

בחינת המגזר השלישי בישראל

ניסן לימוד

**גב' סוזן אייזנברג, חברה נלווית
פרופ' בנימין גדרון, יועץ אקדמי**

אוגוסט 2004

ארגוני המגזר השלישי בישראל, נמצאים בתקופה זו בהתמודדות עם שינויים מהירים הנכפים עליהם בשל המדיניות הממשלתית בתחומי הכלכלה והחברה, צמצום ניכר במשאבים הציבוריים, הצורך לעמוד בדרישות החוק, שקיפות ציבורית ואחריותיות (Accountability). סדר יומם של הארגונים מוכתב, לא רק על ידי סדרי העדיפויות שנקבעו על ידי מוסדותיהם, כי אם גם בשל הביקוש הגדל לשירותיהם הנובע, בין השאר, מצמצום משאבי המדינה. ואם לא די בכך, קושי הנובע גם מהיערכותם של הארגונים ודרכי פעילותם עד כה, שאינם מסייעים בהכרח לחשיבה אסטרטגית והתמודדות עם מצבים משתנים. מבחינה זו, דווקא בעת הנוכחית, מתחדדת תמונת עוצמותיהם וחולשותיהם, ביתר שאת.

נבקש להציג בעבודה זו את הרקע הכללי לפעילותם והתפתחותם של ארגוני המגזר השלישי, את המגמות בעולם המערבי (במיוחד בארה"ב ובבריטניה), ומתוך כך את המגמות הצפויות לעתיד בארץ. ככלל, משתייכת ישראל לעולם המערבי והתפתחויות בו מגיעות אליה ומשפיעות בהווה ובעשייה. מנקודת מבט זו, הבנת המתרחש בעולם, תקל על ראיית עולם המחר וההיערכות לקראתו.

העבודה המקדימה להכנת הדוח, נעשתה בחודשים ינואר-יוני 2004, על ידי הח"מ, בסיוע גב' סוזן אייזנברג, כחברה נלווית ופרופ' בני גדרון, כיועץ אקדמי. לצורך ביצוע העבודה נערכה בחינה מקפת של הספרות המקצועית בתחום, איסוף חומרים בישראל ובחו"ל, פגישות עם גורמים שונים בישראל ובחינת נושאים מקבילים בארה"ב ובבריטניה, כולל ביקור בארה"ב (מרץ-אפריל 2004). ביוני 2004, ביקרה הגב' סוזן אייזנברג בישראל. במסגרת הביקור התקיימה סדרת פגישות עם גורמים ישראלים (ממשלה, מגזר שלישי, קרנות, ג'וינט-ישראל, הסוכנות היהודית, נציגי פדרציות ואחרים), בהן הוצגו שאלות המחקר והתקיים דיון על הנושאים השונים שהועלו.

'קרן יד הנדיב' ו'קרן כהנוף', הפעילות בישראל שנים רבות, עמדו ברקע המחקר וקיבלו, בנוסף למסמך זה, גם המלצות נקודתיות, העולות לדעתנו, מעבודה זאת.

אני מבקש להודות לכל האישים והארגונים, בישראל ובחו"ל, אשר סייעו בהכנת דוח זה, נתנו מזמנם ועצתם הטובה, העמידו חומרים ואפשרו לבחון את הנושאים השונים ולהגיש את המלצותינו.

ניסן לימור

אוגוסט 2004

תוכן העניינים

מבוא.....	3
פרק א - המגזר השלישי בישראל.....	5
כללי.....	5
התפתחות היסטורית.....	7
מספר ארגוני המגזר השלישי בישראל.....	9
מקומם של ארגוני המגזר השלישי במשק הישראלי.....	
פרק ב - מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי.....	11
המצב בישר.....	14
המימון הציבורי של המגזר השלישי בישראל.....	15
הפיקוח על עמותות ורשם העמותות.....	19
פרק ג - ארגוני גג ותשתית של ארגוני המגזר השלישי ארגוני גג.....	22
ארגוני תשתית.....	24
ארגוני גג בישראל.....	25
ארגון הגג עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר).....	25
המועצה הלאומית להתנדבות (ע"ר).....	27
ארגוני תשתית בישראל.....	28
פרק ד - ארגוני המגזר השלישי בישראל.....	29
עמדת ארגוני המגזר השלישי.....	31
עמדת גורמי ממשלה כלפי ארגוני המגזר השלישי.....	34
עמדת קרנות ופדרציות כלפי ארגוני המגזר השלישי.....	36
פרק ה - נושאים ספציפיים.....	40
מידע.....	40
מאגר הנתונים של Guidestar.....	42
בניית יכולות.....	43
הנהלה ציבורית.....	44
הכשרת כוח אדם.....	47
מחקר.....	48
הערכת תוכניות.....	49
תהליך האקרדיטציה.....	50
שקיפות אחריות ודיווח של עמותות.....	56
נספחים.....	59
אישים וארגונים עמם נערכו פגישות.....	61
מקורות ביבליוגרפיים.....	63

מבוא

המגזר השלישי בישראל מדורג כאחד הגדולים בעולם מבחינת משקלו בתוצר המקומי ומספר המועסקים בו. תרומתו החשובה למשק ולחברה, מלווה אותם מאז תחילת ההתיישבות היהודית בארץ ישראל בסוף המאה ה-19. לכאורה, ניתן היה לצפות כי במדינת ישראל הדמוקרטית, המבקשת להיות מוקד לעולם היהודי, יהוו ארגוני המגזר השלישי דוגמא ומופת להתנהלות נכונה, להתגייסות מלאה ובלתי מסויגת לבעיות החברה והמדינה, ומתן פתרון ראוי להן. אכן, בנתינה האישית, בתרומה ובהתנדבות, נמצאת ישראל במקום מכובד ביותר בצמרת הפירמידה העולמית. הצדקה והעזרה לזולת, מתקיימים במקומותינו ברוח המסורת היהודית, מימים ימימה. אולם, בהיבט הארגוני של הגופים המבקשים לספק את המענה, נמצא פער גדול בין התיאוריה למעשה, בין הנתינה האישית למסגרת הארגונית.

לא כאן המקום להרחיב על דמותה של החברה האזרחית בישראל והשפעת המערכת הפוליטית מאז תקופת העלייה השנייה והמשכה מאז הקמת המדינה, על עיצובה. הנהגת היישוב בתקופת טרום המדינה וממשלות ישראל לדורותיהן, ביקשו לאחוז בחברה הישראלית ובכלכלתה, אם מתוך תפישות אידיאולוגיות או רצון לשמר את השלטון, וצמצמו את עולמה של החברה האזרחית, מאד. יוזמה אזרחית שביקשה לצמוח, חפשה את דרכה ומצאה עצמה מנותבת לתקציב הציבורי ולמדיניות המוכתבת על ידי בעלי הקופה. תהליך התעוררותה של החברה האזרחית בעולם, אם במערב או במדינות מזרח אירופה, שהחל ברבע האחרון של המאה שחלפה, לא פסח על ישראל. התהליכים במציאות המקומית, השתלבו במגמה כלל עולמית, והחברה האזרחית הישראלית נהנתה ממנה.

התהליכים שהתחוללו בעולם, לוו בהתפתחות תיאוריות מגוונות באשר לחברה האזרחית ומקומה במרקם המדינה, הגדרות חדשות לתופעות ישנות, שילוב מושגים חדשים בדיסציפלינות האקדמיות, להתפתחות מחקרים ופרסומים, אשר מבקשים לתת מענה להתרחשויות, מעשירים את המחשבה ומעלים דילמות חדשות. 'חברה אזרחית' קיבלה מובן חדש, או ליתר דיוק מובנים, התואמים את העידן המודרני. המושג 'מגזר שלישי' הוטבע וביקש לחלק את החברה לשלושה סקטורים, תוך התייחסות למקומם ומעמדם של כל אחד מהם והיחסים ביניהם.

בעידן זה, שיש המכנים אותו בתוויות כגון: 'קץ האידיאולוגיה', 'סוף עידן המפלגות', 'גלובליזציה' ו'צמצום חלקה של הממשלה', מקבלים ספריהם של דויד רייזמן¹ וולטר ליפמן², הארה חדשה. האזרח נדרש ליטול חלק בעיצוב החברה בה הוא חי. אין הוא יכול להיות פסיבי ולהמתין. פעילותו של הפרט, תשתלב, מן הסתם, עם פעילותם של אחרים, יוקמו ארגונים ללא-כוונת-רווח, רוח חדשה תנשוף במפרשי החברה האזרחית וארגוני המגזר השלישי יבקשו ליטול חלק גובר והולך.

ההתפתחות המואצת של ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי, תהליך שהחל כאמור במאה הקודמת, הביאה עמה הסט של מושגי הפעילות ההתנדבותית והאזרחית (*Voluntary and Civil Action*), למישור משפטי פורמאלי, לחקיקת חוקים חדשים באשר לארגונים ללא-כוונת-רווח, ליצירת מסגרות פיקוח ובקרה, לביקורת ציבורית גוברת, לתביעה לשקיפות ולאחריותיות ולרצון להבטיח את הפרט והחברה מפני מעשי תרמית והונאה מצידם של גופים, שביקשו להציג עצמם כפועלים לטובת הזולת. ככל שאלה גברו, כן נדרשו הארגונים להתנהלות שונה, לנומרות ראיות, תפוקות ברורות, יעילות ומועילות. תהליכי הפרטה העוברים על מדינות העולם, וישראל בכלל זה, הגבירו את המתח והתחרות. מחד - המדינה מבקשת להשתחרר מפעילות, ומאידך - תאגידים למטרת רווח

David Riesman, *The Lonely Crowd*, New Haven & London: Yale University Press, 1950.

Walter Lippmann, *The Good Society*, New York: Grosset & Dunlap, 1936.

מבקשים ליטול חלק בעשייה ובהספקת מוצרים ציבוריים. ליד אלה, מוצאים עצמם ארגונים המבקשים לייצג עניין ציבורי ולהשפיע על קובעי המדיניות, בסביבה חדשה המקשה על תפקודם.

נטילת תפקיד בתהליך המתהווה, מחייבת נטילת אחריות, בניית כלים מתאימים וביסוסם של הארגונים. תביעה זו עולה, לא רק בישראל, כי אם – בעולם כולו. הקולות הקוראים נזעקים משום תופעות שליליות ומכוערות המתגלות, מדי פעם, וזכות לביקורת ציבורית נוקבת ומוצדקת. העונים, מבקשים להיאחז בתירוץ 'התפוח הרקוב בתיבה'. אמנם תופעה זאת קיימת ואין לבטלה, אך קשה לראות בה את המענה הענייני. פעולה למען ציבור, בין כללי או חלקי, פירושה אחריות, נאמנות בנכסי אחרים. בגישה זאת, המעשה העצמי הוא הראוי להיבחן ולא מעשיי האחר.

שיח מתמיד מתקיים באשר לדרך הרצויה לניהול ארגון ללא-כוונת-רווח - האם לראות בו ארגון ככל גוף אחר או שקיימת הבחנה בינו לבין תאגיד עסקי או גוף ציבורי. בהגדרת ארגון ללא-כוונת-רווח כגוף פרטי הפועל למען מטרה ציבורית, אין לראות בו גוף ציבורי במשמעות של זרוע המדינה או שלוחתיה. תאגיד עסקי, מונע ממטרת הרווח, משמעו כוח מניע חזק ודינאמי. ארגון ללא-כוונת-רווח, שאינו משתייך לאחד מהשניים לעיל, מונע על ידי ערכים ורצון להשיג מטרות, להגשים חזון. האם די באלה כדי לבטל את הצורך בהתנהלות על פי נורמות מנהל תקינות? התשובה הברורה היא – לא. מכאן, נדרשת הגדרה של נורמות וכללי התנהלות ראויים לסוג זה של ארגונים. אך בכך אין די. הטמעתם והקפדה על קיומם היא סוד ההצלחה. השאלה העולה, אם כן, באחריות מי קביעתם של אלה, בידי מי ליצור את התשתיות והכלים הנדרשים ולפקח על יישומם. ציינו לעיל כי פעילות עבור הציבור משמעה נטילת אחריות. כלומר, האחריות לעשייה היא של המגזר השלישי עצמו. מושגים כגון: *Self Regulation* או *Self Policing* היו לאבן יסוד בתפישה העכשווית. אין בכך ליתר את המדינה וחוקיה. חוק המדינה הוא המגדיר את המסגרות, את המותר והאסור. בידי המדינה כוח האכיפה ולא בידי אחר. המתחם שיוצר החוק, הוא המרחב בו פועלת החברה האזרחית ובו מוצאים ארגוני המגזר השלישי כר לפעילותם. מרחב זה יכול שיתרחב או יצטמצם, כפונקציה של תרבות המדינה, המערכת הפוליטית והאחריות העצמית, האזרחית והציבורית, שנוטלים החברה וארגוניה.

על חשיבותה של חברה אזרחית תוססת ופעילה, מעיד ראש ממשלת בריטניה, מר טוני בלייר, שקובע³:
"In the modern world it is simply not possible to have a dynamic and vibrant society and economy without a dynamic and vibrant voluntary sector".

קיומה של חברה דמוקרטית חזקה, מותנה בקיומה של חברה אזרחית תוססת ופעילה. על מנת שזו תתקיים, חייבים, כאמור, להיות בידיה כלים לקיום פעילויותיה באופן נאות ותקין. מדינות רבות עוסקות בסוגיה – כיצד להקנות את אלה לארגונים. אין מענה אחד. אין פתרון קסם. כל חברה חייבת למצוא את המנופים הנדרשים על מנת לחזק ולשפר את הנדרש. נושאים המעסיקים את המדינה, קרנות וארגוני המגזר השלישי בארה"ב, אירופה או ישראל – דומים. אלה גם אלה מתחבטים באותן סוגיות ובסדרי עדיפויות. הבעיות – דומות, הפתרונות – שונים ומגוונים.

³ *Private Action, Public Benefit, A Review of Charities and the Wider Not-for-Profit Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, London, 2002, p. 5 - Foreword by the Prime Minister.

פרק א - המגזר השלישי בישראל

כללי

תיאוריות שונות קיימות באשר לנסיבות שהביאו לצמיחתו של המגזר השלישי והתפקיד אותו הוא ממלא ברקמת מדינה. בין אלה תיאוריות המבוססות על תפישת כשל שוק כלכלי⁴, כשל התארגנות עצמית של המגזר הוולונטרי⁵, רצון המדינה לרתום אוכלוסיות לשלטון⁶, תיאוריות חברתיות⁷ או גישות הבאות מתפישת החברה האזרחית וארגוני אזרחים הצומחים ממנה⁸. לא נרחיב בעבודה זאת על ההיבטים התיאורטיים, אלא בהקשרים הנדרשים בלבד⁹.

התרחבות המגזר השלישי על ארגוניו, הביאה חוקרים לנסות ולהגדיר את מהותו של ארגון מגזר שלישי וייחודו. אנו מעדיפים את ההגדרה שנוצרה באוניברסיטת ג'ונס הופקינס, במסגרת מחקר ההשוואה הבינלאומי שנערך על ידה¹⁰. ארגון מגזר שלישי מתאפיין ב¹¹:

- (1) התאגדות (*Organization*) – הארגון הוא גוף פורמאלי שהתאגד במסגרת חוק המדינה.
- (2) פרטי (*Private*) – הארגון הוקם כפעולה של אנשים פרטיים ומתפקד ככזה.
- (3) אין חלוקת רווחים (*Not Profit Distributing*) – הארגון אינו מחלק מרווחיו או מנכסיו לחבריו או מנהליו.
- (4) גיהול עצמי (*Self Governing*) – הארגון מתנהל באופן עצמאי על ידי חבריו ואינו נשלט, במישרין או בעקיפין על ידי גורם חיצוני כלשהו.
- (5) התנדבותי (*Voluntary*) – הארגון מקיים פעילות התנדבותית, גם אם חלקית. לעניין זה די בחברי הנהלה הפועלים בהתנדבות, ללא קבלת שכר.

⁴ על תיאוריות כשלי שוק כלכליים המביאים לצמיחת המגזר השלישי, ראה:

Burton A. Wiesbrod, *The Nonprofit Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988.

Henry Hansmann, "The Role of the Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, 89, 1980, pp. 835-901.

Henry Hansmann, "Economic Theory of the Nonprofit Organizations", in: W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, CN: Yale University Press, 1987, pp. 27-42.

Lester M. Salamon, *Partners in Public Service*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995.

Estelle James, "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", in: W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector, Research Handbook*, New Haven, CN: Yale University Press 1987, pp. 397-415.

Lester M. Salamon & Helmut K. Anheier, "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9(3), 1998, pp. 213-248.

⁸ ספרות ענפה קיימת בתפישה זו, ראה:

Jean Cohen & Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

Robert Fullinwider (ed.), *Civil Society, Democracy and Civil Renewal*, Laham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.

Sudipta Kaviraj & Sunil Khilnani (eds.), *Civil Society*, New Delhi, India: Cambridge University Press, 2001.

Adam Seligman, *The Idea of Civil Society*, New York: The Free Press, 1992.

⁹ להרחבה ראה: בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ, *המגזר השלישי בישראל*, הקיבוץ המאוחד, תל אביב, 2003.

Walter W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector*, New Haven & London: Yale University Press, 1987.

David C. Hammack, *Making the Nonprofit Sector in the United States*, Bloomington & Indianapolis, ID: Indiana University Press, 1998.

David Billis & Margaret Harris (eds.), *Voluntary Agencies*, London: McMillan, 1996.

Steven J. Ott (ed.), *Understanding Nonprofit Organizations*, Boulder, CO: Westview, 2001.

Steven J. Ott (ed.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Boulder, CO: Westview, 2001.

¹⁰ "The Johns Hopkins University Comparative Nonprofit Sector Project" במסגרת פרויקט זה נחקר המגזר השלישי וארגוניו ב-22 מדינות, בכללן ישראל.

¹¹ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Ass, *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Studies, 1999, pp. 3-4.

הגדרה זו מכילה ומתייחסת לשני היבטים: חיצוני – התאגדות פורמאלית והיות היוזמה פרטית; ופנימי – ההתנהלות הפנימית, איסור על חלוקת רווחים, עצמאות והתנדבות.

בבחינת ארגונים על פי הגדרה זאת, נמצא לא אחת ארגונים שונים אשר אינם עונים על חמשת המבחנים ולפיכך, אין לכללם במסגרת הגדרת 'ארגון מגזר שלישי'.

התפתחות היסטורית

ראשיתו של המגזר השלישי בישראל נמצא בתקופת טרום המדינה. החברה הארץ-ישראלית ינקה שורשיה וצמחה כחלק ממסורת יהודית היסטורית רבת שנים¹². בתקופת טרום המדינה, פעלו ארגוני המגזר השלישי בחסות הנהגת היישוב ובמסגרת מרכזי משנה של המפלגות והזרמים הפוליטיים והדתיים. התאגדותם הייתה במסגרת החוק העותומאני וחוקי המנדט, מיעוטם פעל כתאגידים זרים הפועלים בארץ-ישראל¹³. היהדות הדתית-מסורתית, אינה מכירה את מושג 'החברה האזרחית' (Civil Society). הספרות הרבנית הענפה, לאורך הדורות, אינה עוסקת בו כלל. עיון במקורות מגלה כי קיימת התייחסות ל'חברה תרבותית' (Civilized Society). התפישה היהודית-מסורתית גורסת כי 'בני ישראל ערבים זה לזה'. הפרט הוא חלק מהקהילה. אם נבקש להבין את המושג בדרך זו – של מוסר, שוויון וצדק חברתי, שיתוף ועזרה הדדית, פעילות קבוצתית לטובת הכלל על פרטיו – נמצא את המובן היהודי, שהתקיים בקהילה דרך מפעלי סיוע ומענה קהילתי לצורכי הפרט, במישור הציבורי והמשפחתי-אישי¹⁴.

ראשיתם של ארגונים יהודיים עולמיים, אותם ניתן להגדיר במושגים מודרניים, נמצא בשלהי המאה ה-19¹⁵. פעילותם, הביאה לשינוי מרחיק לכת בתפקודן של הקהילות היהודיות והשפעתם הייתה רבה גם על היישוב המתפתח בארץ-ישראל¹⁶. חלקם ממשיך ומתקיים גם היום.

ההתיישובות הציונית בארץ-ישראל הביאה סוג חדש ושונה של אגודות סיוע¹⁷, שהיו משוחררות מן הרקע הדתי, שאפיינו פעילות דומה בעבר. הממסד הציוני ניתב את פעילות האגודות למטרה מוגדרת, ואיגד בתוכו את אלה ששירתו את חזונו. הייתה זו תפנית חשובה, ששברה את הביטוי והעיסוק המסורתי של צדקה והתנדבות ברוח העולם הישן. ארגוני סיוע מסורתיים, פינו מקומם להגדרות חדשות, עם שליחות שונה. לא בהכרח מסר פילנתרופי, אלא אזרחי ופוליטי; עיצוב מטרות בעלות מטענים חדשים, לתרבות המקומית המתהווה¹⁸. שנים רבות תחלופנה בטרם תחל החברה הישראלית להצמיח מתוכה ארגונים עצמאיים, המשקפים את רצון הציבור ומבקשים לענות על צרכיו, ללא תלות בממשל או ברצון מפלגה זו או אחרת.

¹² על התפתחות המגזר השלישי בישראל, ראה:

בן מאיר, דב, *העבודה ההתנדבותית בישראל*, ירושלים: כרטא, 1988, עמ' 11-169.

לימור, ניסן, *הנהלה ציבורית של ארגונים ללא כוונת רווח*, ירושלים: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2002, עמ' 21-62.

Ilana Silber & Zeev Rosenhek, *The Historical Development of the Israeli Third Sector*, Beer-Sheva: Israeli Center for Third Sector Research, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Ben Gurion University of the Negev, 2000. (1st printing, 1999).

¹³ בקטגוריה זו נמצא בדרך כלל ארגונים יהודיים בינלאומיים כ'הדסה' ו'ויצ"ו'.

¹⁴ לימור, ניסן, *לא הרוח לכהן*, ירושלים: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2002, עמ' 21-28.

¹⁵ המגביית המתואמת הראשונה בארץ נערכה בכוסטון בשנת 1895.

¹⁶ בין אלה נמצא ארגונים כ: 'בני ברית' (1843); 'החברה ליישוב ארץ-ישראל' (1860); 'כל ישראל חברים' (1862); 'אגודת אחים' (1871); 'אורט' (1880); 'יק"א' (1891); 'אגודת עזרה' (1901); 'ג'וינט' (1914); 'היא"ס' (1909). חלקם של ארגונים אלה קיים ופועל עד היום.

¹⁷ הוקמו ארגונים כגון: אגודות לחכירת אדמות לחקלאים, אגודות להקצאת מים, אגודות להפצת ומכירת תוצרת חקלאית, אגודות למען שמירה על בריאות הציבור ודומיהן.

¹⁸ בואה של העלייה השנייה הייתה נקודת המפנה. בעוד העלייה הראשונה הייתה ביטוי לשכירת היישוב הישן ומסורתיו, הרי העלייה השנייה עיצבה של תרבות המפלגות ומרכזי המשנה דרכם ביקשה לעצב את החברה ולכוונה.

במהלך שנות המנדט הבריטי, נרשמו בארץ-ישראל (במסגרת החוק העותומאני), אלפי אגודות, יהודיות ושאינן¹⁹. עיון בנתוני האגודות שרוכזו בשנותיה הראשונות של המדינה²⁰, מצביע על תחומי התארגנות בולטים, בין אלה אגודות מקצועיות²¹, ארגוני מסחר, תרבות ואגודות גמילות חסדים. אייזנשטדט²², שותף לקביעה שבתקופת היישוב היו מספר רב של התאגדויות וולונטריות, בשטחי פעילות מגוונים, לצד תמיכה בשיוכים חברתיים. הוא מאפיין וקובע כי מרביתן משלבות ארבעה גורמים: ראשית, היו קשורות לתנועות וארגונים חברתיים בעלי קונוטציה פוליטית; שנית, מילאו פונקציות בעלות חיוניות לקהילה; שלישית, שימשו גשר בין ההתיישבות ומרכזי הכוח וההשפעה; ורביעית, ראו עצמן מגשימות את האידיאל הציוני, במובן של 'התחייה הלאומית'.

עם הקמת המדינה והמשך ההסדרים שהיו בתקופת המנדט, התקיים החוק העותומאני משנת 1909²³, כמסגרת התאגדות של אזרחים בארגון ללא כוונת רווח. בשנת 1954 הוגשה על ידי הממשלה הצעת חוק – חוק העמותות, אשר לא זכה לעבור את משוכת שלוש הקריאות בכנסת²⁴. רק בשנת 1980 עברה הצעת חוק ממשלתית והייתה לחוק העמותות, תש"ם-1980. חוק העמותות מחייב רישום בפנקס העמותות, טרם תחילת פעילותו של חבר בני-אדם, כעמותה. החוק העותומאני, שקדם לו, חייב להודיע לרשויות על הקמתה של אגודה ולא התנה רישום מוקדם. חוק העמותות עבר מאז 1980, ארבע תיקונים, כאשר תיקון מס' 3, משנת 1996, היה מהותי והקנה לרשם העמותות סמכויות נרחבות לקבלת דיווחים, פיקוח וחקירה. רבים הטוענים כי חוק העמותות אינו טוב דיו ואינו מתייחס לסוגיות השונות של ארגון ללא-כוונת-רווח בעידן המודרני.

מספר ארגוני המגזר השלישי בישראל

קיימים נתונים שונים באשר למספר ארגוני ההתנדבות ללא-כוונת-רווח בישראל. על מנת להבין את מורכבות הנתונים נבקש להתייחס לשתי נקודות:

¹⁹ עזיבת הבריטים ואי-העברה מסודרת של תיקי האגודות גרמו לאיבוד חלק ניכר מתיקים אלה ואין בנמצא תיעוד סדור של האגודות, שהיו ערב קום המדינה. עם זאת, בשנת 1954, בדבריו בכנסת, בעת הצגת הצעת חוק העמותות, ציין שר המשפטים דאז פינחס רוזן (שהגיש את ההצעה בשם שר הפנים ישראל רוקח, שנעדר עקב מחלה) כי: *"בתום השלטון הבריטי היו קיימות כ-5,000 אגודות ... בתקופת המדינה נתקבלו הודעות על ייסודן או על קיומן של כ-2,600 אגודות כאלה"*. נציין כי נתונים אלה מתייחסים רק לאגודות עותומאניות ואינם כוללים נתוני הקדשות, אשר נרשמו על-ידי בתי הדין הדתיים (היהודי והמוסלמי). דברי שר המשפטים, *דברי הכנסת*, ישיבה תק"ט, י"א כסלו תשט"ו (6.12.1954), ע' 247.

²⁰ רישומן של אגודות נעשה על-ידי משרד הפנים, בכפוף לחוק האגודות העותומאני. עם זאת, בהסדר פנימי הועברו כל הפניות שנעשו למשרד הפנים לרישום אגודה אל המשטרה, אשר נתבקשה לתת חוות דעת, טרם רישום אגודה. הסדר זה נדרש למניעת רישום גורמים עוינים או פליליים. לפיכך, הרשימות המסודרות הקיימות, הן מהמשטרה ולא ממשרד הפנים (חטיבת המשטרה בגנון המדינה). בשנת 1949 פנה משרד הפנים לאגודות לחדש רישומן כלפי השלטון הישראלי. בהוראת המשטרה נדרשו הממונים על מחוזות משרד הפנים להמציא רשימות על אגודות הרשומות, בתקופה מרץ 1949 עד יולי 1950, נתונים אלה, על אף שאינם שלמים ואינם מתייחסים לאגודות שלא נרשמו אבל המשיכו פעילותן, מאפשרים קבלת מצג על היקף ומגוון פעילותן של האגודות העותומאניות באותה תקופה. גנון המדינה, חטיבת המשטרה, ל' 2176/2.

²¹ האגודות הפרופסיונאליות, שהיו כ-30% מכלל הארגונים, ביקשו לשפר את מעמדן המקצועי ולקדם את האינטרסים הפרטיקולאריים של כל הקבוצה. התאגדות על בסיס מקצועי הייתה גם לגופים אחרים, כגון: בעלי מלאכה, סוחרים זעירים וכיוצא באלה. דומה שאלה למדו להעריך כוחו של ארגון וייצוג משותף של ענייניהם. הארגונים לגמילות חסדים, היו כרבע מכלל ההתאגדויות, ונחלקו בין ארגוני צדקה מסורתיים, לבין ארגונים חדשים של עזרה הדדית. קרוב לשישית מכלל ההתאגדויות היו של ארגוני עולים, על בסיס ארץ מוצא. ארגונים בתחום התרבות והאומנות, כ-7%, ושיעור דומה גם ארגונים בתחום החינוך, השכלה ומחקר. יעל ישי, *קבוצות אינטרס בישראל*, תל אביב: עם עובד, 1987, עמ' 51-59.

²² שמואל נח אייזנשטדט, "התנאים החברתיים להתפתחות הארגון הוולונטרי – ישראל", בתוך: שמואל נח אייזנשטדט ואחרים, *המבנה החברתי של ישראל*, ירושלים: אקדמון, 1969, ע' 229.

²³ חוק זה התבסס על החוק הצרפתי משנת 1901. החוק הצרפתי היה בבחינת פריצת דרך משום שהתיר הקמת ארגון ללא-כוונת-רווח, דבר שהיה אסור בצרפת מאז המהפכה הצרפתית.

²⁴ הצ"ח 220, 5.12.1954.

1. דרך ההתאגדות – חוקי ההתאגדות בארץ מאפשרים לגוף להירשם כתאגיד ללא-כוונת-רווח באמצעות מספר חוקים במסגרתם ניתן לייסד תאגיד משפטי מסוג זה, בהם: חוק האגודות העותומאניות מס' 121²⁵; חוק העמותות, תש"ם-1980; חוק הנאמנות, תשל"ט-1979²⁶; חוק החברות, תשנ"ט-1999²⁷; פקודת האגודות השיתופיות; חוק המפלגות, תשנ"ב-1992; חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958. ניסיון להגיע אל מספר הארגונים הרשומים במסגרת כל אחד מחוקים אלה, מורכב ועשוי להעלות נתונים שאינם מלאים. בחינה דרך ההתאגדות המשפטית, תהיה חלקית ללא הצלבת הנתונים מול רשויות המס הקובעות את מעמד התאגיד כ'מלכ"ר'²⁸ או כ'מוסד ציבורי'²⁹.

2. הארגונים הפעילים – רישום תאגיד אצל הרשם הסטאטוטורי, עדיין אין בו כדי להצביע על מספר אלה הפעילים הלכה למעשה. הרשמים הסטאטוטורים אמנם אמורים לקבל דוחות שוטפים, אך המצב בפועל אינו משביע רצון. על מנת לקבל תמונה משוערת של מספר הארגונים האפקטיביים, נזדקק להצלבת נתונים משלושה מקורות עיקריים:

[א] רשם העמותות – על פי נתוני הרשם, נשלחו בשנת 2004 לכ-22,000 עמותות טפסים לתשלום אגרה שנתית³⁰. כ-7,000 שילמו בפועל, כ-9,000 הצהירו כי הם פטורים מתשלום אגרה³¹ וכ-6,000 לא השיבו³².

[ב] מס הכנסה - על פי נתוני מס הכנסה, קיימים כ-16,000 תיקי מלכ"רים פעילים.

[ג] החשב הכללי באוצר – מספר המלכ"רים הזוכים לסיוע מהמדינה (ממשרדי הממשלה ועיזבונות), על פי נתוני החשב הכללי במשרד האוצר, עומד על כ-4,000.

הערכת מספר הארגונים הפעילים, להם פעילות ממשית כלשהי (לרבות העסקת עובדים), נאמדת, על פי הנתונים לעיל, בין 7,000 עד 9,000 עמותות, כולל אלה הנתמכות מהשלטון המקומי ומגופים אחרים (ג'וינט, הסוכנות, קרנות, פדרציות וכדומה). אין אנו כוללים בנתונים אלה עמותות קטנות המשמשות בתי כנסת, קופות קהילתיות, פעילות של חברים בודדים וכיוצא באלה.

פרטנו לעיל את המאפיינים של ארגון מגזר שלישי. בהפעלת מבחנים אלה על הארגונים הרשומים כעמותות וחברות לתועלת הציבור, נמצא מספר לא מבוטל של ארגונים אשר אינם עונים על חמשת המאפיינים. בין אלה

²⁵ מאז כניסתו לתוקפו של חוק העמותות, תש"ם-1980, ביום 1.4.1981, לא ניתן לרשום יותר תאגידים חדשים לפי חוק האגודות העותומאניות מס' 121. חוק העמותות לא ביטל את האגודות העותומאניות ולפיכך, עדיין קיימים ארגונים שהתאגדו לפי חוק ישן זה (חוק המבוסס על החוק העותומאני משנת 1909). לאחרונה עושה רשם העמותות מאמץ מיוחד להעביר את האגודות הפעילות להתאגדות במסגרת חוק העמותות

²⁶ במסגרת חוק זה נרשמים הקדשות. ראוי לציין כי הקדש אינו אישיות משפטית, על פי החוק הישראלי. בנוסף לרשם ההקדשות במשרד המשפטים, העוסק בהקדשות אזרחיים, עומדת לבית הדין הרבני סמכות מקבילה באשר להקדשות הנרשמים אצלו (סעיף 41 [א] לחוק הנאמנות).

²⁷ חוק החברות החדש, שנכנס לתוקפו ביום 1.2.2000, מאפשר התאגדות חברה שבתקנונה נקבע כי הוקמה להשגת מטרות ציבוריות בלבד ואסורה חלוקת רווחים לבעלי מניותיה (סעיף 11[ב]). קדמה לחוק זה פקודת החברות [נוסח משולב], תשמ"ג-1983, אשר אפשרה הקמתה 'חברה לתועלת הציבור' (סעיף 32).

²⁸ המושג 'מלכ"ר' – מוסד ללא כוונת רווח, לקוח מחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, אשר מבחין בין 'עוסק מורשה' ל'מלכ"ר' ומגדיר את המושג: (1) המדינה, רשות מקומית או איגוד ערים; (2) חבר-בני-אדם, מואגד או לא מואגד, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים ושאינו מוסד כספי; (3) תאגיד שהוקם מכוח דין ואינו רשום כחברה; כאגודה שיתופית או כשותפות; (4) קופת גמל הפטורה ממס הכנסה על פי סעיף 2(9) לפקודת מס הכנסה.

²⁹ פקודת מס הכנסה, אינה מתייחסת למושג 'מלכ"ר', כי אם, למונח 'מוסד ציבורי'. זה האחרון מוגדר בסעיף 9(2), כ: 'חבר בני-אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד ...'

³⁰ נתון זה משתלב עם ההערכה כי רק 65% מהארגונים פעילים. ראה: בנימין גדרון, יעל אלון ורינת בן-נון, 'דו"ח מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע, 2003, ע' 17.

³¹ על פי החוק, פטורות מתשלום אגרה שנתית לרשם עמותות, אלה שמחזור פעילותן השנתי נמוך מ-300 אלף ₪ ואינן מעסיקות עובדים.

³² נכון ליום 1 ביוני 2004. הנתונים נמסרו בפגישה עם גב' רות שלגי, רשם העמותות באותה עת.

נמצא עמותות נעדרות מעמד של מוסד ציבורי (במס הכנסה) או מלכ"ר (במע"מ)³³, עמותות הנשלטות על ידי גורם חיצוני ואינן מתנהלות באופן עצמאי³⁴ או הקדשות, אשר אינן עונות על מבחן ההתאגדות³⁵.

מקומם של ארגוני המגזר השלישי במשק הישראלי

למגזר השלישי מקום נכבד בכלכלה הישראלית. משקלו מסתכם בקרוב לעשירית מהפעילות הכלכלית במשק. על פי נתוני שנת 1997, מספר המועסקים בארגוני המגזר היה כ-9.7% (לא כולל את ענף החקלאות), שווה ערך לכ-206,000 משרות מלאות. על פי המגמה המסתמנת, שיעור זה נמצא במגמת עלייה³⁶. לנתון יש להוסיף את תשומות העבודה של מתנדבים, שנאמדו, לאותה שנה, בכ-40,000 משרות מלאות. סה"כ, כולל עבודת המתנדבים, כ-11.5% מכלל התעסוקה הלא-חקלאית³⁷.

