

# 18

פורום קיסריה  
להתוויית מדיניות  
כלכלית לאומית  
.....

יוני 2010

## חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל

ראש הצוות

.....  
ניסן לימור



## הצוות המכין

### ראש הצוות

ד"ר ניסן לימור, האוניברסיטה העברית בירושלים

### חברי הצוות

פרופ' בני גדרון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב  
רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר  
פרופ' תמר הרמן, עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; האוניברסיטה  
הפתוחה  
נעם זוסמן, חטיבת המחקר, בנק ישראל  
צבי זיו, יו"ר מעלה – עסקים מנהיגים אחריות חברתית (ע"ר)  
אהובה ינאי, מנכ"לית מתן – הדרך שלך לתת (ע"ר)  
רחל ליאל, הקרן החדשה לישראל  
בועז סופר, סמנכ"ל בכיר תכנון וכלכלה, רשות המסים  
ד"ר ירון סוקולוב, המרכז ללימודים אקדמיים; מנכ"ל מנהיגות אזרחית  
אודי פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה  
פרופ' יוסי קטן, אוניברסיטת תל אביב

### עוזרת מחקר

ענבל אבו, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב



## תוכן העניינים

5	<b>א. תקציר</b>
5	1. נושא המסמך
5	2. סוגיות מרכזיות
5	3. המלצות עיקריות
6	(א) מדיניות
6	(ב) מימון ארגוני המגזר השלישי
6	(ג) מימון ארגוני המגזר השלישי מהקופה הציבורית
6	(ד) מיסוי: הטבות לתורמים
6	(ה) מיסוי: ארגוני מגזר שלישי
7	(ו) פילנתרופיה
7	(ז) ארגוני המגזר השלישי
7	(ח) התאגדות
7	(ט) נתונים ומחקר
8	<b>ב. תהליכים בעולם</b>
8	1. רקע
9	2. התפתחויות במאה העשרים
11	3. יחסי ממשלה-מגזר שלישי
12	4. אחריות חברתית של עסקים
14	<b>ג. החברה האזרחית והמגזר השלישי בישראל</b>
14	1. רקע ותהליכים
14	(א) תהליכים מאז קום המדינה
16	(ב) הפרטה ומסחור
18	2. המגזר השלישי בישראל: תמונת מצב
18	(א) תפקידי המגזר השלישי בישראל
18	(ב) נתונים על המגזר השלישי בישראל
23	(ג) על פעולתם של ארגוני המגזר השלישי
24	(ד) ארגוני המגזר השלישי: סוגיות כלכליות
26	(ה) חברה אזרחית ומגזר שלישי בחברה הערבית
29	3. יחסי ממשלה ומגזר שלישי
29	(א) רקע
30	(ב) היבטי חוק ורגולציה
31	(ג) מימון מהקופה הציבורית
33	(ד) היבטים מיסויים

40	4. פילנתרופיה - נתינה והתנדבות בישראל
42	5. אחריות חברתית של עסקים בישראל
42	(א) רקע
43	(ב) תמונת מצב
44	6. התנדבות
46	<b>ז. אתגרי המאה העשרים ואחת</b>
49	<b>רשימת המקורות</b>

## א. תקציר

### 1. נושא המסמך

המגזר השלישי בישראל הוא פלח חשוב וחיוני בחברה ובכלכלה הישראליות. החברה האזרחית וארגוני המגזר השלישי מלווים את ישראל מתקופת טרום המדינה ומהווים את התשתית החברתית של המדינה. פעילותם והתארגנותם, בימי שגרה ובימי חירום, הם בבואה לחוסנה של החברה ולעוצמתה. אף על פי כן, נתקל מגזר זה בחסמים הפוגמים במיזוי מלוא הפוטנציאל הטמון בו. למציאות זו השפעה על תהליכים בחברה הפוגעים בסולידריות ומרחיבים את השסעים. גם הדמוקרטיה הישראלית יוצאת נפגעת, ועמה הציבור.

מעולם לא התקיים בישראל דיון ממוקד בשאלת מקומה של החברה האזרחית בהקשר של יחסי מדינה-חברה, מה הנכון והרצוי בה, וכיצד לשלב כוחות חברתיים בהתמודדות עם האתגרים העומדים לפני החברה. אם בעבר נטען כי החברה הישראלית היא "חברה מגויסת", מתוך רצון ואמונה בצורך להתגייס להגשמת חזון הדורות ולהקמת מדינה מודרנית, יהודית ודמוקרטית, כיום גוברים הקולות העולים מן החברה ומבקשים להיות שותפים בתהליך של עיצוב פני החברה והמדינה ולא להותירו באופן בלעדי בידי הממסד הפורמלי. בשותפות רב-מגזרית שבה מיוצגים פלחי החברה השונים וניתן בה ביטוי למגוון התרבויות טמונה ההזדמנות לפיתוח ולקידום המדינה, לשוויון ולצדק חברתי. משקלו של המגזר השלישי בכלכלה הישראלית וחלקם של הארגונים בהספקת שירותים חברתיים בעידן של הפרטה ומסחור מעלים שורה של דילמות בדבר אחריותה של המדינה, האחריות החברתית של עסקים ודרכי ההתנהלות של ארגוני המגזר השלישי. המדיניות הממשלתית וההסדרים החוקיים הנלווים לה משפיעים על נושאים אלה.

מסמך זה מבקש להאיר את הסוגיות השונות, להציג את תמונת המצב בישראל, לרבות בהשוואה בין-לאומית, ולהציע קווים לדיון וחלופות אפשריות שמטרתן עיצוב מדיניות ציבורית וכלים נדרשים על מנת לסייע לארגוני המגזר השלישי לקיים את ייעודם ולמצות את הפוטנציאל הטמון בהם.

### 2. סוגיות מרכזיות

- א. מקומם ותפקידם של ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי במארג הישראלי.
- ב. הגורמים המסייעים והבולמים ניצול מלוא הפוטנציאל של ארגונים אלה.
- ג. המדיניות הממשלתית והשפעת שיתוף פעולה בין-מגזרי על התמודדות עם אתגרי החברה הישראלית בעשור הקרוב.
- ד. הסדרי חוק, רגולציה ומיסוי של ארגוני המגזר השלישי ותורמיהם.
- ה. הדרכים לעידוד הנתינה המקומית של משקי בית ועסקים.

### 3. המלצות עיקריות

ההמלצות שלהלן עוסקות בנושאים שחלקם מצריך תחילה בחינה מקדימה של המטרות, המדיניות והדרכים להשגת היעדים ולאחר מכן דיון בגורמים הנוגעים בדבר כדי למצוא את הליכי היישום המתאימות לחברה הישראלית, למציאות המקומית ולאילוניה. מקצת הנושאים טרם זכו לדיון ציבורי נאות וקיומו של זה חיוני, והוא משום ההמלצה הראשונה ונקודת מוצא להתייחסות בשורת ההמלצות.

\* המסמך המוגש כאן הוא טיוטה לפני עריכה.

## א. מדיניות

1. גיבוש מדיניות ממשלתית מול המגזר השלישי שתיתן ביטוי למקומם ולמעמדם של ארגוני מגזר זה.
2. קיום שיח ובניית מסלולי שיתוף פעולה בין שלושת המגזרים – הממשלתי, העסקי והחברתי (המגזר השלישי).
3. הסדרה פורמלית של תהליך "השולחנות העגולים", האצת הדיונים והרחבתם לתחומים נוספים.
4. בחינת הרגולציה הננקטת כלפי ארגוני המגזר השלישי, תיאום עם המגזר השלישי בנושאי רגולציה עצמית ועדכון ההסדרים בהתאמה לצורכי המאה העשרים ואחת.
5. אימוץ מדיניות ממשלתית לעידוד הפילנתרופיה שתהא מכוונת לעידוד פלחי אוכלוסייה שהנתינה בהם נמוכה. מדיניות זו תלווה בהסדרי תמרוץ באמצעות הטבות מס ומנגנונים פשוטים לקבלתן.

## ב. מימון ארגוני המגזר השלישי

1. עידוד יצירת שוק הון פילנתרופי ויצירת מגוון מסלולי מימון לארגוני החברה האזרחית.
2. קביעת שיעור מסוים מכספי מפעל הפיס שיועברו לארגוני המגזר השלישי באמצעות קרן פילנתרופיה ציבורית לעניין זה.

## ג. מימון ארגוני המגזר השלישי מהקופה הציבורית

1. הפרדה בין שלושה מסלולי מימון מהקופה הציבורית:
  - (1) תשלומים על פי חוק או הסדרים מיוחדים;
  - (2) תמיכות/מענקים בארגוני מגזר שלישי;
  - (3) תשלום עבור שירותים הנרכשים על ידי הממשלה או רשות מקומית.
2. הגדלת התקצוב העקיף (באמצעות הטבות מס לתורמים ולארגונים). התקצוב ישיר (תמיכות ומענקים) ייקבע בהתאם למדיניות הממשלה, כפי שתקבע מעת לעת.

## ד. מיסוי: הטבות לתורמים

1. הרחבת הטבות המס לתורמים.
2. מתן הטבת מס לתורמים בדרך של ניכוי מס בגין תרומות מסוימות (לנושאים מסוימים), לתרומות בהיקף כספי מסוים וכדומה).
3. ביטול סף תחתון לתרומה המזכה בהטבה והגבהת תקרת התרומה המזכה, בעיקר כשמדובר בתרומות גדולות מאוד.
4. מתן אפשרות לזקיפת תרומה שניתנה לאחר שנת המס (עד תום הרבעון הראשון של השנה העוקבת).
5. מתן הטבות מס לתאגידים עסקיים המאמצים אחריות חברתית ותורמים לארגוני המגזר השלישי.

## ה. מיסוי: ארגוני מגזר שלישי

1. הבחנה לצורכי מס בין ארגוני מגזר שלישי (ארגונים וולונטריים פרטיים ללא כוונת רווח – אלכ"רים – העונים להגדרת ארגון מגזר שלישי) לבין מלכ"רים אחרים (שקיבלו מעמד זה על פי הגדרתו בחוק מע"מ).
2. ביטול מס השכר המוטל על אלכ"רים. בד בבד, ארגונים שמהות פעילותם היא עסקית יוגדרו כעוסקים.

3. מתן אפשרות לפרוש את תשלום מס התשומות על השקעות על פני שנים אחדות.
4. קביעת מס תשומות בשיעור של 0% על תרומות/מתנות המועברות לשימוש נצרכים פרטיים ואינן משמשות לייצור שירות או טובין אגב קביעת מנגנון להבטחת אי-ניצול לרעה של הסדר זה.
5. ביטול ההבחנה בין ארגון מגזר שלישי לבין תאגיד למטרת רווח בנושאי הוצאות עודפות ומס על דיבידנד.
6. הסדרת קיום פעילות נושאת רווחים האסורים לחלוקה לחברים (לרבות באמצעות גופים היברידיים), שמטרתה מימון פעילות לתועלת הציבור, במסגרת משטר המס הנהוג כלפי מלכ"רים.

## ו. פילנתרופיה

1. הסדרה בחוק של קרנות פילנתרופיה ישראליות.
2. הסדרת מסלול נתינה לשכירים באמצעות המעביד.
3. מתן עידוד פומבי והוקרה ציבורית לפילנתרופיה.
4. הימנעות המדינה מגיוס תרומות ותחרות מול ארגוני המגזר השלישי על כספי תורמים. תרומות מהציבור ומהעסקים ראוי שתועברנה לארגוני המגזר השלישי.
5. הסדרת נושא גיוס הכספים מן הציבור, בכללה הסדרת העוסקים במקצוע, בחקיקה לעניין זה.

## ז. ארגוני המגזר השלישי

1. חיזוק גופי הייצוג של הארגונים.
2. פיתוח אמצעים עצמיים והקטנת התלות בתקציב הציבורי.
3. התמקצעות, שיפור דרכי הניהול, הבקרה העצמית, השקיפות וההערכה העצמית.
4. פיתוח שיתופי פעולה בתוך המגזר השלישי ובין מגזר זה לממשלה ולמגזר העסקי.

## ח. התאגדות

1. לאפשר התאגדות עמותות (במסגרת חוק העמותות) וחברות לתועלת הציבור (במסגרת חוק החברות) לגופים פרטיים בלבד ולאסור התאגדותם של גופים המוקמים או נשלטים על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות או זרועותיהם בחוקי ההתאגדות של גופים פרטיים.
2. להגדיר בחוק את מושג "תועלת הציבור" (public benefit) ולהקנות מעמד מיסוי מועדף לגופים שיענו על המבחנים שייקבעו. אישור על עמידה בכללים ופיקוח על קיומם ייעשה על ידי רשות המסים בלא צורך בקבלת אישור פרטני מוועדת הכספים של הכנסת.

## ט. נתונים ומחקר

1. איסוף נתונים וריכוזם במאגר שיעמוד לרשות הציבור, ובכלל זה מקבלי החלטות, חוקרים, ארגונים ובעלי עניין אחרים.
2. הפרדה בנתונים בין ארגוני מגזר שלישי לבין גופי מלכ"ר אחרים: הממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים סטטוטוריים וגופים בבעלות או נשלטים על ידי אחד מגופי השלטון המרכזי או המקומי.
3. הסדרת אמצעים לעריכת סקרים ומחקרים על ידי האקדמיה, גורמי הממשלה ואחרים.



## ב. תהליכים בעולם

### 1. רקע

ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי<sup>1</sup> הם ביטוי לרצון האזרחים, לרצון החברה, לקחת אחריות ולהיות שותפים בעיצוב עתידם. בסיס קיומם הוא הרצון והיכולת לבסס את החברה ולחזקה, להשמיע את קולה ולחולל שינויים חברתיים. מדינה דמוקרטית שבה נשמרים זכויות הביטוי וההתארגנות מאפשרת כר פעולה נרחב לקיום שיח ציבורי, עיצוב נורמות, חינוך לערכים משותפים, יצירת אמון, סולידריות ואכפתיות המהווים בסיס ליכולת פעולה משותפת. בעידן של "קץ המפלגות", כאשר קולן של אידאולוגיות בזירה הפוליטית-ציבורית נחלש, קולו של האזרח, קולה של הקהילה וקולם של פלחי האוכלוסייה המייצגים גוונים של רב-תרבויות מתגברים; ותפקידם של ארגוני החברה האזרחית כמעוררי החברה ומחזקה מקבל משקל הולך וגובר. נוסף על פעילותם זו של ארגוני החברה האזרחית הם פועלים גם בתחומי מתן שירותים. פעילות זו היא פועל יוצא של תפקידם כמקדמי החברה.

שלוש סיבות עיקריות מסבירות את כניסת ארגוני המגזר השלישי לתחומים אלו: (א) בבחינת "נאה דורש נאה מקיים", קרי הדואג לזולתו אינו יכול להיות אדיש ולהימנע מהושטת יד לנזקק; (ב) מילוי צרכים חברתיים שאין השלטון ממלאם; (ג) שיתוף פעולה עם השלטון בהספקת שירותים מתוך הכרת צורכי השטח ובעשייה ערכית ואיכותית. בפועל נמצא כי ארגוני המגזר מספקים כיום נפח גדל והולך של שירותים ציבוריים, הרבה מעבר לעבר (Smith, 2005). מציאות זו, שתהליך היווצרותה טרם הסתיים, מסיטה את הארגונים ממהותם הראשונית ובד בבד מגבירה את התביעה הציבורית להפגין ביצועים איכותיים ויעילים (Light, 2004; Light, 2005). תהליך זה נתמך בדרך כלל על ידי ממשלות הרואות בהספקת השירותים דבר מועיל לחברה, החוסך כספים לקופה הציבורית ומקל עליהן במתן מענה לצורכי הפרט. תמיכת הממשל, המלווה בהקצאת אמצעים כספיים ואחרים, מאיצה את התהליך ומגבירה את תלות הארגונים במשאבים ציבוריים ועמה את הרחבת ההכוונה הממשלתית של פעילותם. התרחבותו של התהליך מביאה לירידה בתפיסתם של הארגונים כמסייעים לחלשים בחברה. הם נתפסים כ"עסקים ללא כוונת רווח" וכלפי חלקם נוצרת תחושה של אי-יעילות (Light, 2008)<sup>2</sup> וגוברת הדרישה ליתר אחריותיות, שקיפות, ובמיוחד דרישה לבחינה והערכה של הפעילות, התפוקות והתוצאות של ארגונים אלה (Carmen, 2007; Kopczynski & Pritchard, 2004). גופים תורמים וממשלות אף החלו להתנות מענקים בקיום הערכה שוטפת כחלק מפעילות המיזם הממומן על ידם ומממשלות אף החלו להתנות מענקים בקיום הערכה שוטפת כחלק מפעילות המיזם הממומן על ידם (Carman, 2009; Hendricks et al., 2008; Behrens & Kelly, 2008). במקרים רבים הארגונים מתקשים לעמוד בדרישות אלה (Newcomer, 2004), אם משום היעדר מודלים מתאימים, חוסר בכלים ואי-היערכות מראש, ואם לנוכח העלויות הגבוהות הכרוכות בהערכה והמגדילות את הוצאות הניהול של

1 נהוג להגדיר את החברה האזרחית כמרחב של דעות ופעילויות, של קשרים פורמליים ובלתי-פורמליים, ואילו ארגון מגזר שלישי מוגדר כארגון פרטי שחבריו התאגדו וולונטרית באופן פורמלי, פועלים באופן עצמאי, בלא חלוקת רווחים לחברים ובפעולת הארגון יש רכיב התנדבותי. ארגונים מסוג זה יכול שיהיו מועדון סגור הפועל לקידום ענייני חבריו ואפשר שיפעלו לקידום מטרות לתועלת הציבור. הגדרת מגזר הארגונים הוולונטריים כמגזר שלישי נעשתה בשנות השבעים של המאה הקודמת מתוך רצון להבחין בינם לבין גופי השלטון ותאגידים למטרת רווח. התאגדותם הפורמלית נעשית בהתאם לחוק המדינה וסיווג מהות פעילותם נעשית, בדרך כלל, על ידי רשויות המס. את ארגוני המגזר השלישי נכנה להלן כך או בשם המקוצר - אלכ"ר - ארגון ללא כוונת רווח. הכינוי "מלכ"ר" (מוסד ללא כוונת רווח) הוא מושג המוגדר בחוק מע"מ ומתייחס לגופים שהוגדרו בחוק, בכללם מוסדות השלטון המרכזי, השלטון המקומי, גופים סטטוטוריים ואחרים שאינם חלק מן המגזר השלישי.

2 בד בבד ישנו גם מספר הולך וגדל של ארגונים בעלי איכויות ביצוע ויעילות גבוהים, המשפרים את התנהלותם וזוכים לכבוד ולהערכה (Light, 2005).

הפעילות. למילוי צרכים אלה של הארגונים, הציבור והמממנים, נרתמים ארגונים וקרנות פילנתרופיה ששמו להם למטרה לחזק את התשתיות והיכולות של ארגונים ללא כוונת רווח (אלכ"רים). חלקם מפתחים מודלים ואחרים עוסקים בהטמעה ובסיוע לארגונים לאמץ כלי הערכה (Stevenson et al., 2008; Arnold, 2006; Naccarella et al., 2007; Huffman & Thomas, 2008). אמנם קיום הליכי הערכה משפר את דרכי ההתנהלות של הארגון (Hoole & Petterson, 2008), אולם אלה מצריכים משאבים רבים שחסרים לארגונים אלה, והם מתקשים להשיגם בעולם של תחרות, משטר מכרזים ולחץ להקטין את הוצאות הניהול והתקורות (Carmen & Millesten, 2005). מציאות זו שתוארה לעיל נחקרה במדינות זרות, והממצאים יפים גם למצב הדברים בישראל. ניתן אף לומר כי התביעה בארץ להערכה עצמית עולה לאחרונה ביתר שאת, אף שהמחסור בכלים ובמשאבים מונע פיתוח ראוי של מודלים התואמים את התחומים השונים בהקשר המקומי. גם הקביעה באשר לשיעורן של הוצאות ניהול והוצאות כלליות מהווה מחסום להשקעת אמצעים לנושאי הערכה.

לארגונים ספקי שירות תפקיד חיוני מול גופי הממשלה ותאגידים למטרות רווח בהרחבת התחרות והצבת סטנדרטים של איכות, יכולת ביצוע ועלויות כמו גם ביצירת מתח חיובי ואיזונים שהם תנאי הכרחי לקיום שוק תחרותי. דווקא משום היותם אחרים – לא השלטון ולא העסקים – הגיוון שהם מוסיפים לשוק מאפשר לא רק הספקת שירותים ציבוריים, כי אם דרך חשיבה אחרת, אופן פעולה שונה והעלאת חלופות בהתאם לצרכים המשתנים של החברה. פעילותם השונה של ארגוני המגזר השלישי בדרכי ההתאגדות, המימון, הפעלת מתנדבים והרגולציה מעשירה את השוק ומשכללת אותו.

## 2. התפתחויות במאה העשרים

שלהי שנות החמישים ובהמשכם שנות השישים, לאחר שנות השיקום בעקבות מלחמת העולם השנייה והחזרה למסלולי חיים שגרתיים, הציפו במדינות רבות שאלות בנושאי חברה ומדינה, מקומה של החברה לעומת מרכזיותה של המדינה ומשמעותן של אידאולוגיות ותפיסות עולם פוליטיות. כוחות אזרחיים צעירים, במיוחד בצפון אמריקה ובאירופה,<sup>3</sup> הביאו בשנות השישים לתסיסה ונתנו ביטוי, לעתים במחאות אלימות, להתנגדותם להסדרי העבר ולרצון לשינוי. קולה של החברה האזרחית נשמע וארגוניה התחזקו. אמנה 77 שנחתמה על ידי אינטלקטואלים צ'כים התסיסה את מרכז אירופה; בשנות השמונים הביאה תנועת סולידריות לחילופי השלטון בפולין, מהלך שהונע על ידי גורמי החברה האזרחית והיה סימן לבאות – התמוטטות המשטר הסובייטי וחילופי משטרים במדינות מרכז ומזרח-אירופה. עלייתה של קורסון אקיננו לשלטון בפיליפינים הוכיחה שוב את כוחה הפוליטי של העצמת אזרחים, במיוחד נשים, ככוח חברתי שאין להתעלם ממנו. אלה מקצת ההתרחשויות ברחבי העולם המצביעות על תהליכי שינוי מואצים שחלו בחברה האזרחית במדינות העולם, השפעתן ומעורבותן בחיי המדינות.

מאז מחצית המאה העשרים, במיוחד בעשוריה האחרונים, אנו עדים בישראל ובעולם לשינויים בזירה הכלכלית, החברתית, הפוליטית והטכנולוגית, שהוצאו עד מאוד על ידי גלובליזציה ומודרניזציה והביאו לתמורות מפליגות במגוון תחומי החיים. ניתן לזהות מגמות של מעבר מתרבות שלטונית הגמונית, שהתחזקה בשנות מלחמת העולם השנייה ובשנות השיקום שלאחריה, לתרבות שלטונית פוסט-ליברלית, אינדיווידואליסטית, פלורליסטית וגלובלית המבוססת על תפיסת השוק החופשי. תחושות

3 בארצות הברית בלטה פעילות השחורים בנושאי זכויות אזרחיות ודיוור (שהתעוררה עם שובם של החיילים השחורים מהמלחמה), כמו גם במחאה נגד המלחמה בווייטנאם. אירופה הייתה עדה להפגנות אלימות של סטודנטים (במיוחד בצרפת ובגרמניה) ולתסיסה פוליטית נגד השליטה הסובייטית בצ'כוסלובקיה ובהונגריה.

הפרט כ-"lonely crowd", כביטוי של דויד רייזמן (Riesman, 1950), הלכו והתחזקו למול ממשלות שהגבירו רגולציה והתפשטות מואצת של עוצמת תאגידים עסקיים ברחבי העולם. השינויים שהתחוללו הביאו עמם, בין השאר, להעלאת רווחת החיים, לעלייה בתוחלת החיים, להתרחבות צורכי הפרט, לזמינות אמצעים ולחיפוש פתרונות לצרכים המתפתחים של האזרח. אולם אלה הציפו בד בבד את מוגבלות יכולתו של השוק לספק מענה במוצרים פרטיים, בגבולות יכולות הפרט לרוכשם, כמו גם את מוגבלותן של ממשלות לספק מוצרים ציבוריים. תהליכים מקבילים אלה חידדו ביתר שאת את סוגיית מקומם ותפקידם של הפרט, הקהילה והחברה האזרחית. תוצאתם הביאה פרטים להתאגד, לפעול במשותף מתוך רצון להשפיע ולהביא לשינוי חברתי ופוליטי כדי לאפשר למרב האזרחים ליהנות מהעושר הלאומי, להקטין פערים בחברה ולשפר את רווחת חייהם. בצד הפעילות כלפי מקבלי החלטות והנעת הציבור לפעולה התרחבה גם הפעילות להספקת מגוון שירותים שנועדה לתת מענה לאותם צרכים שממשלות אינן יכולות או אינן מעוניינות לספק במסגרת האמצעים הלאומיים העומדים לרשותן.

הבנת תהליכים אלה הביאה את העצרת הכללית של האו"ם לאמץ, לקראת המאה העשרים ואחת, את (MDGs, 2000) Millennium Development Goals<sup>4</sup>, מסמך שבו הכירו מדינות העולם באחריותן לשמור על כבוד האדם ולהבטיח את קיומה של חברה בת-קיימא, צודקת ושוויונית לכול, מתוך שיתוף גורמי החברה והעסקים.

כיום אנו עדים לביטויים של מופעים מגוונים של החברה האזרחית שעוצמתה ומשקלה הציבורי הולכים וגדלים. בשיח החברתי החדש נוצרים מוקדי כוח שלא היו בעבר, הגם שאין להם השפעה פורמלית (אין הם מקבלי החלטות), והם אינם בעלי משקל כלכלי (אין הם גופים עסקיים). אי-אפשר להתעלם מקולות אלו שיש להם היכולת למצוא מכנה משותף בין פרטים, לפעול כבודדים או במשותף, ליצור הון חברתי ולהשמיע את קול הציבור באפיקים שונים. רשתות חברתיות וטוקבקים המתעלמים מגבולות פיזיים, פעילות כקבוצת לחץ כלפי מקבלי החלטות והתארגנויות ממוקדות להעברת שינויים שונים – יש בהם כדי לחזק את החברה האזרחית ואת יכולתה להשפיע.

מרכזיותם של ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי הביאה את הנציבות האירופית לפרסם מסמך המכיר בתפקידם החשוב ומציע דרכים לקידום במדינות האיחוד האירופי (European Commission, 1997). ממשלות באירופה שאימצו מסמך זה החלו להפעיל צעדים ליישומם ולקדם שינויים שנתבקשו עקב כך.

אין תמה שתהליכים אלו שהתחוללו מאז תחילתה של המאה העשרים הביאו את ההיסטוריון ארנולד טוינבי (Toynbee) להגדיר מאה זו כך: "The Twentieth Century will be chiefly remembered by future generations not as an era of political conflicts or technical inventions, but as an age in which human society dared to think of the welfare of the whole human race as a practical objective" [המאה העשרים תיזכר על ידי הדורות הבאים לא כעידן של עימותים פוליטיים או המצאות טכנולוגיות אלא כתקופה שבה החברה האנושית העזה לראות בטובת המין האנושי כולו מטרה מעשית". (Tucker, 2007: 495).

4 המסמך נחתם על ידי 192 המדינות החברות באו"ם בספטמבר 2000. המסמך מכיל 21 יעדים בשמונה פרקים, בהם: מלחמה בעוני וברעב, מתן חינוך יסודי לכל, שוויון לנשים, הקטנת תמותת ילדים, מלחמה במחלות (אידס ואחרות), שיפור רמת תברואה ובריאות, קיימות סביבתית, שיתוף פעולה. על נתוני ישראל בהקשר למסמך זה ראו באתר: [www.indexmundi.com/israel/millennium-development-goals.html](http://www.indexmundi.com/israel/millennium-development-goals.html) (כל אתרי האינטרנט במסמך זה אוחרו באפריל 2010).

### 3. יחסי ממשלה-מגזר שלישי

ההתפתחויות האמורות שקיבלו תנופה גדולה יותר ברבע האחרון של המאה שחלפה הביאו מדינות רבות במזרח אירופה, בכללן אלה שקמו לאחר נפילת ברית המועצות, באסיה ובאפריקה לתת את דעתן על תהליכים אלה. ממשלים החלו לבחון את מערכות היחסים ואת ההסדרים בין מגזר זה למגזר השלטוני (ברמה הארצית והמקומית) ולמגזר העסקי. בדרך כלל לוו צעדים אלה בשיח ציבורי בשילוב גורמי החברה והעסקים, ובהמשך הובילו לשינויי חקיקה, הסדרי מיסוי, עדכון מנגנוני רגולציה, עידוד פילנתרופיה ועניינים נוספים שעלו בכל מדינה ומדינה. תהליכים אלו שינו, במרבית המקרים, את מרחב הפעולה של ארגוני המגזר השלישי ומפת היחסים בין ארגונים אלה לממשל.

