

X
FOX 361 J24

יפה, אליעזר דוד
השלטון, ההתנדבות והמלכ"רים :

2002.

FX 000515247 00003 1



122411702585

השלטון, ההתנדבות והמלכ"רים: מהות השותפות

פרופ' אליעזר יפה

פרופסור אמריטוס,
ביה"ס לעבודה סוציאלית
ע"ש פאול ברוואלד
ויו"ר כבוד ומייסד האגודה הישראלית
להלוואות ללא ריבית

ההרצאה השנתית לזכרו של ד"ר ארנולף מ. פינס ז"ל

כ"ט באדר, תשס"ב
13 במארס 2002

ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד
האוניברסיטה העברית בירושלים

דברים אישיים לזכרו של ד"ר ארנולף מ. פינס

לכבוד הוא לי לשאת את ההרצאה לזכרו של ארנולף פינס, וזו דרך נפלאה לזכור את ארני פינס. בהזדמנות מיוחדת זו אנו מעלים את זכרו ומשוחחים על נושאים שהיו קרובים ללבו וחשובים לו, כאילו היה פה עמנו.

אני זוכר את ארני מעבודתו במשרדי ארגון הגיוינט בישראל באמצע שנות ה-70. את עצותיו הטובות – המקצועיות והאישיות, נתן תמיד ברצון – לא כטובה ולא מתוך התנשאות. תמיד חייד בחמימות וגילה נכונות לחלוק עם אחרים את ניסיונו העשיר, את הידע הרחב ואת השכל הישר והבריא בעת בחינת נושאים ותכניות.

שנים לאחר מכן, בשנות ה-90, לאחר שתחום העבודה הסוציאלית בישראל כבר זכה להכרה באקדמיה ובחברה הישראלית, התגנב ללבי חשש שהסטודנטים ישכחו את החלוצים שביססו את מעמדה של העבודה הסוציאלית כמקצוע בישראל. שורשים הם תנאי הכרחי לבעלות ולהבנה שבכל אחד טמון הפוטנציאל

להיות חלוץ ומוביל. לכן הכנתי לסטודנטים שבכיתתי מטלה שעניינה מדיניות הרווחה לגבי ילדים. הסטודנטים נתבקשו לבחור אישיות אחת מתוך רשימה של "חלוצי הרווחה בישראל" שהכנתי, ולכתוב על תרומתה של אותה אישיות לעבודה הסוציאלית בישראל. הרשימה כללה את הנרייטה סולד, סופיה ברגר, רחה פריאר, ד"ר רחל כגן, אליס סליגסברגר, דוד אידר, סידי ורונסקי, ציפורה בלוך, יהודית ליבנת, ד"ר איילין בלקי ורבים אחרים – והוספתי גם את שמו של ארני פינס. זו הייתה תרומתי הצנועה לזכרו ולפועלו של ארני. ברצוני גם להביע את תודתי על תרומתה החשובה של מרגוט פינס, רעייתו ושותפתו של ארני, בעבודתה המיוחדת במינה בתחום הטיפול והחינוך בגיל הרך בישראל.

השלטון, ההתנדבות והעמותות: מהות השותפות

פרופ' אליעזר דוד יפה

רק 20 שנה חלפו מאז הכינה המועצה הלאומית לרווחה סוציאלית, בשיתוף פעולה עם משרד העבודה והרווחה, דוח ייחודי על הקשר שבין גופים התנדבותיים לגופים ממלכתיים בתחום שירותי הרווחה בישראל (המועצה הלאומית לרווחה סוציאלית, 1982). העניין בנושאים אלה התפתח בעקבות הגידול המרשים והמתמיד בפעילות המתנדבים, גידול שהביא לכך שתחומים שלמים של שירותים נעשו תלויים מאוד בפעולותיהם של ארגוני מתנדבים. אבל מעמד הבכורה של הממשל הוסיף להתקיים במשך כל השנים. תרמו לכך ממשלות מפלגת העבודה לדורותיהן, על מדיניותן הכלכלית הסוציאליסטית-כביכול, והביורוקרטיה השמרנית והקופאת על שמריה של השירות הציבורי, שהתנגדו לכל שינוי במצב הקיים. הדוח מ-1982 קבע בצער שבחברה הישראלית לא קיים "מגזר התנדבותי" ברור וייחודי, וש"הקשר בין הארגונים ההתנדבותיים למיניהם ולמנגנוני התיאום שלהם, אינו חזק" (המועצה הלאומית לרווחה סוציאלית, עמ' 31).

התמורות הרבות והצמיחה המואצת שאפיינו את 20 השנה האחרונות היו מקור לא אכזב להתפעלות ולסיפוק. כפי שנראה מיד, היקף הפעילות של מגזר העמותות, כוחו הכלכלי והפוליטי, התחרות ושיתוף הפעולה עם הממשל ותפקיד המגזר בחברה הישראלית גדולים כיום לעין ערוך משהיו בעבר.

הצמיחה המואצת הוסברה בין השאר בהקטנת הוצאות הממשלה בשל ההאטה הכלכלית לאחר מלחמת יום כיפור ב-1973, בהתמרמרות שעוררה הביורוקרטיה הממשלתית בקרב אזרחי המדינה ובמעבר של הציבור הרחב לפיתוח שירותים לעזרה עצמית ולשימוש בהם. משקל נכבד היה לחילופי השלטון ב-1977 ולליברליזציה הכלכלית שהנהיגה ממשלתו של מנחם בגין, בד בבד עם קידום היוזמה הפרטית והקטנת משקלו היחסי של השלטון המרכזי למרבה הצער. הציבורי של השנים

שלאחר מדינת הרווחה והנהגתה של כלכלת שוק – שאימצו כ
הממשלות שבאו לאחר מכן, ממשלות ליכוד ועבודה כאחד
ציינו את עלייתו של 'המגזר השלישי' או 'מגזר העמותות' ש

ימינו. שקיעתה של מדינת הרווחה נותנת לכאורה את האון **שלושת ה"מגזרים"**

לפריחתו של מגזר העמותות. או ייתכן שזו תופעה טבעית בכל המדינות מדברים מדענים במדעי החברה על שלושה המתרחשת כשמדינת הרווחה מגיעה לקצה גבול יכולת "מגזרים" של פעילות חברתית, אזרחית וכלכלית (Anheier and Perlman, 1981).
כשמדינת הרווחה מגיעה לקצה גבול יכולת "מגזרים" של פעילות חברתית, אזרחית וכלכלית (Anheier and Perlman, 1981).
(Salamon, 1998; Salamon, 1999). ואלה הם בקצרה שלושת

המגזרים:

מונוגרפיה זו בוחנת את היחסים שישנם כיום בין המדינה הראשון – המגזר הממשלתי – ובו גופים ושירותים עירוניים, המתנדבים ומגזר העמותות בישראל. מהו היקף המגזר, כיצד כלל-ארציים ואחרים הפועלים במימון משלם המסים.

מתייחסת המדינה, או הממשלה, למגזר זה כיום ומה המס השני – המגזר העסקי, המבוסס על כסף פרטי המושקע כדי שהיא מעבירה – באופן רשמי ומעשי – על יחסיה עם המגזר? מושיבא רווחים לבעליו.

היקף ההתנדבות והתרומות לפעולות צדקה ונתינה בישראל השלישי – מגזר העמותות (הקרוי גם המגזר העצמאי, המגזר כיום ומאין באות הכנסותיהן של העמותות? כיצד נראו ההתנדבותי או החברה האזרחית). הכנסותיהם של הארגונים המגמות בישראל לעומת מדינות אחרות? אלה הן אחדו במגזר השלישי מופנות לצמיחה ולשירותים, ולא לרווחים לחברי מהשאלות שיידונו במונוגרפיה זו. על רקע זה אתאר כמו ההנהלה.

מהדילמות הקיימות כיום לגבי אופיים של היחסים בין השלטון את העמותות מקימות בדרך כלל קבוצות של יחידים המתאגדות למגזר העמותות, ואביא כמה המלצות לחקיקה חדשה ולשינויים כדי להפחית, להקל או לסלק את ה"כאב" שלהם, של חבריהן או של אחרים במצוקה. החברים והמנהיגים של ארגונים עממיים בחקיקה הקיימת.

