

מימון ממשלתי של המגזר השלישי בישראל

כתיבה: לירן קוסמן, כלכלן | אישור: אליעזר שוורץ
תאריך: י"ח באדר התשפ"א, 2 במרץ 2021

סקירה תקציבית

תוכן עניינים

1	תמצית	1
2	1. רקע – הגדרות המגזר השלישי ומקורות הכנסה	2
6	2. הכנסות המגזר השלישי מתקציב המדינה	6
6	2.1 תמיכות, תקצוב והתקשרויות	6
9	2.2 הטבות מס למוסד ציבורי	9
10	2.3 מתנדבי שירות אזרחי בארגוני המגזר השלישי	10
12	3. הכנסות המגזר השלישי מגופים ציבוריים שלא מתקציב המדינה	12
13	3.1 תמיכות של רשויות מקומיות	13
13	3.2 המועצה להסדר ההימורים בספורט	13
14	3.3 קרנות הביטוח הלאומי	14
15	3.4 מפעל הפיס	15
17	3.5 תמיכות מכספי עיזבונות שנתרמו לטובת המדינה	17
17	3.6 הקרן לניהול וחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות	17
18	3.7 שירות לתועלת הציבור ועבודות שירות	18
19	4. המגזר השלישי בחברה הערבית	19
22	5. סיוע המדינה למגזר השלישי בעקבות משבר נגיף הקורונה	22
24	5.1 הלוואות בערבות מדינה	24
24	5.2 מענק לעידוד תעסוקה	24
24	5.3 מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות ("פעימה שלישית")	24
25	5.4 סיוע דרך מנגנון תמיכות לפי סעיף 3א	25
27	5.5 צעדים נוספים	27
29	נספח 1 – כללי הקצאת תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב	29
30	1. תקצוב תמיכות במוסדות ציבור בתקציב המדינה	30
30	2. הכנת מבחני התמיכה	30
31	3. לוחות זמנים של בקשות תמיכה	31
31	4. סוגי גופים הרשאים לקבל תמיכה לפי סעיף 3א	31
32	5. שיעור התמיכה	32
32	6. שיעור הוצאות הנהלה וכלליות	32
33	7. נכסים נטו ביחס למחזור השנתי	33
33	8. מניעת כפל תמיכות	33
33	9. אישור ניהול תקין	33

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ג'אבר עסאקלה בנושא המנגנונים שבאמצעותם מועברים כספים מהממשלה לארגוני המגזר השלישי. במסמך מובאים נתונים כוללניים על ההכנסות של ארגוני המגזר השלישי, סקירה של הדרכים שבהן הממשלה מממנת את המגזר השלישי, תמצית של מנגנוני הקצאת הכספים בדגש על תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, נתונים כוללניים על המגזר השלישי בחברה הערבית וסקירה של סיוע המדינה למגזר השלישי בעקבות משבר נגיף הקורונה.

בשנת 2018 פעלו בישראל כ-12,000 ארגוני מגזר שלישי (לפי הגדרתו במסמך זה), ומחזור הכנסותיהם היה כ-22.3 **מיליארד ש"ח**. המשאבים העיקריים של המגזר השלישי הם תרומות ומתנדבים. הכנסות ארגוני המגזר השלישי מהממשלה הן מתקצוב, תמיכה וקניית שירותים, ובשנת 2018 הן הגיעו לכ-2.49 מיליארד ש"ח – כ-11.2% מהכנסות הארגונים. הממשלה נותנת לארגוני המגזר השלישי גם הקלות במס, העיקריות שבהן: פטור ממס הכנסה, פטור ממס שבח ופטור ממע"מ. בנוסף לכך הממשלה מנגישה לארגוני המגזר השלישי כוח אדם בעלות נמוכה באמצעות מערך המתנדבים של השירות האזרחי, שחלקם אף ממומנים באופן מלא על ידי הממשלה באמצעות הקצאת תקנים ממומנים. בשנת 2019 שירתו כ-1,000 **מתנדבי השירות האזרחי** בארגוני המגזר השלישי.

מעבר למשאבים המוקצים ישירות על ידי הממשלה וממומנים מתקציב המדינה, ארגוני המגזר השלישי ממומנים גם על ידי גופים ציבוריים נוספים. אף שחלק מגופים אלו אינם ממשלתיים, לממשלה יש השפעה ניכרת עליהם, מכיוון שהיא מממנת אותם או בשל הסדרי שליטה המפורטים במסמך. אלה הגופים שנסקרו במסמך ואומדן המשאבים שהם הקצו לארגוני המגזר השלישי בשנת 2018:

רשויות מקומיות – תמיכות והתקשרויות בסך **350 מיליון ש"ח** ופטור מארנונה למוסדות מתנדבים.

המועצה להסדר ההימורים בספורט – **335 מיליון ש"ח**.

קרנות הביטוח הלאומי – **28 מיליון ש"ח**.

מפעל הפיס – קרוב ל-**70 מיליון ש"ח**.

האפוטרופוס הכללי – **93 מיליון ש"ח**.

עבודות שירות חלף מאסר ושירות לתועלת הציבור – עבודות בשווי כ-**140 מיליון ש"ח**.

בחברה הערבית אותרו כ-1,111 מלכ"רים, וכ-418 מהם אופיינו כארגוני מגזר שלישי. ארגונים אלה דיווחו בשנת 2018 על כ-**1,700 עובדים וכ-6,000 מתנדבים**, והכנסותיהם הסתכמו בכ-**270 מיליון ש"ח**, רובן מתרומות.

בשנת 2020 עמדו ארגוני המגזר השלישי בפני אתגרים רבים עקב אי-אישור תקציב המדינה, שפגע בהכנסותיהם מהממשלה בחלק מהשנה, ועקב משבר נגיף הקורונה והשלכותיו הכלכליות והחברתיות. הממשלה נתנה מגוון מענים למצב זה, לרבות הקצאת **384 מיליון ש"ח** לסיוע נוסף למגזר השלישי במסגרת התוכנית הכלכלית של הממשלה להתמודדות עם משבר הקורונה בשנים 2020 ו-2021. בין המענים הנוספים שניתנו: הקלות בתנאי הנוהל לתמיכה לפי סעיף 3א, מבחני תמיכה ייעודיים, הקדמת תשלומים, הלוואות בערבות מדינה, פטור זמני מתשלום ארנונה, סבסוד ריהוט וציוד מיגון ועוד.

1. רקע – הגדרות המגזר השלישי ומקורות הכנסה

"ארגוני החברה האזרחית" או "ארגוני המגזר השלישי" הוא כינוי שגור למוסדות ללא כוונת רווח (להלן: מלכ"רים) הפועלים למטרות כגון רווחה, תרבות, איכות הסביבה ועוד. המונח "מגזר שלישי" או "מגזר אזרחי" בא להבדיל בין מגזר זה לבין המגזר העסקי, הפועל למטרות רווח, והמגזר הציבורי, הכפוף לשלטון. מכיוון שלמגזר השלישי אין הגדרה רשמית,¹ אפשר להגדירו על דרך השלילה כמכלול הגופים שאינם משתייכים לשני המגזרים האחרים, העסקי והציבורי. בהיבט המיסוי והמשפטי, ארגוני המגזר השלישי בישראל הם לרוב מלכ"רים המאוגדים כעמותה, חברה לתועלת הציבור (להלן: חל"צ), הקדש ציבורי או אגודה עותמנית.² עם זאת, אי-אפשר לראות בהכרח בכל התאגידים האלה חלק מהמגזר השלישי, שכן חלקם נשלטים על ידי המגזר הציבורי או העסקי ומהווים חלק מהם. בחשבונות הלאומיים³ לדוגמה נהוג לסווג מלכ"רים לשלושה סוגים:⁴

מלכ"רים שהם "יצרני שוק" – מלכ"רים שמספקים שירותים במחירים כלכליים המכסים חלק ניכר מעלויות התפעול, ולכן יש להם הכנסות ניכרות ממכירת שירותים. לדוגמה: בתי חולים, מוסדות חינוך ואיגודים מקצועיים. מלכ"רים אלה מסווגים בחשבונות הלאומיים כחלק מהמגזר העסקי במשק, וחלקם אף נשלטים על ידי חברות עסקיות ומשרתים אותן באופן בלעדי.

מלכ"רים ציבוריים – מלכ"רים שנשלטים או ממומנים בהיקף ניכר על ידי המגזר הציבורי (לרבות הממשלה, השלטון המקומי והמוסדות הלאומיים⁵) ועל כן מסווגים בחשבונות הלאומיים כחלק ממנו.

מלכ"רים המשרתים משקי בית – מלכ"רים שמספקים שירותים במחירים שאינם כלכליים, כלומר בעלות סמלית ואף בחינם, ולכן מממנים את רוב פעילותם מתרומות ומהקצבות. לצורך סיווג עמותות וחל"צ לשלושת סוגי המלכ"רים שצוינו, נעשה שימוש בנתונים כספיים מתוך דיווחים של עמותות וחל"צ לרשם התאגידים שבמשרד המשפטים לשנת 2018, ובעקרונות

¹ לסקירה של הגדרות שונות של המגזר השלישי: משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, [ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות](#), פברואר 2008, עמ' 12.

² ההבדלים בין סוגי ההתאגדות נובעים מהחיקה המסדירה אותם:

עמותות – [חוק העמותות, תש"ם-1980](#), חל"צ – [חוק החברות, התשנ"ט-1999](#), הקדש ציבורי – [חוק הנאמנות, תשל"ט-1979](#), אגודות עותמניות – [החוק העותמני על האגודות](#). אגודות עותמניות שונות מיתר סוגי התאגידים בהיבטים מסוימים של דיווח ושקיפות. מיום כניסתו לתוקף של חוק העמותות בשנת 1981 אין יותר אפשרות להקים אגודות עותמניות נוספות.

³ מערכת החשבונות הלאומיים היא מכלול המלצות המוסכמות ברמה הבין-לאומית ליצירת כלים למדידת הפעילות הכלכלית. ההמלצות מתבטאות בהגדרות, בתפישות, בסיווגים ובחוקי חשבונאות למדידת אומדנים כמו התוצר הלאומי הגולמי, שהוא האינדיקטור העיקרי בחשבונות הלאומיים. נתוני ה-SNA משמשים בעיקר למעקב אחר התפתחויות הכלכליות במשק, לניתוח מקרו-כלכלי, לתכנון ולחיזוי כלכלי ולהשוואות בין-לאומיות. להרחבה: אתר הלמ"ס, [חשבונות לאומיים – הגדרות והסברים](#), כניסה: 18 בפברואר 2021.

⁴ The United Nations, [System of National Accounts \(SNA\) 2008](#), 2009, p. 72; Eurostat, [European system of accounts - ESA 2010](#), 2013, p. 7.

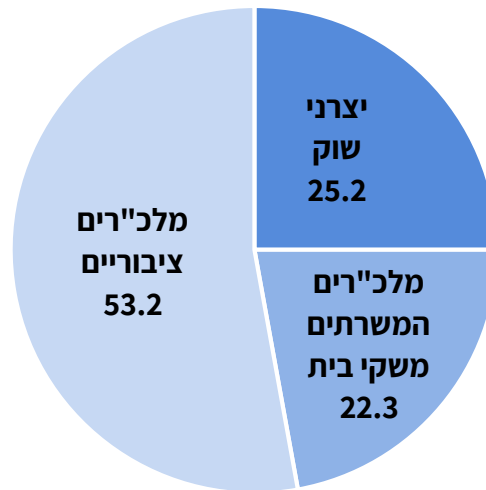
⁵ בין המוסדות הלאומיים: הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן קיימת לישראל, קרן היסוד ותאגידי-בת שלהם.

מכיוון שלמגזר השלישי אין הגדרה רשמית, אפשר להגדירו על דרך השלילה כמכלול הגופים שאינם משתייכים לשני המגזרים האחרים, העסקי והציבורי.

המקובלים של החשבונות הלאומיים.⁶ מלכ"רים ציבוריים סווגו ככאלה שיותר מ-50% מהכנסותיהם הן מהקצבות (המתקבלות מהממשלה, מרשויות מקומיות ומגופים נוספים כגון מפעל הפיס, המועצה להסדר ההימורים בספורט והמוסדות הלאומיים), וכן תאגידים ממשלתיים ועירוניים.⁷ יצרני שוק סווגו כמלכ"רים שבהם ההכנסות ממכירת שירותים היו יותר מ-50% מהוצאות התפעול (הוצאות התפעול הן כל הוצאות שאינן הנהלה וכלליות).⁸ יתר המלכ"רים שאינם ציבוריים או יצרני שוק הם מלכ"רים המשרתים משקי בית. על סמך ההגדרות שהוצגו לעיל, בשנת 2018 פעלו בישראל כ-17,552 עמותות וחל"צ, כ-13% מהן יצרני שוק, כ-20% מלכ"רים ציבוריים וכ-67% מלכ"רים המשרתים משקי בית.⁹ בתרשים 1 שלהלן מוצגת התפלגות ההכנסות של העמותות והחל"צ לפי סיווגי החשבונות הלאומיים.

תרשים 1: התפלגות ההכנסות של עמותות וחל"צ לפי סיווג החשבונות הלאומיים (מיליארדי ש"ח, שנת 2018)¹⁰

בשנת 2018 פעלו בישראל כ-17,552 עמותות וחל"צ – כ-13% מהן יצרני שוק, כ-20% מלכ"רים ציבוריים וכ-67% מלכ"רים המשרתים משקי בית.



מהתרשים עולה כי מתוך כ-100.7 מיליארד ש"ח הכנסות מדווחות, כמחצית הן של מלכ"רים ציבוריים, כרבע של מלכ"רים יצרני שוק וכרבע של מלכ"רים המשרתים משקי בית. כלומר, אף שמבחינה מספרית מלכ"רים המשרתים משקי בית הם רוב המלכ"רים, היקף פעילותם קטן בהשוואה למלכ"רים האחרים. כאמור, אין הגדרה מוסכמת למגזר השלישי,

⁶ הנתונים אינם מלאים כיוון שחלק מהארגונים טרם הגישו דיווח לשנת 2018 במועד קבלת הנתונים. בבדיקה שנעשתה אותרו לפחות 41 ארגונים שהיו פעילים בשנת 2018 ולא הגישו דיווח, ועל סמך דיווחי עבר מחזורם הכספי השנתי מוערך בכ-272 מיליון ש"ח.

⁷ משרד הפנים, [רשימת התאגידים העירוניים הרשומים במשרד הפנים](#), עודכן: 1 בדצמבר 2017; משרד האוצר, [רשימת החברות הממשלתיות](#), עודכן: 4 באוגוסט 2020.

⁸ לגבי מלכ"רים שהם איגודים מקצועיים, ההכנסות מדמי חבר נוספו להכנסות ממכירת שירותים.

⁹ רשות התאגידים מסווגת מלכ"רים כפעילים אם הגישו דוח שנתי לרשם העמותות באחת משלוש השנים האחרונות. מתוך כ-20,000 מלכ"רים פעילים, כ-17,552 הגישו לרשם העמותות דוח כספי על שנת 2018, והנתון על מספר המלכ"רים מתייחס אליהם בלבד.

¹⁰ שי ולמר, מנהל פרויקט גיידיסטאר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע. הנתונים מתייחסים כאמור לכ-17,552 עמותות וחל"צ שהגישו לרשם העמותות דוח כספי על שנת 2018.

