

לאן הולך הכסף שלך? חיים זנדברג*

פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

א. מבוא

גיוס תרומות מן הציבור היה תמיד מרכיב חשוב במימונה של פעילות פילנתרופית. שלוש הדתות המונותאיסטיות מקדשות את התופעה הפילנתרופית הן כערך מוסרי והן כמנגנון מעשי לסיפוק צורכי החברה¹. התרומה מהווה גם מרכיב חשוב במימון הפעילות של ארגונים הפועלים למען מטרות פילנתרופיות "אזרחיות" ושלא למטרת רווח, אשר מרכיבים את מה שנהוג לכנות "המגזר השלישי" (The Third Sector)². אחד המאפיינים של המגזר השלישי המודרני הוא השימוש ההולך וגובר בכלי של גיוס תרומות מהציבור הרחב³, להבדיל מהסתמכות בלעדית על תרומות גדולות חד-פעמיות⁴. במהלך העשורים האחרונים של המאה העשרים חלו שינויים מרחיקי לכת באופן שבו מגייסים תרומות מן הציבור הרחב. אין מסתפקים עוד בקופות צדקה, במתן בסתר, בארוחות צדקה או ב"חיזור" אחר תרומות מדלת לדלת, אלא משתמשים בכל חידושי הטכנולוגיה ושיטות השיווק המודרניות כדי לפתוח את כיסו של התורם: לרבות דיוור ישיר, טלמרקטינג, שיווק באינטרנט, שיתוף פעולה עם חברות מסחריות ועם אמצעי תקשורת המוניים⁵. הפוטנציאל הכספי הטמון בשיטות גיוס אלה ובמיוחד בגיוס תרומות באמצעות הטלפון הוא גדול. כך למשל בארצות-הברית, שבה שיעור הכנסות המגזר השלישי מתרומות הוא הגבוה בעולם (13%)⁶, כ-70% ממשקי הבית בארצות-הברית תורמים למטרות פילנתרופיות מדי שנה⁷. הטלפון מאפשר לחדור לביתו של כל תורם פוטנציאלי בכל מקום⁸. בישראל אין נתונים על היקף פעילות ההתרמה באמצעות הטלפון, אך אין צורך במחקר שדה כדי להבין שהתופעה קיימת. גם התופעה של שימוש באמצעי תקשורת אלקטרוניים לשם גיוס תרומות מוכרת מאז ימי השירותים ועד לתכניות הבידור בטלוויזיה רבת-הערוצים⁹.

השימוש בשיטות השיווק המודרניות נעשה במקרים רבים ובמיוחד כאשר מדובר בגיוס באמצעות הטלפון, על ידי גורמים מסחריים. גופים פילנתרופיים מתקשים לשאת בעלויות ההעסקה של אלה אשר עוסקים בכך¹⁰. מנתונים שפורסמו בארצות-הברית, על בסיס דיווחים של ארגונים ללא מטרת רווח לשלטונות המס הפדרליים, עולה כי בשנת 2000 גויסו בידי מתנדבים רק 11% מן התרומות לארגונים אלה. רוב הארגונים אינם מעסיקים לצורך כך עובדים בשכר במשרה מלאה¹¹. תהליך הגיוס מחייב הסתייעות בבעלי מקצוע מתחום השיווק. גופים פילנתרופיים נעזרים אפוא בשירותיהם של גופים מסחריים המעניקים את שירותיהם, בדרך כלל, לחברות הפועלות

למטרת רווח¹². בארצות-הברית מוכר ענף של בעלי מקצוע המתמחים במתן שירותי גיוס תרומות לארגונים שאינם פועלים למטרת רווח. גיוס תרומות הפך למקצוע – Professional Fundraising¹³. גיוס התרומות המסחרי הפך לתהליך שיווקי שבו גופים המתמחים בכך "מוכרים" לצרכן את ה"קייס" של הגוף המגייס (קרי: מטרותיו, פעילויותיו, הישגיו, תכניות הפעולה שלו בנוגע לכספי התרומות) וגובים ממנו תרומה שהיא ה"תמורה" עבור ההבטחה להמשיך ולפעול למען מטרות אלה.

לשיווק באמצעות גורמים מסחריים יש כמובן מחיר. מחיר זה הוא כספי כמו גם תדמיתי. עצם קיומה של עלות לפעילות פילנתרופית אינו יוצא דופן. לגופים פילנתרופיים יש בדרך כלל עלויות הפעלה העשויות לכלול הן עלויות פנימיות כגון שכר עובדים, ציוד ואינוונטאר קבוע והן עלויות חיצוניות כגון שכר קבלנים ונותני שירותים. יש להניח כי ללא ההוצאות לא ניתן יהיה לקיים את פעילות הגוף הפילנתרופי, ומשום כך ניתן לומר כי, בדרך כלל, ההוצאות של גוף פילנתרופי מוקדשות למטרות הכלליות שלשמן פועל אותו הגוף. עם זאת, ככל שעולה חלקו של מרכיב ההוצאות ביחס להכנסות, ובמיוחד כאשר עיקר הכנסותיו של גוף פילנתרופי מיועד למימון הוצאותיו, מתגבר הספק באשר לקשר בין ההוצאה לבין מטרותיו של אותו גוף. במקרה זה הופכות ההוצאות של הגוף הפילנתרופי למקור הכנסה של גופים או פרטים הפועלים למטרות רווח אישי. הכנסות הגוף הפילנתרופי מנותבות למטרות זרות מאלה שלשמן הוענקו.

שאלת היקף ההוצאות והקשר שלהן למטרות הארגון צריכה להעסיק כמובן את הגוף הפילנתרופי, שכן לזה יש לכאורה אינטרס ברור לנתב את הכנסותיו למטרותיו. שאלה זו מעסיקה, באופן עקיף, גם את הגורם המממן את הגוף הפילנתרופי המבקש, מטבע הדברים, שכספו ינותב למטרות שלשמן הוענק. לא תמיד יש זהות אינטרסים בין גורמים אלה, בין בשל העובדה הכללית שגופים הפועלים שלא למטרות רווח מנוהלים לעתים על ידי נציגים שפועלים לרווחתם האישית¹⁴, ובין בשל טעמים אחרים שניתוחו בהמשך. חלק ניכר מהכנסותיהם של גופים פילנתרופיים בארץ ובאירופה מגיע מתקציבים ממשלתיים, בין בדרך של תקציבים ישירים ובין בדרך של הטבות מס¹⁵, ולפיכך המדינה מגלה עניין במיוחד בהוצאותיהם של אותם גופים הממומנים על ידה. בהקשר זה הסוגיה שזכתה לטיפול רציני יותר במישור הממשלתי הייתה דווקא סוגיית הוצאות השכר של מנהלים בעמותות, אשר לבדיקתה מונתה בשנת 2001 ועדה ציבורית ("ועדת אפרתי")¹⁶. משקלן של התרומות במקורות המימון של המגזר השלישי הוא קטן יחסית, אם כי

* דוקטור למשפטים. מרצה בכיר, בית הספר למשפטים, המכלול האקדמי של המכללה למינהל.



צילום: Photos

שיעורן בישראל (כ-12%) גבוה ביחס למדינות מפותחות אחרות, והוא שני רק לארצות-הברית (13%)¹⁷. מתוך תרומות אלה, שהסתכמו בשנת 1997 בכ-465 מיליון שקל, חלקן של תרומות מפרטים וממשקי בית – המהווים יעד טבעי לגיוס תרומות באמצעות הטלפון – מהווה רק שביעית מסך התרומות למגזר השלישי¹⁸. לכן, מטבע הדברים, שאלת עמלות גיוס התרומות אינה אלא ביטוי חלקי וקטן יחסית לשאלה הכללית יותר של הקשר בין הוצאותיהם של גופים הפועלים שלא למטרות רווח לבין מטרותיהם. אולם גם לציבור התורמים הרחב המשתתף במבצעי התרמה המוניים יש עניין בכך שתרומתו תנותב למטרות שלשמן הוענקה ולא למטרות זרות, מסחריות או אחרות. עניין זה נכון הן באשר לאופן הכללי שבו משמש הגוף הפילנתרופי בהכנסותיו והן באשר לסוגיה המיוחדת של עמלות גיוס התרומות. למידע על הוצאותיו של גוף פילנתרופי יש חשיבות בקביעת החלטותיהם של תורמים יחידים באשר לתרומותיהם. כאשר קיימת אפשרות בחירה בין גופים פילנתרופיים שונים, יש להניח כי תורמים יעדיפו לתרום את משאביהם

10 רק במסגרת שידור תשדירים לשירות הציבור ואירוח נציגי עמותות בתכניות השונות. לטענת ראש הרשות השנייה, במקרים אלה הוכיח ומשרדי הפרסום אינם גובים תמורה מן העמותה, ומוקפד שתהא השתתפות של עמותות רשומות בלבד. עם זאת, "לא הוכיח ולא הרשות מודאים את הגעת הכספים וניצולם, שכן אין הכללים החוק מבקשים שיעשה הדבר". מכתב מר שקלאר אל המחבר מיום 24.6.2004 (עותק שמור במערכת). ראו גם גדרון, ב' וכך, לעיל הערה 2, בע' 163.

11 זה המצב בישראל. ראו לימור, לעיל הערה 1, בע' 233.

12 שיעור הארגונים שבהם מועסקים מייסדי התרומות בשכר במשרה מלאה היה 28% בארגונים שגייסו בין 50,000 דולר ל-250,000 דולר ו-45% בארגונים שגייסו בין 250,000 דולר למיליון דולר. ראו: Center on Non-Profits and Philanthropy, Urban Institute Center on Philanthropy, "What We Know About Overhead Costs in The Nonprofit Sector" (Brief No. 1, 2004), *Nonprofit Overhead Cost Project* (Meacham, supra note 7, at p. 62 n. 34).

13 בעלי מקצוע אלה מאוחדים בארצות-הברית בארגון המקצועי: Association of Fundraising Professionals (AFP). כתובת אתר האינטרנט של הארגון: [http://www.nsfre.org] (last visited on 12.1.05). בארץ מוכר "הארגון הישראלי של מנהלי גיוס כספים שליד מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר)", שהוקם כדי "לעודד את התפתחות מקצוע גיוס כספים, כדי לשמר ולחזק פילנתרופיה ורוח התנדבותית, וכדי לטפח כללי אתיקה למקצוע גיוס כספים". מתוך "כללי אתיקה למנהלי גיוס כספים" של הארגון, כפי שהובאו אצל לימור, לעיל הערה 1, בע' 286 (נספח 2).

14 לדיון ב"ביעית הנציגי" כטעם לקיומו של פיקוח ציבורי על גופים הפועלים שלא למטרות רווח ראו ח' זנדברג *פיקוח ציבורי על נאמנויות לצרכי צדקה: מחקר השוואתי* (תשס"ד) 43-45 והמקורות שם.

15 כ-64% ממקורות המימון של המגזר השלישי בישראל מגיעים ממימון ציבורי. שיעור זה גבוה מהמוכר בהולנד (59%), בצרפת (57%) או ממוצע האיחוד האירופי (56%), אך נמוך מהמוכר באירלנד (75%), בבלגיה (77%) ובגרמניה (65%). ראו *הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל, לעיל הערה 6*, בע' 30, כן ראו: *Chesterman, supra note 3*, at p. 97.

16 מדינת ישראל, משרד הפנים, רשם העמותות *ניהול תקין של עמותות* (2002) 18 (להלן: "הכללים לניהול תקין של עמותות"). בעניין שכר הבכירים ראו גם סעיף 36(ב) לחוק העמותות, תשי"ם-1980, כפי שתוקן בחוק העמותות (תיקון מס' 3), תשנ"ו-1996, ס"ח 276.

17 *הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל, לעיל הערה 6*, בע' 31.

18 שם.

1 צדקה הנה מצוות עשה מן התורה. יי קיסטר "דיני צדקה בשימושם במשפט הישראלי" *הפרקליט* כד (תשכ"ז) 168; א' דה-הרטוך "קופה של צדקה" *פרשת השבוע* 64 (תשס"ב). לסקירה היסטורית של התפתחות מוסד הפילנתרופיה בדתות שונות ובחברות שונות ראו נ' לימור *לא הרוח לבדה: גיוס משאבים בארגונים ללא כוונת רווח* (תשס"ג) 21-58.