חשים "כאב" 24 שעות ביממה ולא רק בשעות העבודה, ובכך יש

ברצוני להדגיש שאני מביא הערות אלה לא רק כאיש אקדמי כדי להסביר הרבה מהמוטיבציה לפעילותם ולמעורבותם. חברות שעשה רבות הן להקמתם של חקר העמותות, של פעולות אזרחיות ודמוקרטיות נמדדות לפי מעורבות האזרחים. בישראל ההתנדבות ושל הפילנתרופיה בישראל והן לפיתוחם, אלא גם יש קשר ישיר בין מידת המעורבות ובין עתות משברים אישיים כמי שהקים את האגודה הישראלית להלוואות ללא ריבית ועמו ולאומיים והרצון להביא לתמורה חברתית, כלכלית או פוליטית בראשה בהתנדבות שנים רבות. מאז 1990 העניקה עמותה זו (Jaffe, 1993).

הלוואות ללא ריבית בסכום של יותר מ-35 מיליון דולר ליותר מ-18,000 עולים חדשים ולישראלים נזקקים אחרים. מעבודתו כמתנדב בעמותה זו ובכמה עמותות אחרות אני שואב הנא עזומה הנובעת משילוב התיאוריה והמעשה, ובראש ובראשונה מכך שההתנדבות מאפשרת לאנשים לעזור לעצמם למצות את מלוא הפוטנציאל שלהם ולהיות חלק מן החברה (Jaffe, 1992).

(1995b)

גודלו והיקף פעולתו של מגזר העמותות בישראל

בשנת 1960, השנה שבה עליתי לישראל והתחלתי להורות באוניברסיטה העברית בירושלים, לא היה נושא "המגזר

משאל ציוד רפואי ואורתופדי ל-51% מאזרחי ישראל. בכל שבוע מטפל הארגון בכביסת 5 טון כביסה לאנשים שאינם שולטים בסוגרים ומשיב על 13,000 פניות באמצעות לחצני מצוקה ביתיים. השירותים שמספק הארגון חוסכים לממשלה 320 מיליון דולר בכל שנה (Dachaf, 2001).

בסקר על פעולות מתנדבים שנערך ב-1997 נמצא ש-32% מכל הישראלים משתתפים בפעולות התנדבות. סקר שנעשה בארה"ב ב-2001 הראה ש-44% מכלל המבוגרים (83.9 מיליון) מעל גיל 21 תרמו 15.5 מיליארד שעות התנדבות – מספר שווה ערך ליותר מ-9 מיליון עובדים במשרה מלאה (Independent Sector, 2002). מספר שעות ההתנדבות הממוצע בישראל היה 155 שעות למתנדב בשנה, סה"כ 162 מיליון שעות בשנה. 72 מיליון שעות מתוך שעות אלה יוחדו לפעילות במסגרת עמותות. ערכן הכספי של פעילויות המתנדבים בישראל ב-1997 היה 200 מיליון דולר בשנה (Shye, et al, 2000, Gidron and Katz, 1998). בארה"ב הגיע שוויין של שעות ההתנדבות בשנת 2001 ל-239 מיליארד דולר.

הישראלים תורמים בעקביות תרומה מרשימה למטרות צדקה, למרות הסטראוטיפים והמיתוסים שנוצרו בנושא נדבנותם. לרוב הישראלים והיהודים ברחבי העולם אין כל מושג על היקף פעולות הצדקה וההתרמה המתקיימות בישראל, ופעמים רבות מה שהם חושבים שהם יודעים אינו נכון. הדבר נובע כנראה מכך שפעילויות ההתרמה של אלפי עמותות ישראליות המגייסות כספים בחו"ל, יוצרות את הרושם שהיקף המימון וגיוס הכספים בישראל קטן מאוד. סטראוטיפ זה רחוק מהמציאות והוא עושה עוול גדול לישראלים, לקרנות ולחברות ישראליות המעלים תרומות ונותנים מענקים למגוון רחב של ארגוני צדקה ותכניות צדקה. דיון מקיף על מגזר העמותות בישראל, החוקים החלים על עמותות ועצות לתורמות מופיע בספר: נתניה בתבונה –

המדריך לעמותות בישראל (Jaffe, 2000). הספר גם מציג פרופילים מפורטים ומלאים של מאות עמותות, בכלל זה מטרות, מקורות האוניברסיטאית, 88% מכל תכניות הטיפול הרפואי מימון, מידע כספי ותחומי פעילות. ספר שני, מקורות מימון – האמבולטורי, 64% מכל תכניות החינוך המקצועי, 47% מכל תכניות הטיפול בחולים כרוניים ו-42% מכל תכניות הטיפול התפתחותן (Jaffe, 2001). מלבד הפרסומים הנ"ל מופיעים

לשעות הפנאי שעסקו בו קשישות שוחרות טוב. בשנותיו הראשונות, סבל מקצוע העבודה הסוציאלית מהסטיגמה שדבקה בו בגלל הסטראוטיפ של המתנדבות הלא מקצועיות, טובות הלב האלה. אזרחי המדינה, רובם עולים חדשים, עבדו קשה כדי להתפרנס למחייתם, למצוא דיור נאות, לרכוש השכלה או ללמוד מקצוע, לשרת בצבא ולהבטיח את הגבולות עם המדינות השכנות. ולמרות זאת, ב-1982 כבר היו 12,000 עמותות רשומות (Rotter, et al, 1985).

האוכלוסייה גדלה ובשנת 2001 כבר הייתה יותר מ-5 מיליון נפש. הכלכלה החדשה – כלכלת השוק הפוסט-סוציאליסטית – שלטה בכיפה והממשלה והמחוקקים קיצצו בהוצאות לשירותים חברתיים והעדיפו לקנות או להפקיד שירותים אלה בידי עמותות ובידי עסקים. בתחילת 2002 כבר היו 29,000 עמותות רשומות כחוק, ומדי שנה בשנה נרשמות עוד 1,000. "המגזר השלישי" מוכר כיום כתחום חשוב שבו יש מעורבות ציבורית נרחבת בחברה וכגורם רב-חשיבות במשק הישראלי. בשנת 1998 הסתכמה ההוצאה הכוללת של מגזר זה ב-33 מיליארד שקל, או 13% מהתמ"ג (Gidron, et al, 1999). המגזר העסיק 147,000 עובדים במשרה מלאה (172,000 ובכלל זה תפקידים התנדבותיים), או 9.2% מכלל המועסקים בישראל (10.7% בכלל זה מתנדבים) לשם השוואה, שיעור המועסקים במגזר הארגונים הפועלים שלא למטרות רווח מתוך כלל המועסקים הוא 12.4% בהולנד, 10.5% בבלגיה, 7.8% בארה"ב, 6.2% בבריטניה, 4.9% בצרפת ו-1.5% ביפן. ב-1995 היה השיעור הממוצע של המועסקים במגזר זה ב-22 מדינות 4.9% (Salamon, et al, 1997, 1998). הנתונים על מגזר הארגונים הפועלים שלא למטרות רווח – מתוך כלל המועסקים בכל אחת מ-21 המדינות ובהן ישראל, מופיעים בתרשים 1.

בישראל ריכוז המגזר את פעולותיו בתחומי פעילות מסוימים. למשל סיפקו עמותות 98% מכל תכניות ההשכלה האוניברסיטאית, 88% מכל תכניות הטיפול הרפואי האמבולטורי, 64% מכל תכניות החינוך המקצועי, 47% מכל תכניות הטיפול בחולים כרוניים ו-42% מכל תכניות הטיפול הילדים (Gidron, et al, 1999). דוגמה טובה היא ארגון יד שרה של

57% מהמבוגרים היחידים תרמו גם הם לצדקה. ובאשר לגיל התורמים, שיעור התורמים מבני גיל 22-39 הגיע ל-65%, לעומת שיא של 79% מבני גיל 30-40 ו-71% מבני גיל 65 ויותר.

לנתונים סטטיסטיים אלה נודעת חשיבות רבה, מאחר שהם מראים שהציבור בישראל מרבה להשתתף בנתינה למטרות צדקה ובמימון עמותות, ונוהג כובד ראש באחריותו לעבודה זו. התופעה אינה חדשה, והיא אפיינה את תושבי המדינה עוד לפני הקמתה. היא אופיינית מאוד לערכים של היהודים שהיו מקובלים בגולה והיא חלק בלתי נפרד מההתנהגות של היהודים, מחדת היהודית ומהתרבות היהודית (Frisch, 1924). אף שיש יחסית מעט מגביות מרכזיות והאמון בנתינה באמצעות מיופה כוח מוגבל, הישראלים חשים תמיד בעתות צרה לסייע לאנשים – בכסף ובזמן. (Jaffe, 1992).