ואפשר להתייחס לכל המלכ"רים כארגוני מגזר שלישי, אולם **מסמך זה יתמקד במלכ"רים המשרתים משקי בית (להלן: ארגוני המגזר השלישי).**

בנוסף לעמותות וחברות לתועלת הציבור פועלים בישראל מלכ"רים המאוגדים כהקדשות ציבוריים ואגודות עותמניות, שהמידע על מקורות המימון שלהם זמין פחות ולכן לא נכלל במסמך זה, אף שניתן לציין כמה אגודות עותמניות בולטות כגון קופות החולים, מגן דוד אדום והסתדרות העובדים הכללית. כמו כן, **מתוך 3,215 הקדשות ציבוריים, 137 הם בנאמנות של המדינה.**¹¹

את מקורות ההכנסה של מלכ"רים ניתן לסווג למספר סוגים:¹²

- **מכירת שירותים** ומוצרים בין היתר לפרטים, לעסקים, לממשלה ולרשויות מקומיות;
 - **הקצבות והשתתפויות** – סכומי כסף הניתנים ללא קשר ישיר לכמות השירותים שניתנים על ידי המלכ"ר, וללא קבלת תמורה כלשהי בעבורם;¹³
 - **תרומות**;
 - **דמי חבר** – תשלומים של חברי הארגון למלכ"ר בעבור חברותם בארגון או בעבור שירותים שהארגון מספק לחבריו;
 - **הכנסות אחרות** כגון ריבית על השקעות, הכנסות מפעילות עסקית שאינה ליבת הפעילות של הארגון, עסקאות חד-פעמיות של מכירת נכסים, תרומות בעין ועוד.
- משאב משמעותי נוסף של מלכ"רים הוא **מתנדבים**, שמספקים למלכ"רים עבודה ללא תמורה, ויש מלכ"רים שאף מבססים את עיקר פעילותם על מתנדבים ולא על הכנסות כספיות.¹⁴ בשנת 2018 דיווחו עמותות וחל"צ על כ- **722,000 מתנדבים** (מתנדב שעבד ביותר ממלכ"ר אחד נספר כמה פעמים), כ-66% מהם בארגוני המגזר השלישי. כלומר, מתנדבים הם משאב משמעותי בארגוני המגזר השלישי יותר מאשר במלכ"רים האחרים.
- בתרשים 2 שלהלן מוצגת התפלגות ההכנסות של ארגוני המגזר השלישי לפי מקורות המימון:

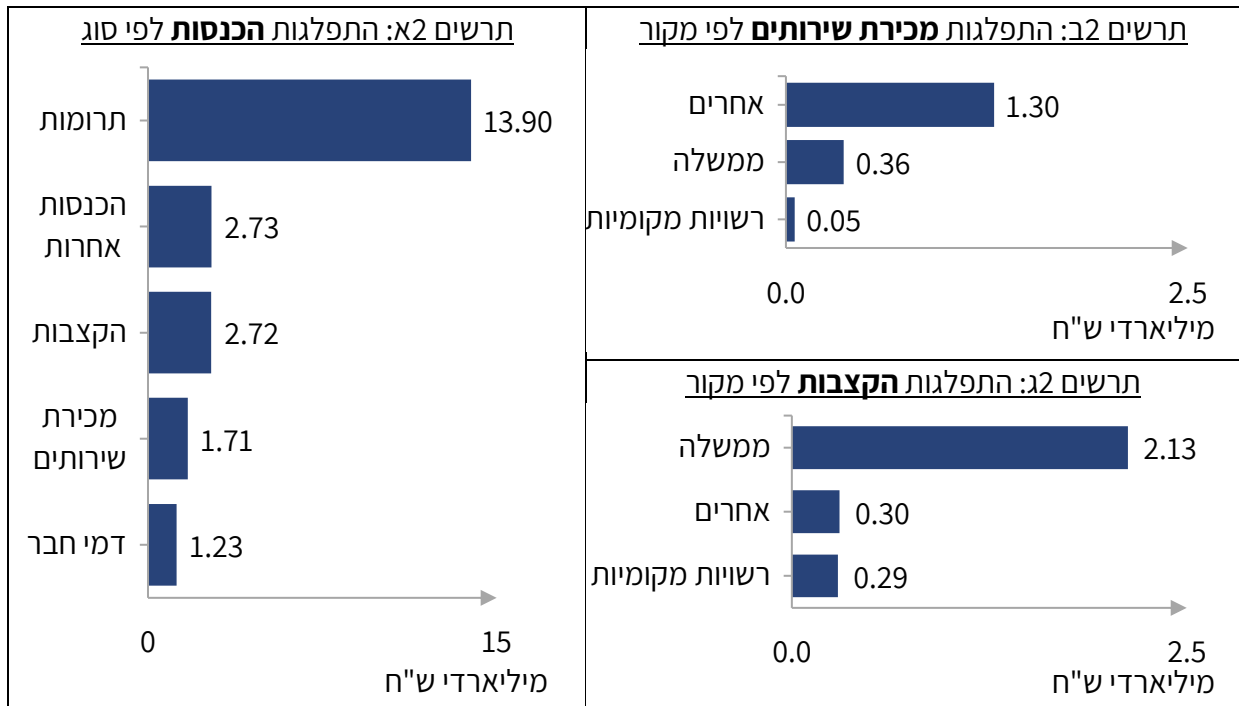
¹¹ משרד המשפטים, [אתר גיידסטאר](#), אוחזר: 5 באוגוסט 2020.

¹² סיווג מקורות ההכנסה הוא לפי הדיווחים שעמותות וחל"צ נדרשות להעביר למדינה בהתאם [לטופס 7א לתקנות העמותות \(טפסים\)](#), תשס"ט-2009, ק"ת 8014 תשע"ח, 6 ביוני 2018.

¹³ הלמ"ס, [מלכ"רים ופילנתרופיה הגדרות והסברים](#), כניסה: 27 ביולי 2020.

¹⁴ בניגוד ליתר מקורות ההכנסה שצוינו, עבודת מתנדבים לא תמיד נרשמת בדוחות הכספיים של מלכ"רים כמקור הכנסה, ולכן אינה מקבלת ביטוי מלא בנתוני ההכנסות המוצגים במסמך זה. להרחבה בנושא הכרה בעבודת מתנדבים בדוחות כספיים של מלכ"רים: המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, [כללי חשבונאות דיווח כספי על ידי מלכ"רים – נוסח משולב של גילוי דעת מספר 69](#), סעיפים 24-26, ספטמבר 2018.

תרשים 2: התפלגות ההכנסות של ארגוני המגזר השלישי (מיליארדי ש"ח, שנת 2018)¹⁵



לפי הנתונים, בשנת 2018:

- פעלו בישראל כ-11,833 ארגוני מגזר שלישי.
- הכנסות ארגוני המגזר השלישי היו כ-22.3 מיליארד ש"ח.
- מקור ההכנסה העיקרי של ארגוני המגזר השלישי היה תרומות, שהיוו כשני שלישים מסך הכנסותיהם.
- הכנסות ארגוני המגזר השלישי מתקציב המדינה (מהממשלה) היוו כ-11.2% מהכנסות המגזר השלישי (9.6% מהקצבות ו-1.6% ממכירת שירותים). כ-14% מהארגונים דיווחו על הכנסות כלשהן מהממשלה, ויתר הארגונים לא דיווחו על כל הכנסה מהממשלה.
- ל-8% מהארגונים לא הייתה כל הכנסה ב-2018.
- בחינה של גיוון מקורות ההכנסה של ארגוני המגזר השלישי מגלה שכמחציתם מסתמכים על מקור הכנסה יחיד (מבין חמשת מקורות ההכנסה שבתרשים 2), וברוב המקרים מקור ההכנסה היחיד הוא תרומות.

¹⁵ שי ולמר, מנהל פרויקט גיידיסטאר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע. בנתוני ההכנסות עלולה להיות כפילות כיוון שחלק מארגוני המגזר השלישי הם קרנות המקבלות כסף ומעבירות אותו הלאה לארגוני מגזר שלישי אחרים. עלולות להיות גם טעויות בסיווג מקורות ההכנסה, למשל מכירת שירותים שסווגה כהקצבה.

יחסי המדינה כלפי המגזר השלישי, ובכלל זה נושא המימון, מבוססים בין היתר על החלטה מס' 3190 של הממשלה ה-31¹⁶ ועל המלצות של ועדות ציבוריות שהוקמו במהלך השנים לבחינת הנושא, ובהן ועדת גל-נור¹⁷ ועדת ארידור¹⁸.

2. הכנסות המגזר השלישי מתקציב המדינה

כאמור, כ-11.2% מהכנסות ארגוני המגזר השלישי מתקבלות מהממשלה. בטבלה 1 שלהלן סיכום של מימון המגזר השלישי מהממשלה לפי המקורות בהתאם למפורט בהמשך פרק זה במסמך:

טבלה 1: מימון המגזר השלישי מהממשלה (שנת 2018)

מקור המימון	הכנסות המגזר השלישי (מיליוני ש"ח)
תמיכות	1,040
תקצוב	1,090
מכירת שירותים	360
מימון תקנים של שירות אזרחי	908 תקנים (לכלל המלכ"רים לרבות ארגוני המגזר השלישי)

פעילותם של גופים ממשלתיים ממומנת במסגרת תקציב המדינה, אולם הממשלה במסגרת פעילותה לעיתים שותפה גם לתקצוב הפעילויות של גופים חוץ-ממשלתיים, ובהם ארגוני המגזר השלישי.

נוסף על מקורות המימון לעיל, המגזר השלישי מקבל גם הטבות מס, שיפורטו בהמשך.

2.1 תמיכות, תקצוב והתקשרויות

פעילותם של גופים ממשלתיים ממומנת במסגרת תקציב המדינה, אולם הממשלה במסגרת פעילותה שותפה לעיתים גם לתקצוב הפעילויות של גופים חוץ-ממשלתיים, ובהם ארגוני המגזר השלישי. ככלל, יש שלוש דרכים להשתתפות ממשלתית במימון פעילותם של גופים חוץ-ממשלתיים:¹⁹

- **תקצוב ישיר**, בין באופן ייחודי לארגון מסוים, כגון במימון תאגיד שהוקם בחוק, ובין על פי מדדים שוויוניים לחלוקה, כמו במקרה של מענקי איזון לרשויות, המחולקים לפי נוסחה;
- **התקשרות חוזית**, המוסדרת בעיקר בחוק חובת המכרזים²⁰ ותקנותיו. הכנסות של מלכ"רים מהתקשרויות מדווחות על ידם כהכנסות ממכירת שירותים;

¹⁶ החלטה מס' 3190 של הממשלה ה-31, [יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות](#), סעיף ה2, 24 בפברואר 2008.

¹⁷ המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, [הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו](#), יוני 2003.

¹⁸ משרד ראש הממשלה, [הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור](#), מאי 2006.

¹⁹ היועץ המשפטי לממשלה, [הנחיה מס' 1.2005 – תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985](#), 22 במאי 2012.

²⁰ [חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992](#).

- **תמיכה**²¹ לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב (להלן: סעיף 3א) או הוראת תכ"ם 6.2.0.1 – תמיכה בגופים אחרים.²²

אלה השיקולים לקביעת צורת המימון המתאימה:²³

- **קיום חובה של המדינה** – ככלל, תמיכות לפי סעיף 3א אין מיועדות למקרים שבהם הפעילות הממומנת היא מטלה שהמדינה מחויבת בה לפי חוק או מכוח זכויות יסוד חוקתיות של הנהנים מהפעילות (שכן אז הדבר ייעשה באמצעות תקצוב או התקשרות חוזית).
- **עצמאות הגוף הממומן** – ככל שגוברת התערבות המדינה בהגדרה ובהכוונה של הפעילות הממומנת ושיקול דעתו של הגוף הממומן מוגבל, כך פוחת האפיון של המימון כתמיכה.
- **יזום הפעילות** – ככל שהיזמה והעניין לקיים את הפעילות הם מצד הגוף שמקבל את התמיכה ופחות מצד המדינה, כך גובר האפיון של המימון כתמיכה.

בשנת 2018 דיווחו ארגוני המגזר השלישי על הכנסות מהממשלה בהיקף של כ-**2.49 מיליארד ש"ח**, שהיוו כ-11.2% מהכנסותיהם; **2.13 מיליארד ש"ח** מהקצבות ממשלתיות (הכוללות תקצוב ותמיכות), ו-**360 מיליון ש"ח** ממכירת שירותים לממשלה. לפי נתונים שפרסם משרד האוצר, באותה שנה הממשלה שילמה לארגוני המגזר השלישי תמיכות לפי סעיף 3א בסך **כמיליארד ש"ח**,²⁴ והן היו כ-40% מסך התמיכות לפי סעיף 3א ששולמו (יתר תשלומי התמיכות היו למלכ"רים אחרים שאינם מהמגזר השלישי כהגדרתו במסמך זה). חלק מההתקשרויות של מלכ"רים למכירת שירותים לממשלה הן **מיזמים משותפים ללא כוונת רווח** שאינם טעונים מכרז,²⁵ ובהם המלכ"ר מממן לפחות מחצית מעלות ביצוע המיזם. התקשרות מסוג זה דומה במהותה לתמיכה. בשנת 2018 ביצעו משרדי הממשלה הזמנות בהתקשרויות מסוג מיזם ללא כוונת רווח בהיקף של כ-**247 מיליון ש"ח**,²⁶ רובן עם ארגוני המגזר השלישי.²⁷

בטבלה 2 שלהלן מוצגים נתוני הביצוע של תקציבים שסווגו כתמיכות לפי סעיף 3א בתקציבי המשרדים:

²¹ להרחבה על כללי הקצאת תמיכות ראו [בנספח 1](#) למסמך זה.

²² משרד האוצר, החשב הכללי, [הוראת תכ"ם מס' 6.2.0.1 – תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים](#), 23 במאי 2018.

²³ היועץ המשפטי לממשלה, [הנחיה מס' 1.2005 – תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב](#), התשמ"ה-1985, 22 במאי 2012.

²⁴ משרד האוצר, החשב הכללי, [אתר התמיכות הממשלתי](#). עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הפער בין היקף התמיכות שמפרסם משרד האוצר והיקף התמיכות שמדווחים המלכ"רים עשוי לנבוע מכמה סיבות, כגון פערים בין השנה שבה המלכ"ר דיווח על התמיכה לבין השנה שבה היא שולמה בפועל, מלכ"רים שלא הגישו דוח שנתי בשנה זו, מלכ"רים שלא סיווגו את התמיכה כהקצבה מהמדינה אלא כסוג אחר של הכנסה ועוד.

²⁵ סעיף 3(30) [לתקנות חובת המכרזים](#), התשנ"ג-1993.

²⁶ משרד האוצר, החשב הכללי, מינהל הרכש הממשלתי, [נתוני הרכש הממשלתי לשנת 2018](#), 15 ביולי 2019.

²⁷ משרד האוצר, החשב הכללי, מינהל הרכש הממשלתי, דוח התקשרויות בפטור והליכים תחרותיים, עיבוד של מרכז המחקר והמידע והכנסת, לא צוין תאריך עדכון המאגר, אוחזר: 14 בינואר 2021.

