

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7142/97

בג"ץ 7378/97

כבוד השופט מ' חשין  
כבוד השופט י' זמיר  
כבוד השופטת ד' ביניש

בפני:

1. מועצת תנועות-הנוער בישראל  
2. תנועת-הנוער העובד והלומד

העותרים בבג"ץ: 7142/97

הסתדרות הצופים העברים בישראל

העותרת בבג"ץ 7378/97:

נ ג ד

1. שר החינוך התרבות והספורט  
2. היועץ המשפטי לממשלה  
3. הסתדרות הצופים העברים בישראל

המשיבים בבג"ץ: 7142/97

1. שר החינוך, התרבות והספורט  
2. מועצת תנועות-הנוער בישראל  
3. הסתדרות הנוער העובד והלומד  
4. תנועת בני-עקיבא  
5. תנועת המחנות העולים  
6. תנועת-הנוער העובד הדתי  
7. תנועת-הנוער הציוני  
8. תנועת בית"ר  
9. תנועת השומר הצעיר  
10. תנועת מכבי הצעיר  
11. תנועת-הנוער הלאומי  
12. תנועת עזרא  
13. תנועת האיחוד החקלאי  
14. תנועת צעירי אגודת ישראל  
15. תנועת בנות אגודת ישראל  
16. השר לענייני דתות  
17. תנועת "צבאות השם"  
18. תנועת "פרחי הדגל"

המשיבים בבג"ץ: 7378/97

תשובה לצו על-תנאי וצו ביניים

י"ט בכסלו תשנ"ח (18.12.97)  
ב' בטבת תשנ"ח (31.12.97)  
י' בניסן תשנ"ח (6.4.98)

תאריכי הישיבות:

בשם העותרת 1 בבג"ץ 7142/97:  
בשם העותרת 2:

עו"ד שאול בצר  
עו"ד אביגדור פלדמן

בשם העותרת בבג"ץ 7378/97:

עו"ד ערן לב

בשם המשיבים 1-2 בבג"ץ 7142/97:  
בשם המשיבה 3:

עו"ד אסנת מנדל  
עו"ד ערן לב

בשם המשיבים 1 ו-16 בבג"ץ 7378/97:  
בשם המשיבה 2:  
בשם המשיבה 3:  
בשם המשיבה 4:  
בשם המשיבות 15 ו-18:

עו"ד אסנת מנדל  
עו"ד שאול בצר  
עו"ד אביגדור פלדמן  
עו"ד רנאטו יאראק  
עו"ד תומר מוסקוביץ

## פסק-דין

### השופט מ' חשין:

מאז בריאתה מצאה המדינה לחובה-לה להעניק תמיכה כספית לתנועות-הנוער בה. שירת הנוער היא "שיר עתידינו", והשקעה בילדים ובנערים - ידענו כולנו - היא השקעה שפירותיה יבשילו בבוא העת. מי שטרם בערב שבת יאכל בשבת.

דומה כי בנושא תמיכתה של המדינה בתנועות-הנוער היתה שנת 1997 שנה סוערת ורוגשת במיוחד; מכל-מקום, ככל שמערכת המשפט נדרשה להתערב ולפסוק את פסוקה. בבג"ץ 5290/97 עזרא - תנועת-הנוער החרדי לאומי בא"י נ' השר לענייני דתות (טרם פורסם) נדרשנו להכריע בנושא תמיכת המשרד לענייני דתות באירגונים תורניים ארציים לנוער ולילדים. עוד קולות המחלוקת בפרשת עזרא מהדהדים באוזנינו, וכבר נתבקשנו לדון בסוגיית תמיכתו של משרד החינוך, התרבות והספורט בפעולות ובמיפעלים של תנועות-הנוער: בג"ץ 8569/96 הסתדרות הנוער העובד והלומד נ' שר החינוך ובג"ץ 7631/97 מועצת תנועות-הנוער נ' שר החינוך (טרם פורסם). טרם נתנו מנוח לעט שבידנו והנה נדרשים אנו בשלישית לאותה סוגיה. ושוב מתייצבים לפנינו - במישרין ובעקיפין - משרד החינוך, התרבות והספורט והמשרד לענייני דתות. הידרשות אינטנסיבית זו לנושא תמיכת המדינה בתנועות-הנוער - והתמונה הנגלית לעינינו לאחר חקירה ודרישה - מעלה הרהורים נוגים באשר לנכונותם של המחזיקים במפתח-הכספת לסגל עצמם לאורחות של ממלכה מתוקנת.

2. הטענה המועלית בענייננו עתה הינה, בעיקרה, אותה טענה שהועלתה בעתירות הקודמות. עיקרה: רשויות המדינה לא עמדו בדרישות - בדרישות החוק ובדרישות המדיניות שנקבעה - שעה שהחליטו על הענקת

תמיכות לתנועות-הנוער; ביתר דיוק: שעה שהחליטו על דרכי חלוקתה של התמיכה הכוללת בין תנועות-הנוער השונות. על גודלה של עוגת התמיכה אין חילוקי-דיעות, אלא כך טוענות הן העותרות, כל אחת מהן ממקומה ובדרכה: פריסתה של העוגה לפרוסות לא נעשתה כדין; שאחרים קיבלו פרוסות גדולות מאלו שהיו ראויות להן, ואילו אנו זכינו לקבל פרוסות קטנות מאלו שהיינו ראויות להן. המשיב לעתירות, שר החינוך, התרבות והספורט (להלן נכנה אותו - משרד החינוך) כופר - למותר לומר - בטיעוני העותרות, ועלינו המלאכה להכריע בין הניצים.

3. עד שנבוא לדון בענייניהן של העותרות, הבה נפרוש לפנינו את הוראות הדין שלעניין. נצייד עצמנו בכלי-המשפט, נניח אותם באשפתנו, ועימהם נצא למסע.

### המארג הנורמטיבי הכללי

4. בפרשות עזרא והנוער העובד והלומד עמדנו על הדין ששרר בעבר ואשר נגזר עליו כרת; על הוראות-הדין השליטות כיום על ענייננו; והמתעניין יקרא ויידע. ומתוך שפטור בלא כלום אי-אפשר, נשוב ונעמוד בקצרה על עיקרי הדברים.

בעבר נהגה השיטה-לא-שיטה של "הכספים היחודיים": במשך שנים קבעו חוקי התקציב כי משרד פלוני יזכה בהקצבת כך-וכך מאות-אלפים או מיליונים של שקלים - והמשרד חילק אותם כספים כראות-עיניו וללא כל אמות-מידה ידועות. לימים החלו חוקי-התקציב קוראים בשמו של פלוני בן-פלוני, ובצד השם הוסיפו וקבעו כי זכאי הוא אותו פלוני בן-פלוני לתמיכה בסכום כזה-וכזה. על הרע הטמון בשיטה-לא-שיטה זו אין צורך להאריך דיבור: הירוקת גודשת את הבאר וממלאה היא אותה עד לשפתה. כך היה עד לשנת תשנ"ב1992-, עד לחקיקתו של סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה1985-. חוק יסודות התקציב בכללו יועד לשמש תשתית לחוקי התקציב המתקבלים מידי שנה בשנה. חוק זה, אין עניינו לא בשקלים ולא באגורות אלא ביסודות התקציב: בנורמות כלליות שיועדו להיות מוטמעות בכל חוק תקציב שייחקק בעתיד. וכחוק יסודות התקציב בכללו כן הוראת סעיף 3א בו, אף-זו יועדה להיטמע בכל חוק תקציב. עיקר הדברים בהוראת סעיף 3א הוא בהנהגת נורמת השוויון כנורמת-תשתית - אם תרצו: כנורמת-על - לכל מענקי-תמיכה שהמדינה אומרת להעניק בשיטחי-חיים אלה ואחרים.

ודוק: אין חוק יסודות התקציב מורה את המדינה כי תעניק או שלא-תעניק מענקי-תמיכה. כן אין הוא מצווה או מנחה את המדינה כי תזכה - או שלא-תזכה - פעילויות אלו ואחרות במענקי-תמיכה, ובאלו סכומי-כסף

תזכה, אם תזכה. כל שמורה אותנו החוק באשר לכך הוא, כי "חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור" (סעיף 3א(ב)) וכי "הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור" (סעיף 3א(ג)). מכאן: על דרך העיקרון, מוסמכת היא הכנסת לקבוע - מידי שנה בשנה - למי תעניק מענקי-תמיכה ואלו סכומי כסף תעניק, ובלבד שתקבע זאת "בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור". עיקר בהוראת סעיף 3א הוא בהעמדת עקרון השוויון כבריח-התיכון לכל מענקי המדינה. ובלשונה של הוראת סעיף 3א(ד) לחוק יסודות התקציב:

"הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מיבחנים שוויוניים".

מיבחני-שוויון אלה אמורים להיקבע מראש בידי הממונה על סעיף תקציב (השר שקבעה הממשלה או מי שהשר מינהו לכך) בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 3א(ה)), וחובה לפרסום ברשומות (סעיף 3א(ז)). עוד מורנו החוק (בסעיף 3א(ו)) כי שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל להגשת בקשות תמיכה ולדרכי הדיון בבקשות, וגם נוהל זה חייב פירסום ברשומות (סעיף 3א(ז)).

5. הנה-כי-כן, אין המדינה מותרת בהענקת מענקי-תמיכה אלא אם נקבע בסעיף התקציב שיועד לכך "סכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור", וסכום זה יחולק בין מוסדות הנמנים עם אותו "סוג" לפי "מיבחנים שוויוניים" שייקבעו מראש ואשר יפורסמו ברשומות. המפתח אשר יפתח את הכספת - אם תרצו: מילת-הקסם אשר תגולל את האבן מעל-פי מערת-הגנזים - הוא השוויון. שוויון, שוויון - ועוד פעם שוויון.

6. עד כאן - ראשי פרקים במארג הנורמטיבי הכללי החל על ענייננו. אשר לעתירות שלפנינו לגופן: כל אחת מן העתירות תוקפת את נושא מענקי-התמיכה מנקודת-ראות שונה מחברתה. החלטנו על שמיעת שתי העתירות בהמשך אחד, הואיל ולשתיים רקע משפטי ועובדתי משותף. ואולם עתה, בבואנו לנתח את טרזניותיהן של העותרות, יהא זה המועיל אם נדון בעתירותיהן בנפרד, בכל אחת מהן לעצמה. נפתח בעתירה שבבג"ץ 7378/97, היא עתירתה של הסתדרות הצופים העברים.

#### עתירתה של הסתדרות הצופים - המארג הנורמטיבי הספציפי:

#### שתי מערכות של נורמות

7. עתירתה של הסתדרות הצופים מסיבה עצמה על מענקי-כפל שתנועות-נוער אחרות זוכות בהם, לטענתה, שלא כדין ושלא-בצדק, גם ממשרד החינוך גם מן המשרד לענייני דתות. למותר לומר, כי מענקי-כפל אלה, כנטען, גורעים מן המענק שהסתדרות הצופים רואה עצמה ראויה לו, ומכאן זעקתה לפנינו. לבירורה של טענה זו ראוי כי נעמוד על שתי מערכות של נורמות החלות במקביל על הנושא - מכוחו של חוק יסודות התקציב - מערכת הנוהל הכללי ומערכת מיבחי-המהות. נעמוד על שתי מערכות אלו, אחת לאחת, ונפתח במערכת הנוהל.