מקורות המימון של העמותות בישראל

נתינה למטרות צדקה היא רק אחד משלושה מקורות הכנסה עיקריים של מגזר העמותות בישראל. שני המקורות האחרים הם מימון ציבורי (כלומר ממשלתי) והכנסות עצמיות. המקור החשוב ביותר בשלושה הוא המענקים והחוזים הממשלתיים, המבוססים על מסים. ב-1998 היה המימון הציבורי 64% מהכנסות מגזר העמותות בישראל. המקורות של כספים אלה הם תשלומי העברה הקבועים בחוק (21.4 מיליארד ש"ח), החוזרים בעבור שירותים (1.2 מיליארד ש"ח), מענקי תמיכה (2.6 מיליארד ש"ח) וכספי ירושות ועזבונות שנמסרו למדינה (72 מיליון ש"ח). הסכום הכולל של הכספים הממשלתיים הללו היה 25.74 מיליארד ש"ח. ב-1997 היה מספר העמותות שקיבלו תמיכה ממשלתית 3,200 בלבד (Gordis and Fenton, 1999). רוב הכספים הופנו לארגוני בריאות גדולים (לדוגמה קופות חולים), למוסדות חינוך (לדוגמה אוניברסיטאות), לפעילויות רווחה ולמוסדות אחרים, בעיקר למימון הסדרים לרכישת שירותים – על פי חוק או על פי חוזה.

מקור הכנסה שני הוא הכנסות שמייצרות העמותות עצמן, ובהן

פרופילים חלקיים ומלאים של קרוב ל-28,000 עמותות וקרנות ישראליות באתר אינטרנט ייחודי שבנה המחבר כפרויקט משותף עם ביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים (כתובת האתר היא: <http://www.givingwisely.org.il>). הפרופילים הם עדות לפעילות הנרחבת של גיוס כספים ולהצלחתן המרשימה של העמותות בהענקת שירותים מקוריים וחיוניים לציבור הישראלי. הארגונים הללו מוסיפים להתקיים רק בזכות התמיכה הציבורית הנרחבת שהם זוכים לה.

במחקר של שי ואחרים שנערך ב-1997 במרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן גוריון, נמצא ש-77% מכל הישראלים המבוגרים, יותר מ-1.75 מיליון נפש, תורמים לארגוני צדקה לפי בחירתם. התרומה השנתית הממוצעת למשק בית הייתה 260 דולר והארגונים הנהנים ממנה מספקים שירותי רווחה (40%), בריאות (20%), צורכי דת (25%), חינוך (14%) ושירותים אחרים (1%). הסכום הכולל שתרמו אזרחי ישראל במישרים לפעולות צדקה היה 465 מיליון ש"ח או 143 מיליון דולר (Shye, et al, 2000). בשנת 2001 תרמו אזרחי ארה"ב לצדקה סכום הנאמד ב-212 מיליארד דולר, גידול לעומת שנים קודמות אבל הגידול אינו נובע בהכרח מהתקפת הטרור של ה-11 בספטמבר (Giving USA, 2002).

מחקר אחר שערך המרכז הישראלי הראה שב-1996 הגיע שיעור התורמים בקהילה החרדית ל-89% מכל המבוגרים, בקרב הדתיים היה שיעור התורמים 85%, בקרב המסורתיים – 71% ובקרב החילוניים – 68%. בעלי השכלה גבוהה תרמו בעיקר לשירותי רווחה ובריאות, בעוד חסרי השכלה תיכונית חילקו את תרומותיהם כמעט שווה בשווה בין ארגוני רווחה, בריאות ודת. 61% מקרב החרדים תרמו לצדקה 1% או יותר מהכנסתם לעומת 3% בלבד מהתורמים החילוניים (Gidron and Katz, 1998). Gordis and Fenton (1999) מצאו שהתרומה הממוצעת של ישראל חרדי היא 285 דולר לשנה, של ישראלית דתי – 144 דולר לשנה ושל ישראלית חילונית – 38 דולר בשנה. אמנם במחקר של גדרון נמצא ששיעור התורמים בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות הגוי

העמותות בישראל חשוב לגידול של המגזר בכלל, ולמעורבות הישירה, הבלתי תלויה של תורמים בישראל ובחוו"ל בעיצוב דמותה של החברה בישראל (Freeman, 1991; Giles, 1999; Goodman, 1989; Gordis and Fenton, 1999; Jaffe, 1998b; Sadan, 2000).

חשוב לזכור שמלבד ההכנסה שמקורה בהעברות מחו"ל ובקרנות מקומיות, מקורן של רוב התרומות הפרטיות בתורמים יחידים בישראל (77.3%), בירושות ועזבונו (7.6%) ובמתנות מחברות (5.1%), דבר המצביע על גידול בפילנתרופיה הישראלית המקומית (Shye, Lazar, Duchin, Gidron, 2000).

סיכום המגמות

מתוך המידע שהוצג לעיל נוכל לסכם אחדים מהמאפיינים הבולטים של מגזר העמותות בישראל.

1. המגזר גדל בהתמדה מבחינת מספר הארגונים הרשומים כחוק ובמונחים של היקף הפעילות הכלכלית, מספר העובדים, השירותים הניתנים ומעורבות האזרחים.
2. המגזר גדל בעיקר בזכות מענקים וחוזים ממשלתיים (25 מיליארד שקל ב-1998).
3. יש גידול ניכר בנתינה ישירה של תורמים בחו"ל לארגונים ללא כוונת רווח בישראל, תורמים המסתייגים מנתינה בלעדית באמצעות מיופה כוח ומעדיפים קשר אישי וקשרים עם ישראלים בכל הדרגים. מגמה זו נבלמת בתקופות שבהן נשקפת לישראל סכנה חמורה כגון מלחמה או טרור, אבל מתחדשת כשהמשבר חולף. תגובה זו של תורמים בעת משבר לאומי היא תופעה אוניברסלית (AAFRC, 2001).
4. בישראל ניכרת פריחה במחקר ובתכנון האקדמי על ניהול עמותות, על גיוס כספים לעמותות ועל פיתוח שירותי עמותות. תכנית לתואר מוסמך בניהול עמותות שנפתחה בשנת 1997 באוניברסיטה העברית, והקמת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון ב-1997, הן דוגמאות למגמה זו, לצד הרשימה המתארכת והולכת של חוקרים ישראלים בתחום זה (Gidron, 1999; Mor, 1999; Silber and Rosenhek, 1999).

26% מכספי מגזר העמותות (Gidron, Katz and Bar, 2000) בהשוואה של מקורות ההכנסה של עמותות ב-19 מדינות ובהן ישראל, דורגה ישראל במקום גבוה למדי ומקור ההכנסה היה "בעיקר ממשלתי", לעומת מדינות כמו מקסיקו, פרו, יפן וארה"ב, שבהן הכנסת העמותות היא "בעיקר מדמי חברי" השוואת מקורות ההכנסה של עמותות ב-19 מדינות, ובהן ישראל מופיעה בתרשים 2.

המקור השלישי, תרומות של יחידים, של חברות ושל קרנות הוא 10% מהכנסות המגזר. מקצת ההכנסה הזאת באה מהעברות פילנתרופיות לישראל מחו"ל, בעיקר מארה"ב, בה מענקים ומתנות – פרטיות וממשלתיות. יחידת הדיווח של בנק ישראל מציינת שבשנת 2000, נעשו כ-80% מההעברות המדווחות בדולרים של ארה"ב, והסכום הכולל של תרומות ומתנות מארה"ב הסתכם בכ-2.6 מיליארד דולר, וזאת לעומת התקציב השוטף של ממשלת ישראל לאותה שנה שהסתכם ב-55 מיליארד דולר (Boms, 2001). חשוב לציין שבשנים 1985 עד 2000 חל גידול מתמיד ומרשים בהעברות של מתנות ותרומות פילנתרופיות מחו"ל לישראל בעוד התרומות שגייסו המגביות המאוחדות באמצעות הפדרציות היהודיות בחו"ל בתקופה זו נותרו לשינוי או קטנו (Jaffe, 1985, 1987; Berman, 1988; State of Israel, 1996). הדבר נובע לדעתי, מכך שנתנה ישירה הפכה לנורמל ומהשתכללות דרכי גיוס כספים של עמותות ישראליות מיחידים מקרנות ומסוכנויות ממשלתיות בחו"ל. מגמה זו מסתמנת בבירור בתרשים מספר 3.

