

**מימון ממשלתי
למגזר השלישי
בישראל: מתלות
לעצמאות
נעמה לזימי**

א. מבוא

מגמות הגלובליזציה והמודרניזציה שאפיינו את המאה ה-20, וכן מאורעות מלחמת-העולם השנייה, חוללו שינויים מפליגים באורח החיים. תנועות אזרחיות בצפון-אמריקה ובאירופה החלו לתסוס ולצבור כוח והכרה בהתנגדותן להסדרי העבר ותוך דרישה מהממשלות לשינוי. כמו כן, המעבר מתרבות שלטונית הגמונית לתרבות שלטונית אינדיבידואליסטית הביא עימו עלייה ברמת החיים, אך בה בעת הדגיש את מוגבלותו של הפרט לרכוש מוצרים פרטיים בשוק החופשי ואת אוזלת-היד של ממשלות באספקת מוצרים ציבוריים. כתוצאה מכך, פרטים רבים יותר ויותר החלו להתאגר

במטרה ליהנות מהעושר הלאומי ולהגביר את רווחתם. אט אט, החלה החברה האזרחית לצבור משקל ולקבל הכרה מהמוסדות הלאומיים ואף מהאו"ם.¹³⁶

בדו"ח המסכם של הוועדה לבחינת תפקידי המגזר השלישי בראשותו של יצחק גל-נור, משנת 2003, מוגדרת החברה האזרחית באופן הבא:

המרחב המצוי בין המדינה, השוק החופשי ומסגרות משפחתיות ראשוניות. מתקיימות בו פעילויות חברתיות שאינן במסגרת המדינה ... ההשתתפות במרחב הזה היא וולונטרית וכוללת פעילויות בתחומים שונים. המאפיין המרכזי של החברה האזרחית הוא האוטונומיה מהמדינה והגורם הפעיל בה הוא הציבור. החברה האזרחית מבטאת ומממשת אינטרסים קבוצתיים, קהילתיים, ואף פרטיים, שהמדינה אינה מעוניינת או אינה מסוגלת להיענות להם.¹³⁷

הגדרה זו של החברה האזרחית עומדת היטב על חשיבותה כשכבת-אמצע חיונית בין הפרט למדינה, וזאת באמצעות ארגוני המגזר השלישי, שהם האפיק המרכזי (אם כי לא הבלעדי) לפעולתה.

בכובעה האחד, חברה אזרחית פועלת לספק שירותים שונים לקהלי יעד מגוונים, כאשר בכך היא מעודדת עזרה עצמית, סולידריות חברתית ומעורבות הדדית. מעורבות אזרחית זו היא בוודאי בעלת ערך כשלעצמה, אך מקבלת משנה-תוקף

136. ניסן לימור, **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2001, עמ' 9-10. זמין במרשתת.

137. יצחק גל-נור, **הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו: דו"ח מסכם**, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי - אוניברסיטת בן גוריון, יוני 2003, עמ' 19.

במקרים שבהם יכולת השלטון למלא צרכים חברתיים שונים הינה מוגבלת. סיבה נוספת לכניסתה של החברה האזרחית לתחומי מתן השירותים היא שיתוף פעולה עם השלטון לשם הגברת יעילות במתן השירות, וזאת מתוך הכרה בכך שארגונים עשויים להיות מוכשרים ובקיאים יותר בתנאי השטח שבתחום התמחותם.¹³⁸

בכובעה האחר, במיוחד כאשר היא פועלת באמצעות ארגוני סגור (פעילות לקידום שינוי חברתי ופוליטי), החברה האזרחית מקדמת ערכים דמוקרטיים כגון חופש הביטוי ופלורליזם בכך שהיא נותנת קול לפלחי אוכלוסייה המייצגים גוונים שונים בחברה ובמה לקשת רחבה של אידאולוגיות בזירה הציבורית הפוליטית.

ארגוני מגזר שלישי אינם מוקמים למטרות רווח ולא מתקיימת בהם חלוקת רווחים. אם יש רווחים מפעילות הארגון, הם מושקעים בחזרה בארגון לשם השגת מטרותיו החברתיות. דפוסי ההתארגנות השכיחים ביותר של ארגוני מגזר שלישי בישראל הם העמותה, החברה (חברה לתועלת הציבור – חל"ץ) וההקדש הציבורי. עמותות וחברות לתועלת הציבור הינן תאגידים, ואילו ההקדשים הציבוריים חוסים תחת הגדרה של גופים משפטיים שאינם תאגידים.¹³⁹ כאמור, פועלם של ארגוני מגזר שלישי מתנקז לשני תחומים עיקריים: מתן שירותים וסגור. בנושאים ציבוריים-חברתיים רבים, החברה האזרחית לוקחת על עצמה את האחריות לתת מענה לצרכים שהדרג הפוליטי, הדרג המקצועי והשוק החופשי אינם מיטיבים לספק. הדרג הפוליטי אמנם נבחר לייצג את רצון הבוחרים, אך במקרים רבים מדי התמריצים הקיימים במערכת הפוליטית מובילים לכך

138. ניסן לימור, חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל, עמ' 8.

139. יצחק גל-נור, הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל, עמ' 19.

שנבחרי הציבור מקדמים מדיניות בלתי יעילה או בלתי אחראית. בדומה לכך, גם הדרג המקצועי אינו חף משאיפות אינטרסנטיות, ובניגוד לדעה הרומנטית הרווחת במחוזותינו, אין להניח כי החלטותיו מתקבלות בהכרח באופן מקצועי ונטול פניות. לבסוף, השוק החופשי, על כל תועלותיו בסיפוק רצונות הצרכנים, גם הוא מוגבל ביכולתו למלא מטרות חברתיות, שכן אלו לעיתים רבות מתנגשות עם משימתו העיקרית – הפקת רווח.¹⁴⁰

בעשורים האחרונים אנו עדים להתרחבות משמעותית של המגזר השלישי במדינות רבות ברחבי העולם. התרחבות זו באה לידי ביטוי גם בדפוסי המימון הממשלתי המוקצב לארגוני החברה האזרחית. עד שנות השמונים של המאה ה-20, מדינות נהגו לתמוך בארגונים אלו דרך מענקים וקרנות ייעודיות. לאחר מכן, בהתאם למגמה גוברת של מיקור חוץ באספקת שירותי ממשלה, ומתוך אינטרס להפקיד בידי המגזר השלישי תחומי אחריות מגוונים שזנחו, העברות הממשלה התבצעו במסגרת התקשרויות חוזיות או מסגרת תוכניות מימון.¹⁴¹ לאורך השנים נראה כי מדינות שונות הגבירו את תמיכתן בפעילותם של ארגוני המגזר השלישי, וסיוען הכלכלי הפך משמעותי יותר ויותר עבורם. על פי מחקר שנערך על ידי ג'ונס הופקינס, עלויות המגזר השלישי מהוות בממוצע 4.6% מסך התוצר הלאומי הגולמי במדינות מפותחות.¹⁴²

140. עדי ארבל, "הדרך לחירות עוברת בחברה האזרחית", **השילוח**, 28 (2022), עמ' 68-69.

141. Tahir Mahmood Ali and Sana Gull, "Government Funding to the NGOs: A Blessing or a Curse?", *International Journal of Research in Business and Social Science* 5/6 (2016): pp. 51-61.

142. Lester M. Salamon, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999, p. 29.

בהיותם פועלים לקידום יזמות חברתית, צדק ורווחת היחיד, ולמציאת פתרונות חדשניים לצרכים שלא קיבלו מענה ממשלתי, השפעתם של ארגוני מגזר שלישי היא מבורכת. עם זאת, חוקרים שונים הביעו דאגה מההשלכות הכלכליות, החברתיות והפוליטיות של התלות המתפתחת של ארגוני המגזר השלישי במדינה.

ראשית, נטען כי ארגונים ללא כוונת רווח (להלן: אלכ"רים) המקבלים מענקים או חוזים ממשלתיים נוטים לסגל לעצמם פרקטיקות ארגוניות ובירוקרטיות שנועדו להגן עליהם מביקורת ממשלתית, וזאת במחיר של חוסר יעילות. תופעה זו ידועה באיזומורפיות (*Isomorphism*).¹⁴³ חשש נוסף נוגע לאוטונומיה הרעיונית של ארגוני מגזר שלישי. בשל התלות הכלכלית במדינה, ארגוני מגזר שלישי עלולים להתפשר על ערכיהם ומטרותיהם המוצהרות וליישר קו עם עמדותיהם של הגורמים הממשלתיים גם במחיר אידאולוגי כבד, על מנת שלא להעמיד בסיכון את המימון הקיים ואת המשכו העתידי.¹⁴⁴ ייתכן שחשש זה רלוונטי יותר לארגוני סגור הפועלים לשינוי חברתי, ומטבעם נוטים להשמיע קול אופוזיציוני בחתירה לשנות את הסטטוס-קוו. בישראל, מהווים ארגוני סגור כשני אחוזים מכלל הארגונים. זאת בניגוד לרוב הארגונים, המצהירים על עצמם כמספקים שירותים חברתיים שונים, ואינם בהכרח בעלי גוון פוליטי מובחן. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי הבחנה זו אינה מוחלטת; הניסיון מלמד כי לא מעט ארגונים המספקים שירותים חברתיים פועלים גם בתחום הסגור, גם אם אין הם מגדירים

143. Mahmood and Gull, "Government Funding to the NGOs: A Blessing or a Curse?", *Ibid*.

144. שם.