8. מכוח סמכותו האמורה בסעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב (ראו פסקה 4 לעיל) קבע שר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל להגשתן של בקשות-תמיכה ולדרכי הדיון באותן בקשות. נוהל זה פורסם ברשומות כנדרש (יה"פ לשנת תשנ"ב, מס' 3986 מיום 26.3.92, 2569; יה"פ לשנת תשנ"ד, מס' 4241 מיום 21.8.94, 4716; יה"פ לשנת תשנ"ז, מס' 4484 מיום 28.1.97, 1710). עיקר לענייננו יימצא בסעיפים 8 ו-9 לנוהל, הקובעים לענייננו וזה לשונם:

#### 8. ריכוז התמיכות

8.1 תמיכה במוסד ציבור מסויים תינתן דרך כלל מאת משרד אחד המופקד על תחום הפעילות העיקרי של אותו מוסד ציבור, או על תחום הפעילות שלגביו מתבקשת התמיכה.

8.2 אפשר שתמיכה במוסד ציבור מסויים תינתן מאת יותר ממשרד אחד, במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר אותו מוסד ציבור פועל בהיקף ניכר בתחומים אחדים עליהם מופקדים משרדים אחדים, כגון חינוך ובריאות גם יחד.

8.3 בקשת תמיכה של מוסד ציבור תכלול פירוט של כל בקשות התמיכה הנוספות שהוגשו או יוגשו באותה שנת תקציב למשרדים אחרים, לרשויות מקומיות או לגופים ציבוריים אחרים.

8.4 יושבי ראש של ועדות התמיכות להן הוגשו, או אמורות להיות מוגשות בקשות לתמיכה של אותו מוסד ציבור, יתאמו ביניהם את מתן התמיכה והיקפה, כדי למנוע כפילות בטיפול או תמיכת יתר; לצורך זה יקבל יושב ראש של ועדת תמיכות, לפני אישור התמיכה, מן המשרדים האחרים התומכים באותו מוסד ציבור, הודעה בדבר שיעור תמיכתם באותו מוסד ודו"ח הפיקוח על אותו מוסד לשנה הקודמת.

....

#### 9. הנחיות לוועדת תמיכות

9.1 ועדת תמיכות תפעל לפי נוהל זה, ותביא בחשבון את מידת התמיכה הניתנת למוסד הציבור המבקש ממקורות ציבוריים אחרים.

"....."

המגמה העקרונית של הוראות-הנוהל היא, שתמיכת-מענק למוסד ציבורי מסויים - לענייננו: לתנועות-נוער - תינתן מאת משרד-ממשלה אחד ולא תפזר עצמה בין משרדי-ממשלה אחדים. והמשרד הוא המשרד "המופקד על תחום הפעילות העיקרי של אותו מוסד ציבור, או על תחום הפעילות שלגביו מתבקשת התמיכה". ואולם, "במקרים יוצאים-מן-הכלל, כאשר אותו מוסד ציבור פועל בהיקף ניכר בתחומים אחדים עליהם מופקדים משרדים אחדים...", "במקרים יוצאים-מן-הכלל אלה שומה על בעלי הסמכות "למנוע כפילות בטיפול או תמיכת יתר". כן שומה עליה על ועדת התמיכות - בדונה בבקשה של מוסד פלוני - כי "תביא בחשבון את מידת התמיכה הניתנת למוסד הציבור המבקש ממקורות ציבוריים אחרים".

9. על-פי הוראות הנוהל, ראוי היה כי תנועות-הנוער למיניהן - כולן עד-לאחת - תזכינה למענקי-תמיכה ממשרד-ממשלה אחד בלבד. בענייננו נצביע על משרד החינוך כמשרד "המופקד על תחום הפעילות העיקרי" של תנועות-הנוער. לצערנו לא כך הוא. אכן, פיזור התמיכה בין משרדי הממשלה הוא אף שהוליד את הסיכוסך שלפנינו, ואפשר ניתן היה לחסוך טירדה וטורח לו נהגו משרדי הממשלה על-פי הסדר הטוב והראוי.

ואולם פיזור זה של מענקי-תמיכה בין משרדי הממשלה השונים (וכפי שנראה בהמשך דברינו, אין המדובר אך במשרד החינוך ובמשרד לענייני דתות) נאסור עליו כי יטוח את עינינו מראות כי מדברים אנו במדינה אחת המחזיקה בבית-גנזים אחד. בהלכנו על דרך המענקים נשמור ונקפיד לצעוד אחרי עמוד-האש ועמוד-הענן - לא הימין ולא השמאל; ועמוד זה הוא עקרון-תשתית - ובתוארו האחר: עקרון-העל - של השוויון. השוויון בין שווים, השוויון המהותי בין מי שראוי ונכון לראותם כשווים. משרדי-הממשלה אין הם נחלות פרטיות של העומדים בראשם, ופיזור מענקי-התמיכה ביניהם אסור לו שיביא למענקי-כפל בלתי-ראויים. הוראות הנוהל אומרות למנוע "תמיכת יתר", ותמיכת-יתר פירושה הוא: תמיכה שיש בה סטיה מעקרון השוויון; תמיכה העולה על התמיכה שתנועת-נוער פלונית היתה זוכה בה לו ניתנו מענקי-התמיכה בידי משרד-ממשלה אחד על-פי עקרון השוויון; תמיכה העולה בשיעורה על תחזית ההוצאה. הוראות הנוהל, כפי שראינו, מדברות אף בקבלת תמיכה "ממקורות ציבוריים אחרים", ובנושא זה נוסף ונבאר בהמשך דברינו.

10. עד כאן - המערכת הנורמטיבית האחת החלה על מענקי-כפל, היא מערכת הנוהל הכללי. המערכת הנורמטיבית השניה החלה על מענקי-כפל - קבעה שר החינוך במיבחני המהות להענקת-תמיכה, ולאלה ניפנה עתה.

11. כמיצוטה של הוראת סעיף 3א(ה) לחוק יסודות התקציב קבע שר החינוך מיבחנים לחלוקת תמיכה בין תנועות-הנוער לשנת 1997. שם המיבחנים הוא: "מיבחנים נוספים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד

החינוך, התרבות והספורט במוסדות ציבור", וכהוראת סעיף 3א(ז) לחוק יסודות התקציב פורסמו מיבחנים אלה ברשומות: יה"פ לשנת תשנ"ז, מס' 4451 מיום 24.10.96, 307. מתוך מיבחנים אלה ענייננו בפרק שעניינו "פעולות ומיפעלים של תנועות-הנוער". המיבחנים קובעים תנאים אלה-ואחרים לקבלתה של הענקת-תמיכה על-פיהם, אך אנו לא נעסיק עצמנו אלא באותם מיבחני-מישנה עליהם נחלקו בעלי-הדין, אותם מיבחנים שעניינם מענקי-כפל.

12. מדברים אנו בפרק ה' למיבחני התמיכה שלשנת 1997 (כותרתו: "עקרונות נוהליים נוספים"),

בפיסקה (11) בו הקובעת וזו לשונה:

"(11). לשם הבטחת שוויון בתמיכת המדינה בתנועות-הנוער השונות, על ידי השתתפות תקציבית של משרדי ממשלה שונים, תנועה שתקבל תמיכה ממשרד ממשלתי נוסף בשל פעילותה כתנועת-נוער, תובא תמיכה כאמור בחשבון במלואה, לצורך קביעת גובה התמיכה לה תהיה התנועה זכאית לפי מבחן זה";

הוראה זו שבמיבחני-התמיכה, תכליתה היא אותה תכלית של פסקאות 8 ו-9 להוראות הנוהל הכלליות, לאמור, מניעתה של תמיכת-כפל לאותו גוף או בגין אותה פעילות. תופעה זו של תמיכת-כפל מקורה הוא, בין השאר - כפי שראינו - בפיצול הסמכות להעניק תמיכות בין משרדי הממשלה השונים, ולעיתים אף בפיצול הסמכות לקבלת מענק בין מיבחני-תמיכה החופפים אלה את אלה, ולו בחלקם, בגידרו של אותו משרד. הכל יסכימו כי תמיכת-כפל אינה רצויה ואינה ראויה כתופעה לעצמה. וביודענו כי אין הקומץ משביע את הארי - וכי לעולם לא יזכו מקבלי-התמיכות לקבל את כל שברצונם לקבל - נדע אף זאת, שתמיכת-כפל פוגעת אנושות בעקרון השוויון, הוא העיקרון שעליו ניבנה כל מערך התמיכות האלו כולו.

13. הוראת פסקה (11) לגופה מצווה אותנו - לקיומו ולהבטחתו של עקרון השוויון בחלוקת-התמיכה בין

תנועות-הנוער השונות - כי בבואו להעניק תמיכה לתנועת-נוער פלונית, שומה עליו על משרד החינוך לנכות "במלואה" תמיכה שאותה תנועת-נוער מקבלת ממשרד ממשלה נוסף "בשל פעילותה כתנועת-נוער". הוראה זו כינויה בעגת-התמיכות הוא "סעיף האיגום" (מלשון אגם-מים), ותכליתה נלמדת מעצמה: אָגוּם את כל תמיכות משרדי הממשלה אל בקעה אחת; ברר אם עברת על לאו של תמיכת-כפל; ומשתתגלה לעיניך תמיכת-כפל, נא-עשה למניעתה. להשלמה נוסיף ונזכיר את פסקה (12), הבאה בסמוך לפסקה (11). עניינה של זו הוא בתמיכה שתנועת-נוער זוכה בה מ"מקורות ציבוריים אחרים", ולשונה רצה כך:

"(12) היקף תמיכת המשרד ייקבע תוך התחשבות בהכנסות שמקבלת התנועה ממקורות ציבוריים אחרים, כגון: הסוכנות היהודית, ההסתדרות, רשויות מקומיות, מפלגות וכיוצא באלה."

בהוראה זו נדוש בהמשך דברינו, ולענייננו עתה אמרנו אך להשוות לשון ללשון - לשון פיסקה (11) ללשון פיסקה (12) - כדי ללמוד ולידע כי להבדיל מהניכוי המלא של מקורות תמיכה פנים-ממשלה, ניכוי תמיכה ממקורות ציבוריים אחרים יכול שיהא ניכוי חלקי בלבד.

14. עד כאן - המארג הנורמטיבי הספציפי לענין עתירתה של ההסתדרות הצופים. על רקע הוראות הדין הכלליות והספציפיות, הבה נעבור עתה אל עתירתה של ההסתדרות הצופים.