בישראל רשומות כיום יותר מ-3,200 קרנות, בהן יותר מ-722 "הקדשות" או נאמנויות, שגם הן קרנות, ו-922 "חברות לתועלת הציבור" (Barnai, 1994). החזיקו הקרנות הישראליות בסכום (ק) של כמעט מיליארד דולר (Shye, Lazar, Duchin, Gidron, 2000; Jaffe, 2002; Siegel, 2000; State of Israel, 1998; New Israel Fund, 2002; PEF – Israel Endowment Funds, 2002). קרנות קהילתיות, הקדשות, קרנות שתומכות בהן חברות, קרנות ממשלתיות וקרנות לנדבנות מאוגדת – הן שותפות חשובות

5. בשנים האחרונות ניכרת בבירור בישראל הגלובליזציה של ההתעניינות ושל הפעילות בכל הקשור לסטנדרטים ולכללי האתיקה של פעילות העמותות, והדבר בא לידי ביטוי בחקיקה, במחקר ובפעולות בשטח (Berlinsky and Sofer, 2000; Voluntary and Noon profit Sector, 2001).

6. הציבור, המחוקקים, העמותות והרגולטורים הממשלתיים דורשים אחריות דיווח, שקיפות ועילות. דרישה זו גוברת והולכת והצורך בה אף נראה לעין (Campbell, 2002; Yishai, 2001; Bar-Mor, 2000).

7. התחרות בין העמותות על התרומות והמענקים – המקומיים והזרים – גוברת במהירות, ועמה משתכללים גם כלי השיווק וכלים אחרים הדרושים למטלה זו.

מודלים ליחסים בין המדינה ובין מגזר העמותות

המדינה ומגזר העמותות יכולים לקיים יחסי גומלין וקשרים בדרכים רבות ומגוונות. אתאר בקצרה חמישה מודלים עיקריים ואעריך את היחסים המתארים לדעתי בדרך הטובה ביותר את המצב בישראל. המודלים האלה חשובים לא רק מבחינה תיאורטית, אלא גם משום שהם מסבירים ומנבאים מדיניות חקיקה, הקצאת משאבים, פיתוח תכניות, הכנסה, חוג לקוחות ותופעות רבות אחרות הקשורות למגזר הארגונים הפועלים ללא כוונת רווח במדינה כלשהי.

1. יחסי שותפות

מודל זה, שהוסבר בצורה הברורה ביותר על ידי לסטר סלמון (Lester Salamon) מאוניברסיטת ג'ונס הופקינס (1987a, 1987b, 1999), רואה יחסים הרמוניים שבהם הממשלה היא הינדבן העיקרי, דבר המניב יחסים של עבודה משותפת, שותפות ושיתוף פעולה בין הממשלה לעמותות. חוקר אחר רלף קרמר (Ralph Kramer, 1981) שהיה חלוץ המחקר על שירותים שרוכש הממשל מידי עמותות על פי חוזים, מתאר את יחסי השותפות שישנם בין הממשל לעמותות, וזאת לעומת האפשרות של הפרדה או ניגוד בין העמותות לממשל (Campbell, 2002; Saidel, 1991). ביסודו של דבר מודל זה רואה בהשפעה ובמעורבות הממשלתית גורמיות

2. הממשלה וכישלון השוק

לדברי ברטון וייסברוד (Burton Weissbrod, 1988), מגזר העמותות פועל למרות הממשלה ובמקום הממשלה. כשהשירותים הממלכתיים והתכניות הממשלתיות אינם מספקים את השירותים, מקים המגזר האזרחי – בלידת ברירה ומתוך צורך – שירותים הממלאים את החלל הריק. פירוש הדבר שהממשלה אינה עובדת בתיאום עם העמותות, אלא פעמים רבות בכיוונים שונים ומנוגדים. בנסיבות כאלה, הממשלה אינה מספקת מימון והדבר פוגע בצמיחת המגזר.

3. מדינת הצללים

מודל זה שפיתחה החוקרת ג'ניפר וולך (Jennifer Wolch, 1990), מכיר בכך ששירותים חברתיים שמספקים ארגוני מתנדבים אכן זוכים למימון ממשלתי נכבד, אבל תמיד בכפיפות לפיקוח ולהכוונה מצד המדינה. ביסודו של דבר, תלות זאת מערערת את מעמדו של מגזר העמותות והופכת אותו לזרוע של המדינה. מצד אחד, הדבר מועיל למגזר מאחר שהוא מאפשר התרחבות, השתתפות נרחבת יותר של אזרחים ואספקת שירותים רבים יותר. מצד אחר, הדבר מזיק למגזר מאחר שהוא מבטל את עצמאותו, משרת את הצרכים הפוליטיים והאידיאולוגיים של הממשל ואת השירותים ה"תקינים" והרצויים מבחינה פוליטית, ומגביל את הפעילויות לקידום כל מיני עניינים. במשטרים למיניהם משמשות העמותות כלים בידי הכוחות הפוליטיים והכלכליים של הימין ושל השמאל כאחד, לקידום הנושאים שעל סדר היום של כל אחד מהם (Young, 2000; Dawes, 1988).

4. שליטה ממשלתית מוחלטת

במדינות רבות בעולם עדיין יש משטרים טוטליטאריים, ורק בעת האחרונה פנו מדינות ברית המועצות ומזרח אירופה לסוגי ממשל דמוקרטיים יותר. במודל זה, הממשלה חוששת מפני ארגוני אזרחים שאינם נמצאים בשליטת המדינה. פעילות מקומית בלתי מבוקרת כזאת (שאינה נהנית ממימון) נתפסת כאיום על המדינה. מודל זה הוא ניגודו המוחלט של הרעיון של חברה אזרחית ומגזר עמותות בריא (James, 1989; Heinrich, 2001; Regulska, 1998; Kuti, 1999; Pustintsev, 2001).

5. יחסים אמריקאניים

מדוע אהבה?

1. הפקידות הממשלתית והמחוקקים בישראל מבינים שממשלה אינה מסוגלת לעשות הכול או לממן את השירותים שהאזרחים זקוקים להם או מצפים לקבלם. בסופו של דבר זו ההכרה במגבלות מדינת הרווחה והסוציאליזם, והיא מבוססת על מציאות כלכלית ולא על בחירה אידאולוגית.
2. הכרה שלמגזר העמותות יש הכסף וכוח האדם היכולים לחסוך לממשלה כמות אדירה של משאבים ציבוריים ולשחרר אותה מאחריות.
3. הכרה שלעמותות הרבה יותר קל לגלות חדשנות, להתחיל יוזמות חדשות ולנסות דברים שונים, לעומת גופים ממשלתיים הכפופים למגבלות פוליטיות ולביורוקרטיה.
4. ההבנה שעמותות יכולות לרתום לפעולה את הכישרון ואת הרצון הטוב של אזרחים רבים ולספק שירותים חשובים ובעלי ערך רב.
5. עמותות יכולות למנוע הצטברות לחץ ציבורי ולשמש שסתום ביטחון. דוגמה קלאסית היא החוק שהתקבל בכנסת ב-1996 ששם קץ למונופול של משרד העבודה והרווחה על אימוץ ילדים, והעניק לעמותות מורשות לאימוץ מונופול על אימוצים בין-מדינתיים (Jaffe, 1995a, 1998a).
6. אין סתירה מהותית בין הממשלה לבין מגזר העמותות. בשיתוף פעולה טמונים יתרונות יותר מבסוגים אחרים של יחסים (Lindenberg, 1999; Tabias, Katan and Gidron, 2002).

הפרעת אישיות מדינתית

מודל האהבה-שנאה בא לידי ביטוי בדרכים רבות, בהן רגרסיביות ומזיקות לצמיחתו של מגזר העמותות ולהתפתחותו. בחרתי דוגמאות אחדות של חיכוך וניגוד בין הממשלה למגזר, דוגמאות המציגות לכל היותר אמביוולנטיות, ובמקרה הגרוע ניצול לרעה של המגזר השלישי בישראל.

