



המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי  
ISRAELI CENTER FOR THIRD SECTOR RESEARCH  
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

# הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו

דוח מסכם

יצחק גל-נור - יו"ר • אריאלה אופיר • אריה ארנון • מיכל בר • יורם גבאי • בנימין גדרון  
באסל גטאס • שרה זילברשטיין-היפס • אופיר כץ • רחל ליאל • ניסן לימור • ואליד מולא  
אמיר מחול • אבי ערמוני • יוסף קטן • ורדה שיפר • עמנואל שרון

יוני 2003

## תוכן עניינים

עמ' 5	פתח דבר
עמ' 6	תמצית המלצות הוועדה

### חלק א: המגזר השלישי בישראל – רקע ונתונים

עמ' 19	מבוא
עמ' 20	מטרות הדוח ועבודת הוועדה
עמ' 21	הגדרת המגזר השלישי לצורך פעילות הוועדה
עמ' 22	המגזר השלישי בישראל – התפתחות היסטורית
עמ' 24	דפוסי ההתאגדות של ארגונים במגזר השלישי
עמ' 24	המסגרות החוקיות
עמ' 26	המגזר השלישי בכלכלה הישראלית
עמ' 28	מבנה כלכלי ומימון
עמ' 31	תשומות פילנתרופיות
עמ' 32	תחומי הפעילות במגזר השלישי
עמ' 34	סיכום

### חלק ב: סוגיות מרכזיות במדיניות כלפי המגזר השלישי והמלצות הוועדה

עמ' 35	המדיניות הממשלתית כלפי המגזר השלישי
עמ' 37	המנשר
עמ' 39	מיון ארגוני המגזר השלישי
עמ' 40	מערך ההקצאות הישירות לארגוני המגזר השלישי
עמ' 40	רכישת שירותים
עמ' 43	תמיכות
עמ' 47	ארגוני המגזר השלישי בקרב הערבים בישראל
עמ' 50	המיסוי והסיוע העקיף לארגוני המגזר השלישי
עמ' 57	פיקוח ובקרה על פעילות המגזר השלישי על פי אופני ההתאגדות
עמ' 63	עידוד הקרנות והפילנתרופיה
עמ' 64	מעורבות המגזר העסקי בפעילות המגזר השלישי
עמ' 65	המלצות בעניין התארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי
עמ' 66	המלצות בעניין הארגונים לשינוי חברתי
עמ' 69	נספח 1: רשימת העדים שהופיעו בפני הוועדה

"המגזר השלישי" הוא מונח שעשוי להטעות את אלה שאינם מכירים מקרוב את אלפי הארגונים הפועלים בהתמדה, במסירות ועל פי רוב בהתנדבות לשיפור החברה. במבוא לדוח (להלן סעיף 10, עמ' 21-22) הגדרנו את המגזר השלישי לצורכי עבודת הוועדה. כאן ראוי להעיר שארגונים אלה אינם סרח עודף (בוותק, בחשיבות ובתרומה) לשני המגזרים האחרים, הממשלתי והעסקי; ארגוני המגזר השלישי גם שונים כל כך זה מזה, עד שקשה לראותם מסתדרים בניחותא ב"מגזר" כוללני כלשהו. בכל זאת, העדפנו להשתמש במונח המקובל הזה כדי לא להערים מכשולים נוספים בדרכו של השיח הציבורי, שסובל מאוד מהיעדר שפה משותפת.

הוועדה הוקמה בשנת 2001 כדי לבדוק את תפקידי המגזר השלישי בישראל ואת המדיניות הננקטת כלפיו, בעיקר מצד רשויות השלטון, אך גם מצד גורמים נוספים, כמו ארגונים עסקיים. וזו מטרתנו בדוח: ליצור בסיס לדיון ממוקד בסוגיית המדיניות, הן של ארגוני המגזר השלישי עצמם והן של הגורמים הרבים המשפיעים על מעמדם ועל תפקודם. זאת משום שלדעתנו קיים צורך גדול לתקן ולשפר במגזר פנימה ובמדיניות הננקטת כלפיו.

נקודת המוצא שלנו היא שארגוני המגזר השלישי תורמים תרומה חיונית למסגרת הכללית של החברה בישראל ולמרכיביה המגוונים. דווקא בתקופה שבה המערכת הפוליטית בישראל מתקשה לעמוד במשימותיה, והמערכת המשקית-עסקית נמצאת במיתון, חשוב לבחון מחדש את שיבוצה ואת תרומתה של המערכת המיוחדת של המגזר השלישי. התופעה של היחלשות המערכות המוסדיות קיימת במדינות דמוקרטיות נוספות, אולם בישראל לא נבדקו מעולם תפקידי המגזר והמדיניות הננקטת כלפיו, דבר שהחריף כמה מן הקשיים ה"נורמליים" והערים מכשולים מיותרים לגמרי בדרכו.

אנחנו כותבים בדוח: "בישראל לא קיימת מדיניות מוצהרת ועקבית כלפי ארגוני המגזר השלישי". ראוי להדגיש מיד, שהמלצותינו לא נועדו להציע מדיניות ריכוזית של השלטון המרכזי או המקומי, או הקמת מנגנון שיפגע באוטונומיה וביצירתיות של ארגוני המגזר. מטרתנו להציע תיקונים מהותיים במדיניות הנוהגת, שהיא פרי הכרעות פרטניות מצטברות, בלי לפגוע בעקרון הפלורליזם, שהוא נשמת אפה של החברה האזרחית.

את הקמת הוועדה יזם פרופ' בנימין גדרון, מייסדו ומנהלו של המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. המרכז בהנהגתו הוא חלוץ של המחקר השיטתי בתחום זה בישראל, כמו גם של הקמת מאגר הנתונים היחיד הקיים אצלנו. על כך נתונה לו הוקרתם העמוקה של כל המתעניינים בנושא, כמו גם תודת הוועדה, שהרבתה להשתמש בחומר של המרכז.

ברצוני להודות אישית לכל אחד מחברי הוועדה על הקדשת הזמן וההתמדה ובייחוד על הנדיבות הרעיונית שהפגינו בדיונים הממושכים: אריאלה אופיר, אריה ארנון, מיכל בר, יורם גבאי, בנימין גדרון, באסל גטאס, שרה זילברשטיין-היפס, אופיר כץ, רחל ליאל, ניסן לימור, ואליד מולא, אמיר מחול, אבי ערמוני, יוסף קטן, ורדה שיפר, ועמנואל שרון. הוועדה מודה לכל האנשים שהופיעו בפניה, הכינו חומר או הקדישו מזמנם לדון עמנו בממצאים ובהמלצות (ראו רשימה בנספח 1). הוועדה מודה לאנשים נוספים, שסייעו בגיבוש ההמלצות וביקשו להישאר עלומי שם.

ללא תרומתה של מיכל בר, דוקטורנטית באוניברסיטה העברית בירושלים, ששימשה מרכזת הוועדה, לא הייתה ועדה ולא היה דוח ולא היו המלצות. ידה בכל, בתכנים של הדוח, כמו גם בארגון עבודת הוועדה, ועל כך כולנו אסירי תודה. דוח הוועדה, כך כולנו מקווים, הוא פתח דבר להתפתחותו ולהתבססותו של המגזר השלישי ושל החברה בישראל.

בברכה,

**פרופ' יצחק גל-נור**

יו"ר הוועדה

תגובות לדוח, הערות והמלצות נא להפנות למיכל בר, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, ת"ד 653, באר-שבע, 84105.

## תמצית המלצות הוועדה

דוח זה מציג את ממצאיה של ועדה שנתמנתה כדי לבדוק את המדיניות הננקטת כלפי המגזר השלישי בישראל.

מאז שנות ה-80 גדל מאוד מספרם של ארגוני המגזר השלישי הפועלים בישראל וחלה התרחבות ניכרת בפעילותם. שינויים דרמטיים אלה לא לוו בדיון ציבורי לגבי תפקידם של הארגונים ויחסיהם עם הגורמים השלטוניים. הם לא לוו גם בפיתוח של מדיניות ממשלתית ברורה לגבי מקומם, תפקידם ויחסיהם עם רשויות השלטון. בנוסף, בשנים האחרונות נפגע הדימוי הציבורי של ארגוני המגזר השלישי, בעיקר של עמותות, ונוצר דימוי בעייתי ולעתים אף שלילי. הוועדה התרשמה כי המדיניות הקיימת בתחום זה היא תוצר של התפתחות היסטורית ומאופיינת במגוון הסדרים חסרי היגיון פנימי. חלק מההסדרים נוצרו בעבור ארגון ספציפי או קבוצת ארגונים; אחרים, שנוצרו על ידי רשות שלטונית אחת, אינם תקפים לגבי רשויות שלטוניות אחרות; חלקם אינם מעודכנים ואף סותרים. מכאן עולה הצורך בבחינה מחודשת של ההסדרים הקיימים ובניסוח המלצות לתיקון המצב הקיים.

מלכתחילה, החליטה הוועדה שמטרתה אינה להמליץ על מדיניות ריכוזית של השלטון המרכזי כלפי ארגוני המגזר השלישי, או על יצירת מנגנון פיקוח ובקרה העלול לחנוק את היצירתיות האוטונומית המאפיינת את המגזר. מטרתנו בדוח זה היא: להציע תיקונים מהותיים, כוללים או ספציפיים, במדיניות הנוהגת, בלי לפגוע בעקרונות הפלורליזם ואי-התלות של ארגוני המגזר השלישי. מגמתנו היא לחזקם ולאפשר להם לפעול במסגרת כללי משחק ברורים, שקופים וידועים מראש.

הוועדה בחנה את המדיניות הנוהגת בישראל ובמדינות שונות בעולם כלפי ארגוני המגזר השלישי. עבודתה התמקדה בשמונה נושאים מרכזיים בהקשר הישראלי:

א. המדיניות הממשלתית הכוללת כלפי ארגוני המגזר השלישי, המתבטאת בתפיסה של ארגונים אלה, פעילותם, תפקידיהם ותרומותיהם; ב. מדיניות ההקצאות הממשלתיות לארגוני המגזר השלישי: התמיכה הישירה (הכוללת תשלום בעבור רכישת שירותים מארגוני המגזר השלישי ותמיכות המועברות אליהם) והתמיכה העקיפה (הכוללת הטבות במיסוי לארגוני המגזר השלישי); ג. המסגרת החוקית לקיומם ולפעילותם של ארגוני המגזר השלישי, ובעיקר הפיקוח והבקרה של גורמים ממשלתיים ואחרים עליהם; ד. פעילות הקרנות והפילנתרופיה; ה. מעורבות המגזר העסקי בפעילות המגזר השלישי; ו. התארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי; ז. ארגונים לשינוי חברתי; ח. ארגוני מגזר שלישי בקרב הערבים בישראל.

המלצות הוועדה, המוצגות להלן, גובשו על בסיס הממצאים בכל אחד מהתחומים הנ"ל.

### המלצות בעניין המדיניות הממשלתית

1. הוועדה סבורה שיש להתחיל מיד בתהליך לגיבוש מדיניות כלפי המגזר השלישי. המדיניות תכלול את המרכיבים הבאים:

א. הכרה של הממשלה בתרומתם הייחודית של ארגוני המגזר השלישי לחברה ולכלכלה בישראל. הכרה זו תושתת על ההבחנה בין דפוסי הפעולה השונים של המגזר הממשלתי, המגזר העסקי והמגזר השלישי; על החשיבות של יחסי הגומלין ביניהם להשגת המטרות החברתיות והכלכליות המשותפות; ועל נכונותה של הממשלה להצהיר שלארגוני המגזר השלישי תכונות ומאפיינים ייחודיים, שיש לשמרם ולטפחם.

ב. הצהרה של הממשלה כי בכוונתה להסדיר את יחסי הגומלין בין רשויות השלטון לבין ארגוני המגזר השלישי על יסוד מדיניות מוצהרת, ברורה, שקופה ועקבית – מדיניות שלא תפגע בדרך כלשהי בעצמאותם של ארגוני המגזר השלישי.

ג. הכרה בחשיבותה של התמיכה הציבורית במגזר השלישי ובצורך הדחוף להסדירה. מקור המימון המרכזי של ארגוני המגזר השלישי בישראל הוא תמיכה ציבורית. על הממשלה להכיר בצורך להסדיר את אופני התמיכה במגזר השלישי ממקורות ממשלתיים ואחרים, ולעודד צורות ומקורות תמיכה חדשים שאינם ממשלתיים.

ד. על הממשלה לדאוג לכך שהתמיכה בארגוני המגזר השלישי תושגת על שוויון הזדמנויות מלא, ולא תפגע בעצמאותם של הארגונים.

ה. הסדרת פרסום מלא של מידע לארגוני מגזר שלישי: פעילותם של ארגוני המגזר השלישי, ובמיוחד של ארגונים לשינוי חברתי, נסמכת על מידע מהימן על המדיניות הקיימת. למרות חקיקתו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, חסומה בפני ארגונים אלה האפשרות לקבל מידע מגורמים שלטוניים. על הממשלה לאפשר נגישות רבה יותר למידע המצוי בידי הרשויות והנוגע לתחומי פעילותם של ארגוני המגזר השלישי, במסגרת החוק והתקנות.

ו. כדי לקדם את פעילותם של ארגוני המגזר השלישי בישראל, יש לעודד את בניית היכולות (Capacity Building) באמצעות הכשרת עובדים ומתנדבים. על הממשלה לתמוך בהקמת תכניות לימוד ומסגרות הכשרה ייחודיות לעובדים, לחברי הנהלות ציבוריות ולמתנדבים בארגוני המגזר השלישי.

## המנשר

2. הוועדה ממליצה על הסדרת היחסים בין הממשלה לבין ארגוני מגזר שלישי שהיחסים עמם אינם מעוגנים בחקיקה מיוחדת. היחסים יוסדרו באמצעות מסמך הצהרתי, שייקרא "מנשר הארגונים החברתיים". מטרת המנשר היא ליצור מסמך המתווה את היחסים בין המגזר השלישי לבין הממשלה, לרווחתה של החברה הישראלית בכללותה. המנשר יבוסס על הבנות והסכמות, שימשו מסגרת וולונטרית מנחה למדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי. במנשר יפורטו מחויבויות הממשלה ומחויבויות המגזר השלישי כלפי הציבור הרחב. העקרונות המרכזיים המפורטים להלן ישמשו בסיס ל"מנשר הארגונים החברתיים" בישראל:

א. ארגוני המגזר השלישי הם מרכיב חיוני לקיומה של חברה דמוקרטית בישראל ולחזוקה; הם ממלאים תפקידים שונים מאלו של הממשלה ושל המגזר העסקי, ומאפשרים ליחידים בחברה להשתתף בחיים הציבוריים ולפתח סולידיות קהילתית וחברתית באמצעות הזדהות, התנדבות ותרומה.

לארגוני המגזר השלישי תרומה משמעותית לקידום החיים התרבותיים, החברתיים, הכלכליים והפוליטיים בישראל. הם יוצרים הזדמנויות לשילוב אזרחים בעיצוב מתן השירותים, מקדמים שינוי חברתי ויוצרים כר פורה לרעיונות חדשים וליצירתיות חברתית. ארגונים אלה מממשים הלכה למעשה זכויות אזרחיות וזכויות חברתיות, ובמקרים רבים הם משמשים סנגורים בלעדיים לקבוצות מודרות. הם מסייעים למניעת עוני, לשיפור איכות החיים, לשיזור חברתי ולקידום שוויון ההזדמנויות והגיוון החברתי. פעילותם תורמת תרומה ישירה לכלכלה המודרנית בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות בעולם.

ב. הממשלה וארגוני המגזר השלישי מכירים בצורך לפתח ביניהם מערכת של יחסי גומלין ושיתוף פעולה לפי העניין, שיבוסס על הכרה בשונות ועל הסכמה על הצורך בלימוד הדדי מתמשך. בראש ובראשונה הכרחי ליצור שיח פתוח, המבוסס על כבוד הדדי ועל שאיפה ליחסי אמון. שיתוף פעולה זה לא יפגע בזכותם הדמוקרטית של ארגונים לשינוי חברתי לבקר את הממשלה ולהציב בפניה דרישות לשינוי מדיניותה, כמתחייב מתפקידם.

## מחויבויות הממשלה

- ג. הכרה במגוון תפקידיהם ובחשיבותם של הארגונים השונים המהווים את החברה האזרחית בישראל. הכרה בתרומתם למשטר הדמוקרטי: השתתפות אזרחית; הכללה של אוכלוסיות שונות; קידום השוויון והצדק החברתי; סיוע בפתרון בעיות אישיות, קבוצתיות וחברתיות.
- ד. הכרה בחשיבות העצמאות של ארגוני המגזר השלישי. הבטחת יכולתם לפעול לקידום מטרותיהם, לפתח מקורות תמיכה בלתי תלויים, לבקר את מדיניות הממשלה ולפעול לשינויה.
- ה. הכרה בגבולות ההתערבות הממשלתית בפעילותו של המגזר: הימנעות מהצרת צעדיהם של הארגונים בכל הנוגע לתחומי הפעילות, לצורות הפעולה, לניהול הפנימי ולתעסוקה – הכל, כמובן, בכפוף לכל דין, ולנסיבות מיוחדות שבהן קיים הכרח להתערב.
- ו. הכרה של הממשלה בחובתה להשתית את המדיניות הננקטת כלפי אוכלוסיות ארגוני המגזר השלישי על עקרונות השוויון.
- ז. הכרה בצורך לשתף את ארגוני המגזר השלישי ולהיוועץ עמם בקביעת המדיניות הממשלתית – הן כלפי המגזר בכללותו, והן בתחומי הפעולה של ארגוניו.
- ח. הכרה של הממשלה בצורך ליצור שותפויות ומיזמים משותפים עם המגזר השלישי כדי לקדם יעדים ציבוריים, חברתיים וכלכליים. עידוד ארגוני המגזר השלישי להשתתף בפרויקטים שונים של רשויות השלטון, לתרום רעיונות ויוזמות ולגייס משאבים פרטיים לצרכים ציבוריים. שותפות כזו צריכה להתבסס על שיח פתוח ושקוף בין הארגונים למשרדי הממשלה לגבי סדרי עדיפויות, מימון פרויקטים ציבוריים ועיצובם.
- ט. הכרה בגיוון הרב המאפיין את המגזר השלישי בישראל: צורות ההתארגנות השונות, תחומי הפעולה, שיטות הפעולה והאוכלוסיות המעורבות. מדיניות ממשלתית כוללת וברורה תכיר בגיוון הזה ותפעל לטיפוחו.
- י. הממשלה, שהיא מקור המימון המרכזי של ארגוני המגזר השלישי בישראל, תתחייב להסדיר את דרכי המימון, את הקריטריונים למענקים השונים, את צורות ההתקשרות האחרות ואת דרכי הפיקוח על התקציבים הממשלתיים המועברים לארגונים.

## מחויבויות ארגוני המגזר השלישי

- י"א. החוק הוא הבסיס לפעילותם של ארגוני המגזר השלישי.
- י"ב. הכרה בחשיבות השמירה על ניהול תקין, שקיפות ואמינות. התחייבות לדיווח ולאחריות (Accountability) כלפי הגופים המממנים, כלפי חברי הארגונים וכלפי הציבור הרחב. הכרה זו פירושה התחייבות להטמיע את כללי ההתנהגות האלה וכן להטמיע אמות מידה של איכות בקרב הארגונים.
- י"ג. שקיפות: על ארגוני המגזר השלישי לדווח דיווח מלא ורצוף ללקוחותיהם, לחברים, למתנדבים ולתומכים על פעולותיהם ועמדותיהם – ובייחוד על העמדות המוצגות בפני משרדי הממשלה. הארגונים יתייעצו ככל האפשר עם החברים ועם גורמים רלוונטיים נוספים, במטרה שהדעות והרעיונות שיועלו ישפיעו על מדיניותם.
- י"ד. ארגוני המגזר השלישי יעודדו התנדבות ומעורבות של מתנדבים בתחומי פעילותם השונים.

ט"ו. ארגוני המגזר השלישי יפעלו לקידום שיתוף פעולה לפי העניין: עם משרדי ממשלה וארגונים ציבוריים, עם ארגוני מגזר שלישי אחרים ועם ארגונים עסקיים.

ט"ז. במסגרת פעילותם הייחודית ויכולתם להגדיר את תחומי פעילותם לפי תקנונם, ארגוני המגזר השלישי לא יפלו בקבלת חברים ובמתן שירותים.

י"ז. ארגוני המגזר השלישי יעסיקו עובדים בתנאים נאותים ויימנעו מקיפוח בשכר ובתנאי העבודה.

מנשר הארגונים החברתיים, שקווים לעקרונותיו פורטו לעיל, יוכן בידי צוות משותף של נציגי הממשלה וארגוני המגזר השלישי, במטרה ליצור תשתית למדיניות גם בנושאים אחרים המפורטים בהמשך.

### סיון ארגוני המגזר השלישי

3. בואה להמליץ המלצות בנוגע לתחומים ספציפיים, מצאה הוועדה לנכון להבחין בין סוגים שונים של ארגונים במגזר השלישי בישראל בעלי מאפיינים ייחודיים:

<b>ד</b> פעילות לשינוי חברתי	<b>ג</b> מתן שירותים על בסיס חוזי	<b>ב</b> פעילות חברתית, קהילתית ואזרחית	<b>א</b> מתן שירותים המשולבים במערכת הציבורית
---------------------------------	--------------------------------------	--	--

הוועדה סבורה שהצהרת המדיניות כלפי ארגוני המגזר השלישי (סעיף 1) והמנשר (סעיף 2) מן הדין שיכירו בסוגים השונים של הארגונים, בצורכיהם השונים ובצורך לפתח מדיניות מובחנת כלפי כל קבוצה.

### המלצות בעניין מערך ההקצאות הישירות לארגוני המגזר השלישי

4. בשל תלותם הרבה של ארגוני המגזר השלישי במקורות ממשלתיים ובמדיניות הממשלה, ובמטרה לשמור על יציבות הארגונים, על יכולתם לספק שירותים ולקיים את פעילותם באופן תקין, הוועדה ממליצה:

א. להבטיח את סדירות תשלומי המדינה באופן רצוף, עקבי וארוך-טווח על ידי יצירת התקשרויות רב-שנתיות, המעגנות את התחייבות הצדדים לאספקת השירותים ולתשלום בעדם.

ב. לעודד יצירת מקורות מימון חדשים וחלופיים לארגונים, במטרה לאפשר להם לצמצם בהדרגה את תלותם במקורות ממשלתיים.

5. המימון במסגרת "רכישה למתן שירותים" מתקיים באמצעות שני סוגים של התקשרויות חוזיות בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי: התקשרות שירותים או רכישות; והתקשרות לביצוע מיזמים משותפים. כל אחד מסוגי ההתקשרויות הללו מאופיין ביחסים שונים בין הממשלה לארגון, ועל כן הוועדה ממליצה לקיים מנגנוני התקשרות והערכה נפרדים לכל אחד מהם.

א. התקשרות למתן שירותים או רכישות: הוועדה ממליצה לכלול בתנאי המכרז אמות מידה שקשורות לערך היזמי, המבטא מחויבות חברתית בפעילות הארגון. כמו כן, בדרישות הדיווח יש לכלול נתונים על עמידה בסוג זה של התחייבויות.

ב. התקשרות לביצוע מיזמים משותפים: הוועדה ממליצה לפתח כלי לניסוח הסכמות על מטרות ולהגדרת מרכיבי השותפות ודרכי ההערכה, שיתייחסו ישירות למרכיבי המיזם. על המנגנון לכלול את האפשרות של מיזם משותף, שבו המבצע אינו משקיע משאבים כספיים דווקא, אלא הון אנושי, יזמות רעיונית וידע ייחודי. כל זאת, בתנאי שהמטרה היא ציבורית והפעילות אינה למטרות רווח.

6. הוועדה סבורה שתנאי הכרחי ליצירת דיון ציבורי הולם בנושא המימון של ארגוני מגזר שלישי הוא חשיפת הנתונים ותהליכי קבלת ההחלטות בשלמותם. לשם כך, דרושה הגדרה ברורה של סוגי המענקים והתמיכות שמספקות הרשויות הממשלתיות השונות (משרדי הממשלה, רשויות מקומיות ומוסדות ממשלתיים אחרים), הכללים הנוגעים לכל סוג ודרכי הפעולה והדיווח המתחייבים מהם.

א. יש מקום לקבוע נוסחה ברורה להבחנה בין ערוץ התמיכה לבין ערוץ רכישת השירותים, כולל הסדרים למניעת הפגיעה בארגונים הנאלצים לעבור מערוץ התמיכה לערוץ הרכישות.

ב. שקיפות: הוועדה ממליצה להגביר את שקיפותו של הליך קביעת אמות המידה לתמיכות ולשתף בו את הציבור. לשם כך, אפשר לפרסם את טיוטת אמות המידה ולקבל הערות מהציבור טרם קביעתן הסופית. שילוב הציבור בהליך זה נועד להשיג מספר מטרות. ראשית, המידע שיתקבל מהציבור יסייע בקביעת אמות מידה שוויוניות יותר, במיוחד על רקע החסך הקיים כיום במידע והקושי באיסופו ממשרדי הממשלה. שנית, הרחבת שקיפותו של התהליך תתרום לאמינותו ולביקורת הציבורית. שלישית, לאחר שאמות המידה יפורסמו ברבים ויחלוף פרק הזמן שייקבע לשמיעת הערות הציבור, ערעור על סבירות אמות המידה במסגרת הליך משפטי עשוי להידחות. אמות המידה תהיינה אפוא יציבות יותר, ויפחתו הסיכויים להתערבות של בית המשפט.

ג. ראוי לשפר את הפרסום על תמיכות ממשלתיות, בדרך שתאפשר לגופים הנתמכים להשוות בין היקפי התמיכה הניתנים לארגונים שונים בתקופות מקבילות. ביקורת כזו חיונית לאיתור הטיות בלתי ענייניות במערכת התמיכות הממשלתיות.

ד. משנקבעו אמות המידה לתמיכות במשרד מסוים, יש לפרסמן במועד שיאפשר לערער עליהן. הוא הדין לגבי ההחלטות על חלוקת התמיכות.

ה. הוועדה ממליצה כי החשב הכללי במשרד האוצר, הממונה על ביצוע התשלומים לארגוני המגזר השלישי, יפרסם בדיעבד את התמיכות שהעניקו ממשרדי הממשלה השונים באותה השנה במגוון מיונים: לפי המשרד הממשלתי מעניק התמיכות, לפי תחומי הפעילות של הארגונים, לפי ההוראה הספציפית שקבעה שיש להעניק את התמיכה ולפי היקפי התמיכה שהוענקו.

ו. הוועדה ממליצה על קביעת מדיניות תמיכה רב-שנתית, תוך שמירת תקציב המיועד לארגונים חדשים. כך לא ישונו אמות המידה בכל שנה, אלא ייקבע מועד רב-שנתי לבחינתן (לדוגמה, אחת לשלוש שנים). הענקת תמיכה רב-שנתית בזהירות המתבקשת, תוך התבססות על נתוני העבר, עשויה לתרום הן לתכנון ארוך-טווח של הפעילות הנתמכת והן לניתוב התמיכה הממשלתית לערוצים מגוונים יותר, ובכך לחזק את האפקטיביות שלה. תמיכה רב-שנתית תאפשר לארגוני המגזר השלישי להעריך את היקף המקורות החוץ-ממשלתיים הנחוצים להם בשנים הבאות. בד-בבד, הדבר יקל על השגת תרומות רב-שנתיות מסוג matching ממקורות פרטיים, שכן תרומות אלו מותנות לעתים קרובות בסיוע ממשלתי מקביל.

ז. הוועדה ממליצה לבחון אפשרות להגמיש את הדרישה שארגון יהיה פעיל במשך שנתיים כדי שיהיה זכאי לתמיכה, ולקצרו במקרים מוגדרים לשנה אחת בלבד. במקרה כזה, חובת ההוכחה בהגשת מאזן מבוקר ובכל הקשור לתקינות הפעולה של הארגון תהיה מחמירה יותר, וכך גם דרישות הפיקוח והבקרה.



## המלצות בעניין ארגוני המגזר השלישי בקרב הערבים בישראל

7. דינם של ארגוני מגזר שלישי ערביים כדין ארגוני מגזר שלישי אחרים הפועלים בישראל. הוועדה מצאה לנכון לייחד פרק נפרד לארגוני המגזר השלישי בקרב הערבים בישראל, לאחר שנוכחה לדעת כי קיימות בעיות המקשות על הקמתם ועל פעילותם של ארגוני מגזר שלישי בקרב אוכלוסייה זו.

8. לארגוני המגזר השלישי בקרב הערבים בישראל תפקיד מרכזי בקידומה ובפיתוחה של אוכלוסייה זו, הסובלת מקיפוח ומהדרה במשך שנים רבות. ארגוני המגזר השלישי הערביים מקופחים אף הם, קיפוח המונע את פיתוחם ואת מימוש הפוטנציאל הטמון בהם.

הוועדה ממליצה, שהממשלה תצהיר ברבים שדינם של ארגוני מגזר שלישי ערביים כדין ארגוני מגזר שלישי אחרים הפועלים בישראל, וכי תפיסה זו מחייבת את כל רשויות השלטון. הממשלה תפעל למימוש הצהרה זו. כדי על מנת לעודד פעילות אזרחית במסגרות של מגזר שלישי בקרב האוכלוסייה הערבית ולמנוע את הפלייתם, מומלץ:

א. לבחון את הבדיקות שמבצעים גורמי הרישוי והפיקוח השונים ובמיוחד רשם העמותות כלפי ארגוני מגזר שלישי ערביים, כדי למנוע הפלייה ודרישות מיוחדות.

ב. בטיפול בארגוני מגזר שלישי ערביים, הממשלה לא תשתמש במנגנונים שלא נועדו לטיפול בארגוני מגזר שלישי, כמו תקנות לשעת חירום.

ג. על פי ההצהרה שלעיל, יונחו משרדי הממשלה לאפשר לארגוני מגזר שלישי ערביים לפעול בחופשיות ובעצמאות, במטרה לשלבם במתן שירותים מתקדמים לאוכלוסייה זו.

ד. לקדם פרויקטים ממשלתיים באמצעות ארגוני מגזר שלישי באוכלוסייה הערבית. לשם כך, יש להגביר את התמיכה הממשלתית בארגונים ערביים, בצורה של תמיכות או של התקשרויות חוזיות לרכישת שירותים. כמו כן, מומלץ לעודד ארגוני מגזר שלישי ערביים להגיש בקשות להכרה בהם כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות. בהקשר זה, חשוב להבטיח את ההתייחסות העניינית של רשויות המס ושל ועדת הכספים לעמותות ערביות העומדות בדרישות החוק, לצורך הכרה בהן כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46 א').

ה. במסגרת פיתוח המנגנונים להיוועצות עם ארגוני מגזר שלישי, תוקדש תשומת לב מיוחדת לארגוני המגזר השלישי הערביים בכל הקשור לשיתופם בתהליכי חקיקה ושינוי המדיניות של המשרדים הממשלתיים בתחומים הרלוונטיים.

ו. הוועדה ממליצה על הרחבת שילובם של ארגוני המגזר השלישי הערביים בהתארגנות העצמית ובפעילות הפנים-מגזרית. יש לעודד ארגונים אלה להשתתף בפיתוח אמות המידה לניהול תקין בקרב ארגוני המגזר השלישי ובפעילויות אחרות המכוונות להגברת השקיפות והמנהל התקין, ולקידום הלימוד וההכשרה.

## המלצות בעניין המיסוי והסיוע העקיף

9. לסיוע העקיף באמצעות מערכת המס חשיבות מכרעת ליצירת לגיטימציה לפעילות המגזר השלישי, לגיוון מקורות התמיכה ולעידוד תרומות מהציבור. כדי להגביר את התמיכה באמצעות ערוץ זה הוועדה ממליצה שהממשלה תנקוט מדיניות מוצהרת, שמטרתה לעודד את תרבות הנתינה בישראל. לשם כך יינקטו הצעדים הבאים, שחלקם כרוך בתיקונים בחוק:

א. צמצום ניכר של המרכיבים הפוליטיים בהליכי האישורים למיניהם, במגמה למנוע שיקולים פרטניים ולהחליפם בשיקולים ענייניים. בראש ובראשונה, הקריטריונים להכרה כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46) צריכים להיקבע על ידי שר האוצר באישור ועדת הכספים, לתקופה של שלוש שנים. את הליך הבדיקה השנתי של ארגונים, שהגישו בקשות לצורך הכרה כ"מוסד ציבורי", תבצע נציבות מס ההכנסה והאישור יינתן על ידי נציב מס ההכנסה בלבד.

ב. נציב מס ההכנסה יפרסם דוח שנתי שייקרא "מוסדות ציבוריים לעניין תרומות" ובו נתונים מלאים על ארגוני מגזר שלישי שפנו לצורך הכרה כ"מוסד ציבורי", הכרה כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46), ארגונים שבקשתם אושרה וארגונים שבקשתם נדחתה, תוך ציון הנימוקים לדחייה.

ג. בשנים האחרונות הורחב המידע שמעבירה מערכת המס לארגוני מגזר שלישי, אולם עדיין חסר מידע לגבי הקריטריונים לקבלת מעמד של "מוסד ציבורי", אישור כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46) והטבות מס אחרות. מומלץ שנציבות מס ההכנסה תגדיר כאחד מתפקידיה פרסום ברור וידידותי של הקריטריונים, של תהליכי הבדיקה והפיקוח ושל הנתונים הנזכרים בסעיף 9 ב' לעיל. מתפקידה גם להפיץ מידע זה ולקיים פעולות הסברה לארגוני המגזר השלישי.

ד. כיום, רשימת "המטרות הציבוריות" המוכרות מצומצמת יחסית ונתונה להשפעות בעלות אופי פוליטי. מומלץ לעדכן את הרשימה ולהרחיבה, כך שתכלול גם ארגונים שאינם עוסקים בהכרח במתן שירותים, אלא בפעילות אזרחית במהותה, בפעילות לשינוי חברתי ובפעילות לקידום של קבוצות מוחלשות בחברה הישראלית (לדוגמה, האוכלוסייה הערבית, עולים חדשים ועוד).

ה. יש לעודד ארגוני מגזר שלישי להגיש בקשות לקבלת מעמד של "מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46) באמצעות פעילות פנים-מגזרית, אך גם בעידוד המדינה. יש לייעל את הליכי הבדיקה ולקצר את משכם, כדי לעודד ארגונים הנרתעים מלפנות בגלל מורכבות ההליכים.