בחינת התהליכים במדינות אחרות מראה כי קיים מנעד רחב של גוני קשרי הגומלין הבין-מגזריים וחלוקת העבודה ביניהם. החל במדינות שהגדירו עצמן כמאמצות את מודל מדינת הרווחה (מדינות סקנדינביה לדוגמה), וכלה במדינות שבהן הארגונים נוטלים חלק מרכזי בהפעלת הקהילה ובהספקת שירותים לה (לדוגמה ארצות הברית), ובתווך שלל גוונים של חלוקת עבודה, יחסי גומלין ושיתופי פעולה בעוצמות שונות. בבריטניה, לדוגמה, קיבלו יחסי הגומלין ביטוי פורמלי בחתימת הממשלה וארגוני המגזר השלישי על אמנה (compact)<sup>5</sup>. החתימה (1998) הייתה ראשיתו של תהליך שהמשכו היה בשלטון המקומי בבריטניה; בד בבד החלו מדינות נוספות לאמץ את מודל ההידברות הבין-מגזרי ולהגדירו באופן פורמלי.<sup>6</sup>

התהליך הבריטי, שהחל בתקופת כהונתו של ראש הממשלה טוני בלייר,<sup>7</sup> קיבל ביטוי בכמה מסמכים שהיו אבני פינה למדיניות הממשלתית לתיאום ולשיתוף פעולה בין-מגזרי.<sup>8</sup> ממשל מר גורדון בראון, אימץ מדיניות זו והסבירה כך: "בעולם המודרני אתגרים רבים אינם יכולים להיות מושגים באמצעות הממשלה בלבד. כדי להתמודד עם אתגרים אלה עלינו לרתום את האנרגיה והחדשנות שיש למקצוענים בחזית הידע, ברשויות המקומיות, בקהילות ובקרב אזרחים" (Communities in Control, 2008). תקציר המנהלים של מסמך זה מרחיבה: "אנו רוצים להעביר כוח, השפעה ואחריות ממרכזי הכוח הקיימים לידי הקהילות והאזרחים, משום שאנו מאמינים שביכולתם לקבל החלטות קשות ולפתור בעיות מורכבות בכוח עצמם [...] תפקיד המדינה הוא להציב סדרי עדיפויות לאומיים וסטנדרטים מינימליים, ובד בבד – להגיש סיוע ולפעול לחלוקה צודקת של המשאבים הלאומיים".

אכן, ניכר כי משלהי המאה העשרים אנו עדים ליוזמות למדיניות חדשה כלפי המגזר השלישי במדינות שונות. מה גרם לכך? נוכל למנות סיבות אחדות:

1. תובנת השלטון כי אין ביכולתו לתת מענה לציפיות ההולכות וגדלות של האזרחים.
2. התחזקות ארגוני המגזר השלישי והיותם בו בזמן גורם המבקש להשפיע על תהליכי קבלת החלטות, יוזם ומפתח שירותים ופטרונות לצורכי האוכלוסייה (מייצר היצעים ועונה על ביקושים).
3. התגברות כוחה של הבירוקרטיה ורצון המערכת הפוליטית לאזן תהליכים אלה מתוך היעזרות בגורמי החברה.
4. התפתחות הטכנולוגיה, טכנולוגיית המידע והפצת הידע.

5 ראו [www.thecompact.org.uk](http://www.thecompact.org.uk)

6 ראו את התהליכים בקנדה (בשנים 2001–2009); ניו זילנד (2001); צרפת (2001); אסטוניה (2002); אירלנד (תוכנית לעשור 2006–2016); וספרד (קטלוניה, 2008).

7 ראו לדוגמה Private Action, Public Benefit, 2002

8 ראו לדוגמה את מסמך משרד המסחר והתעשייה הבריטי (DTI) שבו נפרשת מדיניות עידוד לארגונים ללא כוונת רווח להתחרות בעסקים במתן שירותים לציבור, להזייל את העלויות ולהעלות את איכות השירות (DTI, 2003).

5. תהליכי הפרטה ומסחור ופיתוח מודלים של רגולציה המאפשרים לממשלה להתרחק מביצוע ועם זאת לקיים פיקוח.
6. רצון לבחון ולהגדיר גבולות בין-מגזריים.
7. תופעות של ניצול לרעה של המעמד המיוחד של ארגוני המגזר השלישי.
8. ביקורת ציבורית שקראה לבחינה מחדש של הארגונים, מעמדם ומידת הפיקוח עליהם.

#### 4. אחריות חברתית של עסקים

אחריות חברתית של תאגידים עסקיים נתפסת כדרך ניהול עסקית המעידה על מוסריות ויושרה בניהול עסקים; כביטוי של אכפתיות לחברה, לקהילה ולסביבה; וכיכולת לקבל החלטות אסטרטגיות מתוך הבנת תהליכים במבט צופה התפתחויות עתידיות. המושג מתייחס לדרך ניהול העסקים על ידי התאגיד העסקי באופן המותיר השפעה חיובית על החברה בכללותה (Anheier & List, 2006). אחריות חברתית מקבלת את ביטוייה בדרך התנהלות עסקית המבטאת התייחסות חברתית מעבר לאינטרסים הכלכליים הישירים של הפירמה (Davis, 1960) ומשמעה התייחסות לא רק למצב התאגיד בהווה אלא קיום ופיתוח בר קיימא מתוך אחריות כלפי הדורות הבאים (קיימות). התאגיד העסקי נתפס כ"אזרח" של הקהילה, וככזה הוא נושא במחויבות לחברה בהווה ואחריות כלפי העתיד. ה"שורה התחתונה" נמדדת לא רק במישור הפיננסי אלא בשלושה מישורים – כלכלי, חברתי וסביבתי.

בשנת 1971 הגדירה הוועדה לפיתוח כלכלי (Committee for Economic Development) את גישת "שלושת המעגלים" לתיאור אחריות חברתית של פירמות עסקיות: המעגל הפנימי מתייחס לפונקציות הכלכליות הבסיסיות – מוצרים, תעסוקה וצמיחה כלכלית; המעגל האמצעי מתייחס לפונקציות כלכליות האמורות לצאת לפועל מתוך מודעות ורגישות לערכים ולנורמות החברתיות ומתוך התייחסות לשינויים; והמעגל החיצוני משקף מעורבות פעילה של הפירמה בשיפור הסביבה החברתית שבה היא פועלת (CED, 1971).

גישת האחריות החברתית מתבססת על ההנחה שנושאים חברתיים אינם רק מעניינין של החברה והממשלה. לעסקים מקום מרכזי בחברה המודרנית, ומכאן – תפקיד חשוב בקיום אחריות כלפיה, כלפי הסביבה שממנה הם ניזונים, שבה הם פועלים ושלה הם משווקים את תוצרתם. גישה נוספת מבקשת לראות אחריות חברתית במובנה הפשוט – להחזיר עושר לחברה לאו דווקא מתוך גישת אחריות חברתית, כי אם מתוך הבנה שבתשלום המס אין די, ומי שעשה את הונו מן החברה, ראוי שיחזיר לה, לנזקקים בה ולהנחת תשתיות לדור המחר.

הקריאה לביטוי הולם לאחריות החברתית של התאגידים העסקיים עלתה בעשורים האחרונים של המאה שחלפה בעקבות ניצול של התאגידים של משאבי הסביבה ושל ספקים ועובדים ובכללם ילדים. כוחם הפוליטי והכלכלי של התאגידים העסקיים עורר זעם ציבורי והניע את ארגוני החברה האזרחית לפעולה.<sup>9</sup> בד בבד החלה להתגבש בקרב עולם העסקים ההכרה בתועלת ובכדאיות שבאימוץ מדיניות עסקית הכוללת היבטים חברתיים וסביבתיים. האקדמיה עודדה את התפתחות התחום באמצעות מחקרים, ומודלים שפותחו הצביעו על צורך בעיצוב מדיניות הרואה את החברה והסביבה כרכיב חשוב באסטרטגיית העסקית והמביאה בעקבותיה שיפור בתוצאות העסקיות, שיפור

9 את שורשי האחריות החברתית של עסקים אפשר למצוא עוד קודם לכן, במיוחד לנוכח ההתפתחות המואצת של התאגידים והפירמות העסקיות מאז שלהי המאה התשע עשרה.

בדימוי ובמוניטין, הפחתת עלויות, יצירת נאמנות לקוחות, עידוד עובדים ועוד (לימור, 2002; זיו את האפט-BDO, 2001; Lewin & Sabater, 1996). ויליאם ג' באומול פרופסור לכלכלה מאוניברסיטת פרינסטון, טוען כי תרומת עולם העסקים לנושאים חברתיים מחזקת בסופו של דבר את העולם העסקי (Baumol, 1975). העצמת כוחם של העסקים איננה רק במובן הכלכלי, אלא גם ההיבט הציבורי-פוליטי יוצא נשכר (Himmelstein, 1996). ההכרה בחשיבות הסביבה החברתית בניהול עסקים הניעה מנהלים ליזום באופן אקטיבי התנהגות אחראית חברתית ולהשתמש במומחיותם ובניסיונם כדי לפעול פעולה יזומה ומושכלת בניהול אחריות חברתית פרו-אקטיבית.

בשנת 2006 השיק האו"ם את (UNGC) Global Compact, מסמך מדיניות אסטרטגי לעסקים הנכונים לשלב בפעילותם העסקית את עשרת העקרונות שנקבעו על ידי האו"ם ועניינם זכויות אדם, סביבת העבודה, הסביבה ומניעת שחיתות (The Ten Principles).<sup>10</sup> היוזמה מאפשרת דיאלוג ושיתפויות בין חברות עסקיות, ממשלות, אקדמיה וארגונים חברתיים בעולם כולו, ומהווה רשת עולמית הגדולה בעולם לאזרחות תאגידית (Kell, 2005). ישראל הצטרפה לאחרונה ליוזמת UNGC.<sup>11</sup> הביקורת על יוזמה זו טוענת לחוסר מנגנון דיווח ראוי והיעדר מנגנון אכיפה וסנקציות כלפי אלה שהצטרפו למהלך אך אינם עומדים במחויבותם (Utting & Zammit, 2006).

יוזמות שעולות לאחרונה מבקשות לשלב עסקים וחברה באופן שהשקעות חברתיות תאפשרנה למשקיעים להניב רווחים מיוזמה מוצלחת (Drayton, 2010). נתינה הולכת ומקבלת תכלית של השקעה חברתית, וככזאת עליה להיות אסטרטגית ונושאת תשואה חברתית – בדרך זו הכול יצאו נשכרים – החברה והעסקים כאחד.<sup>12</sup> גישה זו יוצאת מן ההנחה שלמערכת העסקית והפיננסית יש המשאבים הנדרשים ואילו למגזר החברתי מידע על מיזמים נחוצים. השקעות חברתיות אלה הן השקעות הון סיכון חברתי אשר שילוב של גורמים משני המגזרים יביא לבחירת המיזם האפשרי תוך מזעור הסיכון ותפוקותיו ייתנו מענה לצורכי החברה ויישאו תשואה כלכלית למשקיעים. יש המבקשים לראות במיזמים אלה היווצרותו של "מגזר רביעי" ולכנותו בשם זה. עיון בפרטי הגישות והתפיסות מאחורי המיזמים הבין-מגזריים, עסקי וחברתי, מראה כי אין אלה אלא שיתופי פעולה, והם אינם בבחינת יצירת מגזר חדש. קיומם של מיזמים בין-מגזריים אינו חדש, אולם הם מחייבים עדכון חוקי, מיסויי ורגולטיבי, מעת לעת, כדי להתאימם לצורכי החברה ולאפשר את הצלחתם.

מעורבותם של עסקים בחברה הביא עמו מושגים ומודלים מהעולם העסקי לתוך המגזר השלישי, ואלה מעוררים לא אחת דילמות – האם אכן מודלים עסקיים ראויים לארגון ללא כוונת רווח? האם ניהול הוא ניהול בין שמדובר בתאגיד עסקי או במלכ"ר? האם ניתן ליישם עקרונות ניהול כלכליים-פיננסיים בארגון שאינו למטרת רווח? כיצד לגבש מדדים כמותיים לתפוקות חברתיות? כיצד למדוד ולהעריך תוצאות חברתיות על פני זמן?

10 ראו [www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html](http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html)

11 הנציג הישראלי של היוזמה הוא ארגון מעלה. ראו [www.maala.org.il/galleries/dynamic/pages/files/file\\_743.pdf](http://www.maala.org.il/galleries/dynamic/pages/files/file_743.pdf)

12 הארגון הבין-לאומי אשוקה (Ashoka: Innovators for the Public), שלו סניף בישראל מאז 2008, מקדם מיזמים אלה ברחבי העולם. ראו באתר: [www.ashoka.org](http://www.ashoka.org); ובאתר ישראל: [www.ashoka.org/sites/ashoka/files/Ashoka-Hebrew-web2.pdf](http://www.ashoka.org/sites/ashoka/files/Ashoka-Hebrew-web2.pdf)

## ג. החברה האזרחית והמגזר השלישי בישראל

### 1. רקע ותהליכים

#### (א) תהליכים מאז קום המדינה

שורשיו של המגזר השלישי בישראל נטועים בתקופת טרום המדינה, כאשר מוסדות היישוב וארגוני החברה האזרחית היו חלק ממערך וולונטרי מכוון מטרה – הקמת המדינה היהודית. ההכרזה על הקמת המדינה הייתה מבחינת גופים רבים מעבר ממה שנהוג להגדיר המגזר שלישי למגזר ראשון, קרי גופים אלו הפכו למוסדות המדינה. בקרב הארגונים האחרים נמצא קשר הדוק למפלגות וגופים נלווים להם. כך עם הקמת המדינה מספרם של גופים שניתן לכנות חברה אזרחית עצמאית וולונטרית היה מועט. ממשלות ישראל התייחסו אל ארגונים אלה כאל "חברה מגויסת". נושאי חברה ורווחה נדחקו לקרן זווית, והלך הרוח הכללי היה כמתואר בדבריו של ראש הממשלה לשעבר משה שרת: "העדפנו עניי מדינה על פני עניי חברה".<sup>13</sup> האזרח נתפס כאיש העמל המשתכר למחיתו, והמדינה קיבלה על עצמה, במסגרת מדיניותה ואמצעיה, לספק לו את צרכיו הבסיסיים לדור, עבודה, חינוך ובריאות.

עם ההתפתחויות החברתיות, הפוליטיות והכלכליות של שלהי שנות החמישים ושנות השישים החלו ניצנים של שינוי שהואצו בשנות השבעים. חקיקתו של חוק העמותות בשנת 1980, לאחר המהפך הפוליטי, אינו יד המקרה. חוק זה משקף תובנה של המערכת הפוליטית באשר לתהליכים בחברה האזרחית ורצון לחזק את השליטה השלטונית עליהם. התפתחותו המהירה של המגזר השלישי, שהואצה מאז שנות התשעים בתהליך הולך ומתמשך, מעידה על המגמות שהסתמנו עוד קודם לכן. אין תמה שמול תהליכים אלה אומצה מאז אמצע שנות התשעים<sup>14</sup> מדיניות דה-פקטו של הגברת רגולציה, פיקוח ושליטה שלטונית על ארגוני החברה האזרחית אגב צמצום מרחב פעילותם והגברת תלותם בתקציב המדינה.<sup>15</sup>

הגברת התלות בתקציב הציבורי נוחה לממשלה, גם משום שהסדרי המס מיטיבים עמה כרוכשת שירותים מהארגונים. שיטת המיסוי הננקטת מייקרת את עלות ייצור השירותים לארגונים ובד בבד מזוילה את העלות לממשלה (ראו להלן על היבטי המס).<sup>16</sup>

בצד ארגונים ספקי שירותים התפתח עולמם של ארגוני הסנגור והשינוי החברתי שהרחיבו את פעילותם והחלו נוקטים עמדות עצמאיות ופעילות לעומתית כלפי הממשלה (בר, 2001; סטריאר, 2009). אלה הלכו והתפתחו נוטלים על עצמם את תפקידים המסורתי כחלוצים לפני המחנה המבקשים להביא שינוי וכפועלים מול קובעי המדיניות מתוך רצון לצמצם פערים בחברה. פעילות ארגוני סנגור אלה נעשית במגוון אמצעים, ציבוריים ומשפטיים, המעוררים לא אחת מחלוקת וביקורת מול גורמי הממשל. מתח זה בין הארגונים לבין השלטון יש לראות כמתח חיובי, מתוך כיבוד השונות והבנת תפקידו של המגזר השלישי כמאתגר את מוסדות המדינה לא משום ערעור על קיומם, אלא כקריאת תיגר על מדיניות הנקטת על ידי

13 משה שרת, בכנס הוועידה התשיעית של מפא"י (15.11.1963).

14 בשנת 1992 נחקק חוק המפלגות, ואלה הוצאו ממסגרת חוק העמותות (תיקון מס' 2 לחוק). מבחינתה של המערכת הפוליטית נפתחה הדרך לחקיקה מכוונת כלפי ארגוני החברה האזרחית בנפרד מהמפלגות.

15 תיקון מס' 3 של חוק העמותות (1996) חיזק את מעמדו של הרשם הסטוטורי והגביר את הפיקוח על הארגונים. העילה לחקיקה זאת הייתה רצון להגביר פיקוח על ארגונים פלשתינאים (האורינט האוס בירושלים), אך במהרה הוחלו ההסדרים שנקבעו על כלל העמותות.

16 מצב זה נובע משום שהאלכ"ר משלם מע"מ על קנייתו ומס שכר על תשלומי השכר ואינו מוציא חשבונית מס המאפשרת לו להזדכות על מס התשומות ששילם. מבחינת רוכש השירות, כיון שהארגון אינו מוציא חשבונית מס, וכיוון שהוא פועל שלא למטרת רווחים, המחיר, בדרך כלל, זול יותר מברכישתו מגוף למטרת רווח.

הממשלה או על דרך תפקודה. על הארגונים להיות נון קונפורמיים מול השלטון, לנשוף בעורפו, לגלות מידת חשדנות, לדרוש דין וחשבון, שקיפות ואחריות ציבורית. הכרה בשליחות זו של הארגונים היא ביטוי של הפנמה של ערכים דמוקרטיים המכירים בזכות האזרח להתארגן ולבקש להשפיע על חייו. זכות זו איננה צריכה להיות מוטלת בספק, בלא כל קשר להשקפת עולמו של השלטון. תהא הביקורת חריפה ככל שתהיה ארגונים מכבדי חוק רשאים, ולעתים אף חייבים, לבקר את פעולת השלטון.

בעשוריה הראשונים של המדינה עד אמצע שנות השבעים – תקופה שנהוג לכנות תקופת הממלכתיות<sup>17</sup> – קשה היה לארגון אזרחי לפעול ולהבטיח קיומו. המושג "חוגים אזרחיים" נתפס כלעומתי לשלטון וכמייצג תפיסה פוליטית שונה מזו שהייתה נהוגה. עיקרם של הארגונים היה מסונף, במישרין או בעקיפין, למפלגות הפוליטיות, לאיגודי העובדים ולגופים קשורים לשלטון. גם רשויות השלטון, משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופים אחרים הקימו אגודות ועמותות בשליטה ישירה שלהם.<sup>18</sup> ארגונים ללא כוונת רווח שהלכו בתלם הממשלתי או המפלגתי נהנו ממשאבים ציבוריים; ומול ארגונים שיצאו כנגד הממשלה ננקטו מהלכים שהביאו לסגירתם.<sup>19</sup> כמחצית המאה נדרשה על מנת להתחיל תהליך של הפרדה שטרם נסתיים. עירוב זה של המדינתית והאזרחי, הציבורי והפרטי, היה מכוון ונועד לטשטש את מרחב הביניים שבין הפרטי לשלטוני ולנכס את הציבורי-אזרחי כחלק מהמערכת השלטונית. אין תמה שבתפיסת עולם זו ארגונים וולונטריים פרטיים מכונים בחוק "מוסד ציבורי", והחשבונאות הלאומית לא הפרידה במשך שנים רבות בין הממשלה לבין ארגונים אזרחיים ללא לכוונת רווח.

בתקופה הפלורליסטית – מאמצע שנות השבעים ואילך – הביאו שינויים דמוגרפיים, טכנולוגיים, כלכליים וחברתיים להתנתקות הדרגתית של ארגוני המגזר השלישי מהשלטון – ואף שהשלטון נותר ריכוזי, חל שינוי בתפיסת מקומה של המדינה ותפקידיה של הממשלה בחברה. התקופה הפלורליסטית נחלקת לשתי תת-תקופות: התקופה המוקדמת עד אמצע שנות התשעים; והתקופה המאוחרת – מאמצע שנות התשעים. המעבר בין שתי התת-תקופות נבע מחקיקת חוק המפלגות (1992) והוצאת המפלגות הפוליטיות מחוק העמותות (תיקון מס' 2 לחוק העמותות); חילופי השלטון בעקבות הבחירות לכנסת ה-14 בשנת 1996; וחקיקת תיקון מס' 3 לחוק העמותות (1996).

עד חקיקת חוק העמותות (1980) נהג בישראל החוק העותומאני על אגודות (1909), שמקורו בחוק צרפתי (1901) שאומץ על ידי הטורקים הצעירים לאחר המהפכה וסילוק הסולטאן. אף שמקורו בחקיקה המבוססת על הקודקס הצרפתי, השונה מהחוק המקובל האנגלי, חוק זה לא הוחלף על ידי הממשלה המנדטורית, כפי שנעשה לגבי מרבית החקיקה העותומאנית, משום ההכרה שחוק העוסק בארגונים אינו חוק אדמיניסטרטיבי שעניינו התאגדות, כי אם חקיקה הנוגעת ליחסי השלטון והחברה. אף שעוד בשנת 1949 החלו במשרד המשפטים לדון בהחלפת חוק האגודות העותומאני בחוק ישראלי, והצעת החוק הראשונה הונחה על שולחן הכנסת בשנת 1954, נדרשו 26 שנה עד לאישורו על ידי הכנסת. ממשלות ישראל שביקשו לחוקק חוק ישראלי לעמותות מצאו עצמן מול מפלגות ממגוון הקשת הפוליטית שהתנגדו להסדרה שהציעה הממשלה.

17 תקופת הממלכתיות מאופיינת בשלטון ריכוזי שבו הממשלה אוהזת בקצות החוטים ומנווטת ביד רמה, החברה מגויסת לתהליך הלאומי של בניית המדינה, וארגוני המגזר השלישי רובם ככולם קשורים בשלטון או במפלגות הפוליטיות והם מוסדות משנה להם.

18 חוק העמותות אינו אוסר על הקמת גופים נשלטים פורמלית על ידי הממשלה. רק בשנת 1988 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה האוסרת על עובדי מדינה להיות חברים בעמותות הקשורות למשרדיהם (הנחיה מס' 6.5100).

19 ראו מקרה "שורת המתנדבים", ארגון של אזרחים בעלי מודעות חברתית ופוליטית שפעל בראשית שנות החמישים בנושאי חינוך וחברה ונאלץ להיסגר לאחר שחבריו נתבעו על הוצאת דיבה ובית המשפט קנס אותם. בערעור שהגישו חברי הארגון נקבע (1961), מספר שנים לאחר שהארגון הפסיק לפעול, כי מפכ"ל המשטרה שיקר בעדותו בבית המשפט.



בשנת 1980 חוקקה הכנסת את חוק העמותות אשר הסדיר את דרכי ההתאגדות והפעילות של ארגונים אלה. חקיקה זו שינתה את הסדרי העבר באופן מהותי.<sup>20</sup> עם זאת רק באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת החלו שינויים אלה לבוא לידי ביטוי, במיוחד לאור תיקון מס' 3 של חוק העמותות (1996), שהגביר את הרגולציה ואת סמכויות הפיקוח של הרשם הסטטוטורי. מאז שנת 1996 ועד עתה העבירה הכנסת תשעה תיקונים לחוק, מרביתם הגבירו רגולציה, חיזקו את סמכויות הרשם הסטטוטורי, הציבו לפני הארגונים דרישות בנושאי ממשל תאגידי, שקיפות ודיווח והפעילו מנגנוני בקרה שלא היו בעבר.

בעשור הנוכחי עסקו שתי ועדות בנושאי מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי (ועדת גל-נור, 2003; ועדת ארידור, 2006), וכן הוכנו ניירות עמדה בנושאים אלו (לימור, 2004; ועדת ברודט, 2005). בעקבות מלחמת לבנון השנייה ופעילותם הייחודית של ארגוני המגזר השלישי במהלכה פורסם דוח ועדת גדרון (2007) אשר הרחיב בסוגיית יחסי הממשלה והמגזר השלישי. כל אלו היו ברקע ההחלטה שקיבלה הממשלה בשנת 2008 ושהייתה ראשונה מסוגה הנוגעת ליחסים הבין-מגזריים. ההחלטה כללה, בין השאר, הכרה ציבורית במקומו ובחשיבותו של המגזר השלישי במדינה, הקמת שולחנות עגולים לשיח בין-מגזרי והקמת מאגר נתונים אינטרנטי של ארגונים ללא-כוונת-רווח.<sup>21</sup> ביצוע הצעדים הנובעים מהחלטת הממשלה נמצא כיום בראשית דרכו.

מאז חקיקת חוק העמותות נרשמו בישראל כ-50,000 ארגונים ללא כוונת רווח. כיום פועלים בארץ כ-25,000 עמותות וחברות לתועלת הציבור,<sup>22</sup> במגוון רחב של תחומים, חלקם עוסקים בסגור ואחרים נותנים שירות במענה לצורכי החברה.<sup>23</sup>

## (ב) הפרטה ומסחור

מאז הרבע האחרון של המאה העשרים ובמיוחד בעשורים האחרונים התגברה מדיניות ההפרטה שאותה נוקטות ממשלות בעולם. ישראל אינה שונה במגמה זו. ההגדרה המקובלת להפרטה היא "תהליך העברת בעלות מהמדינה לגורם חוץ פרטי", קרי – שינוי בעלות כדי להביא לשינוי מבני ולהתייעלות. תהליך זה מלווה, בדרך כלל, בהגברת הרגולציה על הגופים שאליהם הועברו הנכסים והפעילויות. במקרים שבהם מעבירה המדינה פעילויות למתן שירותים לביצוע על ידי גורם חוץ מלכ"רי או עסקי אין העברת בעלות ואין שינוי מבני. אף על פי כן נעשה תהליך זה מתוך צפייה להתייעלות ולחיסכון לקופה הציבורית.

הפרטה של מתן שירותים בתחומי החברה (במיוחד בתחומי חינוך, תרבות, רווחה, בריאות וקליטה) מעוררת תגובה ציבורית זוועמת אשר רואה במגמה זו התנערות של המדינה ממחויבויותיה לאזרחים. צמצום תקציבים לנושאי חברה מחזק את הדעה הרווחת בציבור כי אכן המדינה מסתלקת מאחריותה. הימנעותה מלקבוע את גבולות אחריותה וסטנדרטים לשירותים השונים היא איתות באשר למגמות מדיניותה.<sup>24</sup>

20 עד לחקיקת חוק העמותות (1980) נהג בישראל החוק העותומאני, שלפיו התאגדות נעשתה בעצם החלטת החברים, בלא צורך באישור הרשם. התאגדות חברים נדרשה לדווח לשלטונות ולפעול על פי חוק המדינה.

21 אתר גיידסטאר-ישראל: [www.guidestar.org.il](http://www.guidestar.org.il)

22 בתיקון שנעשה לחוק החברות בשנת 2007 הוכנס לחוק תאגיד חברה לתועלת הציבור. תאגיד זה היה בפקודת החברות ולא נכלל בחוק החברות החדש (1999).

23 מספר הארגונים הפעילים הוא אומדן הנסמך על נתוני רשם העמותות בנוגע לעמותות מדווחות ונתוני רשות המסים בנוגע למספר תיקי מלכ"רים פעילים. לנתונים אלה יש להוסיף את הארגונים הקטנים הפטורים וכן את אלה שאינם מדווחים באופן סדיר.

24 ראו לדוגמה את בג"ץ 366/03 ו-888/03, עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי ואח' נ' שר האוצר ואח'.