סך ההוצאות השוטפות של ארגוני המגזר השלישי, הסתכמו בשנת 1997, בכ-53 מיליארד ₪, שהם כ-14.3% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), באותה שנה. בתחומים מסוימים, במיוחד בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות והדת, משקלו של המגזר השלישי אף גבוה יותר³⁸.

המגזר השלישי בארץ הוא מן הגדולים בעולם ביחס לכלל המשק. בעבודת מחקר השוואתי שנעשה באוניברסיטת ג'ונס הופקינס³⁹, דורג המגזר השלישי הישראלי במקום הרביעי, מבין 22 מדינות שנבחנו⁴⁰. חלקו בכלל התעסוקה (הלא-חקלאית), כמעט כפול מן הממוצע במדינות שבחן המחקר וגבוה מחלקו בארה"ב ובבריטניה.

עיקר מימונו של המגזר השלישי בא ממקורות התקציב הציבורי⁴¹. על פי נתוני שנת 1995⁴², משקלו של מקור זה היה כ-64% מכלל הכנסות המגזר, כ-26% - הכנסות עצמיות (דמי חבר ומכירת שירותים) וכ-12% תרומות. בשנת 1998, כ-38% מהארגונים זכו להסתייע בתקציב הציבורי⁴³.

תמונת המצב בבריטניה מראה כי⁴⁴: כ-39% מהכנסות הארגונים הן מהקופה הציבורית, כ-48% מקורות עצמיים (דמי חבר ומכירת שירותים) וכ-12% מתרומות. בארה"ב נמצא כי כ-19% מהכנסות המלכ"רים מקורן בתרומות

33 דוגמא לסוג זה של עמותות היא 'אקדמון'.

34 דוגמא לסוג זה הן עמותות עירוניות. נבקש לציין כי על פי חוק העמותות [סעיף 26(א)(1)], יכול שחברי הוועד, כולם או מקצתם, ימונו על ידי אדם או גוף אחר ולא על ידי האסיפה הכללית. לעניין זה, גם תאגיד יכול שיהיה חבר או שימנה נציג מטעמו.

35 על פי החוק הישראלי – חוק הנאמנות, תשל"ט-1979 (שמכוחו נוסד הקדש), הקדש אינו אישיות משפטית. כך גם באשר להקדש הנרשם בבית דין רבני.

36 עובדה זאת אומתה בשיחה עם גב' נאוה ברנר מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

37 בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ, *המגזר השלישי בישראל*, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2003, פרק שני. 'הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי והמדיניות הננקטת כלפיו', בראשות פרופ' יצחק גלנור, עמ' 26-27. [להלן - וועדת גלנור].

38 שם.

39 ראה: Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Ass. Baltimore, MD., *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Center for Civil Studies, 1999.

40 מקדימים את ישראל הולנד, אירלנד ובלגיה.

41 לעניין זה, התקציב הציבורי הוא תקציב הממשלה, הרשויות המקומיות, תאגידים שהוקמו בחוק וגופים המתוקצבים על ידי המדינה או הרשויות המקומיות ובאמצעותם מועברים תקציבים לגורמים שלישיים.

42 בנימין גדרון, חגי כץ ומיכל בר, *המגזר השלישי בישראל 2000 – תפקידי המגזר*, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2000.

43 נתוני שנת 1995, דוח וועדת גלנור, עמ' 29.

44 דוח וועדת גלנור, שם.

הנתונים נכונים לשנת 1990. ראה:

Jeremy Kendall & Martin Knapp, *The Voluntary Sector in the UK*, Manchester, UK & New York: Manchester University Press, 1977, p. 109, table 4.1.

מבודדים, כ- 7.5% מענקי הממשלה וכ-73.5% משירותים ותוכניות המופעלות על-ידי הארגונים. באחרון נכללת גם רכישת שירותים על ידי המדינה⁴⁵. אם כי נתונים אלה אינם מעודכנים לעשור הנוכחי, הם אינדיקטיביים והסטיות מהם אינן משמעותיות לצורך הבנת המגמות והתמונה הכוללת.

שיעור התרומות בארץ, גבוה בקנה מידה עולמי ושני רק לארה"ב, שם מגיע שיעור התרומות לכ-13%⁴⁶. עיקרן, מקורן מחו"ל. תרומת משקי הבית מהווה כשביעית מכלל התרומות (בשנת 1997 הגיעו תרומות אלה לכ-465 מיליון ₪)⁴⁷. אין נתון מפורט על חלקו של המגזר השני – העסקי. על פי נתונים שפורסמו בדוחות מנהלים⁴⁸ של חברות ציבוריות לשנת 2001, עולה כי באותה שנה הגיע היקף התרומות ל-53 מיליון ₪⁴⁹.

⁴⁵ הנתונים מתייחסים לשנת 1992, ראה:

Virginia A. Hodgkinson & Murray S. Weitzman, *Nonprofit Almanac 1996-1997* San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

⁴⁶ דוח וועדת גלנור, שם.

Laster M. Salamon & Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector Revisited*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies, 1998.

⁴⁷ שמואל שי, אלון לזר, רבקה דוכין, בנימין גדרון, *פילנתרופיה בישראל: דפוסי תרומה והתנדבות של הציבור*, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 1999.

⁴⁸ על פי תיקון מס' 10 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים מידיים), תש"ל-1970 (ק"ת 6130 מיום 1.11.2001), על חברות ציבוריות לפרסם בדוח המנהלים את מדיניות התאגיד בנושא מתן תרומות וכן לפרט את היקפי התרומות שניתנו בפועל או שקיימת התחייבות לגביהן.

⁴⁹ נתון זה מתייחס ל-193 חברות (מתוך 663 חברות רשומות באותה שנה). ראה: ניסן לימור, *לא הרוח לבדה*, ירושלים: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2002, ע' 86.

על נתונה של חברות עסקיות ראה: *דיוג מ.ע.ל.ה.* – *החברות המצטיינות בישראל בתחום האחריות החברתית*, תל אביב: מ.ע.ל.ה. – מחויבות עסקים לחברה, 2004.

פרק ב - מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי

צינו לעיל כי קיימות תיאוריות שונות באשר לצמיחתו ומקומו של המגזר השלישי ברקמת המדינה. בין כך או כך, מתהווה סביבה הקוראת להגדרת מערכת היחסים בינה לבין השלטון.

דפוסים שונים של מערכות יחסים בין המדינה למגזר השלישי התהוו בעולם. יש המבקשים לראות בארגוני המגזר השלישי, המשך לפעילות הממשלה, פעילות משלימה או מתנגדת לה. יש המבקשים לראות את היחסים נובעים מדפוס המשטר, רוצה לומר – ליבראלי, סוציאל-ליבראלי, קורפורטיסטי או מדינת⁵⁰.

בארה"ב, צמחו ארגוני החברה האזרחית מלמטה, מהקהילה. הם אלה שיצרו את מהות החברה ופיתחו שירותים ופעילויות לה, באופן עצמאי⁵¹. כותב על כך ג'יימס ג' פישמן⁵²:

"Americans of all ages, all conditions, and all dispositions constantly form associations. They have not only commercial and manufacturing companies, in which all take part, but associations of thousand other kinds, religious, moral, serious, futile, general or restricted, enormous or diminutive. The Americans make associations to give entertainments, to found seminars, to build inns, to construct churches, to diffuse books, to send missionaries to the antipodes; in this manner they found hospitals, prisons, and schools. If it is proposed to inculcate some truth or to foster some feeling by the encouragement of great example, the form a society."

הגישה האמריקאית גורסת כי ככל שמעורבות הממשל בחיי אזרחים תקטן – כן ייטב. החברה האזרחית שומרת בהקפדה על עצמאותה ומתנגדת לכל תחיקה או פעולה המתפרשת על ידה כצמצום עולמה. הממשל האמריקאי, הלאומי או המדינתי, קבע מדי פעם בפעם מדיניות כלפי פעילות זאת, אך נמנע מלהתערב בפעילות עצמה ובהתנהלות הארגונים, כפועל יוצא של התרבות האמריקאית.

הנשיא גורג' וו' בוש, הרואה חשיבות באחריות העצמית של האזרח, התייחס ואמר⁵³:

"A government that promises to feed the hungry, clothe the poor, heal the sick and solve all our problems not only fails in trying to be all things to all people, but also limits our own incentive to love our neighbor, to care for our families, to become involved in our communities."

⁵⁰ לעניין זה ראה: בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ, המגזר השלישי בישראל, הקיבוץ המאוחד, 2003. Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer & Lester M. Salamon, *Government and the Third Sector*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992.

Lester M. Salamon & Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector Revisited*, Center for Civil Society Studies, Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 1998.

Elizabeth T. Boris & Eugene C. Steuerle (eds.), *Nonprofits & Government*, Washington, DC: The Urban Institute Press, 1998.

David C. Hammack, *Making the Nonprofit Sector in the United States*, Bloomington & Indianapolis, IN: Indiana University Press, 1998. ⁵¹

James J. Fishman, "The Development of Nonprofit Corporation Law and An Agenda for Reform", *Emory Law Journal*, 62, 1985, p. 617. ⁵²

דברי הנשיא ג'ורג' וו. בוש ב-Texas A&M University, ראה: ⁵³ Fred Glennon, "Blessed Be the Ties That Bind? The Challenge of Charitable Choice and Moral Obligation", *Journal of Church and State*, 42, 2000, p. 836, note 23.

מבחינתו של הממשל, בין פדראלי או מדינתי, המבחן העיקרי הוא כיצד לשפר וליעל את תפקודו, להרבות בשירותים ולצמצם בהוצאות⁵⁴. תפישה זו, קיבלה ביטוי בולט בממשלו של הנשיא ביל קלינטון (1993-2001), אשר אימץ את המושג 'Reinventing Government', פעל לחיזוק ארגוני המגזר השלישי ותמך בייסוד ארגונים ללא-כוונת-רווח על ידי הממשלה (Government Created Charitable Organization - GCCO)⁵⁵. הנשיא הנוכחי, אשר העביר את חקיקת ה-Charitable Choice, יצר מסגרת לתמיכה בארגוני הכנסיה (FBO)⁵⁶, שאפשרה להעביר לאחריותם מתן שירותים לאזרחים, במקום אלה שניתנו על ידי הממשל (פדראלי או מדינתי). אלה, אמורים להשלים את פעולת הממשל, בשיתוף הציבור וגיוס תרומות ממנו.

ברבע האחרון של המאה שחלפה, חוקקו או תוקנו חוקי הארגונים ללא כוונת רווח, במדינות השונות⁵⁷. לנוכח הגידול המספרי הרב של מלכ"רים, תופעות שליליות שהתגלו בו וקיבלו הד ציבורי רחב, ובמיוחד לאחר אירועי 11 בספטמבר 2001⁵⁸, מבקשים לאחרונה השלטונות האמריקאים להגביר את הפיקוח על ארגונים אלה. ארגונים ללא-כוונת-רווח נתפשים בחוסר שקיפות ואחריותיות⁵⁹. העניין מעורר מחלוקת, ברמה הרעיונית והמעשית. דומה שאין ויכוח על מגמת השינוי המסתמנת – מהעדר פיקוח לפיקוח חלקי, בהיקף זה או אחר⁶⁰. זרועות הפיקוח המופעלות הן שתיים: אחת – דרך משרד התובע הכללי (Attorney General) בכל מדינה⁶¹; שנייה – באמצעות רשויות המס הפדראליות (ה-IRS).

גישה שונה נמצא בבריטניה (ובמדינות נוספות, ביניהן קנדה, אירלנד ואוסטרליה). ארגוני הצדקה לסוגיהם, צמחו מהכנסיה ומהמעמדות הגבוהים בחברה, ולא מלמטה, מהשטח. צמיחתם הייתה במסגרת חוקי המדינה, כפי שנטבעו מאז תקופתה של המלכה אליזבת ה-I, בתחילת המאה ה-17⁶². תפישת הממשלה רואה את צרכי החברה והמשק ומבקשת לרתום את ארגוני המגזר השלישי כלפי אלה, כפי שהם נתפשים על ידי המדינה.

ארגון ללא-כוונת-רווח, הוגדר במסמך ממשלתי, כלהלן⁶³:

"A business with primarily social objectives whose surplus are principally reinvested for that purpose in the business or in the community."

54 David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government*, New York: Plume Books, 1993. ראה :

55 ראה :

Nancy J. Knauer, "reinventing Government: The Promise of Institutional Choice and Government Created Charitable Organizations", *NY Law School Law Review*, 41, 1996-1997, pp. 945-999.

Michael Froomkin, "Reinventing the Government Corporation", *University of Illinois Law Review*, 1995, pp. 543-697.

56 FBO - Faith Based Organizations .

57 חוקים אלה מופעים תחת שמות כ: Nonprofit Corporation Law, Not-for-Profit Corporation Law או בהקשר ל-Trusts וכיוצא באלה.

58 הגברת אמצעי הפיקוח אחרי אירועי 11 בספטמבר, נועדו לאפשר לשלטונות לעקוב אחרי העברות כספים.

59 ראה התייחסויות כדוגמת:

"...Lack of transparency and absence of accountability that characteristic of so many exempt organizations", Frances R. Hill, "Targeting Exemption for Charitable Efficiency: Designing A Nondiversion Constraint", *Southern Methodist University Law Review*, 56, 2003, p. 679.

"... A persistent problem of the nonprofit sector – its lack of accountability to the public", James J. Fishman, "Improving Charitable Accountability", *Maryland Law Review*, 62, 2003, p.222.

60 הצעה לתיקון בחוק הפדראלי, להגברת הפיקוח באמצעות רשויות המס, מונחת כיום על שולחנו של הקונגרס האמריקאי.

61 נציין בהקשר זה כי רק בכ-40 מדינות בארה"ב קיים מנגנון כלשהו במשרדי התובע הכללי (הגורם הממונה), במדינת ניו-יורק, בה קיים הריכוז הגדול של ארגוני מלכ"ר (NGO), מועסקים בתחום זה, במשרדי התובע הכללי, רק 14 איש.

62 *The Statute of Charitable Uses, 1601*. ראה :

Gareth Jones, *History of the Law of Charity 1532-1827*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1969, pp. 16-56.

63 *Social Enterprise: A Strategy for Success*, London: Department of Trade and Industry, HM government, 2002, p.7.

בהמשך אותו מסמך, פורטו ציפיות הממשלה הבריטית מארגון המבקש לפעול כיום לפרויקט חברתי:

- (1) מנהיגות ויזמות.
- (2) היותו כגוף ביניים בין המדינה, המבקשת לקיים את השירות, לבין מקבלי השירות. יכולת זו אינה טריוויאלית. היא מחייבת הבנה של שני הצדדים – המבקש/מממן מחד, ומקבלי השירות – מאידך.
- (3) בעל תפישת התפקיד נכונה ויכולת להכשיר את עובדיו לביצוע המשימה.
- (4) בעל יכולת להגיע לתוצאות מוכחות.
- (5) בעל יכולת לגייס אמצעים נוספים, לחיזוק ושיפור הפעולה.

מדיניות הממשלה הבריטית, גורסת כי ממשלה אינה יכולה או צריכה להיות מעורבת ישירות במתן כל השירותים לאזרח. כיון שכך, היא מעודדת את ארגוני המגזר השלישי והקמת נוספים, מסייעת בתשתיות הנדרשות ומכוונת אותם לפעול בנושאים ובתחומים המשרתים את מדיניותה.

ברוח שהוגש על ידי שר הפנים הבריטי לפרלמנט, בשנת 1989, נכתב⁶⁴:

"The importance of the voluntary sector does not, however, lie just in its capacity to deliver services funded by Government; nor is it an part of Government's policy to place on voluntary organisations the burden of delivering the essential services for which it is right that the Government should remain responsible. The Government seek a free, vigorous and creative partnership in which each partner is able to make its distinctive contribution. What the voluntary sector has essentially to offer is its practical grass roots experience, its ability to respond swiftly and flexibly to changing needs and circumstances, and perhaps above all its capacity to innovate. In this sense, enterprise and voluntary activity go hand in hand".

תהליכים שהחלו בשנות ה-80, של המאה ה-20, קרמו עור וגידים והיו למדיניות מוצהרת של הממשלה הבריטית, כפי שבוטאה ב'נייר לבן' ('White Paper'), משנת 2002⁶⁵:

"The Government needs a voluntary and community sector that is strong, independent and has the capacity, where it wishes, to be a partner in delivering world-class public services. To help achieve this, the Government will increase funding to build capacity in the sector and increase community participation. It will work to get the funding relationship right. Fully implementing the Compact and its Codes will be a key step towards more effective partnership. In addition, the Government will set up an investment fund worth £125 million over three years to help voluntary and community organisations in their public service work".

היחידה האסטרטגית במשרד ראש הממשלה פרסמה (2002) דוח המתווה את מדיניותה והפעולות שיינקטו⁶⁶. כמו גם שיתוף הפעולה במסגרת האמנה שנחתמה בין הממשלה למגזר השלישי.

האמנה בין הממשלה למגזר השלישי, משלבת שיתוף פעולה, הכרה בעצמאות המגזר והטלת אחריות עצמית עליו, כמו גם, בקרה של המדינה, באמצעות סוכנות ממשלתית, ה-Charity Commission⁶⁷.

Charities: A Framework for the Future, Presented to Parliament by the Secretary of State for Home Department, (Cm 694), H.M. Stationary Office, London, May 1989, p. 2.

http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr02/report/spend_sr02_repchap30.cfm

Private Action, Public Benefit, A review of Charities and the Wider Not-for-Profit Sector, London, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002.

64

ראה: 65

66

ראה: 67

דוגמא נוספת נמצא קנדה, בה התמנה שר למגזר השלישי ונחתמה האמנה דומה. אלה, דוגמאות למדיניות פרואקטיבית המעודדת ותומכת בהתפתחותו של המגזר השלישי.

המצב בישראל

מדיניותה של הממשלה, או ליתר דיוק היעדר מדיניות ברורה, כלפי המגזר השלישי בישראל, יוצרים עמימות. מצב דברים זה, מקשה על קבלת החלטות אצל הגורמים הנוגעים: משרדי הממשלה, ארגוני המגזר השלישי, קרנות וגופים תומכים.

על פי תפישות ההנהגה עוד מתקופת טרום-המדינה, הכוונת החברה הייתה, כאמור, מלמעלה, ליצירת 'כור היתוך' לחברה ישראלית חדשה. האידיאולוגיה שהובילה וראיית בניית המדינה כמטרה עליונה, העבירה מסר ברור – על הפרט לשעבד רצונו הפרטי לטובת המטרה הלאומית⁶⁸. ההתייחסות למגזר השלישי הייתה פטרונית, כחלק מזרועות השלטון, מרכזי המשנה שלו או המפלגות הפוליטיות. מעטים הארגונים שקמו ביוזמה פרטית או עצמית וזכו להתקיים לאורך זמן. אלה נדרשו להזדהות ולשייך עצמם לזרם רעיוני-פוליטי, וזכו, בעקבות כך, לתמיכה. השפעת המערכת הפוליטית על הארגונים ומימונם, לא חלפה מהעולם. ההשענות הרבה של ארגוני המגזר השלישי על המימון הציבורי (מדיניות שנבעה מהאמור לעיל), הביאה לתלות רבה של הארגונים בממשלה ומיתנה במידה רבה, את קולם הציבורי. כתוצאה מכך, אין תמה שהמדיניות כלפי ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי, עמומה, בלתי מוגדרת ומשתנה בהתאם לרוח השלטון וצרכיו.

למותר לציין כי תמונת מצב זו מעמידה בפני ארגוני המגזר השלישי קשיים רבים, אינה מקלה על התארגנות נאותה, מחייבת קשר בלתי אמצעי עם השלטון וקירבה למערכת הפוליטית, על כל הכרוך בכך. אין במצב זה כדי לעודד אימוץ אסטרטגיה ברורה או התנהלות תקינה. כאשר מדיניות הממשלה בלתי ברורה ומשתנה לבקרים, כאשר היקף האמצעים ודרכי חלוקתם נובעים לעיתים יותר מצרכי השלטון מאשר אלה של החברה, נדרש מאמץ רב על מנת לשמר את יעדי הארגון וקידום מטרותיו. מאידך, שיטה זאת הביאה לכסף קל מבחינתם של הארגונים. רוצה לומר, אלה שהשתייכו לזרם המתאים או השתלבו באינטרסים הפרגמטיים של משרדי הממשלה והגורמים הפוליטיים, זכו להענקה כספית מבלי שנדרשו בהכרח להוכיח הצלחה או ניהול תקין⁶⁹. יתר על כן, נטען כי ארגונים נטו ללכת אחרי הכסף ולא דווקא אחרי המטרות שהציבו לעצמם ונכתבו במסמכי ההתאגדות⁷⁰. מכאן נבע לעיתים גם היעדר רצון להגדיר חזון ברור או להתוות אסטרטגיה רב-שנתית.

משלהי המאה שחלפה, אנו עדים לתחילתו של שינוי: התעוררות מחודשת של החברה האזרחית בארץ, רצון להשמיע קול ציבורי עצמאי, תביעה לשוויוניות בהקצאת המשאבים הציבוריים, דרישה לשקיפות ולהכרה בתרומתם של ארגוני המגזר השלישי לחברה ולמשק הישראלי. הציבור אינו מקבל עוד את הממשלה כאוטוריטה בלעדית ותובע ליטול חלק בסדר היום הציבורי. מגמה זאת משתלבת עם תהליכים המתרחשים בעולם הרחב, שהואצו במיוחד מאז נפילת בריה"מ לשעבר, תהליכי ההפרטה והגלובליזציה.

John Morison, "The Government-Voluntary Sector compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society". *Journal of Law and Society*, 27(1), 2000, pp. 98-132.

⁶⁸ תפישה זו נכונה לשמאל ולימין, כאחד. היא ישימה גם לזרמים הדתיים שראו בדת ובמסורת ישראל את המתווה למדינה היהודית שקמה לאחר אלפיים שנות גלות.

⁶⁹ מוטי טליאס, יוסף קטן ובנימין גדרון, *מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל*, באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2000.

⁷⁰ אחת התופעות המעניינות בישראל היא שלעיתים קרובות קיים פער ניכר בין המטרות, כפי שהוגדרו בתקנון העמותה, לבין הפעילות בפועל. תופעה זאת פועלת לשני הכיוונים: הפעילות המתקיימת אינה חופפת את המטרות המצוינות בתקנון או שפעילות לקידום המטרות המוגדרות, אינן מוצאות לפעול.

זאת ועוד, ארגוני המגזר השלישי, בין אם אלה ארגוני סגור הפועלים לקידום נושאים (לעיתים נגד מדיניות הממשלה), או אם אלה המספקים שירותים ומתקשים לתכנן את המחר, הבינו כי אין די בהטפה לאחר. הגיעה העת ליטול יוזמה, לפעול בכוחם הם, לשפר את דרכי התנהלותם ומעמדם הציבורי. כתוצאה מכך החלו מתארגנים ארגוני גג, ארגוני תשתית ופעילות נרחבת לחיזוק עצמי, בניית יכולות, הדרכה וכיוצא באלה.

וועדה מיוחדת שעסקה בסוגיית המדיניות – 'הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי והמדיניות הננקטת כלפיו', בראשות פרופ' יצחק גלנור (להלן – וועדת גלנור)⁷¹ - הצביעה על הכשלים הנובעים ממצב זה. נציין כי זו לא הוקמה על ידי הממשלה, כי אם, על ידי האקדמיה. היוזם להקמתה היה המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עיקרי המלצות הוועדה באשר למדיניות הממשלתית היו כדלקמן⁷²:

1. הכרה ממשלתית בתרומתם הייחודית של ארגוני המגזר השלישי לחברה ולכלכלה בישראל;
2. הצהרה ממשלתית על כוונתה להסדיר את יחסי הגומלין בין רשויות השלטון לבין המגזר השלישי על יסוד מדיניות מוצהרת, ברורה שקופה ועקבית, מדיניות שלא תפגע בדרך כלשהי בעצמאותם של ארגוני המגזר השלישי;
3. הכרה בחשיבות התמיכה הציבורית במגזר השלישי והצורך הדחוף להסדירה.
4. דאגה והכוונה ממשלתיים שהתמיכה בארגוני המגזר השלישי תושתת על שוויון הזדמנויות מלא.
5. הסדרת פרסום מלא של מידע לארגוני המגזר השלישי.
6. עידוד ותמיכה בבניית היכולות (Capacity Building) של ארגוני המגזר השלישי.

כאמור, בהיעדר מדיניות ממשלתית מוצהרת המעודדת את המגזר השלישי, על המגזר ליטול אחריות עצמית, לפעול לשיפור דימויו הציבורי ולחיזוק יכולותיו ודרכי התנהלותו. מסקנה זו אינה מתבקשת רק כתוצאה מניתוח הדברים, אלא חזרה ועלתה במהלך ראיונות עם גורמים שונים במהלך הכנת עבודה זו. ראוי לציין כי אמירות אלה עלו לא רק מארגוני הגג והתשתית של המגזר השלישי או הארגונים עצמם, כי אם, גם מגורמי ממשלה וקרנות פילנתרופיות. אלה האחרונים מצפים כי כך ינהג המגזר. לשיטתם – זוהי אחריותו הבלבדית.

המימון הציבורי של המגזר השלישי בישראל

בישראל כאמור, מהווים כספי התקציב הציבורי את החלק הארי במימון המגזר השלישי (כ-64%). הסיבה לכך נעוצה, במדיניות ממשלות ישראל לדורותיהן, ליטול על עצמן אחריות כוללת למתן מענים לצרכי המדינה והאזרחים, מדיניות שהשתלבה עם הרצון להכפיף את ארגוני המגזר השלישי לממשל.

קבלת כספים מהממשלה, הם בדרך כלל הדרך הקלה. אמנם קבלתם כרוכה בהליכים בירוקרטיים, זמן ומימון שמתעכב, אך בסיכומו של דבר - הדרישות המקצועיות, מידת הפיקוח המקצועי ואחר, אינם קשים. כבר ציינו לעיל כי שיפור התנהלות והתייעלות הם תוצאה של דרישות חיצוניות. שעה שתקציבי מדינה מתקבלים ככסף קל להשגה, אין תמריץ מיוחד לשינוי. כיון שכספי המדינה מהווים את עיקר המימון, דומה והדברים מדברים בעד עצמם.

⁷¹ הוועדה הוקמה, בשנת 2001, על ידי המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. חברי הוועדה: פרופ' יצחק גלנור - יו"ר, עו"ד אריאלה אופיר, פרופ' אריה ארנון, גב' מיכל בר, מר יורם גבאי, פרופ' בנימין גדרון, ד"ר באסל גטאס, גב' שרה זילברשטיין-היפש, עו"ד אופיר כץ, גב' רחל ליאל, מר ניסן לימור, מר ואליד מולא, מר אמר מחול, מר אבי ארמוני, פרופ' יוסף קטן, ד"ר ורדה שיפר וד"ר עמנואל שרון. הוועדה פרסמה את הדוח המסכם ביוני 2003.

⁷² ראה דו"ח וועדת גלנור, עמ' 6-7.

הזרמת כספי מדינה לארגונים, מעבר להקצבות על פי החוק, נעשית בשתי דרכים עיקריות: תמיכות וחוזים, מעבר להעברות על פי חוק. על אף ששתי שיטות אלה שונות האחת מרעותה, במציאות המקומית הן מתערבבות ולעיתים קשה ההבחנה מדוע ננקטה דרך אחת ולא השנייה. מן הסתם הדרך הנבחרת נראית קלה ונוחה למשרד הממשלתי ומשרתת את הכוונה שמאחורי ההחלטה. סך כל הוצאות הממשלה שהועברו באמצעות מלכ"רים ציבוריים, בכל אפיקי ההעברה, עלה מ-6.3% אחוזי תמ"ג בשנת 1990, ל-8.3% בשנת 2000 ו-8.8% בשנת 2003.⁷³ גידול זה משקף את מדיניות ההפרטה ומגמת הממשלה להסתלק מביצוע ישיר של פעולות.

שיטת התמיכות - ארגון המבקש לקבל הקצבה/מענק ממשלתיים, נדרש לעמוד בתבחינים שנקבעו על ידי המשרד הממשלתי הנוגע.⁷⁴ משעשה כן, מובאת הבקשה בפני וועדת התמיכות אשר מחליטה. הסדר זה פועל על פי הוראות חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. על פי החלטת הממשלה (משנת 1998)⁷⁵, גוף הפועל להסדרת תמיכה מהמדינה, מתבקש להמציא אישור 'ניהול תקין' מרשם העמותות. אישור זה מהווה תנאי להגשת בקשה. ולמרות זאת, השיטה המעודכנת שביקשה להעביר מהעולם את הבעייתיות של שהיו בשעתן 'ההקצבות הייחודיות', עדיין קיימת וטרם בוטלו ההטיות האינטרסנטיות והפוליטיות.⁷⁶

דרך ההזרמה השנייה היא שיטת המכרזים. על פי החוק, מוצרים ושירותים שהמדינה מבקשת לרכוש, בין לשימוש או כשירות לציבור, חייבים בהליך של מכרז.⁷⁷ בהליך זה מפרסם הגורם המבקש לרכוש מוצר או שירות (הממשלה, רשות מקומית וכל גוף אחר שהחוק חל עליו), מכרז בו מפורטים התנאים המקדמיים הנדרשים מהחפץ להציע הצעה וכן המפרטים, תנאי ההספקה ותנאים אחרים באשר לטובין/שירות המבוקשים. מגיש ההצעה העולה בתנאיה ובאיכותה על מתחריה, זוכה במכרז. בהקשר למכרז, אין משמעות לאופן ההתאגדות המשפטית של המציע, בין שיהיה פירמה עסקית למטרת רווח או מלכ"ר. אף על פי כן, נדרשים מלכ"רים בהצגת 'אישור ניהול תקין' ועמידה בהנחיות החשב הכללי הנוגעות למלכ"רים, באשר לשיעור הוצאות ההנהלה, תשלום השכר למנהלים וכיו"ב.

על הצורך בהבחנה ברורה בין שתי שיטות ההזרמה, עמד החשב הכללי כבר בשנת 1998 והוציא קווים מנחים שמטרתם לסייע בהבחנה בין תמיכות לבין רכישות, על פי ארבעה מבחנים: (א) מטלה של המדינה - אם הפעילות הממומנת היא מטלה שמחובתה של המדינה לקיימה, זו רכישת שירות; אם אין חובה לקיימה והממשלה רק משתפת במימונה, זו תמיכה. (ב) היקף המימון - אם הממשלה מממנת את מלוא הפעילות, זו רכישת שירות, ואם המימון חלקי, זו תמיכה. (ג) היוזמה לקיום הפעילות - אם היוזמה לקיום הפעילות והאינטרס העיקרי לקיימה הן של הגוף שמבצע אותה, זו תמיכה. (ד) הנחיות והוראות - אם הפעילות של הגוף שמקבל את התשלום נעשית בהתאם לתכנית שהתווה הגוף, ללא הנחיות והוראות של הממשלה, זו תמיכה. בביקורות שעשה מבקר המדינה בעבר ואף לאחרונה, נמצא שיש "תחלופה" בין תמיכות לבין רכישת שירותים.⁷⁸

⁷³ ראה: דוח בנק ישראל לשנת 2003, נספח סטטיסטי, לוח א'-נ' 3.9(1) - ההכנסות וההוצאות של רכיבי הממשלה הרחבה, 1988 עד 2003.

⁷⁴ על פי החוק (חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985), על כל משרד ממשלתי לפרסם תבחינים לכל תקנת תקציב ממנה מוענקת תמיכה. לאחרונה, מפרסמים המשרדים את טיטת התבחינים ולאחר קבלת הערות הציבור, מחליטה הוועדה והחלטתה מתפרסמת ברשומות.

⁷⁵ ע"פ החלטת הממשלה [מס' 4418 (בק/128) מיום 15.10.1998] על גוף המבקש תמיכה מהמדינה להמציא אישור מרשם העמותות. בסעיף (2) להחלטה נקבע כי: "הרשם יבדוק... [א] אם העמותה עומדת בכל דרישות החוק; [ב] אם נכסי העמותה והכנסותיה משמשים אך ורק את מטרת העמותה".

⁷⁶ ראה: אמנון דה-הרטון, תמיכת המדינה במוסדות ציבור: חקיקה מול מציאות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.

⁷⁷ חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992.

⁷⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 53'ב' לשנת 2002, עמ' 844.

מבחינתם של הארגונים, אי הבהירות מקשה על התנהלותם. שיטת התמיכות מקלה לכאורה. אך אליה וקוץ בה. הגשת בקשות לקבלת תמיכה מתאפשרת רק אחרי אישור תקציב המדינה (סוף דצמבר, אלא אם אישור התקציב נדחה בשל מחלוקת פוליטית בכנסת), הדיון בוועדת התמיכות לקבלת האישור אורך זמן והמימון, מתעכב חודשים נוספים. פירושו של דבר, ארגון מנוע מלפעול טרם הסתיימו ההליכים או לחילופין - ליטול סיכון ולהתחיל בפעילות ללא קבלת אסמכתא תקציבית לכיסוי ההוצאה. הליכה בתלם המכרז פירושה שעל הארגון לנהוג כעסק, להכין הצעה למכרז, להסדיר ערבויות וכיוצא באלה. ארגונים האמונים על מתן שירות או הספקת טובין, יכולים מן הסתם לעמוד בדרישות. אם כי, ככל שגוברת מגמת ההפרטה ושיטת המכרזים מתרחבת, מהות 'הפעולה ההתנדבותית' (Voluntary Action), הולכת ומטשטשת⁷⁹. לגבי אלה, כבר נאמר: "מלכ"ר – עסק לכל דבר"⁸⁰.

עד לאחרונה, קיומן של יתרות בדוחות הכספיים, היה תמרור שלילי מבחינת המדינה. רוצה לומר, כלפי ארגון שצבר מזומנים ננקטה מדיניות מסויגת כאשר לצורך לאשר הקצבות. קיומן של יתרות והחזקת מזומנים, הוא צורך חיוני לכל ארגון המבקש לשמור על איתנותו הפיננסית ולקיים פעילות שוטפת באופן תקין או – להיות ערוך ליום סגירה, כאשר יהא עליו לעמוד בכל התחייבויותיו כלפי עובדיו וספקיו. דווקא בישראל, בה מימון התחייבויות המדינה אינו מובטח בשוטף, חשיבות רבה לעניין זה. יש לזכור כי במקרים רבים אישור המדינה להקצבת מענק מגיעה במועד מאוחר של שנת הפעילות⁸¹. מימון, המגיע לאור דיווח על פעילות ותקופת אשראי הספקים, כפי שנקבע על ידי החשב הכללי, יוצרים לעיתים מצבים בלתי אפשריים לארגון ללא-כוונת-רווח המתקשה לקבל אשראי בנקאי⁸². התוצאה – ארגונים נדרשים להון חוזר על מנת להבטיח קיומה של הפעילות השוטפת. נציין בעניין זה כי קבלת אשראי בנקאי בארה"ב כרוכה בבדיקה כלכלית הנערכת על ידי הבנק. זה האחרון בודק את מהות ההסכם, יכולת הארגון לעמוד בהתחייבויותיו ובתנאים הנלווים שנקבעו על ידי המדינה. משמעות בדיקת הבנק היא בחינה כלכלית עניינית ומהווה עין בוחנת נוספת. המערכת הבנקאית הישראלית איננה משקיעה בפיתוח שוק המלכ"רים, משום תפישתה ששוק זה אינו פוטנציאל משמעותי עבורה⁸³.