ו. כדי להקל על הציבור לתרום לארגוני מגזר שלישי, הוועדה ממליצה להרחיב את האפשרות להתקזז במס לצורך תרומה באמצעות המעביד. אפשרות כזו ניתנת כיום למספר מצומצם של מעסיקים, שיכולים לאפשר לעובדים לתרום סכומים לארגונים, תוך שהעובדים יודעים כי יקבלו החזרים ממערכת המס דרך תשלומי המשכורת החודשית. הכרה באמצעות המעביד תפשט לאזרחים רבים את הליכי התרומה לצורך תשלום מס ותגדיל את סך התרומות מהציבור לארגוני מגזר שלישי.

#### 10. המלצה בעניין פטור ממסים מקומיים – ארנונה

הוועדה נוכחה לדעת כי לא קיימת אחידות בגובה הפטורים מתשלומי ארנונה הניתנים לארגוני מגזר שלישי שונים ובתהליכי החלטה עליהם. שאלת הפטור מארנונה לארגוני המגזר השלישי טעונה בדיקה והסדרה; יש לקבוע קריטריונים ברורים ושוויוניים.

#### 11. המלצות בעניין הוצאות עודפות

הוועדה סבורה כי שיעור המס המוטל על ארגוני מגזר שלישי בשל הוצאות עודפות (90%) גבוה משמעותית משיעור המס המוטל על גופים עסקיים (45%). שיעור מס גבוה פוגע בעיקר ביכולתם של הארגונים להפעיל מתנדבים (ולממן, למשל, הוצאות נסיעה ואש"ל). בנוסף, גופים עסקיים הנתונים בהפסדים רשאים לקזז את ההוצאות העודפות ששילמו כנגד הכנסותיהם העתידיות החייבות במס.

א. הוועדה ממליצה להשוות את שיעור המס על הוצאות עודפות המוטל על ארגוני המגזר השלישי לשיעור המס המוטל על גופים עסקיים.

ב. בדומה לנהוג כלפי גופים עסקיים, הוועדה סבורה שיש להתיר את קיזוז המס בגין הוצאות עודפות כנגד מסים אחרים החלים על ארגוני המגזר השלישי. מטרת ההרתעה של המס לא תיפגע בעקבות השינוי.

#### 12. המלצה לגבי קיזוז תשומות

הוועדה סבורה כי אי-מתן אפשרות לקיזוז תשומות לארגוני מגזר שלישי – בייחוד בארגונים שאינם עתירי כוח-אדם או בפרויקטים הנשענים על תרומות – מקשה על פעילותם. הוועדה מציעה לבחון מחדש את מדיניות קיזוז התשומות ולקבוע כללים דיפרנציאליים.

#### 13. המלצה לגבי מס מעסיקים

הוועדה סבורה כי המס הנוכחי מפלה את ארגוני המגזר השלישי לעומת ארגונים עסקיים וממליצה לבטלו לאלתר.

#### המלצות בעניין פיקוח ובקרה על פעילות המגזר השלישי

14. הוועדה סבורה כי טוהר המידות וניקיון הכפיים של ארגוני המגזר השלישי (בדיוק כמו אלו של רשויות השלטון ושל ארגונים עסקיים) הם אינטרס חברתי וצורך קיומי, הן של המגזר עצמו והן של הציבור כולו. יכולתו של המגזר השלישי לפעול באופן עצמאי ולבטא בנאמנות את החברה האזרחית תלויה בהיותו נקי משחיתות. הדימוי הציבורי כמגזר שלא דבק בו רבב הוא בעל חשיבות עליונה. בישראל פועלים גופים רבים המפקחים על פעילותם של ארגוני המגזר השלישי, ובהם רשם העמותות, משרדי ממשלה המעניקים תמיכות, רשויות המס ומבקר המדינה. סוגיית הפיקוח על העמותות, בהיותה מרכזית לקיומו של המגזר השלישי בישראל, מעלה שורה של שאלות עקרוניות לגבי האיזון בין מידת ההתערבות הממשלתית לבין האחריות העצמית של המגזר, לרבות ההכרח לתת דין וחשבון לציבור על פעולותיו. עולה גם השאלה אם יש לפקח על ארגוני מגזר שלישי שאינם נתמכים על ידי הממשלה בדומה לפיקוח המוטל על ארגונים הזוכים למימון ממשלתי. שאלות אחרות נוגעות לסמכויות הגופים המפקחים ולאופני הפיקוח.

15. לצורך המלצותיה, הבחינה הוועדה בין שישה מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילות ארגוני המגזר השלישי:

- א. המנגנון הפנימי: הנהלה ציבורית, ועדת ביקורת, ביקורת חיצונית – רואה חשבון.
- ב. רשמי העמותות וההקדשות: ממונים על עמידה בתנאי חוק העמותות וחוק הנאמנות.
- ג. רשויות המס: בהקשר של מעמד שניתן לגוף כארגון מגזר שלישי.
- ד. רשויות מתקצבות: פיקוח מקצועי על הפעילות הנתמכת ועמידה בתנאי המענק.
- ה. מבקר המדינה.
- ו. גורמים מממנים (קרנות, תורמים פרטיים וכדומה).

#### 16. פיקוח ובקרה פנימיים בארגוני מגזר שלישי

מאחר שהמדיניות המומלצת היא התערבות ממשלתית מינימלית בפעילותם של ארגוני המגזר השלישי, הוועדה סבורה כי יש להבחין בין ארגונים שעיקר מימונם מקורו בקופה הציבורית (במישרין או בעקיפין) ובין ארגונים שעיקר מימונם פרטי. ההמלצה שהממשלה תאמץ מדיניות ברורה אין פירושה התערבות נוספת ופולשנית בענייני הארגונים. יש לאפשר לכל ארגון לנהל את ענייניו הפנימיים מתוך הנחה שמעשיו רצויים וכשרים, כל עוד הוא מתנהל בשקיפות, אינו עוסק בפעילות פלילית ואינו מנצל לרעה את מעמדו. הרציונל של מדיניות כזו הוא שמדובר בפעילות קולקטיבית רצונית של קבוצות וציבורים שונים, שאינה חלק מפעילות הממשלה והשלטון. אם הקבוצה מעוניינת במגע מינימלי עם גורמי שלטון, חשוב מאוד לאפשר לה זאת. לפיכך, יש לאמץ מדיניות שתאפשר לקבוצה דרגות חופש מקסימליות, כולל החופש לטעות וללמוד מן השגיאות. לדוגמה, אין זה מתפקידה של המדינה להתערב בניהול הכספים של פעילות

הארגון מעבר לדיווחים המתחייבים, אלא אם כן קיים חשד לפעילות פלילית. הוא הדין לגבי מנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים, שצריכים להיות חלק מהאתוס של הארגון. הוועדה סבורה כי את הדיון בסוגיות הפיקוח והבקרה יש לפתוח בבחינת עמותות שאינן נתמכות מהקופה הציבורית.

#### 17. פיקוח ובקרה על עמותות שאינן נתמכות או מתוקצבות על יד המדינה

א. בעמותות מסוג זה, גוף הביקורת הפנימי בעיקרו הוא ועדת הביקורת, ולחלופין – הגוף המבקר. בעמותות אלו מוטלת גם החובה למנות רואה חשבון, שיערוך ביקורת על הדוח הכספי ויחווה את דעתו על הדוח הכספי המובא לאישור האסיפה הכללית.

העמותה היא גוף וולונטרי שמצטרפים אליו (או פורשים ממנו) חברים שרוצים לפעול יחד על פי ההסכמות שביניהם. המצטרף לעמותה נדרש, בין השאר, להצהיר כי הוא מוכן לקבל על עצמו את תקנון העמותה ואת החלטותיה. כל עוד חברי העמותה פועלים בדרך זו, אין, על פי החוק, מקום לפיקוח או לבקרה חיצוניים על פעילותם.

הוועדה סבורה כי ועדת הביקורת, יחד עם סמכויות החברים (האסיפה הכללית), וכן המלצתנו להעברת דוח מנהלים (ראו סעיף 18 להלן) – הם הביקורת והפיקוח הנכונים על ענייני העמותה.

ב. הפרשנות שניתנה לחוק העמותות (בעיקר על ידי רשם העמותות עצמו), כחוק המעניק לרשם העמותות סמכויות רחבות של פיקוח כללי – בטעות יסודה, בעיקר בכל האמור לגבי עמותה שאינה נתמכת מתקציבי ציבור. בעניין זה, הוועדה ממליצה לחזור אל החוק עצמו ולקיים את הוראותיו, קרי לחייב את העמותה בשקיפות הנדרשת ולאפשר למנגנוני הפנימיים – ועדת הביקורת, הוועד, האסיפה הכללית ודעות החברים – לשמש מנגנון הביקורת והפיקוח של העמותה.

ג. בד-בבד, יש לפעול להגברת הידע ותחושת האחריות של חברי העמותה, חברי הוועד וחברי ועדת הביקורת לגבי ניהול העמותה והדרישות החוקיות השונות (על כך ראו להלן, בפרק על התארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי).

ד. כדי להבטיח שעמותות יקיימו את הוראות חוק העמותות באופן נאות, מוצע לחייבן לקיים מנגנון מינהלי בעל סמכויות מוגדרות. מכיוון שהמגזר השלישי פועל גם כנאמן של הציבור, יש להגן על הציבור ולהבטיח כי הפועלים בשמו אכן יפעלו ביעילות ויחילו על עצמם את חובות הנאמנות והזהירות. לעניין זה, אין הבדל בין מנהל חברה עסקית לבין מנהל עמותה, שניהם פועלים בנכסי אחרים וחייבים באחריות, בנאמנות ובדיווח כלפי שולחיהם. החוק קובע באופן כוללני את חובת הנאמנות של חברי הוועד ואינו תואם את התפיסה המקובלת בדבר הנאמנות וחובת הזהירות הנדרשת, כפי שבאה לידי ביטוי בהוראות חוק החברות החדש.

הוועדה ממליצה לקבוע בחוק את גבולות האחריות של חבר הנהלה ציבורית ושל נושא משרה בשכר. ניתן לעשות זאת בדרך המקובלת בתאגידים ציבוריים, על ידי חיוב קיום מנגנון מינהלי בעל סמכויות מוגדרות ויכולת לתפעל את הארגון, הכל על פי המדיניות שהנהלה הציבורית קובעת. כך נוצרת בתוך הארגון מערכת פנימית של איזונים ובלמים בין הרובד הציבורי לרובד המקצועי.

#### 18. שקיפות וגילוי נאות בעמותות

ארגון הפועל לטובת הציבור, או לטובת חלקים ממנו, חייב להיות פתוח ושקוף לחבריו ולציבור הרחב. לשקיפות כמה ביטויים, הן במשמעות של גילוי נאות והן במשמעות של מתן מידע על פעילות הארגון לחברים, לנהנים משירותי הארגון ולכל המתעניין.

כיום העמותות נדרשות לספק לרשם העמותות דוח כספי על הכנסותיהן והוצאותיהן, שאינו כולל מידע על יעדי העמותה, על פעילותה, על היקף המתנדבים ועל אופן השגת מטרותיה. הוועדה ממליצה:

א. לעגן בחוק את חובת הגילוי הנאות בעמותות כדי למנוע ניצול לרעה; לחייב את העמותות להגיש דוח פעילות שנתי בנושאים שלעיל, בנוסף לדוחות הכספיים.

ב. לחייב את רשם העמותות לפרסם דוח שנתי מפורט (בדומה לדוח רשם החברות הממשלתיות), שיכלול מידע על כל עמותה, על מטרותיה, על בעלי התפקידים הבכירים בה וכן תמצית של הדוחות הכספיים. הפרסום צריך להיות נגיש לציבור באמצעות האינטרנט.

#### 19. פיקוח משרדי הממשלה על ארגוני מגזר שלישי המקבלים תמיכה מהמדינה ומכספי ציבור

באופן עקרוני, מצבה של עמותה הנתמכת על ידי המדינה איננו שונה מעמותה שאינה נתמכת על ידה. המימון בא מן הציבור והוא הדין, למעשה, גם לגבי העמותה הנתמכת. לכאורה, במצב עניינים זה, אין מקום לקיים מערכת פיקוח ובקרה שונים, אולם בפועל התמיכה או ההקצבה מיועדים, בדרך כלל, לפעילות ספציפית ונראה כי אין זה בלתי סביר שנותן המימון יהיה בעל יכולת לבדוק את השימוש שנעשה במימון שהועמד על ידו.

הוועדה סבורה שהגורם האחראי על הקצאת המימון הציבורי (במישרין או בעקיפין) יהיה אחראי גם לכך שהארגון מקבל המימון יעמוד בתנאים ובכללים שנקבעו בעת ההחלטה על מתן המענק. לדוגמה, רשויות המס יישארו אחראיות על הקלות במיסוי לארגוני מגזר שלישי (תמיכה עקיפה), ואילו משרדי הממשלה או הרשויות המקומיות יהיו אחראים למענקים שהם נותנים (תמיכה ישירה).

גישה זו מחייבת שהתנאים הנלווים למענק יהיו ברורים וגלויים, הן בשלב טרום ההתקשרות והן בשלב ההתקשרות בין הגורם מעניק התמיכה לבין הגורם המקבל.

20. הוועדה מודעת לכך שהמלצה זו פירושה קיומם של כמה מנגנוני פיקוח שיעסקו כל אחד בתחומו. הכפילויות במקומן, שכן מוטב שהפיקוח יעשה על ידי הגורם המממן, שהוא בעל היכולות המקצועיות לעשות כן. מכאן, שעמותה המקבלת מימון מהקופה הציבורית תשא באחריות לדיווח בשני רבדים: הראשון, הדרישות הכלליות מעמותה שאינה נתמכת מתקציבי ציבור; השני, תנאי הגורם המממן.

21. עם זאת, חוסר אחידות בנהלים, וחוסר תיאום בין מנגנוני הפיקוח המטפלים בנושאים דומים, מקשים מאוד על העמותות. רבות מן הביקורות חופפות זו לזו או אפילו זהות, והדבר גורם הוצאה מיותרת לממשלה והפרעה ממשית לפעילות השוטפת של העמותה.

הוועדה ממליצה לבחון את הנהלים הקיימים ובמידת האפשר לאחד הנחיות ונהלים ולעשותם פשוטים וידידותיים, במטרה להקל על משרדי הממשלה ועל הארגונים גם יחד.

#### 22. המלצות בעניין פיקוח ובקרה של רשם העמותות וארגוני המגזר השלישי

מן העדויות שהובאו בפני הוועדה עולה, כי קיים חיכוך ניכר בין פעולותיו של רשם העמותות לבין העמותות, בעיקר באשר לפרשנות החוק ולדרך היישום של "האישור על ניהול תקין". נציגי עמותות מתרעמים על כך שהרשם מפרש את החוק כמעניק לו סמכויות לקבוע ולהכריע, ללא מנגנון בקרה ממשלתי, פרלמנטרי או ציבורי מלווה.

לדבריהם, נוצרה תלות בלתי סבירה הפוגעת ביכולת התפקוד של העמותות, בין השאר, בגלל עיכובים בקבלת משאבים למימון פעילויותיהן. מורת הרוח בקרב העמותות נובעת גם מכך שהרשם אינו פועל כגוף מסייע ומדריך, אלא כזרוע מפקחת ודורסנית, שהדרך היחידה להיאבק בה היא באמצעות הליכים משפטיים.

הרשם סבור שהוא פועל על פי סמכויותיו בחוק ועל פי התפקיד הנוסף שהממשלה הטילה עליו: להבטיח את הניהול התקין בעמותות. לדעתו, המצב הנוכחי מחייב התערבות ופיקוח הדוקים במטרה ליצור נורמות תקינות, שיאפשרו בעתיד להתיר את הרצועה.

ארגוני המגזר השלישי פגיעים יותר מארגונים אחרים מעצם הגדרתם. חלקם אף נמצא ביחסי עימות עם רשויות השלטון, ומכאן החשש שהתערבות המדינה אינה נקייה משיקולים לא-ענייניים. בלי לעסוק בשאלה אם רמת הניהול בעמותות מניחה את הדעת, הוועדה סבורה שהאפשרות שמוסד רשם העמותות ינוצל למטרות פוליטיות מחייבת לצמצם את מעורבותו בניהול הפנימי של העמותות. לשם כך, אין לבטל את תפקידי הרשם, אלא יש לנקוט צעדים כדלקמן:

א. יש להכפיף את סמכויותיו של רשם העמותות למועצה ציבורית שתלווה את עבודתו.

ב. יש לדרוש מהמגזר השלישי ליטול על עצמו את תפקידי הבקרה הפנימיים, ובהם קביעת נורמות וכללי מינהל תקין שיחייבו את הארגונים.

23. הוועדה ממליצה כי המועצה הציבורית ליד רשם העמותות תקבע את קווי המדיניות ואת הכללים המנחים לעבודת הרשם, ותנסח את הדרישות הנורמטיביות לאכיפה, לדיווחים ולשקיפות. מחצית מחברי המועצה יהיו נציגי ממשלה, ובהם הרשמים הסטוטוריים של תאגידים, שבמסגרתם רשאים ארגוני המגזר השלישי להתאגד (עמותות, חברות והקדשות); נציגי משרדי המשפטים והאוצר; ונציגי משרדים ייעודיים. מחציתם יהיו אנשי ציבור, בעלי מקצוע בתחום, אנשי אקדמיה ונציגי הארגונים. המועצה תמונה ותפעל מכוח החוק או מכוח החלטת ממשלה, ובראשה תעמוד אישיות ציבורית בלתי תלויה. המועצה תפרסם דוח שנתי על פעילותה, והחלטותיה יפורסמו ברשומות. על השר הממנה תחול חובת התייעצות עם המועצה הציבורית לעניין מינוי רשם עמותות. כל הרשמים הסטוטוריים יהיו כפופים להחלטות המועצה באשר לארגוני המגזר השלישי, ויידרשו ליישמן ולדווח למועצה בהתאם להנחיותיה.

24. בפני הוועדה הועלתה השאלה מדוע שייך רשם העמותות למשרד הפנים, בשונה מרשמים סטוטוריים אחרים השייכים למשרד המשפטים. הוועדה נמנעה מלדון בסוגיה זו, אם כי היא סבורה שהעניין ראוי לבחינה.

#### המלצות בעניין עידוד הקרנות והפילנתרופיה

25. פיתוח קרנות ייצור משאבים חדשים ומגוונים, וכך יביא לצמצום התלות של המגזר השלישי בממשלה. הכספים שהקרנות מגייסות כיום תורמים משמעותית לתקציב הממשלתי. קרנות מפעילות מנגנונים מקצועיים לבחינת בקשות, כלי בקרה לביצוע ודרישות לדיווחים על תפוקות. היעדרם של תמריצים כלכליים משמעותיים לפעילותן של קרנות בלתי תלויות מעידים על כך שהממשלה אינה מעריכה די את התרומה הזו. כדי לעודד פיתוח קרנות בישראל, הוועדה מציעה:

א. למסד מושג חדש – "קרן פילנתרופית". תאגיד שעיקר עיסוקו במתן מענקים לארגונים ללא כוונת רווח יוכל לבקש הכרה כ"קרן פילנתרופית", ובלבד שיעמוד בתנאים מיוחדים שייקבעו לעניין זה; בין השאר, החלטות על הקצאות תתקבלנה על ידי הנהלה ציבורית עצמאית (קולם של התורם או משפחתו לא יכריע). תאגיד שיוכר כ"קרן פילנתרופית" יהיה תאגיד עצמאי ורשום בישראל, שהיקף נכסיו בארץ לא יהיה נמוך מסכום שייקבע; כספי הקרן יופקדו בתנאים שייקבעו על ידי ועדת הכספים של הכנסת; היקף תרומותיו בישראל לא יהיה נמוך מפירות ההשקעה נטו (לאחר הוצאות הניהול); הוצאות הניהול לא תעלנה על אחוז מסוים מהיקף התרומות; כללי הגשת הבקשות והכללים שעל פיהם הקרן פועלת יפורסמו ברבים, וכן החלטותיה בדבר הענקת מענקים והדוח השנתי. אדם או תאגיד שיתרמו לקרן פילנתרופית מוכרת יהיו רשאים לקבוע את מטרות הקרן ואת יעדי תרומותיה, ובה – בעת ייהנו מזיכוי מס על מלוא תרומתם. תאגיד שיוכר כקרן פילנתרופית יהיה פטור ממס על רווחי השקעתו. הסדרים מתאימים, שיעודדו הקמת קרנות כאלה, יכולים להוות תמריץ גם לתורמים ישראלים ולתורמים יהודים מחו"ל, שיתרמו כספים בחייהם או בצוואתם. כמובן, לקרנות תישמר האפשרות לא לבקש הכרה במסגרת זו, כדי לפעול באופן עצמאי. קרנות אלה לא יזכו בהטבות הייחודיות השמורות לקרן פילנתרופית מוכרת; אך הן תוכלנה ליהנות ממעמד של מוסד ציבורי אם תעמודנה בתנאים הקבועים בחוק.

ב. כדי לאפשר שימוש מרבי בכלי זה במגזר השלישי, מומלץ כי עם מתן המעמד המיוחד כמוצע לעיל יפורסם ברבים מידע על הקרנות, על תחומי פעילותן, על תנאי הזכאות להגשת בקשות ועל התנאים לקבלת מענקים. הפרסום ייצור דינמיקה של תיאום בין הקרנות ויקיף טוב יותר את תחומי הפעילות.

ג. שיתוף הפעולה בין הקרנות הוא חלקי בלבד, ולעתים קיימת תחרות בין הקרנות ובינן לבין ארגוני מגזר שלישי, בעיקר על גורמי המימון. מומלץ לפתח פורומים להגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין קרנות, וכן בין קרנות לארגוני המגזר השלישי.

#### המלצות בעניין מעורבות המגזר העסקי בפעילות המגזר השלישי

**26.** הוועדה סבורה כי ישנו כר נרחב לשיתוף פעולה בין המגזר העסקי למגזר השלישי. כדי להרחיבו, יש לקדם בשני המגזרים את התפיסה המדגישה את יתרונותיו של שיתוף הפעולה לכל אחד מהצדדים. יש ליצור פורומים למפגשים ולחילופי מידע בין שני המגזרים לשם היכרות הדדית. המפגשים יסייעו לבניית מנגנונים לשיתוף פעולה בין שני המגזרים (למשל, מאגרי מידע וארגוני תיווך), שיובילו לעבודה משותפת.

**27.** הוועדה סבורה כי תיקון מס' 10 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים מידיים בתחולה מיום 31.12.2001), בדבר חיוב חברות לדווח בדוח ההנהלה על היקפי התרומות שתרמו, הוא צעד חשוב לעידוד חברות להעניק תרומות לארגוני מגזר שלישי, כמו גם לעידוד השקיפות כלפי הציבור.

**28.** על הממשלה לעודד מעורבות של חברות עסקיות בפעילות חברתית-התנדבותית באמצעות הקלה במיסוי על תרומות ובאמצעות ציון סמלי והוקרה ציבורית, כגון תו תקן לחברות עסקיות המעורבות בקהילה.

**29.** הוועדה ממליצה לארגוני המגזר השלישי למצוא דרכים להעניק הוקרה ציבורית לחברות עסקיות שמהוות דוגמה ומופת לאחריות חברתית.

#### המלצות בעניין התארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי

**30.** כיום קיים בישראל ארגון גג מרכזי אחד, עמותת "מגזר ההתנדבות והמלכ"רים", המאגדת בתוכה מאות ארגונים ובהם מרבית הארגונים הארציים הגדולים.

א. הוועדה סבורה כי יש מקום לקיומו של ארגון גג פדרטיבי ארצי כללי, היכול לקיים בתוכו מחלקות לפי תחומי פעילות. יש לעודד ארגונים רבים ככל האפשר להצטרף למסגרת הכוללת של ארגון הגג של המגזר השלישי ולארגונים תחומיים.

ב. הוועדה סבורה כי אחת הדרכים להגביר את התמריץ להתארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי היא להעניק מעמד מיוחד לנציגות המגזר השלישי, לרבות הליך היועצות עמה. כיום, אין למגזר ייצוג בגופים הממלכתיים והציבוריים העוסקים בענייניו. ארגוני המגזר השלישי בכלל, וארגון הגג היציג של המגזר בפרט, לא זכו להכרה ולמעמד, למעט בתאגידים שהוקמו על פי חוק וקיימת בהם נציגות של הסקטור המסוים שבו פועל התאגיד. לארגוני מעסיקים ולארגוני עובדים מעמד מוכר מיוחד (על פי חוק או על פי הסדרים עם הממשלה). לעומת זאת, למגזר השלישי אין מעמד כלשהו, נציגיו אינם מוזמנים לפורומים הדנים בענייניהם ועליהם להיאבק כדי להביע את עמדותיהם. מתן ייצוג לנציגי המגזר השלישי יחייב הקמת מנגנונים פנימיים דמוקרטיים לבחירת נציגיהם ולגיבוש עמדות מוסכמות.

ג. עמותת הגג "מגזר ההתנדבות והמלכ"רים" החלה בשנים האחרונות לפתח כלים פנימיים בעבור המגזר: ראשית, היא אימצה קוד אתי; שנית, היא קבעה אמות מידה לניהול תקין, שעל פיהן יינתן לארגונים מתאימים "אות איכות". הענקת "אות איכות", פעולה הנמצאת בארץ בראשית דרכה, מוכרת בעולם המערבי זה למעלה מעשרים שנה. קביעת תו תקן הפכה לנורמה, לאמירה איכותית של התאגיד העומד בהצלחה במבחני התקן. דרישת תו

הניהול התקין הפכה לתנאי יסוד בקיום קשרים בין גופים ממשלתיים, ציבוריים ועסקיים. התקן והליכי ההסמכה אינם נקבעים על ידי המדינה או על ידי גוף כמו רשם העמותות, אלא על בסיס התארגנות עצמית (self-regulation) ועל ידי ועדות תקינה של המגזרים השונים, שהחלטותיהן מחייבות את הענף כולו. הבקרה הזו אינה נופלת באיכותה מן הבקרה שמפעילות רשויות שלטון.

ד. הוועדה ממליצה לארגוני המגזר השלישי לקדם את הפעולה שהוחל בה לקביעת תקני ניהול תקין. הוועדה סבורה שכדי לשמור על עצמאותו, על המגזר השלישי להקפיד על טוהר מידות ועל כללי המינהל התקין, ברמת הארגון היחיד וברמת המגזר. בניית כלים על ידי המגזר עצמו לבקרה על פעילות ארגונית תתרום לשיפור איכות הפעולה של הארגונים ולדימויים הציבורי, ותמנע התערבות של גורמים מחוץ למגזר ובמיוחד של גורמים פוליטיים. בד-בבד עם פעילות התקינה, מומלץ לקיים מערכת הדרכה ענפה, שתסייע לארגונים להיערך לתקינה ולשפר מעת לעת את הנדרש.

ה. הוועדה ממליצה שמשרדי הממשלה יכירו בתקני הניהול התקין של המגזר השלישי.

ו. להתארגנות העצמית תפקיד מרכזי בחיזוקם של ארגוני המגזר השלישי. ניתן לעשות זאת על ידי הרחבת הפעילויות החינוכיות, כגון ייעוץ לעמותות בנושאים שונים בעלויות נמוכות, קיום פעילויות הדרכה והכשרה, והקמת פורומים של תיווך בין ארגוני מגזר שלישי לבין המגזרים האחרים.

ז. הוועדה סבורה כי להתארגנות העצמית במגזר השלישי בישראל תפקיד מרכזי גם בפיתוח ההכשרה וההתמקצעות בתחום הניהול, ההתנדבות והפילנתרופיה. בישראל פועלת כיום תכנית אקדמית אחת בלבד להכשרת מנהלים לארגוני המגזר השלישי. ארגוני גג יוכלו לעודד את הקמתן של תכניות נוספות, לפתח קורסי הכשרה והתמחות ולהעניק תמריצים להשתתפות.

## המלצות בעניין הארגונים לשינוי חברתי

31. שיעור הארגונים העוסקים בשינוי חברתי בישראל נמוך מאוד באופן יחסי. ארגונים אלה מהווים חוליית מפתח לקידום החברה האזרחית. הוועדה מבקשת להדגיש, כי ארגוני שינוי חברתי הם חלק חיוני של החברה האזרחית בישראל, והתפתחותם תרמה ותורמת ישירות לחיזוק הדמוקרטיה. הארגונים לשינוי חברתי זוכים לתמיכה מועטה מהממשלה, במישרין ובעקיפין. רבים מהם מתקשים למצוא מקורות מימון והאילוץ כלכליים מאיימים על עצם קיומם. הוועדה ממליצה להגביר את התמיכה הממשלתית בארגונים אלה, במיוחד בצורה עקיפה (בעיקר באמצעות מיסוי).

א. ארגונים לשינוי חברתי אינם זוכים בדרך כלל למעמד של "מוסד ציבורי" לענין תרומות, ועל כן אינם מקבלים את הטבות המיסוי הכרוכות במעמד זה. הוועדה ממליצה כאמור להרחיב את רשימת המטרות הציבוריות המזכות במעמד של "מוסד ציבורי" גם לארגונים העוסקים בפעילות לשינוי חברתי, כולל אלה שעוסקים בנושאים ייחודיים (כגון מיצוי זכויות), או פועלים בקרב אוכלוסיות ייחודיות (עולים חדשים, ערבים, מוגבלים וכו').

ב. ארגונים העוסקים במתן שירותים מפתחים יחסים קרובים עם גורמים ממשלתיים עקב פעילותם המשותפת. לעומת זאת, יחסם של משרדי ממשלה ושל גורמים ממסדיים אחרים כלפי ארגונים לשינוי חברתי נע מהתעלמות מוחלטת לשיתוף פעולה על תנאי. יש הנוהגים להיוועץ בהם באופן אינטנסיבי וקבוע, ויש משרדי ממשלה שכופרים בזכותם של ארגונים לדבר בשם אוכלוסיות שונות ולייצג עניינים שונים.

הוועדה ממליצה לפתח מנגנונים של היוועצות עם ארגוני מגזר שלישי בתהליכי חקיקה ושינוי מדיניות הרלוונטיים לאוכלוסיות ולעניינים המיוצגים על ידם, לרבות חיוב היוועצות במקרה של התקנת תקנות. משרד ממשלתי שיתקין תקנה יעבירה לארגונים הרלוונטיים במועד כדי לקבל את חוות דעתם.



# חלק א: המגזר השלישי בישראל – רקע ונתונים

## מבוא

1. דוח זה מציג את ממצאיה של ועדה, שנתמנתה כדי לבדוק את המדיניות הננקטת כלפי המגזר השלישי בישראל. המגזר השלישי הוא שם כולל לאשכול של ארגונים שאינם ציבוריים ואינם עסקיים. הגדרה פשוטה זו, המקובלת כיום במדינות רבות בעולם, מקבצת תחת קורת גג אחת ארגונים שהם הטרוגניים מבחינת גודלם, תחומי פעילותם, תפקידיהם והרקע להקמתם. ארגונים אלה, הנמצאים בין המגזר הציבורי לבין המגזר העסקי, קשים לאפיון ייחודי על בסיס פעילותם, ולכן במקומות רבים מתייחסים אליהם כאל מה שאינם (לא-ממשלתיים - NGO, ללא כוונת רווח - Nonprofit). התייחסות אליהם כאל ארגונים התנדבותיים (Voluntary) נוגעת לאופן ההצטרפות אליהם ולאפשרות לפרוש מהם, ולכן שהם מגייסים ומעסיקים מתנדבים.

עם זאת, חשוב להדגיש כי ברוב המדינות יש לאשכול זה של ארגונים סטטוס משפטי מיוחד, המבחין בינם לבין ארגונים משני המגזרים האחרים, ומייצג את התפיסה שמדובר בהתארגנות ייחודית שראוי להסדיר את פעילותה בחוק. בישראל, קטגוריה זו של ארגונים כוללת עמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשים – כולם מסגרות ארגוניות המוגדרות ככאלה בספר החוקים של המדינה. בנוסף לחוקים, פיתחה המדינה מערכת מסועפת של תקנות, המסדירות את ההתייחסות של הרשויות המממנות את ארגוני המגזר השלישי והמפקחות עליהם.

2. מן ההיבט החוקי-פורמלי, אשכול ארגונים זה זוכה להתייחסות נפרדת ומוגדר כ"מגזר". ההיבט האחר, התוכני, מייחס לארגונים אלה תפקידי מפתח בפיתוח החברה, המשטר הדמוקרטי והכלכלה. מדובר בתפקידים חשובים במיוחד בתקופה זו, המאופיינת בפיתוח טכנולוגי מהיר, בכלכלה גלובלית, בהפרטת שירותים ציבוריים ובירידת כוחן של ממשלות לאומיות.

בחברה דמוקרטית נהוג לייחס לארגוני המגזר השלישי את תפקיד נושאי העיקרון של חופש ההתארגנות וההתאגדות של אזרחים. חשיבותם טמונה במתן ביטוי למאפיינים הפלורליסטיים של החברה, תוך ייצוג קבוצות שונות בה, פיתוח יוזמות וחדושי מדיניות והשתתפות פעילה בתהליכי קביעת מדיניות. ככאלה, הם משמשים גם מתווכים ומקשרים בין השלטון לבין פרטים וקבוצות המרכיבים את החברה. כמו כן, ארגונים אלה משמשים חממה לפיתוח מנהיגות ויזמות אישית וקהילתית, ומאפשרים לפרט לפעול במסגרת קהילתית-אינטימית, שבה הוא יכול לבטא את זהותו הייחודית ואת הזולתיות שלו באמצעות התנדבות או תרומה.

לא רק אזרחים, גם רשויות השלטון (ואף מפלגות פוליטיות) מקימות ארגוני מגזר שלישי או מסתייעות בארגונים קיימים. מדובר במקרים שבהם אי-אפשר או לא רצוי לעשות שימוש במנגנון ציבורי, וקיומה של מסגרת "חצי ציבורית" מאפשר להעביר משאבים למטרה מוסכמת.

3. המגזר השלישי הוא הביטוי המובהק ביותר לפעילות של חברה אזרחית. החברה האזרחית היא המרחב המצוי בין המדינה, השוק החופשי ומסגרות משפחתיות ראשוניות. מתקיימות בו הפעילויות החברתיות שאינן במסגרת המדינה. בנסיבות מסוימות, חלקים מפעולות המדינה, השוק או המסגרות האינטימיות עשויים להיכנס אל המרחב הזה ולצאת מתוכו. ההשתתפות בחברה האזרחית היא וולונטרית וכוללת פעילויות בתחומים שונים. המאפיין המרכזי של החברה האזרחית הוא האוטונומיה מהמדינה, והגורם הפעיל בה הוא הציבור. החברה האזרחית מבטאת ומממשת אינטרסים קבוצתיים, קהילתיים ואף פרטיים, שהמדינה אינה מעוניינת או אינה מסוגלת להיענות להם<sup>2</sup>.

