

# הסדרת היחסים בין המגזרים בישראל: הצעה למודל עבודה

## נייר עמדה

### חברי הצוות:

מר דוד ברודט, יועץ כלכלי, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר;	יו"ר הצוות:
מר ציון שבת, מנהל אגף בכיר לכ"א בהוראה, משרד החינוך, התרבות והספורט;	משתתפים:
גב' רונית סילון, דירקטורית ומבעלי אוליבקס, חברת נשיאות התאחדות התעשיינים;	
גב' אביגיל זרביב, היועצת המשפטית, רשות החברות הממשלתית;	
מר צבי חלמיש, סגן החשב הכללי, משרד האוצר;	
מר דוד זילברשלג, יו"ר עמותת מפעל חיים;	
מר יואב קרייס, דובר הסתדרות הנכים בישראל;	
מר רון בן-חיון, מנכ"ל עמותת יחדיו;	
מר ראובן יעקב, מנהל רשות חסות הנוער, משרד הרווחה;	
מר עמי אבן, מנכ"ל גלובס;	
מר ניתאי שרייבר, מנכ"ל עמותת גוונים.	מומחה תוכן:
ד"ר נרי הורוביץ, מכון מנדל למנהיגות.	
ד"ר ישראל כ"ץ, צפנת, מכון למחקר, פיתוח וייעוץ ארגוני.	יועץ הצוות:
מר יובל פיורקו, צפנת, מכון למחקר, פיתוח וייעוץ ארגוני.	מזכיר הצוות ועורך המסמך:



### תרמו מנסיונם ומומחיותם לגיבוש הנייר:

מר אלי אללוף, מנכ"ל קרן סקטא רש"י
מר יורם ארידור, יו"ר הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור ועמותות
גב' אהובה ינאי, מנכ"ל מתן
מר ארנון מנטבר, מנכ"ל גוינט ישראל
גב' מיכל גולדשטיין, מנהלת האגף למינהל מוניציפלי, משרד הפנים
גב' מירלה גל, מנכ"לית משרד הקליטה
מר אמנון דה-הרטוך, ראש תחום תמיכות, משרד המשפטים
מר דוד כנפו, מנהל האגף לתפקידים מיוחדים, משרד הרווחה
גב' סיגלית סייג, סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר

בעשורים האחרונים אנו עדים לשינויים במערכת היחסים בין שלושת המגזרים – המגזר הממשלתי, המגזר העסקי והמגזר השלישי – תוך התרחבות ניכרת בפעילותו של המגזר השלישי. השינויים חלו בחלוקת העבודה ביניהם, במערכת האיזונים ובמשקלם הכלכלי והתרבותי. התפתחות זו היא פועל יוצא של תהליכים עמוקים של גלובליזציה, כלכלת שוק, מעמדה של מדינת הרווחה, ושינויים במערכות הפוליטיות ובמעמד הממשלתי.

בחלק ממדינות העולם נסוגה הממשלה בהדרגה מתפקידיהן המסורתיים, תוך העברת סמכויות לגופים חיצוניים והתרחבות פעילותו של המגזר השלישי. מגזר זה מגלה חיוניות גוברת ועניין להתמודד עם אתגרים של השפעה על המדיניות הציבורית ודואג למתן שירותים לקהלים ספציפיים. במקביל אנו רואים רצון הולך ועולה גם מצד המגזר העסקי להשפיע על העשייה החברתית. על פי רוב, המעורבות החברתית של אנשי המגזר העסקי מתממשת בעיקר באמצעות גופים הפועלים במגזר השלישי. יוצא אפוא, שהמגזר השלישי זוכה לחיזוק ולתמיכה הן מצד המגזר הממשלתי והן מצד המגזר העסקי, על אף שכל מגזר מעניק את תמיכתו משיקולים אחרים.