בדיקות שונות שנעשו בארץ⁸⁴ מצאו כי היתרות הנדרשות הן בהיקף שאינו פחות משה חודשי פעילות, מותנה באופי הפעילות, מהות ומשכי ההתחייבויות כלפי עובדים, גורמי חוץ ומקורת המימון⁸⁵. משיחות שהתקיימו במהלך הכנת הדוח התברר כי הבעיה בישראל אינה עודפים צבורים בארגונים, כי אם, מחסור בהם, דבר המעמיד קושי רב בקיום הפעילות השוטפת ואף מעלה ספק באשר לאיתנות הפיננסית והיכולת לכסות התחייבויות לעובדים, לספקים ולכל צד שלישי אחר, אם וכאשר יגיע הארגון לסיום דרכו⁸⁶.

79 ראה: Burton A. Wiesbrod (Ed.), *To Profit or Not to Profit*, The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector, Cambridge, UK & New York: Cambridge University Press, 2003 (1st edition 1998).

80 ראה פרסום לספרו של רפאל האפט, *דיווח כספי על ידי מלכ"רים*, BDO זיו האפט, בשיתוף עם מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, תל אביב, 2003.

81 מועד האישור מותנה באישור תקציב המדינה בכנסת, במועדי הגשת בקשות ובהליכים בתוך המשרדים.

82 נציין בהקשר זה כי בארה"ב חוזה עם המדינה, מהווה בטוחה לפתיחת קו אשראי בבנק. בישראל המצב שונה. מלכ"רים מתקשים לקבל אשראי בנקאי ללא בטוחה ממשית (בדרך כלל בנכסים דלא ניידים), וחווה עם המדינה איננו מהווה בטוחה מספקת. להגנתה טוענת המערכת הבנקאית שחוזה עם המדינה עדיין אינו מבטיח מימון ומועדי התשלום, גם הם אינם מובטחים.

83 ראוי לציין בעניין זה את בנק ירושלים אשר נערך לאחרונה עם תוכניות מיוחדות למלכ"רים.

84 הבדיקות נערכו על ידי כותב דוח זה במסגרת חוות דעת שניתנו לעניין זה.

85 על פי הסטנדרטים של הארגון האמריקאי BBB Wise Giving Alliance, נקבעה נוסחא ליתרות:

"10. Avoid accumulating funds that could be used for current program activities. To meet this standard, the charity's unrestricted net assets available for use should not be more than three times the size of the past year's expenses or three times the size of the current year's budget, whichever is higher".

ראה: <http://www.give.org/standards/spring03standards.PDF>, עמ' 2, סעיף 10.

על פי הסטנדרטים שנקבעו על ידי Charity Navigator, ההון החוזר משתנה בהתאם לתחום הפעילות ונע בין 8.9 חודשי פעילות ל-2.2 שנות פעילות. ראה: www.charitynavigator.org.

86 מצב זה קיבל חיזוק בשיחה עם גב' רחל נוימן, מנהלת תחום בכירה, מוסדות ציבור ומלכ"רים, מס הכנסה.

לאחרונה, החליטה הממשלה על מינוי וועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור ועמותות⁸⁷. מינוי הוועדה נעשה לאור דוחות מבקר המדינה. הוועדה החלה עבודתה בחודש יולי 2004, זימנה אישים מהמגזר השלישי, האקדמיה וכיוצא באלה ועושה שימוש בהמלצות וועדת גלנור. הוועדה צפויה להגיש המלצותיה עוד בשנת 2004.

סוגיה חשובה אחרת בה מנסה הממשלה לקבוע כללים היא הוצאות ההנהלה ושכר הבכירים. בשנת 2001 מינה שר הפנים וועדה ציבורית להכנות אמות מידה לשכר בכירים בעמותות⁸⁸. הוועדה, בראשות מר יעקב אפרתי (להלן – וועדת אפרתי), עמדה עד מהרה על הבעייתיות שבקביעת טבלת שכר, לא רק משום המגוון וההיקף הרחב של ארגונים ותחומי פעולה, אלא משום ההיבט החוקי ועצמאות תאגיד לקבוע, בין השאר, את השכר שיינתן לעובדי⁸⁹. על כך יש להוסיף את העובדה שארגונים רבים הצמידו את שכרם לשכר המקובל בסקטור הציבורי, וכידוע – מגוון התופעות הקיימות בסקטור זה אינן ניתנות להכללה בטבלה ברורה. בין כך או כך, הוועדה מיקדה את עבודתה בקביעת רמת הוצאות ההנהלה וכלליות. אם כי דוח הוועדה מעולם לא פורסם, הפרק בעניין הוצאות ההנהלה⁹⁰, שימש את החשב הכללי, רשם העמותות ולאחרונה, אף את מס הכנסה⁹¹. ההנחיות מתייחסות להיקף מרבי של הוצאות הנהלה בשיעור שלא יעלה על 25% (עם אפשרות לתוספת של 1% עד 5% בחמש שנות הפעילות הראשונות)⁹², כאשר בכלל הוצאות המנהליות נכללות הוצאות לגיוס כספים וכן שכרו של המנכ"ל, אף אם תעסוקתו כוללת פעילות ממשית בחלק ניכר מזמנו. אשר להוצאות גיוס כספים, נקבע כי אלה לא יעלו על שיעור מרבי של 25%⁹³. התקרות שנקבעו בכללים אלה, נמוכות מאלה שנקבעו בסטנדרטים בארה"ב. יש לזכור כי סוגי עלויות, במיוחד בגיוס כספים, נמוכים מאשר בישראל⁹⁴. ההנחיות שפורסמו משקפות מדיניות מחמירה החלתם על כלל הארגונים, לא רק על אלה הנתמכים מהתקציב הציבורי, מצביעה על כוונת הממשלה להתערבות גוברת. המונח 'פיקוח' מחליף מדיניות רחבה ועניינית, בא במקום שיתוף פעולה, הטלת אחריות על המגזר וראיית תפקידו של המגזר השלישי כמרכיב חיוני והכרחי בחברה דמוקרטית מודרנית. דומה ודבריו לעיל, של ראש ממשלת בריטניה, מר טוני בלייר, טרם נקלטו במציאות הפוליטית-חברתית הישראלית.

87 החלטות ממשלה מס' 1506 מיום 12.2.2004 והחלטה מס' 1595 מיום 4.3.2004. יושב ראש הוועדה הוא שר האוצר לשעבר מר יורם ארידור וחברים בה עובדי מדינה.

88 כחברי הוועדה התמנו עובדי מדינה, נציגי המשרדים השונים וכן נציגים של עמותות הגג – מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר).
89 מחבר דוח זה הופיע בפני הוועדה, כיו"ר הוועדה הציבורית לסטנדרטים ולאקדמיטציה של מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (להלן – וועדת הסטנדרטים), וטען כי אין סמכות חוקית לממשלה לקבוע שכר עובדים במלכ"ר. סמכותה ואף חובתה של הממשלה לקבוע כי אין היא נכונה להקצות מענקים מהתקציב הציבורי לארגון המשלם שכר העובר תקרה מסוימת. בפני הוועדה הוצג התקן שנקבע בוועדת הסטנדרטים, לפיו קביעת שכר למנכ"ל עמותה, בשיעור שאינו עולה על שכר מנכ"ל ממשלתי, אין נדרש להליך מיוחד. קביעת שכר מעבר לכך נדרשת להליך מיוחד בתוך העמותה, שקיפות והנמקות. אלה יעמדו בפני הממשלה כבואה לבחון את שיקול הדעת במקרה המסוים, בהתאם לעניין, התחום בו פועלת העמותה ומדיניות הממשלה.

90 מגזר ההתנדבות והמלכ"רים שהיה שותף בוועדה, משיג על הכללים שאומצו בפועל.
91 חוזר מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מס' 2533404, ללא תאריך. הופץ בחודש יולי 2004. על פי הוראות חוזר זה, לא יאושר מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה ויפסל מעמדו כמוסד ציבורי אם שיעור הוצאות ההנהלה והכלליות יעלה על 22% לעמותות שמחזורן השנתי אינו עולה על 10 מיליון ₪, ועל 7% לעמותות שמחזורן השנתי מעל 100 מיליון ₪. בין שני קצוות אלה קיימות שלוש מדרגות נוספות.

92 פירוט ההנחיות ראה *בניהול תקין של עמותות*, רשם העמותות, משרד הפנים, 2002, עמ' 21-24.
93 על פי הסטנדרטים של הארגון האמריקאי BBB Wise Giving Alliance, נקבעה נוסחא לפיה שיעור ההוצאה לפעילות לא יפחת מ-35%. ראה: <http://www.give.org/standards/spring03standards.PDF>, עמ' 2, סעיף 8.

94 על פי הסטנדרטים של מרילנד, נקבע כי בחישוב ממוצע של חמש שנים, עלות גיוס הכספים לא תעלה על 33%. ראה: http://www.marylandnonprofits.org/html/standards/04_02.asp
על פי הסטנדרטים של הארגון האמריקאי BBB Wise Giving Alliance, נקבעה נוסחא לפיה שיעור עלות גיוס הכספים לא יעלה על-35%. ראה: <http://www.give.org/standards/spring03standards.PDF>, עמ' 2, סעיף 9.

לדוגמא: גיוס כספים באמצעות טלמרקטינג או חברות מתמחות בגיוס כספים מפרטים. הסיבה לכך היא מיעוט התחרות והעלות הכרוכה ביצירת תשתית לעניין זה. כדוגמא: מספר חברות הטלמרקטינג שפעלו בארה"ב בשנת 2000, נאמד באלפיים. ראה: Ian Ayres & Matthew Funk, "Marketing Privacy", *Yale Journal on Regulation*, 20(1), 2003, p. 77.

הפיקוח על עמותות ורשם העמותות

שאלת הפיקוח על ארגונים ללא-כוונת-רווח מלווה את קיומם, בישראל כבעולם. בארה"ב, כאמור, קיימות שתי זרועות פיקוח: חוקי המדינה בה נרשם הארגון ורשויות המס הפדראליות⁹⁵. בבריטניה מופעלות שתי זרועות דומות: ה-Charity Commission ורשויות המס. בישראל נוצר מנגנון מורכב של פיקוח ובקרה, על ידי גורמי חוץ ופנים.

עיסוק בנושא הפיקוח מעלה מספר שאלות: ראשית, על מי מבקשים להגן באמצעות מנגנון הפיקוח – על חברי הארגון, ידידים ומתנדבים, תורמים, קרנות ומעניקי הקצבות או על הציבור הרחב? שנית, על מה רוצים לפקח – על מסגרת תאגידית-חוקית, נושאים כספיים או על הפעילות המקצועית. שלישית, מי מפקח – המדינה, הציבור או שמא הארגון ומוסדותיו.

מעבר להיבטים החוקיים והכלים שנותן החוק בידי הממשלה, בהתאם לחוקי המדינה, קיימת צפייה כי הארגונים ייטלו על עצמם אחריות, בין כארגונים ובין באמצעות מנהליהם, לא רק בארגונים גדולים, כי אם גם בקטנים שבהם⁹⁶. על תפקוד ההנהלה הציבורית, ראה להלן.

חוק העמותות הישראלי, יוצר מנגנון פיקוח פנימי, באמצעות מוסדות העמותה (אסיפה כללית, וועד וועדת ביקורת). וועדת הביקורת, במתכונתה בחוק העמותות, היא גוף מיוחד שאין דומה לו בחוקי תאגידים אחרים, או חוקי תאגידים ללא-כוונת-רווח. בארה"ב מבקשים רבים לחייב ארגונים ללא-כוונת-רווח לקיים מנגנון זה. ליד מוסדות העמותה פועלים שלושה גורמים נוספים: היועץ המשפטי, רואה חשבון העמותה ומבקר הפנים⁹⁷.

מעבר למנגנון הארגון ונלוויו, מתקיימת בישראל רשת נוספת - חיצונית, העוטפת את פעילות הגוף ולכאורה, יש בה עוצמה מספקת על מנת לקיים פיקוח אפקטיבי. בין אלה נמנה את: זרועות השלטון, לרבות רשם העמותות; רשויות המס, משרדי ממשלה המעניקים מהתקציב הציבורי או קשורים בהסכם והחשב הכללי; זרועות הציבור הרחב, ביניהם – הקהילה, הידידים, התורמים, המתנדבים וכמובן, התקשורת; מקבלי השירות מקרב הציבור והקהילה; ארגונים ציבוריים אחרים לרבות קרנות, הפועלים כארגוני גג, ארגוני תשתית או מתן מענקים. מכלול רחב של מפקחים, ועדיין – אין די. דומה שהבעיה בשיטה, לא במנגנונים.

חוק העמותות קובע קיומו של רשם עמותות⁹⁸ שתפקידו להוציא לפועל את הסמכויות המוקנות לו בחוק. עד לתיקון מס' 3 בחוק העמותות (1996), היו תפקידי הרשם מוגבלים. תיקון מס' 3 הרחיב את סמכויותיו על מנת לאפשר לרשם להגביר את הפיקוח על עמותות, וכפי שנאמר בהצעה לתיקון החוק⁹⁹:

"הכנסת ראתה את המשימה העיקרית של חוק העמותות ביצירת מנגנון של פיקוח ממשלתי על כל הנעשה בעמותות, על מנת שהציבור התורם מכספו הפרטי ומכספים ממשלתיים ידע כי כספים אלו מגיעים לייעודם. ... לאור הניסיון שהצטבר מאז נחקק חוק העמותות, תש"ס-1980, התברר כי דרושים שינויים שונים על מנת להשיג את המטרות בגללן חוקק החוק".

⁹⁵ רשויות המס מפעילות, בדרך כלל, פיקוח אפקטיבי יותר.

⁹⁶ David W. Barrett, "A Call for More Lenient Director Liability Standards for Small, Charitable Nonprofit Organization", *Indiana Law Journal*, 71, 1995/6, pp. 967-1001.

Peggy Sasso, "Searching for Trust in the Not-for-Profit Boardroom: Looking Beyond the Duty of Obedience to Ensure Accountability", *UCLA Law Review*, 50, 2002/3, pp. 1485-1546.

⁹⁷ מבקר פנים אינו מתחייב על פי חוק העמותות, או חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992. עם זאת, ארגונים רבים, במיוחד הגדולים בהם, נעזרים במבקר הפנים ככלי ניהולי רב ערך.

⁹⁸ חוק העמותות, תש"ס-1980, סעיף 63.

⁹⁹ הצ"ח 2.8.1995, 2431.

כוונת הממשלה להגביר את הפיקוח על ארגוני המגזר השלישי, אינו חדש. כבר בהגשת ההצעה הראשונה לחוק העמותות (1954), אמר השר פינחס רוזן, בדבריו במליאת הכנסת¹⁰⁰:

"ליקוייו של החוק הקיים [החוק העמותומאני], רבים ורציניים... הליקויים שבחוק עודדו אנשים רבים לייסד אגודות ציבוריות בקלות ולהסתיר פעולות בלתי-רצויות תחת מסווה החוק"... והצעת החוק מפרטת: 'הפיקוח על העמותות יבוצע על ידי רשם העמותות', כאשר החוק מפרט את סמכויותיו¹⁰¹.

מבקר המדינה שביקר את פעולות הממשלה ורשם העמותות בעניין זה, חזר והתריע על ליקויים, הן במשרד הרשם, במשרדי הממשלה ובחשב הכללי. בדוח שפרסם המבקר על שנת 1996¹⁰², עמד על ליקויים בפיקוח ודרש תיקון הדברים. כתוצאה מדוח זה החליטה הממשלה כי גוף המבקש תמיכה מהמדינה יזדקק ל'אישור ניהול תקין' שיונפק על ידי רשם העמותות¹⁰³.

בביקורת חוזרת שערך המבקר כעבור חמש שנים¹⁰⁴, קבע: "... בפועל, בהתייחס לעמותות נתמכות או הנותנות שירותים למשרדי הממשלה, רשם העמותות וגם החשב הכללי אינם דורשים מהם גילוי נאות..."¹⁰⁵. ובהמשך: 'הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת הרשם לא פרסם כללים אלה [בהתייחס לפיקוח ובקרה מטעם הרשם], אף שהוא מתערב לעיתים בניהול עמותות'. ובהמשך: 'הנה כי כן, בידי הרשם, על פי דין, סמכויות מגוונות להתערבות בניהול עמותות, ונמצא כי הוא אכן מפעיל אותן, וכך יש שיפור מממצאי דוח שנתי 47, עם זאת נמצא, כי הרשם לא פרסם כללים להתערבות'¹⁰⁶.

אי קיומם של כללים ודרכי הפעולה בפועל, הגיעו גם לשערי בית המשפט, אשר קבע¹⁰⁷: 'עקרון היסוד, הינו כי רשם העמותות הינו רשות מנהלית, עליה חל עקרון חוקיות המנהל. כל אשר לא הותר לו בחוק, במפורש או במשתמע, אסור לו...'. 'תפקיד הרשם הוא פיקוח. הרשם הינו הרשות המנהלית שתפקידה לבקר ולאזן... לא למען 'תועלת הרשות' כגון העשרת קופת המדינה, אכיפת כללים של מדיניות שלטונית וכו', אלא לתועלת הציבור ולשמירת זכויות הפרט של חברי העמותות השונות, אשר בלא פיקוח עשויות להיפגע ולהתקפח משמעותית. אין לי אלא לחזור, בנקודה זו, על ההלכה הפסוקה אשר קבעה זה מכבר כי כוח בלא מיצרים ופיקוח מוליך כמעט בהכרח להשחתת מידות ולפגיעה בזכויות הפרט...'

ביקורת מבקר המדינה מחד, ודברי בית המשפט מאידך, דומה ומיצגים את האווירה והמציאות שנוצרה באותה עת. על אף הביקורת, הדיונים, הוועדות וההחלטות שהיו מאז, קשה להשתחרר מהתחושה שטרם חלה התקדמות רבה. דומה שהניסיון לכנס תחת כנפי המדינה את מוטת הפיקוח במלואה ובאופן בלעדי, אינו נותן את המענה הרצוי, כפי שנתפש על ידי הממשלה. השאלה העולה היא האם אכן יכולה הממשלה לקיים פיקוח יעיל על רכבות ארגונים והאם בידה האמצעים לקיומו. מדינות אחרות גילו לפני זמן רב כי אין ביכולת הממשלה לקיים פיקוח

100 ישיבת הכנסת תק"ט, 6.12.1954, דברי הכנסת, 17, עמ' 247.

101 הצעת חוק מס' 219, מיום 5.12.1954.

102 מבקר המדינה, דוח מס' 47, לשנת 1996, עמ' 590-612.

103 ע"פ החלטת הממשלה [מס' 4418 (בק/128) מיום 15.10.1998] על גוף המבקש תמיכה מהמדינה להמציא אישור מרשם העמותות. בסעיף (2) להחלטה נקבע כי: "הרשם יבדוק... [א] אם העמותה עומדת בכל דרישות החוק; [ב] אם נכסי העמותה והכנסותיה משמשים אך ורק את מטרת העמותה".

104 דוח מבקר המדינה מס' 52ב, לשנת 2001, עמ' 795-819.

105 דוח מבקר המדינה מס' 52ב, לשנת 2001, עמ' 813.

106 דוח מבקר המדינה מס' 52ב, לשנת 2001, עמ' 815.

107 מדברי השופטת גב' וורדה אלישיך, פש"ר (תל-אביב-יפו) 2624/99 - רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי. ניתן ביום 15.7.2001.

יעיל על פעילות אזרחית ואף אינן מקדישות את המשאבים הנחוצים לפיקוח על מגזר, שתומתו הישירה לקופת המדינה, מועטה¹⁰⁸.

יתר על כן, קיימת אי בהירות במדיניות הממשלה, באשר לנושאים שיפוקחו - פעילות במסגרת חוק ההתאגדות, היבטי המס או התפעול המקצועי; וכן, הגדרת הגופים שיפוקחו - כל ארגון, אלה הנתמכים מתקציב המדינה, אלה המספקים שירות למדינה במסגרת חוזית או כולם כאחד. בשל רב-גווניותם של פעילויות ארגוני המגזר השלישי ומספרם הרב של הארגונים, התוצאה - אינה מפתיעה.

מבחינתם של הארגונים, המסר מבלבל, אך בעיקר - אין בו כדי לתמרץ שיפור אמיתי בפעילותם. כבר עמדנו לעיל על כך שבהיעדר כללים מנחים, כאשר דרישות מקציבי התקציבים והמענקים אינן ברורות, וכאשר קבלת האמצעים קלה ואינה תובענית באשר ליעדים, לוחות זמנים, הצגת הצלחה וכדומה, מדוע יטרח ארגון לעשות את שאינו נדרש?

בארה"ב עמדו זה מכבר על ההבחנה בין סוגי הארגונים השונים וביקשו לתת מענה לכך בחוק. בחוק של מדינת קליפורניה¹⁰⁹ נעשית הבחנה בין שלושה סוגי ארגונים ללא-כוונת-רווח: *Public Benefit Corporations*; *Religious Corporations*; ו- *Mutual Benefit Corporations*. בחוק של מדינת ניו-יורק¹¹⁰ נעשית הבחנה בין ארבעה סוגי ארגונים ללא-כוונת-רווח: *Charitable Organizations*; *Membership Organizations*; *Nonprofit Organizations Formed for Business or* ו- *Organizations Organized for Business Purpose*; *Nonprofit Organizations Formed for Business or* ו- *Organizations Organized for Business Purpose Nonprofit Organizations Formed for Business or*. הסוגים הראשון והשני, בחוק מדינת ניו-יורק, דומים לעמותה הישראלית, כאשר בראשון מתחייב קיומם של חברים, בעוד השני יכול ויתנהל על ידי הנהלה. השלישי, דומה לגוף המתאגד בחוק העמותות, פועל למקסום רווחיו, אך אינו מחלק מהם לחבריו או מנהליו (גוף שאין לו מעמד של 'מוסד ציבורי' או 'מלכ"ר'). הרביעי הוא סוג מסוים של ארגון, שקם בחוק או פועל בסמכותו לעניין מסוים ומוגדר.

בישראל, חוק העמותות אינו מבחין בין סוגים שונים של ארגונים. אף על פי כן, ניתן לערוך הבחנה לפי מספר מאפיינים: ראשית, ארגונים להם מעמד 'מוסד ציבורי' (במס הכנסה) ו'מלכ"ר' (במע"מ). שנית, ארגונים המחזיקים אישור על הכרה בתרומה להם כהוצאה מוכרת (על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה). שלישית, ארגונים המקבלים תקציב מקופת המדינה ואילו שאינם. רביעית, מבין הגופים המקבלים תקצוב מהקופה הציבורית, יש להבחין בין תמיכות ומענקים לבין התקשרות חוזית לאספקת שירותים, בין ישירות לממשלה או לאוכלוסייה שהממשלה מבקשת ליתן לה שירות מסוים ומממנת אותו דרך תקציבה.

ניסיון לכלול את כלל הארגונים בחוק אחד, בכללים אחדים, בהנחיות וטבלאות האמורות לתת מענה לכלל ארגון ולכל מצב, מן הסתם, אינו משיג את מטרתו. העסקתם והפעלתם של מפקחים ובודקים, אינה בלתי מוגבלת ועל כן, ספק אם תקדם את המטרה עבורה הם פועלים.

¹⁰⁸ בשונה מתאגידים עסקיים המשלמים מס ומהווים פלח חיוני בהכנסות המדינה, מגזר המלכ"רים אינו. משום כך, אין נטייה להשקעת אמצעים מיוחדים, מלבד אלה הנדרשים לאכיפה במקרים של עבירה על החוק, ככל שאמצעי התקציב המוגבל מאפשרים זאת.

¹⁰⁹ California Nonprofit Corporation Law

¹¹⁰ New York Non-for-Profit Corporation Law

פרק ג - ארגוני גג ותשתית של ארגוני המגזר השלישי

ארגוני גג

התפתחותם של ארגוני גג לארגוני מגזר שלישי, הם חלק מתופעת התפתחותו של מגזר זה. התגבשותם, היא פועל יוצא של שתי מגמות: אחת – רצון ליצור מסגרות משותפות, על ידי הארגונים עצמם לצרכיהם פנימה; שנייה – צורך ביצירת מסגרות-על לנוכח השפעות ולחצים של גורמי חוץ.

הרצון ליצור מסגרות על, הנובע מרצון הארגונים, הוא הליך המובן מאליו. כשם שהתארגנות פרטים יוצרת סינרגיה בעצם ההתאגדות, כך התאגדות ארגונים, בינם לבין עצמם והקמת מסגרת משותפת, אמורה ליצור סינרגיה, להעצים את הארגונים החברים בה ויכולתם לפעול. תנאי הכרחי לקיומה של מסגרת על משותפת, הוא קיומו של מכנה משותף מוסכם, לצד יכולת פעולה לקידום האינטרסים המשותפים וליתן לארגונים החברים שירותים נחוצים.

חלקם של ארגוני הגג מבקשים ליטול תפקיד של ארגון יציג, לאו דווקא של החברים המיוצגים בו, כי אם, ייצוג סקטור מסוים או ייצוג החברה האזרחית, בכללה או פלחים ממנה.

היווסדותה של מסגרת גג אפשרית כתוצאה מחוקי המדינה, השפעתם של גורמי חוץ או כתגובה לסביבה. ה- *International Center for Nonprofit Law (ICNL)*, ארגון העוסק בחוקי מלכ"רים, מייעץ לבנק העולמי ולמדינות מתפתחות, מדגיש את חשיבות קיומם של ארגוני גג והצורך לעגן בחוק המדינה את מעמדם של אלה. בעוד התארגנות הנובעת מרצון מתארגנים לקדם אינטרס פרטיקולארי מסוים, היא בבחינת יצירת 'איגוד מקצועי' לחבריו, הרי התארגנות הנובעת מראייה חברתית או אזרחית-ציבורית רחבה, היא מענה לצורך לשמר את האינטרס הסקטוריאלי, שאינו בהכרח זהה לזה של הארגון הבודד.

בין כך או כך, המציאות בארה"ב, היא תוצאה של בניית שכבות של ארגוני גג, לעיתים מקבילים ולעיתים הירארכיים¹¹¹. ככל שמיקומו של ארגון הגג גבוהה יותר בהירארכיה, כך הוא מתרחק מהארגון הבודד ומבקש לתת מענה לסקטור ככלי. ה- *Independent Sector (IS)*, ארגון הגג העליון של ארגוני המלכ"ר לסוגיהם, מאגד בתוכו ארגוני גג ופדרציות של ארגונים-גג מקומיים במדינות (*States*), קרנות וכיוצא באלה. המטרה המרכזית אחת – המגזר השלישי, אבל דרכי ההתארגנות והפעילות – שונים. ארגון גג העוסק בתחום מקצועי מסוים ונותן שירותים לארגונים באזור גיאוגרפי מוגדר, לא יעסוק בדרך כלל בענייני מדיניות מול הממשלה הפדראלית. הנה כי כן, נוצר מארג של ארגונים המשרתים ומיצגים את המסגרות העושות מלאכתן בשטח.

שלוש סוגיות מרכזיות עולות מקיומם של ארגוני גג, במיוחד אלה המבקשים להיות כוללניים ולחבוק תחום פעילות רחב: (1) המתח שבין מתן מענה לחברים לבין ייצוגם כאיגוד מקצועי; (2) האיזון העדין שבין תפקודם כקוואזי-מדינה כלפי הארגונים והמדינה עצמה; (3) יכולת האכיפה על ארגונים המצטרפים וולונטארית לארגון הגג. המתח בין שלוש סוגיות אלה, היה בעבר, קיים בהווה וימשך להתקיים בעתיד. נקודת האיזון תהיה, מן הסתם, בתלות בחוק המדינה, התרבות הסובבת, האינטרסים של הגורמים הנוגעים השונים ועוצמת השותפים במשחק.

¹¹¹ הדברים נאמרו על ידי מר קלינגהופר, נשיא ה- *International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)*, בראיון עמו, ב - 30 במרץ 2004, ושינגטון.

לשאלת מקומם ותפקידם של ארגוני הגג, היבט נוסף. לא אחת עולה התהייה – מדוע צריך כל כך הרבה ארגונים? עמדה זו מוצגת, כמעט ללא יוצא מן הכלל, לא על ידי הארגונים עצמם, כי אם על ידי גורמי המדינה, קרנות ותורמים. בעוד הארגונים גורסים כי מהותה של החברה האזרחית להצמיח פרחים רבים ככל האפשר ולתת למנגנון הטבע – קרי: כוחות השוק – לפעול, הרי אחרים סבורים כי שפעת הארגונים מביאה לתחרות בלתי יעילה ולבזבוז משאבים. כפי שציין מנכ"ל משרד הרווחה, מר דב גולדברגר¹¹²: איך אפשר לפעול כאשר יש 69 ארגונים בתחום מסוים, אין את הזמן לפגוש כל אחד מהם, להתייחס לכל אחד מהם וזה רק בתחום אחד מני רבים שהמשרד עוסק בו. הפתרון – שיתארגנו ביניהם ויבואו אלינו באמצעות נציגות. הרי לנו – דוגמא למדיניות המכוונת את הארגונים להתארגנות משותפת, להקמת ארגון-גג.

גישה אחרת, מבחינתה של המדינה, נמצאת בתחום רצונה של המדינה, או ליתר דיוק של הממשלה, להשיג לגיטימציה למדיניותה ולפעולותיה. גישה זו, תבקש ליצור מרכזי משנה בתחומים שונים, דרכם ייווצר מנגנון, אמצעי דו-סטרי להעברת מסרי המדינה ולקבלת לגיטימציה. בדרך זו פועלת הממשלה הבריטית, אשר הגדירה מדיניות לרתימת המגזר השלישי למילוי צרכי החברה והמשק שאין הממשלה מעוניינת או יכולה לבצעם בכוחות עצמה¹¹³. מדיניות זאת ננקטה בישראל (עוד בתקופת טרום המדינה), אם כי תועלה, בדרך כלל, באמצעות המערכת הפוליטית, תוך יצירת ערוצים ומוסדות הקשורים, במישרין או בעקיפין, למנגנונים הקשורים אליה.

אף כי ארגוני גג במגזר השלישי מבקשים לייצג את הסקטור או תת-תחום בו הם פועלים, מתברר כי שיעור החברות בהם נמוך. נתונים שהתפרסמו ומחקרים שונים מצאו כי שיעור החברים בארגון גג אינו עולה בדרך כלל על אחוז קטן מהארגונים הפועלים בתחום. הניסיון בעולם מלמד כי ארגוני גג מקיפים 5%-7% בלבד מכלל הארגונים¹¹⁴. עובדה זאת מוסברת משני טעמים: אחד – תופעת 'הנוסע החופשי' (*Free Rider*), נפוצה מאד במגזר השלישי. ארגונים שמחים ליהנות מפעילותו של ארגון גג, אך אינם ששים לשלם את דמי החבר או לשאת בהוצאות הכרוכות בהשגת הישגים סקטוריאליים¹¹⁵. שני – הארגונים המצטרפים יהיו בדרך כלל הגדולים או אלה המבקשים ליטול חלק פעיל בעשייה הציבורית של הסקטור. אלה ואלה – הגדולים והמבקשים לפעול ציבורית – אינם בדרך כלל החלק הארי בסקטור. שונה, כמובן, התמונה כאשר ארגון הגג מקנה לחבריו מעמד סטאטוטורי מסוים, כמו לשכה מקצועית המקנה רישיון עיסוק, ארגון המקנה אקרדיטציה וכדומה¹¹⁶.

מספרם המצומצם של חברים בארגון גג, גורר עמו גם את סוגיית המימון. בהיעדר מספר רב של חברים וכיון שדמי החבר אינם גבוהים, ארגוני גג נזקקים למקורות הכנסה נוספים. אלה באים ממכירת שירותים מגוונים לחבריהם ולאחרים, מתרומות ובעיקר – מקרנות. גיוס כספים לארגון הגג יוצר לעיתים גם תחרות עם ארגוני המגזר, לרבות החברים בארגון הגג, דבר המקשה על גיוס המשאבים. קושי זה נובע מהמדיניות הקיימת בדרך כלל בארגוני גג, שלא להתחרות בארגוני המגזר, לא בפעולותיהם ולא במקורות המימון שלהם. יש לזכור כי קרנות ומעניקי מענקים, מבקשים בדרך כלל פרויקטים ואינם נוטים להקציב משאבים לתשתיות. לפיכך, פניית ארגון גג לקרן הנכונה לתרום לתשתית, מציבה תחרות ישירה לפעולות גיוס הכספים של ארגוני המגזר עצמם.

¹¹² הדברים נאמרו בשני ראיונות עמו, ביום 10 במאי 2004 וביום 24 ביוני 2004.

¹¹³ ראה: *Private Action, Public Benefit*

¹¹⁴ בארגון הגג של מדינת מרילנד, בארה"ב, הנחשב לארגון טוב, חברים כ-1,400 ארגונים מתוך כ-19,000 ארגונים הרשומים לפי סעיף (c) 501. קיימים עוד כ-3,500 הרשומים לפי סעיפי משנה אחרים של סעיף 501. כלומר, מספר החברים, בחישוב לפי הנתון הנמוך או הגבוה, נע בין 7.4% ל-6.2%. בראיון עם מנכ"ל הארגון, מר פיטר ברנס, העיד על ארגונים כמשקף את הקיים, מבחינת חברות, בארגוני הגג הטובים והחזקים.

¹¹⁵ מסיבה זאת נוטים ארגוני גג לקבוע דמי חבר לא גבוהים או ליצור מדרג, כך שהארגונים הקטנים ישלמו מעט ואילו הגדולים את הסכום המרבי.

¹¹⁶ לדוגמא: שיעור השתתפותם של מוסדות להשכלה גבוהה בארה"ב בארגון גג אזורי המקנה אקרדיטציה אקדמית, גבוהה מאד, אם כי, לא 100%, קיימים מוסדות המוכנים לוותר על האקרדיטציה ולהציע לימודים אקדמיים, בלעדיה.

ארגוני תשתית

ארגוני גג מבקשים לייצג נושא, אינטרס מסוים, בין באופן כללי או של החברים בו. ארגון תשתית הוא ארגון המוקם במטרה לסייע לארגונים אחרים, ליתן להם שירותי תשתית - ליווי והדרכה, כלים וכיוצא באלה, אשר ישפרו את התנהלותם ותפקודם, ויחזקו את יכולתם להגיע למטרותיהם.

ארגוני תשתית משרתים מגוון ארגונים. יש המגבילים עצמם לפלח מסוים, אחרים - אינם. שני כיווני פעולה ניתן לזהות בארגוני תשתית: סיוע בבניית תשתיות וסיוע לארגונים קטנים. קרנות ומענקי מענקים נמנעים, בדרך כלל, מלסייע לארגונים לביסוס תשתיות. אלה מבקשים לראות את תמיכתם בפעילות מסוימת, בפרויקט קונקרטי, אשר ניתן לראות את הישגיו. תשתיות אינן אטרקטיביות. הן נתפשות כמוכנות מאליהן ותורמים מצפים מהארגון להביא יכולות אלה, בבואו לבקש תמיכה ובהמשך, לבצע את הפעילות.

יכולתם של ארגונים לגייס אמצעים לבניית תשתיות, מוגבלת. בדרך כלל יעשו ארגונים שימוש בעודפים, ככל שאלה קיימים, או יעשו שימוש ביתרות מזומנים (הנובעות מזכויות עובדים, אשראי ספקים וכיוצא באלה), על מנת להשקיע בביסוס תשתיות, בתקווה לשיפור עתידי. תוצאה של פעולה זאת, עד לשיפור המיוחל, ביטוי בערעור האיתנות הפיננסית של הארגון. לפיכך, ארגונים מהססים טרם קבלת החלטה לנושא ובמקרים רבים, נמנעים מביצוע ההשקעה. ארגונים לשינוי חברתי או אלה שאינם מספקים שירותים ויכולים לצבור עודפים, מוצאים עצמם במצב קשה יותר, במיוחד אם פעילותם מכוונת כלפי מקבלי ההחלטות ברמה הפוליטית.