אנו מבקשים לערוך הבחנה בין שני מושגים – הפרטה (Privatization) ומסחור (Commercialization או Marketization). בעוד בתהליך ההפרטה המדינה נושאת באחריות, קובעת סטנדרטים, מממנת ומפקחת, בתהליך המסחור מצמצמת המדינה את מעורבותה ונותנת לכוחות השוק לפעול, במיוחד בהיבטי המחיר. הפרטה במובן של מיקור חוץ של שירותים שהמדינה מבקשת לספק לאזרחיה אינה תופעה שלילית בבסיסה, שהרי אין מדינה יכולה לספק לכל אזרחיה את כל צרכיהם בכל מקום וזמן. אין פסול בהיעזרות בגורמי-חוץ אם מושגת בכך יעילות מבחינת האזרח והמדינה כאחד. אולם תהליך המכרזים שאותו נוקטות מדינות, המציב ספקים פוטנציאליים, עסקיים או ללא כוונת רווח, בתחרות על מחיר ואיכות שירות, אינו הפרטה כי אם מסחור, שמשמעו לכאורה פגיעה בשירות הניתן לאזרח. ארגוני מגזר שלישי המגייסים כספים מן הציבור וקולטים מתנדבים לשירותיהם עושים זאת כדי לשפר את השירות, להרחיבו ולקדם יוזמות חדשות. גיוס משאבים לאלכ"ר לא נועד להחליף את תקציב המדינה. הצבת דרישה במכרזים לתת שירות מעבר לקבוע בסטנדרט או להציע מחיר נמוך מתעריף שנקבע הם מאפיינים של מסחור.

לעניין ההפרטה והמסחור פן נוסף – השפעת תהליכים אלה על האפשרות לספק לכלל האזרחים שירות שוויוני. היווצרותם של גופים דרמהוטיים וביצוע פעולות מטעם או במקום המדינה מעורר שורה ארוכה של סוגיות שטרם ניתן להם פתרון במציאות הישראלית.<sup>25</sup>

אין להסביר את התפתחותו והתרחבותו של המגזר השלישי בישראל בלי הבנה של ההיבטים השונים שהפרטה ומסחור מכתביים לו ולמשק הישראלי בכלל. יותר ויותר פעילויות מועברות לביצוע על ידי ארגוני המגזר השלישי אגב הגברת תלותם בממשלה ובלא קשר להיקף הפילנתרופיה או ליכולת לגייס תרומות. עת משבר, מיתון או קיטון של הפילנתרופיה מעלה את השאלה מי לוקח אחריות על מימון הספקת השירותים לאוכלוסייה? אחריות זו לא יכולה ליפול על שכמם של הארגונים. מדיניות ההפרטה והמסחור ושאלת האחריות היא גם הקרקע שממנה צומחים ארגוני הסנגור המבקשים להשפיע על מדיניות הממשלה.

מעבר לדיון לגופו בסוגיית הפרטה ומסחור, ההסדרים שאומצו בישראל בעניין זה נמצאים על מסלול המסכן את היתרונות שיש לארגוני המגזר השלישי והתרומה החשובה שהם מביאים לחברה ולמשק בכללותו, לרבות גיוון השוק, יזמות וחדשנות. ביטוייה המעשי של מדיניות ההפרטה והמסחור הוא מכרזים. נטען כי מכרז הוא המנגנון שבאמצעותו ניתן לקיים בחירה נכונה מול מציעים מתחרים הניגשים למכרז על בסיס שוויוני. ראשית, מלכ"ר ותאגיד עסקי (עוסק) המציעים הצעות למכרז אינם עושים זאת על בסיס שווה משום קיומם של מסטר מס<sup>26</sup> ומשטר רגולציה<sup>27</sup> שונים בין אלה לאלה. אולם הליך המכרז מגלם בתוכו היבט בעייתי אחר. הוא מעודד תהליך של ריכוז הפעילות בידי ארגונים גדולים של המגזר השלישי או חברות למטרות רווח. הראשונים הופכים לגופים גדולים עוד יותר, מאבדים את גמישותם, את יכולתם להציע חדשנות ואת ייעודם כארגוני מגזר שלישי<sup>28</sup> והופכים למעשה לספקי שירותים ממוסדים שקיומם תלוי ביכולתם לזכות במכרזים. מדובר בגופים הפועלים כמו כל עסק,

25 ראו לדוגמה את בג"ץ 2605/05, **חטיבת זכויות האדם ואח' נ' שר האוצר ואח'**, העוסק בעניין הפרטת בתי הסוהר. קבלת טענת העותרים כנגד הפרטת בתי סוהר לוותה בהגדרת גבולות ההפרטה ועמידה על תפקידי המדינה ואחריותה בשמירה על הסדר הציבורי והביטחון, הספקת שירותים חיוניים, קיום צדק חברתי והגנה על חירויות, כבוד וזכויות האדם.

26 מלכ"ר משלם מס שכר, אינו מנכה מס תשומות ואינו מוציא חשבונית מס; עוסק אינו משלם מס שכר, מנכה מס תשומות ומוציא חשבונית מס (גובה מע"מ).

27 מעבר לנדרש מפירמות עסקיות בנוגע לניהול ספרים, נדרש מלכ"ר לאישור ניהול תקין, חלות עליו מגבלות של הוצאות שכר, הוצאות עודפות ועל הוצאות מינהל וכלליות.

28 על ההשפעות של הפרטה ראו כורזים-קורושי ואח', 2005; זיכלינסקי, 2010.

למעט אי-חלוקת רווחים במובנה הפשוט. ייתכן שגופים אלה והפירמות העסקיות מביאים בטווח הקצר לתחרות ולהוזלת העלות, אולם קיים חשש כי העתיד יביא עמו עלייה במחיר וירידה באיכות. הניסיון הבריטי מראה כי הרחקת אלכ"רים מהספקת שירותים הביאה לתופעות אלה, והממשלה הבריטית אף יזמה תוכנית לסבסוד אלכ"רים שיתחרו בעסקים על מתן שירותים באזורי פריפריה (DTI, 2003).

## 2. המגזר השלישי בישראל : תמונת מצב

### (א) תפקידי המגזר השלישי בישראל

סקרנו לעיל את תפקידם של ארגוני המגזר השלישי ותהליכי התפתחותם בהם. בישראל יש לארגונים אלה תפקיד חיוני בפיתוח החברה האזרחית ובביסוס תשתיתה של הדמוקרטיה. מסגרות המגזר השלישי מאפשרות דמוקרטיה השתתפותית, אמצעי למתן ביטוי לקבוצות מודרות ולפלחי החברה המבקשים להשתלב בהוויה הישראלית, להיות חלק ממנה, להשמיע קולם ולהיות שותפים בהליכי עיצובה. דמוקרטיה השתתפותית משמעותה שיתוף האזרחים הלכה למעשה בתהליכי עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות, כחלק מעקרונות הדמוקרטיה, ערכי המוסר, הצדק החברתי והשוויוניות במישור החברתי, הכלכלי והפוליטי. היא מתבססת על אמון בתבונתם של האזרחים ובשיקול דעתם. השתתפות אזרחית אינה מצטמצמת למסגרת המפלגות הפוליטיות. פעילות בארגוני המגזר השלישי היא אחת הזירות החשובות לעניין זה. אדישות הציבור מעידה על ייאוש הפוגע בחוסן החברתי ומערער את הלגיטימציה של השלטון.

זירת הפעילות במרחב הציבורי-אזרחי נדרשת דווקא משום השערים בחברה הישראלית והצורך ליצור מפגש בלתי אמצעי בין חלקי האוכלוסייה השונים המייצגים מגוון תרבויות, אמונות, רקעים אתניים ודתיים. ישראל תתקשה להתקיים כמדינה מודרנית, דמוקרטית ויהודית בלא קיומה של חברה אזרחית פעילה, בלא ארגוני מגזר שלישי המייצגים את החברה ומשולבים בעשייה.

### (ב) נתונים על המגזר השלישי בישראל<sup>29</sup>

המגזר השלישי בישראל הוא רכיב גדול ומתפתח במשק המקומי. הגופים הנכללים בנתוני מגזר זה כוללים שלושה סוגי גופים: גופים פרטיים וולונטריים (עמותות וחברות לתועלת הציבור); גופים חוץ-ממשלתיים שאף שקיומם קשור קשר הדוק לממשלה מקובל לכלול אותם בנתוני המגזר השלישי (דוגמת מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים ורשתות חינוך); וגופים סטוטוריים ללא כוונת רווח שהוקמו על פי חוק ונמצאים בשליטת רשויות השלטון המרכזי או המקומי. גופים אלה מהווים זרוע המשכית למגזר הראשון ואינם נכללים בהגדרת ארגון מגזר שלישי. מספרם של הגופים הנכללים בקטגוריות השנייה והשלישית אינו גדול, אולם היקף פעילותם, במיוחד של מערכת ההשכלה הגבוהה, רשתות החינוך וקופות החולים, גדול ומהווה פלח גדול בכלל נתוני המגזר השלישי. הנתונים הקיימים בישראל אינם מאפשרים הבחנה ברורה בין סוגי הארגונים.

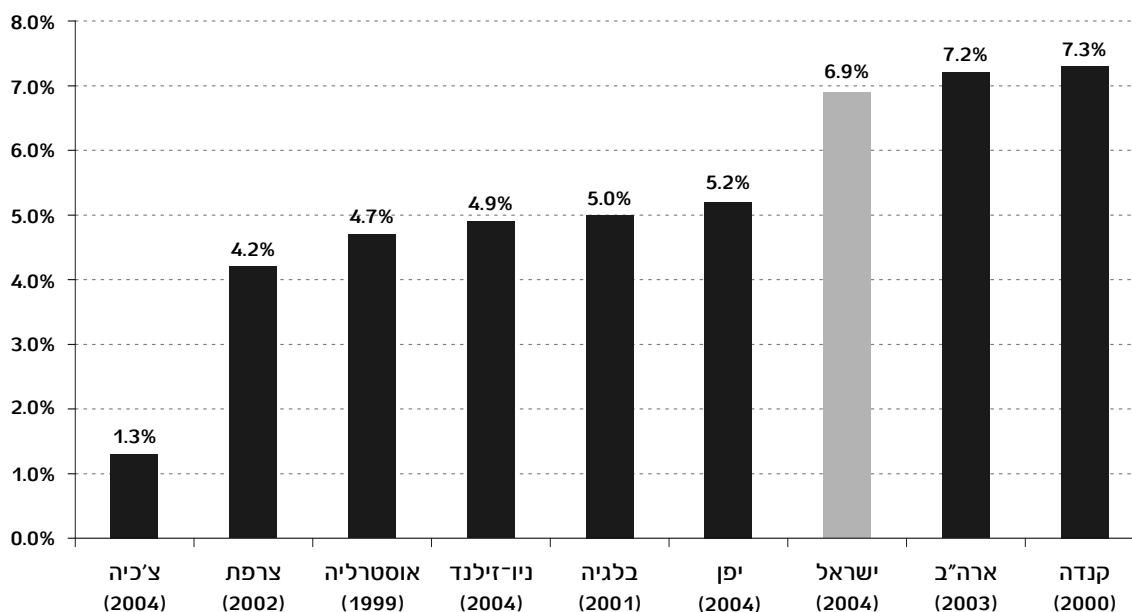
אין נתון סדור בנוגע למספר הארגונים הפעילים, אולם הערכה היא שישנם כ-20,000-25,000 ארגונים פעילים. נתון זה נגזר ממספר תיקי המלכ"רים ברשות המסים (19,818), מספר הארגונים משלמי

29 הנתונים בפרק זה נמסרו לכותבי מסמך זה, לצורך המסמך, על ידי רשם התאגידים, רשות המסים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והחשב הכללי באוצר, אלא אם צוין אחרת. עיקרם של הנתונים פורסם בהודעות רשמיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובפרסומי המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. בחלק מהתחומים לא התפרסמו נתונים מעודכנים.

האגרה השנתית והמבקשים פטור ממנה<sup>30</sup> ומספר הארגונים המדווחים לרשם.<sup>31</sup> קצב רישום הארגונים עומד על כ-1,700 בשנה, מהם כ-1,550 עמותות, כ-100 הקדשות וכ-60 חברות לתועלת הציבור. קצב רישום אלכ"רים חדשים נמצא במגמת גידול, ובשנת 2009 נרשמו כ-1,700 לעומת כ-1,600 בשנת 2000. למגזר השלישי מקום נכבד בכלכלת ישראל. חלקו בפעילות הכלכלית של המשק במגמת עלייה – חלקם של כלל המלכ"רים בתוצר המקומי הגולמי עלה מ-5.8% בשנת 1991 ל-6.7% בשנת 2008. במבט בין-לאומי ניצבת ישראל בקרב המדינות המובילות בחלקם של המלכ"רים בתוצר הלאומי המקומי (ראו תרשים 1).

תרשים 1

**חלקם של המלכ"רים בתוצר הלאומי המקומי (כולל התנדבות) במדינות נבחרות**



**מקור:** עיבוד מנתוני *Measuring Civil Society and Volunteering* (2007), "Initial findings from 8 countries implementing of the UN Handbook on Nonprofit Institutions," p. 4: [www.ccss.jhu.edu/pdfs/ILO/MCS.pdf](http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/ILO/MCS.pdf)

צריכת המלכ"רים מתוך סך כל הצריכה הפרטית והציבורית<sup>32</sup> גדלה מ-12.5% בשנת 1991 ל-15.7% בשנת 2008. גידול זה יש להבין על רקע מדיניות ההפרטה והעברת ביצוע שירותים לגופים חוץ-ממשלתיים וכן גורמים כהתפתחות המוצאת של מערכת ההשכלה הגבוהה בשנות התשעים של המאה הקודמת.

30 ארגון שאינו מעסיק עובדים והיקף פעילותו הכספית מתחת לסף שנקבע פטור מתשלום אגרה שנתית. בשנת 2009 ביקשו 7,400 עמותות פטור.

31 לעתים ארגונים אינם מעבירים דיווח שנתי במועדו, אולם עדיין ממשיכים להתקיים ואינם מתחילים הליכי פירוק כחוק. יש גם ארגונים שחדלו לפעול בלא שנעשה תהליך פירוק כחוק.

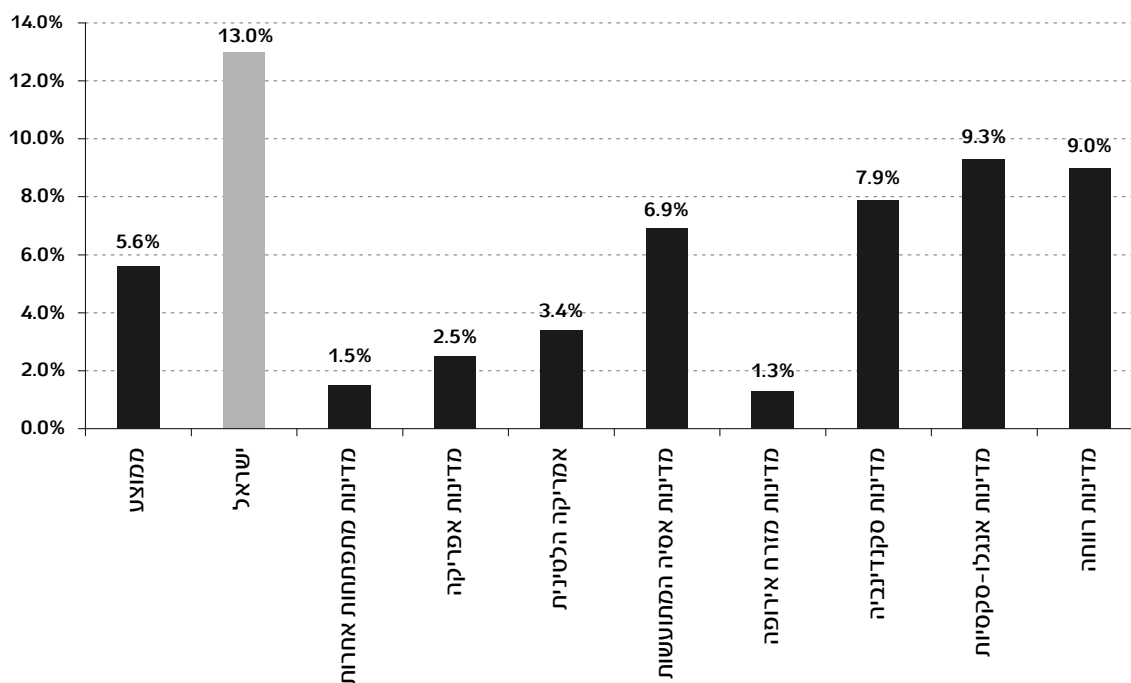
32 צריכת המלכ"רים כוללת עלות העבודה, עלות הקניות השוטפות, בלאי על נכסים קבועים ואינו כוללת הוצאות מימון והעברות.

בשנת 2007 העסיקו המלכ"רים בישראל 13% מכלל המועסקים במשק (שהיו 353,000 משרות שכיר<sup>33</sup> שבהן הועסקו 480,000 עובדים<sup>34</sup>) לעומת 10.5% בשנת 1991 (שהיו 128,000 משרות שכיר שבהן הועסקו 175,000 עובדים).

במחקר השוואתי שנעשה באוניברסיטת ג'ונס הופקינס על שיעור המועסקים במגזר השלישי מכלל המועסקים במשק (Salamon et al., 1999)<sup>35</sup> נמצאה ישראל במקום הרביעי בשיעור המועסקים במגזר השלישי מכלל המועסקים – 9.2% (לפניה היו הולנד עם 12.6%, אירלנד – 11.5% ובלגיה – 10.5%). הממוצע של 22 המדינות שנסקרו היה 4.8%. ניתוח השוואתי ממשיך, שבו נסקרו 36 מדינות בין השנים 2004–2000, מראה כי ממוצע שיעור המועסקים בארגוני המגזר השלישי ירד ל-4.4% (CNP, 2004; ראו תרשים 2).

## תרשים 2

שיעור המועסקים במגזר השלישי מכלל המועסקים במשק, מבט השוואתי בין-לאומי



**מקור:** עיבוד לנתוני CNP (2004) (הנתונים מתייחסים לשנים 1998–2004, כפי שנאספו מהמדינות שנסקרו); למ"ס (2004); למ"ס (2008).

מספר המתנדבים בישראל נכון לשנת 2005 עמד על כ-249,000 (שווה ערך ל-35,000 משרות שכיר). מרביתם מתנדבים בתחומי הרווחה (35%), הבריאות (14%), התרבות (13%) ובתחום הסנגור והפוליטיקה (13%). סקירה של שיעור המתנדבים מתוך הפעילים בתחום מוצאת כי שני התחומים הנשענים בעיקר על פעילים בהתנדבות הם ארגוני סנגור ופוליטיקה (88% מכלל הפעילים בתחום הם מתנדבים) ואיכות הסביבה (85%) (למ"ס, 2009). מבט בין-לאומי השוואתי, על פי נתונים לשנים 1995–2002 כפי שנאספו באוניברסיטת ג'ונס הופקינס (CNP, 2004), מוצא כי אחוז האוכלוסייה המתנדבת בישראל דומה לממוצע

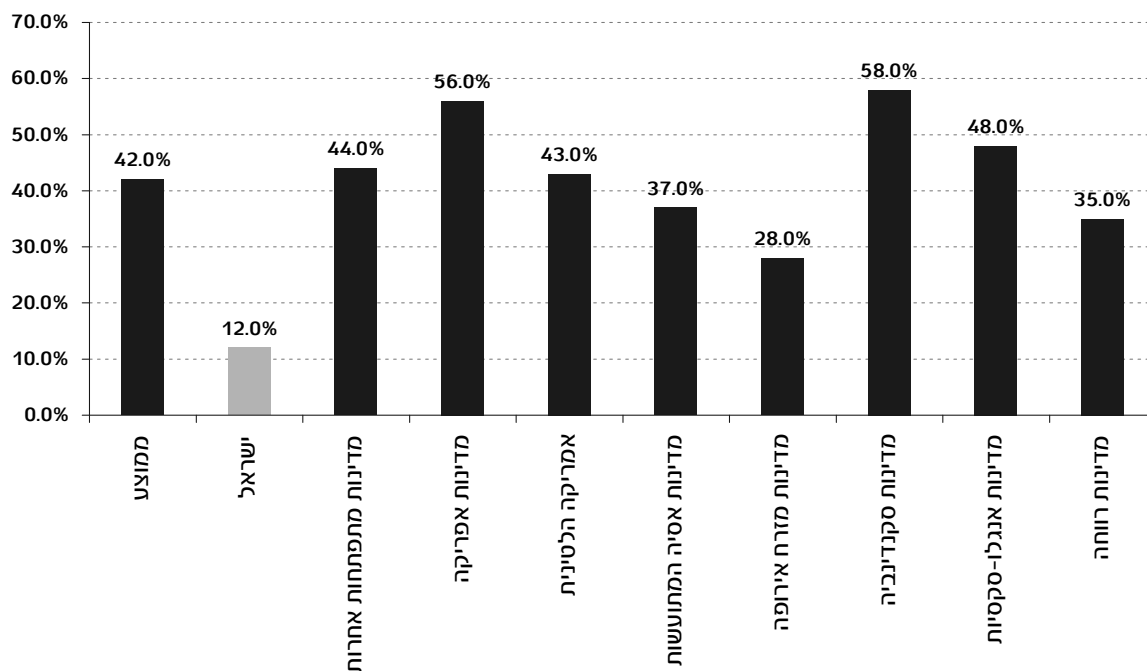
33 "משרת שכיר" – משרות מלאות (FTE). בפועל הועסק מספר רב יותר של עובדים במשרות חלקיות.

34 מספר הנפשות שהועסקו במלכ"רים, במשרות מלאות או חלקיות.

35 הנתונים מתייחסים לשנת 1995.

במדינות מתפתחות (6% בישראל למול ממוצע של 5% במדינות מתפתחות), אולם שיעור זה נמוך לעומת מדינות מפותחות שבהן שיעור ההתנדבות עומד על 15%. בהשוואה בין-לאומית של שיעור המתנדבים מכלל המועסקים במגזר השלישי נמצא כי ישראל נמצאת ביחס של 1.4:7. יחס זה נמוך לעומת מדינות אחרות (ראו תרשים 3).

תרשים 3  
שיעור המתנדבים מכלל המועסקים במגזר השלישי, מבט השוואתי בין-לאומי



מקור: עיבוד נתוני (2004) CNP (הנתונים מתייחסים לשנים 1998-2004, כפי שנאספו מהמדינות שנסקרו); למ"ס (2008).

בחינת התפלגות תשלומי השכר לפי תחומים בשנת 2005 מראה כי בתחום החינוך והמחקר משולם מרבית השכר במגזר השלישי – 49%, התחום השני בגודלו הוא תחום הבריאות – 20%, ולאחריו תחומי הרווחה והתרבות – 10% כל אחד מהם. שלושת הראשונים מספקים שירותים הממומנים ברובם על ידי רשויות השלטון, חלקם על פי חוקי יסוד המעגנים העברות אלו. בעוד תחום הרווחה נשען ברובו על פעילות התנדבותית – 73% מכלל הפעילים בתחום הם מתנדבים – חלקם היחסי של המתנדבים מכלל הפעילים בתחום החינוך והמחקר עומד רק על כ-14%, והוא בין שני התחומים הנשענים במידה הפחותה ביותר על מתנדבים.<sup>36</sup>

מימון פעילותם של ארגונים ללא כוונת רווח נעשה באמצעות ארבעה גורמים: הממשלה – כ-51%; הכנסות עצמיות – כ-29%;<sup>37</sup> תרומות מהארץ ומחו"ל – כ-18%; וכ-2% – הכנסות מריבית ומרכוש (ראו לוח 1). בשנת 2008, כ-47% מסך כל הוצאות הארגונים היו הוצאות השכר וכשיעור הזה קניות; כ-4% העברות; כ-3% בלאי; ו-0.4% הוצאות מימון.

36 עיבוד נתוני למ"ס (2009).

37 במסגרת ההכנסות העצמיות כלולות גם הכנסות ממכירת שירותים לממשלה ולרשויות המקומיות.

לוח 1

התפלגות הכנסות אלכ"רים בישראל בשנים 1991–2007 (שנים נבחרות)

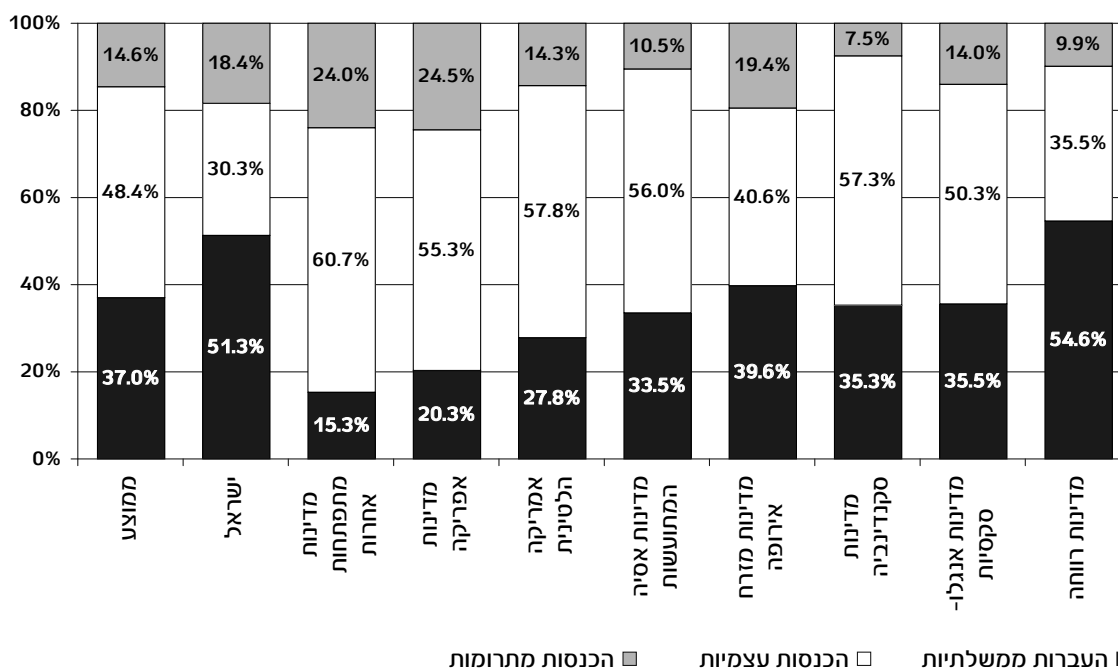
השנה	1991	1995	2002	2005	2008
ממשלה	51.1%	63.1%	52.4%	51.2%	51.3%
הכנסות עצמיות	33.3%	26.7%	32.7%	29.0%	28.7%
תרומות מהארץ ומחור"ל	15.6%	10.2%	13.4%	18.2%	18.4%
הכנסות מריבית ומרכוש			1.5%	1.6%	1.6%
סה"כ	100%	100%	100%	100%	100%

מקור: עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבט השוואתי מראה כי משקלו של המימון מהקופה הציבורית בישראל הוא משמעותית מעבר למקובל במדינות אחרות. במחקר של אוניברסיטת ג'ונס הופקינס (ראו תרשים 4) נסקרו נתוני שנת 1995 ב־22 מדינות. ממוצע התפלגות מקורות ההכנסה במדינות שנסקרו היה: ממשלה 40%; תרומות 11%; הכנסות עצמיות 49%; בסקר המשך שהרחיב את מספר המדינות שנסקרו (36 מדינות) נמצא כי בממוצע היו מקורות ההכנסה: 37% ממשלה; 15% מתרומות; ו־48% מהכנסות עצמאיות (CNP, 2004).

תרשים 4

התפלגות הכנסות אלכ"רים במבט השוואתי בין-לאומי



מקור: עיבוד לנתוני CNP (2004) (הנתונים מתייחסים לשנים 1998–2004, כפי שנאספו מהמדינות שנסקרו).