תהליכים אלה לא פסחו גם על החברה והכלכלה בישראל, אשר מידת פתיחותן הביאה לאימוץ מגמות אשר מסתמנות בעולם הרחב. החל מסוף שנות השמונים החלו להופיע מגמות מקבילות בישראל, כחלק מהרחבת תהליך הגלובליזציה, צמיחת המגזר העסקי ושינויים בתפקיד הממשלה במספר נושאים – זאת בנוסף לתמיכה מסורתית ארוכת שנים של יהדות העולם בדרכים שונות. עלייה הדרגתית במשקלו של המגזר הפרטי בשני העשורים האחרונים והרצון להקטין את נפח פעילותו של הממשלה הביאו גם בישראל להתפתחות מגזר שלישי גדול, מסועף וצומח. לא מעט מפעילות המגזר השלישי בישראל נשענת גם על תרומות מחו"ל, בעיקר של יהדות העולם. עליית העושר הפרטי הביאה לרצון הולך וגובר של המגזר העסקי להיות מעורב בעשייה החברתית, למרות שמידת תרומתו הישירה לכך עדיין צנועה למדי. כיום נאלצים ארגוני המגזר השלישי בישראל להתמודד בעיקר עם שינויים מהירים הנובעים ממדיניות הממשלה בתחומי הכלכלה והחברה, לרבות הצמצום הניכר במשאבים הציבוריים. וכן עליהם להתמודד עם הצורך של גורמי הממשל לפעול בנאמנות לאחריותם לפי הוראות החוק ותוך מתן דין וחשבון לציבור. צמצום משאבי המדינה מביא לגידול בביקוש לשירותיהם של ארגוני המגזר השלישי, דבר המחייב אותם להיערך בהתאם. באופן מסורתי, התרכזה פעילות המגזר השלישי בעיקרה בתחומי החינוך והרווחה – יש בכך חיוב רב כאשר נושאים אלה הם אכן מרכזיים בישראל, אך אין הם בהכרח היחידים הזקוקים לסיוע.

ההתפתחויות המתוארות לעיל טומנות בחובן פוטנציאל חיובי רב, אך אינן נטולות בעייתיות. לעיתים מתפתחים בין נציגי המגזרים יחסי קרבה לא-גלויים שיש בהם חשש להטיית שיקול הדעת. החיבור המסוכן בין הון לשלטון הוא דוגמה מובהקת וקיצונית לכך. בנוסף, גופים ואישים שונים עושים שימוש בעמותות לצרכים שהם עסקיים במובהק, תוך ניצול היתרונות מהם נהנות עמותות. כמו כן, מוכרת תופעה של עמותות גדולות ובעלות השפעה אשר מצליחות לנתב את מדיניות הממשל כראות עיניהן.

מצב עניינים זה מחייב קביעה יותר ברורה של כללי משחק בין המגזרים, לרבות עיצוב מדיניות ממשלתית ברורה מצדה כלפי שני המגזרים האחרים, תוך הכרה באחריות הממלכתית הכוללת בהכרח של הממשלה ומחויבותה לטובת הכלל ולכל שדרות הציבור, כשהיא ממלאת את יעודה – למשול. הסדרה שיטתית של מערכת היחסים בין המגזרים היא מחויבת המציאות הן במישור של תוכן העשייה והן במסגרת הטכנית, שעיקרה שקיפות וחקיקה.

הסדרה כזו עשויה להביא ליתר שקיפות, להבהרה של תפקידו של כל מגזר וכן למצב אשר ישפר את איכות השירותים הניתנים לציבור. הגדרה ברורה יותר של היחסים בין המגזרים תאפשר למצות טוב יותר את תחום האחריות והיתרון היחסי של כל מגזר ומגזר: המגזר הציבורי מציע אחריות ומחויבות הכרוכה בהיותו הרשות הממלכתית-השלטונית, שלה גם יכולת פעולה מקיפה והשפעה כלל-מערכתית, תוך מתן בסיס חוקי לפעילות; המגזר העסקי מביא עמו רוח תחרותית וגמישות פעולה, וכן משאבים חומריים וארגוניים, לרבות ידע וניסיון עשירים בניהול; המגזר השלישי מצטיין במחויבות חברתית ובחיבור לקהילות רלוונטיות, וכן מציע מיומנות טובה בפיתוח שירותים ובגיוס משאבים. מיצוי טוב יותר של התשומות של כל אחד משלושת המגזרים עשוי להביא לשיפור איכות השירותים הניתנים לציבור.