טבלה 2: ביצוע תקציב הוצאה בתקנות תקציב שסווגו כתמיכות לפי סעיף 3א על ידי משרד האוצר (אלפי ש"ח, שנים 2017-2019)²⁸

2019	2018	2017	סעיף תקציבי
1,994,913	1,942,119	2,038,025	20 - משרד החינוך
1,092,771	846,081	844,680	19 - משרד המדע והחלל, התרבות והספורט
123,615	122,975	131,102	23 - משרד הרווחה והשירותים החברתיים
37,961	49,817	58,728	33 - משרד החקלאות
17,538	51,742	58,689	30 - המשרד לקליטת העלייה
17,804	23,407	32,541	22 - המשרד לשירותי דת
20,030	26,035	14,337	08 - משרד המשפטים
22,039	20,554	12,861	24 - משרד הבריאות
15,514	12,770	12,925	04 - משרד ראש הממשלה
10,710	11,171	10,118	25 - תגמולים לנכים ²⁹
7,787	5,945	1,677	26 - המשרד להגנת הסביבה
4,513	3,272	3,574	39 - משרד התקשורת
2,931	4,211	3,023	18 - רשויות מקומיות
3,290	121	421	40 - משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
710	2,187	546	06 - משרד הפנים
876	586	393	36 - משרד הכלכלה והתעשייה
114	0	250	43 - המרכז למיפוי ישראל
3,373,117	3,122,993	3,223,891	סך הכול
400,475,676	378,657,825	360,044,254	סך הביצוע בתקציב המדינה נטו ³⁰
0.84%	0.82%	0.90%	אחוז תמיכות 3א מתוך מגבלת הוצאה

מהטבלה עולה כי סך הביצוע (תקציב ששולם או חויב) של תקציבי הוצאה בתקנות תקציב שסווגו על ידי משרד האוצר כתמיכות לפי סעיף 3א בשנים 2017-2019 היה כ- **3.2 מיליארד ש"ח** במוצע, שהם כ- **0.85%** מתקציב המדינה שבמגבלת הוצאה. אולם כמפורט בנספח 1, תקנות התקציב המיועדות לתמיכה לפי משרד האוצר אינן תואמות במלואן לתקנות שמכוחן ניתנת תמיכה בפועל (משרד הביטחון לדוגמה מעניק תמיכות בכ-40 מיליון ש"ח בשנה אף על פי שאין בתקציבו תקנות המסווגות כתמיכות). מבין 17 סעיפי התקציב שמימנו תמיכות, יותר מחצי מסכום התמיכות הוא בסעיף משרד החינוך, שתקציב התמיכות שלו בשנים 2017-2019

²⁸ משרד האוצר, **קובצי פיסקלי דיגיטלי**, שנים 2017-2019. עיבוד של מרכז המחקר והמידע.

²⁹ הסעיף משמש לתמיכות הניתנות על ידי הרשות לזכויות ניצולי השואה.

³⁰ הביצוע רק בסעיפי התקציב שתחת מגבלת הוצאה: ללא הוצאה מותנית בהכנסה וללא החזר חובות, למעט חובות המדינה למוסד לביטוח לאומי.

היה **2 מיליארד ש"ח** בשנה בממוצע, רובו עבור תמיכה במוסדות תורניים, שכן השתתפות המדינה בתקצוב מוסדות אלו (הכוללים בין היתר את הישיבות והמסגרות המיועדות בעיקר ללומדים אחרי גיל תיכון) נעשית באמצעות תמיכה ולא כתקצוב ישיר.

2.2 הטבות מס למוסד ציבורי

אפיק נוסף שבאמצעותו הממשלה מממנת את המגזר השלישי הוא הקלות מס למוסדות ציבוריים. "**מוסד ציבורי**" מוגדר בפקודת מס הכנסה כ"חבר בני אדם של שבעה לפחות, שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית". "**מטרה ציבורית**" מוגדרת בפקודה כמטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, עידוד התיישבות, מדע, בריאות, סעד או ספורט, וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית.³¹ שר האוצר הגדיר כמה מטרות כציבוריות: סיוע ליישובים במצוקה, שמירה על איכות הסביבה למען הכלל ומטרות נוספות.

להלן הטבות המס העיקריות:

פטור ממס על הכנסה – הכנסות מוסד ציבורי פטורות ממס הכנסה, ובלבד שלא הושגו מעסק, מדיבידנד, מריבית או מהפרשי הצמדה בהתאם להוראות הפקודה.³²

פטור מס שבח – מכירת זכות במקרקעין ללא תמורה למוסדות ציבור פטורה ממס. מכירת זכות במקרקעין בידי מוסד ציבורי פטורה ממס באופן מלא או יחסי, בהתאם להוראות סעיף 61 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

פטור ממס ערך מוסף (להלן: מע"מ) – מלכ"רים פטורים מתשלום מע"מ בגין מוצרים ושירותים שהם מוכרים, אך הם כן חייבים במע"מ בגין מוצרים ושירותים שהם רוכשים.³³ עם זאת, מלכ"רים משלמים **מס שכר** על פעילותם בישראל בשיעור שקבע שר האוצר בצו באישור הכנסת.³⁴ מס שכר זה מכונה גם מע"מ מלכ"רים. שיעור מס השכר (נכון לשנת 2020) הוא 5.75%.³⁵ מלכ"ר ששך השכר השנתי שהוא משלם לכלל עובדיו אינו עולה על 181,002 ש"ח (נכון לשנת 2020)³⁶ או סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר – פטור ממס השכר.³⁷ בניגוד להטבות המס

³¹ סעיף 9(2)(ב) [לפקודת מס הכנסה \[נוסח חדש\]](#).

³² סעיף 9(2)(א) [לפקודת מס הכנסה \[נוסח חדש\]](#).

³³ [חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975](#).

³⁴ סעיף 4(א) [לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975](#).

³⁵ סעיף 1 [לצו מס ערך מוסף \(שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים\)](#), התשנ"ג-1992.

³⁶ רשות המסים, [לוח עזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת ושכר עבודה לחודש ינואר 2020 ואילך](#), אוחזר: 16 בספטמבר 2020.

³⁷ סעיף 35(א) [לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975](#).

אפיק נוסף
שבאמצעותו
הממשלה מממנת
את המגזר השלישי
הוא הקלות מס
למוסדות ציבוריים.

האחרות שצוינו, הטבה זו אינה חלה רק על מוסד ציבורי אלא על כל מלכ"ר. מתן פטור ממע"מ כנגד החלת מס שכר מביאה למצב שבו לא קיימת בהכרח הטבת מס.³⁸

בנוסף להטבות המס שהוזכרו לעיל, הניתנות ישירות למוסד ציבורי, המדינה מעניקה גם **זיכוי ממס בעד תרומה**³⁹ שניתן למי שתורם למוסד ציבורי, שעשוי לעודד את הגדלת היקף התרומות למוסדות ציבוריים. אדם שתורם בשנת מס סכום העולה על 190 ש"ח (נכון לשנת 2020) למוסד ציבורי שקבע לעניין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת,⁴⁰ יזוכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה ב-35% מסכום התרומה אם הוא יחיד, וב-23% מסכום התרומה אם הוא חברה. תקרת התרומה שבגינה יינתן הזיכוי היא 30% מההכנסה החייבת של התורם באותה שנה או 9.35 מיליון ש"ח (נכון לשנת 2020), לפי הנמוך. העלות לקופת המדינה של זיכוי ממס בעד תרומה נאמדת ב-**460 מיליון ש"ח** בשנת 2017, **460 מיליון ש"ח** בשנת 2018 ו-**480 מיליון ש"ח** בשנת 2019.⁴¹ כ-80% מהתרומות בשנת 2018 ניתנו לארגוני המגזר השלישי;⁴² כך שאפשר להעריך את היקף הטבת המס בגין תרומות לארגונים אלה בשנה זו בכ-**368 מיליון ש"ח**.

2.3 מתנדבי שירות אזרחי בארגוני המגזר השלישי

צעירים בני 18 עד 24 הפטורים מחובת שירות צבאי סדיר או שצה"ל לא קרא להם לשירות סדיר רשאים להתנדב בשירות לאומי או בהתנדבות קהילתית.⁴³ בנוסף לכך, בני ישיבות בני 21 עד 24 יכולים לשרת בשירות לאומי-אזרחי כחלופה לשירות צבאי אם הופנו לכך על ידי פוקד.⁴⁴ (שירות לאומי, התנדבות קהילתית ושירות לאומי-אזרחי יקראו להלן: שירות אזרחי). מתנדבי השירות האזרחי משרתים **בגופים מפעילים** משני סוגים: רשויות ציבוריות, כגון משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, ומלכ"רים, לרבות ארגוני מגזר שלישי. כדי שמלכ"ר יוכר כגוף מפעיל עליו לעמוד בכמה תנאים, ובהם עיסוק באחד מהתחומים שהוגדרו בחוק, כגון חינוך, בריאות, רווחה, קליטת

³⁸ מלכ"רים עם הרבה הכנסות ממכירת מוצרים ושירותים ומעט הוצאות שכר ירוויחו מההטבה הזו, אך מלכ"רים עם מעט הכנסות ממכירות (הממומנים למשל מתרומות והקצבות) והוצאות שכר גבוהות עשויים לשלם יותר מע"מ לעומת מצב שבו היו מאוגדים כעוסק רגיל.

³⁹ להרחבה בנושא: מאיר אזנקוט, [הטבת מס זיכוי בשל תרומות – תיאור ההטבה ואומדן תקציבי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בספטמבר 2019.

⁴⁰ רשות המיסים בישראל, [חוזר מס הכנסה מס' 9/2015: קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה](#), 10 בספטמבר 2015.

⁴¹ אבי לבון, סגן בכיר למומנה על הכנסות המדינה, משרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביולי 2020.

⁴² שי ולמר, מנהל פרויקט גיידיסטאר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע. הנתון מתייחס רק לתרומות מהארץ, ללא תרומות מחו"ל, שבגינן לא ניתנת הטבת מס.

⁴³ סעיף 3(א) [לחוק שירות אזרחי, התשע"ז-2017](#).

⁴⁴ [חוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014](#).

כ-80% מהתרומות בשנת 2018 ניתנו לארגוני המגזר השלישי, כך שאפשר להעריך את היקף הטבת המס בגין תרומות לארגונים אלה בשנה זו בכ-368 מיליון ש"ח.

עלייה, בטיחות בדרכים, ביטחון הפנים ועוד.⁴⁵ שיבוץ המשרתים בגופים המפעילים נעשה בהתאם לצרכים של הגופים המפעילים ולהעדפות המשרתים. במרץ 2020 היו כ-17,400 מתנדבים בשירות אזרחי,⁴⁶ וכ-1,000 מהם התנדבו בארגוני המגזר השלישי.⁴⁷

הגוף המפעיל בשירות הלאומי או בהתנדבות הקהילתית נושא בעלות חודשית של בין 1,469 ל-2,718 ש"ח למתנדב,⁴⁸ והמתנדבים נדרשים לבצע בין 20 ל-40 שעות התנדבות בשבוע.⁴⁹ כלומר, העלות לגוף המפעיל נמוכה ביחס לאיכות כוח האדם ולהיקף השעות של המתנדבים. משרדי הממשלה רשאים להקצות **תקנים ממומנים** למלכ"רים שהם מעוניינים לתמוך בהם, כך שעלות המתנדבים תהיה נמוכה יותר מהתעריף המלא ולעיתים אף לא תהיה כלל. הקצאת תקנים ממומנים נעשית לפי מבחנים שוויוניים, באישור היועץ המשפטי לממשלה ובהתאם לנוהל שקבעה רשות השירות הלאומי-אזרחי.⁵⁰ בנוסף לכך, רשות השירות הלאומי-אזרחי מממנת באופן גורף מתנדבים שהם עם מוגבלות, צעירים בסיכון,⁵¹ ערבים וחרדים.

נכון לשנת 2020 יש שלושה גופים ממשלתיים המממנים תקנים של שירות אזרחי למלכ"רים: משרד החינוך, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) ורשות השירות הלאומי-אזרחי.⁵²

משרד החינוך מקצה בשנים האחרונות כ-**510 תקנים** ממומנים בשנה. כ-**410 תקנים** הם בתחום מורשת ואהבת הארץ לגופים שבהם מבקרים בתי ספר, כמו המועצה לשימור אתרי מורשת והחברה להגנת הטבע, והקצאת התקנים מתבצעת לפי מפתח של מספר ביקורי תלמידים בשנה. כ-**100 תקנים** נוספים מוקצים לתוכנית ניסיונית לפיתוח חינוך טכנולוגי.⁵³

משרד הרווחה הקצה בשנתיים האחרונות, תשע"ט (2018/19) ותש"ף (2019/20), **414 תקנים ממומנים בשנה**, 131 מהם תקנים מלאים ו-566 חצאי תקנים (כלומר סכום המכסה רק מחצית מעלות התקן). בשנת תש"ף, מתוך 414 תקנים ממומנים, כ-**109 תקנים** הוקצו למסגרות רווחה,

⁴⁵ פרק ג'1 [לחוק שירות ביטחון \[נוסח משולב\]](#), התשמ"ו-1986; חוק שירות אזרחי, התשע"ז-2017, [פרק ז': גוף מפעיל](#). [תקנות שירות אזרחי \[גוף מפעיל\]](#), תשע"ח-2018.

⁴⁶ רפאלה כהן, מנהלת אגף מחקרי גבייה, המוסד לביטוח לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 29 באוקטובר 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁴⁷ עו"ד נעם עמרן, הממונה על חוק חופש המידע, הרשות לשירות אזרחי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 בספטמבר 2020, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁴⁸ רשות השירות הלאומי-אזרחי, [תעריף השירות הלאומי – תעריף 2020](#), 13 במאי 2020. העלות של בני ישיבות בשירות לאומי-אזרחי היא שונה. לפירוט ראו: [תקנות שירות לאומי-אזרחי \(דמי כלכלה והיקף ההשתתפות של גוף מפעיל\)](#), תשע"ד-2014.

⁴⁹ רשות השירות הלאומי-אזרחי, [חוזר מנכ"ל 07/20](#), 1 ביולי 2020.

⁵⁰ סעיף 71 [לחוק שירות אזרחי](#), התשע"ז-2017; רשות השירות הלאומי-אזרחי, [נוהל להגשת בקשות להקצאה של תקן ממומן להפעלת מתנדב ולדין בהן](#), 4 בספטמבר 2018.

⁵¹ סעיף 71(ו) [לחוק שירות אזרחי](#), התשע"ז-2017.

⁵² עו"ד נועם עמרן, הממונה על חופש המידע, רשות השירות הלאומי-אזרחי, שיחת טלפון, 22 ביולי 2020.

⁵³ דוד פלבר, מנהל האגף לשירות לאומי, משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באוגוסט 2020.

משרדי הממשלה
רשאים להקצות
תקנים ממומנים
למלכ"רים שהם
מעוניינים לתמוך
בהם, כך שעלות
המתנדבים תהיה
נמוכה יותר מהתעריף
המלא ולעיתים אף
ללא עלות בכלל.