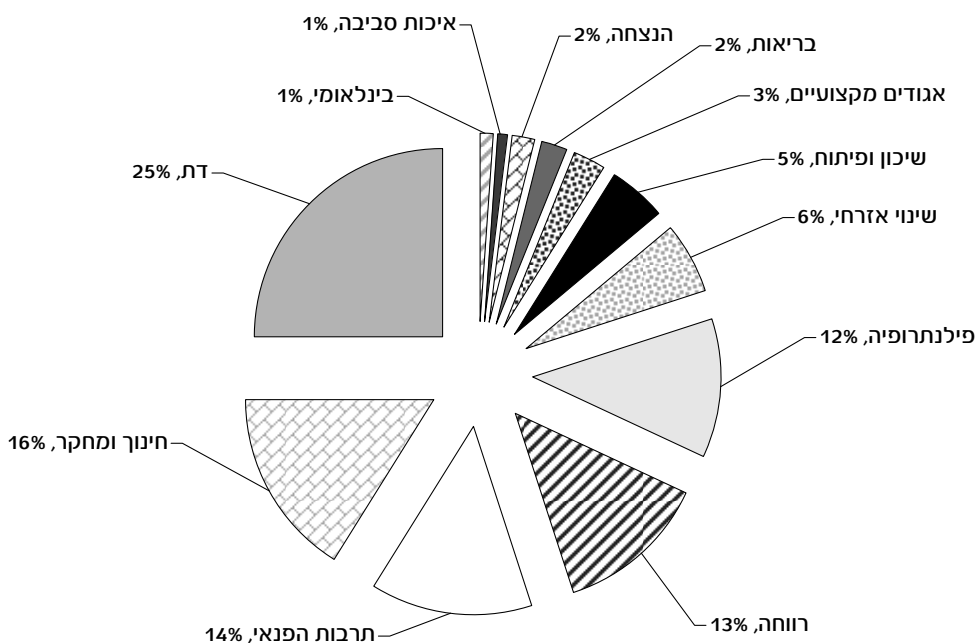
מקורות המימון של המגזר השלישי בארצות הברית: תשלומי הממשלה עבור שירותים – 20%; מענקים מהמדינה – 9%; מכירת שירותים – 50%; תרומות פרטיות – 12%; הכנסות מהשקעות – 6%; הכנסות אחרות – 3% (Nonprofit Almanac, 2008).

בבריטניה, מאז שנת 2000 ולנוכח מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי, גדל שיעור המימון מהקופה הציבורית (תמיכות ומכרזים) ב-53% והגיע בשנת הכספים 2007/8 לכ-13 מיליארד לירות שטרלינג. באותן שנים גדל המימון מתרומות וממקורות פרטיים רק ב-40%, וסך הכנסות אלה הגיע ב-2007/8 לכ-13 מיליארד לירות שטרלינג. קרי, המימון הציבורי משתווה למימון ממקורות שאינם ממשלתיים (Clark et al., 2010; Jump, 2010).

לסיכום, מגזר הארגונים ללא כוונת רווח בישראל תופס נתח גדול בפעילות משק המדינה מבחינת היקף התוצר, ההוצאה ושוק העבודה, והוא מספק שיעור גבוה מכלל השירותים הציבוריים. גם בבחינה בין-לאומית השוואתית נמצאת ישראל בקרב המדינות המובילות בנושא זה.

ניתוח של התפלגות ארגוני החברה האזרחית בישראל על פי מספר הארגונים מוצא כי ארגוני החברה האזרחית בישראל מתמקדים בחמישה תחומים מרכזיים המקיפים יחד כ-81% מכלל ארגוני המגזר השלישי; הגדול בהם הוא תחום הדת המהווה רבע מכלל ארגוני מגזר זה (25%), אחריו חינוך ומחקר (14%), רווחה (14%), תרבות ופנאי (14%), פילנתרופיה (12%) (ראו תרשים 5).

תרשים 5  
התפלגות מספר ארגוני מגזר שלישי בישראל, לפי תחום פעולה, 2005



מקור: מבט מהיר על המגזר השלישי בישראל (2005), המרכז לחקר המגזר השלישי:

<http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/BA858A30-8095-4140-B09E-DED534B2583A/14757/1מבטמהירעלמגזרהשלישיבישראל.pdf>

### ג) על פעולתם של ארגוני המגזר השלישי

בסקר כלל ארצי שערך בנק ישראל (נגר וזוסמן, 2006) בקרב עמותות המעניקות סיוע כספי וחומרי בתחום הרווחה נמצא כי כשלושה רבעים מהעמותות דיווחו שפעילותן העיקרית היא חלוקת מזון. הקריטריון המרכזי לקבלת סיוע מהעמותות היה הפניה על ידי גורם ציבורי. העמותות סייעו במוצע לחודש לכ-123,000 אנשים ולכ-48,000 משפחות, גידול של כחמישית בהשוואה לשנה הקודמת. מקבלי



הסיוע הם כחמישית מאוכלוסיית העניים. כחמישית מהפונים לעמותות הנסקרות לא זכו לסיוע עקב מחסור במשאבים. רוב מכריע מהנזקקים לעמותות פקדו אותן לפחות פעם בחודש ונעזרו בשירותיהן תקופה ממושכת (כ-80% מעל חצי שנה). ייצוג גבוה מאוד של נזקקים המסתייעים בעמותות אפשר למצוא בקרב משפחות ברוכות ילדים. מספר המתנדבים הכולל בעמותות הנסקרות עמד על כ-35,000, וכל מתנדב הקדיש בממוצע 15 שעות חודשיות לפעילות בעמותה – כך שפעילות המתנדבים שקולה לכ-2,800 עובדים במשרה מלאה. רק כ-30% מהעמותות שענו לסקר העסיקו עובדים בשכר, ובסך הכול הועסקו כ-1,700 שכירים.

הגם שנתוני הסקר עוסקים בנושא מסוים שמקיף רק כשליש מכלל העמותות בתחום, עדיין יש בו כדי לשפוך אור על היקף משמעותי של פעילות חשובה הנעשית על ידי ארגוני מגזר שלישי בהתמודדות עם מצוקות ועוני. מלחמת לבנון השנייה הייתה נקודת שיא בפעילותם של הארגונים שהפגינו יכולת פעולה, גמישות, אכפתיות ורצון לסייע בתנאים קשים (ועדת גדרון, 2007). אולם פעילותם של הארגונים מתקיימת כעניין שבשגרה, לעתים בליווי חשיפה באמצעי התקשורת ובדרך כלל – בלעדיה.

### **(ד) ארגוני המגזר השלישי: סוגיות כלכליות**

**מקורות מימון.** אחד הקשיים שארגוני המגזר השלישי בישראל ניצבים לפנייהם הוא השגת משאבים לפעולותיהם. תרבות הפילנתרופיה בישראל אינה מפותחת דיה (על כך בהמשך), גיוון מקורות המימון מצומצם והתלות בקופה הציבורית – רב. במדינות העולם מתפתח שוק הון פילנתרופי המתבסס על מגוון מקורות מימון פרטיים וציבוריים, קרנות פילנתרופיה, תרומות מחו"ל, הגרלות לאומיות, מיקרו-הלוואות, אג"חים ייעודיות, אשראי בנקאי וכיוצא באלה. בישראל אין למעשה שוק הון פילנתרופי. יש מעט תרומות, והיקפם של המענקים מתקציב המדינה והרשויות המקומיות, הולך וקטן בשנים האחרונות. לעומת זאת מקור שנמצא בשנים האחרונות במגמת עלייה הוא זכייה במכרזים המוצאים על ידי גורמי השלטון המרכזי או המקומי.

השיעור הגבוה של כספים מן הקופה הציבורית מעלה שתי סוגיות: תהליכי אישור התקציב ומועדי העברת הכספים. תקציב המדינה בנוי על שנה קלנדרית ואילו חלק ניכר מפעולות האלכ"רים מתבססות על שנת העבודה הפעילה (לדוגמה במערכת החינוך). האי-התאמה התקציבית בין שנת הפעילות לשנת הכספים מעמידה ארגונים לפני מציאות לא רצויה של תפקוד ללא תקציב מאושר. כאשר תקציב המדינה אינו מאושר במועדו הבעיה מחריפה עוד יותר. אך גם כאשר התקציב מאושר במועדו, עוברים חודשיים-שלושה עד לאישור תמיכות מתקציב המדינה, והארגונים מוצאים עצמם בשלהי שנת העבודה, בחודשים אפריל-מאי, מתקשים להתחיל בפעילות חדשה. באותם מקרים שבהם הארגונים מקבלים כספים בגין שירותים הניתנים במסגרת זכייה במכרזים, עולה שאלת מועד השלום עבור שירותים אלה. בהיעדר יכולת לגייס מימון ביניים משלמים הארגונים מחיר כפול: מצד אחד, הוצאות במימון או הפסד הכנסה; ומצד שני, אי-יכולת לעשות שימוש במשאבים אלה לפיתוח ולקידום פעילויותיהם. למרכיב המימון, אגב, אין כל ביטוי בתחשיבים הממשלתיים בהקשר למענקים או תעריפים לארגוני המגזר השלישי.

הכבדה נוספת נופלת על ארגוני מגזר שלישי משינוי מדיניות הנקטת על ידי הממשלה, קרנות פילנתרופיה ותורמים. אם בעבר ניתנו מענקים ותרומות לתשתיות פיזיות, וארגונים רכשו נכסים אשר שירתו את פעילותיהם אך שימשו גם כבטוחות לצורכי קבלת אשראי בנקאי, בשנים האחרונות גוברת המגמה של העמדת נכסים לרשות הארגונים ואילו הבעלות נותרת בידי המדינה, הרשות המקומית,

הקרון או התורם. התוצאה – האשראי הבנקאי של האלכ"רים נמוך ביותר, אם בכלל. סוגיה זו טעונה בחינה מחדש ומציאת הדרכים להבטיח שימוש בנכסים ליעדם ומניעת ניצולם או הסבתם לשימוש אחר. מדיניות ההפרטה והמסחור הננקטת על ידי הממשלה מקשה על אלכ"רים ומשפיעה על מצבם הכלכלי. תהליך המכרז הולך ונעשה מורכב ויקר, עלות ההיערכות והגשת מכרז, בכללה היעזרות ביועצים חיצוניים, הולכת ומתייקרת.<sup>38</sup> התוצאה – הכבדה בעלויות, ומדובר לא רק בהוצאה לכל ארגון, אלא שהיא גם מונעת מארגונים קטנים להציע הצעות ובכך לאבד מקור הכנסה; לחלופין – הארגונים לוקחים על עצמם מחויבויות שבהן הם לעתים מתקשים לעמוד. גם נושא זה ראוי לבחינה מחדש, ולא זו בלבד אלא שארגונים רבים נמצאים בקשר עם הממשלה, מוכרים לה, ומן הסתם ניתן להקל ולפשט את תהליך המכרז עבורם.<sup>39</sup>

המשבר הכלכלי האחרון היה חוליה נוספת בשרשרת אירועים שהרעו את האיתנות הכספית של אלכ"רים בישראל. תחילתו של התהליך בראשית העשור, כאשר הממשלה צמצמה את היקף המענקים שהועברו לארגונים, והמשכו מלחמת לבנון השנייה,<sup>40</sup> בירידת שער החליפין של הדולר שפגעה בגובה התרומות מחו"ל במונחים שקליים, ובמשבר הכלכלי בעולם ובישראל שהביא עמו צמצום ניכר בהיקף התרומות מחו"ל והתרומות המקומיות.

כשני שלישים מסך מימון המגזר השלישי בישראל המגיעים מתרומות (קרי ממקורות שאינם הקופה הציבורית, מכירת שירותי או הכנסות עצמיות) מקורם בכספים מחו"ל. שיעורן של התרומות מחו"ל מעורר שאלה באשר להמשך העברת תרומות מחו"ל בהיקפן הנוכחי.<sup>41</sup> התחושה היא שהיקפי התרומות שהכרנו בעבר לא ישובו בעתיד, מהסיבות האלה: (1) דור העבר, דור שהוא או הוריו עברו את מלחמת העולם השנייה והשואה או חוו חיים יהודיים קשים, מתחלף בדור חדש אשר לא חווה חוויות אלה שהשפיעו על הנתניה; (2) הדור חדש חש חובה לסייע לקהילה המקומית שבה הוא חי, אם זו הקהילה היהודית או הקהילה הסובבת אותו; (3) בעבר, מגה תרומות של יהודים היו מעבר לשיעורם באוכלוסייה. אין כל ביטחון כי הנתניה בעתיד תמשיך בשיעורים גבוהים אלה (Tobin et al., 2003; Tobin & Weinberg, 2007); (4) המצב הכלכלי בארצות הברית ובעולם מקשה על תורמים להמשיך במסורת התרומה בעבר או להתחייב לתרומות בעתיד.<sup>42</sup> הניסיון מלמד כי לא קל להחזיר תורם שחדל לתרום או צמצם את תרומתו; (5) מצבה הכלכלי של ישראל טוב,<sup>43</sup> ויש תחושה שהפילנתרופיה היהודית העולמית אינה חיונית כבעבר; (6) היחלשות המוסדות הציוניים המרכזיים הביאה עמה פגיעה ביכולת גיוס הכספים ברחבי העולם.

בשנים האחרונות גוברת תופעה נוספת. תורמים מעדיפים מתן תרומה ישירה למיזם ולארגון המפעיל ומבקשים שלא להעביר את תרומתם דרך גופי המימון המסורתיים (הסוכנות היהודית, ג'וינט ואחרים), ולגופים אלה גם עלות שתורמים לא ששים לממנה. בשל כך נדרשים הארגונים להוצאה גדולה מבעבר לגיוס הכספים ולעומת זאת אובדים ידע וקשרים שנוצרו בעבר על ידי הגופים המסורתיים.

38 מכרזים עשויים להגיע למאות עמודים, מלווים בבטוחות והתחייבויות מסוגים שונים, וההליך כולו ממושך, לעתים על פני מספר חודשים.

39 לדוגמה, אחד הנושאים שעלו לאחרונה היה הערבות הנדרשת.

40 אמנם מלחמת לבנון השנייה הביאה עמה כספים נוספים (שעיקרם הוזרמו דרך המוסדות המרכזיים), אך גם גרמה לארגונים הפסדי הכנסה (כפי שנגרם לגופים אחרים) והוצאות מעבר לתקציבים המתוכננים.

41 על המגמות בקרב קרנות יהודיות בארצות הברית ראו סולומון, 2008.

42 על פי נתונים שהתפרסמו בארצות הברית, היקף מענקי קרנות הפילנתרופיה ירד בשנת 2009 ב-8.4% (מ-46.8 מיליארד דולר בשנת 2008 ל-42.9 מיליארד דולר בשנת 2009). הירידה הייתה יכולה להיות גדולה יותר אלמלא כמה קרנות גדולות (כגון קרן מלינדה וביל גייטס) שהגדילו מאוד את נתינתן. ראו הודעה לעיתונות של מרכז הקרנות בארצות הברית (FC Press Release, 2010).

43 נציין כי ישראל, על אף מצבה הכלכלי, מייבאת פילנתרופיה, ואילו מדינות אחרות במצבה הכלכלי מייצאות פילנתרופיה.

**(ה) חברה אזרחית ומגזר שלישי בחברה הערבית****1. נתוני רקע**

החברה הערבית היא רכיב גדול בחברה ובכלכלה הישראלית, והיא מקיפה כ-19.5% מכלל האוכלוסייה; כ-11.5% מכלל המועסקים בישראל הם בני הקהילה הערבית, ותרומתה של הקהילה הערבית בישראל בהכנסה מעבודה עומדת על כ-9.25 מיליארד דולרים (נכון לשנת 2005). אף על פי כן, ההכנסה לנפש במגזר הערבי נופלת בהרבה מזו שבמגזר היהודי וכפועל יוצא שיעורי העוני ופער העוני גבוהים (סדן, 2006).<sup>44</sup> ההכנסה הממוצעות של משקי הבית הערביים מסתכמת בכ-7,590 ש"ח, 57% מזו של משקי הבית היהודיים (מעלה, 2009). הפערים לעומת החברה היהודית הם תולדה של כמה גורמים, בהם: שיעור השתתפות נמוך של נשים ויחס תלות גבוה בשל ריבוי ילדים; רמת השכלה נמוכה יחסית הפוגעת בכושר ההשתכרות (סדן, 2006).

חלק מהכלים לצמצום הפערים בין המגזרים ומיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הקהילה הערבית נמצאים במגזר העסקי, במגזר השלישי ובשילוב ביניהם, בצד שינויי מדיניות שבאחריות הממשלה. על מדיניות הממשלה כתבה ועדת אור: "אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערבים" (ועדת אור, 2003: 33). היא המליצה: "יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחי הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד של כל אזרח במדינה" (שם: 767).

**2. המגזר השלישי בקהילה הערבית בישראל**

מרבית העמותות וארגוני החברה האזרחית בקהילה הערבית קמו בעשור האחרון. אמנם גם קודם לכן היו ארגוני חברה ערביים, אך מרביתם לא התאגדו כעמותות רשומות. אלה היו ארגונים ציבוריים עממיים וולונטריים שהתמקדו במחאה פוליטית-ציבורית, וחלקם ממשיכים לפעול גם כיום (יוזמות קרן אברהם, 2009).<sup>45</sup>

מראשית שנות השמונים חל גידול ניכר במספר הארגונים הוולונטריים הערביים בישראל, מגמה שהואצה בשנות התשעים ונמשכת עד היום. בין השנים 1981-1985 נרשמו בממוצע 26 עמותות בשנה; בשנים 1986-1990 נרשמו בממוצע 59 עמותות בשנה; ובשנים 1991-1998 נוסדו בממוצע 73 עמותות בשנה. לפי נתוני המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל, בעשר השנים 1986-1995 שיעור העמותות הערביות מכלל הארגונים שהוקמו היה 5.5%, ובעשר השנים הבאות, 1996-2005, גדל שיעורן ועמד על 7.9% מכלל הארגונים (זידאן וגאנס, 2000). הגידול במספר העמותות הערביות שהוקמו, מראשית שנות השמונים, מוסבר על ידי מספר תהליכים וגורמים מרכזיים שהשפיעו על החברה הערבית: מצד אחד, ההשכלה התרחבה, חל שיפור במצב הכלכלי, ועם צמצום יחסי של מנגנוני השליטה של המדינה הבשילו רעיונות ליברליים שאפשרו לארגוני החברה האזרחית הערבית להתפתח; מצד שני, חקיקת חוק העמותות הסדירה את הליכי ההקמה והרישום של עמותה, אפשרה הכרה

44 תוצר זה גדול אמנם מהתוצר היחסי לנפש בירדן, סוריה, מצרים, המשק הפלסטיני ולבנון, אולם קטן יחסית לתוצר הישראלי הכללי (סדן, 2006).

45 הבולטים שבהם: הוועדה להגנה על האדמות הערביות (1975) שנאבקה בעיקר נגד מדיניות הפקעת הקרקעות; ההתאחדות הארצית של ועדי הסטודנטים הערבים (1975) ותנועת נשים דמוקרטיות שהחלה לפעול בראשית שנות השבעים ומשמשת כתנועה חברתית-פוליטית וולונטרית הנושאת אופי ציבורי-עממי. ארגונים אלה הובילו מאבקים חברתיים ופוליטיים רבי חשיבות בקרב החברה הערבית.

בארגוני חברה אזרחית ערבית ויצרה מסלול להקמת גופים שסיפקו מקור תעסוקה ופרנסה בעלי מרחב אוטונומי. בד בבד התחזקות ההיבט הדתי בחברה הערבית ועידוד ראשי העדה להקמת ארגונים דתיים (זידאן וגאנס, 2000).

מרבית ארגוני החברה האזרחית הערבית בישראל עוסקים בשישה תחומים מרכזיים: דת (25%), תרבות (22%), שיכון ופיתוח, רווחה (14%), חינוך ומחקר (10%), הגנה על זכויות האזרח (10%) (ועדת גל-נור, 2003).

דפוסי מחאה חדשים יחסית החלו להופיע בחברה הערבית עם התרחבות הלגיטימציה למחאה של הקהילה ועם התמסדות מוסדות החברה האזרחית הערבית – בעיקר מאז שנת 2000 – בראשם ועדת המעקב העליונה של ערביי ישראל. תהליכי רדיקליזציה אידאולוגית-פוליטית שהחלו ברבע האחרון של המאה העשרים הואצו בשנות התשעים, והתנגשות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ערבים ישראלים (אוקטובר 2000) זירזה מגמות אלה (ועדת אור, 2003).

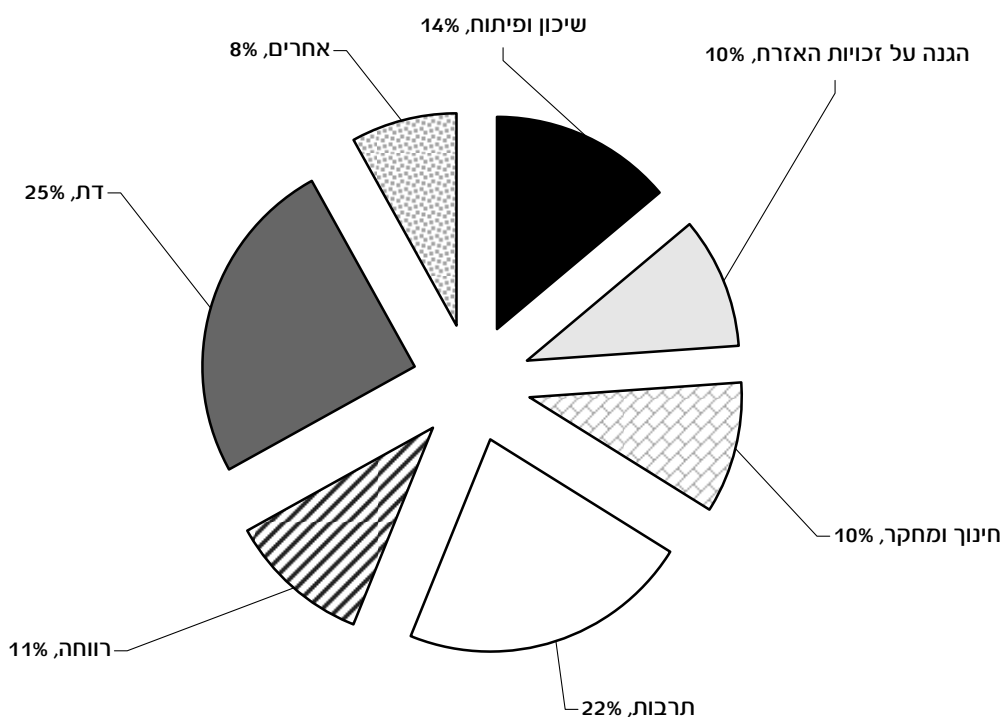
אחד המאפיינים הבולטים ביותר בדפוסי ההשתתפות הפוליטית של החברה האזרחית הערבית הוא הסתייעות בחברה האזרחית הגלובלית ובמוסדות בין-לאומיים. הארגונים בחרו כאסטרטגיה לקדם את מעמדו המשפטי של המיעוט הערבי בישראל באמצעות פעילות בין-לאומית הכוללת השתתפות בישיבות של ועדות האו"ם השונות, בראשן ועדת האו"ם לענייני זכויות אדם, ובכנסים בין-לאומיים בנושאי זכויות אדם ומיעוטים; הגשת דוחות לגופים בין-לאומיים העוסקים בזכויות אדם על יישומן של אמנות בין-לאומיות בנושאי זכויות אדם ומיעוטים בישראל; וכן פיתוח קשרים עם ארגוני זכויות אדם בין-לאומיים. המחאה הפוליטית האזרחית באה לידי ביטוי בהתנהגותן של תנועות מחאה המגנות על זכויות המיעוט הערבי (כמו עדאלה ומסאוה) ותנועות המגנות על זכויות הנשים הערביות (כמו אג'יק).<sup>46</sup> אין תמה ש-29.3% מהארגונים לשינוי חברתי שנוסדו בשנים 1981-2001 הוקמו כדי לשרת את האוכלוסייה הערבית. מספרם גדול ממספר הארגונים שהוקמו כדי לשרת כל קבוצת אוכלוסייה אחרת (קאופמן וגדרון, 2006). משום כך גם שיעורם של הארגונים הערביים לשינוי חברתי מכלל העמותות הערביות גבוה פי 2 ויותר משיעורם של הארגונים היהודיים לשינוי חברתי מכלל העמותות היהודיות (11% ו-5% בהתאמה) (שם).

---

46 ארגון עדאלה (בשיתוף עם ארגונים אחרים) זכה באחדות מתביעותיו לזכויות קבוצתיות, בהן: הכרה בשפה הערבית כשפה רשמית שנייה בישראל המחייבת בבית המשפט בהקשר לשילוט דרכים, שילוט רחובות בערים מעורבות, פרסום מכרזים ציבוריים בעיתונות הערבית, והודעות מטעם רשם העמותות, והכרה בזכות הערבי להתיישב, לבנות ולחיות ביישוב יהודי מעורב (פס"ד קעדאן, 1995, ופס"ד סועאז, 2005). בשנת 1999 זכה הארגון בהרחבת חופש הביטוי והתארגנות בעקבות ההפגנה של הכפר העקור אוס-אל פארג', וב-2003 זכו בהיתר לציין את יום אל-נכבא ובזכות לקיים תהלוכת מחאה נגד המלחמה בעיראק. בלחצי הארגון הכיר בג"ץ בשנת 2000 בחובת פרסום מכרזים בשפה הערבית, חוקק חוק שירות המדינה (מינויים) בנוגע להגדלת ייצוג המגזר הערבי בשירות הציבורי ונקבעה שוויוניות בהפעלת תכניות שירותי חינוך ורווחה (שח"ר) גם במערכת החינוך הערבית. הכנסת הכירה ב-2002 בזכות הייצוג לחבר כנסת ערבי בוועדת כלכלה מיוחדת שהוקמה, ובג"ץ הכיר ב-2003 בזכות לייצוג הולם לערבים בהרכב הוועדות לאיחוד רשויות מקומיות.

תרשים 6

התפלגות תחומי פעילות מרכזיים של ארגוני החברה האזרחית הערבית, 2000



מקור: עיבוד לנתוני ועדת גל-נור (2003), עמ' 47.

מיעוט התקציבים הציבוריים המופנה לארגוני המגזר השלישי של הקהילה הערבית מקשה על ארגונים אלה לפתח שירותים לאוכלוסייה הערבית (ועדת גל-נור, 2003).

### 3. מעורבות עסקים בקהילה הערבית

קיומו של מגזר חברתי מחייב העמדת אמצעים. הַזְכָּאת – מצוות הצדקה, אחד מחמשת עמודי האסלאם, מלווה את החברה המוסלמית משחר ימיה ומסייעת לנוזקים ולחלשים באמצעות מסגרות פנימיות בקהילה. ואולם היקף התרומות של עסקים עדיין קטן. תרומה לחברה במובנה הרחב כנתינה אסטרטגית והתמודדות עם מצוקות חברתיות טרם השתרשה. גם מושג האחריות החברתית של עסקים רק בתחילת דרכו מבחינת אימוצו בקרב קהילת העסקים הערבית. אי-אפשר להפריד בין המעורבות וההשקעות של הקהילה העסקית בחברה הערבית לבין מדיניות הממשלה בפועל בנושאים שונים, בכללם העסקת עובדים ערבים, פיתוח התנדבות במגזר הערבי והקמת מיזמים משותפים עם רשויות מקומיות ערביות.

בשנים האחרונות היו יוזמות אחדות לעידוד שיתוף פעולה בין אנשי עסקים יהודים לבין אנשי עסקים ערבים כדי לפתח את האחריות החברתית בחברה הערבית. בנוסף, יש יוזמות של חברות עסקיות יהודיות להשקיע בקהילה הערבית – פורום העסקים של מעלה בשיתוף יוזמות קרן אברהם מקיים מפגשים העוסקים בנושא המעורבות החברתית של עסקים בישראל בקהילה הערבית מנקודת מבט עסקית, חברתית וציבורית.

### 3. יחסי ממשלה ומגזר שלישי

#### (א) רקע

מרחב פעילותם של החברה האזרחית והמגזר השלישי נקבע בכל מדינה בהתאם לאקלים התרבותי והפוליטי של כל חברה. גבולותיו המעשיים של מרחב זה מעוצבים בכלים המופעלים על ידי המדינה ומוסדות השלטון – חוקי המדינה, הסדרי רגולציה, מיסוי וכיוצא באלה. יכולתה של המדינה להגביל את החברה האזרחית וארגוניה או לחלופין פריצת המסגרות שנקבעו נמצאים אף הם בדין הציבורי. חוסר מידתיות, של השלטון או של החברה האזרחית, עלול להביא לערעור סדרי החברה והמדינה.

מדיניות ממשלות בנושאים אלה אמורה להיענות לאינטרס הציבורי מחד גיסא; ולשמור על זכויות האדם והאזרח מאידך גיסא. בשנים האחרונות אנו עדים לרצון של מדינות לתת מענה לנושאי טרור, הלבנת הון, ניגוד עניינים, שקיפות ואחריותיות בשימוש בכספי ציבור וניהול תקין. כל אחד מאלה הוא משום סוגיה נכבדה בפני עצמה המעוררת דילמות בהגדרה, בהסדרה חוקית ובכלים הנחוצים. בין המערכת הפוליטית, הפקידות וגורמי החברה האזרחית נמצאו לא אחת מחלוקות באשר למענה הראוי. היעדר מדיניות ממשלתית מנחה, פעילותם הנפרדת והבלתי מתואמת של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות והסדרי העבר הנהוגים מותירים בידי רשויות המדינה שליטה רבה על הנעשה במגזר השלישי שהיא מעבר למקובל במדינות מתקדמות שאליהן מבקשת ישראל להידמות.