סוג שני של ארגונים הנזקקים לסיוע תשתיתי, הם גופים קטנים או חדשים. אלה מקור ליוזמות חדשות, לרעיונות רעננים ולגמישות רבה, הרבה מעבר לקיימים בארגונים גדולים ומבוססים. ההימנעות מסיוע לארגונים אלה, נובעת לא אחת משום המשאבים הנדרשים ממעניק המענק, המבקש ללוות ארגון בו הוא תומך. גופים תומכים, נמנעים בדרך כלל מנטילת אחריות למימון מלא של גוף כלשהו. הם מגבילים תמיכתם ומכוונים אותה ליעד מוגדר. הנה כי כן – מעגל קסמים. התמיכה בארגון קטן או חדש, תהיה מן הסתם קטנה. ההשקעה בתמיכה קטנה, מבחינתו של הגורם התורם, אינה בהכרח פחותה מזו המושקעת בתמיכה גדולה או בארגון מבוסס. לעיתים, ההפך הוא הנכון. התוצאה – מנקודת ראייתו של המממן, יחס יעילות נמוך בבחינת התמיכה הניתנת מול ההשקעה.

ארגוני התשתית הם ארגונים מקצועיים, המבקשים לעסוק בתחומם ולהתרחק, כלל שניתן, מפעילות ציבורית-פוליטית או ייצוג עניין מסוים. פעילותם מתבטאת בייעוץ, סיוע ועזרה לארגונים חדשים או ותיקים. בדרך כלל, נמצא התמחות בתחום, באוכלוסייה או בסוג שירות מסוים. עלות הפעלת השירות עולה במקרים רבים על התשלום אותו נדרש לשלם הארגון המקבל אותו. מסיבה זו, רובם של ארגוני התשתית נתמכים על ידי קרנות או תקציב ממשלתי העומד לצורך בניית תשתית בארגוני מלכ"ר.

יש וארגוני גג מקיימים פעילות אותה ניתן לסווג כתשתית. כלומר, ארגונים אלה מתפקדים כלפי משימה כפולה: ייצוג ותשתית. ארגוני גג רואים בעין יפה שילוב זה, שכן הוא מחזק את הקשר בינם לבין חברי הארגון ונותן ערך מוסף לדמי החבר, במיוחד כאשר מחיר השירות הניתן לחבר, נמוך מזה המשולם על ידי מי שאינו. קיומן של פעילויות תשתית, בין במישרין או בגופים קשורים לארגון הגג, נתפש כחיזוק.

ממשלת בריטניה, במסגרת מדיניותה הכללית לתמיכה במגזר שלישי, החליטה להקדיש תקציבים לא מבוטלים ל- *Active Community Unit (ACU)* שבמשרד הפנים (*Home Office*), בין השאר לחיזוק התשתיות והיכולות של המגזר וארגוניו¹¹⁷. ממשלות נוספות, כקנדה, אירלנד, אוסטרליה ואחרות, מפנות אף הן אמצעים על מנת לחזק את

The Role of the Voluntary Sector in Service Delivery, London: HM Treasury, 2002, Ch. # 4.

¹¹⁷ ראה:

המגזר השלישי ותשתיותיו. למעורבות זאת פנים לכאן ולכאן. יש הגורסים כי תפקידה של ממשלה לעשות כן, אחרים מבקשים להרחיק את המגזר השלישי ממנה ולשמר את עצמאות המגזר. בין כך או כך, הצורך בחיזוק התשתיות מובן ומוכר ומהווה את אחד המשימות החשובות בחיזוק ושיפור יכולת הארגונים לבצע את המטלות שנטלו על עצמם.

ארגוני גג בישראל

בישראל קיים למעשה ארגון גג אחד – 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים' (ע"ר), שהוקם (1986), ביוזמת ג'וינט-ישראל, אשר ממשיך ומלווה את הארגון מאז היווסדו¹¹⁸. במציאות הישראלית, הפכה המסגרת לארגון היציג דה-פקטו, של המגזר והוא מוזמן לפורומים שונים ככזה. קיימים גם ארגונים נוספים, העוסקים בתחומים ספציפיים ואינם מבקשים לראות עצמם כארגון גג כולל לכל המגזר כולו; כמו גם ארגונים (קרנות), הפועלים עם קבוצות ארגונים ומהווים עבורם כתובת לסיוע ולתמיכה.

המועצה הלאומית להתנדבות (ע"ר), היא גוף נוסף המבקש להתייחס לסקטור כולו, אם כי, בהיבטי ההתנדבות. קיימת הסכמה רבת שנים קיימת בין עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים לבין המועצה הלאומית להתנדבות, לפיה המועצה עוסקת בעידוד ההתנדבות וקשר עם משרדי הממשלה בעניינים אלה, שעה שעמותת המגזר עוסקת בארגונים, ייצוגם כלפי הציבור והממשלה ונושאים חברתיים¹¹⁹.

בשנים האחרונות אנו עדים בארץ לפתיחות מה כלפי נציגי הארגונים ללא-כוונת-רווח, נציגיהם מוזמנים לשיבות הכנסת, שותפים להיוועצויות עם גורמי ממשלה וכיוצא בזה.

ארגון הגג עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר).

כאמור, הארגון הוקם בשנת 1986 כשמטרתו להוות מסגרת ייצוג וארגון גג לארגוני המגזר השלישי. את י"ג המטרות, המנויות בתקנון הארגון, ניתן לתמצת בארבע: ייצוג המגזר השלישי כסקטור; עידוד פעילות וולונטרית בישראל; מסגרת לחברים; קיומן של פעולות הדרכה, השתלמויות וכדומה¹²⁰. ניסוח נרחב של המטרות יוצר בהכרח את המתח בין ייצוג המגזר כסקטור לבין ייצוג הארגונים החברים.

על פי תקנון הארגון: 'שני שלישי לפחות מהרכב הוועד המנהל יהיו נציגי ארגונים וולונטריים ומלכ"רים אשר הינם יושבי ראש ו/או מנכ"לים של הארגונים החברים'¹²¹. כלומר, על אף מטרותיו המדגישות את ייצוג המגזר, יוצר מבנה זהות ברורה של ייצוג החברים, ולא ייצוג המגזר¹²². במילים אחרות, מהות ייצוג הארגון נובעת מתפישת הארגונים החברים בו ולא דווקא בראייה רחבה של מקומו וחלקו של המגזר השלישי במרקם החברה הישראלית. לעניין משמעות הרכב זה נתייחס בהמשך.

http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_ccr/spend_ccr_voluntary/ccr_voluntary_report.cfm [Last visited, July 2004].

118 ראה: <http://www.migzar3.org.il>.

119 לפני כשנתיים נעשה ניסיון לבחון השתלבות ארגונית של המועצה בעמותת המגזר, הדבר לא נסתייע מחוסר יכולת להגיע לפתרון שיבטיח את עצמאותה של המועצה, על פי דרכה.

120 במסמך שהוגש על ידי העמותה לצוות הבחינה (ביום 20.6.2004), קיימת התייחסות לשלושה תפקידים: (1) In-sector; (2) Building partnerships; (3) Representation.

121 סעיף 10 (ב) בתקנון עמותת 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים' (ע"ר).

122 בפועל, מתוך 25 חברי וועד, 17 נציגי ארגונים, נושאי משרה בהם, מהם: 15 מנכ"לים/סמנכ"לים ו-2 יו"ר. 8 הם נציגי ציבור, מהם 2 נציגי ארגונים תומכים (ג'וינט-ישראל והסוכנות היהודית); 3 אנשי אקדמיה ו-3 בעלי זיקה מקצועית או מתחום המלכ"רים בעבר.

קיימות שלוש אוכלוסיות חברים בארגון: חברים - ארגונים ארציים (חברים מלאים); עמיתים - ארגונים שאינם ארציים (בעלי זכויות דומות לאלה של החברים, למעט העדר זכות לבחור ולהיבחר למוסדות העמותה); פרט או תאגיד אשר הוחלט לקבלם כהערכה לפעולתם ותרומתם למגזר (בקטגוריה זו נכללים נציגי הציבור בוועד). סה"כ חברים בארגון, בקטגוריה של חברות מלאה כ-375 ארגונים¹²³ ועוד 315 במעמד עמיתים¹²⁴. בהערכה נאמר כי החברים במגזר (כולל עמיתים), מהווים כ-7% מכלל הארגונים הרלוונטיים. נציין כי רוב הארגונים הארציים בישראל חברים בארגון הגג¹²⁵ וכן שחלקם של הארגונים, במיוחד הדתיים בהם, אינם מעוניינים להצטרף לארגון הגג¹²⁶. כמו כן, חלקם של ארגונים הארציים מקיים סניפים ואלה יכול שיהיו עמותות עצמאיות¹²⁷. כלומר, בנוסף למספר הפורמאלי של חברים ועמיתים, ניתן לראות מאות ארגונים נוספים כחברים בארגון הגג. דמי החבר שונים בין חבר לעמית¹²⁸. דמי החבר לחבר נעים בהתאם למחזור הפעילות הכספי, החל מ-450 ש"ח לשנה ועד למעלה מ-2,000 ש"ח לשנה בעמותות גדולות. דמי החבר לעמית הם 450 ש"ח לשנה, ללא תלות במחזור הכספי.

מימון פעולותיו של הארגון מכספי קרנות, דמי חבר והכנסות עצמיות. תקציב שנת 2004 מבוסס על הכנסות של 405 אלף דולר, מהם 49% מקרונות (200 אלף דולר) ו-51% הכנסות עצמיות, מהן 17% מדמי חבר (70 אלף דולר) ו-33% הכנסות מפעילות (135 אלף דולר)¹²⁹. כמדוינות, מאז הוקם ארגון הגג, אין הוא פונה לממשלה לקבלת סיוע כספי. מדיניות זו נקבעה על מנת להבטיח אי-תלות בממשלה, אף לא בעקיפין או למראית עין.

ציינו לעיל את סוגיית הייצוג הנובעת ממבנה והרכב הנהלת עמותת המגזר. סוגיה זו הופכת מורכבת יותר, שעה שהארגונים הארציים (החברים המלאים שנציגייהם מהווים רוב בהנהלה), שמרביתם נתמכים מתקציב המדינה, עשויים למצוא עצמם בניגוד עניינים בין ייצוג המגזר כמגזר לבין קשריהם עם הממשלה. הממשלה נרתעת, בדרך כלל, מארגונים הנתמכים על ידה ומאידך פונים נגדה במאבק ציבורי או משפטי¹³⁰. סוגיה זו מקבלת היבט נוסף כאשר בראש ההנהלה ניצב נציג של ארגון הנתמך על ידי הממשלה או נמצא עמו בקשרים חוזיים לאספקת שירותים. כמעט לאורך כל שנותיו של הארגון כך היו פני הדברים ומן הסתם, היה בכך כדי לבלום את הנהלת הארגון והעומד בראשה, מלצאת כנגד הממשלה.

בנוסף לפעולות הייצוג והסיוע לחברים, מקיימת עמותת המגזר שורה של פעילויות בהם כינוסים, ימי עיון והשתלמויות, הוצאה לאור של פרסומים מקצועיים, פרויקט הסטנדרטים והאקדמיטציה, פעילויות כלכליות (תווי קנייה, רכישות מרוכזות וכדומה), ואחרות.

¹²³ להלן קיצור הכללים לקבלת מעמד 'חבר' – המעמד ניתן לארגון העונה על אחד הכללים להלן: (1) ארגון הפועל בכל רחבי הארץ; (2) ארגון שמטרותיו הן בעלות השפעה ישירה על הציבור בכל רחבי המדינה; (3) ארגון שתקציבו התפעולי עולה על 10 מיליון ש"ח בשנה, או שפועלים במסגרתו לפחות 1,000 מתנדבים, ומטרותיו בעלות השפעה על הציבור הרחב; (4) מוסדות מיוחדים – מוסד להשכלה גבוהה, מוזיאון, אגודת ידידים של חבר ובית חולים ציבורי.

¹²⁴ מספר החברים והעמיתים בארגון גדל מאז שנת 2000 באופן משמעותי. בשנת 2000 היו 316 חברים, 2001 - 365, 2002 - 468, 2003 - 588 ונכון ליולי 2004 – 689 חברים ועמיתים. גידול של 118% במספר החברים בשנים אלה. הגידול במספר החברים הוא תוצאה של שינוי מדיניות קבלת חברים חדשים וקביעת מעמד חדש – 'עמית'.

¹²⁵ להערכת עמותת המגזר, כ-90% מכלל הארגונים הארציים חברים בארגון הגג.

¹²⁶ אף על פי כן, ארגונים דתיים רבים מעוניינים בקבלת שירותי המגזר. כך לדוגמא, מאות עמותות דתיות נעזרו בחומרים שהוכנו על ידי וועדת הסטנדרטים לצורך בדיקה עצמית. חומר שהתקבל מעמותת הגג, שוכפל וצולם על ידי ארגונים דתיים והופץ בין חבריהם.

¹²⁷ בין הארגונים הארציים נמצאות עמותות כויצ"ו, עם למעלה ממאה סניפים ברחבי הארץ; המתנ"סים להם כמאתיים סניפים; אש"ל וסניפיו המפורזים ברשויות המקומיות ואחרים.

¹²⁸ למצטרפים חדשים דמי החברות בשנה הראשונה – לחבר או עמית – הם 250 ש"ח.

¹²⁹ התקציב לשנת 2003 התבסס על הכנסות בשיעור של 54% (280 אלף דולר) ו-46% (237 אלף דולר) הכנסות עצמיות.

¹³⁰ דברים אלה נאמרו במפורש על ידי נציגי ממשלה עמם נפגשנו, אשר הלינו על ארגונים נתמכים על ידי הממשלה ועוסקים בו-זמנית בפעילות ציבורית ומשפטית נגדה.

ההערות המושמעות כלפי ארגון הגג מכוונות סביב שני נושאים מרכזיים: אחד - חוסר התמקדות במסרים כלפי הציבור והממשלה; שני - עיסוק בפעילות שניתן לבצעה על ידי אחרים (במיוחד בנושאי השתלמויות, ימי עיון וכיצא באלה).

ההתייחסות הראשונה נובעת מהמתח בין שני תפקידי הארגון כמיצג את ארגונו לבין ייצוג המגזר השלישי והחברה האזרחית. מתח זה מקבל מימד נוסף כאשר לארגונים הנתמכים בידי התקציב הציבורי אין עניין לצאת כנגד המדיניות הממשלתית וכן, מהקושי להגיע להסכמה בעניינים עקרוניים לגבי עמדה אחידה של הסקטור.

ההתייחסות השנייה מורכבת אף היא. את הפעולות בהם יכולים לעסוק אחרים, יש לפרק לשני מרכיבי משנה: מרכיב אחד – אותן פעילויות הנעשות משום ההכנסה שבצידה. ככל שמצוקות התקציב קשות, כן מפנה הארגון אמצעים לפעולות המגדילות את הכנסותיו. מחד, בנסיבות הקיימות פעילות זאת נדרשת; מאידך – ככל שמושקעים מאמצים בפעילות זו, כן קטנה האפשרות להירתם לפעילות ציבורית, לפיתוח ולייצוג המגזר, ומכאן – פיתוח מקורות מימון חדשים. דומה שעל סוגיה זו להידון בהנהלת הארגון, מנקודת מוצא של יעדי הארגון, המדיניות והאמצעים שלרשותו.

מרכיב שני – מתייחס לשאלה העוסקת בייזום פעילות חדשה ומידת מעורבותו של הארגון לאחר שיוזמה חדשה התבססה ויכול שתהיה מופעלת שלא דרך הארגון עצמו. בסיכומו של דבר, אם אין כוונה להגדיל את הארגון ולהפכו לגוף בירוקראטי גדול, מתחייבת מדיניות ברורה של העברת הפעילות לגוף אחר – בין אם גוף-בת או גוף חיצוני ומנותק מארגון הגג¹³¹.

מעבר לאמור, קיומן של פעילויות ישירות על ידי ארגון הגג עבור החברים או הציבור בכללותו, יש בהן כדי ליצור מגע בלתי אמצעי וקשר ישיר אל הארגונים החברים ובינם לבין עצמם. כמו-גם, קשר עם אוכלוסיות ארגונים שטרם הצטרפו לארגון הגג במגמה שיכירו את פעילותיו, ייהנו משירותיו ויצטרפו כחברים.

הניסיון של השנים האחרונות מבטא רצון של עמותות לקבל שירותים מארגון הגג, בין אלה סיוע בהתמודדות עם נושאים משותפים, לקחת חלק בכינוסים, ימי עיון וכדומה. עדות לביקוש פעילות מסוג זה נוכל לראות בעובדה שכינוסים, ימי-עיון והשתלמויות הנערכים על ידי ארגון הגג זוכים להשתתפות נרחבת. השתתפות זאת, מעידה לדעתנו, על רצון לקבל מידע והדרכה בנושאים השונים. נושאי ימי העיון - הנהלות ציבוריות, ביקורת, אחריות ונושאי משרה, גיוס כספים וכדומה, יש בהם כדי להצביע על הנושאים ה'חמים' המעוררים עניין בעמותות.

המועצה הלאומית להתנדבות (ע"ר).

המועצה הלאומית להתנדבות (ע"ר), היא גוף נוסף המבקש להתייחס לסקטור כולו, אם כי, בהיבטי ההתנדבות. המועצה הוקמה בשנת 1972 ביוזמת משרד ראש הממשלה, ואף נתמכה על ידו לאורך השנים. במשך הזמן זכתה ליוקרה ולמעמד ציבורי¹³², ואף כי לא פעלה כארגון גג של ארגוני התנדבות, הייתה עבורם מסגרת שנהנו להיעזר ביוקרתה. לפני כשלוש שנים ביקש משרד ראש הממשלה להתנתק מקשר זה, והמועצה עמדה על סף פירוק. במאמץ של חברים, הוחלפה הנהלה, עודכן התקנון וכיום מתנהלים דיונים באשר למדיניות האסטרטגית שעל הארגון לנקוט.

במהלך הבדיקה הועלתה שאלת השילוב בין המועצה הלאומית להתנדבות לבין עמותת הגג 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים'. התומכים ברעיון, סבורים כי שילוב בין שני הארגונים ימקד את הטיפול בנושאי המגזר השלישי

¹³¹ לאחרונה קבלה עמותת המגזר החלטה כי תוכנית האקדמיטציה תועבר לחברת-בת (מלכ"רית), שתוקם בשותפות עם ג'וינט-ישראל.

¹³² המועצה עומדת מאחורי 'אות הנשיא למתנדב' וכן שותפה לכל פרסי ואותות ההתנדבות הניתנים על ידי משרדי הממשלה.

וההתנדבות בישראל. השוללים, גורסים כי עדיף קיומם של שני ארגונים, בבחינת כל המרבה הרי זה משובח, מה גם, שהתשתיות המנהלתיות של המועצה הן מזעריות.

ארגוני תשתית בישראל

בישראל קיים ארגון תשתית משמעותי אחד – שתי"ל¹³³. גוף זה, הפועל כזרוע של 'הקרן החדשה לישראל', הגדיר עצמו כ'ארגון לשירותי תמיכה וייעוץ לארגונים לשינוי חברתי'. רוצה לומר, הגביל את פעילותו לפלח מסוים מתוך כלל ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי. הארגון, הממומן על ידי הקרן החדשה ותרומות אחרות, נותן שירותיו לכמאתיים עמותות, פיתח מערך כלים וחומרים, לרבות פרסומים מקצועיים ברמה גבוהה, המאפשרים לו ללוות ארגונים, לסייע בבניית תשתיות ולהגיש כל תמיכה נחוצה על מנת לאפשר להם לשפר ולבסס את תפקודם והתנהלותם. הצבתו של שתי"ל בעמדה זאת, באה על רקע ההכרה כי קרנות ומעניקי מענקים נמנעים, בדרך כלל, מלסייע לארגונים קטנים או לביסוס תשתיות ורצון לסייע דווקא לארגונים שאינם ספקי שירות או ניזונים מהתקציב הציבורי.

לאחרונה, החל שתי"ל להרחיב במעט את שירותיו, אם כי, יכולתו, במתכונתו הקיימת, אינה מאפשרת לו התרחבות משמעותית. למרות שלשתי"ל יכולת טובה מוכחת, ספק אם הארגון נכון להרחיב שירותיו לכלל המגזר השלישי. עם זאת, הארגון נכון לשיתוף פעולה עם גורמים אחרים העוסקים בנושא התשתית. לעניין זה ראוי לציין את 'בית הספר להנהלות ציבוריות', שהוקם במרכז לחינוך ע"ש חיים ציפורי בירושלים, בשיתוף מספר גורמים, ביניהם – שתי"ל¹³⁴.

המודל שנבנה על ידי שתי"ל, בייעוץ וליווי, הוכיח הצלחתו. ראוי שמודל זה ישמש דוגמא להקמת שירותים דומים, לארגונים שתי"ל אינו פונה אליהם.

קיימים ארגונים נוספים העוסקים בסיוע תשתית. המרכז הישראלי לעזרה עצמית (ע"ר)¹³⁵, פועל לקידום עזרה עצמית בקרב אזרחים הסובלים מבעיה משותפת. הפעילות כוללת מסגרת תמיכה וסיוע, ייעוץ וליווי מקצועי. בנוסף, רואה עצמו הארגון כחממה להתארגנויות בתחילת דרכן, עד גיבושן כגוף עצמאי. ארגון זה, כמו אחרים הדומים לו, עוסקים בקטע חלקי ומצומצם של הסקטור והשפעתם, בהתאם לכך.

133 ראה : <http://www.shatil.org.il/>

134 השותפים האחרים הם : ארגון הגג - מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר) ; ג'וינט ישראל ; משרד הרווחה וחברת התמנ"סים.

135 ראה : <http://www.selfhelp.org.il/>

פרק ד - ארגוני המגזר השלישי בישראל

לצד בחינת המגזר השלישי בישראל כסקטור והסביבה בה הוא פועל, בחנו, במסגרת עבודה זאת, את הארגונים עצמם, צרכיהם, הנושאים השונים המשפיעים על סדר יומם והתנהלותם, מנקודת מבטם, וכן את נקודת מבטם של גורמי ממשלה וקרנות כלפי ארגוני המגזר השלישי.

לפני שנעבור לסקור את הנושאים שעלו על ידי הארגונים הישראליים, נציג נושאים מאפיינים שעלו על ידי ארגונים ללא-כוונת-רווח בחר"ל, או ארגוני גג מייצגים.

ארגון הגג של ארגונים ללא-כוונת-רווח במדינת מרילנד (MANO), ערך מחקר לגבי הסטנדרטים הנדרשים בארגונים. מתוך כך שרטט את הנושאים הנראים כבעלי עדיפות בארגונים. להלן תשעת הנושאים שמופ¹³⁶:

- | | |
|---|---|
| 1. Conflict of Interest Policy/Statements – 61% | 6. Gift Acceptance Policy – 43% |
| 2. Program Evaluation – 55% | 7. Board Development – 39% |
| 3. Advocacy Policy – 51% | 8. Employee Orientation – 39% |
| 4. Confidential Means to Report Impropriety – 47% | 9. Internal Review of Legal Regulatory Requirements – 36% |
| 5. Financial Policies – 46% | |

הצגת נתונים אלה בפני ארגונים אמריקאים, הביאה, כמעט ללא יוצא מן הכלל, לציון שלושה נושאים עיקריים, לאו דווקא במדרג שעלה במחקר במרילנד. שלושת הנושאים שהודגשו כעיקריים הם: פיתוח עבודת ההנהלה, הערכת תוכניות ומדיניות פיננסית. שלושת אלה מבטאים את ליבה של פעילות הארגון – הנהלה הפועלת כנדרש, יכולת להעריך את הנעשה ולכלכל נכונה את משאבי הארגון. הנושאים העוסקים במניעת תופעות שליליות (ניגוד עניינים, דיווח ראוי ובקרה), נמצאים במדרג שני, כאשר חשיבותם כלפי הארגון פנימה ובהנחה שהנהלה ראויה טיפל ממילא גם באלה. מדיניות קבלת תרומות (מס' 6), לובשת בשנים האחרונות משמעות מיוחדת לנוכח הדילמה הנוצרת בארגונים ההולכים אחרי הכסף, מאבדים עצמאותם או סוטים מחזונם. נראה שנושא זה תופס מקום גבוה יותר בסדר יומם של ארגונים, לעומת העבר.

חמשה נושאים עיקריים עולים מעיון בחומרים מבריטניה: *Volunteer*; *Fundraising*; *Trusteeship*; *Target Setting*; *Trusteeship*; *Management*; ו- *Performance Evaluation*. אלה, אינם בהכרח בסדר לעיל, המשתנה בין ארגונים או גופים המבקשים להציגם.

במסמך שפרסמה המועצה הלאומית לארגוני התנדבות בבריטניה National Association Councils for Voluntary Services (NCVS)¹³⁷, בפרק המציג נושאים בהם הדיון מבקש להתמקד, הוצגו הנושאים להלן: (1) Independence (2); Representation, leadership and legitimacy (3); Lack of clarity: the need for a clear and coherent structure? (4); Gaps and overlaps: the pros and cons of collaboration (5); Critical mass (6); Varying quality (7); Diversity (8); Opportunities for non-umbrella organisations to play infrastructure/supporting roles (9); Funding.

¹³⁶ הנתונים נמסרו על ידי מר ברנס, בפגישה במשרדי הארגון, בולטימור, ארה"ב, ביום 31.3.2004.

¹³⁷ *Voluntary Sector Infrastructure: A Discussion Paper*, London: The National Council for Voluntary Organisations, 2003, §6, pp. 18-28..

מסקנת מסמך זה כי יש לחזק את עצמאות המגזר, לאפשר לארגוני הגג שלו לו לייצג את הארגונים ולחזק את תשתיותיהם. על מנת להצליח, דרוש שיתוף פעולה, אחריות ודגש על איכות. בעקבות הבחינה שנעשתה על ידי משרד האוצר הבריטי¹³⁸, הפעילה המועצה הלאומית (NCVS), בשנת 2004, תוכנית לחיזוק תשתיות המגזר השלישי בבריטניה - ChangeUp¹³⁹. התוכנית, המיועדת להתבצע מיוני 2004 ועד מרץ 2006, בתקציב של כ-72 מיליון ל"ש¹⁴⁰, כוללת 6 נקודות:

- (1) Performance improvement, including the use of quality standards.
- (2) Workforce development, linked to the recently published skills strategy for the voluntary and community sector (VCS).
- (3) Information and communication technology (ICT).
- (4) Governance, including increasing the number and diversify of skilled trustees.
- (5) Recruiting and developing volunteers.
- (6) Financing voluntary community Organisation (VCO) activity, including improved access for VCS's to statutory sector procurement processes, and developing income generation skills.

כפי שנראה, אין שונות מהותית בין ארגונים בריטיים לאמריקאים בשאלת הנושאים המעסיקים אותם, ההבדל, ככל שקיים, נמצא במדרג העדיפות. עיון בפרסומים של מדינות כקנדה, אוסטרליה ואחרות, מביא תמונה דומה באשר לאותם נושאים המעסיקים את הארגונים ללא-כוונת-רווח ברחבי העולם.

מנקודת מבטם של קרנות וארגוני גג, בולט הרצון לראות את הגופים מגלים אחריות בפעילותם, מתנהלים על ידי הנהלה מקצועית היודעת לנווט את הארגון ולהפעילו באופן תקין ומונעת, חלילה, תופעות שליליות, ניגוד עניינים וכיוצא באלה. מייצגי הארגונים והסקטור, כמו גם הקרנות והגופים המממנים, מצפים מארגונים להציג הישגים ועמידה ביעדים, לבסס מעמדם בקהילה ולשאת בכבוד את שמם כמסגרת הפועלות למען הציבור. לשיטתם של ארגוני הגג המייצגים, התנהלות שכזאת, תסייע להם בקיום האינטרסים של הסקטור וארגוניו, תוך שמירת עצמאותם והרחקת הממשל על זרועותיו. מבחינת הקרנות ומעניקי המענקים, תוצאות אלה אינן רק הוכחה לנכונות פעולתן, כי אם, חיזוק הארגון ויצירת אפשרות נוחה לקרן לסיים תמיכתה בו ולהעתיק תשומת ליבה לארגון או פרויקט אחר.

במסמך שהוגש לקראת הפגישה עם ארגון הגג הישראלי – עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר), צוינו הנושאים להלן בהקשר לארגוני המגזר השלישי בישראל:

1. Third sector internal-related weakness

- a. Lack of professional know how and knowledge about the unique attribute of administrating a non profit organization

2. External causes influencing the sectors' work

- a. Outdated legislative infrastructure obstructing work efforts
- b. Relations with government tainted with misconceptions, overburdened with bureaucracy
- c. Relationship with public tainted by negative public opinion

¹³⁸ *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*, London: HM Treasury, The Stationary Office, September 2002.

¹³⁹ ראה: <http://www.nacvs.org.uk/resources/cbis/changeup.pdf>.

¹⁴⁰ המימון נעשה על ידי הממשלה הבריטית, באמצעות ה-Active Community Unit (ACT) שב-Home Office. ראה: <http://www.homeoffice.gov.uk/comrace/active/developing/changeup.html>

בהתייחס לארגונים, רוצה לומר הנושאים הפנים-סקטוריאליים, צוינו ארבעה נושאים המשקפים, לדעת ארגון הגג, את חולשות הארגונים או נושאים אותם יש לטפח:

1. **Board related functions:** Chief Executive Role, Crisis Management, Sustainable Development, Leadership Development, Transparency, Ethics and Accountability. Organizational Alliances. Planning – strategic plan writing goal setting
2. **Management related functions:** Operations Management, Performance management Business Planning, Customer Service, Policy making and implementation, Quality management and evaluation. Working with consultants,
3. **Skill development:** Computers, Internet & Web uses and techniques. Working with the press and using Public relations as a tool to promote organizational goals.
4. **Fundraising:** ethics, specialized courses leading to a 'profession status'

עמדת ארגוני המגזר השלישי

בשיחות שהיו עם נציגי עמותות, אף כי שאלת המחסור באמצעים קיימת (בעיה אקוטית במיוחד בעת הנוכחית), לא עלתה סוגיה זאת כעניין ראשון. אמנם הייתה ברקע, אך לא עלתה לדיון כנושא בפני עצמו. אם נתמצת את עיקרי הדברים שהועלו, נוכל להצביע על ארבעה:

1. הרצון לשיפור הדימוי הציבורי של ארגוני המגזר השלישי, הכרה בפעילותם וחשיבותם לחברה הישראלית.
2. הצורך בחיזוק היכולות של הארגונים. בכלל זה ניהול כללי, ניהול כספי, גיוס כספים, כלי הערכה עצמיים, יחסי ציבור וכיוצא באלה.
3. ציפייה למדיניות ברורה ועקבית של הממשלה, למיזער – ייצוב המערכת, קביעת כללים ברורים ושוויוניים, מבט רב שנתי והימנעות משינויים תכופים. אמירה זאת נאמרה, במידה פחותה, גם כלפי קרנות.
4. חוסר מידע, מחקר ונתונים.

נבקש להלן להתייחס לכל אחת מנקודות לעיל.

הדימוי הציבורי

תחושה של היעדר הכרה ציבורית בפעילותם, מלווה את ארגוני המלכ"ר וההתנדבות, ומהווה בקרב מרביתם נושא ראשון במעלה. לתפישתם, הפרסומים השלישיים על ארגונים מסוימים, התקפות מצד גורמים פוליטיים וממשלתיים המבקשים להוקיע את אותן תופעות שליליות, מכתמות מגזר שלם ומכפישות את הארגונים. לא זאת התמונה בכללותה ואין לראות במקרים הבודדים עדות להתנהגות הכלל. זאת ועוד, חלקם של הארגונים שנתפשו בקלקלתם אינם בהגדרה הפורמאלית ארגוני מגזר שלישי, משום שאינם עצמאיים למעשה, אלא נשלטים על ידי גופים חיצוניים (ממשלה, רשויות מקומיות ואף מפלגות פוליטיות). אחרים, מבקשים לקיים מתן שירותים על בסיס פעילות מעין-עסקית ולצורך כך מקיימים מערכת הוצאות דומה לזו המתקיימת במגזר העסקי. עובדה זאת גוררת התקפה ציבורית וממשלתית, על אף שעודפיהם, מופנים לקידום ענייני הארגון ואינם מחולקים לחבריהם. גם סוגיית רמת השכר המשולמת בארגונים אלה, חוזרת ועולה, כאשר שאלה זו אינה מופנית כלל לגורמים העסקיים המספקים את אותם השירותים לממשלה ונדרשו לעמוד באותם תנאי מכרז. אלה ממשיכים וטוענים כי רמת השכר במלכ"רים נשענת על הנחיות הממונה על השכר באוצר וכללי המשרדים הממשלתיים, והתעריפים, הנקבעים על ידם. לחיזוק טענתם מובאים על ידם ממצאי מחקר שנערך בעניין זה על ידי יורם גבאי

ואלדד בריק¹⁴¹. ממצאים המצביעים על¹⁴²: השכר הממוצע במלכ"רים דומה לשכר המקביל בסקטור הציבורי, בענפים מקבילים; השכר במלכ"רים נמוך בכ-20% בהשוואה לשכר הממוצע במשק בכלל, כולל הסקטור העסקי בו פערי השכר בין הנמוך לגבוה, דומים יותר לסקטור העסקי; אי השוויון בסקטור המלכ"רים דומה בקירוב לאי השוויון הכולל במשק, למעט בתחומים בודדים הניתנים להסבר בנימוקים ערכיים ואחרים; מגזר המלכ"רים בכללותו דומה בעלויות השכר ומרכיביו, למגזר הציבורי.

מדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בשנים האחרונות, מעמידות את ארגוני המגזר השלישי בבעיה. מחד - גדל הביקוש לשירותים הניתנים על ידם, מאידך - נוצרת תחרות על ידי גורמים עסקיים המבקשים ליטול נתח שוק. חיכוך זה אינו תורם בהכרח להתייעלות, לעיתים, דווקא בשל המגבלות החלות על מלכ"רים, קשה עליהם ההתמודדות.

לא נכנס לעובייה של הסוגיה ולטענות המועלות מכאן ומשם. נציין עם זאת את תחושת העלבון שחשים ארגונים רבים, כתוצאה מאי הערכת עבודתם ותרומתם החשובה לחברה הישראלית, דווקא בתקופה הנוכחית. לנוכח רגשות אלה, אין תמה שנציגי ארגונים ציינו במפורש כי הצטרפו לתהליך האקרדיטציה על מנת לבדלם מארגונים אחרים, ובמיוחד מאלה המועדים למצוא עצמם בפרסום שלילי ובכותרות העיתונות. אחרים הדגישו את הצורך בחיזוק האמירה הציבורית של ארגון הגג ובקיום יחסי ציבור עצמיים (מכאן הרצון לשיפור כלים אלה בארגונים).

שיפור יכולות

השינויים התכופים, הצרכים החדשים העולים מעת לעת, דרישות הממשלה והציבור ליתר שקיפות, דיווח ואחריותיות, הביאו את ארגוני המלכ"ר להכיר בצורך בשיפור התנהלותם. מסגרות וגופים קמו ביוזמה של אנשים אכפתיים שביקשו לתת מענה לצורך חברתי זה או אחר, בתחום מומחיותם המקצועית. מטבעם, מבוקשים ארגוני התנדבות על פעילותם המקצועית ולא על המבנה והארגון. כל עוד הפעילות מוגבלת בהיקפה ומורכבותה אינה רבה, יכול גוף להתקיים עם מנגנון קטן ובירוקרטיה מזערית. ככל שגדל, ככל שהדרישות המקצועיות רבות, טכנולוגיות וידע חדשים הופכים זמינים, חייב ארגון להתאים עצמו לנסיבות המשתנות. אם נוסף אל אלה את הדרישות הממשלתיות, בין אם על פי דין, הנחיות מקצועיות או שקיפות ציבורית, תצטייר תמונה המחייבת ארגון מקצועי ברמה גבוהה, לא רק בתחום הפעילות עצמה, כי אם, במכלול נושאי המינהל.

עדויות העולות מנציגי הארגונים, מעידות על חסר בתחום. חסר זה אינו נעלם מעיניהם, אדרבא, רב הרצון לקבל כלי ניהול משופרים, ללמוד ולהכיר את הנושאים השונים הכרוכים בניהול מודרני ומקצועי. גם מספר המשתתפים הרב בפעולות הדרכה למיניהן, מעיד על הרצון לקנות ידע ולהשתפר.