סטראוטיפים שליליים

במסגרת המעבר ממדינת רווחה כביכול לכלכלת שוק שלאחר מדינת הרווחה, צמצמו כל הממשלות שכיחנו בישראל בשנים האחרונות, את השירותים החברתיים ואת הביטוחים הסוציאליים, הגדילו מאוד את היקף השירותים הנרכשים ממגזר העמותות ומהמגזר העסקי, וסיפקו מענקים לתמיכה בכל מיני פעילויות נבחרות של עמותות (Smith and Lipsky, 1993; Peat, 2001). בצורה הקלאסית, השלטון המקומי והארצי הוא המפקח כיום על עבודתן של עמותות רבות המספקות שירותים, הוא המטפל ברישוי פעולתן של אגודות כאלה והוא הקובע את התקנים לעבודתן. תלותו של מגזר העמותות בממשלה גדולה מאוד, מאחר שהוא מקבל 64% מהכנסתו מהממשלה, ומקצת העמותות לבטח יקרסו ללא תמיכה זו. ואולם 80% מהעמותות בישראל אינן מקבלות כל תמיכה ממשלתית. תמיכה זו מופנית בעיקר לארגונים גדולים מאוד המספקים שירותי בריאות ראשוניים בהיקף נרחב ושירותי השכלה גבוהה, ורוב היחסים האלה עם הממשלה נמצאים בפיקוח על פי חוק (Bar, 2002). מדוע מקיימת הממשלה יחסי אהבה-שנאה עם מגזר העמותות בישראל? אני מציע את הניתוח ואת הסיבות שלהלן:

מדוע שנאה?

1. חשש שהעמותות הן בעצם עסקים מוסווים ושפעילותם של חברי הוועד המנהל והמתנדבים מביאה להם טובת הנאה כספית. ביסודו של דבר קיימת חשדנות כלפי המניעים וכלפי ה"התנדבות" המאורגנת (Katan, 1998; Gabai and Brick, 2002; Iecovitz, et al, 1002).
2. חשש שהעמותות הן ארגונים פוליטיים, החותרים להשפיע על מדיניות הממשלה, על השליטה על משאבים ועל חלוקתם.
3. מחשבה שהממשלה המרפזית היא שצריכה לשלוט בכול, כפי שהיו פני הדברים (או כמעט היו) בתקופת הסוציאליזם בימי קום המדינה.
4. תחושה שהעמותות גורעות מחשיבותה ומכוחה של הממשלה בהקטנת משקלה של הממשלה (כלומר של המחוקקים, משרד הממשלה, הפקידים, המתכננים והביורוקרטים) יש כדי לגרום

כלל חשד לשחיתות ולהיעדר אחריות דיוות. בעוד רשם העמותות מתמהמה בביטול רישיונות, (עד לזמן האחרון) נעשה הליך הרישוי בירוקרטי, ארוך ויקר עד מאוד. העובדה שאין ביטול המוני של רישיונות ושמספרם של חברי ועדים מנהלים של עמותות שהועמדו לדין קטן יחסית, מעידה שרוב המגזר מכובד ואחראי. ואולם כלי התקשורת והממשלה אינם עושים כמעט דבר למניעת הדבקת הסטראוטיפים בכל פעם שמתגלים מעשים נפסדים של יחידים.

מבוך הרישוי

ארבעת החוקים החשובים ביותר בתחום העמותות והעבודה הפילנתרופית, החוקים המסדירים את עבודתם של ארגוני צדקה ועמותות בישראל, הם אלה: חוק העמותות - אגודות ללא כוונת רווח (1980, ותוקן ב-1996), חוק הנאמנויות (1979), חוק מס ערך מוסף (1975) ופקודת מס הכנסה (1962). בשל קוצר היריעה לא נוכל לתאר חוקים אלה בפירוט, אבל די אם נאמר שבדרך כלל כל עמותה רצינית חייבת לקבל לפחות חמישה רישיונות כדי לגייס כספים כחוק ולזכות בהכרה מלאה בישראל. רישיונות אלה ניתנים כדי לקבל מעמד של "עמותה", "מוסד ציבורי" "מלכ"רי", פטור לפי "סעיף 46" ורישיון "ניהול תקין". את כל אחד מהרישיונות מנפיקה רשות ממשלתית אחרת כמפורט להלן:

1. מספר הרישום של העמותה (אגודה ללא כוונת רווח) מראה שהארגון נרשם אצל רשם העמותות במשרד הפנים כאגודה ללא כוונת רווח. הרישום עצמו אינו מעניק פטור ממס על התרומות בישראל או בכל מקום אחר. משמעותו היחידה של הרישום היא שהארגון הוקם כחוק, קיבל הכרה רשמית והוא כפוף לביקורת ממשלתית על פי חוק העמותות. זו ירושה מתקופת השלטון הטורקי שדרש מארגונים ללא כוונת רווח להירשם כ"אגודות עותומניות" כדי לאפשר לממשלה לפקח מטעמי ביטחון על פעילות האזרחים.
2. את הרישיון ל"מוסד ציבורי" מעניק משרד האוצר. הארגון

משלם מסים פרטי. חידוש רישיון זה מותנה בהגשת דוח שנתי של רואה חשבון.

3. משרד האוצר מעניק גם מעמד של "מלכ"רי" וגם פטור מתשלום מע"מ (מס ערך מוסף). רישיון זה מאפשר לארגון למכור מוצרים ושירותים פטורים ממע"מ (18% ממחיר המכירה). זו רמה נוספת של אישור פיסקלי שנותן משרד האוצר. הרישיון אינו פטור את הארגון מתשלום מע"מ על כל הרכישות שלו עצמו.

4. סעיף 46 לפקודת מס הכנסה מעניק פטור ממס על תרומות. רישיון זה מאפשר לתורמים לקבל זיכוי ממס על 35% מסכום התרומות לארגונים, בתנאי שסכום התרומה הוא בין 77 דולר ארה"ב ל-110,000 דולר, שהוא הסכום המרבי שאזרח או חברה יכולים לנכות מהמס בעבור תרומות למטרות צדקה (Mor, 2001a, 2001b). ארגונים ללא כוונת רווח בעלי רישיונות של עמותה ושל מוסד ציבורי יכולים לפנות לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לקבל רישיון כזה. הבקשה חייבת להיות מלווה בהמלצה של משרד האוצר. רישיון כזה הוא תנאי לזיכוי ממס על תרומות בישראל.

5. רישיון "ניהול תקין" הוא רישיון אלקטיבי שמעניק רשם העמותות במשרד הפנים, לאחר הגשת הבקשה ובדיקתה. ללא רישיון שנתי כזה יתקשה ארגון ללא כוונת רווח לזכות בחוזים או במענקים ממשלתיים. את הבקשות בודק רואה חשבון העובד בשירות הרשם.

ארגונים המבקשים להירשם כנאמנות, חייבים - לשם קבלת מעמד משפטי של הקדש - להירשם ולקבל רישיון מרשם ההקדשות במשרד המשפטים. להקדש חייב להיות חבר נאמנים, עליו להתיר ביקורת ציבורית של שטר הנאמנות על ידי הרשם בשם המדינה. בתקופת השלטון הטורקי בארץ ישראל שלט חוק השריעה המוסלמי ואדמות שנמסרו כעזיבון לשימוש הציבור נקראו "אדמות הוואקף". אפילו הסולטן עצמו לא היה יכול להחרים את אדמות הוואקף. בדרך זאת הוקמו הקדשות יהודיים רבים (97 בשנים 1881-1889), ורבים מהם קיימים עד עצם היום הזה. בשנת 1922 העביר שלטון המנדט הבריטי את סמכות השיפוט על מאות הקדשות שהוקמו לפני 1917, בתקופה

הסבר קצר זה על הרישיונות וההיתרים הדרושים להפעלת ארגון ללא כוונת רווח בישראל מראה שהדבר מחייב קבלת היתרים רבים, וכרוך בהוצאות גדולות ובדיווח מרובה, ושמספר הרשויות הממשלתיות הנוגעות בדבר הוא עצום.

מיסוי ארגונים ללא כוונת רווח

חוקי המיסוי הם אחת הדרכים הטובות ביותר לקבוע את יחס הממשלה למגזר העמותות. חוקי המס בישראל אינם תומכים במגזר ולאמתו של דבר מביאים ממנו הכנסות לממשלה, בעוד היא משלמת מס שפתיים לחשיבותו של המגזר. להלן רשימה של המסים למיניהם הקשורים לעובדים, שמשלמות כל העמותות:

1. מס שכר - 8.5% מכל המשכורות
2. מס מעסיקים - 4% מכל המשכורות
3. מע"מ (מס ערך מוסף) - 18% מכל הרכישות והשירותים הנרכשים
4. ביטוח לאומי - 12% בממוצע לעובד
5. מס הטבות מיוחדות לעובדים - 20% עד 90% מההטבה.