בהסדרים הקיימים אין מענה ראוי הנדרש במאה העשרים ואחת להתאגדות ולפעילות האלכ"רים, והם מחייבים בחינה מחדש. החוק הנוכחי מיושן כשלעצמו<sup>47</sup> ובהשוואה לחקיקה מודרנית במדינות אחרות. כספי מדינה (במענקים וברכישת שירותים) הם כיום מקור המימון העיקרי של האלכ"רים מעבר למקובל בהשוואה בין-לאומית. שוק ההון הפילנתרופי אינו מפותח, ולמעשה אין המדינה מעודדת מספיק תרומה (לימור, 2009). גם תחום ההתנדבות חסר ונמצא רובו ככולו בשליטת הממשלה והרשויות המקומיות.

הסדרי המס כלפי ארגוני המגזר השלישי הם מהמצומצמים בהשוואה בין-לאומית. הפטור ממס הכנסה הניתן לארגונים המוגדרים כ"מוסד ציבורי" אינו נטל או הפסד הכנסה לאוצר המדינה.<sup>48</sup> למעשה ההפך הוא הנכון – פעילות המלכ"רים מחויבת במס. מלכ"רים נדרשים לשלם מס שכר בשיעור של 7.5%; אינם רשאים לנכות מס תשומות; חל עליהם מס בשיעור 90% על הוצאות עודפות ו-25% מס על דיבידנד. העלות היחידה הנגרמת לאוצר המדינה היא בגין הטבות המס לתורמים (ראו להלן). בפועל, עלות הטבות המס ותמיכות/מענקים הניתנים על ידי המדינה לארגוני המגזר השלישי נמוכה מסך המסים הנגבים מארגונים אלה (לימור, 2006).

הסדרים אלה מצטרפים לעובדה שרוב מקורות המימון הם מהקופה הציבורית ולטשטוש הגבולות הבין-מגזריים בשל מדיניות הפרטה, והם מגבירים את תלותם של ארגוני המגזר השלישי בממשלה. ארגוני המגזר השלישי מוצאים את עצמם מושפעים מהחלטותיה ומתקשים לקיים עצמם ללא עזרתה. בשל כך יש תהליך של שחיקה ביכולת הארגונים לקיים את תפקידיהם כמביאי קולה של החברה האזרחית ומובילי שינויים חברתיים כמו גם כיוזמי חדשנות ויצירתיות במתן מענה לצרכים חברתיים העולים מן השטח. בסיכומו של דבר, אין כיום ממשלה היכולה לתת מענה לצורכי כל אדם, בכל נושא, בכל מקום וזמן. יכולתם של ארגוני המגזר השלישי להשלים את פעילות המדינה נפגמת, ובעיות חברתיות, פערים, עוני וקשיי יום-יום אחרים אינם מקבלים מענה מספק שיכול היה להינתן.

47 את עקבותיו של חוק העמותות הישראלי נוכל למצוא בהצעת החוק הראשונה שהונחה בכנסת בשנת 1954.

48 על פי דברי ההסבר לחוק התקציב עלות זו מסתכמת באפס ש"ח. מצב זה הוא פועל יוצא של היעדר רווח נושא מס.

**(ב) היבטי חוק ורגולציה****1. היבטי חוק**

חוקי התאגדות ארגוני החברה האזרחית משקפים את יחסי המדינה-חברה. אף שחוקים אלה עוסקים בהיבטי התאגדות, הקמה, התנהלות, פירוק, משילות וכיוצא באלה, מוקד הדברים נמצא דווקא בתנאי הסף שמציב המחוקק להתאגדות, במרחב הפעולה שהחוק מתיר לארגון ובמנגנונים העומדים לרשות השלטון להתערב במטרותיו ובדרכי פעילותו.

אף שחוק העמותות הישראלי נחקק בשנת 1980, הוא חוק ישן שיסודותיו בהצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת עוד בשנת 1954. חוק זה אינו עונה על צורכי ארגון במאה העשרים ואחת. על אף התיקונים הרבים בו אין בו מענה לדרישות המקובלות כיום בעולם (O'Halloran et al., 2008; Irish et al., 2004; ICNL).

בעוד מדינות נוהגות לאפשר בחוק התאגדות ארגוני החברה האזרחית רק לארגונים פרטיים המוקמים באופן וולונטרי על ידי אזרחים, חוק העמותות התש"ס-1980 אינו מבחין בין ארגוני החברה לבין גופים אחרים ומאפשר התאגדות של מגוון גופים במסגרת חוק זה, בכללם גופים המוקמים על ידי הממשלה, השלטון המקומי ואחרים.<sup>49</sup> התוצאה היא שהכינוי "עמותה" אין בו כדי להצביע על המייסדים או בעלי השליטה בארגון.

**2. היבטי רגולציה**

הרגולציה הקיימת כיום כלפי אלכ"רים ניתנת להגדרה כרגולציה היררכית ומנהלית. היא נוצרה בהחלטות משרדי הממשלה, ובדרך כלל בתיאום מועט ביניהם אם בכלל או כפרשנות של החלטות ממשלה בהרחבתן לעתים גם מעבר לחוק (לימור, 2005). לדוגמה, הצורך באישור ניהול תקין נקבע בהחלטת ממשלה בהתייחס לגופים המקבלים תמיכה ממשלתית. הדרישה באישור זה הורחבה לארגונים המציעים הצעות במכרזים (אף שגופים עסקיים הניגשים לאותם מכרזים אינם נדרשים לכך); ובהמשך, הורחבה לכלל הארגונים, גם אלה שאינם מקבלים תמיכות או מכרזים. הוראות מסוג הנחיות לניהול תקין מקומן בפרסום רשמי ברשומות ולא בהנחיות משרדיות. באופן דומה מופעלות גם סמכויות אחרות הזכות לא אחת לביקורת בית המשפט.<sup>50</sup>

התפיסה הקלסית של רגולציה מגדירה אותה במתווה היררכי – מגורמי השלטון מטה. גישה זו מתחלפת כיום בגישה הרואה ברגולציה כרב-כיוונית ורב-צדדית שבה שותפים הממשלה, התחום שתחת רגולציה והציבור בכללו. אחד הכלים החשובים לעידוד ארגונים ליטול על עצמם מחויבות הוא הבקרה העצמית (Self-regulation) כחלק מרגולציה רב-צדדית (לימור, 2010). מנגנון הבקרה העצמית מאפשר לארגוני המגזר השלישי או פלח מהם להגדיר סטנדרטים משל עצמם, לבדל אותם מאחרים ולהציג לפני הציבור את יכולותיהם והצלחותיהם (Prakash & Gugerty, 2010). מחקר שנעשה באירופה מאשש את התפיסה שרגולציה, פיקוח והליכי שיפור התנהלותם של הארגונים ראוי שיעשה באמצעות שיתוף הציבור והארגונים בדומה להשתתפות הציבורית בתהליכים חברתיים וכלכליים (Skelchers & Torfing, 2010).

49 החוק במקורו כלל התאגדות מפלגות פוליטיות, איגודים מקצועיים, מוסדות דת ואחרים, נוסף לארגוני החברה האזרחית.

50 ראו לדוגמה עת"מ 307/07, עמותת ישיבת השרון נ' רשם העמותות.

ארגוני המגזר השלישי חוזרים ומעלים טענות נגד עודף רגולציה המתבטאת לא רק בדרישות גוברות והולכות ומנגנוני דיווח ופיקוח מקבילים, כי אם בכפילויות הנובעות מהיעדר תיאום בין משרדי הממשלה. על עניין זה עמדה ועדת ארידור (2006), והיא המליצה על איחוד פעולות הביקורת. במדינות רבות הרגולציה העצמית של המגזר השלישי היא נדבך חשוב במנגנוני הבקרה הציבורית. בישראל מתקיימים כיום שלושה מישורי פעולה בעניין זה. ראשון, מיזם גיידסטאר-ישראל<sup>51</sup> שמהותו הפעלת אתר אינטרנט שבו מתפרסמים נתוני האלכ"רים על פי דיווחיהם לרשויות המדינה ובתוספת מידע נוסף המועבר מן הארגונים. שני, מיזם נאות<sup>52</sup> שפותח על ידי ארגון הגג מנהיגות אזרחית ומטרתו הצבת סטנדרטים לניהול נאות של אלכ"רים. שלישי, מיזם מידות<sup>53</sup> שפיתח מודלים להערכת ארגונים ומציע שירותים לתורמים ולבעלי עניין אחרים.

## ג) מימון מהקופה הציבורית

### 1. מסלולי מימון מהקופה הציבורית

מימון מלכ"רים מן הקופה הציבורית נעשה בשלושה מסלולים. ראשון – תשלומים שהמדינה חייבת בהם על פי חוק או הסדר (לדוגמה, הקצבות למערכת ההשכלה הגבוהה וקופות החולים או תשלומי העברה הנעשים באמצעות ארגוני מגזר שלישי); שני – תמיכות ומענקים (כמשמען בחוק יסודות התקציב); שלישי – רכישות. תמיכות ומענקים נועדו לשקף מדיניות ממשלתית המבקשת לעודד נושא מסוים. מסלול הרכישות משתלב עם נושא הפרטה והמסחור, העברת פעילויות לביצוע גורמים חוץ-ממשלתיים או שכירת שירותי קבלני חוץ לביצוע מטלות שהמדינה מבקשת לממש. בפועל, אין הקפדה על הבחנה בין המסלולים. הטשטוש בין המסלולים נותן ביטוי בקושי בהבנת הנתונים ומשמעותם והוא מקשה על גיבוש מדיניות משום היעדרם של נתונים נחוצים לקבלת החלטות. נטען כי הטשטוש בין המסלולים נוח למערכת הפוליטית והפקידותית ומאפשר תמרון בהקצאת משאבים מתקציב המדינה באופנים שונים.<sup>54</sup> כך לדוגמה נושאים בתחום החינוך (מוסדות תורניים, חינוך התיישבותי, מכללות אקדמיות ואחרים) או סיוע לניצולי השואה.

על הצורך בהבחנה בין תמיכה לבין רכישת שירותים עמד החשב הכללי בשורה של הנחיות, ובשנים האחרונות נעשה מאמץ לנתב את כספי תקציב המדינה באופן ברור בין שני המסלולים. המדיניות הננקטת על ידי הממשלה מכוונת למסלול המכרזים והקטנה של מסלול התמיכות.

### 2. תמיכות

חוק יסודות התקציב מקנה לממשלה סמכות להעניק תמיכה למוסד ציבורי<sup>55</sup> ומחייב את קיומו של סעיף תקציבי ייעודי לכל תמיכה שבו תקבע מסגרת ההוצאה המאושרת. תמיכה ניתנת (על פי תבחינים המפורסמים ברשומות) לגופים שאושרו על ידי ועדת התמיכות ועומדים בכללים והתנאים שנקבעו.

51 ראו [www.guidestar.org.il](http://www.guidestar.org.il)

52 ראו [www.naotstandards.org.il](http://www.naotstandards.org.il)

53 ראו [www.midot.org.il](http://www.midot.org.il)

54 דוגמה לעירוב אפשר לראות בפרסום של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בדבר היקף המימון שהועבר לעמותות בשנת 2008. בעוד המשרד פרסם נתון של 1.5 מיליארדי ש"ח, נתוני החשב הכללי מראים כי במסלול התמיכות הועברו רק 42.5 מיליון ש"ח, היתרה הועברה כתשלום כנגד שירותים שספקו ארגונים שזכו במכרז, במסלול הרכישות (פלד, 2010; ויילר-פולק, 2010). על מכלול הסוגיה ראו דה-הרטוך, 1999.

55 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, סעיף 3א. החוק מגדיר מוסד ציבורי כ"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה".



על פי נתוני החשב הכללי<sup>56</sup> התמיכות שניתנו לארגוני המגזר השלישי בשנת 2009 הסתכמו בכ-2 מיליארדי ש"ח, שניתנו ל-2,985 ארגונים (ראו לוח 2). עיון בנתון זה מראה כי כלולים בו כספים שהוגדרו כתמיכה אף שמהותם היא הקצבה ממשלתית שהועברה באמצעות ארגון מגזר שלישי.<sup>57</sup> לכאורה, סך התמיכות בשנת 2009 גדל לעומת שנת 2008, אולם עיון בנתונים מראה כי השינוי אינו משקף גידול, בשל סיווג ומיון של העברות שאינן תמיכות.

לוח 2

**תמיכות הממשלה בארגוני מגזר שלישי, 2008-2009**

(תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, לפי משרדים, בש"ח שוטפים)

שינוי מ-2008 ל-2009		2009		2008	המשרד/תחום
ב- %	בש"ח	ב- %	בש"ח		
60.1	421,273,767	55.4	1,122,761,846	701,488,079	האגף למוסדות תורניים
-4.3	-19,890,321	21.6	438,030,734	457,921,055	מנהלי תרבות וספורט
-24.9	-71,809,150	10.7	216,409,022	288,218,172	משרד החינוך
68.3	64,574,025	7.8	159,099,025	94,525,000	רשות לזכויות ניצולי השואה
-26.3	-15,186,783	2.1	42,539,084	57,725,867	משרד הרווחה
0.8	150,760	1.0	20,111,717	19,960,957	המשרד לקליטת עלייה
23.9	2,445,838	0.6	12,679,339	10,233,501	משרד המדע והטכנולוגיה
-19.4	-2,625,473	0.5	10,897,000	13,522,473	משרד הבריאות
-7.6	-203,425	0.1	2,483,775	2,687,200	משרד התקשורת
82.9	1,307,434	0.1	2,884,934	1,577,500	המשרד להגנת הסביבה
-100.0	-112,464,457	0.0	0	112,464,457	מנהל החינוך ההתיישבותי
<b>15.2</b>	<b>267,572,214</b>	<b>100</b>	<b>2,027,896,476</b>	<b>1,760,324,261</b>	<b>סה"כ</b>

מקור: מבוסס על נתוני החשב הכללי באוצר.

בחינת היקף תמיכות הממשלה בארגוני המגזר השלישי בעשור הנוכחי מראה כי יש מגמת ירידה ראלית. קשה לנתח את השינויים לפרטיהם ואת השפעתם בשל הדרך שבה הם מוצגים הנתונים. עם זאת נוכל לעמוד על שלושה מרכיבים: (1) מדיניות ממשלתית לצמצום ההוצאה התקציבית; (2) מעבר מכוון ממתן תמיכות לשיטת המכרזים; (3) שינוי סיווג מתוך רצון לערוך הבחנה ראויה בין מסלולי המימון מתקציב המדינה.

56 נתונים אלה נמסרו על ידי החשב הכללי לצוות המכין של פורום קיסריה 2010.  
57 לדוגמה, הקצבות לרשות לניצולי השואה.

לוח 3

סה"כ תמיכות הממשלה בארגוני מגזר שלישי, 2000-2009  
(תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, במיליארדי ש"ח)

שנת הכספים	סך הכול תמיכות	שינוי מצטבר באחוזים
2000	3.314	
2001	3.054	-7.8
2002	2.519	-24.0
2003	2.439	-26.4
2004	1.980	-40.3
2005	2.217	-33.1
2006	2.102	-36.6
2007	1.626	-50.9
2008	1.760	-46.9
2009	2.028	-38.8

**מקור:** עיבוד מנתוני החשב הכללי באוצר. נתוני השנתיים האחרונות נמסרו על ידי החשב הכללי, נתוני שנים קודמות מפרסומי החשב הכללי בעבר וכן מחומר רקע לוועדת ארידור (לימור, 2006).

לסיכום, חלקה של הממשלה בהכנסות המלכ"רים – באמצעות תשלומים לפי חוק, תמיכות ורכישת שירותים – לא השתנה מאז שנת 2005 ועומד על כ-80%. רוצה לומר, עיקר מימונו של המגזר השלישי בישראל בא מהקופה הציבורית.

**(ד) היבטים מיסויים**

שני היבטים כרוכים בנושאי המיסוי: 1. פטור/הקלות במס לארגונים; 2. הטבת מס לתורמים.

**1. פטור/הקלה במס לארגונים**

עיסוק בהיבטי המיסוי של אלכ"רים מעלה כמה שאלת ראשוניות: מדוע בכלל לפטור או לתת הטבות מס לארגונים אלה? ואם כן, לאלה פעילויות? האם עדיפה שיטת הפטור ממס על מתן מענק?<sup>58</sup> וכאשר ניתנים פטור או הטבה, מה הם התנאים הנדרשים לכך וכיצד יתקיימו בקרה ופיקוח על עמידה בהם. הסוגיות הראשונות תאורטיות-ערכיות, האחרונות, במישור המעשי.

בדרך כלל פטור או הקלות מס ניתנים מאחת משתי סיבות עיקריות: (1) להקטין את נטל המס על שכבה מסוימת באוכלוסייה, לסוג מסוים של ארגונים, לסוג מסוים של פעילויות או עסקאות; (2) לשמש מכשיר למדיניות כלכלית מסוימת. למדיניות המס השפעות במישורים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים. היקף ועוצמת ההשפעה מותנים בשיעורי המס או הפטור, כללי הזכאות, מהות המס (פרוגרסיבי או רגרסיבי) והיחסיות מבחינת עומס המיסוי.

חוקרים מצביעים על מנעד סיבות לפטור/הקלה במס לאלכ"רים. בין אלה: (1) אין מקום למסות את הארגונים, שכן פעילותם חוסכת תקציב לקופה הציבורית; (2) הטלת מס ממילא לא תביא להכנסה גדולה לאוצר המדינה בשל מהות והיקף פעילותם של הארגונים; (3) לא מוסרי לגבות מס מתרומות של אזרחים שניתנו מהכנסתם הפנויה לאחר תשלומי המס; (4) הטעם בגביית מס ממענקי

58 על סוגיית תמיכה ישירה או עקיפה ראו להלן בסעיף העוסק בהיבטי תקצוב – תמיכה והקצבות.

המדינה; (5) מתן ההטבה במס נועדה לפצות את האלכ"רים על חוסר יכולתם לגייס כספים או ללוותם (Hansmann, 1981); (6) הטבות המס הן אמצעי למינוף גיוס תרומות (Hall & Colombo, 1991); (7) פעילות אלכ"רים נועדה להתמודד עם כשל שוק, לפיכך ראוי ונכון לעודד פעילות לצמצום כשל שוק באמצעות כלי המס (Chisolm, 1987); (8) הטבות המס כמוהן כתמריצים הניתנים לענפים אחרים כדי לאפשר השקעה לצורך יצירת מקורות הכנסה שיאפשרו להם לקיים פעילות לתועלת הציבור (Cordes & Weisbrod, 1998). נימוק זה מקבל משנה תוקף בעידן ההפרטה והמכרזים (Weisbrod, 1997).  
 בחינת מדיניות המס הנוהגת כלפי מלכ"רים במדינות עולם מעלה ארבעה היבטים: (1) הגדרת הארגון הזכאי לפטור – תנאי הכרחי לו הוא אי-חלוקת עודפים/רווחים לחברים; (2) הגדרת מהות הפעילות המזכה בפטור/הקלה; (3) התייחסות דיפרנציאלית בין סוגי המס – מס על הכנסה, מס ערך מוסף, מס על מקרקעין ונכסים וכיוצא באלה; (4) קיום תחרות מספקת בשוק.

#### 1.1. היבטי מס – תמונת מצב בישראל

מדיניות המס הנקוטה כלפי ארגוני המגזר השלישי יוצרת מצבים המעוררים את השאלה מהו מלכ"ר? האם הוא בבחינת הצרכן הסופי, ועל כן אין הוא מנכה מס תשומות ונדרש לשלם מס על דיבידנד החל על נישום פרטי, או שהוא מקיים פעילות ועל כן חל מס על הפעילות בדומה לתאגיד אחר? ואם הוא כתאגיד אחר, מדוע חל מס על שכר ומדוע אין הוא מורשה לנכות את מס התשומות? ההסברים לשיטה הנוהגת בישראל, ככל שהם קיימים, אינם נותנים מענה הולם.

הסדרי מס ערך מוסף יוצרים אף הם מצב מיוחד. מצד אחד עלות ייצור השירותים על ידי מלכ"ר יקרה יותר מאשר העלות בפירמה למטרת רווח. מצב זה נוצר משום שעוסק רשאי לקזז את מס התשומות ששילם ומשום שמש שכר אינו חל עליו. מצד שני המחיר לצרכן, בהנחה של היעדר רווח, זול יותר (משום שמלכ"ר אינו רשאי להוציא חשבונית מס). מצב דברים זה משרת את הממשלה בהיותה הגורם המרכזי הרוכש את שירותי ארגוני המגזר השלישי. מחד גיסא היא גובה מס, ומאידך גיסא – משלמת מחיר זול יותר עבור השירותים המסופקים לה. עניין זה עלה בבית המשפט, ועמדת הממשלה הייתה ברורה: שינוי סיווג ממלכ"ר לעוסק יגרום הפסד לקופת המדינה.<sup>59</sup> בית המשפט קיבל את עמדת המדינה וקבע כי: "כאשר טובת הציבור מחייבת את קיומו של מלכ"ר, אזי אין לקבל את הטענה של תחרות בלתי הוגנת ויש להמשיך ולקיים את הרישום כמלכ"ר" (ע"ש 469/94, ע"מ 157).

התוצאה של ההסדרים הקיימים היא שהמדינה שואבת לקופתה שיעור ניכר מן התרומות הניתנות לארגונים. וכמו כן פעילותם של ארגוני המגזר השלישי מכניסה לקופת המדינה הכנסות מעבר לסך התמיכות הניתנות להם. מצב זה עומד בניגוד לתפיסה הסוברת שעל המדינה לסייע לארגונים אלה על מנת שיחזקו את החברה ויעצימו אותה.

#### א. מס הכנסה

פקודת מס הכנסה פוטר "מוסד ציבורי"<sup>60</sup> ממס על הכנסה "במידה שלא הושגה מעסק" שהם עוסקים בו, או מדיבידנד או מריבית או מהפרשי הצמדה ששולמו על-ידי חבר בני-אדם שבשליטתם העוסק

59 ראו את עמדת הממשלה בבג"ץ 701/93, ארגון חברות הסייעוד נ' משרד האוצר ואח', ובע"ש (ת"א) 469/94, ארגון חברת הסייעוד נ' מנהל אגף המכס והבלו ואח', אשר טענה כי "שינוי סיווגה של מט"ב ממלכ"ר לעוסק, יגרום הפסד לקופת המדינה" (עמ' 150).

60 "מוסד ציבורי" מוגדר בפקודה כ"חבר בני-אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד, והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה על פי תקנות שהתקין שר האוצר; לעניין זה, 'קרוב' – כמשמעותו בסעיף 76(ד) ". "מטרה ציבורית" – "מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכל מטרה אחרת שאושרה על-ידי שר האוצר כמטרה ציבורית".

בעסק". הפטור הניתן למוסד ציבורי אינו בעל משמעות ממשית. כאשר הפעילות אינה עסקית ואין עמה רווח, אין ממילא בסיס לתשלום מס (רוטר ואח', 1985; ויינבלט, 1990).<sup>62</sup> משרד האוצר מודע למשמעות הדברים ונותן לכך ביטוי באומדן עלות הפטור בערך של אפס שקלים חדשים בתקציב המדינה. בשונה מתאגיד למטרות רווח, הכנסותיו של מוסד ציבורי מדיבינדנד, מריבית ומהפרשי הצמדה חייבים במס (בתחולה משנת 2006) בשיעור של 25%, בדומה למס המתחייב על הכנסת יחיד.

### ב. הוצאות עודפות

פקודת מס הכנסה קובעת כלל נפרד למוסד ציבורי באשר להוצאה עודפת ויוצרת בכך התייחסות מכבידה בנושא זה. המס החל על הוצאה עודפת על מוסד ציבורי הוא בשיעור של 90% ולא 45% החל על גוף אחר.<sup>63</sup> "זוהי אפליה לרעה של המלכ"רים, והמניע של המחוקק בעניין זה אינו ברור", קובע פרופ' ויינבלט (ויינבלט, 1990).

הטיעון המועלה כי מס זה נועד למנוע שימוש בלתי ראוי וניצול לרעה של כספי הארגון אינו נסמך על עובדות, בוודאי לא באופן השוואתי לחברות למטרות רווח. ההסדרים הקיימים היום המגבילים את הוצאות הנהלה והוצאות כלליות<sup>64</sup> והתקנות שהוצאו בדבר הגמול המרבי אותם רשאים מלכ"רים לשם לנושאי משרה<sup>65</sup> מייתרים את האפליה וראוי לבטלה.

### ג. מס ערך מוסף

חוק מס ערך מוסף המגדיר "מוסד ללא כוונת רווח" (מלכ"ר) מתייחס לארבעה סוגי גופים: (1) המדינה, רשות מקומית או איגוד ערים; (2) חבר-בני-אדם, מואגד או לא מואגד, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים ושאינו מוסד כספי; (3) תאגיד שהוקם מכוח דין ואינו רשום כחברה, כאגודה שיתופית או כשותפות; (4) קופת גמל הפטורה ממס הכנסה על פי סעיף 29) לפקודת מס הכנסה". לעניינו, ההגדרה בסעיף משנה (2) היא המתייחסת לארגוני המגזר השלישי. הגדרה זו אינה מתייחסת למבחן השליטה, והיא מאפשרת לגופים שלטוניים (הממשלה, רשויות מקומיות, תאגיד סטטוטורי או אחת מזרועותיהם) לקיים מלכ"ר המשתייך לאותה קטגוריה שלה משתייכים ארגוני המגזר השלישי. הכללת תאגידי נוספים באותה הגדרה יוצרת טשטוש בנתונים ובהבנתם, מקשה על הבחנה ועל קיומה של רגולציה דיפרנציאלית בין גופים המוגדרים כגופי המגזר הראשון לאלה של המגזר השלישי. קושי זה משפיע גם על קביעת מדיניות מכוונת לכל אחד מהמגזרים האלה.

החוק אוסר על מלכ"ר לגבות מע"מ ואינו מאפשר לו לנכות מס תשומות (המע"מ ששולם על ידו). בשל כך, קובע פרופ' גליקסברג: "מערכת המסים על הערך המוסף של המלכ"ר אינה נותנת הטבת מס למלכ"ר, ואין בה כל העדפה של המלכ"ר על עסקים למטרות רווח. מלכ"רים עם קניות כבדות

61 המונח "עסק" אינו חד-משמעי ופרשנותו לצורך מיסוי ארגונים ללא כוונת רווח עשוי להביא לאי-מיסוי הארגון על פעילויות שביסודן הן פעולות עסקיות, ולהפך. ראו צחור, 1988.

62 ראו גם פסקי דין: ע"א 355/79, פקיד שומה כפר סבא נ' אגודת ידידי האוניברסיטה העברית, פד"א, י"א, 44; עמ"ה 520/81, בית הכנסת הגדול בתל אביב נ' פקיד שומה תל אביב, פד"א, י"ב, 367; ע"א 767/87, עמותת בשערייך ירושלים נ' מנהל המכס והמע"מ, פד"א, י"ט, 108; ע"ש 75/90, עמותת ידידי בית החולים האזורי לגליל המערבי – נהריה נ' מנהל מע"מ, פד"א, י"ט, 259.

63 פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], סעיף 181ב(א)(1).

64 הוראות החשב הכללי – פיקוח על גופים המקבלים תמיכה מתקציב המדינה – הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות. באתר: [www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations\\_associations\\_2004/PikuchGufim.htm](http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations_associations_2004/PikuchGufim.htm); רשם העמותות. ניהול תקין של עמותות (מהדורה שלישית, אפריל 2010). באתר: [www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmutot/NihulTakin.htm](http://www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmutot/NihulTakin.htm)

65 תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשס"ט-2009; תקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור), התשס"ט-2009.

מבחוץ משלמים שיעור מס גבוה בהשוואה למוסד עם כוונת רווח הקונה באותו שיעור קניות מבחוץ" (רוטר ואח', 1985).

#### ד. מס שכר

בד בבד עם האיסור לגבות מע"מ ולקזז מס תשומות החיל החוק על מלכ"רים מס שכר. מס זה נועד לייצג את המס על הערך המוסף של המלכ"ר (בן-יהונתן, 2003). יצוין כי ישראל היא המדינה היחידה המטילה מס זה בלבדית על מלכ"רים.<sup>66</sup> כאמור, מס זה מעלה את השאלה מהו מלכ"ר – צרכן סופי או תאגיד המקיים פעילות המתחייבת במס. יתר על כן, מדוע מתחייב מס על הוצאה הנעשית מכספי דמי חבר או תרומות ומטרתה אינו פעילות עסקית או מסחרית כי אם שירות החברים או סיוע לזולת? האם לפי תפיסה זו יש לחייב גם עבודת מתנדב משום שיש עמה ערך מוסף?