2 על התפתחות המושגים "מגזר שלישי" ו"חברה אזרחית" ראו ב' גדרון, מ' בר וח' כץ *המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית* (2003) 18, 39-263. שם התואר "השלישי" בא להבחין בין מגזר זה לבין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי-עסקי.

3 לפי סקר שפורסם בשנת 1998, כ-75% מהציבור הבוגר בישראל השיאו תרומה כספית כלשהי לארגוני "מגזר שלישי". על דפוסי התרומה הכספית של הציבור בישראל ראו שם, בע' 211-212. לגבי עליית המשקל של תרומות מהציבור הרחב באנגליה ראו: M.R. Chesterman, *Charities, Trusts and Social Welfare* (London, 1979) 94.

4 גם באנגליה זוהתה נמגמה של מעבר ממימון על ידי גורם פלוני (Wholly Endowed Charities) למימון על ידי תרומות מהציבור הרחב. ראו: *Chesterman, supra note 3*, at p. 374.

5 לתיאור המעלות והחסרונות של כל אחת משיטות אלה מבחינתו של הגוף שמגייס את התרומות ראו לימור, לעיל הערה 1, בע' 224-244. לתיאור הגידול בהיקף השימוש בגיוס תרומות באינטרנט ועל הקשיים המיוחדים המאפיינים חקיקה המתייחסת לפיקוח על גיוס תרומות באמצעות האינטרנט (כגון "הפורום הנאות" מבחינת הסמכות המקומית) ראו: M.G. Liazos "Can States Impose Registration Requirements on Online Charitable Solicitors?" 67 *U. Chi. L. Rev.* (2000) 1379, 1379-1380.

6 ראו המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי *הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הנקטת כלפיו: דו"ח מסכם* (2003) 31 (להלן: "הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל").

7 ראו: A. Meacham "To Call or Not to Call? An Analysis of Current Charitable Telemarketing Regulations" 12 *CommLaw Conspectus* (2004) 61, 62 n. 25.

8 מספר חברות הטלמקטינג בארצות-הברית הוערך בכ-140,000. קיימות הערכות שונות באשר להיקף הכולל של שיחות טלפון לכל בית. לפי הערכה אחת, מספר שיחות הטלפון שבוצעו בממוצע לכל משק בית בארצות-הברית (למטרות מסחריות ולא מסחריות גם יחד) מוערך בכ-0.8 שיחות ליום. קיימים מגזרים המדווחים על 3 עד 5 שיחות ליום. ראו: I. Ayres & M. Funk "Marketing Privacy" 20 *Yale J. on Reg.* (2003) 77, 86-87 n. 25-28. לפי הערכה של חברות הטלמקטינג, נכון ל-2003 נחשף כל משק בית ל-2.64 שיחות טלפון לשבוע ול-137 שיחות לשנה, כאשר ההיקף הכולל של פניות טלפוניות הוכפל פי חמישה בין השנים 1991-2003. ראו: *Fed. Reg.* 44144, at 44152-44153, 68 כפי שצוטט גם ב-358 *Mainstream Marketing Services, Inc. v. Federal Trade Commission* (2004) F.3d 1228, 1240 (להלן: *Mainstream case*).

9 פרק בנושא "פרסומת בענייני צדקה" אף נכלל בכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), תשי"ד-1994 (פרק ז'), אך כפי שמסר לי בכתב מנכ"ל הרשות השנייה, מר מוטי שקלאר, אין משדרים כיום פרסומת לצרכי צדקה, וגיוס תרומות מתבצע

ומשום כך עיקר חומר הגלם לדיון מגיע ממדינות אלה. ראוי היה לנסות וללמוד מן הניסיון שנצבר שם בעניין זה.

ברשימה זו אתאר תחילה את התופעה של עלויות גיוס תרומות גבוהות ביותר, אשר תועדה בעיקר בארצות-הברית, אך יש אינדיקציות לקיומה גם במדינות אחרות, לרבות בישראל. לאחר מכן אנתח את השאלה אם יש פסול בעלויות גבוהות לגיוס תרומות. אבחן בהקשר זה הן את האפשרות שיש פסול בעמלה גבוהה לכשעצמה והן את האפשרות שהפסול נעוץ באי-גילוי דבר קיומה לתורם. כמו כן אציג את הנזקים שעלולים להיגרם לתדמית המגזר השלישי עקב גובה העמלה כמו גם עקב עצם השימוש בגורם מסחרי לשם גיוס תרומות. לצורך הצגת סוגיות אלה אשתמש במקורות השוואתיים שונים, לרבות בדעות שונות שנשמעו בבית המשפט העליון של ארצות-הברית כאשר נדרש, במספר פסקי דין, לחוקיותם של ניסיונות לקבוע תקרה חוקית לעמלות של גיוס תרומות. אסכם בבקורת המצב הקיים בנושא זה בישראל, ובלקחים שניתן להפיק מן הסקירה ההשוואתית.



ציור: ניה זנדברג

ב. העלות של גיוס תרומות מסחרי

לגיוס תרומות מסחרי ישנה עלות כספית. זו מקווצת, בדרך כלל, מכספי התרומות. כאשר גיוס התרומות נעשה בידי גופים מסחריים מקצועיים, עלויות גיוס התרומות עלולות להגיע לשיעורים גבוהים מן הכספים המגויסים. קשה מאוד להציג בעניין זה נתונים כלליים ומדויקים. מחקר שדה שנערך בארצות-הברית על בסיס דיווחים לשלטונות מס הכנסה מצא כי יותר מ-50% מהמדווחים אינם מנהלים כל מעקב אחר הוצאות גיוס התרומות שלהם.²³ עם זאת, 37% מהמלכ"רים שדיווחו על תרומות בסכום העולה על 50,000 דולר לשנה (למעלה מ-74,000 ארגונים) לא דיווחו על קיומן של הוצאות כלשהן לגיוס אותן תרומות.²⁴ נתון זה עורר בקרב עורכי המחקר תהיות באשר לשאלה אם הדיווחים נאמנים.²⁵ רבע מהארגונים שדיווחו על הוצאות לגיוס תרומות דיווחו על הוצאה של דולר אחד לכל חמישה-עשר דולרים של תרומות (קרי הוצאה של 6% לגיוס כל דולר), ואילו רבע נוסף דיווחו על הוצאה של דולר אחד עבור תרומות של עד שני דולרים (קרי הוצאה של יותר מ-50% לגיוס כל דולר). הממוצע של כל המדווחים היה הוצאה של דולר אחד לגיוס 5.40 דולרים (קרי הוצאה של כ-18.5% לכל דולר).²⁶

נתונים שמפרסמים תובעים כלליים במדינות ארצות-הברית מצביעים על תמונה עגומה יותר. האחרייות לפיקוח לא פיסקלי על פעילותם של ארגונים הפועלים שלא למטרת רווח (Charities, Non-Profit Corporations) מוטלת בארצות-הברית על התביעה הכללית בכל מדינה. בחלק מן המדינות קיים מערך פיקוח משוכלל המתבסס בין היתר על אכיפה של חובות דיווח שנתיות ועל פרסום מידע לציבור.²⁷ בחלק מן המדינות קיימת חובת דיווח, ולעתים אף חובת רישוי מוקדם, לכל מסע גיוס תרומות מן הציבור.²⁸ הנתונים המדווחים מהווים בסיס לדו"חות המתפרסמים על ידי התובע הכללי. בדו"ח שפרסם התובע הכללי של ניו-יורק בדצמבר 2001 ואשר התייחס לשנת 2000, התברר כי פחות משליש מן הכספים מגיעים למטרות

לגופים יעילים יותר, אשר שיעור הוצאותיהם ביחס להכנסותיהם קטן יותר. כאשר שיעור הוצאות של גוף פילנתרופי גבוה מאוד – ובוודאי כאשר עיקר הכנסותיו מוקדשות למימון הוצאות גיוסן – הנטייה הטבעית של התורמים תהיה להימנע מתרומה.

ברשימה זו אתמקד אך ורק בהיבט המיוחד של עלות גיוס התרומות המסחרית. השאלה שאעסוק בה היא: האם יש פסול בגיוס תרומות מסחרי כאשר העלויות גבוהות מאוד, והאם יש מקום להסדרה חקיקתית שתמנע פעילות כזאת, תפקח עליה או לפחות תבטיח מסירת מידע לציבור ככל הנוגע לקיומה, לטיבה ולהיקפה של העמלה. נושא זה טרם זכה בארץ לטיפול מערכתי או חקיקתי כלשהו, אם כי עלה, בדרך אגב, בדיוניה של ועדת אפרתי, שטרם הגיעו להכרעה וטרם פורסמו.¹⁹ למיטב ידיעתי, נושא קיומן של עמלות גבייה טרם חדר למודעות של ציבור התורמים. על פי הכללים לניהול תקין של עמותות שפורסמו על ידי רשם העמותות²⁰, מומלץ לכלול פירוט של עמלות גיוס תרומות במסגרת תיאור הוצאות האדמיניסטרטיביות בדוחות הכספיים של עמותות. במסגרת זאת יש לציין, בנוסף לפירוט הכללי של הוצאות שיווק, פרסום, הפקת אירועים, העסקת עובדים בגיוס תרומות ודמי ניהול וייעוץ, גם פירוט של עמלות למגייסים חיצוניים, לרבות צירוף הסכמי גיוס. עם זאת, ככל הנוגע לעניין זה, כללים אלה הם בגדר המלצה בלבד, ואין להם תוקף מחייב.²¹ רשם העמותות אינו בוחן ומבקר את שיעור העמלות של גיוס התרומות שמשלמות עמותות, ורוב העמותות אף אינן מדווחות על עמלות אלה.²² גם רשם ההקדשות לא עסק בכך ככל הנוגע לגיוס תרומות בידי הקדשים. מדובר אפוא במרכיב חשוב גם אם קטן של הכנסות המגזר השלישי, שאינו נתון לפיקוח של ממש ואשר ייתכן שהטיפול בו בלתי יעיל ובלתי ראוי. הסדרתו בצורה ראויה עשויה לשפר לא רק את הכנסות המגזר השלישי, אלא גם את תדמיתו. בעניין זה המצב בחו"ל ובמיוחד בארצות-הברית ובאנגליה שונה בתכלית,

חלק מההכנסות שהשימוש בהן הוגבל על ידי שמש לכיסוי ההוצאות הכלליות או העקיפות של המלכ"ר ("יתקורה"), אך ספק אם נוהג זה רלוונטי להתרמות בטלפון. ראו המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות תקן חשבונאות מספר 5 – תיקונים והבהרות לגילוי דעת מס' 69 בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"רים (דצמבר 1999) כפי שנובא באתר המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות שכתובתו: www.iasb.org.il (last visited on 12.1.05).

22 המידע נמסר לי בטלפון (ביום 8.7.2004) על ידי סניגית רשם העמותות, עורכת הדין אביטל שרייבר.

23 המחקר התבסס על כל הדיווחים של הגופים ללא כוונת רווח למס ההכנסה האמריקני (IRS) בשנת 2000 (מדובר ב-126,956 ארגונים). ראו: Nonprofit Overhead Cost Project, *supra* note 11, at p. 1.

24 *Ibid*, *ibid*

25 *Ibid*, *ibid*

26 *Ibid*, *ibid*

27 ראו זנדברג, לעיל הערה 14, בעי 104, 105, 129–183.

28 ראו לדוגמה בניו-יורק ובקליפורניה שם, בעי 107 (כללי), 117–121 (קליפורניה), 123–128 (ניו-יורק).

29 New York State Department of Law, Charities Bureau "Pennies for Charity: Where Your Money Goes Telemarketing by Professional Fund Raisers" (December 2001) [<http://www.oag.state.ny.us/charities/pennies01/penintro.html>] (last visited on 12.1.05).

30 New York State Department of Law, Charities Bureau "Pennies for Charity: Where Your Money Goes Telemarketing by Professional Fund Raisers" (December 2002) [<http://www.oag.state.ny.us/charities/pennies02/penintro.html>] (last visited on 12.1.05).

31 New York State Department of Law, Charities Bureau "Pennies for Charity: Where Your Money Goes: Telemarketing by Professional Fund Raisers" (December 2003) [<http://www.oag.state.ny.us/charities/pennies03/penintro.html>] (last visited on 12.1.05).

32 *Ibid*. ראו גם זנדברג, לעיל הערה 14, בעי 128.

33 Attorney General State of California "Attorney General's Summary of Results of Charitable Solicitation by Commercial Fundraisers (March 2001)"4 [<http://caag.state.ca.us/charities/publications/cfreport.pdf>] (last visited on 12.1.05).