להערכת, על סמך נתוני משרד האוצר לשנת 1998, הסכום הכולל של מסים שנגבה ממגזר העמותות היה לפחות 7.9 מיליארד שקל. באותה שנה הסתכמו המענקים הממשלתיים למגזר ב-25 מיליארד שקל. כלומר, המגזר החזיר בצורת מסים, יותר משליש מהמענקים שקיבל מהממשלה. (לנתונים, ראה טבלה מס' 1).

המיסוי על מגזר העמותות בישראל גבוה בהרבה מהמקובל במדינות אחרות (Independent Sector, 1988; Rooney and Tempel, 2001). ייתכן שהביטוי הברור ביותר ליחסה הלא מעודד והלא ידידותי של הממשלה למגזר הוא בחוק המס העוסק בתרומות. כפי שצוין לעיל, פטור ממס חל רק על תרומות לארגונים ללא כוונת רווח שקיבלו מוועדת הכספים של הכנסת מעמד של גוף המוכר לצורכי מס לפי חוקי המס.

והקימה את משרד רשם ההקדשות במשרד הפנים (Tannenbaum and Kaplan, 1996; Barnai, 1994).

סוג נוסף של רישיון לארגון ללא כוונת רווח, שאינו נפוץ כל-כך בישראל, הוא "חברה לתועלת הציבור". ישות משפטית זו הפועלת ללא כוונת רווח מוגדרת לפי סעיף 32 לחוק החברות 1983, המכיר בחברה שהוקמה לקידום המסחר, האמנויות, המדע, הדת, הצדקה או כל מטרה חברתית אחרת כדי להביא תועלת לציבור. סוג התאגדות זה יכול לקבל פטור ממס על תרומות, אבל הוא מנוהל ככל חברה מסחרית רגילה. זה אינו גוף למטרות רווח, והדירקטורים והחברים אינם יכולים לחלק דיווידנדים. חברה לתועלת הציבור, בדומה לכל החברות הרשומות, ניתנת לפירוק (שלא כנאמנות), והאחריות של חבר מועצת המנהלים אינה אישית (שלא כבעמותות). מבנה החברה מחייב נהלים מקובלים לחשבונאות, לקבלת עובדים, לפיטור עובדים ולקבלת החלטות על ידי מועצת המנהלים. רוב הקרנות הללו הן מוסדות גדולים מאוד המספקים שירותים לציבור בתחום פעילויות נרחב. רובם תלויים מאוד במימון ציבורי ובמימון שמקורו ברשויות (הארציות או העירוניות). של כבהקדשות, רק למעט מאוד חברות לתועלת הציבור היו כספים משלהן בעת הקמתן. כמה דוגמאות קלאסיות לחברות לתועלת הציבור הן ספקיות השירותים הרפואיים - "קופות החולים לדוגמה קופת חולים הכללית (שהקימה הסתדרות העובדי הכללית, המוכרת יותר בשם "ההסתדרות החדשה"), מוזיאון ישראל, האוניברסיטה הפתוחה, תיאטרון ירושלים, אורט ורבי אחרות.

חברה לתועלת הציבור חייבת להיות רשומה אצל רשם ההקדשות במשרד המשפטים, והוא אחראי לקבלת דוח כספיים שנתיים ולפיקוח על אחריות הדיווח על פי חוק החברות בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, הדת ושירותים ציבוריים אחרים. ולכן רבים מההקדשות בישראל (ובח"ל) הם קרנות הקדש הוא בעצם "נאמנות", שנכסיו של תורם פרטי מופקד בה או מוסדשים לה, והכוונה לעיבודו, מענק או נדל

רישיונות לזיכוי מס לפי סעיף 46 היא חלק מהדפוס הכולל של יחס לא ידידותי בסיסי מצד הממשלה כלפי מגזר העמותות. ראוי שהממשלה תלך בדיוק בדרך ההפוכה ותעודד ארגונים לקבל את כל הרישיונות הדרושים ולרכוש את כל המיומנויות הדרושות לגיוס כספים, דבר שישפר את הניהול ויחזק את ההכרה בעמותות מצד הציבור.

שקיפות לעומת סודיות

ביטוי נוסף לאמביוולנטיות של השלטון ביחס למגזר העמותות ניכר במדיניותה בנוגע לגישה למידע ולשקיפות המידע. חוק חופש המידע (State of Israel, 1999) נועד לאפשר לכל האזרחים גישה למידע שמחזיקים גופים ממשלתיים ולבטל את המונופול והבעלות שלהם עליו. הנחתי היא שחוזים, רישיונות והטבות שארגון מקבל מרשות ציבורית, הם בבחינת הסכם לגילוי מידע לציבור. מאחר שעמותות, בכלל זה קרנות, נרשמו במשרד הפנים, האוצר או המשפטים לשם קבלת רישיונות מיוחדים ומעמד מיוחד בנוגע לכספים שהן מחזיקות או למענקים שהן מקבלות, ההיגיון אומר שלציבור יש זכות לקבל מידע עליהן. בתמורה לזכויות אלה יש לדרוש שקיפות חשבונאית וניהולית ופתיחת הספרים לביקורת ציבורית.

למרבה הצער, גישה למסמכים כגון מאזן שנתי של עמותה אפשר לקבל רק דרך רשם העמותות, והיא ניתנת רק על עמותות. כל אחד יכול לבקש לעיין באחד התיקים הללו במשרדי הרשם, ואפשר לקבל – תמורת תשלום – צילומים של העמודים המבוקשים. באתר האינטרנט של משרד הפנים מופיע מידע מזהה מועט ביותר. כנגדו, משרד האוצר, המחזיק במידע העדכני ביותר, בייחוד נתונים כספיים הנדרשים כחלק מהליך חידוש הרישיון השנתי, אינו מאפשר כל גישה לתיקים הנוגעים למוסדות ציבוריים או לארגונים המוכרים לצורכי מס. תיקים אלה נשמרים בסודיות מוחלטת בדומה לדוחות שומה של אזרחים פרטיים. לעומת זאת, דוחות המס המוגשים בארה"ב (טופסי 1-990) פתוחים לעיון הציבור, והם אפילו מוצגים ללא תשלום באתר האינטרנט הפופולרי "Guidestar", או מתפרסמים בכל שנה (Guidestar, 1997). מידע אחר הנוגע למס הכנסה מתפרסם מדי שנה רשמה רמון של מדרגים בארה"ב.

ויותר (Mor, 2001b). כלומר, 65% מכל התרומות לארגונים הרשאים להעניק זיכוי ממס חייבות במס.

אבל מה דינו של ארגון שאין לו היתר לפי סעיף 46? כאן כל התרומות חייבות במלוא המס, כלומר אין כל זיכוי מס לתורם. האירוניה היא שמתוך 28,885 העמותות שהיו רשומות במשרד הפנים ב-1998, רק 10,126 היו רשומות גם במשרד האוצר כ"מוסדות ציבוריים", ורק 3,133 ארגונים החזיקו באישור מטעם ועדת הכספים של הכנסת לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה המקנה לתורמים לארגונים אלה זיכוי מס בשיעור של 35% על תרומותיהם (Mor, 2001b). פירוש הדבר שבשנת 1998 היה אישור להעניק זיכוי מס לתורמים רק ל-11% מכל העמותות ול-31% מכל המוסדות הציבוריים. תרומות לכל הארגונים האחרים היו חייבות במס מלא! רוב התורמים בישראל אינם יודעים זאת, ורוב השכירים התורמים לארגונים הרשאים להעניק פטור ממס, אינם נהנים מכך מאחר שתרומותיהם קטנות בדרך כלל מ-82 דולר. טבלה 2 מציגה את מספר העמותות בישראל ואת סוגי הרישיונות שהן מחזיקות.

השערות אחדות יכולות להסביר את מספרם הקטן של הארגונים שקיבלו מעמד של ארגון מוכר לצורכי מס לפי סעיף 46:

1. מדיניות ממשלתית מכוונת (מקייאוולית?) של הגבלת הזיכוי שמטרתה להגדיל את הכנסות הממשלה ממסים על תרומות (Williams, 1999; Cohen, 2001).
2. מיעוט בקשות מעמותות לקבלת רישיון על פי סעיף 46 בשיעור היעדר מידע על ההליך ועל הניירת הדרושה, או משום שלדעת הארגון הזיכוי ממס אינו רלוונטי ואינו נחוץ לו. הדבר נכון במיוחד בנוגע לארגונים קטנים כדוגמת בתי כנסת, בתי ספר ציבוריים וכו'.
3. ייאוש מהביורוקרטיה של משרד האוצר והכנסת או ממשל הפנים של חברי ועדת הכספים של הכנסת.

