

משרד החינוך התרבות והספורט

פעולות הביקורת

נבדקה חלוקת התמיכות למוסדות תרבות ואמנות בשנת 2002, ובכלל זה התקציב לתרבות ואמנות, המבחנים לחלוקת התמיכות ושכרם של מנהלי מוסדות תרבות ואמנות. הבדיקה נעשתה במינהל התרבות שבמשרד המדע התרבות והספורט. לאחר סיום הביקורת הועבר מינהל התרבות למשרד החינוך התרבות והספורט.

מינהל התרבות - תמיכות למוסדות תרבות ואמנות

תקציר

מינהל התרבות מטפל במתן תמיכות למוסדות תרבות ואמנות. בשנים 2000-2002 היה מינהל התרבות באחריותו של משרד המדע התרבות והספורט. השר הממונה על מינהל התרבות נעזר במועצה ציבורית לתרבות ואמנות הכוללת אנשי ציבור ואמנים המיעצת לו בנושאים אלה. בנובמבר 2002 נחקק חוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002, שהסדיר את מעמדה ואת תפקידיה של המועצה הציבורית לתרבות ואמנות.

בשנים 1996-2002 לא התכנסה המועצה כלל, ולפיכך לא נקבעו סדרי עדיפויות בחלוקת התקציב בין תחומי התרבות השונים ובקידום הכנתם של מבחנים חדשים.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קבע שהתמיכות למוסדות ציבור יחולקו לפי מבחנים שוויוניים בין כל מבקשי התמיכה. המבחנים לחלוקת תמיכות למוסדות תרבות ואמנות שנקבעו בשנת 1992, היו כלליים ומעורפלים; מבחנים חדשים נקבעו רק בעקבות עתירות לבג"ץ. עד סוף 2002 לא נקבעו מבחנים חדשים לכל תחומי התמיכה.

הטיפול בבקשות התמיכה נעשה במחלקות מינהל התרבות לפי תחומי הבקשות. המינהל לא קבע נוהלי עבודה המסדירים את עבודת המחלקות ואת פעולתן עם הגורמים הנוספים במשרד הממונה הקשורים להליך מתן התמיכות.

ועדת התמיכות דנה בכל בקשה והיא המאשרת את הסכומים לתשלום. בפרוטוקולים של ועדת התמיכות אין שקיפות מלאה להחלטות שהתקבלו, והן אינן מנומקות.

משרד המדע התרבות והספורט חתם עם חמישה מוסדות שנקלעו למצוקה כספית על הסכמי סיוע רב-שנתיים בלי שהיו מבחנים לנושא וללא אישור ועדת תמיכות.

בהחלטת ממשלה מ-1999 נקבע, שיש לקיים ביקורת כספית ותפעולית על המוסדות הנתמכים. במשרד אין נוהל למעקב אחר דוחות ביקורת. גם במקרים שהועלו ליקויים לא הופסקה התמיכה, ולעיתים אף הוגדלה, בלי שנבדק אם הליקויים תוקנו.

שכרם של אחדים ממנהלי מוסדות התרבות גבוה, וביניהם מנהלים של מוסדות שנקלעו למצוקה ולגירעונות גדולים. עד תחילת 2003 לא נקבעו כללים המסדירים את גובה שכרם של מנהלי מוסדות תרבות ואמנות.



מינהל התרבות (להלן - המינהל) מסייע למוסדות תרבות ואמנות במתן תמיכות. המינהל פעל בעבר במסגרת משרד החינוך והתרבות. מאוקטובר 1999 ועד ינואר 2003 פעל המינהל במשרד המדע התרבות והספורט (להלן - המשרד) ובפברואר 2003 חזר למשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). תקציב המינהל לפעולות תרבות ואמנות הסתכם בשנת 2001 בכ-407 מיליון ש"ח, ירד לכ-388 מיליון ש"ח ב-2002, ובשנת 2003 ירד לכ-306 מיליון ש"ח.

המינהל מופקד בין היתר על טיפוח וקידום היצירה האמנותית התרבותית, שימור הנכסים והתשתיות של התרבות בישראל, וזאת בין השאר באמצעות מתן תמיכות. בספטמבר 1992 התפרסמו בילקוט הפרסומים¹ מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד החינוך למוסדות ציבור, ובין היתר למוסדות תרבות ואמנות (להלן - המבחנים הישנים). בשנת 2000 החל המשרד בגיבוש מבחנים חדשים. עד סוף 2002 הוכנו מבחנים חדשים לתיאטרון ולמוסיקה (ראו להלן).

במינהל פועלות מחלקות אלה: תיאטרון, מוסיקה, מחול, מוזיאונים, אמנות פלסטית, ספרות, קולנוע, תרבות ערבית, מוסדות תרבות ומחקר, ספריות ציבוריות, פולקלור ומורשת עדות ותרבות ואמנות בקהילה (חובבים). המינהל אחראי גם לשירות הסרטים הישראלי.

השר הממונה על המינהל נעזר במועצה ציבורית לתרבות ולאמנות (להלן - המועצה הציבורית) שבסמכותו למנות את חבריה, וחברים בה אנשי ציבור ואמנים מתנדבים. תפקידי המועצה הציבורית נקבעו בהחלטת ממשלה ממאי 1959 והורחבו בהחלטה מיולי 1982. בנובמבר 2002 נחקק חוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002 (להלן - חוק התרבות והאמנות), שענין את מעמדה של המועצה הציבורית, ואשר נכנס לתוקף בפברואר 2003. בחוק נקבע, כי הממשלה תמנה את המועצה הציבורית על פי הצעת השר והיא תייעץ לממשלה ולשר בתחומי התרבות והאמנות, וכן נקבעו לה תפקידים נוספים (ראו להלן). עוד לפני חקיקת חוק התרבות והאמנות הוקמו מועצות ציבוריות מייעצות לתחומים האלה: לספריות ציבוריות, למוזיאונים, לקולנוע ולהנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח.

בחודשים יולי 2002 ועד פברואר 2003 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל. נבדקו הפעולות שהמינהל נוקט בתהליך מתן התמיכות², התקציב לתרבות ולאמנות, הקשרים של המינהל עם המועצה הציבורית, המבחנים לחלוקת כספי התמיכות ושכרם של מנהלי מוסדות תרבות ואמנות. הביקורת נעשתה במינהל ובאגפי המטה במשרד.

