



האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בה"ס למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן
תוכנית מצטיינים – מחזור ו'

מנצחים את התבחינים? על פי אילו קריטריונים תומכים משרדי ממשלה במלכ"רים?

"המחלק צדקה צריך ליזהר שלא ירבה לקרוביו יותר משאר בני אדם"
(שולחן ערוך, יורה דעה - הלכות צדקה, סימן רנ"ז, סעיף י')

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית
בהנחיית דר' גלית כהן-בלנקשטיין ודר' ניסן לימור

מוגשת על ידי:

אברהם אסבן

06602645-1

טבת התשע"א (דצמבר 2010)

תקציר

ממשלות במאה ה-21 אינן מסוגלות לספק את כלל הצרכים החברתיים של אזרחיהן (בהנחה שזו שאיפתן מלכתחילה). למגזר השלישי תפקיד חשוב בהשלמת השירותים השונים, בחיזוק השיח הציבורי וביצירת היזון חוזר של קביעת סדרי עדיפויות ותעדוף צרכים ציבוריים. עד לפני כעשרים שנה, הוענקה בישראל במשך שנים רבות תמיכה ציבורית לגופים ללא מטרות רווח, על-פי כללים בלתי ידועים לציבור, ולעתים אף ללא כללים. נושא זה היה פרוץ ואפשר הקצאה לא שוויונית של משאבים ציבוריים. מטרות המחקר הנוכחי היא להאיר נושא חשוב זה, המדגים את יחסי הגומלין הקיימים בין ממשלת ישראל וארגוני המגזר השלישי.

המחקר כלל בדיקה של 190 תיקונים מתוך 67 מבחני תמיכות שונים (אשר פורסמו משנת 1992 ועד 2010 ושייכים לאחד ממשרדי הממשלה 'החברתיים': חינוך, רווחה, קליטה ובריאות). במחקר נוצרה סינרגיה בין ידע תיאורטי קיים לנתונים המופיעים במקורות ובפרסומים ממשלתיים שונים.

המחקר מצא כי אכן קיימים הקשרים פוליטיים בתיקוני המבחנים, בייחוד כאשר מדובר במפלגות סקטוראליות (ש"ס, מרצ או מפד"ל) ו/או שרים בעלי אג'נדה חברתית ברורה (יולי תמיר ויצחק הרצוג). כמו כן נמצאה אנומליה בין ההצהרות על השימוש בכלי לבין התקצוב בפועל: כספי התמיכות הממשלתיות מהווים כיום אחוז זניח לעומת היקף פעילות המגזר השלישי בישראל.

תרומתו העיקרית של המחקר היא העלאת נושא יחסית חדש לזירה המחקרית וניתוח הנושא כמקרה בוחן ליחסי הממשלה עם ארגוני המגזר השלישי. תחום קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות הציבורית בתחום תמיכות בארגוני המגזר השלישי הייתה במשך שנים כמעט סמויה מהציבור. הגברת השקיפות כלפי הציבור והתפתחות האמצעים הטכנולוגיים הם מנגנונים חיוניים לשימור הדמוקרטיה הישראלית. מחקר זה מבקש להפנות את תשומת הלב לנושאים אלה, בתקווה כי אכן יגרמו לשיפור הליכי קבלת החלטות, שמירה על ערכי השוויון, וחלוקה נאמנה של משאבי המדינה לפעילויות לתועלת הציבור בכלל ואוכלוסיות חלשות, בפרט.

פתח דבר

נחשפתי לראשונה לתחום התמיכות לפני כחמש שנים, בהתמחות אצל סגנית חשב משרד החינוך, הגב' רחל ירום. במהלך שנה תמימה בחנתי יחד עם חבריי לצוות, מבחני תמיכה אשר "נחשדו" כלא שוויוניים. חוויה זו, פתחה לי צוהר לעולם של מדיניות ופוליטיקה ולעולם החוק הכתוב מול התנהלות "התורה שבעל פה". מתוך היכרות זו הגעתי למשרד לקליטת עלייה וקיבלתי אתגר משמעותי אף יותר: לבחון מחדש את נוהל התמיכות של האגף הבכיר לקליטה בקהילה. התנסות זו הובילה אותי לחקור את נושא התמיכות כחלק מיחסי הגומלין המרתקים בין הממשלה למגזר השלישי

ראשית, אודה למנחים שלי: דר' **ניסן לימור** ודר' **גלית כהן-בלנקשטיין**, על הסיוע, ההכוונה והליווי, לאורך כל תהליך החשיבה, ביצוע המחקר והכתיבה. שנית, לאנשים שעזרו לי לגבש את הקונספט הראשוני של המחקר: פרופ' **דוד לוי-פאור**, בה"ס למדיניות ציבורית, האוני' העברית. פרופ' **משה מאור**, המחלקה למדע המדינה, האוני' העברית. פרופ' **מארק רוזנטראופ**, אוניברסיטת Cleveland State, קליבלנד, ארה"ב ו**עופרה תורן-קומר**, בה"ס למדיניות ציבורית, האוני' העברית. שלישית, תודה למר **שומרון מויאל**, דוקטורנט בפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית. שסייע לי רבות בחשיבה המתודולוגית והניתוח הסטטיסטי של הנתונים. ולסיום, "לאנשי השטח" שגרמו לי להבין טוב יותר את 'עולם התמיכות': עו"ד **אמנון דה-הרטוך** ועו"ד **חנן ארליך**, ראשי תחום תמיכות במשרד המשפטים (בעבר ובהווה); רו"ח **רחל ירום**, סגנית חשב משרד החינוך (לשעבר), מר **ערן קליין**, מארגון שתי"ל, רו"ח **שולי צבי**, רכזת משרדים חברתיים בחשב הכללי, רו"ח **אבי כהן**, יחידת הביקורת, החשב הכללי, משרד האוצר, מר **אריה קורת**, מנהל האגף הבכיר לקליטה בקהילה, המשרד לקליטת עלייה. מר **אהוד פרוואר** ודר' **גל אלון**, מהאגף לתכנון מדיניות במשרד רוה"מ (בהווה ובעבר). ולאבי **פלדמן**, לצוות המדהים שעובד עימי במטה לפיתוח הנגב והגליל במשרד התמ"ת ולחבריי, על הייעוץ, התמיכה והפרגון.

ותודה מיוחדת במיוחד: לרונית, אשתי האהובה, דביר שלמה, מלאכי והוריי היקרים.

תוכן עניינים

1	תקציר
2	פתח דבר
4	רשימת טבלאות ותרשימים
5	פרק א' - מבוא
8	פרק ב' - מסגרת תיאורטית
8	1. מאפייני המגזר השלישי
8	1.1. הגדרות
10	1.2. תפקידי המגזר
12	1.3. המגזר השלישי בישראל
14	1.3. מגמות בהיקף פעילות המגזר
16	1.4. המגזר השלישי וההקשר הכלכלי-עסקי
18	2. יחסי הגומלין בין הממשלה למגזר השלישי
18	2.1. רקע
19	2.2. מודלים תיאוריים
23	2.3. השפעת מימון ממשלתי על פעילות המגזר השלישי
25	2.4. המקרה הישראלי
27	2.5. הממשק הפוליטי ביחסים
29	3. תמיכות ממשלת ישראל
29	3.1. רקע והגדרות
31	3.2. תקופת ה"כספים ייחודיים" (טרום תיקון סעיף 3א')
33	3.3. תיקון סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב
37	פרק ג' - מערך המחקר
37	1. הגדרות בסיסיות
38	2. שאלות המחקר
38	3. השערת המחקר
39	4. אוכלוסיות המחקר
39	5. שיטת המחקר
42	6. מגבלות המחקר
44	פרק ד' - ממצאים ודיון
44	1. מגמות בתיקוני המבחנים
51	2. תקצוב תחום התמיכות
58	3. ההקשר הפוליטי
63	4. הפרט אשר מעיד על הכלל?
68	סיכום
70	הצעה למחקר המשך
72	נספחים
72	נספח מס' 1- פירוט מבחנים אשר תוקנו מספר רב של פעמים
75	נספח מס' 2- פירוט תקציבי מבחנים משרד החינוך – שנים 2008-2009
78	נספח מס' 3- פירוט תקציבי מבחנים האגף למוסדות תורניים) – שנים 2008-2009
78	נספח מס' 4- פירוט תקציבי מבחנים משרד הרווחה – שנים 2008-2009
79	נספח מס' 5- פירוט תקציבי מבחנים המשרד לקליטת עלייה – שנים 2008-2009
79	נספח מס' 6- פירוט תקציבי מבחנים משרד הבריאות – שנים 2008-2009
80	רשימת מקורות

רשימת טבלאות ותרשימים

לוחות

21.....	לוח מס' 1- הטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן לסוגי משטר מגזר שלישי
39.....	לוח מס' 2- אוכלוסיית המחקר- ריכוז מספר תיקוני המבחנים לפי משרדים
41.....	לוח מס' 3- הבחנה בין שינויים פרוצדוראליים לשינויים מהותיים
44.....	לוח מס' 4- ריכוז ממצאים סטטיסטיים של אוכלוסיית המחקר
45.....	לוח מס' 5- פילוח שינויים על פי המשרדים
46.....	לוח מס' 6- פרסומי מבחני תמיכות לפי שרים
47.....	לוח מס' 7- פרסומי מבחני תמיכות לפי מספרי כנסות/ממשלות
49.....	לוח מס' 8- תיקוני מבחני תמיכות לפי שרים
50.....	לוח מס' 9- תיקוני מבחני תמיכות לפי מפלגות
50.....	לוח מס' 10- תיקוני מבחני תמיכות לפי מספרי כנסות/ממשלות
52.....	לוח מס' 11- תמיכות כלליות לשנים 2008-2009, לפי משרדי ממשלה
54.....	לוח מס' 12- תמיכות סעיף 3א' לשנים 2008-2009, לפי משרדי ממשלה
60.....	לוח מס' 13- מבחנים אשר תוקנו מספר רב של פעמים

תרשימים

34.....	תרשים מס' 1- תיאור תהליך תמיכה במוסדות ציבור
45.....	תרשים מס' 2- פרסומי מבחנים לאורך השנים
47.....	תרשים מס' 3- תיקוני מבחנים לאורך השנים
48.....	תרשים מס' 4- יחס בין שינויים מהותיים/טכניים, לאורך השנים
53.....	תרשים מס' 5- פילוח תקציבי סך תמיכות, בין משרדי ממשלה- שנת 2009
55.....	תרשים מס' 6- פילוח תקציבי תמיכות 3א', בין משרדי ממשלה- שנת 2009
59.....	תרשים מס' 7- שינויים מהותיים/טכניים- לפי כנסות וממשלות
59.....	תרשים מס' 8- שינויים מהותיים/טכניים- לפי מפלגות
63.....	תרשים מס' 9 - שינויים תקציביים במבחן לאורך השנים
63.....	תרשים מס' 10 – אחוז ניצול תקציבי של המבחן לאורך השנים
64.....	תרשים מס' 11- שינויים תקציביים במבחן לאורך השנים
65.....	תרשים מס' 12- אחוז ניצול תקציבי של המבחן לאורך השנים
65.....	תרשים מס' 13 - שינויים תקציביים במבחן לאורך השנים
66.....	תרשים מס' 14 - אחוז ניצול תקציבי של המבחן לאורך השנים

פרק א' - מבוא

בשנים האחרונות אנו עדים למספר מגמות עולמיות במערכת הגומלין בין הממשלה והחברה. האחת, ירידה בלגיטימציה החברתית והפוליטית של 'מדינת הרווחה' (למעט במדינות סקנדינביה). השנייה, עלייה בהיקף ארגוני המגזר השלישי ועוצמתם הכלכלית-חברתית-פוליטית (Salamon, 2002; Williamson and Williams, 2005). השלישית, אימוץ תרבות ליברלית הדוגלת בתהליכי הפרטה (Privatization) ומסחור (Commercialization), והחלטה על חלקים ניכרים מתחומי השירותים החברתיים (קטן, 2001).

כתוצאה מתהליכים אלו צומצם חלקו של המגזר הציבורי באופן משמעותי דבר שהביא להורדת התקציב הציבורי ולקיטון באספקה ישירה של שירותים חברתיים על ידי הממשלה. תהליכים אלה לא תאמו בהכרח את צרכי הציבור הנוק, מנקודת מבטם של האזרחים (Wohlstetter et al, 2004).

במקביל לתופעות הנ"ל, ממשלות ישראל אמצו מדיניות נאו-ליברלית המתבטאת, בין השאר, בצמצום היקף השירותים החברתיים במימון ממשלתי, ולעיתים בהחלפתם על ידי שירותים המסופקים על ידי המגזר השלישי, לא בהכרח במימון ממשלתי מלא (סילבר, 2007; Kramer, 1994). מדיניות זו הביאה, בין השאר, לגידול ניכר במספר הארגונים ללא מטרות רווח (אלכ"רים) הפונים למלא את צרכי השטח (פורטוגלי ודניאלי-מילר, 2007).

קיימים מספר הסברים חלופיים למגמות אלו. יש שיטענו כי עליית כוחם של ארגוני המגזר השלישי קשורה באופן אינהרנטי לקריסתה של מדינת הרווחה (שפרמן, 2010; סילבר, 2007; טליאס, קטן וגדרון, 2000). אחרים יטענו, כי ירידתה של מדינת הרווחה אינה מספקת הסבר מלא לעליית הארגונים. טענה זו מסתמכת על העובדה שעליית כוחם של הארגונים ניכרת לא רק בתחומי הרווחה והשירותים החברתיים אלא גם בתחומים נוספים. (גדרון, 2008).

עליית משקלם של ארגוני מגזר שלישי בתחום השירותים והרווחה והפיכתם לשחקן מרכזי יותר בתחום, משפיעה לא רק על מדיניות הרווחה. זו משליכה באופן מהותי גם על

תפקידה של הממשלה : מאספקת שירותים ישירה להחלטות על הקצאת תקציבים לגופים שונים. לכן, במוקד עבודה זו עומדת סוגית המדיניות הממשלתית בתמיכת מלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח) המספקים שירותים חברתיים. בשנת 2009, תמכו משרדי הממשלה בכ-3,000 מוסדות ציבור הפועלים למטרות חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכו' בסכום של כ-2.11 מיליארד ₪.¹ ישנם הליכים פרוצדוראליים המסדירים תמיכות אלו בחוק ובתקנות הממשלתיות.²

ההתפתחויות בנושא התמיכות ופסקי הדין של בית המשפט, עד 1992, הולידו את הצורך לקבוע ולפרסם מבחנים שיווניים למתן תמיכות ממשלתיות במלכ"רים. מבחני תמיכות אלו קובעים את תנאי הסף בהם נדרשים הארגונים לעמוד, את הפרמטרים ואת אמות המידה בהם תיבחנה פעילויות הארגונים.

בהקשר זה מציין דה-הרטוך (1999) כי תהליך התמיכות הממשלתיות מתנהל במסגרת של עמימות, המשקפת אינטרסים ומאבקי-כוח פוליטיים. כאשר עיקר מאבקי הכוח באים לידי ביטוי בשינויים המתבצעים במבחני התמיכות. כמענה לכך תוקן בשנת 1992 חוק יסודות התקציב-התשמי"ה ונוסף סעיף 3א' – "תמיכה במוסדות ציבור". הסיבה לתיקון החוק הייתה (כפי שצוין בדברי ההסבר להצעת החוק): "התיקון המוצע נועד לענות על הביקורת על אופן הקצבת הכספים הייחודיים בתקציב המדינה בשנים האחרונות, העומדת בסתירה לעקרונות שנקבעו בפסיקת בג"צ".³ הסדרת התהליך הייתה ההכרה בצורך לחלק את משאבי המדינה באופן פומבי, שוויוני, מקצועי וברור. התיקון בא במפורש להרחיק את ההשפעות הפוליטיות של שרים מכהנים על הטיית המשאבים לארגונים מקורבים, כפי שהתווה בית המשפט.

מטרת המחקר היא לבחון את מגמות התיקונים אשר בוצעו במבחני התמיכות, מאז תיקון סעיף 3א' בשנת 1992, את מהותם וקשריהם עם מארג היחסים המקצועיים-פוליטיים של ממשלת ישראל וארגוני המגזר השלישי. בחינה זו תאפשר לנו ללמוד על המדיניות הממשלתית בנושא והמעורבות הפוליטית בתהליכי התיקונים במבחני התמיכות.

¹ מתוך : אתר התמיכות הממשלתי - www.tmichot.gov.il. חשוב לציין כי נתונים אלו כוללים גם העברות למוסדות תורניים וגם העברות לניצולי שואה, כך שהסכום שבפועל הועבר לתמיכות הקשורות לשירותים חברתיים נמוך יותר. בהמשך תקבל סוגיה זו הרחבה ופירוט.

² סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, נוהל שר האוצר, מבחני התמיכות והוראות החשב הכללי במשרד האוצר מסדירים את התנאים לקבלת תמיכה וקובעים את אופן הגשת הבקשות והדיון בהן. חלוקת תמיכות זו נקבעת על פי מבחני תמיכות פרטיקולאריים הנקבעים על ידי כל משרד ממשלתי.

³ הצעת חוק מס' 2079, טו' באלול התשנ"א (25.8.1991), עמ' 380.

המחקר כלל בדיקה של 190 תיקונים מתוך 67 מבחני תמיכות שונים, אשר פורסמו משנת 1992 עד שנת 2010, ושייכים לאחד ממשרדי הממשלה 'החברתיים': חינוך, רווחה, קליטת עלייה ובריאות. במחקר נוצרה סינרגיה בין ידע ומודלים תיאורטיים קיימים לנתונים המופיעים במקורות ובפרסומים הממשלתיים השונים. במסגרת המחקר נבנה מסד נתונים ייחודי אשר כלל בדיקה פרטנית של מאפיינים שונים של התיקונים הנ"ל.

אל נא נזלזל במנגנון התמיכות הממשליות. אמנם מדובר ב"כסף קטן" ביחס לתקציב הממשלתי הכולל, אך מבחינתם של ארגוני המגזר השלישי, התמיכות אינן רק משאב כספי. אלו יכולות גם לשמש כמנוף משמעותי לפעילותם. התמיכות מסייעות לגיוס משאבים ממקורות נוספים (לדוגמא קרנות פילנתרופיות, רשויות מקומיות וכו'), להגדלת היקף המתנדבים ולהרחבת החשיפה הציבורית. בנוסף, מנגנון התמיכות הינו כלי רגולטורי לכל דבר ועניין. הדרג הפקידותי ו/או הדרג הפוליטי יכולים לווסת ולהשפיע על הפעילויות המתרחשות בתחומי משרדם, בהתאם למדיניות הממשלתית שנקבעה.

למחקר זה יכולות להיות מספר תרומות מרכזיות: הראשונה, המחקר חושף ומעמיק את ההבנה הכללית בתחום התמיכות, כחלק ממערכת היחסים בין הממשלה למגזר השלישי. יש לראות את הנושא הנחקר בעבודה זאת, כמקרה בוחן להבנת יחסי הגומלין הכלכליים-פוליטיים בין המגזרים. השנייה, מחקר זה מוסיף לידע התיאורטי-מחקרי הקיים בנושא התמיכות הממשליות, שכן מהספרות שנסקרה עולה כי כמעט ולא קיימים מחקרים שבחנו באופן ממוקד את התחום בארץ. השלישית, תיאור המגמות אשר נסקרות במחקר זה, יכולות לחזק את הידע הקיים אצל מקבלי ההחלטות בממשלה. ממצאי המחקר מעודדים בחינה של הצעות חלופיות להסדרת מתווה היחסים בין המגזרים, למען הרווחה הציבורית.

פרק ב' - מסגרת תיאורטית

1. מאפייני המגזר השלישי

1.1. הגדרות

המונח "מגזר שלישי" הינו חדש יחסית, אך איננו מייצג תופעה חדשה. ארגונים ללא מטרות רווח התקיימו גם בחברות קדומות. המונח עבר במשך השנים מספר שינויים טרמינולוגיים, בתחילה המונח "מגזר שלישי" הגדיר באופן רחב את כלל המוסדות והארגונים ללא כוונת רווח, כלומר מגזר 'שיווי' הנבדל משני המגזרים האחרים – המגזר הציבורי והמגזר העסקי. על כן, נהגו להגדיר את המגזר על דרך השליכה: ארגונים לא ממשלתיים (NGO- Non Government Originations) או ארגונים ללא מטרות רווח (NPO- Non Profit Originations) (גדרון וכץ, 2002). עם זאת, חשוב להדגיש כי תאגידים ממשלתיים, עמותות ממשלתיות או עירוניות, אינן נחשבות ב"הגדרה הטהורה" של המגזר השלישי.

המושג עצמו נטבע בשנות השבעים של המאה הקודמת מתוך רצון להבחין בין ארגונים אלו לבין גופי שלטון וארגונים למטרות רווח. אזכורים ראשונים למושג ניתן למצוא בספרו של לוויט: "The Third sector" (Levitt, 1973). עד אז נהוג היה להשתמש במושגים חלופיים כגון 'Nonprofit organizations' ו-'Voluntary organizations'. כיום השימוש במושג "מגזר שלישי" רווח בעיקר בישראל. ועדת גלנור הציעה להגדיר את המגזר השלישי כמרחב המצוי בין המדינה, השוק החופשי ומסגרות משפחתיות ראשוניות, כאשר המאפיין המרכזי בו הוא אוטונומיה מהמדינה (גלנור, 2003).

תהליכי דמוקרטיזציה והתפתחויות חברתיות-טכנולוגיות תרמו לגידול בהיקף ארגוני המגזר, המגוונים בתחומי פעולתם ודרכי השפעתם. התמונה המצטיירת היא פסיפס של ארגונים, עמדות ומטרות אשר לא ניתן להגדירם כמקשה אחת (גדרון וכץ, 1999).

יש המגדירים את המגזר השלישי באופן פוזיטיבי, מתוך המאפיינים הייחודיים של הארגונים המשתייכים למגזר זה. על-פי ליונס (Lyons, 2001) ניתן למצוא שלושה מאפיינים לארגוני המגזר השלישי: א) ארגונים עצמאיים המוקמים ומופעלים על ידי קבוצות של אנשים, הפועלים בצורה וולונטרית ומבלי לשאוף להשגת רווחים; ב) ארגונים הנשלטים ופועלים בצורה דמוקרטית; ג) ארגונים שפעילותם מכוונת לאספקת תועלות (benefits) לעצמם ו/או לאחרים. בדומה אליו, גרונברג (Gronbjerg, 2001), מונה חמישה מאפיינים לארגוני המגזר: א) יוזמה פרטית; ב) היעדר בעלות פורמאלית; ג) ארגונים בעלי תפיסה התנדבותית; ד) ארגונים הנוסדים במטרה להשגת חזון מסוים ולא מתוך כוונה להפקת רווח באשר הוא; ה) פעילות הארגונים מכוונת בעיקר לשינוי עמדות ותפיסות, יותר מאשר לקיים פעילות מסוימת.

סלומון ואנהיייר (Salamon&Anheier, 1997) המשיכו את המגמה והגדירו את ארגוני המגזר על פי חמישה מאפיינים: א) ארגון פורמאלי; ב) ארגון פרטי, הנבדל מוסדית מהמגזר הציבורי, ואינו כפוף ליחידה ממשלתית (non-governmental); ג) ארגון שאינו מחלק רווחים בין חבריו (non-profit distributing); ד) ארגון בעל מנגנוני ניהול וקבלת החלטות עצמאיים (self-governing); ה) ארגון בעל דרגה מסוימת של התנדבות. ועדת גלנור הוסיפה להגדרה עוד שני תנאים: ארגונים בעלי סדירות ויציבות וארגונים פתוחים, אשר ההצטרפות וההתנתקות מהם מתבצעת על בסיס רצוני (גל-נור, 2003).

נציבות האיחוד האירופי בחרה לציין כי בשונה מארגונים א-פורמאליים, הפועלים על בסיס חברתי או משפחתי ללא מטרות רווח, אך אינם מאוגדים (Unincorporated Associations), לארגוני המגזר השלישי יש קיום פורמאלי או ממסדי (Formal or Institutional existence) והם מנוהלים ללא אינטרס לרווח אישי (EC, 1997) (Disinterested manner).

כיצד ארגונים אלו מוגדרים בחוק? התאגדותה הפורמאלית של קבוצת אנשים נעשית בהתאם לחוקי המדינה ובמקרה הישראלי, סיווג פעולתם נעשה בדרך כלל על ידי רשויות המס. הכינוי מלכ"ר (מוסד ללא כוונות רווח) הוא מושג המוגדר בחוק מס-ערך-מוסף (מע"מ) וכולל גם מוסדות שלטון מרכזי ומקומי, גופים סטטוטוריים ואחרים שאינם נמנים בין ארגוני המגזר השלישי.⁴

בישראל קיימות הגדרות משפטיות מובחנות ושונות לגופים הפועלים ללא מטרות רווח. חוקי התאגדות מגדירים "אגודה" (פקודת האגודות השיתופיות) "עמותה" (חוק העמותות), "חברה לתועלת הציבור" (חוק החברות) ו"הקדש" (חוק הנאמנות). חוקי המס מגדירים לפי מבחנים אחרים: "מוסד ציבורי" (פקודת מס הכנסה) ו"מלכ"ר" (חוק מס ערך מוסף). ועדת ארידור (2006)⁵ הציעה לתת שם למנעד ארגונים אלה - אלכ"ר (ארגון ללא כוונת רווח) (ארידור, 2006). ועדת ארידור לא כללה בהגדרתה גופים סטטוטוריים וגופים שלטוניים להם סטאטוס של מלכ"ר במע"מ.

1.2. תפקידי המגזר

ארגוני המגזר השלישי תורמים לחיזוק הדמוקרטיה על ידי ייצוג קבוצות בעלות מטרות שונות. אלו גם מרחיבים את יכולת הפרטים להיות מעורבים בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית ופיתוח של החברה האזרחית (Putnam, 1993; Salamon, 2002). ניתן לזהות שלוש פונקציות ארגוניות מרכזיות של הארגונים: אספקת שירותים, פעילות סגור ופעילות מימון (בעיקר בפעילות קרנות פילנתרופיות) (גדרון, כץ ובר, 2000). כהן ורוג'רס הציעו את חלוקת התפקידים הבאה: חינוך/חיברות (Socialization), אספקת שירותים ציבוריים/ מעין ציבוריים (Quasi-public) וייצוג (Representative) (Cohen & Rogers, 1993). בתקופה האחרונה גברו גם התפקידים הבאים: פיקוח (Monitoring) וחידוש מדיניות (Policy Innovators) (Najam, 1999) וקידום מעורבות אזרחית ופוליטית (Frumkin, 2002).

⁴ חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976.

⁵ ועדת ארידור לא הבחינה בין ארגון פרטי וולונטארי (ארגון מחברה אזרחית/מגזר שלישי), לבין ארגון שנוסד ו/או מצוי בשליטת השלטון המרכזי, המקומי או זרועותיהם.

על פי גלנור (2003) ניתן לסווג את הארגונים לפי תפקידם: (א) ארגונים המספקים שירותים המשולבים במערכת הציבורית, לצד התחייבות ממשלתית בהסדרים ארוכי טווח, או בחקיקה, תוך מימון ופיקוח ממשלתי; (ב) ארגונים העוסקים בפעילות חברתית, קהילתית ואזרחית שאיננה מעוגנת בהסדר ספציפי ובתמיכה ממשלתית; (ג) ארגונים המספקים שירותים על בסיס חוזי במימון ושותפות ממשלתית משתנה; (ד) ארגונים העוסקים בפעילות לשינוי חברתי (קבוצות לסנגור ולמיצוי זכויות), אשר לרוב יהיו עצמאיים יותר ולא תלויים במימון ממשלתי ישיר.

יש לראות את המגזר השלישי כחלק מה"חברה האזרחית" הכוללת. מונחים אלו קרובים ונכללים זה בזה (גדרון, בר וכץ, 2003). "החברה האזרחית" משולה לנקודה המרוחקת ביותר מההתארגנות השלטונית הפורמאלית (Foley & Edwards, 1996). המושג רחב ומורכב ובעל גבולות משתנים, אשר נעשים בו שימושים רבים לאורך השנים ושוררת לגבי תוכנו מחלוקת מתמשכת. זו יכולה לשמש כזירת מפגש לרעיונות ומקום לפעילויות אזרחיות, פורמאליות ובלתי-פורמאליות. פעילויות שבכוון להגביל את השלטון תוך טיפוח ערכי אזרחות, הדרושים לקיומה של דמוקרטיה במדינת לאום מודרנית (בן-אליעזר, 2001; גדרון, בר וכץ, 2003; ישי, 2003; רם, 2001).