את כמשימתם העיקרית. עובדה זו עשויה להסביר את התהודה הציבורית והנראות הגבוהה שהם נהנים ממנה ביחס לארגוני הספקת שירותים רגילים.¹⁴⁵

כמו כן, חוקרים מצביעים על אפקט המרה של מימון פילנתרופי (Crowding Out Effect) כתוצאה מקיומו של מימון ממשלתי, כלומר: הגידול בהעברת הכספים הממשלתיים לארגוני מגזר שלישי למעשה דוחקת החוצה את תרומות הציבור. אפקט ההמרה עשוי להיות מלא (כל שקל נוסף שהממשלה מעבירה לחברה האזרחית הוא שקל הנגרע מתרומות הציבור) או חלקי. יש לציין כי הספרות בנושא אינה חד-משמעית; מחקרים שונים מספקים בסיס אמפירי מוצק למדי לקיומו של אפקט המרה בתחומים מסוימים, אך מנגד ישנם גם מחקרים המצביעים על אפקט השלמה – דהיינו: מצב שבו העברות ממשלה מעודדות את תרומות הציבור – המתקיים בתחומים אחרים.¹⁴⁶

מעבר לבעיות הפוטנציאליות שצוינו לעיל, חשוב להבין שעקיפת השוק והסתמכות רבה מדי על המדינה אינה מאפשרת לנו לקבל תמונה המשקפת היטב אלו ארגונים נחוצים לנו יותר ואלו פחות. ארגונים שאינם נסמכים על מימון ממשלתי כלל נדרשים לעמוד במבחן השוק הפילנתרופי, שבו מתרחש תהליך של גילוי העדפות וברירתן של מטרות ומוצרים חברתיים, בדומה לבחירות המבוצעות בשוק המסחרי על ידי צרכנים. ככל שארגון מתקיים ומרחיב את תחומי השפעתו, אנו יכולים ללמוד מכך כי קיימת כמות משמעותית של אנשים הסבורים שקיומו נחוץ. חשוב להדגיש כי אין באמירה זו כדי לבטל את חשיבות פעילותם של ארגונים רבים שאינם נהנים מתמיכה נרחבת, או לטעון כי

145. עדי ארבל, "הדרך לחירות עוברת בחברה האזרחית", עמ' 71.

146. אסנת חזן, הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי, ירושלים: האוניברסיטה העברית, נובמבר 2009, עמ' 27. זמין במרשתת.

אין להם זכות קיום כלל, אלא להצביע על כך שללא מבחן השוק, מלכתחילה לא יהיו לנו הכלים להכריע בשאלת הנחיצות באופן ראוי.

שאלה זו מקבלת משנה חשיבות כאשר מקבלי החלטות נדרשים לקבוע לאן יופנה הסבסוד הציבורי. בהיעדר מימון ציבורי לחברה האזרחית, הפרטים בחברה יכולים להחליט כאוות נפשם מהן המטרות החברתיות החשובות להם ואלו ארגונים לדעתם יעשו שימוש מיטבי בכספם לצורך קידומן. בבחירה זו הם מוותרים באופן מודע על השקעה בשימושים אחרים שיכלו לעשות בכספם. כאשר שירותים חברתיים מסובסדים על ידי הממשלה, הבחירה הזו עוברת מהיחיד למעצבי המדיניות, וקנה-המידה של העלויות האלטרנטיביות הופך להיות עצום. כל שקל שהמדינה מעניקה לעמותה הוא שקל פחות למטרה ציבורית אחרת, או שקל פחות לצריכה/השקעה פרטית.

כפי שהיטיב לנסח זאת ההוגה הצרפתי פרדריק בסטייה באמצעות משל החלון השבור, הנטייה האנושית היא לראות את התוצאות הנגלות לנגד עינינו ולא להביא בחשבון את הדברים שלא הגיחו לעולם עקב מדיניות כזו או אחרת.¹⁴⁷ במילים אחרות: אנו יודעים לומר מה עמותות עושות בכסף שהן מקבלות, אך לרוב איננו ערים לשימושים החלופיים שיכלו להיעשות באותו הכסף.

הדבר נכון לגבי כל הוצאה ממשלתית, ומשמעותו הופכת אקוטית בפרט במדינות שבהן ההוצאה הציבורית גבוהה במיוחד, כמו בישראל. על מנת להבטיח התנהלות תקציבית אחראית בתחום החברתי, וכדי למנוע מצב שבו קביעת היעדים החברתיים ומימונם נעשים באופן שרירותי, בזבזני או מתוך ראייה קצרת-

147. פרדריק בסטייה, מה שרואים ומה שאין רואים: חיבורים בכלכלה פוליטית, ירושלים: מכון ירושלים לחקר שווקים, 2019, עמ' 10-12.

מועה, כלכלנים ליברליים-קלאסיים לרוב מתריעים בפני הגדלת היקף השירותים הממשלתיים וקוראים לכל הפחות לאמץ עקרונות שוקיים בהסדרתם. בין עקרונות אלה ניתן למנות עידוד תחרות, מקורות הכנסה עצמיים, יצירת תמריצים להתייעלות ועריכת מדידה של תשומות ותפוקות.

בעולם המערבי מסתמן כיום תהליך של הידוק היחסים בין ממשלות למגזרי ארגון שלישי. גישה זו משתקפת היטב במסמך המדיניות שהכין האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה (בתקופת אולמרט), אשר מטרתו הייתה להסדיר את היחסים בין המגזר הציבורי, העסקי והאזרחי, ולגבש מדיניות ברורה בבסיס להגדרת הגבולות שביניהם. אחד היעדים המרכזיים שהוגדרו במסגרת המדיניות הממשלתית הרצויה כלפי המגזר השלישי היה "הגברת שילובם של ארגונים בחברה האזרחית בהפעלת שירותים חברתיים". על מנת להשיגו, נאמר כי על הממשלה "לפעול לעידוד מעורבותם של ארגונים ללא כוונת רווח במכרזים ממשלתיים לאספקת שירותים חברתיים". מקריאת המסמך עולה כי המדינה רואה בארגוני החברה האזרחית זרוע ביצועית חיונית של הממשלה ו"שותף טבעי לאספקת שירותים לציבור הרחב", מתוך הכרה במוטיבציה האלטרואיסטית העומדת בבסיס פעילותם בהגשמת מטרת חברתיות.¹⁴⁸

אף כי במסמך זה לא ניתנה המלצה מפורשת להגדיל את המימון הממשלתי לארגוני מגזר שלישי, המשמעות המעשית של הנאמר היא בהכרח חיזוק המגמה של העברות ממשלה – אם לא באופן ישיר, כי אז דרך התקשרויות חוזיות. מה שחשוב לדיון שלנו אינו הנאמר במסמך זה, המשקף היטב את מצב העניינים השורר כיום, אלא בעיקר מה שלא נאמר בו. המדיניות כלפי המגזר

148. ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות, מסמך מדיניות, ירושלים, פברואר 2008. זמין במרשתת.

השלישי, מזמן כתיבת המסמך ועד עתה, כמעט ואינה שמה דגש על יצירת מקורות הכנסה עצמיים. אף כי קובעי מדיניות מצהירים על כוונתם לפעול להעצמתו של המגזר השלישי ולשמירת אופיו הבלתי תלוי, כוונה זו מסתכמת לרוב בנקיטת צעדים להגברת השקיפות, עידוד שיח ושיתוף ידע בין-מגזרי. מעט מדי מדובר על חשיבות גיוון מקורות המימון של ארגוני מגזר שלישי, בדגש על שיתוף פעולה עם משקיעים מוסדיים, אף שהשקעות חברתיות, הידועות גם בשם השקעות אימפקט, נמצאות במגמת עלייה בשנים האחרונות.¹⁴⁹ לארגונים יש חוזים עם הממשלה, שאותם הם דואגים לשמר על מנת להבטיח איתנות כלכלית, מה שעלול לעכב התייעלות כלכלית בדמות חיפוש אחר שווקים חדשים ומקורות מימון עצמיים.¹⁵⁰ למותר לציין כי הגדלת הסיוע וההטבות אינה נתפסה כלל ועיקר כמחבלת במטרה זו או מעכבת אותה. אם כבר, נראה שההפך הוא הנכון.¹⁵¹

חשוב מכך, הסבסוד הציבורי לארגוני מגזר שלישי כמעט ואינו נתון לבחינה מחדש על בסיס הערכת ביצועים ומדידת תפוקות. דוגמה לכך ניתן לראות בתחום הרווחה, בין התחומים המובילים בגובה המימון הציבורי לאלכ"רים. כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה הדין בהספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות, קיים מחסור במנגנוני בקרה על תשומות ותפוקות במסגרת הסכמי התקשרות עם

149. *Using Private Investor Capital to Increase NGO Impact: a Framework and Key Considerations to Facilitate Engagement*, Population Services International and Zurich Insurance Group Ltd, 2014, p. 49

150. הלל שמיד, *השפעת מקורות המימון השונים על ההתנהגות הארגונית, האסטרטגית, הפיננסית, והניהולית של ארגוני שירותי אנוש ללא כוונת ריווח*, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, 2013, עמ' 44. זמין באתר האוניברסיטה העברית.