1 ילקוט הפרסומים תשנ"ב, 4042, עמ' 4714.

2 משרד מבקר המדינה בדק את נושא התמיכות במוסדות ציבור במסגרת הביקורת על תקציב המדינה וביצועו, ראו דוח של מבקר המדינה 52 עמ' 959, ודוח 51 עמ' 775. בעניין זה ראו גם דוח 52 עמ' 795, ודוח 51 עמ' 287 ועמ' 601.

המועצה הציבורית לתרבות ולאמנות

1. במאי 1959 החליטה הממשלה ליפות את כוחו של שר החינוך למנות מועצה ציבורית לתרבות ולאמנות; ביולי 1982 התקבלה החלטה נוספת ולפיה תפקידי המועצה הציבורית יהיו בין היתר: להיות מועצה מייצעת לשר החינוך והתרבות ולהנהלת המשרד בנושאי תרבות ואמנות; לדון בנושאים בתחום התרבות והאמנות המוצגים למועצה לבחינה על ידי המשרד או בנושאים שיעלו ביוזמת חברי המועצה; ליזום פעולות, מפעלים והקמה של גופים בתחומי התרבות והאמנות; לקיים פעולות לעידוד היצירה המקורית בישראל ולעידוד האמנים היוצרים והמבצעים בישראל; להעניק מלגות ופרסים לעידוד היצירה והביצוע בתחומי האמנות והתרבות; לקיים פעולות לעידוד יוצרים צעירים ועידוד האמנות העממית; לחפש דרכים לסייע לעולים חדשים בקליטתם התרבותית; לתרום לפיתוח התרבות והאמנות של בני המיעוטים.

המועצה במתכונתה משנת 1982 מנתה חברים רבים (כ-160 בממוצע), שתקופת כהונתם נקבעה בהחלטת הממשלה, לארבע שנים. היא הקימה מדורים שבהם אנשי ציבור ואמנים מתנדבים מייצעים לימנהל בעיקר בדבר איכותם של הגופים המבקשים תמיכה. בשל ריבוי חבריה היה קשה לכנס את המועצה, ומאז 1996 היא לא כונסה, אך המדורים המשיכו לפעול בתיאום עם המחלקות במינהל. באוקטובר 1999 הקים שר המדע התרבות והספורט ועדה לבחינה של מצב התרבות והאמנות. בינואר 2000 הגישה הוועדה נייר עמדה על מדיניות התרבות של מדינת ישראל במאה ה-21 (להלן - דוח חזון 2000), ובו הוצעו קווי יסוד למדיניות התרבות.

בינואר 2002 הקים השר מועצה ציבורית חדשה, אשר מנתה 18 חברים. על פי כתב המינוי של המועצה הציבורית החדשה, תפקידה, בין היתר, לייעץ לשר ולהנהלת המשרד בנושאי תרבות, ובעיקר בעניין קביעת מבחנים לתמיכה במוסדות ציבור. בכתב המינוי נקבע שהמועצה רשאית לפעול באמצעות ועדות משנה מבין חבריה, ולצרף אליהן אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה. עוד נקבעה אפשרות, כי המשרד ימנה, במידת הצורך, בהמלצת המועצה ושללא מבין חבריה, צוותי מומחים לייעוץ בתחומי התרבות למיניהם. כל צוות יורכב מ-3 עד 5 מומחים, אשר יועסקו בשכר בידי המשרד, בכפוף לנהלים וההוראות המחייבים לעניין זה, ובלבד שתקופת העסקתם הרצופה לא תעלה על שלוש שנים. לא יימנה על צוות מומחים מי שעלול להימצא במצב של ניגוד עניינים, ובפרט מי שיש לו זיקה לגוף נתמך או לגוף המעוניין בקבלת תמיכה.

המועצה הציבורית האמורה פוזרה ובאוקטובר 2002 מונתה מועצה ציבורית אחרת, בת 17 חברים. בישיבתה הראשונה הוצגה לפניה הצעת חוק התרבות והאמנות שעל פיה יפעלו בעתיד חברי המועצה הציבורית. כחודש לאחר מכן התקבל בכנסת חוק התרבות והאמנות. לפי החוק, תפקידי המועצה, בין היתר, הם להציע לשר תכנית רב-שנתית למדיניות בתחומי התרבות והאמנות; להציע תכנית רב-שנתית בנושא התמיכה במוסדות תרבות ואמנות; לייעץ לשר בעניין גיבוש כללים ועקרונות להכרה במוסדות לצורך תמיכה, קביעת אמות מידה לתמיכה ובכל נושא הנוגע למדיניות בתחום התרבות והאמנות.

הפסקת הפעולות של מליאת המועצה הציבורית מאז 1996 ועד 2002 והקשיים במינוי מועצה ציבורית חדשה הביאו לכך שבמשך השנים לא נדונו במסגרת ציבורית זו נושאים הקשורים למדיניות התרבות, מטרות התמיכה ואופן קביעת מבחנים חדשים במוסדות תרבות. בהיעדר מועצה ציבורית לא תורגמו המלצות דוח חזון 2000 להחלטות אופרטיביות.

2. מתקציב המינהל בשנת 2002, 77% מיועדים לתמיכות. עיקר תקציב התמיכות חולק למחלקת התיאטרון-18%, למחלקות המוסיקה והקולנוע - כ-13% כל אחת. יתרת התמיכה התחלקה באופן זה: מחול-5%, ספריות ציבוריות-4%, מוסדות תרבות ומחקר-3%, מוזיאונים - 7%, ספרות-3%,

אמנות פלסטית-1%. ועדה לרפורמה שהוקמה בעקבות דוח חזון 2000 ודנה במנגנון התמיכה באמנויות ובתרבות ציינה בהמלצותיה מיוני 2000, שיש לצמצם בהדרגה את תחולתו של "בסיס התקציב", ולהכניס בו מידה של גמישות בהקצבות הקבועות ולאפשר שינויים בהקצבות אלה מפעם לפעם. בהמלצות צוין, שאין הכוונה לבטל את הקיים ולטלטל את מערך המוסדות הנתמכים בכל שנה מחדש, כי אם לשחרר חלק מסוים מהתקציב ולנתבו לפניות וליוזמות חדשות.