#### עתירתה של ההסתדרות הצופים - עיקרי העובדות שלעניין

15. היה זה, כמסתבר, בתחילתה של שנת 1997 - היא השנה שלענייננו - שתנועות-הנוער, בהן ההסתדרות הצופים, הגישו בקשות לקבלתם של מענקי-תמיכה ממשרד החינוך. לאחר עבור כמחצית השנה, ביום 25 ביוני 1997, כתב משרד החינוך לתנועות-הנוער והודיען מה שיעור תמיכה זכאיות הן לו לאותה שנה. לאחר כשישה שבועות נוספים, ביום 11 באוגוסט 1997, הוסיף המשרד וכתב לאותן תנועות-נוער שנמצאו זכאיות לתמיכה - בהן ההסתדרות הצופים - כי עליהן להודיע למשרד אם אושרה להן "תמיכה לשנת 1997 ממשרדי ממשלה אחרים, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים כגון: הסוכנות היהודית, ההסתדרות וכו".

16. על יסוד כל הנתונים שנאספו מתנועות-הנוער וממשרדי הממשלה השונים, החליטה ועדת התמיכות של משרד החינוך - ביום 30 בנובמבר 1997 - להחיל את הוראת-האיגום על תנועות-הנוער, קרא: לנכות ממענקי-התמיכה שתנועות-הנוער היו אמורות לזכות בהם ממשרד החינוך, מענקים שאותן תנועות-נוער זכו לקבלם ממשרדי הממשלה האחרים, בהם מן המשרד לענייני דתות, מן המשרד לאיכות הסביבה, ממשרד הקליטה וממשרד המדע. למותר לומר כי החלטה של הוראת-האיגום הביאה לא אך להפחתת המענקים שתנועות-נוער אלו ואחרות זכו בהם ממשרד החינוך, אלא - במקביל - להוספה למענקים שתנועות-נוער אחרות זכו לקבל ממשרד החינוך, והן אותן תנועות-נוער שלא זכו לקבל מענקים ממשרדי ממשלה אחרים, או שזכו לקבל ממשרדי ממשלה אחרים מענקים פחותים מחברותיהן.

17. למותר לומר כי החלטה של הוראת-האיגום לא היתה לרצון למיקצת מתנועות-הנוער - אלו תנועות שזכו למענקים גבוהים ממשרדי ממשלה אחרים - ובראש אלו העמידה עצמה המשיבה מס' 4, היא תנועת בני-



עקיבא בישראל. לא ייפלא איפוא כי תנועת בני-עקיבא עשתה כמיטבה להעביר מעליה את רוע הגזירה, למיצער ככל שהמדובר במענקים שתנועה זו זכתה לקבל - כתנועת-נוער דתית - מן המשרד לענייני דתות.

מאמציה של תנועת בני-עקיבא העלו פרי הילולים, ובמהירות שלא הורגלנו בה בפעילותם של משרדי הממשלה. היה זה, כאמור, ביום 30 בנובמבר שוועדת התמיכות של משרד החינוך החליטה להחיל על תנועת בני-עקיבא את הוראת האיגום. לא יצאו אלא ארבעה ימים בלבד מיום החלטת-האיגום, וביום 4 בדצמבר הפכה ועדת התמיכות את הקערה על-פיה, בהחליטה "לבטל את החלטת ועדת התמיכות מיום 30.11.97 בכל הנוגע להתחשבות בתמיכות של משרד הדתות. ובהתאם לכך מחליטה ועדת התמיכות לא להתחשב גם בתמיכות של המשרד לאיכות הסביבה, משרד הקליטה ומשרד המדע...".

18. החלטת ה-4 בדצמבר גרמה לתזוזת-יבשות במענקי משרד החינוך, בשנותה באורח מהותי את חישובי המענקים לתנועות-הנוער השונות. מסתבר כי השינוי היה בהיקף של מאות-אלפי ש"ח: אלו תנועות-נוער מעלה אלו תנועות-נוער מטה. עיון מקרוב בנתונים ילמדנו כי עיקר המהפיכה היה בביטול האיגום-הקיזוז של מענקי המשרד לענייני דתות. עקב ההחלטה החדשה, זכו מרבית תנועות-הנוער הדתיות - בראשן תנועת בני-עקיבא - בתוספת מסיבית של מענק, ואילו תנועות-הנוער שאינן-דתיות (למעט תנועת-הנוער העובד הלאומי) חוייבו בגריעה מסיבית מן המענקים שהיו אמורות לזכות בהם.

כך מצאה עצמה תנועת הצופים, לפתע, בגריעה של מאות אלפי ש"ח (כ-580,000 ש"ח), ועל-כך קפץ רוגזה. מכאן עתירתה לבית המשפט, ובקשתה היא כי נורה על ביטול ההחלטה שמיום 4 בדצמבר 1997 ועל החזרת ההחלטה שמיום 30 בנובמבר 1997 על-כנה.

19. החלטתה של ועדת התמיכות היא העומדת לפנינו לדיון, והשאלה הנשאלת היא: האם החלטה זו בדין יסודה, אם לאו? לכאורה, צדקה ועדת התמיכות בהחלטתה הראשונה - זו החלטת-הקיזוז - ולא צדקה בהחלטתה השניה - זו ההחלטה שביטלה את החלטת-הקיזוז. שהרי בהחלטה הראשונה לא עשתה ועדת התמיכות אלא ליישום מיבחני-התמיכה: תנועת-הנוער בני-עקיבא זכתה במענק-תמיכה מאת משרד החינוך כתנועת-נוער, ובה-בעת זכתה בתמיכה מאת המשרד לענייני דתות כ"אירגון ארצי לילדים ונוער"; והוראת האיגום במיבחני התמיכה של משרד החינוך (ובדומה לה, הוראת-האיגום שבהוראות-הנוהל) מורה אותנו כי במקום שתנועת-נוער מקבלת תמיכה ממשרד החינוך ובה-בעת ממשרד ממשלתי אחר אף-הוא "בשל פעילותה כתנועת-נוער", כי-אז "תובא תמיכה כאמור בחשבון במלואה, לצורך קביעת גובה התמיכה לה תהיה התנועה זכאית לפי מיבחן זה".

על-שום-מה ולמה, איפוא, הפכה ועדת התמיכות את הקערה על-פיה? לענין זה שומה עלינו לבחון אירועים שהיו בין יום ההחלטה הראשונה, יום ה- 30 בנובמבר, לבין יום ההחלטה השניה, יום ה- 4 בדצמבר.

### כיצד בוטלה החלטת ה-30 בנובמבר

20. תנועת בני-עקיבא עשתה, כאמור, כמיטבה להביא לביטולה של החלטת יום ה- 30 בנובמבר. כך מצאנו את שני סגני השר לענייני דתות, סגן השר הרב אריה גמליאל וסגן השר יגאל ביבי, כותבים - ביום 2 בדצמבר 1997 - מכתב שתכליתו ביטול החלטת-האיגום מיום 30 בנובמבר. וזו לשון המכתב שנמענו הוא "מר זבולון המר - שר החינוך/הדתות":

#### "הנדון: תקציב בני עקיבא במשרד לענייני דתות"

הרינו להבהיר בזאת כי בהתאם לקריטריונים של ארגוני ילדים ונוער...הרי שתמיכת המשרד בסעיף זה הינה עבור הפעילות התורנית שמתקיימת ע"י הארגון דהיינו עבור צרכי דת כגון: אחזקת בתי הכנסת מקומות תפילה סידורים תיקון ספרי תורה וביטוחם, ספריות תורניות, משגיחי כשרות במחנות הקיץ, רבני מחנות וכדומה, כמו כן כפי שהובהר בקריטריונים הנ"ל תקציב זה אינו מיועד לפעילות השוטפת הממומנת ע"י משרדי ממשלה אחרים.

אופן חישוב ההקצבה נעשה לפי מס' הסניפים והחניכים ואינו מיועד לפעילות השוטפת של החניכים והסניפים.

בברכה,

יגאל ביבי

הרב אריה גמליאל

לטענת שני סגני השר, איפוא, אין תמיכת המשרד לענייני דתות ניתנת לתנועת בני-עקיבא (וכמותה לתנועות-נוער דתיות אחרות) "בשל פעילותה כתנועת-נוער" - כהוראת האיגום במיבחי-התמיכה של משרד החינוך - אלא "עבור הפעילות התורנית שמתקיימת ע"י הארגון דהיינו עבור צרכי דת". משרדי ממשלה אחרים - לענייננו: משרד החינוך - נותנים מענקי תמיכה ל"פעילות השוטפת" של תנועות-הנוער, ואילו המשרד לענייני דתות נותן מענקי-תמיכה לתנועות-הנוער "עבור צרכי דת" יחודיים.

21. מכתב סגני השר לענייני דתות מיום 2 בדצמבר הונח על שולחנו של המישנה ליועץ המשפטי לממשלה. למחרת היום - ביום 3 בדצמבר 1997 - כתב המישנה ליועץ המשפטי חוות-דעת המאששת, לכאורה, את מכתבם של שני סגני השר לענייני דתות, והקובעת כי יש לבטל את החלטת-האיגום מיום 30 בנובמבר.

בחוות-דעתו עומד המישנה ליועץ המשפטי על הוראת-האיגום במיבחי משרד החינוך, בהדגישו כי ייעשה איגום מקום שתנועת-נוער מקבלת ממשרד ממשלה אחר תמיכה "בשל פעילותה כתנועת-נוער". שלא כמותה היא תמיכה הניתנת לתנועת-נוער "עבור פעילות אחרת וצרכים אחרים, שאינם קשורים לפעילותה הרגילה והשוטפת כתנועת-נוער". תמיכה מעין-זו לא תובא בחשבון לעת מתן תמיכה בידי משרד החינוך, ולא תהא בת-קיומ. והנה, כך קובע המישנה ליועץ המשפטי:

"לפי מבחני התמיכה של משרד הדתות בנושא 'ארגון ארצי לילדים ונוער', זכאים ארגוני נוער דתיים, העונים על התנאים המנויים שם, לקבל תמיכה 'עבור הפעילות התורנית שמתקיימת על-ידי הארגונים ולא עבור הפעילות השוטפת הממומנת על-ידי משרדי ממשלה אחרים'.

על-כן, בכל הנוגע לתמיכה בתנועות-נוער על-ידי משרד החינוך, עליו להתחשב בתמיכה שמקבלת תנועת-נוער מהמשרד לעניי דתות מקום שהתמיכה ניתנת לה 'בשל פעילותה כתנועת-נוער'. מקום שהתמיכה ניתנה עבור פעילות תורנית שאינה במסגרת הפעילות השוטפת כתנועת-נוער, אין משרד החינוך צריך להתחשב בה."

בעניין של תנועות-הנוער הדתיות, כך ממשיך המישנה ליועץ המשפטי וקובע - על סמך מכתבם של סגני השר - מזכה המשרד לענייני דתות את תנועות-הנוער הדתיות במענק עבור "פעילות יחודית נוספת", ומענק זה אל-לולמשרד החינוך לנכות ממענק שנותן הוא:

"לפיכך, מקום שתנועת-נוער מקבלת מהמשרד לענייני דתות תמיכה עבור פעילות יחודית נוספת של תנועת-הנוער כארגון נוער דתי, הגוררת עלויות נוספות כגון: רכישת ספר תורה וסידורים, תיקון ספרי תורה וביטוחם, הקמה ותחזוקה של בתי כנסת, מימון נוכחות רבנים ומשגיחי כשרות ורבנים במחנות קיץ - אין על משרד החינוך להביא בחשבון תמיכה זו לצורך קביעת גובה התמיכה לה תהא זכאית תנועת-הנוער במסגרת מבחני משרד החינוך".