שיעור מס השכר כיום הוא 7.5% על השכר שמשלם מלכ"ר שהיקף ההוצאה שלו לשכר עולה על סכום שנקבע (בשנת 2009 – 160,000 ש"ח). זהו המס העיקרי המוטל על ארגוני המגזר השלישי. החלתו והאיסור לנכות מס תשומות גורמים לכך המגזר השלישי משלם יותר מכפי שהיה משלם אילו היה מגזר של פירמות עסקיות (ויינבלט, 1990; לימור, 2006).

עם החלתו של החוק (יולי 1976) נקבע המע"מ לעוסקים בשיעור של 8% ואילו מס השכר על המלכ"רים – 3%. דהיינו, שיעור מס השכר היה 37.5% משיעור המע"מ. מאז הנהגת מס ערך מוסף הועלה שיעור המע"מ ועמו שיעור מס השכר. כיום, כאשר המע"מ הוא בשיעור של 16% ומס השכר 7.5%, שיעור מס השכר הוא 47% משיעור המע"מ.<sup>67</sup> הגידול ביחס בין שני סוגי מס אלה מרע את מצב האלכ"רים לעומת עסקים למטרת רווח.

בהיעדר נתונים סדורים ממינהל הכנסות המדינה באשר להיקף גביית מס השכר מארגוני המגזר השלישי בנפרד ממס השכר המשולם על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים סטטוטוריים נבקש לאמוד נתון זה מהנתונים הקיימים.

על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה, ממוצע גביית מס השכר בשנים 2005-2007 עמד על 6.8 מיליארד ש"ח.<sup>68</sup> תשלומי מס שכר על ידי מלכ"רים ארגוני מגזר שלישי (כולל המוסדות להשכלה גבוהה וקופות החולים), ללא המגזר הציבורי, נאמדים בכ-35%-40% מכלל המס המשולם בסעיף "מע"מ מלכ"רים".<sup>69</sup> בהנחה שתשלומי הארגונים, ללא המגזר הציבורי, מהווים 35%, סך תשלומי מס השכר המשולם על ידי ארגוני המגזר השלישי מגיע בממוצע ל-2.38 מיליארד ש"ח בשנה; ואילו בהנחה של 40%, סך התשלומים מגיע בממוצע ל-2.7 מיליארד ש"ח בשנה.

66 בצרפת יש מס שכר (בדומה לזה הקיים בישראל) המוטל גם על מלכ"רים, אולם לא עליהם בלבד. במדינות אחרות יש מס על השכר כמס מחזור המופעל לוויסות התעסוקה והפעילות הכלכלית.

67 נטען כי שיעור מס השכר הוא מחצית משיעור המע"מ. בדיקה של נתוני העבר אינה תומכת בטענה זו. אין גם סימוכין בחוק לקביעה כי ישנו יחס קבוע בין שיעור המע"מ למס השכר.

68 בשנת 2005 – 6.8 מיליארד ש"ח; 2006 – 6.6 מיליארד ש"ח; 2007 – 7 מיליארד ש"ח. האומדן לשנת 2008 – 7.9 מיליארד ש"ח ולשנת 2009 – 8.1 מיליארד ש"ח. הגידול בשיעור של 8.4% (מיליארד ש"ח) משנת 2007 ל-2008 מוסבר במעבר לדיווח מקוון. לשם השוואה נציין כי בהכנסות ממע"מ עוסקים חלה באותן שנים עלייה ראלית בגובה כ-1.2% בלבד ובהכנסות ממע"מ על השכר במוסדות כספיים חלה ירידה בשיעור של 18.3%.

69 מינהל הכנסות המדינה מעריך כי חלקם של ארגוני המגזר השלישי עומד על כשליש. על פי הנתונים של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי על היקף השכר ששולם על ידי ארגוני המגזר השלישי בשנת 2002, נמצא כי שיעור זה מגיע לכ-40%.

מבדיקת נתוני השכר המשולמים על ידי קופות החולים ומערכת ההשכלה הגבוהה<sup>70</sup> עולה כי היקף מס השכר המשולם על ידי מוסדות אלה מגיע בממוצע לכמיליארד ש"ח בשנה. מהאמור עולה כי היקף המס המשולם על ידי ארגוני המגזר השלישי (בניכוי המס ששולם על ידי קופות החולים ומערכת ההשכלה הגבוהה) הוא בממוצע כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנה. לסכום זה יש להוסיף את מס התשומות המשולם על ידי המלכ"רים ואינו מנוכה על ידי רשות המסים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סך הקניות השוטפות של מלכ"רים הסתכם בשנת 2008 בכ-45 מיליארד ש"ח, קרי תשלום מס תשומות בהיקף של כ-6 מיליארד ש"ח. חלקם של ארגוני המגזר השלישי מתוך הסכום נאמד בכ-1.0 מיליארד ש"ח. יוצא אפוא כי סך הגבייה מארגוני המגזר השלישי במסגרת מס ערך מוסף מגיעה בממוצע ל-2.5 מיליארד ש"ח לשנה.

#### ה. ארנונה

ארנונה נחשבת למס בהיותה תשלום המשולם על ידי הפרט ללא תמורה ישירה בגינה. מבחינה זו אין הבדל בינו לבין מס הכנסה, מס שבח או מס אחר המוטל על ידי הממשלה. ההבדל היחיד הוא היותה של הארנונה מס המוטל על ידי השלטון המקומי ולא המרכזי ובסיסה אינו הכנסה כי אם נכס. על אף היותו מס המוטל על ידי הרשות המקומית לשלטון המרכזי קבועה בחוק הסמכות להנחות את הרשות המקומית באשר לכללי הארנונה שיוטלו ולשיעוריה, לרבות פטורים. בעבר, בהמשך לפקודה המנדטורית, זכו אלכ"רים בפטורים והקלות בארנונה. בחוק ההסדרים לשנת 2003<sup>71</sup> נקבע כי במהלך ארבע שנים (בין השנים 2003-2006) תוטל ארנונה על כל הנכסים הפטורים בשיעורים גדלים והולכים. על פי התיקון בחוק נקבע כי בשנת 2003 שיעור הארנונה יעמוד על 6% מהסכום האמור להיות משולם אם הייתה מוטלת ארנונה במלואה, ועד 33% בשנת 2006. קרי, אלה העומדים בקריטריונים לעיל יהיו זכאים להנחה בארנונה, לא לפטור מלא, והארנונה שתשולם על ידם תגדל עד ל-33% מסך הארנונה שהייתה מוטלת על הנכס אלמלא הפטור. השינויים האמורים בחוק ההסדרים שנועדו להיטיב עם הרשויות המקומיות הטילו בד בבד על האלכ"רים עול הנאמד במאות מיליוני שקלים חדשים. הסוגיות שעלו בעקבות חוק ההסדרים הביאו את הממשלה להקים ועדה לרפורמה בנושא הארנונה והיא הנחתה אותה: "לבחון את ההנחות והפטורים המוענקים לפי כל דין, מתוך מטרה לצמצם ולבטלם ככל הניתן".<sup>72</sup>

## 2. פטור/הקלה במס לתורמים

### א. כללי

הקריטריונים למתן הטבות מס במדינות בעולם מתייחסים לסוגי התורמים, למהות התרומה ולעיתויה. חוקי המס מתבססים על גישה כלכלית המניחה כי אדם פועל באופן רציונלי, והיקף נתינתו יהא תלוי בעלותה. לפיכך הטבות מס מכוונות לשני מישורי השפעה: ראשון, על ידי מתן הטבת מס הממשלה "מוזילה" את מחיר התרומה לפרט (price effect); שני, הטבות מס מגדילות את ההכנסה הפנויה ומאפשרות לפרט להגדיל את נתינתו בלי שיפגע ברווחתו (income effect). מידת הגמישות של כל אחד משני אלה אינה זהה. שילוב נכון של שני משפיעים אלה יכול להניב את התוצאה היעילה.

70 קופות החולים ומערכת ההשכלה הגבוהה הן פלח גדול בתקצוב המדינה ובמגזר המלכ"רי. משום כך, ומתוך מטרה להגיע לנתונים בנוגע לארגונים וולונטריים פרטיים, מקובל לפלח את מכלול המלכ"רים למרכיביו מתוך הבחנה ביניהם וניתוח כל אחד בהתייחס למהות פעילותו. נתוני השכר במערכות אלה הם על פי נתוני השכר בדוח הממונה על השכר.

71 ס"ח 1882, מיום 29.12.02, עמ' 150.

72 החלטת ממשלה מס' 455, מיום 12.09.2006 - מיסוי מוניציפאלי, סעיף 1א(7). באתר:

[www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des455.htm?DisplayMode=Search](http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des455.htm?DisplayMode=Search)

הסדרים להטבות מס לתורמים התגבשו בתחילת המאה העשרים. תיקון לחוקי המס שנעשה בארצות הברית בשנת 1917 נבע מהכרה בערך החברתי והכלכלי של פעילות ארגוני הצדקה (Belknap, 1977) וביקש להבטיח כי מיסוי לא יהא גורם בולט נתינה. בפועל, הטבות המס לתורמים הפכו לסבסוד עקיף של תרומות על ידי המדינה (Randolph, 1999). תיקון זה היה מודל להסדרים שנעשו במדינות אחרות. חשוב עם זאת לציין כי המס אמנם משפיע על היקף הנתינה, אבל ספק עד כמה הקלת מס משפיעה על עצם הנתינה.

הטבת המס יכולה להינתן בנוסחאות ובתנאים שונים שיעקרום הגבלות היקף תרומה מזערי ומרבי, מהות ההטבה – ניכוי או זיכוי, שיעור ההטבה וכיוצא באלה.

### ב. הטבה על תרומה למוסד ציבורי בישראל

בישראל, כמו במדינות אחרות, ניתנת הטבת מס לתורמים למוסד ציבורי שאושר לעניין זה על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. על חשיבות התרומה ועידודה באמצעות הטבת מס עמדה ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה ליחידים וקבעה: "הוועדה רואה בנושא התרומות מרכיב חיוני מבחינה ערכית ותחליף תקציבי יעיל מבחינת הוצאות המדינה ליעדים חברתיים" (ועדת ששינסקי: 68-69). פקודת מס הכנסה כוללת הסדר מיוחד באשר לתרומות למוסד ציבורי:<sup>73</sup>

אדם שתורם בשנת מס פלונית סכום העולה על 300 ש"ח לקרן לאומית, או למוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 29(2) שקבע לעניין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, יזוכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35% מסכום התרומה – אם הוא יחיד, ובשיעור הקבוע בסעיף 126(א) מסכום התרומה – אם הוא חבר-בני-אדם, ובלבד שלא יינתן זיכוי בשנת מס פלונית בשל סכום כולל של תרומות העולה על 30% מההכנסה החייבת של הנישום באותה שנה, או על 7,000,000 ש"ח לפי הנמוך שביניהם (להלן – התקרה לזיכוי).

מן הנוסח האמור עולה:

- (1) בישראל יש מגבלת תרומה מזערית ("רצפה") – 300 ש"ח, ומרבית ("תקרה") – 7 מיליון ש"ח.
- (2) הטבת המס ניתנת ל"מוסד ציבורי".
- (3) אישור "מוסד ציבורי" על פי סעיף 46 מאושר על ידי הכנסת – דרג פוליטי.
- (4) הטבת המס היא בדרך של זיכוי מס.
- (5) שיעור הזיכוי הוא 35% מסכום התרומה או שיעורו של מס חברות, בנוגע לחברה.
- (6) סכום ההטבה לא יעלה על 30% מההכנסה החייבת של התורם (הנישום) באותה שנה.

- **רצפה ותקרה.** רצפה קיימת בדרך כלל מטעמים טכניים. תקרה נקבעת משיקולי תקציב. מרבית המדינות אכן קובעות רצפה ו/או תקרה, אם כי מדינות כבריטניה, אירלנד ואוסטרליה ביטלו מגבלות אלה מתוך רצון לעודד נתינה.
- **זיכוי או ניכוי מס.** הגם ששיטת זיכוי המס נראית במבט ראשון צודקת, מדינות רבות הלכו אחר הפגם הידוע – "היה חכם ולא צודק". אוסטרליה, אירלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יון, יפן, נורווגיה ושוויץ, הן מהמדינות שבחרו בדרך הניכוי כמנגנון מיטיב ומעודד. מדינות אחרות, בהן איטליה, ניו זילנד, ספרד, פורטוגל, צרפת וקנדה, אימצו את שיטת זיכוי המס בשיעורים הנעים בין 19%-60%.

73 הסכומים מעודכנים לשנת 2010.

- **מוסד ציבורי/מטרה ציבורית.** מדינות נוהגות להגדיר בחקיקה מושגים כ"מטרה ציבורית" ו"תועלת הציבור" לעניין ארגונים ללא כוונת רווח ומבחינים לעמידה בכללים שנקבעו.

לוח 4 מפרט את עלות הטבות המס בשנים 2003-2008. בשנת 2006 עמדה הטבת המס לתורמים על 172 מיליון ש"ח, שהם 0.46% מסך כל הטבות המס שניתנו באותה שנה.<sup>74</sup> אומדן הטבת המס שנכלל בתקציב המדינה לשנת 2008 עמד על 160 מיליון ש"ח (משרד האוצר, 2007א). בפועל נוצל תקציב של כ-93 מיליון ש"ח. אין הסבר מיוחד לירידה הניכרת בהוצאה בשנת 2008. אין להוציא מכלל אפשרות שנתון זה משקף קיטון בנתינה וירידה ברווחיות תורמים כתוצאה מהמשבר הכלכלי.

לוח 4

**עלות הטבות המס לתורמים בשנים 2003-2008, בש"ח**

השנה	עלות הטבת המס
2003	125,444,015
2004	146,867,454
2005	175,476,442
2006	172,831,689
2007	226,200,670
2008	93,193,518

**מקור:** מבוסס על נתוני רשות המסים בישראל.

שיעור הטבת המס בגין תרומות מכלל הטבות המס נמוך בישראל ממדינות אחרות. לפי נתוני 2001-2002 בארצות הברית, סך ההטבות מגיע לכ-2% מכלל המסים הנגבים. בקנדה לכ-0.4% ובגרמניה, בריטניה ויפן כ-0.1% (Reich, 2005). בישראל צפי ההכנסות ממסים לשנת 2009, על פי הצעת התקציב, הוא 202.7 מיליארד ש"ח. הטבות המס לתורמים נאמדות ב-170 מיליון ש"ח, קרי, כ-0.08% מכלל ההכנסות ממסים (לימור, 2009). נתונים השוואתיים אלה, המציגים את ישראל כמדינה המצמצמת בהטבות מס לתורמים, משקפים מדיניות שאינה מעודדת נתינה. עם זאת ראוי לזכור כי את היקף הנתינה יש לבחון בהיבט הנורמטיבי של תרבות הנתינה, כמו גם בהסדרים הטכניים במתן התרומה ובקבלת הטבות המס בגינה. ההסדרים הטכניים לנתינה ולקבלת הטבה בגינה אינם מעודדים. תחום גיוס התרומות בישראל, הפיקוח על שימוש בהם והשקיפות עדיין אינם מספקים. אין בישראל חקיקה שעניינה הסדרת גיוס כספים מן הציבור, כפי שמקובל במדינות רבות. היעדר הסדרת מסלולי התרמה מבוקרים, כגון התרמה באמצעות המעביד,<sup>75</sup> היעדר הסדרה מיוחדת לקרנות פילנתרופיה ציבוריות ישראליות ופרסומים על מעשים לא ראויים ופלייליים בגיוס כספים מרחיקים תורמים. גם ההסדרים לקבלת ההטבה הכרוכים בהגשת דוח שנתי לרשויות המס, שאינו חובה עבור מרבית השכירים בישראל, גורמים לכך שאנשים נמנעים מלבקש את ההטבה.

74 סך הטבות המס שניתנו באותה שנה היה 34.7 מיליארד ש"ח (משרד האוצר, 2007ב).  
75 כיום קיים הסדר מסוים שאינו נפוץ, אינו אטרקטיבי למעסיק ואינו ידוע בציבור הרחב.



#### 4. פילנתרופיה – נתינה והתנדבות בישראל

פילנתרופיה היא מערכת יחסים חברתיים המודרכת משיקולים מוסריים ונורמטיביים של אכפתיות שבה הפרט או קבוצה נענים להזמנה למתן מענה לצורכי הזולת מאמצעים פרטיים ומרחיבים בכך את אופקי העניין האישי שלהם והכללת מפגש אגב שילוב צורכי הפרט עם אלה של אחרים (Schervish, 1998). הפילנתרופיה משלבת סולידריות והזדהות עם מענה לצורכי החברה והיא משום דבק חברתי. חברה אנושית בלא פילנתרופיה היא חברה דלה ויכולתה להתקיים לאורך זמן מוטלת בספק.

נתונים שפורסמו במדינות שונות מלמדים כי סכומי עתק, בסדרי גודל שלא היו מוכרים בעבר, נתרמים על ידי נדבנים, בעלי ממון, תאגידי עסקים, אזרחים מן השורה ואף דלי אמצעים. תרומה ונתינה אינן ייחודיות לקבוצה מסוימת בחברה האנושית. הכול נותנים, בכל רובד חברתי, בכל שכבת הכנסה, מי יותר ומי פחות, מי באופן מתמיד ומי מדי פעם. התעוררות החברה האזרחית, היחלשות מדינת הרווחה, הגידול בעושר והמחויבות הציבורית של אזרחים הביאה עמה שותפות של הציבור שלא הייתה בעבר. שותפות זו מלווה בנתינה רחבה, פורמלית ולא פורמלית.

אף שתרומות אינן המקור העיקרי להכנסות של אלכ"רים השיח הציבורי, גורמי ממשל וחוגים בקרב המגזר העסקי והחברתי עוסקים בסוגיית הנתינה ומקדישים לה משאבי זמן והון מרובים. לפי לימור (2009) להתפתחות הפילנתרופיה והשתנותה במאה העשרים ארבעה גורמים עיקריים: השינוי התפיסתי במושגי הפילנתרופיה והמעבר מצדקה לנתינה לשם יצירת שינוי חברתי; ריכוז משאבים – במיוחד בקרנות; התפתחות המגזר וארגוניו, ולפיכך הגדלת הפעילות לגיוס תמיכה ותרומה מהציבור; ולבסוף, קביעת מדיניות המעודדת את תחום הפילנתרופיה.

מבט בין-לאומי השוואתי, על פי נתונים לשנים 1995-2002, כפי שנאספו באוניברסיטת ג'ונס הופקינס (CNP, 2004), ממקם את ישראל במקום שני אחרי ארצות הברית, עם שיעור תרומה של 1.34% מהתמ"ג (לעומת 1.85% בארצות הברית). אולם תמונה זו מתייחסת לכלל התרומות, בכללן תרומות מחו"ל.<sup>76</sup> קיזוז של האחרונות מפחית את שיעור התרומה ממקורות מקומיים לכ-0.8% בלבד. על פי אותו המחקר, שווייה של ההתנדבות בישראל, באותן השנים, עמד על 1.05% מהתמ"ג, נתון המעמיד אותה במקום ה-16. בחישוב משולב של הנתינה וההתנדבות (כולל תרומות מחו"ל) נמצאת ישראל במקום ה-11, עם 2.37% תוצר, לעומת הולנד הנמצאת בראש הרשימה, עם 4.95% בניכוי התרומות מחו"ל נמצאת ישראל במקום ה-17.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס, 2009), יש מגמה של עלייה מתרומות משקי הבית ועסקים לאורך השנים (ראה לוח 5). מ-16.4% מסך כל הכנסות המלכ"רים בישראל בשנת 1991 ל-17.3% בשנת 2000 ו-18.4% בשנת 2008 (שהם 18.7 מיליארדי ש"ח).

76 היקף התרומות מחו"ל בשנת 2007 הוא כ-2.165 מיליארדי דולרים (לא כולל העברות למוסדות הלאומיים - 273 מיליון דולר).

## חלקן של תרומות משקי בית ועסקים לאלכ"רים בשנת 1991 ובשנים 2000–2008

שיעור מס"ה	השנה
16.4%	1991
17.3%	2000
17.4%	2001
17.8%	2002
18.1%	2003
18.2%	2004
18.2%	2005
18.5%	2006
18.4%	2007
18.4%	2008

מקור: עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נתוני שנת 2005 מראים כי שיעור הכנסות מגזר המלכ"רים מתרומות משקי בית ועסקים היה כ-18% מכלל הכנסות המגזר. באותה שנה ניתנו מרבית התרומות לתחומי חינוך ומחקר – 26.5%; פילנתרופיה והתנדבות – 18%; ורווחה – 15%. התחומים הנסמכים בעיקר על תרומות הם ארגוני הסנגור והשינוי החברתי שבהם מגיע שיעור התרומות ל-86% מהכנסותיהם; הפילנתרופיה וההתנדבות – 70%; ארגונים בין-לאומיים, שיכון ופיתוח, איגודים מקצועיים ודת – 52%. בתחומים אחרים שיעור התרומות מסך כל ההכנסות נמוך, לדוגמה, בתחום החינוך הוא מגיע ל-4% בלבד מכלל ההכנסות (למ"ס, 2009; לימור, 2009).

על פי סקר שנערך על ידי הלמ"ס (חזן וברנר, 2009), נכון לשנת 2006 פעלו בישראל כ-6,377 גופים מקומיים העוסקים בפילנתרופיה (עמותות, חברות לתועלת הציבור שאופיינו כקרנות או ארגוני מימון אחרים). כ-32% מהם תומכים בפרטים (מלגות, סיוע לנזקקים, קמחא דפסחא וכד'); כ-25% תומכים בארגון מסוים (ארגוני ידדים, מוסדות דת מסוימים וכדומה); וכ-7% התומכים בארגונים רבים (לימור, 2009). התקציב השוטף של גופים אלו מגיע לכ-150 מיליוני דולרים בשנה. כמו כן פועלות בישראל למעלה מ-1,500 קרנות זרות (שמקור נכסיהן זר), וההערכה היא שסך התרומות המגיע מהן מסתכם בכ-1.5 מיליארד דולרים בשנה (גדרון ואח', 2006; גדרון ואח', 2008); נכון לשנת 2006 נמצא כי סך ההכנסות של מוסדות פילנתרופיה הסתכמו ב-6.6 מיליארד שקלים; מתוכם העברות 77.9% (5.1 מיליארד שקלים) והכנסות אחרות 22.1%. 67.5% מכספי העברות מקורם בכספים מחו"ל (כ-3.5 מיליארד שקלים), 21% מקורם מהממשלה,<sup>77</sup> הרשויות המקומיות ומלכ"רים אחרים ורק 11.5% מתרומות בארץ (6% ממשקי בית ו-5.5% מעסקים), כ-590 מיליון שקלים (חזן וברנר, 2009).

77 במגזר הממשלה נכללים גם המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, קרן קיימת לישראל וקרן היסוד). חלק ניכר מכספים אלה מקורם בחו"ל.

במבט משווה, הכולל את העברות מחו"ל, הפילנתרופיה המוסדית בישראל היא בין הגדולות במדינות העולם והייתה בשנת 2006 1.03% מהתמ"ג ו-2.38% מהוצאות הממשלה לאותה שנה. לשם השוואה, באותה שנה הפילנתרופיה המוסדית בארצות הברית הייתה 1.85% מהתמ"ג (חזן וברנר, 2009). אם ננכה את העברות מחו"ל (כולל את אלה של המוסדות הלאומיים), נמצא שהפילנתרופיה המקומית היא בהיקפים מצומצמים יחסית.

אף על פי שהציבור בישראל מתייחס בחיוב כלפי תורמים, הוא נוטה לראות בפילנתרופיה חלק מרצון לקדם אינטרסים של התורם (שמיד ורודיך, 2008).

## 5. אחריות חברתית של עסקים בישראל

### (א) רקע

עוד מתקופת טרום המדינה תרמו תאגידים עסקיים בישראל למגוון מטרות. נתינתם התאפיינה במענה לפניית השלטון<sup>78</sup> או של פרטים כחלק ממסורת הנתינה היהודית ורצון להיענות לצורכי המדינה ולרוב ללא קשר לליבת עסקיהם. את מעורבותם בפעילות קהילתית ניתן לאפיין כפילנתרופיה אד-הוק, בלתי ממוקדת ואקראית (רייכל ואח', 2000; Sharfman, 1994).

בשונה מהאופן שבו התפתח שדה האחריות החברתית בארצות הברית, בישראל התפתחותו של מודל האחריות החברתית לא היה תולדה של מאבקים חברתיים ותביעה ציבורית להרחיב את אחריותם החברתית של עסקים (ברקאי, 2003; טביביאן, 2003; Shamir, 2004). בישראל הוא לא התרחש "מלמטה" אלא "מלמעלה", מכוחו של איזומורפיזם ארגוני (Dimaggio & Powel, 1983). מודל זה יובא לישראל על ידי ארגונים לא ממשלתיים דוגמת ארגון מעלה (עסקים למען מעורבות בקהילה)<sup>79</sup> אשר הושפעו מהנעשה בעולם במישור זה, התקשרו כגופים ישראליים לארגונים מקבילים בין-לאומיים ופעלו להטמעת הרעיון בקרב גורמים עסקיים במשק הישראלי. ארגונים אלו קידמו את השיח והטמיעו פרקטיקות ליישום רעיון האחריות החברתית בקרב פירמות ישראליות (Boehm, 2002; Shamir, 2004). התמסדותן של נורמות בדבר רמת הביצועים החברתיים המצופה מתאגידים, והעובדה ששלוחות מקומיות של תאגידים רב-לאומיים החלו להשתתף כשחקנים פעילים בשדה האחריות החברתית בישראל, יצרו סביבה ארגונית שעודדה ודחפה את הצטרפותם של עסקים נוספים לשדה (קריזלר, 2004; Shamir, 2004).

לאופן שבו יובא אל ישראל רעיון האחריות החברתית של עסקים משקל מכריע בעיצוב והשפעה רבה על התכנים והפרקטיקות הנכללים בו. הציבור בישראל למד להכיר את המושג ביוזמתם של ארגונים לא ממשלתיים בלא שיח ציבורי כפי שהתנהל במדינות המערב. דרך זו סייעה להתפתחותה של הסכמה ציבורית ולרתימת עסקים באופן וולונטרי ובראייה אינסטרומנטלית שלא בדרך העימות. קרי, אחריות חברתית היא מכשיר ניהולי שצריך לעלות בקנה אחד עם האינטרסים העסקיים-תדמיתיים של התאגיד (קריזלר, 2004; Shamir, 2004). ייבוא מודל האחריות החברתית של עסקים לישראל אפשר תרגומו לדפוסים המייחדים את ישראל, לרבות זיהויה של האחריות החברתית עם תרומה לקולקטיב

78 הנהגת היישוב וממשלות ישראל נהגו לפנות לאנשי עסקים בבקשה לסייע במפעלים מיוחדים, במיוחד בנושאי ביטחון ותשתית.

79 ארגון מעלה (מעורבות עסקים למען הקהילה), שלא למטרת רווח, נוסד בשנת 1998 בישראל כארגון חבר בארגון האמריקני BSR (Business Social Responsibility) שבו חברות כ-250 פירמות עסקיות.

הלאומי. זיהוי זה כרוך בהפעלתם של פרקטיקות הנושאות ציון ציוני ומדינתי (אימוץ יחידות צבאיות, הפניית משאבים לעולים חדשים, שימוש סימבולי בערכים ציוניים וכדומה) מתוך טשטוש הולך וגובר בין תפיסות של "מדינה" ו"חברה" (ברקאי, 2003). גישות אלה הביאו עמן נקיטת מדיניות נתינה ומעורבות המשתלבת עם רצון השלטון ולהימנעות מתמיכה בפעילות לעומתית כלפי הממשלה.<sup>80</sup>

## (ב) תמונת מצב

אין נתון מדויק בנוגע להיקף הנתינה של העסקים במסלול האחריות החברתית.<sup>81</sup> ישנם כמה מקורות המאפשרים לנו לקבל תמונת מצב ולהעריך נתינה זו. בסקר מקיף שנערך על ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה אשר בדק את היקפה וממדיה של מעורבות העסקים בקהילה (בר-צורי, 2008) נמצא כי נכון לשנת 2006 רק כ-9% מהפירמות בישראל מעורבות בפעילות למען הקהילה, הגם שכ-72% ציינו כי היו רוצים להיות מעורבים חברתית. היקף הנתינה של העסקים לקהילה הסתכם באותה שנה בסך של 1.1 מיליארדי ש"ח, כולל בכסף, במוצרים ובשירותים. 61% מהפירמות נתנו תרומה בעין; 18% תרומה כספית; ו-21% שילבו נתינה כספית ואחרת. הערכת המשרד היא ש-90% מהתרומות, בכסף ובשווה כסף, מקורם ב-450 תאגידים גדולים. הערכת המשרד היא כי היקף גידול התרומות מהעסקים הוא בקצב של כ-200 מיליון ש"ח לשנה.