34 לגבי מדינה זאת, נמסר כי זה הוא השיעור הגבוה ביותר בכל הזמנים. ראו: State of Connecticut, The Attorney General Office "Annual Report for 2003 Professional Telephone Soliciting for Charities, Police and Firefighter Groups" [<http://www.cslib.org/attygen/mainlinks/tabindex8.htm>] (last visited 12.1.05).

35 The Commonwealth of Massachusetts Office of The Attorney General "The Attorney General's Report on Telemarketing for Charity (March 2002)" [<http://www.ago.state.ma.us/filelibrary/telrep00.pdf>] (last visited on 12.1.05).

36 State of Tennessee, Office of the Secretary of State "2003 Annual Report on Charitable Fund Raising" 358 [<http://www.state.tn.us/sos/charity/annualrpt-03.pdf>] (last visited 12.1.05). וכן: State of Tennessee, Office of the Secretary of State "2001 Annual Report on Charitable Fund Raising" 243 (עותק שמור במערכת).

37 State of Ohio Attorney General "Charitable Fund Raising in Ohio by Professional Solicitors 2001 Report" [www.ag.state.oh.us/online_publications/charitable_law/2001/Ayres & Funk, 01%20charitable%20report.pdf] at p. 4 (last visited on 12.1.05) *supra* note 8 at p. 121 n. 143.

38 New York State Attorney General September 11th Charitable Relief: An Overview At One Year (September 2002) [http://www.oag.state.ny.us/charities/september11_charitable_report/sept11_report.html] (last visited on 12.1.05) או "September 11th Charitable Relief".

39 ראו זנדברג, לעיל הערה 27, בעי 109 (הערה 28 והטקסט הנלווה לה).

40 September 11th Charitable Relief, *supra* note 38.

41 וראו בהקשר זה התוצאות הכלליות של שנת 2001, לעיל הערה 30.

42 *Riley v. National Federation of the Blind of north Carolina*, 487 U.S. 781 (1988) (להלן: פרשת *Riley* case או *Riley* case).

43 *Ibid*, at p. 783.

44 *Secretary of State of Maryland v. J.H. Munson Co.*, 467 U.S. 947 (1984) (להלן: פרשת *Munson* case או *Munson*).

התרומה. 586 מבצעי טלמרקטינג שנערכו בשנת 2000 הניבו סכום של 188.4 מיליון דולר. מתוך סכום זה הועברו למוסדות צדקה רק 59.3 מיליון דולר, קרי 31.5% בלבד²⁹. ממצאים כמעט זהים פורסמו לגבי השנים 2001 (31.9%)³⁰ ו-2002 (31.1%)³¹. הממצאים לא היו שונים בצורה מהותית בשנים קודמות (למנן שנת 1994). שיעור הכספים המועברים לצדקה נע בין 38.1% (בשנת 1995) ל-24.7% (בשנת 1997)³². תמונת מצב דומה עולה גם מנתונים שפורסמו במדינות נוספות בארצות-הברית. בקליפורניה גויסו מהציבור בשנת 1999 תרומות בסך כולל של 193.3 מיליון דולר, אולם רק 93.1 מיליון דולר (48.2% בלבד) התקבלו בפועל על ידי הגופים שלמענם גויסו הכספים³³. תמונה דומה דווחה בשנים האחרונות לגבי קונטיקט (בשנת 2003 35.52% בלבד הגיעו ליעדם)³⁴, מסצ'וסטס (בשנת 2001 35% בלבד הגיעו ליעדם)³⁵ וטנסי (בשנת 2003 45% ובשנת 2001 15% בלבד הגיעו ליעדם)³⁶. באוהיו הגיעו ליעדם בשנת 2001 59% מהסכומים³⁷. תמונה חיובית יותר באה לידי ביטוי בנתונים שפורסמו על ידי התובע הכללי של ניו-יורק לאחר אסון מגדלי התאומים³⁸. אסון זה הפיח רוח פטריוטית עזה בלבם של האמריקנים. רוח זו נוצלה היטב על ידי תעשיית גיוס התרומות, לא תמיד ביושר³⁹. בניו-יורק, שבה הורגש צורך עז בסיוע פילנתרופי למשפחות 2,800 הנספים באסון, נתרמו למעלה מ-2.2 מיליארד דולר, רובם תוך 60 הימים הראשונים לאחר האירוע. הדו"ח שפרסם התובע הכללי של ניו-יורק בחלוף שנה מהאירוע, נגע בחמישים ושניים ארגונים שגייסו למעלה מ-90% מסך התרומות (אך היוו רק רבע ממספר הארגונים שעסקו בגיוס התרומות). אף לא אחד מהגופים דיווח על הוצאות גיוס העולות על 10% מהסכומים שגויסו, ורוב הגופים דיווחו על פחות מאחוז אחד של הוצאות⁴⁰. עם זאת, אפשר שהמצב היה שונה בשאר הארגונים שאמנם גייסו רק 10% מן התרומות אך היוו שלושה רבעים מכלל הגופים שגייסו תרומות⁴¹. בפסיקה האמריקנית שעסקה בנושא, ועוד אגע בה בהמשך, נזכרו דוגמאות ספורדיות נוספות המעידות על שיעורים גבוהים של עלויות גיוס תרומות מן הציבור. בפרשת *Reily*⁴² דווח על כך שמגייסי התרומות המקצועיים הבולטים בצפון קרוליינה שלשלו לכיסם למעלה מ-50% מן התרומות שגייסו בשנים 1980–1985⁴³. בפרשת *Munson*⁴⁴ דווח לפחות על עשרה מקרים שבהם התבקש מזכיר המדינה של מרילנד לאשר גיוס

19 ועדת אפרתי המליצה ככל הנראה לקבוע תקרה לסכום הכולל של הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות שעומתה רשימת הוצאות, בשיעורים שינועו בין 7% ל-25% ממחזור העמותה, וככל שגדל המחזור כן יקטן אותו שיעור. נציגים של המגזר השלישי התנגדו לכלול במסגרת שיעור זה את עלות עמלת המתרימים לגביית התרומות, אך הסכימו לפרסם נתון זה באופן פרטני ונפרד בדו"ח הכספי של העמותה. ראו א' צחור "היבטים משפטיים בהתפתחות המגזר השלישי בישראל" מגזר 3 – פורטל המידע של המגזר השלישי בישראל, בכתובת: <http://www.migzar3.org.il/supplement/pros.html> (last visited on 12.1.05) ראו גם להלן הערה 147 וטקסט סמוך.

20 הכללים לניהול תקין של עמותות, לעיל הערה 16, בעי 18–19.

21 שם, בעי 18. יצוין כי לא מצאתי חובת פירוט דומה בתקן חשבונאות מספר 5 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות. אמנם מצוין שם (סעיף מס' 111 לדברי הסבר) כי "נוהג מקובל במלכ"רים הוא לכלול בהסכמים עם נותני הקצבות או עם תורמים התינה שעל פיה

המשפט לחוקיותה של תביעה בעילת תרמית, שהוגשה על ידי התובעת הכללית של מדינת אילינוי נגד חברת טלמרקטינג, שגייסה תרומות עבור גוף פילנתרופי תמורת 85% מן הכספים הנגבים⁵³. בית המשפט קבע כי אכן יש בסיס לעילת תרמית, אך ציין כי התרמית אינה מבוססת על המחיר הגבוה, אלא על הסתירה שבין מחיר זה לבין הצהרות חברת הטלמרקטינג, שלפיהן חלק ניכר מכספי התרומות יגיע לגוף שעבורו מגייסים את התרומות⁵⁴. אכן, לפי הכללים שנקבעו על ידי ה־Federal Trade Commission (FTC) בארצות־הברית, כאשר הפונה בטלפון מציג באופן מסולף ("misrepresent," "directly or by implication") את השיעור באחוזים או בסכום כולל של הכספים שיגיעו למטרות הצדקה מדובר בתרמית⁵⁵.

גם בהיעדר פירוט מיוחד בנוגע ליעדי התרומה, ניתן להניח כי ציפייתו של כל תורם פוטנציאלי היא כי יקרו כספו יגיע ליעד התרומה ולא לגוף מסחרי המגייס אותה. אם זו הנחתו, גם אם אין לה בסיס מפורש בהצהרותיו של הגוף שמגייס את התרומה, ניתן להניח כי כאשר השיעור הגבוה של עמלת הגבייה נסתר מעיניו של התורם, ניתן לראות בכך הונאה, לפחות מנקודת מבטו הסובייקטיבית של התורם⁵⁶. גישה מעין זאת אפיינה באופן עקבי את עמדתן של מדינות שונות בארצות־הברית, שחוקקו חוקים שהגבילו את זכותם של מגייסי תרומות מסחריים לגבות עמלות מעל לתקרה מסוימת. כפי שאבהיר בהמשך, בית המשפט העליון של ארצות־הברית, בפסיקה עקבית ורוב דעות, פסל חקיקה זאת, שכן לטעמו היא היוותה פגיעה חמורה מדי בחופש הביטוי של הגוף הפילנתרופי ועמדה בניגוד לתיקון הראשון ולתיקון הארבעה־עשר לחוקה האמריקנית⁵⁷. עוד נרחיב בעניין זה בהמשך, ונצביע על כך שלרוב שופטי בית המשפט העליון בארצות־הברית יש השקפות אחרות על ציפיותיו של התורם בנוגע לעלות תהליך גביית התרומות. עם זאת, גם שם, בבית המשפט העליון של ארצות־הברית, נמצא תומך עקבי לחקיקה זאת, בדמותו של נשיא בית המשפט, השופט רנקוויסט (Rehnquist)⁵⁸, כך שהעמדה שהיא משקפת ראויה לדיון אף שבוטלה. בפרשת *Schaumburg*⁵⁹ נפסלה חקיקה עירונית בפרבר של שיקגו (מדינת אילינוי) שהתנתה רישוי גיוס תרומות בכך ששיעור העמלות לא יעלה על 25%. בפרשת *Munson*⁶⁰ נפסלה חקיקה ממדינת מרילנד שקבעה כי גיוס תרומות בעמלה העולה על 25% היא עברה. בפרשת *Reily*⁶¹ נפסלה חקיקה מצפון קרוליינה שהתנתה רישוי מגייסי תרומות מסחריים בכך שלא יגבו עמלה בלתי סבירה. החקיקה הגדירה עמלה בלתי סבירה כעמלה בשיעור העולה על 20% מן התרומות (בכפוף לחריגים) וחייבה את מגייס התרומות המסחרי ליידיע כל תורם, לפני התרומה, בדבר השיעור הממוצע של כספי תרומות שהעביר למוסדות צדקה במהלך השנה שקדמה לפנייה. כאמור, דעת מיעוט עקבית של השופט רנקוויסט סברה, בכל שלושת המקרים, כי אין מדובר בחקיקה הפוגעת בחופש הביטוי אלא ברגולציה כלכלית ובפיקוח גרידא על מחירים⁶². לפי עמדתו, **בכל** מקרה שבו העלות הגבוהה של גיוס התרומות אינה מוצגת לתורם, מדובר בתרמית:

"There is an element of 'fraud' in soliciting money 'for' a charity when in reality that charity will see only a small fraction of the funds collected"⁶³.

תרומות בעלות של 70%–85% מהתקבולים⁴⁵. בפרשת *Madigan*⁴⁶ נדונה תביעה נגד חברות טלמרקטינג מאילינוי שגבו בשנים 1987–1995 85% מן התרומות שגייסו⁴⁷.

התופעה של עמלות גיוס תרומות גבוהות דווחה גם באנגליה. בשנת 1985 נערך מטעם ה־National Council for Voluntary Organizations (NCVO) מחקר שטח על בעיות בתחום גיוס התרומות. המחקר גילה שורה של בעיות, שהבולטות ביניהן היו: תגמול־יתר לעוסקים בהתרמה, העברת חלק קטן מדי מהתרומות לצורכי צדקה (10%–20%) וגיוס תרומות בשם נאמנות ללא ידיעת הגורמים המוסמכים בה⁴⁸.