קימרלינג (1995) מגדיר את החברה האזרחית מחוץ למסגרת הממשלתית ולמסגרות המשפחתיות הפרימורדיאליות. החברה האזרחית כוללת התאגדויות לא פורמאליות, ארגונים פורמאליים, רשתות חברתיות ופרטים המאופיינים על ידי מערך של כללים אזרחיים שבו בני אדם מתאגדים באופן רצוני על מנת לקדם את האינטרסים המשותפים שלהם (Anheier, 2000).

ניתן לסכם ולומר כי מדובר במרחב פעילות אשר לו שלושה מאפיינים מרכזיים: נבדלות מהמדינה, התאגדות וולונטרית ובסיס ערכי בעל אינטרסים משותפים, כאשר אלו פחות ממוקדים מארגון במגזר השלישי (ישי, 2003), כך שלעומת הגדרת ארגוני המגזר השלישי, ההגדרה העמומה של המושג "חברה אזרחית" מקשה מאוד על מדידה וכימות (גדרון, בר וכץ, 2003).

1.3. המגזר השלישי בישראל

המגזר השלישי בישראל הינו המשך לפעילות אגודות וארגוני התנדבות אשר אפיינו את הקהילות היהודיות בגלות. ארגונים אלו פעלו על בסיס הערכים היהודיים של צדקה, גמילות חסדים ו"תיקון עולם". ראשית התהוותו של המגזר החלה בתקופת המנדט, בהקמת אגודות אשר סיפקו שירותי רווחה לאוכלוסייה היהודית לצד הממשלה המנדטורית ולעתים במקומה (גל-נור, 2003).

הקשר בין הנהגת היישוב והחברה האזרחית התהדק והתעצם גם באמצעות אפיקי מימון ציבורי. במסגרת זו נוסדו גופים כמו: 'ההסתדרות הכללית', 'הג'וינט', 'הסוכנות היהודית' וכו' (Gidron, 1992). לארגונים אלו היו תפקידי מפתח הן כספקי שירותים והן כסוכני שינוי חברתי בשנותיה הראשונות של המדינה (גדרון וכץ, 1999).

טרם קום המדינה הייתה בישראל חברה אזרחית אשר סיפקה בעצמה את מרבית צרכיה השונים. מאפיינים אלו תרמו לחוסן הלאומי להתמודד עם משברים ביטחוניים וכלכליים אשר לא איחרו להגיע עם הקמת המדינה (חסקי-לוונטל וקבלו, 2009). זו הייתה "חברה אזרחית" במובן של מערכת עצמאית בתוך מסגרת שלטונית של ממשלת המנדט (בשונה מהגדרה הטהורה של "חברה אזרחית"). על כן אופייה של החברה האזרחית דאז הצביע על המסגרת העתידית של המערכת השלטונית-פוליטית, אשר תיווצר עם קום המדינה.⁶

בתקופת המנדט פעלו הארגונים השונים במסגרות פוליטיות-סקטוראליות, לאחר הקמת המדינה ביקשה הגישה 'הממלכתית' להחליף את התפיסה הסקטוראלית. הנחת היסוד הייתה כי על המדינה ליטול אחריות על מכלול תחומים הנוגעים לרווחת חייו של הפרט, ובכלל זה תחומי רווחה, חינוך, בריאות, תעסוקה וכיוצא באלה. עם זאת, חשוב לציין כי הרצון לשמר את העוצמה הפוליטית של המדינה, גרם לכך שלא נעלמו כל המנגנונים הסקטוראליים (לדוגמת "קופות החולים", מוסדות חינוך כרשת "עמל" וכו'). כך ארגונים אלו הפכו למעין 'זרוע ביצוע משנית' לממשלה (Gidron, 1992).

עד לחקיקת חוק העמותות ב-1980, חל על ארגוני מגזר שלישי בישראל, החוק העותומאני על האגודות (1909), אשר אומץ על ידי התורכים מהחוק הצרפתי של שנת 1901. חקיקתו

⁶ יש לזכור כי במידה רבה הארגונים אשר שלטו ביישוב היהודי בתקופת המנדט עברו 'בין לילה' מהמגזר השלישי לראשון, עם ההכרזה על מדינת ישראל כמדינה ריבונית.

של חוק העמותות בשנת 1980, שיקפה במידה רבה את רצון המערכת הפוליטית לשמר את שליטתה על ארגוני המגזר השלישי. לאחר יותר מעשור הגיע ציון דרך נוסף: תיקון מס' 2 בחוק העמותות (1992), תיקון שנבע מחקיקת חוק המפלגות אשר הוציא את המפלגות ממסגרת חוק העמותות. הוצאת המפלגות מחוק העמותות, אפשרה תיקוני חקיקה והסדרי רגולציה המיועדים לארגוני המגזר השלישי בלבד (לימור, 2007).

מאז אמצע שנות ה-90 ניתן להבחין בהתגברות הרגולציה והפיקוח על עמותות, במיוחד לאחר תיקון משמעותי בחוק (תיקון מס' 3 בחוק העמותות - 1996, אשר נתן בידי הרשם הסטאטוטורי סמכויות נרחבות) (לימור, 2010). שינויים אלו נכללו ברפורמות רחבות יותר אשר עברה החברה האזרחית בישראל.

ישי (2000) מגדירה שלושה שלבים מרכזיים בשינויים אשר חלו בחברה האזרחית בישראל: א) שלב ה"הכללה הפעילה" – Active Inclusion (מקום המדינה ועד לסוף שנות השישים) מאופיין בכך שהמדינה היוותה את גורם ההנעה המרכזי. ארגוני המגזר השלישי היו ברובם ארגונים מקצועיים שפעלו בסמוך למדינה ובהנחייתה; ב) שלב ה"הדרה הפעילה" – Active Exclusion (מסוף מלחמת ששת הימים ב-1967 ועד לתחילת שנות השמונים) מאופיין באובדן כוחן של המפלגות הפוליטיות והעקרונות האידיאולוגיים, לצד עלייה ברמת החיים. בשלב זה פעלו קבוצות מחאה כגון "הפנתרים השחורים" והתנועה הפמיניסטית, אך השלטון הוקיע אותם; ג) שלב "התקופה הפלורליסטית" (החל בתחילת שנות השמונים ונמשך עד ימינו) מאופיין בליברליזציה כלכלית והפרטה של שירותים חברתיים. מהלכים אלו הגבירו את פעילות החברה האזרחית, הן בהשלמת תפקידי המדינה המסורתיים והן בייצוג קבוצות מגוונות באוכלוסייה.

בר (2006) הרחיבה על השינויים החברתיים-פוליטיים אשר חלו בתקופה הפלורליסטית: א) יכולת המשילות (Governability) של המערכת הפוליטית פחתה ויכולתה להנחות את החברה להשגת מטרותיה קטנה; ב) המבנה המפלגתי בישראל הפך להיות יותר מפוצל והשפעתן של המפלגות הגדולות בישראל על הקבוצות החברתיות בישראל פחתה; ג) המערכת המשפטית בישראל התחזקה, בעיקר בשל מגמת ה"אקטיביזם השיפוטי" שבו נקט בית המשפט העליון משנות השמונים (ברזילי ואח', 1994; ברק-ארז, 2003); ד) אמצעי התקשורת התפתחו והפכו למבוזרים, תחרותיים ועל כן לביקורתיים יותר מבעבר; ה)

שיטת הבחירה של נציגי המפלגות לכנסת השתנתה, כך שאם בעבר נהגו רוב המפלגות בשיטת ה"ועדות המסדרות", הרי שכיום נוהגים מפלגות רבות בפלטפורמת בחירות פנימיות מוקדמות ("פריימריז"); ו) עליית גישת ה"ניהול הציבורי החדש" (New Public Management) במנהל הציבורי אשר באה לידי ביטוי בדרישה לדיווחיות (Accountability), שקיפות ושיוויון בהקצאת משאבים; ו) שינויים בתרבות הפוליטית הישראלית אשר באו לידי ביטוי בירידת כוחם של מוסדות אשר היו מרכזיים ומשפיעים על החברה הישראלית- הצבא, הקיבוץ, ההסתדרות וכו'.

לסיכום, שינויים אלו השפיעו על המגזר השלישי בכך שגרמו להתרחקות המנגנונים הפוליטיים והסקטוריאליים, פתחו את הארגונים לתחומי פעולה חדשים, יצרו מקום לארגוני סגור וחיזקו את הרצון ליטול חלק והשפעה על מקבלי ההחלטות. תיאור תהליכים אלו מקדמים את הבנתנו בתהליכים אשר עברו על החברה האזרחית בישראל.

1.3. מגמות בהיקף פעילות המגזר

עד סוף שנת 2007 נרשמו במדינת ישראל יותר מ-43 אלף ארגונים ללא כוונות רווח (שורץ, 2009)⁷, כאשר בכל שנה נפתחים בממוצע כ-1,700 ארגונים חדשים וכ-60% מהם חדלים מלהתקיים במהלך עשרת שנות חייהם הראשונות (יפה, 2006). כיום בישראל עובדות באופן פעיל כ-25 אלף עמותות וחברות לתועלת הציבור (לימור, 2010). תוצר המלכ"רים היווה 5.9% מהתוצר המקומי הגולמי בשנת 2009 (47,992 מליון ₪), עלייה לעומת השנים הקודמות (למ"ס, 2010).

כאמור, המגזר השלישי מהווה רכיב משמעותי ומתפתח במשק הישראלי. אולם כאשר בוחנים לעומקם את נתוני המגזר בכלים הקיימים⁸, מקבלים תמונה שונה. חשוב לבצע חלוקה בין הגופים: א) גופים פרטיים וולונטריים (עמותות וחברות לתועלת הציבור);

⁷ המשך מגמה זו מביא להערכה כי ממועד כניסתו של חוק העמותות (1981) ועד עתה (2010), נרשמו ברשם העמותות כ-50,000 עמותות. חלקן היו בעבר אגודות עותומאניות שנרשמו כעמותות ורובן המכריע הם ארגונים חדשים.

⁸ אומדנים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרדי ממשלה ורשויות המס בישראל. עם זאת, יש לציין כי כלים אלו מוגבלים בשל חוסר היכולת הקיימת להפריד בחלק מהדוחות והנתונים בין ארגוני מגזר שלישי לארגונים ללא מטרות רווח שאינם שייכים למגזר.

(ב) גופים חוץ-ממשלתיים אשר מקיימים קשר הדוק עם הממשלה והרשויות המקומיות, מבחינה תקציבית ומהותית (לדוגמת מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים ורשתות חינוך); (ג) גופים סטטוטוריים ללא כוונות רווח וגופים אחרים הנשלטים פורמאלית על ידי השלטון הארצי או המקומי. למרות שמספר הגופים הנמצאים בקטגוריות השנייה והשלישית אינו גדול, היקף פעילותם משמעותי ומהווה פלח נכבד בכלל נתוני המגזר השלישי (לימור, 2010).

בשנת 2008 נאמד מספר משרות שכיר במלכ"רים ב-369,000 ומספר המתנדבים ב-279,668. בשנת 2007 נספרו במלכ"רים 353,000 משרות שכיר, כ-13% מכלל משרות השכיר של ישראלים המועסקים במשק. מרבית משרות השכיר התרכזו בתחום חינוך ומחקר (49%), ואילו מרבית המתנדבים עבדו בתחום הרווחה (35%) (למ"ס, 2010). עם זאת, אחוז המתנדבים במגזר השלישי הישראלי מכלל הפעילים במגזר זה הינו נמוך בהשוואה לעולם: 12% בישראל לעומת 42% במדינות המפותחות (למ"ס, 2010; Salamon, 2010).

בשנים 1991-2000, ניתן לזהות גידול משמעותי בהקמתם של ארגונים ללא מטרות רווח חדשים, בשנים 2000-2005 חלה ירידה קלה במספר הארגונים החדשים שהוקמו ומאז חזרה מגמת העלייה, כפי שמראים נתוני למ"ס (למ"ס 2009; למ"ס 2010).⁹ מגמה נוספת אותה ניתן לזהות בעשורים האחרונים היא מגמה של פיזור בתחומי הפעילות של הארגונים. ניתן לזהות מספר תחומים חדשים אשר התפתחו בשנים אלו: ארגוני סגור העוסקים בהשפעה על חקיקה ושינוי חברתי, וארגוני איכות סביבה (אלון וגדרון, 2007).

מעניין לציין כי במקרים שארגון יחיד מוגדר גם כספק שירותים וגם כארגון סגור, קיימת לעיתים מורכבות, לא רק בסיווג מהות הארגון, כי אם ובמיוחד מצד משרדי הממשלה, הבאה לידי ביטוי בהתייחסות הדואלית. כאשר מחד גיסא, תומכים בארגון או רוכשים ממנו שירותים ומאידך גיסא, מוצאים עצמם משרדי הממשלה מתמודדים מולו בבג"צ המשרד בעתירות שעניינן המדיניות הממשלתית.

⁹ ניתן לראות כי קיים מתאם כלשהו בין המצב כלכלי-לאומי ובין התרחבות או צמצום בפעילות במגזר השלישי. השנים בהן חלה ירידה הן שנות האינפלציה והנפילה הכלכלית העולמית של תחילת העשור, אשר השפעתו בישראל חלפו רק לאחר התוכנית הכלכלית של 2003 ושתוצאותיה החלו להיות מורגשות החל מ-2005. ניתן להעריך כי יהיה ניתן להבחין בצמצום דומה בשנים 2008-2010, בשל ירידה בהיקף התרומות למגזר הנובע מהמשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008-2009.

1.4. המגזר השלישי וההקשר הכלכלי-עסקי

כדי להבין את הקשר בין התפתחות המגזר השלישי למגמות מקרו כלכליות בישראל, חשוב לבחון את המדיניות הפיסקאלית של הממשלה. מדינת ישראל צמצמה בעשורים האחרונים את ההוצאה הציבורית באופן משמעותי. אם בשנת 1987 עמדה ההוצאה הציבורית על 59% מהתמ"ג, בשנת 2009 עמדה ההוצאה הציבורית על 42.7% מהתמ"ג. לעומת זאת ובמקביל לכך, שיעור מס החברות ומס הכנסה אישי, יורד בהדרגה וצפוי להמשיך לרדת כחלק ממדיניות נאו-ליברלית כלכלית רואה את ישראל כשחקן גלובלי המתחרה על חברות רב-לאומיות ומשקיעים זרים. לשם השוואה ב-2003 עמד שיעור המס על 36% ובשנת 2010 עומד על 25%, אף מתחת לממוצע מדינות ה-OECD.¹⁰

ניתן לומר כי מדינת ישראל עברה ממבנה ממשלתי-ריכוזי אשר ביקש לפעול ישירות באופן ממלכתי למען כלל האוכלוסייה, למצב של ממשל "מעבר למדינה", שבו ארגוני מגזר שלישי הפכו לסוכני משנה של ממשלה המספקים אחוז ניכר מהשירותים החברתיים (Eikenberry, 2007 ; ישי, 2003). תהליך זה הוביל גם לכך שארגונים החלו לנקוט בעמדות עצמאיות ולייצר פעילות לעומתית כלפי הממשלה (בר, 2006).

במקביל ליציאת או הקטנת חלקה של הממשלה בשוק אספקת השירותים תוך הפרטתם ומסחורם, נוצרו על ידיה מנגנוני רגולציה חדשים. ומכיוון שפרדיגמת החשיבה הממשלתית כמעט זהה גם מול המגזר העסקי, מגמות דומות התרחשו גם במערכת היחסים הזו (לימור, 2005). כלומר באופן ציורי ניתן לתאר כי אל החלל שנוצר נכנסו לא רק ארגוני המגזר השלישי, אלא גם עסקים. במקומות בהן קיימת אפשרות לתשואה כלכלית מהפעילות, נכנסו גופים עסקיים (לדוגמא בתי חולים פרטיים, סיעוד ברמות סוציו-אקונומיות מסוימות וכו').

בנוסף יש להרחיב כי בעשור האחרון החלה להתפתח בארץ תופעה חדשה של (בעקבות מגמות עולמיות וכניסת ישראל ל-OECD) "אחריות חברתית של תאגידים" (Corporate Social Responsibility או בקיצור- CSR). גישה זו תגרוס כי יש לנהל את

¹⁰ אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר - <http://ozar.mof.gov.il/research>

העסק בדרך שתענה על הציפיות האתיות והציבוריות שיש לחברה כלפיו (רייכל, גדרון ושני-גמליאל, 2000).

המודלים השונים של ה-CSR גורסים כי לעסקים קיימת אחריות מסוימת על הסביבה בה הם פועלים. זו יכולה לבוא לביטוי בתרומה לקהילה (פילנתרופיה ו/או התנדבות), שיתוף וראיית האזרחים כ'בעלי עניין' בפעילות הפירמה ופיתוח פעילות בת-קיימא. משמעות עליית האחריות החברתית של עסקים יכולה להשליך באופן ישיר על המגזר השלישי, היקף פעילותו ותלותו במגזר הציבורי (בעיקר בפוטנציאל שינוי תמהיל מקורות המשאבים).

השפעה נוספת של תפיסה היא הגברת הדרישה ל"אחריותיות" (Accountability), שקיפות והערכת הפעולות המבוצעות על ידי הארגונים (Carmen, 2007). פילנתרופים וגופים ממשלתיים החלו להתנות מענקים ביצירת מדדי פעילות ברורים ותוכניות הערכה סדורות, כחלק מהפעילות השוטפת של הפרויקט הממומן (Carmen, 2009). כלומר במקביל להכנסת ערכים חברתיים ל'שיח העסקי', התחזקה הדרישה להכנסת 'מדדים עסקיים' לפעילות החברתית.

2. יחסי הגומלין בין הממשלה למגזר השלישי

2.1. רקע

פאטנם (Putnam, 1993) טען כי ממשלה מתחזקת כאשר עומדת מולה חברה אזרחית חזקה, כלומר ממשלה דמוקרטית בעידן המודרני אינה מסוגלת לשלוט ללא לגיטימציה ציבורית רחבה. זו חייבת להתקבל מהתייחסות כזו או אחרת לחברה האזרחית בכלל ולארגוני המגזר השלישי בפרט (לימור ואח', 2004).

יחסי הממשלה עם המגזר השלישי הינם אמביוולנטיים מטבעם (יפה, 2002). מחד גיסא, קיימות מספר סיבות להוקיר את עבודת האלכ"רים: א) הבנת הפקידות הממשלתית והמגזר הפוליטי כי הממשלה אינה מסוגלת (אם היא אמורה) לדאוג לכל השירותים (במימון או בביצוע) הנצרכים מצד כלל האזרחים במדינה; ב) הכרה כי למגזר השלישי קיימים משאבים חיצוניים לא מבוטלים (הן ברמת מקורות המימון הנוספים והן ברמת כוח האדם); ג) הכרה כי לארגונים קל יותר לגלות חדשנות ויצירתיות ולהתאים עצמם למציאות דינאמית; ד) תפיסת פעילות הארגונים כיעילה יותר ביחסי עלות-תועלת ציבורית, בשל המרכיב הוולונטרי והגמישות הניהולית-תפעולית (יפה, 2002; כץ, ואח', 2006).

מאידך גיסא, קיימות סיבות אחרות המקדמות יחס חשדני ואף עוין של ממשלה כלפי הארגונים: א) חשש כי העמותות הן בעצם עסקים מוסווים, כאשר מפעילותיהם של חברי הוועד המנהל ו/או עובדי העמותה מתקיימות טובות הנאה כספיות ו/או קידום אינטרסים אישיים; ב) חשש כי הארגונים הינם ארגונים החותרים תחת המדיניות הממשלתית והשליטה על חלוקת המשאבים הציבורית, הנכונה בהתאם לתפיסת העולם של מעצבי המדיניות הממשלתית; ג) תחושה כי כוחו של המגזר השלישי בא על חשבון החשיבות והלגיטימיות הציבורית של הממשלה. כלומר, תפיסת מאזן הכוחות הציבורי כ"משחק סכום אפס"; ד) תפיסת הארגונים כסקטוריאליים, אשר אינם מסוגלים לפעול מתוך ראייה ציבורית רחבה ומאוזנת; ה) ראיית הארגונים כחסרי אמות מידה מקצועיות, בשל ההתבססות על כוח אדם לא קבוע, קרי מתנדבים. וכן העדר יחסי של מנגנוני בקרה ופיקוח בתוך הארגונים אשר גורמים לעיתים לחוסר בשקיפות ודיווחיות נאותים (יפה, 2002; Salamon et al. 2000).

2.2. מודלים תיאוריים

בספרות קיימים מודלים וגישות רבות אשר מנסות לתאר את יחסי הגומלין הקיימים בין המגזרים. אסקור בקצרה מספר גישות לתפיסת היחסים:

א. גישת **"השליטה המוחלטת"** – הממשלה חוששת מפני ארגונים שאינם נמצאים בשליטתה הישירה. מודל זה מתנגד למעשה לקיומה של חברה אזרחית. בהמשך לגישה הקודמת, זו רואה את הארגונים כקבלני ביצוע ולמעשה הופכת אותם למעין "זרוע של המדינה" (Heinrich, 2001).

ב. גישת **"מדינת הצללים"** – גישה זו מגדירה את המגזר השלישי כ"ספק השירותים" של הממשלה. שותפות המימון עם מקורות פרטיים חיצוניים מוזילה את עלות הפעלת השירותים. כך שהממשלה יכולה להפעיל שירותים תוך פיקוח והכוונה ציבורית בהיקף נרחב יותר ובעלות קטנה יותר כמו כן, תלות זו מערערת את מעמדו של המגזר השלישי כאשר שמה דגש על מרכיבי השירותים של הארגונים ועלות-תועלת שלהם לממשלה (Wolch, 1990; Stieglitz, 1986).

ג. גישת **"הממשלה וכשל השוק"** – המגזר השלישי פועל כאשר השירותים הממלכתיים והתכניות הממשלתיות אינם מספקים את השירותים. כלומר, המגזר השלישי הוא מנגנון תיקון למעשי או מחדלי הממשלה, דבר היוצר מתח והתנגדות מצד הממשלה כלפי הארגונים. ראיית עשיית המגזר בתכנים בהם הממשלה אינה עושה או אינה עושה מספיק מהווה ביקורת על הממשלה. לעומת זאת, המגזר השלישי רואה עצמו כממלא את החלל שמשאירה הממשלה מתוך אחריות חברתית (Weisbrod, 1988).

ד. גישת **"המדינה המאפשרת" (Enabling State)** – הממשלה מבצעת פעולות אקטיביות אשר מאפשרות למגזר השלישי מרחב אידיאלי לפעולה. מרחב הפעולות נע בין עידוד פילנתרופיה דרך הטבות מס (ניכוי מס במקור וזיכוי מס), עידוד פעילות עסקית של ארגוני מגזר שלישי, קביעת מנדט לפעולה דרך חקיקה, אספקת "וואצ'רים" לשירותים חברתיים ויצירת הסכמים רב-שנתיים לפעילויות משותפות (Gilbert, 2009).

ה. גישת **"יחסי שותפות הוליסטיים"** – הממשלה מהווה שותף עיקרי לעבודת האלכ"רים, הארגונים מתנהלים בצורה עצמאית תוך שאיפה ליחסי שותפות נרחבים. מעורבות הממשלה נתפסת כחיונית ומקדמת (Hudson, 2009).

קיימות מסגרות תיאוריות המאפשרות הסתכלות מורכבת יותר על יחסי גומלין אלו. סלומון ואנהיייר פיתחו את מודל "המקורות החברתיים" (Social Origins) של המגזר השלישי, הקושר בין גורמים חברתיים, פוליטיים וכלכליים לצביונו של המגזר. מערכת היחסים בין המגזרים מושפעת מתוך המסגרת הפוליטית-חברתית-כלכלית הקיימת: ליברלית, סוציאל-דמוקרטית, קורפורטיסטית ומדינתית (Salamon & Anheier, 1998).

קוסטון (Coston, 1998) מבחינה בהקשר זה בין מדיניות דיכוי (repression), יריבות (rivalry) ותחרות (competition) מצד אחד, כאשר הממשלה מתנגדת לריבוי שחקנים בזירה הציבורית, לבין שותפות (contracting), שיתוף פעולה (cooperation) או (collaboration) והשלמה (complementary), כאשר הממשלה מקבלת את ריבוי השחקנים בזירה הציבורית. בעוד היא מתייחסת לרמת המאקרו-ליחסים בין כלל המגזר וכלל הממשלה, היא מכירה בכך שניתן להתאים את ההבחנות שלה גם למקרים של ארגונים וסוכנויות ממשלה ספציפיים, או לתחומי פעולה ומדיניות מוגדרים.

בדומה לקוסטון, אשר בחנו את היחסים מצד הממשלה: Ficher (1988) ניסחה רצף של התייחסויות ממשלתיות כלפי המגזר השלישי: דיכוי והכנעת המגזר, התעלמות, החלתו בתוך הממשלה, ניצול המגזר, תיאום פעילות ועד לשותפות מלאה. ו- Commuri (1995) הציע רצף המתחיל בתמיכה במגזר, ביצירת מרחב לפעילות המגזר, בנטרולו, בהטלת גולציות ותקנות מגבילות על פעילותו ולבסוף בדיכוי ובבלימת פעילותו של המגזר.

בשונה מאלו, אשר התייחסו בעיקר לעמדת הממשלה בקביעת דפוסי היחסים. נג'אם (Najam, 2000) סוקר ארבעה דפוסים שכיחים ליחסי ממשלה-מגזר שלישי: שיתוף פעולה, עימות, השלמה וקואופטציה. הוא מציע מסגרת ליחסי הגומלין המבוססת על בחינת האינטרסים והמטרות של כל אחד מהצדדים בהתאם לכך, הסיווג שלו מתייחס למידת הלימה שבין המטרות והאמצעים של הממשלה והארגונים ומתאר ארבע תרחישים לפיכך, במקרה שבו ישנה התאמה הן במטרות והן באמצעים בין המגזר השלישי והממשלה יימצא שיתוף פעולה. לעומת זאת, במצב שבו המטרות דומות, אך האמצעים להשגתן שונים,

תמצא השלמה בין שני המגזרים. כאשר האמצעים דומים אך המטרות שונות, תפעל הממשלה בגישת הקואופטציה כלפי המגזר השלישי, וכאשר הן המטרות והן האמצעים מנוגדים, יתפתח ביניהן עימות. בסגנון יחסים של שותפות (collaboration) יש הסכם מלא ופורמאלי המסדיר את היחסים בין המגזרים. ההסכם מפרט את כלל מרכיבי היחסים: חזון, מטרות, משאבים ודרכי יישום (Najam, 2000). בדומה אליו, Clark (1991) גם בחן את היחסים מצד המגזר השלישי. הוא טען כי המגזר יכול להתנגד לממשלה או להשלים את פעילותה של הממשלה, אבל איננו יכול להתעלם מקיומה של הממשלה.

עם מתודולוגיה אחרת, אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990) מציג טיפולוגיה של סוגי "משטר מגזר שלישי", כאשר הפרמטרים שהנחו אותו הם: גודל המגזר (במונחים כלכליים-יחסיים) והיקף ההוצאות הציבוריות לרווחה.

לוח מס' 1- הטיפולוגיה של אספינג-אנדרסן לסוגי משטר מגזר שלישי

סוג המשטר	גודל המגזר	הוצאות ציבוריות לרווחה	דוגמאות
ליברלי	גדול	קטנות	ארה"ב, בריטניה
סוציאל-דמוקרטי	קטן	גדולות	שוודיה
ממלכתי	קטן	קטנות	יפן
קורפורטיסטי	גדול	גדולות	גרמניה

בהתאם לטיפולוגיה זו, מדינת ישראל מתאפיינת במשטר קורפורטיסטי (בעלת מגזר שלישי גדול והוצאות ציבוריות רחבות). אולם, עם השינויים בתפיסה הכלכלית השלטת בשלושת העשורים האחרונים (ירידת ההוצאה הציבורית והקטנת המיסוי הממשלתי על הסקטור הפרטי), ירידת הריכוזיות במערכת הפוליטית, בהחלט ניתן לאפיין את ישראל כבעלת משטר ליברלי.

יאנג (Young, 2000) מוסיף לטיפולוגיה הקיימת את המרכיב הדינאמי. לדידו דפוסי יחסים משתנים מתקיימים זה לצד זה. הוא בחן ארבע מדינות (ארצות הברית, בריטניה, יפן וישראל) והציג שלוש קטגוריות אפשריות למיון ארגונים על פי יחסם למדינה: יחס משלים, תחליפי או "יריבותי". המודל המשלים (Complementary) גורס כי הממשלה

אינה מסוגלת לספק את כל צרכי הציבור, על כן ארגוני המגזר השלישי משלימים את החסר ולמעשה שותפים לממשלה; המודל התחליף (Supplementary) מתבסס על הטענה כי הממשלה אינה מסוגלת או אינה מעוניינת לספק את כלל הביקושים, על כן הארגונים נתפסים כתחליף לממשלה; מודל היריבות (Adversarial) רואה בארגונים ככוח המשפיע על קובעי המדיניות לפעול למען החברה (על פי תפיסתם). המודל רואה בארגונים כיריבים לממשלה, מבקרים את מדיניותה ומציעים אג'נדה אלטרנטיבית בנושאים חברתיים שונים.