151. ממשלת ישראל, *החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות*, עמ' 27.

ארגונים המספקים שירותי רווחה במיקור חוץ (71% מתוכם היו עמותות).¹⁵² בין הממצאים העיקריים בנושא הוזכר כי "כמעט בכל הסכמי ההתקשרות שנבדקו, ובהם הסכמיהן של העיריות מודיעין ונהרייה, לא נכללו הוראות בנוגע לחובותיו של נותן השירותים לתעד ולשמור מסמכים בנוגע לאספקת השירותים, וכי ברוב ההסכמים לא נכללו הוראות שעניינן מחויבותו של נותן השירותים למסור לרשות באופן מסודר ידע ומידע לאחר סיום ההתקשרות.¹⁵³ בחלק מן הרשויות אף נמצא כי במקרים מסוימים, "אם נותני השירותים לא עמדו בהתחייבויותיהם, הרשויות לא אכפו עליהם התחייבויות אלה".¹⁵⁴

עם זאת, המבקר ציין לטובה כי החל משנת 2019 משרד הרווחה פועל לשילוב תוכנית מדדי איכות ויישומה באופן אחיד ברשויות השונות על מנת לשפר את איכות השירות. ניתן לראות, אם כן, כי מתודולוגיה סדורה יותר ביחס להפעלת מנגנוני בקרה מתחילה להתבסס בחשיבתם של קובעי המדיניות. עם זאת, עדיין נדרשת עבודה רבה על מנת להביא ליישומם המיטבי של מנגנונים אלו בשטח.

בדומה לגישה הרווחת, גם הגישה הליברלית הקלאסית רואה ערך רב בחברה אזרחית תוססת ומשגשגת. לפי גישה זו, ניכוס הפעילות החברתית למדינה מרפה את הרוח האזרחית ומדכא יזמות חברתית. אלקסיס דה-טוקוויל, אשר שיטתו תוצג בהרחבה בפרק הבא, היטיב לתאר רעיון זה באומרו: "מוסרו ובינתו של עם דמוקרטי יעמדו בסכנה לא פחות מענפי המסחר והחרושת שלו אם ממשלתו תקום לתפוס בכל מקום את מקומן

¹⁵². "ביקורת חברתית: אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", ד"ח מבקר המדינה, 2022, עמ' 956, 1009, 1029.

153. שם.

154. שם.

של האגודות. רק השפעתם ההדדית של בני אדם זה על זה מחדשת רגשות ודעות, מרחיבה את הלב, ומפתחת את רוח האדם.¹⁵⁵

נראה כי ריבוי התאגדויות וולונטריות בחברה הוא דבר ששתי הגישות רוחשות לו אהדה רבה. אם כן, מה בין הגישה הרווחת לבין הגישה השמרנית?

בתפיסה השמרנית, חוסנו של המגזר השלישי בא לידי ביטוי בכך שהוא מהווה שכבה אורחית בלתי-תלויה, הן מבחינה אידאולוגית-פוליטית והן מבחינה כלכלית. במצב מתוקן, שכבה זו מתפקדת באופן עצמאי ושואבת את כוחה ממעורבותם של הפרטים בחברה ומדאגתם לזולת. עצמאות זו היא קריטית משום שכאשר קיומו של ארגון חברה אורחית תלוי באנשים פרטיים, הארגון ישקיע את מרב מאמציו באיתור האזרחים המזוהים עם מטרותיו ובהנעתם לקחת חלק בקידום הערכים החשובים להם, בין אם על ידי עשייה התנדבותית ובין אם על ידי מתן תרומה. מכאן נובע שריבוי של התאגדויות חברתיות וולונטריות עומד בקשר ישיר עם רצונם של הפרטים בחברה בכך. בהיעדר לגיטימציה חברתית או תמיכה כלכלית מספקת, ארגונים רבים עלולים למצוא את עצמם מחוץ למשחק.

מאידך גיסא, כשעיקר קיומו של ארגון חברה אורחית תלוי במדינה, התמריץ לקבל לגיטימציה חברתית ולהרחיב את בסיס התמיכה לא נעלם, אך הוא קטן משמעותית, ומשאבים שיכלו להיות מופנים לשתדלנות בקרב הציבור מתועלים פעמים רבות לשתדלנות פוליטית, שלמעשה כופה על הציבור מיסים נוספים

155. אלקסיס דה-טוקוויל, **הדמוקרטיה באמריקה**, מצרפתית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, 2008, עמ' 548-549.

לצורך הגשמת מטרות חברתיות. כפי שניתן לראות במציאות הנוכחית, שיטה זו מובילה לריבוי של קבוצות אינטרס חברתיות המבקשות תדיר סיוע ממשלתי.

על פי התפיסה השמרנית, המטרות החברתיות, ראויות ככל שיהיו, רצוי שייקבעו (לפחות ברובן) על ידי הפרטים בחברה ויקודמו על ידם מבחירה, ולא יוכתבו מלמעלה, שכן בדרך זו, היטלים אלו למעשה נכפים על הציבור בתור מרכיב נוסף במדיניות רווחה הולכת ומתרחבת. מצב עניינים זה לכאורה מבטא השתתפות בנטל החברתי, אך באופן די פסיבי. הסכנה הטמונה בכך היא שחיקתם של ערכי עזרה הדדית ומעורבות חברתית.

יודגש כי אין מטרת מאמר זה להתפלפל בשאלה מהו היקפה הראוי של מדינת הרווחה, אך ודאי שהגישות השונות המוצגות כאן ביחס למימון ממשלתי של אלכ"רים נובעות מתפיסות כלכליות רחבות יותר העוסקות במישרין בשאלה זו. בשורות דלהלן אתמקד בשורשיה הרעיוניים של הגישה הליברלית הקלאסית כלפי החברה האזרחית והיחס הרצוי בינה לבין הממשלה ואציג תמונת מצב היסטורית ועדכנית של אופייה והיקף פעילותה של החברה האזרחית בישראל, תוך שימת דגש על אפיקי המימון של הארגונים, ואסיים במתן המלצות מעשיות לחיזוק חוסנה של חברה זו.

ב. חברה אזרחית בהגותו של אלקסיס דה טוקוויל

בין השנים 1831-1832 יצא ההיסטוריון והוגה הדעות הצרפתי אלקסיס דה-טוקוויל למסע ברחבי ארצות-הברית בשליחותה של המונרכיה הצרפתית. מטרתו הייתה לבחון את מערכת בתי-הסוהר האמריקנית. בעקבות מסע זה, חיבר טוקוויל את חיבורו

המכונן הדמוקרטיה באמריקה, שבו שטח את תובנותיו לגבי הדמוקרטיה האמריקנית, בדגש על המבנה השלטוני וחלוקת הסמכויות בין הרשויות במדינה.

אחד הנושאים הבולטים בספר הוא התפעלותו של טוקוויל מהחברה האזרחית התוססת והמשגשגת בארה"ב: "אמריקנים בני כל הגילים, כל המעמדות וכל הזרמים אינם פוסקים מלהקים אגודות ... האמריקנים מאגדים אגודות כדי לערוך חגיגות, לייסד סמינריונים, לבנות פונדקים, להקים כנסיות, להפיץ ספרים ... בצורה זו הם מייסדים בתי חולים, בתי כלא ובתי ספר".¹⁵⁶ בתיאורו את מעלותיה הרבות של חברה אזרחית עצמאית כפי שהיא באה לידי ביטוי במודל האמריקני, טוקוויל מראה כמה בולטת בהיעדרה מקבילתה בזירה האירופאית: "בכל מקום שבו תראה בראשה של יזמה חדשה בצרפת את הממשלה, ובאנגליה איזה איש מעלה, מובטח לך שבארצות-הברית תמצא בראשה אגודה".¹⁵⁷

טוקוויל כתב את חיבורו על רקע היחלשותם של המעמדות האריסטוקרטיים ועלייתה של הדמוקרטיה, מגמה שהתרחשותה נראתה בעיניו בלתי נמנעת. יחד עם הכרה ביתרונותיה של הדמוקרטיה בהבאת רווחה כלכלית ושוויון, טוקוויל הזהיר מעלייתם של האינדיבידואליזם, החומרנות ובעיקר האדישות של הפרטים זה לזה. הוא זיהה את החברה האזרחית כמוקד מרכזי לשמירה על החירות ורוח האדם. טוקוויל הסביר כי בדומה לממשל עריצות, משטר דמוקרטי עלול לגרום לפילוג בין הבריות על מנת לשמר את כוחו, מה שעלול לגרום לאנוכיות וחוסר סולידריות כלליים. לשיטתו של טוקוויל, בכוחה

156. אלקסיס דה-טוקוויל, **הדמוקרטיה באמריקה**, מצרפתית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, 2008, עמ' 546.

157. שם.