מסמך זה הוכן על-ידי צוות המורכב מנציגים משלושת המגזרים לקראת כנס המינהל הציבורי שמקיימים נציבות שירות המדינה ואלכ"א- ג'וינט ישראל בתאריכים 24-25 במאי 2005. לשם הכנת הדו"ח קיים הצוות ראיונות עם בעלי תפקיד וכן סקר ניירות עמדה קיימים. רשימת המקורות מופיעה בנספח.

מובן כי ההמלצות הן על דעת הצוות בלבד.

## מטרת המסמך

הצוות סבור כי בעקבות הניסיון שנצבר ביחס לפעילות של שלושת המגזרים, יש מקום להסדיר באופן יותר מקיף את מערכת היחסים ושיתוף הפעולה ביניהם. הצוות בחן את השאלות והדילמות העולות מהמציאות הנוכחית: הצוות התחשב במספר ניירות עמדה רלבנטיים שנכתבו בתקופה האחרונה, ואף שמע גורמים שונים – במגמה להציע תפישה מקיפה שתהווה תשתית להסדרת מערכת היחסים בין שלושת המגזרים.

הדגם המוצע כאן מתמקד בעבודה עם העמותות המרכיבות את המגזר השלישי, הזכות בשנים האחרונות לקבל תקציבים ניכרים מן הממשלה, ואף כספים מן המגזר העסקי. אחת ההערכות אומדת את היקף התקציב שמעבירה הממשלה – בצינורות שונים – לעמותות בכ-4.5 מיליארד ₪. בדרך כלל כתמיכה או באמצעות קניית שירותים.

הדברים שלהלן אינם מתייחסים לגורמים שמעמדם והתמיכה בהם מוגדרים מכוח חקיקה, כמו למשל קופות החולים, אשר הפעלתן מוסדרת בחוק בריאות ממלכתי (1994), או המוסדות להשכלה גבוהה, שהמדינה משתתפת בתקציביהן לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה (1958).

הצוות התרכז בעיקר במערכת היחסים ושיתוף הפעולה במישור התוכן, ועסק פחות בשאלות של רגולציה ואתיקה. עשינו זאת, בין השאר, על סמך הידיעה כי ועדה בראשות יורם ארידור, אשר התמנתה בשנת 2004 על-ידי ועדת השרים למעקב אחרי ביקורת המדינה, שוקדת בימים אלה על דוח אשר יסדיר את הרגולציה ומערכת הכללים בין הממשלה לעמותות. הוועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור ועמותות בראשות ארידור עוסקת בשאלות של הדיווח הכספי של העמותות, אופן הבקרה, אופן ההעסקה ורמת השכר. לפיכך ראינו מקום למקד את המלצותינו בתחום קביעת התכנים, סדרי העדיפויות ואופן הפעולה הבין-מגזרי.

שתי מגמות עיקריות עולות מתוך ההתבוננות באופן התפקוד של שלושת המגזרים בשנים האחרונות. מגמות אלה לא בהכרח פועלות באותו כיוון, ולכן עשויים להתעורר מתחים בין המגזרים לגבי תוכן פעילותם.

המגמה הראשונה היא ההכרה הבסיסית, שהיתה משותפת לכלל חברי הצוות, שהממשלה היא הגוף הנבחר על-ידי הציבור להוביל את תחומי הכלכלה והחברה בישראל וכן תחומים לאומיים נוספים. הממשלה מופקדת על הכרעות יסוד לאומיות וכן אוחרות בסמכויות רישוי ופיקוח. החלטותיה אמורות להתקבל על-פי סדר עדיפות אשר נקבע מתוך בחינה כוללת ומקיפה ועל בסיס תמונה רחבה הנשענת על בירוקרטיה ממשלתית מקצועית אשר מונתה לשם כך. הביטוי הבולט ביותר לכך הוא הקצאת תקציב המדינה למטרות מגוונות.

המגמה השנייה היא התחזקות רצונם של גורמים במגזר העסקי ושל יחידים בעלי ממון לקחת חלק ולהשפיע על כיווני ההתפתחות החברתית של המדינה, ועל ידי תרומותיהם להביע את מעורבותם ונכונותם להשפיע על סדר העדיפויות החברתי. בבסיסה, מגמה זו היא חיובית ביותר, באשר היא מכירה בכך, שיזמות כלכלית ופעילות במרחב הציבורי והקהילתי היא בעלת מעמד והשפעה על תהליכים כלכליים וחברתיים, ורצוי מאוד לאמץ גם את האנרגיות החיוביות הנמצאות בקהילה ובמגזר העסקי לטובת החברה בכללה.