שרובן מופעלות על ידי מלכ"רים בעבור משרד הרווחה, **ועוד כ-132 חצאי תקנים** הוקצו לארגוני מגזר שלישי נוספים שאינם מפעילים מסגרות רווחה עבור המשרד.⁵⁴

רשות השירות הלאומי-אזרחי מקצה בשנים האחרונות כ-**223 תקנים ממומנים בשנה** למלכ"רים הפועלים בתחומים האלה: אתרי מורשת, גרעיני משימה, עידוד עלייה וקליטת עלייה, סיוע לניצולי שואה וכפרי ילדים ונוער.⁵⁵

3. הכנסות המגזר השלישי מגופים ציבוריים שלא מתקציב המדינה

בנוסף להכנסות שמקבלים ארגוני המגזר השלישי ישירות ממשרדי הממשלה, יש להם הכנסות גם מגופים ציבוריים נוספים, ובהם ועדת העיזבונות של האפוטרופוס הכללי, קרנות הביטוח הלאומי, תמיכות של רשויות מקומיות, מענקים של מפעל הפיס, הקצבות של המועצה להסדר ההימורים בספורט ועבודות שירות ללא שכר או שירות לתועלת הציבור שפוסקים בתי המשפט. גופים אלה אומנם מתנהלים במידה מסוימת של עצמאות מהממשלה, לרבות תקציב עצמאי שאינו חלק מתקציב המדינה, אך לממשלה יש השפעה ניכרת עליהם, הנובעת לעיתים מכך שהגופים ממומנים באופן ניכר מתקציב המדינה או מהסדרים המקנים לממשלה השפעה, כפי שיפורט בהמשך.

טבלה 3: הכנסות ארגוני המגזר השלישי מגופים ציבוריים (שנת 2018)

גוף ציבורי	הכנסות המגזר השלישי (מיליוני ש"ח)
רשויות מקומיות	350
המועצה להסדר ההימורים בספורט	335
קרנות הביטוח הלאומי	28
מפעל הפיס	70 (לכלל המלכ"רים לרבות המגזר השלישי)
האפוטרופוס הכללי - עיזבונות	79 (לכלל המלכ"רים לרבות המגזר השלישי)
האפוטרופוס הכללי - כספים שנפסקו כסעד	14 (לכלל המלכ"רים לרבות המגזר השלישי)
שירות לתועלת הציבור ועבודות שירות	141 (אומדן ערך שעות עבודה. לכלל המלכ"רים לרבות המגזר השלישי)

בנוסף להכנסות ארגוני המגזר השלישי המתקבלות ישירות ממשרדי הממשלה, יש להם הכנסות גם מגופים ציבוריים נוספים.

⁵⁴ יהונתן שוורצמן, מנהל תחום התנדבות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 באוגוסט 2020. התקנים מוקצים בין המפעילים השונים בהתאם [לתקנון עבודה סוציאלית - הוראה 18.4 - הפעלת ההתנדבות בשירותי הרווחה במסגרת השירות הלאומי/אזרחי](#). לפי ההוראה, 60% מהתקנים הממומנים יוקצו לרשויות מקומיות ו-40% למסגרות רווחה. בעקבות חוק שירות אזרחי, שנכנס לתוקף בשנת 2017, מכין משרד הרווחה בימים אלה מבחני תמיכה חדשים להקצאת התקנים הממומנים.

⁵⁵ עו"ד נועם עמרן, הממונה על חופש המידע, רשות השירות הלאומי-אזרחי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 באוגוסט 2020.

3.1 תמיכות של רשויות מקומיות

הרשויות המקומיות תומכות מתקציבן במוסדות ציבור הפועלים בתחום המרחבי שלהן. תמיכות אלה מוקצות בכל רשות מקומית על ידי ועדת תמיכות רשותית לפי כללים המוגדרים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006 – נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות.⁵⁶ השפעת הממשלה על השלטון המקומי נובעת בין היתר מכך שכ-40% מתקציב הרשויות המקומיות ממומן על ידי הממשלה,⁵⁷ וחלק מהתמיכות של רשויות מקומיות אף ממומנות ישירות על ידי הממשלה ובתנאים שנקבעו על ידה. דוגמה לכך היא סל הספורט של משרד התרבות והספורט, שמוקצה לרשויות המקומיות ומועבר לעמותות העוסקות בספורט בתוספת מימון תואם של הרשות המקומית.⁵⁸

בשנת 2018 דיווחו ארגוני המגזר השלישי על הכנסות מהרשויות המקומיות בסך כ-350 מיליון ש"ח, שהיו כ-1.5% מהכנסותיהם בשנה זו; כ-300 מיליון ש"ח מהן היו הקצבות, וכ-50 מיליון ש"ח היו התקשרויות למכירת שירותים.⁵⁹

דרך נוספת לתמיכה של רשויות מקומיות במוסדות ציבור היא מתן פטור בשיעור שני שלישים מתשלום הארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור.⁶⁰ התנאים והכללים למתן הפטור נקבעו על ידי שר הפנים,⁶¹ ואלה כמה מהם: המוסד פועל לרווחת הציבור, אינו פועל למטרות רווח, אוחד באישור ניהול תקין, אינו עוסק בפעילות פוליטית ואינו נתמך על ידי גוף פוליטי.

3.2 המועצה להסדר ההימורים בספורט

המועצה להסדר ההימורים בספורט היא תאגיד שהוקם לפי חוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967, במטרה לארגן ולערוך הימורים על תוצאות של משחקים ותחרויות בספורט ולחלק את הרווחים לצורכי הספורט בישראל. מליאת המועצה ממונה על ידי שרי האוצר והספורט, ותקציב המועצה מאושר על ידי שרי האוצר והספורט וועדת הכספים של הכנסת. בשנת 2019 החל תהליך של העברת תחום התמיכה בספורט מהמועצה להסדר ההימורים

⁵⁶ משרד הפנים, חוזר מנכ"ל 4/2006 – נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות, 12 בספטמבר 2006.

⁵⁷ הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל – קובץ נתונים לעיבוד – 2018, אוחר: 18 ביוני 2020.

⁵⁸ אתר משרד התרבות והספורט, נוהל סל ספורט, כניסה: 07 ביולי 2020.

⁵⁹ שי ולמר, מנהל פרויקט גיידיסטאר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע.

⁶⁰ סעיפים 5(ו) ו-5(א) לפקודת מיסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938.

⁶¹ משרד הפנים, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2019, אפריל 2019.

בספורט למשרד התרבות והספורט.⁶² במסגרת תהליך זה פרסם משרד התרבות והספורט מבחני תמיכה בספורט לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.⁶³

בשנת 2018 העבירה המועצה להסדר ההימורים בספורט **הקצבות** למלכ"רים בתחום הספורט בסך כ-289 מיליון ש"ח ומימנה **חסויות** בסך כ-46 מיליון ש"ח – סך הכול כ-**335 מיליון ש"ח**.⁶⁴

3.3 קרנות הביטוח הלאומי

תקציב המדינה מממן כשליש מתקציב המוסד לביטוח לאומי,⁶⁵ ובמועצת המוסד לביטוח לאומי יושבים שלושה נציגים מהממשלה, ובהם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, העומד בראש המועצה.⁶⁶ לביטוח הלאומי חמש קרנות שנועדו לפתח שירותים חברתיים בקהילה לרווחתן של אוכלוסיות בסיכון: קרן מנוף, קרן סיעוד, קרן ילדים ונוער בסיכון, קרן לפיתוח שירותים לנכים וקרן מפעלים מיוחדים.⁶⁷ הקרנות מסייעות במימון ובליווי לגופים שפועלים למטרת פיתוח שירותים כאמור, ובהם מלכ"רים, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים פרטיים. תקציב הקרנות מוקצה במסגרת קולות קוראים שמפרסמות הקרנות או במסגרת שיתופי פעולה של הקרנות עם משרדי ממשלה או עם קרנות אחרות. בתרשים 3 מוצגת התפלגות מימון הקרנות לפי סוגי הגופים בשנת 2018:

בשנת 2018 העבירה המועצה להסדר ההימורים בספורט **הקצבות למלכ"רים בתחום הספורט בסך כ-289 מיליון ש"ח וחסויות בסך כ-46 מיליון ש"ח – סך הכול כ-335 מיליון ש"ח.**

⁶² [חוק להסדר ההימורים בספורט \(תיקון מס' 14 והוראת שעה\)](#), התשע"ט-2019.

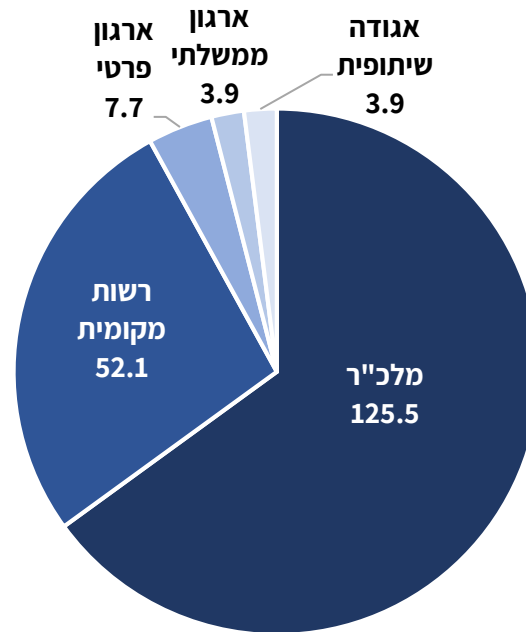
⁶³ אתר המועצה להסדר ההימורים בספורט, [הקצבות לאגודות](#), כניסה: 3 באוגוסט 2020.

⁶⁴ המועצה להסדר ההימורים בספורט, [דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע לשנת 2018](#), דוחות על חלוקת היתרות, עמ' 25.

⁶⁵ המוסד לביטוח לאומי, [תקציב תפעולי לשנת 2019](#), לוח 1: אומדן תשלומים ותקבולים של הביטוח הלאומי 2018, מאי 2019.

⁶⁶ [תקנת הביטוח הלאומי \(מועצת המוסד\)](#), תשי"ח-1958.

⁶⁷ אתר המוסד לביטוח לאומי, [קרנות](#), כניסה: 18 ביוני 2020.

תרשים 3: התפלגות תקציב קרנות הביטוח הלאומי לפי סוג הארגון(מיליוני ש"ח, שנת 2018)⁶⁸

בשנת 2018, הועברו למלכ"רים כ-125.5 מיליון ש"ח (65% מתקציב הקרנות), מהם כ-28 מיליון ש"ח לארגוני המגזר השלישי.

בתרשים אפשר לראות שבשנת 2018 הועברו למלכ"רים כ-125.5 מיליון ש"ח (65% מתקציב הקרנות), ומהם כ-28 מיליון ש"ח לארגוני המגזר השלישי.⁶⁹ הקרן שנתנה את התמיכה הגדולה ביותר היא הקרן לפיתוח שירותים לנכים.

3.4 מפעל הפיס

השפעת הממשלה על מפעל הפיס היא ניכרת. חלק מהדירקטורים של מפעל הפיס, לרבות יו"ר הדירקטוריון, הם נציגי הממשלה.⁷⁰ בנוסף לכך, מפעל הפיס פועל במסגרת היתר משר האוצר, שקובע בין היתר את הסכומים שמעביר מפעל הפיס מרווחיו לרשויות המקומיות, למדינה ולמטרות אחרות.⁷¹

הוב הכסף שמעביר מפעל הפיס מיועד להקמת מבני חינוך, תרבות וספורט ברשויות המקומיות, אולם יש כמה תחומים שבהם מפעל הפיס מפנה משאבים למגזר השלישי:

- **תחום "משחקים באחריות"** – לפי ההיתר, מפעל הפיס יקצה מדי שנה 2.5 מיליון ש"ח לטיפול במשתתפים שהתמכרו להימורים. במסגרת פעילות זו מפעל הפיס משתף פעולה

⁶⁸ קרנות הביטוח הלאומי, [סיכום פעילות שנת 2018](#), מאי 2020.

⁶⁹ המוסד לביטוח לאומי, [דין וחשבון שנתי לשנת 2018](#), כניסה: 29 באוקטובר 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

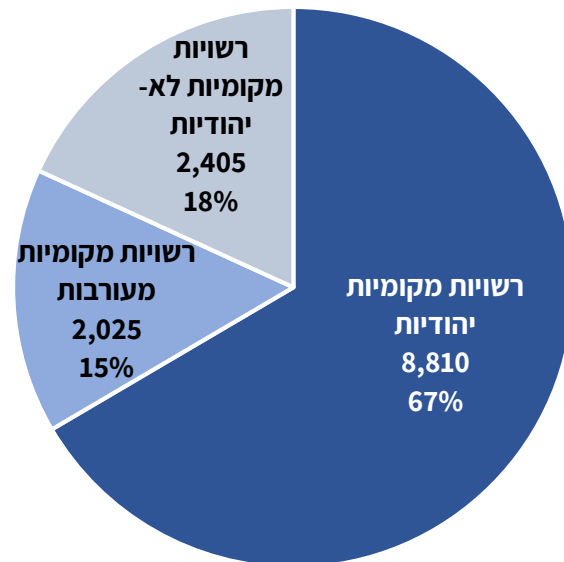
⁷⁰ מפעל הפיס, [דוח אחריות תאגידית 2017-2018](#), עמ' 10.

⁷¹ משרד האוצר, [הודעה על מתן היתר למפעל הפיס](#), 14 בפברואר 2017, י"פ 7449 התשע"ז עמ' 3570.

עם עמותות להגברת המודעות לנושא, להסברה ולמניעה, להפעלת סיוע טלפוני ראשוני ולמימון טיפולי גמילה מהתמכרות להימורים.⁷²

- **מלגות מפעל הפיס להשכלה הגבוהה** – מפעל הפיס מפעיל תוכנית מלגות בשיתוף עם הרשויות המקומיות, שבמסגרתה סטודנטים מקבלים מלגה בסך 10,000 ש"ח בתמורה לביצוע פעילות התנדבותית למען הקהילה שהיקפה 140 שעות בשנה.⁷³ חלק גדול מההתנדבות נעשה בארגוני מגזר שלישי. המלגות ניתנות בכל רשות מקומית שמבקשת להשתתף בתוכנית, גם אם אין בה מוסד להשכלה גבוהה.⁷⁴ בתרשים 4 שלהלן מוצגת התפלגות מלגות מפעל הפיס לפי דת התושבים ברשות.⁷⁵

תרשים 4: התפלגות מלגות מפעל הפיס לפי דת הרשות המקומית
(מספר המלגות לשנת תשע"ט, 2018/19)⁷⁶



סך השתתפות מפעל הפיס במלגות לשנת תשע"ט (2018/19) היה כ-66.2 מיליון ש"ח.

מהתרשים עולה שבשנת הלימודים תשע"ט (2018/19) חולקו 13,240 מלגות ל-138 רשויות מקומיות, מהן כ-67% לרשויות יהודיות, כ-18% לרשויות לא יהודיות וכ-15% לרשויות

⁷² אתר מפעל הפיס, [משחקים באחריות – מדיניות מפעל הפיס](#), כניסה: 28 ביולי 2020.

⁷³ אתר מפעל הפיס, [קול קורא לרשויות מקומיות להענקת מלגות לימודים לסטודנטים לשנת הלימודים האקדמית תשפ"א](#), כניסה: 28 ביולי 2020. היקף שעות ההתנדבות בתשע"ח היה 100 שעות, בתשע"ט – 130 שעות, ובתש"ף – 140 שעות. מפעל הפיס מממן מחצית מהמלגה, והמחצית השנייה ממומנת על ידי הרשות המקומית או הארגון שבו מבוצעת ההתנדבות.

⁷⁴ ארז גרניט, מנהל תחום מלגות ומענקים, מפעל הפיס, שיחת טלפון, 15 ביולי 2020.

⁷⁵ הקצאת המלגות מבוצעת כך: מכסת המלגות המרבית שרשות מקומית רשאית לבקש היא בין 200 ל-400 מלגות (לפי מספר התושבים ברשות המקומית). אם מספר הבקשות חורג מתקציב התוכנית, המלגות מוקצות לפי המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות של הרשות המקומית, אולם נכון לשנת תש"ף כל הבקשות אושרו במסגרת התקציב שהוקצה לכך.