המצב בישראל בעניין זה טרם נחקר או תועד באופן כלשהו⁴⁹. בסוף שנות השמונים כתב דב בן־מאיר, מי שהיה פעיל מרכזי בהסתדרות הכללית ובארגונים וולונטריים שונים, כי "גובים בשכר נוטלים בדרך כלל כ־50% מההכנסה ובמשך הזמן (בפרט אם מדובר בקבלני גביה המפעילים ישירות את הגובים עצמם) הם מגיעים אפילו ל־75% מכלל ההכנסה"⁵⁰. גם כיום ידוע כי גופים הפועלים שלא למטרות רווח מסתייעים בשירותי שיווק מסחריים לשם גיוס תרומות, לרבות מרכזי התרמה טלפוניים או מערכות דיוור ישיר. ממידע שנמסר לי על ידי עמותה העוסקת במלחמה בסרטן השד, הסתייעה העמותה בשירותי טלמרקטינג של חברה מסחרית תמורת עמלה בשיעור של 42% מהתרומות. התקשרות עם החברה הניל נעשתה לאחר סקר שוק שערך עבור העמותה מומחה ואשר לפי ממצאיו האופציה שנבחרה היא הזולה והטובה ביותר⁵¹. היקף השכר של המגייסים אינו נתון שזוכה לפרסום בציבור. הוא גם אינו חייב בפרסום על פי דין מפורש כלשהו. הגורם המתרים אינו חושף מיזמתו את עובדת היותו גורם מקצועי מסחרי הפועל תמורת עמלה ואף אינו חושף מיזמתו את שיעור העמלה⁵². למיטב ידיעתי, טרם פורסם מחקר המנתח דיווחי עמותות בישראל על עלויות גיוס תרומות. עם זאת, ניתן להניח כבר בשלב זה ועל סמך הנתונים המעטים שברשותנו כי בארץ כמו בעולם הרחב רווחת התופעה של הסתייעות ארגונים הפועלים ללא כוונת רווח בשירותי גיוס תרומות מסחריים וכי גם בארץ, כמו בעולם, עלותם של שירותים כאלה עשויה להגיע לאחוזים ניכרים מן הכספים הנגבים מן הציבור.

ג. האם יש פסול בגיוס תרומות מסחרי?

1. עמלה נסתרת גבוהה בתרמית

האם כאשר המחיר של תהליך גיוס התרומות גבוה במיוחד יש בכך משום הונאת התורם? התשובה לשאלה זו תלויה בציפיותיו של התורם בנוגע ליעדים של כספו. אלה מושפעות מן האופן שבו מוצגים היעדים על ידי הגורם המתרים והן, כאשר אין הצגה מפורטת של היעדים, ממידת מודעותו לגורמים השונים שמשפיעים על עלותו של תהליך גיוס התרומות. כאשר הגורם המתרים מציין במפורש כי כל כספי התרומה או עיקרם יופנו למטרות הפילנתרופיות של מוסד היעד, לכאורה נראה כי הפניית נתח ניכר מן הכספים למימון הליך הגבייה מהווה תרמית. למסקנה מעין זאת הגיע בית המשפט העליון של ארצות־הברית בפרשת *Madigan*, שבה נדרש בית

כאשר המתרים מציינ כי כל כספי התרומה או עיקרם יופנו למטרות הפילנתרופיות של מוסד היעד, לכאורה נראה כי הפניית נתח ניכר מן הכספים למימון הליך הגבייה מהווה תרמית

ובהמשך:

"[A] high fundraising fee itself betrays the expectations of the donor who thinks that his money will be used to benefit the charitable purpose in the name of which the money was solicited"⁶⁴.

ניתן לראות את הדברים גם באופן שונה, וכך רואה זאת עמדת הרוב בבית המשפט העליון בארצות-הברית. ניתן להניח כי התורם מודע לכך שלתהליך גיוס התרומות ישנה עלות, בדיוק כמו שלהפעלת מנגנון הגוף הפילנתרופי עשויה להיות עלות. הנחה זאת מתבססת בארצות-הברית בין היתר על כך שבחלק מהמדינות יש חובה ליידיע את התורם על כך שהפונה אליו הוא גוף מסחרי המעניק שירותי גיוס תרומות למלכ"ר המגייס אותן. נוכח מודעות כללית זאת, ניתן גם להניח כי בהיעדר הבטחה מפורשת נוגדת וגם כאשר ישנה הבטחה כללית לכך שהכספים יופנו למטרותיו של הגוף המתרים, התורם הממוצע מודע ומסכים לכך שכספי התרומה יופנו גם למימון עלות הגבייה⁶⁵. אם עלות הגבייה הגבוהה משקפת נורמה מקובלת ומחיר שוק של השירות, ניתן להניח כי התורם מסכים גם לקיומה של עלות כזאת ורואה בה גזרה רעה אך הכרחית, שאינה תלויה כלל בגוף הפילנתרופי⁶⁶. ניתן גם להניח כי בדרך כלל סומך התורם על שיפוטו הכללי של הגוף הפילנתרופי בנוגע לאופן השימוש בכספים ובנוגע לעמלות הגבייה, לרבות עמלות גבוהות בכללן. ניתן להניח סיבות לגיטימיות רבות לכך שאף על פי שעלות גיוס תרומות גבוהה מאוד, משרת תהליך ההתרמה נאמנה את מטרותיו של הגוף המגייס תרומות. כך, למשל, אפשר שהעלויות גבוהות משום שהן משקפות לא רק תהליך גביית כספים אלא גם שירותי פרסום ויחסי ציבור הנלווים לתהליך ההתרמה ועושים נפשות למטרה של הגוף המתרים⁶⁷. העלות הגבוהה עשויה לנבוע מכך שהמטרות של הגוף מגייס התרומות אינן פופולריות או שהוא גוף קטן מאוד ולא מוכר, ולפיכך יש צורך בהשקעה יתרה בגיוס הכספים⁶⁸. העלות הגבוהה עשויה לשקף הקרבה של המטרות לזמן קצר (גביית הכספים) למען מטרות רחוקות יותר (כגון חשיפה ציבורית רחבה יותר)⁶⁹. מבצע התרמה עשוי להניב, למרות העלות הגבוהה, סכום גולבלי גדול מאוד שלא ניתן להשיגו בדרך אחרת⁷⁰. בשל כל הטעמים האלה ביחד, הנחת המוצא של בית המשפט העליון בארצות-הברית היא שאחוז גבוה של עמלת גיוס תרומות אינו מהווה, כשלעצמו, תרמית כלפי התורם. עניין זה הוסבר היטב בדעת היחיד של השופט סקלייה (Scalia) בפרשת *Madigan* לאמור:

"[S]ince there is such wide disparity in the legitimate expenses borne by charities, it is not possible to establish a maximum percentage that is reasonable. It also follows from that premise that there can in general be no reasonable expectation on the part of donors as to what fraction of the gross proceeds goes to expenses. When that proposition is combined with the unquestionable fact that one who is promised,

Ibid., at p. 965 n. 15 45

Illinois ex rel. Madigan v. Telemarketing Associates, Inc., (2003) 538 U.S. 600 46 (להלן: פרשת *Madigan* או *Madigan case*).

Ibid., at p. 605 47

48 ראו: Sir Ph. Woodfield et al. *Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities: Report* 48
45 (1987) to the Home Secretary and the Economic Secretary to the Treasury (להלן: "דו"ח וודפילד" או "Woodfield Report"; (London, 1989) 55 (sec. 10.16) for the Future" (להלן: "ספר לבן 1989" או *White paper*).
49 כאמור לעיל בטקסט הסמוך להערה 22, אין על כך נתונים אצל רשם העמותות. גם "מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל" המנוהל במרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון, אינו כולל נתונים על עמלות גיוס תרומות. מכתב המרכז לחקר המגזר השלישי למחבר מיום 20.7.2004 (עותק שמור במערכת). לתרשים של מסד הנתונים הנ"ל ראו גדרון, בד וכץ, לעיל הערה 2, בע' 256.
50 ד' בן-מאיר *העבודה ההתנדבותית בישראל: להלכה ולמעשה* (תשמ"ח) 421.
51 מכתבה של גבי רקפת אנוך, סמנכ"לית עמותת "אחת מתשע", מיום 24.5.2004. החברה המסחרית שנבחרה היא חברת פרדיקטיב דייל. החברה שמרכו הטלפונים שלה נמצא בפרס חנה, נתנה שירותים גם לעמותות אחרות, כגון איגוד סיסטיק פיברויס בישראל. המידע נמסר לי על ידי טלפניות במרכז ההתרמה של חברת פרדיקטיב דייל עת ניסו לשכנע אותי לתרום לגופים אלה. כמו כן מסרה לי הטלפנית כי שיעור העמלה הנגבית מאיגוד סיסטיק פיברויס הוא 16%. לא עלה בידי לאמת נתונים אלה עם איגוד סיסטיק פיברויס או עם נציגי החברה. מנכ"לית האיגוד, גבי רחל ברג, מסרה לי בטלפון (ביום 25.7.2004) כי באיגוד מתנהלת בדיקה רצינית ביותר של הנושא.
52 יש לציין כי ניסיונותי לקבל מידע מן הטלפניות במרכז ההתרמה של חברת פרדיקטיב דייל בפרס חנה בראשית שנת 2004 נענו בצורה ראויה ולפי מיטב המידע המצוי ברשותי.
53 *Madigan case*, *supra* note 46.
54 *Ibid.*, at p. 613.
55 16 C.F.R. § 310.3(d)(4).
56 "זאת היא הונאת הציבור, שכן התורם אינו מעלה על דעתו כי מכל שקל שהוא תורם למען יתומים, נכים או אסירים משוחררים, 'אובדים' בדרך 50 עד 70 אגורות". בן-מאיר, לעיל הערה 50, בע' 421.
57 מדובר בשלושה פסקי דין מנחים: *Village of Schaumburg v. Citizens for a Better Environment*, 444 U.S. 620 (1980) (להלן: פרשת *שמוברג* או *Schaumburg case*); *Munson case*, *supra*; *Riley case*, *supra* note 42; note 44.
58 השופט רנקווויסט כתב פסק דין מיעוט בשלוש הפרשות: *Schaumburg case*, *supra* note 57; *Munson case*, *supra* note 44, at pp. 975-985; at pp. 639-645 *Riley case*, *supra* note 42, at pp. 804-812 (הצטרף לדעתו השופט *O'Connor*).
59 *Schaumburg case*, *supra* note 57, at p. 624.
60 *Munson case*, *supra* note 44, at p. 951.
61 *Riley case*, *supra* note 42, at pp. 785-786.
62 *Schaumburg case*, *supra* note 57, at p. 640; *Munson case*, *supra* note 44 at p. 980; *Riley case*, *supra* note 42, at p. 807.
63 *Munson case*, *supra* note 44, at p. 980.
64 *Ibid.*, *ibid.* n. 2.
65 *Riley case*, *supra* note 42, at p. 799 n. 11 (השופט ברנן (Bernnan)).
66 *Schaumburg case*, *supra* note 57, at p. 637 n. 10 (השופט ווייט (White)).
67 (השופט בלאקמן (Blackmun)), *Riley case*, *supra*; *Munson case*, *supra* note 44 at p. 961 (השופט ברנן).
68 *Riley case*, *supra* note 42, at p. 780; *Munson case*, *supra* note 44, at p. 967.
69 *Riley case*, *supra* note 42, at p. 792.
70 *Ibid.*, at pp. 791-792.

לקבוע, באמצעות בעלי מקצוע העוסקים בתחום, סטנדרטים מומלצים לגיוס תרומות על ידי מוסדות הפועלים ללא כוונת רווח⁸¹. כללים אלה נוגעים בכל ההיבטים של ניהול ראוי של גופים אלה, אולם בין היתר נקבע סטנדרט מומלץ לגבי התפלגותם של כספי התרומות, שלפיו העלות הכוללת של ההוצאות על גיוס התרומות לא תעלה על 35% מכלל ההכנסות מן התרומות⁸².