אם שני ההסברים האחרונים נכונים, הרי יש מקום לפעולות הסברה על גיוס כספים וכיצד לנווט בנבכי הביורוקרטיה ולגייס דרכים לתיקון נוהלי הרישוי. מתוך הנתונים הקודמים בנושא

הממשל והממסד ההתנדבותי

באפריל 1972, הביאה ראש הממשלה, גולדה מאיר, להקמת המועצה הלאומית להתנדבות בישראל. המדינה זה אך עברה טלטלה חברתית ואתנית קשה, וועדה מכובדת שמינתה ראש הממשלה, גולדה מאיר, הגישה דוח חשוב על העוני בישראל. ראש הממשלה הייתה משוכנעת שאחת התגובות על העוני צריכה להיות פעולה ממשלתית לעידוד התנדבות הציבור ולכינון גוף ציבורי ללא כוונת רווח - המועצה הלאומית להתנדבות. הממשלה הקימה את המועצה על פי המלצותיה של ועדת שרים מיוחדת לרווחה חברתית והוקצה לה תקציב שנתי מזערי מתקציב משרד ראש הממשלה. על הוועדה הוטל לסייע בסגירת הפערים החברתיים באמצעות גיוס מתנדבים, קיום קשר עם משרדי ממשלה, עם עיריות ועם עמותות, וכן ליישם לגופים אלה (Prime Minister's Office, 1972).

ברבות השנים התרחבה עבודת המועצה: היא ייצגה את ישראל בוועידות בין לאומיות ובארגונים בין לאומיים, קידמה פעולות התנדבות, ערכה ועידה ארצית מדי שנה בשנה וייצגה לעמותות ולמשרדי ממשלה ורשויות מקומיות.

ואולם, במהלך השנים התרחבו המחלקות למתנדבים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות. העבודה עם מתנדבים הפכה לדבר שבשגרה והממשלה החלה לצמצם את כוחה של המועצה הלאומית. הדבר התבטא בחקטנת התקציב המוקצה למועצה למרות הגידול בהיקף פעילותה (ראה טבלה מס' 3) ובהעברת האחריות למועצה ממשרד ראש הממשלה למשרד המדע ב-1993 ולאחר מכן בחזרה למשרד ראש הממשלה ב-1996. ב-1981 גילה פרטוקול סודי של ועדת השרים לענייני חברה ורווחה את יחסה הבסיסי של הממשלה למועצה הלאומית ולהתנדבות בכלל, גילוי שיש בו משום סיכום יחסי האהבה-שנאה הקיימים עד עצם היום הזה. המובאה שלהלן מספקת תובנה ייחודית על יחסים אלה:

ובאנגליה (Jaffee, 1982; Taft Group, 2000; Chapel & York, 2000; Canadian Centre for Philanthropy, 2000).

ב-1982 פרסם מחבר מאמר זה את "נתינה בתבונה - המדריך לעמותות בישראל" (Jaffee, 1982). זה היה המדריך הראשון לפרופילים של עמותות בישראל, ומטרתו המוצהרת הייתה לא לאת את העמותות לנהוג ביתר שקיפות, לאפשר גישה למידע ולמסו אותו לתורמים, למתנדבים ולחוקרים. בשנת 2000, יצאה לאור מהדורה שנייה, מורחבת בהרבה, וב-2001 ראה אור ספר נוסף (מקורות מימון - המדריך לקרנות בשראל) על קרנות בישראל שני הספרים הללו, המכילים מאות פרופילים מלאים של עמותות וקרנות, מוצגים באתר האינטרנט של "נתינה בתבונה" (<http://www.givingwisely.org.il>) שהקים המחבר. האתר גם מכיל פרופילים חלקיים של כל 28,885 העמותות המופיעות במסד הנתונים של רשם העמותות. מסד הנתונים הזה נרכש מדי שנה בשנה ומוצג באתר. האתר של "נתינה בתבונה" הוא פרויקט של התכנית לתואר מוסמך בניהול עמותות בביה"ס לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית. מחבר המאמר, שהגה את רעיון האתר, הוציא אותו אל הפועל בשנת 2000, במימון של קרנות פרטיות בישראל ובארה"ב. אפשר להוסיף ולעדכן את הפרופילים באופן אלקטרוני בכל עת, בלא כל עלות. את תורמים, מנהלים, מתנדבים וחוקרים משתמשים בו מדי שב שבוע (Cashman, 2000; Watzman, 2000). האתר שימש זרז ט לקידום שקיפות ופתיחות מצד הנהלות העמותות בכל הקש למסירת מידע לציבור. ואולם האתר לא יהיה שלם עד שיתק חוק המחייב לפתוח לפני הציבור את המידע הנוגע לדוחות הכנסה של כל העמותות בישראל, ויאפשר להציג מידע זה באו זה או באתר ממשלתי דומה. לכל היותר אפשר לומר שהממשל מתייחסת לשיתוף במידע ברגשות מעורבים, ורבות מהקרנות הפרטיות ומהעמותות בעלות הקשרים הפוליטיים מעדיפות ש לחלוק את המידע עם הציבור. שילוב זה של עניין מיו וחשאינות הוא קטלני לשקיפות, אבל הציבור הוא כלב השמיו הטוב ביותר על אחריות הדיווח (Cutt and Murray, 2001; American Institute of Philanthropy, 2001; Better Business Bureau, 2001; American Institute of Philanthropy, 2002).

של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, וזאת מתוך כוונת מכון ולא בדרך מקרה.

מתכון לשותפות אמיתית

נוכח צמיחתו של מגזר העמותות וראשית התבססותה של כלכלת שוק בישראל ברור שהיחסים בין השלטון למגזר השלישי בישראל אינם יכולים להוסיף ולהתקיים במתכונתם הנוכחית. במס השפתיים של הממשלה וב"נדיבותה" כלפי מגזר העמותות אין כדי לקיים את התלות ההדדית בין שני המגזרים. יש כיום צורך בשותפות אמיתית המשרתת את המטרות של כל מגזר ומאפשרת לשני המגזרים למלא את תפקידיהם הפוטנציאליים בצורה המלאה ביותר. אמנה חדשה זו עשויה לסייע למדינה לשגשג, אבל היא דורשת מידה רבה של חשיבה מחודשת על היחסים הקיימים כיום ועל החקיקה. להלן המלצות לשינויים הדרושים:

שינוי חוקי המס

מעבר להתנדבות, למוטיבציה ולרעיונות הגדולים של מנהיגות מסורה, שום עמותה אינה מסוגלת להתקיים ולהתפתח ללא הכנסה. למרות המאמצים הרבים לגיוס כספים, המיסוי הוא כנראה ההוצאה הגדולה ביותר של העמותות והגורם הנכבד ביותר לאובדן הכנסה. הממשלה חייבת להוכיח את רצונה בשותפות אמיתית על ידי שינוי חוקי המס, ובכך לאפשר לעמותות לממן את התרחבותן במקום למנוע את צמיחתן על ידי מיסוי כבד. השינויים האמורים יכללו את הדברים האלה:

1. ביטול "מס מעסיקים" בשיעור 4% מהמשכורות ברוטו. למרבה האירוניה, רוב העסקים כבר זכו בפטור ממס דרקוני זה, אבל העמותות נמנות עם הגופים המעטים שעדיין נאלצים לשלמו.

2. הגדלת הזיכוי ממס לתורמים, לפחות עד 50% מסכום התרומה, ועד לסכום הכולל של חבות המס לשנה מסוימת. הזיכוי כיום של 35% הוא טוב מזה הקיים בפולין (15%), אבל גרוע הרבה מזה הקיים בקנדה ובהודו (50%), בארה"ב (100%) או באנגליה (40%).

(1) ההנחות הבאות צריכות להיות ביסוד ארגון פעולות ההתנדבות

(א) ההתנדבות מעצם מהותה, אסור שתהא ממוסדת ומאורגנת יתר על המידה. יש לתת למתנדב לעשות, במידת האפשר, את שהוא נוטה לעשות;

(ב) לארגונים וולונטריים, בלתי תלויים בממסד, יש חשיבות רבה בחברה דמוקרטית בכלל ובחברה בישראל בפרט;

(ג) הידע המקצועי הספציפי בתחומים מוגדרים והאחריות לפעולות בהם, מתרכזים במשרדים הממשלתיים הייעודיים;

(ד) יעילות הפעולה, המחסור בכוח אדם ובתקציבים ויישומה של מדיניות חברתית, מחייבים גוף שיתאם את פעולות ההתנדבות ויממש את סדר הקדימויות במדיניות החברתית;

(ה) ביצועה של המדיניות החברתית נעשה ברשויות מקומיות שהן הגופים המופקדים על ביצוע יעיל, על תאום הפעולה בשטח ועל קביעת הקדימויות לביצוע.