שיפור יכולות הוא פונקציה של היערכות פנימית ודרישה חיצונית. השינוי הוא תהליך הנובע מחשיבה אסטרטגית. קיום הליך אסטרטגי דורש הנהגה מובילה, ידע ויכולת לקיים את התהליך, מידע, נתונים ויכולת לחזות חלופות באשר לעתיד הנצפה. כל אחד מגורמים אלה נמצא בחסר. על איכותן ותפקודן של ההנהלות הציבוריות נעמוד להלן. נציין כי מעטות ההנהלות הציבוריות המתפקדות כהלכה. ההנהגה תמצא, בדרך כלל, אם בכלל, במנהל הכללי ולא בדמות ציבורית. הידע והיכולת לקיים תהליך של שינוי, תהליך קשה ומורכב, אינם בידי מרבית הארגונים. מידע ונתונים, אף הם אינם זמינים כנדרש (ראה דיון בעניין זה), והיכולת לחזות חלופות באשר לעתיד, נתקלות בהיעדר מדיניות ממשלתית ברורה באשר לטיפול בנושאים המטופלים על ידי הארגונים ומדיניות עמומה ומשתנה כלפיהם.

¹⁴¹ יורם גבאי ואלדד בריק, *מבנה השכר במוסדות ללא כוונת רווח בישראל*, באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב והמכון למחקרי כלכלה בישראל ע"ש מוריס פאלק, האוניברסיטה העברית, ינואר 2002.

¹⁴² שם, עמ' 4.

בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחותם של גופים המציעים שירותים לארגוני המגזר השלישי. בין אלה, ארגון הגג, ארגוני תשתית ואף גורמים פרטיים. בכל אלה, אין מענה מלא, כפי שנטען על ידי נציגי הארגונים. החוסר נמצא במיוחד בנושאים העולים על סדר היום כגון: אסטרטגיה, ניהול כספי, ביקורת, גיוס כספים ויחסי ציבור.

מול הרצון לרכוש ידע ולשפר יכולות, יש לזכור כי ארגונים רבים, במיוחד הקטנים והבינוניים, עומדים לעיתים בפני דילמות קיום לא קלות, אשר תובעות משאבים לטווח קצר ופוגעות באפשרות ההשקעה בבנייה תשתית נכונה לטווח הארוך. סוגיה זאת אינה ייחודית לארגונים ללא-כוונת-רווח, אולם בעת האחרונה, דווקא בשעה שהארגונים זקוקים לתשתיות איתנות על מנת להתמודד עם השינויים הנכפים עליהם, יכולתם להתפנות ולעשות את שלא נעשה אתמול – בספק, לעיתים בלתי אפשרית.

בשולי הדברים נציין כי נציגי הארגונים מיעטו להתייחס לשאלת תפקוד ההנהלה הציבורית. אין זאת משום היעדר בעיתיות בנושא, כי אם, משום שמנהלים חזקים הרואים את חולשת ההנהלות הציבוריות, מבקשים להקדיש משאבים ומאמצים לחיזוקם-הם, במקום להשקיע את אלה בהנהלות ובחברי הוועד.

המדיניות כלפי ארגוני המלכ"ר

צינו לעיל את הבעייתיות שבמדיניות הממשלה. עניין זה מקבל משנה תוקף במיוחד בארגונים הנשענים על התקציב הציבורי באופן נרחב. אי הבהירות ביחס למחר, מביא רבים מהם לטעון כי אי אפשר לתכנן במצב דברים זה. יתר על כן, במקרים רבים, ארגונים רואים כמובן מאליו, בהקצבה לפעילותם התחייבות ארוכת טווח ומתקשים להתמודד עם הפסקתה. לעיתים, ההודעה על ההפסקה באה באיחור זמן, בעיקר לאחר ששנת הפעילות החלה. במאמר מוסגר נציין כי לא אחת הממשלה עצמה מתקשה לתפקד בשל איחור באישור תקציב המדינה. יש לזכור כי ארגונים לא מצטיים פועלים, הלכה למעשה, על פי הלוח העברי (מתחילת השנה העברית עד לסיומה), שעה שתקציב המדינה הוא על פי הלוח הכללי (מינואר עד דצמבר). ואם לא די בכך, אישור תקציב מהממשלה איננו, אף לא בינואר (המועד מותנה באישור התקציב והליכי עבודת התקצוב במשרדים), וארגונים מוצאים עצמם במצבים בלתי אפשריים.

בהקשר לכך עולה גם שאלת מדיניות היציאה (*Exit Strategy*) של הקצבות הממשלה ומענקי הקרנות. מושג זה כמעט ואינו קיים בלקסיקון הישראלי. כתוצאה מכך, שני הצדדים, הנותן והמקבל, מוצאים עצמם במצבים מורכבים, לחצים וצורך במתן מענים שאינו עולה בהכרח עם מדיניותם ופעילותם.

מתקשרת לעניין זה גם סוגיית המבחן לאורו מחליט הגורם המקציב באשר להצלחת הפרויקט. בחינת הצלחה ובעקבותיה המשך או הפסקת התמיכה, לא בהכרח נהירה לשני הצדדים. כיצד מודדים הצלחה? כיצד מכמתים תוצאות? מהם כלי הבחינה? ארגונים אינם בהכרח ששים לקביעת יעדים מוגדרים, אם אינם נדרשים לכך מראש; אחרים, אינם יודעים וכיון שלא נדרשו לכך, אינם עושים מאמץ בעניין זה. משרדי ממשלה ובמקרים רבים אף קרנות, מסתפקים בהגדרות כוללניות וחשים נוחות בקבלת דיווח בהתאם, ללא שעצרו בתחנות ביניים ובחנו את הדברים לעומקם. עמימות זאת מנוצלת לעיתים כאשר נדרשים לנימוק אחרי החלטה על הפסקת תקצוב.

מידע, מחקר ונתונים

ריבוי המידע בעידן הנוכחי, לא פסח על המגזר השלישי. מידע מסוגים שונים, בין הודעות רשמיות של המדינה, הנחיות משרדי ממשלה, מכרזים, קולות קוראים של קרנות, חדשות שוטפות על הנעשה בתחום וכיוצא באלה, מופצים לרוב באמצע תקשורת. מלאכת איסוף המידע, למידתו וניתוחו, קשה ומורכבת וארגונים רבים מתקשים לצבור את המידע ההכרחי הנדרש לפעילותם. ארגון הגג 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים', מוציא לאור פרסום תקופתי ('במגזר השלישי') ואף מקיים אתר אינטרנט פעיל. ארגונים רבים מקיימים אתרי אינטרנט ומבקשים דרכם

להפיץ מידע רב ערך. לאחרונה החלו להופיע עיתוני אינטרנט המבקשים לעדכן את הציבור בכלל ואת העוסקים בתחומי החברה האזרחית והמגזר השלישי בפרט ('הזווית השלישית', 'מלכ"ר בתנופה', 'חברה אזרחית' ואחרים).

גופים שונים מוציאים לאור פרסומים מגוונים, ביניהם עמותת 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים' (ספריית הפרסומים המקצועיים), שתי"ל; 'המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל' באוניברסיטת בן-גוריון בנגב מוציא עיתון תקופתי ואף מפרסם פרסומים מקצועיים, מחקרים וכדומה.

על אף ההתפתחות החשובה בעניין זה, עדיין אין די. ההיקף המצומצם של המהדורות היוצאות לאור או היעדר כלי מחשוב בסיסיים בארגונים, מקשים על הפצת המידע בשוטף.

קיומו של מידע, מלא או חלקי, הוא פן אחד בלבד. השאלה הבסיסית היא קיומם של נתוני גלם מהם ניתן לעבד מידע מורכב או לקיים מחקר ולהגיע לתובנות ולמסקנות על התהליכים במגזר השלישי. בעניין זה, כפי שצוין לעיל, ישראל חסרה מאד.

עמדת גורמי ממשלה כלפי ארגוני המגזר השלישי

חמשה נושאים עיקריים עולים מגישת משרדי הממשלה כלפי ארגוני המגזר השלישי.

הראשון בהם, אולי החשוב מכולם, הוא שאלת האמון – האם אפשר לסמוך עליהם? האמון הוא בבסיסה של כל חברה, לוודאי בדמוקרטיה¹⁴³. על אף שארגוני המגזר השלישי, במיוחד אלה הזוכים לתמיכה מהתקציב הציבורי, מיצרים תפוקות עבור הממשלה, עדיין קיים יחס דואלי, מהול בספק וחוסר אמון. לא כאן המקום להרחיב בתופעה, נסתפק בציון קיומה. קיומה, יכול שיסביר היבטים מסוימים במדיניות הממשלה או היעדרה, כלפי המגזר השלישי; כמו גם, את מיעוט שיתוף הפעולה והגישה החד צדדית הננקטת על ידי הממשלה כלפי הארגונים. שני גורמים מלווים תופעה זו: אחד – המתח הקיים בין הגורמים המקצועיים בממשלה לבין אלה שבארגונים. לא אחת נשמעת טענה כנגד ארגונים המבקשים להביא מניסיונם ויכולתם המקצועית כדי להשפיע על תהליך קבלת החלטות. קוצר ראייתה של הפקידות להכיר בערך הרב של הניסיון הנצבר בארגונים הקרובים לשטח, מוביל לא אחת לעימותים, המרחיקים שיתוף פעולה. שני – השפעת המערכת הפוליטית ורצונותיה באשר לכיווני ההתפתחות והפעולה של ארגוני המגזר השלישי. בעוד אלה האחרונים מבקשים להגשים חזון, להגיע למטרות שהוצבו, הרי המערכת הפוליטית מבקשת לאכוף דעתה, אם משום תפישה אידיאולוגית, אינטרס כלשהו או סיבה אחרת. כיון שהממשלה היא גורם המימון המרכזי, דומה שסופו של ויכוח זה, צפוי מתחילתו.

נושא שני, החוזר ועולה, היא סוגיית ריבוי הארגונים העוסקים באותו תחום או נושא. טענה זאת איננה ישראלית בלבד. הספרות מביאה דוגמאות חוזרות אינסוף בעניין זה. המושג 'התרבות מהירה' (*proliferation*), חוזר ועולה, שוב ושוב. כמעט ללא יוצא מן הכלל, מושמעת טענה זאת גם על ידי גורמים העוסקים בהקצאת משאבים או פיקוח. לעומתם, גורמי החברה האזרחית והמגזר השלישי עונים, באופן פרדוקסאלי, בשפתו של אדם סמית – תנו לשוק להחליט. זכות ההתאגדות היא זכות בסיסית כזכות הביטוי. זכותם של אנשים להתאגד וחובתה של המדינה לקבלם ככאלה, כל עוד פעולתם נעשית במסגרת החוק¹⁴⁴. רצון לאחד ארגונים, להביא חלק מהם לידי סיום ואחרים לקדם, נדחה ללא פשרות. הנה כי כן, בפנינו דילמה: מחד – זכותם החוקית של אנשים להתארגן ולפעול ללא כפיה מהמדינה; מאידך – רצונה של המדינה למקד את פעילותה ויתכן אף לחסוך אמצעים. לכאורה, מדיניות ברורה של הממשלה, הייתה נותנת מענה. אולם, כפי שחזרנו וצינינו לעיל, זאת אינה קיימת וניסיונות

Mark E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

143

Adam B. Seligman, *The Problem of Trust*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

Amy Gutmann (ed.), *Freedom of Association*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

144

לקבוע במקרים ספציפיים נתקלים, לא אחת, בהתנגדות ציבורית. כיון שלתשומה הפוליטית-הציבורית משקל בתוצאה, נוצרים תקדימים והמורכבות, גוברת.

נושא שלישי המעסיק את גורמי הממשלה היא שאלת הפיקוח והבקרה. תפקידיה של ממשלה הם להתוות מדיניות, להקצות אמצעים ולפקח על הביצוע. בישראל, דומה שהמשקל הניתן לפיקוח, עולה על זה הניתן להקצאת האמצעים ולוודאי על הליכי קביעת המדיניות. מדיניות כוללת היא עניינה של הממשלה; לצדה, קיימת מדיניות מתווה על ידי המשרדים ועל ידי הפקידות המבצעת. לאלה האחרונים השפעה רבה ומולה ניצבים אלה הבאים במגע עם הממשלה¹⁴⁵. בידי אלה ניתנים גם כלי הפיקוח. מרחב שיקול הדעת הניתן למשרדי הממשלה בהקצאת האמצעים, מוגבל - אם משיקולים מקצועיים, פוליטיים, ציבוריים או אחרים. תהליכים אלה ממושכים ומיגיעים. לעיתים, קל להמשיך בקיים, יתכן בשינויים קלים בשוליים, מאשר ליזום תוכניות והיערכויות חדשות. בשנים האחרונות, ככל שהמערכת נזקקת יותר ויותר להיבטים משפטיים ומבקשת להגן על עצמה ציבורית, אם וכאשר תתגלנה תופעות שליליות, נוטה המערכת להחמיר בהנחיות בקרה ופיקוח. הנחיות אלה כוללות דיווחים נדרשים, בין תקופתיים כלליים או על אירועים מיוחדים. ריבוי מנגנוני הפיקוח מחייב אמצעים וכוח אדם מקצועי, אלה אינם בהכרח בנמצא, במיוחד לא בשנים של הגבלת תקציבים או צמצום. תופעת חוסר היכולת לעכל את כמויות המידע והדיווחים הזורמים, שכיחה בכל ממשלה, בישראל ובעולם הרחב¹⁴⁶. סוגיה זאת, אינה בלעדית לישראל, אם כי, הנטייה כאן להטיל את התפקיד על המנגנון הממשלתי ולא להסתייע בגורמים מהמגזר השלישי. המחסור באמצעים, דווקא כאשר העיסוק הוא בארגוני המגזר השלישי, נובע גם מהעובדה הפשוטה שארגונים אלה אינם מכניסים כספים לקופת המדינה. מן הסתם, אין מדינה ששה להקצות ממשאביה המוגבלים בתחומים שאינם מביאים לה הכנסה. בהיעדר כוח אדם, נזקק רשם העמותות להפעיל גורמי חוץ שיבצעו עבורו את המלאכה¹⁴⁷. שיטת האוטוסורסינג, אינה בלבדית לרשם, גם משרדי ממשלה אחרים נעזרים בה.

הנושא הרביעי המעסיק את גורמי הממשלה היא סוגיית מדידת התפוקות ומידת השגת היעדים. לשאלה זאת היבט מיוחד דווקא בארגוני המגזר השלישי, הנובע מהקושי האובייקטיבי בכימות תוצאות הקשות למדידה. עולם העסקים נוהג לומר כי 'מה שאינו מדיד - לא קיים'. המגזר השלישי טוען לקיומם של ערכים ואיכויות. כיצד בוחנים את אלה? איך נדע אם האיכויות הניתנות על ידי ארגון ללא-כוונת-רווח, אכן עולות על אלה של המגזר העסקי, אם בכלל. אם בעבר נטו להקל בעניין זה כלפי המגזר השלישי, הרי כיום, בעידן ההפרטה והמכרזים, שונים פני הדברים. מנקודת מבטה של הממשלה, נטל ההוכחה מונח על כתפי הארגונים. עליהם להוכיח את היתרון הטמון בהתקשרות עמם. כאמור, מדידה זו קשה ומשאין בידי ארגון להוכיח עמדתו באופן ברור, הוא מוצא עצמו בפני פקידות המתקשה לקבל ערכים בלבד. הפקידות, הנדרשת לפעול בכללים ברורים, על פי מבחנים אובייקטיביים שווים לכול, נצמדת לאלה, מה גם, שהדבר מקל על מלאכתה. היעדר שיתוף פעולה והידברות אמיתית בין הממשלה למגזר השלישי, מונע פתרון הולם והארגונים נאלצים למצוא פתרונות משל עצמם.

הנושא החמישי שעלה מקרב גורמי הממשלה התייחס למדיניות התקצוב וההתקשרות עם ארגוני המגזר השלישי. התייחסנו לעיל למרחב שיקול הדעת המוגבל הקיים במשרדי הממשלה. עניין זה מקבל משנה חשיבות במגע עם ארגוני המגזר השלישי. מחד, מבקשים הארגונים לקבל סיוע ביוזמות ותוכניות המופעלות על ידם; מאידך,

Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.

145

בביקור במשרדי התובע הכללי של מדינת ניו-יורק סוגיה זאת עלתה בחריפות רבה, באשר סגל מצומצם אינו מסוגל לנהל רבבות תיקים, על כל המורכבות הכרוכה בכך.

146

על מנת לממן את הוצאות הפיקוח, משולמת על ידי עמותות אגרה שנתית הגבוהה מאגרה המשולמת על ידי חברה עסקית. אם כי הסכומים אינם בסדרי גודל משמעותיים, עדיין העובדה מדברת בעד עצמה. בנוסף, על פי סעיף 41(א) לחוק העמותות, רשאי הרשם להטיל את הוצאות החקירה, כולן או מקצתן, על העמותה, על חברי הועד או על מבקשי החקירה, ורשאי הוא לדרוש ממבקשי החקירה ערובה להוצאותיה.

147

התחייבות הממשלה לסייע בתקופה מסוימת, נתפשת כהתחייבות ארוכת טווח, קבועה. כל ניסיון להביא לסיום השתתפות בתוכנית מסוימת, לשנות מדיניות תקצוב, תעריפים או שיעור השתתפות, נתפש על ידי הארגונים כאיום, גורר הפעלת לחצים על המערכת הממשלתית הן פנימיים והן מחוצה לה. דבר זה נכון גם כאשר נקבע מראש ובמפורש כי התחייבות הממשלה נתונה לזמן קצוב. מבחינתם של המשרדים מצב זה בלתי נסבל. משרדי הממשלה חייבים להיות רגישים לצרכים משתנים, להיות פתוחים ליוזמות חדשות ואינם יכולים לכבול ידיהם בהחלטות עבר לאורך ימים, ללא יכולת לבחון דברים מחדש. את הסיבות למצב דברים זה יש למצוא, במידה רבה, בשני גורמים: אחד – על פני שנים נהגה הממשלה להאריך שוב ושוב את תמיכתה, התחייבויות לתמיכה לא יצאו במועד הרצוי והפעילות התקיימה על סמך הבטחות לאישור בדיעבד (ציינו לעיל שתופעה זאת כרוכה במועד אישור התקציב בכנסת). במקרים רבים, כאשר ניתנה התחייבות, למעט ההגבלה הפורמאלית במגבלות שנת תקציב אחת, לא נקבעו יעדים ומועדים ברורים לסיום השתתפות המדינה בתוכנית. בהיעדר אלה, קיים קושי אובייקטיבי בסיום חפז של תמיכה, מבלי להזיק לה. שני – תלותם הרבה של הארגונים בתקציב הציבורי וחסרונם של מדיניות כללית המעודדת ארגונים לגייס משאבים ממקורות אחרים, אינה מותירה מרחב רב בידי הארגונים, אלא, לקיים לחץ מתמיד על הממשלה להמשיך תמיכתה ולא להפסיקה. הנה כי כן, מעגל סגור – התלות במשאבי המדינה מצמצמת את גמישותה של הממשלה.

נושא האקרדיטציה, מוצא עצמו, כמו נושאים אחרים, מול מדיניות בלתי ברורה, מבחינת הממשלה. מחד - יתרונות התהליך גלויים ומובנים, במיוחד בהנהלות המשרדים; מאידך – בדרגי הביניים של הפקידות, קיים חשש של אובדן כוח. זה האחרון, מוצא סיוע מהדרג הפוליטי שאינו שש לשותפות גלויה מסוג זה, עם מערך חוץ ממשלתי. מכאן, לצד הברכות והעידוד לקידום התהליך, נמצא רתיעה משיתוף פעולה ונקיטת עמדה ברורה.

עמדת קרנות ופדרציות כלפי ארגוני המגזר השלישי

במסגרת עבודה זאת, ביקשנו לבחון את עמדתם של גורמים ממנים שאינם גורמי ממשל. בין אלה קרנות, פדרציות של ארגונים יהודיים בצפון-אמריקה, הסוכנות היהודית וג'וינט-ישראל. נתייחס להלן לממצאים שעלו מהפגישות עם אלה. בהתייחסותנו למונח 'קרן', הכוונה לכלל הארגונים לעיל.

השימוש במונח 'קרן', מתייחס לסוגים שונים של ארגונים, מהם גדולים וקטנים, ישראלים וזרים, פרטיים וציבוריים, מעניקי מענקים ומשלבי פעילות, תחומיים או רב-תחומיים, מתואמים עם הרשויות ושאינם, וכיצא באלה מאפיינים. כל קרן ומדיניותה, משאביה ודרכי פעולתה. השונות רבה ומכאן – ראייה מגוונת של הארגונים, יתרונותיהם וחסרונותיהם. אף על פי כן, בקשנו למצוא נושאים משותפים שאינם במחלוקת בין הקרנות ואשר משקפים תפישה מקובלת שלהם, כלפי ארגוני המגזר השלישי.

ניתן לחלק את הקרנות בארץ למספר סוגים:

ראשית, קרנות המבקשות ליזום ולהביא שינוי בתחום המשתלב במדיניותן. אלה באות בדרך כלל לממשלה, מציגות נושאים ומבקשות להגיע להסכמה בדבר מימון משותף. קרנות אלה, יכול שתפעלנה בו-זמנית, במספר נושאים. חלקן, מהוות מעין מרכז סליקה של פעילויות שונות, מתאמות בין עמותות, תומכות ומפעילות דרכן פרויקטים.

סוג שני של קרנות, הן אלה המבקשות לעבוד בשטח, לסייע לעמותות מבלי שתבקשנה שיתוף פעולה, הסכמה או מימון ממשלתי.

סוג שלישי, הן קרנות הנמצאות בין שני הסוגים לעיל. חלקן גדולות, אחרות קטנות. יש בהן קרנות משפחתיות וציבוריות. הן עוסקות במגוון רחב של נושאים, לעיתים, בתאום עם הממשלה או רשות מקומית, ויש שחלקן של המימון לפעולה הנתמכת על ידן, בא מהתקציב הציבורי. קשה לזהות מגמה ברורה בקבוצה זאת.

הקרנות הפועלות בישראל, מבקשות לתת מענה ישיר לנושא זה או אחר ואין הן, בדרך כלל, עוסקות בחיזוק המגזר השלישי כסקטור, בייצוגו או בתשתיותיו. במקרים רבים, אין הן מוכנות לממן אף לא תקורות של ארגונים הנתמכים על ידם, אף כי, יכול ויסייעו בבניית תשתית כלשהי הנראית כתומכת ישירה בפעולה בה הן תומכות.

תהליכי ההפרטה מעסיקים את הקרנות. הופעתן של חברות פרטיות, המציעות שירותים מקבילים לאלה הניתנים על ידי עמותות, מחדד את סוגיית התמיכה בארגון ללא-כוונת-רווח והצורך בכך. רוצה לומר, אם שירות יכול להינתן על ידי גורם עסקי, ברמה ואיכות ראויים, מדוע יש לתמוך במלכ"ר.

הפדרציות היהודיות מצפון-אמריקה המיוצגות בישראל, פועלות בדרך שונה מהקרנות. ההחלטה על תחום הפעילות והארגון או הפרויקט שיזכו בתמיכה והיקף הסיוע, מתקבלת על ידי הפדרציה ולא על ידי המשרד הישראלי שלה. פעילותן נעשית, בדרך כלל, עם גורמים ממלכתיים (ממשלה ורשויות מקומיות), וכן עם ארגוניים יהודיים עולמיים (הסוכנות היהודית והג'וינט). חלקם של המשרדים הישראליים, מקיימים פעילות הדרכה באשר לפנייה לפדרציה, דרך הגשת בקשה, עבודה עמה, דיווח וכיוצא באלה. המטרה לקרב את הארגונים הישראליים לפדרציות ולהכיר את מדיניותן באשר לתחומי ונושאי הסיוע בישראל. קיים פער ציפיות בין הארגונים הישראליים לפדרציות, הנובע מראייה שונה של תפקיד ומהות ארגון ללא-כוונת-רווח ויחסיו אל הממשל – מחד, וגורמי ציבור תומכים – מאידך. ארגון ישראלי אינו מרבה בפעילות מול הציבור והקהילה ומפנה מאמציו לממשלה, לקבלת תמיכה כספית. עמותות רבות שיש להם קשר ישיר לפדרציות בצפון-אמריקה, מצליחות בגיוס כספים ישיר; אחרות, חסרות קשרים אלה או יכולות, מתקשות להגיע לפדרציות. המסקנה המתבקשת - קיים צורך במנגנון ייעוץ, הדרכה ותאום.

במידה רבה, הנושאים שהועלו על ידי הקרנות והפדרציות, אינם שונים מאלה העולים מגורמים ממסדיים ממשלתיים. להלן הנושאים והתייחסויות שעלו:

הנושא הראשון והעיקרי שהועלה על ידי הקרנות והפדרציות, עוסק ביכולת להעריך השגת היעדים. עניינם של קרנות להבטיח כי המטרה, היעד עבורו ניתנה התמיכה, אכן ימומש. קבלת דיווח מארגון נתמך, עדיין אינה עונה על שאלת המועילות (אפקטיביות), של פעולתו. בשנים האחרונות שואפות הקרנות לקבל נתונים סדורים באשר לתפוקות ואיכותן. הארגונים, חסרי ידע וכלים למדידת תפוקות ואיכותן, כך גם מרבית הקרנות. התוצאה – תחושה לא ברורה באשר לתוצאות התמיכה. סוגיה זו, מעסיקה את המגזר השלישי ותומכיו בעולם הרחב, כך בישראל. בשנים האחרונות, לא זו בלבד שאנו עדים לשינוי בעמדת קרנות, התופעה מקצינה יותר בקרב פדרציות, המבקשות לראות השפעה ממשית ואפקטיביות למאמצן לפתרון מצוקות ובעיות בחברה הישראלית. הערכת התוצאות, היא על כן, עניין ראשון במעלה.

נושא שני עוסק ביכולתם של הארגונים לעמוד במשימותיהם. רוצה לומר, היכולות לבצע את שנטלו על עצמם. האם הארגונים ערוכים נכונה, האם ההנהלה אכן נושאת באחריות הנדרשת ומכוונת את הארגון ליעדו, האם הסגל מיומן ומקצועי, האם לרשות הארגון הטכנולוגיה הנדרשת וכיוצא באלה שאלות. קולות המצוקה הנשמעים מארגונים, במיוחד בעת האחרונה, מקשים ומעלים ספק לנוכח קשיי ההתמודדות עם המצוקות מבית ומחוץ. מי מבטיח כי מסגרת, גוף או ארגון שלא ידעו לקרוא נכונה תהליכים ושינויים ולהיערך לקראתם, ידעו לעשות זאת בעתיד. כול הקרנות, כמעט ללא יוצא מן הכלל, הביעו רצון לראות התייעלות בארגונים ומצפות שייעשו את

הנדרש בתחום זה. בהקשר זה צוין המחסור בארגוני תשתית היכולים לסייע לארגונים להתמודד בסוגיית בניית היכולות.

נושא הדיווח הוא השלישי. ארגונים בישראל נוהגים לדווח נקודתית, על פרויקט מסוים. בידי הגופים התומכים אין, בדרך כלל, דיווח כללי, מקיף, כספי ודוח מנהלים, באשר לפעילות הארגון בכללו. הצורך בקיומו של דוח המנהלים, חזר ועלה ושב ועלה פעמים נוספות, בפורומים אחרים¹⁴⁸. ראיית מקטע מסוים, מקשה מאד על קיום פיקוח נאות. יש לזכור כי לא כל הקרנות ערוכות בנהלים ברורים מראש וקבלת דיווח כאמור, יוצרת לעיתים תחושה כי התמונה אינה מלאה. קרנות מבקשות לתת אמון בארגונים המסתייעים על ידן ומתקשות לקבל מצב בו מתברר שהצד השני העביר דיווח שאינו ממצה את מצבו, פעילותו והיעדים שהושגו. מאידך, ארגונים נוהגים לדווח כפי שנדרשים ואם אין דרישות מיוחדות, נערך דיווח על פי ראייתם. בהקשר זה, העלו נציגי קרנות את סוגיית הביקורת. להערכתם, מנגנוני הבקרה והתיעוד הפנימיים בארגון, אינם ברמה הרצויה ויש לשפרם.

הנושא הרביעי, העולה במדרג חשיבותו, הוא סיום תוכנית התמיכה. הפסקת או צמצום תמיכה, נובעים ממדיניות הקרן או שינויה, משום צמצום משאבי הקרן או סיבות אחרות הקשורות בפעילותה. בתקופה האחרונה, כאשר ארגונים נקלעים לקשיים, גובר הלחץ שלא להפסיק תמיכה. הקרנות, מוצאות עצמן נדרשות לגלות 'הבנה', או לעמוד מול טענות 'הפסקת התמיכה תגרום נזק בלתי הפיך' וכיוצא באלה ביטויים¹⁴⁹. ארגונים הורגלו במשך שנים לשיטה ומתקשים להתמודד עם שינוי, כל שינוי. לעיתים, ארגונים הפועלים להטמעת תהליכים ומעברים בקהילה, נתקלים בקשיים כתוצאה מהעדר יכולת קליטה והטמעה אצל הגורם הקהילתי, אם משום החוסר הסביבתי או משום שתהליך זה מותנה בפעולה מגבילה מצד הרשויות. התוצאה – הארגון הנתמך על ידי הקרן, מתקשה להפסיק או לצמצם פעילותו, בשל המשמעות השלילית של מהלך זה. עם זאת, יש לזכור כי במקרים רבים קרנות נעדרות מדיניות (*Exit Strategy*) ברורה ותורמות אף הן, למורכבות.

סוגיות ריבוי הארגונים – נושא שיש. זו, מעוררת בקרב הקרנות, בדומה לממשלה, תהייה באשר לפיזור המשאבים ביניהם. מתוך הערכת עצמאות הארגונים, אין נטייה לדחוק בהם להתאחד, אך אין פירושו נכונות לתמוך במציאות זאת. העדר נתונים (על כך עמדנו לעיל), מקשה על קבלת החלטה.

נושא שביעי – מידע. חוסר המידע מעסיק את הקרנות, במיוחד הגדולות או אלה המבקשות לפעול בתחום מסוים וזקוקות למידע אמין ומעודכן לצורך קבלת החלטותיהן. ההכרה בחיוניות וחשיבות מידע עדכני וזמין, מובנת לכל. אף על פי כן, מעטות הקרנות המשקיעות בעיבוד מידע וגיבוש מדיניות בהתאם לכך. דומה וקיימת ציפייה שמידע יגיע מהמדינה, האקדמיה או הארגונים עצמם. מתן תמיכה לפרויקט ידוע בארגון מסוים, עדיפה על השקעה בתשתית היכולה לשרת ארגונים רבים. הפדרציות, בשונה מהקרנות, נוטות להשקיע בהשגת מידע, טרם קבלת החלטות מרכזיות.

לעניין המידע ניתן להוסיף את שאיפתן של קרנות לקיומה של מסלוקה של פרויקטים. כלומר, מאגר (יתכן וירטואלי), בו ירוכזו פרויקטים ועמותות ויאפשרו לקרנות ולתורמים להכיר את הצרכים - מחד, ויכולות הארגונים - מאידך, בבואם לחפש נושאים ראויים לתמיכה.

חוסר במידע, מביא לאי-הכרה מספקת של ארגון אחד על משנהו, למיעוט תיאום או שיתוף פעולה בין ארגונים ולפעול במנותק מהסביבה. היעדר מידע אינו מאפשר לארגונים להציג כהלכה, בפני הציבור או הממשלה, את הנושא המסוים או מידת הצלחת פעולתם בטיפול בו.

¹⁴⁸ יש להעיר בעניין זה כי מבקר המדינה בדוח מס' 47 העלה דרישה בעניין זה וחזר עליה בדוח מס' 52ב'.

¹⁴⁹ אחת הקרנות אף ציינה, במידה רבה של עלבון, את העמדתה כבלתי מתחשבת, אחרי שנאלצה, מטעמי צמצום משאביה, לצמצם תמיכה בארגון מסוים. העלבון נבע מאי התייחסות לתמיכה רבת השנים, בהיקפים לא מבוטלים.

נושא האקרדיטציה מוכר לקרנות, במיוחד לאלה המיוצגות בארץ ומכירות תהליכים מקבילים בחו"ל. עמדתם בסוגיה אינה אחידה. הקרנות הגדולות, הג'וינט, הסוכנות היהודית וכיוצא באלה, הקרובות לתורמים ומבינות את גישתם, רואות חשיבות בתהליך. קיימת הבנה כי הצלחה תלויה בתשתית ראויה, בבקרה עצמית ותיקון מתמיד. חייב להיות תהליך מתמשך, חשיבה אסטרטגית ומשוב בלתי פוסק. השיטה שלעיתים קרובות רווחת בישראל – לאלתר ולייצר הישגים לטווח קצר, אינה מקובלת. האקרדיטציה, מסייעת לבניית תשתית לטווח ארוך. לכן, כפי שנאמר על ידי אחת מהן: "צריך ללכת קדימה".

מאידך, אף כי חשיבות התהליך ותרומתו לשיפור הניהול בארגונים, מוכרת, חלקן של הקרנות עדיין בתפישה דואלית. קיים, בקרב קבוצה מהן, חשש מכרסום בסמכותן הבלעדית להחליט, בהתאם למדיניותן, באשר לארגונים בהם יתמכו. עמדתם מוסברת בעובדה שהתהליך עדיין לא מקיף את כלל הארגונים, שיתוף הפעולה עם המדינה טרם גובש ובמצב דברים זה - מדוע עליהן להיות ראשונות?

ברקע הדברים, ראוי לזכור כי דרישות תורמים יהודיים מחו"ל (פרטיים, קרנות ופדרציות), כלפי ארגונים ישראליים, בדרך כלל נמוכות מהדרישות המוצבות על ידם כלפי ארגונים בחו"ל. דברים אלה נכונים לא רק כלפי הדור הקודם, כי אם, גם כלפי הדור הצעיר התופס עמדות מנהיגות ופילנתרופיה בעולם היהודי. אלה האחרונים, מבקשים להדגיש תוצאות ותפוקות ואינם מרבים לעסוק בנושאי תשתית, מינהל וכיוצא באלה.

התייחסנו לעמדות הממשלה, הקרנות, הפדרציות והתורמים כלפי המגזר השלישי. לממשלה עניין רחב, במבט כולל של המדינה והחברה, החורג מעבר לראיית הקרן/התורם הבודד. עם זאת, בנושאים הספציפיים – גישתם דומה. אלה גם אלה, כך מתנדבים והציבור, מבקשים לראות אחריותיות, שקיפות, התנהלות תקינה, ניהול יעיל ואפקטיביות בפעילות הארגונים, וכן יכולת בחינת והערכה של תפוקותיהם. מדיניות וקבלת החלטות, באשר לתחומים ונושאים לפיתוח או הנדרשים לסיוע, נשענים על מידע, נתונים וניתוחם. חוסר באלה, מקשה על החלטה ופוגע, מן הסתם, בייעול ושיפור המציאות. הרצון להבטיח התנהלות תקינה, מחייב הקדשת מאמצים בבקרה וקבלת דיווחים. בישראל, כבעולם הרחב, מתקשים המדינה ובעלי עניין אחרים, לעמוד בנטל המשימה בכוחות עצמם וקיימת ציפייה ליתר אחריותיות וקיום פיקוח עצמי של המגזר. שינוי הדברים מחייב טיפול במספר נושאי תשתית, עליהם נעמוד בפרק הבא.

פרק ה - נושאים ספציפיים

להלן נושאים אשר עלו בפגישות, שנאספו ממקורות שונים או הוגשו על ידי הארגונים, המחייבים התייחסות נפרדת והמלצות הנגזרות מלימוד הנושא ובחינתו. תמיכה בסקטור ובארגוניו, יסייע לשיפור תפקודו והשגת יעדיו. נבקש להדגיש, כי חלקם של הנושאים אינם עומדים בפני עצמם. קיימים קשרים בין הנושאים לבין עצמם, אשר מחייבים ראייה רחבה ומינון נכון על מנת לענות על הנדרש.