ההחלטות על הקצאת סכומי התקציב לתחומים שונים הן היסטוריות בעיקרן, ומועצה ציבורית בלתי תלויה הייתה צריכה לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת הכספים. עוד בשנותיה הראשונות של המדינה היא תמכה בגופים אמנותיים, אך ההקצבות לא התבססו על אמות מידה שפורסמו מראש, ועיקר התמיכה ניתנה לתיאטרון ולמוסיקה קלאסית. במרוצת השנים גדל תקציב המינהל ותחומים נוספים החלו לקבל תמיכה, אף שתחומי התיאטרון והמוסיקה זכו לקבל את עיקר התמיכה.

תקציב התרבות והאמנות

תקציב התרבות והאמנות בשנים 2001 ו-2002 הסתכם בכ-1.5 פרומיל מתקציב המדינה (כ-0.4 מיליארד ש"ח מכ-260 מיליארד ש"ח). על פי הצהרת אונסקו בוועידה העולמית בפאריס בשנת 1997, ובשטוקהולם ב-1998, יש להקצות בכל שנה בכל מדינה, לפחות אחוז מכלל כספי הציבור לפעילויות אמנותיות של יצירה, ביטוי והפצה. המלצה זו נועדה בעיקר למדינות העולם השלישי, שכן על פי נתוני המשרד ברוב מדינות אירופה התקציב לתרבות עולה על אחוז אחד. החלטות אונסקו לא אומצו בידי מדינת ישראל.

ניסיונות לקבע תמיכה ממשלתית במוסדות תרבות ואמנות בחקיקה לא צלחו. בתזכיר הצעת חוק התרבות משנת 2000 נעשה ניסיון להבטיח שבמסגרת כל חוק תקציב שנתי תחליט הממשלה על שיעור מסוים מכלל התקציב שייועד לתמיכה במוסדות תרבות במפעלים אמנותיים וביוצרים; ההצעה לא התקבלה. גם העיגון בחוק של היקף התקציב בתחום הספריות הציבוריות ובתחום הקולנוע נתקל בקשיים, כמפורט להלן:

1. חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, התקבל בכנסת ביולי 1975, בין היתר נקבע בו העיקרון כי שירותי הספרייה הציבורית יינתנו חינם, באחריות הרשות המקומית. מספרן של הספריות עלה מכ-70 בשנת 1975 לכ-220 בשנת 2003 ללא גידול מקביל בתקציב. בגלל מצוקה כספית של רוב הספריות הציבוריות הן החלו לגבות דמי מנוי שנתיים בניגוד לחוק (תקנות הספריות הציבוריות (תשלומים), תשל"ח-1977. מהלך זה הביא להגשת תביעות ייצוגיות נגד רשויות מקומיות וספריות ציבוריות, ובעקבותיו לעתירה של מרכז השלטון המקומי לבג"ץ³ נגד שר החינוך, שר האוצר ושר הפנים. בעתירה נטען שעל אף שבחוק הספריות הציבוריות לא נקבע שיעור התמיכה שבו מחויבת המדינה, מוטלת מכוחו חובת השתתפות בשיעור ריאלי.

ביולי 2001 החליטה הממשלה להקצות כל שנה תוספת של 10 מיליון ש"ח לתקציב הספריות הציבוריות. בשנים 2001, 2002 ו-2003 התקבלו בכל שנה ממשרד האוצר 5 מיליון ש"ח מתוך 10

3 בג"ץ 7273/98 מרכז השלטון המקומי נ' שר החינוך והתרבות ואח' (לא פורסם).

מיליון שנקבעו בהחלטת הממשלה. מיליון מהסכום הוקצה לתוספת ספריות בדרום הארץ, 1.7 מיליון ש"ח - לחיזוק הספריות הערביות, ו-2.3 מיליון ש"ח הוקצו לפרויקט של מתן שירותי אינטרנט בספריות הציבוריות.

ביולי 2002 תוקן חוק הספריות הציבוריות, ונקבע בו שהשתתפות המדינה בתקציב לא תפחת מ-50% מהעלות השנתית של הספריות. תחילתו של החוק נקבעה לינואר 2004, והשתתפות תקציב המדינה תהיה בהדרגה, באופן שרק בתום חמש שנים מיום החלתו של החוק תושלם מלוא ההשתתפות. הערכת משרד האוצר בדבר עלותו של החוק הסתכמה בכ-70 מיליון ש"ח לשנה.

במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, נעשה תיקון לחוק הספריות הציבוריות ולפיו שיעור ההשתתפות לא יעלה על 50% מהעלות השנתית, וכן ששר האוצר בהתייעצות עם שר הפנים ועם ועדה מייעצת ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת תקבע את שיעור ההשתתפות.

2. חוק הקולנוע, התשנ"ט-1999, קבע שלתקציב הקולנוע יוקצה חצי מגובה התמלוגים שמשלמות לאוצר זכייניות הרשות השנייה וחברות הטלוויזיה בכבלים ובלוויין. התקציב לתחום זה נקבע לכ-73.5 מיליון ש"ח בשנת 2001, לכ-57.5 מיליון ש"ח בשנת 2002 ולכ-47.5 מיליון ש"ח בשנת 2003. אגף התקציבים חישב בדצמבר 2001 את התקציבים לשנים 2001 ו-2002 על סמך אומדנים אלה: הכנסות המדינה מתמלוגים מהרשות השנייה צפויות להסתכם בשנת 2001 בכ-62 מיליון ש"ח, ובשנת 2002 בכ-47 מיליון ש"ח. הכנסות המדינה מתמלוגים מחברות הכבלים לשנת 2001 היו צפויות, על פי האומדנים, להסתכם בכ-85 מיליון ש"ח, ובשנת 2002 בכ-68 מיליון ש"ח.

סכום התקציב לתחום הקולנוע נקבע באגף התקציבים במשרד האוצר, והמשרד לא קיבל, על אף בקשתו, את הנתונים על התקבולים כדי לוודא שכל הסכום שקבע החוק נכללים בתקציבו. מאז 2001 לא תיקן משרד האוצר את תקנת תקציב הקולנוע על פי התמלוגים שהתקבלו בפועל והמשיך להסתמך רק על צפי ההכנסות. התקציב לשנים 2002 ו-2003 קטן לנוכח תחזיות משרד האוצר לירידת סכום התמלוגים.

