

בחירה בתקצוב

הצעה למנגנון ייעוד מס (Tax Designation) בישראל

תרצה אטיה, ד"ר עוז בלומן, ד"ר הלל גרשוני,
ד"ר יאיר הלוי, סימה יצחקי, יהודה סעדיה,
ד"ר אדם צחי, ד"ר שאול שארף

מכון ירושלים
INSTITUTE
FOR POLICY
RESEARCH
למחקרי מדיניות
معهد القدس
لبحث السياسات



עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש

עתידים לישראל 2025

חמש הצעות לסדר
חברתי-משלי חדש

עורך:
אהוד פראוור

בחירה בתקצוב

הצעה למנגנון ייעוד מס (Tax Designatin) בישראל

מתוך: עתידים לישראל 2025
חמש הצעות לסדר חברתי-משלי חדש

עורך: אהוד פראוור

מספר פרסום: 628.1
שנה: 2025

כתיבה: תרצה אטיה, ד"ר עוז בלומן, ד"ר הלל גרשוני, ד"ר יאיר הלוי,
סימה יצחקי, יהודה סעדיה, ד"ר אדם צחי, ד"ר שאול שארף
מטעם הסדנה לאומניות הרוח



הסדנה לאומניות הרוח

צוות הפרויקט: אהוד פראוור, אסף שפירא, מורן נגיד, עמיחי פישור, חגי קרנר
הפקה: תגל קומיי
עריכת לשון: גיא רונן
עיצוב: נועה עמבר-ברום

© 2025, מכון ירושלים למחקרי מדיניות
רח' רד"ק 20, ירושלים
jerusalem.institute.org.il
info@jerusalem.institute.org.il

תכני היוזמות, הרעיונות ואופן ניסוחם, נכתבו לאור אמונות היסוד של היזמים ועל פי שיקול דעתם, ואין הם מייצגים את עמדתו של צוות המכון וצוות החממה.

מכון ירושלים
למחקרי מדיניות
FOR POLICY
RESEARCH
مركز القدس
لبحث السياسات



הקרן לירושלים
مؤسسة صندوق القدس
THE JERUSALEM FOUNDATION

עתידיים לישראל 2025 | חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש

הקובץ המלא, שפורסם תחת כותרת זו, הוא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 – "עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש". הפרויקט הראשון התמקד בשאלה, מה נדרש כדי שחברה רב שבטית תוכל לחיות יחד מתוך הסכמה על מרכז משותף לצד אוטונומיות קהילתיות. הוא הצמיח ארבע יוזמות שעסקו ביסודות המשטר הישראלי, מבני השלטון ויחסי מדינה-חברה.

אירועי 7 באוקטובר הפכו את השאלות הדמוקרטיות והחברתיות הדוחקות לדחופות פי כמה. תקופה קצרה של תחושת יחד, שלאחריה שב והעמיק השסע, הזמינה אותנו לחזור ולבדוק את הנחות היסוד, לשמוע מחדש קולות מן הציבור ולברר מה השתנה, מה נותר בעינו, ומה נדרש כעת. מתוך הקשבה זו צמחה "עתידיים לישראל 2025": חממה שבה פעלו חמש קבוצות של יזמים, אנשי ציבור, חוקרים וארגוני חברה אזרחית, כדי לחדד, לבחון ולפתח הצעות אופרטיביות לעתיד – תוך אחריות ורצון אמיתי לשרטט אופק משותף. היוזמות המוצגות כאן נוגעות במבנה הממשל, בכלכלה ובחברה, ביחסי קהילות ובמרחב הישראלי-פלסטיני.

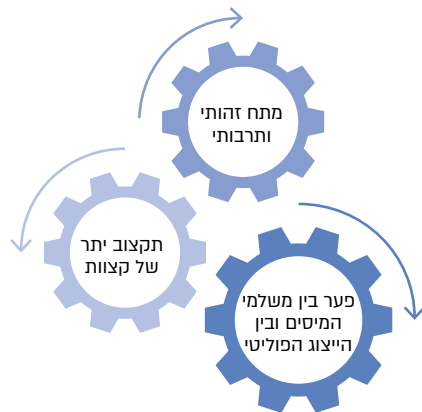
בחירה בתקצוב: הצעה למנגנון ייעוד מס (Tax Designation) בישראל היא אחת מהן. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת – כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית-פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

תוכן העניינים

6	תקציר
10	פרק א: בעיות המזינות זו את זו
	מתח זהותי ותרבותי תקצוב הקצוות מרכז מול שבטים דמוקרטיה מול משלמי המיסים הכיוון לפתרון: מעורבות ישירה של אזרחים
14	פרק ב: העיקרון ויישומיו בעולם
	מעורבות אזרחית בתקצוב מנגנונים עקיפים ומנגנונים ישירים התפתחות היסטורית השוואה בין מנגנונים סיכום: תובנות ראשונות
21	פרק ג: בחירה בתקציבי דת, תרבות ורוח
	סיבות לבחירה תקציבי דת, תרבות ורוח: הגדרה רשימת התקנות תקנות שיש לשקול את צירופן/הוצאת מהרשימה איך מזהים תקציב? מספר בעיות מתודולוגיות שלבי העבודה תובנות להמשך התהליך סיכום: כשמתודות הופכת לפרשנות של זהות ותרבות
31	פרק ד: המנגנון – שלב ייעוד המס
	תקנות ייעודיות: רציונל תצורת הממשק: רמות בחירה תצורת הממשק: מחוונים הנגשה לשכירים ולאוכלוסיות שאינן אונליין משלמי מס שאינם בוחרים תקנות דיפרנציאליות להפרשה סעיף 46 סיכום
36	פרק ה: המנגנון – שלב החלוקה ופיקוח
	צבירה והעברה של הכספים סימולציה 1 סימולציה 2 הפיקוח על "בחירה בתקצוב" ודילמת השר מנגנוני פיקוח
41	פרק ו: המלצות להטמעה
	גישה הדרגתית שימוש בפלטפורמות קיימות סקרי דעת קהל מחקר מתמשך פיתוח חלופות לאיכלוסיות לשיתוף ציבור שינוי השיח על תקציבי דת, תרבות ורוח סיכום: בחירה בתקצוב – הצעה לשינוי מרענן במערכת התקצוב הישראלית
44	סיכום
45	נספח: שלושה אתגרים למנגנון
	אתגר השוויון אתגר הלכידות החברתית אתגר התרבות כעניין מדינתי
55	מקורות

תקציר

מסמך זה מציע מנגנון המאפשר לאזרחים להקצות חלק מכספי המיסים שלהם למטרות קונקרטיות. מהלך כזה עשוי להפחית מתחים ולעודד אמון ושיתוף פעולה. עם בעיות היסוד במדינת ישראל נמנים מתח זהותי ותרבותי מחריף, אשר טמון בעצם הגדרתה כ"יהודית" ו"דמוקרטית", וכן תקצוב יתר של זהויות קצה. המערכת הפוליטית התקבעה על גושים מקוטבים, וקבוצות קטנות בעלות זהות מובחנת זוכות לתקצוב בלתי פרופורציונלי, ללא קשר



להעדפת הציבור הרחב: ישיבות חרדיות, מרכזי זהות דתיים לאומיים, סצנות אומנות אליטיסטיות או מחלקות אינטלקטואליות פרוגרסיביות. בעיה נוספת היא פער הולך וגדל בין משלמי המיסים ובין ייצוגם בקואליציה. בעיות אלו מזינות זו את זו: לקבוצות הקטנות יש תמריץ להקצין את דרישותיהן ועמדותיהן, הציבור משלם המיסים מתמלא תסכול, והמתח הזהותי גדל. עיקר המתחים נסובים סביב סוגיות של דת, תרבות ורוח. אלו מעוררים תחושות קשות, מאפשרים תקצוב יתר של הקצוות ופוגעים במנגנון הדמוקרטי, שנשחק בשל מאבקי זהות.

במספר מדינות אירופיות נקבע בעשורים האחרונים מנגנון דומה של ייעוד מס (Tax Designation), שבאמצעותו יכולים אזרחים לבחור לאיזו מטרה להקצות אחוז מסוים מתשלום המס. המנגנון החל את דרכו באיטליה, כחלק מהסכם בין המדינה והכנסייה הקתולית, ומשם עשה דרכו למדינות פוסט קומוניסטיות שביקשו לשקם את מוסדות הדת והחברה האזרחית. המסמך מציע ליישם בישראל מנגנון דומה של בחירה בתקצוב למטרות דת, תרבות ורוח. זאת משום שחרף חשיבותם הערכית, הם אינם קריטיים בהיבט התפעולי של מוסדות המדינה; יש בהם שוני רב בין ציבורים וחוסר הסכמה; ואנשים עשויים להירתם אליהם ברצון ובכך לחזק את החברה האזרחית.

באירופה, המטרות לתקצוב הייעודי נעות בין גופים גדולים של דתות ממוסדות (הכנסייה הקתולית, איחוד הקהילות היהודיות), צרכים תרבותיים וסוציאליים וארגוני מגזר שלישי ספציפיים. בישראל, לא קיימת חלוקה ממסדית לכנסיות או לגופי תרבות לפי מגזרים. לכן, יש לאתר את התקנות הרלוונטיות בספר התקציב. מסמך זה מציג מספר סופי של תקנות. לצידן, מפורטת המתודולוגיה שהובילה למיפוי ולסיווג, כמו גם הדיונים וההסתייגויות שעלו מתוך התהליך. מדובר בהמלצות בלבד, אשר נועדו לפתוח ולעודד את הדיון.

המס שלך – הבחירה שלך!

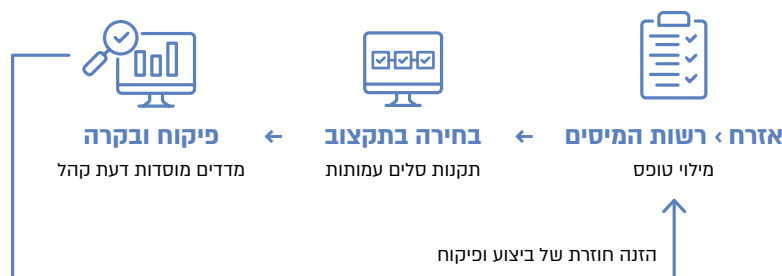
התחברות מאובטחת עם GOV ID

- מה כוללת המערכת?
- למה זה חשוב?
- מדריך למשתמש

למנגנון "בחירה בתקצוב" דרושים עקרונות פשוטים וממשק חכם, נגיש ונוח. העקרונות העיקריים הם: א. על בסיס תקציב המדינה הנוכחי, ינטלו 50% מתקציבי התקנות של דת, תרבות ורוח ויועמדו לבחירה ציבורית; ב. כנגד התקנות הקיימות ייווצרו תקנות ייעודיות עבור "בחירה בתקצוב". מבחני התמיכה שלהן יפורסמו מראש, בצד רשימת העמותות הנתמכות בכל תקנה. תינתן אפשרות להתקין תקנות חדשות; ג. כל אזרח משלם מס במדינת ישראל יקבל בטופס הדיווח השנתי, או בממשק מקוון של רשות המיסים, אפשרות להקצות 2.5%-3 ממס ההכנסה השנתי שלו לטובת התקנות והעמותות שיבחר. הממשק יאפשר לבחור הן בתקנה כולה והן בעמותה בודדת. אף ניתן יהיה לחלק את הסכום ולבחור במספר תקנות או עמותות.



ייעוד המס יתבצע בחודשים מרץ-מאי של השנה העוקבת וישודר לרשות המיסים. לאחר עיבוד הנתונים ברשות יתקבלו הסכומים השונים המיועדים לחלוקה, והם יועברו מקופת המדינה בסוף חודש ספטמבר לעמותות או לתקנות הייעודיות. לשם פיקוח על חלוקת הכספים ועל פעילות הממשלה בתחומים הרלוונטיים מתקציבי "בחירה בתקצוב" ומחוץ להם, מוצעים מספר מנגנונים פרלמנטריים וציבוריים, ביניהם: ועדה מלווה, נציב תלונות, מדדים גלויים ועוד.



החלופה המוצעת מוסיפה הוגנות וגיוון לחברה האזרחית, שכן קבוצות שונות יכולות להתאגד ולהשיג תקצוב למטרה דתית או תרבותית הנראית בעיניהם כחשובה. כמו כן, היא מרחיבה את ההשתתפות הדמוקרטית, ומכאן גם צפויה להגדיל את האמון במוסדות ולהפחית מתחים שונים בין קבוצות. היא מבקשת לפשר, לתווך ולשכך במעט את הרוחות בחברה מסוכסכת, בהנחה שמנגנון המשקף את בחירת הציבור, והמייעד כספים בצורה הוגנת, יוכל לתרום לכך.

תודות

אנשים רבים תרמו לנו מדעתם הרחבה ומזמנם. ברצוננו להודות במיוחד לד"ר מיכאל שראל, ד"ר עינת סולניק, עמיחי דנינו, ריקי ממן, ד"ר אריאל קרלינסקי, אורית פאייס, נועה היימן, ד"ר עידית רז קלישר, טל בן שלום, הדר לוי, ארז אדלר, אלון משגב, ד"ר מיכאל מילשטיין, ד"ר נסיה שמר, ד"ר רועי יצחק ויוסף קנר. נודה גם לוועדת המערכת – עדי ארבל, תהלה פרידמן ורועי פולקמן, ולצוות "עיתידים לישראל" – אהוד פראוור, ד"ר אסף שפירא, עמיחי פישר, ד"ר מורן נגיד וחגי קרנר – על הערותיהם המושקעות, המדויקות והטובות.

הגדרת הבעיה והדרך לפתרון

פרק א | בעיות המזינות זו את זו

מטרתו של מנגנון "בחירה בתקצוב" היא להעביר חלק מהחלטות הממשלה בענייני תקצוב לציבור משלמי המס. יש בו יתרונות העומדים בפני עצמם, מוסריים, ערכיים וגם תועלתניים כגון חיזוק המוטיבציה והשותפות של משלמי המס, או מתן לגיטימציה גדולה יותר לחלוקת התקציב. אולם לצד יתרונות אלו, הוא מסוגל להוות גם מענה למספר בעיות ישראליות המזינות זו את זו.

מתח זהותי ותרבותי

החברה בישראל נמצאת בפרויקט מתמשך של הגדרת זהותה. במרכז המבוך הישראלי ניצב מתח יסודי וקיומי מעצם הגדרתה של מדינת ישראל כיהודית וגם דמוקרטית; לאומית וגם ליברלית. למתח בסיסי זה חברו עם השנים מתחים נוספים: עדתיים, מעמדיים, לאומיים ואידאולוגיים.

בשנים האחרונות נראה כי המתחים הולכים ומחריפים, וזאת ממספר סיבות: שינויים דמוגרפיים; רצף ממשלות ימין והקיטוב סביב דמותו של בנימין נתניהו; אקטיביזם משפטי ורפורמה משפטית; אירועי מאי 2021 ומלחמת "חרבות ברזל"; השפעת המדיה החברתית, ועוד. התרבות המתחים והמשברים הדמוקרטיים אינה תופעה מקומית בלבד, והיא ניזונה גם מהמתרחש בעולם.

כל אחת מהסיבות תרמה לשחיקה הדרגתית של הקונצנזוס הציבורי, וליצירת מציאות שבה מתחים שהיו בעבר תת קרקעיים הפכו גלויים ומפלגים אף יותר. התחושה היא כי אין מדובר במתח רגיל בין ערכים מתחרים, שאותו ניתן ליישב באמצעות איזונים ופשרות, כי אם בקונפליקט עמוק בין תפישות עולם שונות מהותית לגבי אופי המרחב הציבורי, תפקיד המדינה ומקומן של קהילות בעלות זהויות שונות במסגרת פוליטית משותפת. אזרחים חשים כי הזהות שלהם אינה מקבלת מקום, או מתחרה ומפסידה לזהותן של קבוצות אחרות.

תקצוב הקצוות

בתחומי הזהות והתרבות, המערכת הפוליטית חוטאת להעדפות הציבור, ולעיתים קרובות מובילה להחלטות תקציביות שאינן משקפות את רצון הרוב. כך, הממשלה מתקצבת ביתר זהויות קצה: ישיבות חרדיות, מרכזי זהות דתיים-לאומיים, סצנות אומנותיות אליטיסטיות ומחלקות אינטלקטואליות פרוגרסיביות.¹ גם בשל כך, הקיטוב החברתי הולך ומעמיק.

הדבר נובע בחלקו מהסדרים היסטוריים, ובחלקו מכך שהמנגנון הפרלמנטרי הישראלי, המבוסס על שיטה קואליציונית שנועדה לייצג את הגיוון בחברה הישראלית, הפך לכלי אשר

1 במגזר הערבי התמונה שונה במידת מה. התקצוב הממשלתי בתחומי הדת, התרבות והרוח נמוך מלכתחילה בהשוואה למגזר היהודי ומועבר לרוב לגורמים מתונים, בפיקוח המדינה. מגמה נוספת היא התחזקות השיח האזרחי הפרגמטי, המתבטאת, בין היתר, בתמיכה בהצטרפותן של מפלגות ערביות לקואליציה הממשלתית ובעלייה במספר המתגייסים לשירות הלאומי או האזרחי. לצד זאת, באזורים אחרים מתפתחות זהויות בדלניות – פלסטיניות ואסלאמיות – והמצב הפוליטי והמדיני המתמשך מקשה על בלימת התופעה (ראו ח'זראן 2024). הפניית תקציבים למגזר הערבי באמצעות מודל "בחירה בתקצוב", ובייחוד בתחומי הדת, התרבות והרוח, עשויה לחזק את המגמות החיוביות (בשל הפיקוח על העמותות הנתמכות), ונוסף על כך, לחזק את המגזר השלישי הערבי בכל הנוגע לארגונים, תרומות והתנדבויות.

מגביר דווקא את הקיטוב ואת חוסר היכולת להגיע להסכמות. בשל המתח הזהותי והתרבותי, קבוצות קטנות זוכות לכוח בלתי פרופורציונלי. כוחן מתעצם בשל חוסר היכולת ליצור קואליציות חלופיות, והן מקבלות תמריץ להקצין את עמדותיהן ואת דרישותיהן, הנושאות על פי רוב מאפיינים זהותיים ותרבותיים מובהקים. בתרבות הפוליטית הקיימת, אין תמריץ ליצור תשתית ממלכתית או רגולציה על תכנים. בכך, הציבור הרחב מאבד את יכולתו להשפיע על הקצאת המשאבים הציבוריים, בפרט בתחומים הנוגעים למרכיבי הזהות, ועמדותיו אינן מקבלות את משקלן הראוי ביחס לדרישות קבוצות הקצה.

לכך יש להוסיף את העובדה כי בחירות כלליות מתקיימות רק אחת למספר שנים, ובישראל הן נסובות לרוב סביב שאלות של ביטחון. לציבור חסרות זירות נוספות שבהן הוא מסוגל להביע את דעתו בנושאים שונים ולהשפיע על קבלת ההחלטות בתקופות שבין בחירות לבחירות.

כתוצאה מכל אלה, חלקים גדולים מהציבור בישראל מדווחים על אי שביעות רצון מהאופן שבו מתקבלות החלטות כלכליות וחברתיות, וסבורים כי קיים חוסר איזון משווע בהקצאת משאבים ציבוריים, וכי המדיניות משרתת בעיקר קבוצות אינטרס.² כאשר הקצאת המשאבים מתרחקת יותר ויותר מרצון הבוחר, קצרה הדרך לאובדן הלגיטימציה השלטונית ותחושות ההשתייכות והזהדהות עם מוסדות המדינה.

מרכז מול שבטים

תזות שונות, המגיעות מהמרכז הרעיוני והפוליטי, חותרות לגיבוש מחנה גדול, ציוני-ממלכתי-משרת, בעל שפה משותפת. מחנה זה יוכל לתמרץ זהויות ציוניות, לפקח על תכנים ולתקן את ההקצאות הלא-פרופורציונליות לזהויות הקצה. אלא שמחנה כזה לא מתגבש כבר שנים רבות, בעיקר בשל המתחים הגוברים שהוזכרו לעיל. עליהם ניתן להוסיף: מחסור בנרטיב ציוני ברור ובעמדות מוגדרות היטב (בעיקר "מה אני לא"), כישלונות העבר, והחשש שמא פשרה תאבד אלמנטים חיוניים של זהות ותרבות. ניתן גם לשער כי חזרה לימי "כור ההיתוך", שבהם זהות ותרבות הוכתבו על ידי הממשלה, איננה בשורה מלהיבה, בלשון המעטה.

נוסף על כך, ואף שהפרידיגמה ה"שבטית" לניתוח החברה בישראל הולכת וצוברת תאוצה, היא אינה רגישה דיה להבדלים משמעותיים בתוך ה"שבטים" ולגווי הביניים. הזהויות בישראל הן הרבה יותר היברידיות, מורכבות ומגוונות מאשר חרדי, ציוני דתי, חילוני או ערבי.³ קיימות זהויות צולבות, דוגמת מנהיגות נשית ערבית. קיימים ניואנסים חשובים, כגון חרדיות מסתגרת או פתוחה. ישנם מגזרים שאינם מוגדרים עדיין בצורה מוסדית ושהייצוג הפוליטי והמוסדי חוטא להם, כמו המסורתיים. יש גם תתי מגזרים מועדפים הנהנים מתקצוב "שקוף", כגון חילונים-ליברלים במוסדות להשכלה גבוהה ומוסדות תרבות.

לכך יש להוסיף כי חלקים נכבדים מתקציבי הדת, התרבות והרוח אינם פתוחים לדיון ציבורי ומתנהלים בהליכים של "טייס אוטומטי", בהתאם לאינטרסים שונים. מדינת ישראל זקוקה לתקציבי זהות ותרבות. אולם לנהל את כל זה "מלמעלה", במערכת פוליטית קוטבית ומסוכסכת, קשה עד בלתי אפשרי. יש צורך במנגנון שיוכל לדבר תקציב "מלמטה", בצורה שקופה, פלורליסטית ומשקפת מורכבויות.

2 דהן וחזן, 2012; פלוג, אבירם-ניצן וקנת פורטל, 2024; גולשטיין-גלפרין ומוהבן, 2024; וסקרים נוספים באתר "המכון הישראלי לדמוקרטיה".

3 נושא זה יידון בהרחבה להלן, פרק ג.