גוף וולונטרי אחר בארצות-הברית, Maryland Association of Nonprofit Organizations, קבע סטנדרט דומה שלפיו עלויות גיוס הכספים הממוצעות, על פני תקופה של חמש שנים, תהיינה בשיעור של לא יותר מ-33%⁸³. לעומת זאת, נציבות הפיקוח על גופי צדקה באנגליה (Charity Commission) אינה נוקבת בהמלצותיה במחיר אופטימלי כלשהו, אך ממליצה למנהלי הגופים הפילנתרופיים לזכור כי עמלה גבוהה עלולה לגרום לפרסום שלילי (Adverse Publicity)⁸⁴. אכן, המלצה אחרונה זו מצביעה על כך שגם אם טרם הונח בסיס מחקרי חד-משמעי לטענה כי מלכירים נדרשים לשלם עבור שירותי שיווק או טלמרקטינג מחיר הגבוה ממחיר השוק, בעיניו של ציבור התורמים שיעור גבוה של עמלת גבייה עשוי להצטייר כבלתי סביר ובלתי הגיוני ללא כל קשר להסבר הכלכלי לגובהו. הנחה זאת תומכת במידת מה בעמדתו של השופט רנקוויסט שלפיה בכל מקרה שבו שיעור העמלה גבוה מאוד יש בכך משום תרמית. היא גם מסבירה את המלצותיו של הארגון המקצועי של מגייסי הכספים בארצות-הברית לחבריו להימנע מקביעת שכרם על בסיס אחוזים מן התרומות⁸⁵.

3. גילוי נאות של עלות גיוס תרומות: פרדוקס הגילוי, חופש הביטוי ותדמית המגזר השלישי

הספק שמעורר שיעור העמלה הגבוה בקרבם של כל תורם היה, לכאורה, מתייטר אם הגורמים המתרימים היו חושפים בפני התורם את שיעור העמלה ומותירים לשיפוט את ההכרעה אם לתרום אם לאו. דא עקא, האופן שבו מתבצעות פניות מסחריות לציבור התורמים, במיוחד כאשר מדובר בפניות טלפוניות, אינו מאפשר מתן הסברים מעמיקים לתורם. התוצאה של חשיפת המידע עשויה להיות סירוב אינטואיטיבי לתרום, ללא מתן הזדמנות נוספת להסברים⁸⁶. עובדה זאת יוצרת פרדוקס מסוים (להלן: "פרדוקס הגילוי") מבחינת הארגונים הפילנתרופיים. לכאורה, דווקא הם היו אמורים ליהנות מפיקוח ציבורי המגביל את מחיריהם של שירותי גיוס תרומות מסחריים. דא עקא, הניסיון האמריקני מגלה כי ארגונים אלה מתנגדים, בדרך כלל, לניסיונות להגביל את יכולתם להתקשר עם מגייסי תרומות מסחריים⁸⁷. כך גם ארגוני המגזר השלישי בישראל⁸⁸. החשש הוא שהמגבלות לא יביאו להוזלת המחירים, אלא לפגיעה בכושרם של גופים אלה לגייס תרומות מן הציבור⁸⁹. בית המשפט העליון בארצות-הברית היה שותף לחשש זה, ומשום כך סבר כי לא זו בלבד שאין מקום לקבוע מראש תקרה לעמלת גיוס התרומות, אלא אף שאין מקום לחייב בחוק לגלות עמלה זאת⁹⁰. החשש היה שעצם החשיפה של גובה העמלה יפגע באפשרות של גופים אלה להשתמש בתהליך הגבייה כמכשיר לעשיית נפשות למטרות של הגוף הפילנתרופי, ומאכן קצרה הדרך לקביעה כי חובת הגילוי מהווה

without further specification, that his charitable contribution will go to a particular cause must reasonably understand that it will go there after the deduction of legitimate expenses, the conclusion must be that the promise is not broken (and hence fraud is not committed) by the mere fact that expenses are very high"⁷¹.

2. האם קיים מחיר בלתי ראוי לגיוס תרומות?

המחלוקת שתוארה לעיל בין גישות שונות בבית המשפט העליון של ארצות-הברית מתבססת, בין היתר, על הנחות שונות באשר למה שמשקף מחיר גבוה לגיוס תרומות מסחרי. נראה כי רוב שופטי בית המשפט העליון האמריקני סבורים שמחיר גבוה משקף בדרך כלל הן את מחיר השוק של השירות והן שיקול דעת כלכלי לגיטימי של הגופים השוכרים אותו⁷². לעומת זאת, השופט רנקוויסט סבר כי כאשר מדובר בגופים פילנתרופיים, יש מקום לחשש שמחיר גבוה אינו מוצדק כלכלית וכי הוא משקף חולשה מיוחדת של הגוף הפילנתרופי⁷³. פסקי הדין של שופטי בית המשפט העליון בעניין זה התבססו במידה רבה על הבדלי השקפות אלה. בפסקה הבאה אנסה לבחון אם יש בסיס עיוני או אמפירי שיאשש איזו מן העמדות. תמיכה מסוימת בעמדה שלפיה לגוף פילנתרופי יש כוח מיקוח חלש יותר, נובעת מאופיו של הגוף המתרים כגוף הפועל שלא למטרת רווח. אחד ההסברים שניתנים לכך שפרטים מעדיפים לממש את רצונם לתרום לקידומה של מטרה חברתית כלשהי באמצעות גופים שפועלים לא למטרות רווח, הוא שארגונים הפועלים ללא כוונת רווח יכולים לפעול באופן יעיל יותר לקידומן של מטרות ציבוריות, משום שהמחיר שהם גובים זול יותר והשירות שהם נותנים טוב יותר⁷⁴. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שאין הם נגועים ברצון להשיא את רווחיהם. רצון זה מייקר את עלות השימוש בארגון מסחרי. ארגונים הפועלים לא למטרת רווח חסינים, לפי הסבר זה, מפני השפעותיה השליליות של כוונת הרווח, וזה למעשה טעם קיומם⁷⁵. עם זאת, היעדרה של כוונת רווח עשוי לעתים להביא לחוסר יעילות של גופים אלה, שכן הם חופשיים ממנגנוני הביקורת הטבעיים של גוף הפועל בגלוי למטרת רווח, כגון התחרות והרצון להגדיל את הרווח תוך חיסכון בהוצאות. אכן, בצד מחקרים אמפיריים המצביעים על תגמול ניהולי נמוך יותר של הנהלות של גופים ללא כוונת רווח לעומת הנהלות של חברות מסחריות⁷⁶, קיימת הנחה כללית שמוסדות ללא כוונת רווח אינם מנוהלים באופן יעיל במיוחד⁷⁷. ייתכן אפוא שאפקט זה משפיע גם על התמריץ של מנהלי גופים הפועלים ללא כוונת רווח לשאת ולתת טוב יותר עם מגייסי תרומות מסחריים⁷⁸. הסבר אפשרי נוסף לקיומו של מחיר גבוה מדי לגיוס תרומות עבור גופים פילנתרופיים נעוץ בעובדה שגופים אלה מהווים נתח קטן יחסית משוק הטלמרקטינג, ולפיכך כוח המיקוח שלהם ומידת השפעתם על מחירי השוק קטנים יותר⁷⁹.

גופים וולונטריים וממשלתיים במדינות שונות מנסים לגבש עמדה מקצועית באשר לגובה האופטימלי של מחיר גיוס התרומות. כך, למשל, The Better Business Bureau Wise Giving Alliance (להלן: "הברית"), הוא גוף אמריקני שמאגד בתוכו מוסדות רבים הפועלים ללא כוונת רווח⁸⁰ ומנסה

שמיגו בשנת 2001 את שני הגופים הבאים: National Charities Information Bureau ו-Council of Better Business Bureaus Foundation.
81 BBB Wise Giving Alliance "BBB Wise Giving Alliance Standards for Charity Accountants" [www.give.org/standards/newbbbstds.asp] (last visited on 12.1.05) (להלן: "bilty")
82 "New Standards" כללים אלה התפרסמו בשנת 2003, והם מהווים גרסה משופרת ומקוצרת של כללים קודמים (להלן: The Previous Standards), ראו: BBB Wise Giving Alliance "Previous Standards: CBBB Standards for Charitable Solicitation" [www.give.org/standards/cbbbstds.asp] (last visited on 12.1.05).
83 The New Standards, supra note 80, at art. 9; The Previous Standards, supra note 80, at art. B4.
84 Maryland Association of Nonprofit Organizations "Standards for Excellence: An Ethics and Accountability Code for the Nonprofit Sector" [www.marylandnonprofits.org/html/standards/04_02.asp] (last visited on 12.1.05).
85 Charity Commission for England and Wales "CC20-Charities and Fund-raising (version July 2002)" [www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.asp] (last visited on 12.1.05), annex B-checklists (להלן: "Charity Commission").
86 לסטנדרטים של הארגון המקצועי של מגייסי הכספים בארצות-הברית לקביעת שכרם ראו: Association of Fundraising Professionals "Code of Ethical Principles and Standards of Professional Practice" [http://www.afpnet.org/ethics/guidelines_code_standards] (last visited on 12.1.05), arts. 16-18. הסטנדרטים מובאים אצל לימור, לעיל הערה 1, בעי 288.
87 בכל שלוש הפרשות שבהן דונה חקיקה שהתנתה רישוי מגייסי תרומות בתקרה לעמלתם הצטרפו נציגי המגורר השלישי כדידי בית המשפט (Amici Curiae) ותמכו בבטול החקיקה: Munson case, supra note 44, at p. 949; Schaumburg case, supra note 57, at p. 621; Riley case, supra note 42, at p. 783.
88 בפרשת Madigan ותמכו שם באי-העמדה לדין של חברת הטלמרקטינג: Madigan case, supra note 46, at p. 623. במסגרת התנגדותם לתחולת תקנות ה-do-not-call על המגורר השלישי, הביעו נציגיו התנגדות גם לכל סוג של הגבלה על היכולת לפנות לתורמים בטלפון. ראו: 68 Fed. Reg. 4637 (29.1.2003).
89 ראו להלן הערה 147 והטקסט הנלווה לה.
90 חשש זה מתיישב כמובן עם חשש כללי מפני פיקוח ממלכתי על המגורר השלישי. ראו בעניין זה זנדברג, לעיל הערה 14, בעי 49-47 וכן הוועדה לבדיקת תפקידי המגורר השלישי בישראל, לעיל הערה 6, בעי 58-67.
91 "[T]he compelled disclosure will almost certainly hamper the legitimate efforts of professional fundraisers to raise money for the charities they represent" Riley case, supra note 42, at p. 799.
92 Ibid, ibid.
93 החקיקה שנפסלה בפרשת Riley התירה למגייסי התרומות המסחרי אפשרות לסתור את ההנחה שעמלה העולה על 35% מן התרומות אינה סבירה אם יוכיח אחד משניים: (א) שהפניה נועדה לא רק לגייס כספים, אלא גם להעביר מידע; (ב) יכולתו של הגוף הפילנתרופי לגייס כסף או למסור מידע תיפגע בצורה משמעותית. Riley case, supra note 42, at p. 785.
94 בפרשת Munson נפסלה חקיקה שאפשרה לקבל אישור לעמלה העולה על 25% כאשר מוכח שהתקרה תסכל למעשה את יכולתו של הגוף הפילנתרופי לגייס תרומות. Munson case, supra note 44, at p. 953.
95 Schaumburg case, supra note 57, at p. 636.
96 Riley case, supra note 42, at p. 799.
97 K. Kunstler Goldman "Comments and Recommendations National Association of State Charity Officials" Federal Trade Commission - In The Matter of: Telemarketing Review Comment FTC File No. R411001 (16.4.2002) - באתר האינטרנט של ה-FTC: [http://www.ftc.gov/os/comments/dncpapercomments/04/nasco.pdf] (last visited on 12.1.05).
98 Ibid. כיום כללים אלה מחייבים את המטלפן רק לגלות את זהותו של הגוף הפילנתרופי שעברו מתירמים ולציין שמטרת השיחה היא גיוס תרומות לצורכי צדקה. 16 C.F.R. 310.4(e). חוקיותם של כללים אלה של ה-FTC, אשר בחלקם נקבעו רק לאחר אירועי 11 בספטמבר 2001, נתקפה ואושרה בפרשת: National Federation of the Blind v. Federal Trade Commission (2004) 303 F. Supp. 2d 707.
99 Riley case, supra note 42, at p. 800.
100 Ibid, ibid.