של התאגדות אזרחית למטרות חברתיות להוציא את החברה מתרדמת מוסרית שכזו. הוא ראה בהתעסקות בענייני ציבור מעלה גדולה, שכן בזכות פעילות זו האדם "נוכח לראות שאין הוא פטור מתלות בחבריו ככל שדימה בנפשו בתחילה, ושכדי לזכות בתמיכתם חייב הוא לעיתים קרובות להיות להם לעזר."¹⁵⁸ אחת ההבחנות הנחרצות שטוקוויל עורך בחיבורו נוגעת לאופייה של החברה האזרחית האירופאית, ובפרט הצרפתית, אל מול זו האמריקנית. באירופה של אותה תקופה, ובצרפת בפרט, אנשים ראו עצמם כ"אריסים" ותלו בשלטון את האחריות למצוא מזור לכל בעיותיהם. לעומת זאת, בארה"ב החברה האזרחית הייתה מפותחת עד מאוד והיחס לפקידות הממשלתית התאפיין בחשדנות ונתפס כמוצא אחרון בפתרון בעיות מקומיות.

בעודו משבח את מעלותיה של החברה האזרחית האמריקנית בתקופתו, טוקוויל מצביע על מספר יתרונות מרכזיים העומדים בבסיסה של חברה אזרחית יזמית. יתרון אחד הוא הבקיאות בפרטי הסוגיות המקומיות. בקיאות זו מאפשרת לחברה להיות יעילה יותר במתן מענה לצורכי הציבור. גם השלטון המרכזי המתוחכם והמקצועי ביותר לא יוכל להתחרות בגורמים המקומיים בבקיאותו בנסיבות המיוחדות של המצב ובצרכים הקיימים בשטח. זו אחת הסיבות לכך שטוקוויל מציין לטובה את הביזור המנהלי האמריקני. טוקוויל עורך הבחנה בין "אינטרסים המשותפים לכל חלקיה של אומה" (אכיפת החוק, יחסי חוץ וביטחון) ובין "אינטרסים המיוחדים לחלקים המסוימים של אומה" (עניינים שבתחומן של הרשויות המקומיות).¹⁵⁹ הוא גרס כי בעוד הסוג הראשון מצריך מידה מסוימת של ריכוזיות ממשלתית כתנאי לביסוס עוצמתה של המדינה, הסוג השני

158. שם, עמ' 5.

159. שם, עמ' 89.

מצריך דווקא פיצול סמכויות ורמה גבוהה של ביזור. הניסיון האמריקני אל מול זה האירופאי לימד את טוקוויל כי מוטב לסמוך על שיקול דעתם של המקומיים, גם אם אינם משכילים או מוכשרים במיוחד, בניהול ענייניהם המקומיים (חינוך, בריאות, תשתיות, ועוד), מאשר על זה של פקידי ממשל. אלו האחרונים, משכילים ומקצועיים ככל שיהיו, חסרים את המידע הנדרש ואת הדאגה לאינטרס המקומי.¹⁶⁰

נכס חשוב נוסף שהוא תולדה של מעורבות אזרחית הוא טיפוח הפטריוטיזם ואהבת המולדת. התאגדויות פרטיות מייצרות תחושה של שייכות לקולקטיב. האדם הפועל למען רווחת מדינתו מרגיש שיש לו חלק בהצלחה, ולנוכח גשוגה מתחזקים בו רגשות האחדות והגאווה הלאומית.¹⁶¹

עוד מסביר טוקוויל כי בכוחה של ההתאגדות לטפח חוש אחריות אישי ולעודד שיתוף פעולה למען מטרות משותפות:

אזרח של ארצות הברית לומד מילדותו להישען על עצמו במאבק עם תלאות החיים וקשייהם; יחסו לשררה עומד בסימן של הסתייגות וחשדנות בלבד, והוא פונה לעזרתה רק כשאינו יכול בלעדיה ... אותה רוח מוצאים אנו בכל מעשה בחיים החברתיים. אם הייתה תאונה בכביש, נחסם המעבר ונעצרת התנועה, מיד השכנים מתאספים לטכס עצה מה לעשות.¹⁶²

במקום לפנות לממשלה כדי שתפתור את בעיותיו, האזרח האמריקני מוצא בעצמו את היוזמה וחובר לפרטים נוספים הנוגעים בדבר על מנת למצוא פתרון הולם.

160. שם, עמ' 95-93.

161. שם, עמ' 97.

162. שם, עמ' 196.

מדבריו של טוקוויל עולה כי הוא ראה בחברה האזרחית כלי להתנסות פוליטית ולממשל עצמי. במובן זה, החברה האזרחית מציעה לאזרחים חירות רפובליקנית חיובית, הכרוכה בעשייה ויוזמה, ולא רק חירות ליברלית שלילית. במילים אחרות: אידאל החירות שטוקוויל מציב דרך הצגת המודל הדמוקרטי האמריקני אינו מסתכם בהצבעה בקלפי. באמצעות השותפות בחברה אזרחית עצמאית ותוססת, האדם מממש את חירותו בכל תחומי חייו, החל מחיזוק החוסן האישי בהתמודדות עם קשיי החיים, עבור בשיתוף פעולה עם הזולת לשם פתרון בעיות וכלה בקידום מטרות חברתיות רבות בהתאם לרצונותיהם, צורכיהם ותחומי עניינם המגוונים של הפרטים בחברה.

דמותה של החברה האזרחית המצטיירת למקרא דבריו של טוקוויל היא כזו העומדת בזכות עצמה ושואבת את חוסנה מעוז-רוחם של פרטים בעלי מטרה משותפת. החברים באגודות השונות הם הם העוגן של ההתארגנות האזרחית. הם היוזמים, הם הכוח המניע, וניתן להניח שהם גם הנושאים בעלויות הכרוכות בהוצאה לפועל של החזון המשותף, אף כי היבט זה אינו מצוין מפורשות. מסקנה זו היא כמעט בלתי נמנעת, אם מעניקים את המשקל הראוי לערך הרב שטוקוויל מייחס ליוזמתיות התוססת של ההתאגדויות בארה"ב, שאותן הוא מציג כמודל לחיקוי. מנגד, אי אפשר שלא לחוש בהסתייגותו של טוקוויל מגלגול האחריות לטיפול בעניינים המקומיים לפקידים, תופעה שהייתה נפוצה מאוד במחוזות מולדתו.

ג. ארגוני חברה אזרחית בישראל

רקע היסטורי

שורשיה של החברה האזרחית בישראל נטועים במסורת היהודית במצוות הצדקה וגמילות-חסדים. מאז ימי-הביניים, קהילות יהודיות בגולה יצרו ארגוני התנדבות וסעד על מנת לספק סיוע לנזקקים שונים (אלמנות, יתומים, חולים, ועוד). בנוסף לתחום הרווחה, מערכת ארגונית זו פעלה גם בתחום החינוך בהקמת מסגרות חינוכיות לחברי הקהילות.¹⁶³

זו הייתה התשתית להתארגנות החברתית של היישוב היהודי בארץ-ישראל בסוף המאה ה-19. המחנות האידאולוגיים המגוונים שהתחרו על הובלת המדינה שבדרך הקימו מערך שירותים בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, התעסוקה והשיכון. יש לראות בקופות-החולים (מכבי, לאומית) ובארגוני הנשים (ויצ"ו) את ארגוני המגזר השלישי של טרום הקמת המדינה. ארגונים אלו פעלו כ"אגודות עות'מאניות" – המסגרת המשפטית הייעודית למוסדות התנדבות אזרחיים באותה עת.¹⁶⁴

מקום המדינה ועד אמצע שנות השבעים, בתקופה שנהוג לכנותה "תקופת הממלכתיות", שלטון מפא"י אחז במושכות ביד רמה וכיוון את כל המשאבים לצורך בניית המדינה. העניינים הלאומיים קיבלו עדיפות עליונה, בעוד ענייני החברה נדחקו הצידה. החברה כולה הייתה מגויסת לבנינו ולעיצובו של המפעל הציוני, ובכלל זה גם המגזר השלישי, שרובו ככולו היה מקושר לשלטון. מוסדות היישוב וארגוני חברה אזרחית רבים, שפעלו באופן וולונטרי בימים שקדמו להקמת המדינה, הפכו למוסדות מדינה רשמיים בעת הקמתה. גופים אזרחיים אחרים לרוב זוהו עם מפלגות פוליטיות, ואותן התאגדויות אזרחיות

163. יצחק גל-נור, **הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו: דו"ח מסכם**, באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי - אוניברסיטת בר גוריון, יוני 2003, עמ' 22.

164. שם, עמ' 23.