שתי מגמות אלה, כאמור לעיל, יוצרות מתח מסויים בין המגזרים. לא תמיד סדר העדיפות של המגזר העסקי תואם את סדר העדיפות של הממשלה. לכן נחוץ למצוא את מערכת ההסדרים אשר תאפשר את הפעילות הממשלתית ככלי מרכזי המכוון תהליכים חברתיים. עם זאת, יש צורך לאפשר ביטוי נאות לפעולות המגזר השלישי וכן לעשות שימוש במאמץ וברצון הטוב שמפגין המגזר העסקי, גם אם הוא אינו רואה עין בעין עם יעדי הממשלה. האיזון בין הצרכים השונים ירים תרומה חשובה לחברה כולה.

## שני מודלים אפשריים ליחסים בין המגזרים

בפני עמותה או קרן המעוניינות לקדם פעילות מסויימת ניצבים שלושה מסלולי פעולה עיקריים:

המסלול הראשון מתייחס למקרים בהם פעילות העמותות אינה נתמכת בשום צורה שהיא על-ידי הממשלה. כלומר, העמותה או הקרן משיגות את מלוא המימון לפעילות. במקרים אלה אין המדינה מעורבת בפעילות כלל, והמגבלה היחידה המוטלת על פעילות העמותות היא החוק. במסלול זה יכולים התורמים לבטא באופן מלא את רצונותיהם והעדפותיהם בדרך של עשייה. אנו מעריכים כי בישראל של היום מסלול זה מתייחס לפעילות בהיקף מצומצם יחסית.

המסלול השני מתייחס למקרים בהם פעילות העמותות זוכה לתמיכה מצד הממשלה. תמיכה, היא השתתפות של הממשלה במימון פעילות של עמותות בשיעור מסוים, למשל 20%. להלכה, תמיכה ניתנת באופן שוויוני לכל העמותות הפועלות בתחום שמוגדר כזכאי לתמיכה. תמיכה יכולה להיות בנושא מסויים או באוכלוסייה מסויימת שמוגדרת כמועדפת לפרק זמן ידוע מראש; לחלופין, תמיכה יכולה להיות בנושאים מסויימים באופן קבוע. פעולה במסלול זה תואמת את סדר עדיפויות הממשלה, כשלעיתים היא רותמת תורמים לשותפות אתה בעשייה הציבורית, באמצעות התניית סיועה בתרומתם.

המסלול השלישי, והשכיח ביותר, מתייחס למקרים בהם הממשלה רוכשת שירותים מעמותות בתחומים מסויימים. אף מסלול רכישת השירותים מתפצל לשני מסלולי משנה: באופן עקרוני, כל עמותה המעוניינת שהממשלה תרכוש את שירותיה צריכה להשתתף במכרז; אולם כיום, כאשר העמותה מגייסת ממקורותיה 50% ומעלה ממימון הפעילות, אפשר שתזכה לפטור מהצורך להתמודד במכרז על הזכות לשתף פעולה עם המדינה בביצוע הפרוייקט.

ניתן לקשור את שלושת המסלולים הללו לשני מודלים עיקריים של היחסים בין שלושת המגזרים: מודל "רופף", אשר מתייחס למסלול הראשון; ומודל "מהודק", המתייחס למסלולים השני והשלישי, קרי: תמיכה ורכישת שירותים.

### "המודל הרופף"

על-פי מודל זה מידת התיאום הנדרשת בפעולת שלושת המגזרים היא מינימלית. רמה מינימלית זו מאפשרת חופש פעולה נרחב לכל אחד משלושת המגזרים: כל מגזר יכול לעצב את סדר היום של עצמו ולפעול לקידומו כראות עיניו בכפוף לחוק. חופש הפעולה מאפשר לכל מגזר לממש את יתרונו היחסי, ולבטא יסוד של יצירתיות ועצמאיות בפעילותו. כאשר אין הממשלה תומכת בפעילות שני המגזרים האחרים, אין זה ראוי ואף אין זה רצוי כי היא תתערב בפעולתם.