ומנגד:

"לעומת זאת, תמיכה הניתנת לתנועת-נוער בעקבות פעילות הסברה בנושאי יהדות, אמונה או מורשת ישראל, שהיו חלק מנושאי התמיכה של מבחני משרד הדתות הקודמים לארגונים דתיים לילדים ונוער (י"פ 4322, כ"ח בתמוז התשנ"ה), הינה תמיכה בתנועת-הנוער 'בשל פעילותה כתנועת-נוער', ועל משרד החינוך להביאה בחשבון במלואה לצורך קביעת גובה תמיכתו בתנועת-הנוער. פעילות הסברה בנושאי ערכים היא פעילות רגילה ושוטפת של תנועת-נוער, ואחת היא אם נושא פעילות ההסברה הוא בתחומי היהדות או בתחומים אחרים."

ובהמשך:

"פעילות הסברה בנושאי יהדות, אמונה או מורשת ישראל היא חלק מפעילותה הרגילה של תנועת-נוער".

המישנה ליועץ המשפטי מזכיר את מכתבם של סגני השר, ובהסתמכו עליו כך הוא אומר:

"הועבר אלינו מכתבם המשותף של שני סגני השר לענייני דתות מיום 2.12.97, המבקש להבהיר, תמיכתו של המשרד בארגוני נוער דתיים הינה אכן עבור צרכי דת יחודיים כמתואר לעיל של ארגוני הנוער הללו, שאינם חלק מפעילותם השוטפת".

מסקנתו הסופית של המישנה ליועץ המשפטי היא, כי בהסתמך על מכתבם של סגני השר לענייני דתות אין להפעיל את הוראת-האיגום על מענקי-תמיכה שתנועות-הנוער הדתיות זוכות לקבל מן המשרד לענייני דתות.

22. מכתבו של המישנה ליועץ המשפטי מיום 3 בדצמבר הונח על שולחנה של ועדת התמיכות במשרד החינוך, וכך באה לעולם, למחרת היום - ביום 4 בדצמבר 1997 - ההחלטה המבטלת עליה עמדנו למעלה.

23. אחרי כל אלה נחזור ונציב נגדנו את השאלה שלעניין: האם יש בהם במכתב סגני השר לענייני דתות ובחוות דעתו של המישנה ליועץ המשפטי, כדי להצדיק את ההחלטה מיום 4 בדצמבר 1997, היא ההחלטה שביטלה את החלטת-האיגום מיום 30 בנובמבר 1997?

### התחול הוראת-האיגום על מענקי-תמיכה שתנועות-הנוער הדתיות

#### זכות לקבל מן המשרד לענייני דתות?

24. בתחילת דברינו נעיר, כי הוראת האיגום אמורה לחול לא אך על מענקי-תמיכה שתנועות-נוער (דתיות) זוכות לקבל מן המשרד לענייני דתות, אלא על מענקי-תמיכה הניתנים לתנועות-נוער בידי משרדי ממשלה אחרים אף-הם. כך, למשל, זכתה תנועת הצופים לתמיכה של 200,000 ש"ח ממשרד הקליטה עבור פעילותה להשבת ילדי יורדים ישראלים השוהים בחוץ-לארץ. הוא הדין במענקי-תמיכה הניתנים בידי המשרד לאיכות הסביבה וכו'. כל מענקים אלה כולם דינם, לכאורה, להיאגם ולהיקזז - במלואם - מתמיכת משרד החינוך. תמיהה בעינינו - ואפשר אין לתמוה על-כך - מדוע אין הרשויות שומרות על הנחיות ראויות ונכונות שהן

עצמן הוציאו ואשר על-פיהן יש לרכז את מענקי-התמיכה - חוץ מאשר "במקרים יוצאים מן הכלל" - במשרד ממשלה אחד (ראו פסקה 8 לעיל, בו מצטטים אנו את הוראת פסקה 8 להוראות הנהל, שעניינה "ריכוז התמיכות"). דברים שנאמר להלן יחולו, איפוא, לא אך על מענקי-תמיכה של המשרד לענייני דתות אלא - על דרך העיקרון - על מענקי-תמיכה של משרדי ממשלה אחרים אף-הם.

25. עיקר הוא בשאלה: האם הוראת האיגום במיבחי-התמיכה של משרד החינוך חלה על מענקי-תמיכה שהמשרד לענייני דתות נתן לתנועות-הנוער הדתיות לשנת 1997? נוסחת-האיגום במיבחי משרד החינוך מדברת על מענק-תמיכה הניתן בידי משרד ממשלה אחר לתנועת-נוער פלונית "בשל פעילותה כתנועת-נוער". כיוצא בה מדברת נוסחת-האיגום בהוראות-הנהל הכלליות על הצורך למנוע "תמיכת יתר". האם מענקי המשרד לענייני דתות ניתנים לתנועות-הנוער הדתיות בשל פעילותן "כתנועות-נוער", או שמא ניתנים הם המענקים לתנועות-הנוער הדתיות שלא כתנועות-נוער? לטענתו של משרד החינוך - על יסוד מכתבם של שני סגני שר הדתות - נותן המשרד לענייני דתות מענקי תמיכה לתנועות-הנוער הדתיות עבור "צרכי דת" יחודיים (לאמור: שלא בפעילותן כתנועות-נוער), אשר-על-כן אין להחיל את הוראת האיגום על מענקי-תמיכה אלה, לא על המענקים במלואם אף לא על חלקם. האמנם כן הוא?

לכאורה, טענתו של משרד החינוך טענה מוזרה היא, טענה הבונה עצמה על משחקי-לשון ועל חילופי מילים במילים. הנה-כי-כן, תנועת בני-עקיבא (למשל) הינה - לכל הדעות - תנועת-נוער. אכן, תנועת-נוער דתית היא, אך עצם היותה תנועת-נוער דתית אין בו כדי להפקיעה מהיותה תנועת-נוער. כיצד זה, איפוא, קבע משרד החינוך כי זוכה היא למענקים שלא כתנועת-נוער? וכי המענק הניתן בידי המשרד לענייני דתות לתנועת בני-עקיבא עבור "צרכי דת" יחודיים, אין הוא ניתן לה "כתנועת-נוער"?

הבה נבחן את הדברים מקרוב.

26. בראשית דברינו הבה נעיין במיבחן שקבע המשרד לענייני דתות לתמיכה בתנועות-נוער. מיבחן זה כותרתו היא "תיקון מס' 14 למיבחים לחלוקת כספי תמיכות של המשרד לענייני דתות ומוסדות ציבור", ופירומו היה בילקוט הפירסומים מיום 4.9.97, מס' 4564 לשנת תשנ"ז, בעמוד 5416. המיבחן בא בראש פרק ה, ולשונו רצה כך:

#### "ה. ארגון ארצי לילדים ונוער"

הארגונים שיהיו זכאים לקבל תמיכה בהתאם לסעיף זה יהיו ארגוני נוער דתיים המחנכים לערכים דתיים-תורניים והפועלים במסגרת החינוך

הבלתי פורמלי, ומתקיימים בהם התנאים המפורטים להלן. תמיכת המשרד תינתן עבור הפעילות התורנית שמתקיימת על ידי הארגונים ולא עבור הפעילות השוטפת הממומנת על ידי משרדי ממשלה אחרים."

בקריאה ראשונה בו - כך גם בקריאה שניה - מעלה המיבחן תמיהה. מה פירוש האמירה כי "תמיכת המשרד תינתן עבור הפעילות התורנית שמתקיימת על-ידי הארגונים ולא עבור הפעילות השוטפת הממומנת על-ידי משרדי ממשלה אחרים"? המשרד לענייני דתות יכול ורשאי לומר, למירב, עבור מה נותן הוא תמיכה לתנועת-נוער. אין זה מסמכותו לומר ("לפרש") עבור מה נותנים משרדי ממשלה אחרים תמיכה. אמירה זו שציטטנו הינה איפוא אמירה תמוהה-משהו. אכן, פיצול התמיכה בין משרדי הממשלה מוליד יצורים מוזרים כגון אמירה זו שבמיבחן המשרד לענייני דתות.

ומעניין לציין: מיבחן תמיכה זה של המשרד לענייני דתות פורסם ביום 4.9.97, ובעיקרו אמור היה לבוא תחת מיבחן-תמיכה קודם שמיום 26.7.95 (יה"פ לשנת תשנ"ה, 4155). בחינת הדברים מקרוב תלמדנו, כי הבדלה זו שעושה המיבחן החדש בין "פעילות תורנית" לבין "פעילות שוטפת" לא היתה כלל במיבחן הקודם שבוטל, ודומה שניתן להסביר את קיומה בעיתוי פירסומו של המיבחן החדש. כפי שראינו למעלה (בפיסקה 11), פורסמו המיבכנים של משרד החינוך ביום 24.10.96, ובהיות מיבכנים אלה נגד עיניו קבע המשרד לענייני דתות - ביום 4.9.97 - את מבחניו-שלו. וכך, ברצותו - כמסתבר - כי הוראת-האיגום שבמיבחן משרד החינוך לא תחול על מענקי-תמיכה שהוא עצמו נותן, קבע המשרד לענייני דתות במיבחן התמיכה שלו, כי יש להבדיל ולהבחין בין "פעילות שוטפת" - עבודה, לגירסתו, נותן משרד החינוך מענקי-תמיכה - לבין "פעילות תורנית". על דרך זו, כך סברו הסוברים, לא תוחל פעילות האיגום על תמיכת המשרד לענייני דתות. ואולם פירוש מיבחן משרד החינוך לא למשרד הדתות ניתן אלא למשרד החינוך, והביקורת עליו - לבית המשפט. ניסיונו של המשרד לענייני דתות "לפרש" את מיבחן משרד החינוך נעדר הוא כל ערך שהוא.

27. אשר לגופם של דברים, שומה עלינו לחזור אל מכתבם של סגני השר לענייני דתות מיום 2.12.97 ואל חוות דעתו של המישהנה ליועץ המשפטי מיום 3.12.97. כזכור, הודיעו סגני השר הדתות לשר החינוך כי תמיכת המשרד לענייני דתות ניתנת:

"עבור צרכי דת כגון: אחזקת בתי הכנסת מקומות תפילה סידורים תיקון ספרי תורה וביטוחם, ספריות תורניות, משגיחי כשרות במחנות הקיץ, רבני מחנות וכדומה..."