מודלים אלו הינם דינאמיים, כך שבתקופה מסוימת (או אף בסוגיית מדיניות מסוימת) יכול מודל אחד להיות דומיננטי ובתקופה (סוגיה) אחרת יכול להיות מודל אחר רלוונטי יותר. לדוגמא, לפני קום מדינת ישראל היה נהוג לחשוב כי מודל היחסים המקובל היה המודל התחליפי (Supplementary), כיוון שהשלטון היה זר (עותמנאי ובריטי) והארגונים האזרחיים החליפו את תפקידיה החברתיים של הממשלה (Gidron, 1992). בתקופת קום המדינה, הממשל היה ריכוזי מאד ולמגזר השלישי היה תפקיד יחסית שולי, ולכן ניתן לתאר את מערכת היחסים אשר שררה בתקופה זו לפי המודל המשלים (Complementary). לאחר שנות ה-70 חלה פריחה של התאגדויות אזרחיות מצד קבוצות שונות. ובשנות ה-80 עם "תוכנית הייצוב" חלו שינויים מרחיקי לכת במקום הממשלה ביחסיה עם הסקטור העסקי והשלישי (גבאי, 2009).

מכאן נובע כי בחירה בכל אחד מהמודלים נובעת מהמבנה החברתי הקיים והפרדיגמה השלטת באותה תקופה. כיום סבורים כי במדינת ישראל מתקיימים במקביל שלושת המודלים שתוארו לעיל (Young, 2000; Young, 2006). טיפולוגיה זו משרתת את הבנתנו על השינויים ביחסי הממשלה והמגזר השלישי, בעיקר בנוגע לתלות המימונית של הארגונים.

2.3. השפעת מימון ממשלתי על פעילות המגזר השלישי

קיים דפוס יחסים אסימטרי בין הממשלה למגזר השלישי, בין השאר בשל תלות המגזר השלישי במשאבים (גדרון, כץ ובר, 2003). פעילותם של ארגונים וולונטריים בתנאי שוק תחרותיים המוכתבים על-פי הסדרי ההפרטה עלולה להביא ל"מסחורם", לפגיעה בעקרונותיהם ובמחויבותם לשליחותם החברתית (קטן, 2001). על כן, יש לבחון איזה מחיר משלם הארגון עבור התמיכה הממשלתית- אובדן אוטונומיה מוסדית, התרחקות ממשימה (mission drift), אובדן אחריות כלפי הציבור והשקעת משאבים רבים בתחזוק השותפות.

תקצוב ותמיכה ממשלתית ישירה נבחנה על ידי כלכלנים בהשפעתה על התרומות המתקבלות במקביל, שאלת המתאם בין המימון הציבורי לפרטי. המודלים התיאורטיים מצביעים בדרך כלל על מתאם שלילי בין השתתפות המדינה לשיעור התרומות. כלומר תוספת תקציב ממשלתי מורידה מהיקף התרומות המתקבל, יחס ההמרה שונה ממדינה למדינה ומתחום אחד ואחר וכן, יש להניח משתנה על פני זמן.

בניגוד לתפיסות כלכליות הנוהגות לנבא "אפקט המרה מלא" בין העברות הממשלה לבין תרומות הציבור למגזר השלישי, מחקרים אמפיריים המבוססים על נתוני שדה מצביעים על קיומו של אפקט המרה חלקי בלבד, ולעיתים אף מוצאים אפקט הפוך (השלמה), שבו הגדלת המימון הממשלתי גוררת הגדלה של המימון הפרטי ולא הקטנה שלו (לימור, 2008ב'; חזן, 2009). המציאות העולה ממחקרים בעולם היא כי אין מענה חד משמעי לשאלת המתאם, זו תמונת מצב בעולם בכלל ולא רק במקרה הפרטי של ישראל (לימור, 2009).

סלמון (Salamon, 1995) לעומתם מצא כי קיים קשר חיובי בין מימון ממשלתי לבין היקפי פעילות הסנגור הפוליטי בארגוני המגזר השלישי. מחקרו של סלמון הראה כי המימון הממשלתי סיפק משאבים אשר הגבירו את פעילות הסנגור הפוליטי. יתכן כי בבחינת מאקרו, עשוי להתברר כי כספי תרומות פרטיות עברו מתחום לתחום, כאשר בסך הכול לא חל שינוי בסך התרומות עקב שינוי בתקציב המדינה בנושא ספציפי (לימור, 2008ב').

חזן (2009) מצאה כי בישראל קיימת מגמה מעורבת: בתחומי פעילות מסוימים, העברות כספיות של הממשלה מהוות תמריץ לתורמים לצמצם את תרומתם¹¹, בעוד שבתחומים אחרים מעורבות הממשלה מהווה תמריץ למעורבות נוספת של הציבור. טענתה היא כי על הממשלה לצמצם באופן דיפרנציאלי את מעורבותה הישירה במימון מלכ"רים, על מנת שלא לפגוע בפעילויות בתחומים בהם קיים אפקט המרה גדול (חזן, 2009).

עולה כי ככל שהארגונים תלויים במימון ממשלתי ו/או עירוני הם נמצאים ב"כלוב הברזל" וכך מפתחים התנהגויות המותאמות למדיניות, למטרות ולסטנדרטים של הגופים הממנים (שמיד ובר אלמוג, 2008). זו מכונה גם 'תיאורית התלות במשאבים' (Pfeffer&Salancik, 2003). תיאורית זו טוענת כי לרוב ארגונים נהפכים לתלויים במשאבי סביבותיהם לצרכי הישרדות, תלות זו יוצרת קונפורמיות עם מוסדות המדינה ו/או מוסדות המימון. לטענתם נוצר מצב בו קיימת התאמה בין חזון הארגונים וציפיות הסביבה המוסדית. על כן מתרבים הקולות הקוראים לאלכ"רים לפתח מקורות הכנסה עצמאיים (Earned Income), שאם לא כן - לא יוכלו לפעול (פורטוגלי ודניאלי-מילר, 2007).

ניכר כי בשנים האחרונות חלה בישראל התעניינות בכל הקשור לסטנדרטים של פעילות עמותות. מגמה זו באה לידי ביטוי בחקיקה, במחקר ובפעולות בשטח, כדוגמת מיזם 'נאות', סטנדרטים לניהול אלכ"רים¹². על כן, התחרות הקיימת בין האלכ"רים על תרומות, מענקים וכספי תמיכות הפכה לדינאמית ומאתגרת. תחרות זו גרמה לשכלול אסטרטגיות השיווק והשפעה על מקורות המימון השונים (ברלינסקי וסופר, 2000). בנוסף התפתח מודל מימון מעורב. מודל זה כולל חוזים, גיוס כספי מתורמים פרטיים ומקרנות פילנתרופיות, מענקים ושותפות בין ארגונים לא ממשלתיים לבין משרדי ממשלה (Schmid, 2004).

¹¹ נמצא כי ברמת המקרו קיים אפקט המרה גדול יחסית של 56%, כלומר, שהגדלת העברות הממשלה לארגוני מגזר השלישי ב-1 ש"ח דוחקת את תרומות הציבור ב-56 אג'. אולם, ברמת המיקרו, כאשר מתייחסים למלכ"רים הבודדים מתקבל אפקט המרה צנוע יותר בעוצמה של 22%.

¹² ראו לדוגמה את אתר הסטנדרטים של עמותת הגג של ארגוני המגזר השלישי 'מנהיגות אזרחית' - <http://www.naotstandards.org.il/index.php>

2.4. המקרה הישראלי

על פי הערכת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כ-90% מכלל שירותי הרווחה בישראל ניתנים כיום על-ידי גורמים חוץ-ממשלתיים, ובכללם רשויות מקומיות, ארגונים ללא מטרות רווח וגופים עסקיים (שוורץ, 2009).

על אף שתקציבים ממשלתיים רבים הופנו למגזר השלישי, במשך שנים רבות לא גובשה מדיניות ממשלתית כוללת וברורה כלפי אותם ארגונים, וכל משרד פעל, תיקצב ותמך על פי מדיניות מתחלפת עם חילופי השרים. דפוס הכלכלה הפוליטית בישראל לא אופיינו בבסיס תכנון לטווח הארוך, וקבלת ההחלטות הממשלתית הייתה פעמים רבות מאולתרת ובעלת אופי של 'כיבוי שריפות' (גלנור, 2003; טליאס, קטן וגדרון, 2000). לתופעה זו מספר הסברים: (א) חשש שהגדרה ברורה תחזק את הלגיטימציה לקיומם של הארגונים ותעלה את הדרישה לתמיכה כספית מסודרת וקבועה; (ב) חשש כי קביעת מדיניות ברורה ואחידה תחייב קביעת סדרי עדיפויות בהעברת משאבים ותקציבים אל המגזר, לא תאפשר העברת כספים ייחודיים; (ג) תפיסות שמרניות ביחס למקומם של ארגוני המגזר השלישי ו/או חשדנות בדבר המניעים שלהם לפעולה (לימור, 2004; טליאס, קטן וגדרון, 2000).

אמנם הממשלה לא הגדירה בבירור את מדיניותה כלפי המגזר השלישי, אך במקביל השתמשה בארגונים אלו כספקי שירותים חברתיים. כאמור, למעשה בשנים אלו כל משרד ממשלתי אימץ מדיניות פרטנית כלפי המגזר השלישי (Gidron & Katz, 2001). כפי שנאמר קודם לכן, עד להחלטת הממשלה בפברואר 2008, לא קיבלה ממשלת ישראל לדורותיה כל החלטה פורמאלית באשר למדיניות כלפי המגזר השלישי.¹³ אמנם התקבלו החלטות נקודתיות אך אלו לא היו מתואמות בהכרח עם החלטות קודמות או מקבילות במשרדים אחרים ולא נבעו ממדיניות כוללת של הממשלה כלפי המגזר. עם זאת, חשוב לציין כי קדמו להחלטת הממשלה ב-2008 מספר צעדים ציבוריים אשר הבשילו את הקרקע להחלטה ולהשלכותיה וביניהם ועדת גלנור (2003) ועדת ארידור (2006) שהמליצו על הסדרת יחסי ממשלה ארגוני מגזר שלישי באמצעות אמנה.

¹³ תיקון סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב, בשנת 1992, אמנם הסדיר את דרך תמיכת הממשלה במוסדות ללא מטרות רווח, אך אינו נוגע במדיניות הממשלתית הרצויה כלפי אותם ארגונים (דבר שאינו מקובל לקדמו דרך תיקון חקיקה).

ברודט (2005) גם נדרש לנושא וכך הציע מדיניות ממשלתית כלפי שני המגזרים האחרים. בנייר העמדה של הצוות שעמד בראשו הוצגו שני מודלים: א) "המודל הרופף" – הממשלה לא תומכת ולכן לא ראוי שתתערב, קיים תיאום מינימאלי, מתקיים חופש פעולה נרחב לכל אחד מהמגזרים¹⁴; ב) "המודל המהודק" – השתתפות ממשלתית במימון ו/או תמיכה, קיימת מגבלה על חופש הפעולה של כל אחד מהמגזרים, קיימים כלים של הסדרה ותיאום בין המגזרים: הידברות ישירה, אמנות בין מגזריות, רגולציה וריסון עצמי.

בהמשך להמלצות השונות, משרד רוה"מ פרסם ב-2007 מספר קווים מנחים למדיניות הממשלתית העתידית עם המגזר השלישי: א) הגברת שילובם של ארגונים בחברה האזרחית באספקת שירותים חברתיים, תוך עידוד הדיאלוג בין מקבלי ההחלטות לבין הארגונים, טרם קבלת החלטות; ב) מתן עדיפות מובנית לארגוני החברה האזרחית במכרזים ממשלתיים שעיקרם שירותים חברתיים, כחלק מהשותפות האסטרטגית; ג) הקמת "שולחנות עגולים" עם מתודת עבודה מסודרת, לשמירה על מסגרת הידברות קבועה ומתמשכת בין המגזרים; ד) מינוי גוף מטה במשרד ראש הממשלה אשר יוביל את המהלך ברמה הארצית ובמשרדי ממשלה, ובחינת האפשרות למנות מועצה ציבורית; ה) הקמת מאגר מידע לארגוני החברה האזרחית, על ידי רשם העמותות, בשיתוף החברה האזרחית, ובגיבוי החלטת ממשלה (משרד רוה"מ, 2007).

ב-2008 ממשלת ישראל הצהירה על תחילת תהליך מדיניות גלוי שמטרתו להסדיר את יחסיה עם המגזר השלישי. במסגרת המדיניות הממשלתית המוצעת הוגדרו שלושה יעדים: א) חיזוק שיתוף הפעולה וביסוס מערכת היחסים בין שלושת הגורמים; ב) הגברת שילובם של ארגונים בחברה האזרחית בהפעלת שירותים חברתיים תוך עידוד הדיאלוג בין מקבלי ההחלטות לבין הארגונים; ג) עידוד תהליכים התורמים להעצמה, התמקצעות בקרה ושקיפות בחברה האזרחית תוך הטמעה של נורמות דומות בממשלה. בסוף המסמך הופיעה החלטת הממשלה מספר 3190 בנושא¹⁵, אשר מעבירה את המסמך למונחים אופרטיביים ומחלקת משימות בהתאם בין משרדי הממשלה (משרד רוה"מ, 2008). עם זאת, חשוב לומר כי עד כה רוב ההצלחות נמצאות במרחב ההצהרתי, עדיין לא נעשה שינוי מרחיק לכת בתהליכי שיתוף בקבלת החלטות מדיניות.

¹⁴ מודל זה יכול להתאים לעמותות סגור, אשר לרוב מציבות סדר-יום ציבורי חלופי לממשלה וכמעט ואינן עוסקות בהפעלת שירותים.

¹⁵ החלטה מס' 3190 של הממשלה. יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות. 24.02.2008.

2.5. הממשק הפוליטי ביחסים

על קיומו של קשר הדוק בין תהליכי שוק לבין תהליכים פוליטיים עמדו חוקרים רבים. סמית (1996) נתן ביטוי לשילוב הבלתי נמנע בין כלכלה, פוליטיקה, מדיניות ציבורית והתנהלות השוק, להשלכות מקשרים אלה. שומפטר (Roodman, 1998) ראה במימון הציבורי נקודת פתיחה להבנת החברה. רוחה של חברה, רמת תרבותה, המבנה החברתי והמדיניות הממשלתית, משתקפים דרך ההיסטוריה של המימון הציבורי בכל מדינה. המימון הציבורי איננו אלא הביטוי לאופן בו מחלקת מדינה את משאביה בין האזרחים, בהווה ולעתיד, ולדרך בה אמצעיה הכלכליים והחברתיים מופנים לחברה, למגזרים או לקבוצות מסוימות בה.

על כוחו ויכולתו של השלטון לחלק את המשאבים הציבוריים בהתאם לתפיסת עולמו ומדיניותו, עמד לאסוול (Lasswell, 1936), שהגדיר את המערכת הפוליטית ושחקניה כמנגנון לחלוקת המשאבים הלאומיים, לאו דווקא בהתאם לאינטרס הציבורי, כי אם על פי צרכי המערכת הפוליטית.

כאמור, הקצאת תקציבי הממשלה לא נעשתה במסגרת מדיניות ברורה אלא הייתה פונקציה של צרכי הארגונים ויכולת המיקוח שלהם (טליאס, קטן וגדרון, 2000). לארגונים קיים תפקיד לא מבוטל בקביעת מדיניות חברתית, על ידי יצירת "סנגור פוליטי" (Advocacy). מדובר בפעילות המכוונת לשינוי מדיניות קיימת או עתידית (בר, 2006).

פעילות הסנגור הפוליטי תופסת תאוצה אצל ארגוני מגזר שלישי בעשורים האחרונים (Frumkin, 2002). ניתן לחלק את פעילות לזו לפעילות סנגור מכוונת נושא או תוכנית (Programmatic advocacy), פעילות סנגור מכוונת שינוי חקיקה (Legislative Advocacy) או פעילות סנגור פוליטית אשר מטרתה לעודד אזרחים למעורבות ועשייה פוליטית (Grassroots advocacy) (McCarthy & Castelli, 2002).

נגישותם של ארגוני המגזר השלישי לפוליטיקאים מהווה חלק בלתי נפרד ממערכת היחסים של המגזר לשלטון. כפי שנוכל לראות בהמשך, בתחום התמיכות נקודה זו הופכת להיות קריטית אף יותר. במה תלויה הצלחת הארגונים להשפיע על קובעי המדיניות?

מקרת'י וקסטלי (McCarthy & Castelli, 2002), גורסים כי הצלחה זו טמונה ביכולת ליצור קשרים אישים עם קובעי המדיניות, בהעסקת אנשי מקצוע המתמחים בפעילות סנגור-פוליטי, באיסוף מידע והפצתו למקבלי החלטות והציבור הרחב, ביצירת קואליציות עם ארגונים אחרים, במיקוד משאבים ונושאים ופעילות מול מגוון רחב של מחוקקים. חשוב להדגיש כי פעילות סנגור פוליטי יכולה להתרחש גם בארגונים אשר אין זאת מטרתם הבלעדית, לדוגמא ארגוני שירותים חברתיים. נקודה המחזקת את "התפיסה ההיברידית" של יחסי הגומלין בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי (Young, 2000).

קיימות פעולות רבות בהן יכול לפעול ארגון בישראל על מנת להשפיע על המדיניות הקיימת: פעילות לובי בכנסת, פעילות מול השלטון המרכזי/מקומי, עבודה מול אמצעי תקשורת, פעילות משפטית (כולל הגשת בג"צ), מחקר, הסברה ומחאה (שמיד ובר אלמוג, 2008). ניתן לחלק את אלו לארבע אסטרטגיות השפעה מרכזיות (בר אלמוג, 2004): (א) שקט – פנימי (ועדות, לובינג); (ב) שקט – חיצוני (פעילות בקהילה, תערוכות, כנסים); (ג) רועש – פנימי (יצירת קונפליקטים ומשברים קואליציוניים); (ד) רועש – חיצוני (הפגנות, תקשורת).

ישי (2003) מצאה שארגוני חברה אזרחית זוכים לנגישות גבוהה בזירה הפוליטית-ממשלתית בישראל: שרים, מנכ"לי משרדים, פקידים בכירים וכו'. אף על פי כן עוצמת השפעת הארגונים על תהליכי קבלת ההחלטות הינה מוגבלת (Yishai, 1990, שמיד ובר-אלמוג, 2008). בנוגע לתהליך חלוקת תמיכות ממשלתיות, ניתן לומר ששיתופו של הציבור הינו הכרחי לשם שמירת השוויון (דה הרטוך, 1998). קיימות פלטפורמות שונות להתייעצות עם הציבור. במצב הנוכחי (על פי הוראות היועץ המשפטי לממשלה) קיים בישראל תהליך של 'התייעצות פסיבית', אשר במסגרתה השלטון מפרסם תוכנית, הצעת חוק או אמנה ומבקש מהציבור להעביר אליו הערות בכתב (Deighton-Smith, 2004). לדוגמא תגובת הציבור להצעות לשינוי מבחני תמיכות המתפרסמות ברבים באתר משרד המשפטים.¹⁶

¹⁶ פרסום זה מהווה את התשתית הפסיבית ביותר, אשר בה משתמשים בעיקר ארגוני סנגור. מרבית הארגונים כלל לא ערים לאופן זה של קריאה להתייעצות של הממשלה. למעשה, למעט מודל 'השולחנות העגולים', הממשלה כמעט ואינה מתייעצת מיוזמתה עם ארגונים בדרך מסודרת ומובנת.

3. תמיכות ממשלת ישראל

3.1. רקע והגדרות

בהמשך לאמור לעיל, בסקירה משווה שנערכה עבור ועדת ארידור נבחנה בין השאר מדיניות התמיכות הממשלתיות (באופן ישיר ועקיף) בשש מדינות. מסקירה זו ניתן היה ללמוד כי לא קיים קשר ברור בין היקף התמיכות הממשלתיות לבין חשיבותו הממשית של המגזר. לדוגמא באירלנד, מדינה בעלת מבנה ממשלתי ריכוזי במיוחד, 74% מהכנסות המגזר השלישי מגיעות ממקורות ממשלתיים. לעומתה, שוודיה, בה קיימת מודעות גדולה לחשיבות המגזר השלישי, שיעור התמיכה הממשלתית נמוך יחסית: רק 29% מהכנסות הארגונים מגיעים ממקורות ממשלתיים. בין שתי הדוגמאות הקיצוניות הללו, קיימים מודלים שונים, אשר נשענים על הנחות חברתיות-כלכליות מגוונות (גדרון ובר, 2006). כאמור, ישראל עברה ממשטר פעילות ריכוזי למשטר כלכלי מבוסס יותר.¹⁷ השינויים במבנה השפיעו כמובן על כמות המשאבים אשר הוקצו לתמוך במגזר השלישי אך יותר מכך השפיעו על אופן, פרקטיקת ומהות תקצוב המגזר, כפי שנוכל לראות בהמשך.

מאז קום המדינה, מעניקה הממשלה תמיכה כספית לפעילויותיהם של גופים ציבוריים, המספקים לאוכלוסיית המדינה שירותים חברתיים שונים. הנתונים מראים כי בשנת 2009, 54% מכלל הכנסות המלכ"רים הן מהעברות הממשלה.¹⁸ מרבית העברות הממשלה לכלל המלכ"רים הופנו לתחומי בריאות, חינוך ומחקר. ביתר התחומים נמצא כי אין תחום שקיבל יותר מ-5% מסך כול העברות הממשלה, באותה שנה (למ"ס, 2010). אם נכליל גם את סעיפי הכנסות שירותים על ידי ארגונים (שירותים שעיקרם 'נמכרים' לממשלה או לרשויות מקומיות), המהוות 29% מכלל הכנסותיהם, נראה כי שיעור סך השתתפות התקציב הציבורי בהכנסות מלכ"רים גבוה יותר ומגיע לכדי 75%-80% (למ"ס, 2009; למ"ס, 2010). במחקר השוואתי¹⁹ שערכה אוניברסיטת ג'והנס-הופקינס, עלה כי חלקה של הממשלה בישראל במימון המגזר השלישי הגיע לכדי שני שלישים (63.5%) מכלל הכנסותיו

¹⁷ ניתן לסייג ולומר כי אמנם חל ביזור בביצוע הפעילות אך ישראל עדיין ריכוזית בדרך התקצוב וברגולציה הקיימת.

¹⁸ יש לסייג ולומר כי נתון זה כולל את מערכת הבריאות (קופות חולים), מערכת ההשכלה הגבוהה וכן תאגידים סטאטוטוריים.

¹⁹ "פרויקט המיפוי הבינלאומי של המגזר השלישי" נערך על ידי לסטר סלמון והלמוט אנהיייר בשנות ה-90.

בשנת 1995 (גדרון וכץ, 2002).²⁰ בהשוואה לעולם, אחוז "ההעברות הממשלתיות" בישראל גבוה מממוצע המדינות המפותחות בעולם (36% העברות ממשלה) (Salamon, 2010).

אין זה מספיק לבחון את שיעור הסכומים המועברים מן הממשלה למגזר השלישי. חשוב להבין באילו מסגרות או צורות אלו מתקיימים. למסגרות אלו השפעה יתרה על אופי היחסים הנוצר בין המגזרים (גדרון וכץ, 2002). מקובל להבחין בין שני דפוסים עיקריים של תמיכה ממשלתית במגזר השלישי: תמיכה ישירה (יורחב בהמשך) ותמיכה עקיפה (בעיקר באמצעות הטבות מס).

המימון הממשלתי הישיר לארגוני המגזר השלישי מתבצע באחת מארבעת הצורות הבאות: (א) העברות קבועות: תמיכות על פי חוק, מענקי איזון לרשויות המקומיות וכו'; (ב) תשלומים עבור שירותים בהתקשרות חוזית, המוסדרת באמצעות מכרזים על פי חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 והתקנות שלפיו; (ג) מענקים מקרן העיזבונות; (ד) תמיכות על פי סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב. התמיכה העקיפה בארגוני המגזר השלישי מתבצעת בעיקר באמצעות הטבות מס לתורמים ו/או ארגונים (גדרון וכץ, 2002).

בנוסף, קיימים אפיקי תמיכה משולבים המתאפשרים על ידי חוק חובת המכרזים, החלטות ממשלה מיוחדות, חקיקה ספציפית וכיוצא באלה. לדוגמא 'מיזם משותף'²¹, אשר במסגרתו מתקשרת הממשלה עם גוף חיצוני, ללא מכרז וללא מבחני תמיכה. מימון 'המיזם המשותף' מוגבל עד 50% מכספי הממשלה והוא חייב לשמש פרויקט פרטיקולארי (כלומר אינו תומך בפעילות כללית ו/או שוטפת של הארגון).²²

בשל הדמיון והבלבול הקיים בין מסלולי הרכישות למסלולי התמיכות, ב-1997 מינה החשב הכללי את ועדת גרשונביץ'²³, על מנת לאפיין את דרך המימון הראויה של גוף/פרויקט מסוים על-ידי רשויות המדינה. ועדה זו קבעה שלושה קווים מנחים להבחנה בין רכישות לתמיכות: (א) קיום חובה של המדינה לביצוע הפעילות: יש לבחון האם הפעילות הממומנת היא מטלה שהמדינה מחויבת בה, מכוח חוק או מכוח זכויות יסוד חוקתיות של הנהנים מהפעילות. ככלל, השימוש בתמיכות מיועד למקרים בהם מעוניינת

²⁰ מאז שנת 1995, שנת ההתייחסות במחקרם אוניברסיטת ג'ונס הופקינס ועד 2009 (נתוני הלמ"ס), התרחבו תהליכי ההפרטה והמסחור בישראל וחלקם של ארגוני המגזר השלישי באספקת שירותים גדל.

²¹ סעיף 'מיזמים משותפים' (3/30) בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

²² ניתן גם לראות ב'מיזם משותף' כחלופה הדומה לתמיכות ומהווה כ"מכשיר" תמיכה ללא קריטריון ידוע מראש, עם גוף ספציפי.

²³ דו"ח הוועדה לבדיקת נושא התמיכות (ועדת גרשונביץ'), נובמבר 1997; דו"ח מבקרת המדינה מס' 47 עמ' ח' – יג'.

המדינה לעודד ולהעצים פעילות מסוימת שהיא אינה מחויבת בה לפי חוק; (ב) השפעה על עצמאות הגוף הממומן: ככל שמוגבל שיקול דעתו של הגוף, בעניינים הנוגעים לפעילות הממומנת, כתוצאה מכך שהפעילות מוכוונת ומוגדרת על-ידי המדינה, כך פוחתת הזיקה לתמיכות וגובר אפיון המימון כרכישת שירותים על-ידי המדינה, אשר עשייתה בדרך הרגילה היא באמצעות מכרז; ג) מקור היוזמה לביצוע הפעילות: ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של הגוף מבצע הפעילות, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כתמיכה, וכן להיפך – ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של המשרד הממשלתי, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כרכישת שירותים או תקצוב. ועדת גרשונביץ אף קבעה כי עקרונות השוויוניות והשקיפות החלות על אלכ"רים בסעיף 3א' צריכות להיכלל גם על גופים אחרים, ואכן הוראות התכ"מ הרלוונטיות מאמצות את העקרונות הנ"ל.

3.2. תקופת ה"כספים ייחודיים" (טרום תיקון סעיף 3א')

לאחר פסיקות בג"צ בנושא התמיכות (לדוגמא בפרשת "אבו גוש"²⁴) הוציא היועץ המשפטי לממשלה נוהל המסדיר כיצד יש לחבר מבחני תמיכות ענייניים ושוויוניים (01/09/83). הנוהל קבע את הדרך בה יש להגיש את הבקשות לתמיכה, את שיטת הטיפול בבקשה במשרד הנוגע לדבר, את ההתחייבויות המוטלות על הגוף הנתמך ואת הפיקוח על השימוש בכספי התמיכה.²⁵ נקבע כי על חלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור יש להחיל שני עקרונות מרכזיים, החלים למעשה על כל פעולה מנהלית: עקרון השוויון ועקרון השיקול הענייני.²⁶

המערכת הפוליטית עקפה את הנוהל בכך שכללה בספרי התקציב השנתיים או החלטות מפורשות של ועדת הכספים של הכנסת, הקצאה תקציבית לרשימה של מוסדות ציבור מסוימים, מזוהים בשם המפורש, אשר אושרו לקבלת תמיכה ממשלתית (דה הרטוך, 1998). תופעה זו זכתה לשם: 'הכספים הייחודיים'. בדרך זו חילקו חברי כנסת, באמצעות החלטות פורמאליות בכנסת, תמיכות מדינה למוסדות שונים המקורבים אליהם, שלא על

²⁴ בג"צ 175/71 פסטיבל אבו-גוש קרית יערים, אגודה רשומה נ' שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד כה (2) 821 (להלן: פרשת אבו-גוש).

