

רגולציה ופיקוח על ארגוני מגזר שלישי

מאת ניסן לימור*

רגולציה ופיקוח על תאגידים הם תוצאה בלתי נמנעת מטבע היווצרותם ושל העברת סמכויות או פעילות לאדם או לחבר בני אדם, הפועלים בשמם של אחרים בתור נאמנים לנכסים לא להם. הסוגיות של רגולציה ופיקוח מתחדדות דווקא בארגונים הפועלים ללא כוונת רווח, שבהם האינטרס האישי אינו כלכלי. מי צריך אפוא לקיים את הרגולציה? האם חובה זאת מוטלת על המדינה, על הציבור, על המגזר השלישי בכללותו או על הארגון הבודד? האם יכול כל אחד מאלה לקיים רגולציה ופיקוח יעילים? מה הן ההשלכות על החברה ועל היחסים הבינמגזריים הנובעים מקיומה של הרגולציה? האם ראוי להרחיב את החוק, או להותיר מרחב נורמטיבי ואחריות עצמית למגזר השלישי? מהות הווייתה של רגולציה אינה בקרה ופיקוח על התנהלותו של תאגיד שהוקם כחוק. מהותה מתייחסת להיבטים חברתיים, כלכליים ופוליטיים בחברה מוגדרת בזמן נתון. מודלים שהתפתחו בעולם מצביעים על צורך בשילוב ותיאום בין המדינה למגזר השלישי, האמורים להשלים זה את זה. על המדינה ליצור את המרחב החוקי, ואילו על המגזר השלישי ליצור את המרחב הנורמטיבי וליטול על עצמו אחריות המקבלת ביטוי בקביעת סטנדרטים והליכי אקרדיטציה לארגונים העומדים בהם.

מבוא

הפיקוח על ארגונים ללא כוונת רווח מלווה אותם מעצם הווייתם ומעורר, לעתים תכופות, התייחסויות מורכבות. השאלה היא, האם אכן מתחייב פיקוח? ואם כן, האם עליו להיות דומה או שונה מן המקובל לגבי תאגידים אחרים ובידי מי יש להפקידו.

* בית־הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, תוכנית שוורץ לניהול מלכ"רים, האוניברסיטה העברית בירושלים, והמרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, באר שבע. המחבר הוא יושב־ראש הוועדה הציבורית לתקינה ולאקרדיטציה של מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר).

רגולציה ופיקוח על תאגידיים, כמו גם על פרטים, הם תוצאה בלתי נמנעת של העברת סמכויות, או פעילות, מציבור או מפרט, לאָחֵר. בשעה שאדם, או קבוצה של בני אדם, פועלים בשמו של אחר או אחרים ונאמנים לנכסים לא להם, מתעוררת דילמה כפולה: האחת כללית, ונובעת מתוקף העברת תפקיד או סמכות לאחר; השנייה אישית, היא המכונה "דילמת הנציג" (Eisenhardt, 1989; Fama, 1980). בדיון בארגונים ללא כוונת רווח נוספות גם סוגיות כגון: שאלת הבעלות, מהות התמריץ האישי, עמעום המטרות, קושי במדידת התפוקות, העדר שוק משני מאזן, תחרותיות מוגבלת ובקרת שוק חלקית. רגולציה ייתר, כמוה כמיעוט פיקוח ממשלתי, מגבירה את אי-הנחת אצל אלה או אחרים.

עיסוק בסוגיות של רגולציה, פיקוח ובקרה מעלה התייחסות למספר היבטים הנוגעים לחייה של חברה: חוק, נורמה ואמון. באלה נעסוק תחילה, לאחר שנעמוד על מהותה של הרגולציה. בהמשך נבקש לבחון את משמעותה של הרגולציה תוך התייחסות לארגוני המגזר השלישי ותפיסת הממשל את מקומו כרגולטור במסגרת מכלול מנגנוני הפיקוח המופעלים כלפי ארגונים אלה. חלקו השלישי של המאמר יעסוק במקרה הישראלי. נציג את רקע היחסים בין הממשלה למגזר השלישי, נתאר את מנגנוני הפיקוח הקיימים בישראל, ונסיים בהצגת תהליך האקאדיטיציה, שפותח בארץ, לארגוני המגזר השלישי.

מהי רגולציה?