פרטיות שלא הלכו בתלם, או אף יצאו כנגד השלטון, נתפסו על ידו כעוינים ולרוב נסגרו. כתוצאה, מספרן של ההתאגדויות החברתיות העצמאיות בתקופה זו היה דל ביותר.¹⁶⁵

ניוונו של המגזר השלישי בא לידי ביטוי גם בהיבט המשפטי. כאמור, עד כניסתו לתוקף של חוק העמותות בשנת 1981, מי שרצה להקים מוסד שלא למטרות רווח נדרש לעשות זאת במסגרת הקמת אגודה עות'מאנית, שפעלה על פי החוק העות'מאני על האגודות משנת 1909, המבוסס על הקודקס הצרפתי. הליך זה לא דרש אישור של גורם ממשלתי, וכלל דיווח על הקמת העמותה לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים. הבעיה העיקרית בחוק העות'מאני היא שהוא אפשר התנהלות כספית לא-מוסדרת של עמותות, ולמעשה פטר אותן מפיקוח ממשי. על רקע הליקויים הללו נולד הצורך לחוקק חוק חדש. חוק העמותות משנת 1980 הסדיר את רישומן של עמותות והגדיר את חובותיהן החוקיות ואת סמכויות הפיקוח של רשם העמותות עליהן. על פי חוק זה, על עמותה להיות מוקמת על ידי שני אנשים לפחות ולהירשם אצל רשם העמותות. כמו כן, נאסר קיומה של עמותה שעיקר פעילותה מכוון להשאת רווחים.¹⁶⁶

התמורות החברתיות והכלכליות שהתרחשו בחברה הישראלית החל מאמצע שנות השבעים העמיקו את ההבנה כי למגזר השלישי חשיבות לא מבוטלת בסיפוק צרכים שונים של החברה הישראלית, והוא הפך עצמאי יותר, לפחות מבחינה רעיונית. בעת חקיקתו של חוק העמותות כבר פעלו בישראל שלל ארגונים ציבוריים שהצריכו מסגרת חוקית מסודרת, כזו שתהווה

165. ניסן לימור, **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2001. זמין במרשתת.

166. אביטל שרייבר, "כניסתו לתוקף של חוק העמותות", אתר **משרד המשפטים**, מיזם שורשים במשפט, 31.3.19.

תחליף ראוי להוראות החוק העות'מאני הארכאי שלא נתן מענה לסוגיות של ניהול כספי. בד בבד, הממשלה, שנותרה ריכוזית באופייה, שאפה כעת לפקח על המגזר השלישי ולהסדיר את פעילותו לאור ניתוקו ההדרגתי ממוסדות השלטון.¹⁶⁷

השפעה ניכרת נודעה גם לתמורות הפוליטיות של התקופה. עליית הליכוד לשלטון בשנת 1977 סימנה את החייאתה של החברה האזרחית בדמות פעילות סנגור אינטנסיבית על ידי מחנה השמאל, שזה עתה איבד את שליטתו במוסדות השלטון וחתר לסכל את המדיניות שקודמה על ידי הימין בשלל סוגיות, ובפרט בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני.¹⁶⁸ מנגד, מחנה הימין שקד על טיפוחם של ארגונים שסייעו להרחבת ההתיישבות היהודית, לצד גופי חינוך וסעד שונים (בעודו מפקיר כמעט לחלוטין את שדה החברה האזרחית בתחום הסנגור).¹⁶⁹

מאז שנות התשעים הלך המגזר השלישי והתרחב בקצב מהיר. עוד ועוד ארגונים הופיעו, מהם ארגונים האמונים על אספקת שירותים שונים ומהם כאלו שעוסקים בפעילות סנגור. בד בבד, ממשלות ישראל אימצו מדיניות של הגברת הפיקוח על ארגונים אלו והגברת תלותם בתקציב המדינה, שכן תלות זו אפשרה למדינה להזיל עלויות כרוכשת השירותים של הארגונים. התקדמות משמעותית הושגה גם בהיבט המשפטי עם הוספת תיקון מספר 3 לחוק העמותות, בשנת 1996. תיקון זה חיזק את סמכויות הפיקוח של הרשם הסטטוטורי על העמותות והתקין מנגנוני בקרה שלא נדרשו קודם לכן, גם לא לאחר חקיקתו של חוק העמותות משנת 1981. בשנת 2008 העניקה החלטת

167. ניסן לימור, חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל.

168. עדי ארבל, "הדרך לחירות עוברת בחברה האזרחית", השילוח, 28 (2022), עמ' 71.

169. שם, עמ' 73.

ממשלה תקדימית הכרה ציבורית למעמדו של המגזר השלישי וקבעה שורה של צעדים לחיזוק מעמדו, ביניהם הקמת מאגר נתונים אינטרנטי לפעילות אלכ"רים.¹⁷⁰

מימון ממשלתי לארגוני מגזר שלישי בישראל – תמונת מצב

החברה האזרחית בישראל היא בין המובילות בעולם מבחינת גודל ביחס לאוכלוסייה והיקף הפעילות הכלכלית.¹⁷¹ היא בולטת במיוחד בהישענותה על תמיכה ממשלתית.

נכון ליולי 2022, רשומים בישראל 45,822 אלכ"רים, מתוכם, 37,604 עמותות, 3,346 הקדשות ו-3,338 אגודות עות'מאניות. יש לציין כי החברה האזרחית כוללת גם שלל קהילות והתארגנויות שאינן רשומות, המתנהלות ברשתות חברתיות ומחוצה להן. הנתונים שיובאו בנייר זה יתמקדו בעמותות, בשל היותן גוף הפעולה המרכזי והרשמי של ארגוני החברה האזרחית.

להלן פילוח תחומי פעילותן של העמותות בישראל: דת (26%), חינוך (24%), רווחה (16%), קהילה וחברה (9.5%), ספורט (6%), ותחומים נוספים (כ-18%).¹⁷² על פי שנתון העמותות לשנת 2018 (שהוא העדכני ביותר), מקורות המימון של העמותות כוללים תמיכות והקצבות מהמדינה (34%), מכירת שירותים לגורמים ממשלתיים (7%), מכירת שירותים לגורמים שאינם ממשלתיים (37%), תרומות מישראל (13%) ותרומות מחו"ל (9%). כלומר: מקורם של 41%

170. ראו החלטת ממשלה מס' 3190 מיום 24.2.08: "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות", זמין במרשתת.

171. Tahir Mahmood Ali and Sana Gull, "Government Funding to the NGOs: A Blessing or a Curse?", *International Journal of Research in Business and Social Science* 5/6 (2016): pp. 51-61.

172. על פי הנתונים המוצגים באתר גיידסטאר: אתר העמותות של ישראל.

מסך כל הכנסות העמותות הוא בתמיכה ממשלתית, כאשר 57% מסכום זה הועבר לעמותות העוסקות בתחומי החינוך והמחקר, 14% לעמותות העוסקות בתחומי התרבות, הספורט והפנאי, ו-9% לעמותות המספקות שירותי רווחה.¹⁷³ נתונים אלו הם ביטוי להמשך מגמת התקצוב המדינתי הנרחב (ישיר ועקיף) של המגזר השלישי. כבר בשנות ה-90 ניתן לראות כי המדינה מהווה מקור הכנסה משמעותי ביותר עבור אלכ"רים, כאשר בין השנים 1991-2005 כ-52% מהכנסות הארגונים הגיעו מהעברות ממשלה.¹⁷⁴

למדינה יש מספר דרכים לממן את פעילותם של גופים חוץ-ממשלתיים. האפיקים העיקריים הם תקצוב ישיר, התקשרות חוזית ותמיכות. בתקצוב ישיר, המדינה מעניקה מימון לארגון מסוים באופן מיוחד, או לכמה ארגונים – על פי מדדים שוויוניים לחלוקה. התקשרות חוזית היא אפיק מימון המוסדר בחוק חובת המכרזים, ואשר מדווח על ידי העמותות כהכנסה ממכירת שירותים. תמיכות ניתנות לפי סעיף 3א' לחוק יסודות התקציב או הוראת תכ"ם (תקנות כספים ומשק) מס' 6.2.0.1 – תמיכה בגופים אחרים.¹⁷⁵

כמו כן, מדינת ישראל מעניקה הטבות מס ישירות לגופים ציבוריים, וביניהן: פטור ממס הכנסה (יש לציין כי להטבה זו אין משמעות ממשית, שכן אין עילה לתשלום על פעילות שאין בה רווח¹⁷⁶), פטור ממס שבח (מכירת זכות מקרקעין בידי מוסד

173. שנתון העמותות: נתונים מצרפיים אודות פעילות עמותות וחברות לתועלת הציבור בשנת 2018, תל אביב: יחידת רשם העמותות והמכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב, ספטמבר 2020.

174. אסנת חזן, הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי, ירושלים: האוניברסיטה העברית, נובמבר 2009. זמין במרשתת.

175. לירן קוסמן, מימון ממשלתי של המגזר השלישי בישראל, ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מרץ 2021, עמ' 6-7.

176. ניסן לימור, חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל.

ציבורי פטורה ממס באופן מלא או חלקי), ופטור ממע"מ עבור מוצרי ושירותי האלכ"ר (וזאת כנגד החובה לשלם מס שכר - 7.5%). יתרה מזו, המדינה מעניקה הטבה עקיפה למוסדות ציבוריים - זיכוי ממס בעד תרומה. הטבה זו עשויה לעודד מתן תרומות לארגונים וכך להגדיל את הכנסותיהם. יחיד שתורם למוסד ציבורי זכאי להחזר מס בשיעור של 35%, בעוד חברה התורמת למוסד ציבורי זכאית להחזר של 23%. בשנת 2018, כ-80% מהתרומות ניתנו לארגוני מגזר שלישי, כך שהטבת הזיכוי ממס בגין התרומה לארגונים מוערכת בכ-368 מיליון ש.¹⁷⁷

בנוסף להכנסות המגיעות ישירות מהממשלה, ארגוני מגזר שלישי נתמכים גם על ידי גופים ציבוריים נוספים שמקבלים מימון מתקציב המדינה אך מנהלים תקציב עצמאי; ביניהם: רשויות מקומיות, קרנות הביטוח הלאומי, מפעל הפיס, ועוד.¹⁷⁸ כמו כן, ארגוני מגזר שלישי העומדים בתנאים מסוימים יכולים ליהנות משירותם של מתנדבי השירות האזרחי, וכך להוזיל עלויות של העסקת עובדים.