מחוות-דעתו של המישנה ליועץ המשפטי נמצאנו למדים כי יש להבדיל ולהבחין באורח נחרץ בין שני סוגי פעילויות של תנועות-הנוער בתחומי הדת. מעבר מזה, "צורכי דת יחודיים ... שאינם חלק מפעילותם השוטפת" של תנועות-הנוער, ואלה הם אותם "צורכי דת" שסגני השר לענייני דתות מדברים בהם. "צורכי דת" אלה, אין לקזזם מתמיכת משרד החינוך אך באשר צורכי דת יחודיים הם (אחזקת בתי-כנסת, מקומות תפילה, סידורים, תיקון ספרי תורה וכו'). שלא כמות אלה היא "פעילות רגילה ושוטפת" של תנועות-הנוער הדתיות, ובכללה פעילות שעניינה "הסברה בנושאי יהדות, אמונה או מורשת ישראל". פעילות זו האחרונה הינה "פעילות רגילה ושוטפת של תנועות-נוער" ועל-כן תמיכה בגינה היא בת-קזיז.

ובכן: "צורכי דת יחודיים", מזה, ומזה "פעילות הסברה בנושאי יהדות, אמונה או מורשת ישראל",

הראשונה אין היא בת-קזיז, אחרונה בת-קזיז היא. האמנם?

28. האם הבחנה זו שבין שני סוגי הוצאות ופעילויות, הבחנה כשרה ותקפה היא? התשובה טמונה, לדעתי - בראש ובראשונה - במיבחי התמיכה שנקבעו ופורסמו על-ידי משרד החינוך, מזה, ועל-ידי המשרד לענייני דתות, מזה. משרד החינוך קבע - בפיסקה (11) למיבחי התמיכה - כי תמיכה שתנועת-נוער תקבל ממשרד ממשלה אחר "בשל פעילותה כתנועת נוער", תנוכה במלואה מן התמיכה שייתן משרד החינוך. ראו, לעיל, פיסקה 12. לפיכך, השאלה המכרעת בעניין שלפנינו היא: האם התמיכה שנתן המשרד לענייני דתות לתנועת בני-עקיבא (ולתנועות-נוער אחרות) הינה - במהותה - תמיכה "בשל פעילותה כתנועת נוער"? התשובה לשאלה אמורה להימצא, בראשיתה, במיבחי התמיכה של המשרד לענייני דתות. בחינת הדברים מקרוב תלמדנו, כי התמיכה לענייננו ניתנת בידי המשרד לענייני דתות בגידרי פרק ה' למיבחינים, וכותרתו "ארגון ארצי לילדים ונוער". די בכך כדי להסיק, כי התמיכה ניתנת לארגון נוער באשר ארגון-נוער הוא, כלומר, בשל פעילותו כארגון-נוער (ואין בכך כדי לשנות שהמיבחינים מדברים על "ארגון" ולא על "תנועה"). אכן, אילו אמר המשרד לענייני דתות להוציא מן הכספים המיועדים ל"ארגון ארצי לילדים ונוער", ולתת תמיכה לארגון-נוער לצורך פעילות שאינה פעילות של ארגון-נוער (כגון לצורך פעילות כלכלית), היה הדבר נוגד את המיבחינים וממילא פסול מעיקרו.

מיבחי התמיכה של המשרד לענייני דתות מאפשרים מתן תמיכה לארגון-נוער בשל פעילות תורנית. ואולם, פשוט כי תמיכה כזאת יכולה להינתן - מתוך התקציב המיועד לפי המיבחינים ל"ארגון ארצי לילדים ונוער" - רק עד-כמה שהפעילות התורנית היא פעילות של ארגון-נוער. תנועה תנועה וייחודה; תנועה תנועה ומטרתה; תנועה תנועה וצרכיה. תנועת-נוער דתית נדרשת לתמיכה, בין היתר, לסיפוק צורכי דת; תנועות-נוער אחרות נזקקות לתמיכה לצרכים אחרים. כל תנועה תעשה שימוש בכספי התמיכה - להם היא זכאית על-פי עקרונן השוויון - לפי סדר עדיפויות שקבעה לעצמה. אך כספי התמיכה, בין אם יוצאו לצורכי דת ובין אם יוצאו לצרכים

אחרים, ניתנים הם לתנועת-נוער בשל פעילותה כתנועת-נוער. לפיכך, חובה היא המוטלת על משרד החינוך - על-פי מיבחני התמיכה שהוא עצמו קבע - לנכות מן התמיכה שהוא נותן לתנועת-נוער, את מלוא כספי התמיכה שהתנועה מקבלת מן המשרד לענייני דתות כ"ארגון ארצי לילדים ונוער" לפי פרק ה' למבחני התמיכה של משרד זה.

29. למותר לומר כי מיבחני התמיכה שנתפרסמו, כוחם הנורמטיבי עולה על אמירתם של סגני השר לענייני דתות, וכי לא היה זה מסמכותם של סגני השר לסטות מאותם מיבחנים, לא הימין ולא השמאל. ומשלא מצאנו במיבחני התמיכה יסוד להבחנה בין "צורכי דת" לבין "פעילות תורנית" שאינה "צורכי דת", ממילא אין בו במכתב סגני השר כדי להעלות או להוריד. מטעם זה מוזרה היתה בעינינו "הודעת הבהרה" שקיבלנו מפרקליטות המדינה ואשר נאמר בה, בין השאר, דברים אלה:

"10. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ראה במכתב שני סגני השר... אמירה נורמטיבית, לפיה הם מקבלים על עצמם כי בעת חישוב התמיכה, הניתנת מאת משרד החינוך והתרבות, ניתן שלא להתחשב רק בתמיכה, הניתנת על-ידי המשרד לענייני דתות עבור צרכי דת ייחודיים הגוררים עלויות נוספות, אשר אינם מיועדים לפעילות שוטפת הממומנת על-ידי משרדי ממשלה אחרים. על-כן, מקבלים הם על עצמם, במישור הנורמטיבי, כי תמיכת המשרד לענייני דתות הינה עבור אותם צרכי דת ייחודיים, הגוררים עלויות נוספות." (ההדגשה אינה במקור - מ' ח')

"המישור הנורמטיבי" האחד לענייננו הוא מישור ההנחיות (והחוק), ו"אמירה נורמטיבית" ישמיעו אותנו רק מיבחני התמיכה; והרי מטעם זה - בדיוק מטעם זה - דרש המחוקק קביעתם של מיבחני-תמיכה ופירסומם של אותם מיבחנים ברשומות. הפירסום ברשומות כוחו עימו להעניק למיבחנים כוח-יתר. לשם כך, בין השאר, נעשה הפירסום. הפירסום יש בו כדי לחייב את המפרסם אף-הוא, כל עוד לא נעשה לשינוי הפירסום בדרך ובמקום בו נעשה הפירסום. ראו והשוו: בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו (3) 501, 512 ואילך; רע"פ 1127/93 מדינת ישראל נ' קליין, פ"ד מח (3) 485, 514-517; ע"א 6821/93, רע"א 1908/94, 3363/94 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט (4) 221, 533-535. לענייננו שלנו נאמר, כי לסגני השר לא ניתנה כל סמכות לקבוע נורמות, והמישנה ליועץ המשפטי לא רשאי היה לראות במכתבם "אמירות נורמטיביות".

30. הבחנה זו שבין "צורכי דת" לבין "פעילות תורנית שוטפת" לא ידענו מנין באה עלינו, ולא מצאנו לה אחיזה כלשהי לא במיבחני התמיכה ולא בכל מקור נורמטיבי אחר. ואולם בכך לא סגי.



חודשים אחדים קודם שמיעתן של העתירות הנדונות עתה, נדרשנו לפרשת עזרא (ראו פסקה 1 לעיל). באותה פרשה נדונו מיבחני-התמיכה של המשרד לענייני דתות - אותם מיבחנו בהם דנים אנו עתה, אלה מיבחני-תמיכה שמיום 4.9.97 - ועל יישומם בידי המשרד לענייני דתות הצהיר לפנינו הרב יצחק אלחנן מנהל אגף אירגונים ומוסדות במשרד ויושב-ראש ועדת התמיכות של המשרד בשנים 1996 ו-1997 (ענייניו הוא, כזכור, בשנת 1997). תצהירו של הרב אלחנן הוא מיום 9.10.97, ואלה היו דבריו בסעיף 17 לתצהירו:

"17. ... עמדת המשרד לענייני דתות היא כי תפקידו, על פי המפורט גם בחוק התקציב השנתי, הוא לתמוך בפעילות תורנית, ולענייניו בשיעורי תורה הניתנים לילדים ולנוער.

לפיכך, צומצמה הגדרת אופי הפעילות הנתמכת והיא כוללת כיום רק פעילות תורנית שמקיימים ארגוני נוער דתיים. התמיכה עבור פעילות שגרתית של ארגוני נוער דתיים ולא דתיים תיעשה במקומה הטבעי, משרד החינוך, התרבות והספורט בהתאם למבחניו." (ההדגשות במקור - מ' ח').

ובכן, ביום 9.10.97 מלמד אותנו יו"ר ועדת התמיכות של המשרד לענייני דתות - בתצהיר שהוא מגיש לבית-המשפט הגבוה לצדק - כי תמיכת המשרד בתנועות-נוער - לשנת 1997 - ניתנת לפעילות תורנית שעניינה "שיעורי תורה". לא יוצאים אלא כחודשיים ימים בלבד, ובעתירה אחרת לבג"ץ מלמדים אותנו סגני השר לענייני דתות, במכתב מיום 2.12.97, היפוכם של דברים על אותה תקופת-חודשים עצמה: תמיכת המשרד לענייני דתות אין היא ניתנת לשיעורי תורה אלא ל"צורכי דת כגון: אחזקת בתי הכנסת, מקומות תפילה, סידורים, תיקון ספרי תורה וביטוחם, ספריות תורניות, משגיחי כשרות במחנות הקיץ, רבני מחנות וכדומה". התמיכה ניתנת עבור כל הוצאות ובלבד שאין הן הוצאות ל"שיעורי תורה". למותר לומר כי על-פי תצהירו של הרב אלחנן חובה היא המוטלת על משרד החינוך לקזז מתמיכתו שלו את כל התמיכה הניתנת לתנועות-הנוער הדתיות בידי המשרד לענייני דתות; ומטעם זה עצמו, כמסתבר, כתבו שני סגני השר את שכתבו במכתבם מיום 2.12.97.

משנמצאה לנו סתירה חמורה זו בין גירסאות שהועלו לפני בית-המשפט בידי דוברים מוסמכים של המשרד לענייני דתות; ומשהסבנו את תשומת ליבה של פרקליטות המדינה לדבר; ביקשה אותנו הפרקליטות כי יותן לה להאיר ולפרש. ואמנם, לימים קיבלנו מאת הפרקליטות "הודעת הבהרה" המחזיקה כארבעה עמודים צפופים בהם שלוש-עשרה פסקאות. קראתי וחזרתי וקראתי בהודעת הבהרה והסבר לסתירה לא מצאתי. לא מצאתי הסבר, כמסתבר, כיוון שלסתירה שנגלתה אין הסבר ראוי.