דמוקרטיה מול משלמי המיסים

בעיה נוספת מתגלית כאשר מתבוננים בפלח האוכלוסייה של משלמי המיסים. התפלגות נטל המס על משקי הבית בישראל רחוקה מלהיות מאוזנת. כפי שהראה לאחרונה מחקרם של אריאל קרלינסקי, תום שדה ואחרים, שווי השירותים וההעברות אשר להם זוכים משקי הבית בעשירוני ההכנסה הנמוכים גבוה מסך המס שהם משלמים.⁴ עם הזמן, גוברת תחושת חוסר הנחת, ואף התרעומת, של קבוצות האוכלוסייה הנושאות בחלק ניכר מהנטל הכלכלי (ולרוב אף הביטחוני) כלפי יתר הקבוצות.

בעיה זו הייתה קיימת גם אלמלא היו ברקע מתחים זהותיים וכשלים במנגנון הפוליטי. אך כאשר היא מתווספת על גבם, המצב הופך לבלתי נסבל. ציבור גדול מקרב משלמי המיסים אינו מיוצג במרבית הממשלות האחרונות (נכון לסתיו 2025, מצביעי הקואליציה נושאים רק ב-32% מהנטל הכלכלי),⁵ ואף בתוך הגוש הקואליציוני – המפלגות הקטנות, בעלות הזהות המגובשת, מקבלות בשיעור יחסי יותר מהגדולות.

הבעיות הללו אינן עומדות זו לצד זו כתופעות נפרדות, אלא פועלות יחדיו ב"מעגל קסמים" ויוצרות דינמיקה שמזינה ומחריפה אותן: המתח הזהותי-תרבותי מוביל לקיטוב במערכת הפוליטית; הקיטוב מעניק לקצוות כוח פוליטי בלתי פרופורציונלי; הכוח הבלתי פרופורציונלי מאפשר לחלץ מהמדינה תקציבים נדיבים המאפשרים עוד הסתגרות והקצנה; ההסתגרות מחזקת את הקיטוב ומחריפה את המתח הזהותי-תרבותי המקורי. כך ממשיך המעגל לנוע ולהחריף את הבעיות.

הכיוון לפתרון: מעורבות ישירה של אזרחים

המענה לבעיות השונות שהוצגו לעיל הוא במעורבות ישירה של האזרחים בהקצאת תקציבי דת, תרבות ורוח. במקום החלטות מדיניות בתחומים אלו, המחוללות מאבקים בשאלת "הזהות הישראלית הלגיטימית" – מעבר למימון יחסי לפי בחירה. שינוי כזה יעניק לאזרחים חלק מהאפשרות להכריע בשאלות זהותיות, וישלב במערכת עיקרון של יחסיות פרודורלית. המדינה תהפוך בחלק גדול של תקציבים אלו לניטרלית: היא לא בוחרת תכנים זהותיים, אלא רק מבטיחה מנגנון הוגן, פלורליסטי וחופשי לבחירה אזרחית, ויחסיות במימון בהתאם לתוצאות הבחירה הזו.

בדרך זו ניתן להפחית מעט את המתח הזהותי-תרבותי סביב שאלת התקצוב. היא מחוללת מעין "בחירות קטנות" מדי שנה, מעניקה לאזרחים תחושת שליטה, השתייכות ושותפות בהקצאת המשאבים, ומשקפת לנבחר הציבור את העדפות הציבור. כך יתאפשר פחות מרחב להתפשטותן של תופעות כגון אופורטוניזם ושחיתות מצד פוליטיקאים, פקידים וקבוצות אינטרס המקורבות ל"צלחת" השלטונית, ויוקדש מרחב רב יותר לאחריות אזרחית.

כך גם ניתנת אפשרות השפעה לאלו שמפלגתם אינה שותפה בקואליציה, או שהיא שותפה אך קולה נדחק מסיבות שונות. המנגנון ישיב חלק מהאיזון הייצוגי הנדרש למערכת הדמוקרטית, ובהתאם לכך, גם את האמון במוסדות השלטון ואת שביעות הרצון מהשירותים הממשלתיים. מעורבות ישירה של אזרחים עשויה למתן את ההקצנה וההסתגרות של קהילות ומפלגות.

4 קרלינסקי ואח', 2024.

5 פרו, 2023.

זאת, משום שמרגע שהכסף אינו זורם רק באמצעות לחצים קואליציוניים, אלא ישירות מציבור משלמי המס, יש צורך לפנות אל הציבור ולשכנעו לתרום. המעבר לשכנוע עשוי להוביל להיפתחות כלפי ציבורים אחרים, לתחרות בריאה ואף לאחריות על משאבים. מוסדות ומפעלים שירצו לקבל תמיכה יצטרכו להראות מדדים של שקיפות, יעילות והתאמה לצרכים מגוונים. הם יצטרכו להתמקד בשיפור מדדי השירות ובנראות שלהם, במקום בעסקנות ובעסקאות מאחורי הקלעים.

בשנים האחרונות נדונים בספרות המחקר, בקצב גובר והולך, מנגנוני מיסוי חדשים בהקשר של מענה לאתגרים דמוקרטיים שונים, ובהם: בחירה בתקצוב; תקצוב השתתפותי (Participatory Budgeting), שבו נערכים משאלים ציבוריים על פרויקטים שונים; והתייעצות ציבורית. מנגנונים אלו מהווים גשר תיאורטי ומעשי בין דמוקרטיה "יצוגית" קלאסית לבין השתתפות אזרחית ישירה בקבלת החלטות תקציביות. הם אינם חפים מבעיות, תיאורטיות ומעשיות – ואלו יידונו בהמשך. ברם, שלוש הנחות יסוד משותפות לכולן: ניתן ורצוי להעביר חלק מהכוח הריכוזי של המוסדות בחזרה אל האזרחים; ניתן ורצוי להשתמש במערכת המס לחיזוק הדמוקרטיה;⁶ וניתן ורצוי לשלב כלים טכנולוגיים מתקדמים בקבלת החלטות אזרחיות.

העקרונות העומדים בבסיס המנגנון הללו – בחירה, הוגנות, פלורליזם, מעורבות אזרחית ואחריות – מתיישבים היטב עם התפישה הדמוקרטית המודרנית ועם הרצון לחזק את הקשר בין האזרחים לבין מוסדות המדינה. מנגנון זה מציע דרך לשמר את הגיוון התרבותי והדתי בחברה, להפחית את המתח הזהותי סביב תקציבי דת ותרבות, לחזק את החברה האזרחית, ולהחזיר לאזרחים תחושת שליטה ושותפות בניהול המדינה. נוסף על כך, יש בו חלופה ל"שבירת כלים" של משלמי המס מול מגזרים אידאולוגיים שונים, ואפשרות לגבש יחד כוחות מהקואליציה ומהאופוזיציה לטובת סדר יום פוליטי אחר.

6 ראו לדוגמה, על הוספת שיקולים דמוקרטיים שונים בעיצוב מערכת המס: Wallace, 2023. תפישות שונות של הוגנות (fairness) במיסוי נחקרו בכל הנוגע ללגיטימציה של מערכת המס, ראו: Farrar et al., 2022.

פרק ב | העיקרון ויישומיו בעולם

מנגנונים של "בחירה בתקצוב", או "ייעוד מס" (Tax Choice/Tax Designation), מהווים אמצעי פוטנציאלי להגברת המעורבות והאמון הציבורי, לחיזוק החברה האזרחית ולהפחתת מתחים במדינות דמוקרטיות הטרוגניות. זהו כלי ייחודי של קבלת החלטות מבוצרת, שבמסגרתו ניתנת בידי משלם המס זכות לייעד שיעור מהמס שלו לגופים הפועלים למען טובת הציבור. התכלית היא לאפשר העברה של משאבים ציבוריים ליעדים בעלי תועלת ציבורית בהתאם להעדפותיהם של משלמי המיסים, ובכך לשקף את צורכי החברה כפי שהם נתפשים על ידי האזרחים. בשונה ממודל התקצוב המסורתי, המבוסס על החלטות ממשלתיות ריכוזיות, מנגנונים אלו מעבירים חלק מכוח ההחלטה לידי האזרחים. בכך הם תורמים לשקיפות, למעורבות ולאמון בתהליכי תקצוב, לצד יתרונות אחרים הגלומים בהם.⁷ יש לציין כי התמיכה בשיתוף אזרחים במנגנוני תקצוב מגיעה במפה הפוליטית מימין ומשמאל, וממגוון סיבות.⁸

מעורבות אזרחית בתקצוב

קיימות אפשרויות מגוונות למעורבות אזרחית בתהליכי תקצוב, ובשנים האחרונות נדונים בספרות המחקר, בקצב גובר והולך, מנגנוני מיסוי חדשים בהקשר של מענה לאתגרים דמוקרטיים שונים. ניתן להצביע על ארבע דרגות עיקריות של מעורבות אזרחית בתקצוב,⁹ כאשר כל דרגה מציעה כלים שונים להתמודדות עם הבעיות שזוהו בפרק הקודם:

הדרגה הנמוכה ביותר, **מידע והשכלה תקציבית**, מתמקדת בפתרון לבעיית חוסר השקיפות. בדרגה זו, האזרחים זוכים לגישה נרחבת ונגישה למידע תקציבי, אך ללא השפעה ישירה על החלטות. יש בה פוטנציאל מוגבל לשינוי ביחסי הכוחות הקיימים, אולם היא יכולה לתרום להגברת המודעות הציבורית לתהליכים תקציביים.

הדרגה השנייה, **התייעצות ציבורית**, מאפשרת לאזרחים להביע את דעתם ולהשפיע על העדפות בתהליכי התקצוב, גם אם ההחלטות הסופיות נותרות בידי הנבחרים. מנגנוני התייעצות יכולים לשמש ככלי לזיהוי העדפות ציבוריות ולתרום לשיפור באיכות ההחלטות התקציביות, תוך הקניית תחושה של מעורבות והשתתפות.

הדרגה השלישית, **ייעוד מס**, מתקיימת במנגנון ה"בחירה בתקצוב", כמו גם במנגנונים שונים של החזרי מס על תרומות (בישראל – סעיף 46 לפקודת מס הכנסה). ב"בחירה בתקצוב", האזרחים קובעים את היעוד של אחוז מוגדר מכספי המס שלהם – דבר היוצר איזון בין מתן כוח אמיתי לאזרחים לבין שמירה על יכולת הניהול והתכנון של הממשלה.

הדרגה הגבוהה ביותר, **תקצוב משתף**, מעניקה לאזרחים השתתפות ישירה בקביעת סדרי עדיפויות תקציביים. המודל הרדיקלי ביותר של השתתפות אזרחית בתקציב צמח בעיר הנמל

7 על יתרונות שונים של בחירה בתקצוב, ראו: Fung & Wright, 2001.

8 ראו: <https://democracyjournal.org/magazine/20/your-money-your-choice> על יתרונות של מערכת ייעוד מס לתפישות פרוגרסיביות ולאוכלוסיות מוחלשות; <https://www.cantaxevolutions.com>

הצעת הרעיון למערכת המיסוי בקנדה מזוית של הוגנות ביחס למשלמי המיסים.

9 בהשראת "סולם השתתפות האזרחית" של שרי ארנשטיין. ראו: Arnstein, 1969.

פורטו אלגרה שבדרום ברזיל, כתגובה לבעיות של אי שוויון חברתי קיצוני ואובדן אמון במוסדות הפוליטיים המסורתיים. העיר החליטה להעביר שליטה ישירה על כ-20% מתקציבה לידי התושבים, ויצרה מעגל שנתי של אסיפות שכונתיות, ועדות תמטיות והצבעה ציבורית על הקצאות תקציביות.¹⁰

תוצאות המודל הברזילאי היו מרשימות וחד משמעיות מבחינת שיפור בשירותים הציבוריים ויצירת מעורבות אזרחית רחבה,¹¹ ועוררו עניין בינלאומי. בשל מורכבותו התפעולית, המודל מיושם בעיקר ברמה המוניציפלית. עד 2012 תועדו אלפי יישומים כאלו ואחרים שלו בערים שונות.¹² בקולומביה שימש המודל ככלי לבניית אמון בחברות מסוכסכות.¹³ בפריז, תושבים מצביעים באופן מקוון על פרויקטים בהיקף של כ-85 מיליון אירו מדי שנה.¹⁴ באירופה ככלל מתמקדים בשילוב טכנולוגיות מתקדמות ומעורבות נוער, ויישומים ראשונים נעשו אף בישראל.

מנגנון "בחירה בתקצוב" זוכה אף הוא לפופולריות, אם כי במידה פחותה יחסית ל"תקצוב משתף". זאת, כאשר היישום ברמה הארצית מורכב יותר, פוליטית ובירוקרטית, וקיים פער בידע האמפירי בנוגע להשפעתם של מנגנוני "בחירה בתקצוב" על מערכות הממשל הדמוקרטיות. ועם זאת, בעשורים האחרונים, עוד ועוד מדינות הולכות ומאמצות את העיקרון.¹⁵

מנגנונים עקיפים ומנגנונים ישירים

מדינות רבות מעדיפות להעניק אפשרות של ייעוד מס בדרך עקיפה – בדמות **הקלות והחזרי מס** על תרומות לארגונים מוכרים, דוגמת סעיף 46 לפקודת מס ההכנסה בישראל. אף שאלו נתפשים לעיתים כהטבת מס, יש לראות בהם "ייעוד מס" מצד האזרחים, כסוג של מימון תואם (מאצינג) מצד המדינה.¹⁶ **במנגנונים עקיפים** אלו המדינה מתמרצת את האזרחים לתעל משאבים פרטיים למטרות ציבוריות ראויות, תוך הפחתת נטל המס, והם קיימים כמעט בכל המדינות במערב. בבריטניה, למשל, מערכת ה-Gift Aid מאפשרת לארגוני צדקה לתבוע החזר מס בגין תרומות שקיבלו, ובאוסטרליה קיימת מערכת מכוחות של ניכוי מס עבור תרומות לארגונים מוכרים (DGRs – Deductible Gift Recipients).

המנגנונים העקיפים מתמודדים בצורה טובה יותר עם טענות לאי שוויון, לדוגמה, משום שהם **וולונטריים ולא מאורגנים בצורה ממשלתית ומרוכזת**. יתרונות המנגנונים העקיפים כוללים **גמישות גבוהה** במטרות, בסכומים ובתזמון, ו**חיזוק הפילנתרופיה הישירה** שלא דרך מיסוי.

מנגד, המנגנון בישראל (סעיף 46) סובל ממספר חסרונות. ניתן להמשיל את מנגנון המס למעין קלפי שבתוכה, או מכוחה, ניתן לזהות את "הצבעותיהם" של האזרחים למען מטרות

10 ראו לדוגמה: Baiocchi, 2005, pp. 45-67; De Vries et al., 2022; Dias et al., 2019; Escobar, 2020, pp. 285-309. בנוגע ליישום מנגנון "תקצוב משתף" בישראל, ראו: פידלמן, 2020.

11 World Bank, 2008

12 Dias, 2018, pp. 19-23

13 Cabannes, 2004

14 ראו: <https://decider.paris.fr/decider/jsp/site/Portal.jsp>

15 וראו גם מחקרים מהשנים האחרונות שנערכו על ידי ה-OECD במספר תחומים הקשורים למיסוי: OECD,

2020; OECD, 2021

16 ראו ארבל, 2022.

ציבוריות. המנגנון מאפשר למדינה להתוודע, באמצעות מיפוי הטבות המס, אל סדרי העדיפות האזרחיים.¹⁷ אולם המנגנון איננו נערך בשקיפות: האזרח מן השורה אינו יודע כמה כספים נתרמו בשנה, כמה אנשים דרשו את החזר המס, ובעיקר – מה היו מטרות התרומה. בשל כך, אף שמדובר במנגנון ייעודי מס, תוצאותיו נסתרות, והציבור ונבחרייו אינם יכולים לדעת את העדפות משלם המיסים – לאן בחר ליעד את הכסף. נוסף על כך, הוא איננו מזכה באופן אוטומטי – יש להגיש בקשה להחזר, **ורוב מוחלט של התורמים (למעלה מ-90%) אינם מבקשים**.¹⁸ בעיות אלו הן פתירות, ויש לקוות שהדיגיטציה של מערכת המס תוכל להתייעל לכיוונים אלו.

זאת ועוד: במנגנונים העקיפים נדרש האזרח לשלם כסף נוסף כדי ליעד מס, ואילו ב"בחירה בתקצוב" הוא מיעד כסף שהוא ממילא מחויב לשלם. בדרך העקיפה, אחוז התורמים מכלל הנישומים אינו גבוה, והסכומים הנתרמים אינם מתקרבים לאלו של מנגנוני "בחירה בתקצוב".¹⁹ בשל כך, קשה לראות במנגנונים העקיפים דרך להשתתפות אזרחית רחבה.

המנגנונים הישירים של ייעוד מס, כמו "בחירה בתקצוב", מאפשרים למשלמי מיסים ליעד אחוז מוגדר ממס ההכנסה שלהם למטרות ספציפיות או לגופים מוכרים. המנגנונים הישירים מתאפיינים ברמת **שקיפות גבוהה** ובחיזוק **השותפות האזרחית**. עם זאת, לגישה זו גם מגבלות, כגון הפוטנציאל לפגיעה בתכנון תקציבי ארוך טווח ואתגרים ביצירת איזון בין שיקול דעת אזרחי ובין הנחיה מקצועית בהקצאת משאבים.

התפתחות היסטורית

מנגנוני "בחירה בתקצוב" התפתחו בהקשרים היסטוריים וחברתיים שונים. המודל האיטלקי (המכונה Otto per Mille, מילולית: "שמונה מתוך אלף", אחוז המס הניתן לבחירת משלמי המיסים) נוסד בשנת 1985 כדי להחליף את מימון המדינה הישיר לכנסייה הקתולית, בעקבות הסכם בין איטליה לוותיקן. המעבר ממימון ישיר למנגנון בחירה אזרחית היווה נקודת מפנה ביחסי דת-מדינה באיטליה והוביל לשינוי באופן שבו אזרחים תופשים את תפקידם במימון מוסדות דתיים.²⁰

במזרח אירופה, מנגנונים אלה אומצו בעיקר בתקופה הפוסט קומוניסטית, בשנות ה-90 וראשית ה-2000, במטרה לחזק את החברה האזרחית ולבסס תרבות פילנתרופית במדינות שעברו תהליכי דמוקרטיזציה.²¹ מדינות כמו הונגריה (1996), סלובקיה (1999), ליטא (2002), פולין (2003), רומניה (2003) ואחרות אימצו גרסאות שונות של מנגנוני ייעוד מס, כחלק מתהליך בנייה של חברה אזרחית עצמאית ומשגשגת. ספרד (2007) אימצה את המנגנון בהדרגה, תחילה כייסוד מס עבור הכנסייה ובהמשך עבור מטרות חברתיות שונות.

17 סול לבמור, מובא אצל סולניק, 2019, עמ' 21.

18 ראו: חזן, 2022, מחקר מקיף שבחן את מיצוי הטבת המס ליחידים (מס הכנסה) ולחברות (מס חברות). בשנת 2018, סך הזיכוי שניתן **ליחידים ולחברות יחד** הסתכם ב-577 מיליון ₪. המדווחים על תרומה היו 2.6% מכלל הנישומים, ופחות מ-10% מכלל התורמים. במילים אחרות: **למעלה מ-90% מהיחידים בישראל אשר מעמידים תרומה לא מדווחים עליה לצורך זיכוי מס**. ניתן לראות זאת גם בתהליכי מיצוי זכאות מול רשות המיסים, שם גם במקרה של שליחת "מעטפות ירוקות" לזכאים אחוז המשתתפים הוא נמוך מאוד. 19 הערה קודמת, וראו גם: <https://bipartisanpolicy.org/explainer/paying-the-2025-tax-bill-charitable-deductions>.

20 ראו, לדוגמה, "הסכמי וילה מאדמה": https://it.wikipedia.org/wiki/Accordo_di_Villa_Madama. 21 ראו לדוגמה: Strečanský & Török, 2016, דוח אזורי הבוחן עשרים שנות ניסיון בפולין, הונגריה ורומניה.

מחקרים שונים מצביעים על תרומתם של מנגנונים אלו לפילנתרופיה, ולקיומם ושגשוגם של ארגוני מגזר שלישי, כמצופה.²² אחרים מצביעים על עלייה בציות לחוקי המס, וכן על עלייה באמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים.²³

השוואה בין מנגנונים

בעולם, כאמור, התבססו מספר דוגמאות למנגנוני "בחירה בתקצוב". כדי להציע את המנגנון הישראלי, נתבונן בקווים המנחים בהן: שיעור הקצאת המס; ייעדי ההקצאה; שיעור ההשתתפות (2024); והסכום שהוקצה (2024).

איטליה – מנגנון Otto per Mille ("8 לאלף") מאפשר הקצאה של 0.8% ממס ההכנסה לגופים גדולים של דתות ממוסדות (דוגמת הכנסייה הקתולית, איחוד הקהילות היהודיות או האיחוד הבודהיסטי) או למטרה כללית של צרכים תרבותיים וסוציאליים (דרך ממשלת איטליה). מנגנון Cinque per Mille ("5 לאלף") מאפשר הקצאה של 0.5% נוספים לארגונים ללא מטרות רווח לפי בחירה (מספר עמותה). שיעור ההשתתפות ב־2024 עמד על כ־40%, והסכום שהוקצה היה 1.32 מיליארד יורו למנגנון הראשון ו־525 מיליון לשני.

ספרד – מנגנון Asignación Tributaria ("הקצאת מס") מאפשר הקצאה של 0.7% מסך המס לכנסייה הקתולית או ל"מטרות חברתיות אחרות" (או לשתייה). אין אפשרות לבחור בעמותה ספציפית. שיעור ההשתתפות עמד על כ־52%, והסכום שהוקצה היה 380 מיליון יורו לכנסייה הקתולית ו־512 מיליון למטרות חברתיות.

הונגריה – מנגנון "1+1" מאפשר הקצאה של עד 2% ממס ההכנסה – אחוז אחד לארגון אזרחי רשום, ואחוז אחד נוסף לארגון דתי לפי בחירה. מודל זה, שפותח ב־1996, מהווה דוגמה מובילה במזרח אירופה. בין גורמי ההצלחה שלו: תהליך ייעוד פשוט, מגוון רחב של ארגונים זכאים (יותר מ־30 אלף) ומודעות ציבורית גבוהה. שיעור ההשתתפות עמד על כ־44%, והסכום שהוקצה היה כ־17 מיליארד פורנט (כ־43 מיליון יורו) לארגונים האזרחיים, וסכום דומה לכנסיות.