מדובר במרחב פעולה פלורליסטי, שבו מכבדים דעות בלי קשר לזהות בעליהן, ושבן קבוצות והתארגנויות פועלות בלי שיידרשו להכריז על נאמנותן למסד כלשהו. זוהי זירה מכלילה (inclusive), שנועדה למנוע הדרה ודחיקה של אזרחים לשולי החברה. עם זאת, בזירה זו קיימים כללי משחק מקובלים ומוסכמים ומופעלת ביקורת עצמית שאינה תלויה

<sup>2</sup> על הגדרות החברה האזרחית ראו: ב' גדרון, מ' בר, וח' כץ, 2002. "קווים לדמותה של החברה האזרחית המאורגנת בישראל", סוציולוגיה ישראלית ד (2), 369-400.

בסנקציות שלטוניות. בנוסף, הפעילות בחברה האזרחית מאפשרת יחסי גומלין בין האזרחים ובין קבוצות שונות. פעילותה של החברה האזרחית מכוונת בעיקר לקידום טובת הכלל ולאזן דווקא לקידום של אינטרסים יחידניים. היא מתאפיינת בחופש, שוויון, נגישות להשתתפות, העצמת היחיד, אמון, שיתוף פעולה, סולידריות וסובלנות. בעידן שבו מדינות מתקשות מאוד לספק את צורכי אזרחיהן בלי האנרגיה העצמית של יחידים וקבוצות, יש לחברה האזרחית ולמגזר השלישי תפקיד חשוב בדירוג הצרכים ובתרומה של רעיונות, מתנדבים ומשאבים אחרים לכלל החברה. תפקיד חשוב נוסף הוא הפעלת פיקוח חיצוני על מנגנוני השלטון כדרך לצמצום שוליות חברתית, לגיבוש הסולידריות וליצירת הון חברתי.

4. ניתוח הפעילויות של ארגוני המגזר השלישי מעלה שהם עוסקים בשלושה נושאים מרכזיים, החופפים זה לזה בחלקם:

- א. מתן שירותים: שירותים שאינם ניתנים על פי רוב במסגרות אחרות או שירותים שניתנים לאוכלוסיות ספציפיות.
- ב. סגור ופעילות לשינוי חברתי: במטרה להביא לשינוי המציאות והמדיניות.
- ג. ביטוי לאינטרסים: בתחומי עניין ספציפיים או קולקטיביים (בעיקר ארגוני חברים).

המאפיינים המאפשרים לארגוני המגזר השלישי למלא תפקידים אלה הם: מקורות כספיים מגוונים הכוללים תרומות ממקורות עסקיים ופרטיים; הכנסות עצמיות ממכירת שירותים; הקצאות ומענקים מהמגזר הציבורי; פעילות מתנדבים; ומנגנוני ניהול עצמי, המאפשרים גמישות ארגונית ושינוי כיוון בהתאם לשינויים בסביבה.

5. מאז שנות ה-80 גדל מאוד מספרם של ארגוני המגזר השלישי הפועלים בישראל וחלה התרחבות ניכרת בפעילותם. שינויים דרמטיים אלה לא לוו בדיון ציבורי לגבי תפקידם של הארגונים ולגבי יחסיהם עם הגורמים השלטוניים. הם לא לוו גם בפיתוחה של מדיניות ממשלתית ברורה לגבי מקומם, תפקידם ויחסיהם עם רשויות השלטון. בנוסף, בשנים האחרונות חל פחות במעמדם הציבורי של ארגוני המגזר השלישי, ובמיוחד של עמותות, ונוצר דימוי ציבורי בעייתי ולעתים אף שלילי. מן העדויות והעובדות שהוצגו בפני הוועדה עולה, כי המדיניות הקיימת בתחום זה היא תוצר של התפתחות היסטורית ומאופיינת במגוון הסדרים חסרי היגיון פנימי; חלקם נוצרו בעבור ארגון ספציפי או קבוצת ארגונים; אחרים, שנוצרו על ידי רשות שלטונית אחת, אינם תקפים לגבי רשויות שלטוניות אחרות; חלקם אינם מעודכנים ואף סותרים. מכאן עולה הצורך בבחינה מחודשת של ההסדרים הקיימים ובניסוח המלצות לתיקון המצב הקיים.

## מטרות הדוח ועבודת הוועדה

6. הוועדה החליטה שאין היא ממליצה על מדיניות ריכוזית של השלטון המרכזי כלפי ארגוני המגזר השלישי, או על יצירת מנגנון פיקוח ובקרה העלול לפגוע ביצירתיות האוטונומית המאפיינת אותו. עם זאת, הגענו למסקנה שהמחיר החברתי של האנדרלמוסיה – לרבות הסכנות של התערבות פוליטית שרירותית ומפלה – גבוה מדי מכל הבחינות. לפיכך, מטרתנו בדוח זה היא להציע תיקונים מהותיים, כוללים או ספציפיים, במדיניות הנוהגת, בלי לפגוע בעקרונות הפלורליזם ואי-התלות של ארגוני המגזר השלישי. מגמתנו היא לחזקם ולאפשר להם לפעול במסגרת כללי משחק ברורים, שקופים וידועים מראש.

7. הוועדה בחנה את המדיניות הנוהגת בישראל ובמדינות שונות בעולם כלפי ארגוני המגזר השלישי. נושא ארגוני המגזר השלישי בישראל הוא נושא רחב ביותר, ואין ביכולתה של הוועדה לבחון את מלוא היקפו – וזאת בשל מספרם הרב של הארגונים, התחומים המגוונים של פעילותם והיקפה הרחב, והקשרים עם מוסדות רבים ושונים במגזר הציבורי והפרטי<sup>3</sup>. לכן, החלטנו להתמקד בשמונה נושאים מרכזיים בהקשר של המדיניות כלפי ארגוני המגזר השלישי:

<sup>3</sup> בהקשר זה ראוי לציין כי הוועדה לא עסקה ביחסים בין השלטון המקומי לבין ארגוני המגזר השלישי ובמדיניות הנגזרת מהם. עם זאת, אנו סבורים כי זהו נושא בעל חשיבות רבה, המחייב בחינה מעמיקה בעתיד.

א. המדיניות הממשלתית הכוללת כלפי ארגוני המגזר השלישי, המתבטאת בתפיסה של ארגונים אלה, פעילותם, תפקידיהם ותרומותיהם.

ב. מדיניות ההקצאות הממשלתיות לארגוני מגזר שלישי: התמיכה הישירה (הכוללת תשלום בעבור רכישות שירותים מארגוני המגזר השלישי ותמיכות המועברות אליהם) והתמיכה העקיפה (הכוללת הטבות במיסוי לארגוני המגזר השלישי).

ג. המסגרת החוקית לקיומם ולפעילותם של ארגוני המגזר השלישי בישראל, ובעיקר הפיקוח והבקרה של גורמים ממשלתיים ואחרים עליהם.

ד. פעילות הקרנות והפילנתרופיה בישראל.

ה. מעורבות המגזר העסקי בפעילות המגזר השלישי.

ו. התארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי בישראל.

ז. ארגונים לשינוי חברתי.

ח. ארגוני מגזר שלישי בקרב הערבים בישראל.

8. בדוח זה שני חלקים. בחלקו הראשון מוצגים נתוני רקע על ארגוני המגזר השלישי בישראל, כגון: מבנהו הכלכלי של המגזר, מקורות הכנסותיו והיקפי התעסוקה בו; נתונים על היקפי ההתאגדות במגזר, תחומי הפעולה של הארגונים ופונקציות הפעולה שלהם. הנתונים נועדו ליצור בסיס למסקנות הדוח ולהמלצותיו. החלק השני של הדוח עוסק במדיניות כלפי ארגוני המגזר השלישי. המסקנות וההמלצות מוצגות בו בהתאם לשמונת הנושאים שבהם בחרה הוועדה להתמקד בדיוניה.

9. במסגרת דיוניה, שמעה הוועדה עדויות מפי בעלי תפקידים במגזר הממשלתי, במגזר הפרטי ובמגזר השלישי, ומפי מומחים וחוקרים בתחום. העדויות סייעו לוועדה להבין את המצב הקיים ולנסח מסקנות והמלצות.

## הגדרת המגזר השלישי לצורך פעילות הוועדה

10. כאמור, קל יותר להגדיר את המגזר השלישי על דרך השלילה: ארגונים שאינם עסקיים ואינם ממשלתיים. זוהי הגדרה כוללת ביותר וקשה לסווג לפיה ארגונים, שכן בישראל – כמו במדינות רבות בעולם – מטושטשים הגבולות בין הממשלתי לפרטי ובין העסקי ללא-עסקי. המרכז לחקר החברה האזרחית באוניברסיטת ג'ונס הופקינס בארצות הברית יזם פרויקט מחקר השוואתי בינלאומי של המגזר השלישי, שניסה לפתח מסגרת מושגית למחקר השוואתי שתבהיר את מרכיביו ואת מהותו של מגזר זה. באמצע שנות ה-90 הצטרפה ישראל ל-30 המדינות הנחקרות בפרויקט זה. הכלי העיקרי שפותח לצורך השוואה בינלאומית במסגרת המחקר הוא "ההגדרה המבנית-תפקודית" של המגזר השלישי<sup>4</sup>. לפי ההגדרה הזו, המגזר השלישי כולל את כל הארגונים העומדים בתנאים הבאים:

א. ארגונים פורמליים: אלו ארגונים ממוסדים במידה מסוימת. אין הכוונה בהכרח לאישור פורמלי של התאגדות, אך לארגון חייבת להיות סדירות ויציבות כלשהי והוא אינו יכול להיות קובץ אנשים בלתי פורמלי, ארעי או אד-הוק.

<sup>4</sup> L. M. Salamon and H. K. Anheier, 1998. **The Emerging Sector Revisited**. Baltimore: Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies.

- ב. ארגונים פרטיים: ארגונים הנבדלים מוסדית מהמגזר הציבורי ואינם כפופים ליחידה ממשלתית או עירונית.
- ג. ארגונים ללא כוונת רווח: ארגונים שאינם מחלקים רווחים למקימיהם, למנהליהם או לחבריהם. עודפים תקציביים מושקעים בארגון והשימוש בהם נועד אך ורק להשגת מטרות הארגון.
- ד. ארגונים עצמאיים: ארגונים בעלי מנגנון ניהול עצמי, שאינם נשלטים בידי גורמים חיצוניים לארגון.
- ה. ארגונים התנדבותיים: ארגונים הכוללים מרכיבים של התנדבות ותרומה, גם אם מדובר בתשומה התנדבותית מינימלית (כמו חברי הנהלה מתנדבים).
- ו. ארגונים פתוחים: ארגונים שההצטרפות אליהם וההתנתקות מהם מתבצעות על בסיס רצוני.

11. עבודת הוועדה התמקדה בארגונים שעומדים בששת הקריטריונים שצינו לעיל<sup>5</sup>. כדי להתאים את ההגדרות למקרה הישראלי, הוחלט לא לכלול מפלגות פוליטיות כחלק מהמגזר השלישי בישראל. מפלגות הן במהותן חלק מהחברה האזרחית וביסודן הן גופים וולונטריים שמתווכים בין השלטון לאזרחים. עם זאת, מדובר בגופים ייחודיים, ובישראל יש למפלגות מעמד חוקי והסדרי מיסוי נפרדים לחלוטין. זאת ועוד, המפלגות בישראל ממומנות מהקופה הציבורית באמצעות חוק מימון מפלגות, שיוצר להן מעמד שונה מזה של ארגוני המגזר השלישי, גם מבחינת הפיקוח והבקרה.
12. קבוצה נוספת של ארגונים, שלא נכללו ישירות בהמלצות של דוח זה, הם ארגונים שקיומם ופעילותם – לרבות הסדרי מימון – מעוגנים בחקיקה ספציפית. הבולטים שבהם הם המוסדות להשכלה גבוהה (ראו חוק המועצה להשכלה גבוהה, 1958) וקופות החולים (ראו חוק ביטוח בריאות ממלכתי, 1995). לעומתם, כמעט כל ארגוני המגזר השלישי אינם פועלים מכוח חוקים פרטניים, ויחסיהם עם מוסדות השלטון, לרבות אמצעי המימון, אינם מעוגנים בהסדרים סטטוטוריים נפרדים. אל הקבוצה הזו מכוונות המלצות הוועדה<sup>6</sup>.

## 7 המגזר השלישי בישראל – התפתחות היסטורית

13. מקורותיו ההיסטוריים של המגזר השלישי בחברה היהודית בישראל בפעילות של אגודות וארגוני התנדבות, שאפיינה את הקהילות היהודיות בגולה. הם מעוגנים במצוות כגון צדקה וגמילות חסדים. מערכת ארגונית זו, שהתבססה על כספי תרומות ועל פעילות התנדבותית של חברי הקהילה, פעלה בצורות שונות כמעט בכל קהילה יהודית מאז ימי הביניים, ושימשה תשתית מקומית למערך שירותי הרווחה הקהילתיים. מערך זה כלל סיוע לנזקקים מקטגוריות שונות (אלמנות, עוברי אורח, כלות, חולים וכו') וכן מסגרות חינוכיות. ראוי לראות מערך זה גם בהקשר של הגדרת הזהות של חברי הקהילה, שארגונים אלה הם חלק ממנה.
- בדומה לחברה היהודית, גם בחברה הערבית פילנתרופיה היא ערך המושתת על יסודות תרבותיים ודתיים. שלוש הדתות (אסלאם, נצרות והדת הדרוזית) מדגישות את חשיבות העזרה לזולת וקיימים בהן מצוות ומנהגים שונים הקשורים בכך (למשל, מצוות הנתינה "אלזכאת" באסלאם). את שורשיה של תפיסה ערכית זו ניתן למצוא במערך המוסר של החברה הערבית הנוודית מלפני הופעת האסלאם.

<sup>5</sup> לדיון בהגדרה המבנית-תפקודית ובהתאמתה למקרה הישראלי, ראו: ב' גדרון וח' כץ, 1998. **המגזר השלישי בישראל – גבולות, מאפיינים ותהליכים: ניתוח ראשוני**, המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

<sup>6</sup> הוועדה מכירה בכך שמרבית המוסדות להשכלה גבוהה, קופות החולים והאיגודים המקצועיים הם חלק מארגוני המגזר השלישי. עם זאת, מאחר שמדובר במערכות ייחודיות (בישראל) שיחסייהן עם המדינה הוסדרו בחוק – לא מצאנו לנכון לייחד להם מקום נפרד בהמלצות הוועדה.

<sup>7</sup> B. Gidron, 1997. "The Evolution of Israel's Third Sector: The Role of Predominant Ideology", *Voluntas* 8 (1), pp. 11-38; Y. Yishai, 1998. "Civil Society in Transition: Interest Politics in Israel," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, pp. 147-162; I. Silber and Z. Rosenhek, 1999. *The Historical Development of the Israeli Third Sector*. Israeli Center for Third Sector Research, Ben Gurion University, Beer-Sheba.

14. ההתארגנויות הראשונות של הקהילה היהודית, שהתיישבה בארץ-ישראל בסוף המאה ה-19, שאבו את כוחן מיכולתה של הקהילה היהודית לטפל בצרכיה הקולקטיביים ולהעמיד לשם כך משאבים עצמיים, וכן מן מסורת היהודית של תרומה לנזקקים בקהילות שכנות או רחוקות. מערך זה של שירותים חברתיים השתלב במסגרת הפוליטית של הקהילה היהודית, שכללה סקטורים אידיאולוגיים שונים, שהתחרו ביניהם על ההגמוניה במדינה העתידה לקום. כל מחנה הקים רשת שירותים ענפה בתחומים כגון בריאות, חינוך, רווחה, תעסוקה ושיכון. הפעילות של הארגונים השונים כמו קופות החולים (של ההסתדרות, מכבי, לאומית), בתי ספר מקצועיים (כגון עמל), ארגוני הנשים (ויצ"ו, ארגון אמהות עובדות, נעמת) – אורגנה ב"אגודות עותמאניות", שהיו המסגרת המשפטית הרווחת לארגוני התנדבות. ניתן לראות ארגונים אלה כארגוני המגזר השלישי של תקופת טרום המדינה. הפונקציה החברתית החשובה ביותר שהם מילאו הייתה מתן שירותי רווחה לאוכלוסייה היהודית, לצד ממשלת ארץ-ישראל המנדטורית ולעתים במקומה. מערכת זו מומנה משני מקורות מרכזיים: מסים ששילמו חברי הארגונים וכספי תרומות שגייסה התנועה הציונית בחו"ל.

פעילות במסגרת של ארגוני מגזר שלישי התקיימה בתקופה זו בקרב הקהילה הערבית בארץ-ישראל. מאמצע המאה ה-19 הוקמו ארגונים, רובם בעלי אוריינטציה דתית (כגון "האגודה הנוצרית" ו"האגודה האסלאמית"), שפעלו בעיקר בערים וסיפקו שירותים בתחומי חברה, חינוך ותרבות. לאחר מלחמת העולם הראשונה גדל מספר הארגונים שפעלו בקרב הקהילה הערבית והתרחב מאוד היקף פעילותם. בנוסף לארגונים הדתיים, הוקמו ארגונים שטיפלו בבעיות העוני ונזקי מלחמת העולם הראשונה, וכן ארגונים שפעלו ברמה הפוליטית-לאומית לחיזוק הזהות והעצמאות הערבית-פלסטינית וכנגד המנדט הבריטי והציונות. לאחר המרד הערבי בשנים 1936-1939 חלה ירידה במספר הארגונים ובהיקף פעילותם.<sup>8</sup>

15. ב-1948, עם קום המדינה, פעלה כאמור מערכת שירותים ענפה בתחומי רווחה רבים ובפריסה גיאוגרפית רחבה. מערכת סקטוריאלית זו לא עלתה בקנה אחד עם תפיסת ה"ממלכתיות", כפי שיוצגה בתקופה זו במדיניות הממשלתית בראשות דוד בן-גוריון. מדיניות הממשלה, שנועדה להעביר תפקידים מהגופים הסקטוריאליים למדינה, נחלה הצלחה בתחומים מסוימים (לשכות העבודה, משק המים) והצלחה חלקית בתחומים אחרים ובראשם החינוך, שהפך ממלכתי רק למחצה עם ביטול ה"זרמים" הקודמים. המדיניות לא יושמה בתחומים אחרים, כגון שירותי בריאות או שיכון, תחומים שבהם המבנה הסקטוריאלי הקודם נותר על כנו. אך גם בתחומים אלה חל שינוי: שירותים שסופקו במסגרות סקטוריאליות מומנו מעתה בעיקר ממקורותיה של המדינה, שכך קנתה לעצמה גם את הזכות להתערב בפעילות הארגונים ולהשתתף בעיצוב מדיניותם.

לצד הארגונים הוותיקים מתקופת היישוב, הוקמו בהדרגה משנות ה-50 ואילך מאות ארגונים חדשים, ביחוד ארגונים למתן שירותים בתחומי רווחה שהזנחו על ידי המערך המדינתי (לדוגמה, הארגונים אק"ם, איל"ן, האגודה למלחמה בסרטן ועוד). הארגונים הללו קמו ביוזמה של אזרחים, ויצרו לעתים קרובות קשר עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, שתמכו בתקציביהם ושיתפו עמם פעולה במסגרות נוספות. הפעילות של ארגונים אלה נתפסה כמשלימה את פעילותם של משרדי הממשלה, לא כמחליפה אותם ולא כקוראת עליהם תיגר, והיא מומנה ברובה על ידי הקופה הציבורית בדרכים שונות.

16. מאז שנות ה-80 אנו עדים לפריחה גדולה בתחום ההתארגנות האזרחית בישראל. חוק העמותות, שנחקק ב-1980 (הדיונים בו החלו עוד בשנות ה-50), אִפשר רישום מהיר ופשוט של התארגנויות חדשות. פריחת המגזר השלישי בישראל בשנים האחרונות מעידה הן על השפעות חיזוניות והן על תמורות בחברה הישראלית, שנעשתה פתוחה ואינדיבידואליסטית יותר. בד-בבד, פחתו הציפיות מהמדינה והתחזקה ההכרה בצורך בפעילות עצמית במגוון עצום של נושאים. ב-22 השנים האחרונות נרשמו כ-30,000 עמותות חדשות (כ-1,600 עמותות בשנה). שלא כמו בתקופות קודמות, העמותות החדשות אינן עוסקות בהכרח במתן שירותים; חלקן עוסק בסגנון או במימון (קרנות), ואחרות מתמקדות בנושאים שמדינת הרווחה אינה מטפלת בהם. מדובר בעיקר בארגונים קטנים, שאינם סמוכים על שולחן הקופה הציבורית, מגייסים משאבים ממקורות פרטיים ומתבססים על פי רוב על עבודת מתנדבים.

<sup>8</sup> לפירוט ההתפתחות ההיסטורית של המגזר השלישי בחברה הערבית-פלסטינית בישראל, ראו: א' זידאן וא' גאנם, 2000. **תרומה והתנדבות בחברה הערבית-פלסטינית בישראל**, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.

17. לגידול בהיקף הפעולות של ארגוני המגזר השלישי תרמו גם מדיניות ההפרטה ותהליכי הצמצום של מדינת הרווחה של ממשלות ישראל השונות. בתחומים רבים, ארגוני מגזר שלישי הפכו תחליף או השלמה לשירותי המדינה, כשהם משמשים קבלני משנה ומספקים לציבור שירותים, שניתנו בעבר ישירות על ידי הממשלה.

18. ירידת כוחן של המפלגות כמנגנוני תיווך מרכזיים בין החברה לגורמי השלטון, והתפתחות התקשורת האלקטרונית, תרמו אף הן להופעת ארגונים חדשים (חוג-פרלמנטריים). אולם המגזר השלישי בישראל צמח בעיקר בעקבות העלייה במודעות לחשיבותו של ביטוי עצמי מאורגן, התגברות המודעות לזכויותיהן של קבוצות שונות בחברה, ועלייתם של כוחות חברתיים חדשים. כל אלה יצרו שינויים בהרכבו ובמהותו של המגזר השלישי בישראל והביאו לפריחתה של חברה אזרחית.

## דפוסי ההתאגדות של ארגונים במגזר השלישי

19. במגזר השלישי פועלים תאגידיים וגופים (לא-מאוגדים) שהחוק מכיר בהם. כפי שיובהר להלן, במגזר השלישי פועלים סוגים שונים של תאגידיים. כמו כן, אופן הפעילות של תאגידיים שונה מזה של גופים משפטיים שאינם תאגידיים (כמו ההקדש הציבורי). שוני זה מאפשר "להתאים" תאגיד או מסגרת משפטית אחרת לכל סוג של פעילות. כך, לדוגמה, פעילות של מתן שירותים ייתכן שתתבצע באמצעות סוג של תאגיד (עמותה או חברה לתועלת הציבור), בעוד שפעילותה של קרן להענקת מלגות תבוצע באמצעות הקדש ציבורי. השוני בא לידי ביטוי לא רק באופן ההתאגדות, אלא גם בהתנהלות הפנימית, בסוג האחריות של החברים, המנהלים ונושאי המשרות, בבקרה והפיקוח הפנימיים והחיצוניים, בחובת הדיווח ובהיבטים נוספים.

להלן יוצגו בקצרה שני סוגי התאגידיים והגוף המשפטי (שאינו תאגיד), השכיחים ביותר במגזר השלישי:  
העמותה: המאוגדת על פי חוק העמותות, התש"ם-1980.

החברה: המכונה "חברה לתועלת הציבור" ומאוגדת על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999.  
ההקדש הציבורי: הפועל על פי הוראות חוק הנאמנות, התשל"ט-1979.

## המסגרות החוקיות

20. התארגנות משפטית לביצוע פעילות משותפת שאיננה למטרות רווח התאפשרה בארץ-ישראל עם החלתו של החוק העותמאני על האגודות בשנת 1909. מכוח חוק זה, ניתן היה להקים ולרשום בארץ-ישראל תאגיד המוכר בשם "האגודה העותמאנית". עד לחקיקת חוק העמותות, התש"ם-1980, מרבית הפעילות שלא למטרות רווח בארץ-ישראל ובמדינת ישראל נעשתה באמצעות אגודות עותמאניות על פי חוק ישן זה. כיום, החוק הישן חל רק על אגודות עותמאניות קיימות, שטרם נרשמו כעמותות וטרם נחקקו, או על התאגדויות שהוראות חוק העמותות לא חלות עליהן, כמו ארגוני עובדים או מעבידים שונים.

21. בתקופת המנדט הבריטי יובאה לארץ-ישראל פקודת החברות האנגלית, ובה האפשרות להקים חברה שלא למטרות רווח. הפקודה עברה גלגולים רבים, שהאחרון בהם היה חקיקת פקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983. הפקודה, שבסעיף 32 בה מופיע המונח "חברה לתועלת הציבור", אפשרה לפטור חברות מהדרישה המופיעה בחוק להוסיף "בע"מ" לשמה של חברה. עם חקיקת חוק החברות, התשנ"ט-1999, בוטל חלק ניכר מפקודת החברות והוראותיה אינן חלות עוד, למעט ההוראות שאומצו על ידי חוק החברות החדש.

22. בתקופת המנדט הבריטי נחקקו גם פקודת ההקדשות לצורכי צדקה ופקודת ענייני צדקה (הנאמן הציבורי), שעסקו בהקדשות ציבוריות. להבדיל מהאמור לעיל, ההקדשות אינן תאגיד כי אם סוג של נאמנות. חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, הסדיר בין השאר את פעילותו של הקדש ציבורי וביטל את שתי הפקודות המנדטוריות הנזכרות לעיל.

**23. העמותה**

שני בני אדם או יותר, החפצים להתאגד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים ביניהם, רשאים לייסד עמותה. כדי לייסד עמותה, על המייסדים להגיש בקשה לרשם העמותות. העמותה תיחשב כ"תאגיד" כשר לזכויות וחובות מיום רישומה על ידי רשם העמותות. משמעות הדבר היא כי לרשם העמותות שיקול דעת אם לקבל את בקשת המייסדים להתאגד או לדחותה, בכפוף לביקורת של בתי המשפט. משנרשמה העמותה, מוטלת עליה החובה לפעול באמצעות מוסדותיה: האסיפה הכללית, הוועד (המכונה גם הוועד המנהל) וועדת הביקורת (או לחלופין, הגוף המבקר). החברות בעמותה היא אישית.

עמותה יכולה לפעול על פי "התקנון המצוי" המצורף לחוק או להתקין לעצמה "תקנון מוסכם", ובלבד שהוראות תקנון מוסכם זה לא תעמודנה בסתירה להוראות המחייבות של החוק.

**24. החברה**

כל אדם רשאי לייסד חברה שתכליתה, על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, היא לפעול על פי שיקולים עסקיים לשם השאת רווחים.

חברה שהוקמה ופועלת לשם מטרות אחרות, שאינן עשיית רווחים וחלוקתם, חייבת לפרש בתקנונה כי הוקמה להשגת מטרות ציבוריות בלבד, וחל עליה איסור לחלק רווחים לבעלי מניותיה. כדי לייסד חברה, על המייסדים להגיש בקשה לרשם החברות. החברה תיחשב כ"תאגיד" כשר לזכויות וחובות מיום רישומה על ידי רשם החברות. משמעות הדבר היא כי לרשם החברות שיקול דעת אם לקבל את בקשת המייסדים להתאגד או לדחותה, בכפוף לביקורת של בתי המשפט.

משנרשמה החברה, מוטלת עליה החובה לפעול באמצעות מוסדותיה: האסיפה הכללית והדירקטוריון. ועדת הביקורת בחברה, להבדיל ממוסדות העמותה, איננה ועדת משנה של האסיפה הכללית, כי אם ועדת משנה של הדירקטוריון. בנוסף, החוק מחייב כי לחברה ימונה רואה חשבון מבקר (בלי קשר להיקף פעילותה).

החברות בחברה נעשית בדרך של החזקה במניה או מניות. חברות זו איננה אישית, שכן קיימת אפשרות להעביר מניות, אלא אם כן תקנון החברה קובע אחרת.

**25. ההקדש הציבורי**

כל אדם רשאי ליצור הקדש ציבורי. ההקדש הציבורי הוא סוג של נאמנות שמטרתה לקדם עניין ציבורי. ההקדש הציבורי איננו תאגיד, ולכן עצם יצירתו איננה טעונה אישור, כי אם דיווח בלבד לרשם ההקדשות על קיום ההקדש הציבורי.

יצירת הקדש טעונה מסמך בכתב (כתב הקדש), שבו מביע יוצר ההקדש את כוונתו ליצור הקדש ומפרט את מטרות ההקדש, נכסיו ותנאיו. במקום שבו המטרה היא קידומו של עניין ציבורי, ייראו בהקדש הקדש ציבורי. בכפוף לכתב ההקדש ולתנאיו, יחולו על הנאמן של הקדש ציבורי הוראות חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, בכל הנוגע לפעילותו כנאמן ההקדש ולמילוי הדרישות האחרות הנוגעות להקדש הציבורי.

**הנהלה ואחריות הגופים המנהלים**

**26. העמותה**

ניהול ענייניה של העמותה נתון בידי הוועד (הוועד המנהל) וכל סמכות שלא נתייחדה לאסיפה הכללית או למוסד אחר של העמותה מצויה בידי הוועד. החובות המוטלות על חברי הוועד, על פי חוק העמותות, רבות ביותר. על חברי הוועד לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנונה ולהחלטותיה. האחריות המוטלת עליהם גדולה מאוד אך אינה מוגדרת בחוק. חוק העמותות גם אינו מתייחס לחובותיהם ולאחריותם של נושאי המשרה בעמותה.

**27. החברה**

ניהול ענייניה של חברה נתון, על פי חוק החברות, בידי כמה גורמים: הדירקטוריון, המנהל הכללי ונושאי המשרה. חוק החברות מפרט בבירור ובדיוק את הסמכויות, החובות והאחריות של כל אחד מהגופים הנ"ל. חברה פרטית

(ולענייננו, חברה לתועלת הציבור תיחשב כחברה פרטית, שכן מניותיה אינן נסחרות בבורסה לניירות ערך) איננה מחויבת שיהיה לה מנהל כללי או נושאי משרה, ובמקרה כזה מוטלות כל חובות הניהול והאחריות על הדירקטוריון.

## 28. ההקדש הציבורי

ניהול ענייני ההקדש הציבורי נתונים בידי הנאמן או הנאמנים של ההקדש. חוק הנאמנות קובע הוראות ברורות לגבי אופן ניהול ההקדש בידי הנאמן, ובהן הוראות בדבר אופן השקעת נכסי הנאמנות והשימוש בהם – וכל זאת בכפוף להוראות מקדיש ההקדש. החוק קובע גם את אחריות הנאמן, לרבות אחריות אישית לנזקים שנגרמו לנכסי ההקדש או לנהנים ממנו.

## המגזר השלישי בכלכלה הישראלית<sup>9</sup>

29. בשנת 2001 היו רשומים בישראל כ-34,000 ארגוני מגזר שלישי (ארגונים שנרשמו במרשם העמותות או במרשם ההקדשות).

למגזר השלישי משקל כלכלי המסתכם בקרוב לעשירית מהפעילות הכלכלית במשק הישראלי. מספר המועסקים בשכר במגזר השלישי בשנת 1997 היה שווה ערך לכ-206,000 משרות מלאות, כ-9.7% מכלל התעסוקה הלא-חקלאית במשק (לוח 1). אם מוסיפים לכך את העבודה ההתנדבותית בארגוני המגזר השלישי, היקף התעסוקה מגיע לשווה ערך של כ-245,000 משרות מלאות, כ-11.5% מכלל התעסוקה הלא-חקלאית במשק. מספר המועסקים, כולל משרות חלקיות, הגיע ב-1997 לכ-310,000 עובדים.

### לוח 1. ההיקף הכלכלי של המגזר השלישי בישראל, 1997<sup>10</sup>

תעסוקה	משרות מלאות	מכלל התעסוקה הלא-חקלאית במשק
בשכר	206,305	9.7%
התנדבותית	39,070	1.8%
סה"כ	245,375	11.5%
<b>הוצאות</b>	<b>מיליוני ש"ח שוטפים</b>	<b>שיעור מתמ"ג<sup>11</sup></b>
סה"כ	52,908	14.3%

מקור: גף חשבונות השירותים החברתיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

30. סך ההוצאות השוטפות של ארגוני המגזר השלישי ב-1997 היה קרוב ל-53 מיליארד ש"ח. סכום זה מקביל ל-14.3% מהתמ"ג באותה שנה. משקלו הכלכלי של המגזר השלישי ניכר ביתר שאת כאשר מתמקדים בתחומים נבחרים של מתן שירותים ובעיקר שירותי רווחה במימון המדינה: בשנת 1995, 44% מהמשרות המלאות בתחום הבריאות בישראל

<sup>9</sup> הנתונים העדכניים ביותר על אודות היקפו ופעילותו הכלכלית של המגזר השלישי בישראל מורכבים בחלקם מנתוני שנת 1995 (נתוני המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי) ובחלקם מנתוני שנת 1997 (נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). לצערנו, לא חשופים לציבור נתונים עדכניים יותר. כפי שיובהר בהמשך, אחת הבעיות המרכזיות שעמן מתמודדים ארגוני המגזר השלישי בישראל וחוקריו היא בעיית היעדר הנתונים והקושי לקבלם ממוסדות ממשלתיים.