⁷⁶ ארז גרניט, מנהל תחום מלגות ומענקים, מפעל הפיס, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מעורבות.⁷⁷ מימון מפעל הפיס הוא **5,000 ש"ח** למלגה, ולכן סך השתתפות מפעל הפיס במלגות לשנת תשע"ט (2018/19) היה כ-**66.2 מיליון ש"ח**.

3.5 תמיכות מכספי עיזבונות שנתרמו לטובת המדינה

מחלקת עיזבונות לטובת המדינה של האפוטרופוס הכללי מופקדת על תרומות ועיזבונות שנתרמו למדינת ישראל. הנכסים הנתרמים למדינה מגוונים וכוללים נכסים פיננסיים, נדל"ן, זכויות יוצרים, הפצי אומנות ועוד. נכסים המיועדים על ידי התורמים לגוף מסוים מועברים על ידי מחלקת העיזבונות ליעדם, והיעד של נכסים שאינם מיועדים לגוף מסוים נקבע על ידי **הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה** (להלן: הוועדה).⁷⁸ הוועדה מונה 11 חברים הממונים על ידי שר המשפטים, ובראשם שופט בדימוס. היא פועלת בהתאם לנוהל עבודה, הקובע בין היתר את הכללים האלה:⁷⁹

בכל שנה הוועדה רשאית להחליט מה נושאי התמיכה, והם יפורסמו לציבור במסגרת הזמנה להגשת בקשות לתמיכה. תמיכה ניתנת רק למוסד ללא כוונת רווח הפעיל לפחות שנתיים ויש לו אישור ניהול תקין, שהשכר של עובדיו סביר בעיני הוועדה ושהמחזור הכספי השנתי שלו גדול מ-100,000 ש"ח. סכום ההקצבה המזערי הוא 10,000 ש"ח, ושיעור התמיכה הוא עד 50% מעלות הפרויקט, מלבד מקרים חריגים שבהם הוועדה רשאית לאשר מימון של עד 90% מעלות הפרויקט. על הוועדה להתייעץ עם ועדות התמיכה של משרדי הממשלה לפי תחומי המומחיות של כל משרד. העברת ההקצבות נעשית גם היא דרך משרדי הממשלה, אך היא איננה חלק מתקציב המדינה.

סכומי ההקצבות שהקצתה הוועדה בשנים האחרונות היו **67 מיליון ש"ח ב-2017**, **79 מיליון ש"ח ב-2018**, **40 מיליון ש"ח ב-2019** ו-**131 מיליון ב-2020**.⁸⁰

3.6 הקרן לניהול וחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות

בשנת 2017 הוקמה הקרן לניהול ולחלוקת כספים הנפסקים כסעד בתובענות ייצוגיות, שבה מתקבלים כספים שנפסקו כסעד לטובת הציבור או יתרות של פיצויים כספיים שלא חולקו ובית המשפט הורה להעביר לקרן.⁸¹ חלוקת הכספים בקרן נעשית על ידי ועדה המונה חמישה חברים: שופט בדימוס, נציג האפוטרופוס הכללי, נציג היועץ המשפטי לממשלה ושני נציגי ציבור. הוועדה

⁷⁷ הרשויות המעורבות כוללות את תשע הערים המעורבות ומועצות אזוריות שבשטחיהן יישובים יהודיים ולא יהודיים.

⁷⁸ משרד המשפטים, האפוטרופוס הכללי, [האפוטרופוס הכללי, הכנס הרשמי והרשם לענייני ירושה - סיכום פעילות 2018](#), 19 ביולי 2019.

⁷⁹ משרד המשפטים, האפוטרופוס הכללי, [נוהל עבודת הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה והליך קבלת כספי ההקצבות](#), 4 במרץ 2012.

⁸⁰ משרד המשפטים, האפוטרופוס הכללי, [החלטות ועדת עיזבונות](#), פורסם: 16 בספטמבר 2019.

⁸¹ סעיפים 20(א)(3), 20(ג) ו-27א לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

פועלת לפי נוהל עבודה שגובש על ידי שר המשפטים.⁸² בשנים 2017 ו-2018 הופקדו בקרן כ-38 מיליון ש"ח, ומהם הוקצו בשנת 2018 כ-14 מיליון ש"ח לרשויות מקומיות ומלכ"רים במסגרת קולות קוראים שפרסמה הקרן.⁸³

3.7 שירות לתועלת הציבור ועבודות שירות

אחת מדרכי הענישה שבית המשפט רשאי לקבוע למי שהורשע בעבירה ולא הוטל עליו עונש מאסר בפועל היא **צו שירות לתועלת הציבור (להלן: של"צ)**, דהיינו עבודות לתועלת הציבור הנעשות בשעות הפנאי שלו וללא שכר.⁸⁴ בשנת 2019 הוטלו 4,214 צווי שירות על מבוגרים המרצים את עונשם בכ-700 מסגרות,⁸⁵ בהיקף שבין 120 ל-150 שעות. בנוסף לכך מוטלים בכל שנה כ-2,000 צווי שירות לנוער, והם מבצעים בין 50 ל-100 שעות.⁸⁶ השירות מבוצע במגוון מסגרות, חלקן ציבוריות וחלקן עמותות וחברות לתועלת הציבור.⁸⁷ לפי נתונים אלה ניתן לאמוד את היקף שעות השל"צ **ביותר מ-700,000 שעות בשנה**, ולפי ערך שעה של שכר מינימום שעתו הן שוות ליותר מ-**20.4 מיליון ש"ח בשנה**.⁸⁸ שירות המבחן למבוגרים ושירות המבחן לנוער במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הם הגופים האמונים על הכנת התסקירים הממליצים על אופי השל"צ והיקף השעות שלו. על בסיס תסקירים אלו מוציא בית המשפט את צו השירות לתועלת הציבור. שירות המבחן אחראי גם על ארגון השל"צ והפיקוח עליו.⁸⁹

בית משפט שגזר על נאשם מאסר בפועל לתקופה שאינה עולה על שישה חדשים רשאי להחליט בגזר הדין שהנידון יישא את עונש המאסר, כולו או חלקו, **בעבודת שירות** (שבדומה לשל"צ, גם הן למטרות תועלת הציבור).⁹⁰ בניגוד לשירות לתועלת הציבור, המבוצע בזמן הפנוי, עבודות השירות מתבצעות חמישה ימים בשבוע במשך 8.5 שעות ביום. בחודש ממוצע מרצים את עונשם כ-1,900 עובדי שירות⁹¹ המועסקים בכ-500 מוסדות,⁹² ובהם מוסדות המדינה, רשויות מקומיות,

⁸² נוהל עבודת הוועדה לחלוקת כספים שנפסקו כסעד, י"פ התשע"ח 7694, עמ' 4867.

⁸³ דין וחשבון שנתי של פעילות הקרן לניהול וחלוקת כספים שנפסקו כסעד לפי חוק תובענות ייצוגיות, י"פ התש"ף 8477, עמ' 454.

⁸⁴ סעיפים 71 עד 171 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

⁸⁵ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דין וחשבון לשנת 2018, עמ' 73.

⁸⁶ משרד האוצר, מינהל הרכש הממשלתי, הפעלת מערך שירות לתועלת הציבור (של"צ) לבני נוער עוברי חוק בפריסה ארצית, פורסם: 3 באוגוסט 2020.

⁸⁷ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על בקשת חופש המידע, 10 באפריל 2016.

⁸⁸ עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁸⁹ פקודת המבחן [נוסח חדש], תשכ"ט-1969.

⁹⁰ סעיף 51 לחוק העונשין, תשל"ז-1977. ב-1 באפריל 2019 נכנסה לתוקף הוראת שעה לתקופה של שנתיים, ולפיה אפשר להמיר מאסר בפועל לתקופה של עד תשעה חודשים בעבודות שירות לתקופה זרה.

⁹¹ נורית יכימוביץ-כהן, סוגיות בכליאה בישראל, תרשים 5. מספר עובדי השירות הפעילים, ינואר-נובמבר 2019, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביוני 2020.

⁹² אתר שירות בתי הסוהר, עבודות שירות - יחידת ברקאי, כניסה: 2 באוגוסט 2020.

ניתן לאמוד את היקף שעות השל"צ ביותר מ-700,000 שעות בשנה, אשר לפי ערך שעה של שכר מינימום שעות שוות ליותר מ-20.4 מיליון ש"ח בשנה.

עמותות וחברות לתועלת הציבור.⁹³ לפי נתונים אלה, בשנה מבוצעים כ-22,800 חודשים של עבודות שירות, שלפי ערך שכר מינימום חודשי נאמדים ב-121 מיליון ש"ח. רשות בתי הסוהר היא האמונה על עבודות השירות, לרבות השמת עובדי השירות אצל המעסיקים, ארגון השירות ופיקוח.

4. המגזר השלישי בחברה הערבית

חלק מארגוני המגזר השלישי פועלים בעיקר או באופן בלעדי למען החברה הערבית בישראל, אולם קשה לאתר ולמפות אותם. לשם בחינה כללית של מאפייני ארגונים הפועלים בחברה הערבית מופו עמותות וחל"צ שלפי דיווחיהן לרשם העמותות פועלות בעיקר ביישובים ערביים.⁹⁴ אליהן נוספו עוד ארגונים הפועלים בחברה הערבית ביישובים מעורבים או ברמה הכלל-ארצית, על סמך מיפוי שנעשה במסגרת מחקר משנת 2019.⁹⁵ מתוך כ-42,000 מלכ"רים רשומים (המאוגדים כעמותות, חל"צ והקדשות ציבוריים, ללא אגודות ניות וסוגים אחרים של מלכ"רים), כ-3,000 סווגו כמלכ"רים הפועלים בחברה הערבית, מהם 1,111 מוגדרים כפעילים,⁹⁶ ומתוכם 922 מלכ"רים ערביים הגישו דיווח לרשם העמותות לשנת 2018. הנתונים בפרק זה מתבססים על הדיווחים של 922 המלכ"רים האלה.

922 המלכ"רים שנבחנו סווגו לשלושה סוגים:⁹⁷ מלכ"רים ציבוריים, יצרני שוק ומלכ"רים המשרתים משקי בית. בדומה לפרק 1 במסמך זה, **פרק זה יתייחס רק למלכ"רים ערביים המשרתים משקי בית כמגזר השלישי (להלן: מגזר שלישי ערבי)**. תרשימים 5א עד 5ד מציגים את התפלגות הארגונים, המתנדבים, ההכנסות והעובדים בשלושת סוגי המלכ"רים:

⁹³ [צו העונשין \(קביעת גופים אחרים וסוגי גופים לעניין עבודת שירות\)](#), התשע"ח-2017, ק"ת התשע"ח 7876, עמ' 148.

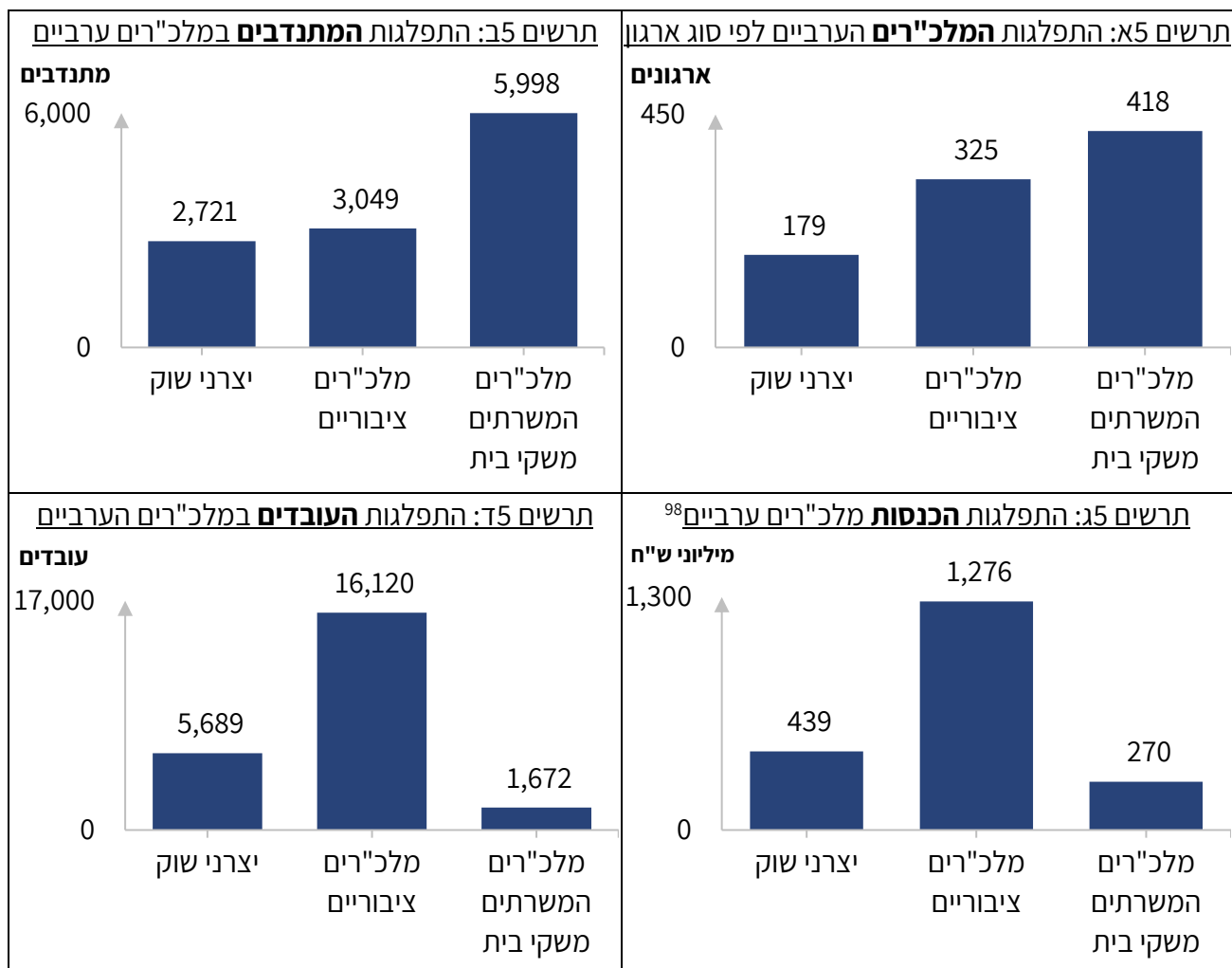
⁹⁴ משרד המשפטים, אתר גיידסטאר, [דוח העמותות של גיידסטאר](#), אוחזר: יולי 2020; הלמ"ס, [קובץ היישובים 2019](#), עודכן: 21 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁹⁵ פרופ' אמל ג'מאל ואחרים, [ארגונים ערביים פלסטיניים בחברה האזרחית בישראל](#), אוגוסט 2019.

⁹⁶ ארגונים פעילים מוגדרים ככאלה שהגישו דיווח כלשהו לרשם העמותות בשלוש השנים האחרונות (2016-2018).

⁹⁷ הסיווג נעשה באופן זהה לסיווג כלל המלכ"רים שהוצג בפרק 1 למסמך זה.