פולין – מנגנון ייעודי מאפשר להקצות 1.5% (הועלה מ־1% בשנת 2022) ממס ההכנסה ל"ארגונים לתועלת הציבור" בתחומים כמו תרבות, ספורט, סביבה, חינוך, עזרה סוציאלית ועוד. המנגנון מהווה מקור מימון מרכזי לארגוני חברה אזרחית. ארגונים דתיים לא נתמכים בדרך זו. מאפיין ייחודי של המודל הפולני הוא דרישות השקיפות המחמירות, המחייבות ארגונים מוטבים לפרסם דוחות מפורטים על השימוש בכספים. שיעור ההשתתפות עמד על כ־60%, והסכום שהוקצה היה 1.9 מיליארד זלוטי (כ־447 מיליון יורו).

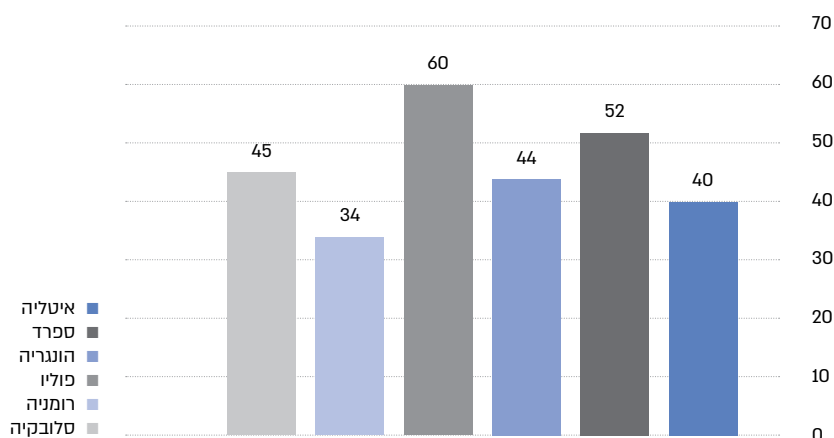
רומניה – מנגנון "ניתוב מחדש" מאפשר להקצות עד 3.5% ממס ההכנסה עבור ארגוני חברה אזרחית המספקים שירותים חברתיים ומוסדות דת רשומים. ניתן לפצל את הסכום בין מספר ארגונים. גם חברות רשאיות להשתתף בהקצאה. שיעור ההשתתפות בשנת 2023 עמד על כ־34% (טרם פורסם נתון ל־2024), והסכום שהוקצה היה כ־1.5 מיליארד ליי (כ־290 מיליון יורו).

22 שם, עמ' 18.

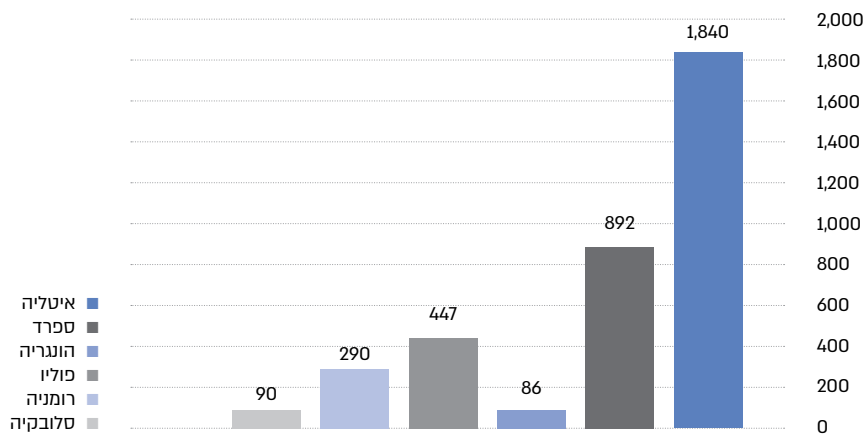
23 לעיל, הערה 6, ראו גם: Cingl et al., 2023; סעדיה, 2025.

סלובקיה – מגננון "הקצאת מס" מאפשר הקצאה של 2% לעמותה רשומה. ניתן להקצות 3% אם הנישום התנדב 40 שעות במהלך השנה עבור ארגון מורשה. ישויות משפטיות רשאיות להקצות לעמותה רשומה סך של 1%. שיעור ההשתתפות ב־2024 עמד על כ־45%, והסכום שהוקצה היה כ־90 מיליון יורו.

שיעור השתתפות ב־%



סכום שהוקצה במיליון €



כפי שניתן להתרשם, מדובר בהקצאה שנעה בין מוסדות דת ותרבות ובין ארגוני חברה אזרחית מוכרים. הסעיף העוסק בארגון דתי מאפשר לרוב בחירה בין מוסדות דת ובין מוסדות תרבות, מה שהופך את "בחירה בתקצוב" לסוגייה העוסקת ישירות בבחירה בתקציבי דת, תרבות ורוח. יש לציין כי הגם שמדובר באחוזים בודדים, הכנסותיהן של מדינות אלו ממייסים ישירים גבוהות (באחוזים) מההכנסות בדרך זו של מדינת ישראל.

סיכום ותובנות ראשונות

קיימות דרגות שונות של מעורבות אזרחית בתקצוב – החל מרמה בסיסית של שקיפות והנגשת מידע, ועד למעורבות בקבלת החלטות. מנגנון "בחירה בתקצוב" הוא דרך ישירה לייעוד מס, שמתאימה לשימוש אף ברמה המדינתית. מנגנון זה החל את דרכו באיטליה, כחלק מהסכם על יחסי הדת והמדינה, ונדד משם למזרח אירופה כדי לשקם את מגנוני הדת והחברה האזרחית.

הסקירה הבינלאומית מעלה מספר תובנות באשר לפוטנציאל הטמון במנגנוני מס שונים כפתרון לאתגרים דמוקרטיים. ראשית, המודלים הוכיחו התאמה **למגוון רחב של מטרות**: התמודדות עם אי שוויון חברתי, חיזוק החברה האזרחית, הפרדת דת ומדינה, פיתוח אזרחי, חיזוק הקשרים הקהילתיים ואף יישוב סכסוכים. הגיוון ביישומים מעיד על כך שהמודל עצמו גמיש דיו כדי להיות מותאם למטרות שונות ולהקשרים תרבותיים ופוליטיים מגוונים. שנית, **הפשטות הטכנית** נמצאה כקריטית להצלחה – מדינות עם תהליכים פשוטים השיגו השתתפות גבוהה יותר. שלישית, המנגנונים יוצרים השפעות חיוביות מעבר להעברת הכספים – הגברת **מודעות ציבורית**, חיזוק **מעורבות אזרחית** ופיתוח תרבות של **אחריות משותפת**. כל אלו הן תכונות ומאפיינים קריטיים עבור משטר דמוקרטי משגשג.²⁴

24 ראו: Dias, 2018, pp. 440-443.

ההצעה שלנו

פרק ג | בחירה בתקציבי דת, תרבות ורוח

לאחר היכרות עם מנגנונים שונים של ייעוד מס, נבקש להציע את מתווה הבחירה בתקצוב דווקא ביחס לתקציבים המופנים לדת, תרבות ורוח. מדובר בתקציבים העוסקים ברעיונות, באידאולוגיה, בחינוך, בזהות – פעילויות שאינן כלכליות-פיזיות המקבלות מימון מדינתי בישראל.

לתכלית זו יש להקדים ולשאול: מדוע בכלל שמדינה תעסוק בזהות? מהי ההצדקה לאסוף את הכסף לכך מלכתחילה, ולא לתת לאזרחים לממן את התחומים הללו מכיסם באופן ישיר וולונטרי? שאלה זו, על צדדיה התיאורטיים והפרקטיים, תידון בהרחבה בנספחים. מטרתו המרכזית של פרק זה היא לפרוס את המתודולוגיה למיפוי תקציבי דת, תרבות ורוח בישראל, ולהצביע על האתגרים, ההסתייגויות והמסקנות העולות מתהליך הניתוח.

ההצדקות לבחירה

הסקירה המשווה בפרק הקודם הצביעה על השימוש שנעשה במנגנוני "בחירה בתקצוב" בתחומי דת ותרבות, כאשר הרקע לכך הוא המתחים שתקציבים אלו מייצרים. נראה כי החברה הישראלית זקוקה למנגנון דומה. לחלופה שאנו מציעים – מנגנון הבחירה בתקצוב – מספר הצדקות:

א. **נחיצות מוכחת לתפקוד היומיומי.** תקציבים אלו אינם קריטיים בהיבט התפעולי של מוסדות המדינה. ניתן להבחין בין שירותים שנחוץ לספק ברמה המדינתית – דוגמת ביטחון, בריאות, רווחה או תשתיות – ובין תקציבי דת, תרבות, רוח ואף חלקים מתקציב החינוך. לפי גישה זו (שתידון להלן לצד גישות החולקות עליה), תחומים כתרבות ורוח עשויים להיחשב כרשות מדינתית ולא כחובה, והם אינם עומדים בראש סולם הנחיצות התקציבית. מן ההיבט הכלכלי, ניתן לטעון כי דת, תרבות ורוח אינן מוצרים ציבוריים מובהקים, שכן הן פחות נדרשות לתפקוד היומיומי. אלו מוצרים תחרותיים, קרי: השימוש של האחד בהם מכחית מזמינותם לאחרים, והם הדירים, כלומר: ניתן למנוע את השימוש בהם, בשונה מתאורת רחוב או אוויר נקי. כמו כן, השוק הפרטי מסוגל לספק אותם (גם טענות אלו יידונו להלן, שכן השוק עלול לתת להם מענה חלקי או מעוות, על פי שיקולים שונים, ועל המדינה לשקול להתערב כדי לווסת ולעודד אותם).

חשוב לסייג ולחדד את האמירה הנוגעת למידת הנחיצות. לדעת רבים, לימוד תורה, עיסוק במדעי הרוח או יצירה תרבותית הם סלע הקיום של החברה והעם, ולא ניתן לוותר עליהם בלי לפרק את הלכידות החברתית, האתוס המכונן ותחושת הרצף וההמשכיות. הם אינם "מותרות", אלא נושאים ערך ציבורי וחיוניות ערכית שאינם מגולמים במחירים הכלכליים, דוגמת טיפוח זהות, שימור מורשת ויצירת מרקם חברתי. ההבחנה בין דרגות של נחיצות לא נועדה לביטול התקצוב בתחומים אלו, כי אם לנימוק הרציונל **להוציא את ההחלטות לגביו מהרוב המדינתי אל הרוב האזרחי.**

ב. **השוני וההעדפה.** בתחומים אלו, פרטים שונים צורכים דברים שונים. לרוב, הם גם רלוונטיים רק לאוכלוסיות מסוימות, משמשים מגזרים שונים ואף מחזקים זהויות פרטיקולריות. בשל כך, כדאי להפנות את התקציב למימון לפי בחירה. השוני עשוי להיות גם פרמטר משמעותי לזיהוי

תקציבי דת, רוח ותרבות: התפלגות השימוש בהם היא גדולה, ואנשים צורכים בדרך כלל רק חלק מהם. כדורגל, פילוסופיה, לימוד תורה – ההעדפות הן שונות.

נגזרת של השוני היא מידת **ההסכמה**. תקציבים רבים, ובכללם תקציבי רווחה או ביטחון, מעוררים חוסר הסכמה. אולם אלו הנוגעים לדת, תרבות ורוח עומדים בישראל במרכז הקיטוב הפוליטי, ובשל כך מעוררים תרעומת רבה יותר. בחברה מקוטבת הנתונה לגושים וללחצים פוליטיים, תקצוב מדינתי של תחומים אלו רק מעמיק את הקרע החברתי. מתן אפשרות בחירה ביחס אליהם תהפוך את החלוקה שלהם להוגנת יותר, דבר שעשוי לסייע בהפגת מתחים.

ג. נגזרת נוספת וחיובית יותר היא **חיזוק החברה האזרחית**. מתן בחירה בתחומים אלו, שיש להם חשיבות בעיני רבים והם משקיעים בהם מהונם וממרצם כדי לחזק את קהילותיהם, יחזק את השותפות בין האנשים, הקהילות והמדינה. בתחומים המדוברים, אין צורך במומחים או בנבחרים ציבור כדי לקבל את ההחלטות העקרוניות (בשונה מההחלטות המקצועיות).

תקציבי דת, תרבות ורוח: הגדרה

הצדקות אלו לבחירה בתקציבי דת, תרבות ורוח יהפכו לקווים מנחים בכל הנוגע לאיתור התקנות הרלוונטיות במפת התקציב. על פיהן, נבקש לאתר תקציבים העוסקים בדת, תרבות ורוח – שהם **אינם קריטיים** בהיבט התפעולי השוטף; שיש בהם **שוני** רב בין ציבורים ו**חוסר הסכמה**; ושנאנשים עשויים **להירתם אליהם** ברצון ובכך לחזק את החברה האזרחית.

להלן רשימת התקנות שמסמך זה מציע למתווה מתוך ספר התקציב – בחלקן ניתן ורצוי לאפשר בחירה, וביתר כדאי לשקול זאת. בחלקו השני של הפרק תתואר השיטה שעל פיה נבחרו התקנות. שיטה זו היא בבחינת המלצה בלבד, ונימוקיה ומסקנותיה גלויים כדי לאפשר דיון. על פי המתווה המוצע, מתקנות אלו יינטלו 50% מהתקציבים ויועמדו לבחירה ציבורית. המנגנון המפורט לבחירה ולחלוקה יוצג בפרק הבא.

לדברים אלו יש להוסיף שתי הערות: א. המנגנונים שהצגנו מהעולם מאפשרים בחירה בגופים גדולים של דתות ממוסדות (דוגמת הכנסייה הקתולית, איחוד הקהילות היהודיות או האיחוד הבודהיסטי) ובמקביל, או כסעיף נוסף, בעמותות הפועלות לתועלת הציבור. בישראל לא קיימת חלוקה רשמית לכנסיות או לגופי תרבות לפי מגזרים, והעמותות לתועלת הציבור כוללות מגוון מטרות, ולא רק דת, תרבות ורוח. ב. אין לראות בהכללת תקנה תקציבית כלשהי במאגר כעונש או סנקציה כלפי מגזר מסוים. אדרבה: ככל שהציבור משלם המס יהיה מעוניין בה, תקציבה רק יגדל.

רשימת התקנות

להלן מיכוי בסיסי של תקנות התקציב שבהן אנו מציעים לנקוט בחירה בתקצוב – רובן תקנות תמיכה תחת סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב:²⁵

שם	מספר תקנה	תקציב 2023	משרד
מדעי הרוח והחברה ²⁶	21.11.01.01	1,900,000,000	ההשכלה הגבוהה
מוסדות תורניים	20.69.02.01	1,722,028,000	משרד החינוך
מועצות דתיות ²⁷	22.01.01.01	355,000,000	המשרד לשירותי דת
פעולות לשמירת טבע ²⁸	54.13.01.01	297,146,000	רשויות פיקוח
המועצה להסדר ההימורים בספורט	19.43.03.35	165,730,000	מדע, תרבות וספורט
החברה למתנ"סים	20.67.01.35	165,445,000	משרד החינוך
איגודים ומועדפים	19.43.03.05	149,788,000	מדע, תרבות וספורט
מינהלת לזהות יהודית	04.52.13.20	143,786,000	משרד ראש הממשלה
פעולות כלליות בתרבות	19.42.02.48	131,068,000	מדע, תרבות וספורט
מכינות קדם-צבאיות	04.52.13.11	138,000,000	משרד ראש הממשלה
רשות העתיקות	19.42.01.01	132,714,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכה בתנועות נוער	20.67.01.42	131,064,000	משרד החינוך
פעולות כלליות בתרבות	19.42.02.48	131,068,000	מדע, תרבות וספורט
תיאטרון	19.42.02.07	130,736,000	מדע, תרבות וספורט
קולנוע	19.42.02.28	129,716,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכה בארגוני נוער	20.67.01.87	117,394,000	משרד החינוך
הילולה במירון ²⁹	04.52.11.11	116,735,000	ראש הממשלה
אגן העיר העתיקה והר הזיתים	83.03.04.02	113,881,000	הוצאות שונות
רשות הזיכרון "יד ושם"	20.60.01.29	110,869,000	משרד החינוך
עדות לא יהודיות ³⁰	06.22.01.01	107,480,682	משרד הפנים
תחזוקת מנהרות הכותל ³¹	04.51.10.03	106,256,000	ראש הממשלה
מינהלת גרעיני משימה עירוניים	04.52.13.13	105,582,000	משרד ראש הממשלה
מוזיקה	19.42.02.16	103,574,000	מדע, תרבות וספורט
פרויקטי חברה וקהילה	04.63.03.16	98,878,000	ראש הממשלה

- 25 לפי תקציב 2023, בשל מלחמת חרבות ברזל בשנת 2024.
- 26 משוער מתוך סך כולל של 10,316,825,000 לתקצוב למוסדות השכלה הגבוהה, 586,504,000 של הקרן הלאומית למדע, ועוד. על פי תחשיב של 10%-15 מסך התקצוב, לפי התפלגות סטודנטים, משקל, ועוד. זאת ועוד: מדעי הרוח והחברה כוללים מקצועיים מדעיים וסמי-מדעיים, שהקשר ביניהם ובין זהות מצומצם, ושהם חיוניים למדינה מפותחת – כגון כלכלה או גיאוגרפיה. יש לבחון כיצד ניתן יהיה לייעד תקציבים לתחומים הנוגעים לדת, תרבות ורוח באופן ספציפי בתוך החוגים השונים במדעי הרוח והחברה.
- 27 מצורף לתקנה 22.01.01.03. תקציב המועצות הדתיות מחולק בין שירותים שונים החיוניים לכלל הציבור, דוגמת קבורה או רישום לנישואין, ובין שירותים של פעילות ותרבות דתית. יש לפלח עוד תקציבים אלו כדי לעמוד על הסכום המדויק שלהם.
- 28 יש לפלח את התקציב ולהבחין בין פעולות תשתית ובין פעולות חינוכיות וזהותיות.
- 29 מצורף לתקנה 22.01.02.22 פיתוח קבר הרשב"י במשרד הדתות. ככל הנראה התקציב ב-2023 הושפע מאסון מירון.
- 30 בדומה לתקציב המועצות הדתיות, גם כאן יש לפלח ביתר פירוט שירותים חיוניים מול שירותים של פעילות ותרבות דתית. חלק ניכר מתקציבים אלו מועברים באמצעות תמיכות ולא באמצעות תקנות.
- 31 מצורף לתקנה 04.51.10.05 פיתוח מנהרות הכותל במשרד ראש הממשלה

תמיכה בשיעורי תורה ותרבות יהודית ³²	20.69.01.01	95,795,000	חינוך
הנצחה	15.12.01.14	94,706,000	בטחון
החברה למתנ"סים – פעולות	20.67.01.74	90,659,000	חינוך
פרויקט "מסע" – חינוך יהודי	83.03.05.01	83,464,000	הוצאות שונות
המכון הלאומי למצוינות בספורט	19.43.03.13	80,500,000	מדע, תרבות וספורט
סל הספורט	19.43.03.07	79,089,000	מדע, תרבות וספורט
מוזיאונים ואמנות פלסטית	19.42.02.18	73,021,000	מדע, תרבות וספורט
הספרייה הלאומית	20.60.01.31	65,008,000	חינוך
הכנות אולימפיות	19.43.03.11	63,951,000	מדע, תרבות וספורט
מחול וארגוני גג	19.42.02.20	61,088,000	מדע, תרבות וספורט
סל לתרבות עירונית	19.42.02.56	56,620,000	מדע, תרבות וספורט
יזמות בספורט	19.43.03.10	55,366,000	מדע, תרבות וספורט
תרבות ערבית ודרוזית	19.42.02.33	55,086,000	מדע, תרבות וספורט
שימור אתרי התיישבות	04.52.12.30	47,640,000	ראש הממשלה
הקמת מוסדות דת שוטף	22.01.02.13	46,739,000	שירותי דת
גרעין חינוכי לאומי	20.67.01.79	41,179,000	חינוך
מרכזי ספורט	19.43.03.42	40,220,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכה במכינות	04.52.13.19	39,791,000	ראש הממשלה
חינוך יהודי בתפוצות	20.60.01.51	37,416,000	חינוך
מדרשות ליהדות וללימודי ארץ ישראל	20.69.01.09	37,154,000	חינוך
מרכזים להעמקת החינוך היהודי	20.69.01.08	36,199,000	חינוך
התחדשות יהודית בישראל	04.52.03.21	33,231,000	ראש הממשלה
העצמת תשתיות מורשת ³³	83.03.04.04	32,106,000	הוצאות שונות
בתי ספר לאומנות	19.42.02.36	29,049,000	מדע, תרבות וספורט
מחקר מורשת ואיגודים	19.42.02.14	27,987,000	מדע, תרבות וספורט
תיאטראות לאזרחים ותיקים	04.57.01.26	27,748,000	ראש הממשלה
מתקני ספורט	19.43.04.01	25,594,000	מדע, תרבות וספורט
פעולות	19.41.03.04	25,551,000	מדע, תרבות וספורט
מועצה דתית דרוזית	06.22.01.12	24,064,000	פנים ושלטון מקומי
עידוד הספורט והספורטאי הישראלי	19.43.03.27	21,881,000	מדע, תרבות וספורט
תמיכות	22.01.02.01	21,464,000	שירותי דת
תמיכה במוסדות ציבור בתחומי	20.67.01.91	21,389,000	חינוך
המרכז למקומות קדושים	22.01.02.15	20,779,000	שירותי דת

חלוקת התקנות השונות לפי תחומים:

מדעי הרוח והחברה | מוסדות תורניים | תרבות כללית | תרבות יהודית | תרבות חרדית | דתות | מועצות דתיות | ספורט | מוזיאונים | הנצחה | חינוך בתפוצות | תנועות וארגוני נוער

או, באופן כוללני יותר: **השכלה גבוהה, חינוך, דת ותרבות**

32 תקציבים דומים נוספים מועברים באמצעות תמיכות ולא באמצעות תקנות.
33 דוגמה לתקנה בעלת שם אניגמטי. בפועל, תקציב זה התחלק בין מספר גופים: מוזיאון ארץ ישראל, יד טבנקין, רשות הגנים הלאומיים, פיתוח מזרח ירושלים, הספרייה הלאומית ועוד.

הסכום המצרפי: **8-7 מיליארד ₪**

מס הכנסה יחידים (עצמאיים ושכירים) לשנת 2023: כ-**140 מיליארד ₪**³⁴

שיעור התקנות מתוך המס: **5%-6**

שיעור בחירה בתקצוב (50% מהתקנות): **2.5%-3**

תקנות שיש לשקול את צירופן/הוצאתן מהרשימה

דיון מעמיק יותר נדרש ביחס לתקנות התקציב הבאות, שאומנם עוסקות בדת, תרבות ורוח, אך מכילות חלקים שונים או מורכבויות שיש לתת עליהן את הדעת:

אתרי טבע, ארכיאולוגיה ומורשת (רשות העתיקות, המועצה לשימור אתרי מורשת, רשות הגנים הלאומיים ושמורות הטבע, הקרן למורשת הכותל וכדומה) – עולה ספק אם הציבור אכן יבחר לממנם, וכן, במסגרת הקווים המנחים שהגדרנו, עד כמה הם שנויים במחלוקת.