²⁵ ילקוט הפרסומים התשמ"ח, מספר 3162, עמ' 1444.

²⁶ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. מבחנים למתן תמיכות על ידי הממשלה למוסדות ציבור. דצמבר 1985.

פי קריטריונים שוויוניים, ידועים וקבועים מראש. הפרקטיקה שנהגה באותם ימים נבעה מהסכמים קואליציוניים שנחתמו בין סיעות בכנסת.. הן הגופים הנתמכים והן סכום התמיכה השנתי היו נקבעים באופן שרירותי בלא אמות-מידה גלויות ושוויוניות (דה-הרטוך, 1992). במילים אחרות, תהליך התמיכות מתאר את התמודדותה של הפוליטיקה במגבלות שהמשפט מטיל עליה (דה-הרטוך, 1998).

תופעת 'הכספים הייחודיים' לוותה בביקורת ציבורית נוקבת ופסיקות חוזרות של בית המשפט. לדוגמא בפרשת 'ישיבת תומכי תמימים' בה עתרו מוסדות תנועת חב"ד כנגד משרד הדתות על קיפוח בחלוקת תקציבים, נקבע כי אכן לא קיימים מבחנים כלליים ושוויוניים בנושא.²⁷ על-כן בית המשפט לא הסתפק בכך שכל משרד ממשלתי יבסס באופן כללי את שיקוליו למתן תמיכות על עקרונות אלו, וקבע כי עליהם לקבוע מבחני תמיכות כלליים, אשר אלו יהיו שוויוניים וענייניים. ואכן לאחר מכן היועץ המשפטי לממשלה קבע כי: "המשרד יקבע לעצמו, במידת האפשר, מבחנים למתן תמיכות בתחומי הפעולה השונים של המשרד, אם בדרך כלל ואם לשנה מסוימת, ומבחנים אלה יכללו בדברי ההסבר לתקציב המשרד".²⁸

ב"פרשת צבן" קבע בית המשפט במפורש כי השרים "מחלקים כספים ללא קריטריונים ובניגוד להנחיות הפנימיות בעניין זה". כמו כן הרחיב בית המשפט כי הקצאת כספי מדינה ליעדים שונים כפופה למבחן השוויון, ועליה להיעשות מתוך שיקולים ענייניים, ועל פי אמות-מידה ברורות וגלויות ("על פי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין").²⁹ בית המשפט קבע כי מעתה כפופה מדיניות התמיכות הממשלתית לא רק לביקורת המחוקק אלא גם לביקורת הרשות השופטת (דה-הרטוך, 1998). מספר שנים לאחר מכן יזמו תיקון חקיקה אשר היה אמור להוקיע את תופעת "הכספים הייחודיים" לטובת חלוקה שוויונית של משאבי הציבור בתחום זה.

²⁷ בג"ץ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל; ב"ש 166/84 ישיבת תומכי תמימים נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 273 (1984).

²⁸ ילקוט הפרסומים התשמ"ח, מספר 3162, עמ' 1444.

²⁹ בג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר, פ"ד לה(1) 421 (1989).

3.3. תיקון סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב

בשנת 1992 הסדירה הכנסת את המסגרת המשפטית להענקת כספי תמיכות ותיקנה את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה (להלן - חוק יסודות התקציב). נקבע כי תמיכתה של המדינה ב'מוסדות ציבור' תיעשה רק על פי נוהל שר האוצר - 'הנוהל הכללי' ועל פי מבחנים שוויוניים שייקבעו על ידי הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ומתפרסמים לציבור. חשוב לציין כי לא נכללו בסעיף זה מספר מוסדות חינוך חרדיים אשר מצוינים בחוק כמוסדות חריגים: המרכז לחינוך עצמאי ומעין החינוך התורני.³⁰

סכומי התמיכות נקבעים בסעיפים מוסדרים בחוק התקציב. כאשר כל שר קובע, תוך התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה וגורמים נוספים על פי חוק, אם קיימים כאלו, מבחנים שוויוניים לחלוקת התמיכות. על פי נוהל זה מפרסמים משרדי הממשלה, בכל שנה, הודעה בדבר האפשרות להגיש בקשות לתמיכה, על פי התחומים השונים.

נוהל שר האוצר - הנוהל הכללי - מפרט ומדריך את משרדי הממשלה כיצד לתמוך במוסדות ציבור.³¹ הנוהל קובע את לוחות הזמנים לפעילות, את המסמכים הנדרשים להגשת הבקשה, את ההנחיות לועדות התמיכה המשרדיות, את המידע אשר מחויב לפרסם לציבור ואת הביקורת המחויבת בתהליך (הכוללת גם ביקורת חשבונאית-חיצונית על הארגונים הנתמכים).³²

³⁰ סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

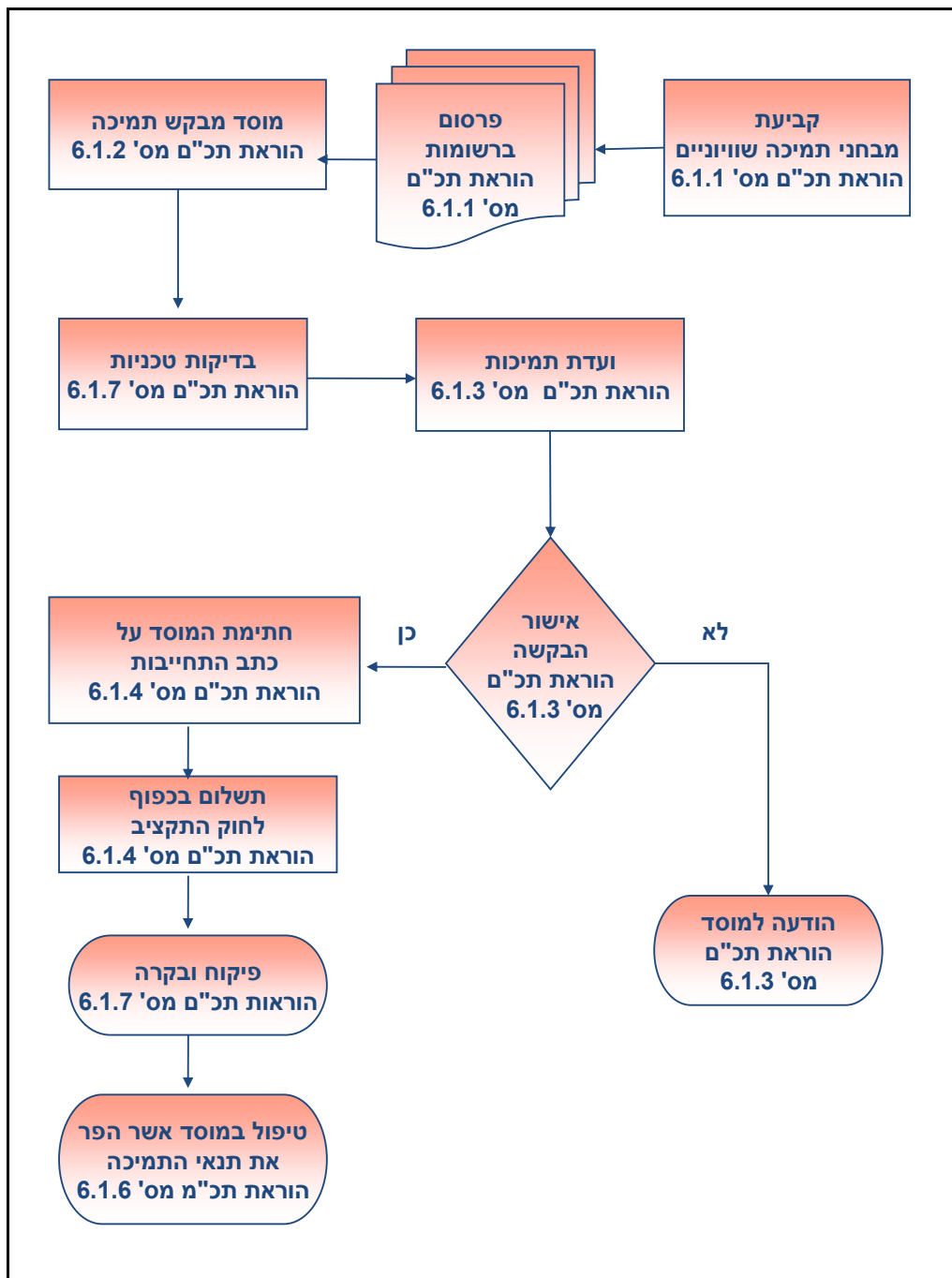
³¹ נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

³² יש לציין כי אפשר שארגון יקבל תמיכה ממספר משרדי ממשלה, בתיאום ועדות התמיכות במשרדים השונים.

להלן תרשים זרימה של תהליך התמיכות הממשלתי, כפי שמתואר בהוראה שהוציא

החשב הכללי בנושא:

תרשים מס' 1- תיאור תהליך תמיכה במוסדות ציבור³³



³³ החשב הכללי. תמיכות מתקציב המדינה במוסדות הציבור (לפי ס' 3א.). מספר הוראה: 6.1.1. 2008

בקשות לתמיכות ממשרדי הממשלה נדונות בוועדה מיוחדת או בוועדות מיוחדות. חברי ועדות אלו (להלן 'ועדות תמיכות') הינם 3-5 עובדי המשרד הרלוונטי אותם ממנה השר (מתוכם חייבים להיות חשב משרד או נציגו ויועץ משפטי או נציגו). ועדת תמיכות דנה באישור בקשת תמיכה, ובפניה מונח הסכום שנקבע בסעיף התקציב לתמיכה זו. ועדות התמיכה המשרדיות מקבלות את הבקשות, בודקות את האישורים הנדרשים ומחלקות את כספי התמיכה על פי אמות המידה המצוינות במבחנים. על-פי הנוהל, ועדת תמיכות דנה בכלל הבקשות לתמיכה, ולאחר מכן מחלקת את התקציב שסוכם (בחוק התקציב) בין הארגונים, על פי מבחני התמיכה.³⁴

החידוש בסעיף 3א' הוא בכך שנקבע בו איסור על מתן תמיכות, במסגרת תקציב המדינה, לארגונים ומוסדות מסוימים שנבחרו על-ידי חברי הכנסת בחדרי חדרים, בהתאם להסכמים וויתורים קואליציוניים וללא קריטריונים גלויים ושוויוניים. כך קובע הוא באופן מפורש כי במקום לפרט בחוק התקציב השנתי את שמות הגופים הנתמכים, ייקבע סכום תמיכה שנתי לכל סוג של מוסדות ציבור, אשר יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג, לפי מבחנים שוויוניים.

מאז תיקון החוק נכתבו ופורסמו ברשומות מבחני תמיכות שונים. אולם לדידו של דה הרטוך (1998) נוצרו אז שלוש בעיות חדשות: (א) מבחנים "תפורים" – מבחן הקובע דרישות סף ומדדים לתמיכה, כאשר אלו בלתי ענייניים לשאלת התמיכה. מבחנים אלו מונעים מגופים להגיש בקשות או מקפחים גופים אחרים; (ב) פגיעה בעקרון השוויון על ידי יצירת אי-שוויון "חיצוני" – בסעיף 3א' בחוק יסודות התקציב נאמר כי "הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים". ניסוח זה אפשר לממשלה ליצור מספר הגדרות שונות של סוגי ארגונים באותו נושא, כאשר כל סוג מקבל מסגרת תקציבית אחרת (לדוגמא: תמיכות 'תרבות חרדית' לעומת 'תרבות תורנית' במשרד החינוך); (ג) אי קביעת היקף התמיכה הממשלתית בחוק התקציב – הממשלה מחויבת לקבוע בחוק התקציב סכום כולל לתמיכה בנושא מסוים על מנת למנוע השפעה פוליטית של העברת תמיכה לגוף מסוים. במציאות נראה כי החוק לא יושם (דה הרטוך, 1998).

³⁴ פירוט מלא ניתן לראות בתרשים מס' 1, בחלק הנספחים.

דוגמאות לבעייתיות שנוצרה במציאות החדשה, ניתן למצוא במספר פסקי דין :

א. קריטריונים תפורים – בג"ץ 4124/00 יקותיאל נ' השר לעניני דתות – בפסק הדין נטען כי הקריטריונים שנקבעו לתמיכה אינם עומדים בעקרונות השוויון, כפי שנקבע בחלוקת תמיכות המדינה למוסדות ציבור.

ב. אמות מידה כמותיות/קריטריונים כלליים מידי – בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות. בפסק הדין טענו העותרים לפגמים שנפלו בהליך חלוקת התמיכות ולפגמים מהותיים במבחנים, אשר אינם אובייקטיביים ומדידים. מבחן התמיכה אמור ליצור הבחנה בין תמיכה בתיאטרונים 'ותיקים' ל'צעירים'. אך חסרה קביעה כמותית ומדידה למושגים הנ"ל והשאירה שיקול דעת רחב מדי לועדת התמיכות.

ג. אי עמידה במבחני התמיכות – בג"ץ 8569/96 הסתדרות הנוער העובד והלומד נ' שר החינוך. המשרד קבע קריטריון במבחני תמיכותיו לתנועות הנוער של "שירות בצה"ל כערך מחייב". אך עם זאת ניתנו תמיכות לתנועות נוער חרדיות. עלה כי משרד החינוך אפילו לא וידא שהתנועות אכן עומדות בקריטריונים.

כדי לעלות את מודעות הציבור למבחני התמיכות על תהליך התמיכות להיות פומבי ככל האפשר. עם גיבושה של טיוטה לנוסח מבחן תמיכה חדש, או תיקון מהותי במבחן קיים, על המשרד הממשלתי להודיע לציבור על הכוונה לפרסם מבחן תמיכה חדש או תיקון, ולהזמין את הציבור להעיר הערותיו לטיוטת המבחנים טרם פרסומם.³⁵

בשנת 2009 חיזק היועץ המשפטי את הנושא והדגיש את חיוב הפרסום על התקנת מבחן תמיכה חדש ו/או תיקונים במבחן תמיכה קיים, בעיתונים בעלי תפוצה ארצית בשפה העברית ובשפה הערבית. בנוסף קבע כי לאחר שילוב הערות הציבור, תתקיים היוועצות נוספת עם היועץ המשפטי לממשלה, שתתמקד בשינויים שחלו בנוסח המבחן לאחר קבלת הערות הציבור. בהתייעצות הנוספת ייסקרו כל הערות הציבור, ותוצג עמדת המשרד הממשלתי לכל אחת מהן.³⁶

³⁵ סעיף ה.2. להחלטת הממשלה מס' 3190 מיום 24.2.2008. החלטת הממשלה עוסקת בפרסום באינטרנט בלבד.

³⁶ היועץ המשפטי לממשלה. תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (מספר הנחיה: 1.2005). 18.8.09, כ"ח אב תשס"ט.

פרק ג' - מערך המחקר

מחקר זה בחן האם ניתן לזהות מגמות והקשרים פוליטיים בתיקונים אשר בוצעו במבחני התמיכות על פי סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב-התשמי"ה, מאז 1992. תחילה אגדיר מספר מושגי בסיס הרלוונטיים לנושא ולאחר מכן אפרט את שאלות והשערות מחקר, מתודולוגיה ומגבלות המחקר.

1. הגדרות בסיסיות

1.1. מבחני תמיכה

על השר הממונה על סעיף התקציב הנוגע לעניין, לקבוע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת סכום התמיכה בכל נושא ונושא. המחוקק הוסיף חובת פרסום של המבחנים ברשומות, לשם השגת שקיפות, ואסר על הוצאת כספים שלא על-פי אותם מבחנים. מבחן זה יכול, לפי העניין, פרק ובו תנאי סף, אשר מוסד ציבור העומד בהם יהיה זכאי לקבל תמיכה מן התקנה התקציבית, וכן אמות מידה לתמיכה, אשר לפיהן יחולק סכום התמיכה בין מוסדות הציבור השונים, באופן שוויוני³⁷

1.2. ארגון נתמך

סעיף 3א לחוק קובע כי מוסד ציבור הוא גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה. להגדרה זו עונים תאגידים שהם מוסדות ללא כוונת רווח, כאשר העיקריים שבהם הם: עמותות שאינן ממשלתיות, חברות לתועלת הציבור הרשומות ברשם ההקדשות, הקדשות ואגודות עותומאניות (סעיף 3א', חוק יסודות התקציב, התשמי"ה).

תחת הגדרה זו נכנסות חברות ממשלתיות כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (כאשר עיקר פעולתן בתחומי החינוך, התרבות, המורשת, הדת, האמנות והרווחה). גופים אשר אינם נכללים בהגדרת מוסד ציבור לפי סעיף 3א לחוק הם רשויות מקומיות ופרטים (אלו יכולים להיתמך לפי הוראת תכ"ס מס' 6.2).

³⁷ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמי"ה-1985. מספר הנחיה: 1.2005. 18.8.09, כ"ח אב תשס"ט.

לגבי מוסדות השכלה גבוהה, הממשלה אסרה העברת תקציבים לאוניברסיטאות שלא באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (הות"ת).³⁸ יחד עם זאת, ניתן לאפשר תמיכה במוסדות להשכלה גבוהה במקרים שאינם מהווים ליבת הפעילות האקדמית. מבחני התמיכה יערכו בתיאום מראש עם הות"ת.³⁹ קופות החולים מקבלות העברות מן הממשלה במסגרות הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

2. שאלות המחקר

כאמור, בשנת 1992 תוקן סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב התשנ"ה. הסיבה העיקרית לתיקון החוק והסדרת התהליך הייתה הרצון לחלק את משאבי המדינה בצורה שוויונית, מקצועית וברורה. התיקון בא במפורש להרחיק את ההשפעות הפוליטיות של שרים מכהנים על הטיית המשאבים לארגונים פרטיקולאריים.

מטרת המחקר היא לבחון את מגמות התיקונים אשר בוצעו במבחני התמיכות, מאז תיקון סעיף 3א' בשנת 1992, על כלל הקשריהם וכחלק ממארג היחסים המקצועיים-פוליטיים של ממשלת ישראל וארגוני המגזר השלישי. המחקר התמקד בשאלה הבאה: האם ניתן לאמוד את ההשפעות הפוליטיות על התיקונים והשלכותיהן?

3. השערת המחקר

השערת המחקר היא כי קיימת השפעה פוליטית על המבחנים. באופן אופרטיבי, ההשערה היא כי בשנים של בחירות כלליות, התחלפות ממשלה וחילופי שרים, תימצא מעורבות פוליטית מוגברת. מגמה זו תבוא לידי ביטוי הן ברמה הכמותית של התיקונים והן ברמה המהותית (אחוז שינויים מהותיים לעומת אחוז שינויים פרוצדוראליים).

השערת המחקר השנייה היא כי במבחני תמיכה אשר תוקנו מספר רב של פעמים, יימצאו מאפיינים פוליטיים מובהקים, הנוגעים באופן מיוחד לסקטור/מפלגה מסוימת. לפיכך אשער כי מפלגות סקטוראליות (מרצ, ש"ס, מפד"ל) הצליחו להשפיע ולתקן באופן

³⁸ החלטת הממשלה מס' 666, מיום ב' בסיון התשל"ז, (6.6.1977).

³⁹ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. מספר הנחיה: 1.2005. 18.8.09, כ"ח אב תשס"ט.

משמעותי (הן באופן כמותי ומהותי) יותר את מבחני התמיכות, ביחס לכוחם האלקטוראלי-יחסי.

4. אוכלוסיות המחקר

במחקר זה נבחנו 190 תיקונים (N=190), מתוך 67 מבחני תמיכות שונים.

להלן יוצגו הקריטריונים לדגימת מבחני התמיכות:

- (א) מבחנים אשר פורסמו אחרי שנת 1992 (תיקון סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב-התשס"ה) ותוקנו עד שנת 2010.⁴⁰
- (ב) מבחני תמיכות השייכים למשרדים 'החברתיים' (משרד החינוך, משרד הרווחה/המשרד לשירותים חברתיים, משרד הבריאות והמשרד לקליטת עלייה).

□

לוח מס' 2 - אוכלוסיית המחקר - ריכוז מספר תיקוני המבחנים לפי משרדים

שם המשרד	מספר תיקונים	אחוז
המשרד לקליטת עלייה	7	3.7%
משרד הבריאות	16	8.4%
משרד הרווחה	73	38.4%
משרד החינוך	94	49.5%
סה"כ	190	100%

5. שיטת המחקר

מחקר זה בחן משתנים קבועים לאורך זמן ("מחקר אורך"). שיטת המחקר הייתה איסוף משתנים ממקורות ופרסומים רשמיים (שינויים במבחני תמיכות אשר פורסמו ב"לקוט הפרסומים") לאורך שנים (נחמיאס ונחמיאס, 1997). בשלב הראשון נבנה מסד נתונים ייחודי, הכולל איתור ומיפוי של כלל מבחני התמיכות. איסוף הנתונים בוצע באמצעות מאגרי הנתונים של משרד המשפטים, מאגר התמיכות הממשלתיות של החשב הכללי במשרד האוצר.

⁴⁰ נכון לאשר פורסם לחודש מרץ בשנת 2010.

בשלב השני נבחרה שיטת מחקר כמותנית אשר מותאמת לצרכי המחקר הנוכחי, זו כללה יצירת סרגל המבחין בין שינויים מהותיים לעומת פרוצדוראליים (יופיע בהמשך). בשלב השלישי, התבצעה בדיקה פרטנית של כל שינוי אשר נעשה במבחנים אלו מ-1992 עד 2010 (מבוסס על פרסומי 'ילקוט הפרסומים') וכימות כל אחד מהשינויים על פי הסרגל שתואר קודם לכן. בשלב הרביעי, התבצע ניתוח נתונים פרטני ובשלב האחרון, נוסף הרובד התקציבי מתוך מאגר התמיכות הממשלתי של החשב הכללי.

5.1. הגדרות מושגיות

5.1.1. מספר תיקונים במבחן תמיכות

תיקונים אשר בוצעו במבחן תמיכות על פי סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב, באוכלוסיית המחקר.

5.1.2. סוג השינויים הפנימיים שבוצעו במבחני התמיכות

המחקר מבחין בין שני סוגי שינויים: פרוצדוראליים/מנהלתיים ומהותיים. איעזר בהערות היועץ המשפטי לממשלה כדי לדעת להבחין בין השניים: "... 'תיקון מהותי' ייחשב תיקון העשוי לשנות באופן משמעותי את מידת התמיכה שזכאי לה גוף, או כאשר נוספים תנאי סף או אמות המידה למבחן, או כאשר יש כוונה לשנותם באופן משמעותי, וכן כל תיקון אשר לדעת היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי, מצריך זאת...".⁴¹

תיקון פרוצדוראלי/מנהלי הוא בעיקרו תיקון טכני (כולל תיקון טעות), תיקון הנובע משינוי הוראות כלליות או משינוי חוק אחר הנוגע בעקיפין לתחום/נושא התמיכה.

5.2. הגדרות אופרטיביות

5.2.1. מספר תיקונים במבחן תמיכות

סך השינויים אשר בוצעו באותו מבחן תמיכה במשך השנים 1992-2010.

⁴¹ היועץ המשפטי לממשלה. תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (מספר הנחיה: 1.2005). 18.8.09, כ"ח אב תשס"ט.

5.2.2. שינויים פנימיים במבחן התמיכות

א. מספר התיקונים אשר בוצעו באותו שינוי של מבחן זה.

ב. מהות התיקונים אשר בוצעו, על פי החלוקה הבאה:

לוח מס' 3- הבחנה בין שינויים פרוצדוראליים לשינויים מהותיים

שינויים מהותיים	שינויים פרוצדוראליים
1. שינוי הגדרת מוסד נתמך	1. שינוי תאריך
2. שינוי בדרישות הסף הכלליות למוסד נתמך (רישיון מטעם משרד החינוך, סטאטוס משפטי וכו')	2. הארכת תוקף מבחן
3. שינוי במספר הנתמכים באוכלוסיית היעד (מס' תלמידים, מס' ילדים במוסד וכו')	3. הורדה או הוספה של מילות קישור טכניות/משפטיות
4. שינוי במספר הפעולות המינימאלי אותם צריך הגוף הנתמך לבצע	4. תנאי וזמני תשלום התמיכות לארגונים.
6. שינוי בניקוד של הפעולות הנתמכות (רלוונטי בעיקר לתמיכות המשרד לקליטת עלייה)	5. התאמת מבחן התמיכה לחוק, הנחיית יועמ"ש, הוראות תכ"מ וכו' (לדוגמא: העלאת גיל הפרישה לפנסיה, איסור על העסקת עברייני מין במוסדות חינוך וכו')
7. שינוי בתעדוף הפעולות הנתמכות (מתן עדיפות לפעילות פרטיקולארית, פרקטיקה מסוימת וכו')	
8. שינוי באוכלוסיית היעד הנתמכת במבחן	

6. מגבלות המחקר

במשך שנים נטען כי למדינת ישראל אין מיפוי כספי מדויק של כלל תמיכות המדינה במוסדות ציבור על מגוון אופני התמיכה. חסך זה מציב מכשלה בפני חלוקה שוויונית של משאבי המדינה למוסדות ציבור (דה הרטוך, 1999). חדשות לבקרים עולה כי חסר בסיס נתונים מהימן, מדויק ועדכני הנוגע לתמיכות הממשלתיות בארגוני המגזר השלישי, הדבר עולה אף בהודעות רשמיות של משרדי ממשלה.⁴² חוסר זה בבסיסי הנתונים הפך למגבלה מרכזית על המחקר הנוכחי, כאשר הוא הקשה על ניתוח המגמות באופן המדויק ביותר. אמנם לאחרונה עלו לאינטרנט שני מאגרי מידע חשובים: מאגר גיידסטאר, שעלה לאתר באוגוסט 2010, כולל את נתוני העמותות כפי שמופיעים ברשם העמותות⁴³. המאגר השני הוא מאגר התמיכות הממשלתי, שעלה לאתר בנובמבר 2010.⁴⁴ מאגר זה מספק נגישות למידע התקציבי באופן מוגבל וחלקי.

ראשית, באתר התמיכות הממשלתי קיימים נתונים עד שנת 2009. לגבי שנת 2010 חלקית הנתונים חלקיים בלבד (שנת הכספים עדיין לא הסתיימה), כמו-כן, לא הוזנו כלל ההעברות הממשלתיות. שנית, מבדיקת חלק מנתונים שמעביר החשב"ל לגבי השנים 2006-2008 עולה כי אלו אינם תואמים את נתוני התמיכה שנתקבלו מהמשרדים התומכים עצמם (סידס-כהן, 2010). הפער בדיווחים נובע כנראה ממהות הדיווח עצמו: המשרדים מדווחים על התחייבויות לתשלום ואילו החשב הכללי מדווח על העברות תשלום בפועל. כך לדוגמא: ארגון אשר קיבל התחייבות לתשלום בחודש נובמבר 2010 אך הגיש את החשבוניות רק בינואר 2011 בשנה שלאחר מכן. הפעילות תירשם במשרד הרלוונטי כתמיכה בשנת 2010 ואילו בחשב הכללי זו תירשם בשנת 2011.

במחקר קיימות מגבלות נוספות אותם יש לקחת בחשבון והם 'משתנים מתערבים' אשר יכולים לתת הסברים אחרים לנתונים אשר עלו בממצאי המחקר. משתנים מתערבים אלו יכולים להיות: א) שינוי במדיניות המקרו של הממשלה (הסטת תשומת לב ממשלתית לנושא או תחום, מיקוד ממשלתי סביב אירוע ציבורי וכו'); ב) מבחן תמיכה אשר תוקן

⁴² הודעת דובר משרד הרווחה. "הרצוג ומשרד הרווחה מניעים את הפעלת הקרן להצלת הארגונים החברתיים בהיקף של 200 מלש"ח". 06/08/2009. באתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים - <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/News/Dover/Dover06-08-2009.htm>.

⁴³ ראו: www.guidestar.org.il.

⁴⁴ פלוט, אדריאן, "לשם השקיפות: שוקי אורן משיק "אתר התמיכות הממשלתי". גלובס-מהדורה מקוונת. 17/11/10 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000601826>.

בעקבות הנחיית בג"צ; ג) מבחן תמיכה אשר תוקן בעקבות קיומו של לחץ ציבורי-תקשורתי בנושא טרם השינוי; ד) מבחן תמיכה אשר תוקן בעקבות שינוי מבני בתחום הנתמך ו/או התפתחות טכנולוגית (לדוגמא: מבחני תמיכות לאתרי אינטרנט הפועלים להנגשה של זכויות).