עצם מהותה של ההתנדבות הוא בהיותה נישאת על ידי מתנדבין ללא מסגרת ממשלתית-ממסדית כופה ומחייבת. לממשלה כקובעת מדיניות, קיימת הזכות ואף החובה, לנתב את רצונם הטוב ונכונותם של המתנדבים לפעול - לפי עקרונות מדיניות וסדרי הקדימות שלה;

(2) המרכז לשירותי התנדבות יהווה מסגרת-גג לפעולות ההתנדבות ותפקידיו יהיו:-

לקבוע קריטריונים להפעלת מתנדבים ולמיסוי הוצאותיהם. כ למנוע גידול-פרא של המרכז ושל תפקידיו מומלץ, כי התפקיד המנויים לעיל, והם בלבד, ישמשו מסגרת לפעולתו. כל שני בהיקף הפעולה יחייב אישורה של ועדת השרים לענייני חבר ורווחה" (ועדת השרים לענייני חברה ורווחה, 3 בפברואר 1981)

המשבר בין הממשלה למועצה הלאומית הגיע לסימומו באמצע 2002, כשהתקציב של 600,000 ש"ח שאישר משרד ראש הממשלה, קוצץ כדי מחצית, והמועצה נאלצה לסגור את משרדה ולפטר את עובדיה. תקציביה של המועצה היו זעומים בכל שנות פעילותה (מ-103,000 ש"ח ב-1992 עד 374,000 ש"ח

רשות רישוי אחת

העובדה שארבע רשויות ממשלתיות שונות מספקות רישיונות שונים לעמותות מזמינה תוהו ובוהו, חוסר יעילות, היעדר אחריות דיווח וביורוקרטיה יקרה. ייתכן שהמצב הנוכחי נוצר עקב גורמים היסטוריים ופוליטיים שהיו שרירים בעבר, אבל חקיקה אחראית חדשה יכולה לתקן מצב זה. אני סבור שיש להקים רשות ממשלתית אחת לפיקוח על עמותות ועל כל הארגונים שלא למטרת רווח, רשות שתהיה אחראית לכל הרישיונות. האכסניה המתקבלת ביותר על הדעת לרשות זו היא משרד האוצר, מאחר שהוא כבר מספק את הרישיונות החיוניים ביותר (כלומר רישיון מוסד ציבורי ורישיון מלכ"ר) וממליץ על הכרה לצורך זיכוי ממס על תרומות לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. בעת הכנת שינוי כזה ייתכן שרישיון "עמותה" יבוטל כליל ותחת זאת יתבקשו כל העמותות לקבל את רישיון המוסד הציבורי כרישיון בסיסי לפעולתן. הטיפול ברישיונות העמותות מופקד בידי משרד הפנים מכיוון שהם שרידים של האימפריה הטורקית-עותומנית, ומעולם לא נבחנו או שונו בכובד ראש מאז הקמת המדינה ב-1948. הבעיה נכונה גם בנוגע להקדשות (נאמנויות) ולחברות הציבוריות שהטיפול בהן הופקד בעבר בשירותיות בידי משרד המשפטים. יש לבחון מחדש את כל מערכת הפיגומים הזאת ולחקימה מחדש כמבנה הגיוני ואפקטיבי יותר, למשל רשות לאומית לארגונים ללא מטרת רווח (Nonprofit Organizations).

מסד נתונים ארצי לארגונים ללא מטרת רווח

לשאלת השקיפות, חובת הדיווח והגישה למידע על עמותות, נודעת חשיבות רבה בחברה דמוקרטית. רשות רישוי אחת, כמומלץ לעיל, תאפשר לרכז ולהפיץ מידע על כל הארגונים ללא מטרת רווח לסוגיהן, ובכלל זה ספרי החשבונות. חשוב שמידע זה ימוחשב ויוצג באתר אינטרנט מיוחד, דומה לזה של Givingwisely, של Guidestar או של ה-British Charity Commission. הרשות הממשלתית תתמן ותפעיל אותו. שום חקיקה או בדיקה מדוקדקת לצורך רישוי לא תוכל להשתוות לציבור מבחינת הפוטנציאל לבקר את כל הארגונים, לפקח עליהן ולהעריך את פעולותיהן. רק הציבור מסוגל להשוות בין דיווחיהן של הארגונים לפני שיוציאו את כספם ויחליטו על

3. לפטור את העמותות מתשלום המע"מ. מס זה על כל ההוצאות, ובהן ציוד, שירותים ורכישות, הוא נטל כבד מאוד והוא נגבה מעמותות כאילו היו משקי בית פרטיים. מיסוי עקיף זה עולה לעמותות כסף רב ומדלדל את משאביהן מאוד באנגליה, שבה מגיע המע"מ ל-17.5%, יצרה הבעיה משבר וועדות הכספים של ארגוני הצדקה טוענות שהוצאות המע"מ עומדות בניגוד להטבה לתורמים שנותנים תמריצי מס ההכנסה (Little, 2000). מובן שהתורמים משלמים את המס הזה, המשמש תמריץ שלילי לגיוס כספים ולפעילותם של ארגונים ללא כוונה רווח.

4. יש להעניק אוטומטית את הפטור ממס על תרומות לפי סעיף 46, לכל עמותה המקבלת רישיון "מוסד ציבורי" ממשרד האוצר הנוהג הקיים – קבלת הרישיון מוועדת הכספים של הכנסת על המלצת משרד האוצר – לוקה בבזבזנות רבה, בביורוקרטיה ובפוליטיזציה והוא מפריע לקידום מגזר עמותות בריא. לאחרי שמשרד האוצר מאשר את הרישיון למוסד ציבורי ומבצע את ההערכות לצורך החידוש השנתי, יש להסתפק בכך ולאפשר לעמותות לקבל היתר לזיכוי מס על תרומות. אין כל צורך שוועדת הכספים של הכנסת תאשר את הרישיון, מאחר שכך המידע הדרוש לקבלת החלטה זו כבר עומד לרשות משרד האוצר. ההסדר הנוכחי נובע מטעמים פוליטיים ולא מינהליים. הוא גורע מיעילות השלטון ומעכב את התפתחות מגזר העמותות (ברוטו). מדובר במס מיוחד המוטל על אלפי עמותות המשלמות משכורות המסתכמות ביותר מ-75,433,000 בשנה, וזוהי הוצאה נכבדה. מס זה הוא תמריץ שלילי לקבלת עובדים נוספים ולהגדלת השירותים לציבור.

עמותות הן מטרות קלות למיסוי: אין להן שדולה ממשית בכנסת, הן אינן מאורגנות יחסית כמגזר של המשק והמיסוי הן ישיר ופשוט מבחינה מינהלית. אבל נטל המס הכבד על מגזר זה מונע מהעמותות לספק את כל השירותים שהיו מסוגלות לספק ובכך מגדיל את הוצאות הממשלה. בעבור ארגונים רבים שאלה של הישרדות.

תוכל להתקיים רק אם הממשלה תבטיח שקיפות של המוני
וגישה אליו.

דרושה אמנה חדשה

דרושה בדחיפות אמנה חדשה בין הממשלה ובין המגזר השלישי
נוכח הבעיות שאתן ישראל נדרשת להתמודד כיום ובעשור
הבאים, יש לשים קץ למס השפתיים ולביטויי התמיכה הריקני
מתוכן בהתנדבות ובעמותות. הגיעה השעה לחקיקה חדשה
שתביא לשינוי חוקי המס, הסדרי הרישוי וגישת הציבור למידע
ולאפשרות ליטול חלק בפעילויות המגזר. השינויים המומלצים
כאן מביאים מערכת של הנמקות ותכניות כלליות לשינויים
הקונצפטואליים והארגוניים הללו. אחרי ככלות הכול, הממשלה
חייבת להחליט מה יהיו יחסיה האמיתיים עם המגזר השלישי
יהיה חבל אם המגזר ייחשב רק כלי משני בידי השלטון המרכזי
המפקח. התרחיש הבריא יותר הוא של שותפות אמיתית שב
הממשלה עושה במכוון לעידוד שיתוף הפעולה, הצמיחה
והמעורבות המרבית במגזר, לרווחת המדינה וכל אזרחיה.