מבחנים לחלוקת כספי תמיכות למוסדות תרבות

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע את המסגרת הנורמטיבית לחלוקת התמיכות. על פי הוראות הסעיף, הוצאות הממשלה לצורך תמיכות במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור; הסכומים יחולקו לפי מבחנים שוויוניים שקובע הממונה על סעיף התקציב הרלוונטי בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, ובהתאם לנוהל למתן תמיכות שקבע שר האוצר. חקיקת חוק יסודות התקציב הביאה לסיום את המצב שבו חולקו כספים ללא מבחנים ידועים לציבור. בחוק התקציב נקבע שמבחנים שוויוניים יתפרסמו ברשומות, יהיו גלויים, וישמשו כבסיס לתמיכה במוסדות השונים. לאחר חקיקת חוק יסודות התקציב לא היה ניתן לחלק כספים ללא הגדרת מבחנים.

ב-1992 התפרסמו בילקוט הפרסומים מבחנים של מינהל התרבות, שהתייחסו לשני סוגים של מוסדות תרבות ואמנות: מוסדות ותיקים, שכבר קיבלו תמיכה בעבר, ומוסדות חדשים. במבחנים נקבע, שמוסד חדש יקבל תמיכה על פי תוספת תקציב שהמינהל יקבל למוסדות החדשים או למשימות חדשות ולא על חשבון מוסדות נתמכים קיימים.

בשנת 1995 עתר התיאטרון הארצי לנוער לבג"ץ⁴ מאחר שלטענתו הוא קופח בתמיכה לעומת תיאטרונים אחרים. נטען בין היתר, כי המבכנים המהותיים למתן תמיכות אינם עומדים בדרישות הדין ולפיכך הם פסולים, ובעיקר ההוראות בעניין תמיכות לגופים חדשים. לטענתו, התמיכה מכספי מדינה במוסדות ציבור חייבת להיעשות על פי מבכנים שוויוניים, אך אין נוהגים כך, וההחלטה בדבר שיעור התמיכה שקיבל התיאטרון פגומה ובטלה.

בפסק הדין של בג"ץ מאוגוסט 1997 נקבע שהמבכנים הישנים למתן תמיכות לוקים בחסר, שהם כלליים ומעורפלים, אין הם מודדים לא בנקודות ולא באחוזים את גובה התמיכה ואין הם קובעים דרך למדוד באופן אובייקטיבי, מפורש וברור מצב של תיאטרון אחד לעומת מצבו של אחר. בפועל, המודדים אינם אלא רשימה של שיקולים ענייניים, ונראה שהם במידה רבה מס שפתיים לעקרון השוויון. בית המשפט ציין כי נראה שהתיאטרונים הוותיקים ורק הם מקבלים תמיכה מתוך ביסוס התקציב, על יסוד שיקול הוותק כשיקול מכריע.

בעקבות פסק הדין ניסה המינהל ליצור מודלים לתמיכה, בסיוע של רואי חשבון ושל יועץ ארגוני. אך ניסיונות אלה לא הביאו בסופו של דבר לקביעת מבכנים חדשים. בשנת 2000 הוגשו עתירות נוספות לבג"ץ⁵ בידי "הקאמרטת הישראלית ירושלים" ו"עמותת התזמורת הסימפונית הישראלית ראשון לציון" בעניין אפליה בתמיכה שהן מקבלות מן המשרד וחוסר בהירות לגבי המבכנים. גם בפסקי הדין שניתנו בעתירות אלה הדגיש בית המשפט את הצורך בהנחת אמות מידה לתמיכה בתזמורות.

משנת 2000, עם המעבר של המינהל למשרד, הוא החל, ביוזמת היועצת המשפטית, בגיבוש של מודל עבודה שונה המבוסס על ההנחות שכל תחום תמיכה וסוג מוסדות מאופיין באופן שונה ועשוי להיזקק למודל תמיכה נפרד. ביולי 2002 פורסמו בילקוט הפרסומים⁶ מבכנים חדשים הנוגעים לחלוקת תמיכות לתיאטרון ולתזמורות. בדצמבר נקבעו הסכומים הסופיים לתמיכה בכל מוסד. עם זאת, הוראת מעבר מיולי 2002 הבטיחה למוסדות הנתמכים סכום מינימום, שחושב על פי תקציב התמיכות שלהם בשנה הקודמת והבטיחה להם 95% משיעור זה. למעשה, ההודעה בדבר השינוי בתמיכה על פי המבכנים החדשים, חלה רק על 5% מן התקציב שעמד לחלוקה באותה שנה.

אחד החידושים במבכנים החדשים היה הכנסתו של מבחן האיכות שייקבע בידי ועדות שחברים בהן בעלי מעמד ידע והבנה בתחומי התיאטרון והמוסיקה. בשנת 2002 לא הקים המשרד ועדות, ועל פי הוראות המעבר שנקבעו במבכנים הוא העניק ציון מקסימלי לכל התיאטרונים עבור מרכיב האיכות. מנהלי המוסדות השונים דרשו לעכב את הפעלת המבכנים לשנה נוספת עד שיפעלו הוועדות לבחינת האיכות. לדברי מנהלי המוסדות הוותיקים, החלת קיצוץ ניכר בסכום התמיכות הכולל לתרבות בשנת 2002, אשר הקטין את הסכום המוקצה לתיאטרונים, והחלתם במקביל של המבכנים החדשים שהקטינו את התמיכה עוד, יצרו מצב שבו לא יוכלו לתפקד.

בפסק דין שניתן בדצמבר 2002 בעתירה של "עמותת בת דור"⁷, שטענה לאפליה לרעה לעומת להקות מחול אחרות, עלתה שוב סוגיית היעדרם של מבכנים חדשים, מפורטים ושוויוניים לחלוקת הכספים. העתירה אמנם נדחתה, אך בפסק הדין קבע בית המשפט, כי עד יוני 2003 יש לקבוע מבכנים פרטניים לתמיכה במחול. בעקבות פסק הדין מינה המינהל בינואר 2003 ועדה מקצועית לעניין המבכנים לתחום זה.

4 בג"ץ 3792/95, תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות ואח' (לא פורסם).

5 בג"ץ 2196/00, הקאמרטת הישראלית ירושלים נ' שר המדע התרבות והספורט ואח' (לא פורסם); ובג"ץ 2441/00 עמותת התזמורת הסימפונית הישראלית ראשון לציון נ' שר המדע התרבות והספורט (לא פורסם).