מחקר זה בחן את השינויים במבחנים, מתוך הפריזמה הפוליטית-מיניסטריראלית. על כן, משתנה מתערב נוסף ומשמעותי הינו הגורם אשר יזם "באמת" את התיקון. ישנם גורמים שונים היכולים ליזום את הדרישה לתקן מבחן תמיכות, מלבד השר הממונה על המשרד: א) דרג הפקידות אשר מזהה בעיות או כשלים במבחני התמיכה הקיימים; ב) גוף סטטוטורי בעל סמכות בעניין (לדוגמא: המועצה לתרבות ולאמנות, מועצת המוזיאונים ומועצת הקולנוע); ג) הלשכה המשפטית בתוך המשרד או היועץ המשפטי לממשלה, אשר מזהים בעיות משפטיות בנוסח של מבחן קיים או קובעים כי מימון פעילות מסוימת צריך להיעשות בדרך של תמיכה; ד) חשב המשרד או החשב הכללי במשרד האוצר, מסיבות דומות; ה) ערכאה שיפוטית, אשר תקבע כי כך ראוי לעשות; ו) ארגון חיצוני בעל עניין מקצועי ו/או כלכלי בשינוי המבחנים; ז) הציבור הרחב בכלל. הגיוני שאלו יציעו שינויים ו/או תוספות למבחני התמיכה, לאור צרכיהם, ניסיונם או הבנתם.⁴⁵

⁴⁵ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. מספר הנחיה: 1.2005. 18.8.09, כ"ח אב תשס"ט.

פרק ד' - ממצאים ודיון

בפרק זה אציג תחילה את המגמות העיקריות אשר התרחשו בתחום התמיכות הממשלתיות במלכ"רים (על פי סעיף 3א'), על פי ממצאי המחקר. שנית, ארחיב על סוגיית תקצוב הנושא, מתוך נקודת ראות השוואתית. שלישית, אוסיף את הפריזמה הפוליטית לניתוח ממצאי המחקר ולבסוף אבצע בדיקת עומק על שלושה מבחני תמיכות, אשר בחינתם המורחבת יכולה להרחיב את הבנתנו על הנושא.

1. מגמות בתיקוני המבחנים

בחלק זה אציג את המגמות הרלוונטיות אשר התרחשו במבחני התמיכות, על בסיס הנתונים אשר נאספו במחקר.

לוח מס' 4 - ריכוז ממצאים סטטיסטיים של אוכלוסיית המחקר

	סך תיקונים	A-שינויים טכניים	B-שינויים מהותיים	C-סך שינויים
כללי	190	397	474	871
ממוצע	2.89	2.23	2.64	4.87
חציון	2	1	2	4
שכיח	1	1	0	1
סטיית תקן	2.785	2.542	2.652	4.295
הטיה	2.113	2.708	1.756	2.151
מקסימום	14	14	15	25

$N = 190$ מבחנים.

ערך ההטיה ($skewness \geq 1.756$) בלוח 4 מלמד כי התפלגות משתני המחקר [סך התיקונים; שינויים טכניים (בתוך התיקונים); שינויים מהותיים (בתוך התיקונים)] הינה א-נורמאלית בצורתה. כלומר, סך התיקונים, מספר השינויים המהותיים, מספר השינויים הטכניים, וסך השינויים במרבית המבחנים קטנים מהממוצע המוצג בלוח, כך שהממוצע

מעט גבוה ביחס לערכי המשתנים במדגם, בשל קיומם של מבחנים עם ערכים חיוביים "קיצוניים".

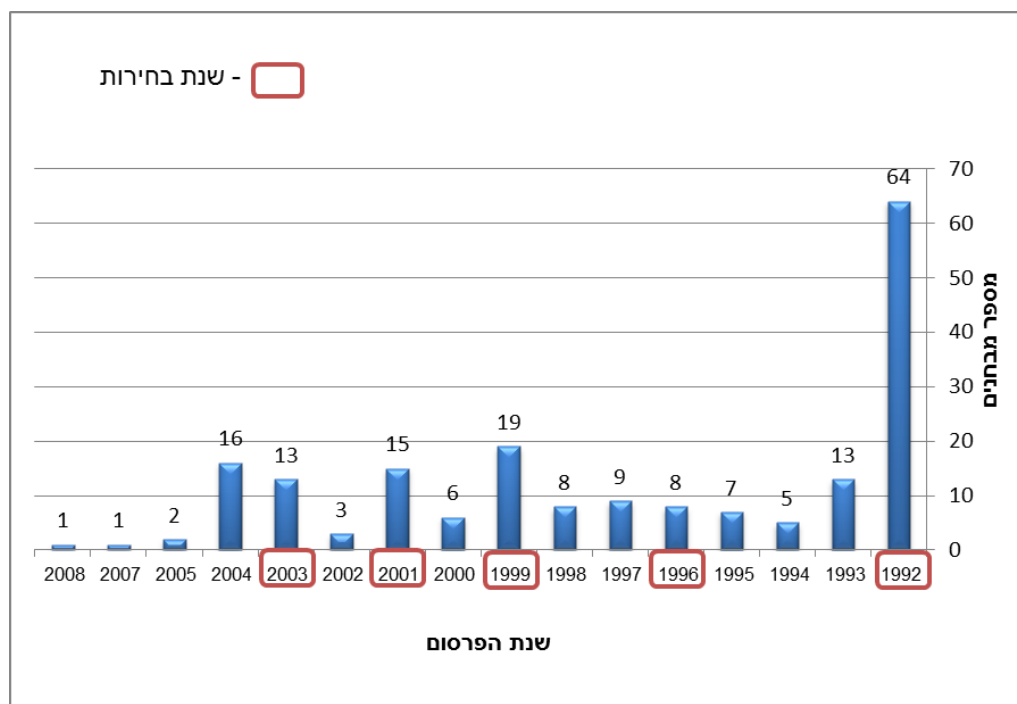
מנתוני המחקר עולה כי ב-190 תיקוני המבחנים תוקנו בסה"כ 871 שינויים, מתוכם: 474 שינויים מהותיים (54.42%) ו-397 שינויים טכניים (45.57%). בלוח הבא ניתן לראות את הפילוח על פי המשרדים השונים.

לוח מס' 5- פילוח שינויים על פי המשרדים

שם המשרד	שינויים מהותיים	%	שינויים טכניים	%	סה"כ	אחוז מסך השינויים
משרד הבריאות	28	51.85%	26	48.15%	54	6.20%
המשרד לקליטת עלייה	43	55.84%	34	44.16%	77	8.84%
משרד הרווחה	187	51.37%	177	48.63%	364	41.79%
משרד החינוך	244	56.74%	186	43.26%	430	49.37%
סה"כ	474	54.42%	397	45.57%	871	100.00%

התרשים הבא מתאר את פריסת פרסומי מבחני התמיכות לאורך השנים:

תרשים מס' 2- פרסומי מבחנים לאורך השנים



כצפוי, בשל תיקון סעיף 3א' בשנת 1992, שנת תשנ"ב (1992-1993) הייתה השנה המשמעותית ביותר מבחינת פרסומי מבחני תמיכות (64 מבחני תמיכות). בתרשים מס' 2, ניתן לראות כי 40.5% ממבחני התמיכות פורסמו בשנים 1992-1993 ועד שנת 1996 פורסמו כמחצית ממבחני התמיכות השונים.

בדומה לתיקונים אשר נעשו במבחני התמיכות גם כאן נוכל לראות קשר בין חילופי שלטון (שנים בהן התרחשו או היו קרובות לבחירות כלליות) למספר פרסומי מבחני תמיכות חדשים. בשנת 1999 פורסמו 19 מבחני תמיכות חדשים, ב-2001, פורסמו 15 מבחני תמיכות חדשים ובשנים 2003-2004, פורסמו 29 מבחני תמיכות חדשים. מעניין לציין כי בשנת 2006 (אשר בלטה במיוחד במספר תיקוני מבחני התמיכות) לא פורסמו מבחני תמיכות חדשים.

לוח מס' 6- פרסומי מבחני תמיכות לפי שרים⁴⁶

שם השר/ה	מספר פרסומים	אחוז יחסי	שם השר/ה	מספר פרסומים	אחוז יחסי
זבולון המר	32	16.8	אורה נמיר	7	3.7
יצחק שמיר	30	15.8	צחי הנגבי	7	3.7
שולמית אלוני	23	12.1	דני נווה	5	2.6
שלמה בניזרי	18	9.5	יולי תמיר	5	2.6
יצחק לוי	13	6.8	יאיר צבן	2	1.1
לימור לבנת	13	6.8	חיים רמון	1	0.5
זבולון אורלב	12	6.3	יולי אדלשטיין	1	0.5
אמנון רובינשטיין	11	5.8	יוסי שריד	1	0.5
אלי ישי	8	4.2	יעקב בן-יזרי	1	0.5

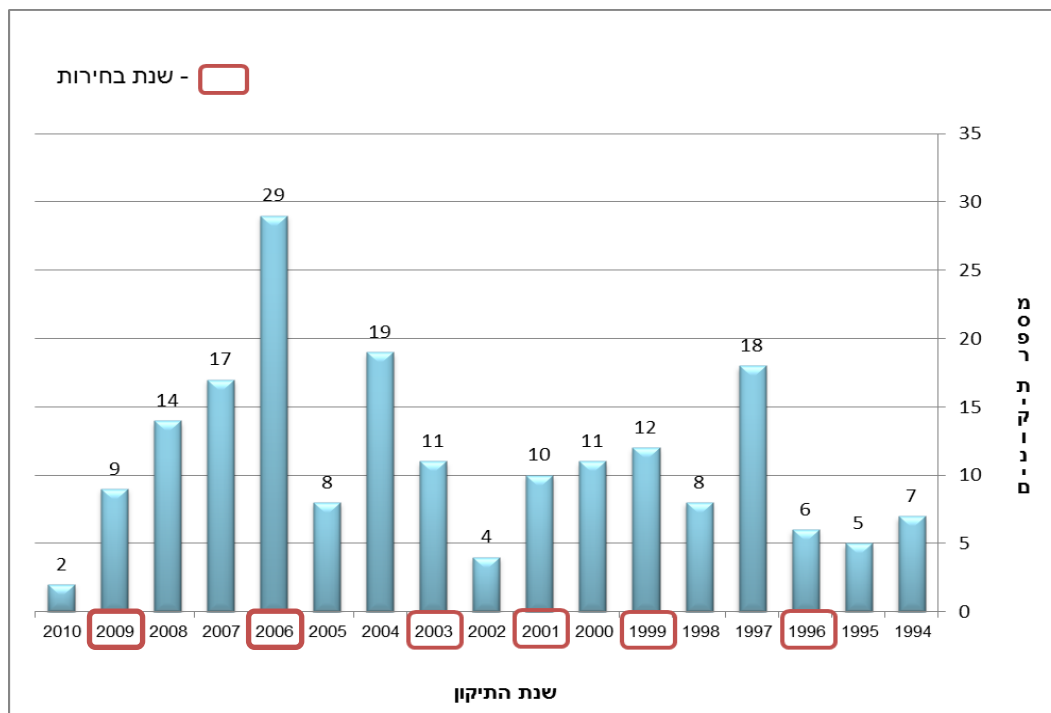
⁴⁶ ניתוח עצמאי מתוך מסד הנתונים של המחקר. ניתן לראות כי בשנים שלאחר העברת התיקון בחוק (92'-95') התקבלו רוב התצפיות, על כן קיימת הטיה מסוימת לטובת השרים אשר היו באותה תקופה בממשלה.

לוח מס' 7 - פרסומי מבחני תמיכות לפי מספרי כנסות/ממשלות⁴⁷

מספר כנסת	מספר פרסומים	אחוז יחסי	מספר ממשלה	מספר פרסומים	אחוז יחסי
13	93	48.9	25	89	46.8
14	40	21.1	26	4	2.1
15	24	12.6	27	40	21.1
16	31	16.3	28	6	3.2
17	2	1.1	29	18	9.5
			30	31	16.3
			31	2	1.1

ניתן לראות בלוחות מס' 6-7 כי השרים המובילים במספר פרסומי מבחני התמיכות הם: זבולון המר, מפד"ל (32); יצחק שמיר, ליכוד (30) ושולמית אלוני, מרצ (23). המפלגות אשר הובילו בפרסום מבחני התמיכות הם: מפד"ל (57), ליכוד (56), מרצ (37) וש"ס (26). בכנסת ה-13 פורסמו כמחצית ממבחני התמיכות- 93 מבחנים (48.9% מסך המבחנים אשר פורסמו). וליתר דיוק רוב המבחנים פורסמו בממשלת ה-25 (ממשלת רבין)- 89 מבחני תמיכות.

תרשים מס' 3- תיקוני מבחנים לאורך השנים

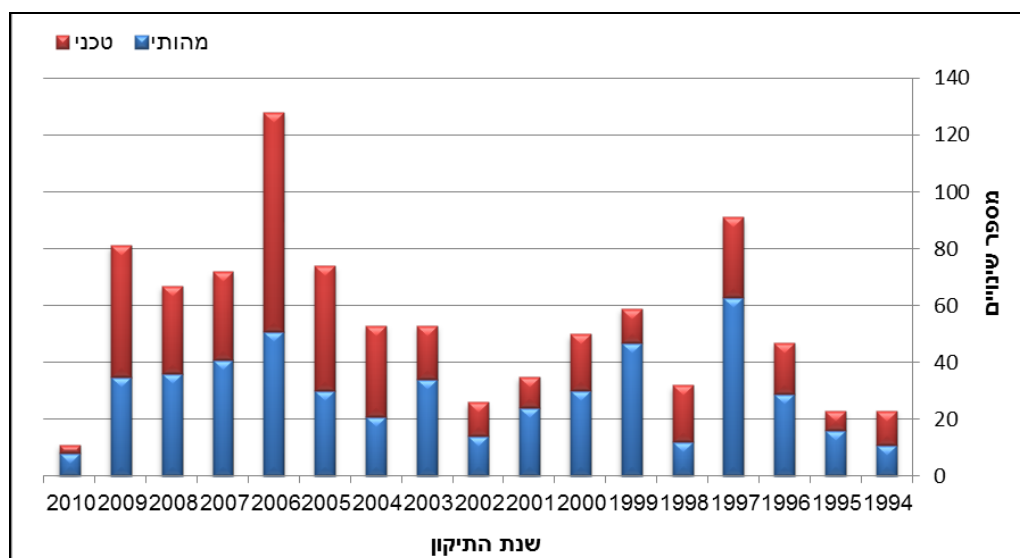


⁴⁷ ניתוח עצמאי מתוך מסד הנתונים של המחקר.

למרות עליית כוחה של החברה האזרחית והתעניינות ציבורית, אשר יכולה לבוא לידי ביטוי במספר תיקוני מבחני התמיכות, בתרשים מס' 3, ניתן לראות כי לא נמצאה מגמה ברורה של עלייה או ירידה במספר התיקונים אשר בוצעו במבחנים לאורך השנים.

בתרשים מס' 3, ניתן לראות כי בשנים הקרובות לחילופי שלטון - 1997, 2001, 2003-2004, 2006-2007, קיימת מגמה גוברת של תיקוני מבחני תמיכות. השנה הבולטת ביותר מבחינת השינויים במבחני התמיכות היא שנת 2006, כאשר 15.3% מכלל השינויים שהתרחשו במבחני התמיכות בין השנים 1992-2010, התרחשו בשנה זו.⁴⁸

תרשים מס' 4- יחס בין שינויים מהותיים/טכניים, לאורך השנים



כאמור 2006 הייתה השנה הפעילה ביותר מבחינת השינויים במבחני התמיכות. מעניין לראות בתרשים מס' 4, כי רוב השינויים אשר התרחשו בשנה זו (77 מתוך 128 - 60%) היו שינויים פרוצדוראליים/טכניים. בצורה כללית יותר, נוכל לומר כי קיים קשר בין מספר השינויים אשר התרחשו באותה שנה למהותם: ככל שמספר השינויים גדול יותר, כך חלקם היחסי של השינויים הפרוצדוראליים/טכניים יגדל (שנים 2005-2006; 2009). למעט שנת 1999 שם היה יחס של 69% לטובת השינויים המהותיים, כאשר בשנה זו תוקנו 91 שינויים. שנת 1997 הייתה השנה עם מספר השינויים המהותיים הגדול ביותר, השערת

⁴⁸ יש לציין כי בשנה זו השתנתה המערכת הפוליטית בצורה ניכרת, מפלגת "קדימה" עלתה לשלטון ומפלגות "העבודה" ו"הליכוד" איבדו מכוחם הפוליטי המסורתי.

היא שזה קשור לעליית ממשלת נתניהו (הראשונה) ב-1996 ושינוי בסדר היום הממשלתי לעומת הממשלות הקודמות.

להלן דוגמא לשינוי רוחבי אשר הוגדר כשינוי פרוצדוראלי שכן אינו משפיע באופן מהותי על חלוקת כספי התמיכות בין הארגונים. בשנת 2004, שר הרווחה דאז, זבולון אורלב, תיקן את רוב מבחני התמיכה של המשרד בתוספת קריטריון סף למבחנים של קבלת אישור ממשטרת ישראל טרם העסקת עובדים (על פי החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א). גם בתרשים מס' 4 ניתן לראות כי שנת 2004 בלטה באחוז השינויים הפרוצדוראליים שלה.

לוח מס' 8 - תיקוני מבחני תמיכות לפי שרים⁴⁹

שם השר/ה	מספר תיקונים	אחוז יחסי	שם השר/ה	מספר תיקונים	אחוז יחסי
יולי תמיר	31	16.3	ציפי ליבני	3	1.6
זבולון המר	21	11.1	דני נוה	2	1.1
לימור לבנת	19	10	יוסי שריד	2	1.1
זבולון אורלב	17	8.9	רענן כהן	2	1.1
אלי ישי	15	7.9	אברהם רביץ	1	0.5
אריאל שרון	14	7.4	אהוד אולמרט	1	0.5
יצחק הרצוג	14	7.4	אפרים סנה	1	0.5
יצחק לוי	11	5.8	גדעון סער	1	0.5
יעקב בן-יזרי	9	4.7	יאיר צבן	1	0.5
אורה נמיר	7	3.7	יהושע מצא	1	0.5
אמנון רובינשטיין	7	3.7	יעקב אדרי	1	0.5
שלמה בנזרי	5	2.6	ניסים דהן	1	0.5
אהוד ברק	3	1.6			

⁴⁹ ניתוח עצמאי מתוך מסד הנתונים של המחקר.

לוח מס' 9- תיקוני מבחני תמיכות לפי מפלגות⁵⁰

שם המפלגה	מספר תיקונים	אחוז יחסי	שם המפלגה	מספר תיקונים	אחוז יחסי
עבודה	58	30.5	מרצ	10	5.3
מפד"ל	49	25.8	גמלאים	9	4.7
ליכוד	41	21.6	יהדות התורה	1	0.5
ש"ס	21	11.1	קדימה	1	0.5

לוח מס' 10- תיקוני מבחני תמיכות לפי מספרי כנסות/ממשלות⁵¹

מספר כנסת	מספר תיקונים	אחוז יחסי	מספר ממשלה	מספר תיקונים	אחוז יחסי
13	15	7.9	25	12	6.3
14	35	18.4	26	3	1.6
15	35	18.4	27	35	18.4
16	54	28.4	28	20	10.5
17	48	25.3	29	15	7.9
18	3	1.6	30	54	28.4
			31	48	25.3
			32	3	1.6

ניתן לראות בלוחות מס' 8-10, כי השרים המובילים במספר תיקוני מבחני התמיכות הם: יולי תמיר, עבודה (31); זבולון המר, מפד"ל (21); לימור לבנת, ליכוד (19); זבולון אורלב, מפד"ל (17); אלי ישי, ש"ס (15). המפלגות המובילות במספר תיקוני מבחני התמיכות הם: עבודה (58); מפד"ל (49) וליכוד (41). ניתן לראות כי קיימת מגמה מעורבת במספר תיקוני המבחנים לאורך השנים. הכנסת ה-16 מובילה את רשימת תיקוני המבחנים (54 תיקונים) ולאחר מכן מגיעה הכנסת ה-17 (48 תיקונים). בממשלה ה-30 (ממשלת שרון השנייה) היה מספר רב וחריג של תיקונים (54 תיקוני מבחני תמיכות, אשר מהווים 28.4% מסך התיקונים אשר בוצעו בכלל).

⁵⁰ ניתוח עצמאי מתוך מסד הנתונים של המחקר.

⁵¹ ניתוח עצמאי מתוך מסד הנתונים של המחקר.

2. תקצוב תחום התמיכות

נראה כי בעשור האחרון חלה ירידה משמעותית בתקציבי התמיכות בארגונים ללא מטרות רווח. בשנת 2000 תקציב התמיכות על פי סעיף 3א' עמד על 3.314 מיליארד ₪.⁵² משנה זו ועד שנת 2007, ירד תקציב התמיכות באופן משמעותי (ירידה מצטברת של 50.9%). אמנם משנת 2007 עד שנת 2010 חלה עלייה מסוימת בתקציב אך הוא רחוק מלחזור להיקפיו בתחילת שנות ה-2000 (לימור, 2010). במקביל, חלה עלייה במסלול המכרזים, כתוצאה ממדיניות החשב הכללי לקיים, הלכה למעשה, הבחנה בין תמיכות לרכישת שירותים והעדפה את מסלול המכרזים על פני תמיכות.

כאמור, סך התמיכות הממשלתיות הכלליות בגופים חוץ ממשלתיים (לא בהכרח ארגוני מגזר שלישי) עמד בשנת 2009 על סך של 29 מיליארד ₪. סכום זה כלל: הקצבות על פי חוק, תמיכה ברשויות מקומיות, מענקי איזון לרשויות מקומיות, תמיכה בגופים אחרים, תמיכה בפרטים ותמיכה במוסדות ציבור על פי סעיף 3א'.⁵³ מתוכם משרד החינוך העביר תמיכות בהיקף של 7.8 מיליארד שקל (כ-26% מהתמיכות); משרד התחבורה העביר סיוע בהיקף של 7.7 מיליארד שקל (כ-26%); מינהלת הגימלאות באוצר חילקה 5.3 מיליארד שקל (18%); משרד הפנים העביר סיוע בהיקף של 3.7 מיליארד (12.7%); והאגף למוסדות תורניים במשרד החינוך - תמיכות בהיקף של 1.1 מיליארד שקל (כ-3.8%). פירוט מלא של התמיכות לפי המשרדים, ניתן לראות בלוח מספר 11.

⁵² ערך נומינאלי בלבד, בערכים כספיים של שנת 2000

⁵³ מעובד מתוך דוחות האתר התמיכות הממשלתי - <http://www.tmichot.gov.il>

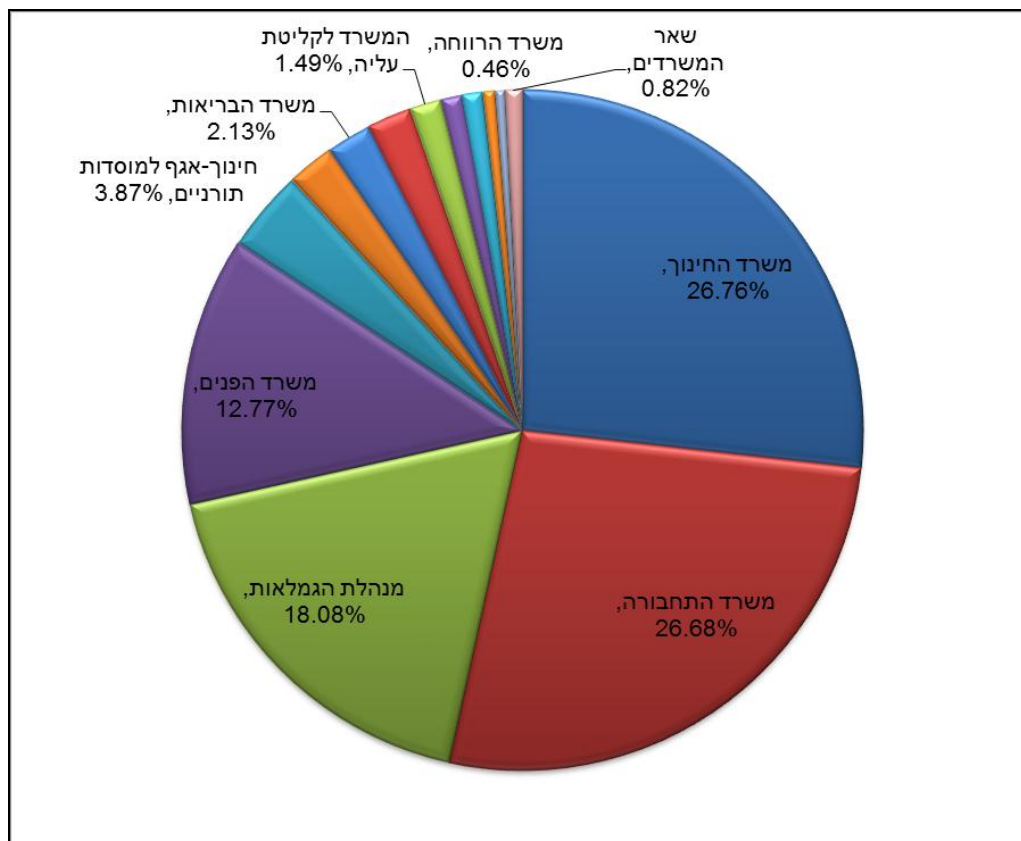
לוח מס' 11 - תמיכות כלליות לשנים 2008-2009, לפי משרדי ממשלה

משרד/יחידה	2008	אחוז מסך תמיכות	2009	אחוז מסך תמיכות	הפרש
משרד החינוך	₪5,471,924,340	24.78%	₪7,767,921,918	26.76%	1.98%
משרד התחבורה	₪5,435,986,072	24.61%	₪7,746,146,662	26.68%	2.07%
מנהלת הגמלאות	₪3,036,986,566	13.75%	₪5,247,433,826	18.08%	4.32%
משרד הפנים	₪4,265,443,826	19.31%	₪3,706,863,516	12.77%	-6.55%
חינוך-אגף למוסדות תורניים	₪702,617,759	3.18%	₪1,123,012,278	3.87%	0.69%
רשות המים	₪541,197,760	2.45%	₪653,547,210	2.25%	-0.20%
משרד הבריאות	₪550,405,182	2.49%	₪619,175,921	2.13%	-0.36%
משרד התרבות והספורט	₪570,726,926	2.58%	₪615,047,803	2.12%	-0.47%
המשרד לקליטת עליה	₪550,956,560	2.49%	₪432,138,207	1.49%	-1.01%
מ. החינוך-חינוך התיישבותי	₪326,923,719	1.48%	₪296,214,680	1.02%	-0.46%
המשרד לשירותי דת	-	-	₪287,071,579	0.99%	-
זכויות ניצולי השואה	₪102,140,699	0.46%	₪165,771,785	0.57%	0.11%
משרד הרווחה	₪136,427,462	0.62%	₪133,711,363	0.46%	-0.16%
שאר המשרדים	₪393,330,554	1.78%	₪237,156,454	0.82%	-0.96%
סך הכל	₪22,085,067,425	100.00%	₪29,031,215,211	100.00%	31.45%

ניתן לראות כי באופן כללי תקציב התמיכות הכלליות עלה בשנת 2009 לעומת שנת 2008, בשיעור של 31.45% (עלייה של כ-7 מיליארד ₪). באופן ספציפי, תקציב התמיכות הכלליות של משרד החינוך עלה באופן משמעותי (2,295,997,578 ₪) ותקציב האגף למוסדות תורניים (השייך גם למשרד החינוך) עלה בשיעור של 13.34%. גם במשרד התחבורה ובמנהלת הגמלאות חלה עלייה קטנה בחלקם היחסי מסך עוגת התמיכות הכלליות. מעניין

לציין חלקם היחסי של שלושת המשרדים החברתיים הנוספים (רווחה, קליטת עלייה ובריאות) דווקא ירד. פירוט מלא ניתן לראות בתרשים מספר 5 (לגבי שנת 2009).