ידענו, איפוא, כי שני כתובים הם המונחים לפנינו, והשניים מכחישים זה-את-זה. ומי מהם מתאר את המצב לאשורו - לא ידענו. אף הסבר ראוי מאת המשרד לענייני דתות באשר לאמת-לאמיתה לא נשמע. כשאני לעצמי אומר, כי במצב דברים זה - כפי שנחשף לעיני בית-המשפט - לא אוכל ליתן מישקל כלשהו למכתבם של סגני השר לענייני דתות אל "שר החינוך והדתות".

31. ולא אמרנו די. משרד החינוך לימדנו כי המשרד לענייני דתות חילק לתנועות-הנוער הדתיות, לשנת 1997, כ- 6,200,000 (שישה מיליון ומאתיים אלף) ש"ח. אם נקבל לרגע-קט את הגירסה כי סכום זה ניתן עבור "צרכי דת" - שאינם שיעורי תורה - נשאלות מאליהן שתי שאלות: האחת, האמנם נדרשות תנועות-הנוער הדתיות לסכומי-כסף כה גבוהים אך ורק לאותם "צרכי דת יחודיים"? שנית, והוא עיקר: האם לא היינו מצפים כי תנועות-הנוער הדתיות תפרטנה בבקשותיהן לתמיכה את צרכי-הדת שלהן - העולים למעלה משישה מיליון ש"ח - וכי המשרד לענייני דתות ידרוש דין-וחשבון מפורט (מלווה בקבלות) על הוצאות-עתק אלו? מסתבר כי לא מינה ולא מקצתיה. תנועות-הנוער הדתיות לא נתבקשו כלל לפרט בבקשותיהן לתמיכה - וממילא לא פירטו כלל - "צרכי דת" יחודיים (כהוראתו של מושג זה במכתבם של סגני השר לענייני דתות); המשרד לענייני דתות לא פיקח כלל על דרכי הוצאתם של כספים שהעניק (לטענתו) עבור אותם צרכי דת; ותנועות-הנוער לא דיווחו כלל - לאחר מעשה - על הוצאות יחודיות אלו ולא סיפקו קבלות להוכחה. אחרי כל אלה, הנוכל לקבל ברצינות גירסה המועלית לפנינו - לאחר מעשה - באשר לאותם צרכי דת יחודיים? אכן, אין פלא בדבר שהמישנה ליועץ המשפטי - בקטעים שלא ציטטנו ממכתבו - עמד על הצורך בפיקוח ובבקרה על אותן תמיכות שאינן (לגירסתו) בנות-קיצוז, כתנאי למתן תמיכות אלו. בפועל, כאמור, לא היו לא דיווח ולא פיקוח.

32. לא זו בלבד שמושג "צרכי דת" - בתורת שכזה - אינו בא במיבחי-התמיכה של המשרד לענייני דתות (ולא בחנו מה דינו של מושג זה לו בא במיבחינים); ולא זו בלבד שלא מצאנו זכר נורמטיבי למושג זה באותם מיבחינים, נהפוך הוא; הנה מיבחיני התמיכה - מתוכם ובהם - דוחים שְׁתַל מלאכותי זה בגופם. וכל כך למה? מסתבר כי בהתאם למיבחיני התמיכה של המשרד לענייני דתות (בסעיף 7 למיבחינים מיום 4.9.97), אמור תקציב התמיכה להיחלק בין אירגוני-הנוער הדתיים לפי עקרונות הקצבה אלה: 5% באופן שווה בין כל האירגונים; 60% לפי מספר החניכים; 35% לפי מספר הסניפים. מסתבר, איפוא, כי התמיכה בתנועות-הנוער הדתיות נעשית בהתאם לגודלן היחסי: "צרכי דת" יחודיים אינם מהווים כל קנה-מידה שהוא לתמיכה, ואחת היא לו למשרד לענייני דתות אם צרכי הדת היחודיים הם רבים או מעטים.

מה, למשל, דינה של תנועת-נוער קטנה שצרכי הדת שלה גדולים דווקא? מעמדה של תנועה זו לא ישתנה וזכותה תעמוד לה לקבלת תמיכה אך-ורק על-פי אמות-מידה כמותיות של מספר סניפים ומספר חניכים.

אכן, סעיף 10 לאותם מיבחנים קובע כי "האירגון יגיש למשרד הדתות שמות החניכים, רשימות הסניפים ושמות מדריכים"; הא ותו לא. "צורכי דת" הם בבחינת בל ייראו ובל ימצאו. אף אתה אמור: על-פי מיבחני התמיכה של המשרד לענייני דתות, "צורכי דת" (כמשמעותו של המושג במכתבי הסגנים לשר לענייני דתות) אינם מהווים כל קנה-מידה לקבלת תמיכה. הדברים הם ברורים וחד-משמעיים.

מאותו טעם עצמו אתקשה לקבל את האמור ברישה למיבחני התמיכה של המשרד לענייני דתות, ולפיה "תמיכת המשרד תינתן עבור הפעילות התורנית ... ולא בעבור הפעילות השוטפת הממומנת על-ידי משרדי ממשלה אחרים" [קרי: משרד החינוך]. אמירה זו אינה עולה בקנה אחד עם דרכי חלוקת התמיכה בין אירגוני-הנוער. שאם המימון ניתן עבור "הפעילות התורנית", כיצד זה שהתמיכה ניתנת על-פי גודלה של תנועת-הנוער (מספר סניפים ומספר חניכים), בלא שתנועת-הנוער נדרשת לדווח כלל על הוצאותיה עבור "הפעילות התורנית" (יהא אשר יהא מובנו של מושג זה)? אכן, התמיכה שקיבלו תנועות-הנוער הדתיות מאת המשרד לענייני-דתות - על-פי מיבחני-התמיכה של "ארגון ארצי לילדים ונוער" - תמיכת-כפל היא; ועל-פי מיבחן-התמיכה של משרד החינוך דינה כי תאוגם-תקוזז במלואה.

33. כללם של דברים: העותרת - הסתדרות הצופים - צודקת בעתירתה. ראויה היא כי הצו שבבקשתה ייעשה מוחלט וכי החלטתה של ועדת התמיכות מיום 4 בדצמבר 1997 תבוטל.

### עוד זה מדבר וזה בא

34. עוד אנו מכינים עצמנו לכתיבת פסק-הדין, נתגלה לנו כי ביום 12 בפברואר 1998 נתפרסמה בילקוט הפרסומים (מס' 4617 לשנת תשנ"ח, 2256) רשימה של מוסדות-ציבור אשר זכו לקבל תמיכה מן המשרד לענייני דתות לשנת 1997. עיינו ברשימת הזוכים ונמצאנו למדים כי תנועת בני-עקיבא קיבלה מענקי-תמיכה בשני סעיפים נפרדים שבאותו פרק. שם הפרק הוא "תרבות תורנית וחרדית", ומסתבר כי תנועת בני-עקיבא קיבלה בסעיף הקרוי "ארגון תורני ארצי להפצת תורה" סכום של 419,089 ש"ח, ובסעיף אחר שכותרתו היא "ארגון תורני ארצי לנוער וילדים" סכום של 1,628,902 ש"ח. סכומים אלה של מענקי-תמיכה אינם עולים בקנה אחד עם סכומי המענקים שהועמדו עליהם בתצהירי התשובה; שלפי דברי משרד החינוך - בתצהיר שהוגש לנו - זיכה המשרד לענייני דתות את תנועת בני-עקיבא לשנת התקציב 1997 (כ"אירגונים ארציים לילדים ונוער") אך בסכום של 1,468,169 ש"ח; ואילו סכום התמיכה השני של 419,089 ש"ח - באותו סעיף הקרוי "ארגון תורני ארצי להפצת תורה" - היה בבחינת בל-ייראה ובל-ימצא. לא שמענו עליו דבר, לא-כל-שכן שסכום זה לא

קוזז מתמיכת משרד החינוך. אם אין די בכך, הנה תנועת בני-עקיבא הודיעה לנו בתצהירה כי "מלוא תמיכת המשרד לענייני דתות בבני-עקיבא קוזז מתמיכת משרד החינוך (המדובר בכ700,000 ש"ח)" (ההדגשה במקור - מ' ח'). כיצד משתבצים 700,000 הש"ח בסכומי התמיכה האחרים, שאף-הם - ביניהם לבין עצמם - אינם דומים האחד לרעהו?

35. נוכח כל אלה ביקשנו כי משרד החינוך ותנועת בני-עקיבא יסבירו לנו את הצורך הסבר ויעמידונו על האמת-לאמיתה. עוד קבענו, כי לאחר היאסף התגובות כולן אל תיק בית-המשפט, נשקול את המשך דרכנו.

36. קיבלנו את הסברי משרד החינוך ואת הסבריה של תנועת בני-עקיבא. עיינו באותם הסברים, ולא זו בלבד שלא החכמנו אלא ששאלות נערמו על שאלות ושאלות באו בתוך שאלות.

עיקר ההסבר הוא זה, שהתמיכה בסעיף הקרוי "אירגון תורני ארצי להפצת תורה" לא הוענקה לתנועת בני-עקיבא באשר תנועת-נוער היא אלא בשל היותה אירגון תורני ארצי להפצת תורה. ובלשון תצהיר שהוגש לנו מטעם משרד החינוך:

"עמדת ועדת התמיכות של המשרד לענייני דתות הינה כי אין מניעה להעניק תמיכה הן כארגון ארצי לתרבות תורנית והן כארגונים דתיים לילדים ונוער אם אין חפיפה בין הפעילויות בגיבן ניתנת התמיכה, דהיינו: ניתן לאשר תשלום עבור שיעורי תורה שאינם במסגרת הפעילות השוטפת של תנועת-הנוער, כי אם, לדוגמא, בימים אחרים בהם לא מתקיימת הפעילות החברתית הרגילה, שיכולה לכלול גם שיעורי תורה".

מטעם זה, כמסתבר, לא דיווח כלל המשרד לענייני דתות למשרד החינוך על תמיכה זו שהעניק לתנועת בני-עקיבא; שהרי חייב הוא בדיווח על תמיכה הניתנת לתנועת-נוער בתורת שכאלו, ואילו כאן ניתנה התמיכה - כשמה וכתוארה - לא ל"אירגון ארצי לנוער" אלא ל"אירגון תורני ארצי להפצת תורה".

לאחר שעיינו בכל אשר עיינו, לא מצאנו לנכון להזמין את באי-כוח בעלי-הדין לדיון נוסף. סברנו שלא יהא זה ראוי כי נמשוך את ההליכים עוד ועוד - על דרך העלאת שאלות-משפט שלא נדונו כלל לפנינו - וכי לאחר שסיימנו לשמוע את הטענות נפתח את המשפט מחדש. יתר-על-כן: התמיכה שתנועת בני-עקיבא זכתה לקבל מן המשרד לענייני דתות בשני סעיפי-תקציב נפרדים בגידרי אותו פרק-תמיכה - מעלה שאלה שלא נדונה לפנינו לעומקה. שאנו דנו בתמיכת-כפל הניתנת בידי שני משרדי ממשלה, ואילו כאן נתקלים אנו בתופעה של כפל-תמיכה במיסגרתו של אותו משרד עצמו.