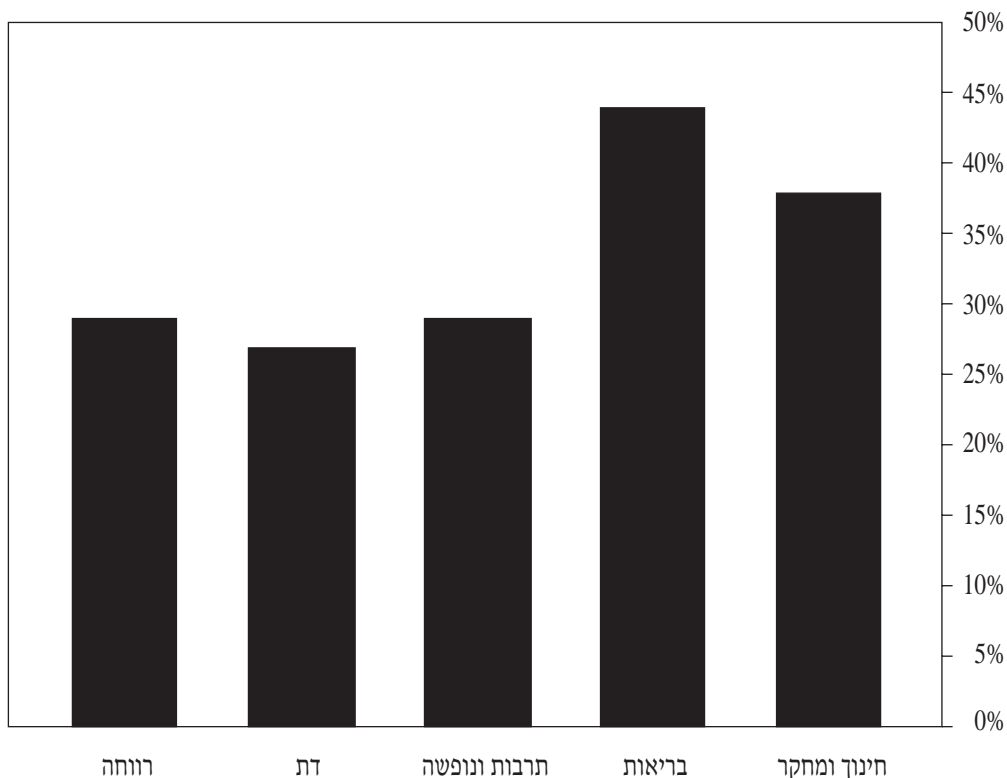
<sup>10</sup> נתונים אלה כוללים גם את המוסדות להשכלה גבוהה ואת ארגוני הבריאות (קופות החולים ובתי החולים הציבוריים). כאמור, הדוח אינו מתייחס לארגונים אלה, על אף ההכרה כי מבחינה משפטית מדובר בארגוני מגזר שלישי.

<sup>11</sup> תמ"ג לצורכי השוואת בינלאומיות כולל מסים נטו על ייבוא.



היו במגזר השלישי, וכן 35% מהמשרות בתחום החינוך ו-30% מהמשרות בתחומי תרבות ונופשה, דת ורווחה (תרשים 1).

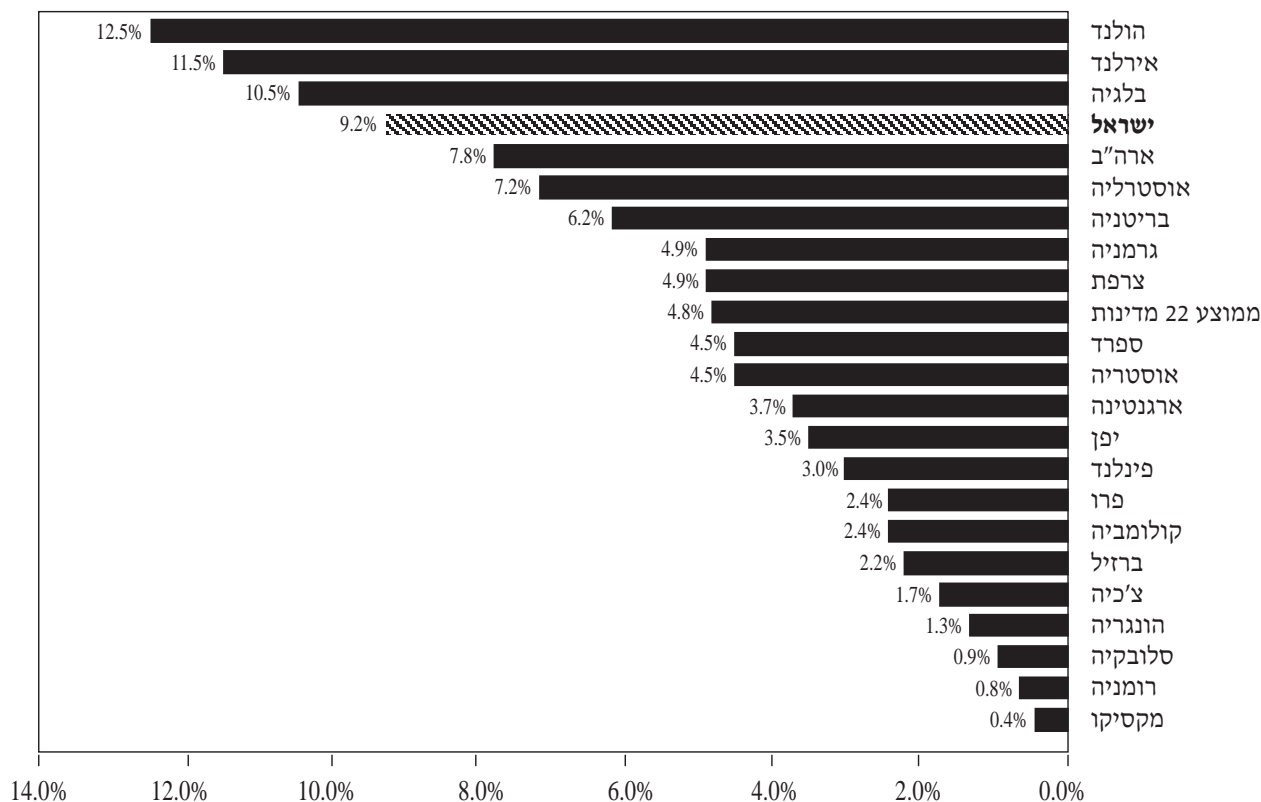
**תרשים 1. תעסוקה במגזר השלישי ביחס לכלל התעסוקה במשק, בתחומים נבחרים, 1995**  
אחוז מכלל התעסוקה במשק בתחום הנבחר



מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

**31.** המגזר השלישי בישראל הוא מן הגדולים בעולם ביחס לכלל המשק. הוא מדורג במקום הרביעי (מבין 22 מדינות) מבחינת גודלו היחסי (לאחר הולנד, אירלנד ובלגיה). חלקו של המגזר השלישי בכלל התעסוקה (הלא-חקלאית) בישראל הוא כמעט כפול מן הממוצע ב-22 המדינות, וגבוה מזה שבארצות הברית ובבריטניה, שנהוג לייחס להן מגזר שלישי גדול במיוחד (תרשים 2).

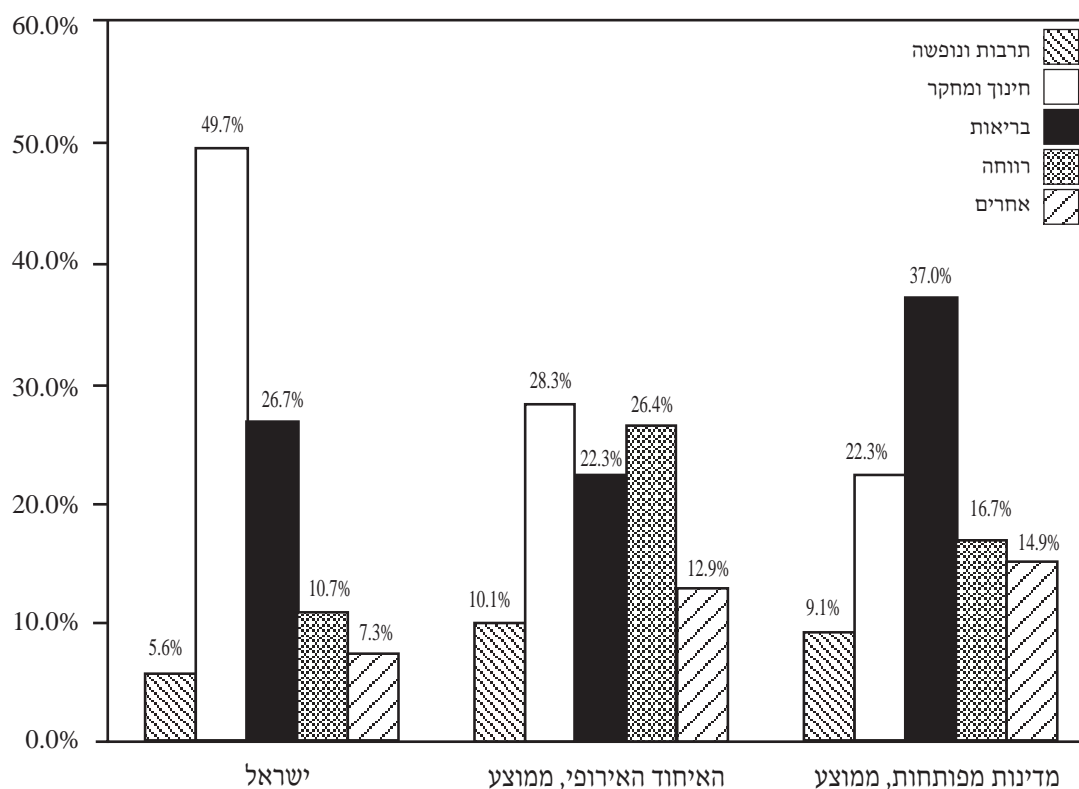
**תרשים 2. היקפו הכלכלי של המגזר השלישי בישראל בהשוואה בינלאומית, 1995**  
 מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.



### מבנה כלכלי ומימון

32. כאשר מנתחים את הפעילות הכלכלית המתנהלת במגזר השלישי בישראל לפי תחומי פעילות, מתגלה תמונה ריכוזית. למעלה משלושה רבעים מהפעילות הכלכלית מתקיימים בארגוני בריאות וחינוך. יחד עם שירותי רווחה, תרבות ונופש, מגיעים ל-93% מכלל הפעילות הכלכלית במגזר כולו. זהו שיעור דומה ואף גבוה מן הנהוג במדינות מפותחות אחרות (תרשים 3). התמונה בישראל דומה במיוחד למדינות רווחה מערב-אירופיות שונות (ובפרט אירלנד ובלגיה), והיא משקפת מעורבות גבוהה של המגזר השלישי במתן שירותים חברתיים שונים, ובראשם חינוך, רווחה, תרבות ובריאות.

**תרשים 3. התפלגות התעסוקה במגזר השלישי לפי תחומי פעילות**  
בישראל ובמדינות מפותחות, 1995

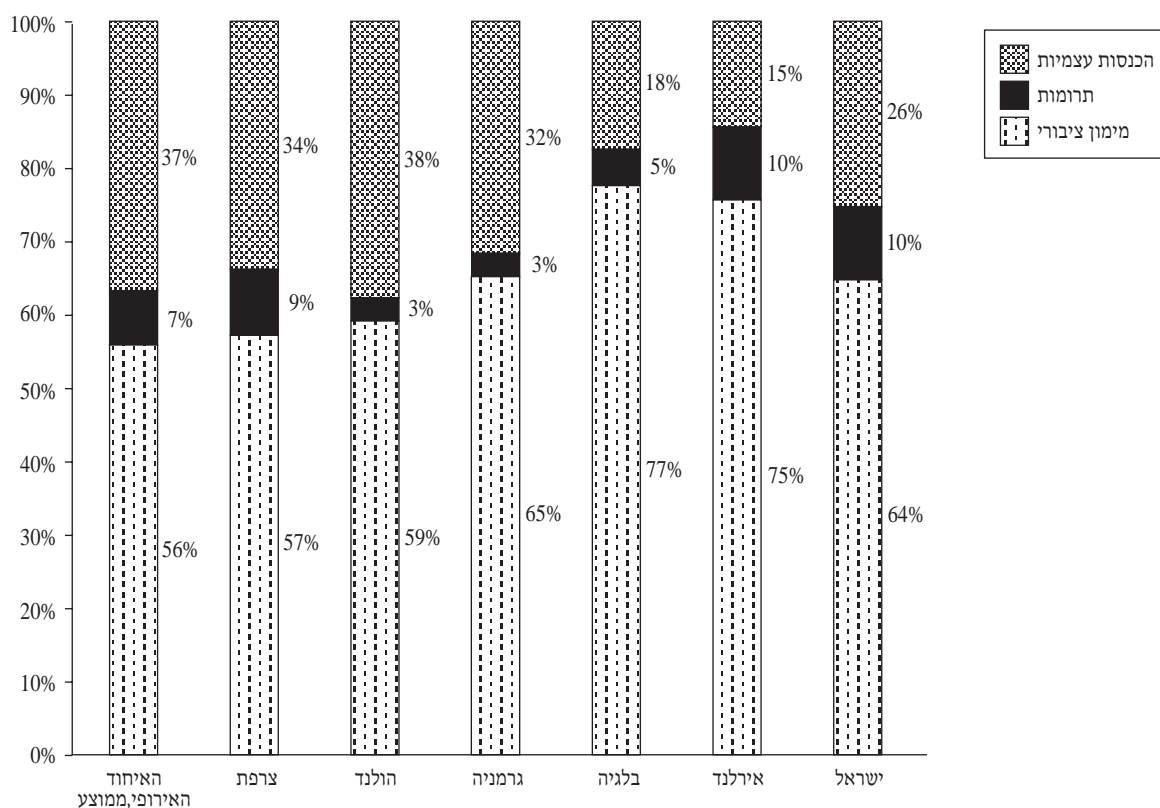


מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

**33.** מימון ציבורי הוא המקור העיקרי של המגזר השלישי בישראל. כ-64% מכלל הכנסות המגזר ב-1995 היו מימון ציבורי, וכ-56% ב-1997 (29.4 מיליארד ש"ח). עם זאת, רק כשליש מהארגונים הפעילים במגזר השלישי נהנים ממימון ציבורי (38% בשנת 1998). רבים אף יותר הם הארגונים הפונים לממשלה בבקשת תמיכה<sup>12</sup>. עולה אפוא כי מספר נמוך יחסית של ארגונים זוכה למימון ממשלתי ניכר.

<sup>12</sup> לפי נתונים שהציג רשם העמותות בפני הכנסת, כ-75% מכלל הארגונים מבקשים תמיכה מהממשלה.

#### תרשים 4. מקורות המימון של המגזר השלישי בישראל ובמדינות מערב אירופה, 1995



מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

דפוסי המימון בתחומי פעילות ספציפיים מעידים על שונות רבה. המימון הציבורי דומיננטי בכמה תחומים: בריאות, חינוך, תרבות, שיכון ורווחה. חלק הארי של תמיכות הממשלה במגזר מופנה לארגוני בריאות (9.5 מיליארד ש"ח ב-1998, מרביתם לקופות החולים במסגרת חוק הבריאות) ולארגוני חינוך ומחקר (10.2 מיליארד ש"ח ב-1998, בעיקר לחינוך גבוה, חינוך מקצועי וחקלאי וחינוך תורני). אלה תחומי הפעילות המרכזיים, והם מקיפים למעלה מ-80% מהפעילות הכלכלית במגזר השלישי כולו. עובדה זו מעניקה למגזר צביון של דומיננטיות של מימון ממשלתי. בחמישה מתחומי הפעילות המופיעים בלוח 2 (סביבה, איגודים מקצועיים, תרבות ונופש, חוק, סינגור ופוליטיקה ושירותי דת) – הכנסות עצמיות הן המקור העיקרי, ושני תחומים נוספים (פעילות בינלאומית וקרנות) ממומנים בעיקר מתרומות. למרות זאת, בתשעה מתוך שנים עשר תחומי הפעילות עומד המימון הציבורי על למעלה מ-30% מהכנסות הארגונים. כך, למרות שתלות גדולה יותר של המגזר השלישי במקורות ציבוריים ניכרת בחמישה תחומי פעילות בלבד, מקומו של המימון הציבורי נותר משמעותי גם בתחומים האחרים.

ההשלכה העיקרית היא שלמגזר תלות גבוהה יחסית בשלטון. זהו מצב בעייתי במיוחד על רקע השינויים בהיקפי המימון הממשלתי והפגיעה האפשרית באוטונומיה של הארגונים כתוצאה מהתלות בגורם הציבורי המממן.

לוח 2: מקורות מימון של המגזר השלישי בישראל, על פי תחומי פעילות באחוזים, 1997

תחום פעילות	מימון ציבורי <sup>13</sup>	תרומות <sup>14</sup>	הכנסות עצמיות <sup>15</sup>
תרבות ונופש	34.3	21.4	44.3
חינוך ומחקר	61.3	13	25.7
בריאות	64.4	2.3	33.3
רווחה	41.1	19.3	39.6
סביבה	39.9	3.4	56.7
שיכון ופיתוח	68.9	9.9	21.2
חוק, סנגור ופוליטיקה	25.8	32.2	42
קרנות ופעילות פילנתרופית	23.8	52.6	23.6
פעילות בינלאומית	19.7	72.4	7.9
שירותי דת	30.8	30.1	37.9
איגודים ואגודות מקצועיות	14.4	37.8	47.8
שונות	47.4	27.6	25
<b>סה"כ</b>	<b>55.5</b>	<b>12</b>	<b>32</b>

מקור: גף חשבונות השירותים החברתיים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## תשומות פילנתרופיות

34. בישראל התרומות מהוות רק 12% ממימון המגזר השלישי כולו. עם זאת, זהו שיעור גבוה ביחס למדינות מפותחות אחרות והוא שני רק לארצות הברית, שבה שיעור התרומות מגיע ל-13% מסך מימון המגזר<sup>16</sup>. מנתוני הסקרים על דפוסי התרומה וההתנדבות של הציבור בישראל עולה, שסך התרומות מפרטים וממשקי בית לארגוני המגזר השלישי מסתכם בפחות מחצי מיליארד ש"ח לשנה (465 מיליון ש"ח ב-1997)<sup>17</sup>. כמחצית מן התרומות למגזר השלישי בישראל מקורן מחו"ל. חשוב לציין, כי תרומות אלה מיועדות לתקציבים השוטפים של ארגוני המגזר השלישי ולא לתקציבי פיתוח. התרומות מפרטים וממשקי בית בישראל מהוות כשביעית מסך התרומות למגזר השלישי; שאר התרומות מקורן מתאגידים – עיקרן מקרנות ומיעוטן מעסקים. יעדי התרומות מפרטים וממשקי בית בישראל חופפים במידה רבה ליעדי המימון הציבורי: למעלה מ-90% מהתרומות מיועדות לתחומי הרווחה, הבריאות והדת, ומרבית הארגונים הנהנים מתרומות הציבור זוכים גם למימון ציבורי ניכר.

<sup>13</sup> מימון המתקבל מהממשלה ומהרשויות המקומיות בצורת מענקים, הקצבות וחוזים לאספקת שירותים.

<sup>14</sup> תרומות מפרטים, ממשקי בית, מעסקים ומקרנות.

<sup>15</sup> דמי חבר, מכירת שירותים ומוצרים.

<sup>16</sup> L. M. Salamon and H. K. Anheier, 1998. **The Emerging Sector Revisited**. Baltimore: Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies.

<sup>17</sup> ש' שי, א' לזר, ר' דוכין, וב' גדרון, 1999. **פילנתרופיה בישראל: דפוסי תרומה והתנדבות של הציבור**, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע.

כל ישראלי שלישי עסק בפעילות התנדבותית כלשהי, רובה (78%) בארגוני המגזר השלישי<sup>18</sup>. בין יעדי ההתנדבות גם רשויות ציבוריות, בעיקר בתחום הביטחון (משמר אזרחי, מכבי אש) ובתחומי הבריאות, החינוך והרווחה (בתי חולים ממשלתיים, בתי ספר, לשכות רווחה). ההתנדבות לארגוני מגזר שלישי מסתכמת בכ-56 מיליון שעות בשנה. כמו בתרומות, רוב המתנדבים משקיעים את זמנם בארגונים המעניקים שירותים בתחומי הרווחה והבריאות, ובייחוד בארגונים הגדולים והמוכרים (ויצ"ו, איל"ן, יד שרה וכדומה) – אותם ארגונים שזוכים במקרים רבים גם במימון ממשלתי ניכר. ערכה הכספי של העבודה ההתנדבותית בארגוני מגזר שלישי נאמד בשנת 1997 בכ-840 מיליון ש"ח. זהו חלק זעום מסך הפעילות הכלכלית של המגזר השלישי, שעמד בשנת 1997 על 53 מיליארד ש"ח. חלקה של ההתנדבות בתעסוקה במגזר השלישי בישראל נמוך מאוד בהשוואה למדינות מערב-אירופיות: הממוצע בישראל הוא 15% לעומת שיעור של 53% בצרפת ובאנגליה, 39% בגרמניה ובארצות הברית ו-33% בהולנד<sup>19</sup>.

## תחומי הפעילות במגזר השלישי

35. במהלך שנות ה-90, נוספו בישראל מדי שנה כ-1,650 ארגוני מגזר שלישי חדשים בממוצע, ועד שנת 2001 נרשמו בישראל 34,291 עמותות, הקדשות וחברות לתועלת הציבור. בישראל 502 ארגונים לכל 100,000 תושבים, נתון הממקם את ישראל ב"מקום טוב באמצע" בהשוואה למדינות אחרות ביחס לגודל האוכלוסייה. זהו שיעור דומה לזה שבארצות הברית (458 ארגונים לכל 100,000 תושבים בשנת 1990), גבוה מזה שברוסיה (109 בשנת 1997) ונמוך מזה שבבלגיה (814 בשנת 1995). יש לציין שלא כל הארגונים שנרשמו בישראל עודם פעילים. ארגון פעיל הוא ארגון שנרשם כדין במרשם העמותות או ההקדשות, או שנרשם כחברה לתועלת הציבור במרשם החברות, והגיש דוח שנת כחוק למס ההכנסה. בשנות ה-90, רק כ-35% מכלל הארגונים שנרשמו היו פעילים (כ-12,000), ואף נרשמה ירידה איטית בשיעור הארגונים הפעילים. הסיבות העיקריות לירידה בשיעור הארגונים הפעילים: הזדקנותם של ארגונים, חוסר פיקוח ומעקב על הדיווח על פירוק ארגונים שחדלו לפעול, והופעתם של ארגונים המכוונים ליעד ספציפי לטווח קצר (בהקשרים פוליטיים ובתחומים שונים כמו רווחה ובריאות).

18 שם

<sup>19</sup> L. M. Salamon, and J. K. Anheier, 1999. **Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector**. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

לוח 3: ארגוני מגזר שלישי רשומים לפי תחומי פעילות

1998		1994		1991		
% מסה"כ	מספר	% מסה"כ	מספר	% מסה"כ	מספר	
13.5%	3,886	12.6%	2,741	12.4%	2,067	תרבות ונופשה
18.3%	5,284	18.5%	4,048	19.6%	3,284	חינוך ומחקר
1.5%	425	1.5%	331	1.5%	245	בריאות
13.1%	3,782	13.1%	2,859	13.1%	2,194	רווחה
0.5%	143	0.4%	93	0.4%	62	סביבה
6.0%	1,591	6.0%	1,265	6.0%	922	שיכון ופיתוח
4.7%	1,354	4.4%	963	3.9%	657	חוק, שינוי חברתי, פוליטיקה
13.8%	3,972	14.7%	3,201	15.5%	2,597	פילנתרופיה
1.0%	359	1.0%	270	1.0%	215	בינלאומית
22.5%	6,493	22.2%	4,847	20.9%	3,490	דת
3.1%	887	3.1%	675	3.2%	543	איגודים ואגודות מקצועיות
2.3%	672	2.4%	533	2.7%	452	שונות
<b>100%</b>	<b>28,885</b>	<b>100%</b>	<b>21,826</b>	<b>100%</b>	<b>16,728</b>	<b>סה"כ</b>

מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי, המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל.

36. קיים פער בין התמונה המגוונת של הארגונים על פי תחומי העניין שלהם, שתואמת את אופייה ההטרורגני של החברה הישראלית, לבין התמונה הריכוזית (בנושאי רווחה במיוחד) של הפעילות הכלכלית של המגזר השלישי. במהלך שנות ה-90 לא היה תחום דומיננטי יחיד שהאפיל על שאר תחומי הפעילות. מעמד הבכורה שמור לתחום הדת: כרבע מארגוני המגזר עוסקים בתחום הדת. זהו שיעור גבוה יחסית, הנשמר בהתמדה (לוח 3 ותרשים 5).

## תרשים 5. התפלגות ארגוני מגזר שלישי לפי תחומי פעילות בשנת 1998



מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל.

**37.** כשלושה רבעים מארגוני המגזר השלישי בישראל עוסקים כעיסוק מרכזי במתן שירותים בארבעה תחומים: דת, חינוך ומחקר, רווחה, ותרבות ונופשה. לעומת זאת, כ-9% מארגוני המגזר השלישי בישראל עוסקים כעיסוק מרכזי בסנגור על אוכלוסיות שונות. שיעורם של הארגונים העוסקים בסנגור עלה עלייה תלולה במהלך שנות ה-90: בראשיתן, עמד השיעור על 3% מכלל הארגונים החדשים שנרשמו, ובסופן הגיע ל-9%. ארגוני המגזר השלישי, שהפונקציה המרכזית של פעילותם היא מימון פעילות של ארגונים או יחידים (בעיקר קרנות), מהווים 14% מסך כל הארגונים הרשומים בארץ.

## סיכום

**38.** רוב ארגוני המגזר השלישי בישראל הם גופים עצמאיים, שרק חלק ממימונם מגיע ממקורות ממשלתיים. נוסף לכך את הנתונים, שעל פיהם כשליש מכלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל (32%) מעורבת בפעילות התנדבותית במסגרות שונות, ונקבל תמונה מעודדת על פעילות אזרחית עצמאית רבה בישראל. מדובר במגוון רחב של תחומי התעניינות ופעילות עצמאית של אזרחים. אין ספק כי חל שינוי משמעותי בחברה האזרחית הישראלית, בעיקר מאז שנות ה-80, שנעשתה פעלתנית מאוד, עצמאית ומגוונת. זאת ועוד; החברה האזרחית בישראל התפתחה באופן טבעי למדי, ובמידה מסוימת הרחק מעיניה של המדינה, מרגע שנוצרה ההזדמנות החוקית לכך. התוצאה המצטברת הייתה שרשויות השלטון הגיבו לנעשה, הסדירו תחומים שונים ואף הפעילו ארגוני מגזר שלישי על פי צורכיהם. צמיחת החברה האזרחית בישראל לא לוותה במדיניות המכוונת לסייע לארגונים אלה, לעודדם ולטפחם. ה"מדיניות" הקיימת היא אוסף של חוקים, הסדרים והחלטות; על כך נתנה הוועדה דעתה בפרק הבא, המציג את המלצותיה.



# חלק ב: סוגיות מרכזיות במדיניות כלפי המגזר השלישי והמלצות הוועדה

## המדיניות הממשלתית כלפי המגזר השלישי

39. בישראל לא קיימת מדיניות מוצהרת, ברורה ועקבית כלפי ארגוני המגזר השלישי. המדיניות אינה מוצהרת, משום שלא קיימים חוק או מסמך מקיף המגדירים את יחסן של רשויות השלטון למגזר זה. המדיניות אינה ברורה, משום שקיימים חוקים, תקנות והסדרים רבים ושונים כלפי סוגים שונים של ארגונים. יתר על כן, הסדרים אלה אינם מבוססים על שקיפות ו/או על עקביות. הממשלה גם לא הקימה עד היום מסגרת לפיתוח מדיניות שכזו. מעמד המגזר השלישי התפתח במהלך השנים בתגובה לתהליכים היסטוריים, לשינויים בחברה, לאילוצים וללחצים שונים. תופעה זו מאפיינת את המגזר השלישי במרבית המדינות, אולם בישראל קובעי המדיניות לא פיתחו תפיסה מובנית של תפקידי המגזר. החוקים, התקנות, הפקודות והנהלים המסדירים את פעילויות ארגוני המגזר השלישי משרטטים את מפת היחסים שבין ארגוני המגזר השלישי לרשויות השלטון, אולם אין בהם תפיסה עקרונית או ביטוי למדיניות עקבית מושכלת.

40. בנוסף לחוק העמותות, קיימים הסדרים ונהלים שונים המעגנים את יחסיהם של ארגוני המגזר השלישי עם רשויות השלטון, אך אלה שונים במידה רבה ממשרד ממשלתי אחד למשנהו ובין רשות ממשלתית אחת לאחרת. ההסדרים הללו חסרים תיאום והמשכיות, ואינם מבוססים על קווי מדיניות המנחים את רשויות השלטון ברמה הארצית וברמה המקומית כלפי המגזר השלישי. הם מבוססים במידה רבה על שיקולים פרגמטיים ועל אינטרסים של גורמים פוליטיים הקשורים למשרדי הממשלה.

41. תקציבים ממשלתיים רבים מופנים לארגוני המגזר השלישי, ומובלעת בהם מדיניות דה-פקטו כלפיהם. ואולם, התקצוב הממשלתי והשינויים החלים בו נגזרים ברוב המקרים מפעילות סקטוריאליות של רשות ממשלתית, או מהתערבות של בית המשפט כתגובה לבעיה מוחשית. הם קשורים בדרך כלל לתחום פעילות מסוים (השכלה גבוהה, בריאות), לסוג מסוים של ארגונים (ישיבות), או אף לארגון מסוים<sup>20</sup>. בכל המקרים, השינויים לא התבססו על תהליך קבלת החלטות בממשלה או בכנסת, שנועד לקבוע מדיניות כלפי המגזר כולו.

42. ההתייחסות העמומה למגזר השלישי באה לידי ביטוי גם במרכיבים אחרים של המערכת הפוליטית<sup>21</sup>: ראשית, לא הוקמה שדולה של חברי כנסת למען קידום האינטרסים של המגזר. רק בקושי נוכל לאתר חבר כנסת או דמות פוליטית מוכרת המזוהים עמו ופועלים למענו. שנית, בישראל לא הוקמו גופי חשיבה ברמה הממלכתית והמקומית, הדנים בהיבטים שונים של פעילות המגזר השלישי, למשל ועדה ממלכתית או ציבורית שתפקידה לגבש מדיניות ציבורית כלפי המגזר השלישי. למרות צמיחתו של המגזר, כפי שהוצגה בחלק א' של הדוח, הוא לא זכה להתייחסות במערכות הבחירות הארציות והמקומיות, לא נכלל במצעי המפלגות ובתכניות הפעולה שלהן, ולא הוזכר בקווי היסוד של הממשלות האחרונות, אלא בהקשר לפעילותם של חברי כנסת המייצגים אינטרסים של ארגוני מגזר שלישי מסוימים.

<sup>20</sup> לדוגמה: חוק קרן וולף נחקק בעבור קרן אחת בלבד; הפטור של ארגוני עובדים ואגודות מעסיקים מרישום לפי חוק העמותות תוכנן בעבור ההסתדרות הכללית והתאחדות התעשיינים.

<sup>21</sup> מ' טליאס, י' קטן וב' גדרון, 2000. **מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל**. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע, עמ' 4.

43. מה ההסבר לגישה העמומה כלפי ארגוני המגזר השלישי?<sup>22</sup> ראשית, במערכת הפוליטית קיים חשש שקביעת מדיניות ברורה תעניק לגיטימציה לפעילות המגזר השלישי ותביא לחיזוק הדרישות לקבל נתח משמעותי יותר מן המשאבים. שנית, בקרב חלק מארגוני המגזר השלישי קיים חשש כי קביעת מדיניות ברורה עלולה להגביר את הפיקוח הממשלתי על פעילותם ואת התערבות השלטונות בעבודתם. שלישית, הן פוליטיקאים והן פעילים במגזר השלישי אינם רואים כל פסול בהמשך המצב הקיים, מכיוון שהיעדר מדיניות ממשלתית ברורה ומגובשת אפשרה את צמיחתו של המגזר השלישי מלכתחילה. רביעית, היעדר המדיניות אפשר להזרים משאבים ממשלתיים לארגוני המגזר, ובהם ארגוניים הפועלים למען אינטרסים של מפלגות פוליטיות המיוצגות בממשלה. החשש הוא שמדיניות ברורה, שתגדיר סדרי עדיפויות ותקבע אמות מידה להענקת תמיכות כספיות, תקשה על מתן הטבות לארגונים מקורבים ועל שימוש במנגנון התמיכה כאמצעי למימוש אינטרסים פוליטיים.

44. היעדרה של מדיניות ממשלתית ברורה כלפי המגזר השלישי אינה מונעת כאמור הקצאות כספיות ניכרות, שמשרדי ממשלה שונים מעבירים לאלפי ארגוני מגזר שלישי הפועלים בתחומים שונים. היקף התמיכה הכספית בפעילות ארגוני המגזר משתנה ממשדד למשרד ומשנה לשנה. משרדי ממשלה אף יוזמים הקמתן של עמותות ארציות ומקומיות, ובכמה משרדים ממשלתיים הוקמו יחידות להתנדבות, העוסקות בפיתוח פעילות התנדבותית ברמה הארצית והמקומית.

45. יחסי הגומלין בין משרדי הממשלה לארגוני המגזר השלישי משתנים ממשדד למשרד: מהתייעצות שוטפת ושיתוף פעולה ועד להתעלמות מוחלטת. יש משרדים או יחידות בתוך המשרדים, שמשתפים את נציגי ארגוני המגזר בדיונים על שינויי מדיניות של המשרד, ואף משתפים עמם פעולה בפרויקטים שונים. משרדים אחרים מתייעצים עם הארגונים באקראי, פונים אליהם לקבלת נתונים או חומר בכתב, אולם נמנעים ממיסוד קשרי עבודה עמם. מצד אחד, היעדר מדיניות עקבית ביחסים בין המדינה לארגוני המגזר השלישי מותיר אמנם מרחב מחיה ותמרון לארגונים, אך מצד אחר, קביעת מדיניות משרדית (ולעתים אף מדיניות אגפית בתוך המשרד הממשלתי) או מקומית יוצרת פרצות (בשל הסכמים שיש לעמותות עם יותר מגורם ממשלתי אחד), מקשה על הבקרה ומאפשרת העדפות לא-ענייניות בתהליך ההתקשרות. היעדר מדיניות משפיע לרעה גם על פעילותם של ארגוני המגזר השלישי ועלול למנוע את המשך התפתחותה של החברה האזרחית בישראל.

## המלצות בעניין המדיניות הממשלתית

46. הוועדה סבורה שיש צורך להתחיל מיד בתהליך שנועד לגבש מדיניות כלפי המגזר השלישי. המדיניות תכלול את המרכיבים הבאים:

א. הכרה של הממשלה בתרומתם הייחודית של ארגוני המגזר השלישי לחברה ולכלכלה בישראל. הכרה זו תושתת על ההבחנה בין דפוסי פעולתם השונים של המגזר הממשלתי, המגזר העסקי והמגזר השלישי; על החשיבות של יחסי הגומלין ביניהם להשגת המטרות החברתיות והכלכליות המשותפות; ועל נכונותה של הממשלה להצהיר, שלארגוני המגזר השלישי תכונות ומאפיינים ייחודיים, שיש לשמרם ולטפחם.