מידע

מידע עומד בבסיס כל החלטה מושכלת. בעידן הידע והמידע, חיוניותו גדלה שבעתיים, לא רק כמידע פנימי מתוך המערכת, כי אם ובמיוחד – מידע רחב על הסביבה, המשתנים בה, גורמים הפועלים בתוכה וההתפתחויות החלות בה. הטכנולוגיה המודרנית, מאפשרת לנו, אך לא רק לנו – גם למתחרים ולאחרים – לאסוף נתונים, לנתחם וליצור ידע חדש. מידע רב קיים באינסוף מאגרים, במחשבים אישיים או מרכזיים, במערכות מידע ממשלתיות, ציבוריות ופרטיות. קישורם של אלה ויצירת מאגר אחד, העומד לרשות הכלל ומאפשר לפרט או הארגון הבודד לשאוב מידע ולנתחו לפי הבנתו והנחותיו, הם פני העתיד. נגישות למידע הופכת להיבט נוסף במושג השוויון. חוסר מידע או מניעת נגישות לו, מצביעים על אי-שוויון ונחיתות. לפני שנים, טבע אחד מדידי את מושג 'ערפל המידע'. רוצה לומר, הבה נטשטש את המידע, נגרום ערפול ונבטיח לעצמנו עליונות בהיות ברשותנו נכס שאינו ברשות האחר. כיום, מושג זה מעלה גיחוך, לא רק משום שמידע נגיש ובמערכות המדינה החוק מחייב פתיחתו לציבור, כי אם, מהבחינה הציבורית-מוסרית, אין הדברים מתקבלים. בטכנולוגיה המתקדמת, יש הטוענים שהכול שאלה של מחיר – מחיר שמירת הנתונים והגנה עליהם באמצעים אלקטרוניים או עלות רכישתם באופן גלוי.

בישראל, המידע העומד לרשות המגזר וארגוניו או הזמין למקבלי ההחלטות ולתורמים - מוגבל וחלקי ביותר. אין מערכת אחת המרכזת את נתוני המגזר והקיים, אינו מעודכן ומחייב מאמץ מיוחד על מנת לרכזו ולעבדו. עיקרם של הנתונים נצברים במערכות הממשלתיות. גם אם החוק מחייב העמדתם לרשות הציבור¹⁵⁰, זמינותם בפועל חלקית וכרוכה בתשלום.

שלושה גורמים אפשריים מרכזיים נתונים ומידע:

1. רשויות המדינה – אלה כוללים את רשם העמותות, רשויות המס, אגף החשב הכללי באוצר, משרד הממשלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(א) רשם העמותות - מעבר לעובדה שמאגרי הרשם אינם מעודכנים, מקיים הרשם מספר מאגרים אשר כל קשר ביניהם מחייב עיבוד מיוחד. הגישה, גם אם מתאפשרת על פי הוראות החוק¹⁵¹, אינה נגישה בנוחות וכרוכה בתשלום. אתר האינטרנט של הרשם אינו מרבה בפרטים ומתייחס בעיקר לעניין 'אישור ניהול תקין'.

(ב) רשויות המס – אלה אינן מפרסמות נתונים כלל. נתוני מקרו זמינים לרשות האקדמיה, על פי הסדר ולכל עניין לגופו. נציין כי מס הכנסה ומס-ערך-מוסף מקיימים מאגרים נפרדים של מידע. מן הסתם אלה יאוחדו עם מיזוג אגפי המיסים, במסגרת המדיניות שנקבעה לאחרונה. רשויות המס אינם מקצים משאבים מיוחדים לתחום זה שאינו פוטנציאל להכנסות מגבייה. עיקר המאמץ מוקדש למניעת השתמטות מתשלום מס מתחייב.

¹⁵⁰ חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.

¹⁵¹ סעיף 39 (ב) לחוק העמותות קובע: 'המסמכים שהוגשו לרשם לפי סעיפים 2, 10 או 38 יהיו פתוחים במשרדו לעיון של כל דו"ש'. סעיף 2 – הבקשה לרישום, סעיף 10 – התקנון, סעיף 38 – הדיווחים השוטפים, לרבות הדוחות הכספיים והודעות מינויים, שינויים וכיוצא באלה.

- (ג) אגף החשב הכללי באוצר – מפרסם מדי שנה, לאחר תום שנת הכספים וסגירת ספרי החשבונות של המדינה, נתונים על הקצבות כספיות לארגוני מלכ"ר. נדגיש כי נתונים אלה מערבים מענקים וחוזים.
- (ד) משרדי הממשלה – מחויבים בפרסום רשמי של כל ההקצבות שניתנו על ידם למלכ"רים, בכל תקנה תקציבית לה נקבעו תבחינים, לפי חוק יסודות התקציב. פרסום זה, הנעשה ברשומות, נעשה חודשים רבים אחרי תום שנת הכספים.
- (ה) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) – מקיימת מערך חלקי של איסוף נתונים על ארגוני המגזר השלישי¹⁵². אין נתונים סדורים באשר לסוגי הכנסות והוצאות, כוח אדם, מתנדבים וכדומה. עיבודי ופרסומי הלמ"ס התקופתיים, נעשים במסגרת החשבונות הלאומיים. נתונים אלה אינם אומדני מקרו ונמצאים בפיגור של כשנתיים. עיבודים מיוחדים לעניין המגזר השלישי, נעשים אחת למספר שנים או בהזמנה מיוחדת. פרסום מיוחד ואחרון נעשה בשנת 1999.

2. ארגון הגג – בארגון הגג נאספים נתונים ראשוניים על הארגונים החברים בו. אין עיבודים סדירים או פרסומים תקופתיים לגבי נתונים אלה. מידע נוסף המצוי ברשות ארגון הגג נוגע לעמותות שעברו (או נמצאות) בהליכי האקרדיטציה. על פי המדיניות שנקבעה, אין כל פרסום על נתונים אלה.

3. האקדמיה - באקדמיה קיים מידע הנשאב מרשויות המדינה ועוד פחות מכך מידע הנאסף במחקרים. הגורם העיקרי באקדמיה המרכז מידע ומעבדו הוא המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מסד הנתונים במרכז זה הוא המאגר האקדמי היחיד בישראל. נתוני המסד הנאספים מרשויות המדינה, כרוכים במאמץ עיבודי מורכב, אינם מעודכנים בשוטף (כתוצאה מהפיגור בקבלת הנתונים שעצמם אינם מעודכנים והליכי העיבוד) ומחייבים משאבים כספיים מהמרכז על מנת לאספם ולעבדם. מיעוט וחלקיות הנתונים אינם מעודדים מחקר ובהיעדר מחקר, דהיינו – ביקוש, דלים העיבודים המיוחדים. הנה כי כן, מעגל קסמים של היעדר נתונים, מיעוט מחקר ואי השקעה בנתונים הגורם למיעוטם, וחוזר חלילה.

המחסור בנתונים בישראל גורם לנזק רב לא רק בהבנת וייצוג המגזר השלישי, כי אם, אינו מאפשר למעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות בממשלה, בקרנות ובעמותות, להשתית את פעולותיהם על מידע מושכל. שעה שמינהל תקין מחייב השענות על נתונים ומידע לצורך קבלת החלטות, הרי גורמי המגזר השלישי חסרים מאד בתחום זה. אי הידיעה מביא עמו בזבוז משאבים, החלטה על יוזמות חדשות שאין להם ביקושי שוק, כפילויות וכיוצא באלה. המחסור בנתונים מרגיל את מקבלי ההחלטות לקבל החלטות אינטואיטיביות ופוגע בניהול המקצועי הנדרש¹⁵³. בעוד מלכ"רים בעולם נסמכים על נתונים אמנים כבואם לקבל החלטות הרי הארגונים בארץ מתקשים לעמוד בסטנדרט זה.

אין צורך להוסיף ולהרחיב באשר לחשיבות קיומו של מסד נתונים אמין, שוטף ומעודכן באשר לארגוני המגזר השלישי בישראל. עולה, עם זאת, השאלה – מיהו הגורם בידיו צריך להתקיים מאגר זה. לכאורה, רשויות המדינה הם הגורם המתאים. כיון שבאמצעותם נאספים הנתונים בשגרה. אולם, הניסיון בארץ ובעולם מצביע על כך כי רשויות המדינה מתקשות לאסוף ולעבד נתונים באופן שיגרותי, במיוחד בתחום שאינו בדרגת חשיבות עליונה מבחינת החשבונאות הלאומית, ואף רשויות המס אינן נוהגות להשקיע בנושאים שאין עמם הכנסה צפויה למדינה, או שאינם מעלים את שיעורי הגבייה. גורם אפשרי אחר הוא עמותת הגג של מגזר ההתנדבות והמלכ"רים. בעולם המערבי, גוף זה מרכז נתונים ומעבדם ומהווה חולייה חשובה בעניין. גם בישראל שואפת עמותת הגג לקיים פעילות זו, אך בשל מחסור באמצעים, נדחק עניין זה לעדיפות משנית. מסגרת נוספת אפשרית היא האקדמיה.

¹⁵² נתונים שוטפים נצברים בתחום החברתי (בריאות, חינוך, תרבות, בידור וספורט) ובנושאי מחקר ופיתוח. אימות הנתונים נעשה באמצעות שאלונים, חלקם בשיטת הדגימה ואחרים כסקר. חלקם העיקר של הנתונים נאסף מרשויות המדינה, במיוחד מס-הכנסה ומס-ערך-מוסף.

¹⁵³ לאחרונה השקיעה קרן שביקשה לעסוק בתחום חברתי מסוים, הוצאה ניכרת על מנת ללמוד את נתוני התחום ולקבל החלטה מושכלת באשר להשקעתה בתחום. נתונים אלה, שלכאורה היו צריכים להיות זמינים במשרדי הממשלה הנוגעים, לא היו.

ניתן להרחיב את מסד הנתונים במרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ולהסתייע במומחיות האקדמית לעיבוד הנתונים והעמדתם לרשות רשויות המדינה, הציבור וארגוני המגזר השלישי. הבעיה בפתרון זה היא הצורך ביצירת מנגנוני העברת הנתונים מרשויות המדינה והמשאבים הכרוכים בכך.

מאגר הנתונים של Guidestar

הצורך במסד נתונים אינו סוגיה ישראלית בלבד. בארה"ב עלה הנושא בעבר ולאחר שלא נמצא הגורם הממשלי שייטול יוזמה וישקיע את האמצעים הדרושים¹⁵⁴, באה, לפני כשמונה שנים, יוזמה מצד ארגון ה-Guidestar, מלכ"ר שביקש לייסד מאגר נתונים זמין ללא תשלום לציבור הרחב ולהציע עיבודים, לפי צרכי המזמין, בתשלום.

מאגר נתוני Guidestar נבנה על בסיס הדיווחים לרשויות המס בארה"ב (IRS). הדיווח לשלטונות המס (טופס 990), צולם, עובד דיגיטציה, נאסף במחשבי הארגון והועלה לאתר האינטרנט¹⁵⁵. פעולה זאת מתאפשרת כיון שהדיווח פתוח לעיון לציבור כמסמך פומבי (*public domain*). אם בתחילה סברו רבים כי הרעיון הוא שיגיון שאינו בר ביצוע, הרי כיום, לאחר ההצלחה הרבה, נעזרות רשויות הממשל במאגר זה וממנו נרכש מידע חיוני. בביקור בארה"ב הובאו בפנינו דוגמאות מסוג זה, כגון רשויות המס (IRS), רשויות של המדינות (*states*), משרדי התובע הכללי במדינת ניו-יורק ואחרים.

מאגר ה-Guidestar הוא מאגר הנתונים המרוכז והעדכני¹⁵⁶ הקיים בארה"ב, לגבי נתונים ראשוניים – נתוני הדיווח ועיבודים ונתונים משניים – המעובדים והמפולחים בהתאם לתחומים נושאים, אזורים גיאוגרפיים וכדומה. לפי הנתונים שנמסרו על ידי הארגון, כ-30% מהכנסות לאתר הם של קרנות ותורמים, כ-30% אנשי מקצוע (עו"ד, רו"ח ואחרים), יועצים וגורמי ממשל וכ-40% הציבור בכללו, כולל תקשורת (משקלה של זו האחרונה נמצא במגמת עלייה). דברי ההלל והשבח שזוכה מפעל זה כיום מגורמים שונים, מעיד על הצלחתו הרבה.

היכולת להעמיד לרשות המעוניינים – גורמי ממשלה, אקדמיה, יועצים, ארגוני מלכ"ר, מתנדבים והציבור בכללו נתונים אמינים באשר לארגוני מגזר שלישי, יוצרת מציאות חדשה:

- (1) עידוד מחקר.
- (2) מאפשרת למקבלי החלטות לקבל החלטות מושכלות, על בסיס נתונים סדיר.
- (3) חוסכת אמצעים למדינה באיסוף וניתוח הנתונים.
- (4) מאפשרת לארגוני מלכ"ר וליועצים המלווים אותם, להתייחס לנתונים בבואם לקבל החלטות באשר לפעולות ופרויקטים חדשים.
- (5) מעמידה מידע על פעילות הנעשית בארגונים, בין בארגון הבודד, בתחום הפעולה או באזור גיאוגרפי מסוים.
- (6) מאפשרת למבקשים לתרום לארגונים להכיר את הארגון, טרם יקבלו החלטתם.
- (7) מעמידה בפני מתנדבים מידע מקיף על ארגונים ומקומות התנדבות אפשריים.

¹⁵⁴ תופעה זו אינה ייחודית לארה"ב. ממשלות אינן נוטות להשקיע במידע אם אין הדבר משרתן ישירות ובמיוחד בסקטור אשר ההכנסות הצפויות ממנו מזעריות, אם בכלל.

¹⁵⁵ <http://www.guidestar.org>

¹⁵⁶ תהליך איסוף ועיבוד הנתונים אורך כיום כ-18 חודשים. המגמה לקצר הליכים אלה באמצעות דיווחים אלקטרוניים וקיצור מועדי הגשת הדיווח. כיום נדרשים מלכ"רים להגיש דיווח תוך חמשה חודשים מתום שנת הכספים, כ-50% מהם מקבלים ארוכה של עד 3 חודשים נוספים וכ-10% מקבלים הארכה נוספת של עד 3 חודשים. משך הזמן הדרוש כיום לתהליך הצילום, דיגיטציה והכנסה למאגר ולאחר האינטרנט, כ-6 חודשים.

לצד קיומם של הנתונים, כאמור לעיל, קיומו של אתר האינטרנט יצר מהפכה של ממש בשקיפות הארגונים כלפי הציבור. יש הגורסים כי זוהי תרומתו החשובה ביותר של מפעל ה-Guidestar.

מדיניותו הנוכחית של ה-Guidestar, היא לפתח מערכים ואתרים דומים במדינות העולם השונות, באירופה, אסיה ואפריקה. ממשלת בריטניה, דרך ה- Charity Commission, הזמינה הקמת Guidestar UK, אשר יוקם על ידי Guidestar האמריקאי עבור בריטניה, המערך יהיה בבעלות הממשלה הבריטית, אך ייבנה ויופעל על ידי Guidestar.¹⁵⁷

במקביל, מקיים Guidestar מגעים במדינות נוספות להקמת אתר דומה, באותן מדינות. במגעים עם נשיא הארגון, מר אוטנהוף (Mr. Robert Ottenhoff)¹⁵⁸, הובעה נכונות לפעול גם בישראל.

בשיחות שהתקיימו עם הגורמים השונים בארץ, מהם עמותות, ארגוני גג ותשתית, גורמי ממשלה וקרנות, הצטיירה תגובה חיובית ביותר לרעיון קיומו של Guidestar ישראלי. מצד גורמי ממשל, מפקידות בכירה בממשלה (רשם העמותות, מס הכנסה ומשרדי הממשלה), נשמעה תמיכה רבה ברעיון ואלה אף חזרו והדגישו את התועלת שיוכלו להפיק ממנו. אם זאת, התקשו לציין אם הממשלה תהא מוכנה להקציב משאבים לעניין זה. יש להניח כי תגובה זאת נבעה מחוסר סמכות או בשל החסר התקציבי בהם נמצאים כיום משרדי הממשלה. על אף התגובה המהוססת באשר להעמדת משאבים מהממשלה, אין זה מן הנמנע, לאור תמיכת הפקידות הבכירה, שניתן יהיה לקדם את הפרויקט בשיתוף הממשלה ואף לקבל עבורו תמיכה כספית, ממנה.

מודל ה-Guidestar, המציג מגוון נתונים למקבלי החלטות במדינה, קרנות, תורמים, מתנדבים והציבור בכלל, הוכיח עצמו כמחולל שינוי מהותי. לפיכך, אנו ממליצים כלהלן:

בניית יכולות (Capacity Building)

המושג 'בניית יכולות' (*Capacity Building*), היה למונח שגור בפי כל, כמענה קסם לקשיים, חסרים ואי-יעילות של ארגוני ההתנדבות ומלכ"ר. כאילו במילה או ביישומה, טמון הפתרון המיוחל. ארגונים רבים המבקשים סיוע מצביעים על הצורך בבניית יכולות, וכך אלה התוקפים את ארגוני המגזר השלישי טוענים כי האחרונים זקוקים לבניית יכולות.

המושג 'יכולת', מקפל בתוכו ארבעה היבטים:

- (1) **יכולת ארגונית (Organizational Capacity)** – מתייחסת ליכולת הארגון, כושר ההנהלה, ליכולת הארגונית והניהולית של העובדים והארגון בכללו.
- (2) **יכולת תשתיתית (Infrastructure Capacity)** – משאבי התשתית, אמצעים פיזיים וכספיים, הכשרה וידע (בתחום הפעולה המסוים של הארגון), מתנדבים וכיוצא באלה.

¹⁵⁷ ראה: www.guidestar.org.uk/. כפי שפורסם, תמורת הקמת האתר משלמת ממשלת בריטניה סך של 2.9 ל"ש (כ- 4 מיליון דולר). ראה: www.guidestar.org.uk/press/.

¹⁵⁸ בפגישה בווידיאו ובחילופי התכתבויות.

(3) **יכולת טכנולוגית (Technical Capacity)** – כושרו של הארגון לאתר, לקלוט ולעשות שימוש יעיל בטכנולוגיות המתפתחות, שזמינותן הופכת עניין שבשגרה. בעידן הטכנולוגי נדרשת רמה טכנולוגית גבוהה, שתאפשר לארגון להתחרות בשוק ולתת שירותים/מוצרים ברמה ואיכות נדרשים.

(4) **יכולת קהילתית (Community Capacity)** – יכולות ליצירת קשר בין הארגון לסביבתו, לבעלי העניין בו, לרבות תורמים, מתנדבים, לקוחות, ספקים, הקהילה המיידית והציבור בכללו.

יש המבקשים לבחון את המושג 'יכולת' דרך ההיבט האסטרטגי. רוצה לומר, קיימים שני סוגי 'יכולות': אחד – יכולת לשפר, לטייב ולחזק פעילות קיימת; שני – ראייה רחבה, המתבוננת במבט רחב ושואפת להביא לשינוי תוך פתיחות ונכונות לבחון את כלל הארגון, חזונו, דרכי פעילותו, הערכתו וכיוצא באלה. בעוד הראשון מצביע על יכולות ניהוליות לחולל שינוי, יעילות ומועילות בתוך הארגון, הרי השני מיצג תפישה אסטרטגית ומנהיגותית. למעשה, אין לראות בהם ניגודים הניצבים זה לעומת האחר. אלה משלימים אחד את השני ויכולים להיות נכס רב עזר לארגון, אם קיומם ינותב במישור היחסים בין ההנהלה לצוות הבכיר.

בניית יכולת פירושה מתן כלים ושימוש נכון בהם. המענה הדרוש, שונה בין היבטי היכולת השונים. לכל אחד מהם דרישות סף שונות; הוא מכוון לאוכלוסיית יעד אחרת בארגון ויחד משלימים זה את זה.

ההנחה הבסיסית היא שלארגון חייב שתהיה, יכולת לבניית יכולות. רוצה לומר, הכושר להיות ארגון לומד, המבקש לבנות עצמו, לא כתגובה לחסר מסוים כלשהו, כי אם, כתפישת עולם ודרך חשיבה אסטרטגית. יכולת זאת נובעת ממנהיגות הארגון - הנהלתו הציבורית ומנהליו הבכירים. כאשר זו אינה מובילה, מן הסתם, הארגון חסר יכולת, בין באופן כללי או בתחום ספציפי. המענה לחסר זה הוא בהדרכה ממוקדת של מנהיגות הארגון. בפרק נפרד התייחסנו להנהלה הציבורית והצבענו על כיווני פעולה אפשריים והדגשנו את המלצותינו העיקריות. אף על פי כן, נבקש לחזור וציין, כי בהיעדר רקע תפישתי-ערכי נדרש ונכונות ללמוד, מלאכת הכשרת ההנהגה תהיה, מורכבת וארוכה. בתחום זה, פעולתה של האקדמיה בהכשרת בסיסית ממוקדת ומכוונת למנהיגות בארגון ללא-כוונת-רווח, חיונית. פעולה משלימה, יכול שתהיה בדרך של הדרכה והשתלמות לאוכלוסייה זו.

הנהלה ציבורית

חברות בהנהלה ציבורית של ארגון, היא הביטוי העליון למעורבות ואחריות אזרחית וציבורית. מילוי תפקיד ציבורי, נושא עימו יוקרה ומעמד חברתי, במיוחד בארגונים ארציים גדולים. חבר הנהלה אינו רק חבר מן השורה, כי אם, מתנדב, הנכון ליטול תפקיד, לשאת באחריות ולהקדיש מזמנו ויכולתו. ההגדרה אכן מרשימה. המציאות – פחות. תפקודה של ההנהלה הציבורית וחבריה, מעלה פעם אחר פעם את שאלת התנהלותה ואחריותם של חבריה¹⁵⁹. מעבר לחובות החוקיים של נאמנות, אחריות וצייתנות, קיימת החובה הציבורית, במובנה הרחב, הנותנת מובן ותוכן אמיתי לתפקיד וממנה נגזר תפקוד הארגון כולו ויכולתו להשיג חזונו ומטרותיו ביעילות ומועילות.

בישראל, כבעולם המערבי, סוגיה קשה זו עומדת על סדר היום וטרם נמצא מענה הולם. מפגישות עם אישים ובעלי תפקידים מחו"ל והחומרים שנאספו, מתבררת תמונה עגומה של תפקוד לקוי וחלקי של ההנהלות הציבוריות. שוב ושוב הופנתה האצבע אל ההנהלה הציבורית כנקודת כשל בארגוני ההתנדבות והמלכ"ר. גורמים שונים, במיוחד מקרב בעלי תפקיד ברשויות המדינה העוסקות באכיפה ומקרב גורמים העוסקים בהקצאת תקציבים ומענקים (ברשויות המדינה וקרנות), גורסים כי אין ההנהלה מתפקדת כנדרש, אין היא מתווה דרך

Peggy Sasso, "Searching for Trust in Not-for-Profit Boardroom: Looking Beyond the Duty of Obedience to Ensure Accountability", *UCLA Law Review*, 50, 2002-2203, pp. 1485-1546.

159

ומחוללת תהליכים אסטרטגיים, אין היא חוליית הקשר לציבור והקהילה הסובבים והיא אינה מהווה גורם ביקורת משמעותי על פעילות הארגון ומנהליו.

הספרות המחקרית אף היא, עוסקת בשאלה זאת. מודלים שונים של מבנים והתנהלות נחקרו והוצגו, ומן הממצאים אין מודל אחד. המסקנה העולה מצביעה על שני רבדים של הבעיה: אחת – הנובעת מהיחסים התוך ארגוניים, מערכת היחסים הבינאישית, נהלים וכדומה. שנייה – מקורה בתרבות החברה בה פועל הארגון, הנורמות והמקובלות בה. אם ההתייחסות לראשונה היא באמצעות עולם המנהל והמשפט, הרי בשנייה, ההתייחסות היא מעולם המושגים הסוציולוגי, החינוכי והתרבותי. בעוד בראשונה ניתן למצוא מענה הכשרתי בטווח זמן סביר, בשנייה, התהליך ארוך ומורכב.

על מנת לא להישאר בעולם המושגים התיאורטי, נבקש להתייחס לסוגיה בהקשר הישראלי, תוך בחינת הדברים בשלושה היבטים:

א. **המצב החוקי** – חוק העמותות, החוק המרכזי הנוגע לארגוני המלכ"ר, אינו ממקד אחריות בחברי ההנהלה הציבורית. החוק אמנם קובע כי: "על חברי הוועד לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנון ולהחלטות האסיפה הכללית"¹⁶⁰, אך אין הדגשה על מהות והיקף אחריותו, כפי שמפורט בחוק החברות. חוק העונשין, המתייחס לאחריות של קפידה, עבירות מנהלים וכיוצא באלה, לא רק שאינו מוכר לחברי הנהלות, כי אם, אין תקדימים משפטיים המהווים דוגמא והרתעה.

ב. **מהות הקשר הנדרש בין הארגון למקור משאביו והציבור** – תפקידו של חבר הנהלה משתרע על פני מגוון תפקידים. ביניהם תפקידים כלפי הארגון פנימה, אחרים – כלפי הציבור, בעלי עניין וגיוס משאבים מהם, לרבות תרומה אישית. מעטים חברי הנהלות בישראל העוסקים בגיוס כספים הלכה למעשה, עוד פחות אלה הנותנים מהונם האישי. במקרים רבים נתפש תפקיד חבר הנהלה כמשרה המזכה בהטבה ולא מחייבת את נושאה.

ג. **מערכת היחסים בין ההנהלה, הצוות הבכיר והלקוחות, ומהם ההקרנה לסביבה** – קיימת מערכת גומלין בין גורמי החוץ, ההנהלה הציבורית, המנכ"ל, סגל העובדים ולקוחות הארגון. במודל הקלאסי, שרשרת היחסים היא בסדר שצוין לעיל. מחקרים שונים שנעשו, הצביעו על התופעה שככל שקשרי המנכ"ל וסגל העובדים עם גורמי החוץ מחד, ועם הלקוחות, מאידך, גוברים, הדוקים יותר - נחלשת ההנהלה. מודל זה ישים למקרה הישראלי, בו עיקר המימון לארגוני המגזר בא מהתקציב הציבורי (דבר זה נכון במיוחד לגבי העמותות הגדולות ונותנות השירותים), קשרי מנכ"ל העמותה והפקיד הממשלתי, יוצרים מכנה משותף של אינטרסים, שאחת מתוצאותיו – החלשת ההנהלה הציבורית. הציבור הרחב ובעלי עניין מקבלים משנה חשיבות, ואילו הלקוחות, שאינם נימנים בדרך כלל על האוכלוסיות החזקות המשלמות עבור השירות, זוכים לרמת שירות כפי שניתנת, כאשר בדרך כלל, יכולתם להעריך נכונה את איכות השירות, נמוכה, אם בכלל.

הנה כי כן, המציאות הישראלית, איננה מעודדת בניית הנהלה חזקה, מעורבת ותורמת. לעיתים, מצטיירת תמונה כאילו קיים אינטרס סמוי המבקש שלא ליצור הנהלה רלוונטית שתבקש לבחון דברים, לכוון מדיניות אסטרטגית ולהשפיע. לא אחת נתפשת ההנהלה כגורם ציבורי האמור לאשר את מעשי המנכ"ל, ליתן לו גיבוי ציבורי, שכן כך נדרש בחוק.

ככלל, הרכב ההנהלה הראשוני תואם את חזונו ואופיו של הארגון, כפי שנקבע על ידי מייסדיו. ההרכב הראשוני יכול שיהיה יפה לשעתו, אך ספק אם יענה על צרכי ארגון מתפתח, הגדל ומרחיב פעילותו, עובר שלבים במעגל

¹⁶⁰ חוק העמותות, תש"ם-1980, סעיף 27.

חייו, כמו כל ארגון אחר. שינויים בהרכב ההנהלה, כמו שינויים החלים בארגון, חייבים להיות תואמים את הנסיבות, שינויים בסביבה ויעדי הארגון. לא כאן המקום להרחיב בסוגיה זו, נציין עם זאת, כי ארגונים בישראל אינם רואים בעניין זה חיוניות מיוחדת ואם אין דרישה חיצונית מפורשת, נמצא לא אחת סטגנציה, היעדר חילופי דורות וגיוון ההנהלה הציבורית בכוחות אנושיים רעננים מתחומים שונים, רלוונטיים לפעילותו של הארגון.

בחינת האישים הממלאים תפקיד בהנהלה, תצביע על שלוש אוכלוסיות שונות: אחת - אישי ציבור ופעיליו, העוסקים למחיתם בתחומים שונים שאינם בהכרח בקשר לתחום פעילותו של הארגון; שנייה - אנשי מקצוע מהתחום בו פועל הארגון, המכירים את ההיבטים המקצועיים, האוכלוסיות וכיוצא באלה; שלישית - בעלי מקצועות שונים, מקצועות חופשיים ואחרים, המשיקים לפעילויות הנעשות בארגון, ביניהם, היכולים לשמש גם כשכירים בכירים בו.

במטרה לשפר את תפקודה של הנהלה ציבורית של ארגון ללא-כוונת-רווח, פותחו בעולם סטנדרטים וכלי עזר ונקבעו נושאי הכשרה נדרשים. אם כי, הגישה לכל סוג אוכלוסייה מקרב חברי הנהלה שונה, ביעדי ההכשרה, הבסיס זהה: הכרת המגזר, הכרת התחום בו פועל הארגון, הבנת תפקידו ואחריותו של חבר הנהלה ציבורית ומתן כלים מקצועיים¹⁶¹.

הניסיון בישראל מראה כי חברי הנהלה אינם נוטים להשתתף בהשתלמויות. חלקם סבורים שאינם זקוקים לכך, אחרים מבקשים מסגרת מתאימה וייחודית להם. אף על פי כן, בשנים האחרונות מסתמן שינוי מה, במיוחד לנוכח השינויים בחוק, בסביבה בה פועלים מלכ"רים ורצון להכיר את הנושאים הנדרשים להם, בתוקף תפקידם. לאחרונה החליטו ארגונים מובילים, ביניהם מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר), שתי"ל, החברה למתנ"סים, ג'וינט ישראל ומשרד הרווחה, להקים במשותף בית ספר ארצי להנהלות ציבוריות¹⁶². בית הספר, שהושק בשנת 2004, ממקד פעילויותיו בהכשרת יושבי-ראש וחברי הנהלה. הפעילות שנעשתה עד כה, מצביעה על הצורך בה. בפני בית הספר שתי דילמות עיקריות: אימוץ אסטרטגיית שיווק במטרה להגיע לאוכלוסייה הפוטנציאלית וקביעת תכנים מקצועיים. בעוד בראשונה נדרשת חשיבה והבנת המציאות הישראלית, בשנייה – נדרש גיוס כוחות מקצועיים ופיתוח חומר רלוונטי למציאות הישראלית.

¹⁶¹ דוגמאות אחדות לעניין זה:

לשכת עורכי-הדין בארה"ב (American Bar Association), פרסמה מדריך לחברי הנהלות מלכ"רים, היכול לשמש דוגמא לנושאים עליהם על חבר הנהלה להיות אמון. ראה:

George W. Overton & Jeannie Carmedelle Frey, *Guidebook for Directors of Nonprofit Corporations*, Washington, DC: American Bar Association, Committee on Nonprofit Corporations, 2002 (2nd edition).

חברת מקנזי פתחה כלי הערכה עצמי, ראה:

Nonprofit Board Self Assessment Tool, McKinsey & Company, 2004, at:

<http://www.mckinsey.com/practices/nonprofit/ourknowledge/dynamicboards.asp> [last visited July 2004].

פרסום שיצא על ידי משרד המסחר והתעשייה הבריטי, אשר עוסק אמנם במושג הכללי של חברי הנהלת דירקטוריון שאינם מנהלים, אך ישים במידה רבה, גם לארגוני ס ללא-כוונת-רווח. ראה:

Derek Higgs, *Review of the Role and Effectiveness of Non-Executive Directors*, London: Department of Trade and Industry, The Stationary Office, 2003.

בקנדה:

Peter Broder (Co-ordinating ed.), *Primer for Directors on Not-for-Profit Corporations*, Canada: Industry Canada, 2002.

¹⁶² 'בית הספר הארצי להנהלות ציבוריות', מרכז ציפורי, יער ירושלים.

הכשרת כוח אדם

כוח האדם המועסק במגזר השלישי נחלק לשניים: כוח אדם מקצועי בתחום הפעילות המקצועית וכוח אדם מנהלי לנושאי מנהל, ארגון, לוגיסטיקה וכדומה, הסובב את הפעילות המקצועית ומאפשר אותה.

אין בנמצא מחקרים הבודקים את איכות כוח האדם המקצועי בארגוני המגזר השלישי, באופן מוחלט או יחסי לכוח אדם דומה בארגונים אחרים. המבחן הוא בתוצאה. על פי אמות המידה המקובלות, ניתן לומר כי כוח האדם המקצועי המועסק על ידי ארגוני המגזר השלישי, אינו שונה מזה המועסק בשירות הציבורי או הפרטי, כאשר משווים את אותם התחומים. ככלל, יהיו אלה בוגרי מערכת ההכשרה הישראלית - התיכונית, העל-תיכונית או האקדמית. עולים המבקשים להשתלב במערכת מקצועית, נדרשים להוכיח השכלה והכשרה דומים או לעבור השתלמות מתאימות. דומה והתפישת הרווחת היא כי הסגל המקצועי והשירות הניתן, הם ברמה נאותה או לפחות אינם נופלים מהמקובל בישראל בסקטור הציבורי.

שונים הדברים כאשר לכוח האדם הניהולי. כאן נמצא, במקרים רבים, חוסר. המשתלבים בתחומים אלה בארגונים ללא-כוונת-רווח, חסרים לעיתים השכלה אקדמית או הכשרה לעיסוק המסוים ואינם בהכרח המצטיינים או בעלי ההכשרה הגבוהה האפשרית. בעוד שירות מקצועי בעמותה נתפש כהגשמה מקצועית, במיוחד בארגונים נותני שירות, אין הדבר כך בקרב הסגל המנהלי. מנהלים ברמה בכירה, הבאים מרקע ניהולי, לא יראו בהכרח את עבודתם במגזר השלישי כהגשמת הקריירה המקצועית, ואילו הבכירים שריקעם בתחום המקצועי של הארגון, יתכן יראו בעיסוקם חזון, אך לעיתים קרובות, יהיו חסרים רקע ניהולי מתאים. בין חסרי ההכשרה המתאימה, נמצא גם את מי שנבחרו לתפקידם כתוצאה מהיכרות אישית, קירבה אישית או קשרים אחרים עם חברי הארגון או מנהליו.

עולמם של ארגוני המגזר השלישי ייחודי. אמנם, נושאי ניהול או תחומים מקצועיים יוצאים מבסיס ידע דיסציפלינארי דומה, אך הנושאים המגזריים וההתמחויות, שונים. המגזר השלישי אינו זהה לשירות הציבורי או הסקטור הפרטי. אי-הכרה בקיומו של הבדל, יוצר לעיתים דימוי מוטעה ועמו תפישת תפקיד לקויה. היעדר הכשרה מתאימה, מנציח מצב זה. כתוצאה מכך, נמצא בין הסגל הניהולי הבכיר חסרי השכלה מתאימה, בין בניהול כללי וארגון ובין בתחומים ספציפיים, כגון: כספים, שיווק, יחסי ציבור וקשרי קהילה, גיוס כספים, ניהול כוח אדם, לוגיסטיקה וכיוצא באלה. התוצאה הבלתי נמנעת – תפקוד שאינו אופטימאלי ובמקרה הגרוע, ניהול כושל.