תרשים מס' 5- פילוח תקציבי סך תמיכות, בין משרדי ממשלה- שנת 2009



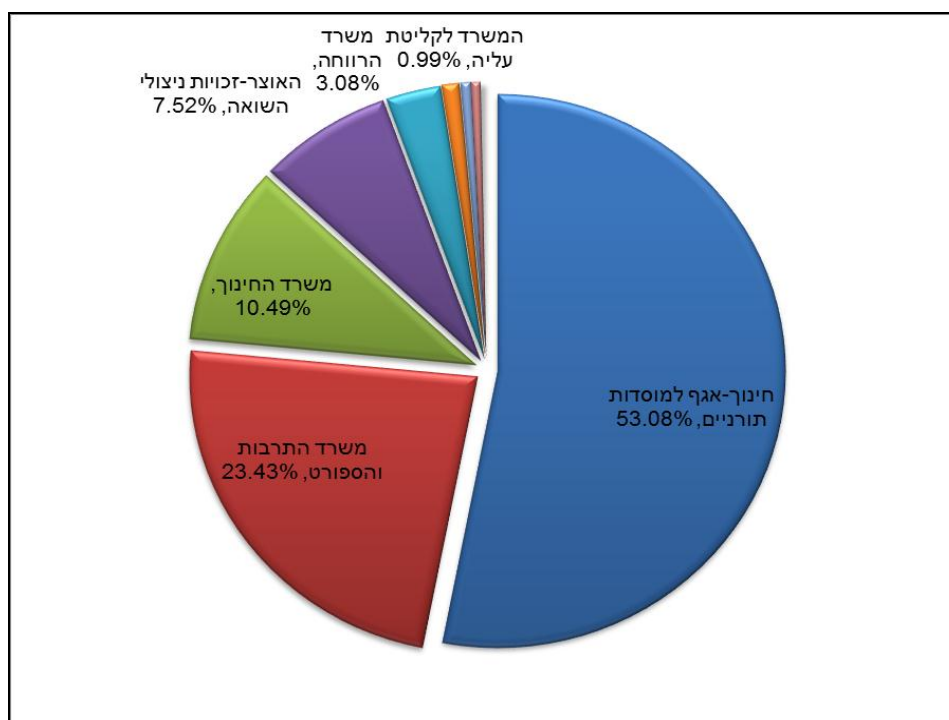
במסגרת תמיכות במוסדות ציבור (על פי סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב) העבירו משרדי הממשלה 2.1 מיליארד שקל. כאשר חלקו של האגף למוסדות תורניים גדל באופן משמעותי (53.08% מסך התמיכה במוסדות ציבור). בארבעת המשרדים הרלוונטיים למחקר הנוכחי חלה ירידה בחלקם היחסי מעוגת התמיכות במוסדות ציבור: משרד החינוך- ירידה של 5.84%; משרד הרווחה- ירידה של 0.39%; המשרד לקליטת עלייה- ירידה של 0.14% ומשרד הבריאות- ירידה של 0.25% (פירוט מלא של השינויים לפי מבחני התמיכות בכל משרד ניתן למצוא בנספחים 3-6). נתונים אלו מעניינים עוד יותר כאשר ידוע ש"העוגה" בסך הכול גדלה בשנים אלו (עלייה של כ-350 מיליון ₪, המהווה 19.86% מסך התקציב). כלומר, גם בשנה בא הייתה עלייה משמעותית בנושא תמיכות במוסדות ציבור ירד חלקם היחסי של כל המשרדים החברתיים.

ניתן להסביר את הפער הנ"ל על ידי הפרדת סעיפי המוסדות התורניים, ניצולי שואה ומנהלת הגמלאות (אשר אינם העברות לארגוני מגזר שלישי על פי ההגדרות שהוגדרו קודם לכן) משאר סעיפי התמיכה. הפרדה זו מראה לנו שני תהליכים שונים אשר התרחשו במקביל, בזמן שתקציבי התמיכות לארגוני מגזר שלישי קטנו, עוגת התמיכות הפורמאלית גדלה. עוגת התמיכות גדלה על ידי הוספת הסעיפים הנ"ל, אשר הוכנסו משיקולים פוליטיים או טכניים. פירוט מלא ניתן לראות בלוח מס' 12 ובתרשים מס' 6.

לוח מס' 12- תמיכות סעיף 3א' לשנים 2008-2009, לפי משרדי ממשלה

משרד/יחידה	2008	אחוז	2009	אחוז	הפרש
חינוך-אגף למוסדות תורניים	701,488,079 ₪	39.74%	1,123,012,278 ₪	53.08%	13.34%
משרד התרבות והספורט	459,300,442 ₪	26.02%	495,702,311 ₪	23.43%	-2.59%
משרד החינוך	288,218,172 ₪	16.33%	221,878,954 ₪	10.49%	-5.84%
האוצר-זכויות ניצולי השואה	94,525,000 ₪	5.35%	159,099,025 ₪	7.52%	2.16%
משרד הרווחה	61,332,404 ₪	3.47%	65,242,067 ₪	3.08%	-0.39%
המשרד לקליטת עליה	19,960,957 ₪	1.13%	20,995,676 ₪	0.99%	-0.14%
משרד המדע והטכנולוגיה	10,233,501 ₪	0.58%	12,597,399 ₪	0.60%	0.02%
משרד הבריאות	13,522,473 ₪	0.77%	10,897,000 ₪	0.52%	-0.25%
המשרד להגנת הסביבה	1,577,500 ₪	0.09%	2,884,934 ₪	0.14%	0.05%
משרד התקשורת	2,687,200 ₪	0.15%	2,483,775 ₪	0.12%	-0.03%
המשרד לשירותי דת	-	-	1,095,000 ₪	0.05%	-
מ. החינוך-חינוך התיישבותי	112,464,457 ₪	6.37%	-	-	-
סה"כ	1,765,310,185 ₪	100.00%	2,115,888,419 ₪	100.00%	19.86%

תרשים מס' 6- פילוח תקציבי תמיכות צא', בין משרדי ממשלה- שנת 2009



בחינת היקף תמיכות הממשלה בארגוני המגזר השלישי בעשור הנוכחי מראה כי קיימת מגמת ירידה ריאלית בהיקף התמיכות. על פי לימור (2010) ניתן לעמוד על שלושה כיוונים אפשריים לירידה זו: (א) מדיניות ממשלתית לצמצום ההוצאה התקציבית; (ב) מעבר מכוון ממתן תמיכות לשיטת המכרזים; (ג) שינוי סיווג מתוך רצון לערוך הבחנה ראויה בין מסלולי המימון מתקציב המדינה. תגובת משרד האוצר למסמך מחלקת המחקר של הכנסת בנושא זה מראה כי הסיבה לירידה היא שינוי הגדרת העברת הכספים למוסדות אקדמיים (תקנה תקציבית במקום תקנת תמיכות במוסדות) (סידס-כהן, 2010). אך תגובת האוצר לא נותנת מענה לירידה אשר חלה בתמיכות כל המשרדים החברתיים, כפי שתואר לעיל.

מעורבות ממשלת ישראל בתמיכות בארגוני המגזר השלישי כנראה ותהפוך אף ליותר קריטית בעתיד הקרוב לעין. הסיבה העיקרית לכך היא התחזית לירידה בהיקף התרומות מיהדות הגולה. זו מבוססת על מספר תהליכים: (א) חילופי הדורות - עלייתו של דור צעיר, ביקורתי יותר כלפי ישראל ופחות מחויב כלפיה; (ב) התחזקות הכלכלית של ישראל המפחיתה את ההצדקה לתרומה חיצונית; (ג) מתחים גוברים בין ישראל ליהדות הגולה על רקע הגדרת הזהות היהודית; (ד) התערעורת יציבות הקשר בין ארה"ב לישראל ברמה

המדינית-פוליטית (במיוחד עם עלייתו של אובמה לנשיאות אשר משקפת את היחסים החדשים). מכלול תהליכים אלו כנראה ויגרמו לשחיקה תקציבית וחוסר יציבות בתכנון פעילויות בתחומי השירותים החברתיים.⁵⁴

המשבר הכלכלי של 2008 יכול להוות דוגמא לקשר המימוני החשוב בין המגזרים. המשבר יצר קשיים כלכליים לארגוני המגזר השלישי בישראל (במיוחד סביב 'פרשת מיידוף' והשלכותיה בעולם הפילנתרופי-יהודי). הכנסותיהם של 57% מהארגונים ללא מטרות רווח ירדו ב-2009 ב-30% במוצע, וכ-11% מהם עומדים בפני סגירה (כץ ויוגב-קרן, 2010). יחד עם זאת, רוב הארגונים שימרו על היקף הפעילות והשירותים שלהם, או אף הגדילו את שירותיהם לנוכח הגידול בביקוש (כץ ויוגב-קרן, 2010). הממשלה הקימה קרן סיוע לארגונים, זו היוותה תקדים ברמת ההתארגנות והתיאום הממשלתי: מיזם משותף ומורכב של 7 משרדי ממשלה, גיבוש תבחינים בעלי מסר למגזר (רף שכר מנכ"ל, גיוס עצמי של תרומות, פעילות חברתית) וכו'. כאשר מטרתה של הקרן הייתה לשמר את פעילות העמותות הפועלות בתחומי הרווחה, החינוך, הבריאות והקליטה.⁵⁵

נראה כי השימוש הקיים היום בתמיכות על פי סעיף 3א' מסך ההעברות הממשלה לגופים חוץ ממשלתיים הינו כ'טיפה בים' (7.42% ב-2008 ו-7.22% ב-2009). בנספחים 6-2, נוכל לראות בחינה של השינויים לפי המבחנים בכל משרד.⁵⁶ במשרד לקליטת עלייה חלה ירידה משמעותית (45.19%) בתמיכות "ההכנה לגיור". במשרד החינוך חלה ירידה משמעותית בתקציבי המבחנים הבאים: ארגוני נוער (61.39%), מרכזים ופרויקטים להגנת הטבע (61.27%) ותנועות נוער עולמיות (51.54%).

⁵⁴ דטל, ליאור. אייל גבאי: המשבר וההתבוללות מצריכים שינוי במגזר השלישי. 03.11.2009. דה-מרקר. קישור
לכתבה
http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20091103_1125421

Reut-institute. (2010). A New Relationship between Israel and the Jewish World: A Conceptual Framework. [available on the web: <http://www.reut-institute.org/en/Publication.aspx?PublicationId=3731>].

⁵⁵ נחום איצקוביץ. "חברה בע"מ למען העם". כנס שדרות לחברה. י"ב חשוון תשע"א, 9 בנובמבר 2010. מעניין לציין כי רק תחומים "מסורתיים" אלו נבחרו. למשל לא נכללו בקרן ארגונים העוסקים בפיתוח כלכלי-תעסוקתי (אשר רלוונטי לא פחות אם לא יותר כתגובה למשבר).
⁵⁶ חסר פירוט של מבחנים במספר משרדים, המידע מבוסס על אתר התמיכות הממשלתי של החשב הכללי.

יש לזכור כי בנספחים 2-6 ניתן לראות רק תמונה חלקית. אין אנו יכולים לראות את המשרדים אשר אינם משתמשים (או כמעט לא משתמשים בתמיכות בארגונים ללא מטרות רווח). משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה (תמ"ת) כדוגמא כמעט ואינו משתמש בכלי זה. על אף שבתוך תחומי אחריותו קיימים מספר משמעותי של ארגונים אשר פועלים לטובת מטרות דומות למטרותיו (פיתוח תעסוקתי, העצמה כלכלית של אוכלוסיות חלשות, השמת אנשים בעלי מוגבלויות, שמירה על זכויות עובדים, שמירה על זכויות הצרכן וכו').

תמיכות במוסדות ציבור יכולות להיות כלי אפקטיבי למימוש מדיניות ממשלתית תוך מינוף יכולות ומשאבים של החברה האזרחית. עם זאת, מתוך הניתוח התקציבי ניתן לראות כי קיימים מעט מאד משרדי ממשלה אשר משכילים לעשות שימוש משמעותי בכלי זה.⁵⁷ לאחר שנים של מאבקים משפטיים, המערכת שינתה את פניה: תוקן סעיף 3א' בחוק יסודות התקציב, תוקנו מבחני תמיכות המאושרים על ידי היועץ המשפטי לממשלה, הוסדרו הוראות מנהליות (הוראות תכ"מ) המפרטות בדיוק כיצד צריך להראות התהליך בכל משרדי הממשלה. אך נראה כי תקציב התמיכות הקיים אינו רלוונטי להיקפי הפעילות של המגזר השלישי בישראל או אף ביחס לתקציבי הממשלה המושקעים באותם נושאים.

⁵⁷ מלבד משרד הרווחה העושה שימוש משמעותי בכלי זה, ביחס לתקציבו.

3. ההקשר הפוליטי

בחינת התמיכות הממשלתיות בעשורים האחרונים מראה כי קיים קשר בין סיווג המפלגתי של הממשלה ושינויים במשקל התמיכה בין תחומי התמיכות השונים. אלו העלו את הסברה כי קיים אופי פוליטי וחוסר יציבות במימון הציבורי, כאשר נקשרת תמיכה בנושאים מסוימים עם תחלופת הממשלה (טליאס, קטן וגדרון, 2000).

מבקר המדינה כתב על הנושא במספר דו"חות: "הזיקה הפוליטית של מספר לא מבוטל מן המוסדות הנתמכים מחייבים מבחנים יותר משמעיניים"⁵⁸; "לעתים משמשת ועדת התמיכות המשרדית חותמת גומי בלבד"⁵⁹. גם החשב הכללי לשעבר, ירון זליכה, התבטא בנושא: "חשפו מאות רבות של מיליוני שקלים שהועברו לעמותות בצורת כפל תמיכות, הונאות ושאר מרעין בישין... פעלנו באמצעות משרד המשפטים לפסילת קריטריונים שנמצאו מפלים"⁶⁰.

כדוגמא, בביקורת מבקר המדינה נבדקו הכנתם של מבחני תמיכה וחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית, במשרד המדע והתרבות.⁶¹ לפי פרסומי הדוח, היחידה המקצועית הרלוונטית (המדור לתרבות ערבית במשרד) הגישה את המלצותיה לוועדת התמיכות ואילו הנהלת המשרד מצידה הגישה המלצות שונות. ועדת התמיכות דנה בהמלצות ההנהלה בלבד, ובדיון שנערך לא נמסר לחברי הוועדה שההמלצה אינה המלצת המדור כנדרש.

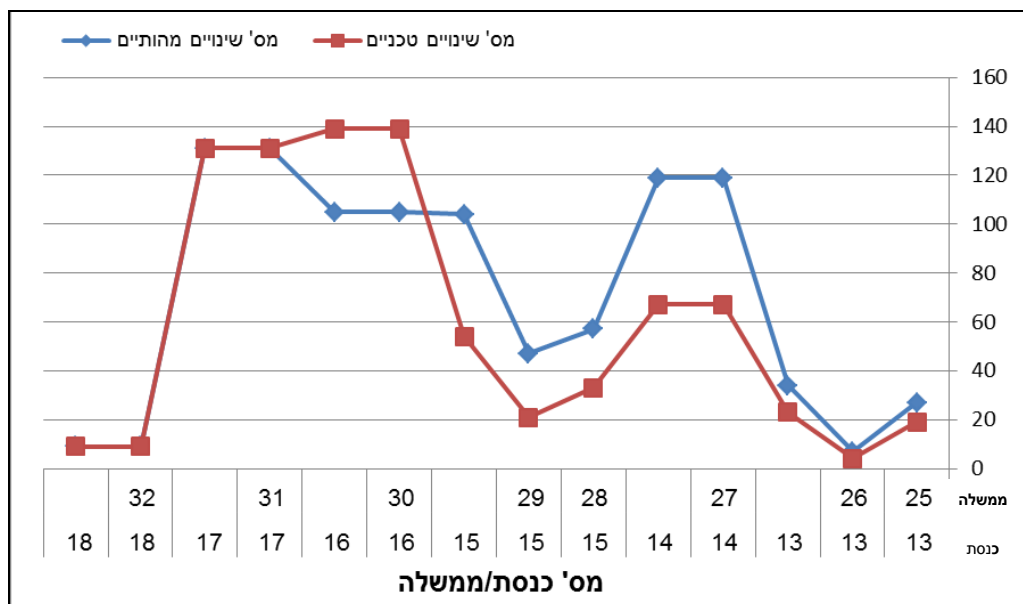
בהמשך לבחינת הקשר בין אופי השינויים לשינויים במערכת הפוליטית במחקר הנוכחי. תרשים מס' 7 מראה את התפלגות השינויים המהותיים והטכניים, לאורך ממשלות ישראל.

⁵⁸ דו"ח מבקר המדינה מס' 46, 1996, עמ' 18.
⁵⁹ דו"ח מבקר המדינה מס' 45, 1995, עמ' 260.

⁶⁰ טל לוי. החשב הכללי היוצא, ירון זליכה: חשפנו מאות מיליוני שקלים שהועברו לעמותות באופן לא חוקי. עיתון 'הארץ-דה-מרקר', 20.11.2007.

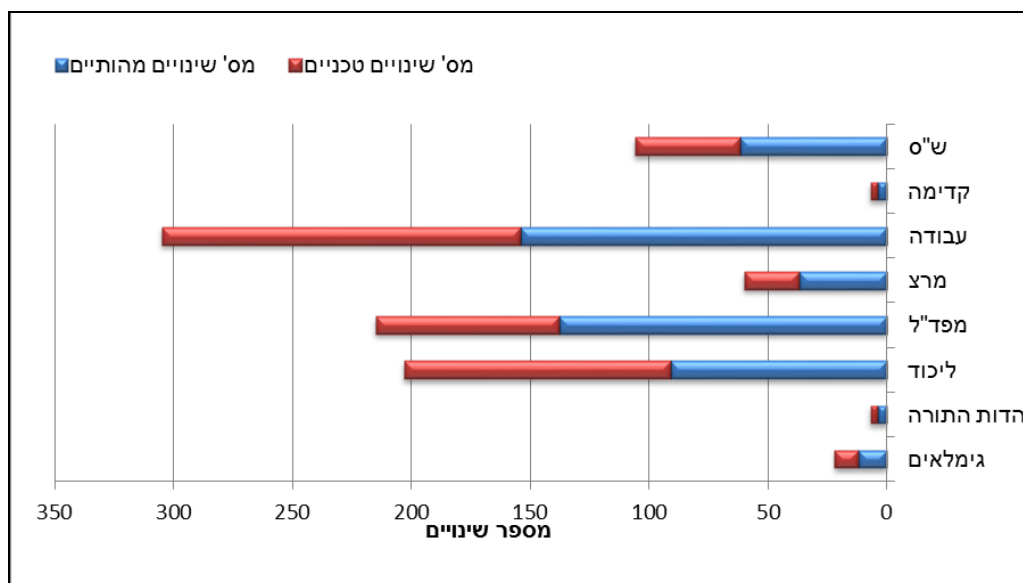
⁶¹ מבקר המדינה (2008). מתן תמיכות בתחום התרבות הערבית. דו"ח מבקר המדינה לשנת כספים 2007. (קישור למסמך באינטרנט: <http://www.mevaker.gov.il/serve/books/545/10213/45.htm>)

תרשים מס' 7- שינויים מהותיים/טכניים- לפי כנסות וממשלות



ניתן לראות כי לא קיימת מגמה ברורה של שינוי באחוז השינויים המהותיים מסך השינויים אשר בוצעו. בממשלות 27-29 (ממשלת נתניהו הראשונה, ברק ושרון הראשונה) היה אחוז שינויים מהותיים גבוה.

תרשים מס' 8- שינויים מהותיים/טכניים- לפי מפלגות



בשינויים אשר בוצעו על ידי שרים ממפלגות סקטוראליות (מפד"ל, מרצ, ש"ס) נמצא אחוז גבוה יותר של שינויים מהותיים (64.19% במפד"ל, 61.67% במרצ ו-58.49% בש"ס). הסבר לאחוז גבוה זה יכול לנבוע מהפיצול הפוליטי במערכת המפלגתית בישראל, אשר הפך את המפלגות קטנות (והסקטוראליות) להוות "לשון מאזניים" ובכך להשפיע על תחום התמיכות דרך ההסכמים הקואליציוניים.

מאותה מגמה מעניין לראות ולבחון מהם המאפיינים הדומים של מבחני תמיכות אשר תוקנו מספר רב של פעמים?⁶²

לוח מס' 13- מבחנים אשר תוקנו מספר רב של פעמים

שם המשרד	שם המבחן	שנת פרסום	שם השר/ה	שנת התיקון האחרון	שם השר/ה	סך תיקונים של המבחן	אחוז שינויים מהותיים
משרד הרווחה	קמחא דפסחא לנזקקים	תשנ"ט (1999)	אלי ישי (ש"ס)	תשס"ט (2009)	יצחק הרצוג (עבודה)	7	52.54%
משרד הבריאות	קופות חולים	תשנ"ח (1998)	צחי הנגבי (ליכוד)	תשס"ט (2009)	יעקב בן-יזרי (גימלאים)	7	63.89%
משרד החינוך	יזמות ופרויקטים לימודיים בחינוך הממלכתי-דתי	תשנ"ב (1992)	שולמי ת אלוני (מרצ)	תשס"ו (2006)	יולי תמיר (עבודה)	8	33.33%
משרד החינוך	פעולות ומפעלים של תנועות נוער	תשנ"ב (1992)	זבולון המר (מפד"ל)	תשס"ח (2008)	יולי תמיר (עבודה)	9	71.70%
משרד החינוך	לימוד תורני ובפעולות מיוחדות למוסדות תורניים	תשס"ד (2004)	לימור לבנת (ליכוד)	תשס"ט (2009)	יולי תמיר (עבודה)	10	47.62%
משרד הרווחה	תמיכה לאחזקה שוטפת של תלמידים בפנימיות	תשנ"ב (1992)	יצחק שמיר (ליכוד)	תש"ע (2010)	יצחק הרצוג (עבודה)	12	57.78%
משרד הרווחה	טיפול בנוער וצעירים מנותקים מהקהילה	תשס"א (2001)	שלמה בניזרי (ש"ס)	תשס"ח (2008)	יצחק הרצוג (עבודה)	14	54.17%

⁶² לצורך המחקר נגדיר בתוך קבוצה זו את מבחני התמיכות אשר תוקנו 7 פעמים ומעלה.

בלוח מס' 13 ניתן לראות בין השאר, את המיפוי פוליטי של אותם מבחנים. במבט כללי, ניכר כי אין קשר ברור בין סך תיקונים של כל מבחן ואחוז השינויים המהותי וקשר ברור בין המרכיב המפלגתי לכמות ו/או איכות התיקונים. אם כי ידוע כי "השטן נמצא בפרטים" ולכן כדי להבחין באמת בהקשרים הפוליטיים יש לבחון כל מקרה לגופו. כעת נבחן כל מבחן תמיכה בנפרד (פירוט מלא ניתן לראות בנספח מס' 2):

- **"יזמות ופרויקטים לימודיים בחינוך הממלכתי-דתי"** (משרד החינוך): המבחן פורסם בשנת 1992 על ידי שרת החינוך דאז, שולמית אלוני (מפלגת מרצ). המבחן תוקן 8 פעמים. ובאופן לא מפתיע השינויים המהותיים ביותר במבחן תמיכות זה התרחשו בזמן כהונתו של יצחק לוי, אשר כיהן כשר החינוך מטעם מפלגת המפד"ל.
- **"לימוד תורני ובפעולות מיוחדות למוסדות תורניים"** (משרד החינוך): המבחן פורסם בשנת 2004 על ידי שרת החינוך דאז, לימור לבנת. הוא תוקן 10 פעמים בתקופה יחסית קצרה (התיקון האחרון התרחש בשנת 2009). כאשר מהנתונים עולה כי ניתן ממש לחלק את מבחן תמיכות זה לשתי תקופות: לימור לבנת כשרת החינוך (המבחן תוקן 4 פעמים במהלך שנתיים) ויולי תמיר כשרת החינוך (המבחן תוקן 6 פעמים במהלך 3 שנים).
- **"ארגונים המחלקים קמחא דפסחא לנוקמים ובארגונים המעניקים סיוע לנוקמים"** (משרד הרווחה): המבחן פורסם בשנת 1999 על ידי שר הרווחה דאז, אלי ישי (מפלגת ש"ס). המבחן נקרא לראשונה על שם מצווה יהודית-דתית ("קמחא דפסחא") אשר ייעודה לאסוף כסף על מנת לקנות מצרכי החג לעניים. המבחן שונה 7 פעמים במהלך עשור, כאשר כמחצית מהשינויים היו שינויים פרוצדוראליים. בהקשר הפוליטי, מעניין לראות כי עם כניסתו של יצחק (בוז'י) הרצוג לתפקיד שר הרווחה, הוא שינה באופן מהותי את הקריטריונים של מבחן התמיכה, מתוך תפיסת עולמו החברתית-פוליטית.
- **"טיפול בנוער וצעירים מנותקים מהקהילה"** (משרד הרווחה): המבחן פורסם בשנת 1994 על ידי שרת הרווחה דאז, אורה נמיר (מפלגת העבודה). המבחן תוקן 14 פעמים (!!!) וניכר כי שר שנכנס למשרד הרווחה תיקן את מבחן תמיכות זה (אלי ישי לדוגמא תיקן את מבחן זה 6 פעמים).
- **"פעולות ומפעלים של תנועות נוער"** (משרד החינוך): המבחן פורסם לראשונה בשנת 1992 על ידי שר החינוך דאז, זבולון המר. המבחן תוקן 9 פעמים ונחשב לאחד ממבחני

התמיכה אשר עוררו את הסערות הפוליטיות הגדולות, סביב סוגית התמיכה (או אי תמיכה) בתנועות נוער לא ציוניות (חרדיות וערביות).⁶³

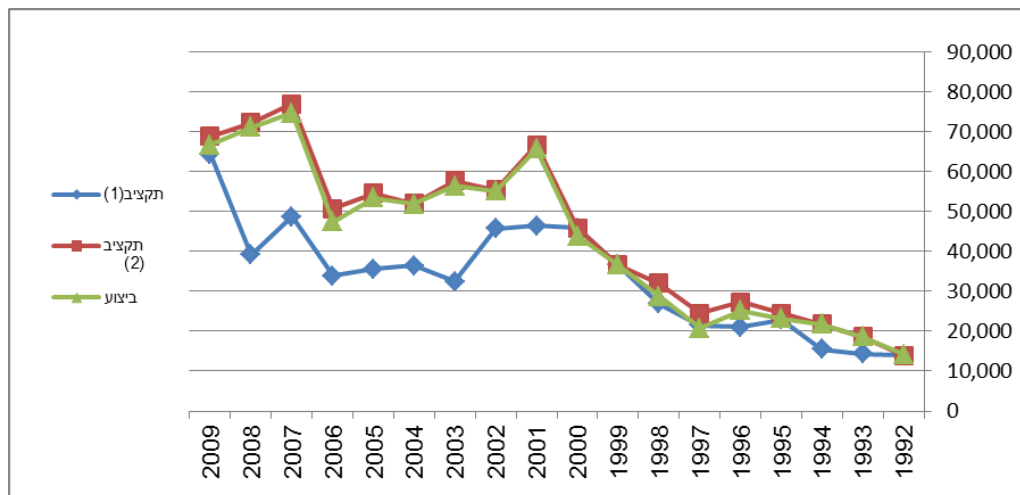
מעניין יהיה לבדוק את הקשר בין השנים בהם תוקנו המבחנים (באופן כללי ועם אחוז שינויים מהותי גבוה) להשפעות התקציביות על המבחן. בחלק הבא נבצע את בדיקה הנ"ל לגבי שלושה מבחני תמיכות מתוך השבעה אשר צוינו בלוח מס' 13: "פעולות ומפעלים של תנועות נוער" (משרד החינוך), "ארגונים המחלקים קמחא דפסחא לנזקקים ובארגונים המעניקים סיוע לנזקקים לרגל חג של בני עדה דתית אחרת" (משרד הרווחה) ו"טיפול בנוער וצעירים מנותקים מהקהילה".

⁶³ בג"ץ 7142/97 - מועצת תנועות-הנוער נ' שר החינוך התרבות.

4. הפרט אשר מעיד על הכלל?

4.1. תנועות נוער (מספר מבחן תמיכה - 0020241447)

תרשים מס' 9 - שינויים תקציביים במבחן לאורך השנים

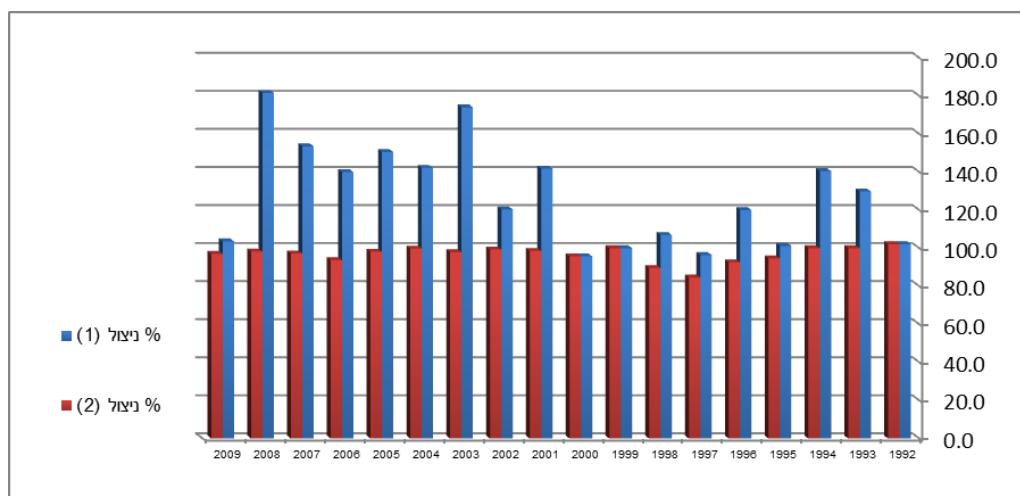


מקרא

תקציב (1): מקורי נטו; תקציב (2): על שינויי נטו; ביצוע: על פי דיווח חשבות המשרד.