מודל זה מתאים, לדוגמה, לעמותות סינגור. עמותות אלה מנסות להציב סדר יום מתחרה לזה שמציבה הממשלה, ועל-פי רוב אינן עוסקות בהפעלת שירותים. במקרים רבים מאופיינים יחסיהן של עמותות אלה עם הממשלה דווקא בעימותים תמידיים. מתח מתמיד זה יכול להביא לשינויים במדיניות ולצמיחתן של יוזמות חדשות, ומן הראוי להמשיך ולקיים אותו. מודל זה אף הולם את פעולתם של תורמים פרטיים, אשר מעוניינים בקידום מטרות מסויימות אשר לפחות לעת הזאת אינם נמצאים בסדר עדיפויותיה של הממשלה. כאמור לעיל, פרט למגבלות החוק, אין להציב מגבלות אחרות בפני רצון זה.

לפיכך אין לצוות הנוכחי המלצות לשינוי ביחס למצב עניינים זה.

### "המודל המהודק"

על-פי מודל זה מתקיימת מידה זו או אחרת של שיתוף פעולה בין המגזרים. שיתוף פעולה זה בא לידי ביטוי בהשתתפות ממשלתית במימון של פעילות העמותות, בין אם בצורה של תמיכה או בצורה של רכישת שירותים. הצוות סבור, כי שיתוף פעולה זה מהווה הסדרה ברורה של כללי המשחק בין המגזרים, כדי להביא לידי מיצוי מלא ורחב את יכולתו של כל מגזר. הסדרה זו יכולה להיעשות באמצעות תהליכי הידברות ויצירת אמנות בין-מגזריות, אך כרוך בה גם מרכיב של רגולציה ושל ריסון עצמי, והיא מציבה מגבלות על חופש הפעולה של כל אחד מהמגזרים. על הגופים התורמים להכיר בכך ששיתוף פעולה עם הממשלה, לרבות בתחום המימון, מחייב עמידה בכללים מסויימים.

טיב שיתוף הפעולה הוא קריטי לגבי התוצאה המתקבלת לטובת המדינה והחברה. לדוגמה, תיתכן מתכונת של שיתוף פעולה הדוק אשר תוצאותיו עלולות להיות שליליות. למשל, במצב שבו המגזר העסקי הוא "חזק" והממשלה היא "חלשה" עלול להתפתח דפוס פעולה שבו המגזר העסקי יתרום את חלקו למטרות אשר מכוונות בעיקר לקידום האינטרסים העצמיים שלו. ממשלה אשר אינה יודעת לקדם את סדר העדיפות הנקבע על-ידי שיקולים חברתיים-פוליטיים הנשענים על עבודת מטה מקצועית, יכולה להיות מושפעת מסדרי עדיפות של גופים חיצוניים הפועלים לקידום מטרות שאינן רצויות או אינן נחוצות.

במקרים קיצוניים יותר, עלולה להתפתח מתכונת של שיתוף פעולה מושחת במשמעות השלילית ביותר של יחסי "הון-שלטון". מובן כי הצגת דברים זו היא של התרחשות קיצונית, ויש לקוות שאינה מאפיינת את המצב השכיח בישראל, אך היא מדגימה סוג של מודל מהודק שיכול גם להיות שלילי ביותר.

לפיכך, "המודל המהודק" המוצע להלן מבוסס על הנחת מצב רצוי של ממשל נאור, שבמסגרתו הממשלה הנבחרת קובעת סדרי עדיפות על בסיס מצע פוליטי-חברתי-כלכלי, תוך שהיא נתמכת על-ידי מערכת של עובדי מדינה יעילים ומקצועיים, המטפחת אתוס של ממשל המכיר במגבלותיו.