ההכשרה המיועדת למנהלים בתחום המגזר השלישי, מצומצמת ביותר. באוניברסיטאות קיימת תוכנית לתואר שני בניהול מלכ"רים באוניברסיטה העברית; אוניברסיטת בן-גוריון עומדת לפתוח בשנת הלימודים תשס"ה חטיבה במסגרת לימודים לתואר שני בניהול; אוניברסיטאות אחרות מקיימות לימודים במסגרת תוכניות המשך לתחומי ניהול מסוימים¹⁶³ ומכללות אחדות מבקשות לקיים לימודים לתואר ראשון בניהול שישלבו חטיבה בניהול מלכ"רים. ללא ספק זוהי טיפה בים, ואין בהיצע זה כדי לענות על הצורך. האמת ניתנת להיאמר כי כיוון שהדרישה לתואר אקדמי ספציפי אינה בין הדרישות למשרות בארגוני המגזר השלישי, הביקוש ללימוד אקדמי פורמאלי, נמוך. אמנם קיימת מגמת שיפור, אך התופעה בהיקף כל כך מצומצם, שאין בה כדי להבטיח שינוי אמיתי בזמן הנראה לעין.

הכשרות אחרות בתחומי ניהול של המגזר השלישי, אינן מתקיימות באופן סדיר. אי פה אי שם מתקיימות השתלמויות, ימי עיון ודומיהם. המועסקים מסתפקים בלמידה תוך כדי עבודה ובמעט המוצע בתחום עיסוקם או בהשתלמויות הכלליות.

¹⁶³ אוניברסיטת תל אביב מקיימת קורס ניהול לבתי אבות.

נשאלת השאלה – האומנם דרושה מסגרת הכשרה קבועה לממלאי תפקידי ניהול במלכ"רים? התשובה נמצאת בשני מצגים: אחד – רמת הניהול הקיימת כיום בארגונים, אינה גבוהה; השני – ריבוי המשתתפים בימי עיון, סדנאות והשתלמויות בנושאים בסיסיים כתקצוב, ניהול כוח אדם, גיוס כספים, שיווק וכיוצא באלה, המתקיימים על ידי גופים שונים¹⁶⁴.

מציאות זו, מעלה תהייה נוספת – מדוע אם כן רמת הניהול אינה גבוהה? גם כאן, דומה ונוכל להשיב בשני היבטים: אחד – מיעוט ההיצע אינו מספק את הנדרש ואף זה הקיים, מחייב הוצאה כספית שאיננה בהכרח בנמצא; שני – ארגוני המלכ"ר אינם נדרשים בדרך כלל להצביע על יעילות ארגונית או איכות ביצועית. כיון שבקרת איכות או בחינת תוצאות ותפוקות אינם בשגרת עבודתם של מלכ"רים, הרי ממילא אין בחינה של הסיבות הניהוליות שהביאו לתוצאה. מצב דברים זה, אינו בלעדי למגזר השלישי; אין הוא שונה בהכרח במגזרים אחרים. עם זאת, מציאות זו הולכת ומשתנה. הדרישות הגוברות מארגוני המגזר השלישי, אילוצי משאבים וזמינותם של אמצעים ויכולות חדשניים, מביאים לשינוי, אשר ילך ויגבר בשנים הקרובות. תהליכים אלה עוברים על ארגונים במערב, ומן הסתם, השפעתם גם בישראל.

מחקר

לא כאן המקום להאיר את חשיבותו של מחקר בפריצת גבולות הידע, בפיתוח ידע חדש או בחקר הקיים והבנתו. נבקש, עם זאת לציין כי אנו מבקשים לעשות הבחנה בין מחקר בסיסי לזה היישומי. הראשון, מבקש לחקור את הנעלם ומבוסס על הרצון האנושי לחקור את הבלתי נודע. השני, מבקש לשאול שאלה מוגדרת, בין תיאורטית או מעשית. עולמם של החברה האזרחית והמגזר השלישי, מקבלים מאז מחצית המאה שחלפה, תשומת לב מחקרית גוברת והולכת. דיסציפלינות שונות – פילוסופיה, מדע המדינה, סוציולוגיה, משפט, ניהול, כלכלה ואחרות החלו לעסוק בו, תוך הגדרת מושגים וקיום שיח בינתחומי. חודדו נושאים כמקומם של החברה האזרחית וארגונים ללא-כוונת-רווח בחברה ובכלכלת מדינה מודרנית, מבנים משפטיים, פטורי מס, אחריות, שקיפות, פיקוח וכיוצא באלה. תוך כדי התהליך נוצרו הבנה וידע חדש, אשר הזינו את מעצבי המדיניות והמחוקק, מחד; בניית כלים להתנהלות ושיפור התפקוד, מאידך.

בישראל, חסר מחקר בנושאים אלה. מעט נחקר, מעט נלמד ומעט מזין את מערכת מעצבי המדיניות ובוני הכלים לפעילות. מחסור במחקר מביא לביקוש נמוך לנתונים, ומחסורם של אלה אינו מעודד מחקר. מעגל קסמים שיש לפרצו לצרכי המציאות בישראלית. מחקר, כאמור, נחלק לבסיסי ויישומי. אין צורך להרחיב בחשיבותו של המחקר הבסיסי. אולם, כפי שאמרנו, אין אנו סבורים כי מסגרת עבודה זאת נועדה לעסוק בכך ואף לא להמליץ על הרחבתו באשר למגזר השלישי. עם זאת, מחקר יישומי ובמיוחד בשאלות העומדות על סדר היום או בנושאים מחוללי שינוי, חיוני. בלעדיו, דומה ויקשה לקדם את המדיניות כלפי החברה האזרחית והמגזר השלישי ואף שיפור התנהלותם ותפקודם של הארגונים, יארך.

ציינו לעיל כי אין נושא אחד בלבדי שטיפול בו ייתן את השינוי המיוחל ויביא לשיפור בתפקודם של מלכ"רים בישראל. אנו סבורים כי תשומות מחקר יישומי, יש בהם חשיבות וערך רב בתהליך. עמדה זאת, קיבלה תמיכה דווקא מקרב אנשי המקצוע הרציניים, המבקשים לבנות תהליך של שינוי, על בסיס ידע והכרה נכונה של המציאות הישראלית, ולא רק על ידי ייבוא ידע וניסיון ממדינות זרות.

¹⁶⁴ בולטים בין גופים אלה: עמותת הגג - מגזר ההתנדבות והמלכ"רים; שתי"ל; אלכ"א; המי"ל ואחרים.

הערכת תוכניות

ארגונים ללא-כוונת-רווח, הנוסדים לקידום מטרה ציבורית לתועלת הקהילה, מבקשים להשיג יעדם ולראות ברכה בתוצאה. החזון, בדרך כלל נשגב. המציאות, אינה בהכרח דומה. קשיי הביצוע, בעיות היום-יום והמשוכות בדרך להצלחה, רבים. התוצאה – תפוקות שאינן בהכרח אופטימאליות. תיקון הדברים מחייב קיומם של שני תהליכים: אחד – זיהוי הבעיה; שני – יכולת לתקנה. זיהוי בעיה, יכול שיבוא מתוך הארגון ואפשר כתוצאה מדרישה חיצונית. המצב הרצוי הוא שילוב השניים. רוצה לומר, את אשר הארגון לא זיהה בכוחות עצמו, תשלים הדרישה החיצונית. ככל שתגבר הדרישה החיצונית, יידרש הארגון לשיפור יכולתו הפנימית, ולהיפך. באופן דומה, נטען כי ככל שישולבו תהליכים פנימיים וחיצוניים, כן תגבר יכולתו של ארגון לתקן ולשפר את הנדרש, ולהיפך.

קיומם של תהליכי בקרה וכלי הערכה, מחייב השקעה רבה מבחינת הארגון. זו נדרשת משום הצורך באיתור ובניית כלים, הכשרת כוח אדם ומשאבי זמן וכסף ללמוד הממצאים, הערכות ותיקונם. ככל ארגון, גם מלכ"ר, יבקש להקטין תשומות בנושאים משניים, שאינם תורמים למיקסום התפוקה או לאיכותה. ארגונים ללא-כוונת-רווח נוטים לטעון כי תפוקותיהם אינן כמותיות בלבד, הן גם ערכיות. לפיכך, קשה מדידת התפוקה או התוצאה ומבקשים לצאת ידי חובה, בדרך זאת. בעולם העסקים נהוג לומר: "מה שאינו מדיד, אינו נחשב". גם אם לא נרחיק עד כדי אימוץ אמרה זאת, תחומים ונושאים רבים בפעילותו של מלכ"ר, ניתנים לבחינה ולהערכה.

בעולם המערבי, שאלת הערכת פעילותם של מלכ"רים, הולכת ותופסת מקום מרכזי. הבנת קשיי המדידה, לא מרתיעה, נוצרו הבחנות והגדרות בין 'תוצאות' (Outcomes) ל'תפוקות' (Outputs), ונבנו כלים בהתאם לכך¹⁶⁵. בישראל, מעט נעשה, במידה רבה כתוצאה מחוסר דרישה חיצונית של הגורמים המעמידים משאבים לרשות הארגונים. ציינו כי להערכתנו, איכות תפוקותם של ארגוני המגזר השלישי נובע, במידה לא מבוטלת, מהיעדר דרישות ברורות של הגורמים החיצוניים וכי המימון, מגיע בקלות יחסית, מלווה בתנאים מינימאליים. התהליכים המתרחשים כיום במקומותינו, בהיבטים החוקיים, הציבוריים ומדיניות הממשלה, השינוי המסתמן בגישת הקרנות והפדרציות, התמורות הטכנולוגיות וקיומם של כלים חדשים, מביאים עמם רוחות חדשות כשלצדם, ראייה חדשה ופתיחות מצד הארגונים להיערכות שונה, כל זאת במטרה לתת מענה לסוגיית הערכת פעילותם.

תהליך האקרדיטציה, בו החל ארגון הגג מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר), נתן כלי חשוב בידי הארגונים לבחינת התנהלותם במישור הכלל ארגוני. אין מטרתו ליתן כלי להערכת תוכנית מסוימת או בחינת תוצאות ותפוקות של הארגון. כלים מקבילים, להערכת ובחינת תוכניות, טרם נוצקו, למעט באותם מקרים מסוימים בהם עשה כן ארגון או שנעשתה הערכה על ידי גורם חיצוני כלשהו, בכלים שפותחו על ידו לצורך עניין זה (כגון: מחקר בודק על ידי מערכת אקדמית).

¹⁶⁵ ראה כדוגמא את הכלים שפותחו ב-Urban Institute, הכוללים סדרה של פרסומים:

Martin D. Abravanel, *Surveying Clients about Outcomes*, Washington DC: The Urban Institute, 2003.

Ritu Nayyar-Stone & Harry P. Hatry, *Finding Out What Happens to Former Clients*, Washington DC: The Urban Institute, 2003.

Harry P. Hatry, Jake Cowan, Ken Weiner & Linda M. Lampkin, *Developing Community-wide Outcome Indicators for Specific Services*, Washington DC: The Urban Institute, 2003.

Linda M. Lampkin & Harry P. Hatry, *Key Steps in Outcome Management*, Washington DC: The Urban Institute, 2003.

Elaine Morley & Linda M. Lampkin, *Using Outcome Information*, Washington DC: The Urban Institute, 2004

Harry P. Hatry, Jake Cowan & Michael Hendricks, *Analyzing Outcome Information: Getting the Most from Data*, Washington DC: The Urban Institute, 2004.

דוגמא אחרת היא אתר האינטרנט Innonet (<http://www.innonet.org>), אשר נבנה ככלי ייעוץ וסיוע להערכת תוכניות בתחום החברתי.

מהשיחות והמפגשים שהתקיימו לצורך עבודה זאת, עולה הצורך, מקרב הארגונים הראויים, כמו גם מקרב גורמי המגזר, הממשלה והקרנות, שהמלכ"רים בישראל יידרשו לעניין ואף ייבנו כלים לצורך כך. במיוחד אמורים הדברים בהיבט הציבורי ובהיבטם של גורמים ממנים, המבקשים לזהות תרומה ברורה להשקעתם החברתית.

לשינוי בתחום זה, נדרשים שלושה מהלכים: אחד – הגברת הדרישה החיצונית, על ידי הגורמים הממנים, להצגת תוצאות ותפוקות, והערכתם. שני – בניית כלים, לרבות מתודולוגיות והכשרת כוח אדם לשימוש בהם. שלישי – הערכות הארגונים לקיום תהליך זה. שלושתם נדרשים להצלחה, אם כי, השניים הראשונים הם המפתח. ללא דרישה חיצונית ובהיעדר יכולת, הערכות ארגון כשלעצמה, אין בה כדי להביא לתוצאה הרצויה. קיומם של השניים הראשונים, יחייב ארגונים להיערך ומכאן – הצלחת התהליך.

תהליך האקרדיטציה

אקרדיטציה של ארגוני מלכ"ר התפתחה בעולם המערבי במיוחד ברבע האחרון של המאה שחלפה. הליך זה לא נועד להחליף את חוקי המדינה אשר קובעים את המסגרת החוקית ליסודו ולקיומו של תאגיד ללא-כוונת-רווח. מטרתו אחרת וכפולה: אחת - למצב את הארגונים העומדים בכללים וליתן להם הוקרה ציבורית; שנייה - להיות הליך מסייע, ליטול אחריות עצמית ופיקוח העצמי (*Self Regulation*), עוד טרם נדרשת, אם בכלל, התערבותו של הממשל לאכיפת החוק.

ה- *The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)*¹⁶⁶, קובע כי היבט חשוב בקיומו של המגזר האזרחי הוא יכולתו לפקח באופן יעיל ותקין באמצעים וולונטריים של ריסון עצמי ופיקוח. בדרך כלל, מעדיפים ארגוני המגזר השלישי להסתמך על מנגנוני פיקוח פנים-ארגונים, אך אין באלה די, גם אם במקרים רבים יש בכך מענה ראוי. הפיקוח העצמי, באמצעות ארגוני גג או ארגונים מתמחים לעניין זה, הופך בשנים האחרונות למושג המלווה את ארגוני החברה האזרחית¹⁶⁷. בהמשכו של המסמך לעיל, נמנים נושאי החובה אותם יש לכלול בחוק המדינה, ביניהם - כללים לפיקוח וולונטארי. על חוק המדינה לעודד ארגוני גג. קיומם של אלה, בהם יקבעו סטנדרטים, נורמות וקודים אתיים¹⁶⁸, תאפשר הפעלתם ובמידת הצורך לוודא אכיפתם. ארגוני הגג יכולים לקבל מחבריהם סמכות לקיומם של ביקורת ולדרוש הטעון תיקון. על ארגוני הגג לפרסם ממצאיהם ולחזק את אמון הציבור בארגוני המגזר השלישי¹⁶⁹.

¹⁶⁶ "Integrity, Good Governance and Transparency – Rules for Self-Regulation", *The International Center for Not-for-Profit Law*, at: www.incl.org/gendocs/selfreq.htm.

¹⁶⁷ להרחבה בנושא זה ראה:

Virginia A. Hodgkinson, Richard W. Lyman & Ass. (eds.), *The Future of the Nonprofit Sector, The Independent Sector*, San Francisco, CA & London: Jossey-Bass Publishers, 1989.

¹⁶⁸ ראה:

Karla W. Simon, "Principles of Regulation for the Not-for-Profit Sector", 1998. at: www.incl.org/gendocs/oldprin.html.
Karla W. Simon, "The Role of Law in Encouraging Civil Society", *International Center for Not-for-Profit Law*, at: www.incl.org/gendocs/arabconf.htm.
Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations, Washington, DC: The World Bank, May 1997.

על קודי התנהלות במלכ"רים ראה (מבוא לספר בשם המאמר):

Kunugi T. & Schweitz M., "Introduction: 'Codes of Conduct for Partnership in Governance: Texts and Commentaries'", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 2 (3), March 2000.

¹⁶⁹ ראה בעניין זה מאמר שהתפרסם ב'ניו-יורק טיימס':

D.C. Johnson, "Doing Good or Doing Well: It's Starting to Get Blurry", *The New York Times*, Giving, A Special Report, November 17, 1999.

תחילתו של תהליך האקרדיטציה היה בקביעת סטנדרטים וקודים אתים¹⁷⁰. ההנחה הייתה כי ארגונים יאמצו ויפעלו לאורם¹⁷¹. המציאות התבררה כשונה והערכה חיצונית – אקרדיטציה על ידי גוף חיצוני לארגון, בדרך כלל על ידי עמיתים (Peer Review), נדרשה.

דוגמא להתפתחות תהליך האקרדיטציה היא פעולתו של ה- *Council of Accreditation (COA)*¹⁷², שהוקם על בסיס ארגונים ששאפו לזכות במוניטין ציבורי והחליטו להחיל על עצמם הליך בתחומי הטיפול המקצועיים בילד והמשפחה. ארגון *United Way* אף קבע סטנדרטים להם נדרשים ארגונים המבקשים להיעזר בשירותיו ותרומותיו¹⁷³. קרנות נוספות החלו לאמץ סטנדרטים וכללים, חלקן פרי פיתוח עצמי וחלקם על ידי שימוש באלה שעוצבו על ידי קרנות וארגונים אחרים.

הארגון האמריקאי ה-*Independent Sector*, פרסם בשנת 1991 קוד אתי¹⁷⁴ שהיה ניסיון חשוב להגיע לקוד כלל אמריקאי¹⁷⁵. הקוד נועד לענות על התיחסויות שמעבר לחוק וכיון לסטנדרטים נורמטיביים. על אף המעורבות הרבה של חברי הארגון, לא הפך הקוד לכלל אמריקאי ומידת החלתו – חלקית. קוד חשוב נוסף הוא ה-*Donor Bill of Rights*, שפותח על ידי ה-*National Society of Fund Raising Executive* בשיתוף עם ארבעה ארגונים ארציים נוספים. קוד זה נועד לקבוע כללים בדבר המידע שיש להביאו לציבור, על מנת להבטיח לתורם או המתנדב לארגון, מידע נכון ומהימן על הגוף ופעולתו. ניסיון אחר הוא הקוד שפותח במרכז מנדל באוניברסיטת קייס ווסטרן רובר¹⁷⁶, בשנת 1995. הקוד – *The Accountable Not-for-Profit Organization*, עוצב בסיוע ראשי קרנות ונועד לסייע לארגונים בבואם לבקש את סיוע הציבור.

גם ארגוני גג מדינתיים, שהחלו לפעול בשלהי המאה שחלפה¹⁷⁷, החלו לעצב סטנדרטים ולהגדיר תהליכי אקרדיטציה. דוגמא לכך נוכל למצוא בתהליך הסטנדרטים של מדינת מרילנד (*Maryland Nonprofit Standards*) שפותח, החל משנת 1998, על ידי אגודת הארגונים ללא כוונת רווח במרילנד (*Maryland Association of Nonprofit Organizations - MANO*)¹⁷⁸. בסיומו של תהליך בחינה מוענק לארגון העומד בדרישות – *אות איכות* (*Seal of Excellence*). הפעילות במדינת מרילנד נחשבת לחלוצה בתחום וזוכה ליוקרה רבה בארה"ב ובמדינות העולם. בהקדמה למסמך תהליך הסטנדרטים של מדינת מרילנד, כותב וולטר סאנדהיים, יו"ר הוועדה¹⁷⁹: *"בעולם של היום לא די שמלכ"ר עושה טוב". מלכ"ר חייב להיות אתי וחייב לשאת באחריות לפעולותיו. אות האיכות*

170 ראה:

ניסן לימור, *הנהלה ציבורית של ארגונים ללא כוונת רווח*, ירושלים: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2002.

Doug Eadie, *Extraordinary Board Leadership*, Gaithersburg, MD: Aspen Publishers, 2001.

John Craver, *Boards That Make A Difference*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997 (2nd edition).

Maureen K. Robinson, *Nonprofit Boards That Work*, New York, Chichester, Weinheim, Brisbane, Singapore, Toronto: John Wiley & Sons, 2001.

Thomas Wolf, *Managing A Nonprofit Organization in the Twenty-First Century*, New York: A Fireside Book, Published by Simon & Schuster, 1999.

Robert O. Bothwell "Trends in Self-Regulation and Transparency of Nonprofit Organizations in the U.S.", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 4 (1), Sept. 2001. 171

ה-*COA* הוקמה ב-1977 על-ידי שני גופים¹⁷² שעסקו בתחומים קרובים ה- *Child Welfare League of America* וה- *Family Service America* וכונתה בשם: Council of Accreditation for Children and Family Services, Inc. ובקיצור - *COA*. 172

כללי *United Way* אינם אחידים וכל סניף רשאי לקבוע כללים משלו ולהחליט באשר להחלתם. 173

Ethics and Nation's Voluntary and Philanthropic Community: Obedience to the Unenforceable, at: <http://www.americansforthearts.org/services/napd/content.asp?id=4320>. 174

קוד זה - *The Independent Sector Statement of Values and Code of Ethics for Nonprofit and Philanthropic Organizations* - עודכן לאחרונה בינואר 2004. ראה: http://www.independentsector.org/members/code_main.html. 175

Mandel Center for Nonprofit Organizations at Case Western Reserve University התפתחותם של גופים אלה בארה"ב בולטת מאד מאז אמצע שנות ה-80 של המאה ה-20. מגמה זו נמצא גם במדינות אחרות. 176

ארגון הגג הישראלי – מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר), הוקם אף הוא בשנת 1986. 177

ה-*Maryland Association of Nonprofit Organizations* הוקם בשנת 1992, כחלק מהערכות חדשה של ארגוני המלכ"ר במרילנד. 178

ראה: www.standardsforexcellence.org 179

נותן לארגון - לחברי הנהלתו הציבורית ולעובדיו – כלי שהם זקוקים לו לחיזוק האיכות והיושרה בניהול ארגונים”.

במחקר שערך ה- MANO¹⁸⁰, נמצא שתהליך האקדמיטציה (מתן זכויות), באמצעות הסטנדרטים שנקבעו, מביא לשיפור המבנה והממשל הפנימי בארגון, שיפור המינהל ותהליכים ארגוניים, מגביר את האתיות של הארגון, האחיות והאחריותיות. הבדיקה שנעשתה מול ממצאי שנת 1996, הוכיחה שיפור בכל התחומים שנבחנו. הנקודות העיקריות אותן ציין המחקר: גידול משמעותי במספר הארגונים להם הגדרת שליחות (Mission Statement); מעורבות פעילה של הנהלה הציבורית; השקיפות גברה והערכת הציבור את הארגונים גברה.

מתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20, נמצא שורה של ארגוני גג מדינתיים שהחלו לפתח קודים אתיים וסטנדרטים¹⁸¹. לאחרונה, החלו ארגוני גג של המדינות לאמץ את הסטנדרטים והליכי האקדמיטציה של מדינת מרילנד ואף גובשה הסכמה להפכה לפרויקט אחיד בכל המדינות.

כפי שראינו, הסתמנו שתי מגמות: האחת - גורסת כי יש להגדיר סטנדרטים ולהותיר לארגונים לאמצם בדרך המתאימה להם; השנייה - לקבוע סטנדרטים ולהעניק לארגון העומד בהם, באמצעות ערכה חיצונית, תו איכות. רוצה לומר, אם בגישה הראשונה יכול ארגון לקבוע אם ובאיזה מידה יחיל על עצמו קוד התנהלות, הרי בגישה השנייה, נבחנים הדברים על ידי גוף חיצוני ועמידה בהם מזכה בהוקרה הציבורית שביטוייה, תו האיכות. מחקר שנערך בנושא¹⁸², מצא כי קיומם של סטנדרטים ללא מנגנון מחייב, איננו מספק. לא רק שסטנדרטים יושמו באופן חלקי ביותר, אם בכלל, במקרים רבים ראשי ארגונים אף לא ידעו על קיומם. ללא קיומו של מנגנון נוסף – הערכה חיצונית, אין הסטנדרטים בפני עצמם עושים את המלאכה. עניין זה מוכח גם מניסיונם של ה- COA ו- United Way.

המרכז הבינלאומי לחוק ארגונים ללא כוונת רווח (ICNL), מציין כי קיימים ארבעה רבדים של כללים וסטנדרטים להם נדרשים ארגוני מגזר שלישי¹⁸³: אלה הנדרשים על פי חוק המדינה; אלה הנקבעים על ידי ארגון הגג של ארגוני המלכ"ר; אלה הנדרשים על ידי קרנות ותורמים; אלה הנקבעים על ידי הארגון עצמו, בהתאמה לאופי פעילותו וצרכיו.

ממשלת בריטניה, במסגרת מדיניותה לטיפול ארגוני מגזר שלישי בתפישתה אותם כזימים חברתיים, הגדירה כצורך קביעתם של סטנדרטים לפעילותם והליך אקדמיטציה לבחינת העמידה בהם¹⁸⁴.

הסטנדרטים כפי שהתגבשו במדינות העולם נוגעים לשני היבטים: השירות הטיפולי-מקצועי והניהול הכולל. הסטנדרטים בתחום המקצועי נועדו לפקח על איכות השירות המקצועי תוך התייחסות ללקוחות ולגורם המממן (אם השירות ניתן ללקוחות על ידי גורם משלם). הסטנדרטים בתחום הניהול הכולל, מכוונים כלפי חוק המדינה, תורמים ומתנדבים, ובעלי עניין אחרים (כולל לקוחות).

180 ראה:

"Is the Standards for Excellence Making a Difference? An Impact Analysis", *Maryland Association of Nonprofit Organizations*, 2002. http://www.standardsforexcellence.org/impact_analysis.pdf.

181 ראה: ניסן לימור, אקדמיטציה של ארגוני המגזר השלישי בישראל, תל אביב: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2003.

182 Robert O. Bothwell, "Trends in Self-Regulation and Transparency of Nonprofit Organizations in the U.S.", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 4 (1), Sept. 2001.

183 ראה באתר האינטרנט:

"Integrity, Good Governance, and Transparency – Rules for Self-Regulation", at: www/incl.org/gendocs/selfreg.htm.

184 *Social Enterprise: A Strategy for Success*, Department of Trade and Industry, HM government, London, 2002, p.76.

גישת הפיקוח העצמי, ניהול הנושא באחריות והעומד בסטנדרטים ונורמות ניהול תקין, הופך זה מכבר בעולם המערבי לחלק מעולמם של תאגידים, בין המכוונים למטרות רווח או לאו. מכוני תקנים בעולם מגבשים תקנים שונים¹⁸⁵, לתאגידים עסקיים. צרכנים תובעים מהיצרנים לעמוד בתקן, וכך נוהגים האחרונים כלפי ספקיהם. מי שאינו עומד בתקן, במוסכמה, מוצא עצמו מחוץ לשוק. במגזר השלישי התפתחה מגמה דומה, על ידי ארגוני סטנדרטים המייעדים פעולתם כלפי ארגונים ללא כוונת רווח. הפעילות המקבילה במגזר השלישי, נועדה לתת מענה ההולם לאופיו המיוחד של המגזר ולדרך פעולתו¹⁸⁶.

הממשלה הבריטית ראתה את חשיבותו של הפיקוח העצמי של המגזר השלישי, כבר בשלהי שנות ה-80 של המאה שחלפה. בדוח שהוגש לה על ידי וועדת וודפילד (1987)¹⁸⁷ ובעקבותיו ה'נייר הלבן' (White Paper) שהגיש שר הפנים, נאמר¹⁸⁸:

1.18 ...The Government's overall objective in approaching legislation for charities is to achieve a balance between on the one hand proper control by the Charity Commission and proper accountability by charities, and on the other freedom and corresponding responsibilities of individual organisations to develop and do business ...

1.19 ... The new legislation proposed will make essential contribution to the proper supervision of charities. But it will not be sufficient by itself. It will need to be matched by parallel improvements in the capacity of the charitable sector to regulate its own affairs. A start has already been made, and there are encouraging signs that the self-regulation is gathering pace and becoming more effective.

ראש ממשלת בריטניה, מר טוני בלייר, מבין את הצורך בעצמאותם של ארגוני המגזר השלישי והחיוניות לאפשר להם לנהל עצמם ולקיים מערך פיקוח עצמאי ואומר¹⁸⁹:

" Wise governments respect the crucial independence off the sector. ..."

ובהמשכו של אותו מסמך¹⁹⁰ נכתב:

"The sector should... regulate itself, to explain its ethos, and to educate society about its role."

תפישת הפיקוח העצמי, דרך קביעת סטנדרטים ובחינה עצמית על ידי הסקטור, אינם חדשים בבריטניה. הסוכנות הממשלתית ה-Charity Commission, פרסמה הנחיות לארגונים המציגים סטנדרטים ויכולת לבחינה עצמית¹⁹¹, כך גם המועצה הלאומית לארגוני התנדבות (The National Council for Voluntary Organisations - NCVO)¹⁹², וקרנות פעלו אף הן, באופן דומה¹⁹³.

מחקר שנעשה בבריטניה, על ידי Centre for Voluntary Action Research, Aston Business School, בחן את ארבע שיטות בקרת איכות הנפוצות בבריטניה¹⁹⁴, והעלה, כפי שנכתב בסיכום המנהלים¹⁹⁵:

¹⁸⁵ תקנים דוגמת תקני ה-ISO הנקבעים על ידי ה-International Standards Organization.
¹⁸⁶ הניסיון מלמד כי ארגוני מלכ"ר העוסקים באספקת שירותים בדומה לחברות פרטיות, נוטות לעבור תהליך הסמכה לתקני ISO, במטרה לעמוד בתחרות מול תאגידים עסקיים למטרות רווח.

¹⁸⁷ "Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities", Report, Sir Philip Woodfield, July 1987.
¹⁸⁸ Charities: A Framework for the Future, Presented to Parliament by the Secretary of State for Home Department, (Cm 694), London: H.M. Stationary Office, May 1989, p. 2.

¹⁸⁹ Private Action, Public Benefit, A review of Charities and the Wider Not-for-Profit Sector, London: Strategy Unit, Cabinet Office, 2002, p. 5 - Foreword by the Prime Minister.

¹⁹⁰ שם, עמ' 31.

¹⁹¹ ראה: <http://www.charity-commission.gov.uk/>

¹⁹² ראה: <http://www.ncvo-vol.org.uk/>

¹⁹³ ראה כדוגמה: Ashby, Julian, Towards Voluntary Sector Code of Practice, Joseph Rowntree Foundation, York, UK, 1997.
¹⁹⁴ 'PQASSO' (Practical Quality Assurance System for Small Organisations), 'Investors in People', 'The Excellence Model',

"Our Study shows that the introduction of a quality system has the potential to make an impact on internal organisational structures and to improve efficiency. It can offer opportunities for organisational growth, staff development and improved effectiveness, as well as enhancing external legitimacy. While it can be difficult to trace direct links between use of a quality system and improved services to users (at least in the early stages), quality systems can - by providing opportunities for reflection on practice - offer a valuable framework for addressing service improvements.

ארגונים שהשתתפו במחקר ציינו כי הצטרפו לתהליך משום שציפו לשיפור התנהלות הארגון, הגברת היעילות (efficiency), המועילות (effectiveness), שיפור השירות, העלאת רמת הסגל וחיזוק דימויו של הארגון בקרב בעלי העניין שלו. נמצא כי התועלת בשימוש בכלים אלה הייתה בפיתוח ארגוני, יצירת מתווה לפעילות משותפת בתוך הארגון, תכנון יעיל יותר והעשרה מתמדת של הסגל. שיפור דימויו הציבורי של הארגון והלגיטימיות שבפעולתו, הוסיף לחיזוק הסגל ואיכות הפעילות¹⁹⁶.

הבאנו דוגמאות משתי מדינות – ארה"ב ובריטניה; ניתן כמובן להביא נוספות גם ממדינות אחרות¹⁹⁷. תהליך בקרת איכות ואקרדיטציה היה לכלי מוכר במסגרת הפיקוח העצמי של ארגוני המגזר השלישי.

בישראל החלה פעילות להגדרת סטנדרטים וקביעת תהליך אקרדיטציה בשלהי שנת 1997, כחלק מפעילותו של ארגון הגג, מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר), לחיזוק ארגוני המגזר השלישי בישראל. בשנת 2000 פורסמה המהדורה הראשונה של שלב הבחינה העצמית (שלב א')¹⁹⁸ ובשנת 2004 יבוצע השלב הניסויי של הערכה החיצונית (שלב ב'). תהליך האקרדיטציה הוא מהמהלכים החשובים ביותר שננקטו על ידי המגזר השלישי בישראל בשנים האחרונות. לראשונה, נוטל המגזר אחריות עצמית, מציב בפני חבריו סטנדרטים ומאפשר להם לקיים בחינה עצמית ובהמשכה הערכה חיצונית, כדי לזכות בהוקרה ציבורית על התנהלות תקינה.

תבונה כפולה במהלך: מחד – הבנה כי ממשלה או מערך בירוקראטי כלשהו אינם יכולים לקיים פיקוח מלא ואפקטיבי על המגזר כולו, על רבבות ארגוניו¹⁹⁹. יש לזכור כי מאמצע שנות ה-90 מוצאים עצמם ארגוני המגזר השלישי בפני מציאות חדשה, תובענית וחושפת, מגבירה פיקוח ובקרה ודורשת אחריות²⁰⁰. מאידך - רצון

and 'Quality Mark'.

195 ראה:

The Adoption and Use of Quality Systems in the Voluntary Sector, Executive Summary, London: Centre for Voluntary Action Research, Aston Business School, published by National Council for Voluntary Organisations, 2004, p. 6.

196 שם, עמ' 3.

197 ראה כדוגמא: Rene Bekkers, "Trust, Accreditation, and Philanthropy in the Netherlands", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(4), 2003, pp. 596-615.

198 שאלון הבחינה העצמית עורכן, בשנת 2002, לאחר הניסיון שנצבר מכ-150 עמותות שעברו את התהליך.

199 "Government regulators ... tend to allocate their scarce resources to other more politically potent portions of their domains. In most states, Charity Bureau of the Attorney General is inactive, ineffective, overloaded, or some combinations of these". Peter Swords, "Nonprofit Accountability: The Sector's Response to Government Regulation", *Exempt Organization Tax Review*, 25, 1999, P.413.

"IRS staffing for overseeing tax-exempt organizations fell between 1996 and 2001 while at the same time the number of new applications for tax exemption and the number of Forms 990 filed increased. ... [the IRS] decreased its examinations of existing charities.... IRS has recognized that its oversight of charities and other tax-exempt organizations is limited...". United States General Accounting Office – GAO, "Tax-Exempt Organizations: Improvements Possible in Public, IRS, and State Oversight of Charities", April 2002, Report No. GAO-02-526, p.20.

200 בין אלה יש למנות את תיקון מספר 3 לחוק העמותות (1996), אשר הקנה לרשם העמותות סמכויות פיקוח נרחבות; החלת כללי דיווח אחידים על דוחות כספיים של מלכ"רים (1997) – גילוי דעת 69 של לשכת רואי החשבון בישראל, שאומץ אחר כך כתקן 5 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות (1999); החלת החלטת הממשלה בדבר 'אישור ניהול תקין' לארגונים הנהנים מהתקציב הציבורי (1998); דוחות מבקר המדינה שביקרו קשות את התנהלות הממשלה מול עמותות (במיוחד מאז 1997);

לשנות דפוסים שנהגו בארץ מתקופת המנדט, לפיהם הממשלה חובקת כל, שעה שמרחבה וקולה של החברה האזרחית נבלמים. תהליך זה מקבל משנה חשיבות בעידן ההפרטה והגלובליזציה, בעת בה שירותי הרווחה מצטמצמים, הממשלה מבקשת להקטין חלקה במשק והפירמה העסקית, הופכת לגורם דומיננטי בחברה ובכלכלה²⁰¹.

בחינת העמותות שעברו את השלב הראשון²⁰², מצביעה על הצלחה רבה. תהליך הבחינה העצמית היה, אצל עמותות רבות, תהליך אסטרטגי ולפחות בחינה עניינית של פעילותן והתנהלותן. בפגישות שנערכו עם ארגונים, במהלך עבודה זאת, הודגשו על ידם היתרונות הרבים אותם רואים הארגונים בתהליך והתרומה שנתן להם, עד כה. במקרים לא מעטים היה בתהליך משום הארת דברים והעמדת חובות על-פי חוק, שלא היו מוכרים לנושאי משרה בארגונים. קיום התהליך במלואו, מחייב הקדשת מאמצים רבים, בזמן ובממון. קיימת מוכנות, מצד הארגונים, לשאת בתשלום ובלבד שתהיה תמורה – מקצועית והוקרה ציבורית. כיון שבתחום המקצועי קיימת שביעות רצון רבה, הרי ההדגש לעתיד, יהיה מן הסתם, מלווה ביתר הדגש של ההיבט הציבורי.