ממצאים אלו תואמים את נתוני ארגון מעלה – נכון לשנת 2006 התרומה הממוצעת של הפירמות שהשתתפו בדירוג מעלה לאחריות חברתית (להלן: דירוג מעלה)<sup>82</sup> עמדה על סך של 3.8 מיליון ש"ח לשנה וסך התרומות הכולל של הפירמות שהשתתפו בדירוג הגיע לכ-200 מיליון ש"ח (מעלה, 2006). הסכום שלעיל מתייחס רק ל-53 תאגידים (מתוך 290 תאגידים גדולים מאוד שארגון מעלה פנה אליהם) שהשתתפו בהליך דירוג מעלה.

לפי הערכות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה שיעור תרומתם של תאגידים גדולים שלא השתתפו בדירוג מעלה עומד על 75% מתרומתם של הארגונים המשתתפים בדירוג. מכאן שסך התרומה שלהם בשנת 2006 הייתה כ-700 מיליון ש"ח. היקף נתינה זה פירושו שתרומות העסקים הן כ-1.2% מסה"כ הכנסות המגזר לאותה שנה. היקפים אלו נמוכים ואינם מעידים על יכולת הנתינה הגלומה במגזר העסקי לפי כל קנה מידה ובהתייחס לנתינת העולם המערבי.

אנשי עסקים הערים לנתונים אלה מסכימים כי על אף מיתוס התרומה סכומי התרומות של המגזר העסקי נמוכים כשלעצמם ובהשוואה בין-לאומית, בהתייחס למצבה הכלכלי של ישראל, להיקף הפעילות הכלכלית של החברות ולרווחיות המגזר העסקי (סטפק, 2007). קביעות אלה משתלבות עם ממצאי מחקר שבחן את דוחות האחריות החברתית של פירמות גדולות בקרב עשר מדינות מתפתחות והצביע על ישראל כמפגרת באימוץ אחריות חברתית בהשוואה למדינות המפותחות (EIRIS, 2009).<sup>83</sup>

80 רק במקרים חריגים פעלו אנשי עסקים במופגן נגד המדיניות הממשלתית ופעילות זו הונעה בדרך כלל על ידי סיבות פוליטיות ולא על ידי טעמים חברתיים.

81 בשנת 2001 תוקנו תקנות ניירות ערך (ק"ת 6130). אלה חייבו את החברות הציבוריות (הנסחרות בבורסה בתל אביב) לפרסם בדוח המנהלים שלהן פרטים בדבר תרומות התאגיד. התקנות קובעות כי הדוח יכלול את מדיניות התאגיד בנושא מתן תרומות והשתלבותה של מדיניות זו בעסקי התאגיד. כמו כן, נדרשת ההנהלה לפרט את היקפי התרומות שניתנו בפועל והתחייבויות למתן עתידי שניתנו בתקופה הנסקרת בדוח, בפירוט של התחומים שלהם מיועדות התרומות. בשנים הראשונות פורסמו בעיתונות נתונים חלקיים מדוחות המנהלים, אך בשנים האחרונות חדל פרסום זה, כנראה מתוך מיעוט המידע וחוסר עניין ציבורי בו.

82 "דירוג מעלה לאחריות חברתית" הוא דירוג הנעשה בהשתתפות וולונטרית וכולל חברות ממדד תל אביב 100 או חברות שמחזור ההכנסות שלהן עולה על 100 מיליון דולר בתחומי השירותים והמסחר, תעשייה, בנייה ותשתית וביטוח.

ממצאים אלו נמצאים בהלימה למחקר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה אשר מצא כי כ-66% מהעסקים בישראל אינם מכירים בחשיבות מעורבות חברתית של העסק להתנהלותו הכלכלית-עסקית או מכירים בחשיבות זו במידה מועטה (בר-צורי, 2008). סקירת אתרי האינטרנט של כלל החברות הציבוריות בישראל מעלה אף היא כי נכון לשנת 2010 רק כ-12% מכלל החברות הציבוריות בישראל מתייחסות לנושא האחריות החברתית, במישרין או בעקיפין (ממשל תאגדי, מעורבות בקהילה, אחריות סביבתית וכד'), באתר האינטרנט שלהן. מתוכן רק כ-40% מדווחות על מעורבות בפועל בפרויקטים בקהילה (אבו, טרם פורסם).

נתונים האמורים מצביעים על כך שהגישה הרואה באחריות החברתית של עסקים חלק מהאסטרטגיה העסקית של הפירמה טרם הושרשה בקרב עסקים בישראל. למצב דברים אלו סיבות שונות, בהן הרקע הסוציאלי-דמוקרטי של המדינה; התפיסה כי עניין של הפירמות לעשות עסקים ולספק תעסוקה; אי-רצון לחלוק עושר עם אחרים; ראיית בקשה לתרומה כ"שנור", כהטרדה וכאי-הנעימות בהשבת תשובה שלילית; רצון שלא לחשוף מצב כלכלי ולעמוד בהשוואה מול אחרים;<sup>84</sup> הערכה חסרה של הציבור כלפי חברה אחראית ואתית; היקף התרומות מחו"ל, בבחינת יש מי שתורם; פרסומים שליליים על עמותות; התייחסות ציבורית לתרומות העסקים כהיבט שלילי ביחסי הון-שלטון והיעדר עידוד ממלכתי ואווירה לאומית של סולידריות חברתית (לימור, 2009).

על אף הנתונים שאינם מחמיאים לכלל המגזר העסקי אין להתעלם ממגמת השינוי. את עיקר הרצון לשנות רואים בעסקים המונהגים על ידי דור חדש של מנהלים אשר במקרים רבים רכש השכלתו מעבר לים וכאשר עסקי הפירמה פרושים על פני הגלובוס. אלה, כמו גם מנהלים מצליחים מתחום הטכנולוגיה העילית, נחשפים לפילנתרופיה המודרנית ולשילוב בין עסקים לחברה. חלקם פועלים בידועין באופן שונה מהפילנתרופיה המסורתית מתוך ביקורת נוקבת כלפיה ודחייה של תרומה ספונטנית הנובעת מרחשי לב או מהיכרות אישית של אנשים ועמותות. ביטוי למגמת השינוי נראה בקרב פילנתרופיית העילית שבה שיעור התרומה הממוצע הוא 7% מן ההכנסה (שמיד ורודיך, 2009), ובמסמך היעדים שגובש על ידי ראשי המגזר העסקי החברים בפורום המנכ"לים של מעלה – "היעדים הלאומיים של העסקים בישראל" – המתייחס לתפקיד המשמעותי שעל העסקים לקבל על עצמם בקידום יעדים לאומיים לשיפור כלכלי, חברתי וסביבתי בישראל (מעלה, 2009).<sup>85</sup>

## 6. התנדבות

התנדבות מוגדרת כ"פעילות למען הזולת ולמען החברה מתוך רצון חופשי, ללא כפייה וללא קבלת תמורה כלכלית ישירה" (גדרון, 1988). להתנדבות ערך משולש: חברתי, כלכלי וחינוכי.

הרצון לגייס מתנדבים ליווה את ממשלות ישראל מאז ראשיתה. אולם תפיסתה לא הייתה במובנה האזרחי הפשוט: זו הייתה "התנדבות מגויסת" למטרות שנקבעו על ידי ההנהגה (צמרת, 1993) או "וולונטריזם ממושטר" (ליסק, 1988). מושגים כ"חובת ההתנדבות" ליוו את המערכת הפוליטית

84 מיעוט החברות המשתתפות בדירוג מעלה הוא ביטוי לרצון שלא לחשוף והיחשף (נכון ל-2009 רק כ-5.5% מהחברות הציבוריות השתתפו בדירוג). פרסום עצמי, לעומת זאת, מאפשר לפירמה עסקית לפרסם את שברצונה לפרסם, לעשות שימוש במונחים הנוחים לה ("שיעור הנתניה מן המחזור", "שיעור נתניה מהרווח לפני מס", שיעור הנתניה מן הרווח הנקי" וכדומה) ולהימנע מלהתייבץ לפני הציבור מדי שנה בשנה, מתוך השוואה למדד אחיד באשר לכל החברות.

85 מסמך "היעדים הלאומיים של העסקים בישראל" מתייחס ל-11 יעדים: קידום תעסוקת אוכלוסיות ששיעור השתתפותן נמוך; פיתוח הון אנושי; קידום עסקים קטנים ובינוניים; החזרת טובי המוחות לישראל ושימורם; קידום טכנולוגיות חדשניות; פיתוח כלכלי חברתי בפריפריה; האצת שילובה של החברה הערבית בכלכלה הישראלית; שיפור איכות; התייעלות סביבתית; שמירה על בריאות הציבור; ושיפור העמידות במשברים לאומיים.

שחפצה לרתום לעגלתה את הכוחות האזרחיים (צמרת, 1993). להתנדבות היה, ועדיין יש, היבט פוליטי; לדוגמה בהסדרי ההתנדבות לשירות לאומי.<sup>86</sup>

הבנת חשיבותם של מתנדבים ותרומתם, ורצון לקיים התנדבות מגויסת, הביאו את הממשלה להכיר בצורך במועצה לאומית להתנדבות, שאכן הוקמה ביוזמה ממשלתית (1972)<sup>87</sup> והייתה גוף נלווה במשרד ראש הממשלה שמימן את הארגון עד שנת 2001.<sup>88</sup> בכפוף לאותה החלטת ממשלה הוקמו במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות יחידות ולשכות לעניין ההתנדבות. התוצאה – עד היום עיקרם של המתנדבים מופעלים על ידי הממשלה והרשויות המקומיות, ונוסף להן השירות הלאומי שמצא את מקומו במסגרת חוק הביטוח הלאומי.<sup>89</sup> בשנת 2004 מינתה הממשלה ועדה לבחינת שירות לאומי אזרחי (ועדת עברי).<sup>90</sup> המלצתה של הוועדה הייתה לפעול להקמת מסגרת ממשלתית חדשה לטיפול בשירות לאומי-אזרחי ולאפשר לאלה שאינם נקראים לשירות בצה"ל או פטורים ממנו להתנדב למסגרת זו. הממשלה קיבלה את המלצות הוועדה (2007) ואף הוקמה בהמשך לה (2008) מנהלת השירות האזרחי-לאומי המרכזת את כל הטיפול הממשלתי בנושא השירות הלאומי והשירות האזרחי ופועלת לחיזוק והטמעת ערך השירות בחברה בישראל.<sup>91</sup>

העניין שגילו ממשלות ישראל לדורותיהן בנושא ההתנדבות הביא לכך שהוא היחיד שזוכה להוקרה ציבורית באמצעות מפעלים כ"אות הנשיא למתנדב" ו"מגן השר", שניתן על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר הבריאות.

לריכוזיות ולשליטת הממשלה בהקצאת מתנדבי השירות הלאומי יש גם תופעה נלוות המתבטאת בהשמתם כמחליפי עובדי מדינה או רשויות מקומיות, מטעמי חיסכון תקציבי (סיני, 2003; רגב, 2006).<sup>92</sup> תופעה פסולה זו היא דוגמה נוספת לתחרות בין השלטון לחברה על משאבים חברתיים הפוגעת בחברה האזרחית וביכולת פעולתם של ארגוניה.

לפי ממצאי סקר ההתנדבות לשנת 2008 שערך מכון דהף עבור המועצה הלאומית להתנדבות (המועצה הלאומית להתנדבות, 2008), ההתנדבות בישראל נמצאת במגמת ירידה. נכון לשנת 2008 דיווחו 15% מהאוכלוסייה כי הם מתנדבים, בהשוואה ל-20% בשנת 2004; מתוכם כ-40% במסגרת ארגון כלשהו, כ-18% התנדבו באופן פרטי (ישירות מול אנשים), עוד כ-34% במסגרת ארגון וגם באופן פרטי, כ-3% דיווחו שהם מתנדבים באמצעות האינטרנט ו-5% לא פירטו באשר למסגרת התנדבותם. גם סקרים קודמים שנעשו, בין שעל ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או גורמים אחרים,<sup>93</sup> הצביעו על שיעורי התנדבות דומים.

86 תקציבי השירות הלאומי ומספר הבנות שתיקלטנה במסגרת זו מבוססים על הסכמים קואליציוניים או על מקור תקציבי אחר שאינו בבסיס התקציב (וורגן, 2006). ראו לדוגמה את ההסכם הקואליציוני בין מפלגת הליכוד למפלגת הבית היהודי המתייחס ישירות לעניין השירות הלאומי, לרבות העברתו למשרד המדע והטכנולוגיה והמדע (הסכם קואליציוני מיום 25.3.10, באתר: [www.news1.co.il/countAreaLink.aspx?LinkID=941&TypeClick=FILE](http://www.news1.co.il/countAreaLink.aspx?LinkID=941&TypeClick=FILE)).

87 החלטת ממשלה מס' 774 (חר/25) הארגון הממלכתי לקידום פעולות התנדבות בנושאי חברה ורווחה.

88 המהלך נתמך על ידי היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי באוצר אשר טענו כנגד מימון העמותה ללא הליכי מכרז.

89 הסדר השירות הלאומי נעשה תחילה בנוגע לבנות שאינן משרתות בצה"ל (בכפוף לחוק שירות ביטחון). בשנת 2001 הוצאה הוראת שעה, שעדיין תקפה, המאפשרת לכלול בהסדר זה גם בנים (ראו חוק שירות לאומי בהתנדבות [תכנית ניסיונית לבנים] [הוראת שעה], התשס"א-2001).

90 ועדת עברי - הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי בישראל. הוועדה, בראשות אלוף (מיל') דוד עברי, מונתה על ידי הממשלה (1.8.2004) בהמשך להחלטתה משנת 2003 להסדיר שירות אזרחי למי שאינם משרתים בכוחות הביטחון.

91 בממשלה הנוכחית הועברה מנהלת השירות הלאומי-אזרחי ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע והטכנולוגיה.

92 ריבוי המתנדבים המופעלים באמצעות רשויות השלטון, והפניית חלקם לפעילויות ברשויות השלטון והחלפת עובדים, עורר את תשומת לב הציבור. לאחרונה אף הוציא נציב שירות המדינה הוראה האוסרת על העסקת בנות בשירות לאומי בתפקידי פקידות במשרדי הממשלה..

93 ראו לדוגמה שי ואח', 1999; זיידאן, 2005; סיני, 2003.

על פי נתונים לשנים 1995–2000, כפי שנאספו באוניברסיטת ג'ונס הופקינס (Salamon et al., 2004), נמצא כי שיעור האוכלוסייה המתנדבת בישראל עמד על 6%, נתון הדומה לממוצע הקיים במדינות מתפתחות (5%) והרבה פחות מבמדינות המפותחות (15%). מבט משווה לאותן שנים מוצא גם כי החלק היחסי של שווי ההתנדבות מתוך סך כל הכנסות המגזר הוא בקרב הנמוכים – רק כ-7.5%, לעומת ממוצע של 21.5% במדינות שנסקרו. גם ביחס בין מתנדבים לשכירים בארגוני המגזר השלישי נמצאת ישראל במקום נמוך – 6 מתנדבים על כל שכיר.

בין סקר ההתנדבות של המועצה הלאומית (2008) להתנדבות לנתוני אוניברסיטת ג'ונס הופקינס (2004) יש הבדלים שניתן לייחס לשיטת איסוף הנתונים ולתקופה שאליה הם מתייחסים. כך או כך, נתונים אלה אינם מחמיאים לישראל.

סקר ההתנדבות לשנת 2008 מלמד עוד כי רוב הנסקרים סבורים כי ברוב הנושאים שבהם עוסקים ארגוני המתנדבים הייתה צריכה הממשלה לטפל (65%). הסקר גם מצא כי כ-70% מסכימים ב"מידה רבה עד די רבה" כי עצם הסרת האחריות של הממשלה הביאה לכך שארגוני מתנדבים מטפלים בנושאים שלדעתם היה על הממשלה לטפל בהם (המועצה הלאומית להתנדבות, 2008).

## ד. אתגרי המאה העשרים ואחת

האתגרים שמדינת ישראל ניצבת לפנייהם בתום העשור הראשון של המאה העשרים ואחת דורשים בחינה מחדש ושינוי של המדיניות הננקטת על ידי הממשלה כלפי ארגוני המגזר השלישי. צורך זה עולה משום הפערים החברתיים העמוקים וממדי העוני הנרחבים המחייבים שינוי מדיניות מהותי (בנק ישראל, 2010; OECD, 2010a; OECD, 2010b). השינויים הדרושים מצריכים מדיניות ממשלתית מכוונת, שיתוף בין-מגזרי, שילוב והירתמות החברה האזרחית וארגוניה, בעיקר על רקע העובדה ששיעור ההוצאה הציבורית בישראל לתחומי חברה ורווחה מהתוצר נמוך בחמש נקודות אחוז מהשיעור הממוצע ב-OECD. רק בדרך של התגייסות כלל הגורמים אפשר להצמיד את ישראל לקראת הבאות מתוך ביסוס כלכלי, רווחה חברתית ובניית חוסן לאומי. חוסן לאומי אינו נבחן רק בפרמטרים של ביטחון וכלכלה. הוא נמדד בשילוב בין ביטחון פיזי, חברה וכלכלה. לא יתקיים חוסן לאומי בחברה שבה הפערים גדולים, בחברה שבה שיעור גבוה של עוני, דלות ומחסור, בחברה חסרת השכלה וחסרת אמצעים להבטחת רווחת אזרחיה. רווחה ואושר של חברה אינם נמדדים רק במונחים כלכליים. התוצר במונחים כלכליים אינו משקף אושר, רווחה ואיכות חיים, כפי שאפשר ללמוד ממחקר חשוב שנעשה על פי בקשת ממשלת צרפת וראה אור לאחרונה (Stiglitz et al., 2009). קיומו של מגזר שלישי איתן הוא נדבך חיוני בבניית חוסן אזרחי המבטא, בין השאר, סולידריות, אכפתיות ונכונות לתת מהפרטי לציבורי ולסייע לזולת.

על המדיניות הממשלתית להתייחס לשלושה מישורי פעולה: המגזר השלישי, שיח ושיתוף פעולה תלת-מגזרי ופילנתרופיה. במישור הראשון נדרשת הגדרת מרחב פעילותם של ארגוני המגזר השלישי אגב שמירה על מידה של גמישות נדרשת. הסדרה זו מצריכה אימוץ מדיניות המתאימה לצורכי החברה והמשק בישראל במאה העשרים ואחת מתוך התייחסות לפיתוח הון חברתי וחיזוק הדמוקרטיה מחד גיסא ויצירת מסלולי פעולה מוסדרים להספקת שירותים מאידך גיסא. בנוסף, עליה לכלול תיאום בין זרועות הממשל הארצי למקומי; שינויי חקיקה; הנהגת מנגנונים משותפים לסילוק חסמים קיימים; התאמת כלי הרגולציה; סיוע בחיזוק התשתיות הניהוליות והכלכליות של הארגונים; והרחבת מקורות ההכנסה העצמיים, לרבות במסגרת גופים היברידיים.

המישור השני עניינו, כאמור, שיח ושיתוף פעולה בין-מגזרי. על שיתוף הפעולה הבין-מגזרי לצאת מתפיסה רחבה של "כולנו בסירה אחת", החל בעיצוב מדיניות, עבור ביישומה וכלה בבחינה, הערכה ותיקון. מטרת זירת שיתוף הפעולה היא להפגיש את שלושת המגזרים על השונה והמשותף ביניהם, על יתרונותיו וחסרונותיו של כל אחד מהם ולמצוא את האיזון הנכון לחברה הישראלית. שיתוף הפעולה לא נועד להחליף את השלטון, חובותיו וסמכויותיו. הוא נועד לסייע, להשיג הסכמות רחבות ולגייס את הציבור, וכל זאת בלי לטשטש את השונות בין המגזרים ומתוך ניצול הערך המוסף הייחודי של כל אחד. תהליך השולחנות העגולים הוא אחד הכלים החשובים בתחום זה. יש לפתחו ולחזקו.

המישור השלישי – הפילנתרופיה. נושא זה מצריך אימוץ גישה המעודדת את הנתניה על מסלוליה השונים, מתוך כוונה לגייס את החברה, את הפרטים והעסקים, לקחת חלק ולהיות שותפים בתהליך קידום וחיזוק החברה הישראלית מחד גיסא ולהקטין את תלות המגזר השלישי בתקציבי הקופה הציבורית מאידך גיסא. עידוד הפילנתרופיה משמעו גם יצירת שוק הון פילנתרופי, הסדרת פעילותן של קרנות ושיפור מערך הטבות המס לתורמים. שינויים אלה יקטינו את התקצוב הציבורי הישיר ויסללו את הדרך להתוויית האיזון החדש בין מקורות המימון הממשלתיים לבין תרומות והכנסות עצמיות של הארגונים.

אתגרי המגזר השלישי בישראל בעשור השני של המאה העשרים ואחת הם בראש ובראשונה להיות קשובים לצורכי החברה הישראלית ההולכים ומשתנים ולתת להם מענה. החברה בישראל כיום משוסעת, ערכי הסולידריות נשחקים, האינדיווידואליזם גובר, כתמיה של הדמוקרטיה הישראלית, כהגדרתו של פרופ' נויברגר (נויברגר, 2000), הולכים ומתכהים, והפערים החברתיים הולכים ומתרחבים (בנק ישראל, 2010). בעיות החברה הישראלית לא נסתרו מעיני העולם, והיא תפסה מקום לא מחמיא בהשוואה בין-לאומית שנערכה על ידי ארגון OECD, אשר המליץ לשנות את פני הדברים (OECD, 2010a; OECD, 2010b). השינויים הדרושים כדי להסיר את הכתמים בדמוקרטיה ולצמצם את הפערים החברתיים לא יוכלו להיעשות באופן בלבדי על ידי הממשלה. על ארגוני המגזר השלישי ליטול בהם חלק פעיל.

התפתחותו של המגזר השלישי בישראל הביאה עמה צורך בהיערכות המגזר וארגוניו. בשנת 1986 הוקם ארגון הגג "מגזר ההתנדבות והמלכ"רים" (בסיוע ג'וינט-ישראל; שינה את שמו ל"מנהיגות אזרחית", 2006) בעקבות תהליך אסטרטגי של בחינה עצמית והיערכות לקראת האתגרים שהמגזר ניצב לפנייהם במאה העשרים ואחת. ארגון זה קיבל על עצמו לייצג את כלל המגזר השלישי בישראל מתוך ראייה רחבה של החברה בישראל ולא כאיגוד המייצג רק את החברים בו. בתפקידו זה מייצג הארגון את המגזר השלישי לפני גורמים פנים-מגזריים כמו גם כלפי הרשויות וגורמים חוץ-מגזריים אחרים. נוסף לארגון הגג קמו גם ארגונים המייצגים פלחים בתוך המגזר השלישי, מתוך התמקדות בנושאים ייחודיים להם. בין אלה לבין "מנהיגות אזרחית" יש תיאום ושיתוף פעולה.

בצד ארגוני הגג קמו גם ארגונים שמטרתם לחזק את תשתית ארגוני המגזר השלישי. אלה עוסקים בבניית מודלים, בהקניית ידע ובמאמץ שוטף לקיים רמת פעילות מקצועית ואיכותית בקרב הארגונים. גם קרנות פילנתרופיה נרתמו למאמץ זה, והן מסייעות בהעלאת איכות הניהול. מנהיגות אזרחית, שתי"ל, שיתופים, המרכז למנהיגות מתנדבת, המועצה הלאומית להתנדבות ואחרים שמו להם למטרה לחזק את תשתיות ארגוני המגזר השלישי ולציידם בכלים נדרשים לניהול ארגון ללא כוונת רווח הפועל לתועלת הציבור.

נוסף לפעילות ארגוני הגג והתשתית קמו שלושה מיזמים חשובים: "נאות" ששם לו למטרה להגדיר סטנדרטים לניהול נאות של ארגוני מגזר שלישי. מיזם זה הוא חלק ממהלך להסדרת פיקוח



עצמי (self-regulation) והסמכה עצמית (accreditation) של ארגוני המגזר השלישי בישראל.<sup>94</sup> "מידות" הבוחר ארגונים ואת דירוגם;<sup>95</sup> ו"גיידסטאר" המקיים בימים אלה אתר אינטרנט שמטרתו שקיפות של כלל האלכ"רים בישראל.<sup>96</sup> שלושה מיזמים אלה, נוסף לאתרים שהקימו ארגונים ועמותות, מוספים נדבך חשוב בשיפור התנהלותם של הארגונים.

פן נוסף עניינו שיפור תהליכים בתוך המגזר עצמו. התמודדות המגזר השלישי עם נושאי התנהלות, חיזוק הממשל התאגידי, ביסוס התשתיות הניהוליות והאיתנות הכלכלית, טיפול בנושאים כאתיקה, שקיפות, אחריותיות ומניעת ניגוד עניינים וקיום הליכי בקרה והערכה עצמית. כל אלה מחזקים את מעמדו הציבורי של המגזר השלישי ואת ההכרה במקומו בתהליכי קביעת מדיניות, דיונים בנושאי חקיקה בכנסת, שיח ותיאום עם משרדי הממשלה וכדומה. אפשר להבחין בשינויים לטובה המתחוללים בתוך המגזר השלישי, בתיאום הפנימי ובגישה הציבורית כלפי נציגיו.

גיוס הציבור מחייב הגברת המודעות באשר למהותו של המגזר השלישי, ערכיו ותפקידו בייזום ובקידום שינויים חברתיים ובעיצוב מדיניות בנושאי חברה. על מגזר זה לפתח, בשיתוף עם האקדמיה, שפה של חברה אזרחית. הצורך בפיתוח שפה ומושגים נדרש גם מסיבה נוספת. כיום התפיסות באשר למגזר השלישי מקורן במגזר העסקי ובהתייחסות למגזר השלישי כחלק מן המגזר הציבורי, כהמשך לממסד השלטוני. תהא זו טעות חמורה אם אלה יהיו מקורות יחידים למודלים, לתורות הניהול, לחקיקה ולרגולציה ויבואו אך ורק מאותה הגמוניה מחשבתית.

אתגר נוסף היא הדרישה הציבורית להפגין מועילות, לקיים הערכה ובקרה ולהציג את התוצאות ברבים. נושא זה מחייב אחריות עצמית וקיום מנגנונים פנימיים בתוך הארגונים ובמגזר בכללו. מורכבות עולם ההערכה והבקרה העצמית נובעת לא רק בשל הצורך בפיתוח כלים ייחודיים לעניין זה וקיום מודעות תוך-ארגונית כי אם בשל שילובם של שלושה היבטים: (1) בקרה – בחינת פעילות הארגון עצמו, התנהלות תקינה, עמידה בסטנדרטים וכללים פורמליים; (2) תפוקות (outputs) – בחינת התפוקות ועמידה במטרות שנקבעו; (3) תוצאות (outcomes) – בחינה והערכה של התוצאות והמועילות של הפעילות לאוכלוסייה, לקהילה, לסביבה ועוד בשימוש במדדי אפקטיביות.

אתגר חשוב אחר הוא פיתוח מקורות עצמיים והקטנת התלות במימון מהקופה הציבורית. התמודדות עם אתגר זה מחייבת הליכה במשנה זהירות בנתיב שנמצא בין עולם הערכים של החברה האזרחית לבין השוק הכלכלי וכלליו. הפתרון חייב להיות שילוב של חיזוק האיתנות הפיננסית, הגברת התמיכה, התרומה וההתנדבות מהציבור. פיתוח המשאבים קשור, אם כן, לקשרים עם הקהילה, ואלה נמצאים במתאם ישיר עם האמון שנותן הציבור בארגונים, ביכולתם לזהות בעיות וצרכים, להוביל שינוי חברתי ולתת מענה הולם. לשם כך על ארגוני המגזר השלישי להוביל שינויים, להעצים עצמם בקשריהם עם סביבתם, להישמר מלהיגרר אחרי חברה אדישה, ויתרה מזו, למנוע את אדישות החברה שבה הם פועלים.