בהקשרים שונים עשויות לבוא לידי ביטוי העדפות שונות בבחירה של שלושת המגזרים לפעול לפי "המודל הרופף" או לפי "המודל המהודק". עצם העובדה, כי יש חופש בחירה בערוצי הפעולה בין שני המודלים, היא כשלעצמה בעלת חשיבות לתורמים ולממשלה. אין "במודל המהודק" כדי למנוע או לחסום יוזמות פרטיות של המגזר העסקי בתרומותיו לחברה. אם הנושאים שבהם מעוניין התורם אינם נמצאים ברשימת העדיפות הממשלתית, אין זה אומר שהתרומה היא פסולה או לא נחשבת. נהפוך הוא: התורם או העמותה יבחנו את פעולותיהם באופן הממצה ביותר את שאיפותיהם, וחופש הבחירה היא ביטוי לדרך השפעתם על החברה. במקרה שבו התרומה אינה נמצאת בסדר העדיפות הממשלתי, היא לא תזכה אמנם לתמיכה ממשלתית מקבילה, אך היא עשויה להמשיך ולהנות מזיכוי מסויים ממס הכנסה, לפי סעיף 46 לפקודת מס-הכנסה.

## "המודל המהודק": הנחות יסוד

להלן יוצגו ביתר פירוט עקרונות פעולה מוצעים על-פי "המודל המהודק". לשם כך, יש להקדים ולציין מספר הנחות עליהן מבוסס המודל:

1. כפי שזכר לעיל, המודל מניח קיומו של ממשל נאור, שבמסגרתו פועלת ממשלה נבחרת בקביעת סדרי עדיפויות.
2. המודל מבוסס על ההנחה כי הממשלה אכן מקיימת את חובותיה לספק מערכת שירותים נאותה לציבור. הצוות לא עסק בשאלה מהי מערכת השירותים הנאותה והמינימלית שמחובתה של המדינה לספק, אך ברור כי אין בתרומת המגזר העסקי או המגזר השלישי כדי להחליף את תפקיד הממשלה במתן השירותים הנדרשים.
3. המודל המוצע מתייחס לממשלה כגורם העיקרי במגזר הציבורי. היות שכספי ציבור רבים בתחומים מסוימים מגיעים גם מן הרשויות המקומיות, יש צורך בהתאמה מסוימת של הקריטריונים המוצעים גם למונחים של רשות מקומית. דברים אלה אמורים במיוחד ביחס לרשויות הקטנות, באשר הגדולות יכולות לאמץ ביתר קלות את הקריטריונים המוצעים.
4. המודל המוצע אינו מתייחס לחלוקת כספי העזבונות (האפוטרופוס הממשלתי), אשר מוערכים בכ-70 מילוני ₪ בשנה. יש להסדיר חלוקה זו באופן אשר ישלים, או לכל הפחות לא יסתור, את האמור להלן.
5. בכל מקרה, המגזר השלישי יקיים את ההוראות שיפורסמו בעתיד על-ידי ועדת ארידוד ביחס לכללי ההתנהגות הרגולטיביים, ויפעל באופן שקוף, שוויוני ואוניברסלי.

## עקרונות אופרטיביים של "המודל המהודק"

1. הממשלה תקבע מספר מוגדר של נושאים שגורמים המעוניינים לתרום (בישראל ובתפוצות) מבקשים לסייע להם, ואשר לדעתם ראוי לקובעם בסדר עדיפות גבוה על בסיס רב-שנתי, ותפרסם אותם באופן גלוי. הממשלה תשתתף במימון פעילויות של גופים מן המגזר השלישי במסגרת הנושאים המוגדרים הללו ועל-פי תבחינים ברורים. על מנת ליצור איזון ראוי בין רצף לשינוי, ייקבע כי כל נושא יישאר ברשימת הנושאים המועדפים מספר שנים (למשל, שלוש-ארבע שנים), ובמקביל כל שנה יוחלפו אחוז מסוים מהנושאים (רבע או שליש, למשל). איזון זה חשוב במיוחד נוכח שינויי מדיניות הכרוכים בשינויים בהרכב הממשלה ובתמורות פוליטיות. כיום נסיבות אלה מקשות מאוד על פעילותם של המגזר השלישי והמגזר העסקי. קביעת סדר עדיפויות רב-שנתי ידוע מראש תאפשר למגזר השלישי ולמגזר העסקי לפעול על בסיס ודאות גדולה יותר לשנים אחדות.
2. בעת קביעת סדרי העדיפות של הממשלה, יש צורך למצוא את האיזון המתאים בין סיוע לאוכלוסיות הראויות להגנה מיוחדת לבין תמיכה בנושאים מועדפים. על מנת להבטיח הגנה של אוכלוסיות אשר אינן מיוצגות בממשלה, יש לשקול מעורבות של הכנסת בפיקוח על קביעת סדרי העדיפויות, אפשר באמצעות אחת מוועדותיה.
3. רשימת הנושאים תיקבע מספר חודשים לפני תחילת השנה, ובצמוד לדיון בהצעת חוק התקציב. זאת על מנת לאפשר לעמותות ולמגזר העסקי להיערך בהתאם.