מתנ"סים וספריות – סעיפים תקציביים המשרתים את רובם המוחלט של המגזרים, והמחלוקת סביבם אינה גבוהה.

תנועות וארגוני נוער – תקציבים המשרתים אף הם את רובם המוחלט של המגזרים, מוסיפים ממד ערכי נחוץ לבני נוער, וספק אם הציבור יממן אותם מעבר לתשלומים הגבוהים שהוא מעביר להם ממילא נוסף על תמיכת המדינה.

תאגיד השידור הציבורי – תקציבו (כ-800 מיליון ₪) איננו ברשימה, שכן מימונו אינו מגיע ישירות מתקציב המדינה. הוא מכיל חלקים שונים, ויש לפלח את תקציבי הדת, התרבות והרוח שבתוכו.



כעת, לשיטה שהובילה אותנו בבחירה בתקנות תקציב אלו. ההסתייגויות והנימוקים שנפרסים בעמודים הבאים מתארים מקצת מן הדיונים ונועדו להעמיק את הדיון.

איך מזהים תקציב? מספר בעיות מתודולוגיות

הבעיה הראשונה והעיקרית בנוגע לתקציבים היא **הקושי לקרוא את מפת התקציב**. כדי לקבל מידע מהימן על הדרכים והמטרות שלשמן מחולק הכסף, יש צורך להצליב מידע ממספר מקורות ובהם אתרים ממשלתיים, דוחות של גופים ומידע על עמותות, כאשר לא תמיד פורמט הדיווח זהה. הבעיה איננה רק טכנית, אלא גם פוליטית ואתית. כשאין מערכת המאגדת את המידע ומנתחת אותו בצורה מסודרת, אין שקיפות ואין יכולת לבצע פיקוח וביקורת יעילה.

בשנים האחרונות פותחו מספר כלי עבודה, ובראשם ממשק "מפתח התקציב". אלו אפשרו שליפה טובה יותר של הנתונים, אולם גם הם מסתמכים על מה שהוזן למערכות הממשלתיות. בפועל, נדרשה עוד עבודה של ריכוז נתונים שונים, שכן נתונים רבים נאגרים גם באתר החשב הכללי, באגף התקציבים, בדוחות ביקורת או בקבצים של משרדי הממשלה. הפער בין התקציב כפי שהוא מופיע ב"מפתח התקציב" לבין יישומו בפועל שוחק את האפשרות לבקרה אזורית ולפיתוח חלופות מדיניות.

34 החשב הכללי, 2024.

הבעיה השנייה היא שתקציבי דת, תרבות ורוח **פזורים לאורך ולרוחב ספר התקציב**. בכל משרד ישנם תקציבים שאינם מיועדים לתפעול פיזיכלכלי של התחום. ביניהם יש נחוצים יותר או פחות לתפקוד היומיומי, מוסכמים יותר או פחות, וגם סקטוריאליים יותר או פחות. תקציבי מכינות קדם צבאיות, למשל, חונים במשרד ראש הממשלה ובמשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות; תוכניות חינוכיות – במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ובמשרד להגנת הסביבה; תקציבי שנת שירות פרוסים אף הם על פני מספר משרדים, וכך הלאה. לא פעם, תקציבים אלה משמשים את השר לתיעדוף בוחריו, והפיזור שלהם נראה לעיתים כניסיון לטשטש את עקבות התקצוב. מלכתחילה ראוי היה לארגן את כל התקציבים הללו תחת משרד אחד, יתרה מזאת, החינוך או משרד הקשור לענייני אידאולוגיה וזהות.

בעיה שלישית היא שתקציבים רבים המיועדים לפעילות דתית, תרבותית או רוחנית נקראים **בשמות שאינם מסגירים את ייעודם בקלות או מנוסחים במעורפל**, כגון: סיווג כללי של "פעילות קהילתית" או "קידום פעילויות חינוכיות בפריפריה". לא נדיר למצוא תקנות אנונימיות שחסר מידע ביחס אליהן: מיהו הגוף המבצע, מהי מטרת הפעולה, או איזה מגזר נהנה ממנה בפועל.

מחשבה ביקורתית תצביע גם על העובדה שדת, תרבות ורוח, או אידאולוגיה וזהות באופן כללי, **מתוחזקות גם על ידי פעילויות פיזיות וכלכליות**. לתקציבי התיישבות, רווחה, מחקר מדעי, ביטחון או חדשנות יש תפקיד מכריע בעיצובן של אידאולוגיות בישראל, והם סעיפים "שקופים" מבחינת המסגרת התיאורטית שבחרנו לעבודה זו. התקציבים שנבחרו נוגעים בהעברת תוכן תרבותי בצורה ישירה. אם לא די בכך, ההגדרה ל"דת, תרבות ורוח" נתונה אף היא לפרשנות, ולא תמיד לוכדת בחדות תקציבים שונים.

מן העבר השני, קורה לא פעם שכאשר רוצים לחזק ולעודד מגזר מסוים וזהות מסוימת, **מתמקדים דווקא בפעולות הפיזיות והכלכליות**, ואילו הצדדים התרבותיים נזנחים. כך, במסגרת התקציבים המיועדים למגזר הערבי, הדרוזי או הבדואי, כחברות בעלות זהות מובהקת, כספים מוקצים פעמים רבות לתשתיות, תעסוקה, תחבורה, רווחה וכדומה. יש בכך היגיון – מדובר בצרכים דחופים וקודמים. אולם הדבר מוביל לכך שכלל תקצוב הזהות שלהם נמצא בחסר – כסף למוסדות ואנשי דת אכן מתקבל, אולם בכל הנוגע לתרבות, מועדונים, מגרשים, ספריות, השכלה גבוהה ועוד, כמעט שאין תקציבי תמיכה.

נוסף על כך, ישנם שירותי דת שבהם נעזרת כלל האוכלוסייה, דוגמת קבורה או גירושין. במבנה הנוכחי של יחסי דת ומדינה בישראל, אלו שירותים חיוניים, ויידרשו הסדרים אחרים בסוגיות של דת ומדינה כדי לפתח בהם מסלולים נוספים ולהעמידם לבחירה ציבורית.

סיווג תקציבים במערכת החינוך

כלל אלו יש לצרף את הקושי הגדול בפילוח תקציבי מערכות החינוך השונות, מהגיל הרך ועד לסיום התיכון. דת, תרבות ורוח נמצאות בהם בשפע. משרד החינוך מקבל את התקציב המשרדי השני ולעיתים אף הראשון בגודלו, וכן תוספות המגיעות מרשויות מקומיות, מכספים קואליציוניים, מארגונים ועמותות ומתשלומי הורים. יש לזכור כי חינוך הוא זכות בסיסית, חוקית ומוסרית, ועל המדינה לספק אותו. השאלה היא כיצד לארגן בתוך תקציבי החינוך את תקציבי הדת, התרבות והרוח. הלוא תקציבי החינוך, ואפילו ברמה הבסיסית ביותר, נוגעים בפיתוח אישי וחברתי, בטיפוח ובהקניית ערכים, בהתגברות על פערים חברתיים, באהבת האדם והארץ, ועוד.

הדבר נכון גם בנוגע למקצועות ההומניים בחטיבות הביניים ובתיכונים (תנ"ך, היסטוריה, ספרות ועוד). באלו קיימת שחיקה מתמדת ביחס למקצועות הטכנולוגיים, מתמטיקה, אנגלית ומדעים. הדרך לפתור שחיקה זו עוברת גם בתמריצים, וממילא בתקצוב. אולם המערכת פועלת על פי שעות הוראה כלליות, ולא בתקצוב ייעודי ובפיתוח תוכניות ייעודיות לתגבור תחומים אלו.

רשתות החינוך מאורגנות רק בחלקן בצורה **סקטוריאלית**. מה גם שלא כל ההוספות לתקציבי החינוך נובעות מהוספות לתקציבי ערכים וזהות – חלקן נובעות מהתאמות שונות, מגזריות וסוציאליות.³⁵ כך גם בנוגע לרשתות החינוך החרדיות העצמאיות: מתקיים דיון קבוע בשאלה אם הן מתקצבות בחסר או ביתר, וכיצד יש לתקצב אותן, כאשר הרכיב הדתי בחינוך מתערב ברכיבים אחרים של פיתוח ומיומנויות.

משיקולים אלו ואחרים, העדפנו להניח בשלב זה לתקציבי מערכות החינוך בגיל יסודי עד תיכון, ולהתמקד בתקציבי המשרד הנוגעים למוסדות על תיכונים ולמערכות אחרות. ניתן יהיה להנהיג "בחירה בתקצוב" גם ביתר לאחר ארגון מחדש ולכידה של רכיבי הדת, התרבות והרוח בתוכם.

סיווג לפי סקטור

בשיח הציבורי נדון התקציב לא פעם על פי שיוך מגזרי. כך גם יצאנו לדרך: כל סעיף תקציבי במאגר שיוך לאחת מתוך חמש זהויות עיקריות: חילונית, חרדית, דתית-לאומית, ערבית או "אחרת". המודל נבנה על פי מפתח ברור, שהיה אמור לאפשר ניתוח השוואתי: מיהו הגוף הנתמך, מהו אופי הפעולה, מיהו קהל היעד, ומהו ההקשר התרבותי או הלשוני. ואולם, במדינה שבה הזהות הדתית, הלאומית, המגדרית והמעמדית שזורות זו בזו, סיווג סקטוריאלי אינו תופס את מלוא העומק. ככל שצולנו לפרטים, התברר כי המודל הוא פשטני ואינו תואם את האופן שבו המדינה מחלקת בפועל משאבים, או את האופן שבו ניתן לחלץ את המידע. כאמור, סעיפים רבים מנוסחים במעורפל. אחרים נוגעים לסקטורים, אך לא בהכרח נושאים מאפיין זהותי חד משמעי. פעילות חינוכית, לדוגמה, עשויה להיות מופעלת על ידי עמותה דתית, בעודה מיועדת לפעילות כלל מגזרית.

מורכבות נוספת, בפרט בישראל, היא קיומן של **זהויות צולבות** או **ניואנסים חשובים**. אין דרך לנתח תקציב המופנה, למשל, למנהיגות נשית במגזר הערבי, או לתרבות חרדית מתחדשת, בלי להכיר בכך שמדובר בשילוב של מספר מרכיבים זהותיים בעת ובעונה אחת. כיצד להבחין בין תרבות ערבית-פלסטינית בדלנית ובין תרבות ערבית-ישראלית? בין חרדיות מסתגרת לפתוחה?

זאת ועוד: אחת הבעיות המרכזיות היא בחינת תקצובם של **מגזרים שאינם מוגדרים במפורש** ככאלה, או **שאינם מאורגנים בצורה מוסדית** הגם שהם מובחנים בזהותם ובתרבותם. במגזרים הדתיים והחרדיים קיימת מערכת מוסדית והיררכית ברורה להקניית זהות, הכוללת ישיבות, בתי ספר, מכינות קד"צ דתיות ותנועות נוער ששם המגזר מתנוסס מעליהן, או שהמיקום הגיאוגרפי מסגיר אותו. לעומת זאת, בסקטורים אחרים, דוגמת חלקים מהסקטור **החילוני** או **המסורתי**, התהליך מבוזר, פלורליסטי וחסר מוקד מרכזי. לעיתים קרובות גם הזהות אינה מונחלת בצורה ישירה, כהסברה או הטפה, אלא בעקיפין, כעניין תרבותי או חברתי. גם בסקטורים **הדתי והחרדי** לא שוררת אחידות, והמערכת מקשה לעיתים על התארגנויות חדשות. הזהויות הן הרבה יותר **פלואידיות** ומורכבות מחלוקה כזו או אחרת, ואנשים תורמים וניזונים ממספר מקורות בו זמנית.

35 בלס ובליוך, 2024.

מן העבר השני, בתוך המגזר החילוני קיימים תתי מגזרים אידאולוגיים מועדפים, שנהנים **מתקצוב "שקוף"** (תרבות "כללית") ומעודף ייצוג, דוגמת חילונים ליברלים במוסדות להשכלה גבוהה, מכוני מחקר, מכונים להכשרת מורים, אירועי תרבות ומרכזים קהילתיים. בשנים האחרונות חלה גם עלייה במספרן של יוזמות מוסדיות, חינוכיות ותרבותיות המבקשות לעצב זהות חילונית מודעת בישראל, בדומה לקהילות הדתיות – אלו כוללות ישיבות חילוניות, מכינות קדם צבאיות, תוכניות מנהיגות ומצוינות וקהילות דיגיטליות. כך נוצרת העדפה מוסדית כלפי זהות חילונית מסוימת. לא כל הזהויות החילוניות והמסורתיות מוצאות את ביטוין בהתארגנויות אלו, שכן מרבית התשתית החילונית הממוסדת והלא־ממוסדת נוטה לאוריינטציה ליברלית, ורק מיעוט מתוכה הוא בעל אופי מסורתי־שמרני. כך, הורה חילוני או מסורתי בעל אוריינטציה ימנית יתקשה למצוא מכון להכשרת מורים הפועל ברוחו, או תוכנית מצוינות עבור ילדיו.

כפי שכבר ציינו, אף שהפרדיגמה ה"שבטית" לניתוח החברה בישראל הולכת וצוברת תאוצה, הארגון המוסדי שלה עדיין לוקה מאוד בחסר, והיא גם אינה רגישה דיה להבדלים משמעותיים בתוך ה"שבטים".

שלבי העבודה

שלב 1: איתור לפי גודל התקנה

התחלנו באיתור התקנות הגדולות ביותר בתקציב המדינה מתוך אתר "מפתח התקציב". בשלב ראשון נבחרו התקנות שיש בהן מעל 100 מיליון ₪ (630 תקנות), ואשר יחד מרכיבות את מרבית ההוצאה התקציבית (80%). זהו מעין שלד של תקציב המדינה, שדרכו ניתן להבין את המבנה העקרוני של התקציב. המשכנו לתקנות הקטנות יותר – מעל 50 מיליון ₪ ולאחר מכן מעל 20 מיליון (סה"כ 1,607 תקנות). תחומים מרכזיים החלו להתקבץ למקום אחד. השארית מאחור של תקנות קטנות עוד יותר לא נועדה להזנחה או העלמת עין. דרושה עוד עבודה מדוקדקת כדי לאתר כל סעיף תקציבי ולצרפו לתחומים הללו.³⁶

שלב 2: סיווג תחום העיסוק

הרכיב הדרוש הנוסף הוא סיווג של סעיפי התקציב לפי **תחום העיסוק**, תוך הבחנה בין תקנות הנוגעות לתרבות, דת או רוח ובין כאלו שבמרכזן צורך פיזי, כלכלי, רוחני או תשתיות. לשם כך, אימנו מודל שפה, לזהות תקציבי דת, תרבות ורוח בתוך המשרדים. הסיווג התבסס על מספר פרמטרים, כגון: זהות הגוף הנתמך, תחום עיסוק, מילות מפתח, ההקשר התוכני ומיקום הסעיף במפתח התקציב. ביקשנו מהמערכת לאתר גם תקנות שנויות במחלוקת ומובהקות סקטוריאלית – אך כאן התוצאות היו פחות חדות, והיא התקשתה בסיווג.³⁷

קיבלנו רשימה של כ־200 תקנות. ממנה צריך היה לנכות את אלו הנוגעות למערכת החינוך, למגפת הקורונה, למלחמת "חרבות ברזל" ושגיאות שונות. שאילות שונות על ידי אנשים שונים מניבות תוצאות שונות, אם כי ישנו גרעין של תקנות שנותר יציב בכולן.

36 ניתן לצפות ברשימת התקנות המלאה בקישור: <https://did.li/Takanot>.

37 ניתן להציע פרמטר נוסף כדי לבחון את רמת ההסכמה בנוגע לתקנות שונות – התנודתיות בהן בתוך המשרד בתקופות שונות ותחת ממשלות שונות. מדד של תנודתיות עלול לסבול מכשלים, שכן בישראל, תקצוב תקנות שונות הנוגעות לדת, תרבות ורוח לא תמיד מושפע מזהות השר או הקואליציה, והמאבקים בין המגזרים השונים לא תמיד מתורגמים למאבקי תקציב ברורים. נוסף על כך, וכפי שהוזכר לעיל, ישנם מגזרים שאינם מוכרים ככאלה, ובשל כך הממשלה לא מסוגלת לתעדף אותם, לחיוב או לשלילה; או מגזרים חזקים המציגים את ערכיהם כסלע קיומה של המדינה, שאסור לערער אחריה. ועם זאת, ראוי גם לבחון אילו תקציבים נמצאים בעלייה ובירידה בהתחלפות קואליציות.

תובנות וצעדים נדרשים להמשך

התהליך שנעשה הוא ראשוני ודורש פיתוח רחב נוסף. מטרתו הייתה לבחון את היתכנות המודל, ולא להציע עבודה מוגמרת. צעדים שיידרשו לצורך המשך העבודה:

א. **מיפוי וארגון מחדש של תקנות משרד החינוך.** כדי שניתן יהיה לדון ברכיבי דת, תרבות ורוח בגיל היסודי, חטיבת הביניים והתיכון, יש לארגן את התמיכות בלימודים ההומניים ובפעילויות תרבותיות ודתיות בתקנות ייעודיות, ולשקול הפניה של תמיכות לגופים עצמאיים מחוץ למשרד. הדבר יקל על ההבנה ביחס להיקף התקציבים המושקעים בהם כיום, לסכום שכדאי להשקיע בהם ולדרכים שבהן ניתן לייעל השקעה זו.

ב. **ריכוז והאחדה של תקנות דומות לתקנה גדולה אחת.** חלק מהקושי לאתר תחומים מסוימים הוא בריבוי תקנות העוסקות בעניינים זהים או קרובים למדי. יש צורך לאחד את כל אותן תקנות לכדי סעיפים כוללים וברורים יותר.

ג. **שקיפות ופיקוח.** לא ניתן לדון בהעדפות חברתיות, תרבותיות או זהותיות כאשר המידע עצמו אינו נגיש או אינו מדווח באופן מלא. כבר במצב הקיים דרושים שיפורים הכרחיים **בהנגשת המידע לציבור**, דוגמת מערכת בקוד פתוח שתוכל למסור מידע מהימן ובזמן אמת, להתריע כאשר דברים אינם תואמים, לאתר אוטומטית פערי דיווח, להצליב נתונים ואף להשאיר מקום לאזרחים לשלוח ביקורת והצעות לשיפור.

לבסוף, מנגנון הבחירה בתקצוב לא יוכל להיות שלם אם לא יכלול אפשרות להוסיף תחומים חדשים, כאלו שאינם כלולים בו בשלב זה. גמישות זו חשובה במיוחד עבור כל אותם סקטורים שאינם מאורגנים עדיין בצורה מוסדית בשלד התקציבי, או עבור סקטורים חדשים, כפי שנכתב לעיל.

סיכום: כשמתודת הופכת לפרשנות של זהות ותרבות

פרק זה ביקש לא רק להציע תיאור שיטתי של האופן שבו נאספו, סווגו ונותחו סעיפי התקציב; מטרתו העיקרית הייתה לחשוף את התשתית הרעיונית שמאחורי המהלך. לאורך כל הדרך צפו ועלו שאלות על זהות ותרבות, על אידאולוגיה ומסורת, ועל קבוצות ומפעלים שמסתתרים מאחורי שמות בירוקרטיים. במובן זה, המתודה אינה רק אמצעי טכני, אלא כלי ליצירת תודעה אזרחית חדשה, המאפשרת **לראות את התקציב כטקסט פוליטי-תרבותי** ולא כמסמך ניהולי בלבד.

השיח הציבורי בישראל מרבה לעסוק ב"כמה נתנו" – למי, באיזו שנה, ובאיזה הקשר. הוא ממעט לשאול מהם המטען התרבותי וערכי היסוד המגולמים בתקציב. עבודה זו מבקשת להחזיר את המבט מהמספרים אל הסיפור: לראות את תקציב המדינה לא כטבלת אקסל, אלא ככתב יד של החברה והמדינה הישראלית אשר מבטא, הלכה למעשה, את ערכי היסוד שלהן.

אם התקציב הוא שיקוף של הערכים הלאומיים, אזי הדרך שבה אנו מפרשים אותו היא שיקוף של נקודת המבט החברתית-ביקורתית. המתודה שבנינו מבקשת לאפשר לכל קוראת וקורא לזהות במבט ראשון את מבני הכוח התרבותיים המובלעים בתקציב, את ההטיות הגלומות בו ואת האופנים שבהם כסף ציבורי הופך לכלי של שייכות. אבל יותר מכך – היא מבקשת לאפשר לכל מי שחפץ להשתתף במשחק הזה: להוסיף שיקולים, לשנות את הדירוג, להציע הבחנות חדשות. לכן, גם אם תיתכנה טעויות בסיווג, או שיהיו סעיפים שניתן לפרש אחרת – המהלך כולו מבקש לעודד ביקורת, דיון וחשיבה מחודשת.

דווקא במדינה שבה התקציב הוא מהכלים הפוליטיים החזקים ביותר, חשוב שהכלי לניתוח יהיה פתוח, נגיש ולא מונופוליסטי. המתודה מוצעת, אם כן, כבסיס למהלך רחב בהרבה של פיתוח השיח התקציבי. היא מבקשת להניח תשתית חדשה לחשיבה אזרחית על מהו תקציב, מהו צדק חלוקתי, ומה נחשב לדת, תרבות או רוח.

פרק ד | המנגנון - שלב ייעוד המס

מיצוי המסקנות לכדי מנגנון יעיל ונוח לתפעול הוא החלק המורכב ביותר בהצעה, אך אין צורך "להמציא את הגלגל". כאמור, מנגנוני ייעוד מס שונים כבר פועלים ברחבי העולם, וניתן ללמוד מהם ולהפיק לקחים – בפרט בכל הנוגע לפשטות ולנוחות התפעול. בישראל ישנן עמותות, אך לא גופים גדולים המתכללים את כל פעילותה של עדה דתית מסוימת, במתכונת שראינו במקומות אחרים. אלו מוחלפים בבחירה של תקנות מספר התקציב. המנגנון להלן הוא ניסיון ליצור שילוב בין השיטות, כך שבסופו של דבר, תתקבל בחירה בתחומי דת, תרבות ורוח.