6 ילקוט הפרסומים תשס"ב, 5097, 24.7.2002, עמ' 3384 ו-3390.

7 בג"ץ 6464/02, עמותת "בת דור אגודה לאומנות המחול ת"א" נ' שר המדע התרבות והספורט (לא פורסם).

עולה אפוא, שהמינהל לא החל בהכנת מבחנים לכל הנושאים בהם הוא מטפל, אלא פעל באותם תחומים שבהם הגישו גופים נתמכים עתירות לבג"ץ בטענה של פגיעה בעקרון השוויון, ובית המשפט כפה עליו להכין מבחנים חדשים. המינהל הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2003, שהוא מצוי בעיצומו של תהליך גיבוש מבחנים חדשים וכבר הופעלו מבחנים בתחומי הקולנוע, המוזיאונים, התיאטרונים, התזמורות, הספריות ובהליכי סיום המחול והמקהלות. לדברי המינהל, התהליך קשה ומורכב, ומבחנים חדשים הוכנו על פי הוראות שניתנו בפסקי הדין של בית המשפט העליון.

יצוין, כי הכנת המבחנים החדשים בתחומי המוזיאונים, הספריות והקולנוע נעשו ביוזמת המועצות הציבוריות הפועלות על פי חוק ולא ביוזמת המינהל. הביקורת העלתה, שבתחומים מסוימים אף לא החל המינהל בהכנת התשתית למבחנים חדשים בנושאים שבהם מספר המוסדות הוא גדול והשונות ביניהם גדולה, וביניהם למוסדות תרבות ערבית, דרוזית וצ'רקסית, למוסדות בתחום התרבות והמחקר, למוסדות בתחום הפולקלור ומורשת העדות ולמוסדות לתרבות ואמנות בקהילה (חובבים). מן הראוי, שהמינהל יפעל להכנת המבחנים בתחומים אלה בהקדם.

פעולות המינהל

בשנים 2002 ו-2003 טיפלו המחלקות השונות במינהל בכ-3,000 בקשות לתמיכה מכ-600 מוסדות תרבות. ההוראות להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה התפרסמו בילקוט הפרסומים במרס 1992; באוגוסט 1994 ובאפריל 2000 פורסמו בילקוט הפרסומים תיקונים להוראות. על פי ההוראות, מוסד המבקש לקבל תמיכה יגיש בקשה ובה יציין את הפרטים הנדרשים. ההודעות למוסדות על האפשרות להגשת בקשות לתמיכה מתפרסמות בשני עיתונים לפחות.

בהתאם לנוהל, בקשות לתמיכות יידונו בוועדה מיוחדת (להלן - ועדת התמיכות). את ועדת התמיכות ימנה בכתב השר הממונה על סעיף התקציב; בוועדה יהיו שלושה או חמישה חברים, מעובדי המשרד, ובהם חשב המשרד או נציגו וכן היועץ המשפטי של המשרד או נציגו. ועדת התמיכות תחל בדיוניה לא יאוחר מהעשרה בפברואר של השנה שבעדה מבוקשת התמיכה, והחלטותיה יתקבלו לא יאוחר מהאחד במרס של אותה שנה. לא תינתן תמיכה אלא לאחר שבקשת התמיכה נדונה בוועדת התמיכות.

ההוראות קובעות גם הנחיות לוועדת התמיכות, ולפיהן עליה להביא בחשבון בין היתר את הסכום הכולל של התמיכה הניתנת למוסד מתקציב המדינה וממקורות ציבוריים אחרים. הסכום שנקבע בסעיף התקציב יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים. ועדת התמיכות תיתן את החלטתה בכתב בצירוף הנמקה, ואם החליטה לתת תמיכה למוסד תציין את מטרתה, את היקף התמיכה ואת תנאיה. ועדת התמיכות רשאית בנסיבות מיוחדות להחליט על תשלום מקדמה למוסד אשר קיבל תמיכה בשנת התקציב הקודמת, בגובה 20% מהתמיכה באותה שנה. כספי התמיכה מועברים לגופים השונים לשיעורין, מדי רבעון, והמינהל מקיים בקורות לפני כל העברה.

1. במינהל אין נהלים פנימיים בנושא מתן תמיכות. ניסיון להכנת נהלים לצורך מעקב ובקרה ולתיאום בין היחידות השונות במינהל ובמשרד לא צלח. בדצמבר 2000 הפיץ ראש המינהל בין מנהלי המחלקות במינהל חוברת ובה הצעת נהלים המסדירים את תהליכי העבודה במינהל. הנהלים נועדו להגדיר את מכלול הפעילויות המבוצעות בכל אחת מן היחידות המקצועיות ולהנחות את העובדים בתחומים השונים על פי תחומי אחריות מוגדרים ועל פי הסמכויות המוקנות בכל תפקיד.

עוד באותו החודש פנו מנהלי המחלקות לראש המינהל וציינו, שלדעתם אין מקום להחלת הנהלים, מאחר שהמינהל פועל במסגרת נוהלי עבודה מקובלים ומוסכמים וביניהם הנחיות משרד האוצר, החלטות ממשלה ופסיקת בג"ץ. המשרד לא אימץ את ההצעה שהוכנה. במשרד, לא נמצא הסבר מדוע לא נקבעו נהלים שיהיו בסיס לעבודה המקצועית של המינהל וקשריו עם יחידות המטה במשרד.

2. בפרוטוקולים של ועדת התמיכות נרשמות לרוב רק ההחלטות, ואין בהם פירוט של מהלך הדיון שהביא להחלטות. הדבר בולט במיוחד לקראת סוף כל שנה, כשהמחלקות מכינות רשימות של גופים שלא עמדו בתנאים הנדרשים ממקבלי התמיכות. כתוצאה מכך, מצטברים סכומי כסף שבאפשרות המינהל לחלקם לגופים אחרים. בדרך כלל, כאשר נוצר עודף בתקנה תקציבית לא חילק אותו המינהל בין כל הגופים הנמצאים באותה תקנה, אלא העבירם לגופים מסוימים מאותו התחום.

לדעת משרד מבקר המדינה יש חשיבות יתירה לפירוט הדיונים בוועדת התמיכות דווקא לגבי אותם תחומים שלגביהם עדיין לא נקבעו מבחנים חדשים, כך שיינתן מידע מלא על דעות המשתתפים, הסיבות שהביאו לקבלת ההחלטה והאם הוחלט באופן שוויוני בהתייחסות לשאר המוסדות באותה תקנה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2003 הודיע המינהל כי עמדה זו מקובלת עליו.