ב. הצהרה של הממשלה כי בכוונתה להסדיר את יחסי הגומלין בין רשויות השלטון לבין ארגוני המגזר השלישי על יסוד מדיניות מוצהרת, ברורה, שקופה ועקבית – מדיניות שלא תפגע בדרך כלשהי בעצמאותם של ארגוני המגזר השלישי.

<sup>22</sup> הסקירה להלן מבוססת בעיקר על שם, עמ' 4-6.

- ג. הכרה בחשיבותה של התמיכה הציבורית במגזר השלישי ובצורך הדחוף להסדירה. מקור המימון המרכזי של ארגוני המגזר השלישי בישראל הוא תמיכה ציבורית. על הממשלה להכיר בצורך להסדיר את אופני התמיכה במגזר השלישי ממקורות ממשלתיים ואחרים, ולעודד צורות ומקורות תמיכה חדשים שאינם ממשלתיים.
- ד. על הממשלה לדאוג לכך שהתמיכה בארגוני המגזר השלישי תושבת על שוויון הזדמנויות מלא ולא תפגע בעצמאותם של הארגונים.
- ה. הסדרת פרסום מלא של מידע לארגוני מגזר שלישי: פעילותם של ארגוני המגזר השלישי, ובמיוחד של ארגונים לשינוי חברתי, נסמכת על מידע מהימן על המדיניות הקיימת. למרות חקיקתו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, חסומה בפני ארגונים אלה האפשרות לקבל מידע מגורמים שלטוניים. על הממשלה לאפשר נגישות רבה יותר למידע המצוי בידי הרשויות והנוגע לתחומי פעילותם של ארגוני המגזר השלישי, במסגרת החוק והתקנות.
- ו. כדי לקדם את פעילותם של ארגוני המגזר השלישי בישראל, יש לעודד את בניית היכולות (Capacity Building) באמצעות הכשרת עובדים ומתנדבים. על הממשלה לתמוך בהקמת תכניות לימוד ומסגרות הכשרה ייחודיות לעובדים, לחברי הנהלות ציבוריות ולמתנדבים בארגוני המגזר השלישי.

## המנשר

47. הוועדה ממליצה על הסדרת היחסים בין הממשלה לבין ארגוני מגזר שלישי, שהיחסים עמם אינם מעוגנים בחקיקה מיוחדת. היחסים יוסדרו באמצעות מסמך הצהרתי, שייקרא "מנשר הארגונים החברתיים". מטרת המנשר היא ליצור מסמך המתווה את היחסים בין המגזר השלישי לבין הממשלה, לרווחתה של החברה הישראלית בכללותה. המנשר יבוסס על הבנות והסכמות, שישמשו מסגרת וולונטרית מנחה למדיניותה של הממשלה כלפי המגזר השלישי. במנשר יפורטו מחויבויות הממשלה ומחויבויות המגזר השלישי כלפי הציבור הרחב. העקרונות המרכזיים המפורטים להלן ישמשו בסיס ל"מנשר הארגונים החברתיים" בישראל<sup>23</sup>:
- א. ארגוני המגזר השלישי הם מרכיב חיוני לקיומה ולחזוקה של חברה דמוקרטית בישראל; הם ממלאים תפקידים שונים מאלו של הממשלה והמגזר העסקי ומאפשרים ליחידים בחברה להשתתף בחיים הציבוריים ולפתח סולידריות קהילתית וחברתית באמצעות הזדהות, התנדבות, ותרומות. לארגוני המגזר השלישי תרומה משמעותית לקידום החיים התרבותיים, החברתיים, הכלכליים והפוליטיים בישראל. הם יוצרים הזדמנויות לשילוב אזרחים בעיצוב מתן השירותים, מקדמים שינוי חברתי ויוצרים כר פורה לרעיונות חדשים וליצירתיות חברתית. ארגונים אלה מממשים הלכה למעשה זכויות אזרחיות וזכויות חברתיות, ובמקרים רבים הם משמשים סנגורים בלעדיים לקבוצות מודרות. הם מסייעים למניעת עוני, לשיפור איכות החיים, לשיזור חברתי ולקידום שוויון ההזדמנויות והגיוון החברתי. פעילותם תורמת ישירות לכלכלה המודרנית בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות בעולם.

<sup>23</sup> בניסוח העקרונות עמדו לפני הוועדה שלוש אמנות, שנחתמו בשנים האחרונות בין ממשלות לבין המגזר השלישי בבריטניה (1998), בקנדה (2001) ובאירלנד (2000):

**Compact: Getting it Right Together: Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England.** Home Office, Britain, 1998.  
**An Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector.** 2001.  
**Supporting Voluntary Activity: White Paper on a Framework for Supporting Voluntary Activity and for Developing the Relationship between the State and the Community and Voluntary Sector,** Ireland, 2000.

ב. הממשלה וארגוני המגזר השלישי מכירים בצורך לפתח ביניהם מערכת של יחסי גומלין ושיתוף פעולה לפי העניין, שיבוסס על הכרה בשונות ועל הסכמה על הצורך בלימוד הדדי מתמשך. בראש ובראשונה הכרחי ליצור שיח פתוח, המבוסס על כבוד הדדי ועל השאיפה לבנות יחסי אמון. שיתוף פעולה זה לא יפגע בזכותם הדמוקרטית של ארגונים לשינוי חברתי לבקר את הממשלה ולהציב בפניה דרישות לשינוי מדיניותה, כמתחייב מתפקידם.

## מחויבויות הממשלה

ג. הכרה במגוון תפקידיהם ובחשיבותם של מכלול ארגונים המהווים את החברה האזרחית בישראל. הכרה בתרומתם למשטר הדמוקרטי: השתתפות אזרחית; הכללה של אוכלוסיות שונות; קידום השוויון והצדק החברתי; סיוע בפתרון בעיות אישיות, קבוצתיות וחברתיות.

ד. הכרה בחשיבות העצמאות של ארגוני המגזר השלישי. הבטחת יכולתם לפעול לקידום מטרותיהם, לפתח מקורות תמיכה בלתי תלויים, לבקר את מדיניות הממשלה ולפעול לשינויה.

ה. הכרה בגבולות ההתערבות הממשלתית בפעילותו של המגזר: הימנעות מהצרת צעדיהם של הארגונים בכל הנוגע לתחומי הפעילות, לצורות הפעולה, לניהול הפנימי ולתעסוקה – הכל, כמובן, בכפוף לכל דין, ולנסיבות מיוחדות שבהן קיים הכרח להתערב.

ו. הכרה של הממשלה בחובתה להשתית את המדיניות הננקטת כלפי אוכלוסיות ארגוני המגזר השלישי על עקרונות השוויון.

ז. הכרה בצורך לשתף את ארגוני המגזר השלישי ולהיוועץ עמם בקביעת המדיניות הממשלתית – הן כלפי המגזר בכללותו והן בתחומי הפעולה של ארגונו.

ח. הכרה של הממשלה בצורך ליצור שותפויות ומיזמים משותפים עם המגזר השלישי כדי לקדם יעדים ציבוריים, חברתיים וכלכליים. עידוד ארגוני המגזר השלישי להשתתף בפרויקטים שונים של רשויות השלטון, לתרום רעיונות ויוזמות ולגייס משאבים פרטיים לצרכים ציבוריים. שותפות כזו צריכה להיות מבוססת על שיח פתוח ושקוף בין הארגונים למשרדי הממשלה לגבי סדרי עדיפויות, מימון פרויקטים ציבוריים ועיצובם.

ט. הכרה בגיוון הרב המאפיין את המגזר השלישי בישראל: צורות ההתארגנות השונות, תחומי הפעולה, שיטות הפעולה והאוכלוסיות המעורבות. מדיניות ממשלתית כוללת וברורה תכיר בגיוון הזה ותפעל לטיפוחו.

י. הממשלה, שהיא מקור המימון המרכזי של ארגוני המגזר השלישי בישראל, תתחייב להסדיר את דרכי המימון, את הקריטריונים למענקים השונים, את צורות ההתקשרות האחרות ואת דרכי הפיקוח על התקציבים הממשלתיים המועברים לארגונים.

## מחויבויות ארגוני המגזר השלישי

י"א. החוק הוא הבסיס לפעילותם של ארגוני המגזר השלישי.

י"ב. הכרה בחשיבות השמירה על ניהול תקין, שקיפות ואמינות. התחייבות לדיווח ולאחריות (Accountability) כלפי הגופים המממנים, כלפי חברי הארגונים וכלפי הציבור הרחב. הכרה זו פירושה התחייבות להטמיע את כללי ההתנהגות האלה וכן להטמיע אמות מידה של איכות בקרב הארגונים.

י"ג. שקיפות: על ארגוני המגזר השלישי לדווח דיווח מלא ורצוף ללקוחותיהם, לחברים, למתנדבים ולתומכים על פעולותיהם ועמדותיהם - ובייחוד על העמדות המוצגות בפני משרדי הממשלה. הארגונים יתייעצו ככל האפשר עם החברים ועם גורמים רלוונטיים נוספים, במטרה שהדעות והרעיונות שיועלו ישפיעו על מדיניותם.

י"ד. ארגוני המגזר השלישי יעודדו התנדבות ומעורבות של מתנדבים בתחומי פעילותם השונים.

ט"ו. ארגוני המגזר השלישי יפעלו לקידום שיתוף פעולה לפי העניין: עם משרדי הממשלה וארגונים ציבוריים, עם ארגוני מגזר שלישי אחרים ועם ארגונים עסקיים.

ט"ז. במסגרת פעילותם הייחודית ויכולתם להגדיר את תחומי פעולתם לפי תקנונם, ארגוני המגזר השלישי לא יפלו בקבלת חברים ובמתן שירותים.

י"ז. ארגוני המגזר השלישי יעסיקו עובדים בתנאים נאותים ויימנעו מקיפוח בשכר ובתנאי העבודה.

מנשר הארגונים החברתיים, שקווים לעקרונותיו פורטו לעיל, יוכן בידי צוות משותף של נציגי הממשלה וארגוני המגזר השלישי, במטרה ליצור תשתית למדיניות גם בנושאים אחרים המפורטים בהמשך.

## מיון ארגוני המגזר השלישי

48. בבואה להמליץ המלצות בנוגע לתחומים ספציפיים, מצאה הוועדה לנכון להבחין בין סוגים של ארגונים במגזר השלישי בישראל בעלי מאפיינים ייחודיים:

<b>ד</b> פעילות לשינוי חברתי	<b>ג</b> מתן שירותים על בסיס חוזי	<b>ב</b> פעילות חברתית, קהילתית ואזרחית	<b>א</b> מתן שירותים המשולבים במערכת הציבורית
---------------------------------	--------------------------------------	--	--

א. מתן שירותים המשולבים במערכת הציבורית: הפעילות הזו של ארגוני מגזר שלישי משולבת בהתחייבות הממשלה ומוסדרת בחוקים או בהסדרים ממשלתיים ארוכי-טווח. הממשלה מממנת את רוב השירותים ומפקחת עליהם, לדוגמה, שירותי ההשכלה הגבוהה הניתנים על ידי האוניברסיטאות והמכללות; שירותי הבריאות הניתנים על ידי קופות החולים ובתי החולים הציבוריים; שירותי דת הניתנים על ידי ארגונים שונים - כולם, פורמלית, ארגוני מגזר שלישי.

המלצות הדוח אינן מתייחסות לאשכול זה, מלבד המלצות כלליות, כגון הסדרת השקיפות, הדיווח והפיקוח.

ב. פעילות חברתית, קהילתית ואזרחית: מכלול הפעילות העצמאית של ארגוני המגזר השלישי שאינם מעוגנים בהסדרים חוקיים ספציפיים. לדוגמה, כל אותן קבוצות שלחבריהן עניין משותף, כמו מועדוני חברים, קבוצות עולים, ארגונים קהילתיים, ארגוני תרבות ופנאי. ארגונים אלה אינם פועלים בדרך כלל לשינוי חברתי, ויש בהם גם ארגונים שנתמכים על ידי משרדי הממשלה.

ג. מתן שירותים על בסיס חוזי: השירותים ניתנים במימון ממשלתי חלקי או מלא, ברמות שונות של שותפות עם הממשלה, ואינם מעוגנים על פי רוב בהסדרים קבועים. כך, למשל, שירותי חינוך, רווחה ותרבות שמספקים ארגוני מגזר שלישי על בסיס חוזי אד-הוק עם משרדים ממשלתיים.

ד. פעילות לשינוי חברתי: פעילות עצמאית, שאינה נסמכת בדרך כלל על מימון ממשלתי ישיר, ומכוונת לשינוי חברתי. היוזמה לפעילות, כמו גם הפעילות עצמה, היא של אזרחים, ואינה קשורה בממשלה או ברשות המקומית ובמערך השירותים שהם נותנים. לדוגמה, פעילות של סינגור, התארגנות לשינוי מדיניות חברתית, פעילות פוליטית חוץ-פרלמנטרית המכוונת להשפעה על קביעת מדיניות ציבורית בישראל, או מתן שירותים ייחודיים שרשויות השלטון אינן מספקות.

המלצה: הוועדה סבורה שהצהרת המדיניות כלפי ארגוני המגזר השלישי (סעיף 46 לעיל) והמנשר (סעיף 47) – מן הדין שיכירו בסוגים השונים של הארגונים, בצורכיהם השונים ובצורך לפתח מדיניות מובחנת כלפי כל קבוצה.

## מערך ההקצאות הישירות לארגוני המגזר השלישי

49. התמיכה הכספית של הממשלה בארגוני מגזר שלישי נובעת מכמה מניעים מרכזיים, שחשיבותם נקבעת בדרגות שונות על ידי הדרג הפוליטי והמינהלי.

א. הרצון לחסוך בעלויות, להפחית בעומס המינהלי ולעקוף מגבלות בגיוס כוח-אדם ובשימוש במשאבים. מגמה זו קשורה למדיניות ההפרטה של ממשלות ישראל מאז אמצע שנות ה-80 והיא משתקפת בעיקר בהחלטתם של משרדי ממשלה שונים להפקיד את האחריות על מתן שירותים (שהם חייבים לספק בתוקף חוק או תקנות) בידי ארגונים לא-ממשלתיים ובהם ארגוני מגזר שלישי. הממשלה עצמה והרשויות המקומיות יוזמות הקמת עמותות למתן שירותים ציבוריים. עמותות אלו ממומנות כמעט במלואן על ידי הממשלה והן מהוות למעשה זרוע ביצועית של הממשלה ושל הרשויות. הן נתונות לפיקוח ממשלתי צמוד והנהלותיהן כפופות להנחיות ממשלתיות.

ב. הרצון של הדרג המדיני במשרדי ממשלה לתמוך בארגוני מגזר שלישי הפועלים למען אינטרסים קרובים להם בתחום המפלגתי, המגזרי האזורי ועוד.

ג. הרצון לסייע לארגונים הממלאים תפקידים שהממשלה מכירה בחשיבותם, אך אינה מעוניינת לעסוק בהם ישירות. לדוגמה, ארגונים המספקים שירותים לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות כמו אנשים עם מוגבלויות, או ארגונים בתחומים מיוחדים בחינוך, בתרבות, באיכות הסביבה ועוד.

50. דפוסי התמיכה הממשלתית ושיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה לבין ארגוני המגזר השלישי משקפים היטב את העמימות המאפיינת את מדיניות הממשלה כלפי המגזר. המימון הציבורי הישיר לארגוני המגזר השלישי נעשה בשתי מסגרות מרכזיות: רכישת שירותים על ידי המדינה מארגוני המגזר השלישי; תמיכות לארגונים או לפרויקטים.

## רכישת שירותים

51. מדובר במקרים שבהם המדינה מעוניינת לספק לאוכלוסייה שירותים במימונה החלקי או המלא, והיא עושה זאת באמצעות צד שלישי – ארגונים ללא כוונת רווח ולעתים גם ארגונים עסקיים. הרכישה נעשית במסגרת חוזה וכרוכה בהתחייבות של הארגון לספק שירות מסוים, תוך פירוט מרכיביו: תכניו ואיכויות השירות, הזכאים לקבלו, לוחות זמנים ותשלומים שעליהם לשלם (אם בכלל), ופיקוח כספי ותכני של הגורם המממן על הספק ועל השירות. הארגון שאתו נחתם החוזה יכול לעסוק רק בסיפוק השירות, או שהוא יכול לספק שירותים נוספים ולעסוק בפעילויות נוספות, הממומנות ממקורות אחרים.

52. רכישת שירותים היא הצורה הנפוצה והעיקרית להקצאת כספים מהקופה הציבורית לארגוני מגזר שלישי. הארגון מתחייב לספק שירות, הממומן בחלקו או במלואו על ידי הממשלה. רכישות אלה מחולקות לשלוש קבוצות:

- א. שירותים שעל המדינה לספק על פי חוק: מתן שירותים אלה מעוגן בחקיקה, ועל הממשלה לפעול בדרך היעילה לאספקתם לאזרחים. היקף הפעילות נובע מהחוק המגדיר את השירות ומחוק התקציב. הפעולות יכולות להתבצע על ידי הממשלה, על ידי ארגוני מגזר שלישי או על ידי גוף עסקי. הסדרים כאלו קיימים בתחומי הבריאות, החינוך, הסיעוד ועוד. בדרך כלל, מתן השירותים באמצעות גורמי חוץ מבוסס על הסדרים ארוכי-טווח.
- ב. שירותים על פי הסדר רב-שנתי: במסגרת חובתה של המדינה לקיומם של שירותים מסוימים (כגון שירותי השכלה גבוהה, פנימיות, בתי אבות), היא משתתפת במימון השירותים האלה, הניתנים לאזרחים על ידי ארגונים חוץ-ממשלתיים. שירותים אלה ניתנים באופן מסורתי על ידי ארגוני מגזר שלישי.
- ג. רכישת שירותים אחרים: שירותים אלה נרכשים על סמך יוזמה ממשלתית, או בעקבות יוזמות של ארגונים חוץ-ממשלתיים אשר מציעים שירותים לציבור ומבקשים את מימון הממשלה. הממשלה יכולה להשתתף השתתפות מלאה או חלקית (השתתפות חלקית פירושה סבסוד של השירות, בהנחה שיתרת העלות ממומנת ממקורות עצמיים של הארגון). בהיעדר עיגון בחקיקה, יכולתה של הממשלה להתחייב לרכישת שירותים אלה מוגבלת לחוק התקציב, היינו לשנת כספים. ההתקשרויות הן קצרות-טווח ונתונות לשינויים. כך, לדוגמה, קורסים לעולים חדשים, קורסי הכשרה למובטלים, קייטנות לילדים מוגבלים במרכזים קהילתיים, השתלמויות לעובדי ציבור.

#### לוח 4: מימון ממשלתי באמצעות רכישת שירותים, 1998

רכישת שירותים, 1998				
שירותים אחרים		שירותים על פי חוק ושירותים על פי הסדר רב-שנתי		תחומי פעילות
%	מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	
2.0%	24	3.4%	731	תרבות ונופשה
39.8%	471	45.4%	9,738	חינוך ומחקר
4.0%	48	43.9%	9,400	בריאות
30.9%	367	2.7%	586	רווחה
0.4%	5	-	-	סביבה
5.4%	64	-	-	שיכון ופיתוח
10.9%	0	-	-	פוליטיקה ושינוי חברתי
9.7%	115	-	-	קרנות ופעילות פילנתרופית
18.7%	222	-	-	פעילות בינלאומית
2.8%	33	2.3%	498	דת
3.9%	46	-	-	איגודים ואגודות מקצועיות
0.1%	2	2.2%	473	שונות
100%	1,185	100%	21,426	סה"כ

מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

53. סך התשלומים הממשלתיים המועברים למגזר השלישי בעבור רכישת שירותים מגיע לסכומים נכבדים ביותר (ראו לוח 4). בסעיפים "שירותים על פי חוק" ו"שירותים על פי הסדר רב-שנתי" בתחום הבריאות, מדובר בעיקר בהעברה של כספי מס הבריאות לקופות החולים בעבור השירותים שהן מספקות לציבור. בתחום החינוך – המימון הוא של המוסדות להשכלה גבוהה ושל החינוך העצמאי.

54. רוב ההקצאה הציבורית למגזר השלישי, המועברת באמצעות ערוץ זה של רכישת שירותים, ניתנת למספר מצומצם של ארגונים על פי חוק. לשם כך קיימים מנגנונים מיוחדים, כמו המועצה להשכלה גבוהה ומשרד הבריאות. צורת מימון זו מבטאת את תפקידו המסורתי של המגזר השלישי בישראל כחלק מן הזרוע המבצעת של המדינה. באופן טבעי, לארגונים אלה תלות כספית גדולה במימון המדינה, והם חייבים לעמוד בתנאים שנקבעו על ידי החוק, הממשלה או המוסדות המפקחים, דבר שמצר במידה מסוימת את האוטונומיה שלהם.

55. התשלומים המועברים בעבור רכישת "שירותים אחרים" נמוכים משמעותית מן התשלומים בעבור שירותים על פי חוק ושירותים על פי הסדר רב-שנתי עם זאת, בעוד שהיקף המימון הממשלתי בעבור שירותים על פי חוק ושירותים על פי הסדר רב-שנתי נשאר יציב לאורך השנים, ניכר כי בשנים האחרונות גדל היקף הרכישות של "שירותים אחרים". הסיבות לגידול זה הן התפתחותם של שירותים חדשים והתרחבותם של שירותים קיימים, וכן מגמת ההפרטה, בעיקר בתחומי החינוך והרווחה. בתחומים אלה הועברו בשני העשורים האחרונים שירותים ממשלתיים שונים לידיים חוץ-ממשלתיות, חלקם גם לארגוני מגזר שלישי. כ-70% מהתשלומים הממשלתיים המוענקים לשירותים על ידי המגזר השלישי, מוענקים לארגונים בתחומי החינוך (39%) והרווחה (31%). היקף התשלומים בעבור שירותים לארגוני מגזר שלישי ערביים היה בשנת 1998 כ-44 מיליון ש"ח, והיווה רק כ-4% מכלל התשלומים המועברים לארגוני מגזר שלישי במסגרת ערוץ זה.

#### המלצות לגבי רכישת שירותים

56. בשל תלותם הרבה של ארגוני המגזר השלישי במקורות ממשלתיים ובמדיניות הממשלה, ובמטרה לשמור על יציבות הארגונים ועל יכולתם לספק את השירותים ולקיים את פעילותם באופן תקין, הוועדה ממליצה:

- א. להבטיח את סדירות תשלומי המדינה באופן רצוף, עקבי וארוך-טווח על ידי יצירת התקשרויות רב-שנתיות, המעגנות את התחייבות הצדדים לאספקת השירותים ולתשלום בעדם.
- ב. לעודד יצירת מקורות מימון חדשים וחלופיים לארגונים, במטרה לאפשר להם לצמצם בהדרגה את תלותם במקורות ממשלתיים.

57. המימון במסגרת "רכישת השירותים" מתקיים באמצעות שני סוגים של התקשרויות חוזיות בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי: התקשרות למתן שירותים או רכישות; והתקשרות לביצוע מיזמים משותפים. כל אחד מסוגי ההתקשרויות הללו מאופיין ביחסים שונים בין הממשלה לבין הארגון, ועל כן הוועדה ממליצה לקיים מנגנוני התקשרות והערכה נפרדים לכל אחד מהם.

- א. התקשרות למתן שירותים או רכישות: בהתקשרות זו, הממשלה מאתרת גוף שיבצע את השירות או את הרכישה במחיר הזול ביותר ובאיכות הנדרשת. מנגנון המכרז מתאים לסוג זה של התקשרות, אלא שהוא יוצר שתי בעיות מרכזיות: ראשית, ההתקשרות איננה מביאה בחשבון את הערך המוסף היזמי של המחויבות החברתית שמאפיין את ארגוני המגזר השלישי, ועל כן היא מבטלת אותו; שנית, ההתקשרות נבדקת בראשית התהליך ואיננה מבטיחה שהשירות יינתן באיכות גבוהה לאורך זמן, שכן אין היא קובעת כללים באשר לחובת הדיווח. הוועדה ממליצה, לפיכך, לכלול בתנאי המכרז אמות מידה הקשורות לערך היזמי, המבטא מחויבות חברתית בפעילות הארגון. כמו כן, יש לכלול בדרישות הדיווח גם נתונים על עמידה בסוג זה של התחייבויות (ראו להלן על אחריות כוללת לדיווח להבטחת איכות השירותים למשך כל תקופת ההסכם).



ב. התקשרות לביצוע מיזמים משותפים: המונח מיזם משותף נכנס לשיח של משרדי הממשלה בעקבות התיקון לחוק חובת המכרזים, הקובע שכאשר הגוף המבצע משקיע לפחות 50% מעלות המיזם הריהו פטור ממכרז. פטור זה אינו חל על מיזמים משותפים שבהם הגוף המבצע מביא עמו רעיון חדשני, משאבים אנושיים או יזמות חברתית. הממשלה לא פיתחה מנגנון שיביא לידי ביטוי את מהות ה"שותפות" – היינו פורומים לדיון על מהות השותפות (המיזם עדיין מאושר על ידי ועדת רכישות משרדית) ועל דרכי הערכתה. הממשלה משתמשת בחוזה לאספקת שירותים ובמנגנוני המכרז (למרות הפטור) גם בהתקשרות למיזם משותף. הוועדה ממליצה לפתח כלי לניסוח הסכמות על מטרות, ולהגדרת מרכיבי השותפות ודרכי הערכה שהתייחסו ישירות למרכיבי המיזם. על המנגנון לכלול את האפשרות של מיזם משותף, שבו המבצע אינו משקיע משאבים כספיים דווקא, אלא הון אנושי, יזמות רעיונית וידע ייחודי. כל זאת, בתנאי שהמטרה היא ציבורית והפעילות אינה למטרות רווח.

## תמיכות<sup>24</sup>

58. תמיכות הן מענקים, שנועדו לאפשר למקבליהם "לקדם את מדיניות המשרד הממשלתי" המעניק אותן, או כהיענות של המשרד הממשלתי ליזמות חיצונית. הן ניתנות בעבור תכנית או פרויקט מוגדרים, או כתמיכה כוללת בארגון. יש להבחין בין תמיכות שניתנות מתקציב המדינה לבין תמיכות חוץ-תקציביות. מאחר שמדובר בכספי ציבור, תמיכה מלווה בדרך כלל במנגנון כלשהו של פיקוח ובקרה. התמיכות ניתנות בהליך ממוסד, זהה בכל המשרדים, שנועד להבטיח שוויון הזדמנויות לכל הארגונים הפונים. הנוהל קובע כי התמיכה תינתן ל"מוסד ציבורי" הפועל בתחומי החינוך, התרבות, הדת, המדע, האמנות, הרווחה, הבריאות, הספורט וכדומה. התמיכות מיועדות בדרך כלל לסיוע במימון פעילות מקצועית.

59. הליך זה, הפועל באמצעות ועדות תמיכה על פי חוק יסודות התקציב (סעיף 38 א), החליף את שיטת "הכספיים הייחודיים" ששימשה למימון ארגוני מגזר שלישי המקורבים לחברי כנסת ולמפלגות, והייתה נגועה בהשפעות פוליטיות ובניגודי אינטרסים<sup>25</sup>. הנוהל החדש מחייב את משרדי הממשלה לקבוע אמות מידה להענקת תמיכות, באישורו של היועץ המשפטי לממשלה ולפרסמן ברבים. הנוהל מחייב את משרדי הממשלה לדון בבקשות במסגרת "ועדות התמיכה" המשרדיות, על סמך חוות דעת מקצועית. רשימת הארגונים שבקשותיהם אושרו מתפרסמת ברשומות. דפוס ההתקשרות של משרדי הממשלה השונים עם הארגונים זהה, וכולל חתימה על מסמך התחייבות של קבלת תמיכה בתמורה לעמידה במשימות. הליך התמיכה הנהוג בממשלה הועתק, על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, למוסדות השלטון המקומי המעניקות תמיכות לארגוני מגזר שלישי. רוב התמיכות הממשלתיות (לוח 5) מוענק לארגוני חינוך ומחקר (53.4%), לארגוני תרבות (16%) ולארגוני דת (13%). בשנים 1998-1991 גדלו סכומי התמיכות בערכים ריאליים ביותר מכפליים, מ-600 מיליון ש"ח ל-2.6 מיליארד ש"ח (יותר מ-1.3 מיליארד ש"ח במונחים של שנת 1991). היקף התמיכות לארגוני מגזר שלישי ערביים עמד בשנת 1998 על כ-40 מיליון ש"ח, כ-1.5% בלבד מסך כלל התמיכות שהוענקו למגזר שלישי.

<sup>24</sup> בסקירת המצב ובניסוח ההמלצות בתחום זה, נעזרה הוועדה במסמך שהגיש לה עו"ד אמנון דה-הרטוך, "חיזוק עקרון השוויון בתמיכת המדינה במוסדות ציבור".

<sup>25</sup> תמיכה זו, נתברר, הושפעה באופן בוטה משיקולים פוליטיים והוגדרה כלא-שוויונית בלשון המעטה. לדוגמה, בבג"צ ח"כ יאיר צבן נגד שר האוצר ואחרים (בג"צ 59/88 פ"ד מב (4) 705), נקבע כי "מבחינת הצורה, חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, שעל פיהם תיעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה כי הכספים משמשים את תעודתם". עוד נקבע כי "מבחינת המהות, מחייבת הוצאת כספי הציבור על ידי רשויות השלטון שכנוע כי המטרה שלשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה עניין לתמוך בה". לגופו של עניין, נמנע בית המשפט הגבוה לצדק מלהתערב במשפט זה, מאחר שחלוקת הכספים הייחודיים שורינה בידי הכנסת בחוק התקציב. גם במשפט של יהודה רסלר נגד שר האוצר ואחרים (בג"צ 1593/90), חיווה בית המשפט את דעתו, כי הנתונים העובדתיים שהציג העותר בדבר אופן חלוקת ההקצבות הייחודיות מעוררים דאגה רבה, ואלמלא שריינה אותן הכנסת בחוק התקציב, לא היה ספק כי הוא היה זוכה לצו על תנאי. ב-1992, בעקבות לחץ ציבורי לשינוי המצב, נתקבל תיקון לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה 1985, ובו נאסר להעניק במסגרת חוקי התקציב תמיכה במוסדות ייחודיים.

60. היקף התמיכות המוענקות לארגוני מגזר שלישי בישראל קטן בהרבה מהיקף התשלומים בעבור רכישת שירותים; עם זאת, הן מהוות מקור משמעותי ביותר לארגונים הנתמכים. התמיכה ניתנת על יסוד התקציב החד-שנתי, אשר מקשה מאוד לפתח פעילויות רבות שדורשות התחייבויות כספיות לטווח בינוני וארוך. בנוסף, תמיכה על בסיס רב-שנתי יכולה לאפשר פיתוח תכניות ארוכות-טווח במבט רחב-אופקים. עם זאת, בניגוד לכספים המועברים במסגרת רכישת שירותים, כספי התמיכות גמישים יותר, אינם גוררים מעורבות של השלטון בפעילות הארגון, מכוונים יותר לפרויקטים חדשניים ומסייעים לעתים גם בתחזוקה השוטפת של הארגון.

לוח 5: תמיכות ממשלתיות במגזר השלישי

מענקים מקרן העיזבונות		תמיכות		
%	מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	
4.4%	3.2	16.4%	425	תרבות ונופשה
6.9%	5.0	53.6%	1,393	חינוך ומחקר
3.3%	2.4	0.7%	17	בריאות
55.4%	40.3	3.8%	98	רווחה
0.7%	0.5	1.0%	26	סביבה
4.7%	3.4	1.6%	43	שיכון ופיתוח
0.7%	0.5	0.4%	10	פוליטיקה ושינוי חברתי
14.3%	10.4	6.1%	158	קרנות ופעילות פילנתרופית
0.3%	0.2	0.1%	2	פעילות בינלאומית
1.7%	1.2	13.0%	338	דת
5.6%	4.1	2.7%	71	איגודים ואגודות מקצועיות
1.9%	1.4	0.6%	16	שונות
<b>100%</b>	<b>72.7</b>	<b>100%</b>	<b>2,596</b>	<b>סה"כ</b>

מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל

61. שינוי ההליך להקצאת התמיכות הותיר בעינו, במידה רבה, את שיקול הדעת הפוליטי באשר למקבלי התמיכה ולגובהה<sup>26</sup>. הבעייתיות נובעת מאופן קבלת ההכרעות. בידי הממשלה אין כיום מאגר נתונים המפרט את היקף הצרכים בתחומים שונים, אין ניסיון למפות את הצרכים השונים ואין מידע מדויק על היקפי התמיכה בארגוני מגזר שלישי, משום שהמידע המפורסם איננו כולל את כל צורות התמיכה הישירות והעקיפות הקיימות. מבחני התמיכה הנקבעים על פי דין הפכו לחסרי משמעות כמעט. בהיעדר מידע ולנוכח האופי הפוליטי של ההכרעות, קשה לקבוע מבחנים שוויוניים והוגנים. כתוצאה מכך, סדרי העדיפויות נקבעים בדרך כלל על פי שיקוליו של השר המכהן במשרד, וטרם הושג היעד של ביטול השרירותיות של הכספים הייחודיים<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> א' דה-הרטוך, 1999. תמיכת המדינה במוסדות ציבור: חקיקה מול מציאות. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

<sup>27</sup> ראו, לדוגמה, "מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה והרווחה למוסדות ציבור", ילקוט הפרסומים מס' 5101, 12 באוגוסט 2002; "מוסדות ציבור מקבלי תמורות בידי משרד העבודה והרווחה", ילקוט הפרסומים מס' 5102, 15 באוגוסט 2002 ומס' 5117, 3 באוקטובר 2002.

62. דרך נוספת לתמיכה ממשלתית ישירה היא באמצעות מענקים של ועדת העזבונו. מדובר בחלוקה של כספי עזבונו שהועברו למדינה באמצעות האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים. ישנם שני סוגי עזבונו: "עזבונו מיועדים", שהתורם הועיד למטרה מסוימת; ו"עזבונו בלתי מיועדים", שיעודם ניתן לשיקול דעתה של המדינה. חלוקת מענקים זו מתבצעת על סמך נוהל כתוב שמתפרסם ברשומות. ועדה ציבורית בראשות שופט מחליטה מעת לעת לאילו תחומים ומטרות יש לייעד את העזבונו, בכפוף לסדרי העדיפויות של המשלה. הבקשה לתמיכה מקרן העזבונו מופנית למשרד המשלה שבתחומו נכללת פעילות נשוא הבקשה. המשרדים, כמו גם אגף התקציבים, מעבירים המלצותיהם באשר לבקשת התמיכה ולסכומיה. החלטות הוועדה מתבצעות באמצעות המשרדים המעבירים לארגונים את המענקים, על סמך דיווח.