ההצעה הבסיסית עומדת על מספר עקרונות:

- א. מתוך תקציב המדינה הנוכחי יינטלו 50% מתקציבי התקנות של דת, תרבות ורוח ויועמדו לבחירה ציבורית. המחצית השנייה תחולק על ידי המדינה, בדומה למצב הקיים.
- ב. כנגד התקנות הקיימות ייווצרו תקנות ייעודיות עבור "בחירה בתקצוב". מבחני התמיכה שלהן יפורסמו מראש, בצד רשימת העמותות הנתמכות בכל תקנה. תינתן גם אפשרות להתקין תקנות חדשות.
- ג. כל אזרח משלם מס במדינת ישראל יקבל בטופס הדיווח השנתי או בממשק מקוון של רשות המיסים אפשרות להקצות 3-2.5% ממס ההכנסה השנתי שלו לטובת התקנות והעמותות הללו.
- ד. הבחירה תתבצע בחודשים מרץ-מאי של השנה העוקבת, ועליה להיות משודרת לרשות המיסים עד סוף מאי. שכירים ימלאו על בסיס נתוני טופס 106, ועצמאיים על בסיס הדוח השנתי.
- ה. לאחר עיבוד הנתונים ברשות המיסים יתקבלו הסכומים השונים המיועדים לחלוקה. עד סוף חודש ספטמבר יועברו הכספים מקופת המדינה לעמותות או לתקנות הייעודיות, תוך פיקוח על הסכומים שנצברו וללא אפשרות של התערבות ממשלתית.

תקנות ייעודיות: רציונל

להיכן יועברו כספי ייעוד המס? שתי החלופות הראשונות שעמדו לנגד עינינו היו תקנות התקציב או עמותות, ולשתיהן חסרונות. בהמשך עלתה אפשרות נוספת, המשלבת ביניהן:

א. תקנות תקציב – בחירה בתקנות התקציב, במתכונת שהוצגה בפרק הקודם, תאפשר לשמור על מסגרת אחידה, פיקוח הדוק ואחידות בנתונים. יהיה ניתן לבחור, לדוגמה, בתרבות תורנית, מדעי הרוח או מוזיאונים, כאשר המס המיועד עובר למשרד הממשלתי הרלוונטי. הבחירה היא מתוך רשימת סעיפים סגורה המתעדכנת על ידי גורם מפקח, והכוללת אך ורק תחומים שבהם מתבצעת פעילות תקציבית מדירה. רשות המיסים מקבלת את הבחירה בטופס השנתי ומפנה את הסכום הייעודי ישירות לחשבון הוצאות המדינה, תחת תגית ייחודית לכל תחום.

יתרון החלופה טמון בפשטות התפעולית וביכולת לשלב את המנגנון ללא צורך בשינוי מהותי במבנה התקציב, שכן ההעברות מתבצעות בתוך המערכת הציבורית עצמה. כמו כן, היא מצמצמת את ההטיות האפשריות שנוצרות משוק תרומות פתוח. עם זאת, למסלול זה מספר

חסרונות מובנים: בחירה בתקנות קיימות בתוך תקציב משרדי לא תאפשר בקרה מיטבית על התקציבים ועל ניתובם בהתאם לבחירת האזרח, כמו בחירת הגוף המבצע בפועל. הטיות פוליטיות מתוך המשרד עלולות להשפיע. מלבד זאת, מעבר של סעיפי תקציב משנת מס אחת לאחרת תקשה על תפעול המשרד, ואפשר גם שלא תהיה יעילה.

ב. עמותות – בחירה בעמותות ספציפיות עשויה לשקף טוב יותר את הבחירה האזרחית. מדובר בעמותות העונות על סעיף 46 לפקודת מס הכנסה – כלומר מעניקות זיכוי ממס בשל תרומה – וכאלו הראויות לקבל תמיכה מתקנות דת, חברה ורוח. רובו המוחלט של התקצוב לדת, תרבות ורוח ניתן כיום לעמותות, ובחירה בעמותות מאפשרת גמישות מרבית ביצירת יוזמות אזרחיות חדשות.

אבל גם לבחירה ישירה בעמותות מספר חסרונות. יהיה צורך להדק את הפיקוח והבקרה על התחום, כדי למנוע פתח לשחיתויות. במנגנונים ברחבי העולם מקובל לאשר עמותות רבות, ובמקביל ליצור מנגנוני פיקוח יעילים ונשכניים יותר. בישראל, ייתכן שניתן יהיה לפתור חלק מהבעיה באמצעות **בדיקת נאותות**, דירוג ביצועים וחובות דיווח נוספות. נוסף על כך, יש חשש **לריכוזיות יתר** – עמותות גדולות ובעלות נראות גבוהה יקבלו יתרון על פני אחרות, ואפשר שעמותות קטנות, חדשות או בעלות נראות נמוכה יסבלו מחוסר תקצוב ומאפליה. חיסרון נוסף הוא שהתחרות בין העמותות תגרום לתיעול כספים לשיווק ופרסום, במקום ישירות לפעילות.

הדיון בחסרונותיהן של שתי הברירות הוביל לחלופה נוספת, המשלבת ביניהן. מדובר בהידוק הזיקה שבין העמותות ובין התקנות התקציביות:

ג. תקנות ייעודיות – תקנות חדשות שיוקנו במקביל לאלו הקיימות. לכל תקנה שניטלו ממנה 50% מהתקציב תיבנה תקנה נוספת, ייעודית עבור כספי "בחירה בתקצוב". לצד זאת, ועוד לפני ייעוד המס של האזרחים, העמותות תידרשנה לעבור את מבחני התמיכה מראש ולהיות קשורות לתקנה תקציבית ספציפית.

במסלול זה, אזרחים יוכלו לייעד מס **הן לעמותה ספציפית והן לתקנה**. כך ניתן יהיה לעקוב בצורה שקופה וכשוטה יותר אחר התזרים – כמה כסף התקבל לתקנה גם כאשר הוא יועד לעמותה ספציפית, ולהפך. אם הכסף ייתרם לתקנה, הוא יחולק בין העמותות לפי מפתח שהיה קיים בתקנה זו קודם לכן, או בכל צורה הגיונית אחרת. הדבר יקל גם על מעבר הכסף משנה לשנה, שכן מדובר בתקנות "צבועות" השייכות לציבור, שהכסף נותר שמור בהן.

תצורת הממשק: רמות בחירה

להלן תצוגה בסיסית של רמות הבחירה בממשק:

ממשק בחירה בתקצוב

ברוכים הבאים למערכת בחירה בתקצוב.

מערכת **בחירה בתקצוב** מאפשרת להקצות חלק מסך המס למטרות דת, חברה ורוח בישראל. יש לעקוב אחר השלבים השונים ולמלא את ההוראות בדיוק כדי שהתרומה תגיע ליעדה.

מהי בחירה בתקצוב?

להזדהות וכניסה למערכת

שלב 1

להלן הנתונים המופיעים במערכת רשות המיסים על פי דו"ח שנתי לשנת 2024

ישראל ישראלי
ת"ז 123456789

- לאישור ומעבר לשלב הבא
- לצפייה בהקצאת מס קודמת
- לדיווח על שגיאה
- לקבלת עזרה מקוונת



סך מס הכנסה ששולם: 40,500 ₪
מתוך הכנסה חייבת של: 275,000 ₪
החזרים בגין תרומות לפי סעיף 46: 350 ₪
סה"כ להקצאת מס נוכחית (עד 10% מהמס בניכוי סעיף 46): 3,700 ₪

שלב 2

באפשרותך להקצות את הסכום לפי תחומים, לפי תקנות או לפי עמותות. בכל שלב ניתן לסמן ✓ במשבצת המתאימה, או ללחוץ עליה כדי להגיע לרמת הפירוט הבאה. הסכום ליד התחום או התקנה מציין את הסכום שנאסף אליה. הסך הכללי (100%) מציין את הקצאת המדינה לתחום.

ישראל ישראלי
ת"ז 123456789

- לאישור ומעבר לשלב הבא
- לצפייה בהקצאת מס קודמת
- לדיווח על שגיאה
- לקבלת עזרה מקוונת

תרבות עד כה נאסף: 20,000,000 ₪ מתוך: 500,000,000 ₪ סה"כ: 4%	השכלה גבוהה עד כה נאסף: 1,550,000,000 ₪ מתוך: 1,000,000,000 ₪ סה"כ: 155%
חינוך עד כה נאסף: 200,000,000 ₪ מתוך: 500,000,000 ₪ סה"כ: 40%	דתות עד כה נאסף: 2,000,000 ₪ מתוך: 300,000,000 ₪ סה"כ: 0.06%

שלב 3

תרבות
(מסך נפתח)

ישראל ישראלי
ת"ז 123456789

חיפוש לפי שם/מספר עמותה:

456 (תיאטרון הברון)

יעדי העמותה: חיזוק ושמירה על מורשת הברון הירש
דירוג ביצועי העמותה: 7.1
תקציב שנתי: 1,570,000 ₪
בחירה בתקצוב: 35,000 ₪
שביעות רצון ציבורית: 7.5

נתונים מאתר נידסטאר

עמותות דומות

עמותות נתמכות

(ניתן לבחור כמה עמותות):

- 580123456 הבימה תיאטרון
- 580123456 הקאמרי
- 580123456 תיאטרון המטאטא
- 580123456 תיאטרון הקרון
- 580123456 תיאטרון החבובות
- 580123456 **תיאטרון הברון**
- 580123456 תיאטרון עמותה בע"מ
- 580123456 תיאטרון בית דגן
- 580123456 תיאטרון ירושלים

תקנות ממשלה:

- מוסיקה
- תיאטרון**
- קולנוע
- תרבות יהודית
- תרבות חרדית
- מוזיאונים

תצורת הממשק: מחוונים

אתר ייעודי יציג **מחוונים של עמותות, תקנות, תחומים ורשויות**. לכל עמותה תוצמד **תעודת זהות ציבורית** – מטרות, תיאור פעילות, תקציבים, דירוגים מהציבור ורמות השקיפות הארגונית. יש להבטיח שקיפות מלאה של נתוני ההקצאה: כמה אזרחים בחרו בכל יעד, כמה כסף הוקצה, מהם הפילוחים הדמוגרפיים לפי אזור, גיל ומגדר, ומהן ההשפעות בפועל של ההקצאה. באופן זה, תיווצר תחושת אחריות משותפת, הן מצד הגופים והמוסדות והן מצד החברה האזרחית. לשם כך יידרשו:

- **איסוף נתונים מכלטפורמות קיימות** (אתר רשות המיסים, gov.il) ומפורטל התרומות הייעודי.
 - **שקלול והצלבה של מאגרי מידע מקוונים** (גייטסטר, מפתח התקציב, מערכת המיסים) לשם שקיפות, בניתוב מחדש דרך API. באמצעות פלטפורמה ייעודית יוכל הציבור לעקוב בזמן אמת אחר החלוקה, כולל תרשימים, עדכוני ביצוע ודוחות פעילות של הגופים המוטבים.
 - **הנגשה דרך מערכת החינוך והתקשורת** – קמפיינים, פעילויות בתקופת הבחירה ופרסום נרחב במדיה הדיגיטלית. באופן זה, הבחירה תיתפש לא כעוד הליך ביורוקרטי, אלא כהזדמנות לעיצוב משותף של מרחב הזהות הציבורית. על המנגנון לאפשר ולעודד תגובתיות ושותפות, ולהזמין את האזרחים להציע שיפורים ותוספות למערכת.
- כיום, חרף עבודת הנגשה מרשימה שנעשתה באתרים דוגמת "מפתח התקציב"³⁸ ו"מוניטור תקציב המדינה"³⁹ – מדובר עדיין בכלי עבודה המיועדים בעיקר לאנשי מקצוע, ולא לאזרחים מן השורה.

הנגשה לשכירים ולאוכלוסיות שאינן אונליין

בישראל, רוב האזרחים הם שכירים, ואינם מגישים דוח שנתי. כדי לאפשר להם ייעוד מס, יש לפתח עבורם ממשק באזור האישי ברשות המיסים המאפשר לכל אזרח לבחור את יעדיו בתקופת הדיווח. עבור משלמי מס שאינם נמצאים ברשת האינטרנט, או שמתקשים לתפעלה, יש להקים מנגנון חלופי באמצעות מוקדי סיוע, קמפיינים וערוצים טלפוניים. במקרה שפקיד של רשות המיסים ממלא את הטופס עבור משלם המס, יש לתעד את השיחה כדי לוודא שהוא מדויק ביישום רצון האזרח. בסופו של תהליך, יקבל האזרח מסמך מודפס ובו בחירותיו.

משלמי מס שאינם בוחרים

משלמי מס שלא ירצו או לא יטרחו למלא את העדפותיהם – **המס שלהם יחולק לפי העדפת הציבור שבחר למלא**. זאת, לתכלית כפולה: הן כתמריץ עבור משלמי המס לבחור, והן כדי להעניק מעט יותר משקל לבחירה דרך הגדלת כוחה היחסי (אזרח שייעד מס בסכום נמוך ישפיע על סכום גבוה מייעודו, שהגיע ממשלמי מס שלא ייעדו מס). בכך תמון איזון מסוים לאי שוויון בהכנסות, כפי שיורחב בנספח.

38 ראו אתר "מפתח התקציב", <https://next.obudget.org>
39 "מוניטור תקציב המדינה" באתר מרכז מנור, <https://manor.org.il>

תקרות דיפרנציאליות להפרשה

כדי למנוע אפשרות לשחיתות, וכדי ליצור איזון נוסף לאי שוויון בהכנסות, יש לבנות תקרה להקצאות דרך מנגנון "בחירה בתקצוב". **ייעוד המס של הנישומים יהיה מוגבל בסכום ההקצאה לסכומים הבאים (הצעה בלבד):**

- עד 1,000 ₪ ניתן להקצות לעמותה בודדת
- 1,000-3,000 ₪ ניתן להקצות למספר עמותות
- מעל 3,000 ₪ ניתן להקצות לתקנה כולה, למספר תקנות או לכלל התקנות במשרד.⁴⁰

עדיין תהיה קיימת הטיה לטובת בעלי ההכנסות הגבוהות, אלא שזו תתפזר על כלל העמותות בתחום. ובסופו של דבר, העובדה שתחום מסוים מתועדף על פני אחרים, היא בין מטרות התוכנית.

סעיף 46

מנגנון בחירה בתקצוב מבקש להותיר על כנו את סעיף 46 לפקודת מס ההכנסה, כך שתרומות תוכלנה עדיין להיות זמינות באופן וולונטרי. במקרים רבים פונות עמותות לציבור בבקשת סיוע דחופה, והאפשרות לתרום מיידית ולקבל זיכוי מס היא נצרכת. עם זאת, יש להציע בה מספר שיפורים.

בראש ובראשונה – **שקיפות ואוטומטיזציה**. היקפי התרומות ויעדיהן יהיו גלויים לציבור, והתרומה תזכה אוטומטית בהחזר מס. נוסף על כך, בפורטל התרומות האישי יוכל כל אחד לראות את תרומותיו, ואלו ייחשבו כחלק מהתרומה השנתית שלו. יש לשקול אם ניתן יהיה להקצות כפל מס – גם דרך "בחירה בתקצוב" וגם דרך סעיף 46. זאת, כאשר בסופו של דבר, מדובר בהקצאה של מס הכנסה, גם אם בדרך עקיפה.

סיכום

פרק זה הציג את חלקו הראשון של המנגנון – זה העוסק בייעוד המס. לייעוד דרושים עקרונות פשוטים לתפעול, כמו תקנות ייעודיות, וכן ממשק חכם, מנגיש ונוח. החלק הבא יעסוק באתגר החלוקה של כספי המס והפיקוח עליהם.

40 כדי להגיע להקצאה של 3,000 ₪ יש לשלם מס הכנסה שנתי של 100,000 ₪. מדובר בחישוב ממוצע של המס בעשירון העליון של השכירים בישראל.

פרק ה | המנגנון - שלב החלוקה והפיקוח

ייעוד המס יתבצע כאמור בחודשים מרץ-מאי של השנה העוקבת וישודר לרשות המיסים. לאחר עיבוד הנתונים ברשות, יתקבלו הסכומים השונים המיועדים לחלוקה, ובסוף ספטמבר הם יועברו מקופת המדינה לעמותות או לתקנות הייעודיות. פרק זה מתאר את האתגרים האדמיניסטרטיביים של המנגנון ואת אפשרויות הפיקוח על הסכומים שנצברו בו. התוכנית תדרוש היערכות משמעותית מצד הממשלה ומצד העמותות. יהיה צורך גם בגוף ייעודי שיעסוק בהנגשה, שקיפות ומעקב.

צבירה והעברה של כספים

כספי המיסים נגבים על ידי רשות המיסים במהלך שנת המס. ייעוד המס מתבצע בשנת המס העוקבת. יש לוודא כי 2.5%-3 מתשלומי מס הכנסה אכן נצברים על ידי משרד האוצר עבור "בחירה בתקצוב". כיוון שמדובר בבחירה ציבורית שיעדיה מסומנים מראש, ובמבחני תמיכה ידועים מראש עבור תקנות ייעודיות, לא אמור להיגרם עיכוב בהעברת הכספים, ופרק זמן של ארבעה חודשים – דיווח בסוף מאי, חלוקה בסוף ספטמבר – אמור לאפשר התארגנות מבוקרת ונוחה.

אם לא נוצרה אפשרות לחלוקת הכספים ליעדם בחודשים אוקטובר-דצמבר של שנת המס העוקבת, הם יישארו בתקנות הייעודיות, ללא חזרה אל אגף תקציבים וקיצוז מצד משרד האוצר. היה והתנאים לא יאפשרו זאת, ראוי לשקול הקמת גוף סטטוטורי חדש בחקיקה ראשית, שאליו ייאספו אותם 2.5%-3 ממס ההכנסה המצטבר במהלך השנה המיועדים ל"בחירה בתקצוב".

סימולציה 1

השנה: 2025. התקנה: תיאטרון (19.42.02.07)

תקציב נוכחי (לפני בחירה בתקצוב, לצורך ההדמיה): 100 מיליון ₪

תקנה ייעודית לבחירה בתקצוב: תיאטרון.01

סה"כ מוטבים: 90 עמותות על פי מבחני תמיכה וקריטריונים שנקבעו מראש

בחודש מרץ נפתחת האפשרות ל"בחירה בתקצוב". איסוף הנתונים מתבצע עד סוף מאי.

הנתונים שהתקבלו:

תקצוב ישיר לתקנה (ייעוד מס של אזרחים ישירות לתקנה): 15 מיליון ₪

תקצוב עקיף לתקנה (חלק יחסי מהציבור שלא בחר ומתחלק על פי הציבור שבחר): 7 מיליון ₪

תקצוב ישיר לעמותות ספציפיות: 9 מיליון ₪ ל-40 תיאטרונים

בחודש ספטמבר הכספים מועברים:

תקצוב שהגיע לכלל התקנה: 22 מיליון ₪ (15 מיליון + 7 מיליון), מתחלק בין כלל העמותות לפי הקריטריונים שנקבעו.

תקצוב ישיר לעמותות: 9 מיליון ₪, מגיע ישירות לעמותות

בשנת 2026 מורידים 50% מתקציב תקנת תיאטרון.

סה"כ קיצוץ: 50 מיליון ₪

סה"כ התקבל בבחירה בתקצוב: 31 מיליון ₪ (22 מיליון + 9 מיליון)

סימולציה 2

השנה: 2025

התקנה: מינהלת לתרבות מסורתית (תקנה חדשה)

תקציב: (לא קיים)

תקנה ייעודית לבחירה בתקצוב: מנהלת לתרבות מסורתית.01

סה"כ מוטבים: 30 עמותות על פי מבחני תמיכה וקריטריונים שנקבעו מראש

בחודש מרץ נפתחת האפשרות ל"בחירה בתקצוב". איסוף הנתונים מתבצע עד סוף חודש מאי.

הנתונים שהתקבלו:

תקצוב ישיר לתקנה (ייעוד מס של אזרחים ישירות לתקנה): 11 מיליון ₪

תקצוב עקיף לתקנה (חלק יחסי מהציבור שלא בחר ומתחלק על פי הציבור שבחר): 3 מיליון ₪

תקצוב ישיר לעמותות ספציפיות: 5 מיליון ₪ ל-15 עמותות

בחודש ספטמבר הכספים מועברים:

תקצוב שהגיע לכלל התקנה: 14 מיליון ₪, מתחלק בין כלל העמותות לפי הקריטריונים שנקבעו.

תקצוב ישיר לעמותות: 5 מיליון ₪, מגיע ישירות לעמותות

סה"כ התקבל בבחירה בתקצוב: 31 מיליון ₪

בשנת 2026 הממשלה דנה אם להקצות כסף ממשלתי לתקנה מעבר לסכום שנאסף מהציבור.

הפיקוח על "בחירה בתקצוב" ודילמת השר

האתגר הביורוקרטי המרכזי הניצב בדרכה של התוכנית הוא תגובת הממשלה נוכח ייעוד המס של הציבור. לממשלה שמורה יכולת עצמאית לתקצב תרבות, דת ורוח כראות עיניה. היא יכולה, לדוגמה, לאזן את הבחירה הציבורית באמצעות אותם 50% שנתרים בידיה או ממקומות אחרים, ובכפועל, כמעט לאיין אותה. צעד כזה יותיר את המצב הקיים על כנו, ואף ירע אותו – שכן הציבור יחוש מרומה, המתחים יחריפו והתרעומת על הממשלה תגדל.

בפני השר הממונה על אחד התחומים הרלוונטיים תעמודנה שלוש אפשרויות מרכזיות:

א. **חיזוק ההעדפה הציבורית** – להוסיף תקציבים לתקנות שזכו להעדפה ציבורית חזקה. צעד שלכאורה מתבקש, לאור העובדה שמשלם המיסים הביע את רצונו במפורש.

ב. **השארת המצב על כנו** – לא להתערב בבחירה הציבורית, ולהותיר על כנו את הבחירה ואת ההקצאה הקיימת בתקנה המקורית.

ג. **תיקון וקיצוז** – להוסיף תקציבים לתקנות שלא זכו להעדפה ציבורית, ואף לקצץ לטובתן בתקציבים אחרים – ממשרדו שלו (מחוץ לתקציבי "בחירה בתקצוב") או ממקומות אחרים.

התשובה העיקרית שניציע לאתגר הביורוקרטי של הפיקוח נמצאת בגוף השאלה: הדבר המרכזי שעשוי למנוע את ההנהגות הזו הוא דעת הקהל. אם ההעדפה הציבורית תקוזז ותבוטל דה־פקטו על ידי הממשלה, הדבר יגביר את הקיטוב ואת חוסר האמון במוסדות השלטון. על כל הצדדים לשקול את התרחיש הזה.⁴¹

נוסף על כך, ומן העבר השני – ישנם מקרים שבהם ראוי מאוד לתקן את העדפת הציבור, לטובת מגזרים ותקנות שיסבלו מתת תקצוב. גם לא תמיד ראוי להגביל את החלטות הממשלה בנושא תקצוב, שכן מדובר בחלק מהיכולת הביצועית שלשמה נבחרה.