תחילה נבקש להבהיר את מושג הרגולציה (אסדרה, לפי חידוש של האקדמיה ללשון העברית). רגולציה היא פעולה הנסמכת על כללים שכוונתם לכוון, לווסת ולפקח על פעילותו של תחום או נושא כלשהו. סמכות להפעלת רגולציה בידי המדינה חייבת להיות מפורשת בחוק; הכללים ודרכי הפעלתה מוגדרים בדרך-כלל בחקיקת משנה (תקנות). קיומה נועד להשיג מטרה אחת או יותר מאלה: שמירה על קיום החוק; מניעת סטיות; הגנה על הפרט; מניעת השתלטות גורם כלשהו על התחום המפוקח; פעולה מוגנת של המדינה. הפעלת רגולציה נעשית במספר כלים אפשריים: כללים ותנאים להתאגדות; מכסות ותעריפים; רישיונות; אגרות ותשלומים; דיווח, פיקוח וביקורת (Ogus, 2004). רגולציה אפשר שתהיה הסדרה של נושא באמצעות תמריצים או סנקציות, כאשר הארגונים פועלים במרחב מוגדר, ואפשר שתיעשה באמצעות מעורבות ישירה של הממשלה בפעולות הגופים הפועלים בשוק.

יסודותיה של הרגולציה נטועים בתפיסת עולם באשר לתפקידה של ממשלה. האדם בחברה, כצרכן וכיצרן, אטומיסטי, רציונלי, פועל למקסם את טובתו האישית (Homo

(Economicus). מפגש הרצונות במרחב החברה האזרחית יוצר התנגשות של אינטרסים פרטיקולריים, שתוצאותיה עלולות להיות הרסניות עבור החברה. מה מונע זאת? הנורמה והאתיקה, המעוגנים בחלקם במסגרת חוק המדינה. הגל, שמקובל לראות בו את מי שיצק למושג "חברה אזרחית" את משמעותו בעת החדשה, מסביר, שתפקידה של ממשלה לפייס בין הכוחות המתנגשים, להגן על הפרט ולמנוע מכוחות כלשהם לעוות את השוק או לפגוע בחלק מן האזרחים. כל זאת, לצד הבטחת הביטחון הכללי והתנאים הפיזיים החיוניים לקיום המדינה (Hegel, 1978). על-מנת להבטיח את קיומה של החברה האזרחית צריכים להתקיים שלושה אלמנטים: מתן מענה לצורכי הפרט; חופש וחירות המאפשרים לפרט לפעול; דאגה לאינטרסים של הפרט כאינטרס משותף.

לרגולציה יש השלכה כפולה: אחת – פגיעה בחירויות ובזכויות של הפרט או של הארגון; השנייה – הגבלת פעילויות ב"שוק החופשי". אם בראשונה הדגש הוא על הזכויות הפוליטיות והציבוריות, בשנייה ההדגשה היא על ההיבט הכלכלי (Peltzman, 1976; Stigler, 1971). נהוג לטעון, שרגולציה ופיקוח נועדו לשמור על אינטרס הציבור ולמנוע פגיעה של אדם בחברו. יש שאינם ממהרים לאמץ אמירה זאת וגורסים, שקיומה אינו מעיד על אפקטיביות, כי אם על רצון לקיימה (Stigler & Freidland, 1962).¹ האם, לדוגמה, רגולציה כלכלית לעולם משרתת את האינטרס של הציבור? שהרי מציאותה יוצרת בהכרח יתרון לפלח ידוע בשוק היוצא נשכר ממנה. האם אין בה ביטוי לרצון הפוליטי של השלטון להיטיב עם גורם אחד או עם מגזר אחד, לעומת גורם או גורמים או מגזרים אחרים? האם תמיד מגינה הרגולציה על זכות הקניין ועל הפרט מפני זולתו ומפני כוחו של השלטון? ביזור הקניין והבעלות ומניעת ריכוזם בידי מעטים, בייחוד בידי הממשלה, משמשים מחסום בפני עריצות. הסדרים כלכליים, לרבות רגולציה ויכולת השלטון להתערב ביחסי הכוחות הכלכליים, קובעים את דמותה של החברה ואת מידת החירות של הפרט (Freedman, 1982).

קיומה של רגולציה אינו מבטיח בהכרח את התוצאה הרצויה. לעתים, באופן פרדוקסלי, ההיפך הוא הנכון. סנשטיין מצביע על שורת פרדוקסים, עד כדי גרימת תופעה הפוכה מזו הרצויה (Sunstein, 1990). בין אלה: רגולציות יתר יוצרות תת-רגולציה; רגולציה נוקשה מחזקת סיכונים קיימים; מביאה לנסיגה בביצוע, לשמרנות ולא-השקעה בפיתוח ובחדשנות; שימוש ברגולציה לשם חלוקה מחדש מביאה לתוצאה ההפוכה; התמקדות בדרישות ספציפיות וצמצום ההתייחסות לחוק ולמידע רלוונטי אחר; ארגונים שאמורים להיות עצמאיים על-פי חוק, עלולים לאבד את עצמאותם. לשיטתו, בחינה מדוקדקת של נושאים מוגדרים מביאה למציאת פרדוקסים נוספים,

1. "The innumerable regulatory actions are conclusive proof, not of effective regulation, but" of desire to regulate (שם, עמ' 1).