63. ועדת העזבונו הוקמה ב-1990. במהלך העשור שחלף מאז הקמתה, קיבלה ועדת העזבונו מן האפוטרופוס כמיליארד ש"ח, אך בפועל חילקה רק כמחצית מסכום זה. הניצול החלקי נבע מהתחייבויות לתמוך בפרויקטים ארוכי-טווח, מהרצון לשמור עתודות למימון תחומים שעל פי רוב אינם זוכים לעזבונו מיועדים, ומחוסר יכולת להקצות עזבונו מיועדים, בשל היעדר ארגונים העוסקים בנושא שקבע המוריש בצוואתו. כ-15% מבין המבקשים זוכים בתמיכה, וועדת העזבונו מנמקת שיעור נמוך זה בריבוי הפניות מול מיעוט המשאבים, ובצורך לייעד עוד סכומים קבועים לתמיכה מתמשכת בארגונים העוסקים בנושאים בעלי חשיבות לאומית, כגון הרשות למלחמה בסמים.

64. משקלו של ערוץ תמיכה זה מוגבל יחסית בהשוואה לצורות התמיכה האחרות, אך גם כאן בולטת העובדה שארגוני מגזר שלישי (ובמיוחד פרויקטים חדשניים) זוכים לסיוע זעום ביותר. התמיכה כפופה לרצונות (שלא לומר לאינטרסים הפוליטיים) של המשרד המשלה הממלטי. עיקר כספי העזבונו מופנה לפעולות קיימות או לפרויקטים הבאים להחליף את תקציב המדינה<sup>28</sup>.

65. מקור חוץ-תקציבי אחר הן קרנות שנוצרו על פי חוקים או הסדרים מיוחדים, המאפשרים לצבור כספים לנושאים כללים או ייעודיים, ושהחלטה על הקצאתם כפופה למדיניות המשלה. מקור זה ייחודי בכך שאינו כפוף לדיון ולאישור בחוק התקציב השנתי. דוגמאות: מפעל הפיס<sup>29</sup>, קרנות המוסד לביטוח לאומי<sup>30</sup> וכספי הימורים בספורט. במסגרת זו ניתן לכלול גם מתן הטבות בשווה כסף כגון קרקעות, מבנים וציוד על ידי רשויות מקומיות. היקף התמיכה הכספית ממקורות אלה מוערך בעשרות מיליוני שקלים. בהיעדר מידע מדויק על אודות העברות לארגוני מגזר שלישי, קשה לקבוע את שיעורי התמיכה המדויקים, אך נראה כי מקורות אלה מהווים בסיס תמיכה חשוב לארגוני המגזר השלישי.

## מערך ההקצאות: תמונת מצב

66. הוועדה התרשמה כי מערכת התמיכות המשלתיות לארגוני המגזר השלישי לסוגיה השונים, כפי שהוצגה לעיל, היא מערכת מפוצלת שבולטים בה חוסר סדר בנהלים, חוסר מידע, חוסר תיאום בין גופים והיעדר שקיפות. במקרים רבים, מערכת התמיכות היא כלי לפתרון בעיות פוליטיות ולהטבות למגזרים מועדפים.

<sup>28</sup> ראו, לדוגמה, "מקבלי סכומים מעזבונו לטובת המדינה", ילקוט הפרסומים מס' 5086, 20 ביוני 2002.

<sup>29</sup> הכספים ממפעלי הימורים של מפעל הפיס מועברים לרשויות המקומיות, המעבירות אותם לארגוני מגזר שלישי המבצעים פרויקטים שונים בשיתוף עם הרשות המקומית או לבדם.

<sup>30</sup> המוסד לביטוח לאומי מפעיל ארבע קרנות שונות התומכות, בין השאר, גם בארגוני מגזר שלישי: קרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תכניות בסיעוד, הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים וקרן מנוף.

67. כל רשות ציבורית מחויבת, כפי שנקבע בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, לפרט בדוח השנתי שלה על התמיכות שנתנה למוסדות ציבור, לרבות שמות המוסדות והיקף התמיכה שניתנה לכל אחד מהם<sup>31</sup>. ואולם, אופן הצגת המידע הוא קריטי לאפשרות ניצולו באופן יעיל. כיום, לאחר כמה שנים של ביצוע חלקי, מתפרסמת התמיכה הממשלתית במוסדות הציבור באמצעות רשם העמותות. נתוני התמיכה מתפרסמים לפי משרדים, או לפי מספרים רצים של מוסדות הציבור (העמותות), או לפי שיעור התמיכה בעמותות – בסדר יורד<sup>32</sup>.

הוועדה מצאה שהאבחנה בין ערוץ התמיכות לבין ערוץ ההתקשרויות החוזיות עמומה ויוצרת בלבול וכפילויות. ההשוואות בין הנושאים שבהם נערכות התקשרויות על בסיס חוזי, ובין נושאים דומים שבהם נקבעות אמות מידה לחלוקת תמיכות, מעוררות את השאלה מדוע וכיצד נקבע שנושא מסוים מחייב "מכרז" ואילו אחר ראוי לתמיכה, וכיצד נושא מסוים, שבעבר הוסדר במסגרת תמיכה, הפך להיות ממומן במרוצת השנים במסגרת של "רכישת שירות"<sup>33</sup>. התמיכות הממשלתיות מתפרסמות כשנה לאחר שנת מתן התמיכה (רשם העמותות פרסם ביולי 2001 את התמיכות הממשלתיות שהוענקו בשנת 2000). הפרסום אינו מאפשר לשנות את החלטת ועדת התמיכות או לפחות להביאה לבחון מחדש את החלטותיה.

68. ארגון מגזר שלישי המעוניין בתמיכה ממשלתית נדרש כיום להוכיח פעילות ארגונית במשך שנתיים כתנאי לקבלת התמיכה, גם אם מטרותיו ופעילותו עולות בקנה אחד עם מדיניות המשרד הממשלתי. הכלל מקשה מאוד על עמותה להתחיל לפעול בהיעדר מימון ממשלתי. בנוסף, במקרים של התארגנות מחודשת, נמנעת התמיכה מהעמותה החדשה במשך שנתיים. כלומר, אם נעשתה פעילות מלכ"רית כלשהי במשך תקופה ארוכה במסגרת ארגונית מסוימת, והיא מועברת לעמותה חדשה מטעמים ארגוניים ואחרים – הממשלה תפסיק את התמיכה ותמשיכה רק בתום שנתיים מיום תחילת פעילותה של העמותה החדשה. מצב זה משבש את פעילות העמותה ואף עלול להביא להפסקתה.

### המלצות בעניין ההקצאות לארגוני המגזר השלישי (תמיכות ורכישת שירותים)

69. הוועדה סבורה שתנאי הכרחי ליצירת דיון ציבורי הולם בנושא המימון של ארגוני מגזר שלישי הוא חשיפת הנתונים ותהליכי קבלת ההחלטות בשלמותם.

לשם כך, דרושה הגדרה ברורה של סוגי המענקים והתמיכות שמספקות הרשויות הממשלתיות השונות (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומוסדות ממשלתיים אחרים), הכללים הנוגעים לכל סוג ודרכי הפעולה והדיווח המתחייבים מהם.

א. יש מקום לקבוע נוסחה ברורה להבחנה בין ערוץ התמיכה לבין ערוץ רכישת השירותים, כולל הסדרים למניעת הפגיעה בארגונים הנאלצים לעבור מערוץ התמיכה לערוץ הרכישות<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> ראו סעיף 6 (14) לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.

<sup>32</sup> "תמיכת משרדי הממשלה בעמותות בשנת 2000", פרסומי רשם העמותות, יולי 2001 (חמש חוברות).

<sup>33</sup> לדוגמה, אמנון דה-הרטוך שואל במסמך שהוגש לוועדה: "מדוע אחזקת תלמידים בפנימיות נעשית במכרז, בעוד שסיוע המדינה למבני אותן פנימיות הוא תמיכה? מדוע סיוע המדינה להקמת מקוואות נעשה בעבר כתמיכה ולפתע הפך להיות רכישת שירותים? כיצד השתנה באחת ערוץ הסיוע של המדינה להחזקת תלמידים במכינה קדם-צבאית מתמיכה לרכישת שירותים? מדוע אחזקת תלמידים אוטיסטים בבוקר נעשית ברכישת שירותים, בעוד שהטיפול בהם אחר-הצהרים מתאפשר בערוץ התמיכות?", עמ' 2.

<sup>34</sup> בהקשר זה, מבקר המדינה מציין בדוח 53 ב, כי "ועדה שמינה החשכ"ל בשנת 1996 המליצה על קווים מנחים שמטרתם לסייע בהבחנה בין תמיכות לבין רכישות בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, כדלקמן: (א) מטלה של המדינה – אם הפעילות הממומנת היא מטלה שמחובתה של המדינה לקיימה, זו רכישת שירות; אם אין חובה לקיימה והממשלה רק משתתפת 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. משרדי ממשלה שמעוניינים לתמוך בגוף מסוים – עמותה או חברה ממשלתית – עושים זאת באחת משתי דרכים: (א) תמיכה לפי סעיף 3א לחוק, בהתאם למבחנים שפורסמו ומתאימים לאותו לגוף בלבד; (ב) רכישת שירותים מגוף מסוים בפטור ממכרז. עוד נמצא, כי במקצת המקרים שם הגוף שהכספים מיועדים לו מצוין במפורש בשמה של התקנה התקציבית שממנה מוצא הסכום, אף כי אין מדובר בתאגיד על פי חוק, שלגביו לא חל סעיף 3א לחוק". ראו, דוח מבקר המדינה 453, 2003, ירושלים, עמ' 844.

ב. שקיפות: הוועדה ממליצה להגביר את שקיפותו של הליך קביעת אמות המידה לתמיכות ולשתף בו את הציבור. לשם כך, אפשר לפרסם את טיוטת אמות המידה ולקבל הערות מהציבור טרם קביעתן הסופית. שילוב הציבור בהליך זה נועד להשיג מספר מטרות. ראשית, המידע שיתקבל מהציבור יסייע בקביעת אמות מידה שוויוניות יותר, במיוחד על רקע החסך הקיים כיום במידע והקושי באיסופו משרדי הממשלה. שנית, הרחבת שקיפותו של התהליך תתרום לאמינותו ולביקורת ציבורית. שלישית, לאחר שאמות המידה יפורסמו ברבים ויחלוף פרק הזמן שייקבע לשמיעת הערות הציבור, ערעור על סבירות אמות המידה במסגרת הליך משפטי עשוי להידחות. אמות המידה תהיינה אפוא יציבות יותר, ויפחתו הסיכויים להתערבות של בית המשפט.

ג. ראוי לשפר את הפרסום על תמיכות ממשלתיות בדרך שתאפשר לגופים הנתמכים להשוות בין היקפי התמיכה הניתנים לארגונים שונים בתקופות מקבילות. ביקורת כזו חיונית לאיתור הטיות בלתי ענייניות במערכת התמיכות הממשלתיות.

ד. משנקבעו אמות המידה לתמיכות במשרד מסוים, יש לפרסמן במועד שיאפשר לערער עליהן. הוא הדין לגבי ההחלטות על חלוקת התמיכות.

ה. הוועדה ממליצה כי החשב הכללי במשרד האוצר, הממונה על ביצוע התשלומים לארגוני מגזר שלישי, יפרסם בדיעבד את התמיכות שהעניקו משרדי הממשלה השונים באותה השנה במגוון מיונים: לפי המשרד הממשלתי מעניק התמיכות, לפי תחומי הפעילות של הארגונים<sup>35</sup>, לפי ההוראה הספציפית שקבעה שיש להעניק את התמיכה ולפי היקפי התמיכה שהוענקו.

ו. הוועדה ממליצה על קביעת מדיניות תמיכה רב-שנתית, תוך שמירת תקציב המיועד לארגונים חדשים. כך לא ישונו אמות המידה בכל שנה, אלא ייקבע מועד רב-שנתי לבחינתן (לדוגמה, אחת לשלוש שנים). הענקת תמיכה רב-שנתית בזהירות המתבקשת, תוך התבססות על נתוני העבר, עשויה לתרום הן לתכנון ארוך-טווח של הפעילות הנתמכת והן לניתוב התמיכה הממשלתית לערוצים מגוונים יותר, ובכך לחזק את האפקטיביות שלה. תמיכה רב-שנתית תאפשר לארגוני המגזר השלישי להעריך את היקף המקורות החוץ-ממשלתיים הנחוצים להם בשנים הבאות. בד-בבד, הדבר יקל על השגת תרומות רב-שנתיות מסוג matching ממקורות פרטיים, שכן תרומות אלו מותנות לעתים קרובות בסיוע ממשלתי מקביל.

ז. הוועדה ממליצה לבחון אפשרות להגמיש את הדרישה שארגון יהיה פעיל במשך שנתיים כדי שיהיה זכאי לתמיכה, ולקצרו במקרים מוגדרים לשנה אחת בלבד. במקרה כזה, חובת ההוכחה בהגשת מאזן מבוקר ובכל הקשור לתקינות הפעולה של הארגון תהיה מחמירה יותר, וכך גם דרישות הפיקוח והבקרה.

## ארגוני מגזר שלישי בקרב הערבים בישראל

70. דינם של ארגוני מגזר שלישי ערביים כדין ארגוני מגזר שלישי אחרים הפועלים בישראל. הוועדה מצאה לנכון לייחד פרק נפרד לארגוני המגזר השלישי בקרב הערבים בישראל, לאחר שנוכחה לדעת כי קיימות בעיות המקשות על הקמתם ועל פעילותם של ארגוני מגזר שלישי בקרב אוכלוסייה זו, כפי שיפורט בהמשך.

<sup>35</sup> כך, למשל, מוסדות ציבור הנתמכים בשל פעילותם כתנועת נוער יוצגו בפרק אחד, מוסדות ציבור הנתמכים בשל פעילותם כאגודות ספורט יפורסמו בפרק אחר וכן הלאה. כך יוכל כל גוף לבחון את היקף התמיכה בו בהשוואה לגופים המקבילים לו, ובדרך זו להעריך אם שיעור התמיכה בו ראוי בהתחשב בהיקף פעילותו, יחסית למכלול הפעילות המתרחשת באותו תחום ברחבי המדינה.

71. בשנת 1998 היו בישראל 1,009 ארגוני מגזר שלישי ערביים, שהיוו כ-4% בלבד מכלל הארגונים הרשומים.

**לוח 6: עמותות רשומות במגזר הערבי לפי תחומי פעילות, 1998**

תחום פעילות	מספר עמותות	%
תרבות ונופשה	221	22%
חינוך ומחקר	98	10%
בריאות	14	1%
רווחה	116	11%
סביבה	3	0%
שיכון ופיתוח	138	14%
חוק, הגנה ושינוי חברתי	98	10%
פילנתרופיה	33	3%
פעילות בינלאומית	4	0%
דת	250	25%
איגודי עובדים ומקצועיים	21	2%
הנצחה	6	1%
לא ידוע	7	1%
<b>סה"כ</b>	<b>1,009</b>	<b>100%</b>

מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

מתחילת שנות ה-80 החל גידול ניכר במספר ארגוני המגזר השלישי הערביים ובתחומי פעולתם (לוח 6). הסיבות לגידול<sup>36</sup>:

- א. המשך המצוקה של האוכלוסייה הערבית בישראל, כתוצאה ממדיניות ההפליה של מוסדות המדינה כלפיה. ההתארגנות העצמית הגוברת של התושבים הערבים בישראל נועדה כדי לספק לקהילותיהם שירות חלופי לשירותי המדינה, או כדי ללחוץ על המדינה לספק שירותים.
- ב. גידול בשכבת הצעירים האקדמאים בחברה הערבית, שהחלה למלא תפקידי מנהיגות ברמה הארצית והקהילתית. רבות מהעמותות הוקמו על ידי צעירים משכילים בעלי מודעות פוליטית-חברתית גבוהה.
- ג. התנועה האסלאמית יזמה או עודדה הקמתם של עשרות ארגונים דתיים וארגוני צדקה ביישובים שונים.
- ד. העמותות במגזר זה משמשות גם חלופה תעסוקתית. ריבוי האקדמאים המובטלים בקרב החברה הערבית בישראל, בגלל אי-שילובם במשק הישראלי, דרבן חלק מהם להקים עמותות ולגייס תמיכה בהן, במטרה ליצור מקורות פרנסה.
- ה. בקרב ארגוני החברה האזרחית הערביים בולטים במיוחד ארגוני סנגור: מתוך 302 הארגונים הפעילים בחברה הערבית, 7.3% הם בעלי אוריינטציה של סנגור, לעומת 5.7% בקרב ארגוני החברה האזרחית היהודית. עם זאת, חלקם של ארגוני מתן השירותים גבוה אף הוא בקבוצה זו, אולי בשל היעדר כמעט מוחלט של ארגוני מימון בקרב ארגוני החברה האזרחית הערביים. תחומי הפעילות הבולטים הם: דת, תרבות, רווחה ושיכון ופיתוח.

<sup>36</sup> א' זידאן, וא' וגאנס, 2000. תרומה והתנדבות בחברה הערבית-פלסטינית בישראל. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר-שבע.

ארגוני החברה האזרחית הערביים העסיקו ב-1998 2,323 עובדים, שהם כ-7.6% מכלל העובדים בארגוני החברה האזרחית; זהו שיעור גבוה בהרבה משיעורם של ארגונים אלה באוכלוסיית ארגוני החברה האזרחית הרשומים בישראל.

**72.** ארגוני מגזר שלישי ערביים בישראל הם ספק מרכזי של שירותי רווחה, חינוך ובריאות לאוכלוסייה הערבית. כתוצאה מהדרתה של אוכלוסייה זו מהשירותים הממלכתיים לאורך השנים, התפתחו השירותים האלה במגזר השלישי כתחליף או כהשלמה לשירותי המדינה. על רקע זה, בולטת התמיכה הממשלתית הנמוכה מאוד לארגוני מגזר שלישי המספקים שירותי רווחה לאוכלוסייה הערבית. גם בתחום התעסוקה ניכר כי המדינה אינה מכירה בתרומה של ארגוני המגזר השלישי ביצירת מענה, ולו חלקי, לבעיות האבטלה החמורות של האוכלוסייה הערבית.

**73.** הוועדה התרשמה כי הבעיות המרכזיות המקשות על הקמתם ועל פעילותם של ארגוני מגזר שלישי בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל הן:

א. המדינה מתייחסת אל רבים מהארגוני המגזר השלישי הערביים כאל "גורם עוין" או כאל גורם בעל פוטנציאל מפריע למדינה ולפעולותיה. אחד הביטויים לכך הוא שימוש בתקנות לשעת חירום לאיסור פעילויותיהם של ארגונים אחדים. תפיסה זו מקשה על המדינה להכיר בתרומתם הקהילתית, האזרחית, הכלכלית והתעסוקתית של ארגונים אלה לפיתוח ולקידומה של החברה בישראל בכללותה.

ב. לארגונים בעיות מימון קשות, בעיקר משום שהתמיכה הממשלתית (הישירה והעקיפה) מצומצמת ביותר.

ג. הארגונים נתקלים בקשיים להירשם כעמותות, בפניות לקבלת "אישור ניהול תקין" מטעם רשם העמותות, ובפניותיהם למשרדי ממשלה לצורך התקשרויות חוזיות או לקבלת תמיכות.

ד. הארגונים הערביים נדרשים בבדיקות מדוקדקות ואף חודרניות, בכל הנוגע למטרותיהם, למבניהם ולצורות פעולתם. פעמים רבות, בדיקות אלה שונות ומקיפות יותר מאלה הנדרשות מארגונים במגזר היהודי.

### המלצות בעניין ארגוני המגזר השלישי בקרב הערבים בישראל

**74.** לארגוני המגזר השלישי בקרב הערבים בישראל תפקיד מרכזי בקידומה ובפיתוחה של אוכלוסייה זו, הסובלת מקיפוח ומהדרה במשך הנמשכים שנים רבות. ארגוני המגזר השלישי הערביים מקופחים אף הם, קיפוח המונע את פיתוחם ואת מימוש הפוטנציאל הטמון בהם.

הוועדה ממליצה, שהממשלה תצהיר ברבים שדינם של ארגוני מגזר שלישי ערביים כדין ארגוני מגזר שלישי אחרים הפועלים בישראל, וכי תפיסה זו מחייבת את כל רשויות השלטון. הממשלה תפעל למימוש הצהרה זו. כדי לעודד פעילות אזרחית במסגרות של מגזר שלישי בקרב האוכלוסייה הערבית ולמנוע את הפלייתם, מומלץ:

א. לבחון את הבדיקות שמבצעים גורמי הרישוי והפיקוח השונים ובמיוחד רשם העמותות כלפי ארגוני מגזר שלישי ערביים, כדי למנוע הפליה ודרישות מיוחדות.

ב. בטיפול בארגוני מגזר שלישי ערביים, הממשלה לא תשתמש במנגנונים שלא נועדו לטיפול בארגוני מגזר שלישי, כמו תקנות לשעת חירום.

ג. על פי ההצהרה שלעיל, יונחו משרדי הממשלה לאפשר לארגוני מגזר שלישי ערביים לפעול בחופשיות ובעצמאות, במטרה לשלבם במתן שירותים מתקדמים לאוכלוסייה זו.

ד. לקדם פרויקטים ממשלתיים באמצעות ארגוני מגזר שלישי באוכלוסייה הערבית. לשם כך, יש להגביר את התמיכה הממשלתית בארגונים ערביים, בצורה של תמיכות או של התקשרויות חוזיות לרכישת שירותים. כמו כן, מומלץ לעודד ארגוני מגזר שלישי ערביים להגיש בקשות לאישור כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות. בהקשר זה, חשוב להבטיח את ההתייחסות העניינית של רשויות המס ושל ועדת הכספים לעמותות ערביות העומדות בדרישות החוק, לצורך הכרה בהן כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46 א').

ה. במסגרת פיתוח המנגנונים להיועצות עם ארגוני מגזר שלישי, תוקדש תשומת לב מיוחדת לארגוני המגזר השלישי הערביים, בכל הקשור לשיתופם בתהליכי חקיקה ושינוי המדיניות של המשרדים הממשלתיים בתחומים הרלוונטיים.

ו. הוועדה ממליצה על הרחבת שילובם של ארגוני המגזר השלישי הערביים בהתארגנות העצמית ובפעילות הפנים-מגזרית. יש לעודד ארגונים אלה להשתתף בפיתוח אמות המידה לניהול תקין בקרב ארגוני המגזר השלישי ובפעילויות אחרות המכוונות להגברת השקיפות והמנהל התקין ולקידום הלימוד וההכשרה.

## המיסוי והסיוע העקיף לארגוני המגזר השלישי

75. בישראל, כמו במדינות רבות, קיימת מערכת תמיכה עקיפה בארגוני מגזר שלישי המתבטאת בפטורים ממסים, המוטלים על גופים הפועלים למטרות רווח, ובזיכוי ממסים לתורמים לארגוני מגזר שלישי. המדינה מוותרת על הכנסה ממסים ועל הקצאתם לפי ראות עיניה, מתוך הכרה בחשיבותם של ארגונים ללא כוונות רווח – בעיקר אותם ארגונים שנותנים שירותים המוגדרים כבעלי חשיבות ציבורית.

76. חוקי המס בישראל הנוגעים לארגוני המגזר השלישי אינם מבחינים בין סוגי ההתאגדויות השונים. לכולן דין אחד מבחינת מיסוי הכנסותיהן ומבחינת הפטורים המוענקים להן ולתרומות שהן מקבלות. החוקים העיקריים: פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), המעניקה פטור ממס על הכנסות מסוימות של גופים המוגדרים "מוסד ציבורי". חוק מס ערך מוסף, תשל"ה-1975, שאינו מחייב במע"מ גופים העונים על שתי הגדרות מצטברות: הגוף הוא מוסד ללא כוונות רווח ואינו מוסד כספי; העסקה שעשה הגוף אינה עסקה מסחרית. ההבדל בין ההגדרות הוא שבפקודת מס הכנסה מודגש האופי הציבורי של המטרה שהציב לעצמו המוסד. לצורכי מס הכנסה, נבחנת מידת הזיקה של מקור הרווח למטרות הארגון. הוא הדין ברווח שמקורו בתשואה מנכסים פיננסיים או פיזיים: אם אין בהשקעה סיכון, נשמר מעמדו של התאגיד כמוסד ללא כוונות רווח. לפי חוק מס ערך מוסף, לעומת זאת, הדגש הוא על אופי העסקה של הגוף מבקש הפטור: האם היא נעשתה לשם קבלת רווחים אם לאו. כך יכול ארגון, שקיבל פטור מתשלום מס הכנסה בשל מטרותיו הציבוריות, לשלם מע"מ על עסקה מסוימת או על עיסוק מסוים שביצע. למשל, ארגון מחויב בתשלום מע"מ אם צבר רווח הנובע ממקור המתחרה במגזר העסקי; התניה זו נקבעה כדי למנוע הפליה<sup>37</sup>. ארגוני המגזר השלישי מסווגים, בהתאם לחלוקה זו, לשתי קטגוריות חופפות חלקית: ארגון שהוכר כ"מוסד ציבורי" לפי פקודת מס הכנסה, לצורך הענקת זיכוי מתרומות (ראו להלן); ארגון שמוגדר כמוסד ללא כוונות רווח (מלכ"ר) לפי חוק מס ערך מוסף.

### 77. פטור ממס הכנסה על תאגידים

א. "מוסד ציבורי" ומטרה ציבורית. סעיף 9 (2) לפקודת מס הכנסה פוטר ממס "מוסד ציבורי" הפועל למטרה ציבורית. הכפיפות לקריטריון הכפול – של התאגדות במסגרת שאינה מחלקת רווחים ושל העמידה בדרישות המחוקק לפעילות לשם מטרה ציבורית – משקפת את גישתו של המחוקק, שההקלות במס נגזרות משיקולי מדיניות חברתית וכלכלית. כלומר, הוויתור על המס נובע ממדיניות התומכת בארגוני המגזר השלישי בגלל תפקידיהם הציבוריים. מובלעת בה התפיסה, שהמדינה אינה הספק היחיד של שירותים ציבוריים לאזרחים, והיא מעודדת

<sup>37</sup> גם עסקאות אקראי כמו השכרת נכסי נדל"ן ומתן הלוואות מחויבות במע"מ.



גופים נוספים באמצעות הענקת הטבות מס. הוויתור הוא למעשה סובסידיה ממשלתית, הניתנת לתאגידים שהממשלה חפצה לעודד את פעילותם. לא כל מלכ"ר זכאי להקלה במס, אלא רק אלו שנכללים בין התאגידים שאת פעילותם המחוקק חפץ לקדם באמצעות מערכת המס.

המחוקק קבע שישה קריטריונים לקבלת פטור מתשלום מס הכנסה. "מוסד ציבורי" מוגדר כ"חֶבֶר 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 והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה על פי תקנות שהתקין שר האוצר"<sup>38</sup>.

המחוקק הגדיר "מטרה ציבורית" כ"מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד, ספורט וכל מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית"<sup>39</sup>. במשך השנים קבע שר האוצר כמה מטרות ציבוריות נוספות: עידוד החיסכון לחינוך תיכוני ולחינוך גבוה; פעולה למען ביטחון ישראל; מתן שירותים מוניציפאליים ליישובים באזור יהודה ושומרון, חבל עזה ואזור רמת הגולן; מניעת תאונות; תנופה לצמיחה – סיוע למניעת אבטלה; קרן ג'נסיס לקידום ופיתוח הנגב; סיוע ליישובים במצוקה; קליטת עלייה; סיוע לחיילים משוחררים; פעילות למען טוהר המידות ומינהל תקין בשירות הציבורי; עידוד התיישבות מעבר לקו הירוק; שמירה על איכות הסביבה למען הכלל; הגנה על זכויות האזרח בישראל. המשותף לכל המטרות הציבוריות שהוכרו בחוק, בפסיקה, בהוראות מינהליות ובצווי שרי האוצר הוא: (1) הן מעלות את רווחת הציבור כולו ללא הפליה. (2) הן מושגות ללא התניה וללא יצירת קשר בין הציבור הנהנה משירותי המוסד לבין שיעור השתתפותו במימון הוצאותיו. (3) הן נמשכות לאורך זמן ומתמקדות בתחום מסוים, ולא במקרה ספציפי.

ב. הכנסה שאינה מעסק. תנאי נוסף להענקת פטור ממס על הכנסתו של מלכ"ר שהוגדר כ"מוסד ציבורי" הוא שהכנסה זו אינה הכנסה מעסק. תנאי זה נבדק רק אם מבנה המשפטי של התאגיד מתאים להגדרה של "מוסד ציבורי" על פי פקודת מס הכנסה, או שדרכי פעילותו ואופן מימוש המטרה עומדים בדרישות ובקריטריונים שנקבעו. גישת המחוקק היא כי "מוסד ציבורי" חייב במס על הכנסותיו מעסק, אפילו הן משמשות להשגת המטרה הציבורית של<sup>40</sup>.

#### 78. זיכוי ממס הכנסה לתורמים ל"מוסד ציבורי"

סעיף 46 לפקודת מס הכנסה מעניק זיכוי ממס לאדם או לתאגיד התורם תרומה למוסד ציבורי שהוכר על ידי שר האוצר ואושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת. לתורם מוענק זיכוי ממס בסכום השווה ל-35% מסכום התרומה, כל עוד סכום זה אינו עולה על 30% מהכנסתו החייבת במס של התורם. בשנת 2001 נקבע בתקנות, כי סכום התרומה במשך שנת המס לא יהיה נמוך מ-350 ש"ח ולא יעלה על 2,017,000 ש"ח. סכום זה מתעדכן מדי שנה<sup>41</sup>. התרומה יכולה להיות גם תרומה בשווה-כסף<sup>42</sup>.

38 סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה.

39 סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה.

40 על פי תקנות שפרסם שר האוצר במארכ 1997, פעילות אינה מפורשת כעסקית כאשר מוסד ציבורי פועל במישורין במסגרת מטרותיו, ולכן הכנסות עסקיות ממכירות וממתן שירותים פטורות ממס אם הן נובעות ישירות וכחלק בלתי נפרד מקיום מטרותיו הציבוריות של המוסד. לכן, הבדיקה אם תאגיד עונה להגדרה של מוסד ציבורי הפטור מתשלום מס הכנסה נערכת בשני שלבים: בשלב הראשון, יש לוודא את התאמתו להגדרה הפורמלית בחוק מבחינת המבנה המשפטי (כמו דרישה למספר מינימלי של חברים), מבחינת המטרות כפי שנקבעו במסמכי היסוד ומבחינת סעיפים תקנוניים המגבילים חלוקת רווח. אם התאגיד עובר בבדיקה זו בהצלחה, נדרש השלב השני: בחינת דרכי פעילותו ואופן מימוש המטרה על פי קריטריונים שנקבעו.

41 מדובר כאמור בזיכוי מסכום המס שהנישום חייב. בארצות הברית, למשל, נהוגה שיטה שונה: סכום התרומה מהווה זיכוי מההכנסה החייבת במס, שיטה היכולה להביא את הנישום למדרגת מס נמוכה יותר.

42 על פי פקודת מס הכנסה, מתנה ל"מוסד ציבורי" פטורה ממס רווח הון, ועל פי סעיף 61 (א) לחוק מס שבח מקרקעין, מכירת זכות במקרקעין ללא תמורה למוסדות ציבור, המוכרים לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, פטורה ממס. מבחינת הארגון מקבל התרומה, מתייחס אגף מס הכנסה לתרומה של נכסים כאילו מדובר בתרומה במזומן, ובדוחות שמגיש הארגון צריך ערכך להתווסף לסך התרומות שקיבל.

המדינה משיגה באמצעות שיטה זו שתי מטרות לפחות: ראשית, השיטה מעודדת תרומות ומגדילה את הכנסותיהם של מוסדות ציבור שהממשלה מעוניינת לקדם את ענייניהם; ושנית, השיטה מאפשרת לאזרחים לתעל חלק מתשלומי המסים שלהם ליעדים המועדפים עליהם.

הזיכוי ממס אינו קשור לזהות התורם, אלא לזהות הארגון מקבל התרומה, שחייב להיות מוסד ציבורי כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, שהוכר ככזה על ידי שר האוצר ועל ידי ועדת הכספים של הכנסת. מעורבותם של שני האחרונים בהחלטה חושפת את ההסדר כולו להשפעות פוליטיות שאינן נטולות גוון אינטרסנטי<sup>43</sup>. זאת ועוד, לא קיים פיקוח של הכנסת על סמכותו של שר האוצר להוסיף מטרות לרשימת "המטרות הציבוריות".

**79.** לפי דיווח המחלקה למוסדות ציבור בנציבות מס ההכנסה, פעלו בישראל בשנת 2002 כ-15,000 ארגוני מגזר שלישי המוכרים כמלכ"ר בהתאם לחוקי מע"מ. כ-12,000 ארגוני מגזר שלישי מוכרים כ"מוסד ציבורי" על פי סעיף 9 (2) לפקודת מס הכנסה. מתוכם, כ-3,800 ארגונים קיבלו אישור לזיכוי בשל תרומה למוסד ציבורי המוכר לענייני תרומות לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. ההיקף הכספי של ההטבה למוסדות ציבור בעבור תרומות למוסד ציבורי (סעיף 46) וההטבות במיסוי מקרקעין הגיע בשנת 2001 ל-120 מיליון ש"ח. בהיעדר נתונים על אודות ההטבות האחרות המוענקות ל"מוסד ציבורי", לא ניתן לדעת מהו ההיקף המלא של התמיכה העקיפה במגזר השלישי בישראל.

**80.** פחות משליש מכלל הארגונים המוכרים "כמוסד ציבורי" זכאים גם להכרה כ"מוסד ציבורי" מוכר לעניין תרומות (סעיף 46), הרשאי להעניק לתורמים לו הטבה במס. היקף הפניות לצורך קבלת אישור כ"מוסד ציבורי" לצורך תרומה קבוע למדי, והוא קטן במיוחד בקרב ארגונים ערביים (לוח 7). 43 ארגונים ערביים בלבד מוכרים כ"מוסד ציבורי המוכר לעניין תרומות".