פגיעה חוקתית בחופש הביטוי⁹¹. ההגנה המחמירה על חופש הביטוי של גופים אלה הביאה לפסילתה של חקיקה שאסרה פעילות של גופים מסחריים לגיוס תרומות כשיעור העמלה גבוה במיוחד גם כאשר חקיקה זאת כללה סייגים שהתירו פעילות תוך חריגה מן התקרה, כאשר יש סכנה לפגיעה ביכולת המוסד לגייס תרומות או כאשר ניתן הסבר סביר לעלות הגבוהה⁹². דעת הרוב בבית המשפט העליון של ארצות-הברית שיקפה, לדעתי, נטייה ברורה להגן על יכולת גיוס התרומות של המגורר השלישי מפני פרדוקס הגילוי שתואר לעיל. בתוך כך מזדקרת העדפה של חופש הביטוי של ארגוני המגורר השלישי על פני האינטרסים הצרכניים של ציבור התורמים בכללו. בית המשפט מניח כי הפגיעה בתורמים אינה חמורה נוכח האלטרנטיבות הלגיטימיות להגנתם⁹³, אולם הוא לא שלל את זכותו של התורם לקבל מידע על שיעור העמלה כאשר הוא נשאל לכך⁹⁴. בהקשר זה יצוין כי גם אם אין חובה חוקית לפרט את השכר, במדינות לא מעטות בארצות-הברית קיימת חקיקה המחייבת מגייסי תרומות בטלפון לחשוף בפני התורם את העובדה שהמטלפן מקבל שכר עבור פעולת הגיוס או להפנותו למקום שבו ניתן למצוא מידע על שכר זה⁹⁵. יש מדינות שמחייבות לציין בפני התורם את העובדה שהמטלפן חייב להשיב על שאלה בדבר גובה השכר. לאחרונה הוצע לתקן ברוח זו גם את כללי ה-FTC⁹⁶. בית המשפט העליון אף לא שלל חקיקה המחייבת לדווח על שיעור העמלות לגופים שלטוניים המפקחים על התנהלותם של המלכ"רים והמפרסמים את המידע לציבור⁹⁷. הוא גם לא שלל את האפשרות להשתמש במקרים מתאימים בסמכויות אכיפה נגד מקרי תרמית המבוססים על הצהרות כוזבות מפורשות⁹⁸. אך מנגנונים אלה פועלים בדרך כלל בדיעבד, לאחר ביצועה של התרמה פלונית. אין הם

71 Madigan case, supra note 46, at p. 625
72 "There is no reason to believe that Riley case, supra note 42, at p. 790 (השופט ברין): charities have been thwarted in their attempts to speak or that they consider the contracts in which they enter to be anything less than equitable" (footnotes omitted)
73 Munson case, supra note 44 at p. 980: "But even if a fundraiser were to fully disclose to every donor that half of the money collected would be used for 'expenses', so that there could be no question of 'fraud' in the common-law sense of that word, the State's interest is not at an end. The statute, as the Court concedes, is also directed against the incurring of excessive costs in charitable solicitation even where the costs are fully disclosed to both potential donors and the charity. Such a law protects the charities themselves from being overcharged by unscrupulous professional fundraisers"
74 H.B. Hansmann "The Role of Nonprofit Enterprise" 89 Yale L.J. (1980) 835
75 Ibid, at pp. 837, 842-844
76 די גליקסברג מיסיו מוסדות ללא כוונת רווח (תשנ"ו) 45 הערת שוליים 36.
77 שם, בעי 31, הטקסט הנלווה להערת שוליים 15.
78 ראו גם שם, בעי 130, שבו מצוין גליקסברג כי תופעת "הרוכב החופשי" משאירה את המלכ"ר מתחת לשיעור האופטימלי של גיוס התרומות.
79 על נתח השוק הקטן של המגורר השלישי במסגרת שוק הטלמרקטינג בארצות-הברית ראו: Mainstream case, supra note 8, at p. 1240. הנתח הקטן שימש, בין היתר, הצדקה לכך שהמגבלות שהטילה ה-FTC על פניות טלפוניות למי שביקש להירשם ב-do-not-call-registry לא תחולנה על "solicitations to induce charitable contributions via outbound telephone calls" 16 C.F.R. § 310.6(a) וכן: Ibid, at p. 1234.
80 ראו אתר האינטרנט של הארגון: BBB Wise Giving Alliance "About the BBB Wise Giving Alliance" [http://www.give.org/about/index.asp] (last visited on 12.1.05)

עמדה דומה שלפיה דווקא פיקוח ראוי על פעילות המגזר השלישי תורם לתמיכה הציבורית בו משתקפת בסמכותו של גוף הפיקוח הממלכתי באנגליה, שהוא גוף הפיקוח היעיל ורב-הסמכויות בעולם בתחום זה¹⁰⁹. סמכותו היא: "Giving the public confidence in the integrity of charity"¹¹⁰. הפתרון האנגלי לסוגיה זו אף הוא "צרכני" באופיו. ועדת וודפילד (Woodfield) הציעה לאסור בחוק (עם סנקציה פלילית) ניכוי של שכר המתרימים מכספי התרומות אם לא הוכח שהכוונה לעשות כן הובהרה במפורש לתורם¹¹¹. המלצות אלה התגבשו בחלקן לכלל חקיקה רחבה ב-Charities Act 1992, הכולל פרק שלם שעניינו פיקוח על גיוס תרומות¹¹². החוק מחייב את מי שעוסק בגיוס תרומות למען נאמנויות (Professional Fundraiser) וכן גופים מסחריים שעוסקים בגיוס תרומות במסגרת עסקיהם (Commercial Participant) לא לעסוק בגיוס תרומות בלא הסכם מפורש בכתב עם הגוף ששכר את שירותיהם שיכלול תנאים המוכתבים בחוק ובתקנות שתוקנו על פיו¹¹³. ההסכם חייב, בין היתר, בגילוי נאות לתורמים של השיעור של שכר טרחתם מתוך התקבלים, הדרך שבה יועברו הכספים לגוף הפילנתרופי, זהות הגוף שלמענו הם מגייסים את הכסף, וכן המטרה שלשמה הם מגייסים את הכספים עבור אותו גוף¹¹⁴. חוזה שאינו עונה על הדרישות אינו אכיף כלפי הגוף המזמין, אך הוא גם אינו רשאי ליטול את הכספים שנאספו לפיו אלא באישור בית המשפט¹¹⁵. החוק משנת 1992 קבע גם כי לתורמים יש זכות חזרה מתרומות של יותר מ-50 ליש"ט, בתנאי שמדובר במסע גיוס תרומות טלפוני או תקשורת, וכן חייב את מגייסי התרומות לציין זאת במפורש בעת הפנייה לציבור¹¹⁶.

גישה זו נראית לי נכונה יותר גם מנקודת מבטו של המגזר השלישי. לא ניתן להסתיר מן הציבור לאורך זמן את עובדת קיומן של פעולות גבייה מסחריות גדולות. ככל שהמודעות לקיומן תגבר כך תגבר רתיעתם של התורמים מלתרום. לא ניתן יהיה להתחמק לאורך זמן מן הצורך לתת הסבר לציבור התורמים שיצדיק עמלות גבוהות אלה או לחלופין לתור אחר דרכי גיוס תרומות זולות יותר. ודוק, בהחלט ייתכן כי בנסיבות מסוימות ובשוקים מסוימים, הגיוס הטלפוני באמצעות קבלנים יעיל יותר בסיכומו של דבר מגיוס תרומות באמצעות עובדים או מתנדבים. הציבור בהחלט יכול לקלוט, להעריך ולהטמיע מידע שיימסר לו בעניין זה. ראוי לציין בהקשר זה כי לפי סקרים שנערכו בארצות-הברית, גיוס תרומות מהציבור הרחב באמצעות הטלפון נחשב בעיני הארגונים המגייסים אחד הכלים הפחות פופולריים לגיוס תרומות¹¹⁷. יש להניח כי תופעה שלילית זו מושפעת גם משיעור העמלות הגבוה של מגייסי התרומות המסחריים.

5. מסחור תהליך התרומה ותדמית המגזר השלישי

לעצם השימוש בכלים של גיוס תרומות מסחרי ישנן השפעות שליליות נוספות, זולת העמלה הגבוהה. השימוש הגלוי בגורמים מסחריים לשם גיוס תרומות למטרות לא מסחריות עלול לפגוע בתדמית הציבורית של הגוף המגייס ובמידת האהדה שמעוררים מסעי הגיוס לאגידה שלו. הגורם המסחרי המגייס את התרומות אינו בהכרח משווק בצורה הנאמנה ביותר

מספקים לתורם את המידע בנקודת הזמן שבה הוא מחליט לפתוח את כיסו. בנקודת זמן זו, בחר בית המשפט העליון של ארצות-הברית להגן על מבקשי התרומה עקב פרדוקס הגילוי. בית המשפט בוודאי הושפע מגישתו הכללית לגבי המעמד המיוחד של חופש הביטוי במסגרת המשפט האמריקני וכן מן הגישה הכללית שלפיה אין מקום להגביל את חופש הביטוי על בסיס תוכן הביטוי⁹⁹. עם זאת, פסיקתו מעידה על החשיבות היתרה שהוא מייחס לפעילות המגזר השלישי. ניתן להסיק זאת מן ההעדפה של הפן הפרסומי-הסברתי במסעי גיוס תרומות על פני הפן הכספי מוניטרי ומחוסר הרצון לנסות לבצע הבחנה בין השניים¹⁰⁰. ניתן לראות זאת בתמיכתו בעמדה הרווחת בקרב ארגוני המגזר השלישי שלפיה דווקא אי-גילוי מן על המגזר השלישי מפני שמית מקור חשוב להכנסותיו. בית המשפט רואה במגזר השלישי מגזר הראוי להתייחסות שונה ולהגנה מיוחדת מזו שמקבל המגזר המסחרי, ועל כן אינו מסווג את חופש הביטוי שלו כחופש ביטוי מסחרי¹⁰¹ ומעביר את החקיקה הפוגעת בו במבחני ביקורת מחמירים יותר¹⁰². גישה דומה באה לידי ביטוי בעשורים האחרונים בעמדת בתי המשפט בגרמניה. בגרמניה יש, למן שנת 1966, רגולציה מדינתית המסדירה את הנושא של גיוס תרומות בחוב, בהתרמות מדלת לדלת ובדואר. רוב ההסדרים מחייבים פרסום מוקדם של ההתרמה וקבלת אישור ממשלתי לקיומה באיזור פלוני. קבלת האישור מותנית בהבטחת "שולם הציבור", בציון מראש של המטרות שלשמן הכספים נאספים, ובהבטחת תקינותם של הליכי האיסוף, העברת הכספים ונייתובם למטרה שלשמה נאספו. עם זאת, בתי המשפט בגרמניה צמצמו את סמכות הבקרה של הרשויות והמריצו אותן לא לבקר מהותית את נחיצותה של התרמה באיזור פלוני (למשל, עקב תדירות ההתרמות) או את הלגיטימיות של מטרותיה¹⁰³. הדין הגרמני אינו קובע כל תקרה לגיטימית לעלויות המנהליות של מסעי התרמה, אך במחוז נירנברג נקבע בשנת 1991 כי הוצאות בשיעור 15% מהכנסות ההתרמה הן סבירות¹⁰⁴.

4. גישה שונה: גילוי נאות תורם לתדמית המגזר השלישי

עמדת המיעוט של השופט רנקוויסט משקפת עמדה שונה לגמרי. נראה כי עמדתו הבסיסית היא נקודת המבט של הצרכן. הוא אינו מבחין, לכאורה, בין המגזר השלישי לבין כל גורם אחר שמקיים פעילות מסחרית. לדידו הפיקוח על עמלות גיוס תרומות אינו אלא פיקוח על מחירים, ויש לבחון אותו כפי שבוחנים פיקוח על מחירי דיור או על שכר עובדים¹⁰⁵. תהליך גיוס התרומות אינו אלא עסקה מסחרית¹⁰⁶, וחובת גילוי שיעור עמלה כמזה כחובת גילוי המוטלת, למשל, על עסקה בניירות ערך¹⁰⁷. נקודת מבט "מסחרית" זו מובילה את השופט רנקוויסט לסבור שגם הפתרון לפרדוקס הגילוי הוא הפתרון המסחרי-כלכלי. לדידו גילוי מלא של מידע לא יביא לפגיעה בכושרו של המגזר השלישי לגייס תרומות, אלא דווקא יחזק אותו. הוא יגביר את האמון שנותנים התורמים בגופים המסחריים לכיסם¹⁰⁸: "In the process, they encourage the public to give by allowing the public to give with confidence that money designed for a charity will be spent on charitable purposes".



צילום: Photos

(Rationality Standard) מהסטנדרט הגובה שהפעיל בית המשפט במקרים דן (Strict Scrutiny) Munson case, supra note 44, at p. 979; Riley case, supra note 42, at pp. 790, 801 ראו: 13, 808 n.

L.M. Salamon (ed.) *The International Guide to Nonprofit Law* (New York, 1997) 118, 103 126.