תרשים 5: התפלגות הארגונים, המתנדבים, ההכנסות והעובדים לפי סוגי המלכ"רים



אפשר לראות כי ארגוני המגזר השלישי הערבי (מלכ"רים המשרתים בית) הם כמחצית מכלל הארגונים (תרשים 5א) ומהמתנדבים (תרשים 5ב) במלכ"רים הערביים. לעומת זאת, כשני שלישים מההכנסות (תרשים 5ג) ומהעובדים (תרשים 5ד) במלכ"רים ערביים הם של מלכ"רים ציבוריים, ואילו ארגוני המגזר השלישי מהווים כ-14% מההכנסות וכ-7% מהעובדים בכלל המלכ"רים הערביים. כלומר המגזר השלישי הערבי מאופיין בארגונים רבים וקטנים המסתמכים בעיקר על מתנדבים ועל תרומות לקיום פעילותם.

בטבלה 4 מוצגת התפלגות ההכנסות של ארגוני המגזר השלישי הערבי לפי מקור ההכנסה בשנת 2018:

**המגזר השלישי
הערבי מאופיין
בארגונים רבים
וקטנים המסתמכים
בעיקר על מתנדבים
ועל תרומות לקיום
פעילותם.**

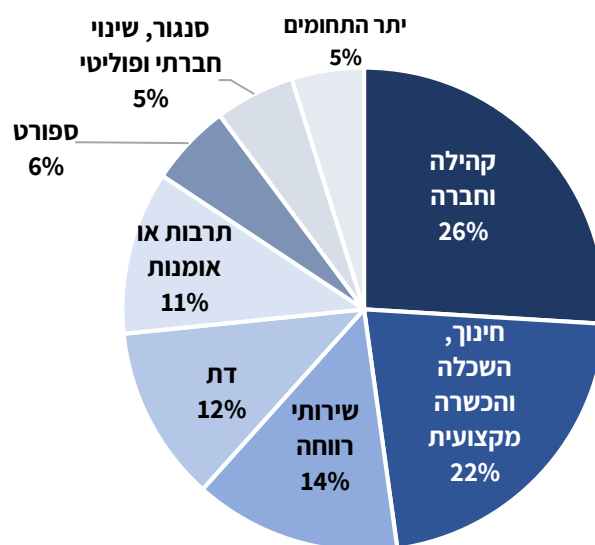
⁹⁸ נציין כי נתון ההכנסות מתייחס לכלל המלכ"רים כפי שהוצג בפרק 1, ולא רק לעמותות המגזר השלישי.

טבלה 4: מקורות ההכנסה של ארגוני המגזר השלישי הערבי (שנת 2018)⁹⁹

מקורות הכנסה	מיליוני ש"ח	שיעור מכלל ההכנסות
תרומות	193	71.4%
הכנסות אחרות	38	14.0%
הקצבות ממשלתיות	17	6.2%
מכירת שירותים לאחרים	9.5	3.5%
דמי חבר	5.8	2.2%
הקצבות מרשויות מקומיות	2.9	1.1%
הקצבות מאחרים	2.7	1.0%
מכירת שירותים לממשלה	1.5	0.5%
מכירת שירותים לרשויות מקומיות	0.5	0.2%
סך הכול הכנסות	270	100.0%

לפי הטבלה, הכנסות ארגוני המגזר השלישי הערבי בשנת 2018 היו כ-270 מיליון ש"ח. מקור ההכנסה העיקרי הוא תרומות – כ-193 מיליון ש"ח, שהם כ-71% מכלל ההכנסות של הארגונים; הכנסות מהממשלה היו כ-6.7% מהכנסות המגזר השלישי הערבי – כ-6.2% מהקצבות וכ-0.5% ממכירת שירותים; כ-8% מהארגונים דיווחו על הכנסות מהממשלה, וליתר הארגונים לא הייתה כל הכנסה מהממשלה; לכ-12% מהארגונים לא הייתה כל הכנסה ב-2018.

בתרשים 5 שלהלן מוצגת התפלגות ההכנסות של ארגוני המגזר השלישי הערבי לפי תחומי העיסוק המרכזיים שלהם, כפי שדווחו לרשם העמותות:

תרשים 5: התפלגות הכנסות ארגוני המגזר השלישי הערבי לפי תחום פעילות ראשי (שנת 2018)¹⁰⁰

⁹⁹ שי ולמר, מנהל פרויקט גיידסטאר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע. הסבר על מקורות ההכנסה של מלכ"רים [בפרק 1](#) של מסמך זה.

¹⁰⁰ שי ולמר, מנהל פרויקט גיידסטאר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ביולי 2020. עיבוד של מרכז המחקר והמידע. תחומי הפעילות מדווחים על ידי הארגונים עצמם ולכן עשויים שלא להיות מדויקים.

לפי התרשים, תחומי הפעילות הבולטים של ארגוני המגזר השלישי הערבי הם קהילה וחברה (26% מההכנסות); חינוך, השכלה והכשרה מקצועית (22% מההכנסות). התחומים הבאים בהיקפם הם שירותי רווחה, דת ותרבות או אומנות.

5. סיוע המדינה למגזר השלישי בעקבות משבר נגיף הקורונה

התפשטות נגיף הקורונה בישראל ובעולם הציבה בפני המגזר השלישי אתגרים וקשיים בקיום פעילותו השוטפת בשל הנחיות הריחוק החברתי, בידוד של עובדים ומתנדבים וסיבות נוספות. לצד זאת ניצבו ארגוני המגזר השלישי גם בפני אתגר פיננסי, הנובע בין היתר מחשש לירידה בהיקף התרומות והמתנדבים בעקבות משבר נגיף הקורונה,¹⁰¹ ירידה בהיקף מכירת השירותים ועיכוב תקציבים ממשלתיים כתוצאה מאי-אישור תקציב המדינה לשנת 2020.¹⁰² בנוסף לכך, ייתכן שההשלכות הכלכליות והחברתיות של המשבר יביאו לגידול בפניות של משקי בית לקבלת סיוע מארגוני מגזר שלישי בתחומים מסוימים. יש לציין כי ייתכן שההשפעות החברתיות והכלכליות של המשבר על ארגוני המגזר השלישי לא בהכרח באות לידי ביטוי במלואן כבר בתחילת המשבר ובמהלכו, וחלקן עשויות לבוא לידי ביטוי גם בשלבים מאוחרים יותר.

במרץ 2020 התכנס במשרד ראש-הממשלה שולחן עגול בין-מגזרי להתמודדות עם משבר הקורונה, שכלל נציגים מהמגזר הציבורי, מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי.¹⁰³ השולחן העגול שימש פלטפורמה להתייעצות עם המגזרים השונים במשק לגבי מענים נדרשים למשבר. **להלן יובאו כלי הסיוע העיקריים שהיו זמינים עבור המגזר השלישי.**

הפעולות העיקריות של הממשלה להתמודדות עם משבר הקורונה תוקצבו במסגרת התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה (להלן: התוכנית הכלכלית).¹⁰⁴ נכון לינואר 2021, **סך תקציב התוכנית הכלכלית הוא 208.3 מיליארד ש"ח**, ומהם 137.1 מיליארד ש"ח הוצאה ממשלתית מתקציב המדינה, 57.2 מיליארד ש"ח באשראי מדינה, 12 מיליארד ש"ח תשלום לעובדים בחל"ת ו-2 מיליארד ש"ח בעבור הטבה מוגדלת בהכרת פחת מואץ על ידי רשות

¹⁰¹ חגי כץ וגליה פיט, [תרומות והתנדבות בישראל בימי מגפת נגיף הקורונה – הגל השני](#), המכון למשפט ופילנתרופיה הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן אוניברסיטת תל אביב, אוקטובר 2020.

¹⁰² הכנסת ה-23, הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, פרוטוקול, [השפעת משבר הקורונה על המגזר השלישי](#), 5 באפריל 2020; הכנסת ה-23, ועדת הכספים, פרוטוקול, [התמודדות המגזר השלישי עם משבר הקורונה](#), 6 באפריל 2020; הכנסת ה-23, הוועדה המיוחדת לענייני רווחה ועבודה, פרוטוקול, [סיוע לעמותות המגזר השלישי למניעת קריסתן](#), 3 במאי 2020; הכנסת ה-23, ועדת הכספים, פרוטוקול, התמודדות המגזר השלישי עם משבר הקורונה, 11 במאי 2020; משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, השולחן העגול הבין-מגזרי להתמודדות עם משבר הקורונה, [סיכום דיון השולחן העגול מס' 1](#), 18 במרץ 2020.

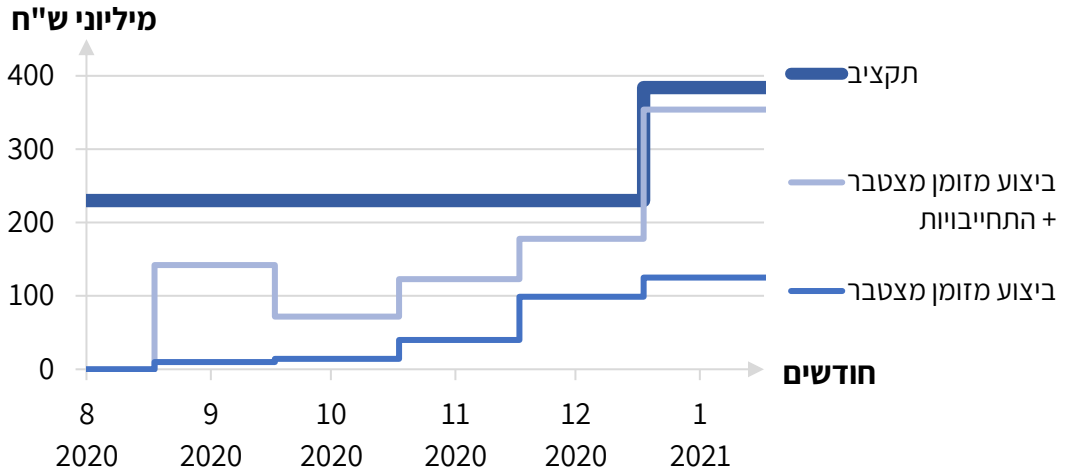
¹⁰³ משרד הראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, [השולחן העגול הבין-מגזרי להתמודדות עם משבר הקורונה](#), כניסה: 9 באוגוסט 2020. השולחן העגול במשרד ראש הממשלה הוקם ביולי 2008 בעקבות החלטה מס' 3190 של הממשלה ה-31 – יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי – התורמת להשגת מטרות ציבוריות.

¹⁰⁴ להרחבה: נתנאל יהושע קופראק, [ניתוח תקציבי של הצעת חוק-יסוד: משק המדינה \(תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020\) \(תיקון מס' 2\)](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביולי 2020.

הפעולות העיקריות של הממשלה להתמודדות עם משבר הקורונה תוקצבו במסגרת התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה. נכון לינואר 2021, סך תקציב התוכנית הכלכלית הוא 208.3 מיליארד ש"ח.

המיסים. ההוצאה הממשלתית מתקציב המדינה כוללת מסגרת תקציב של 384 מיליון ש"ח בעבור סיוע למגזר השלישי בשנים 2020 ו-2021,¹⁰⁵ וזאת בנוסף לסיוע שקיבל המגזר השלישי במסגרת הסיוע לכלל העסקים במשק, כמפורט בהמשך. בתקציב הסיוע הנוסף למגזר השלישי נכללים בין היתר קרן ממשלה-פילנתרופיה, תמיכה של משרד האוצר במוסדות ציבור שהכנסותיהם נפגעו וחבילת סיוע לעולם התרבות (יצוין שרוב מוסדות התרבות אינם משתייכים למגזר השלישי כהגדרתו במסמך זה).¹⁰⁶ ניצול התקציב לסיוע נוסף למגזר השלישי החל בפועל רק בחודש ספטמבר 2020; עד לסוף השנה, מתוך תכנון של 230 מיליון ש"ח לשנת 2020, בוצעו 99 מיליון ש"ח והוקמו התחייבויות בסך 79 מיליון ש"ח נוספים – שיעור ביצוע (כולל התחייבויות) של כ-77%. נציין כי שיעור הביצוע בשנת 2020 של כלל מרכיבי ההוצאה הממשלתית בתוכנית הכלכלית היה 86% (כולל התחייבויות).¹⁰⁷ בשנת 2021 הוגדלה המסגרת התקציבית של התוכנית הכלכלית ב-52.3 מיליארד ש"ח, ובמסגרת זו גדל התקציב לסיוע נוסף למגזר השלישי ל-384 מיליון ש"ח. נכון לינואר 2021 הביצוע המצטבר של התקציב הייעודי לסיוע למגזר השלישי היה 125 מיליון ש"ח במזומן ו-229 מיליון ש"ח התחייבויות – שיעור ביצוע כולל התחייבויות של 92%.¹⁰⁸ תרשים 6 מציג את התפתחות התקציב והביצוע המצטבר של הסיוע הנוסף למגזר השלישי בין אוגוסט 2020 לינואר 2021:

תרשים 6: תקציב וביצוע של הסיוע הנוסף למגזר השלישי במסגרת התוכנית הכלכלית¹⁰⁹



¹⁰⁵ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממיסים ינואר 2021](#), 7 בפברואר 2021.

¹⁰⁶ נספח א' סעיף ד' להחלטה 326 של הממשלה ה-35, [אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק-יסוד: משק המדינה \(תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020\)](#), 16 באוגוסט 2020.

¹⁰⁷ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממיסים – דצמבר 2020](#), 11 בינואר 2021, טבלה 2.4 – סיכום התוכנית הכלכלית בפילוח לסיווג הוצאה.

¹⁰⁸ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממיסים – ינואר 2021](#), 7 בפברואר 2021.

¹⁰⁹ משרד האוצר, [ביצוע תקציב והכנסות המדינה ממיסים](#) – חודשים אוגוסט 2020 עד ינואר 2021, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בתקציב הסיוע הנוסף למגזר השלישי נכללים בין היתר קרן ממשלה-פילנתרופיה, תמיכה של משרד האוצר במוסדות ציבור שהכנסותיהם נפגעו וחבילת סיוע לעולם התרבות (יצוין שרוב מוסדות התרבות אינם משתייכים למגזר השלישי כהגדרתו במסמך זה).

5.1 הלוואות בערבות מדינה¹¹⁰

קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות מדינה, המופעלת על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה והיחידה לערבויות מדינה באגף החשב הכללי במשרד האוצר, מסייעת לעסקים קטנים ובינוניים לקבל אשראי, אשר באופן רגיל לא בהכרח היה ניתן להם, או היה ניתן להם בריביות גבוהות יחסית.

המסלולים הרגילים של הקרן, שפעלו עוד לפני התפרצות נגיף הקורונה, מאפשרים לארגוני המגזר השלישי שהמחזור הכספי השנתי שלהם קטן מ-100 מיליון ש"ח לקחת הלוואה של חצי מיליון ש"ח או 8% מהמחזור השנתי שלהם (הגבוה ביניהם) לתקופה של חמש שנים, בכפוף להעמדת ביטחונות וערבות אישית.¹¹¹ הקרן מאפשרת לארגונים שיש להם התקשרות למכירת שירותים למדינה להעמיד אותה כערבות במקום ערבות אישית.