3. המחלקה לתרבות הערבית מקבלת בקשות רבות לתמיכה. בשנת 2002 התקבלו 564 בקשות מ-150 מוסדות. המינהל לא החל בהכנת מבחנים חדשים ומפורטים לחלוקה של תמיכות למוסדות ציבור הנתמכים מתקנת התרבות הערבית, על אף שהדבר חיוני לנוכח מספרם הרב של מבקשי התמיכה והשונות המאפיינת אותם.

4. הביקורת העלתה, שהמחלקה למוסדות מחקר ומורשת מטפלת במגוון רחב של נושאים שעדיין לא נקבעו לגביהם מבחנים חדשים ומפורטים, ובכלל זה גם בבקשות הקשורות לתחום המוסיקה, התיאטרון, המחול והמוזיאונים הפרטיים שאינם מוכרים, אשר אמורים להיות מטופלים בידי המחלקות המקצועיות הספציפיות העוסקות בתחומים אלה. ממסמכי המינהל עולה, כי מוזיאונים בלתי מוכרים קיבלו בשנת 2000 באמצעות המחלקה למוסדות מחקר ומורשת תמיכה הגדולה לעתים במאות אלפי ש"ח, מזו שהיו מקבלים לו הייתה התמיכה ניתנת להם באמצעות מחלקת המוזיאונים. המינהל השתמש במחלקה להכניס לתוכה נושאים שנדחו בידי המדורים המקצועיים במחלקות השונות. יוצא אפוא, שתמיכה הניתנת למוסדות בעלי מטרות ואופי דומים נקבעת על בסיס מבחנים לא זהים ובאופן לא שוויוני. המינהל לא פעל לתיקון המצב, ובשנת 2003 הוא העביר עוד שני מוסדות שלא הוכרו כמוזיאונים, לתקנת המורשת.

ביקורת במוסדות תרבות

בהחלטת הממשלה מס' 291 מספטמבר 1999 הדנה בייעול מערך התמיכות הממשלתי נקבע, שעל כל משרד לקיים ביקורת כספית וביקורת תפעולית על המוסדות הנתמכים מתקציבו. מטרת הביקורת לוודא כי כספי התמיכה הוצאו למטרה שלשמה הוקצו, שהמוסד הנתמך עומד בתנאים ובאמות מידה שנקבעו ולוודא את אמיתות הדיווחים שמעביר המוסד. הביקורות הכספיות והתפעוליות יתבצעו באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים שישכור המשרד. הביקורת הכספית תתבצע באופן שוטף בכל שנה. הביקורת התפעולית תתבצע לפחות אחת לשלוש שנים בכל אחד מהגופים הנתמכים. הדרישה לעריכת ביקורות כספיות מדי שנה לגבי כל המוסדות לא בוצעה, ומדי שנה נבדקו דוחות כספיים של מוסדות אחדים באופן אקראי.

בשנים 2000 ו-2001 עשו רואי חשבון מטעם המשרד בסך הכל 102 ביקורות במוסדות תרבות. בשנת 2002 הוכנו 100 דוחות ו-20 נוספים טרם הושלמו. על אף שבמשך שלוש שנים אמור היה

המשרד להשלים ביקורת תפעולית בכל מוסדות התרבות, כלל דוחות הביקורת שנעשו הגיע ל-222, כ-40% מכלל הגופים הנתמכים באותם שנים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2003 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, ש"נושא ביקורת העמותות טופל על ידי המשרד באופן רוחבי ונציגי המינהל הוזמנו מדי פעם לשיבות עם הגופים המבוקרים אצל החשב או מנהל האגף לתכנון ובקרה. מנהלי המחלקות קיבלו את העתקי הדוחות וכל אחד בתחומו טיפל בהשלכות הממצאים ותיקון הליקויים מול המשך התמיכה". הנתונים שהעלה משרד מבקר המדינה ושהוצגו לעיל מלמדים, שהיקף הביקורות לא הגיע לידי מחצית מהמתחייב מהחלטת הממשלה האמורה.

המשרד הקים בשנת 2000 ועדת היגוי לנושא דוחות הביקורת, בראשות מנהל האגף לתכנון ובקרה ובהשתתפות המבקר הפנימי, נציגים של: החשב, היועץ המשפטי, האגף לכלכלה ותקציבים וכן נציג המינהל. עבודת הוועדה הוסדרה במסמך שבו פורטו שלבי עבודתה. הביקורת העלתה, שרק בפברואר 2003, לאחר שהמינהל חזר לאחריותו של משרד החינוך, הכין יו"ר הוועדה טיוטת נוהל ביקורת לגבי דוחות רואי החשבון בגופים המתוקצבים בידי המשרד, ובו כלול גם תהליך הדיווח והמעקב אחר תיקון הליקויים. בטיטת לנהל נקבע, שאחת לחודש ייערך דיון מרוכז על הדוחות, שבמסגרתו ייקבעו המהלכים שיש לנקוט בעקבות הממצאים. עוד נקבע, שאחת לשנה יישלח מכתב לכל הגופים שנבדקו כדי לקבל תמונת מצב על התיקונים בגין הליקויים שהתגלו.

ועדת ההיגוי אשר הייתה אמורה בין היתר לעקוב אחר תיקון הליקויים בדוחות לא עשתה כן. בביקורת הועלו מקרים שהמשרד אף הגדיל את התמיכה לגופים שבהם נמצאו ליקויים חמורים, בלי שבדק אם הליקויים תוקנו.