ניצוד להלך בין הטיפות ולוודא שהממשלה מתקנת במקום שראוי לתקן, ולא מחלקת כסף לקבוצות לחץ? להלן שורת מנגנונים לפיקוח, בקרה ודיון ציבורי. מטרתם אינה להשביט את פעולת הממשלה, אלא לוודא שבחירת הציבור אינה מעוקרת מתוכנה, מצד אחד; ושלא מתרחשת פגיעה מהותית במגזרים חלשים, מן הצד השני.

ועדה מלווה

תוקם בכנסת ועדת משנה לוועדת הכספים, שתפקידה לבחון את תקצוב התקנות השונות וכן לבחון אם השר ביצע פעולות קיצוז או הוספה של כספים בנושאי דת, תרבות ורוח – בתוך תקציבי "בחירה בתקצוב" ומחוץ להם. הדיווח לוועדה יהיה באחריות החשב המשרדי, בדומה לדוחות חופש המידע. הוועדה תקיים את דיוניה לקראת הגיבוש של חוק ההסדרים.

ראוי אף לשקול לחזק את כוחה של הוועדה ולהעניק לה סמכות קבועה בחוק לאישור העברות תקציבים – בדומה לוועדת הכספים. כמו כן, ניתן לחזק את חובת הדיווח לוועדה ואת החובה להתייצב בפניה מצד מי שמקבל תקציבי דת, תרבות ורוח.

כן ראוי לאמץ בישראל את המסורת הדמוקרטית, שלפיה, בכל המשרדים הגדולים העוסקים בדת, תרבות ורוח – אם ממונה שר שהוא נציג מפלגה מסוימת, יו"ר הוועדה יהיה ממפלגה אחרת (לא בהכרח משני עברי המשכן, קואליציה מול אופוזיציה), כדי לוודא שיתקיים דיון ענייני ופיקוח פרלמנטרי על התקציבים.

נציב תלונות (Ombudsman)

ימונה נציב תלונות בנושא תקצוב דת, תרבות ורוח, בדומה לנציבים אחרים הפועלים בתחומי ציבור שונים. הנציב יוסמך לברר תלונות מהציבור ומגופים מפעילים בנוגע לליקויים בפעולת הממשלה או העמותות הפועלות במימונה. ראוי לשקול להעניק לו סמכויות בדומה לנציב קבילות הציבור על קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי – כלומר, סמכות להוציא הוראות מחייבות לגופים מפוקחים ולפרסם חוות דעת והמלצות בפני השר הממונה, הכנסת והציבור.

41 ובכל זאת, גם אם הממשלה תאזן את ההעדפה הציבורית, היכולת של משלמי המיסים להקצות ולשריין תקציבים עבור דת, תרבות ורוח הקרובים לליבם – עשויה עדיין ליצור עבורם הגנה מסוימת מהפוליטיקה.

פיקוח חשב כללי

באחריות החשב הכללי להפעיל פיקוח על תקנות בתחומי הדת, התרבות והרוח, בדומה לפיקוח המתקיים על יתר התקנות התקציביות. לצד הבקרה המשפטית על ניהול התקין של התקנות (המבוצעת באמצעות הגורמים המשפטיים והתקשיר), על החשב הכללי לוודא כי הכספים שהוקצו בתקנות מגיעים בפועל אל המפעילים השונים. במקרים שבהם מתבצעות פעולות של קיזוז או תוספות ביוזמת השר במסגרת תקנות ייעודיות, נדרש שהחשב כללי ידווח על כך למבקר המדינה, כדי להבטיח שקיפות ובקרה חיצונית.

חשוב עם זאת להדגיש כי מנגנוני הפיקוח הקיימים סובלים כבר היום מעומס ביורוקרטי כבד, ובמיוחד בכל הנוגע לפיקוח על עמותות. שכבת פיקוח נוספת צפויה להכביד עוד על המערכת, ויש להביא זאת בחשבון בבחינת יישום ההצעה.

דוח כלכלן ראשי

בדומה לנושאים כלכליים אחרים, יפרסם הכלכלן הראשי במשרד האוצר סקירה שנתית שתכלול פירוט של הקיזוזים והתוספות שביצעו המשרדים בתקציבי דת, תרבות ורוח שבאחריותם. בשנת בחירות יפורסם הדוח לא יאוחר משלושה חודשים לפני מועד הבחירות, כדי לאפשר לציבור ולעוסקים במלאכה תמונה עדכנית ושקופה של השימוש בתקציבים אלה. כן תתבצע בקרה במסגרת סקירה רב שנתית, שתציג מגמות מצטברות לאורך זמן.

מדדים גלויים

הואיל ומשולם המיסים מיעד מס מדי שנה בשנה, אחת הדרכים האפקטיביות לפקח על יישום "בחירה בתקצוב" היא שיקוף של ביצועי הממשלה והעמותות בחזרה אל האזרח. לשם כך, יש צורך באיסוף מדדים רבים ככל האפשר אשר יהיו גלויים לקהל הרחב – מספר מוטבים, היקף תרומות, התייעלות, ניהול תקין ועוד. מדדים אלו יוצגו באמצעות מחוונים בתוך מנגנון ייעודי המס עצמו.

תקשורת

יש להבטיח ליווי תקשורתי לדוחות העוסקים בקיזוזים ובתוספות של משרדי הממשלה, נוסף על הדוח השנתי של הכלכלן הראשי. חשוב לשקף לציבור את המסקנות המרכזיות, ובייחוד בתקופת בחירות – שבהן לממצאים עשויה להיות משמעות ציבורית ופוליטית מוגברת. מומלץ ללוות תקשורתית גם את עבודת ועדת המשנה, ובעיקר את הדיונים הנוגעים לקיזוזים ולתוספות בתקציב לקראת שנת התקציב החדשה. בהנחה שפעילי ציבור שתקצובם נפגע או צומצם ייקחו חלק בדיונים, צפוי כיסוי תקשורתי רחב וצבעוני – כזה ששרים יעדיפו להימנע ממנו, אך יגביר את השקיפות והמודעות הציבורית.

סיכום

האתגר הביורוקרטי המרכזי של התוכנית הוא שמירת אמון הציבור והבטחת תוקף הבחירה הציבורית, כנגד יכולתה של הממשלה לאזן ואף לנטרל את ההעדפות שהובעו באמצעות תקצוב עצמאי. התעלמות מהעדפת הציבור עלולה להחריף קיטוב ואי אמון במוסדות. מנגד, ויתור מלא על שיקול דעת ממשלתי עלול להותיר קבוצות מוחלשות בתת תקצוב. האתגר,

אם כן, הוא בהליכה בין הטיפות – תיקון במקומות הנחוצים, בלי לרוקן את הבחירה מתוכן. שילובם של מנגנוני הפיקוח והשקיפות מבקש להבטיח כי "בחירה בתקצוב" תהיה לא רק עיקרון מוצהר אלא מנגנון אפקטיבי, מאוזן ונתון לפיקוח מתמשך.

לכך ראוי לצרף הערה: ככל שהסכומים העומדים לבחירת הציבור יהיו גבוהים יותר, יהיה קשה יותר לאזן ולקזז אותם. כך לדוגמה, מרגע שגם חלק מתקציבי החינוך יתווספו ל"בחירה בתקצוב", הסכום השנתי יגדל במידה ניכרת, והאפשרות לאזן אותו תיחלש.

פרק ו | המלצות להטמעה

האתגרים העומדים בפני התוכנית אינם פשוטים, אולם המציאות החברתית והפוליטית בישראל מכילה מתחים מאתגרים לא פחות. השאלה המרכזית היא אם לאפשר התמודדות מוסדית, שקופה ודמוקרטית עימה, או שמוטב להשאירה להתפתחות בדרכים מבוקרות פחות ודמוקרטיות פחות. יש לשקול ברצינות את האפשרות שאם לא יימצא עבודה מענה מוסדי, היא תתבטא בדרכים פחות רצויות – כמו תמיכה במפלגות אנטי דמוקרטיות, מחאות אלימות או בדלנות פוליטית (יש שיאמרו שהדבר כבר החל להסתמן).

ברמה הפוליטית, צפויה התנגדות מצד גורמים הרואים במנגנון איום על שליטתם בתהליכי חלוקת משאבים. מנגנוני ייעוד מס מערערים על המונופול של השחקנים הפוליטיים בהקצאת תקציבים, הקצאה שמעניקה להם חלק עיקרי מכוחם. התמודדות אפשרית היא יצירת קואליציות תומכות רחבות הכוללות גורמים מהמגזר האזרחי, העסקי והאקדמי, או לחלופין – שיתופי פעולה פוליטיים בין נבחרים ציבוריים המייצגים את משלמי המס. הדבר עשוי ליצור דיונים והסכמות חדשות בין מפלגות הניצבות כיום משני צידי המתרס הפוליטי, דוגמת חילונים ליברלים והציונות הדתית, ולמתן את הקיטוב הפוליטי. חשוב גם להדגיש את היתרונות למערכת השלטונית עצמה – הגברת אמון הציבור.

ברמת החברה האזרחית, צפויה התנגדות מצד עמותות קטנות, לא מוכרות או כאלו החוששות לאבד את מעגל התורמים מכוח סעיף 46. קיים גם חשש שכספי עמותות יושקעו בפרסום על חשבון הפעילות. קשה לתת מענה לחששות אלו מראש, כל עוד איננו יודעים כיצד תיראה הבחירה הציבורית. אך לטווח הארוך, מדובר במנגנון שמטרתו לחזק את החברה האזרחית, ולא להחלישה.

בסיכום הסקירה, ראוי לתת את הדעת למספר עקרונות מנחים להטמעה בהתבסס על הניסיון הבינלאומי המצטבר, תוך התאמה לנסיבות הישראליות הייחודיות. עקרונות אלו נועדו לאזן בין יעילות המנגנון לבין מידת התקבלותו הפוליטית והציבורית.

גישה הדרגתית

מוצע כי המנגנון ייושם באופן הדרגתי, המתחיל בשיעור נמוך יחסית (1%-2) ומתרחב בהתאם לממצאי ההערכה עד מלוא הסכום המבוקש (2.5%-3). גישה כזו מאפשרת התאמה מתמשכת של המנגנון ומפחיתה התנגדויות אפשריות. הנתונים ממדינות אירופיות מלמדים כי גם אחוז נמוך יחסית יכול להוביל לתוצאות משמעותיות, ובלבד שהמנגנון מעוצב בצורה נגישה ואפקטיבית. יישום הדרגתי יאפשר גם הערכה שיטתית של ההשפעות התקציביות ושל התאמות נדרשות, וכן הסתגלות של מערכת התכנון הרב שנתית. **אפשרות נוספת היא להתחיל מפיילוט מוגבל מבחינת היקף האוכלוסייה, הגופים והתקציב המשתתף.**

שימוש בפלטפורמות קיימות

פשוטות התהליך היא גורם מכריע בהצלחת מנגנוני ייעוד המס. מוצע להתחיל מטפסים ודוחות מס קיימים, כגון מילוי טופס 101 או תיאום מס תוך ניצול הפלטפורמות המקוונות של רשות המיסים, ובמקביל, לפתח ממשק משתמש אינטואיטיבי המאפשר בחירה מושכלת. כפי שכבר

צוין, יש לתת דגש מיוחד להנגשת המנגנון לאוכלוסיות מגוונות, לרבות מי שאינם מגישים דוחות מס באופן שוטף.

סקרי דעת קהל

חלק מבחירות הציבור ניתנות לחיזוי דרך סקרים. באמצעותם ניתן יהיה גם לעמוד בצורה מדויקת יותר על התקנות שתוצענה לבחירה, ולהיערך לשינויים שיידרשו בתקצוב.

מחקר מתמשך

הצלחת המנגנון תלויה בשקיפות מלאה ובמחקר מתמשך – פרסום מפורט של נתוני השתתפות, הקצאות והשפעות – למניעת ספקולציות, תיאוריות קונספירציה ואי הבנות. חשוב גם לערוך מחקר אקדמי משמעותי סביב השפעות התוכנית על מתחים חברתיים, הלכידות החברתית והדמוקרטיה.

פיתוח חלופות לא־כלכליות לשיתוף ציבור

במקביל לכל תוכנית של בחירה בתקצוב, חיוני לפתח ולחזק מנגנוני שיתוף ציבור שאינם תלויים במעמד כלכלי או ביכולת לשלם מיסים: פאנלים אזרחיים, תהליכי התייעצות רחבים, ממשל מקומי חזק ודרכים נוספות המאפשרות לכלל האזרחים להשפיע על החלטות ציבוריות.

שינוי השיח על תקציבי דת, תרבות ורוח

חלק עקרוני בהטמעת מנגנוני בחירה בתקצוב הוא שינוי השיח וטיוב המחלוקות הערכיות. זהו כלי שדרכו ניתן לנהל דיון במקום מאבק פוליטי. אלו הם השינויים העיקריים שהיינו רוצים לחולל:

- 1. ניהול מחלוקות דרך תהליך פתוח.** בעידן שבו זהות ותרבות הן מקור מרכזי למחלוקות פוליטיות, מנגנון בחירה בתקצוב מציע מסגרת לניהול המחלוקות הללו מתוך שקיפות ודיאלוג. במקום שהמחלוקות יוסתרו, או יתפרצו דרך מאבקים פוליטיים כוחניים, תהליך הבחירה בתקצוב מאפשר לכל קבוצה להציג את סדרי העדיפויות שלה באופן פומבי, שיטתי ומוסבר. החשיפה של הבחירות התקציביות בפני הציבור יוצרת אפקט כפול: מצד אחד, היא מאפשרת הבנה טובה יותר של צרכים קבוצתיים אמיתיים; מצד שני, היא מאפשרת לקבוצות לזהות את המכנים המשותפים ביניהן. במקום לראות בתקציב איום, הוא הופך לזירה של שיח ופעולה.
- 2. תיקון כשלים דמוקרטיים והטיות מבניות.** מערכת התקצוב הישראלית בנויה כך שרבים מסעיפיה נגזרים ישירות ממבנים קואליציוניים וממסדיים, ולא מהצבעה חופשית על ערכים אזרחיים. כתוצאה מכך, תקציבים רבים אינם מבטאים סדרי עדיפויות כלל חברתיים, אלא חבילות פוליטיות המועברות לקבוצות שונות בשיטת "תן וקח" או "חטוף כפי יכולתך". המנגנון המוצע שובר את הדינמיקה הזו, בכך שהוא מאפשר להעלות נושאים חשובים שלא עולים בהכרח במסגרות הקיימות, אך בוערים בשטח.
- 3. הגברת שקיפות וחזקת אמון ציבורי –** בחירה בתקצוב מאפשרת לגופים ציבוריים להציג לא רק את מה שהם עושים, אלא גם למה. דרך הגדרת סדרי עדיפויות, תיאור מטרות והבהרת אוכלוסיות יעד, נוצר שיח של אחריות שמחייב את המוסדות להתייבב מול הציבור ולשקף את עצמם בבירות.

4. **העצמת דמוקרטיה מלמטה למעלה** – תקציבי דת, רוח ותרבות אינם נוצרים בהכרח על ידי המדינה, אלא לעיתים קרובות נולדים בשטח: קהילות, עמותות, תנועות נוער ומנהיגות מקומית. הבחירה בתקצוב מאפשרת למסגר את היוזמות הללו כמדיניות, ולא רק כבקשה. היא מציעה מנגנון שבו המדינה לא רק מגיבה, אלא פועלת בשיתוף פעולה עם מגמות עומק חברתיות-תרבותיות. באופן זה, נוצרת שפה משותפת בין מוסדות אזרחיים לבין המדינה. זו גם דרך לביזור הכוח בלי לפרק את המערכת: כאשר קבוצות יודעות שהן יכולות להגדיר לעצמן סדרי עדיפויות, הן גם נושאות באחריות על תהליך העיצוב התקציבי. המדינה נשארת שותפה, אך לא בלעדית.

סיכום | בחירה בתקצוב - הצעה לשינוי מרענן במערכת התקצוב בישראל

במשך עשורים סובלת החברה הישראלית ממתחים גוברים סביב סוגיות של זהות, דת ותרבות. השיטה הפוליטית הקיימת יוצרת עיוותים מבניים: קבוצות קטנות מצליחות לחלץ תקציבים גדולים מעבר להעדפת הציבור הרחב, והאמון במערכת נשחק. מנגנון "בחירה בתקצוב" נועד להחזיר לציבור חלק מהשליטה בכספים שהוא עצמו משלם. הוא מציע דרך חדשה להפחית קיטוב, להשיב תחושת שותפות במוסדות המדינה, וליצור "בחירות קטנות" מדי שנה – שמאפשרות לכל אזרח להשמיע קול אמיתי בנוגע לזהותו וערכיו.

המודל נשען על דוגמאות בינלאומיות, מאיטליה וספרד ועד הונגריה ופולין, שבהן אזרחים מייעדים אחוז קבוע ממס ההכנסה שלהם לגופים תרבותיים, דתיים או אזרחיים, ובכך מביעים העדפה ישירה לגופים המשקפים את זהותם. התוצאות בעולם ברורות: השתתפות אזרחית מוגברת, חיזוק החברה האזרחית, גיוון תרבותי ותחושת הוגנות רבה יותר. בישראל, הייחודיות היא שבמקום מימון "כנסיות" ממוסדות, נדרשים מיפוי שקוף של תקנות דת, תרבות ורוח ושיוכן למערכת פתוחה ונגישה לבחירה. אלו תקציבים שאינם קריטיים לתפקוד היומיומי של המדינה, אך הם רגישים פוליטית ומעוררים מחלוקת עמוקה – ולכן מתאימים במיוחד ליישום המנגנון.

מעבר להיבטים הטכניים, "בחירה בתקצוב" נושאת בשורה דמוקרטית עמוקה: היא מזכירה שהכסף הציבורי שייך בראש ובראשונה לאזרחים, ושיש להם לא רק החובה לשלם מיסים אלא גם הזכות להשפיע על ייעודם. המהלך יגביר את המעורבות האזרחית, יחזק את תחושת ההוגנות, ויתרום להפחתת הקיטוב סביב סוגיות זהות.

חלוקת הכספים תתבצע באופן מסודר ושקוף ותאפשר לאזרחים לעקוב אחר שימוש המשאבים. מנגנוני הפיקוח – ועדת משנה בכנסת, נציג תלונות ציבורי, דוחות הכלכלן הראשי ומדדים פומביים – נועדו לשמר את אמון הציבור, אך הם אינם ליבת המהלך. הליבה היא עצם ההזדמנות לשחרר את התקציב מידי קבוצות לחץ ולהחזירו לידי האזרחים.

"בחירה בתקצוב" אינה פותרת את כל המתחים הזהותיים והתרבותיים. שאלות כגון מעמד אישי או גיוס מחייבות החלטות קולקטיביות, שאינן ניתנות לפתרון באמצעות חלוקה יחסית. ברם, היא מסדירה חלק משאלות המימון החשובות של הקהילות השונות, ובכך מהווה צעד ראשון וחשוב בכיוון של מניעת מאבק או כפייה הדדית.

זהו צעד קטן מבחינה אדמיניסטרטיבית – "כפתור" נוסף במערכת המס – אך שינוי גדול תרבותי ופוליטי; מהלך בעל פוטנציאל לרענן את הדמוקרטיה הישראלית, לחזק את תחושת ההוגנות ולעצב שיח חדש סביב זהות, שותפות ואמון במוסדות המדינה.

נספח | שלושה אתגרים למנגנון

נעסוק להלן בשלושה אתגרים עיקריים שבפניהם ניצבת ההצעה. בתוך כך, ייכרסו בהרחבה הרקע התיאורטי וההצדקות שבבסיס המתווה, כדי לשמש מענה לשאלות שעשויות לעלות ביחס אליו.

אתגר השוויון

המנגנון מערער במידה מסוימת על עיקרון השוויון הפוליטי, שכן הוא מעניק לחלק מהאזרחים – משלמי מס ההכנסה – אפשרות לקבל החלטות תקצוביות, במקום שאלו יתקבלו על ידי הכלל באמצעות המערכת הייצוגית. בכך יוצר המנגנון מתח בין שני עקרונות יסוד בדמוקרטיה: **השוויון הפוליטי** ומולו **האוטונומיה האזרחית** של משלמי המס, להשפיע על ייעוד כספים. האם ראוי שאזרח שתורם יותר יקבל השפעה רבה יותר על עיצוב המרחב הציבורי?⁴²

תמצית המענה התיאורטי והמשפטי לאתגר היא **פשרה** בין ערכים של שוויון, אוטונומיה וצדק, ו**תיקון חלקי** לבעיות דמוקרטיות שונות.

טיעונים נגד בחירה בתקצוב

א. פגיעה בשוויון הפוליטי. הדמוקרטיה המודרנית בנויה על עיקרון יסוד של "אדם אחד, קול אחד" (One man, one vote), ללא הבדל מעמד, הכנסה או תרומה כלכלית. עיקרון זה מבטיח שלכל אדם יש משקל שווה בעיצוב המדיניות הציבורית, ובכך הוא מניח את התשתית הלגיטימציה של ההחלטות המתקבלות בשם "הריבון" – הציבור כולו.

ב. חדירת עקרונות שוק חופשי לתוך המערכת הפוליטית. בעלי אמצעים יוכלו להשפיע יותר על סדר היום הזהותי והתרבותי, ובכך, הלגיטימיות של המערכת הדמוקרטית עלולה להיפגע. אף ייתכן שיתקבעו מנגנונים המאפשרים לבעלי ההון "לקנות" השפעה פוליטית בדרכים שונות.

ג. שעתוק אי שוויון חברתי. קבוצות חלשות תהיינה מודרות חלקית מקבלת החלטות.

ד. חזרה לדפוסים היסטוריים של דמוקרטיות מעמדיות ולא שוויוניות, שבהם ההשפעה הציבורית נגזרה מהיכולת הכלכלית.

טיעונים בזכות הבחירה בתקצוב

א. מיסוי וייצוג. גביית מיסים צריכה להיות שותפות דו־כיוונית בין המדינה ובין משלם המיסים. הדרת האחרון מקבלת ההחלטות, בפרט במערכות ייצוגיות, היא עיוות של הצדק שגורם לניכור ולאובדן האמון והלגיטימציה של המערכת.

ב. דמוקרטיזציה של התקצוב. החלטות תקצוביות מתקבלות בכל מקרה על ידי חלק מהציבור (קואליציה מול אופוזיציה), והן נתונות ללחצים של קבוצות קצה ואינטרס. בחירה בתקצוב

42 וראו גם Silvestri, 2021, בנוגע לתיאוריה של סאגדן ולהתפתחות הדיון ההיסטורי.