דפוס זה של הקצאת מימון ממשלתי נרחב למגזר השלישי אינו ייחודי לישראל. עם זאת, ממצאיו של מחקר השוואתי מקיף על המגזר השלישי, שנערך על ידי מרכז ג'ונס הופקינס, מראים כי ישראל בולטת בתלות של ארגוני מגזר שלישי במימון ממשלתי ובחלקם של ארגונים אלה בסך הפעילות הכלכלית שלה. על פי מחקר זה, בין השנים 1995-2000 אחוז המימון הממשלתי מסך כל הכנסותיהם של ארגוני חברה אזרחית ב-22 המדינות המפותחות שנבדקו עמד על 52% בממוצע, כאשר ישראל מובילה את הטבלה עם 63.9%, שנייה רק לאירלנד. כמו כן, כוח העבודה של המגזר השלישי (בשכר ובהתנדבות) במדינות

177. שם, עמ' 9.

178. שם, עמ' 12.

מפותחות היווה בממוצע כ-7.5% מכלל האוכלוסייה העובדת, בעוד בישראל, שדורגה במקום ה-6 בטבלה, הוא היווה 8%. חלקו של המגזר השלישי בכלכלה בישראל היה בין הגבוהים בקרב המדינות שנמדדו, ועמד על 9.2%, נמוך רק מהולנד, אירלנד ובלגיה.¹⁷⁹ הנתונים העדכניים שהוצגו בפתחת הפרק מראים כי מגמה זו נשארה יציבה לאורך השנים.

לקשר הכלכלי ההדוק שבין הממשלה למגזר השלישי בישראל יש כמה השלכות שליליות. ניכר כי מודל המימון הקיים לוקה בעודף רגולציה. תופעה זו אינה ייחודית לעבודת הממשלה מול ארגוני המגזר השלישי דווקא, אך ניכר כי היא מערימה עליהם קשיים רבים. בלה אלכסנדרוב, חברה בוועד המנהל של מנהיגות אזרחית, ועופר פלין, מומחה לחדשנות חברתית, מסבירים כי "תהליכי הרכש הממשלתיים הפכו לבעיה קיומית עבור המגזר השלישי. החוק, התקנות והתכ"ם מלאי בירוקרטיה, מרובי שלבים, מנוסחים בשפה משפטית בלתי אנושית ומחסלים את הערך המוסף בהפעלת ארגוני חברה אזרחית: גמישות, מהירות ויעילות."¹⁸⁰ הרגולציה המכבידה באה לידי ביטוי גם בכפילות מנגנוני הפיקוח והדיווח ובכפילויות נוספות, הנובעות מחוסר תיאום בין משרדי הממשלה.¹⁸¹

כמו כן, קשה להתעלם ממשבר הקורונה, אשר חשף את חולשתם הפיננסית של ארגוני מגזר שלישי, המהווים שחקני חיזוק משמעותיים ביצירת רשת ביטחון חברתית עבור האוכלוסייה. מגפת הקורונה הביאה לפגיעה כלכלית אנושה

Lester M. Salamon, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999, p. 3.

180. בלה אלכסנדרוב ועופר פלין, "היום שאחרי הקורונה: הגיע הזמן לרעיון מסדר חדש ביחסי הממשלה וארגוני המגזר השלישי", אתר **הקבינט האזרחי**, אוגוסט 2020.

181. ניסן לימור, **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**.

בחברה האזרחית המאורגנת בשל הקפאת תשלומים ממשלתיים, צמצום תרומות הציבור ואי-היכולת למכור שירותים ומוצרים כרגיל.¹⁸² קריסתם של ארגונים אלה בעת משבר, מעבר לכך שהיא מצערת עד מאוד, היא עדות לקושי המרכזי העומד בבסיס הישרדותם, והוא: המחסור במקורות הכנסה עצמיים. גורם זה התברר כמעמיד בסיכון ממשי את יכולת הארגונים להמשיך להציע מגוון שירותים. על פי סקר מקיף שערך הארגון "מנהיגות אזרחית - ארגון הגג של המגזר השלישי" באפריל 2020, "משבר הקורונה והשינויים המהירים שבאו בעקבותיו הכניסו ארגונים רבים לטלטלה, כולל חשש ממשי לקריסתם ... אחת מכל שלש עמותות הפסיקה לחלוטין פעילות; כ-60% מהארגונים הוציאו לחל"ת מאז תחילת המשבר, וכ-33% פיטרו עובדים; וכ-38% מהארגונים מעריכים שיצטרכו לסגור את הארגון בעקבות המשבר". מציאות זו הוכיחה כי חלק ניכר מארגוני החברה האזרחית בישראל אינם יכולים להתקיים באופן עצמאי, וכי יש לתת את הדעת על דרכים לחיזוק מסוגלותם וחוסנם.

המדינה לא נשארה אדישה להשפעה השלילית של משבר הקורונה על תפקודה של החברה האזרחית. בשנים 2020-2021 נקבעה מסגרת תקציב סיוע למגזר השלישי בסך 384 מיליון ש"ח מתוך הסכום הכולל שהוקצב במסגרת התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה, שעמד על 208.3 מיליארד ש"ח. אמנם, ניצול התקציב על ידי המגזר השלישי החל בפועל רק בספטמבר 2020, אך עד לסוף אותה שנה עמד שיעור הביצוע (כולל התחייבויות) על כ-77% מן התקציב. בשנת 2021 הוגדל התקציב לסיוע נוסף למגזר השלישי ל-384 מיליון ש"ח, ונכון לינואר של אותה שנה, שיעור הביצוע המצטבר

182. סקר השפעת משבר נגיף הקורונה על ארגונים חברתיים בישראל: דו"ח מסכם, מנהיגות אזרחית, אפריל 2020. זמין במרשתת.

של התקציב הייעודי למגזר השלישי עמד על 92.92%¹⁸³. יודגש כי סיוע זה ניתן בנוסף להלוואות, מענקים ותמיכות נוספות שעמדו לרשות המגזר השלישי במסגרת הסיוע לכלל העסקים במשק.¹⁸⁴ יתרה מזו, החששות של הוגים בתחום הכלכלה לגבי אפקט המרה מקבלים ביסוס אמפירי במציאות הישראלית, אם כי ביסוס זה אינו מוחלט. מחקרה של אסנת חזן מראה כי במשק הישראלי מתקבל אפקט המרה חלקי בתחום מימון האלכ"רים. בעוד שכשבוחנים את המגזר השלישי בכללותו מתגלה אפקט המרה של 56%, הרי שבחינה מדגמית של אלכ"רים בתחומי פעילות שונים מראה אפקט המרה של 22.22%¹⁸⁵. חזן מסבירה כי מניתוח המיקרו עולה כי דווקא כשבוחנים את המצב במימון אלכ"רים מתחומי הפילנתרופיה - בניגוד, למשל, לתחומי המחקר והפיתוח - מתגלה אפקט השלמה, דהיינו: הגדלת המימון הציבורי מעודדת או מאותתת לציבור לתרום יותר לאלכ"ר באותו תחום פעילות. יכולים להיות לכך הסברים שונים, הקשורים במוטיבציה של התורם ובתפיסה שלו את תפקידו בחברה אל מול זה של הממשלה. מכל מקום, נתון זה אינו מבטל את השפעתו השלילית של אפקט ההמרה הכללי המאפיין את הדינמיקה במשק הישראלי, ויש לקחת אותו בחשבון.¹⁸⁶

183. לירן קוסמן, מימון ממשלתי של המגזר השלישי בישראל, עמ' 6-7.

184. שם, עמ' 24-28.

185. אסנת חזן, הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי, עמ'

27.

186. שם, עמ' 28.