37. נאמר איפוא זאת: על-פי החומר בכתובים שנאסף אל תיק בית-המשפט, יש יסוד לטענה כי כל התמיכה שתנועת בני-עקיבא - וכמותה תנועות-נוער דתיות אחרות - קיבלו מן המשרד לענייני דתות, ראוי לה כי תאוגם-תקוזז מן התמיכה של משרד החינוך. יחד-עם זאת, הואיל והדיון לפנינו לא נסב אלא על התמיכה שתנועת בני-עקיבא קיבלה בסעיף הקרוי "ארגון ארצי לילדים ונוער", נורה על קיזוז תמיכה זו בלבד. אשר לשאר מענקי-תמיכה שקיבלה תנועת בני-עקיבא מן המשרד לענייני דתות, יחליט משרד החינוך את אשר יחליט (תוך 60 יום), והחלטתו המנומקת תועבר להסתדרות הצופים. זכותה של הסתדרות הצופים שמורה לה, תוך 15 יום מיום שהחלטה המנומקת תומצא לה, להוסיף ולעתור לבית-המשפט בעניין זה.

38. ואולם בכך אין די. כפי שראינו בדברינו למעלה, מעורב היועץ המשפטי לממשלה על-פי חוק בחלוקת המענקים, ובנושאים מסויימים על-פיו יישק דבר. מבקשים אנו איפוא להסב את תשומת ליבו של היועץ המשפטי לביקעה זו אליה נאספות תמיכות המשרד לענייני דתות ומשרד החינוך, ולצורך הדוחק לעשות את כל הניתן למניעתו של כפל-תמיכה. בהקשר זה יוכל היועץ המשפטי לשמוע הסבר מאת המשרד לענייני דתות כיצד זה לא דיווח כלל למשרד החינוך על התמיכה שזיכה בה את בני-עקיבא בסעיף הקרוי "ארגון תורני ארצי להפצת תורה", ובכל הנגזר מכך. אכן, נדרש הידוק התיאום בין משרדי הממשלה השונים, והכוח בידיו של היועץ המשפטי לסתום פרצות. כן נבקש כי עותק של פסק-דינו זה יועבר אל מבקר המדינה, והמבקר יעשה כחוכמתו וישקול אם ראוי לערוך בדיקה בנושא הדיון.

### **דברו אמת איש את-רעהו**

39. לא נוכל אלא להצטער על-כך שפרנסי הציבור מתקשים לסגל עצמם לאורחות ממלכה תקינות. הוראת-השוויון בחוק יסודות התקציב הולדתה היתה בשנת 1992. מדברים אנו עתה בשנת 1997, והנה המחזיקים במפתחות הכספת מנהגים עצמם כבעבר. המעט שנוכל לומר על התמונה שנגלתה נגד עינינו הוא: בוקה ומבוקה ומבולקה. הנה הוא סמאל - שד הכספים היחודיים - עולה אלינו באוב; עוטה הוא מסיכה חדשה על פניו ומרקד הוא נגד עינינו כבימיו הרעים בעבר. המשרד לענייני דתות מבקש להיטיב עם מי שמבקש הוא להיטיב עימו, אך צדק בחלוקת תמיכות והוראת-מישרין של מחוקק כמו לא היו ולא נבראו. אכן, המישכן נדרש לבדק-בית ולביעור החמץ מגבולנו.

**לעתירתה של מועצת תנועת-הנוער (בג"ץ 7142/97)**

40. עתירתה של מועצת תנועות-הנוער - אליה צירפה עצמה כעותרת נוספת תנועת-הנוער העובד והלומד - מסיבה עצמה על הוראת סעיף (12) בפרק ה' למיבחי התמיכה של משרד החינוך. וזו הוראת סעיף (12) האמור:

"(12) היקף תמיכת המשרד ייקבע תוך התחשבות בהכנסות שמקבלת התנועה ממקורות ציבוריים אחרים, כגון: הסוכנות היהודית, ההסתדרות, רשויות מקומיות, מפלגות וכיוצא באלה."

כפי שהערנו למעלה, תמיכתו של משרד ממשלתי אחר בתנועת-נוער "בשל פעילותה כתנועת-נוער", הינה בת-קיזוז במלואה. שלא כמות תמיכה זו, תמיכה בתנועת-נוער בידי "מקורות ציבוריים אחרים" אין היא בת-קיזוז במלואה. עם זאת, היקף תמיכתו של משרד החינוך "ייקבע תוך התחשבות" באותה תמיכה ממקורות ציבוריים אחרים.

41. ומה היה בענייננו? ביום 11 בנובמבר 1997 החליטה ועדת התמיכות של משרד החינוך כי בהחלטה של "הוראת ההתחשבות" יש "להתחשב בהכנסות ממקורות ציבוריים אחרים בשיעור 20%, שיעור נמוך יחסית, וזאת במטרה להמשיך ולעודד מתן התמיכה גם ממקורות אחרים, לא ממשלתיים". התחשבות זו נעשית, כדברי סגנית היועץ המשפטי למשרד החינוך "למנוע פערים תקציביים משמעותיים בין תנועות-הנוער השונות". ביום 4 בדצמבר 1997 שינתה ועדת התמיכות את החלטתה הקודמת, בקובעה:

"... להעמיד את אחוז ההתחשבות בתמיכות של גופים ציבוריים על 10% וזאת לאור הקושי לאבחן את [כך] ההשתתפות הנ"ל בין פעילות מיוחדת של התנועות שהגופים הציבוריים מעוניינים לתמוך בה לבין השתתפות בפעילות השוטפת של תנועות-הנוער".

עד כאן - החלטותיה של ועדת התמיכות.

42. העותרת בתיק בג"ץ 7142/97 - מועצת תנועות-הנוער (להלן נכנה אותה - המועצה) תוקפת מיבחן-תמיכה זה הקובע "איגום חלקי", ולטענתה מיבחן בלתי-תקף הוא. ומדוע כך? לדברי המועצה יש בה בהוראה "שרירות" ופגיעה בשוויון. לטענתה, אם גופים ציבוריים וולונטריים - דוגמת ההסתדרות - "הגובים מיסים ממי שבחר להיות חבר בהם", בוחרים לתמוך בתנועת-נוער זו או אחרת, אין למשרד החינוך זכות או סמכות "להורות על העברת כספים מהסתדרות א' לתנועה ב' ולהיפך". כמי שאומר: אם "מתחשב" משרד החינוך

בתמיכה ש"מקור ציבורי" פלוני מעניק לתנועת-נוער פלונית - על דרך הפחתת תמיכתו של אותו גוף מתמיכתה של המדינה, ולו באורח חלקי - פירוש הדברים הוא, כי הכספים שהיו מוענקים לאותה תנועת-נוער - לולא אותו ניכוי - ינותבו לתנועת-נוער אחרת. תוצאת הדברים היא, כי כספי הגוף הציבורי יוזרמו בחלקם - ולו בעקיפין - לתנועת-נוער שאותו גוף ציבורי לא חפץ כלל ביקרה.

עוד טוענת המועצה שני אלה: ראשית לכל, נציגי שר החינוך הבטיחו לה כי "הוראת ההתחשבות" לא תיושם, והפרת התחייבות זו תביא על מיקצת מתנועות-הנוער נזק כספי "מייד וקשה". הטענה היא, איפוא, טענה כנגד שלטון שהפר הבטחתו (הפרת הבטחה שלטונית). שנית, תנועות-הנוער שינו מצבן לרעה על יסוד מצג של משרד החינוך. כיצד-כך? שביום 25.6.97 הודיע המשרד לתנועת-הנוער את דבר היקף התמיכה לשנת 1997 - בלא איגומים וקיזוזים - ואילו ביום 11.8.97 פנה המשרד לתנועות-הנוער בבקשה כי ימציאו לו פרטים על תמיכות מגופים ציבוריים אחרים ליישום האיגום. ובתקופת-ביניים זו שבין לבין שינו תנועות-הנוער מצבן לרעה.

43. לא מצאנו ממש בשתי הטענות האחרונות. אשר להבטחה השלטונית, זו לא הוכחה ועל-כן נשמטת מאליה הקרקע מתחתיה. ואשר למצג ולטענת שינוי המצב לרעה, ענייננו אינו אלא בתקופה של כשישה שבועות - בין יום 25.6.97 לבין יום 11.8.97 - וקשה לקבל כי בתקופת שבועות קצרה זו שינו תנועות-הנוער את מצבן לרעה. אפשר שתנועות-הנוער ציפו - אף קיוו - לאי יישומה של הוראת-האיגום, אך ציפייה זו לא יצרה במשפט כל זכות בת-הגנה. השוו: בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לז(3) 141, 151-152 (מפי השופט ש' לוי). אם אין די בכל אלה, הנה עיון בנתונים ילמדנו כי כל תנועות-הנוער, חוץ מאחת, זכו בפועל לתמיכה רבה מזו שהודע להם עליה ביום 25.6.97. אשר לאותה תנועה אחת ויחידה, ממנה נגרע סכום של 25,000-ש"ח, המהווה הפחתה של פחות מ- 5% מהיקף התמיכה שהובטחה לה בתחילה.

ואולם עיקר הוא בטיעונה של המועצה על דבר בטלותה של הוראת האיגום החלקי. השאלה הנשאלת היא: האם ראוי לה למדינה כי במקום בו זוכה גוף פלוני לקבל תמיכה כספית גם מן המדינה גם מגוף ציבורי אחר, תנוכה תמיכתו של אותו גוף ציבורי - ולו בחלקה - מתמיכתה של המדינה? בידוענו כי בהפחתת התמיכה שנותן אותו גוף פלוני לתנועת-נוער פלונית, תרבה התמיכה לגופים אחרים השותים מאותה באר-תמיכה, עשויה השאלה להסב עצמה על עקרון השוויון, לאמור, על כך שהפחתת התמיכה אפשר פוגעת היא בעקרון השוויון.

44. סוגיה זו של התחשבות במקורות תמיכה לבר-ממשלתיים אינה חדשה עימנו. השאלה נדונה בבג"ץ 434/87 סן הרשקן נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מד(4) 154, ותשובתו החד-משמעית של בית-המשפט היתה כי רשאית היא המדינה - רשאית ואפשר אף חייבת - להביא במניין שיקולי התמיכה בגוף פלוני תמיכות שאותן גוף זוכה לקבלן מגופים אחרים. באותה פרשה דובר במוסדות לעיוורים, והטענה שהועלתה היתה כי על דרך הפחתת התמיכה למוסד שמצבו הכספי איתן, יוצרת המדינה במו-ידיה הפליה בהקצבה בין עיוור השווה באותו מוסד לבין עיוור השווה במוסד שמצבו אינו כה-איתן. אמר על-כך השופט בייסקי (שם, 165):

"העותר דוגל בשוויון פורמאלי-מכאני, היינו הקצבה ממשלתית אחידה וזוהי לכל חניך עיוור במוסד כלשהו, יהא מצבו הכלכלי של המוסד המסוים אשר יהא; ואילו המטרה המהותית-מטריאלית של סיבסוד מתקציב הממשלה היא להבטיח 'סל שירותים' מינימאלי הכרחי לכלל הנזקקים בסקטור זה. מבחינה זו אין המדובר בהפליה בין שווים, כי נקודת המוצא של העותר היא שונה לעומת מוסדות אחרים, שאין להם רזרבות ומקורות הכנסה מתרומות, כפי שיש לעותר. האם זה סביר וצודק להוסיף לעותר הקצבה, כדי שיוכל להגדיל את רמת שירותיו לחניכים, שהיא גבוהה ממילא, כאשר זה בהכרח חייב להיעשות על חשבון מוסדות אחרים, אשר אינם מגיעים כדי סיפוק הצרכים הבסיסיים?"