דווקא מגדילה שוויון, בכך שהיא מאפשרת לקבוצות שונות להקצות תקציבים למיזמים שהמשלה אינה משקיעה בהם.

ג. ליברליזציה של התקצוב. זהות, תרבות ודת הן סוגיות שמדינה ליברלית לא צריכה להתערב בהן. מלכתחילה הן צריכות להיות ממומנות על ידי הציבור, והמנגנון של בחירה בתקצוב מקרב אותנו למצב זה.

ג. הפיכת נטל ההצדקה. יש לדרוש הצדקה חזקה לגביית מס, שכן מדובר בכסף של האזרחים. שיתוף האזרחים הוא מיתון של טענה זו.

ד. יעילות ההקצאה. המדינה נתפשת כלא יעילה, ושיתוף של אזרחים יבטיח הקצאה מיטבית של משאבים ("תאוריית הבחירה הציבורית")⁴³.

ה. תיקון אי שוויון קיים. במדינות עם מגוון קצבאות, כמו ישראל, המנגנון מתקן אי שוויון שקיים לרעת העובדים הנושאים בנטל הקצבאות.

ו. תועלת ציבורית. ייעוד המס מיועד לתועלת הציבור, ולא לכיסם הפרטי של משלמי המס.⁴⁴

הרקע ההיסטורי – דמוקרטיה וקניין

מבט היסטורי מגלה כי שורשי הדמוקרטיה נטועים בעיקרם במאבק של שכבות האצולה והאליטה לביזור הכוח השלטוני, ולא דווקא בשאיפה לשוויון רחב. למעשה, בכל אחת מהדוגמאות ההיסטוריות הבולטות – יוון העתיקה, רומי הרפובליקנית, הלכת "טובי העיר" היהודית, ובעת החדשה ארצות הברית וצרפת – לפחות בתחילת דרכן, בעלי הזכות להשתתף בחיים הפוליטיים היו כמעט תמיד בני המעמד הגבוה, בעלי הון, רכוש והשפעה.

ביוון העתיקה, ובעיקר באתונה של המאה החמישית לפנה"ס, רק גברים חופשיים ילידי העיר, שהיו בדרך כלל בעלי רכוש ואמצעים, היו זכאים להשתתף באספה העממית.⁴⁵ גם **ברומי הרפובליקנית** נבנה המנגנון הדמוקרטי סביב עיקרון הביזור: הסנאט, האסיפות והפקידים הנבחרים ייצגו בראש ובראשונה את משפחות הפטריקים – האריסטוקרטיה הרומית, בעלי הקרקעות וההון – ורק בהדרגה, ולא בלי מאבקים, נפתחו שערי ההשתתפות הפוליטית גם לפלבאים, בני המעמדות הנמוכים יותר. גם אז, הזכות להשפיע על השלטון נותרה מוגבלת למי שהיה בעל רכוש, ייחוס או השכלה. המערכת הדמוקרטית שימשה בעיקר לאיזון כוחות בין קבוצות עליות, ולא להגשמת שוויון פוליטי רחב.⁴⁶

הדגם הרפובליקני הזה השפיע עמוקות על **מייסדי ארצות הברית**, שבסוף המאה ה-18 עיצבו חוקה המבוססת על עקרונות של ביזור סמכויות (מהשלטון המרכזי לבעלי ההון המקומיים), הפרדת רשויות ובחירות חופשיות. גם כאן, הדמוקרטיה נבנתה כזכותם של בעלי רכוש, גברים לבנים בלבד. הסיסמה "No taxation without representation" שיקפה למעשה את האינטרסים של בעלי ההון והקרקעות במושבות, שדרשו שליטה על השימוש בכספים וייצוג

43 ראו גם סולניק, 2019. בפרט פרק א, העוסק בהצדקות השונות להטבות המס.
44 מבחינה פרגמטית, ההבחנה שגורמת לאי שוויון בין עובדים ובין שאינם עובדים היא עניינית (שוני רלוונטי), שכן האפשרות לצאת ולעבוד פתוחה בפני כל אדם (כאשר אדם מנוע מלעבוד הוא מקבל סעד כספי). את האי שוויון בין אלו שמשתכרים הרבה ובין אלו שמשתכרים מעט ניתן לאזן באמצעות מנגנונים מובנים שיתארו להלן.

45 ברנט, 2006; צלניק, 2004.

46 קארי, 1963, כרך א עמ' 81-90; שיצמן, 1991, עמ' 46-49.

בפרלמנט הבריטי.⁴⁷ גם כשהזכות לבחור הורחבה בהדרגה, היא נותרה קשורה למעמד כלכלי וליכולת לשלם מיסים שנדרשו במרבית המדינות.⁴⁸

אף **בצרפת**, המהפכה של 1789 שירתה בראש ובראשונה את דרישת הבורגנות להשתתף בקבלת ההחלטות על מיסוי והוצאות.⁴⁹ האספה הלאומית שהוקמה לאחר המהפכה נשלטה בידי בני מעמד הביניים, והחוקה הראשונה העניקה זכות בחירה רק ל"גברים פעילים" – כלומר, גברים ששילמו מיסים בשיעור מסוים והחזיקו ברכוש. כך, כ־15% בלבד מהגברים בצרפת זכו להשתתף בדמוקרטיה החדשה, בעוד הרוב המוחלט נותר מחוץ למעגל ההשפעה.⁵⁰

עם השנים, התרחבות ההשתתפות הדמוקרטית יצרה מצב שבו כל אזרח זכאי להשתתף בקבלת ההחלטות גם אם אינו שותף משמעותי במימון המדינה, בעוד הנושאים בנטל המס מוצאים עצמם לעיתים ללא שליטה על ייעוד כספם.

על רקע ההבנה כי אין בפוליטיקה כתרונ חד משמעי או מוחלט לבעיות של חברות דמוקרטיות מורכבות, הצעת "בחירה בתקצוב" היא **מעגן כשרה פרגמטי ומתבקש**, שנועד להרחיב את ארגז הכלים הדמוקרטי ולספק מענה גמיש ומותאם לאתגרים של חברה הטרוגנית. כך היא גם הוכרה במערכות משפט שונות – ככלי מוסדי גמיש, המאפשר איזון דינמי בין עקרונות הדמוקרטיה הייצוגית לבין שאיפה להעצמת השתתפות אזרחית, ובין עקרונות של צדק, שוויון וקניין.

יתרונה המרכזי של השיטה נעוץ בכך שהיא אינה מבקשת להחליף את המעגן הדמוקרטי המסורתי, כי אם להעשיר אותו. היא מחזקת את עיקרון האוטונומיה של משלם המס, מעודדת אחריות אזרחית, ומגבירה את תחושת השותפות והלגיטימציה של מערכת התקצוב הציבורי.

במערכת המשפט הישראלית

המקרה העדכני והדומה ביותר לענייננו ניתן בבג"ץ 5004/14, **ז'קלין נ' משרד החינוך** (אר"ש, 7.8.2019), העוסק בעתירות שהוגשו נגד תקינתו של הסדר תשלומי ההורים – תשלומי לימוד נוספים (תל"ן) – במערכת החינוך הציבורית בישראל.

תשלומי הורים הפכו בעשורים האחרונים לנוהג רווח במערכת החינוך, כתוצאה מהתפתחות מודלים של חינוך ציבורי עם "תוספות" – בעיקר במוסדות מבוקשים או ייחודיים. הדבר עורר מתח בין שני עקרונות בסיסיים: מצד אחד, הרצון לאפשר **חופש פדגוגי ויזמות חינוכית**, בתיאום עם דרישות ההורים; מצד שני, הצורך **להבטיח שוויון הזדמנויות**, ושלא ייווצרו פערים בין תלמידים בשל אי יכולת כלכלית לשאת בעלויות הנוספות.

העותרים טענו כי המדינה ומשרד החינוך מתירים גבייה פסולה ולא מוסדרת מוסדית של תשלומים ממשפחות עבור שירותים חינוכיים, כגון: טיולים, העשרה, פעילות חברתית, סל תרבות ולעיתים אף הארכת יום הלימודים או תגבור לימודי גבייה זו, נטען, אינה צודקת חברתית בהיותה נוגדת את עיקרון השוויון ואת עיקרון חינוך חובה חינם, וללא הסדרה נאותה בחקיקה. הטענה המרכזית הייתה שהגבייה יוצרת אפליה בין תלמידים על בסיס יכולת כלכלית.

Higginbotham, 1983, ch. 1; Carpenter, 1976 47

Einstein & Palmer, 2021 48

49 גראב, 1982, עמ' 50-52.

50 שם, עמ' 66-63. ראוי להדגיש כי כבר בתחילת המאה ה־19 החלו להתרחש גלים של הרחבת זכויות פוליטיות גם למעמדות נמוכים יותר, ולא רק לבעלי רכוש. במדינות שונות (שווייץ, סקנדינביה, קנדה) נרשמו תהליכים דרגתיים של ביטול מגבלות רכוש ומיסוי כתנאי לזכות הצבעה, כך שהתמונה ההיסטורית מורכבת יותר מההצגה שלפיה רק בעלי רכוש ומיסים השתתפו בדמוקרטיה עד למאה ה־19.

העתירות נדחו. את עיקר פסק הדין ניסח השופט עמית, ואליו הצטרפו השופט מינץ – שביסס את הדחייה על מקורות מן המשפט העברי, והשופט שטיין – שביסס את הדחייה בטענה כי הסוגיה אינה שפיטה: "הקביעה כיצד איזון זה ייעשה צריכה להיעשות ביום הבוחר, ולא ביום העותר".⁵¹ עקרונות מתוך פסק הדין:

1. מדיניות ציבורית עם מרכיב חברתי-ערכי עמוק. כאשר מדובר ב"הסדרים חברתיים ראשוניים", ההכרעה אינה נתונה לבית המשפט אלא לזירה הפוליטית.⁵²

2. איזון בין ערכים. בית המשפט מכיר באפשרות שהעדפת השוויון על פני ערכים אחרים, כמו חירות הפרט, עשויה להוביל לתוצאות לא רצויות, ולכן אינו דוחה את החירות מפני השוויון אלא מציע לרסן ולפקח על המנגנון, כפי שהדגיש השופט עמית בסוף פסק דינו: "בהתגוששות בין שני הערכים המתחרים – שוויון בחינוך מול אוטונומיה של ההורים – אף אחד משני הערכים אינו מוחלט [...] למצער, יש להכיר בכך כי לא ניתן להתגבר לחלוטין על 'כוחות השוק' בחינוך, כך שעדיף לרסן אותם ולפקח עליהם".⁵³

3. הסמכה חקיקתית. בית המשפט מדגיש שגביית כספים או שימוש בהם מחייבים עיגון בחקיקה ראשית מפורשת. יישום ללא חקיקה מתאימה יעלה שאלה חריפה של סמכות המינהל.

במשפט השוואתי

ההתקבלות החוקתית של הסדרי "בחירה בתקצוב" באיטליה נעשתה במסגרת **פשרה היסטורית** בסוגיות של דת ומדינה, ובית המשפט החוקתי אשרר זאת נוכח ההסכמה הציבורית הרחבה. חוקתיות מנגנון ה-Otto per Mille אושרה לראשונה בפסק הדין המכונן Sentenza 203/1989, שקבע את ההפרדה בין דת ומדינה. נקבע כי חלוקת כספים בהתאם לבחירות של נישומים אינה פוגעת בעיקרון השוויון, כל עוד קיים **פיקוח** שמסוגל לייצר שוויון אפקטיבי, והאפשרות לבחור **פתוחה לכל הדתות המוכרות**.⁵⁴ הפגיעה בשוויון התמתנה עם כניסת מנגנון ה-Cinque per Mille, שמאפשר בחירה בכלל ארגוני החברה האזרחית. נוסף על כך, בית המשפט קבע כי אין מדובר ב"מס", אלא בסוג של מימון ציבורי או תרומה ייעודית שרק מתווכת על ידי המדינה.⁵⁵

בארצות הברית לא קיים מנגנון ישיר של ייעוד מס, אולם פסיקות בית המשפט מעניקות לגיטימציה למנגנונים של העברת משאבים ציבוריים באמצעות בחירה פרטית, ובתנאי שמתקיימות: **ניטרליות מוסדית** – המדינה לא מתעדפת מוסד או דת מסוימים; **הפרדה ברורה** – בין מקבל התקציב לבין הרשות השלטונית; ו**בחירה אזרחית** – המשמשת חיץ חוקתי בין המדינה למוסדות. הפסיקה בארה"ב מלמדת אפוא כי מנגנונים של העברת משאבים ציבוריים

51 השופט שטיין, פסקה 4.

52 השופט עמית, פסקה 95. השופט שטיין, פסקה 4 לפסק דינו.

53 השופט עמית, פסקה 95.

54 Corte Costituzionale, Sentenza n. 203/1989, 12 aprile 1989, in G.U. Serie speciale Corte costi-tuzionale n. 18 del 3 maggio 1989.

55 עם זאת, דיון ציבורי ער בנוגע למנגנונים אלו ממשיך להתקיים. בית המשפט העליון לביקורת הכספים (Corte dei Conti, Deliberazione 24/2018/G) מתח ביקורת על חוסר השקיפות בחלוקת הכספים הלא מוקצים, וקרא לתיקון המנגנון כדי להבטיח שוויון אפקטיבי. לפי דוחות עדכניים, הכנסייה הקתולית נהנתה מרוב משמעותי של הכספים. הביקורת הדגישה את הצורך בפיקוח ציבורי הדוק יותר על ייעוד הכספים, הן כלפי הדתות והן כלפי המדינה. ראו: Corte dei Conti, Deliberazione n. 24/2018/G, 29 ottobre 2018.

באמצעות בחירה פרטית נחשבים לחוקתיים, גם כאשר מקורם במדיניות מיסוי ולא בתקצוב ישיר.⁵⁶ היא מאפשרת אותם בתנאים של ניטרליות, שוויון ואי העדפה מוסדית, כאשר הבחירה הסופית נתונה בידי האזרח, והמדינה פועלת כמתווכת ניטרלית בלבד.

סיכום ואמצעי מיתון

מנגנון "בחירה בתקצוב" מציע פתרון פשרה למתח בין שוויון פוליטי ובין אוטונומיה אזרחית. הרקע ההיסטורי מראה כי הדמוקרטיה התפתחה מתוך מאבק של בעלי רכוש להשפיע על ייעוד כספם, והמנגנון מספק מענה מודרני לצורך זה. מבחינה משפטית, הפסיקה הישראלית וההשוואתית מלמדת כי המנגנון יכול לזכות בלגיטימציה חוקתית, כל עוד יעוגן בחקיקה ראשית, יכלול מנגנוני פיקוח הולמים וישמור על עקרונות של ניטרליות ושוויון אפקטיבי.

במנגנון המוצע קיימים מספר איזונים המטים את הכף מעט לכיוון השוויון:

- א. מגבלות תקרה. **כפי שהוזכר בפרק ד, המנגנון מכיל מגבלות תקרה דיפרנציאליות, הן לעמותה בודדת והן להקצאה בכללה. כך יוגבל במידה מסוימת כוחם של בעלי ההון.**
- ב. חלוקת כלל הסכום בהתאם לאלו שמילאו את הטופס. **בדרך זו, כפי שהוזכר בפרק ד, נוצר איזון מסוים בין גובה הסכום ובין ההשתתפות – כך שהכסף מחולק לא רק לפי גובה סכום ייעוד המס, אלא גם לפי ההשתתפות.**
- ג. **הגנה על גיוון תרבותי.** להלן תידון התמיכה המדינית בדת, בתרבות וברוח. במסגרת זו, יידון השימוש בתקציב התקנות הממשלתיות כדי להגן על פעילותם של מוסדות תרבות המצויים בסכנת היעלמות, ועבור מוסדות ויוצרים מקבוצות אוכלוסייה שזוכות לייצוג חסר.

אתגר הליכודות חברתית

אתגר מורכב לא פחות למנגנון נמצא במישור החברתי. השאלה הגדולה היא אם במצב החברתי הנתון, הוא אכן יוכל להוות מענה יעיל למתחים השונים, או שמא להחמירם. מחד גיסא, וכפי שנסקר לעיל, מתן "בחירה בתקצוב" עשוי להפחית מתחים בין קבוצות, שכן תתאפשר בחירה בין מוסדות. תיתכן גם הפחתה בלחץ מצד קבוצות קצה, המסתמכות על מיקוח קואליציוני לקבלת תקציבים לפרויקטים שלהן, גם אם רוב הציבור לא תומך בהם. אם חלק מהתקציב יועבר לבחירה ישירה של האזרחים, קבוצות אלו יאלצו להתחרות על כספו של הציבור הרחב, מה שעשוי למתן את עמדותיהן הפוליטיות. מאידך גיסא, יש לשקול בכובד ראש את האתגרים והסיכונים דלהלן.

⁵⁶ בפרשת Witters v. Washington Dept. of Services for the Blind אישר בית המשפט העליון העברת מענק לימודים לסטודנט שבחר ללמוד במוסד דתי, תוך הדגשה כי כל עוד הכסף ניתן לפרט ולא למוסד ישירות, לא מתקיימת הפרה של עקרון הפרדת הדת מהמדינה. הבחנה זו בין מימון ישיר לעקיף, הנשענת על בחירת האזרח, הפכה לעיקרון מנחה. בפרשת Mueller v. Allen נדונה הטבה במס להורים עבור הוצאות חינוך (כולל בחינוך דתי), ונקבע כי מדובר בהטבה ניטרלית שאינה מעדיפה דת מסוימת. כך נבנתה תשתית משפטית להכרה בלגיטימיות של תמריצים פיסקליים המבוססים על בחירה פרטית – כל עוד התמריץ ניתן בתנאים שוויוניים. בפרשת Zelman v. Simmons-Harris אישר בית המשפט העליון באוהיו תוכנית שוברי חינוך שניתנו להורים לבחירתם, לרבות עבור מוסדות דתיים. נפסק כי הבחירה האזרחית משמשת חיץ חוקתי בין המדינה לבין המוסדות, וכי ניטרליות מוסדית נשמרת כל עוד אין העדפה מובנית למדינה או לדת.

תרחישי השפעה מורכבים

הגברת אי שוויון פוליטי והדרה דמוקרטית. האתגר המרכזי והמורכב ביותר בהקשר הישראלי, המלווה את ההצעה מראשיתה, לחיוב ולשלילה, נובע מכך שמשלמי מס ההכנסה אינם מייצגים חתך רוחבי של החברה. רובם שייכים לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות ומרוכזות: המעמד הבינוני והגבוה, בעיקר חילונים ודתיים לאומיים, תושבי מרכז הארץ ואזורי השגשוג הכלכלי. לעומתם, קבוצות אוכלוסייה חשובות ומשמעותיות מיוצגות בחסר בקרב משלמי מס ההכנסה: הציבור החרדי (שגברים רבים בו אינם עובדים), הציבור הערבי (עקב שיעורי תעסוקה נמוכים יותר ומשכורות נמוכות יותר), תושבי הפריפריה החברתית, משפחות עם הכנסות נמוכות וקבוצות חלשות נוספות. כתוצאה מכך, התוכנית עלולה ליצור מצב שבו קבוצות מסוימות מקבלות כוח בלתי פרופורציונלי, בעוד אחרות הופכות למעשה ל"אזרחים מדרגה שנייה" שאין להם קול בחלוקת חלק מהמשאבים הציבוריים. אף עלול להיווצר "מעגל קסמים" המזין את עצמו: אלו שיש להם כוח כלכלי יקבלו כוח נוסף, שיאפשר להם לחזק עוד יותר את מעמדם הכלכלי. הדבר עלול להוביל לקרע חברתי שיהיה קשה מאוד לרפא.

הגברת המתח בין זהויות שונות. כשכל מגזר בחברה יידרש לדאוג לתקציבי התרבות שלו, הניסיונות לגייס תקציבים ולשמרם עלולים ליצור שיח מפלג, ולא רק דיון מושכל ובחירה בין חלופות. ה"שבטים" השונים של החברה הישראלית יקבלו תמריץ ליצור עוד ועוד מוסדות נפרדים ולגייס אליהם את תמיכת הציבור.

יצירת מתח מעמדי חדש ועמוק. במקום פתרון למתחים הקיימים, התוכנית עלולה ליצור מתח חברתי חדש ואולי חמור יותר – בין "נושאי הנטל" ובין "מקבלי הקצבאות". במקום המתחים הנוכחיים, המבוססים על זהות (דתי-חילוני, יהודי-ערבי), עלול להיווצר מתח מעמדי-כלכלי המבוסס על התחושה של "מי שתורם מחליט". הדבר עלול ליצור ניכור חברתי חמור, והוא מוביל לשאלות קשות: האם אזרח המקבל קצבת נכות ייחשב כ"לא תורם"? האם אם שמטפלת בילדים קטנים או בהורים זקנים תיחשב כ"מקבלת קצבה"?

שימור מעמד תרבותי של האליטה הוותיקה והגנה מפני שינויים דמוגרפיים. הציבור משלם המיסים בישראל – המעמד הבינוני הוותיק, הציוני, ששירת בצבא – יכול לקבל כלי לשימור מעמדו התרבותי והערכי למרות השינויים הדמוגרפיים במדינה. הדבר עשוי, אומנם, להפחית את החששות של ציבור זה מהעתיד ולתת לו תחושת שליטה במתרחש, אבל גם ליצור מערכת שמקבעת אי שוויון ומונעת שינויים דמוקרטיים לגיטימיים.

סכנה לדת, תרבות ורוח של מיעוטים. בציבור החרדי קיים סיכון ממשי לדעיכה של מערך הישיבות והכוללים, שכיום נשען ברובו על כוח פוליטי ולא על תמיכה רחבה בציבור. מאחר שחלק גדול מהמגזר החרדי אינו נמנה עם משלמי המיסים המשמעותיים, ייתכן שמעטים בלבד יבחרו לייעד חלק מהכסף הציבורי ללימוד תורה. בציבור הערבי המצב שונה מעט, שכן גם כיום הוא אינו נהנה מתקצוב ממשלתי רחב בתחומים אלו. ייתכן שאם יתאפשר לו לשלוט באופן ישיר בתקציבי הזהות הרלוונטיים לו, יוזמות תרבותיות, מוסדות שפה וזהות ואומניות מקומיות יזכו למשאבים גדולים יותר. סכנה מרחפת גם מעל תרבות אליטיסטית, דוגמת אופרה או מוזיקה קלאסית, שתתקשה להתקיים בלי תקציבים ממשלתיים. ניתן עם זאת לשער כי צרכניה מבוססים דיים כלכלית, וחלקם בתשלום המס גבוה, כך שהיא תוכל להתבסס על ייעוד המס שלהם.