ד. דיון, מסקנות והמלצות מדיניות

מן הממצאים שהוצגו לעיל לגבי דפוסי המימון של ארגוני מגזר שלישי בישראל עולה כי בשקלול סך כל ההיבטים, החברה האזרחית הישראלית אינה האידאל שאליו כיוון טוקוויל. ניכר כי המדיניות הממשלתית הקיימת אינה מושקעת דיה בהערכת ביצועים, שתאפשר לנו להיווכח בערך הממשי שאלכ"רים מייצרים לחברה ומתוך כך לבצע בחינה מחדש של המימון המוקצב להם בהתאם לעמידה ביעדים. יתרה מזו, במבנה התמריצים הקיים, הסבסוד הציבורי אינו מעודד אלכ"רים לגוון את מקורות ההכנסה הפרטיים שלהם באופן מספק. התוצאה היא שההתאגדויות החברתיות בישראל, חשובות ומועילות ככל שיהיו, תלויות בחסדי השלטון ורבות מהן אינן יכולות לשרוד ללא תמיכתו הקבועה, כפי שניתן היה לראות בתקופת משבר הקורונה. גרוע מזה, ככל שלא מתקיימים מנגנוני בקרה סדורים להערכת איכות ביצועיהם של נותני השירות השונים, יש קושי אמיתי לשפר את מתן השירות לציבור ובכללו גם לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה.¹⁸⁷

נייר זה מבקש להציג גישה חלופית שמרנית, הדוגלת באימוץ עקרונות השוק החופשי בהסדרת היחסים של הממשלה והחברה האזרחית, במיוחד בתחום המימון, וזאת על מנת לייצר חברה אזרחית משגשגת וברת-קיימא. גישה זו שואבת מהגותו של טוקוויל והוגים ליברליים-קלאסיים אחרים, אשר מעלים על נס את עצמאותה הכלכלית (והפוליטית) של חברה אזרחית כאמצעי למימוש ערכי הסולידריות האזרחית והמעורבות החברתית.

187. "ביקורת חברתית: אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", ד"ח מבקר המדינה, 2022, עמ' 961.

העיקרון הראשון שיש לאמץ הוא עריכת סדר עדיפויות למתן תקצוב לאלכ"רים על ידי שקלול שני גורמים מרכזיים: רמת חיוניות הארגונים והעדפות הציבור. בחינה יסודית של הפרמטרים הללו תסייע בתיעודף המטרות החברתיות שבהן יושקע המימון הממשלתי, תוך שימת טובתו של האזרח הישראלי במוקד תשומת הלב.

ראשית, מן ההכרח לבצע חלוקה ראשונית בין עמותות הממלאות פונקציה חיונית ומחליפות את הממשלה בהענקת שירותים דחופים (יחסית לאחרים), לבין עמותות שפעילותן ודאי חשובה אך לא בהכרח חיונית. ההבחנה הזו קריטית משום שכזוה, מקור המימון הממשלתי הוא בכספי ציבור הנמצאים במלאי מוגבל. נמצא שגם אם נסכים על כך שכל ארגוני המגזר השלישי מבצעים פעילות חשובה, אין מנוס מהעדפת פונקציות שירות חברתיות מסוימות על פני אחרות כדי להכריע בשאלת הקצאת המימון ממשלתי וגובהו. למותר לציין כי קשה לדמיין תרחיש שבו הממשלה תוכל לסייע לכל הארגונים המבקשים מימון בלי שהדבר יגבה מחיר כבד יותר ממשלם המיסים, מה שככל הנראה גם יבוא על חשבון האפקטיביות של אותו סיוע.

כיצד, אם כן, נקבע אילו ארגונים ממלאים פונקציות חיוניות יותר ואילו פחות? התשובה לכך היא מורכבת, אך ניתן להציע קווים מנחים על בסיס מידת חיוניותו של השירות/ המוצר המוצע ויכולת הארגון להחליף את הממשלה בהספקתו. בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה, אלכ"רים בדרך כלל מספקים שירותים הנמצאים בחוסר, דבר המעיד על נחיצותם.

כמו כן, אפשר לנתח את התפלגות תרומות הציבור הישראלי באופן קבוע ולעקוב אחר מגמות ושינויים בהעדפותיו. כך, למשל, מיפוי התרומות לאלכ"רים מישראל בשנת 2018 מלמד אותנו כי ארגונים שעסקו בחמשת התחומים הבאים:

דת, חינוך ומחקר, תרבות, רווחה ובריאות, עמדו בראש רשימת היעדים לתרומות של יחידים, עסקים וקרנות ישראלים. אלכ"רים שעוסקים בתחומים הללו קיבלו כ-87% מסך כל התרומות באותה שנה. נתון זה יכול ללמד אותנו על העדפות הציבור, גם אם לא באופן מוחלט, שכן קשה לחשוב על ביטוי מובהק יותר להעדפה מאשר בחירת הפרט היכן להשקיע את כספו והיכן לא.

על בסיס הבנה זו, ראוי כי יעדים המדורגים גבוה בתרומות הציבור ישמשו כקו מנחה בקביעת סדר העדיפויות הממשלתי למימון ארגוני מגזר שלישי. בשנת 2018 אגב, במכון או שלא, נראה כי הייתה הלימה די גבוהה בין סדר העדיפויות שנקבע על ידי הציבור הישראלי לבין זה שנקבע על ידי המדינה. בהקשר זה, יש לקחת בחשבון גם את תחומי פעילות האלכ"רים שבהם נראה אפקט המרה גבוה – דהיינו: דחיקה החוצה של התרומות הפרטיות כתוצאה מהסיוע הממשלתי – אל מול תחומי פעילות אחרים, שבהם ייתכן כי קיים אפקט השלמה והמימון הממשלתי מהווה מעין איתות לציבור שיתגייס גם הוא (כמובן שיכולות להיות לכך גם סיבות אחרות, הקשורות לתפיסת חשיבותו של אותו שירות על ידי הציבור, וכן שיקולים נוספים).¹⁸⁸

נקודה חשובה נוספת שיש להתייחס אליה היא קביעת יעדים מדידים במסלולי המימון השונים. כפי שהוצג בפרק ג', 41% מהכנסותיהן של עמותות בשנת 2018 הגיעו מהמדינה, כאשר 34% התקבל בצורת תמיכות והקצבות ואילו 7% ממכירות של שירותים לגורמים ממשלתיים. חשוב להבין את ההבדל בין מסלול התמיכות לבין מסלול המכירות. מסלול התמיכות מיועד לתקצוב שירותים שהממשלה אינה מחויבת בהם על פי חוק, ולרוב הוא מאופיין במידה רבה יותר של עצמאות ויוזמה

188. אסנת חזן, הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי, ירושלים: האוניברסיטה העברית, נובמבר 2009, עמ' 28. זמין במרשתת.

מצד נותני השירות. לעומת זאת, במסלול ההתקשרויות המימון ניתן לרוב מכוח חובתה החוקית של המדינה, והפעילות נעשית ביוזמתה ובהכוונתה.¹⁸⁹

ככל שנתונים אלו תקפים גם היום,¹⁹⁰ המשמעות היא שהרוב המוחלט של המימון הממשלתי הניתן כיום לארגוני מגזר שלישי מועבר ללא תמורה ספציפית, ואין קשר ישיר בינו לבין שינויים בהיקף השירותים המסופקים על ידי האלכ"רים.¹⁹¹ כמו כן, נראה כי מסלול התמיכות נגוע יותר בשיקולים פוליטיים. מחקר שנערך בנושא דפוסי המימון הציבורי למגזר השלישי בין השנים 1992–2010 מצביע על השפעה מובהקת של הדרג הפוליטי (בדגש על שרים ממפלגות סקטוראליות או בעלי אג'נדה חברתית) על היקף תקציבי התמיכה בארגוני מגזר שלישי, ואף על המבחנים עצמם.¹⁹² אם אכן יש הקפדה על כך שהמימון יועבר במסלולים מובחנים וייעודיים (תמיכות, הקצבות ומכירות), ייתכן שכדאי להקצות מראש נתח נכבד יותר להתקשרויות החוזיות (מכירות) על פני התמיכות, ולהחליט על אחוז מסוים וקבוע מהתקציב שיוקדש לקידום מטרות חברתיות שהמדינה אינה מחויבת בהן על פי חוק והן, כנראה, דחופות פחות. ראוי להעמיד הקצאה זו לבחינה מחודשת מדי כמה שנים, בהתאם לצרכים החברתיים המשתנים.

189. לירן קוסמן, **מימון ממשלתי של המגזר השלישי בישראל**, ירושלים: הכנסת - מרכז המחקר והמידע, מרץ 2021, עמ' 7.

190. מניתוח דפוסי המימון הציבורי בין השנים 1992–2010 עולה תמונה שונה מבחינת היחס בהעברות ממשלה בין מסלול התמיכות לבין מסלול מכירות השירותים, וחוקרים מצביעים על כך שבתקופה זו מנגנון התמיכות הפך זניח לעומת כלים אחרים. ראו בהרחבה אברהם אסבן, **מנצחים את התבחינים? על פי אלו קריטריונים תומכים משרדי ממשלה במלכ"רים?** עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית, ירושלים: האוניברסיטה העברית, דצמבר 2010, עמ' 68–69.

191. לירן קוסמן, **מימון ממשלתי של המגזר השלישי בישראל**, עמ' 4.

192. אברהם אסבן, **מנצחים את התבחינים?** שם.

לחילופין, יש לוודא כי מבחני התמיכה אינם עוברים שינויים תדיר על פי גחמות של אנשי ציבור, בד בבד עם הצבת יעדים ריאליים ומדידים, על מנת להקטין את הסיכון להפיכת כלי זה לצינור להעברת כספים באופן לא תכליתי או לא ענייני. על בסיס העמידה ביעדים שהוגדרו מראש, יהיה ניתן להיווכח במידת האפקטיביות של פעילות הארגונים הנתמכים (גם אם לא באופן מושלם) ולבצע הערכה מחודשת לגבי תמיכה עתידית. כך ניתן לייעל את אספקת השירותים ולהבטיח כי המימון, בין אם הוא בא לידי ביטוי ברכישת שירותים, ובין אם הוא ניתן באמצעות תמיכה, מייצר ערך ממשי לחברה.