מוסדות במצוקה (תכניות הבראה)

החל מפברואר 2001 חתם המשרד על הסכמים עם שני תיאטרונים ושלושה מוסדות מוסיקליים, שנקלעו למצוקה כספית ולגירעונות מצטברים גבוהים. ההסכמים עוסקים בסיוע המשרד במימון תכניות הבראה ייחודיות, וזאת נוסף לתמיכה בפעילות השוטפת. להסכמים אלה היו שותפות גם הרשויות המקומיות שבתחומן פועלים המוסדות - ירושלים, תל אביב ובאר שבע. על ההסכמים שבין המוסדות, העיריות והמשרד, חתומים מטעם המשרד החשב והמנכ"ל ועל שלושה מהם חתום גם ראש המינהל. להלן הפרטים על ההסכמים אלה:

1. על פי ההסכם עם מוסד א', התחייב המשרד להוסיף לתמיכה הבסיסית וכחלק ממנה 900,000 ש"ח במשך שלוש שנים, 300,000 ש"ח בכל שנה. העירייה שבתחומה פועל מוסד א' הסכימה להוסיף סכום של 600,000 ש"ח ביחד עם תכנית התייעלות מצד המוסד.
2. בסיכום פגישה בין המשרד והעירייה שבתחומה פועל מוסד ב', נקבע שמוסד ב' יגייס הלוואה בסכום של 5 מיליון ש"ח ל-10 שנים, שהחזריה מוערכים בכ-750,000 לשנה. במשך 10 שנים אלה, תוחזר ההלוואה בידי המוסד, העירייה והמשרד בחלקים שווים.
3. העירייה שבתחומה פועל מוסד ג' והמשרד, התחייבו כי כל אחד מהם יממן עד סוף 2004, כ-3.5 מיליון ש"ח מהגירעון שצבר מוסד ג' שהסתכם בכ-10.5 מיליון ש"ח. כדי לעמוד בחלקו, התחייב המשרד על סיוע של כ-750,000 ש"ח מתקנת השיפוצים של מוסדות תרבות ואמנות בשנים 2002-2004 ולהשלמת חלקה של המדינה ייטול מוסד ג' הלוואה בנקאית בסכום של כ-2 מיליון ש"ח שתיפרע בידי המשרד.

4. לכסוי הגירעון שצבר מוסד ד' הוסכם, כי הוא ייקח הלוואה בסכום של כשבעה מיליון ש"ח שתיפרע ב-10 שנים. ההחזר השנתי הצפוי (כ-900,000 ש"ח) ימומן באופן שווה בידי המשרד והעירייה שבתחומה פועל המוסד.

5. בהסכם להבראת מוסד ה' התחייב המשרד שבנוסף להקצבה השוטפת יעביר המשרד בשנים 2002 ו-2003 מיליון ש"ח וחצי נוספים (700,000 ש"ח בשנת 2002 ו-800,000 ש"ח בשנת 2003). העירייה שבתחומה פועל המוסד תעביר כ-700,000 ש"ח ויתרת הגירעון בסך של 800,000 ש"ח תכוסה באמצעות הגדלת ההכנסות.

משרד מבקר המדינה העלה, שבהסדרים שתוארו לעיל בעניין התמיכות למוסדות במצוקה, לא פנו המוסדות אל המשרד כקבוע בחוק יסודות התקציב, אלא המשרד הוא שפנה אליהם, והם לא נדונו ולא אושרו בוועדת התמיכות. יצוין, כי למשרד אין סמכות להתחייב בתקציב התמיכות התחייבות רב-שנתית, ואין בסמכותו להתחייב שגוף מסוים שההקצבה השוטפת אינה מספקת את צרכיו יזכה להשלמה של התמיכה השוטפת מתקציב אחר. עוד עלה, שהיועצת המשפטית של המשרד לא טיפלה בהכנת אותם הסכמים, והם אף לא הובאו לידיעתה. רק ביולי 2002 הובא דבר ההסכמים עם המוסדות השונים לידיעת היועצת המשפטית. בתגובה כתבה היועצת המשפטית באוגוסט 2002 למנכ"ל כי התהליך של חתימת הסכמי ההבראה עומד בסתירה מוחלטת לעקרונות הקבועים בחוק בכל האמור בתמיכה במוסדות ציבור.

באוגוסט 2002 פנתה היועצת המשפטית למשנה ליועץ המשפטי לממשלה והציגה לפניו את המסמכים שחתם המשרד עם המוסדות במצוקה. היועצת המשפטית ביקשה לדעת אם ניתן למצוא אפשרות לימוש ההתחייבויות שנתן המשרד, תוך התחשבות מיוחדת בחשיבותם של המוסדות, החשש מקריסתם והצורך הממשי בהתגייסות להבראתם.

ראש תחום תמיכות בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה השיב ליועצת המשפטית, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, שהמנכ"ל וחשב המשרד פעלו "לכאורה בניגוד מוחלט לדין, שבדאי היה ידוע להם". היועץ המשפטי לממשלה הורה גם להקפיא מידית כל פעולה הנוגעת לעניין ההסכמים עם המוסדות, כולל העברת כל סכום שהוא, שאמור היה לעבור למוסדות הציבור במסגרת אותם הסכמים, והבהיר שלא ניתן כעת להכין תכניות חדשות המחייבות את המדינה להעביר כספים למוסדות ציבור הנתונים במצוקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2003 הודיע המשרד, שנושא מוסדות במצוקה טופל ישירות בידי חשב המשרד ומנכ"לי המשרד, ראש המינהל לא היה שותף לרוב הפגישות בנדון. חמשת המוסדות הנזכרים ראויים לסיוע, וההסכמים נחתמו עמם כדי למנוע את קריסתם. ראש המינהל צירף את חתימתו בחלק מן המקרים, כדי שלא יתפרש שמינהל התרבות מתנגד לסיוע למוסדות במצוקה. במאי 2003 חתמה שרת החינוך, התרבות והספורט על המבחנים לחלוקת כספי תמיכות למוסדות תרבות במצוקה. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים אלו ניתן למעשה סיוע נוסף למוסדות שהם גופים נתמכים, בלא מבחנים כמשמעותם בחוק ובלא שהתקיימו ההליכים המחייבים לחלוקת תמיכות.

שכרם של מנהלי מוסדות תרבות ואמנות

בשנת 1995 החליטה שרת האמנויות דאז (הגב' שולמית אלוני) לפעול באמצעות המינהל לקביעת מסגרת ואמות מידה לשכר ולתנאי העסקה של מנהלי מוסדות תרבות ואמנות, הנשענים על תקצוב ציבורי מהותי. בדצמבר 1995 מונתה ועדה חיצונית, שבדקה את קביעת שכרם ותנאי העסקתם של בכירים במוסדות התרבות והאמנות.