צלע משלימה לאתגרים שארגוני המגזר השלישי ניצבים לפניהם לשנים לבוא היא יכולתם להשפיע על הליכי עיצוב המדיניות הציבורית הנוגעת לענייני החברה וקביעתה. נושאים אלה, הנמצאים

94 נאות – מיזם של ארגון הגג מנהיגות אזרחית (ע"ר). ראו [www.naotstandards.org.il](http://www.naotstandards.org.il)

95 מידות – חברה לתועלת הציבור, הוקמה על ידי אנשי ציבור ופועלת לשיקוף ודירוג של מוסדות ללא כוונת רווח במטרה לעודד את ההתמקצעות, השקיפות והחתימה למצוינות של הארגונים הפועלים במגזר השלישי בישראל. ראו

[www.midot.org.il](http://www.midot.org.il)

96 גיידסטאר-ישראל – מיזם שהוקם במסגרת הסכם בין משרד המשפטים, יד הנדיב וג'וינט ישראל, שמטרתו להציג את כלל האלכ"רים בישראל בהתבסס על נתוני הרשם ההסטטוטורי ודיווחי הארגונים. המיזם מופעל על ידי אנפיטק, חברה לתועלת הציבור שהוקמה על ידי יד הנדיב וג'וינט ישראל, ראו [www.guidestar.org.il](http://www.guidestar.org.il)

פורמלית בידי המדינה ומוסדותיה, חייבים תשומת לב מיוחדת וערנות כדי להבטיח שאינטרסים חיוניים לחברה יוצגו כראוי ולא יזנחו או ייפגעו כתוצאה ממערכת אינטרסים ולחצים אחרים הקיימים בכל חברה. אמנם בשנים האחרונות השקיעו ארגוני הייצוג של המגזר השלישי מאמצים רבים ללימוד הסוגיות השונות, להכרת היבטי המדיניות הכרוכים בפתרונות אפשריים ולדיון ציבורי ראוי בסוגיות שעלו לסדר היום, אולם הליך זה נמצא בתחילתו ומחייב יתר מאמץ בעתיד.

היבט שלישי של אתגרי המאה העשרים ואחת הוא המגזר העסקי. זה נמצא בין מציאות עסקית לבין אימוץ כללי אחריות חברתית הן בדרך ההתנהלות העצמית והן באמצעות סיוע ותמיכה בארגוני המגזר השלישי. באימוץ האחריות החברתית אין לראות אסטרטגיה להגברת התשואה, כי אם תפיסת עולם המושרשת בתאגיד כחלק מפעילותו מתוך ראיית החברה כמרכיב בקבלת החלטות וביישומן. ואילו את מתן הסיוע לארגוני המגזר השלישי יש להטמיע במושגים של שותפות במובנה הרחב, החל בייזום וכלה בעשייה. שילוב של שני אלה הוא בסיס לקידום יזמויות חברתיות וליצירת מסגרות פעולה חדשות המשלבות היבטים חברתיים וכלכליים, מיזמים נושאי תשואה למשקיע ולחברה כאחד. פעילותם של כל אחד מהמגזרים – הממשלה, האלכ"רים והעסקים – אינה עומדת בפני עצמה ומחייבת תיאום, שיח והידברות שוטפים כדי למצוא את המענה התואם את המציאות הישראלית ולהתמודד יחד עם שינויים החלים מעת לעת.

## רשימת המקורות

- אבו, ע' (טרם פורסם). **אחריות חברתית של פירמות ציבוריות בישראל**, עבודת דוקטור, המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- בן-יהונתן, י' (2003). "מס ערך מוסף על מוסדות כספיים – הדומה והשונה למע"מ על עוסקים", **הרבעון הישראלי למסים** 122, עמ' 50-61.
- בנק ישראל (2010). **דוח בנק ישראל 2009**. ירושלים: בנק ישראל. באתר: [www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch09/heb/doch09h.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch09/heb/doch09h.htm)
- בר, מ' (2001). "מעורבותם של ארגוני רווחה וולונטריים בתהליכי קביעת מדיניות רווחה: קביעת תקנות ילד נכה", **חברה ורווחה** כא(2): 129-158.
- ברודט, ד' (2005). **הסדרת היחסים בין המגזרים בישראל: הצעה למודל עבודה**, הכנס לבכירי המינהל הציבורי, ירושלים: נציבות שירות המדינה ואלכ"א-ג'וינט ישראל (דוח ברודט).
- בר-צורי, ר' (2008). **אחריות חברתית ומעורבות עסקים בקהילה: מזדים כמותיים של מעורבות עסקים בקהילה**, ירושלים: מנהל מחקר וכלכלה משרד התמ"ת.
- ברקאי, ת' (2003). **ניאו ליברליזם בתרגום ציוני-אחריות חברתית של עסקים בראי המאבק החברתי על הזהות הישראלית**, עבודת מוסמך, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב.
- גדרון, ב' (1988). "הרקע האידיאולוגי של ההתנדבות". בתוך: **ההתנדבות במרכז הקהילתי**, ירושלים: התאגדות מרכזים קהילתיים בישראל.
- גדרון, ב', אלון י', שלנגר א', שוורץ ר' (2006). **מגזר הקרנות הפילנתרופיות וארגוני המימון בישראל**, באר שבע: המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גדרון, ב', שלנגר א', אלון י' (2008). "תרומתן של קרנות פילנתרופיות זרות בישראל", **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל** ב(1): עמ' 33-49.

דה-הרטוך, א' (1999). **תמיכת המדינה במוסדות ציבור: חקיקה מול מציאות**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

המועצה הלאומית להתנדבות (2008). **סקר התנדבות 2008: ממצאים מתוך דוח מחקר התנדבות**, תל אביב: המועצה הלאומית להתנדבות, סקר מס' 2643 (14.01.2008). באתר:

[www.ivolunteer.org.il/Index.asp?ArticleID=4570&CategoryID=172&Page=1](http://www.ivolunteer.org.il/Index.asp?ArticleID=4570&CategoryID=172&Page=1)

וורגן, י' (2006). **שירות לאומי במערכת החינוך**, ירושלים: הכנסת, מחלקת מידע ומחקר. באתר:

[www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01571.doc](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01571.doc)

ויילר-פולק, ד' (2010). "מי הם המרוויחים הגדולים של תקציב הרווחה?", **הארץ**, *The Marker*, 11.1.2010. באתר: [news.walla.co.il/?w=/1630970/@/@/item/printer](http://news.walla.co.il/?w=/1630970/@/@/item/printer)

ויינבלט, ג' (1990). **מיסוי מוסדות ללא כוונת רווח**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ועדת אור (2003). **ועדת החקירה הממלכתית לברור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**, ירושלים, ספטמבר 2003 (חברי הוועדה: תיאודור אור – יו"ר, האשם חטיב, שמעון שמיר).

ועדת ארידור (2006). **הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של הסיוע המדינה למוסדות ציבור**, ירושלים, מאי 2006 (חברי הוועדה: יורם ארידור – יו"ר, גדי אייזנרייך, אסתר גלבאום, אמנון דה-הרטוך, רונן כהן-שור, דוד כנפו, דב כץ, אהרון מור, רחל נוימן, סיגלית סייג, ירון קידר. יועץ לוועדה – ניסן לימור).

ועדת גדרון (2007). **דוח הוועדה לבחינת תפקידי המגזר השלישי ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, תל אביב: מנהיגות אזרחית (חברי הוועדה: בנימין גדרון – יו"ר; אהובה ינאי; רחל ליאל; ניסן לימור; ירון סוקולוב; שלומית עמיחי; יוסף קטן; מיטל שלומי).

ועדת גל-נור (2003). **דוח הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו**, המרכז לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, יוני 2003 (חברי הוועדה: יצחק גל-נור – יו"ר, אריאלה אופיר, אריה ארנון, מיכל בר, יורם גבאי, בנימין גדרון, באסל גטאס, שרה זילברשטיין-היפש, אופיר כץ, רחל ליאל, ניסן לימור, ואליד מולא, אמיר מחול, אבי ערמוני, יוסף קטן, ורדה שיפר, עמנואל שרון).

ועדת ששינסקי (1998). **ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה ליחידים – דין וחשבון**, ירושלים, פברואר 1988 (חברי הוועדה: איתן ששינסקי – יו"ר, דן גלאי, דב ספיר, אפרים צדקה, אמנון רפאל).

באתר: [www.finance.gov.il/hachnasot/docs/shashinski\\_report.pdf](http://www.finance.gov.il/hachnasot/docs/shashinski_report.pdf)

זיו את האפט-BDO (2001). **עלון מידע**, אוגוסט 2001, תל אביב: זיו את האפט-BDO, רואי חשבון ויועצים עסקיים.

זיידאן, א' (2005). **התנדבות, תרומות ועמדות כלפי ארגונים בחברה הערבית-פלסטינית בישראל – בחינה מחדש**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

זיידאן, א', א' גאנם (2000). **תרומה והתנדבות בחברה הערבית-פלסטינית בישראל**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז לחקר המגזר השלישי.

זיכלינסקי, א' (2010). "השפעת תהליכי הפרטה החלקית והמסחור על תכונות ארגוני המגזר השלישי" בישראל, **בטחון סוציאלי** 82: 79-111.

- חזן, א', נ' ברנר (2009). **סקר מוסדות פילנתרופיה לשנת 2006**, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. באתר:  
[www.sw.huji.ac.il/upload/philanthropicfundssurveyhebrew.pdf](http://www.sw.huji.ac.il/upload/philanthropicfundssurveyhebrew.pdf)
- חיידר, ע' (עורך) (2009). "מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל", **דוח סיכוי 2008**, ירושלים: עמותת סיכוי.
- טביביאן-מזרחי, מ' (2003). **מ"ציונות סוציאליסטית" ל"ציונות חדשה": על יחסי מדינה ובעלי ההון**, עבודת גמר לתואר שני, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- יוזמות קרן אברהם (2009). "העמותות וארגוני החברה האזרחית הערבית" (פרק 9), בתוך: **החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע, מהדורה ראשונה: מאי 2009**.
- כורזים-קורושי, י', ש' ליבוביץ, ה' שמיד (2005). "ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה", **ביטחון סוציאלי 70: 56-77**.
- לימור, נ' (2002). **לא הרוח לבדה**, ירושלים: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.
- (2004). **בחירת המגזר השלישי בישראל**, ירושלים: קרן כהנוף ויד הנדיב.
- (2005). "רגולציה ופיקוח על ארגוני מגזר שלישי", **ביטחון סוציאלי 70: 160-190**.
- (2006). "המגזר השלישי בישראל". בתוך: **הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של הסיוע המדינה למוסדות ציבור** (ועדת ארידור), נספח ב, ירושלים, מאי 2006, עמ' 1-125.
- (2009). **פילנתרופיה וישראל: נייר עמדה למדיניות**, תל אביב: המכון לטכנולוגיה וחברה, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב.
- (2010). **רגולציה**, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, קו אדום.
- ליסק, מ' (1988). "בניית מוסדות בתפישת בן גוריון", בתוך: ש' אביני (עורך), **דוד בן-גוריון: דמותו של מנהיג תנועת הפועלים**, תל אביב: עם עובד, עמ' 108-117.
- למ"ס (2004). **ירחון שכר ותעסוקה**, דצמבר 2004, לוח 1.1: "משרות שכיר, סך כל השכר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במחירים שוטפים וקבועים".
- (2005). **התנדבות בישראל, ממצאים מתוך הסקר החברתי 2004**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- באתר: [www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=200619028](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200619028)
- (2008). **הכנסות והוצאות מלכ"רים 2004**. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, 8.4.2008.
- (2009). **הכנסות והוצאות מלכ"רים 2005-2008**, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, 22.4.2009.
- באתר: [www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=200908076](http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200908076)
- מנהל הכנסות המדינה (2002). **דוח שנתי מס' 51 לשנת 2001**, ירושלים: משרד האוצר.
- (2003). **דוח שנתי מס' 52 לשנים 2002-2003**, ירושלים: משרד האוצר.
- (2005). **דוח שנתי מס' 53 לשנת 2004**, ירושלים: משרד האוצר.
- (2009). **דוח שנתי מס' 57 לשנת המס 2008**, ירושלים: משרד האוצר.
- מעלה (2009ב). **האצת שילובה של החברה הערבית בכלכלה: אחריות תאגידית וחיים משותפים – יהודים ערבים** (טיוטה, לא פורסם).

- (2009ג). **היעדים הלאומיים של העסקים בישראל – 2009**, תל אביב: פורום המנכ"לים של מעלה. באתר: [www.maala.org.il/galleries/dynamic/LibraryDocs/files/file\\_1231.pdf](http://www.maala.org.il/galleries/dynamic/LibraryDocs/files/file_1231.pdf)
- משרד האוצר (2007א). **הצעת התקציב לשנת 2008**, חוברת א: עיקרי התקציב, עמ' 19: [www.finance.gov.il/budget2007/docs2008/14.pdf](http://www.finance.gov.il/budget2007/docs2008/14.pdf)
- (2007ב). **הצעת התקציב לשנת 2008**, חוברת ד: הכנסות המדינה ממסים, עמ' 212: [www.finance.gov.il/budget2007/docs2008/42.pdf](http://www.finance.gov.il/budget2007/docs2008/42.pdf)
- נגר, א', נ' זוסמן (2006). **סקר על עמותות רווחה שהעניקו סיוע כספי וחומרי בשנת 2005**, ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.  
באתר: [www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum205h.htm](http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum205h.htm)
- נויברגר, ב' (2000). "דמוקרטיה עם ארבעה כתמים", בתוך: י' דוד (עורך), **מדינת ישראל: בין יהדות לדמוקרטיה קובץ ראיונות ומאמרים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 311-317.
- סדן, ע' (2006). **חלקות רומתו של המגזר הערבי למשק: מקצת הפרמטרים של החברה הערבית בכלכלת ישראל**, נווה אילן: יוזמות קרן אברהם.
- סולומון, ג' (2008). **קרנות יהודיות**, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.
- סטפק, א' (2007). "משקיעים בחברה הישראלית: קצת אחרת", **שוק ההון, סקירה חודשית**, נובמבר 2007, מיטב בית השקעות.
- באתר: [www.maala.org.il/galleries/dynamic/pages/files/file\\_444.pdf](http://www.maala.org.il/galleries/dynamic/pages/files/file_444.pdf)
- סטריאר, ר' (2009). **יחסי ממשלה-ארגוני סגור בתחומי הרווחה החברתית**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- סיני, ר' (2003). "המתנדבים מתרבים – ותופסים את מקומם של שכירים", **הארץ**, 16.12.2003.
- פלד, מ' (2010). "877 עמותות קיבלו מהמדינה ב-2008 כ-1.5 מיליארד ש"ח", **כלכליסט**, 12.1.2010, עמ' 12.
- צחור, א' (1988). "מוסד ציבורי – היבטים לשאלת חיוב הכנסותיו במס". **מסים** (3): 1-10.
- צמרת, צ' (1993). "חלוציות מגוייסת: עלייתו ונפילתו של השירות החלוצי לישראל", **קתדרה** 67.  
באתר: [www.snunit.k12.il/heb\\_journals/katedra/67137.html](http://www.snunit.k12.il/heb_journals/katedra/67137.html)
- קאופמן, ר', ב' גדרון (2006). **מיסוד והתמחות המחאה?: מאפיינים ומגמות בהקמת ארגונים לשינוי חברתי בישראל**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- קריזלר, ה' (2004). **תרמנו במשרד: על הקשר שבין דיווח חברתי ואחריות חברתית**, עבודה לשם קבלת תואר מוסמך אוניברסיטת בר-אילן, בית הספר למנהל עסקים.
- רגב, ד' (2006). "להפסיק השירות הלאומי כמזכירות במשרד הפנים". **ידיעות אחרונות**, 16.2.2006, עמ' 11.
- רוטר, ר', נ' שמאי, ד' פרנסיס (1985). **מגזר ההתנדבות ומוסדות ללא כוונת רווח**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- רייכל, א', ב' גדרון, ג' שני (2000). **אחריות חברתית של עסקים**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז לחקר המגזר השלישי.

שי, ש', א' לזר, ר' דוכין, ב' גדרון (1999). **פילנתרופיה בישראל: דפוסי תרומה והתנדבות של הציבור**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.  
שמיד, ה', א' רודיך (2008). **סקר עמדות הציבור הרחב ביחס לפילנתרופיה והפילנתרופים**, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.  
—— (2009). **פילנתרופית העילית בישראל: מאפיינים, מניעים ודפוסי תרומה**, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.

FC Press Release (2010). "2009 Saw Record Decline in Foundation Giving," Foundation Center, Press Release, April 16, 2010.

<http://foundationcenter.org/gainknowledge/research/pdf/fgge09.pdf>.

Anheier, H. K. & List, R.A.(2006). *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy, and the Nonprofit Sector*, London & New York: Routledge.

Arnold, M.E. (2006). "Developing Evaluation Capacity in Extension 4-H Field Faculty: A Framework for Success," *American Journal of Evaluation* 27: 257-269.

Baumol, W.J. (1975). "Business Responsibility and Economic Behavior," in: Phelps, E.S. (Ed.), *Altruism, Morality, and Economic Theory*, New York: Russell Sage Foundation, pp.45-56.

Behrens, T. R., & Kelly, T. (2008). "Paying the Piper: Foundation Evaluation Capacity Calls the Tune," in: Carman, J. G. & Fredericks, K. A. (Eds.), *New Directions for Evaluation: Nonprofits and Evaluation*, San Francisco: Jossey Bass, Vol. 119, pp. 37-50.

Belknap, C. (1977). *The Federal Income Tax Exemption of Charitable Organizations: Its History and Underlying Policy*, Washington, DC: U.S. Department of the Treasury, Research Papers Sponsored by the Commission on Private Philanthropy and Public Needs, Vol. IV, pp. 2025–2043.

Boehm, A. (2002). "Corporate Social Responsibility: A Complementary Perspective of Community and Corporate Leaders," *Business and Society Review* 107(2): 171–194.

Carman, J.G. & Millesen, J. L. (2005). "Nonprofit Program Evaluation: Organizational Challenges and Resource Needs," *Journal of Volunteer Administration*, 23: 36-43

Carman, J. G. (2007). "Evaluation Practice among Community-based Organizations: Research into the Reality," *American Journal of Evaluation*, 28: 60-75.

—— (2009). "Nonprofits, Funders, and Evaluation: Accountability in Action," *The American Review of Public Administration* 39: 374 – 390.

CED (1971). *Social Responsibilities of Business Corporations*, New York: Committee for Economic Development.

- Chisolm, L. B. (1987). "Exempt Organization Advocacy: Matching the Rules to the Rationales," *Indiana Law Journal* 63(2): 201-300.
- Clark, J., Kane, D. Wilding, K. & Wilton, J. (2010). *UK Civil Society Almanac 2010*, London: NCVO.
- CNP (2004). *The Comparative Nonprofit Sector Project*. Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies.  
[www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3](http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3)
- Communities in Control: Real People, Real Power* (2008). HM Government, Cm 7427, July 9, 2008.
- Cordes, J. J. & Weisbrod, B. A. (1998). "Differential Taxation of Nonprofits and the Commercialization of Nonprofit Revenues," *Journal of Policy Analysis and Management* 17(2): 195-214.
- Davis, K. (1960). "Can Business Afford to Ignore its Social Responsibilities?," *California Management Review* 2(3): 70-76.
- DiMaggio, P. & Powell W. W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*. 48: 147-160.
- Drayton, B. (2010). "Finance's Next Opportunity: Social Investing," *Harvard Business Review Blogs*, Tuesday March 2, 2010.  
[http://blogs.hbr.org/cs/2010/03/finances\\_next\\_big\\_opportunity.html](http://blogs.hbr.org/cs/2010/03/finances_next_big_opportunity.html)
- DTI (2003). *Social Enterprise: A Strategy for Success*, London: HM Government, Department of Trade and Industry.  
[www.sustainweb.org/pdf/StrategyforSocialEnterprise\\_ProgressReport\\_2003.pdf](http://www.sustainweb.org/pdf/StrategyforSocialEnterprise_ProgressReport_2003.pdf)
- EIRIS, (2009). *A Review of ESG Practices in Large Emerging Market Companies*, London: Ethical Investment Research Services (EIRIS).  
[www.ecosfron.org/noticiapdf/Emerging%20Markets%20Paper%20\\_%20FINAL.pdf](http://www.ecosfron.org/noticiapdf/Emerging%20Markets%20Paper%20_%20FINAL.pdf)
- European Commission (1997). *Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*, Communication from the Commission, 6 June 1997 /\* COM/97/0241 final.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0241:FIN:EN:PDF>
- Hall, M. A. & Colombo, J. D. (1991). "The Charitable Status of Nonprofit Hospitals: Toward a Donative Theory of Tax Exemption," *Washington Law Review* 66(2): 307-412.
- Hansmann, H. B. (1981). "The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation," *Yale Law Journal* 91(1): 54-100.
- Hendricks, M., Plantz, M. C., & Pritchard, K. J. (2008). "Measuring outcomes of United Way-funded programs: Expectations and Reality," in: Carman, J. G. & Fredericks, K. A. (eds.), *New Directions for Evaluation Nonprofits and Evaluation*, San Francisco: Jossey Bass, Vol. 119, pp. 13-35.

- Himmelstein, J. L. (1996). "Corporate Philanthropy and Business Power," in: Burlingame, D.F. & Young, D.R. (eds.), *Corporate Philanthropy at the Crossroad*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, pp. 144-157.
- Hoole, E. & Patterson, T. E. (2008). "Voices from the Field: Evaluation as part of a Learning Culture," in: Carman, J. G. & Fredericks, K. A. (eds.), *New Directions for Evaluation Nonprofits and Evaluation*, San Francisco: Jossey Bass. Vol. 119, pp. 93-113.
- Huffman, D. & Thomas, K. (2008). "A Collaborative Immersion Approach to Evaluation Capacity Building," *American Journal of Evaluation* 29: 358-638.
- ICNL – The International Center for Not-for-Profit Law. [www.icnl.org](http://www.icnl.org).
- Irish, L.E., Kushen, R. & Simon, K.W. (2004). *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*, New York: Open Society Institute.
- Jump, P. (2010). "Sector Gets nearly as Much from Government as from Individuals, according to NCVO," *Third Sector Online*, Apr. 20, 2010.  
[www.thirdsector.co.uk/news/Article/998132/Sector-gets-nearly-government-individuals-according-NCVO](http://www.thirdsector.co.uk/news/Article/998132/Sector-gets-nearly-government-individuals-according-NCVO).
- Kell, G. (2005). "The Global Compact: Selected Experiences and Reflection," *Journal of Business Ethics* 59(1-2): 69-79.
- Kopczynski, M. E. & Pritchard, K. (2004). "The Use of Evaluation by Nonprofit Organizations," in: Wholey, J., Hatry, H. & Newcomer .K. (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass, 2<sup>nd</sup> ed., pp. 649-669.
- Lewin, D. & Sabater, J.M. (1996). "Corporate Philanthropy and Business Performance," in: Burlingame, D.F. & Young, D.R. (eds.), *Corporate Philanthropy at the Crossroad*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, pp. 105-126
- Light, P.C. (2004). "The Pressure to Perform," in: Light, P.C, *Sustaining Nonprofit Performance*, Washington, DC: Brookings Institution, pp. 1-12.
- (2005). "What It Takes to Make Charities Effective," *The Chronicle of Philanthropy*, Sept. 1, 2005.  
[www.brookings.edu/opinions/2005/0901nonprofits\\_light.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2005/0901nonprofits_light.aspx).
- (2008). "How Americans View Charities: A Report on Charitable Confidence, 2008," *Issues in Governance Studies*, No. 15, Washington, DC: Brookings Institution. April 2008.  
[www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/04\\_nonprofits\\_light/04\\_nonprofits\\_light.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/04_nonprofits_light/04_nonprofits_light.pdf)
- MDGs. (2000). *The Millennium Development Goals*, New York: The United Nations, General Assembly Resolution No. 55/2, Sept. 22, 2000. [www.un.org/millennium](http://www.un.org/millennium).



- Naccarella, L., Pirkisa, J., Kohna, J., Morleya, B., Burgessb, P. & Blashkia, G. (2007). "Building Evaluation Capacity: Definitional and Practical Implications from an Australian Case Study," *Evaluation and Program Planning* 30: 231-236.
- Newcomer, K. (2004). "How Might we Strengthen Evaluation Capacity to Manage Evaluation Contracts?," *American Journal of Evaluation* 25: 209-218
- Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving and Volunteering*, Washington DC: The Urban Institute.
- O'Halloran, K., McGregor-Lownes, M. & Simon, K.W. (2008). *Charity Law & Social Policy: National and International Perspectives on Functions of the Law Relating to Charities*, London: Springer.
- OECD (2009). *Economic Survey of Israel, 2009*, Policy brief, Dec 2009. [www.oecd.org/dataoecd/41/30/44383721.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/41/30/44383721.pdf)
- (2010a). *OECD Economic Surveys: Israel 2009*, Vol. 2009/21, supplement 3, Paris: OECD
- (2010b). *Economic Survey of Israel 2009: Policy Options for Reducing Poverty and Raising Employment Rates*, Paris: OECD. [www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_33873108\\_39418575\\_44393797\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_33873108_39418575_44393797_1_1_1_1,00.html)
- Prakash, A. & Gugerty, M.K. (2010). "Trust but verify? Voluntary regulation programs in the nonprofit sector," *Regulation & Governance* 4(1): 22-47.
- Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-for-Profit Sector*. (2002). London: H.M. Government, Cabinet Office, Strategy Unit. [www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/flex.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/flex.pdf)
- Randolph, W.C. (1999). "Charitable Deductions," in: Cordes, J.J., Ebel, R.D. & Gravel, J.G. (eds.), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Washington, DC: Urban Institute, pp. 63-65.
- Reich, R. (2005). "A Failure of Philanthropy: American Charity Shortchanges the Poor, and Public Policy is Partly to Blame," *Stanford Social Innovation Review* 2005(Winter): 24-33.
- Riesman, D. (1950). *The Lonely Crowd*, New Haven, CT & London: Yale University Press.
- Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., Sokolowski, W.S. & Associates (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Societies Studies.
- Salamon, L.M., Sokolowski, S.W & Associates (2004). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD: John Hopkins University, Center for Civil Society Studies & Bloomfield, CT: Kumarian Press (Vol. II). [www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=92](http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=92)

- Schervish, P.G. (1998). "Philanthropy," in: Wuthnow, Robert. (ed.), *Encyclopedia of Politics and Religion*, Washington, DC: Congressional Quarterly Inc., Vol. II, pp. 600-603.
- Shamir, R. (2004). "The De-Radicalization of Corporate Social Responsibility," *Critical Sociology* 30(3): 669-690.
- Sharfman, M.(1994). "Changing Institutional Rules: The Evolutions of Corporate Philanthropy 1883-1953," *Business & Society* 33(3): 236-269.
- Skelcher, C. & Torfing, J. (2010). "Improving Democratic Governance through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe," *Regulation & Governance* 4(1): 71-91
- Smith, S. R. (2005). "Managing the Challenge of Government Contracts," in: R. Herman & Associates (eds.), *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, San Francisco: Jossey-Bass, 2<sup>nd</sup> ed., pp. 131-152.
- Stevenson, J. F., Florin, P., Mill, D. S. & Andrade, M. (2002). "Building Evaluation Capacity in Human Service Organisations: A Case Study," *Evaluation and Program Planning* 25: 233-243
- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J-P. (2009). *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited: Reflections and Overview*, Paris: The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP).  
[www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/overview.pdf](http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/overview.pdf)
- Tobin, G.A., Solomon, J.A. & Krap, A.C. (2003). *Mega Gifts in American Jewish Philanthropy*, San Francisco, CA: Institute for Jewish and Community Research.
- Tobin, G.A. & Weinberg, A.K. (2007). *Mega-Gifts in Jewish Philanthropy: Giving Patterns 2001-2003*, San Francisco, CA: Institute for Jewish & Community Research.  
[www.jewishresearch.org/PDFs/MegaGift010708.pdf](http://www.jewishresearch.org/PDFs/MegaGift010708.pdf)
- Tucker, E. M. (2007). "Ethics and Ecology: A Primary Challenges of the Dialogue of Civilization," in: Kearns, L. & Kellr, C. (eds.), *Ecospirit*, New York: Fordham University Press, p.495.
- UNGC. (2006). *UN Global Compact*, New York: The United Nations.  
[www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)
- Utting, P. & Zammit, A. (2006). *Beyond Pragmatism Appraising UN-Business Partnerships*, New York: United Nations, Research Institute for Social Development, Markets, Business and Regulation Programme, paper Number 1, Oct. 2006.
- Weisbrod, B. A. (1997). "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government," *Journal of Policy Analysis and Management* 16(4): 541-555.