עיקרון נוסף, הקשור בקשר הדוק עם הערכה ומדידה, הוא עקרון התחרות. נכון לשנים האחרונות ישנה ריכוזיות גבוהה מאוד של הכנסות המגזר השלישי, כאשר 10% מתוך כלל העמותות מחזיקות בכ-84% מההכנסות, בכללן גם העברות ממשלה.¹⁹⁵ עמותות ותיקות וגדולות לרוב מקבלות תקציבים גדולים יותר, ויש להניח כי שיקולים של ותק וגודל מנחים את קובעי המדיניות להעדיף ארגונים גדולים ועתירי ניסיון, במידה מסוימת של צדק. עם זאת, דגש על הערכת ביצועים במסגרת הקריטריונים לרכישת שירות או מתן תמיכה עשוי, גם אם רק בטווח הארוך, לחשוף בפני מקבלי ההחלטות ספקי שירות/מוצר טובים יותר בתחומים מסוימים, וכך להגביר את התחרות במגזר השלישי ולשפר את יעילותו.

כמו כן, ניתן להפוך את הסבסוד הציבורי ליעיל יותר כאשר קושרים אותו להצלחה פרטית. על כל שקל שאלכ"ר מצליח לגייס בכוחות עצמו, המדינה תעניק לו 25 אגורות – עד תקרה

193. שנתון העמותות: נתונים מצרפיים אודות פעילות עמותות וחברות לתועלת הציבור בשנת 2018, תל אביב: יחידת רשם העמותות והמכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב, ספטמבר 2020, עמ' 24.

מסוימת, בהתאם לאילוצים התקציביים של הממשלה. בדרך זו יתומרצו אלכ"רים לפעול להגדלת מקורות הכנסה פרטיים. כחלק משיפור מבנה התמריצים הקיים, על המדינה לבחון מחדש את הסדרי המיסוי שלה כלפי ארגוני מגזר שלישי בכלל, ואת תקרת הפטור ממס שכר בפרט. מס זה מוטל על אלכ"רים המעסיקים עובדים בשכר (בשונה מארגונים למטרות רווח, הפטורים ממנו), ושיעורו נכון להיום עומד על 7.5% ממשכורת העובד. אלכ"ר שסך כל השכר שהוא משלם עומד על 178,321 ש"ח בשנה ומטה פטור מתשלום זה. על מנת לאפשר ליותר אלכ"רים גמישות רבה יותר בהעסקת עובדים, ובה בעת לעודד אותם לצמצם את תלותם במימון ממשלתי, יש לפטור ממס השכר (או לכל הפחות להעלות משמעותית את התקרה של מס זה) את אותם אלכ"רים המוגדרים "פרטיים" – ארגונים הנתמכים בפחות מ-50% מסך המימון שלהם על ידי הממשלה.

על מנת שהחברה האזרחית בישראל תוכל לממש את ייעודה כשכבת אמצע חיונית בין הפרט למדינה, ולתת מענה לצרכים חברתיים רבים באופן עצמאי, יש להעביר את כובד ההשפעה מהממשלה לאזרחים על ידי יצירת מקורות הכנסה נוספים למגזר השלישי במקביל לעידוד פילנתרופיה. על המגזר השלישי לחתור לגיוון מקורות המימון הפרטיים (ולהשקיע את הרווחים בחזרה בפעילות הארגון).

סוגיה זו מעסיקה את בכירי הארגונים בחברה האזרחית בישראל, וחרף קבלת תקציבים ממשלתיים, נראה כי אט אט מחלחלת בקרבם ההבנה כי אפיק המימון הממשלתי אינו יכול לשמש כפתרון בר-קיימא. בשלהי שנת 2020 התקיים כנס דו-יומי מקוון בהשתתפות נציגי עמותות, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ואחרים, ובו הוגדרו "עצמאות כלכלית וגיוון בהכנסות"

כאחת המגמות הטעונות חיזוק כאסטרטגיה עתידית.¹⁹⁴ המאמצים שאלב"רים מפנים לגיוס משאבים משפיעים ישירות על היקף גיוס התרומות שלהם.¹⁹⁵ סביר להניח כי ככל שיותר מאמצים יופנו לפעילות שכנוע בקרב תורמים, כך נראה עלייה ברמת ההשתתפות של קהלי היעד הללו.

באשר לעידוד פילנתרופיה, יש הטוענים כי יהיה זה צעד נכון להגדיל את הזיכוי ממס בגין תרומה לארגוני מגזר שלישי מעבר לשיעורו הנוכחי, אך לא עד כדי זיכוי מלא. הגדלת המס תהווה תמריץ לאזרחים לתרום לארגוני מגזר שלישי, אך בה בעת תשמר את המוטיבציה לתרום לארגון שמטרותיו הולמות את אלו של התורמים, ולא לכל ארגון שהוא.¹⁹⁶

בעוד ישנה בוודאי חשיבות בהשקעת המאמצים בעידוד פילנתרופיה, הן מצד הממשלה והן מצד הארגונים, הרי שלא די בכך. תרומות מאנשים או גופים פרטיים נמצאות בחסר, כרוכות בהטלת מגבלות ואי אפשר לסמוך עליהן באופן קבוע.¹⁹⁷ נראה כי הדרך למיקסום העצמאות הכלכלית של ארגוני מגזר שלישי עוברת במגזר העסקי.

אפיק מימון משמעותי שאינו מוערך כראוי הוא שיתוף הפעולה עם משקיעים מוסדיים. אפיק זה, בניגוד לתרומות ותקציבי ממשלה, מאפשר גמישות רבה יותר בפעילות של הארגונים בד בבד עם יצירת תגמול למשקיעים. תורמים לרוב

194. זהר אזמנוב, "המציאות משתנה. מה נדרש כיום מארגוני החברה האזרחית? הזמנה למסע משותף", תיעוד כנס דו-יומי מקוון, דצמבר 2020.

195. אסנת הזן, **הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי**, עמ' 29.

196. עדי ארבל, "הדרך לחירות עוברת בחברה האזרחית", **השילוח**, 28 (2022), עמ' 81.

197. *Using Private Investor Capital to Increase NGO Impact: a Framework and Key Considerations to Facilitate Engagement, Population Services*. International and Zurich Insurance Group Ltd, 2014, pp. 2-3.

מעניקים תמיכה כספית בהתאם למטרות שנקבעו מראש, ובכך מגבילים את יכולת התמרון של הארגונים לייצר ערך מרבי במרחב שבו הם פועלים. לעומת זאת, הון שמקורו במשקיע מוסדי יכול להיות מנוצל למינוף נכסי הארגון הן לצורך יצירת השפעה חברתית והן להפקת רווחים באמצעות מנעד רחב של פרויקטים המבוצעים על ידי הארגון. לדוגמה, הארגון יכול לנצל נכסים ממשיים, כמו משרדים, ונכסים רוחניים, כמו מתן שירותי ייעוץ בתחום מומחיותו.¹⁹⁸ ההכנסות המתקבלות ממקורות אלו ינוצלו להחזרת הכסף למשקיעים (לרוב בריבית מסוימת), ועודפיהן, אם ישנם, יושקעו בחזרה בפעילות המרכזית של הארגון.

בסיכומו של דבר, על מנת להבטיח את קיומו, על ארגון מגזר שלישי לאמץ פרקטיקות מסוימות של עסקים למטרות רווח על מנת להפיק רווחים. רווחים אלו יתנו לו מרחב נשימה, וחשוב לא פחות, יאפשרו לו לממש את חזונו החברתי ולהגדיל את מרחב השפעתו.

לבסוף, בסוגיית הרגולציה, יש לפעול להורדת הדרישות הבירוקרטיות אשר מעמיסות נטל כבד על התנהלותם השוטפת של הארגונים ובוודאי גורמות לבזבוז משאבים יקרים. כל זמן שהמדינה מסדירה את פעילותם של ארגוני חברה אזרחית, יש למקד את המאמץ הבירוקרטי הנדרש מארגוני מגזר שלישי בניהול מנגנון של בקרה עצמית (Self-Regulation), כאשר כלי הבקרה עשויים לכלול חובות דיווח מפורטות ותקופתיות (בהתאם לצרכים המשתנים של כל תחום ותחום), כפי שהומלץ בדו"ח מבקר המדינה משנת 2022.¹⁹⁹ יש לזכור כי לרוב הארגונים כוח אדם ומשאבים מצומצמים, ועל כן הכבדה בירוקרטי

198. שם, עמ' 24.

199. "ביקורת חברתית: אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 1029.

בתחום מדידת התפוקות ללא הפחתה בנטל זה באזורים אחרים עלולה לחטוא למטרה ולגרום לחוסר יעילות. ברמת המקרו, אין הכרח שקביעת הסטנדרטים להתנהלות יעילה של אלכ"רים תהיה מנת חלקה של הממשלה בלבד, וייתכן אף שמצב זה אינו רצוי. יש לכך כבר דוגמאות בשטח.²⁰⁰

200. ניסן לימור, **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2001, עמ' 31-32. זמין במרשתת.