המלצות הוועדה הוגשו במרס 1997 והתייחסו רק ל-47 מוסדות התרבות הגדולים. הוועדה המליצה, כי מסגרות השכר של מנהלי המוסדות האחרים ייגזרו ממסגרות השכר של המוסדות אליהם מתייחסות ההמלצות. הוועדה לא עסקה בקביעת אמות מידה וכישורים נדרשים של המנהלים במוסדות תרבות, והשאירה את ההחלטה להנהלה הציבורית של כל מוסד. הוועדה המליצה על שכר למנהלי מוסדות גדולים שדמה בעיקרו לשכר מנהלי חברות ממשלתיות לא עסקיות. הוועדה המליצה גם על הקמת ועדת מעקב ליד המינהל, שתעדכן את שכר המנהלים ותבחן את ישימות ההמלצות בתדירות שלא תעלה על שלוש שנים ותערוך התאמות שיתבשלו. מאז מינוי הוועדה ועד שהוגשו המלצותיה, חזר המינהל לאחריות של משרד החינוך ודבר לא נעשה בנוגע להמלצותיה.

לנושא זה נדרשו גם הממונה על השכר במשרד האוצר ורשם העמותות. במרס 2001 מינה שר הפנים ועדה ציבורית להכנת אמות מידה לשכר בכירים בעמותות. באפריל 2002 הורה החש"ל למנכ"לים של משרדי הממשלה ולחשבים בעניין שכר והוצאות הנהלה וכלליות בגופים המקבלים תמיכה מתקציב המדינה, כלהלן: "במטרה להבטיח כי מרבית הכספים המועברים למוסדות הציבור משמשים לפעילות בגינה קיבלו את התמיכה הממשלתית ולא למימון הוצאות שכר חריגות, החשב הכללי עומד לקבוע בעניין הוצאות לוועדת התמיכות". לצורך זה נדרש כל גוף שביקש תמיכה בשנת 2002 למלא ולהגיש טופסי דיווח בנושאים האלה: חמשת מקבלי השכר הגבוה בשלוש השנים האחרונות, עלות השכר של חמשת הבכירים (הנהלה), הוצאות הנהלה וכלליות וחווות דעת של רואה חשבון המאשר כי הנתונים משקפים באופן נאות את סכומי ההוצאות האמורים. לפי ההוראה, הגשת הטפסים החתומים היא תנאי לתשלום התמיכה. הוראה דומה פורסמה בפברואר 2003. יוצא אפוא, שההישג היחידי שהושג מאז 1995 ועד 2003 הוא שעמותות המקבלות תמיכה מדווחות על חמשת מקבלי השכר הגבוהים.

בבדיקה של מקבלי שכר במוסדות לתרבות ואמנות שקיבלו תמיכות נמצאו 114 מקבלי שכר שעלות שכרם בשנת 2001 עלתה על 300,000 ש"ח. נתוני השכר לקוחים מבקשות התמיכה לשנת 2002 שהגישו המוסדות. העלות הכוללת של שכרם הגיעה לכ-48.7 מיליון ש"ח. עלות השכר הגבוהה ביותר בשנת 2001 הייתה 1,060,000 ש"ח. 56 איש קיבלו שכר גבוה מ-400,000 ש"ח ועלות השכר הממוצעת של כל 114 האנשים הגיעה לכ-458,000 ש"ח. בין מקבלי השכר הגבוה ישנם גם מנהלים של מוסדות שנקלעו למצוקה ולגירעונות גדולים. מנתונים חלקיים שהוגשו למשרד מבקר המדינה ביוני 2003 נמצא, שמספר מקבלי השכר שעלות שכרם עלתה על 300,000 ש"ח בשנת 2002 הגיע ל-106. העלות הכוללת של שכרם הגיעה לכ-45.4 מיליון ש"ח, והעלות הממוצעת הגיעה לכ-428,500 ש"ח.

עד סוף שנת 2002 לא צלח הניסיון לקבוע מסגרות שכר מחייבות לעמותות הנתמכות. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, שבהודעה על גובה התמיכה שהוא שלח למוסדות התרבות בשנת 2003, כבר הודגש נושא השכר ומדיניות הממשלה לצמצם את שכר הבכירים, המעקב על כך יהיה במשך שנת 2003. ביוני 2003 הודיעה שרת החינוך, התרבות והספורט (הגב' לימור ליבנת) לוועדה לענייני ביקורת המדינה, שדנה בנושא חריגות שכר בתיאטראות הציבוריים, כי בכוונתה לחדש את פעילות הוועדה שבדקה את שכרם ותנאי העסקתם של בכירים במוסדות התרבות והאמנות, ולעדכן

את המלצותיה שהוגשו בשנת 1997. הוועדה תבחן גם את שכרם של מקבלי שכר גבוה שאינם מנהלים, ותתבקש לתת למשרד תקרה או כללים לשכר, שיישומם יחל בינואר 2004.

★ ★ ★

מינהל התרבות מסייע למוסדות תרבות ואמנות במתן תמיכות ופועל לעידוד היצירה בתחומים אלה. המועצה הציבורית לתרבות ואמנות, שתפקידה לייעץ לשר בנושאי תרבות ואמנות, לא פעלה בשנים 1996-2002, כך שבמשך השנים לא נעשתה בדיקה של סדרי העדיפות בהקצאת תקציב התרבות והאמנות בין התחומים השונים, ועיקר התקציב ממשיך להיות מופנה לתחומי התיאטרון והמוסיקה.

המבחנים שעל פיהם מחולקות התמיכות למוסדות השונים נקבעו רובם בשנת 1992 והם כלליים ומעורפלים. בעקבות עתירות שהוגשו לבג"ץ החל המינהל לקבוע מבחנים חדשים, אולם עד סוף שנת 2002 לא הושלמה הכנת מבחנים בכל תחומי התמיכה.

סיוע שנתן המשרד למוסדות תרבות במצוקה נעשה בלי מבחנים וללא אישור ועדת התמיכות. נמצאו גם ליקויים הקשורים בשקיפות ההחלטות המתקבלות בוועדת התמיכות ובבקרה על המוסדות הנתמכים. ניסיונות של משרד האוצר ושל משרד המדע התרבות והספורט להגביל את גובה שכרם של מנהלי מוסדות תרבות נתמכים לא צלחו.

חלק ממוסדות התרבות והאמנות מתמודדים עם מצוקה כספית העלולה לאיים על קיומם. על קובעי מדיניות התמיכה למוסדות אלה לתת את הדעת לכך, כי מדובר בנדבך מהותי בעיצוב פניה ותרבותה של החברה הישראלית.