4. ועדה ממשלתית בין-משרדית, בראשות בעל תפקיד ממשלתי בכיר (רצוי מנכ"ל), ובה יהיו נציגים של משרדי הממשלה השונים, תדון בבקשות שיגיעו מהעמותות השונות לסיוע בנושאים שנקבעו, ותבחן אותן לפי קריטריונים שקופים וגלויים. ועדה זו תתאם את עבודת הוועדות המשרדיות, ובכך ייווצר מנגנון בעל שתי רמות עבודה: עבודה תוך-משרדית, ועבודה בין-משרדית.
5. על מנת ליצור ולהדגיש את שיתוף הפעולה הבין-מגזרי, תשותף בוועדה הממשלתית, אפשר כמשקיפה, גם נציגות מטעם הציבור. נציגות זו תחזק את הרגישות הנחוצה למגזרים שונים בחברה האזרחית.
6. כדי למנוע שימוש בעמותות כזרוע ביצועית של המדינה לכל דבר, העמותות שיקבלו את השתתפות ממשלתית במימון יהיו אלה אשר יוכיחו כי מימון זה אינו המקור הכספי היחיד שלהן. על עמותות אלה להיות מבוססות על לפחות 50% מימון לא ממשלתי. קריטריון זה ימנע קיומן של עמותות בעיקר על מימון ממשלתי.
7. לאור המציאות של העשור האחרון, שהתפתחו בו קרנות גדולות אשר הוכיחו יכולת פעולה מרשימה ומתמשכת בתחום המגזר השלישי, ממליץ הצוות כי קרן אשר ההיקף השנתי של פעולותיה, כתמיכה למגזר השלישי, עולה על 100 מ' ₪ ואשר יש לה ניסיון מוכח של לפחות 7 שנים, תהיה פטורה ממכרז אם היא תממן פעילות של לפחות 40 אחוזים מול הקצאה ממשלתית או ציבורית אחרת של 60 אחוזים. כל זאת כמובן, בהנחה שפעילותה של הקרן מתיישבת עם סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה כאמור בסעיף מס' 1.
8. מוצע לשקול הקטנה של 5 אחוזים בשיעור הסף המחייב של מימון עצמי של העמותות המשתתפות במכרזים, אם הפעולה נעשית באזורים מועדפים כפי שתקבע הממשלה. יש מקום להעדפה של פעילות עמותות באזורים פריפריאליים, כחלק ממדיניות ממשלתית כוללת של חיזוק הפריפריה.
9. על מנת להתארגן לקראת יישום מודל זה, יוציא משרד האוצר דו"ח אשר ירכז את הנתונים לשנה הקודמת לשנה בה יופעל המודל לראשונה. דוח זה יספק תשתית נאותה לדיון קביעת סדרי העדיפות הממשלתיים.
10. מודל זה, לאחר הפעלתו, יחייב את הממשלה להוציא דוח שנתי קבוע המפרט את ההקצאות השונות בסיווג של נושאים ומשרדי ממשלה, וכן את תרומת המגזר העסקי בכל נושא.
11. כל עמותה המגישה הצעות לוועדה חייבת לנהוג לפי הכללים שנקבעו על-ידי רשם העמותות, וכן לעמוד בביקורת של מס הכנסה לגבי תרומות.
12. יש לשקול הגדלת סף התרומה המוכרת על-ידי מס הכנסה עד לגג של 5 מיליון ₪ לשנה, תוך התייחסות אפשרית לסדרי העדיפויות הממשלתיים. בכך תתאפשר הרחבה של מקורות המימון שמציע המגזר העסקי. מאידך גיסא, ברור שאין לשחרר תרומות אלה מכל הגבלה שהיא, שהרי בעצם ההכרה על-ידי מס הכנסה יש בה משום מרכיב תמיכה של כספי ציבור.
13. כאמור לעיל, מימון ממשלתי בנושאים מסויימים יכול להיות מוגבל לפרק זמן קצר, או לטווח זמן בינוני. הצוות ממליץ לעגן בחקיקה את התמיכות הממשלתיות הניתנות לנושאים מסויימים באופן קבוע (למשל בתחום התרבות או תנועות הנוער), כפי שנעשה ביחס לקופות החולים או למוסדות להשכלה הגבוהה. חקיקה זו תיעשה מתוך הכרה בחשיבותם המתמדת של נושאים אלה לחיים הציבוריים בישראל. כמו כן ראוי להביא בחשבון הסדרים הנוגעים לתמיכות על בסיס רב-שנתי, תוך הבטחת המחויבות הרציפה של המגזרים השונים בהתאם. עם זאת יש לראות את היתרון שבהימנעות מתמיכות קבועות, כדי ליצור אתגר לגופים הנוגעים בדבר ולאפשר שיקול דעת תקופתי חוזר.
14. במקרים שבהם הממשלה וגורמים מן המגזר העסקי ו/או השלישי מגיעים לסיכום ביחס לפעולה באחד מן הנושאים שהוגדרו כמועדפים על-ידי הממשלה כאמור לעיל, יש לאפשר לשיתוף הפעולה להתקיים על בסיס רב-שנתי מוגדר, ולפטור את הגורמים האמורים ממכרז כל שנה מחדש.
15. הסדרת היחסים בין המגזרים חייבת לכלול אף הסדרה של מעורבות עובדי המדינה בארגונים הניהוליים של העמותות, תוך הקפדה על אבחנות נחוצות ועל הימנעות מטשטוש ניגודי אינטרסים אפשריים.
16. בתחומים בהם פועלות עמותות כנותנות שירותים המסופקים אף על-ידי גופים עסקיים, יש לאפשר לגופים השונים להתחרות במכרז – ללא קבלת יתרון מראש. ככלל, אין למדינה סיבה עקרונית להעדיף רכישת שירות מעמותה על פני רכישתה מגוף עסקי, או להפך. שימוש במכרז יאפשר לבחון כל רכישת שירות לגופה, ובכך לאפשר ניצול אופטימלי של כספי ציבור. בהקשר זה, על הממשלה להתקין כללים ברורים בנושא המע"מ, נוכח ההבדל החוקי הקיים ביחס לנושא זה בצורת ההתאגדות של חברה בע"מ ושל מלכ"ר.
17. אם משרד ממשלתי רואה לנכון להוציא תחום מסויימ מתחום פעולתו הבלעדי לשיתוף פעולה עם המגזר