שהם רלוונטיים לאותו תחום. קיומם של פרדוקסים אלה, וליתר דיוק תוצאותיהם, מביא לא אחת לכישלון הפיקוח, לביקורת נוקבת על המפוקחים והמפקחים כאחד. ביטוי של הכשל הוא אפליה וקיפוח. מדוע נוצרים פרדוקסים אלה?

שורת גורמים מביאה לתופעה. כולם כאחד ניתנים לפתרון בהבנה נכונה של הרגולציה, של דרכי החקיקה והביצוע. רגולציה היא בדרך-כלל תוצר של החלטה פוליטית, תוצאה של רצונות ואינטרסים, מהם סקטוריאליים, ציבוריים ופוליטיים. הבנת התהליך הפוליטי והמינהלי מחד גיסא, וטובת הציבור במהותה הרחבה מאידך גיסא, הם המפתח למניעת הפרדוקסים. הדרך להגיע לכך היא באמצעות הידברות ושותפות בתהליך.

החקיקה במדינה המודרנית הולכת ומסתעפת כמענה לצורכי החברה והשלטון. תהליכים אלה הביאו להתחזקותה של "המדינה המינהלית" (Morstein, 1957), המרבה לחוקק חוקים ולהעניק לפקידה סמכויות רגולציה ופיקוח, על-מנת לעמוד בריבוי משימותיה. מאז שנות ה-80 של המאה שחלפה עולים מושגי הרגולציה, הבקרה והביקורת ביתר שאת. בעבר נתפס המושג "ביקורת" במובנו הקלאסי של ביקורת בדיעבד על פעילות שנעשתה. במדינה המודרנית מיטשטשים גבולות המושגים רגולציה, פיקוח, ביקורת, בקרה, הערכה, בדיקה או בחינה. ככל שרבו תפקידי המדינה, גברה הזדקקותה לכלי רגולציה ופיקוח. הרטוריקה הציבורית והפוליטית עשתה שימוש במושגים אלה בשיח הציבורי ובדיון היומיומי, עד כדי היווצרותו של תהליך "התפוצצות הביקורת" (audit explosion), כהגדרתו של פאוור (Power, 1994) והתארגנותה של החברה המערבית כ"חברת ביקורת" (Audit society. Power, 1997).

התרחש מעבר מן המבקר ותוצאות הביקורת אל המבוקר ותהליכי הביקורת. שלושה גורמים האיצו את התהליך: הראשון, הדרישה הציבורית והפוליטית; השני, התפתחותם של סטנדרטים ומודלים לדיווח כספי ולהערכת פעילות ואיכות; השלישי, התפתחות טכנולוגיית המידע והיכולת לצבור מאגרי נתונים ולעבדם. המדיניות הממשלתית שננקטה מאז שנות ה-80 בבריטניה (ה-New Public Management), בארצות-הברית (Reinventing Government) ובמדינות נוספות, היתה זרז. ככל שגבר התהליך, כך קטנה פעולת הביקורת במשמעותה הקלאסית ורב השימוש במנגנוני רגולציה ופיקוח. הסיבה: זמינותם של נתונים רבים ממגוון עצום של פעילויות מקשה על קיום ביקורת ומחייב התמודדות אחרת.

האם אכן הגברת רגולציה, פיקוח וביקורת משיגים את מטרתם? על כך אין תשובה אחת. יש הגורסים, שריבוי נתונים בידי הרגולטור מביא לפחות ידע, חוסר הידע גורר עמו את הגברת אי-האמון וזה האחרון מבקש להגביר את הביקורת. הנה לפנינו מעגל סגור היוצר תהליך שלילי (Strathern, 2000; Tsoukas, 1997). אחרים סבורים, שהעלות של הפעלת רגולציה בידי המדינה אינה מצדיקה את עצמה במבחן של עלות-

תועלת (Irvin, 2005). יש המבקשים להזכיר, שקביעת כללים רגולטיביים אין בהם כדי לבטל את קיומם של הכוחות הפועלים. לעתים ההפך הוא הנכון. הם מתחזקים ומתגבשים לכלל פעילות ישירה לשינוי הכללים שנקבעו, ולחלופין – לחיפוש דרכים עוקפות. כמאמר כותרת בת זמננו: "החיים חזקים יותר מכל רגולטור"². העיסוק המוגבר בנושא של רגולציה ופיקוח ממשלתיים חייב תאגידיים להגביר את המנגנונים הפנים-ארגוניים (Dunsire, 1999). לורד הופמן מבריטניה מצביע על העובדה, שמשקלם של כללי הפיקוח העצמי כחלק מתפיסת העולם הניהולית המודרנית גובר. דווקא אלה, שאינם בהכרח מעוגנים בחוק כלשהו, הופכים להיות מקור חשוב לכללי התנהלות וחובות החלים על תאגיד (Kirkbride & Letza, 2004). קיום מנגנון של בקרה עצמית מאפשר לארגון הבודד לבחון את האינטרסים שלו מול דרישות הרגולטור הרשמי והציפיות של בעלי העניין. שאלת הרצון והיכולת להתאים את האינטרס של הארגון לסביבתו ולבעלי העניין הוא נושא המחייב דיון בתוך הארגון, טרם בואה של דרישה או ביקורת חיצונית. מענה נכון לסוגיה מחזק את הארגון, נותן בידיו כלי ניהול משופרים ומהווה גורם העצמה חשוב (Boyne et al., 2004).