ייעוד מס לגופים מפלגים וקיצוניים. אפשרות בחירה אינה מבטיחה שהציבור יבחר בגופים מתונים. היכולת להקצות סכומי מס גבוהים לעמותות עלולה לחזור כבומרנג ולחזק דווקא קולות רדיקליים.

סיכונים וסיכויים

מדובר באתגרים לא פשוטים. תשובה אפשרית לחלקם היא **שקשה לחזות את הדינמיקה של הבחירה העתידית.** ניתן להצליב בצורה מסוימת את נתוני הקלפיות עם נתוני האשכולות החברתיים-כלכליים, ולקבל נתונים כלליים על החלוקה בין קואליציה לאופוזיציה בתשלומי המיסים.⁵⁷ אולם קשה לנבא כיצד תיראה הבחירה בתקצוב של מצביעי המפלגות הגדולות. ככל הנראה, מצביעי אגודת ישראל לא יתרמו לחוג למגדר, ותומכי מרצ לא יתרמו לישיבות. אך האם משלמי המיסים ממעמד הביניים לא ירצו לתרום למוסדות תורניים? האם יהודים לא ירצו לתרום לערבים? האם "שבטים" יעדיפו לחזק רק את עצמם, ולא את הזהות הממלכתית? כלל לא בטוח.

תרחישים אחרים ולא בלתי סבירים יכולים לתאר מציאות שבה **לאחר שהובטחה זהותו הבסיסית** של כל מגזר בצורה הוגנת, והוא לא נאלץ לשלם על זהויות אחרות – המתח בין המגזרים השונים יפחת, וניתן יהיה לדבר על פעולה משותפת וגם על תרומה הדדית. מעבר לכך, הזהויות בישראל הן יותר **פלואידיות, מורכבות ונעות על רצף** מכפי שנדמה. האפשרות לתרום למספר תקנות ועמותות תוכל לשקף בצורה נאמנה יותר את המורכבות הזו, מאשר המפלגות הפוליטיות.

אתגר התרבות כעניין מדינתי

מדינת ישראל התברכה במגוון רחב של זהויות ותרבויות. אלא שמצב זה מזמן גם אתגרים שונים, הנוגעים בחלקם לאתגר הגדול של כינון זהות לאומית. בחירה בתקציב דת, תרבות ורוח מעוררת מספר תהיות עקרוניות, ובראשן: מהי ההצדקה לאסוף את הכסף לכך מלכתחילה, ולא לתת לאזרחים לממן את התחומים הללו מכיסם באופן ישיר וולונטרי? האם למדינה יש תפקיד בעיצוב זהות ותרבות, או בוויסות התקציבים הללו?

ארבע גישות פילוסופיות-מדינתיות

גישה ליברלית קלאסית, המזהה עם הוגים כגון לוק וג'ון סטיוארט מיל, משיבה לשאלות אלו בשלילה. תרבות וזהות אינן אמורות להתבסס על משאבי המדינה, אלא להיווצר באופן עצמאי, כביטוי חופשי של פרטים וקהילות. פרדוקסלית, תקצוב ציבורי של התרבות דווקא יפגע בה, שכן הוא מעודד תלות, מסרס יצירתיות ומוביל לפוליטיזציה של תכנים.⁵⁸ חברה בריאה מחויבת לאפשר מגוון ועושר של דרכי חיים וביטויים תרבותיים, ולהימנע מיצירת מודל אחיד הפוגע בהתפתחות הפרט. מילטון פרידמן בספרו "קפיטליזם וחירות" הזהיר מפני מימון וניהול ממשלתיים של מוסדות, לרבות בתחומי החינוך והתרבות, אשר יוצרים תלות ופיתחים פתח להשפעה פוליטית ושליטה בתכנים.⁵⁹ יצירתיות וחדשנות משגשגות דווקא בסביבה של

57 ראו גם: פרדו, 2023.

58 מיל, 1966. לדבריו, הלחץ שמפעילה החברה, והמסגרות הכופות המיוצרות על ידי מוסכמות תרבותיות, מהווים סכנה לחירות הפרט.

59 פרידמן, 2002.

שוק חופשי, ומנגנון השוק ידע לנווט את התקצוב למקומות שייטיבו בצורה מקסימלית עם הציבור, וגם ייצרו תמריצים מדויקים יותר ליוצרים. **דוגמה** לכך ניתן לראות בארצות הברית, שם מרבית התרבות ממומנת על ידי השוק החופשי, תרומות ומוסדות פילנתרופיים, ולא על ידי המדינה הפדרלית.

כנגד גישה זו ניצבות גישות המחייבות תקצוב מדינתי של זהות ותרבות. השוק החופשי אינו יכול לתת מענה מקיף לצרכים השונים שגישות אלו מציגות, שכן הם אינם רווחיים או ניתנים לתמחור. בלי תמיכה ממשלתית, הם לא יוכלו להתקיים. כזו היא **הגישה הלאומית**, הרואה בתרבות ובזהות הקולקטיבית אבן יסוד בבניין האומה. היא מצדדת בחיזוק הלכידות החברתית והזהות המשותפת דרך השקעה כלכלית בתרבות הלאומית. על המדינה להשקיע תקציבים נרחבים לגיבוש ולהפצה של התרבות הלאומית בתחומי השפה, ההיסטוריה והאומנות הקאנונית. ז'אן ז'אק רוסו ואחרים ראו בזהות הלאומית מנוע לאזרחות סולידרית ומחויבות, ההכרחית לקיומה של חברה מתפקדת.⁶⁰ **דוגמה** לגישה כזו היא תפישת "כור ההיתוך" הבן גוריונית. זו ביקשה לעצב זהות לאומית ישראלית אחידה בקרב העולים מהארצות השונות באמצעות טיפוח שפה, סמלים ונרטיבים היסטוריים ותרבותיים משותפים, לעיתים תוך טשטוש או דחיקה של זהויות תרבותיות ייחודיות.

הגישה הסוציאל-דמוקרטית קובעת כי נדרשת השקעה ציבורית בנגישות לתרבות, כחלק מהרחבת היכולות האנושיות והחירויות של האזרחים, כמו גם תחושות המשמעות והשייכות. אלו נדרשות לקיומה של חברה בריאה בדיוק כמו ביטחון, חינוך ובריאות. אחד ממנסחיה של גישה זו הוא הכלכלן זוכה פרס נובל אמרטיה סן, שהדגיש את החשיבות ביכולתם של בני אדם לחיות חיים בעלי משמעות, לבחור את זהותם ולהשתתף באופן מלא בחיים החברתיים והתרבותיים.⁶¹ הסוציולוג פייר בורדייה הדגיש כי ההון התרבותי – הידע, ההרגלים והכישורים התרבותיים המוקנים לאדם בעיקר דרך חינוך וסביבה – הוא גורם מרכזי בהנצחת אי שוויון חברתי.⁶² עמדתו משתלבת בגישה הסוציאל-דמוקרטית: השקעה ציבורית בתרבות ובחינוך אינה רק עניין של נגישות, אלא גם מנגנון הכרחי לתיקון מבני של פערים חברתיים ולחיזוק ההשתתפות הדמוקרטית. בסקנדינביה, **לדוגמה**, התרבות נחשבת כחלק ממדינת הרווחה. מוסדות כגון ספריות, מוזיאונים ופסטיבלים מתוקצבים במלואם, כדי שכלל האזרחים ייהנו מנגישות לתרבות.

הגישה הרב־תרבותית דוגלת במתן העדפה מתקנת ותמיכה תקציבית ייעודית לקבוצות מיעוט מופלות. גישה זו, כפי שנוסחה על ידי הוגים כגון ויל קימליקה⁶³ וצ'ארלס טיילור,⁶⁴ צמחה מתוך שיח של זכויות מיעוטים וצדק תרבותי. בשונה מהגישה הלאומית של כור ההיתוך, היא מבקשת לעצב מדיניות תרבותית אשר מתקנת את עיוותי העבר של השליטה ההגמונית בתרבות ומאפשרת ביטוי של זהויות תרבותיות מגוונות. בהתאם לגישה זו, תקצוב ציבורי אמור לשקף את הרב־קוליות הקיימת בחברה, תוך מתן תמיכה מכוונת לקבוצות מודרות. **דוגמה** לכך ניתן למצוא בגרמניה, שם מוקצים משאבים לתרבויות מקומיות באמצעות מודל פדרלי, שבו לכל שלטון מקומי יש אחריות ישירה לתקצוב ולטיפוח הזהות התרבותית הייחודית בתחומה.

60 רוסו, 2006.

61 Sen, 1999.

62 בורדייה, 2007.

63 Kymlicka, 1995.

64 Taylor, 1994.

מודלים מדינתיים לתקצוב

מהגישות הללו נגזרים מודלים שונים. בפועל, רוב המדינות מאמצות מודל היברידי המשלב גישות.

המודל הליברלי: תקצוב מינימליסטי, עקיף, מבוסס שוק חופשי והטבות מס. על התרבות לצמוח בצורה עצמאית, מלמטה למעלה, באופן המשקף את כוחות השטח היצירתיים והכלכליים.

המודל הלאומי: תקצוב ריכוזי סלקטיבי להכוונת התרבות ולהנחלת נרטיבים לאומיים, כגון: חיזוק השפה, ההיסטוריה והמורשת הלאומית, עידוד הלכידות ומטרות מדינתיות שונות.

המודל הסוציאלי-דמוקרטי: תקצוב קבוע, נרחב ומקיף להבטחת גישה שוויונית. הקריטריונים העיקריים יתייחסו לנגישות התרבות לכל חלקי האוכלוסייה, פלורליזם תרבותי ואיכות מקצועית.

המודל הרב-תרבותי: תקצוב ממוקד וייעודי למגזרים הזקוקים לפיצוי. הקריטריונים התרבותיים במקרה זה יהיו שיוך לקבוצות מיעוט, קבוצות בעלות ייצוג חסר בנראות הציבורית, דיכוי היסטורי או מיעוט בהבעה עצמית.

המצב הישראלי

לאורך השנים התמודדה ישראל עם הדילמה שבין גיבוש זהות לאומית אחידה לבין טיפוח של ריבוי זהויות תרבותיות. בראשיתה נטתה המדינה לאמץ גישה **ריכוזית ולאומית**, אשר ייעדה לתרבות תפקיד מובהק בעיצוב "היהודי החדש", מיתוס הצבר ומיתוס העבודה וההרואיות. המדינה קידמה השקעות ציבוריות נרחבות במוסדות שנחשבו לבעלי ערך לאומי: הקולנוע הצינוני, הספרות העברית הקאנונית והתיאטרון הרפרטוארי. אלו שימשו כלי לעיצוב תודעה קולקטיבית ולליכוד האומה. לצידם, התאפשרה **אוטונומיות תרבותיות**: המדינה העניקה תקציבים למועצות דתיות ולמוסדות תורניים והכירה בזרמים חינוכיים נפרדים. מדעי הרוח והחברה לא הוכפפו באופן ישיר לגישה הלאומית הריכוזית, ושמרו על עצמאותם.

מאז שנות ה־70 וה־80, עם התחזקות תהליכי ההפרטה, המאבקים האתניים, החברתיים והפוליטיים, העלייה מברית המועצות והביקורת הפוסט־ציונית, חל שינוי הדרגתי במנגנוני התקצוב. התרבות הישראלית נעשתה **מגוונת ומפולגת יותר**. מדיניות התקצוב בתרבות נענתה לצורך לתקצב גם תרבויות שלא זכו לנראות ציבורית, קבוצות אתניות ויוזמות שאינן חלק מהקאנון הלאומי, ולעיתים אף מנוגדות לו. נוצרו קרנות ייעודיות למגזרים, כגון: תחום התרבות החרדית במשרד התרבות, קרנות הקולנוע האזוריות, תקצוב לתרבות אתיופית ותמיכה ביוצרים פריפריאליים.

כיום מיישמת ישראל **מודל היברידי** הכולל מרכיבים מן **הגישה הלאומית** (דגש על תרבות עברית ולאומית, כגון תקצוב תאגיד השידור או מוזיאון ישראל), **הסוציאלי-דמוקרטי** (דגש על נוכחות תרבותית בפריפריה, כגון קרנות הקולנוע האזוריות או תקצוב ייעודי למוסדות תרבות בפריפריה) ו**הרב-תרבותית** (תמיכות ייעודיות למגזרים וקבוצות מיעוט). לצד אלו, נוכחים גם מרכיבים מן **הגישה הליברלית**, כאשר באזורים שונים מתפתחים תרבות עצמאית, סצנות אלטרנטיביות ומיזמים במימון עצמי או פילנתרופי.

לשיטתם של כותבי מסמך זה, נכון לשמר את מאפייני העיקריים של המודל ההיברידי המתואר, תוך הטיה קלה לכיוון הליברלי – דרך הפחתת המעורבות הממשלתית.

נתונים כלכליים

נתון שחשוב לשים לב אליו הוא שמימון התרבות בישראל מתבסס על שילוב של השקעה ציבורית (ממשלה, רשויות מקומיות ומוסדות לאומיים) ומימון פרטי של משקי בית ומלכ"רים. לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2019), ההוצאה השנתית הכוללת בישראל על תרבות, ספורט ובידור הייתה 59.6 מיליארד ₪, ורק כ-2.8 מיליארד מתוכה – פחות מ-5% – במימון הממשלה. יתר ההוצאה מומנה ברובה על ידי משקי בית (כ-83%), נתון המעיד על כך שגישה לתרבות בישראל מותנית לא פעם ביכולת כלכלית פרטית.⁶⁵

המצב שונה במוסדות תורניים ואקדמיים, בשירותי דת ובמגזרים דלים בתקציבים כמו החרדי והערבי, שם המדינה נושאת בחלק הארי של התקציב. יישום מודל "בחירה בתקצוב" על התקציבים והמגזרים הללו עלול לפגוע בהם, היה ולא יזכו לגיבוי מציבור משלמי המיסים.

המלצות מדיניות

1. שמירה על המודל ההיברידי הקיים המשלב גישות שונות.
 2. שריון חלקים מתקציב התקנות (שאינן עומדות לבחירת הציבור) לשימור מסגרות ייעודיות למוסדות שבסכנת היעלמות או בעלי ערך תרבותי-היסטורי גבוה. הבחירה תתבסס על מדדים מקצועיים ומועצה ציבורית-תרבותית.
 3. הקצאת תקציב מיוחד מתקציב התקנות (שאינן עומדות לבחירת הציבור) להעדפה מתקנת לקבוצות עם ייצוג חסר, לפי קריטריונים של ייצוג וגיוון אזורי, מגדרי ולאומי.
 4. מתן תשומת לב מיוחדת למגזרים התלויים בתקציב ממלכתי.
- המטרה היא לשלב חופש בחירה, שימור תרבותי וגיוון, תוך שמירה על האיזון שבין עיצוב זהות לאומית ובין טיפוח ריבוי זהויות תרבותיות.

65 וייסבלאי, 2019.

- ארבל, ע'. (2022). הדרך לחירות עוברת בחברה האזרחית. **השילוח**, 28, 84-58.
- בורדייה, פ'. (2007). **שאלות בסוציולוגיה** (תרגום: לחובר, ע'). תל אביב: רסלינג.
- בלס, נ', בלייך, ח'. **ההוצאה לתלמיד בחטיבה העליונה בישראל**, מרכז טאוב, אפריל 2024. <https://www.taubcenter.org.il/research/highschool-expenditure>
- ברנט, מ'. (2006). הדמוקרטיה האתונאית והפוליטיקה של הקונצנזוס. בתוך: אריאלי-הורוביץ, ד'. (עורכת), **פנטום בפוליטיקה: ישראל ומשאל עם** (עמ' 26-27). ירושלים: הוצאת כתר.
- גולשטיין-גלפרין, ר', ומוהבן, א'. (2024). "ישראל מול ה-OECD: עד כמה אנחנו מרוצים מהשירות הציבורי?". <https://www.idi.org.il/articles/57282>
- גראב, ו'. (1982). **המפכה הצרפתית**. האוניברסיטה המשודרת.
- דהן, מ', וחזן, מ'. (2012). סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה. **הרבעון לכלכלה**, 59(1), 50-21.
- החשב הכללי (2004). **דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2023**.
- וייסבלאי, א'. (2019). **תקציב התרבות ותקצוב מוסדות תרבות**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- חזן, א'. (2022). **לתרום יותר באותו כסף: מיצוי הטבות מס בגין תרומה**. המכון למשפט ופילנתרופיה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.
- ח'זראן, י'. (2024). **החברה הערבית בישראל לאחר מאורעות שבעה באוקטובר 2023: השתלבות ללא הזדהות**. מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל אביב.
- מיל, ג'. ס'. (1966). על החירות (תרגום: סימון, א'). ירושלים: מאגנס. (מקור ראה אור ב-1849).
- סולניק, ע'. (2019). **הקצאת משאבי ציבור בראי הפלורליזם: מנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות שבסעיף 46 לפקודת מס הכנסה**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב.
- סעדיה, י'. (2025). **מנגנוני בחירה בתקצוב כפתרון לבעיית הייצוג וירידת האמון במוסדות הדמוקרטיים**. טרם פורסם.
- פידלמן, א'. (2020). **תקציב משתף**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- פלוג, ק', אבירם-ניצן ד', וקנת פורטל, ר'. (2024). "כמחצית מהציבור אינם מרוצים מהמצב הכלכלי; 39% לא מרוצים מהשירותים הציבוריים". <https://www.idi.org.il/articles/52469>
- פרדו, א'. (2023). **התפלגות תשלום המיסים לפי דפוסי הצבעה מ-2006: עליית רובנות בישראל בהיבט כלכלי**. חיבור לשם קבלת התואר מוסמך, החוג לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב.
- פרידמן, מ'. (2002). **קפיטליזם וחירות** (תרגום: מ' כהן). ירושלים: מרכז שלם.
- צלניק, ר'. (2004). **דמוקרטיה: הדמוקרטיה האתונאית העתיקה**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- קארי, מ'. (1963). **דברי ימי רומא**, הוצאת ש. פרידמן.
- קרלינסקי, א', שדה, ת', יוגב, ע', ושראל, מ'. (2024). על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל. **הרבעון לכלכלה**, התקבל לפרסום.
- רוסו, ז'. ז'. (2006). **האמנה החברתית** (תרגום: י' אור). תל אביב: רסלינג.
- שיצמן, י'. (1991). **תולדות הרפובליקה הרומית** (מהדורה שנייה). ירושלים: מאגנס.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, 35(4), 216-224.
- Baiocchi, G. (2005). **Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre**. Stanford University Press

- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, 16(1), 27-46
- Carpenter, W. S. (1976). Taxation without representation. In **Dictionary of American History** (Vol. 7). New York: Scribner's
- Cingl, L., Lichard, T., & Miklánek, T. (2023). Tax designation effects on compliance: An online experiment with taxpayers. **Journal of Economic Behavior & Organization**, 214, 615-633
- .Corte Costituzionale. (1989). Sentenza n. 203/1989, 12 aprile 1989. **Gazzetta Ufficiale**
- .Corte dei Conti. (2018). Deliberazione n. 24/2018/G, 29 ottobre 2018
- De Vries, M. S., Nemec, J. & Špaček, D. (Eds.). (2022). **International Trends in Participatory Budgeting: Between Trivial Pursuits and Best Practices**. Palgrave Macmillan
- Dias, N. (2018). **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Epopeia Records
- .Dias, N., Enriquez, S., & Julio, S. (2019). **Participatory Budgeting World Atlas 2019**. Oficina ATLAS
- Einstein, K. L., & Palmer, M. (2021). Land of the freeholder: How property rights make local voting rights. **Journal of Historical Political Economy**, 1(3), 499-530
- Escobar, O. (2020). Transforming lives, communities and systems? Co-production through participatory budgeting. In E. Loeffler & T. Bovaird (Eds.), **The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes** (pp. 285-309). Palgrave Macmillan
- Farrar, J., Rennie, M., & Thorne, L. (2022). Fairness, legitimacy, and tax compliance. **eJournal of Tax Research**, 19(2), 186-212
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, 29(1), 5-41
- Higginbotham, D. (1983). **The War of American Independence: Military Attitudes, Policies, and Practice, 1763-1789**. Boston: Northeastern University Press
- Kymlicka, W. (1995). **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights**. Oxford University Press
- OECD. (2020). **Taxation and Philanthropy** (OECD Tax Policy Studies No. 27). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/df434a77-en>
- OECD. (2021). **Building a Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education** (2nd ed.). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/18585eb1-en>
- .Sen, A. (1999). **Development as Freedom**. Oxford University Press
- Silvestri, P. (2021). Percentage tax designation institutions: On Sugden's contractarian account. **International Review of Economics**, 68(1), 101-130
- Strečanský, B., & Török, M. (Eds.). (2016). **Assessment of the Impact of the Percentage Tax Designations: Past, Present, Future**. Vienna: ERSTE Foundation. <https://taxdesignation.org>
- Taylor, C. (1994). The politics of recognition. In A. Gutmann (Ed.), **Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition** (pp. 25-73). Princeton University Press
- .Wallace, C. (2023). A democratic perspective on tax law. 98 **Washington Law Review**, 947-1006
- World Bank. (2008). **Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre**. Washington, DC: World Bank

"עתידיים לישראל 2025: חמש הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש" היא מהדורת המשך למהלך שהוביל מכון ירושלים למחקרי מדיניות בראשית 2023 - "עתידיים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש". כבר עם צאתו לאור של הפרויקט הראשון, ולאחר אירועי 7 באוקטובר, התחדדה ההבנה כי אנו עומדים בפתחו של שלב חדש, שבו יתעצבו יוזמות מסוג אחר. ובעוד שבחודשים הראשונים לאחר האסון בלטה תחושת סולידריות יוצאת דופן, בהמשך שבה והתחדדה עוצמתו של השסע החברתי והפוליטי בישראל.

במסגרת **"עתידיים לישראל 2025"** ביקשנו להציע דרכים מעשיות ורעיוניות להתמודדות עם מתח זה, ולשרטט אופק חדש לסדר חברתי-ממשלי בישראל. במסגרת חממת "עתידיים לישראל" בהובלת המכון, גובשה היוזמה **בחירה בתקצוב: הצעה למנגנון ייעוד מס (Tax Designation) בישראל**. אנו מזמינים אתכם לקרוא את ההצעה מתוך סקרנות, פתיחות ותחושת אחריות משותפת - כצעד נוסף במסע לבניית תשתית אזרחית-פוליטית מחודשת למדינת ישראל.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת-קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לבירור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיזוק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.