יש לשער כי ארגוני מגזר שלישי רבים, שהוכרו כבר כ"מוסד ציבורי", נרתעים מלהגיש בקשה לצורך אישור כמוסד ציבורי לצורך תרומות (סעיף 46) מסיבות שונות. ביניהן, תהליך הבדיקה הארוך של רשויות המס והסיכויים הנמוכים לקבלת האישור מוועדת הכספים של הכנסת. מספר הבקשות של ארגונים ערביים לצורך הכרה בהם כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות זעום ועומד על 1.5%–3.5% מכלל הבקשות. יש להניח ששיעור זה משקף הערכה ריאלית של הסיכויים. בשנתיים האחרונות דורשת ועדת הכספים מארגונים המבקשים לקבל אישור כמוסד ציבורי המוכר לעניין תרומות (סעיף 46) להציג גם "אישור ניהול תקין" מרשם העמותות. סיבה נוספת למיעוט הבקשות היא חוסר המודעות בקרב ארגונים רבים לאפשרות לקבל אישור כ"מוסד ציבורי" המוכר לעניין תרומות, ולפוטנציאל הכספי הטמון בקבלת אישור שכזה.

<sup>43</sup> לדוגמה, בראשית 1998 דווח כי נציבות מס ההכנסה החליטה לא להאריך את תוקף הזיכוי ממס על תרומות של עמותת אמיתי לטוהר המידות. מטרת עמותה זו היא להפעיל פיקוח ציבורי חיצוני על הפעילות השלטונית ולקדם את תקניית השלטון. העמותה החזיקה בזיכוי ממס במשך כארבע שנים על יסוד קידום מטרת חינוך. משהושמע האיום לביטול הפטור, עלה חשש כבד כי מדובר באיום פוליטי. נציב מס ההכנסה הסביר את שלילת הזיכוי בכך שהעמותה אינה עונה על אף אחת משש המטרות המזכרות המוגדרות בפקודת מס הכנסה. בתגובה לביטול הזיכוי, אספו חברי כנסת מטעם האופוזיציה רוב להצעת חוק שיאפשר מתן פטור ממס לתרומות לעמותות כאלה. כאשר נוכחו במשרד האוצר לדעת כי הצעת החוק עומדת לעבור, חזר בו משרד האוצר מאימו לבטל את הזיכוי ממס והכריז על פעילות העמותה כנכללת בסעיף 9 (2) לפקודת מס הכנסה.

**לוח 7: בקשות ואישורים ל"מוסד ציבורי" המוכר לעניין תרומות**  
(לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה)

מספר האישורים לארגונים - "מוסד ציבורי" המוכר לעניין תרומות (לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה)		מספר הבקשות שהוגשו לאישור כ"מוסד ציבורי" המוכר לעניין תרומות (לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה)		
לארגוני מגזר שלישי ערביים	לארגוני מגזר שלישי	ארגוני מגזר שלישי ערביים	ארגוני מגזר שלישי	
2	103	6	350	1997
2	75	6	300	1999
2	174	10	284	2000
3	192	6	400	2001

מקור: המחלקה למוסדות ציבור ומלכ"רים בנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין.

81. מרבית האישורים לצורך מוסד ציבורי מוכר מוענקים לארגוני חינוך ומחקר, דת, רווחה ולקרנות (לוח 8). ההסבר לכך נעוץ בקריטריונים הנהוגים עתה לצורך ההכרה במעמד של "מוסד ציבורי" המוכר לעניין תרומות, ובגוון הפוליטי של תהליך קבלת ההחלטות. כתוצאה מכך, תחומי הפעולה הזוכים למרבית התמיכה העקיפה דומים מאוד לתחומים הנהנים גם ממרבית התמיכות הישירות, שגם בהן שולט הגוון הפוליטי.

**לוח 8: תמיכה עקיפה בארגוני מגזר שלישי, 1998**

החזרי מס לתורמים		
	ארגונים זכאים	
	774	חינוך ומחקר
	606	דת
	469	קרנות ופעילות פילנתרופית
	450	רווחה
	311	תרבות ונופשה
	79	בריאות
	80	פוליטיקה ושינוי חברתי
	35	שיכון ופיתוח
	19	פעילות בינלאומית
	19	איגודים ואגודות מקצועיות
	13	סביבה
	298	שונות
	<b>3,153</b>	<b>סה"כ</b>

מקור: מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

## המלצות בעניין הסיסוי והסיוע העקיף

82. לסיוע העקיף באמצעות מערכת המס חשיבות מכרעת ליצירת לגיטימציה לפעילות המגזר השלישי, לגיוון מקורות התמיכה ולעידוד תרומות מהציבור. כדי להגביר את התמיכה באמצעות ערוץ זה, הוועדה ממליצה שהממשלה תנקוט מדיניות מוצהרת, שמטרתה לעודד את תרבות הנתנה בישראל. לשם כך יינקטו הצעדים הבאים, שחלקם כרוך בתיקונים בחוק:

א. צמצום ניכר של המרכיבים הפוליטיים בהליכי האישורים למיניהם, במגמה למנוע שיקולים פרטניים ולהחליפם בשיקולים ענייניים. בראש ובראשונה, הקריטריונים להכרה כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46) צריכים להיקבע על ידי שר האוצר באישור ועדת הכספים, לתקופה של שלוש שנים. את הליך הבדיקה השנתי של ארגונים שהגישו בקשות לצורך הכרה כמוסד ציבורי תבצע נציבות מס ההכנסה והאישור ינתן על ידי נציב מס ההכנסה בלבד.

ב. נציב מס ההכנסה יפרסם דוח שנתי שייקרא "מוסדות ציבוריים לעניין תרומות" ובו נתונים מלאים על ארגוני מגזר שלישי שפנו לצורך הכרה כמוסד ציבורי, הכרה כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46), ארגונים שבקשתם אושרה וארגונים שבקשתם נדחתה, תוך ציון הנימוקים לדחייה.

ג. בשנים האחרונות הורחב המידע שמעבירה מערכת המס לארגוני מגזר שלישי, אולם עדיין חסר מידע לגבי הקריטריונים לקבלת מעמד של מוסד ציבורי, אישור כ"מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46) והטבות מס אחרות. מומלץ שנציבות מס ההכנסה תגדיר כאחד מתפקידיה פרסום ברור וידידותי של הקריטריונים, של תהליכי הבדיקה והפיקוח ושל הנתונים הנזכרים בסעיף 82 ב' לעיל. מתפקידה גם להפיץ מידע זה ולקיים פעולות הסברה לארגוני המגזר השלישי.

ד. כיום, רשימת "המטרות הציבוריות" המוכרות מצומצמת יחסית ונתונה להשפעות בעלות אופי פוליטי. מומלץ לעדכן את הרשימה ולהרחיבה, כך שתכלול גם ארגונים שאינם עוסקים בהכרח במתן שירותים, אלא בפעילות אזרחית במהותה, בפעילות לשינוי חברתי ובפעילות לקידום של קבוצות מוחלשות בחברה הישראלית (לדוגמה, האוכלוסייה הערבית, עולים חדשים ועוד).

ה. יש לעודד ארגוני מגזר שלישי להגיש בקשות לקבלת מעמד של "מוסד ציבורי" לעניין תרומות (סעיף 46 א') באמצעות פעילות פנים-מגזרית, אך גם בעידוד המדינה. יש לייעל את הליכי הבדיקה ולקצר את משכם, כדי לעודד ארגונים הנרתעים מלפנות בגלל מורכבות ההליכים.

ו. כדי להקל על הציבור לתרום לארגוני מגזר שלישי, הוועדה ממליצה להרחיב את האפשרות להתקזז במס לצורך תרומה באמצעות המעביד. אפשרות כזו ניתנת כיום למספר מצומצם של מעסיקים, שיכולים לאפשר לעובדים לתרום סכומים לארגונים, תוך שהעובדים יודעים כי יקבלו החזרים ממערכת המס דרך תשלומי המשכורת החודשית. הכרה באמצעות המעביד תפשט לאזרחים רבים את הליכי התרומה לצורך תשלום מס ותגדיל את סך התרומות מהציבור לארגוני מגזר שלישי.

## 83. המלצה בעניין פטור ממסים מקומיים – ארנונה

פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, קובעת הוראות לגבי פטור מסוים מארנונות ברשויות מקומיות. על פי פקודה זו, לא תוטל ארנונה כללית על בניין או קרקע תפוסים, שהבעלות עליהם היא בידי אגודת צדקה, בתנאי שהבניין או הקרקע משמשים בית חולים, בית מחסה, בית הבראה, בית יתומים, גן ילדים, בית ספר, סמינר, בית חינוך לעיוורים, ספרייה ציבורית וכו'. בתנאי נוסף הוא שהשימוש בקרקע התפוסה לא נעשה לצורך הפקת רווחים כספיים. הפטור מתשלום ארנונה לא ניתן לארגוני מגזר שלישי באופן גורף, אלא על פי תחום פעילותם. הפטור גם אינו ניתן באופן אוטומטי, אלא לאחר הליך של הגשת בקשה וטיפול בכל רשות מקומית לפי כלליה.

84. הוועדה נוכחה לדעת כי לא קיימת אחידות בנוגע לגובה הפטורים הניתנים מתשלומי ארנונה לארגוני מגזר שלישי ובתהליכי ההחלטה עליהם. שאלת הפטור מארנונה לארגוני מגזר שלישי טעונה בדיקה והסדרה; יש לקבוע קריטריונים ענייניים, ברורים ושוויוניים.

85. לצד פטורים והקלות במסים שמהם נהנים ארגוני המגזר השלישי, מוטלים עליהם "מסים ייחודיים".

**לוח 9: סיכום ההטבות ושיעורי המס לארגוני המגזר שלישי וארגונים עסקיים (2002)**

גוף עסקי	"מלכ"ר שאינו מוכר כמוסד ציבורי"	"מוסד ציבורי"	
			<b>א. חיובים</b>
			<b>1. מס הכנסה</b>
חייב 36%	חייב 36%	חייב 36%	הכנסה מעסק
פטור	פטור	חייב 25%	הכנסה מדיבידנד, ריבית והפרשי הצמדה מחברה שבשליטה
פטור	חייב 35%	חייב 35%	הכנסה מריבית
			<b>2. מס על הוצאה</b>
פטור	חייב 9%	חייב 9%	מס שכר
פטור	חייב 4%	חייב 4%	מס מעסיקים
חייב 45%	חייב 90%	חייב 90%	הוצאות עודפות
			<b>ב. פטורים והטבות</b>
			<b>1. מס על הכנסה</b>
חייב	חייב	פטור	הכנסות שאינן מעסק
חייב	חייב	פטור	הכנסה פסיבית (ריבית, דמי שכירות)
חייב	חייב	פטור	רווחי הון
			<b>2. מס על הוצאה</b>
חייב 18%	פטור	פטור	מע"מ על מכירות
פטור, רשאי לקזז	חייב	חייב	מע"מ על קניות
			<b>3. הטבות</b>
יש זיכוי			זיכוי ממס לתורם למוסד ציבורי
			<b>ג. מיסוי מקרקעין</b>
חייב	חייב	פטור מלא או חלקי	מס שבח
חייב	חייב	פטור חלקי 0.5%	מס רכישה
חייב	חייב	פטור מלא או חלקי	מס מכירה

מקור: אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, החטיבה המקצועית, המחלקה למוסדות ציבור.

**86. מס על הוצאות עודפות**

זהו מס המוטל על הוצאות עודפות, כלומר על חריגות מההוצאות המותרות על פי תקנות מס הכנסה, בשיעור של 90%. הוראה זו נועדה להרתיע נישומים מלהשית על המלכ"ר הוצאות שאינן מותרות בניכוי ולמנוע שימוש לרעה במנגנון המלכ"רי לשם חלוקת טובות הנאה אישיות, כדרך לעקיפת האיסור לחלק דיבידנדים<sup>44</sup>.

**87. המלצות בעניין הוצאות עודפות**

הוועדה סבורה כי שיעור המס המוטל על ארגוני מגזר שלישי בשל הוצאות עודפות (90%), גבוה משמעותית משיעור המס המוטל על גופים עסקיים (45%). שיעור מס גבוה פוגע בעיקר ביכולת הארגונים להפעיל מתנדבים (ולממן, למשל, הוצאות נסיעה ואש"ל). בנוסף, גופים עסקיים המצויים בהפסדים רשאים לקזז את ההוצאות העודפות ששילמו כנגד הכנסותיהם העתידיות החייבות במס.

א. הוועדה ממליצה להשוות את שיעור המס על הוצאות עודפות המוטל על ארגוני מגזר שלישי לשיעור המס המוטל על גופים עסקיים.

ב. בדומה לנהוג כלפי גופים עסקיים, הוועדה סבורה שיש להתיר את קיזוז המס בגין הוצאות עודפות כנגד מסים אחרים החלים על ארגוני המגזר השלישי. מטרת ההרתעה של המס לא תיפגע בעקבות השינוי.

**88. קיזוז תשומות**

חוק מס ערך מוסף, התשל"ה-1975, קובע כי מלכ"ר אינו רשאי לנכות ממס שכר תשומות בגין חשבונות מס שהוצאו לו. עם זאת, הארגונים מחויבים לשלם מע"מ מלא על תשומות קנויות, ואינם זכאים לקבל החזר חלקי מהמע"מ ששילמו מעלות התשומות, כפי שמקובל לגבי פירמות עסקיות.

**89. המלצה לגבי קיזוז תשומות**

הוועדה סבורה כי אי-מתן אפשרות לקיזוז תשומות לארגוני מגזר שלישי – במיוחד בארגונים שאינם עתירי כוח-אדם או בפרויקטים הנשענים על תרומות – מקשה על פעילותם. הוועדה מציעה לבחון מחדש את מדיניות קיזוז התשומות ולקבוע כללים דיפרנציאליים.

**90. מס מעסיקים**

על פי חוק מס מעסיקים, תשל"ה-1975, מלכ"רים חייבים בתשלום מס מעסיקים בשיעור של 4% משכר העבודה המשולם לעובדים. מס המעסיקים הוא ייחודי למלכ"רים ואינו קיים לגבי גופים עסקיים. המס הוטל בשנת 1975 על כל המעסיקים במשק במטרה להגדיל את נטל המיסוי על ההוצאה על שכר. ב-1992 בוטל המס על חברות עסקיות, אך על ארגוני המלכ"ר הושאר מס בשיעור של 4%<sup>45</sup>.

**91. המלצה לגבי מס מעסיקים**

הוועדה סבורה כי המס הנוכחי מפלה את ארגוני המגזר השלישי לעומת ארגונים עסקיים וממליצה לבטלו לאלתר.

<sup>44</sup> מדובר ב: (1) הוצאות לכיבוד, נסיעות לחו"ל, אש"ל, מתנות, אירוח וטלפון; (2) בסכומים שהוציא המלכ"ר ושאינם מותרים בניכוי, כמו טובת הנאה שנתן מעביד לעובדיו ולא ניתן לייחסן לעובד מסוים; הוצאות להחזקת רכב לעובדים, אם לא ניתן לייחס את טובת ההנאה לעובד מסוים; (3) סכומים ששילם המוסד לקופת גמל לפיצויים, אם הם עולים על הסכומים שהיו מותרים לו בניכוי אלמלא היה פטור ממס, מפאת היותו מלכ"ר.

<sup>45</sup> ראו חוק מס מעסיקים, תשל"ה-1975, וצו מס מעסיקים (שינוי שיעור המס), תשנ"ב-1992.

## פיקוח ובקרה על פעילות המגזר השלישי על פי אופני התאגדות

92. במגזר השלישי פועלים, כאמור, ארגונים המאוגדים בשלוש צורות עיקריות: העמותה: המאוגדת על פי חוק העמותות, התש"ם-1980. החברה: המכונה "חברה לתועלת הציבור" ומאוגדת לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999. ההקדש הציבורי: הפועל על פי הוראות חוק הנאמנות, התשל"ט-1979. לכל אחת מצורות ההתאגדות הללו מאפיינים ייחודיים באשר לאופני הביקורת ולצורת הפיקוח והבקרה הפנימיים והחיצוניים. חלקם מתחייבים מכוח החוק וחלקם נדרשים על ידי גופים חיצוניים לארגון.

### 93. ביקורת, פיקוח ובקרה פנימיים

א. המסגרת הפנימית בעמותה: חוק העמותות מחייב כל עמותה למנות מבין חבריה (האסיפה הכללית) ועדת ביקורת (או, כתחליף, "גוף מבקר"). החוק מחייב גם כל עמותה, שמחזורה השנתי (בערכים של 2002) עומד על 970,000 ש"ח, למנות רואה חשבון, שיבקר את הדוח השנתי ויעביר לאסיפה הכללית את חוות דעתו לגבי דוחות אלה. חובה נוספת המוטלת על כל עמותה על פי חוק היא להגיש לרשם העמותות שורה של דיווחים, לרבות עותק של דוח כספי מאושר, פרוטוקולים, הודעות על שינויים בוועד, בוועדת ביקורת ועוד.

ב. המסגרת הפנימית בחברה: חוק החברות מחייב כל חברה למנות רואה חשבון מבקר לחברה. בנוסף, בכל חברה ציבורית חייב הדירקטוריון למנות מבין חבריו ועדת ביקורת ומבקר פנימי. עם זאת, בחברה פרטית (ולצורך העניין "חברה לתועלת הציבור" תיחשב כחברה פרטית, שכן אין היא נסחרת בבורסה לניירות ערך), רשאי הדירקטוריון למנות ועדת ביקורת והוא הדין לגבי מינוי מבקר פנימי לחברה. גם כאן קיימת חובת דיווח. הדיווח כולל דוח שנתי של החברה, המוגש לרשם החברות וכולל את הפרטים הנדרשים על פי חוק זה, דוח כספי ודוח על ענייני החברה המוגש לרשם ההקדשות על פי חוק הנאמנות.

ג. המסגרת הפנימית בהקדש ציבורי: חוק הנאמנות אינו כולל דרישות לביקורת, לפיקוח ולבקרה על הנאמן לנכסי ההקדש הציבורי, זולת חובתו של הנאמן למסור דוח כספי ודוח על ענייני ההקדש לרשם ההקדשות, אחת לשנה, וכן חובתו לקבל מראש אישור מבית המשפט לפעילויות מסוימות של הנאמן, כמפורט בחוק הנאמנות.

### 94. הביקורת, הפיקוח והבקרה החיצוניים

הביקורת, הפיקוח והבקרה החיצוניים נובעים מחקיקה, או מרצונם של הארגונים לאמץ הסדרים כלשהם, או בשל דרישות של גופים מממנים ושל רשויות השלטון, כמתואר להלן:

א. ארגונים רבים, המקבלים תמיכות מגופים ומקרנות, ממנים רואי חשבון לשם ביקורת על ספריהם ועל הדוח השנתי גם כשמחזור פעילותם השנתי קטן מהנדרש על פי החוק ואין הם מחויבים לעשות כן.

ב. מאותן סיבות, ארגונים רבים מעסיקים מבקר פנימי, אף שאין הם מחויבים לעשות כן על פי החוק.

ג. גופים מממנים, והמשלה בכלל זה, עורכים בדיקות לארגונים הנתמכים בעזרת רואי חשבון חיצוניים, וזאת בנוסף לרואי החשבון שממנים הארגונים עצמם.

ד. ארגונים המתקצבים על ידי רשויות המדינה (ולאחרונה גם על ידי גופים אחרים, ציבוריים ומוסדיים) נדרשים להמציא מרשם העמותות אישור על ניהול תקין, וזאת בנוסף לדרישות של הגורם המתקצב. אישור על ניהול תקין ניתן לעתים רק לאחר בדיקה מקיפה ופולשנית של רשם העמותות.

ה. מבקר המדינה עורך ביקורות לארגונים שקיבלו תמיכה מהמדינה ולארגונים מתקצבים.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> ראו פרק על "פיקוח ובקרה על עמותות", מבקר המדינה דוח שנתי, 2002, ב'52, בהקשר לפעולות הביקורת במשרד הפנים.

**95. רשם העמותות**

רשם העמותות הוסמך בחוק העמותות לקבל בקשת מייסדים ולרשום עמותה, להתערב במקרים מיוחדים בפעילות או בחוסר פעילות של מוסדות בעמותה ואף למנות, במקרים מיוחדים, חברי ועד, רואה חשבון ואחרים. לרשם העמותות סמכות לדרוש מהעמותה שתגיש את כל הדיווחים והמסמכים, ובמקרה חריג אף לדרוש "הבהרת פרטים בדוח הכספי"<sup>47</sup>. בסמכותו למנות חוקר צד ג' (שאינו הרשם או עובדיו), שיחקור את פעילות העמותה, וכן להגיש בקשה לפירוק העמותה בנסיבות מסוימות.

לרשם העמותות נוספו סמכויות למתן אישור על ניהול תקין, וזאת שלא מכוח חוק העמותות, אלא על פי החלטת ממשלה משנת 1998<sup>48</sup>. השימוש שעושה רשם העמותות בסמכויות חדשות אלה הפך בשנים האחרונות עיסוק מרכזי של משרדו.

פעילות מוגברת זו של רשם העמותות בתחומי הביקורת, הפיקוח והבקרה מעוררת התנגדות בקרב ארגונים רבים וטענות בדבר חריגה מסמכות.

**96. רשם החברות**

רשם החברות הוסמך בחוק החברות לקבוע אם בקשה לייסוד חברה עומדת בדרישות החוק ולרשום את החברה. תפקידו העיקרי הוא לעקוב אחר מילוי הוראות החוק המתייחסות לדיווחים השונים, ולצורך זה, בסמכותו לדרוש מחברה להמציא לעיונו מסמכים, פנקסים וכיו"ב. לרשם החברות אין סמכות לבדוק חברות ולהעניק להן אישור על ניהול תקין.

**97. רשם ההקדשות**

לרשם ההקדשות סמכויות בחוק הנאמנות, המתייחסות להקדש הציבורי ולחברה לתועלת הציבור (שנחשבת לצורך זה מעין הקדש לטובת הציבור). שני סוגי הארגונים חייבים לדווח לרשם ההקדשות, וניתנה לו גם סמכות חקירה במקרה של חשש לעברה על החוק, או במקרה שפרטים או מסמכים שנמסרו לו אינם מלאים או אינם נכונים. לרשם ההקדשות אין סמכות לבדוק הקדש ציבורי או חברה לתועלת הציבור ולהעניק להן אישור על ניהול תקין.

**המלצות בעניין פיקוח ובקרה**

**98.** הוועדה סבורה כי טוהר המידות וניקיון הכפיים של ארגוני המגזר השלישי (בדיוק כמו ברשויות השלטון ובארגונים עסקיים) הם אינטרס חברתי וצורך קיומי, הן של המגזר עצמו והן של הציבור כולו. יכולתו של המגזר השלישי לפעול באופן עצמאי ולבטא בנאמנות את החברה האזרחית תלויים בהיותו נקי משחיתות. הדימוי הציבורי כמגזר שלא דבק בו רבב הוא בעל חשיבות עליונה. סוגיית הפיקוח על העמותות, בהיותה מרכזית לקיומו של המגזר השלישי בישראל, מעלה שורה של שאלות עקרוניות לגבי האיזון בין מידת ההתערבות הממשלתית לבין האחריות העצמית של המגזר, לרבות ההכרח לתת דין וחשבון לציבור על פעולותיו. עולה גם השאלה אם יש לפקח על ארגוני מגזר שלישי שאינם נתמכים על ידי הממשלה בדומה לפיקוח המוטל על ארגונים הזוכים למימון ממשלתי. שאלות אחרות נוגעות לסמכויות הגופים המפקחים ולאופני הפיקוח.

**99.** לצורך המלצותיה, הבחינה הוועדה בין שישה מנגנונים הקיימים עתה לפיקוח ולבקרה על פעילות ארגוני המגזר השלישי:

א. המנגנון הפנימי: הנהלה ציבורית, ועדת ביקורת, ביקורת חיצונית – רואה חשבון.

<sup>47</sup> על פי סעיף 38 א' לחוק העמותות.

<sup>48</sup> החלטת ממשלה מס' בק/128 מ-23.9.1998.



ב. רשמי העמותות וההקדשות: ממונים על עמידה בתנאי חוק העמותות וחוק הנאמנות.

ג. רשויות המס: בהקשר של מעמד שניתן לגוף כארגון מגזר שלישי.

ד. רשויות מתקצבות: פיקוח מקצועי על הפעילות הנתמכת ועמידה בתנאי המענק.

ה. מבקר המדינה.

ו. גורמים מממנים (קרנות, תורמים פרטיים ודומיהם).

#### 100. דעת המיעוט של ניסן לימור ושרה זילברשטיין-היפוש:

סעיפים 98-110 המתייחסים להמלצות הוועדה בעניין פיקוח ובקרה חסרים את הבקרה העצמית (Self Regulation) על ידי גורם מתוך המגזר עצמו, אשר מהווה חוליה חיונית בפיקוח ובבקרה על ארגוני המגזר השלישי. במגזר השלישי, כמו-גם במגזר העסקי, הגישה ההולכת וקונה לה שבייתה היא גישת הבקרה העצמית, הנעשית על ידי גורם עצמאי מתוך המגזר עצמו, ולא על ידי הממשלה. הניסיון בעולם מצביע על כך שבקרה עצמית של כל ארגון על פעילויותיו חלקית ואיננה מספקת. יצירת מנגנון בקרה על ידי הרשות, הנסמך על חוק המסמיכה לכך, הוא הליך מסורבל, יקר למדינה ולחברה ואיננו יכול לתת מענה נאות. על רקע מציאות זו, צומחת ומצליחה גישת הבקרה העצמית על ידי גורם ציבורי מתוך הסקטור עצמו. נושאים המוכתבים על ידי החוק דינם שיימצאו להם פרשנויות אלה ואחרות ובהמשך לכך - מעקפים. כתוצאה, יעילותו של הפיקוח פוחתת, הברור בנושאים אלה מתגלגל לפתחו של בית המשפט, פסק הדין רואה אור בדיעבד, ובמקרים רבים משמעותה של הסנקציה פגה.

חוק נועד להסמיק את הרשות לפעול או לתחום את גבולות פעולתו של תאגיד. הוא נועד לתת מענה לנקודות קצה, שבהן נראה בעליל כי מתקיים כשל שוק המחייב את התערבות המדינה. החוק אינו יכול לתת מענה לכל מצב אפשרי ולדינמיקה המתפתחת. דווקא בארגוני המגזר השלישי, שבהם דרושה דרגת גבוהה של חופש לארגון, חייבים לאפשר למנגנונים הציבוריים, החברתיים והכלכליים לפעול. הניסיון בישראל ובעולם מלמד כי עודף רגולציה לא רק שאינו מועיל אלא מזיק. הניסיון להיאחז בחוק כאמצעי עיקרי לשיפור דרכי הניהול בתאגידים לא צלח; פיקוח רב מדי משתק את מוסדות התאגיד. גם האיום והענישה הפלילית לא הוכיחו עצמם ככלים הנותנים את התשובה הדרושה. ניסיון רב נצבר בנושאים אלה; במחקר ובספרות מופיעות דוגמאות רבות על כך. חוקי ההתאגדות המודרניים ערים לכך ושוננו בהתאם. בישראל, מסיבות שונות (שבעיקרן דנה הוועדה), תהליכי הטמעת גישות חדשות כלפי המגזר השלישי איטיים יותר.

מוצע לחזק את המגמה המשתקפת בהמלצה 120 - התארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי בקביעת סטנדרטים ותהליכי אקרדיטציה. אקרדיטציה, על ידי גורם ציבורי מתוך המגזר השלישי ובשיתוף גורמי ציבור אחרים המלווים את פעילותו של המגזר, תוך מתן הכרה ציבורית רחבה לתהליך, הוא הכלי המתאים לבקרה ולפיקוח העצמי על הארגונים. תהליך זה מאפשר לקיים פיקוח ובקרה ולמנוע מבעוד מועד תקלות ושגגה, וזאת בזמן אמיתי שאינו כרוך בהפעלת מנגנונים ממשלתיים. שקיפות ציבורית של התהליך ופרסום שמם של הארגונים העומדים בכללים יהוו דרך יאה להוקרה ציבורית לארגונים ציבוריים, הפועלים לקידום מטרות ציבוריות ללא כוונה לחלק רווחים לחבריהם. במקביל, השקיפות והפרסום ישמשו תמרור אזהרה לארגון, לציבור ולתורמים, כלפי אלה שאינם עומדים בנורמות הניהול התקין הנדרשות מארגוני המגזר השלישי.

על כן, אנו מסתייגים מנוסח האמור בסעיף 99, ומציעים את הנוסח הבא:  
לצורך המלצותיה, הבחינה הוועדה בין שבעה מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילות ארגוני המגזר השלישי:

א. המנגנון הפנימי: הנהלה ציבורית, ועדת ביקורת, ביקורת חיצונית - רואה חשבון.

ב. בקרה עצמית של המגזר (Self Regulation): באמצעות קביעת תקני איכות ותהליך אקרדיטציה על ידי גורם ציבורי מתוך המגזר השלישי.

ג. רשמי העמותות וההקדשות: ממונים על עמידה בתנאי חוק העמותות וחוק הנאמנות.

ד. רשויות המס: בהקשר של מעמד שניתן לגוף כארגון מגזר שלישי.

ה. רשויות מתקצבות: פיקוח מקצועי על הפעילות הנתמכת ועמידה בתנאי המענק.

ו. מבקר המדינה.

ז. גורמים מממנים (קרנות, תורמים פרטיים ודומיהם).

#### 101. פיקוח ובקרה פנימיים בארגוני מגזר שלישי

מאחר שהמדיניות המומלצת היא התערבות ממשלתית מינימלית בארגוני המגזר השלישי, הוועדה סבורה כי יש להבחין בין ארגונים שעיקר מימונם מהקופה הציבורית (במישרין או בעקיפין) ובין ארגונים שעיקר מימונם פרטי. ההמלצה שהממשלה תאמץ מדיניות ברורה אין פירושה התערבות נוספת ופולשנית בענייני הארגונים. יש לאפשר לכל ארגון לנהל את ענייניו הפנימיים מתוך הנחה שמעשיו רצויים וכשרים, כל עוד הוא מתנהל בשקיפות, אינו עוסק בפעילות פלילית ואינו מנצל לרעה את מעמדו. הרציונל של מדיניות כזו הוא שמדובר בפעילות קולקטיבית ורצונית של קבוצות וציבורים שונים, שאינה חלק מפעילות הממשלה והשלטון. אם הקבוצה מעוניינת במגע מינימלי עם גורמי שלטון, חשוב מאוד לאפשר לה זאת. לפיכך, יש לאמץ מדיניות שתאפשר לקבוצה דרגות חופש מקסימליות, כולל החופש לטעות וללמוד מן השגיאות. לדוגמה, אין זה מתפקידה של המדינה להתערב בניהול הכספים של פעילות הארגון מעבר לדיווחים המתחייבים, אלא אם כן קיים חשד לפעילות פלילית. הוא הדין לגבי מנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים, שצריכים להיות חלק מהאתוס של הארגון. הוועדה סבורה כי את הדיון בסוגיות הפיקוח והבקרה יש לפתוח בבחינת עמותות שאינן נתמכות מהקופה הציבורית.

#### 102. פיקוח ובקרה על עמותות שאינן נתמכות או מתוקצבות על ידי המדינה

א. בעמותות מסוג זה, גוף הביקורת הפנימי בעיקרו הוא ועדת הביקורת, ולחלופין – הגוף המבקר. בעמותה כזו מוטלת גם החובה למנות רואה חשבון שיערוך את הדוח הכספי ויחווה דעתו לגבי הדוח הכספי המובא לאישור האסיפה הכללית<sup>49</sup>.

העמותה היא גוף וולונטרי שמצטרפים אליו (או פורשים ממנו) חברים, הרוצים לפעול יחד על פי ההסכמות שביניהם. המצטרף לעמותה נדרש, בין השאר, להצהיר כי הוא מוכן לקבל על עצמו את תקנון העמותה ואת החלטותיה. כל עוד חברי העמותה פועלים בדרך זו, אין, על פי החוק, מקום לפיקוח או לבקרה חיצוניים על פעילותם.

הוועדה סבורה כי ועדת הביקורת, יחד עם סמכויות החברים (האסיפה הכללית), וכן המלצתנו להעברת דוח מנהלים (ראו סעיף 103) – הם הביקורת והפיקוח הנכונים על ענייני העמותה.

ב. הפרשנות שניתנה לחוק העמותות (בעיקר על ידי רשם העמותות עצמו), כחוק המעניק לרשם העמותות סמכויות רחבות של פיקוח כללי – בטעות יסודה, בעיקר בכל האמור לגבי עמותה שאינה נתמכת מתקציבי ציבור. בעניין זה, הוועדה ממליצה לחזור אל החוק עצמו ולקיים את הוראותיו, קרי לחייב את העמותה בשקיפות הנדרשת ולאפשר למנגנוני הפנימיים – ועדת הביקורת, הוועד, האסיפה הכללית ודעות החברים – לשמש מנגנון הביקורת והפיקוח של העמותה.

<sup>49</sup> החובה למנות רואה חשבון חלה רק על עמותה שמחזורה השנתית עולה על היקף מסוים (בשנת 2002 עמד ההיקף על כ-1.0 מיליון ש"ח).

ג. בד-בבד, יש לפעול להגברת הידע ותחושת האחראיות של חברי העמותה, חברי הוועד וחברי ועדת הביקורת לגבי ניהול העמותה והדרישות החוקיות השונות (על כך ראו להלן, בפרק על התארגנות עצמית במגזר השלישי).

ד. כדי להבטיח שעמותות יקיימו באופן נאות את הוראות חוק העמותות, מוצע לחייבן לקיים מנגנון מינהלי בעל סמכויות מוגדרות. מכיוון שהמגזר השלישי פועל גם כנאמן של הציבור, יש להגן על הציבור ולהבטיח כי הפועלים בשמו אכן יפעלו ביעילות ויחילו על עצמם את חובות הנאמנות והזהירות. לעניין זה, אין הבדל בין מנהל חברה עסקית לבין מנהל עמותה, שניהם פועלים בנכסי אחרים וחייבים באחריות, בנאמנות ובדיווח כלפי שולחיהם. החוק קובע באופן כוללני את חובת הנאמנות של חברי הוועד<sup>50</sup> ואינו תואם את התפיסה המקובלת בדבר הנאמנות וחובת הזהירות הנדרשת, כפי שבאה לידי ביטוי בהוראות חוק החברות החדש. הוועדה ממליצה לקבוע בחוק את גבולות האחראיות של חבר הנהלה ציבורית ושל נושא משרה בשכר. ניתן לעשות זאת בדרך המקובלת בתאגידי ציבוריים, על ידי חיוב קיום מנגנון מינהלי בעל סמכויות מוגדרות ויכולת לתפעל את הארגון, הכל על פי המדיניות שהנהלה הציבורית קובעת. כך נוצרת מערכת פנימית של איזונים ובלמים בתוך הארגון, בין הרובד הציבורי לרובד המקצועי.