בשנים 2003, 2004 ו-2007 נמצא אחוז גבוה של שינויים מהותיים (מעל 75%). באותם שנים ניתן גם לראות כי תקציב מבחן התמיכה עלה באופן משמעותי במהלך השנה ('תקציב על שינויי נטו' לעומת 'תקציב מקורי נטו').

תרשים מס' 10 – אחוז ניצול תקציבי של המבחן לאורך השנים



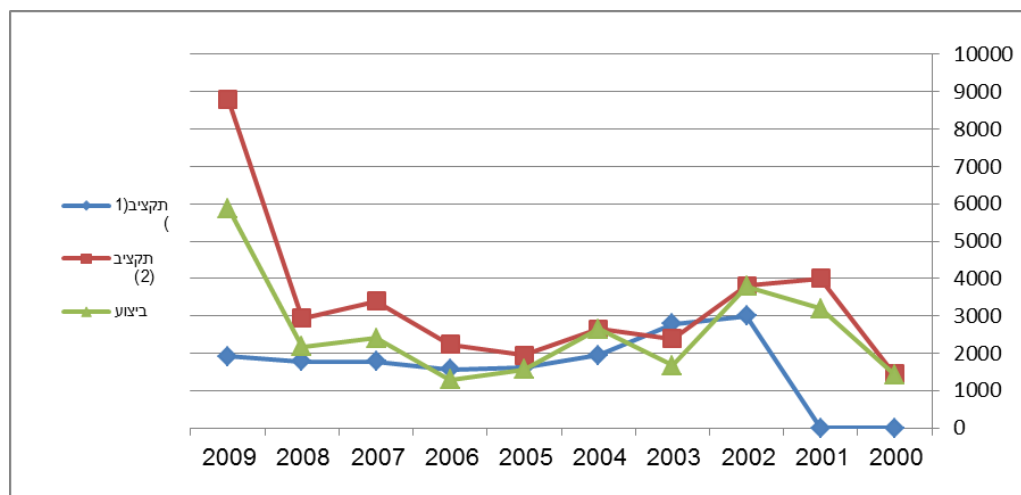
מקרא

% ניצול (1): % ביצוע מהתקציב מקורי נטו.
% ניצול (2): % ביצוע מהתקציב על שינויי נטו.

בתרשים מס' 10 ניתן לראות כי בשנים בהם התבצע תיקון במבחן, אחוז ניצול התקציב היה גבוה יחסי.

4.2. קמחא דפסחא (מספר מבחן תמיכה - 0023102555)

תרשים מס' 11- שינויים תקציביים במבחן לאורך השנים

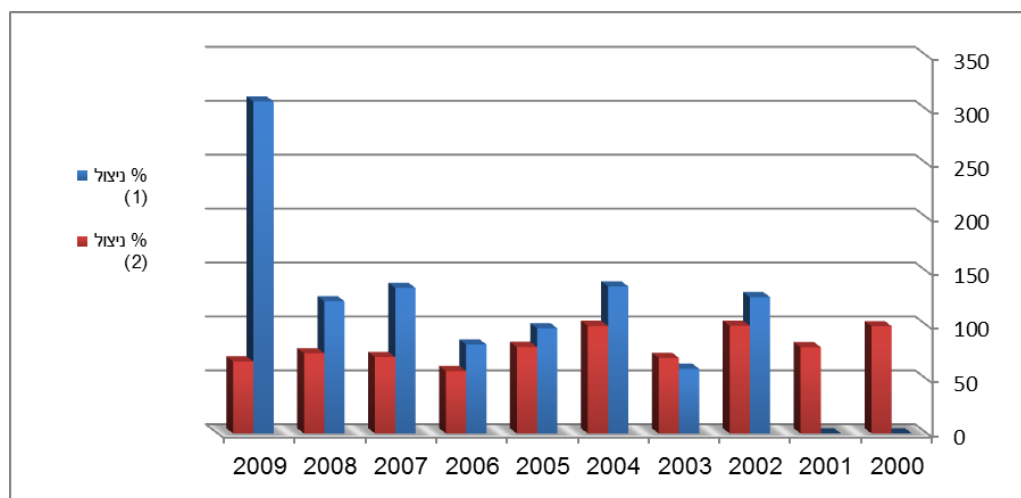


מקרא

תקציב (1): מקורי נטו; תקציב (2): על שינויי נטו; ביצוע: על פי דיווח חשבות המשרד.

גם במבחן תמיכות זה ניתן לראות כי לאחר התיקון המהותי של שנת 2000 (בזמן כהונתו של אלי ישי כשר רווחה, תיקון בו 71.43% מהשינויים היו מהותיים), עלה משמעותית תקציב המבחן בשנת 2001. בדומה לכך, ניתן לראות כי לאחר התיקון המהותי של שנת 2008 (בזמן כהונתו של יצחק הרצוג כשר רווחה, תיקון בו 80% מהשינויים היו מהותיים), עלה התקציב במאות אחוזים.

תרשים מס' 12 - אחוז ניצול תקציבי של המבחן לאורך השנים

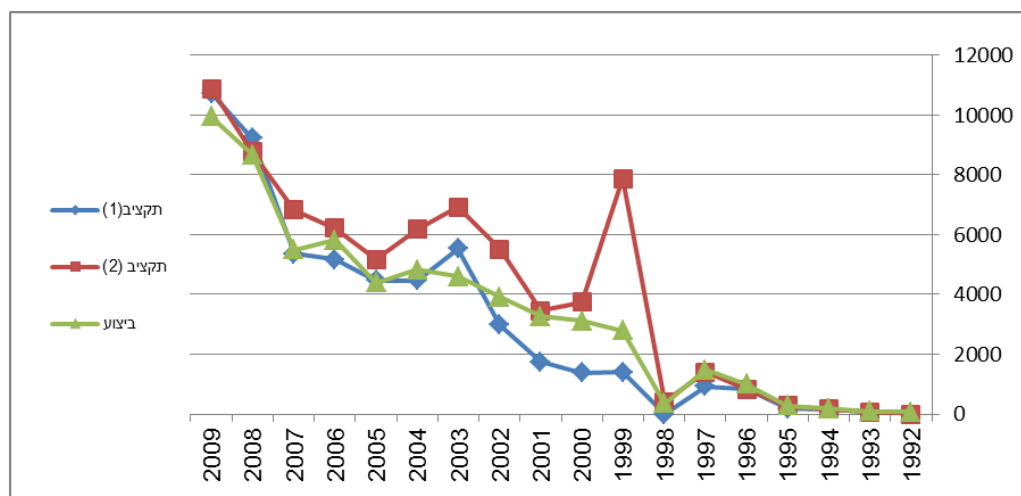


מקרא
 % ניצול (1) : % ביצוע מהתקציב מקורי נטו.
 % ניצול (2) : % ביצוע מהתקציב על שינויי נטו.

תרשים זה מדגים בצורה מוחשית ביותר את ההשפעה של השינויים המהותיים אשר התבצעו במבחן בשנת 2008, כאשר שנה לאחר מכן נרשם אחוז ניצול תקציבי של 300% (מביצוע התקציב המקורי נטו).

4.3. טיפול בנוער (0023116402)

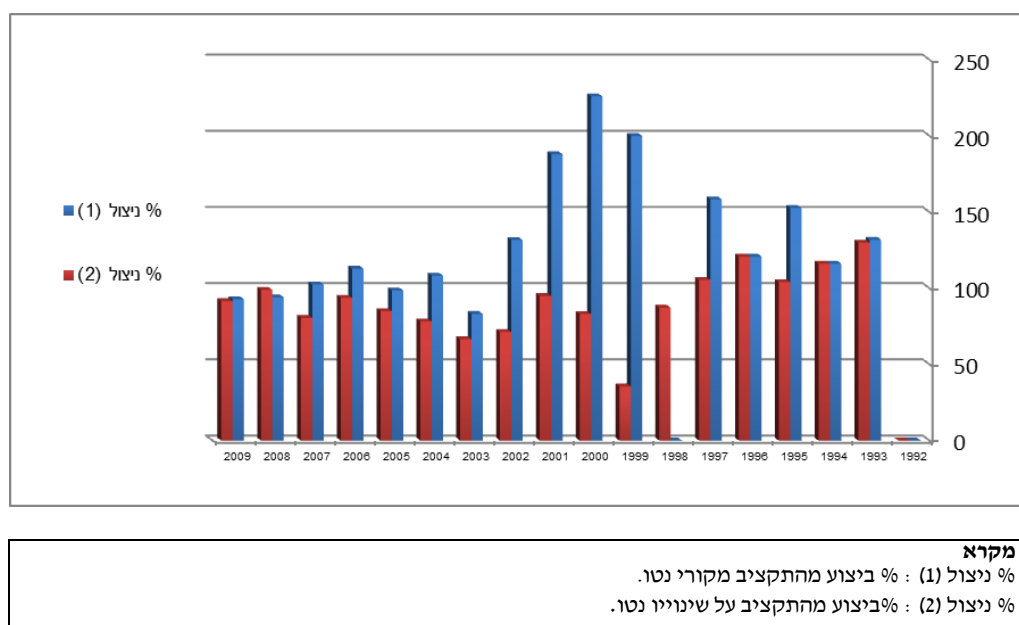
תרשים מס' 13 - שינויים תקציביים במבחן לאורך השנים



מקרא
 תקציב (1) : מקורי נטו ; תקציב (2) : על שינויי נטו ; ביצוע : על פי דיווח חשבות המשרד.

תרשים מס' 13 מראה לנו כי בשנת 1998 התבצע עלייה חדה מאד בסכום התקציב במהלך השנה ובשנה החולפת (1999). עלייה זו למעשה "העירה" את מבחן התמיכה והפכה אותו למשמעותי, מבחינה תקציבית. ייתכן כי ניתן להסביר זאת בכניסתו של אלי ישי לתפקיד שר הרווחה בשנה הקודמת לכן ובתיקונים אשר ביצע במבחן תמיכה (1997,1998,1999). בדומה לכך, ניתן לראות התעוררות במבחן משנת 2007-2009, גם את זו כנראה שניתן להסביר בכניסתו של שר הרווחה, יצחק הרצוג והשפעתו על המבחן (ביצע תיקון מהותי בשנת 2008).

תרשים מס' 14 - אחוז ניצול תקציבי של המבחן לאורך השנים



התרשים ממחיש לנו את "ההתעוררות התקציבית" משנת 1998 ועד 2001, כאשר אחוזי הניצול התקציביים (ביחס לתקציב המקורי נטו) נסקו לטווח בין 170%-220%.

בדומה להשערת המחקר נמצא כי במבחני תמיכה אשר תוקנו מספר רב של פעמים, כנראה שישנם מאפיינים פוליטיים מובהקים, שכן תחלופות השרים, השתנו המבחנים דה-יורה ב"לקוט הפרסומים" ודה-פקטו בתקצוב בפועל. כלומר, תיקון מבחני תמיכה מביא לידי ביטוי שינויים במפה הפוליטית ותחלופת שרים. במילים אחרות, התיקונים הללו מאפשרים לשרים להעדיף מלכ"רים הקרובים יותר אליהם מבחינה אידיאולוגית-פוליטית או מפלגתית. בנוסף, במקרה של ש"ס (הרלוונטי בכל שלושת מקרי הבוחן שנבדקו בחלק זה), נראה כי מפלגה מכוונת סקטור מסוים, הצליחה להשפיע באופן משמעותי על תקצוב המבחנים, בהתאם לסדר יומן הכלכלי-חברתי.

סיכום

אספקת השירותים החברתיים עברה מספר גלגולים, בעבר שירותים חברתיים סופקו בעיקר במסגרת המשפחתית ודרך ארגוני חסד. לאחר מכן, החלה להתפתח "מדינת הרווחה" המודרנית, כאשר ממשלות לקחו על עצמן את האחריות לטפל בנושאים החברתיים. בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה לפיה ממשלות ליברליות שאפו להוציא שירותים למיקור חוץ, תוך התמקדות במרכיבי יעילות ויתרון יחסי. נראה כי בעתיד, יותר ויותר ממשלות ישכילו לנצל את יכולות המגזר הפרטי/שלישי, כדי לספק חדשנות ופתרונות מותאמים לאתגרים החברתיים. עם הירידה בלגיטימציה החברתית של 'מדינת הרווחה' החלו במקביל לפרוח ארגוני המגזר השלישי. אלו נכנסו ל'ואקום' שנוצר עם מדיניות ניאו-ליברלית של מדינות רבות וביניהם ישראל. בתקופה זו הפכו ארגוני המגזר השלישי לגורם משמעותי באספקת שירותים חברתיים.

המחקר הנוכחי בחן את התייחסות הממשלה לפעילות המגזר השלישי, דרך פריזמת התמיכות בפעילות הארגונים. במסגרת המחקר נמצא, כי לדרג הפוליטי חלק משמעותי בקביעת המדיניות. בימי כהונתם של שרים ממפלגות סקטוראליות (ש"ס, מפד"ל ומר"צ), או שרים בעלי אג'נדה חברתית ברורה (יולי תמיר, לימור לבנת ויצחק הרצוג) ניתן לראות שינויים מהותיים רבים יותר במבחרים עצמם ובמקביל להם הגדלת היקף תקציבי התמיכות.

בנוסף, מתוך בחינת השינויים התקציביים בנושא, נראה כי מדיניות משרדי הממשלה השתנתה באופן הדרגתי מתמיכה' לשם חיזוק, פיתוח הנושאים עצמם ותהליכים קשורים. להפרטת השירותים החברתיים.⁶⁴ משרדי ממשלה רוכשים יותר פעילויות במיקור חוץ מאלכ"רים (מארגוני אספקת שירותים אשר פועלים במתווה דומה לסקטור העסקי) אך אינם מוכנים להשקיע כמעט בתשתיות חברתיות המחזקות את החברה האזרחית ומסוגלות לספק מענה חדשני לצרכים חברתיים עתידיים. כך שבאופן ריאלי, תקציבי התמיכות לארגונים החברתיים הלך וקטן.

⁶⁴ Social Return on Investment. המושג הושאל מעולם העסקים (ROI- Return on Investment)

כתוצאה מכך התרחשו במקביל תהליכים שונים בתכלית: תקציבי התמיכות הריאליים אשר הועברו לארגוני מגזר שלישי הלכו וקטנו, ולעומת זאת, סך תקציבי ההעברות לארגונים חוץ ממשלתיים גדלו. הפער נובע גם משימוש הולך וקטן בכלי התמיכות, וגם על ידי הוספת סעיפי תמיכות אשר הוכנסו משיקולים פוליטיים או טכניים (לדוגמת העברות לניצולי שואה, אשר ניתן היה להכניסם לתקציב הפעולות/רכישות של הממשלה).

לסיכום, כספי התמיכות הממשלתיות מהווים אחוז זניח לעומת היקף פעילות המגזר השלישי בישראל ותקציבי ההעברות הממשלתיות לארגונים חוץ-ממשלתיים. ממשלות ישראל השתמשו לאורך שנים בצינורות התמיכות לטובת צרכים פוליטיים-קואליציוניים, ונראה כי כאשר נחסם באופן חלקי המנגנון להעברת הכספים הייחודיים (על ידי התערבות המערכת המשפטית), המנגנון עצמו הפך לכמעט זניח והוחלף על ידי כלים אחרים.

כתשובה לשאלת המופיעה בכותרת המחקר, נראה כי הדרג הפוליטי כמעט ונכנע מהניסיון "לנצח" את מבחני התמיכות ובצורה הדרגתית אימץ לעצמו כלי מדיניות אחרים. כך במקום המשפט הידוע: "אם אתה לא יכול לנצח אותם- הצטרף אליהם", המערכת הפוליטית בישראל יצרה היגד חדש: "אם אתה לא לנצח אותם- הפוך אותם ל(כמעט) מיותרים".

הצעה למחקר המשך

הממצאים עליהם דיווחתי במחקר זה מבוססים על מיפוי ראשוני של מבחני תמיכות וארגונים. כדי להרחיב את הידע בתחום מומלץ להמשיך ולהרחיב את היריעה המחקרית בנושא. בסוף מחקר זה אבקש להציע פלטפורמה מחקרית למחקר המשך אשר יכול להמשיך ולתרום לידע המחקרי-מקצועי בתחום.

כאמור, קיימת חשיבות גדולה לתפיסות אידיאולוגיות בהתוויית אופי היחסים בין הממשלה למגזר השלישי (Young,2006; Coston,1998; Najam,2000). מטרת המחקר הנוכחי הייתה להאיר נושא חשוב ביחסי הגומלין של ממשלת ישראל וארגוני המגזר השלישי. בהצעת מחקר ההמשך אבקש להוסיף נדבך נוסף ומשמעותי לבחינה, **הפן האנושי**. מאחורי מבחני התמיכות ובקשות הארגונים עומדים אנשים, העמקה בהקשר הפרסונאלי יכולה לתרום להבנה באשר התרחש במערכת היחסים בין הממשלה למגזר השלישי ואף באשר עתיד להתרחש במערכת זו.

ממחקרים שונים עולה כי מעצב המדיניות מושפע משיקולים מוסריים, תמריצים נלווים, המשאבים שעומדים לרשות המדינה לבצע מדיניות כזאת או אחרת (Termeer & Koppenjan, 1989). אך מה גורם למעצב המדיניות להעדיף כלי כזה או אחר? אחת מהגישות תטען כי מעצב המדיניות כפרט מחליט החלטות מדיניות באמצעות בחירה אוטונומית בהתבסס על עמדותיו האישיות (Hall & Taylor, 1995).

בהתבסס על גישה זו, אציע במחקר ההמשך לבנות מודל קונספטואלי המסביר את הקשר בין פלטפורמות ההתקשרות הקיימות בין המגזרים (כגון רכישת שירותים, תמיכות, מיזמים משותפים וכו') לבין תפיסתם הכלכלית-חברתית של פקידי הממשלה וראשי הארגונים המשתמשים בפלטפורמות אלו. הצעתי לנקוט במחקר משולב אשר יכלול בחינה של משתנים כמותיים (הן מצד סוגי ההתקשרויות והן מצד נתונייהם האישיים של הפקידים/ראשי הארגונים) ורובד נוסף של מחקר איכותני אשר אמור להשלים את התמונה מבעד למגמות הכמותיות.

במחקר המשך מומלץ להתייחס ולבודד את המשתנים המתערבים הקשורים לשינויים במבחני תמיכות (אליהם התייחסתי בחלק 'מגבלות המחקר'). סבור אני כי מחקר המשך זה מסוגל להעשיר את השיח בתחום יחסי הגומלין בין הממשלה והמגזר השלישי ולתרום תרומה כפולה, הן לקהילת הידע החוקרת את התחום והן לגורמי הביצוע הפועלים מול הארגונים.

נספחים

נספח מס' 1- פירוט מבחנים אשר תוקנו מספר רב של פעמים⁶⁵

שם המשרד	שם המבחן	שנת התיקון	שם השר/ה	שם מפלגה	מס' כנסת	מס' ממשלה	מס' תיקון של המבחן	מס' שינויים טכניים	מס' שינויים מהותיים	אחוז שינויים מהותיים
משרד הרווחה	ארגונים המחלקים קמחא דפסחא לנזקקים ובארגונים המעניקים סיוע לנזקקים לרגל חג של בני עדה דתית אחרת	2000	אלי ישי	ש"ס	15	28	1	2	5	71.43%
		2002	שלמה בנזרי	ש"ס	15	29	2	6	8	57.14%
		2004	זבולון אורלב	מפד"ל	16	30	3	1	0	0.00%
		2006	אריאל שרון	ליכוד	16	30	4	7	3	30.00%
		2007	יצחק הרצוג	עבודה	17	31	5	2	2	50.00%
		2008	יצחק הרצוג	עבודה	17	31	6	1	4	80.00%
		2009	יצחק הרצוג	עבודה	17	31	7	9	9	50.00%
משרד הרווחה	טיפול בנוער וצעירים מנותקים מהקהילה	1994	אורה נמיר	עבודה	13	25	1	2	2	50.00%
		1995	אורה נמיר	עבודה	13	25	2	2	2	50.00%
		1997	אלי ישי	ש"ס	14	27	3	0	1	100.00%
		1997	אלי ישי	ש"ס	14	27	4	0	2	100.00%
		1998	אלי ישי	ש"ס	14	27	5	2	1	33.33%
		2000	אלי ישי	ש"ס	15	28	6	1	2	66.67%
		2000	אלי ישי	ש"ס	15	28	7	2	1	33.33%
		2000	אלי ישי	ש"ס	15	28	8	2	1	33.33%
		2001	רענן כהן	עבודה	15	29	9	0	5	100.00%
		2003	שלמה בנזרי	ש"ס	16	30	10	4	6	60.00%

⁶⁵ עיבוד סטטיסטי מתוך מסד הנתונים של המחקר

0.00%	0	1	11	30	16	מפד"ל	זבולון אורלב	2003		
0.00%	0	1	12	30	16	מפד"ל	זבולון אורלב	2004		
0.00%	0	1	13	30	16	ליכוד	אריאל שרון	2006		
100.00%	1	0	14	31	17	עבודה	יצחק הרצוג	2008		
0.00%	0	1	1	25	13	מרצ	אמנון רובינשטיין	1994	יזמות ופרויקטים לימודיים בחינוך הממלכתי-דתי	משרד החינוך
40.00%	2	3	2	26	13	מרצ	אמנון רובינשטיין	1996		
20.00%	1	4	3	27	14	מפד"ל	זבולון המר	1997		
100.00%	1	0	4	27	14	מפד"ל	יצחק לוי	1999		
100.00%	1	0	5	27	14	מפד"ל	יצחק לוי	1999		
0.00%	0	1	6	28	15	עבודה	אהוד ברק	2001		
0.00%	0	1	7	29	15	ליכוד	לימור לבנת	2003		
0.00%	0	1	8	30	16	עבודה	יולי תמיר	2006		
0.00%	0	1	1	30	16	ליכוד	לימור לבנת	2004		
50.00%	4	4	2	30	16	ליכוד	לימור לבנת	2004	לימוד תורני ובפעולות מיוחדות למוסדות תורניים	משרד החינוך
33.33%	2	4	3	30	16	ליכוד	לימור לבנת	2005		
100.00%	1	0	4	30	16	ליכוד	לימור לבנת	2005		
50.00%	2	2	5	31	17	עבודה	יולי תמיר	2007		
60.00%	3	2	6	31	17	עבודה	יולי תמיר	2007		
0.00%	0	1	7	31	17	עבודה	יולי תמיר	2008		
33.33%	1	2	8	31	17	עבודה	יולי תמיר	2008		
100.00%	1	0	9	31	17	עבודה	יולי תמיר	2008		
0.00%	0	3	10	31	17	עבודה	יולי תמיר	2009		
71.43%	5	2	1	27	14	מפד"ל	זבולון המר	1997		
66.67%	2	1	2	27	14	מפד"ל	יצחק לוי	1998		
83.33%	10	2	3	27	14	מפד"ל	יצחק לוי	1999		
33.33%	2	4	4	28	15	עבודה	אהוד ברק	2001		

100.00%	3	0	5	29	15	ליכוד	לימור לבנת	2003	פעולות ומפעלים של תנועות נוער	משרד החינוך
0.00%	0	3	6	30	16	ליכוד	לימור לבנת	2004		
100.00%	6	0	7	30	16	ליכוד	לימור לבנת	2004		
75.00%	15	5	8	31	17	עבודה	יולי תמיר	2007		
33.33%	3	6	9	31	17	עבודה	יולי תמיר	2008		
66.67%	4	2	1	28	15	ליכוד	יהושע מצא	1999	קופות חולים	משרד הבריאות
0.00%	0	5	2	28	15	ש"ס	שלמה בנזרי	2000		
50.00%	2	2	3	29	15	ש"ס	ניסים דהן	2002		
85.71%	6	1	4	30	16	ליכוד	דני נוח	2006		
50.00%	1	1	5	31	17	גימלאים	יעקב בן-יזרי	2007		
100.00%	2	0	6	31	17	גימלאים	יעקב בן-יזרי	2008		
80.00%	8	2	7	31	17	גימלאים	יעקב בן-יזרי	2009		
57.14%	4	3	1	27	14	ש"ס	אלי ישי	1997	תמיכה לאחזקה שוטפת של תלמידים בפנימיות	משרד הרווחה
75.00%	3	1	2	27	14	ש"ס	אלי ישי	1999		
57.14%	4	3	3	28	15	ש"ס	אלי ישי	2000		
66.67%	4	2	4	29	15	ש"ס	שלמה בנזרי	2002		
75.00%	3	1	5	29	15	ש"ס	שלמה בנזרי	2003		
66.67%	4	2	6	30	16	מפד"ל	זבולון אורלב	2004		
57.14%	4	3	7	30	16	יהדות התורה	אברהם רביץ	2005		
57.14%	4	3	8	30	16	ליכוד	אריאל שרון	2006		
57.14%	4	3	9	30	16	קדימה	אהוד אולמרט	2006		
57.14%	4	3	10	31	17	עבודה	יצחק הרצוג	2009		
42.86%	3	4	11	31	17	עבודה	יצחק הרצוג	2009		
57.14%	4	3	12	32	18	עבודה	יצחק הרצוג	2010		

נספח מס' 2- פירוט תקציבי מבחנים משרד החינוך – שנים 2008-2009

נושא	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2009
שכום מאושר בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שכום מאושר בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שולם בפועל	שינוי בין 2008 ל- 2009
אימוני הוראה-שכר מאמנים	₪ 4,995,078	₪ 4,485,840	89.81%	-	-	-	-
אכסניות נוער - תמיכה	₪ 8,924,000	₪ 8,010,226	89.76%	₪ 3,278,000	₪ 3,278,000	100.00 %	40.92%
ארגוני נוער - תמיכה	₪ 1,039,274	₪ 1,013,076	97.48%	₪ 401,295	₪ 401,295	100.00 %	39.61%
הכשרת מורים בחינוך מיוחד לפי שיטת "פטו"	₪ 894,627	₪ 894,627	100.00 %	₪ 718,445	₪ 718,445	100.00 %	80.31%
הנצחת רבנים ראשיים - תמיכה	₪ 549,000	₪ 494,870	90.14%	₪ 399,000	₪ 391,350	98.08%	79.08%
השתתפות בהוצאות מנהליות של המכללות להכשרת	₪ 681,750	₪ 647,917	95.04%	-	-	-	-
השתתפות מרכז טפול סדנאות	₪ 112,000	₪ 112,000	100.00 %	-	-	-	-
חוגי סיור	₪ 179,000	₪ 179,000	100.00 %	₪ 140,855	₪ 131,099	93.07%	73.24%
חוגי ספורט ולימוד שחיה	₪ 66,000	₪ 66,000	100.00 %	₪ 53,000	₪ 53,000	100.00 %	80.30%
חונכות בהוראה שנה ד - גמול חינוך	₪ 437,549	₪ 433,310	99.03%	-	-	-	-
טיפול בילדים מחוננים - תמיכות	₪ 157,802	₪ 157,802	100.00 %	₪ 157,332	₪ 157,332	100.00 %	99.70%

⁶⁶ מקור: אתר התמיכות הממשלתי - www.tmichot.gov.il. תאריך נכונות הנתונים: 28/06/2010. מוצגים נתוני תמיכות ששולמו ע"י המשרד בשנה המבוקשת, הדו"ח אינו מציג בקשות שבוטלו.