ביוני 2020 נפתח בקרן הלוואות בערבות מדינה מסלול ייעודי לעסקים בסיכון מוגבר. המסלול החדש נגיש גם לתאגידים עם מחזור כספי הגדול מ-100 מיליון ש"ח בשנה, ובתנאים נוחים יותר כגון ריבית נמוכה יותר, ביטחונות נמוכים יותר ואפשרות לדחיית התשלום הראשון עד שנה.¹¹²

5.2 מענק לעידוד תעסוקה

ב-16 ביוני 2020 אושר בכנסת **חוק מענק לעידוד תעסוקה (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש)**, התש"ף-2020, שלפיו מעסיקים שהגדילו את מצבת העובדים בהשוואה לחודש מאי או יוני 2020 יהיו זכאים למענק חודשי של 875 ש"ח או 1,875 ש"ח בעד כל "עובד מזכה" עד לחודש ספטמבר או אוקטובר 2020.¹¹³ הזכאות למענק חלה גם על ארגוני המגזר השלישי, למעט ארגונים שהם "גופים נתמכים" או "גופים מתוקצבים" לפי **חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985**, או מוסד חינוך שהממשלה משתתפת בלפחות 40% מתקציבו.

5.3 מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות ("פעימה שלישית")

ב-29 ביולי 2020 אושר בכנסת **חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה)**, התש"ף-2020. התוכנית כוללת מענק של רשות המיסים לסיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות (המכונה "פעימה שלישית").¹¹⁴ למענק זכאי, בין היתר, "מוסד

¹¹⁰ להרחבה: נעם בוטוש ומאיר אזנוקוט, [מדיניות סיוע לעסקים בישראל ובמדינות מפותחות בתקופת משבר נגיף הקורונה - סקירה וניתוח](#), 16 ביוני 2020, עמ' 33.

¹¹¹ [אתר קרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות מדינה](#), כניסה: 10 באוגוסט 2020.

¹¹² משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, [משבר הקורונה - מסלול מיוחד להלוואה בערבות מדינה](#), כניסה: 10 באוגוסט 2020.

¹¹³ [אתר המענק לעידוד תעסוקה](#), כניסה: 10 באוגוסט 2020.

¹¹⁴ למידע נוסף: נעם בוטוש, [תיאור המענקים לעסקים ולעצמאים שנפגעו ממשבר נגיף הקורונה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בנובמבר 2020.

ביוני 2020 נפתח בקרן הלוואות בערבות מדינה מסלול ייעודי לעסקים בסיכון מוגבר. המסלול החדש נגיש גם לתאגידים עם מחזור כספי הגדול מ-100 מיליון ש"ח בשנה ובתנאים נוחים יותר.

ציבור" (לפי ההגדרה בסעיף 9(2)(ב) בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]), העומד בתבחינים שונים, ובהם:

- לפחות שליש מהכנסותיו הן לא מתרומות, תמיכות לפי סעיף 3א או תמיכות של רשות מקומית;
- הכנסתו השנתית ממכירת שירותים הייתה בין 18,000 ש"ח ל-400 מיליון ש"ח;
- חלה ירידה של 25% לפחות במחזור העסקאות שלו בשנת 2020 לעומת השנה הקודמת. סכום המענק נע בין 3,000 ש"ח לחצי מיליון ש"ח, והוא מושפע בין היתר מהכנסות מוסד הציבור (ממכירת שירותים בלבד) בשנה הקודמת, מהירידה בהכנסות בשנת 2020 ומהירידה בהוצאות השכר של עובדים שפוטרו או הוצאו לחופשה ללא תשלום.¹¹⁵

5.4 סיוע דרך מנגנון תמיכות לפי סעיף 3א

- בשנה שבה חל תקציב המשכי, כמו שנת 2020, אי-אפשר לאשר תמיכות לפי סעיף 3א ללא אישור החשב הכללי, אולם אפשר לתת **מקדמות** על חשבון תמיכות שצפויות להיות מאושרות – עד 25% מסכום התמיכה הצפוי לכל נתמך¹¹⁶ או עד 70% באישור החשב הכללי.¹¹⁷ עד לחודש מרץ 2020 אישר החשב הכללי מקדמות לשנת 2020 בסך כ-500 מיליון ש"ח.¹¹⁸
- בסוף ספטמבר 2020, בעקבות תוספת של 11 מיליארד ש"ח לתקציב המשכי, פרסם החשב הכללי **אישור גורף למתן תמיכות בשנת 2020**.¹¹⁹ תוספת התקציב אפשרה למדינה להקצות תמיכות בהיקף דומה לשנת 2019 – כ-3 מיליארד ש"ח.¹²⁰
- **ניתנו הקלות בתנאי הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור (להלן: נוהל תמיכות)** בנושאים כגון שיעור הוצאות הנהלה וכלליות, הפחתת המימון התואם, שיעור הגירעון, הקלות בנושא אישור ניהול תקין ועוד. ההקלות חלות בשנים 2020-2021.¹²¹

¹¹⁵ [חוק התוכנית לסיוע כלכלי \(נגיף הקורונה החדש\) \(הוראת שעה\), התש"ף-2020](#), פרק ו': מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות; אתר רשות המיסים, [מענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות](#), כניסה: 12 באוגוסט 2020.

¹¹⁶ אפשר לתת מקדמות גם בשנה שבה יש תקציב מדינה מאושר ולא רק בשנה של תקציב המשכי.

¹¹⁷ סעיפים 27(ו) ו-32 לנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור, ו"פ התש"ף, 8480, עמ' 482.

¹¹⁸ מירב קדם, סגנית בכירה לחשב הכללי, החשב הכללי במשרד האוצר, [הודעת אגף החשב הכללי במשרד האוצר על הקלות וסיוע למוסדות ללא כוונת רווח](#), 22 במרץ 2020.

¹¹⁹ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הנחיות לביצוע התקציב בשנת 2020](#), 29 בספטמבר 2020.

¹²⁰ גל לבדו, מנהל תחום חינוך רווחה ומגזר שלישי, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 בדצמבר 2020.

¹²¹ [תיקון לנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב](#), ו"פ התשפ"א 9106, עמ' 2; [תיקון לנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור לפי חוק יסודות התקציב](#), ו"פ התשפ"א 9255, עמ' 1732.

- **תוקנו מבחני תמיכה** כך שגם ארגונים שפעילותם השתנתה או הופסקה יוכלו להיתמך, למשל ארגונים בתחום התרבות והספורט שפעילותם צומצמה באופן משמעותי.¹²²
- **פורסמו מבחני תמיכה** לפי סעיף 3א שמטרתם לסייע לארגוני המגזר השלישי לתת מענה לצרכים שעלו בעקבות משבר הקורונה, כגון סיוע טלפוני לאנשים במצוקה נפשית והפעלת מתנדבים בחקלאות.¹²³
- **קרן סיוע משותפת ממשלה-פילנתרופיה** – ב-15 ביולי 2020 פרסם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מבחן תמיכה לפי סעיף 3א, שמטרתו שמירה על המשכיות הפעילות ושימור התשתית הארגונית של מוסדות ציבור המעניקים שירותים חברתיים (חינוך בלתי פורמלי, שירות קהילתי, שירות סוציאלי או שירות טיפולי) ושאינם זכאים למענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות. הסיוע בסך כ-**53.3 מיליון ש"ח** ממומן מקרן משותפת לממשלה ולקרנות פילנתרופיות המשתתפות במימון של 25%.¹²⁴ תמיכה זו מנוהלת בצורה שונה מתמיכה רגילה לפי סעיף 3א בכך שנוהל תמיכות מחיל עליה כללים מקילים יותר, ובוועדת התמיכות יושב נציג של הקרנות הפילנתרופיות.¹²⁵ לפי דיווח ראשוני שנמסר לוועדת הכספים של הכנסת, עד ל-8 בפברואר 2021 הועברו כ-31.5 מיליון ש"ח לכ-400 עמותות, ויתרת הכספים צפויה לעבור עד מרץ 2021.¹²⁶
- **תמיכה של משרד האוצר בתקציב של 100 מיליון ש"ח** בארגונים ללא כוונת רווח שהכנסותיהם נפגעו ואינם זכאים למענק סיוע לעסקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות. תמיכה זו עוגנה בחוק התוכנית לסיוע כלכלי, שלפיו משרד האוצר נדרש לפרסם את מבחן התמיכה עד לסוף אוגוסט 2020.¹²⁷ בפועל הגשת בקשות לתמיכה זו התאפשרה רק מפברואר 2021.¹²⁸

¹²² אתר משרד המשפטים, מבחני תמיכה, [מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט לסיוע לגופי ספורט בשל אובדן הכנסה מכרטיסים ומנויים בגין השפעות נגיף הקורונה](#), 1 בנובמבר 2020; אתר משרד המשפטים, מבחני תמיכה, [מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט לסיוע למוסדות תרבות בשל השלכות נגיף הקורונה \(הוראת שעה\)](#), 1 באוקטובר 2020.

¹²³ דוגמאות למבחני התמיכה שצוינו: משרד החקלאות, [מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בפעילות חיונית דחופה של מתנדבים בעבודות חקלאיות \(הוראת שעה\)](#), 30 במרץ 2020; משרד הבריאות, [מבחני תמיכה במוסדות ציבור המעניקים סיוע וטיפול טלפוני ומקוון לאנשים במצוקה בתחום בריאות הנפש \(הוראת שעה בעניין נגיף הקורונה\)](#), 18 במרץ 2020.

¹²⁴ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [תמיכה בארגונים חברתיים שנפגעו בעקבות משבר הקורונה](#), 15 ביולי 2020.

¹²⁵ [מבחנים לחלוקת כספי תמיכה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לשמירה על המשכיות הפעילות ושימור התשתית הארגונית של מוסדות ציבור המעניקים שירות חברתי בשל השפעות נגיף הקורונה](#), י"פ התש"ף 8981, עמ' 7207.

¹²⁶ הכנסת ה-23, ועדת הכספים, פרוטוקול, [עיכוב בסיוע לעמותות המגזר השלישי בסך 100 מיליון שקלים](#), 8 בפברואר 2021.

¹²⁷ סעיף 31 [לחוק התוכנית לסיוע כלכלי \(נגיף הקורונה החדש\) \(הוראת שעה\)](#), התש"ף-2020.

¹²⁸ אתר משרד האוצר, [הגשת בקשה לקבלת מענק סיוע עבור מוסדות ציבור שמחזור הכנסותיהם נפגעו בשל ההשלכות הכלכליות של נגיף הקורונה](#), עודכן: 21 בפברואר 2021.

5.5 צעדים נוספים¹²⁹

- **רשם העמותות** – דחיית מועד הגשת דוחות שנתיים, השהיית הליכי פיקוח ואכיפה, מענה מקוון במקום קבלת קהל ועוד.¹³⁰ גם **רשות המיסים** דחתה את מועד הגשת הדוחות השנתיים של מלכ"רים למס הכנסה.¹³¹
- נעשתה פנייה פרטנית למשרדי הממשלה **לקיצור ימי האשראי** לעמותות (כלומר הקדמת מועד התשלום) עבור שירותים שניתנו או פעילויות שבוצעו.
- משרד הפנים פרסם תקנות שלפיהן יינתן **פטור מארנונה** בחודשים מרץ עד מאי 2020 לנכסים מהסוג שפעילותם נפגעה בשל ההגבלות.¹³² פטור זה חל גם על ארגוני המגזר השלישי במקרים שבהם הם מחזיקים בנכס מהסוג הזכאי לפטור זה.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – **פתיחה מחדש של מסגרות רווחה** תחת מגבלות. **שיפוי המסגרות** בגין עלויות נוספות שנוצרו כגון הוספת תקנים, חיטוי ומיגון ועוד.
- גובש מתווה **לדחיית תשלומי הלוואות** ללקוחות הבנקים בעידוד המפקחת על הבנקים בבנק ישראל. לפי המתווה, שפורסם בתחילת חודש מאי 2020 והיה בתוקף עד לסוף שנת 2020, עסקים שמחזורם הכספי הוא עד 25 מיליון ש"ח יכלו לדחות תשלומי אשראי עסקי עד שישה חודשים בהתאם לשיקול דעת הבנק, ללא עמלת דחייה ובאותו שיעור ריבית.¹³³ באוקטובר 2020 פורסם מתווה לדחיית תשלומי הלוואות גם ללקוחות חברות כרטיסי האשראי.¹³⁴
- הוועדה לחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות הקצתה 35.5 מיליון ש"ח לבתי חולים ולמלכ"רים בתחומי בריאות, רווחה וחינוך שנתנו מענה למשבר הקורונה, בעיקר לשם **רכישת ציוד**.¹³⁵ לצורך ביצוע הקצאות אלה תוקן נוהל הוועדה באופן זמני כדי לאפשר לוועדה להקצות עד 3 מיליון ש"ח לגוף בודד בהקצאה ישירה (כלומר ללא פרסום קול קורא).¹³⁶

¹²⁹ משרד הראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, [עדכונים בדבר מענים לצרכי המלכ"רים בעת במשבר הקורונה](#), 24 במרץ 2020;

משרד הראש הממשלה, אגף ממשל וחברה, [עדכון בנושא הקלות ומענים לעמותות וארגוני מגזר שלישי](#), 30 באפריל 2020.

¹³⁰ משרד המשפטים, רשות התאגידים, תמצית הקלות – יחידת רשם העמותות. הוגש כחומר רקע לדיון הוועדה המיוחדת לענייני רווחה ועבודה.

¹³¹ רשות המיסים בישראל, [רשות המיסים דוחה בחודשיים את מועד הגשת הדוחות השנתיים למס הכנסה](#), 22 במרץ 2020.

¹³² [תקנות הסדרים במשק המדינה \(הנחה מארנונה\) \(תיקון מס' 2\)](#).

¹³³ בנק ישראל, [הפיקוח על הבנקים מודיע כי המערכת הבנקאית מבצעת הארכה והרחבה נוספת של המתווה המקיף לדחיית תשלומי הלוואות בבנקאות](#), 29 בספטמבר 2020.

¹³⁴ בנק ישראל, [הפיקוח על הבנקים מודיע על מתווה שאומץ על ידי חברות כרטיסי האשראי לדחיית תשלומי הלוואות](#), 1 באוקטובר 2020.

¹³⁵ משרד המשפטים, הוועדה לחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות, [סיכום פעילות קרן תובענות ייצוגיות בתקופת משבר הקורונה](#).

¹³⁶ [תיקון נוהל עבודת הוועדה לחלוקת כספים שנפסקו כסעד](#), י"פ התש"ף 8773, עמ' 5212.

- באמצע יוני 2020 פרסמה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים תוכנית סיוע ל**מימון התאמות לעסקים** בעקבות נגיף הקורונה. במסגרת התוכנית, הסוכנות השתתפה בעלות התאמות של מבנים וריהוט או פלטפורמות למסחר מקוון, סליקה ושילוח. שיעור ההשתתפות היה 50% מהעלות ועד לתקרה של 5,000 ש"ח. תוכנית הסיוע הייתה זמינה לעסקים קטנים ובינוניים וגם למלכ"רים.¹³⁷

¹³⁷ משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, [קול קורא סיוע לעסקים קטנים ובינוניים להתמודדות עם השלכות התפשטות נגיף הקורונה](#), 14 ביוני 2020.