Ibid, at p. 127 104 (מפנה ל-1.8.1991 מ-2223-2278/St 21). Oberfinanzdirektion Nürnberg ב-.

Riley case, supra note 42, at p. 799 105.

Ibid, at p. 811 106.

Ibid, *ibid* 107.

Munson case, supra note 44, at p. 980 108.

לתיאור מורחב של גוף זה, ההיסטוריה שלו וסמכויותיו ראו אנדרג, לעיל הערה 14, בעי 183–57.

Charity Commission for England and Wales Annual Report 2000–2001, בעמוד השער. הדו"ח ניתן לעיון באתר האינטרנט של הנציבות בפורמט PDF: <http://www.charity-commission.gov.uk/spr/pdfs/annrep2002pt1.pdf> (last visited on 12.1.05) 110.

White Paper, supra note 48, at p. 55; Woodfield Report, supra note 48, at pp. 45–46 111 [www.hmso.gov.uk/acts/acts1992/ukpga_19920041_en_1.htm] (last visited on 12.1.05).

The Charitable Institutions (Fund-Raising) Regulations 1994, at art 59 113.

Charities Act 1992, at art 60; Charity Commission, supra note 84, at art. 39 114.

Charities Act 1992, at art. 59(3)–59(5) 115.

Charities Act 1992, Charity Commission, supra note 84, annex. B, at arts. 40–41 116.

רק 12% מכלל הארגונים השתמשו באמצעי זה בשנת 2000, כאשר למעלה מ-50% דיווחו על גיוס תרומות מקרנות או מארגון אירועי צדקה. ראו: Nonprofit Overhead Cost Project, supra note 11, at p. 2 117.

בן-מאיר, לעיל הערה 50, בעי 421–422. 118.

H. Dagan & M. A. Heller "The Liberal Commons" 110 *Yale L. J.* (2001) 549, 551 119.

Ayres & Funk, supra note, 8 at p. 87 120.

Ibid, at p. 120 n. 141 121 תופעה דומה היא השימוש במכשירים המינימיים אוטומטית לבית הלקוח ומשמיעים לו מסר מוקלט. תופעה זאת נשללה בארצות-הברית ב-Telephone Consumer Protection Act 1991. ראו אי דויטש מעמד הצרכן במשפט (תשס"ג) 172. על חסרונותיה של שיטה זו מנקודת המבט של הגוף הפילנתרופי ראו לימור, לעיל הערה 1, בעי 233.

Ayres & Funk, supra note 8, at p. 90 122 הסבר מעניין לתגובה זאת ניתן על ידי לימור: "שיווק באמצעות הטלפון (טלמרקטינג), יביא במקרים רבים לטריקת הטלפון, מבלי נכונות להאזין לדבר המטלפן, משום שהדבר מאוס, בעיקר משנעשה בשעות הערב כשחוזרים מהעבודה ורוצים להתרגע בחיפוש אחר שקט". לימור, לעיל הערה 1, בעי 219.

Ayres & Funk, supra note 8, at p. 92 123.

J.M. Romp "Hello, do-not-call רשימת רשימה שניהלו רשימות do-not-call בשנת 2001 ראו: 124 May I Interest You in a Do Not Call List? A Comment on the Federal Trade Commission's Proposal to Amend The Telemarketing Sales Rule" 71 *U. Cin. L. Rev.* (2003) 639, 651 n. 106.

הרשימה הארצית מתחזקת על ידי ה-Federal Trade Commission ומונה נכון להיום 125 כחמישים מיליון מספרי טלפון. ראו אתר הרשימה: <http://www.ftc.gov/bcp/online/edcams/donotcall/index.html> (last visited on 12.1.05). האיסור להתקשר לטלפונים המנויים ברשימה וכן הסנקציות בגין התקשרות כזאת בכללים במסגרת הפרק על Telemarketing Sales Rule, בסעיף 310.4(b)(1)(iii)(B). ראו: 310.4. C.F.R. at art. 16.

Mainstream case, supra note 8 126

את תכליתו של הגוף שעבורו נתנם הכסף. הסביר זאת היטב, לפני שנים, דב בן-מאיר:

"במגע בין הגובה בשכר לבין האזרח התורם לא נוצרת כל כימיה של הזדהות עם האגודה, של הסברת מטרותיה, של שכנוע האזרח... הגובה מעוניין אך ורק בכספו של האזרח, וקרוב לוודאי שהוא מקרין את יחסו זה. ולכן האזרח הנענה ללחצו של הגובה... אינו נהפך בהכרח גם לאוהד או לחסיד של האגודה. וכך מאבדת האגודה את הנכס היקר ביותר שעליה לבנות ולנצור – את תדמיתה הציבורית"¹¹⁸.

נלהבותו היתרה של הגורם המסחרי לגבות את התרומה ולנכות את עמלתו עשויה אפוא לשוות לפנייה נופך של חמדנות ולהרתיע את התורם. זאת ועוד, לגורם המסחרי יש נטייה להפריז בכמות הפניות לתורם ולקטלג את התורמים בהתאם לתוחלת הרווח הצפויה מהם ולא דווקא לפי שיקולים של הטמעת המסר של המתרים בציבור. שוק הטלמרקטינג כולו סובל מהבעיה המוכרת של ניצול יתר של משאב הזמין לכול, אך מוגבל בהיקפו (Tragedy of the Commons)¹¹⁹. המשאב הוא זמנם ותשומת לבם של הצרכנים, התורמים – בענייננו¹²⁰. תופעה זו גורמת להטרדות חוזרות ונשנות של אותו תורם ("Overfishing")¹²¹. התגובה ארוכת הטווח של הצרכנים היא עלייה בכמות הפניות שמסתיימות מידיית בנייתוק הטלפון על ידי מקבל השיחה¹²² ועלייה בכמות מספרי הטלפון החסויים¹²³. היא הביאה בארצות-הברית ליצירת רשימות של Do Not Call List שחברות הטלמרקטינג מנועות להתקשר אל מי שנמנה עמן, וזאת הן ברמת חברות הטלפונים, הן ברמה המדינית¹²⁴ והן ברמה הארצית¹²⁵. אמנם מגבלה זו אינה חלה שם על פנייה לשם גיוס תרומות¹²⁶, נוכח מחקרים שהראו כי חוסר הנחת העיקרי שמגלים הצרכנים שם הוא כלפי שיחות מסחריות ולא

Ibid, at p.795 99

100 השופט ברן: "Thus, where, as here, the component parts of a single speech are inextricably intertwined, we cannot parcel out the speech, applying one test to one phrase and another test to another phrase. Such an endeavor would be both artificial and impractical.

Therefore, we apply our test for fully protected expression". *Ibid*, at p. 796

101 חופש הביטוי המסחרי מוכר בארצות-הברית, אך מידת ההגנה עליו פחותה מזו הניתנת לחופש הביטוי הלא מסחרי. ראו: *Central Hudson Gas & Elec. v. Public Serv. Comm'n*; (1980) 447 U.S. 557 *Zauderer v. Office of Disciplinary Counsel of the Supreme Court*; (1985) 471 U.S. 626 *of Ohio*. השופט רנקוויסט, בדעת מיעוט, התנגד גם להכרה זו. ראו *Central Hudson case*, at p. 583. נראה כי הגנה מסויגת זו משקפת גם את ההלכה בישראל. ראו בג"ץ 606/93 קידום יוזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1; יי קרניאל דיני התקשורת המסחרית (תשס"ג) 295–316. לגישות שונות באשר להצדקת פרישת ההגנה של חופש הביטוי על ביטוי לשם רווח כספי ראו גם יי זילברשץ "על חופש הביטוי המסחרי" משפט וממשל ג (תשנ"ו) 509, 518–519.

102 סטנדרט הביקורת של בית המשפט בארצות-הברית על חקיקה כלכלית נמוך יותר (Minimum)

השירות "נימכר" לתורם, ומינייה וביה קשה יהיה להגדיר את טיב המידע שהסתרתו או תיאורו הם בגדר הטעיית התורם. מטעמים דומים לא יחול במקרה דנן אף איסור תיאור כוזב בסעיף 2 לחוק עוולות מסחריות תשנ"ט-1999 (להלן: "חוק עוולות מסחריות"), אשר עוסק בתיאור כוזב על ידי "עוסק" של "עסק", "מקצועי", "נכס" או "שירות". לטעמים אלה ניתן להוסיף את העובדה שהחובות לפי חוק זה חלות על פעולות אסורות שנעשו כלפי "עוסק", ואילו רוב התורמים הם פרטים ומשקי בית¹³⁸. נוכח ניתוח הדברים בארצות-הברית לעיל, ספק אם ניתן לראות באי-גילוי עובדת קיומו של גורם מסחרי המתווך תמורת עמלה בין עמותה לבין תורם משום עוולה של תרמית, למעט במקרים יוצאי דופן של מצגים כוזבים, מפורשים ומכוונים¹³⁹. רק במקרים יוצאי דופן שכאלה ניתן יהיה לראות בכך גם חוסר תום לב חוזי ואולי אף עילה לביטול חוזה בשל טעות או הטעיה¹⁴⁰, או עילה להשבת כספי התרומה מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט¹⁴¹. עם זאת, גם אם יש לתורם עילה לתבוע את השבת כספו, סכומי התרומה הקטנים אינם מהווים תמריץ למימושה, ובהיעדר מכשיר לתביעה ייצוגית בשם כלל התורמים אין בכך כל איום על הגורם שמגייס את התרומות¹⁴². חובת גילוי עמלה פלונית לתורם אינה עולה אף מחוק העמותות או התקנות שהותקנו לפיו או לגבי תרומות להקדשים, מחוק הנאמנות¹⁴³. בתי המשפט בישראל אף הם לא עסקו בסוגיה זו עד כה. היעוץ המשפטי לממשלה לשעבר, זכה להביע עמדתו בעניין זה בעקיפין כאשר קבע בפרשת כספי התרומות שהועברו לח"כ לשעבר אבנר חי שאקי כי –

"בתור איש ציבור, הפונה לציבור ומבקש לקבל תרומות למימון פעילות פוליטית, היה על שאקי להבהיר לתורמים את ייעוד הכסף ולהציג בפניהם מצג ברור לגבי השימוש בכספי התרומות, כדי שידעו לאלו מטרת ישמשו תרומותיהם... משלא עשה כן, ואף על פי שלא נמצאו ראיות לביסוס אשמה פלילית, מצאתי פגם בהתנהגותו של שאקי כאיש ציבור והערתי לו על כך" (ההדגשה שלי – ז.ח.)¹⁴⁴.

ספק אם ניתן להקיש ממקרה מיוחד זה שעסק באיש ציבור ובהפניית כספים למטרות זרות – לסוגיה דנן.

החוק אף אינו מחייב עמותות לדווח לרשויות על עמלת גיוס תרומות פלונית ואף לא קובע סטנדרטים לגובהן של עמלות אלה. הוראות מפורשות כאלה גם לא נכללו בתיקון תשנ"ו של חוק העמותות, שקבע חובות דיווח מפורטות על הוצאות עמותה בכלל ועל תשלומי שכר בעמותה, בפרט¹⁴⁵. ועדת אפרתי שמונתה לטפל בנושא שכר הבכירים בעמותות, עסקה באופן אנכי גם בנושא גיוס התרומות. דו"ח הוועדה טרם נחתם והופץ. על העמדות שהובעו בה בנושא זה סיפר עו"ד עמירם בוגט, רשם העמותות לשעבר, בהרצאה שנשא בפני מבקרי פנים בעמותות¹⁴⁶:

"אחד הויכוחים הגדולים שלנו מול המגזר השלישי שאנחנו עומדים על כך שעלות גיוס תרומות תהיה בתוך הנהלה וכלליות"¹⁴⁷, בגלל אותה קונספציה של רואי החשבון, ברור שעלות הגיוס והתרומות זה דבר שצריך להכניס להנהלה, טענו מולנו שעדיף שעמותה תקבל גם 10% אבל 90% ילכו למגייסי התרומות, אבל יקבלו את ה-10%, לפחות זה 10% שלא היה להם לפני כן, אבל אנחנו מסתכלים קצת מעבר לכך ואומרים שהציבור שעבד קשה, שילם

כלפי פניות לתרומה¹²⁷. סביר להניח כי גם החשש שהובע לעיל מפגיעה באינטרסים של המגזר השלישי עמד ביסוד חריג זה¹²⁸. עם זאת, התופעה של התקשרות יתר קיימת גם בשיחות לצורכי התרמה¹²⁹ ובוודאי אינה תורמת לתדמית המגזר השלישי בעיני התורמים הפוטנציאליים, אשר מאמצים אסטרטגיה כללית של ניתוק הטלפון¹³⁰.