יש הטוענים נגד הליך האקרדיטציה. בין אלה מושמעים שני קולות: האחד – סבור שמהותם של החברה האזרחית וארגוני המגזר השלישי מבוססת על חופש ההתארגנות והביטוי ואין מקום לגוף כלשהו, רשות פורמאלית של המדינה או ארגון וולונטארי, להעמיד בפניהם מערך בחינה כלשהו. כל עוד אלה פועלים במסגרת החוק, אין מקום למעורבות נוספות. ישנם גם אלה שאינם רואים בחוק מחסום בל יעבור ובנסיבות מסוימות ראוי לקפוץ גם מעל המשוכה. הרואים לגרסתם, אין פסול בהעמדת כלים לבחינה עצמית ולשיפור הנדרש, כפי שעולה מבחינה זו. השני – קולם של הגורמים כי יש מקום להעמיד לרשות ארגוני התנדבות כלי בחינה עצמית, אולם, אין לכפות עליהם את התהליך. יתר על כן, כדי לא להעמיד את מי שבחר שלא לעבור תהליך זה בפני הוקעה ציבורית, התנגדותם מוטעמת לכל ביטוי חשיפה או הוקרה ציבורית לאלה שעברו את התהליך, וביתר תוקף, מתנגדים לקיום של הערכה חיצונית על ידי גורם כלשהו מחוץ לארגון.

הקולות המתנגדים, בין מצד זה או אחר, משקפים תפישת עולם המבקשת לראות את רוח הפעילות ההתנדבותית (*Voluntary Action*) ולא את הביטוי הארגוני-התאגדתי של המגזר השלישי²⁰³. הנה כי כן, הויכוח האקדמי באשר למהותו של המגזר השלישי ודרך בחינתו (במונחים משפטיים-כלכליים או חברתיים), נושק את סוגיית האקרדיטציה.

אנו סבורים שהליך האקרדיטציה, היחיד המשלב בתוכו נורמות וסטנדרטים ראויים, נושאי ההנהלה הציבורית, התנהלות תקינה של הארגון, שקיפות ואחריות, בחינת והערכת תוכניות, הכשרת כוח אדם ולמעשה, כל נושא אחר המקופל בהווה היום-יומית של ארגון ללא-כוונת-רווח, חיוני על מנת לעמוד בכללים ולזכות ב'ת' האיכות, על ארגון לא רק לפעול לשיפור הנושאים בהווה, כי אם, גם להיערך לעתיד. בניית כלים לעניין זה והטמעתם בארגונים, כחלק מתהליך האקרדיטציה, מהווה שילוב חיוני לשינוי מהותי בתפקוד ארגוני המגזר השלישי.

צמצום הפטורים במס הכנסה; הנחיות החשב הכללי באוצר לגבי הגבלת הוצאות מנהל; פרסומים בוטים בתקשורת על עמותות שסרחו וכיוצא באלה.

201 על כך כותב לורנס מיטשל, בהתייחסו לפירמות העסקיות:

"It is fair to say, I think, that no institution other than the state so dominates our public discourse and our private lives". Lawrence E. Mitchell (Ed.), *Progressive Corporate Law*, Boulder, CO: Westview Press, 1995, p. xiii.

202 הבחינה נערכה לגבי 140 העמותות שעברו את הליך הבחינה העצמית, לפי השאלון הישן (נוסח שנת 2000), לפני עדכון (2002). במהלך הבחינה נבחנו ממצאי השאלונים, הנושאים בהם היו לקויים והתיקונים שנעשו. הממצאים לא פורסמו, אולם חלקם הוצגו על ידי עורך המחקר, מר ניסן לימור, בכנס השנתי השישי של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, שהתקיים במרץ 2003.

203 הביטוי מגזר שלישי, שאול למעשה מהגדרה משפטית-תאגידית. רוצה לומר, בעוד למגזר הראשון משתייכים ארגוני המדינה וסוכנויותיה, שקמו בחוק או נשלטים על ידיה ובמגזר השני גופים שהתאגדו כחוק כתאגידים ליצירת רווח, הרי ארגוני המגזר השלישי הם ארגונים פורמאליים, שנוסדו והתאגדו לפי חוק המדינה במטרה לקיים פעילויות ללא כוונה לחלוקת רווח לחבריהם.

יתר על כן, הליך האקרדיטציה הוא למעשה המענה המקיף היחיד, אותו יכול המגזר השלישי להציג כלפי הציבור, הממשלה, הקרנות, התורמים והמתנדבים, תוך שהוא נוטל על עצמו פיקוח עצמי. פעולה זאת, אף כי מחייבת תמיכה חיצונית, נתונה בידי ארגוני המגזר והגורמים הרלוונטיים המבקשים לשפר את התנהלותו. היא בלתי תלויה בממשלה, אף כי את סיועה ניתן לקבל בברכה, ומאפשרת לארגוני המגזר השלישי להופיע בציבור כנוטלי אחריות, בדרכם לקידום מטרותיהם לתועלת הציבור.

שקיפות, אחריות ודיווח של עמותות

מתן מעמד מיוחד לארגונים ללא-כוונת-רווח, אם מבחינה תאגידית ובמיוחד מבחינת הפטור ממס, ניתן משום היותם פועלים לטובת הציבור וקיבלו עליהם מגבלות מסוימות בהתנהלות, במיוחד – אי חלוקת רווחים לחבריהם וייעוד כל משאבי הארגון למטרותיו בלבד²⁰⁴. בעבר נבחנו הדברים על ידי רשויות המס, באותה מידה שיכלו לעשות כן. כיום מתבקשת שקיפות ציבורית ואין מותרים את הבקרה על רשויות המדינה בלבד. רצון הציבור לראות יעילות, מועילות ושימוש נכון באמצעים, סמכויות והטבות שניתנו על ידי המדינה, לארגונים ללא-כוונת-רווח²⁰⁵.

התייחסות למושגי השקיפות, אחריות ודיווח מחייבת להבהיר מושגים אלה. לא נרחיב בעניין, אך נציין כי קיימת הבחנה בין דרישות על פי חוק, לבין אלה הנובעות מנורמות ציבוריות. המרחב הנורמטיבי, מעבר לחוק – תמיד קיים. הציבור, כפרטים או כארגונים, נדרש להם. החוק וההלכה השיפוטית הנלווית לו, יוצרים נורמות חדשות, מחזקים נורמות קיימות או מבקשים לערער נורמות שליליות המתגבשות בחברה. המעורבות המשפטית נדרשת כאשר נורמות ציבוריות נזנחות או שניתנים להם פירושים שגויים.

לדרישות החוק ארבעה היבטים: אחריות נושא משרה בתאגיד (נאמנות, אחריות, צייתנות ומניעת ניגוד עניינים), דיווח לרשויות המדינה (שוטף ועל אירועים חריגים), דיווח בתוך הארגון (על פי הוראות החוק, התקנון והחלטות המוסדות המוסמכים), ודיווח במסגרות החוזיות בין הארגון לצדדים שלישיים. עמידה באלה, באופן מלא ובמועד, עונה על הדרישה הפורמאלית. קיום דרישות אלה יכול ויענה אמנם על החוק, אבל יכול גם ויהיה בבחינת 'כשר אבל מסריח' או מציאות של 'נבל ברשות התורה'. לעיתים, אי-קיום כל הכללים, נובע משום חוסר ידיעת החובות החלים על נושא משרה במלכ"ר²⁰⁶. לפיכך, יש הסבורים כי לנורמות חשיבות רבה, בין אם משום תחושת השליחות והאחריות של ממלא התפקיד, או משום חשש מהחוק²⁰⁷. התנהגות נורמטיבית, חשובה לפרט בהיבט המוסרי ובציפיותו לראיית החברה אותו. לפיכך, אחריותו כנושא משרה ותפקידו בארגון, אינה רק בהיבט

²⁰⁴ ראה:

Michelle J. White (ed.), *Nonprofit Firms in a Three Sector Economy*, Washington DC: The Committee on Urban Public Economics, 1981.

Henry Hansmann, "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, 89, 1980, pp. 835-901.

²⁰⁵ ראה:

Regina E. Herzlinger, "Can Public Trust in Nonprofits and Governments Restored", *Harvard Business Review*, March-April 1996, pp. 97-107.

²⁰⁶ מציאות זו עלתה בתהליך האקרדיטציה הישראלי ומקבלת גם סימוכין, ראה:

Evelyn Brody, "Agents Without Principals: The Economic Convergence of the Nonprofit and For-Profit Organizational Form", *NY Law School Law Review*, 40, 1996, p.465.

²⁰⁷ ראה:

Richard H. McAdams, "The Origin, Development, and Regulation of Norms", *Michigan Law Review*, 96, 1997, p. 338.

David Charny, "Illusions of a Spontaneous Order: 'Norms' in Contractual Relationships", *University of Pennsylvania Law Review*, 144, 1996, p. 1841.

Cass R. Sunstein, "Social Norms and Social Roles", *Columbia Law Review*, 96, 1996, p. 903.

Malvin A. Eisenberg, "Corporate Law and Social Norms", *Columbia Law Review*, 99, 1999, p. 1253.

החוקי, כי אם, לא פחות מכך, בהיבט הנורמטיבי. מכאן, לדרישות הנורמטיביות, שלושה היבטים: אישי מוסרי; ציבורי (פתיחות ודיווח לציבור) וחברתי.

מאמצע שנות ה-90, חל שינוי מהותי בדרכי הדיווח של מלכ"רים. ראשית, תיקון 3 לחוק העמותות (1996), חייב הגשת דוחות ורשם העמותות פעל ליישומו, הלכה למעשה. שנית, לשכת רואי החשבון בישראל הוציאה בשנת 1997, גילוי דעת מס' 69, שהפך לאחר מכן לתקן מס' 5 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, בדבר דיווח חשבונאי של מלכ"רים. הנחיות אלה, כווננו במיוחד לדוח הכספי ולאירועים מסוימים בחיי העמותה, אך אין בהם כדחי לתת תמונה כוללת על פעילות הארגון. חברות ציבוריות, המוכרות מניותיהן לציבור, נדרשות על פי החוק²⁰⁸, להגיש דוחות לבורסה, הכוללים מלבד הדוח הכספי, גם דוח מנהלים.

דוחות כספיים מציגים, על פי כללי החשבונאות, את מצבו של הארגון ליום הדוח, וכן תנועות שנעשו במהלך השנה הנסקרת. אין בדוח פרטים על הפעילות, הביצוע התקציבי, נתוני כוח אדם ופרטים חיוניים אחרים על מנת להבין את הארגון ופעילותו. אלה אמורים להיות מוצגים בדוח המנהלים. שילוב של שני הדוחות – דוח המנהלים והדוחות הכספיים – יש בהם כדי לתת תמונה מרחיבה ועניינית.

הצורך בקיומו של דוח מנהלים בארגונים ללא-כוונת-רווח, עלה לא אחת, אך הביקוש לו, מהציבור או מגורמי המימון, היה חלש, אם בכלל. במקרים רבים הסתפקו בדוחות הכספיים, או למזער – בדיווח על הפרויקט המסוים שזכה למימון. גם מבקר המדינה עמד על הצורך בפרסום דוח מנהלים²⁰⁹ וקבע: "דוח מנהלים מילולי ישפר את השקיפות של העמותות, יגביר את אחריות הנהלותיהן, ויאפשר בקרה טובה יותר עליהן"²¹⁰. עמדת הארגונים, נסמכת על הקבוע בחוק, המחייב הגשת דוח כספי לרשם ולרשויות המס, אך אינו מתייחס לדוח המנהלים כלל. הכנת דוח – כל דוח – כרוכה במאמץ והוצאה כספית ועשוי להיות בו גילוי עובדות לציבור שהארגון מגדירן כסודות, עניינים פנימיים ושאינו שש לדווח עליהן.

אנו סבורים כי גילוי חלקי, של דוחות כספיים בלבד, ולעיתים אף אלה המוגשים באיחור²¹¹, אינו ראוי ואין לקבל את הרף הנמוך שקבע החוק כנורמה. ניתן וראוי להמציא דוחות כספיים, מלווים בדוח מנהלים, במועד מוקדם יותר. התפתחות המחשוב מאפשרת כיום את שנמנע בעבר, חוסר יכולת להפיק דוח במועד מוקדם, עשוי להעיד, בין השאר, על מערכת כספית בלתי מעודכנת.

נושא נוסף אליו נבקש להתייחס הוא הקוד האתי. קוד אתי מביע התייחסות נורמטיבית של הארגון. ארגון הקובע לעצמו קוד אתי, או מאמץ קוד קיים המתאים לו, הריהו כמכריז כלפי חבריו והציבור כולו, על הערכים שאימץ ולאורם פועל. הימנעות מאימוץ קוד אתי, משמעה רשלנות בהתייחסות או בעבודתה התקינה של הנהלת הארגון, או חמור מכך – רצון שלא ליטול חובה מוסרית-אתית.

שלושה נושאים חוברים, אם כן, ויוצרים את השקיפות, אחריותיות ודיווח של ארגון, המבקש לפעול נכונה: ההיבט החוקי – פעילות על פי כל הוראות החוק; ההיבט הנורמטיבי – אימוץ נורמות וקודים אתיים, ברמה האישית והארגונית; ההיבט הציבורי – פתיחות לציבור, גילוי פרטים ומענה לפניות ציבור המבקש מידע על הארגון ופעילותו.

²⁰⁸ בהתאם לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 ולחוק החברות, תשנ"ט-1999.

²⁰⁹ מבקר המדינה, דוח מס' 52' לשנת 2001, עמ' 796-819. בדוח זה חוזר מבקר המדינה על הצורך בקיום דוח מנהלים, כפי שהעלה עוד בדוח מס' 47 לשנת 1996, עמ' 595-596.

²¹⁰ שם, דוח 52'ב, ע' 802.

²¹¹ על פי חוק העמותות, על עמותה להגיש לרשם את הדוח הכספי, לא יאוחר מ-13 חודש מתום שנת הכספים. לצורך השוואה, החוק האמריקאי מחייב הגשת דוח תוך חמשה חודשים, עם אפשרות הארכה בשלושה חודשים נוספים ובמקרים קיצוניים, המהווים אחוז זעום מכלל הארגונים, ניתן לקבל ארכה נוספת של עוד שלושה חודשים.

נושאים אליהם התייחסנו כמידע, מחקר ואקרדיטציה, מצטרפים כאחד, להגברת השקיפות ושיפור הדיווח של הארגונים.

נספחים

1. אישים וארגונים עמם נערכו פגישות
2. מקורות ביבליוגראפיים

אישים וארגונים עמם נערכו פגישות

אישים מישראל*

- גב' יהודית אינטרקט – מ"מ מנכ"ל, עמותת 'יד שרה' (ע"ר).
- גב' לינדה אפשטיין – נציגת פדרציית שיקאגו בישראל.
- גב' דבורה בלום – סמנכ"ל לתכנון ולפיתוח, UJC, המשרד הישראלי.
- גב' נאווה ברנר – גף חשבונות לשירותים חברתיים, אגף מקרו-כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ד"ר דב גולדברגר – מנכ"ל משרד הרווחה.
- גב' הלנה גלזר – נשיאת ויצ"ו העולמית ויו"ר עמותת 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים' (ע"ר).
- מר ראובן דרבסי – מנכ"ל עמותות 'תקומת אריה' (ע"ר) ו'בית לכול ילד' (ע"ר).
- מר נפתלי דרעי – מזכ"ל מועצת תנועות הנוער בישראל, חבר הנהלה וגזבר עמותת 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים' (ע"ר).
- מר ז'ק האריס – נציג 'קרן הלן באודר' בישראל ויו"ר פורום מנהלי הקרנות בישראל.
- גב' מיכל הרצוג – חברת הנהלה במספר ארגוני מגזר שלישי.
- גב' מירי זיו – מנכ"ל, האגודה למלחמה בסרטן (ע"ר).
- גב' שרה זילברשטיין-היפש – מנכ"ל, עמותת 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים' (ע"ר).
- רו"ח צבי חלמיש – משנה לחשב הכללי, משרד האוצר.
- גב' אהובה ינאי – מנכ"ל, עמותת 'מתן - הדרך שלך לתת' (ע"ר).
- מר אליעזר יסלזון – מנכ"ל עמותת 'רעות - שרות נשים סוציאליות' (ע"ר) וחבר הנהלת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.
- גב' רחל ליאל – מנכ"ל, שתי"ל.
- מר עוז מור – גזבר, עמותת 'בית איזי שפירא – עמותת אבי' (ע"ר).
- גב' רחל נוימן – מס הכנסה, מנהלת תחום בכיר, מוסדות ללא כוונת רווח.
- ד"ר מייק נפתלי – יו"ר ההנהלה, 'המועצה הלאומית להתנדבות' (ע"ר).
- גב' נעמי סטוצ'ינר – מנכ"ל, עמותת 'בית איזי שפירא – עמותת אבי' (ע"ר).
- מר שמעון סיאני – מנכ"ל עמותת 'ידידים למען הנוער והחברה' (ע"ר).
- גב' שלומית עמיחי – מנכ"ל אלכ"א, גוינט ישראל.
- מר דוד קורן - מנכ"ל עמותת 'ער"ן' (ע"ר).
- גב' רחל שילה – מנהלת המחלקה להקצבות ותוכניות חברתיות, הסוכנות היהודית.
- מר אמיר שחם – נציג פדרציית מטרו-וסט בישראל ויו"ר פורום מנהלי הפדרציות בישראל.
- גב' נעמי שכטר – מנהלת פיתוח משאבים, שתי"ל.
- גב' יעל שלגי – מנהלת ייעוד כספים, 'מתן - הדרך שלך לתת' (ע"ר).
- גב' רות שלגי – רשמת העמותות, משרד המשפטים.

* עם חלקם של המנויים ברשימה הנ"ל נערכו שתי פגישות או יותר.

- Dr. Audery Alvarado, Executive Director, National Council of Nonprofit Associations (NCNA), Washington, DC.
- Ms. Jacqueline M. Banks, Vice President, Community Investment, United Way, New York.
- Mr. Peter Berns, Executive Director, Maryland Association of Nonprofit Organizations (MANO), Baltimore, MD.
- Dr. Elizabeth Boris – Director, Center on Nonprofits and Philanthropy, The Urban Institute. (UI), Washington, DC.
- Ms. Terryl Brown-Clemons, Acting Deputy Attorney General, Division of Public Advocacy, New York.
- Mr. Robert Buchanan, Director, International Programs, Council on Foundations (COF), Washington, DC.
- Ms. Amy Coats-Masden, Program Director, Standards for Excellence, Maryland Association of Nonprofit Organizations (MANO), Baltimore, MD.
- Mr. Rick Cohen, Executive Director, National Committee for Responsive Philanthropy (NCRP), Washington, DC.
- Mr. Sean Delany, Executive Director, Lawyers Alliance NYC, New York.
- Prof. Margaret Harris, Professor of Voluntary Sector Organisation, Aston Business School, Birmingham, UK.
- Mr. William Josephson, Assistant Attorney General-in-Charge of Attorney, Charities Bureau. New York.
- Rev. Stephan Klingehofer, President, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), Washington, DC.
- Ms. Karin Kunstler Goldman, Assistant Attorney General, Registration Section, Chief Charities Bureau, New York.
- Mr. Robert G. Ottenhoff, President, Guidestar USA, Williamsburg, VA.
- Mr. James G. Segal, Assistant Attorney General, Section Chief for Law Enforcement Technology, Charities Bureau, New York.
- Mr. Peter Shiras, Senior Vice President, Independent Sector (IS), Washington, DC.
- Mr. Vincent Stehle, Program Officer, Surdna Foundation, New York.

מקורות

- אייזנשטדט, שמואל נח, "התנאים החברתיים להתפתחות הארגון הוולונטרי – ישראל", בתוך: שמואל נח אייזנשטדט ואחרים, *המבנה החברתי של ישראל*, ירושלים: אקדמון, 1969, עמ' 227-243.
- בן מאיר, דב, *העבודה ההתנדבותית בישראל*, ירושלים: כרטא, 1988.
- בנק ישראל, *דוח שנתי 2003*. ירושלים: בנק ישראל, 2004.
- גבאי, יורם ובריק, אלדד, *מבנה השכר במוסדות ללא כוונת רווח בישראל*, באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב והמכון למחקרי כלכלה בישראל ע"ש מוריס פאלק, האוניברסיטה העברית, ינואר 2002.
- גדרון, בנימין, אלון, יעל ובן-נון רינת, *דו"ח מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל*, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2003.
- גדרון, בנימין, בר, מיכל וכץ, חגי, *המגזר השלישי בישראל*, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 2003.
- גדרון, בנימין, כץ, חגי ובר, ומיכל, *המגזר השלישי בישראל 2000 – תפקידי המגזר*, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2000.
- דברי הכנסת*, 17, 1954.
- דה-הרטוך, אמנון. *תמיכת המדינה במוסדות ציבור: חקיקה מול מציאות*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1999.
- דיוג מ.ע.ל.ה.* – *החברות המצטיינות בישראל בתחום האחריות החברתית*, תל אביב: מ.ע.ל.ה. – מחויבות עסקים לחברה, 2004.
- האפט, רפאל, *דיווח כספי על ידי מלכ"רים*, תל אביב: BDO זיו האפט, בשיתוף עם מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2003.
- הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו*, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2003.
- טליאס, מוטי, קטן, יוסף וגדרון, ובנימין, *מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל*, באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2000.
- ישי, יעל, קבוצות אינטרס בישראל, תל אביב: עם עובד/ מכון אשכול/ האוניברסיטה העברית, 1987.
- לימור, ניסן, *הנהלה ציבורית של ארגונים ללא כוונת רווח*, ירושלים: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2002.
- לימור, ניסן, *לא הרוח לבדה*, ירושלים: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2002.
- לימור, ניסן, *אקדמיטציה של ארגוני המגזר השלישי בישראל*, תל אביב: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, 2003.
- מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 47, לשנת 1996.
- מבקר המדינה, דוח שנתי מס' 52, לשנת 2001.
- חוק האגודות העותומאניות מס' 121.
- חוק העמותות. תש"ם-1980.
- חוק החברות, תשנ"ט-1999.
- פקודת החברות [נוסח משולב], תשל"ג-1973.
- חוק הנאמנות, תשל"ט-1979.
- פקודת מס הכנסה.
- חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975.
- חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.
- חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992.
- חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.
- חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.
- תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים מידיים), תשל"ל-1970 (ק"ת 6130 מיום 1.11.2001).
- הצ"ח 220, 5.12.1954.
- הצ"ח 2431, 2.8.1995.
- החלטת הממשלה [מס' 4418 (בק/128) מיום 15.10.1998].
- החלטות ממשלה מס' 1506 מיום 12.2.2004.

החלטת ממשלה מס' 1595 מיום 4.3.2004.

מסמכים אחרים:

חוזר מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים בנושאים מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מס' 2533404, ללא תאריך. (הופץ ביולי 2004).

ניהול תקין של עמותות, רשם העמותות, ירושלים: משרד הפנים, אוקטובר 2002.

תקנון מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.

תקנון המועצה הלאומית להתנדבות.

פש"ר (תל-אביב-יפו) 2624/99 - רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי. ניתן ביום 15.7.2001.

גילוי דעת 69, לשכת רואי החשבון בישראל, 1997.

תקן מס' 5, המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, 1999.

Abravanel, Martin D., *Surveying Clients about Outcomes*, The Urban Institute, Washington DC., 2003.
Ashby, Julian, *Towards Voluntary Sector Code of Practice*, York, UK.: Joseph Rowntree Foundation, 1997.

Ayres, Ian & Matthew Funk, "Marketing Privacy", *Yale Journal on Regulation*, 20(1), 2003, p. 77.

Barrett, David W. "A Call for More Lenient Director Liability Standards for Small, Charitable Nonprofit Organization", *Indiana Law Journal*, 71, 1995/6, pp. 967-1001.

Bekkers, Rene, "Trust, Accreditation, and Philanthropy in the Netherlands", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(4), 2003, pp. 596-615.

Billis, David & Margaret Harris (eds.), *Voluntary Agencies*, London: McMillan, 1996.

Boris, Elizabeth T. & Eugene C. Steuerle (eds.), *Nonprofits & Government*, Washington, DC: The Urban Institute Press, 1998.

Bothwell, Robert O., "Trends in Self-Regulation and Transparency of Nonprofit Organizations in the U.S.", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 4 (1), Sept. 2001.

Broder, Peter (Co-ordinating ed.), *Primer for Directors on Not0for-Profit Corporations*, Industry Canada, 2002.

Brody, Evelyn, "Agents without Principals: The Economic Convergence of the Nonprofit and For-Profit Organizational Form", *NY Law School Law Review*, 40, 1996, p.465.

Charny, David, "Illusions of a Spontaneous Order: 'Norms' in Contractual Relationships", *University of Pennsylvania Law Review*, 144, 1996. p. 1841.

Craver, John, *Boards That Make A Difference*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, A Wiley Company, 1997 (2nd edition).

Charities: A Framework for the Future, Presented to Parliament by the Secretary of State for Home Department, (Cm 694), London: H.M. Stationary Office, May 1989.

Cohen, Jean & Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

Eadie, Doug, *Extraordinary Board Leadership*, Gaithersburg, MD: Aspen Publishers, Inc., 2001.

Eisenberg, Malvin A. "Corporate Law and Social Norms", *Columbia Law Review*, 99, 1999, p. 1253.

Ethics and Nation's Voluntary and Philanthropic Community: Obedience to the Unenforceable, Washington, DC: Independent Sector, Committee on Values and Ethics, 1991

Fishman, James J., "Improving Charitable Accountability", *Maryland Law Review*, 62, 2003, pp. 219-347.

Fishman, James J., "The Development of Nonprofit Corporation Law and An Agenda for Reform", *Emory Law Journal*, 62, 1985, p. 617.

Froomkin, Michael, "Reinventing the Government Corporation", *University of Illinois Law Review*, 1995, pp. 543-697.

Fosler, Scott R., *Working Better Together*, Washington, DC: The Three Sector Initiative, 2002.

Fullinwider, Robert (ed.), *Civil Society, Democracy and Civil Renewal*, Laham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.

- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer & Lester M. Salamon, *Government and the Third Sector*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992.
- Glennon, Fred "Blessed Be the Ties That Bind? The Challenge of Charitable Choice and Moral Obligation", *Journal of Church and State*, 42, 2000, p. 836.
- Gutmann Amy, (ed.), *Freedom of Association*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- Hammack, David C., *Making the Nonprofit Sector in the United States*, Bloomington & Indianapolis, IN: Indiana University Press, 1998.
- Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations, Washington, DC: The World Bank, May 1997.
- Hansmann, Henry, "The Role of Nonprofit Enterprise", *Yale Law Journal*, 89, 1980, pp. 835-901.
- Hansmann, Henry, "Economic Theory of the Nonprofit Organizations", in: W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, CN: Yale University Press, 1987, pp. 27-42.
- Hatry, Harry P., Jake Cowan, Ken Weiner & Linda M. Lampkin, *Developing Community-wide Outcome Indicators for Specific Services*, Washington DC: The Urban Institute, 2003.
- Hatry, Harry P. , Jake Cowan & Michael Hendricks, *Analyzing Outcome Information: Getting the Most from Data*, Washington DC: The Urban Institute, 2004.
- Henderson, Margaret, Gordon P. Whitaker & Lydian Altman-Sauer, "Establishing Mutual Accountability in Nonprofit-Government Relationships", *Popular Government*, 69, 2003, pp. 18-29.
- Herzlinger, Regina E., "Can Public Trust in Nonprofits and Governments Restored", *Harvard Business Review*, March-April 1996, pp. 97-107.
- Higgs, Derek, *Review of the Role and Effectiveness of Non-Executive Directors*, London: Department of Trade and Industry, The Stationary Office, 2003.
- Hill, Frances R., "Targeting Exemption for Charitable Efficiency: Designing A Nondiversion Constraint", *Southern Methodist University Law Review*, 56, 2003, pp. 675-717.
- Hodgkinson V. & Lyman R.W. (eds.), *The Future of the Nonprofit Sector*, Washington DC: The Independent Sector, 1989.
- Hodgkinson, Virginia A. & Murray S. Weitzman, *Nonprofit Almanac 1996-1997*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.
- "Integrity, Good Governance and Transparency – Rules for Self-Regulation", *The International Center for Not-for-Profit Law*, at: www.incl.org/gendocs/selfreq.htm
- "Is the Standards for Excellence Making a Difference? An Impact Analysis", *Maryland Association of Nonprofit Organizations*, 2002. at: http://www.standardsforexcellence.org/impact_analysis.pdf.
- James, Estelle, "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", in: W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector, Research Handbook*, New Haven, CN: Yale University Press 1987, pp. 397-415.
- Jones, Gareth, *History of the Law of Charity 1532-1827*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1969.
- Johnson, D.C., "Doing Good or Doing Well: It's Starting to Get Blurry", *The New York Times*, Giving, A Special Report, November 17, 1999.
- Kaviraj, Sudipta & Sunil Khilanani (eds.), *Civil Society*, New Delhi, India: Cambridge University Press, 2001.
- Kendall, Jeremy & Martin Knapp, *The Voluntary Sector in the UK*, Manchester, UK & New York: Manchester University Press, 1977.
- Knauer, Nancy J., "Reinventing Government: The Promise of Institutional Choice and Government Created Charitable Organizations", *NY Law School Law Review*, 41, 1996-1997, pp. 945-999.
- Kunugi Tatsuro & Schweitz Martha, "Introduction: 'Codes of Conduct for Partnership in Governance: Texts and Commentaries', *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 2 (3), March 2000.
- Lampkin, Linda M. & Harry P. Hatry, *Key Steps in Outcome Management*, Washington DC: The Urban Institute, 2003.
- Lippmann, Walter, *The Good Society*, New York: Grosset & Dunlap, 1936.
- Lipsky, Michael *Street Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.

- McAdams, Richard H. "The Origin, Development, and Regulation of Norms". *Michigan Law Review*, 96, 1997, p. 338.
- Mitchell, Lawrence E. (Ed.), *Progressive Corporate Law*, Boulder, CO: Westview Press, 1995.
- Morison, John. "The Government-Voluntary Sector compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society". *Journal of Law and Society*, 27(1), 2000, pp. 98-132.
- Morley, Elaine & Linda M. Lampkin, *Using Outcome Information*, Washington DC: The Urban Institute, 2004.
- Nayyar-Stone, Ritu & Harry P. Hatry, *Finding Out What Happens to Former Clients*, Washington DC: The Urban Institute, 2003.
- Nonprofit Board Self Assessment Tool*, McKinsey & Company, 2004, at: <http://www.mckinsey.com/practices/nonprofit/ourknowledge/dynamicboards.asp>.
- Osborne, David & Ted Gaebler, *Reinventing Government*, New York: Plume Books, 1993
- Ott, Steven J. (ed.), *Understanding Nonprofit Organizations*, Boulder, CO: Westview, 2000.
- Ott, Steven J. (ed.), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Boulder, CO: Westview, 2001
- Overton, George W. & Jeannie Carmedelle Frey, *Guidebook for Directors of Nonprofit Corporations*, Washington, DC: American Bar Association, Committee on Nonprofit Corporations, 2002 (2nd edition).
- Phillips, Jim Bruce Chapman & David Stevens (eds.), *Between State and Market*, Montreal & Kingston, Canada: McGill-Queen's University Press, 2001.
- Powell, Walter W. (ed.), *The Nonprofit Sector*, New Haven & London: Yale University Press, 1987.
- Private Action, Public Benefit*, A review of Charities and the Wider Not-for-Profit Sector, London: Strategy Unit, Cabinet Office, 2002.
- Riesman, David, *The Lonely Crowd*, New Haven & London:, Yale University Press, 1950
- Robinson, Maureen K., *Nonprofit Boards That Work*, New York, Chichester, Weinheim, Brisbane, Singapore, Toronto: John Wiley & Sons, 2001.
- Salamon, Lester M., *Partners in Public Service*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995
- Salamon, Laster M. & Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector Revisited*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies, 1998.
- Salamon, Lester M. Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Ass., *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Studies, 1999.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Ass, *Global Civil Society, Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Studies, 1999.
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier, "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *Voluntas*, 9(3), 1998, pp. 213-248.
- Sasso, Peggy "Searching for Trust in the Not-for-Profit Boardroom: Looking Beyond the Duty of Obedience to Ensure Accountability", *UCLA Law Review*, 50, 2002/3, pp. 1485-1546.
- Schein, Edgar H. *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2004 (3rd Edition).
- Seligman, Adam, *The Idea of Civil Society*, New York: The Free Press, 1992.
- Seligman, Adam B., *The Problem of Trust*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- Silber, Ilana & Zeev Rosenhek, *The Historical Development of the Israeli Third Sector*, Beer-Sheva: Israeli Center for Third Sector Research, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Beer-Sheva: Ben Gurion University of the Negev, 2000. (1st printing, 1999).
- Simon, Karla W., "Principles of Regulation for the Not-for-Profit Sector", 1998. at: www.incl.org/gendocs/oldprin.html.
- Simon, Karla W., "The Role of Law in Encouraging Civil Society", *International Center for Not-for-Profit Law*, at: www.incl.org/gendocs/arabconf.htm.
- Social Enterprise: A Strategy for Success*, London: Department of Trade and Industry, HM Government, London, 2002.

Spending Review -Role of the Voluntary Sector in Public Services, London: HM Treasury, at: http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr02/report/spend_sr0_repchap30.cfm

Statement of Values and Code of Ethics for Nonprofit and Philanthropic Organizations, Washington, DC: The Independent Sector, at: http://www.independentsector.org/members/code_main.html.

Sunstein, Cass R., "Social Norms and Social Roles", *Columbia Law Review*, 96, 1996, p. 903.

Swords, Peter, "Nonprofit Accountability: The Sector's Response to Government Regulation", *Exempt Organization Tax Review*, 25, 1999, P.413.

The Adoption and Use of Quality Systems in the Voluntary Sector, Executive Summary, London: Centre for Voluntary Action Research, Aston Business School, published by National Council for Voluntary Organisations, 2004.

The Role of the Voluntary Sector in Service Delivery, HM Treasury, London, 2002.

United States General Accounting Office – GAO, "Tax-Exempt Organizations: Improvements Possible in Public, IRS, and State Oversight of Charities", April 2002, Report No. GAO-02-526.

Voluntary Sector Infrastructure: A Discussion Paper, London: The National Council for Voluntary Organisations, 2003.

Wiesbrod, Burton A., *The Nonprofit Economy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988.

Warren, Mark E. (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

White, Michelle J. (ed.), *Nonprofit Firms in a Three Sector Economy*, Washington DC: The Committee on Urban Public Economics, 1981.

Wolf, Thomas, *Managing A Nonprofit Organization in the Twenty-First Century*, New York: A Fireside Book, Published by Simon & Schuster 1999.

Woodfield, Sir Philip "Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities", *Report*, London: HM Stationary Office, 1987.

אתרי אינטרנט:

<http://www.migzar3.org.il> – (ע"ר) – עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים

<http://www.geocities.com/navnavit2001/community.html> - (ע"ר) - המועצה הלאומית להתנדבות

<http://www.shatil.org.il> – שתי"ל

<http://www.zippori.org.il> - בית הספר הארצי להנהלות ציבוריות, מרכז ציפורי

<http://www.bgu.ac.il/ICTR/> - המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

Independent Sector – <http://www.independentsector.org>

MANO - <http://www.marylandnonprofits.org>

MANO Standards - <http://www.standarsofexcellence.org>

Mckinsey Standards - <http://www.mckinsey.com/practices/nonprofit/ourknowledge/dynamicboards.asp>

BBB Wise Giving Alliance - <http://www.give.org/standards/spring03standards.PDF>

Charity Navigator - <http://www.charitynavigator.org>

GuideStar USA – <http://www.guidestar.org.uk>

GuideStar UK – <http://www.guidestar.org>

Charity Commission, UK - <http://www.charity-commission.gov.uk>

National Council for Voluntary Organisations, UK - <http://www.ncvo-vol.org.uk>