נספח 1 - כללי הקצאת תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב

כאמור, אחת הדרכים להעברת תקציב ממשלתי לגופים במגזר השלישי היא באמצעות תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, **התשמ"ה-1985** (להלן: סעיף 3א).¹³⁸ סעיף זה נוסף לראשונה לחוק יסודות התקציב בשנת 1992¹³⁹ והוא מהווה את המסגרת המשפטית להענקת תמיכות למוסדות ציבור על ידי המדינה. הכללים המסדירים את נושא התמיכות מופיעים בשלושה מקורות:

- **נוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור** (להלן: נוהל תמיכות).¹⁴⁰ בסעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב נקבע כי "שר האוצר יקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה". נוהל זה קובע כללים בכמה נושאים, ובהם אופן הגשת בקשות תמיכה, הרכב ועדת התמיכות ופעילותה, תשלום התמיכות, דיווח, פיקוח ובקרה וכללים להתנהלות המוסדות הנתמכים. הנוהל עודכן כמה פעמים לאורך השנים.
- **הוראות תכ"ם (תקנון כספים ומשק) של החשב הכללי במשרד האוצר**.¹⁴¹ אלה המטרות העיקריות של ההוראות:
 - להציג בפני משרדי הממשלה את תהליך הטיפול בתמיכות כספיות הניתנות למוסדות ציבור;
 - לקבוע כללים בנושאים שלגביהם נוהל תמיכות מפנה להוראות החשב הכללי (כגון סיווג הוצאות כהנהלה וכלליות, הגדלת תמיכה במהלך השנה ומסמכים שיש להגיש במסגרת בקשת תמיכה);
 - להנחות את משרדי הממשלה בעניין תמיכות כספיות הניתנות ל"גופים אחרים" (גופים שאינם עונים על ההגדרה של "מוסד ציבור": חברות פרטיות, רשויות מקומיות ופרטים).
- **הנחיה מס' 1.2005 של היועץ המשפטי לממשלה (תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב)**.¹⁴² מטרת ההנחיה, בין היתר, לרכז ולהעלות על הכתב את הכללים והעקרונות בנושא התמיכות שלא תמיד קיבלו ביטוי בנהלי התמיכה והמבחנים שהונהגו לאורך השנים. ההנחיה עוסקת בביאור הוראות החוק, בהליך קביעת מבחני התמיכה, בפיקוח ואכיפה ובסוגיות נוספות. ההנחיה באה להוסיף על נוהל התמיכות ועל הוראות החשב הכללי בנושא ולא לגרוע מהם.

¹³⁸ סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

¹³⁹ סעיף 1 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ב-1992.

¹⁴⁰ [נוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור](#), י"פ 8480, מיום 23 באוקטובר 2019.

¹⁴¹ אתר משרד האוצר, [הוראות תכ"ם \(הוראת תכ"ם 6. תמיכות\)](#), כניסה: 14 ביוני 2020.

¹⁴² היועץ המשפטי לממשלה, [הנחיה מס' 1.2005 - תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985](#), 22 במאי 2012.

להלן עיקרי ההוראות להקצאת תמיכות לפי סעיף 3א:

1. תקצוב תמיכות במוסדות ציבור בתקציב המדינה

סעיף 3א(ג) לחוק יסודות התקציב קובע ש"הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור". תקציב המדינה מאושר בכנסת ברמת הסעיף, תחום הפעולה והתוכנית התקציבית, שהן רמות כלליות של תקצוב שאינן מפורטת לכדי רמת התקנות התקציביות. תקציב התמיכות נקבע ברמות המפורטות יותר של התקציב, לרוב ברמת תקנות התקציב, הנקבעות על ידי משרד האוצר ולא מפורטות בחוק התקציב. במקרים מסוימים תקנה תקציבית עשויה לכלול סכום הוצאה לתמיכות יחד עם סכום הוצאה לנושאים אחרים. משרד האוצר מפרסם אילו תקנות תקציב מיועדות לתמיכות לפי סעיף 3א, וכאשר משרד ממשלתי מעוניין לפרסם מבחן תמיכה, הוא פונה ליועץ המשפטי לממשלה ומקבל את אישורו, כך שלמעשה תקציב התמיכות נקבע אד-הוק ובאופן פרטני לגבי כל מבחן תמיכה.¹⁴³

2. הכנת מבחני התמיכה

הסמכות לקבוע את המבחנים לחלוקת כספי התמיכה היא של הממונה על סעיף התקציב שממנו ניתנת התמיכה (השר הרלוונטי או מי שהשר מינה לכך). את טיוטת מבחן התמיכה מכין הגורם המקצועי במשרד הממשלתי בשיתוף היועץ המשפטי של המשרד.

מבחן התמיכה חייב לכלול **תנאי סף** שבהם צריך לעמוד מוסד הציבור הנתמך, וכן **אמות מידה** שלפיהן יחולק סכום התמיכה בין מוסדות הציבור המבקשים לקבל אותה. תנאי הסף ואמות המידה צריכים להיות כמותיים ומדידים ככל האפשר, כדי לאפשר בסיס אובייקטיבי להשוואה.

מבחן התמיכה יכול לכלול בנוסף **תנאים ודרישות שונים** בתחום המקצועי, למשל איכות הפעילות והיקפה, ובתחום המינהלי, למשל יעילות הפעילות, הפיקוח עליה ועמידת מוסד הציבור בכללי המינהל התקין. במסגרת זו רשאי המשרד הממשלתי לקבוע במבחן התמיכה תנאי סף ואמות מידה שמטרתם לקדם מטרות מסוימות של המשרד והממשלה, כגון ייצוג הולם של אוכלוסיות מסוימות בקרב עובדי מוסד הציבור והנגשת הפעילות הנתמכת לאוכלוסיות מסוימות.

מבחני תמיכה בתחומים מסוימים **מחייבים התייעצות** עם גופים נוספים. לדוגמה: מבחנים בתחום התרבות מחייבים התייעצות עם המועצה הישראלית לתרבות ואומנות;¹⁴⁴ תחום המוזיאונים מחייב התייעצות עם מועצת המוזיאונים;¹⁴⁵ תחום הקולנוע מחייב התייעצות עם

¹⁴³ עו"ד חנן ארליך, ממונה יועץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 14 ביולי 2020.

¹⁴⁴ [חוק התרבות והאומנות](#), התשס"ג-2002, סעיף 3(4).

¹⁴⁵ [חוק המוזיאונים](#), התשמ"ג-1983, סעיף 5(א).

תקציב התמיכות
נקבע ברמות
המפורטות יותר של
התקציב, לרוב ברמת
תקנות התקציב,
הנקבעות על ידי
משרד האוצר ולא
מפורטות בחוק
התקציב.

מבחן התמיכה חייב
לכלול תנאי סף
שבהם צריך לעמוד
מוסד הציבור
הנתמך, וכן אמות
מידה שלפיהן יחולק
סכום התמיכה בין
מוסדות הציבור
המבקשים לקבל את
אותה.

מועצת הקולנוע;¹⁴⁶ תחום הגנים הבוטניים מחייב התייעצות עם מועצת הגנים הבוטניים;¹⁴⁷ מבחנים לתמיכה בגופי ספורט מחייבים התייעצות עם המועצה הלאומית לספורט¹⁴⁸ וכיוצא באלה. המלצות הגופים אינן מחייבות, ומשרדי הממשלה רשאים לסטות מהן מטעמים ענייניים. לפי סעיף 3א, הכנת מבחן תמיכה מחייבת התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, שחוות דעתו מחייבת בענייני משפט.

התקנת מבחן תמיכה חדש, שינויו או ביטולו, מחייבים **בפרסום הודעה לציבור** לשם קבלת הערות. תקופת הפרסום לציבור תארך לפחות 14 יום, למעט בנסיבות מיוחדות ובאישור היועץ המשפטי לממשלה. עם קבלת הערות הציבור, המשרדים הממשלתיים מתבקשים לאשר בהודעה חוזרת את קבלתן.¹⁴⁹

3. לוחות הזמנים של בקשות תמיכה

לפי נוהל תמיכות, על המשרדים לפרסם הזמנות להגשת בקשות תמיכה עד 15 באוקטובר של השנה הקודמת לשנת התמיכה, לאפשר לפחות 45 יום ממועד פרסום ההזמנה עד למועד הגשת הבקשה לתמיכה ולאשר את הבקשות לתמיכה עד 31 בינואר של שנת התמיכה. ועדת התמיכות של המשרד והחשב הכללי רשאים לאשר חריגה מלוחות זמנים אלה.

4. סוגי גופים הרשאים לקבל תמיכה לפי סעיף 3א

סעיף 3א קובע שתמיכה תוענק למוסד ציבור, המוגדר באותו סעיף כ"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה", ובנוסף לכך עליו להיות מואגד. להגדרה זו עונים תאגידים ללא כוונת רווח, ובהם עמותות, חברות לתועלת הציבור (חל"צ), הקדשים, אגודות עותמניות וחברות ממשלתיות שאינן למטרות רווח.

סעיף 3א(י) מחריג מתחולתו את מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר ואת רשת מעיין החינוך התורני בארץ ישראל בני יוסף, וקובע שאלה יתקצבו מתקציב משרד החינוך למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות ועל פי קריטריונים ענייניים, אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל. סעיף 3א(ט) אף מחריג מתחולתו תאגידים שהוקמו בחוק, שגם הם לא יכולים לקבל תמיכה מתוקף סעיף 3א.

¹⁴⁶ [חוק הקולנוע](#), התשנ"ט-1999, סעיף 3(א)(2).

¹⁴⁷ [חוק גנים בוטניים](#), התשס"ו-2006, סעיף 12(א).

¹⁴⁸ [חוק להסדר ההימורים בספורט](#), תשכ"ז-1967, סעיף 19(ג).

¹⁴⁹ החלטה מס' 3190 של הממשלה ה-31, [יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי: התורם להגשת מטרות ציבוריות](#), סעיף ה'2, 24 בפברואר 2008.

בנוסף לסעיף 3א, הוראת תכ"ם 6.2.0.1, "תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים", מאפשרת למשרדי הממשלה להעניק תמיכות גם לגופים שאינם מוסדות ציבור (להלן: גופים אחרים). אלה הגופים המוגדרים "גופים אחרים": רשויות מקומיות, חברה בע"מ, שותפויות, אדם פרטי וכל גוף אחר שאינו מוגדר כמוסד ציבור לפי סעיף 3א ושאינו תאגיד שהוקם על פי חוק (תאגיד סטטוטורי).¹⁵⁰ במקרים שבהם גופים אחרים עוסקים בפעילות דומה לזו של מוסדות ציבור, הם רשאים לגשת למבחני תמיכה לפי סעיף 3א יחד עם מוסדות הציבור.

5. שיעור התמיכה

לפי סעיף 3א, סכום התמיכה לא יעלה על 90% מעלות הפעילות הנתמכת. לפי נהל תמיכות. את יתרת עלות הפעילות רשאי המוסד הנתמך לממן בכסף או בשווה כסף, כגון עבודת מתנדבים, אך עליו לעמוד בכמה תנאים, כגון רישום שווה הכסף בדוח הכספי של המוסד וששווי עבודת המתנדבים לא יעלה על שכר המינימום.

6. שיעור הוצאות הנהלה וכלליות

נוהל תמיכות מגביל את שיעור הוצאות הנהלה והוצאות הכלליות של מוסד הציבור הנתמך לפי הפירוט המופיע בטבלה 5:

טבלה 5: שיעור מרבי של הוצאות הנהלה וכלליות

על פי המחזור הכספי של המוסד הנתמך¹⁵¹

טווח הוצאות הנהלה וכלליות מרבי (מיליוני ש"ח)	שיעור שולי מרבי של הוצאות הנהלה וכלליות ביחס למחזור ההכנסות השנתי	מחזור הכנסות שנתי (מיליוני ש"ח)
עד 2.2	22.0%	עד 10
עד 4.5	15.5%	מעל 10 ועד ל-25
עד 7	10.0%	מעל 25 ועד ל-50
עד 9.2	8.5%	מעל 50 ועד ל-75
עד 11	7.5%	מעל 75 ועד ל-100
ומעלה 11	5.0%	מעל ל-100

הרכיבים הכלולים בהוצאות הנהלה וכלליות מפורטים בהוראות תכ"ם. חריגה מהסכומים המופיעים בטבלה מתאפשרת במקרים מסוימים המפורטים בנוהל תמיכות והוראות תכ"ם. כמו כן, אפשר לחרוג מסכומים אלה באישור ועדת התמיכות המשרדית, המוסמכת לאשר חריגה במקרים שייקבעו בהוראת תכ"ם (סעיף זה התווסף לנוהל תמיכות בסוף 2019, ונכון לאמצע שנת 2020 טרם פורסמה הוראת תכ"ם בנושא) או באישור ועדה מיוחדת של אגף החשב הכללי.

¹⁵⁰ משרד האוצר, החשב הכללי, הוראת תכ"ם מס' 6.2.0.1 – תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים, 23 במאי 2018.

¹⁵¹ הוראת תכ"ם 6.1.0.3 – הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות, 8 במאי 2014.

בשנים האחרונות דנה הוועדה המיוחדת של החשב הכללי בכ-15 בקשות בשנה לאישור חריגה בהוצאות הנהלה וכלליות ואישרה את רובן.¹⁵² לפי נוהל תמיכות, השכר המרבי של בעל תפקיד כלשהו במוסד הנתמך לא יעלה על 630,000 שקל בשנה.

7. נכסים נטו ביחס למחזור השנתי

לפי נוהל תמיכות, שיעור הנכסים נטו (נכסים פחות התחייבויות) של המוסד הנתמך ביחס למחזור השנתי שלו לא יהיה גדול מ-100% ולא יהיה קטן מ-50% (כלומר גירעון של לא יותר מ-50% מהמחזור השנתי). גם במקרה זה ועדת התמיכות של המשרד התומך רשאית לאשר חריגה.

8. מניעת כפל תמיכות

אסורה תמיכה בפעילות של מוסד ציבור אם הפעילות כבר נתמכת, מתוקצבת או משולמת במסגרת רכישת שירותים ממשרד ממשלתי אחר או אף מתקנה תקציבית אחרת באותו משרד, למעט תמיכה מוועדת העיזבונות. תמיכה כספית שהתקבלה במקביל לתמיכה שאיננה כספית, כגון הקצאת קרקע או כוח אדם, נחשבת גם היא לכפל תמיכה. מוסד ציבור רשאי להיתמך על ידי כמה גורמים במקביל רק בתנאי שהפעילות הנתמכת בידי כל אחד מהם היא שונה.

9. אישור ניהול תקין

מוסד ציבור חייב להחזיק באישור ניהול תקין כדי לקבל תמיכה. אישור ניהול תקין ניתן לעמותה או לחל"צ לאחר שהגישו לרשם העמותות מסמכים כגון דוחות שנתיים ופרוטוקול אספה כללית, ולכן הוא ניתן רק לאחר כשנתיים של פעילות.¹⁵³ נכון לאוקטובר 2020 יש אישור ניהול תקין לכ- **15,000 מתוך 43,000** עמותות, חל"צ והקדשות ציבוריים רשומים.¹⁵⁴

בשנים האחרונות
דנה הוועדה
המיוחדת של החשב
הכללי בכ-15 בקשות
בשנה לאישור חריגה
בהוצאות הנהלה
וכלליות ואישרה את
רובן.

¹⁵² גל לנדו, מנהל תחום חינוך רווחה ותמיכות, חטיבת המשרדים החברתיים באגף החשב הכללי, משרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 בפברואר 2020.

¹⁵³ אתר רשם העמותות וחל"צ, [אישור ניהול תקין לעמותה או לחברה לתועלת הציבור \(חל"צ\)](#), כניסה: 19 באוקטובר 2020.

¹⁵⁴ משרד המשפטים, [אתר גייזסטאר](#), אוחזר: 4 באוגוסט 2020.