גם באנגליה נמתחה ביקורת על כך ששיטות גיוס התרומות המסחריות הן לעתים "[T]oo emotive, over-aggressive, poorly controlled or badly managed, and which give charity as a whole a bad name"¹³¹. נמנעה בינתיים מלהסדיר נושא זה והצהירה על העדפתה כי הוא יוסדר באופן וולונטרי על ידי הגופים העוסקים בכך¹³². חוק 1992 העניק לגופים פילנתרופיים זכות לתבוע בבית משפט, בכפוף להתראה מוקדמת, צר-מניעה כלפי מגייס תרומות ששיטותיו או התאמתו למשימה אינן נראות לה¹³³. הנציבת פרסמה חוזר הדרכה בנוגע לגיוס תרומות על ידי גופים פילנתרופיים, שבו שבה והדגישה את ההשפעה שעלולה להיות לצורת גיוס התרומות על התדמית של המגזר השלישי בכללותו¹³⁴:

"Charities need to be alert and sensitive to public opinion and criticism. Fund-raising methods which meet with disapproval can damage the charity and reduce public confidence in the sector as a whole". לקושי הטמון בעלות הגבוהה של תהליכי גבייה מסחריים מצטרף אפוא "אפקט המסחור" כגורם שפוגע בתדמית המגזר השלישי ומינייה וביה, בוודאי בטווח הארוך, גם בהכנסותיו.

נלהבותו היתרה של הגורם המסחרי לגבות את התרומה ולנכות את עמלתו עשויה לשוות לפנייה נופך של חמדנות ולהרתיע את התורם

ד. גיוס תרומות מסחרי בישראל – סיכום ולקחים

נושא עמלות גיוס תרומות בישראל עדיין אינו נתון לפיקוח ממלכתי של ממש¹³⁵. ספק אם הציבור הרחב של התורמים מודע בכלל לכך שמי שניצב מולו (בטלפון) ומגייס תרומות אינו בהכרח העמותה שעבורה מגייסים את התרומות אלא גוף מסחרי שמנכה אחוז משמעותי מן הכספים כעמלת גבייה. מודעות לקיומה של עמלה מאפשרת לכל תורם לברר פרטים לגבי גובהה ומינייה וביה ממריצה את הגוף המתרים לספק תשובות טובות אשר ימנעו את התוצאה הטבעית של טריקת הטלפון או סגירת הדלת.

נראה כי לפי הדין הקיים כיום לא קיימת כל חובה חוקית מפורשת לחשוף את המידע בפני התורם. חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הצרכן") אינו עוסק במפורש בגיוס תרומות. איסורי ההטעיה המופיעים בו מכוונים ל"עוסק", ל"צרכן" ול"עסקה", ויסוד מתן השירות או מכירת הנכס הם מרכיב חיוני בהגדרתם¹³⁶. גם לפי גישה פרשנית מרחיבה של מושגים אלה¹³⁷, יהא זה קשה מאוד מבחינה פרקטית להגדיר את טיב

כבר 50% מס הכנסה וביטוח לאומי, זה מה שנשאר לו ביד והוא הולך לתת את זה בתור תרומה לאיזושהי עמותה, שידע שכל זה מגיע למטרה שהוא רצה, אם הוא היה יודע שחלק מזה הולך לאיבוד, אני מתאר לעצמי שהוא לא היה תורם."

נראה אפוא כי "פרדוקס הגילוי" שתואר לעיל הוביל גם כאן לכך שנציגים של המגזר השלישי מעדיפים שלא לחשוף את העמלות בדו"חות הכספיים ולא להגבילן בשל החשש מפגיעה במוטיבציה לתרום ובמקור הכנסה חשוב. גישה שונה היא גישתה של "הוועדה הציבורית לסטנדרטים ולתקינה במגזר המלכ"רים" (להלן: "הוועדה"), שנוסדה על ידי עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים בישראל, שמהווה ארגון גג של כ-700 מארגוני המגזר השלישי בישראל¹⁴⁸. גישתו העקרונית של גוף זה היא כי¹⁴⁹:

"ארגון נדרש להציג מידע לפני קבלת התרומה, בעת ביצוע הפעילות ולאחריה. בכל עת ובכל מצב על הארגון להציג את מלוא המידע, באופן מפורט וברור. על הארגון להיות פתוח לציבור, שקוף ונכון ליתן מידע עדכני ונכון".

לעניין עלות גיוס התרומות קבעה הוועדה, לאחרונה, סטנדרטים כלליים האמורים להסדיר את עמלת גיוס התרומות בכל הסוגים של אמצעי גיוס¹⁵⁰. נקבע כי בחישוב ממוצע, עלות גיוס המשאבים הכוללת לא תעלה על 20% ועלות גיוס כספים באמצעות טלמרקטינג לא תעלה על 40%. נקבע כי בחישוב ממוצע עלות גיוס הכספים באמצעות טלמרקטינג ניתן יהיה לכלול עמלה בשיעור של 50% לתרומות בסך של עד 500 ₪; 35% בתרומות שבין 501 ₪ ל-1,000 ₪; ו-20% בתרומות שמעל 1,000 ₪. כמו כן נקבע כי בשנת הפעילות הראשונה של ארגון, ניתן להגדיל את עלויות גיוס כספים בשיעור של עד 10% על האמור לעיל, ו-5% בשנת הפעילות השנייה. כמו כן נקבע כי סך הכול עלות גיוס המשאבים בסכומי כסף מוחלטים, בכל המסלולים, לא תעלה על 25% מכלל ההכנסות שנתקבלו בפועל, בחישוב ממוצע של שלוש השנים האחרונות. הוועדה הקימה מנגנון לבחינה וולונטרית של עמידת מלכ"רים בסטנדרטים שקבעה, אשר במסגרתו ייבחנו ארגונים על ידי צוותי בוחנים מטעמה ויקבלו, אם יימצאו מתאימים לכך, "תו איכות"¹⁵¹. ככל הנוגע לכללים בנוגע לעמלות גיוס התרומות, בכונת הוועדה לערוך בקרוב משוּב כלללים אלה בכמה עשרות עמותות¹⁵². יצוין כי סטנדרטים אלה מחמירים מאלה שנקבעו על ידי גופי התקינה והולונטריים בארצות-הברית¹⁵³.

לטעמי, אין לקבל גישה המסתירה מציבור התורמים מידע חיוני להכרעה בדבר תרומתו. אין להסתיר ממנו את דבר קיומו של גורם מקצועי הנותן שירותי התרומה לגוף פילנתרופי ואף אין להסתיר ממנו את דבר קיומה של עמלה ואת גובה העמלה. הניסיון האמריקני מצביע על כך ששכרם של ארגוני המגזר השלישי ממדיניות הסתרה, עלול לצאת בהפסדם. התוצאה הבלתי נמנעת של גישה זו היא פגיעה הדרגתית במוטיבציה של הציבור לתרום עד כדי הימנעות מתרומה ופגיעה ארוכת טווח בתדמית המגזר השלישי. יתרה מזאת, בהיעדר חשיפה של העמלות יש חשש למעשים בלתי כשרים ולניצול של ארגוני המגזר השלישי על ידי שוק נותני השירותים. על מנגנוני הבקרה הממלכתיים והולונטרניים של המגזר השלישי לנהל מעקב

אחר תופעה זאת מתוך ניסיון לחשוף אותה. לשם כך יש צורך לייסד מנגנוני דיווח שוטפים של עמלות גיוס תרומות וכן לייסד מנגנונים שיביאו את המידע לציבור הרחב באופן שוטף. כל עוד לא קיימים מנגנונים כאלה¹⁵⁴, על כל תורם לברר היטב לאן הולך כל שקל שהוא תורם. אני מקווה כי רשימה זו תגביר את המודעות בעניין זה גם בקרב ציבור התורמים וגם בקרב ציבור המתרימים.

127 *Ibid* וכך: Ayres & Funk, *supra* note, 8 at p. 120.

128 *Ibid*, at pp.118–119.

129 *Ibid*, at p. 120 (n. 141 and text).

130 או כפי שמגדירים זאת Ayres ו-Funk: "[T]he strategies that households adopt to avoid phone solicitations (such as taking an unlisted number) can themselves produce negative extranality that must be weighed against the third-party benefits". *Ibid*, at pp. 117–118.

131 *White paper, supra* note 48, at p. 57 art. 10.22.

132 *Ibid*, at art. 10.23.

133 Charities Act 1992, at art. 62.

134 Charity Commission, *supra* note 84 art. 4.

135 ראו לעיל הערות 20–22 והטקסט הנלווה להן.

136 ס' 1 לחוק הגנת הצרכן מגדיר "עוסק" כימי שמוכר נכס או נותן שירות דרך עיסוק; "צרכן" – מי שקונה נכס או מקבל שירות מעוסק; "עסקה" מוגדרת כימכירת נכס או מתן שירות".

137 למשל ס' דו"ש דיני הגנת הצרכן (כרך א, תשס"א) 196–644.

138 ס' 4 לחוק עוולות מסחריות. מיגל דו"ש מציע להרחיב את ההגנה על סודות מסחר, אשר ניתנת בחלקו השני של החוק, גם לסודות מסחר של נופים שאינם פועלים למטרת רווח. נראה לי כי בצד ההגנה למסודות אלה ראוי היה לחייבם גם בחובות נשוא חלקו הראשון של החוק. ראו מי דו"ש עוולות מסחריות וסודות מסחר (תשס"ב) 492.

139 ס' 56 לפקודת הניקיון (ניסוח חדש).

140 ס' 12, 14, 15 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973, אשר ככל הנראה יש להחילם על התורם גם לגבי עסקאות ללא תמורה. ראו ד"ר פרידמן וני כהן חוזים (תשנ"ג, כרך ב) 769–772.

141 שם, בעי 770.

142 לעניין היעדרה (לפחות לפי שעה ובעת כתיבת שורות אלה) של זכות שירותית לתביעה ייצוגית לפי תקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי ראו רע"א 3126/00 מ"י נ' א.ש.ת. ניהול פרויקטיים וכח אדם בע"מ, פ"ד נו(3) 220.

143 חוק הנאמנות, תשל"ט-1979.

144 בג"ץ 3425/94 גנור נ' הי"מ, פ"ד נו(4) 1, 9.

145 הכללים לניהול תקין של עמותות, ראו לעיל הערה 16.

146 עי' בוגט "מנגנון חדשות בבקרה על עמותות לאור המלצות ועדת אפרתי" לשכת המבקרים הפנימיים בישראל – כנס חורף (18.12.2002–17). תמליל ההרצאה ניתן לעיון באתר האינטרנט של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל בכתובת: www.iaa.org.il/conference/horef2002 [www.iaa.org.il/conference/horef2002/keneshoref_tamilil.htm] (last visited on 12.1.05).

147 התוספת השנייה לחוק העמותות מפרטת בסעיף 5(א) אילו הוצאות תרשמה בפנקסי החשבונות של עמותה. עמותה שמחזורה השנתי עולה על 750,000 ש"ח חייבת לכלול בו את פריטי ההוצאות הבאים: (א) תרומות והשתתפויות שניתנו לאדם אחר; (ב) שכר עבודה והוצאות נלוות; (ג) הוצאות הנהלה והוצאות כלליות; (ד) הוצאות ריבית והפרשי הצמדה; (ה) סכומים לרכישת שירותים ונכסים משמשים במישרין למטרות העמותה; (ו) רכישות הוניות; (ז) עסקות והלוואות שבוצעו בין העמותה לבין חבר ועד או קרוב של חבר ועד; (ח) הוצאות אחרות.

148 ראו נ' לימור אקדיטציה של ארגוני המגזר השלישי בישראל (תשס"ג) 10.

149 ראו לימור, לעיל הערה 1, בעי 98.

150 המידע נמסר לי על ידי יו"ר הוועדה, מר ניסן לימור, ביום 16.7.2004.

151 ראו לימור, לעיל הערה 148, בעי 11–10.

152 ראו לעיל הערה 150.

153 ראו לעיל הערות 82 ו-83 והטקסט הנלווה להן.

154 על הליקויים הקיימים כיום בארץ בנוגע להספקת מידע על עמותות לציבור הרחב ראו לימור, לעיל הערה 148, בעי 9.