אכן, שוויון פירושו הוא, על דרך העקרון, שוויון מהותי, ושוויון מהותי פירושו עשיית צדק. על כך נאמר בבג"ץ

8195, 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3), 485, 502:

"...בחינה מקרוב תגלה לנו - ולא להפתעתנו - כי שוויון 'מהותי' אינו אלא אחת מנגזרות הצדק וההגינות. לצדק ולהגינות פנים הרבה, ואחד מפניהם הוא השוויון. ניתן לנסח את עקרון השוויון בדרכים הרבה, שאינן זהות זו לזו: שוויון בסיכויים, שוויון בתוצאות, שוויון בנקודת המוצא, שוויון בהקצאת משאבים, שוויון בצרכים וכולי. ואולם 'שוויון מהותי' בכל אחד מאלה נרדף הוא - גם להלכה וגם למעשה - לצדק ולהגינות כנראה להם לבני חברה מסויימת בתקופה מסויימת, לאמור: שוויון המוליך אל צדק, שוויון שדרכו היא דרך ההגינות."

ראו עוד בג"ץ 720/82 אליצור איגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה, פ"ד לז(3), 17, 20 (מפי השופטת נתניהו); בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297, 299-300 (מפי השופט אור). אכן, לא היה זה לא צודק ולא סביר לו התעלמנו ממצבו השפיר של מוסד חינוך עתיר-ממון, והיינו מעניקים לו - בשם עקרון השוויון, כביכול - תמיכה שווה למוסד חינוך מקביל לו והוא פחות-נכסים. כל אחד מאוכלוסיית הנזקקים זכאי ל"סל-שירותים" בסיסי דומה, ורק על דרך השוויון ה"מהותי" נעשה צדק ודין.

45. פרשת סן-הרשקו תחול עלינו כמות שהיא - בכל כובדה - ואם נוסיף אך נגרע. אכן, בהחלטה של "הוראת-ההתחשבות" יכול משרד החינוך לסייע לתנועות-הנוער שחלקן לא שפר ואשר לא זכו לאכול מצלחת שגופים ציבוריים אלה ואחרים קירבו אליהן. נזכור עוד זאת, כי הוראת האיגום-החלקי במיבחני משרד החינוך תואמת את הוראת הנוהל הכללי (בסעיף 9 בו; ראו פיסקה 8 לעיל).

46. שתי הערות לסיום. ראינו כי איגום תמיכה הניתנת בידי משרד ממשלה אחר הוא איגום מלא, בעוד אשר איגום תמיכה ממוסד ציבורי אחר הוא איגום חלקי בלבד. האיגום המלא בין משרדי הממשלה הינו מחוייב-המציאות: גם אם המדובר הוא בשני משרדי ממשלה שונים, היד הנותנת היא אותה יד, המדינה התומכת היא אותה מדינה. אשר לתמיכה הניתנת בידי גוף ציבורי אחר, במקום זה ראוי לנהוג בזהירות. שאם בסוג מקרים זה ייעשה איגום מלא - או איגום בשיעור גבוה ביותר - עלולים אותם גופים ציבוריים לומר לעצמם: מה לנו שנתמוך בגוף פלוני, והרי המדינה מפחיתה את תמיכתנו - כולה או בחלק גדול בה - מתמיכתה-שלה? כך עלולים אותם גופים ציבוריים להימנע מתת תמיכה לגופים שתמכו בהם, והכל יימצאו נפסדים. בראש ובראשונה הגוף הנתמך, ועל-כך אין להרחיב. המדינה אף היא תימצא חסרה, וגם על-כך אין להרבות מלים. כן ייפגעו גופים שלישיים, שגם התמיכה בהם אפשר תפחת. בנוסף לכל אלה ייפגע אף הגוף הציבורי התומך, שתימנע ממנו המצווה: "הלא פרוס לרעב לחמך ועניים מרודים תביא בית, כי תראה ערום וכיסיתו ומבשרך לא תתעלם"

(ישעיהו נח ז). על משרד החינוך - וכמוהו על משרדי ממשלה אחרים - להזהיר עצמם מפני צרה זו כי תבוא, ולהחיל את הוראת האיגום החלקי בשום שכל ובאורח מאוזן.

בעניינינו-שלנו, נזכור, החליטה ועדת התמיכות להתחשב במקורות תמיכה ציבוריים לבר-ממשלתיים בשיעור של 10% בלבד מהיקף תמיכתם בתנועות-הנוער. שיעור זה הינו סביר, ועל-כן לא זו בלבד שמשרד החינוך עשה בגידרי סמכותו, אלא ששיקול דעתו בקביעת שיעורו של הניכוי נראה ראוי וסביר.

47. הערה שניה: הוראת האיגום החלקי חלה על תמיכה שתנועת-נוער זוכה בה "ממקורות ציבוריים אחרים" ["אחרים" דהיינו: לבד ממשרדי הממשלה], כגון: הסוכנות היהודית, ההסתדרות, רשויות מקומיות, מפלגות ויוצא באלה". "מקורות ציבוריים", קרא: להבדילם ממקורות פרטיים. יחיד ("אדם פרטי") כי יתמוך בתנועת-נוער, תמיכתו לא תובא בחשבון תמיכתה של הממשלה, ולא תקוזז ולו אגורה מתמיכתה של הממשלה. הוראת-קייזוז זו צודקת ונכונה, בעיקרה, הואיל ו"מקורות ציבוריים" נהנים, ברגיל, מתמיכת תקציב המדינה. כך, למשל, תקציביהן של רשויות מקומיות. עוד ניתן לומר, כי "מקור ציבורי" נהנה - כעיקרון - מכספי הציבור בכללו, וגם בכך נפלה הוא מיחיד ומגוף פרטי. בראותנו כל זאת, ימצא לנו כי קבלת תמיכה מלאה מן המדינה בלא קייזוז חלקי של תמיכה מ"מקורות ציבוריים", עלולה להביא לתמיכת-כפל. והרי בתמיכת-כפל שומה עלינו להילחם בכל-עוז.

אלא שבמקום זה עלינו להלך זהיר-זהיר. לא כל "מקורות ציבוריים" נעשו מחומר אחד, ולא הרי "מקור ציבורי" אחד כהרי "מקור ציבורי" אחר. אין בכוננתנו לומר כי יש לעשות חשבון מדוקדק בענייניו של כל "מקור ציבורי", בוודאי כך מקום שהקייזוז החלקי עומד על שיעורים נמוכים כבעניינינו. ראוי עם זאת להוסיף ולענות את מיבחן קייזוז תמיכתם של המקורות הציבוריים: גם על דרך הגדרה מדוייקת של היסודות העושים "מקור ציבורי" גם בקביעת היקף הקייזוז החלקי שיעשה. אכן, חשיבות עילאה נודעת לניסוח מקיף, בהיר ומדוייק של הוראות מיבחני-התמיכה, והיא דרך-המלך אל השוויון המיוחל. עמד על-כך חברנו השופט זמיר בפרשת תיאטרון ארצי לנוער (בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאומנויות (טרם פורסם), ואנו נסמוך את ידינו על כל דברים שנבעו מעטו החכם. משרד החינוך מבטיחנו נאמנה כי בדרך זו מתעתד הוא ללכת, ונקבל את דבריו בברכה.

48. כללם של דברים: לדעתנו לא נפלו לא פגם ולא סירכה בהחלטתו של משרד החינוך בנושא האיגום החלקי, וראויה היא עתירתם של מועצת תנועות-נוער ותנועת-הנוער העובד והלומד כי תידחה.

**דבר אחרון**

49. בזמן שלטו "צורות התביעה" (Forms of Action) במשפט האנגלי, עד שקם עליהן המחוקק והכריתן מארץ. "צורות התביעה" עיכבו את התפתחותו של המשפט האנגלי, ולאחר היעלמן - כך סברו הכל - הנה תיפתח דרך חדשה לפני המשפט. מסתבר כי לא כך היה; כי גם לאחר היעלמן מעל-פני האדמה נמשך שלטון "צורות התביעה", זו הפעם ממקומן שמתחת-לפני-האדמה. וכלשונו של חכם המשפטים מייטלנד (F. W. Maitland): "קברנו את צורות התביעה, אך עדיין ממשיכות הן לשלוט בנו מקבריהן": "The forms of action we have buried, but they still rule us from their graves" (Frederick Williams Maitland, Equity also The Forms of Action at Common Law, Two Courses of Lectures, Lecture I: Cambridge at the University Press, 1909, at 296) הנאמר כי צדקו קדמוניו באומרם כי סדנא דארעא חד הוא? הנה זה גירשנו מעל פנינו את "הכספים היחודיים", העלינו אותם באש, היכרתנו אותם מארץ. הגם עליהם ייאמר כי ממשיכים הם לשלוט בנו ממקומם, כי רוחם הרעה עדיין מרחפת בינותינו, כי עיניהם החמדניות מציצות אלינו מן החרכים? נקווה שלא כן הוא.

אנו על משמרתנו.

**סוף**

50. אנו מחליטים לבטל את הצו על-תנאי שהוצא בבג"ץ 7142/97 ולדחות את עתירתן של מועצת תנועות-הנוער בישראל ותנועת הנוער העובד והלומד. אשר לבג"ץ 7378/97 - עתירתה של הסתדרות הצופים העברים בישראל: אנו מחליטים לעשות את הצו מוחלט על דרך ביטול החלטתה של ועדת התמיכות של משרד החינוך מיום 4 בדצמבר 1997, ככל שהמדובר הוא בתמיכות משרדי הממשלה האחרים בתנועות-הנוער. בהתאם לכך, יחשב משרד החינוך מחדש את תמיכתו בתנועות-הנוער. אשר לתמיכות שתנועות-נוער קיבלו מאת המשרד לענייני דתות בסעיפי תקציב אחרים, על אלו תחול החלטתנו האמורה בפיסקה 37 לעיל.

משרד החינוך והמשרד לענייני דתות ישלמו לעותרת בבג"ץ 7378/97, חלק כחלק, הוצאות ושכר-

טירחת עורך-דין בסכום של 30,000.- ש"ח (כולל). לא יהיה צו להוצאות בתיק בבג"ץ 7142/97.

שופט

השופט י' זמיר:

אני מסכים.

שופט

השופטת ד' ביניש:

אני מסכימה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט מ' חשין.

ניתן היום, ג' באב תשנ"ח (26.7.98)

שופטת

שופט

שופט