90.38%	99.52%	₪ 5,755,580	₪ 5,783,083	100.00 %	₪ 6,368,495	₪ 6,368,495	מדריכים מוסיקליים בקונסרבטוריונים - תמיכה
124.67 %	100.00 %	₪187,000	₪187,000	81.08%	₪150,000	₪185,000	מדרשות ומוסדות על תיכונים - תמיכה
48.77%	92.82%	₪ 9,629,173	₪ 10,374,550	98.41%	₪ 19,743,546	₪ 20,062,929	מדרשות ליהדות וללימודי ארץ ישראל
91.49%	99.68%	₪ 5,848,153	₪ 5,867,096	100.00 %	₪ 6,392,111	₪ 6,392,111	מוזיאונים - תמיכה
-	-	-	-	100.00 %	₪234,000	₪234,000	מכללות ומוסדות על תיכונים - תמיכה
91.63%	100.00 %	₪ 1,510,000	₪ 1,510,000	100.00 %	₪ 1,648,000	₪ 1,648,000	מענקים לשיפוצים במוסדות להגנת הטבע - תמיכה
66.33%	100.00 %	₪ 19,409,462	₪ 19,409,462	96.87%	₪ 29,260,781	₪ 30,206,000	מענקים לשיפוצים באכסניות הנוער - תמיכה
80.06%	93.01%	₪ 2,484,778	₪ 2,671,410	100.00 %	₪ 3,103,789	₪ 3,103,789	מרכז למחקר הוראה והצגת הטבע והנוף על פי מ
39.73%	100.00 %	₪ 12,511,000	₪ 12,511,000	98.16%	₪ 31,491,000	₪ 32,081,000	מרכזים ופרויקטים להגנת הטבע - תמיכה
89.27%	96.87%	₪ 6,613,160	₪ 6,826,917	92.44%	₪ 7,407,705	₪ 8,013,545	מרכזים להעמקת החינוך היהודי - תמיכה
87.51%	95.16%	₪ 21,562,151	₪ 22,659,063	98.81%	₪ 24,640,588	₪ 24,937,391	מתנדבים לשנת שירות לפני גיוס

117.59 %	97.97%	₪ 5,980,531	₪ 6,104,497	100.00 %	₪ 5,086,000	₪ 5,086,000	נוער שוחר מדע
-	-	-	-	100.00 %	₪298,260	₪298,260	פעולות חינוכיות ללימוד המורשת
-	-	-	-	100.00 %	₪ 2,000,000	₪ 2,000,000	פרוייקטים בחינוך הטכנולוגי
100.46 %	98.27%	₪ 46,629,730	₪ 47,451,808	98.03%	₪ 46,415,747	₪ 47,349,706	שעורי תורה ותרבות יהודית שלא במסגרת לימודי
-	-	-	-	100.00 %	₪82,000	₪82,000	תמיכה במוסדות לחינוך מבוגרים
94.00%	100.00 %	₪235,000	₪235,000	100.00 %	₪250,000	₪250,000	תמיכה במעבדות טכנולוגיות מרכזיות- תמיכה
83.58%	98.12%	₪ 1,510,229	₪ 1,539,185	94.25%	₪ 1,806,845	₪ 1,917,000	תמיכה ברשתות החינוך הטכנולוגי
105.15 %	100.00 %	₪ 4,270,000	₪ 4,270,000	100.00 %	₪ 4,061,000	₪ 4,061,000	תמיכות מינהל החינוך הדתי - תמיכה
89.45%	99.53%	₪ 67,198,139	₪ 67,515,441	98.95%	₪ 75,120,370	₪ 75,919,902	תנועות נוער – השתתפות והחזקה - תמיכה
49.46%	76.20%	₪819,912	₪ 1,076,000	100.00 %	₪ 1,657,696	₪ 1,657,696	תנועות נוער עולמיות
74.60%	84.22%	₪ 3,360,970	₪ 3,990,860	73.15%	₪ 4,505,571	₪ 6,159,488	תרבות יהודית
-	100.00 %	₪89,000	₪89,000	-	-	-	השתתפות מרכז טפולוסדנאות
-	98.26%	₪86,465	₪87,996	-	-	-	מענקים למוסדות נוער- תמיכה

-	100.00 %	₪ 1,058,000	₪ 1,058,000	-	-	-	פרויקטים בחינוך הטכנולוגי
76.98%	98.02%	₪ 221,878,954	₪ 226,365,295	97.35%	₪ 288,218,172	₪ 296,049,392	סה"כ

נספח מס' 3- פירוט תקציבי מבחנים האגף למוסדות תורניים (משרד החינוך) – שנים 2008-2009⁶⁷

נושא	2008	2008	2008	2009	2009	2009	שינוי בין 2008 ל- 2009
שכום מאושר בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שולם בפועל	שכום מאושר בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שולם בפועל		
1,143,000 ₪	955,380 ₪	83.59%	856,290 ₪	526,999 ₪	61.54%	55.16%	
10,057,972 ₪	10,439,747 ₪	103.80%	7,843,690 ₪	7,362,763 ₪	93.87%	70.53%	
652,740,478 ₪	690,092,952 ₪	105.72%	340,759,861 ₪	1,115,122,516 ₪	327.25%	161.59%	
663,941,450 ₪	701,488,079 ₪	105.66%	349,459,841 ₪	1,123,012,278 ₪	321.36%	160.09%	

נספח מס' 4- פירוט תקציבי מבחנים משרד הרווחה – שנים 2008-2009⁶⁸

נושא	2008	2008	2008	2009	2009	2009	שינוי בין 2008 ל- 2009
שכום מאושר בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שולם בפועל	שכום מאושר בש"ח	שכום ששולם בש"ח	שולם בפועל		
-	-	-	135,994 ₪	106,779 ₪	78.52%	-	
-	-	-	54,050,344 ₪	51,301,814 ₪	94.91%	-	
-	-	-	8,163,574 ₪	6,390,325 ₪	78.28%	-	
-	-	-	4,957,250 ₪	4,504,235 ₪	90.86%	-	
-	-	-	428,600 ₪	387,164 ₪	90.33%	-	

⁶⁷ מקור: אתר התמיכות הממשלתי - www.tmichot.gov.il. תאריך נכונות הנתונים: 28/06/2010. מוצגים נתוני תמיכות ששולמו ע"י המשרד בשנה המבוקשת, הדו"ח אינו מציג בקשות שבוטלו.

⁶⁸ מקור: אתר התמיכות הממשלתי - www.tmichot.gov.il. תאריך נכונות הנתונים: 28/06/2010. מוצגים נתוני תמיכות ששולמו ע"י המשרד בשנה המבוקשת, הדו"ח אינו מציג בקשות שבוטלו.

-	13.50%	₪29,423	₪218,000	-	-	-	תמיכה בשיפוצים והצטיידות - מרכזי שיקום
-	99.90%	₪ 2,464,547	₪ 2,467,129	-	-	-	תמיכה בשירותי טיפול לנשים ונערות במצוקה
-	100.00%	₪57,780	₪57,780	-	-	-	תמיכה למרכזים לעזרה עצמית
106.37%	92.57%	₪ 65,242,067	₪ 70,478,671	98.21%	₪61,332,404	₪62,447,665	סה"כ

נספח מס' 5- פירוט תקציבי מבחנים המשרד לקליטת עלייה – שנים 2008-2009⁶⁹

נושא	2008	2008	2008	2009	2009	2009	שינוי בין 2008 ל- 2009
	סכום מאושר בש"ח	סכום ששולם בש"ח	שולם בפועל	סכום מאושר בש"ח	סכום ששולם בש"ח	שולם בפועל	
עידוד העלייה	₪ 14,955,026	₪ 11,857,893	79.29%	₪ 15,334,607	₪ 13,993,912	91.26%	118.01%
הכנה לגיוור	₪ 4,008,630	₪ 3,146,215	78.49%	₪ 2,185,786	₪ 1,727,476	79.03%	54.91%
קליטה חברתית	₪ 5,111,064	₪ 4,956,849	96.98%	₪ 5,633,162	₪ 5,274,288	93.63%	106.40%
סה"כ	₪ 24,074,720	₪ 19,960,957	82.91%	₪ 23,153,555	₪ 20,995,676	90.68%	105.18%

נספח מס' 6- פירוט תקציבי מבחנים משרד הבריאות – שנים 2008-2009⁷⁰

נושא	2008	2008	2008	2009	2009	2009	שינוי בין 2008 ל- 2009
	סכום מאושר בש"ח	סכום ששולם בש"ח	שולם בפועל	סכום מאושר בש"ח	סכום ששולם בש"ח	שולם בפועל	
תמיכה בארגונים רפואיים אחרים	₪ 13,536,216	₪ 13,522,473	99.90%	₪ 10,897,000	₪ 10,897,000	100.00%	80.58%
סה"כ	₪ 13,536,216	₪ 13,522,473	99.90%	₪ 10,897,000	₪ 10,897,000	100.00%	80.58%

⁶⁹ מקור: אתר התמיכות הממשלתי - www.tmichot.gov.il. תאריך נכונות הנתונים: 28/06/2010. מוצגים נתוני תמיכות ששולמו ע"י המשרד בשנה המבוקשת, הדו"ח אינו מציג בקשות שבוטלו.

⁷⁰ מקור: אתר התמיכות הממשלתי - www.tmichot.gov.il. תאריך נכונות הנתונים: 28/06/2010. מוצגים נתוני תמיכות ששולמו ע"י המשרד בשנה המבוקשת, הדו"ח אינו מציג בקשות שבוטלו.

רשימת מקורות

עברית

אבנימלך, מ' ותמיר, י' (2002). **רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל**, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

ארידור, י. (2006). **דו"ח הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור (ועדת ארידור)**. משרד ראש הממשלה.

(אוחזר מתוך

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/162695A5-6E70-4F19-8948-9A7B857CCA70/0/arid.doc>

בג"צ 175/71 פסטיבל אבו-גוש קרית יערים, אגודה רשומה נ' שר החינוך והתרבות ואח'.

בג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל.

ב"ש 166/84 ישיבת תומכי תמימים נ' מדינת ישראל.

בג"צ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר.

בג"צ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות.

בג"צ 8569/96 הסתדרות הנוער העובד והלומד נ' שר החינוך.

בג"צ 7142/97 - מועצת תנועות-הנוער נ' שר החינוך והתרבות.

בג"צ 4124/00 יקותיאל נ' השר לענייני דתות.

בן-אליעזר, א' (2001). "מדוע לא התקיימה והאם קיימת חברה אזרחית בישראל?", בתוך: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. **הכנס השנתי הרביעי: קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל**. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

בר, מ' (2004). **בין "דממה דקה" ל"לקול צעקה": פעילותם הפוליטית של ארגוני רווחה וולונטריים בתהליך קביעת המדיניות כלפי ילדים עם נכויות בישראל**. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

בר, מ' (2006). "מפוליטיקה של מחאה לפוליטיקה של רעיונות": פעילות הסינגור- הפוליטי של ארגוני המגזר השלישי והשפעותיה על קביעת מדיניות ציבורית. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

ברודט, ד' (2005). **הסדרת היחסים בין המגזרים: הצעה למודל עבודה**. הכנס לבכירי המינהל הציבורי, ירושלים, נציבות שירות המדינה ואלכ"א ג'וינט.

ברזילי, ג' יער-יוכטמן, א' וסגל ז' (1994). **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית**. תל אביב: הוצאת פפירוס.

ברלינסקי, ע' וסופר, פ' (2000). תמיכות בעמותות ובמוסדות ציבור על ידי הממשלה, ממצאי ביקורת ויישומים. משרד ראש הממשלה: האגף לביקורת המדינה.

ברק-ארז, ד' (2003). **משפטי מפתח: ציוני דרך בבית המשפט העליון**. תל אביב: משרד הביטחון – ההוצאה לאור.

גבאי, י. (2008). **המגזר השלישי והממשלה בעשור השביעי**. מנהיגות אזרחית. אוחזר מתוך: <http://migzar3.org.il/files/wordocs/mag-gabbai-pg8-9.pdf>

גבאי, י' (2009). **כלכלה פוליטית**. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, סדרת 'קו אדום'.

גדרון, ב' וכץ, ח' (1999). **המגזר השלישי בישראל – נתונים כלכליים**. מחקר במגזר השלישי סדרת פרסומים. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

גדרון, ב' ובר, מ' (2000). **המגזר השלישי בישראל - תפקידי המגזר**. מחקר במגזר השלישי סדרת פרסומים. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

גדרון, ב' וכץ, ח' (2002). **דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל**. מחקר במגזר השלישי סדרת פרסומים. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

גדרון, ב', כץ, ח' ובר, מ' (2002). "קווים לדמותה של החברה האזרחית המאורגנת בישראל". **סוציולוגיה ישראלית, כתב עת לחקר החברה הישראלית**. 4, עמ' 369-400, הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.

גדרון, ב', בר, מ', וכך, ח' (2003). **המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית**. תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, סדרת 'קו אדום'.

גדרון, ב' ובר, מ' (2006). **מדיניות כלפי המגזר השלישי: מבט בינלאומי משווה**. הוגש כנספח לידי ועדת ארידור.

גדרון, ב' (2008). "המאפיינים, התפקידים ותחומי האחריות של ארגוני המגזר השלישי". **אקדמיה**, 18, עמ' 11-15.

גלנור, י. (2003). **הועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו (ועדת גלנור)**. אוחר מתוך

http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/2DB60683-6DCD-4F0A-ABBD-47529F6B395D/14803/TheReviewCommittee_Galnoor2003.pdf

דה-הרטוך, א' (1998). "תמיכת המדינה במוסדות-ציבור - לבלוב הכספים הייחודיים". **משפטים**, 75, עמ' 29.

דה-הרטוך, א' (1999). "תמיכת המדינה במוסדות ציבור: חקיקה מול מציאות". מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות. פרסום מספר 4/9. (אוחר מתוך: http://www.fips.org.il/Site/p_publications/item_he.asp?doc=&iss=&iid=484)

דו"ח הוועדה לבדיקת נושא התמיכות (ועדת גרשונוביץ'), נובמבר 1997; דו"ח מבקרת המדינה מס' 47, עמ' 8-13.

היועץ המשפטי לממשלה. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - מבחנים למתן תמיכות על ידי הממשלה למוסדות ציבור. דצמבר 1985.

היועץ המשפטי לממשלה. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. מספר הנחיה: 1.2005. 18.8.09, כ"ח אב תשס"ט.

החשב הכללי, (1997). דו"ח הוועדה לבדיקת נושא התמיכות (ועדת גרשונוביץ'). דו"ח מבקרת המדינה מס' 47 עמ' ח' – יג'.

החשב הכללי, (2008). **הוראת תכ"ס, בחינת בקשות לקבלת תמיכה במוסדות ציבור על ידי ועדת התמיכות**, מס' 6.1.2. (אוחר מתוך

<http://hozrim.mof.gov.il/doc/hashkal/horaot.nsf/ByNum/6.1.3>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009). **הודעה לעיתונות 22.4.2009: הכנסות והוצאות מלכ"רים 2008-2005**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
(קישור למסמך באינטרנט:

http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200908076

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2010). **הודעה לעיתונות 23.5.2009: הכנסות והוצאות מלכ"רים 2009 - 2006**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
(קישור למסמך באינטרנט:

http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201008108

זיידאן, א' (2001). "הרהורים על הגדרת המונח חברה אזרחית בהקשר של החברה הערבית-פלסטינית בישראל". בתוך: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (עורך). **קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל**. (עמ' 10-12). באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

חוק האגודות העותומאניות מס' 121.

חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975.

חוק הנאמנות, תשל"ט-1979.

חוק העמותות, תש"ס-1980.

חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

חוק החברות, תשנ"ט-1999.

חזן, א' (2009). **הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי**. המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

חסקי-לוונטל, ד' וקבלו, פ' (2009). **מהנדיב הידוע ועד הקרן החדשה לישראל: ערוצי תרומה לארץ ישראל ולמדינת ישראל משלהי התקופה העות'מאנית ועד היום**. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

טליאס, מ' קטן, י' גדרון, ב' (2000). **מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל**. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.

יפה, א' (2002). **השלטון, ההתנדבות והעמותות: מהות השותפות**. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

ישי, י' (2003). **בין גיוס לפיוס, החברה האזרחית בישראל**, ירושלים: הוצאת כרמל.

כץ ח', אלון י', רביב ע', לינסון א', יוגב ה', יעקבי מ' וגדרון ב. (2006). **ארגוני המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה – יתרונותיהם, מגבלותיהם ויחסיהם עם הממשלה**. באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

כץ ח' ויוגב, ה' (2008). **התמודדות המגזר השלישי עם המשבר הכלכלי**, תצפית למגזר השלישי, 2008. באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. [קישור למסמך באינטרנט:

[\[http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/2A2EACE7-B979-4B25-BC6B-8C967912E0C5/72344/conferenceBrochureToSite.pdf\]](http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/2A2EACE7-B979-4B25-BC6B-8C967912E0C5/72344/conferenceBrochureToSite.pdf)

כץ ח' ויוגב, ה' (2010). **המגזר השלישי והמשבר הכלכלי: האם ניתן לעשות יותר עם פחות? סיכום תצפית מספר 2**. באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

לוי, ט'. **החשב הכללי היוצא, ירון זליכה: חשפנו מאות מיליוני שקלים שהועברו לעמותות באופן לא חוקי**. עיתון 'הארץ-דה-מרקר'. 20.11.2007. [אוחזר מתוך:

http://www.themarket.com/tmc/article.jhtml?ElementId=tle20071120_900090&layer=market&layer2=market

לימור, נ', גדרון, ב' ואייזנברג, ס' (2004). **בחינת המגזר השלישי בישראל**. ירושלים: קרן יד הנדיב וקרן כהנוף.

לימור, נ' (2005). **"רגולציה ופיקוח על ארגוני מגזר שלישי"**, **ביטחון סוציאלי**. 70. עמ' 159-187.

לימור, נ' (2007). **"היבטים פוליטיים בהליכי חקיקת חוק העמותות: חיבור לשם קבלת דוקטור לפילוסופיה"**. אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן.

לימור, נ' (2008). **חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני המגזר השלישי בישראל**. מנהיגות אזרחית.

[אוחזר מתוך:

http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_180109_65054.pdf].

לימור, נ' (2008). "צנצנות הדבש קשות להשגה". מתוך: **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**. כרך מס' 2. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב (עורך). פרדס הוצאה לאור. עמ' 109-119.

לימור, נ' (2009). **פילנתרופיה וישראל- נייר עמדה למדיניות**. אוניברסיטת תל אביב: הפקולטה לניהול.

לימור, נ' (2010). **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**. פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. (אוחזר מתוך:

<http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/227.aspx>)

מבקר המדינה (2008). **מתן תמיכות בתחום התרבות הערבית**. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007. דוח שנתי 59ב', כרך א', עמ' 831. אוחזר מתוך

<http://www.mevaker.gov.il/serve/books/545/10213/45.htm>

משרד האוצר (2005). **נוהל תמיכות – נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם**. (אוחזר מתוך:

<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/E7AC8E56-3209-47D9-A200-C2995A898CA6/9227/4a1.pdf>)

משרד ראש הממשלה (2007). **לקראת חשיבה תלת-מגזרית: החברה הישראלית בתהליך של שינוי מפגש עם גורמים בקהילה העסקית המעורבים בפעילות חברתית**. ירושלים: משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות. (קישור למסמך באינטרנט:

http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/491D435F-98E8-4588-887A-F6219885A346/0/summary_march2007.doc)

משרד ראש הממשלה (2008). **החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות**. ירושלים: משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות.

(אוחזר מתוך:

[http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/policyplanning/migzar1.](http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/policyplanning/migzar1.htm)

[htm](#))

נחמיאס, ד'ונחמיאס, ח' (1997). **שיטות מחקר במדעי החברה**. תל אביב: עם עובד והאוניברסיטה הפתוחה. (הדפסה חמישית).

סידס-כהן, ד' (2010). **תמיכה ממשלתית במוסדות ציבור**. כנסת ישראל: מרכז מחקר ומידע. אוחר מתוך : <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02431.pdf>

סילבר, א' (2007). **כריזמה ובניית מוסדות בשדה פילנתרופי בהתהוות: המקרה הישראלי**. בתוך: הרצוג, ח., כוכבי, ט. וצלניקר, ש. (עורכים), דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל. עמ' 261-282. ירושלים: מכון ואן-ליר.

סמית, א' (1996). **עושר העמים**. ירושלים: מוסד ביאליק והאוניברסיטה הפתוחה (יצא לאור לראשונה ב-1776).

פורטוגלי, א' ודניאלי-מילר, נ' (2007). **מקורות הכנסה עצמאיים למלכ"רים: מימוש הייעוד החברתי באמצעות הפעילות העסקית**. בתוך: חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל (עורכת: ורדה שיפר). עמ' 8-25. חיפה: הוצאת פרדס.

קטן, י' (2001). **המדינה והחברה האזרחית – עימות, שותפות או התעלמות? קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל**. הכנס השנתי הרביעי. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.

קימרלינג, ב' (1995). **בין מדינה לחברה – סוציולוגיה של הפוליטיקה**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

שוורץ, ר' (2003). **ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ"רים – מחקר שדה וסקירת ספרות**. ירושלים: אלכ"א ג'וינט. אוחר מתוך <http://www.jointnet.org.il/elka/he/programs.php?id=50>

שוורץ, א' (2009). **השלכות המשבר הכלכלי על פעילות המגזר השלישי**. כנסת ישראל: מרכז מחקר ומידע. (אוחר מתוך : <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02196.doc>)

רייכל, א', גדרון, ב', שני-גמליאל, נ' (2000). **אחריות חברתית של עסקים בישראל**. באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

רם, א' (2001). **מבדוק לתיקון או רפסודת הצלה? שני פניה של החברה האזרחית- מבוא מושגי**. בתוך: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (עורך). **קווים לדמותה של החברה האזרחית בישראל**. (עמ' 26-29). באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

שמיד, ה' ובר, מ' וניראל, ר' (2008). **פעילות סנגור פוליטי של ארגונים ללא כוונת רווח המספקים שירותים חברתיים**. מגזר שלישי, גיליון 78. (אוחזר מתוך באינטרנט: <http://migzar3.org.il/files/wordocs/rivon20-22.2008.pdf>)

שפרמן, ק' (2010). **הפרטה והתחזקות המגזר השלישי**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוחזר מתוך http://www.idi.org.il/Parliament/2010/Pages/64_2010/E/e_64.aspx

English

Anheier, H. K. (2000). **The Civic Civil Society Diamond**. London: London School of Economics, Center for Civil Society.

Clark, J. (1991). **Democratizing Development: The Role of Volunteer Organizations**. London: Earthscan.

Cohen, J., Rogers, J. (1993). **Associations and democracy**. *Social Philosophy and Policy* 10(2): 282-312.

Commuri, C. (1995). **State Repression and the Limits of Voluntary Action: Case Study of the 'Save Narmada Movement' in India**. Annual Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA) Conference, Cleveland, Ohio, Nov. 1995.

Coston, J .M. (1998). **A Model and Typology of Government-NGO Relationships**. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 27(3): 358-382.

Deighton-Smith, R. (2004). **Regulatory Transparency in OECD Countries: Overview, Trends and Challenges**. *Australian Journal of Public Administration*. 63 (1): 67-68.

Esping-Andersen, G. (1990). **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

European Commission, 1997. **Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe, Luxemburg**. [Available on the web:http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-social_economy/orgfd_en.pdf]

Eikenberry, A. M. (2007). **Philanthropy, Voluntary Association, and Governance beyond the State: Giving Circles and Challenges for Democracy**. *Administration & Society*. 39(7): 857-882.

Fisher, J. (1998). **Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World**. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Foley, M.W. & Edwards, B. (1996). **The Paradox of Civil Society**. *Journal of Democracy*, 7(3): 38-52.

Frumkin, P. (2002). **On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer**. Cambridge: Harvard University press.

Gidron, B. (1992). **Third sector and its relationship to government in Israel**. In B. Gidron, R. M. Kramer, & L.M. Salamon (Eds.), *Government and the third sector*: 176-195. San Francisco: Jossey-Bass.

Gidron, B., & Katz, H. (1998). **Defining the nonprofit sector: Israel**. In L. M. Salamon & H. K. Anheier (Eds.), *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (No. 26). Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

Gilbert, N. (2005). **The "Enabling State?" from public to private responsibility for social protection: Pathways and pitfalls**. Paris: OECD Social, Employment and Migration, Working Papers, No. 26. [Available on the web: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/34/35304720.pdf>]

Gronbjerg, K. A. (2001). **Forward**. In: Ott, Steven J. (Ed.). (2001). *The Nature of the Nonprofit Sector*. Boulder, CO: Westview.

Hall P. A. & Taylor R. C. (1995). **Political Science and the Three New Institutionalisms**. *Political Studies*, (44).5: 936-957.

Heinrich, V. F. (2001). **The Role of NGO's in Strengthening the Foundations of South African Democracy**. *Voluntas*, 12(1): 1-15.

Hudson, L. J. (2009). **The Enabling State: Collaborating for Success**. Report for the FCO into Collaboration and Partnership. London: Foreign Commonwealth Office (FCO). [Available on the web: <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf9/enabling-state-v3>]

Kramer, R. (1994). **Voluntary agencies and the contract culture. Dream or nightmare**. *Social Service Review*, 68(1): 33-60.

Lasswell, H. (1936). **Politics: Who Gets What, When, How**. New York and London: Whittlesey House and McGraw Hill Book Company.

Levitt, T. (1973). **The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society**. New York: Amacon.

Lyons, M. (2001). **Third Sector: The Contribution of Nonprofit and Cooperative Enterprises in Australia**, Sydney: Allen and Unwin.

Najam, A. (1999). **Citizen organizations as policy entrepreneurs**. In: D. Lewis. (Ed.). *International Perspectives on Voluntary Action* : 142-181. London: Earthscan.

Najam, A. (2000). **The four c's of third sector-government relations: Cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation**. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4): 375-396.

Pfeffer, J., & Salancik, G. (2003). **The external control of organizations: A resource dependence perspective** (2nd ed.). Stanford, CA: Stanford University Press.

Putnam, R. D. (1993). **Making Democracy Work**. Princeton: Princeton University Press.

Reut-institute. (2010). A New Relationship between Israel and the Jewish World: A Conceptual Framework. [available on the web: <http://www.reut-institute.org/en/Publication.aspx?PublicationId=3731>].

Roodman, D.M. (1998). **The Natural Wealth of Nations: Harnessing the Market for the Environment**. W.W. Norton, New York.

Salamon, L.M., Anheier, H.K, (1992). **In Search of The Nonprofit Sector: The Question Of Definition**. *Voluntas* 3:2: 125-152.

Salmon, L. M. (1993). **The Nonprofit Sector and Democracy: Prerequisite, impediment or irrelevance?**. Washington: Aspen institute.

Salamon, L. M. (1995). **Explaining nonprofit advocacy: An exploratory analysis**. Paper presented at the Independent Sector Spring Research Forum, Alexandria, Virginia.

Salamon, L .M. & Anheier, H. K. (1997). **Defining the Nonprofit Sector: A cross- National Analysis**. Manchester: Manchester University press.

Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (Eds.). (1997). **Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis**. Manchester and New York: Manchester University Press.

Salamon, L. & Anheier, H. (1998). **Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally**. *Voluntas*. 9 (3): 213-248.

Salamon, L.M. et al. (1999). **Global civil society : Dimensions of the nonprofit sector**. Baltimore, Md: The John Hopkins Center for Civil Society Studies.

Salamon, L. (1999). **The nonprofit sector at a crossroads: The case of America**. *Voluntas*, 10(11): 5-23.

Salamon, L.M. (2002). **The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction**. In: Salamon, L. M. (Ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*: 1-47. New York: Oxford University Press.

Salamon, L.M., Geller S.L. and Spence, K.L., (2009), **Listening Post project: Impact of the 09-2007 Economic recessions on nonprofit organizations**. Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies.

Salamon et al. (2010). **Global Civil Society**, 3rd ed. Kumarian Press.

Schmid, H. (2004). **Organization-Environment Relationships: Theory for Management Practice in Human Service Organizations**. *Administration in Social Work* 28(1): 97–113.

Stieglitz, J. (1986). **Economics of the Public Sector**, Norton and Cy., New York: 3-20, 51-66 , 84-95.

Termeer C.J.A.M & Koppenjan J.F.M (1989), **Managing Perceptions in Networks**. Instruments of Government: Perceptions and Contexts, in. Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenja (eds) *Managing complex networks : strategies for the public sector* , London : Sage.

Weisbrod, B. (1988). **The Nonprofit Economy**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Williamson, John, B. & Williams, Matthew (2005). **National defined contribution accounts: Neoliberal ideology and the political economy of pension reform.** *The American Journal of Economics and Sociology*, 64(2): 485-522.

Wohlstetter, P., C. L. Malloy, G. C. Hentschke, and J. Smith. (2004). **Improving Service Delivery in Education Through Collaboration: an Exploratory Study of the Role of Cross-Sectoral Alliances in the Development and Support of Charter Schools.** *Social Science Quarterly* 85(5): 1078–1096.

Wolch, J. (1990). **The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition.** New York: The Foundation Center.

Yishai, Y, (1990). **State and Welfare Groups: Competition or cooperation? Some Observations on the Israeli Scene.** *Nonprofit and Voluntary Quarterly*, 19(3): 215-235.

Young, D. R. (2000). **Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives.** *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 29(1): 149–172.

Young, D. R. (2006). **Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations.** In E. T. Boris & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits & government: Collaboration & conflict*. Washington: The Urban Institute Press.