השלישי, יחייב הדבר התארגנות מתאימה של פיקוח ואכיפה מצד המשרד כדי להבטיח תוצאה אופטימלית של השימוש בכספי הציבור, תוך הקפדה על איכות השירות הניתן.

18. יש לתבוע מכל גוף, שנוצרת עמו התקשרות ממשלתית או שניתנת לו תמיכה, להוכיח את הקפדתו על מילוי אחר הוראות החוקים הרלבנטיים לפעולתו, לרבות החוקים הנוגעים לתנאי ההעסקה של העובדים.

## מקורות

גידנס, א', הדרך השלישית – תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה, ידיעות אחרונות – ספרי חמד, תל-אביב, 2000.

הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו – דוח מסכם, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון, 2003.

לימור נ', בחינת המגזר השלישי בישראל, 2004.

פיורקו י', אפל א' ושמעוני ד', על שיתוף הפעולה וחלוקת העבודה בין שלושת המגזרים בחברה הישראלית, גוינט ישראל ואלכ"א, 2004.

Edwards, M., *Civil Society*, Polity Press & Blackwell Publishing Ltd., Cambridge, 2004.

כן נעשה שימוש במסמכים ובתעודות המתייחסים לנושא במסגרת העבודה של משרדי ממשלה שונים.

כן נעשה שימוש בדיונים במסגרת הצוות שהיה שותף לתהליך גיבושו של נייר עמדה זה.