**103.** שקיפות וגילוי נאות בעמותות. ארגון הפועל לטובת הציבור, או לטובת חלקים ממנו, חייב להיות פתוח ושקוף לחבריו ולציבור הרחב. לשקיפות כמה ביטויים, הן במשמעות של גילוי נאות והן במשמעות של מתן מידע על פעילות הארגון לחברים, לנהנים משירותי הארגון ולכל המתעניין<sup>51</sup>. כיום נדרשות העמותות לספק לרשם העמותות דוח כספי על הכנסותיהן והוצאותיהן, שאינו מכיל מידע על יעדי העמותה, על פעילותה, על היקף המתנדבים ועל אופן השגת מטרותיה. הוועדה ממליצה:

א. לעגן בחוק את חובת הגילוי הנאות בעמותות כדי למנוע ניצול לרעה. לחייב את העמותות להגיש דוח פעילות שנתי בנושאים לעיל, בנוסף לדוחות הכספיים.

ב. לחייב את רשם העמותות לפרסם דוח שנתי מפורט (בדומה לדוח רשם החברות הממשלתיות), שיכלול מידע על כל עמותה, על מטרותיה, על בעלי התפקידים הבכירים ועל תמצית הדוחות הכספיים. הפרסום צריך להיות נגיש לציבור באמצעות האינטרנט.

**104.** פיקוח משרדי ממשלה על ארגוני מגזר שלישי המקבלים תמיכה מהמדינה ומכספי ציבור באופן עקרוני, מצבה של עמותה הנתמכת על ידי המדינה איננו שונה מעמותה שאינה נתמכת על ידיה. המימון בא מן הציבור והוא הדין, למעשה, גם לגבי העמותה הנתמכת. לכאורה, במצב עניינים זה, אין מקום לקיים מערכת פיקוח ובקרה שונים, אולם בפועל התמיכה או ההקצבה מיועדים, בדרך כלל, לפעילות ספציפית ונראה כי אין זה בלתי סביר שנותן המימון יהיה בעל יכולת לבדוק את השימוש שנעשה במימון שהועמד על ידו. הוועדה סבורה שהגורם האחראי על הקצאת המימון הציבורי (במישרין או בעקיפין) צריך להיות גם אחראי לכך שהארגון מקבל המימון עומד בתנאים ובכללים שנקבעו בעת ההחלטה על מתן המענק. לדוגמה, רשויות המס יהיו אחראיות על הקלות במיסוי לארגוני מגזר שלישי (תמיכה עקיפה), ואילו משרדי הממשלה או הרשויות המקומיות יהיו אחראים למענקים שהם נותנים (תמיכה ישירה). גישה זו מחייבת שהתנאים הנלווים למענק יהיו ברורים וגלויים, הן בשלב טרום ההתקשרות והן בשלב ההתקשרות בין הגורם מעניק התמיכה לבין הגורם המקבל.

<sup>50</sup> חוק העמותות, סעיף 27, "על חברי הוועד לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנון ולהחלטות האסיפה הכללית".

<sup>51</sup> כפי שמציין מבקר המדינה בדוח מס' 47, "יש שחברי עמותה או מנהליה קושרים קשרים עסקיים עם מקורבים להם, לרבות תאגידיים - צדדים קשורים". בחוק העמותות לא באות לידי הבהרה סוגיות כגון: הגדרה מקיפה מיהם צדדים קשורים ומהי מידת הגילוי הנאות שיש לתת לפעילות עימם: מהי חובת האמונים של חברי העמותה ומנהליה לעמותה וליתר החברים מול קשריהם עם הצדדים הקשורים; סוגיית ניגוד עניינים של נושאי משרד בעמותה; וסוגיית האסור והמותר מבחינת החוק בעת עריכת עסקאות עימם".

**105.** הוועדה מודעת לכך שהמלצה זו פירושה קיומם של כמה מנגנוני פיקוח שיעסקו כל אחד בתחומו. הכפילויות במקומן, שכן מוטב שהפיקוח יעשה על ידי הגורם המממן, שהוא בעל היכולות המקצועיות לעשות כן. מכאן, שעמותה המקבלת מימון מהקופה הציבורית תשא באחריות לדיווח בשני רבדים: הראשון, הדרישות הכלליות מעמותה שאינה נתמכת מתקציבי ציבור; השני, תנאי הגורם המממן.

**106.** עם זאת, חוסר אחידות בנהלים, וחוסר תיאום בין מנגנוני הפיקוח המטפלים בנושאים דומים, מקשים מאוד על עמותות. רבות מן הביקורות חופפות זו לזו או אפילו זהות, והדבר גורם הוצאה מיותרת לממשלה והפרעה ממשית לפעילות השוטפת של העמותה. הוועדה ממליצה לבחון את הנהלים הקיימים ובמידת האפשר לאחד הנחיות ונהלים ולעשותם פשוטים וידידותיים, במטרה להקל על משרדי הממשלה ועל הארגונים גם יחד.

**107.** פיקוח ובקרה של רשם העמותות וארגוני המגזר השלישי מן העדויות שהובאו בפני הוועדה עולה, כי קיים חיכוך ניכר בין פעולותיו של רשם העמותות לבין העמותות, בעיקר באשר לפרשנות החוק ולדרך היישום של "האישור על ניהול תקין". נציגי עמותות מתרעמים על כך שהרשם מפרש את החוק כמעניק לו סמכויות לקבוע ולהכריע, ללא מנגנון בקרה ממשלתי, פרלמנטרי או ציבורי מלווה. לדבריהם, נוצרה תלות בלתי סבירה הפוגעת ביכולת התפקוד של העמותות, בין השאר, בגלל עיכובים בקבלת משאבים למימון פעילויותיהן. מורת הרוח בקרב העמותות נובעת גם מכך שהרשם אינו פועל כגוף מסייע ומדריך, אלא כזרוע מפקחת ודורסנית, שהדרך היחידה להיאבק בה היא באמצעות הליכים משפטיים. הרשם סבור שהוא פועל על פי סמכויותיו בחוק ועל פי התפקיד הנוסף שהממשלה הטילה עליו: להבטיח את הניהול התקין בעמותות. לדעתו, המצב הנוכחי מחייב התערבות ופיקוח הדוקים במטרה ליצור נורמות תקינות, שיאפשרו בעתיד להתיר את הרצועה.

**108.** ארגוני המגזר השלישי פגיעים יותר מארגונים אחרים מעצם הגדרתם. חלקם אף נמצא ביחסי עימות עם רשויות השלטון, ומכאן החשש שהתערבות המדינה אינה נקיה משיקולים לא-ענייניים. בלי לעסוק בשאלה אם רמת הניהול בעמותות מניחה את הדעת, הוועדה סבורה שהאפשרות שמוסד רשם העמותות ינוצל למטרות פוליטיות מחייבת לצמצם את מעורבותו בניהול הפנימי של העמותות. לשם כך, אין לבטל את תפקידי הרשם, אלא יש לנקוט צעדים כדלקמן:

א. יש להכפיף את סמכויותיו של רשם העמותות למועצה ציבורית שתלווה את עבודתו.

ב. יש לדרוש מהמגזר ליטול על עצמו את תפקידי הבקרה הפנימיים, ובהם קביעת נורמות וכללי מינהל תקין שיחייבו את הארגונים.

**109.** הוועדה ממליצה כי המועצה הציבורית ליד רשם העמותות תקבע את קווי המדיניות ואת הכללים המנחים לעבודת הרשם, ותנסח את הדרישות הנורמטיביות לאכיפה, לדיווחים ולשקיפות. מחצית מחברי המועצה יהיו נציגי ממשלה, ובהם הרשמים הסטטוטוריים של תאגידים, שבמסגרתם רשאים ארגוני המגזר השלישי להתאגד (עמותות, חברות והקדשות); נציגי משרדי המשפטים והאוצר; ונציגי משרדים ייעודיים. מחציתם יהיו אנשי ציבור בלתי תלויים, בעלי מקצוע בתחום, אנשי אקדמיה ונציגי הארגונים. המועצה תמונה ותפעל מכוח החוק או מכוח החלטת ממשלה, ובראשה תעמוד אישיות ציבורית בלתי תלויה. המועצה תפרסם דוח שנתי על פעילותה, והחלטותיה יפורסמו ברשומות. על השר הממנה תחול חובת התייעצות עם המועצה הציבורית לעניין מינוי רשם עמותות<sup>52</sup>. כל הרשמים הסטטוטוריים יהיו כפופים להחלטות המועצה באשר לארגוני המגזר השלישי ויידרשו ליישמן ולדווח למועצה בהתאם להנחיותיה.

<sup>52</sup> בפני הוועדה הועלתה גם ההצעה שמינוי רשם העמותות על ידי השר יהיה טעון אישור של המועצה הציבורית, או לחלופין שהוא ייבחר במרכז חיצוני על ידי ועדה שתקים המועצה הציבורית.

110. בפני הוועדה הועלתה השאלה מדוע שייך רשם העמותות למשרד הפנים, בשונה מרשמים סטטוטוריים אחרים השייכים למשרד המשפטים. הוועדה נמנעה מלדון בסוגיה זו, אם כי היא סבורה שהעניין ראוי לבחינה.

## עידוד הקרנות והפילנתרופיה

111. לקרנות פילנתרופיות חשיבות מכרעת בפיתוח המגזר השלישי בישראל ובחזוקו. בארגוני מגזר שלישי המבססים את פעילותם על תקציבים ציבוריים או על הכנסות עצמיות לכיסוי ההוצאות השוטפות (כמו מוזיאונים, בתי חולים) – תרומות מקרנות מסייעות לפתח תכניות חדשות, לרכוש ציוד חדש ולקדם את הארגון מעבר לתפקודו הנוכחי. לקרנות יש בדרך כלל יכולות גיוס כספים טובות מאלה של ארגונים בודדים.

קרנות פילנתרופיות הן גורם מרכזי בפיתוח השקעות חברתיות. בחברה אזרחית מתוקנת, הקרנות הפילנתרופיות יוצרות חלופה בריאה למסגרות השלטוניות. בנוסף לתפקידן בפיתוח השקעות חברתיות, קרנות תורמות גם למטרות צנועות יותר, כמו מלגות או מענקי מחקר לתחום פעילות מסוים, או תמיכה שוטפת וארוכת-טווח בארגונים שאינם יכולים להשיג תקציבים ממקורות אחרים (לדוגמה, ארגונים לשינוי חברתי).

112. השקעות בתשתיות חברתיות היו תמיד מוקד פעילותן של קרנות ושל גורמים דומים מחוץ למערכת השלטון הישירה בישראל, אלא שאלו היו קשורים קשר הדוק לממשלה ולממסד הפוליטי ושיקוליהם נטו לעתים קרובות לכיוונים אלה. כך, לדוגמה, בנייני ציבור רבים ברשויות מקומיות נבנים מכספי "מפעל הפיס", ובעבר נבנו מכספי הסוכנות היהודית. לעומת זאת, מפעלי פיתוח במערכת החינוך מופעלים על ידי "קרן קרב" ו"קרן רש"י" – מכספים חיצוניים שאינם חלק מהתקציבים הציבוריים השוטפים.

113. נעיר עוד כי המונח "קרן" קיבל בישראל פירוש מוזר ומעוות, המהווה לעתים כיסוי לפעילות שונה לחלוטין ממטרותיה המוצהרות. "קרנות המחקר" בבתי חולים משמשות למעשה להעסקת עובדים נוספים מחוץ לתקן הפורמלי. יתרה מזאת, קרן מחקר כזו למעשה איננה קרן, כי אין מדובר בסכום שהוקצה לנושא ומהריבית שלו מתקיימת הפעילות; מדובר בהקצאה ציבורית שנתית בדרך "עוקפת תקציב", שמכונה "קרן" מתוך נוחיות. יוצא אפוא שכספי "קרנות" רבים מוצאים את דרכם בראש ובראשונה להרחבת פעילות המגזר הציבורי. יתרה מזאת, ההחלטות כמה להשקיע והיכן מתקבלות תוך מעורבות עמוקה של הגורמים הפוליטיים בדרג המקומי והארצי, ושיקוליהם אינם תמיד קשורים לאופי הפעילות ולמטרותיה. מצב זה מבטא בבירור את תופעת הפוליטיזציה של הפילנתרופיה בישראל.

114. פיתוח קרנות ייצור משאבים חדשים ומגוונים, וכך יביא לצמצום התלות של המגזר השלישי בממשלה. הכספים שהקרנות מגייסות כיום תורמים משמעותית לתקציב הממשלתי. קרנות מפעילות מנגנונים מקצועיים לבחינת בקשות, כלי בקרה לביצוע ודרישות לדיווחים על תפוקות. היעדרם של תמריצים כלכליים משמעותיים לפעילותן של קרנות בלתי תלויות מעידים על כך שהממשלה אינה מעריכה די את התרומה הזו.

### 115. המלצות בעניין הקרנות

א. הוועדה מציעה למסד מושג חדש: "קרן פילנתרופית". תאגיד שעיקר עיסוקו במתן מענקים לארגונים ללא כוונת רווח יוכל לבקש הכרה כ"קרן פילנתרופית", ובלבד שיעמוד בתנאים מיוחדים שייקבעו לעניין זה; בין השאר, החלטות על הקצאות תתקבלנה על ידי הנהלה ציבורית עצמאית (קולם של התורם או משפחתו לא יכריע). תאגיד שיוכר כקרן פילנתרופית יהיה תאגיד עצמאי ורשום בישראל, שהיקף נכסיו בארץ לא יהיה נמוך מסכום שייקבע; כספי הקרן יופקדו בתנאים שייקבעו על ידי ועדת הכספים של הכנסת; היקף תרומותיו בישראל לא יהיה נמוך מפירות ההשקעה נטו (לאחר הוצאות הניהול); הוצאות הניהול לא תעלנה על אחוז מסוים מהיקף התרומות; כללי הגשת הבקשות והכללים שעל פיהם הקרן פועלת יפורסמו ברבים, וכן החלטותיה בדבר הענקת מענקים והדוח השנתי.

אדם או תאגיד שיתרמו לקרן פילנתרופית מוכרת יהיו רשאים לקבוע את מטרות הקרן ואת יעדי תרומותיה, ובה – בעת ייהנו מזיכוי מס על מלוא תרומתם. תאגיד שיוכר כקרן פילנתרופית יהיה פטור ממס על רווחי השקעתו.

הסדרים מתאימים, שיעודדו הקמת קרנות כאלה, יכולים להוות תמריץ גם לתורמים ישראלים ולתורמים יהודים מחו"ל, שיתרמו כספים בחייהם או בצוואתם. כמובן, לקרנות תישמר האפשרות לא לבקש הכרה במסגרת זו, כדי לפעול באופן עצמאי. קרנות אלה לא יזכו בהטבות הייחודיות השמורות לקרן פילנתרופית מוכרת; אך הן תוכלנה ליהנות ממעמד של מוסד ציבורי אם תעמודנה בתנאים הקבועים בחוק.

ב. כדי לאפשר שימוש מרבי בכלי זה במגזר השלישי, מומלץ כי עם מתן המעמד המיוחד כמוצע לעיל, יפורסם ברבים מידע על הקרנות, על תחומי פעילותן, על הזכאות להגשת בקשות ועל התנאים לקבלת מענקים. הפרסום ייצור דינמיקה של תיאום בין הקרנות ויקיף טוב יותר את תחומי הפעילות.

ג. שיתוף הפעולה בין הקרנות הוא חלקי בלבד, ולעתים קיימת תחרות בין הקרנות ובינן לבין ארגוני מגזר שלישי, בעיקר על גורמי המימון. מומלץ לפתח פורומים להגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין קרנות, וכן בין קרנות לארגוני המגזר השלישי.

**116.** דעת המיעוט של עמנואל שרון: אין מקום לזיכוי גורף שיינתן לתורמים לקרן פילנתרופית על מלוא תרומתם. על הזיכוי להיות זהה לזיכוי הניתן לתורמים למוסד ציבור על פי סעיף 46 א' לפקודת מס הכנסה.

## מעורבות המגזר העסקי בפעילות המגזר השלישי

**117.** בשנים האחרונות גוברת המעורבות של המגזר העסקי בענייני הקהילה, בין השאר באמצעות ארגוני מגזר שלישי. חלק ממעורבות זו מתבטא בתמיכה של המגזר העסקי בפעילותן של עמותות בתחומים שונים. הוועדה התרשמה כי בדומה למדינות המערב, גם בישראל משתנה המגמה בקרב בעלי העסקים, מתפיסה של גמילות חסדים ומתן תרומות לשותפות ומעורבות בפעילות של ארגוני מגזר שלישי, מעבר לתרומה כספית בלבד. המעורבות בפעילות חברתית נתפסת כגישה ניהולית-עסקית המקדמת את האינטרסים של הפירמות, מעבר לפילנתרופיה לשמה. כך, למשל, חברות עסקיות מבקשות לשפר את תדמיתן ולהגיע אל קהלי יעד חדשים, שהם בגדר לקוחות פוטנציאליים, באמצעות מעורבות בפעילות של ארגונים בקרב אוכלוסיות אלה; החברות מבקשות גם ליצור שיח פנימי ושיתוף פעולה בין יחידות שונות בפירמה באמצעות המעורבות החברתית. אולם משמעות המעורבות בעבור החברה וארגוני המגזר השלישי חורגת מעבר להיבט העסקי.

**118.** היחסים בין המגזר העסקי למגזר השלישי הושתתו בעבר על יחסי תורם-נתרם. עתה מדובר על שותפות בקידום מטרות חברתיות, כאשר לשני הצדדים אינטרס מובהק לקדם פעילות זו. כאמור, השותפות של חברות עסקיות מתבטאת לא רק בתרומה כספית, אלא גם במעורבות בפעילויות, ארגון התנדבות של העובדים ועוד. הוועדה התרשמה כי שינוי המגמה בישראל עדיין בראשית דרכו ואינו רווח בעולם העסקי. לכל אחד מהמגזרים, העסקי והשלישי, חסר ידע על האחר, על מאפייניו, ערכיו, מטרותיו ופעילויותיו. חוסר הידע מביא לא פעם לחשדנות, לדימויים שליליים ולחשש משיתוף פעולה. ארגוני המגזר השלישי חוששים לא פעם שהשותפות תוביל להתערבות של הגורם העסקי, שתאיים על האוטונומיה שלהם. הפירמות העסקיות מצדן חוששות להשתתף בפעילות של ארגון "בטלן", ואינן מבינות את הרגישות של ארגוני המגזר השלישי לעצמאותם.

## המלצות בעניין מעורבות המגזר העסקי בפעילות המגזר השלישי

**119.** א. ישנו כר נרחב לשיתוף פעולה בין המגזר העסקי למגזר השלישי. כדי להרחיבו, יש לקדם בשני המגזרים את התפיסה המדגישה את יתרונותיו של שיתוף הפעולה לכל אחד מהצדדים. יש ליצור פורומים למפגשים ולחילופי מידע בין שני המגזרים לשם היכרות הדדית. המפגשים יסייעו לבניית מנגנונים לשיתוף פעולה בין שני המגזרים (למשל, מאגרי מידע וארגוני תיווך), שיובילו לעבודה משותפת.

- ב. תיקון מס' 10 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים מיידיים בתחולה מיום 31.12.2001), בדבר חיוב חברות לדווח בדוח ההנהלה על היקפי התרומות שתרמו, הוא צעד חשוב לעידוד חברות להעניק תרומות לארגוני מגזר שלישי, כמו גם לעידוד השקיפות כלפי הציבור.
- ג. על הממשלה לעודד מעורבות של חברות עסקית בפעילות חברתית-התנדבותית, בדרך של הקלה במיסוי על תרומות, ובאמצעות ציון סמלי והוקרה ציבורית כגון תו תקן לחברות עסקיות המעורבות בקהילה.
- ד. הוועדה ממליצה לארגוני המגזר השלישי למצוא דרכים להעניק הוקרה ציבורית לחברות עסקיות שמהוות דוגמה ומופת לאחריות חברתית.

## המלצות בעניין התארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי

120. במדינות שונות בעולם קיימות התארגנויות עצמיות של ארגוני מגזר שלישי, המאגדות את ארגוני המגזר, פועלות לקידום עניינים משותפים בקרב מוסדות שלטוניים ולהסדרה עצמאית של פעילות המגזר תוך הפעלת מנגנוני פיקוח, ייעוץ ובקרה פנימיים. בישראל בולט חסרונם של גופים כאלה. מטבע הדברים, המגזר השלישי כולל בתוכו מגוון רחב של ארגונים מתחומים שונים, בעלי אוריינטציות שונות, אך גיוון זה אינו צריך למנוע מהם לפעול יחדיו לקידום עניינים משותפים. כיום קיים בישראל ארגון גג מרכזי אחד, עמותת "מגזר ההתנדבות והמלכ"רים", המאגדת בתוכה מאות ארגונים ובהם מרבית הארגונים הארציים הגדולים.

א. הוועדה סבורה, כי יש מקום לקיומו של ארגון גג פדרטיבי ארצי כללי, היכול לקיים בתוכו מחלקות לפי תחומי פעילות. יש לעודד את הצטרפותם של ארגונים רבים ככל האפשר למסגרת הכוללת של ארגון הגג של המגזר השלישי ולארגונים התחומיים.

ב. הוועדה סבורה, כי אחת הדרכים להגביר את התמריץ להתארגנות עצמית של ארגוני המגזר השלישי היא להעניק מעמד מיוחד לנציגות המגזר השלישי, לרבות הליך היוועצות עמה. כיום, אין למגזר ייצוג בגופים הממלכתיים והציבוריים העוסקים בענייניו. ארגוני המגזר השלישי בכלל, וארגון הגג היציג של המגזר בפרט, לא זכו להכרה ולמעמד, למעט בתאגידים שהוקמו על פי חוק וקיימת בהם נציגות של הסקטור המסוים שבו פועל התאגיד. לארגוני מעסיקים ולארגוני עובדים מעמד מוכר מיוחד (על פי חוק או הסדרים עם הממשלה). לעומת זאת, למגזר השלישי אין מעמד כלשהו, נציגיו אינם מוזמנים לפורומים הדנים בענייניהם ועליהם להיאבק כדי להביע את עמדותיהם. מתן ייצוג לנציגי המגזר השלישי יחייב הקמת מנגנונים פנימיים דמוקרטיים לבחירת נציגיהם ולגיבוש עמדות מוסכמות.

ג. עמותת הגג "מגזר ההתנדבות והמלכ"רים" החלה בשנים האחרונות לפתח כלים פנימיים בעבור המגזר: ראשית, היא אימצה קוד אתי; שנית היא קבעה אמות מידה לניהול תקין, שעל פיהן יינתן לארגונים מתאימים "אות איכות"<sup>53</sup>. הענקת "אות איכות", פעולה הנמצאת בארץ בראשית דרכה, מוכרת בעולם המערבי זה למעלה מעשרים שנה. דרישת תו הניהול התקין הפכה לתנאי יסוד בקיום קשרים בין גופים ממשלתיים, ציבוריים ועסקיים. התקן והליכי ההסמכה אינם נקבעים על ידי המדינה או על ידי גוף כמו רשם העמותות, אלא על בסיס התארגנות עצמית (self-regulation) ועל ידי ועדות תקינה של המגזרים השונים, שהחלטותיהן מחייבות את הענף כולו. הבקרה הזו אינה נופלת באיכותה מן הבקרה שמפעילות רשויות שלטון.

<sup>53</sup> לפירוט ראו "קוד האתיקה - לעמותות, מלכ"רים וארגונים ללא כוונת רווח"; "שאלון לבחינה עצמית לקראת תו האיכות, הוועדה הציבורית לתקינה וסטנדרטים, מגזר ההתנדבות והמלכ"רים", אפריל 2002; ו"רשימת עמותות שסיימו את שלב הבחינה העצמית (שלב א') לקראת קבלת תו איכות", מגזר ההתנדבות והמלכ"רים, יולי, 2001.

ד. הוועדה ממליצה לארגוני המגזר השלישי לקדם את הפעולה שהוחל בה לקביעת תקני ניהול תקין. הוועדה סבורה שכדי לשמור על עצמאותו, על המגזר השלישי להקפיד על טוהר מידות ועל כללי המינהל התקין, ברמת הארגון היחיד וברמת המגזר. בניית כלים על ידי המגזר עצמו לבקרה על פעילות ארגונית תתרום לשיפור איכות הפעולה של הארגונים ולדימויים הציבורי, ותמנע התערבות של גורמים מחוץ למגזר ובמיוחד של גורמים פוליטיים. בד-בבד עם פעילות התקינה, מומלץ לקיים מערכת הדרכה ענפה, שתסייע לארגונים להיערך לתקינה ולשפר מעת לעת את הנדרש.

ה. הוועדה ממליצה שמשרדי הממשלה יכירו בתקני הניהול התקין של המגזר השלישי. דעת המיעוט של רחל ליאל: אין מקום להכרה שכזו, בשל החשש שהכרה של הממשלה בתקנים תהפוך בסופו של דבר לנורמה מחייבת, שתפגע דה-פקטו, בלי שהתכוונו לכך, בעמותות רבות שמתנהלות בהתאם לחוק העמותות, אך לא עברו את תהליך האקרדיטציה. קביעת רף נורמטיבי בדמות אקרדיטציה עלולה ליצור מצב שבו הממשלה לא תסתפק בעמידה בדרישות החוק בלבד, ותפתח חשדנות כלפי ארגונים שבחרו, מסיבות השמורות עימם, שלא לגשת לתהליך האקרדיטציה. ארגונים אלה יתפסו על ידי הממשלה כארגונים שלכאורה מנסים להסתיר היבטים שונים בכל הקשור לניהולם התקין. נטל ההוכחה על טוהר המידות ומנהל תקין יוטל במצב זה על הארגון, רק משום שבחר שלא לעבור תהליך האקרדיטציה.

ו. להתארגנות העצמית תפקיד מרכזי בחיזוקם של ארגוני המגזר השלישי. ניתן לעשות זאת על ידי הרחבת הפעילויות החינוכיות, כגון ייעוץ לעמותות בנושאים שונים בעלויות נמוכות, קיום פעילויות הדרכה והכשרה, והקמת פורומים של תיווך בין ארגוני מגזר שלישי לבין המגזרים האחרים.

ז. הוועדה סבורה כי להתארגנות העצמית במגזר השלישי בישראל תפקיד מרכזי גם בפיתוח ההכשרה וההתמקצעות בתחום הניהול, ההתנדבות והפילנתרופיה. בישראל פועלת כיום תכנית אקדמית אחת בלבד להכשרת מנהלים לארגוני מגזר שלישי. ארגוני גג יוכלו לעודד את הקמתן של תכניות נוספות, לפתח קורסי הכשרה והתמחות ולהעניק תמריצים להשתתפות.

## המלצות בעניין הארגונים לשינוי חברתי

121. שיעור הארגונים העוסקים בשינוי חברתי בישראל נמוך מאוד באופן יחסי. ארגונים אלה מהווים חוליית מפתח לקידום החברה האזרחית. לארגונים אלו חשיבות רבה: הם תורמים לתהליכי קביעת מדיניות, הם מעלים סוגיות חדשות על סדר היום הציבורי, מתריעים על בעיות, יוזמים שינויים, מציעים פירושים וחלופות למצב הקיים ומספקים מידע חיוני. תרומתם באה לידי ביטוי גם בייזום שירותים חלופיים וחדשניים, או שירותים שטרם הוכרו על ידי הממסד.

הוועדה מבקשת להדגיש, כי ארגוני שינוי חברתי הם חלק חיוני של החברה האזרחית בישראל, והתפתחותם תרמה ותורמת ישירות לחיזוק הדמוקרטיה. הארגונים לשינוי חברתי זוכים לתמיכה מועטה מהממשלה, במישרין ובעקיפין. רבים מהם מתקשים למצוא מקורות מימון והאילוץ כלכליים מאיימים על עצם קיומם. הוועדה ממליצה להגביר את התמיכה הממשלתית בארגונים אלה, במיוחד בצורה עקיפה (בעיקר באמצעות מיסוי).

א. ארגונים לשינוי חברתי אינם זוכים בדרך כלל למעמד של "מוסד ציבורי" לעניין תרומות, ועל כן אינם מקבלים את הטבות המיסוי הכרוכות במעמד זה. הוועדה ממליצה כאמור להרחיב את רשימת המטרות הציבוריות המזכות במעמד של "מוסד ציבורי" גם לארגונים העוסקים בפעילות של שינוי חברתי, כולל אלה שעוסקים בנושאים ייחודיים (כגון מיצוי זכויות), או פועלים בקרב אוכלוסיות ייחודיות (עולים חדשים, ערבים, מוגבלים וכו').



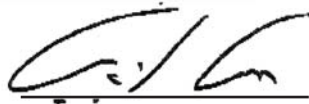
ב. ארגונים העוסקים במתן שירותים מפתחים יחסים קרובים עם גורמים ממשלתיים עקב פעילותם המשותפת. לעומת זאת, יחסם של משרדי ממשלה ושל גורמים ממסדיים אחרים כלפי ארגונים לשינוי חברתי נע מהתעלמות מוחלטת לשיתוף פעולה על תנאי. יש הנוהגים להיוועץ בהם באופן אינטנסיבי וקבוע, ויש משרדי ממשלה שכותרים בזכותם של הארגונים לדבר בשם אוכלוסיות שונות ולייצג עניינים שונים. הוועדה ממליצה לפתח מנגנונים של היוועצות עם ארגוני מגזר שלישי בתהליכי חקיקה ושינוי מדיניות הרלוונטיים לאוכלוסיות ולעניינים המיוצגים על ידם, לרבות חיוב ההיוועצות במקרה של התקנת תקנות. משרד ממשלתי שיתקין תקנה יעבירה לארגונים הרלוונטיים במועד כדי לקבל את חוות דעתם.

## רשימת העדים שהופיעו בפני הוועדה

גב' טליה אהרוני, מנכ"ל מעל"ה (מחויבות עסקים למען החברה בישראל).  
מר אלי אללוף, מנכ"ל קרן רש"י.  
עו"ד עמירם בוגט, רשם העמותות, משרד הפנים.  
ד"ר באסל גטאס, מנכ"ל אגודת הגליל.  
עו"ד אמנון דה-הרטווק, ראש מדור ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים.  
מר יהושע דוד, מנהל תחום בכיר – מלכ"רים, נציבות מס ההכנסה.  
גב' שרה זילברשטיין-היפש, מנכ"ל מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.  
מר דב לאוטמן, יו"ר דלתא ויו"ר התאחדות התעשיינים לשעבר.  
עו"ד דוידה לחמן-מסר, סגנית היועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים.  
מר ניסן לימור, יו"ר הוועדה הציבורית לתקינה וסטנדרטים של ארגון הגג של המגזר השלישי.  
מר ג'קי מצא, מנהל המחלקה המקצועית, נציבות מס ההכנסה.  
מר בועז ענר, סמנכ"ל משרד מבקר המדינה.  
עו"ד אבי ערמוני, מנהל קרן גילה, יו"ר ידיד.  
פרופ' ג'ואל פליישמן, אוניברסיטת דיוק, ארצות הברית.

בעת כתיבת הדוח נעזרנו גם בהערותיו של פרופ' סמי סמוחה מהחוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטת חיפה, ובהערותיו של ד"ר נרי הורוביץ, מנהל תכניות סגל בכיר בשירות המדינה בבית ספר מנדל. הערותיהם הושמעו בכנס האביב של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, שהתקיים במאוס 2002 והוצגה בו עבודת הוועדה. כמו כן, נעזרנו בהערותיו של קרלוס שטיגליץ, סמנכ"ל שתי"ל (שירותי תמיכה ויעוץ לארגוני שינוי חברתי). את עבודת הוועדה ליווה מחקר על המדיניות הנהוגה כלפי ארגוני המגזר השלישי בשמונה מדינות שונות; המחקר מומן על ידי קרן "יד הנדיב".

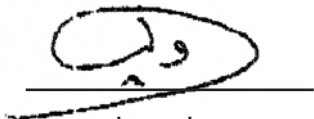
לפיכך באנו על החתום:



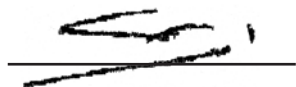
רחל ליאל  
(חברה)



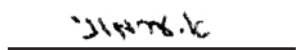
ניסן לימור  
(חבר)



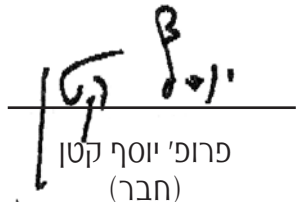
ואליד מולא  
(חבר)



אמיר מחול  
(חבר)



אבי ערמוני  
(חבר)



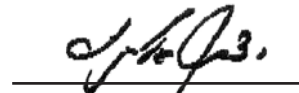
פרופ' יוסף קטן  
(חבר)



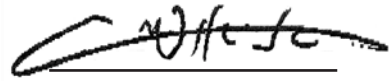
ורדה שיפר  
(חברה)



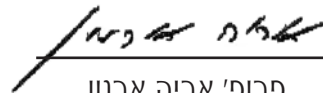
ד"ר עמואל שרון  
(חבר)



פרופ' יצחק גל-גור - יו"ר



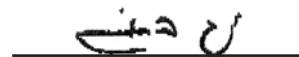
אריאלה אופיר  
(חברה)



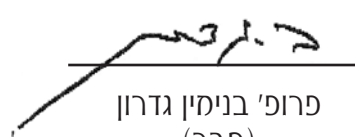
פרופ' אריה ארנון  
(חבר)



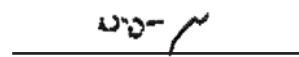
מיכל בר  
(חברה)



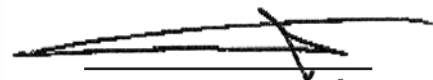
יורם גבאי  
(חבר)



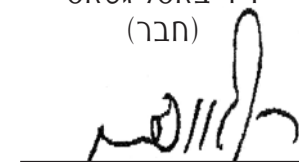
פרופ' בנימין גרון  
(חבר)



שרה זילברשטיין-היפש  
(חברה)



ד"ר באסל גטאס  
(חבר)



אופיר כץ  
(חבר)