החוק והנורמה

קיימות שתי גישות בסיסיות לתפיסת מהות החוק המודרני: האחת, בראייה סוציולוגית, גורסת, שהחוק הוא ביטוי להסכמה ולחיברות חברתית; השנייה, בראייה פורמליסטית-גליסטית, מבקשת לראות בחוק ביטוי לרצון המערכת הפוליטית, עוצמתה ויכולתה להעביר את דפוסי תפיסתה האידיאולוגית דרך חקיקה אדמיניסטרטיבית המחזקת בהיבט את שליטתה במדינה.³

מצדדי הגישה הסוציולוגית, כמו נֶפֶר, פארסונס והפֶרמאס, מדגישים את חשיבותו של החוק במתן מענה לצרכים חברתיים ולמצבים מורכבים העולים בחברה. בלעדיו תתקשה חברה לתפקד ולקיים חיים סדירים (Habermas, 2001). בין הגישות של הוגים אלה קיימת תמימות דעים, שהגדרת מרחבו של החוק היא תולדה של הנורמה המקובלת בתרבות החברה ומידת האמון השוררת באותה חברה. מדינה שהנורמה המקובלת שבה מתקיימת הלכה ולמעשה, ושכין חבריה יש מידה רבה של אמון,

2. גלובס. 17-18 בנובמבר 2004, מוסף שוק ההון, עמ' 1.

3. קיומה של רגולציה הוא גם ביטוי של עוצמת המדינה כלפי האזרחים והארגונים הפועלים בה: "It is a political axiom that the power of the sovereign must be greater than the power of any subject, otherwise the subject in his turn becomes the sovereign" (Harriman, 1909, p.). (33)

אינה נזקקת לחוק נרחב ומפורט. ככל שקטנה ההסכמה על הנורמה ומידת האמון מצטמצמת, נדרשת מעורבותו של החוק על-מנת להסדיר את היחסים בין בני האדם, בינם לבין עצמם ובינם ובין השלטון.

חוק נוצר בתרבות מוגדרת מתוך ערכים ונורמות המצויים באותה חברה – הוא "יצור החי בסביבתו"⁴. מצד אחד, הוא יוצר את המרחב שהאירועים והפעילויות בחברה מתרחשים בו; מצד שני, מעבר למסגרת הפורמלית הנוצרת באמצעותו, קיים מרחב, המשתרע ממנו אל עולם הערכים והמוסר. זה האחרון מורכב מאמונות ומאידיאולוגיות המוחזקות בידי הפרט, ברמה האישית, כתפיסות מבניות או נרכשות, וגם מנורמות חברתיות, פורמליות ולא-פורמליות. קווי התיחום בין החוק לעולם הערכים, ובתוך עולם הערכים בין אמונות לנורמות, משתנים על-פני זמן. האיזון הוא עדין ומידת המתיחה של עולמו של החוק אל עולם הערכים, או להיפך, הם ביטוי לתרבות החברה ולאופיים של השלטון ושל מערכת השיפוט.

נורמה היא רעיון במוחותיהם של בני אדם, חברי קבוצה כלשהי, בנוגע לדברים הראויים או הצריכים להיעשות, בנסיבות ידועות. הסנקציה העומדת מאחורי אי-עמידה בנורמה היא ברמה החברתית; היא אינה מובנת בהכרח או מובילה לתוצאה ברורה וידועה מראש. נורמות שהן חיצוניות לפרט אינן תלויות בו, אך יוצרות אילוצים ומשפיעות על התנהגותו, בלי שיהיה בכוחו להשפיע עליהן. על-מנת שתתקיים נורמה נדרשים שלושה תנאים: צורך ודרישה לקיומה; יכולתה לתת מענה נכון ואפקטיבי; קיומה של סנקציה אפקטיבית לצדה (Coleman, 1994). אמונות ונורמות הופכות להיות חוק מכוח רצון כללי ופעולה פוליטית המבקשת לעגן כאבן יסוד באותה חברה. מקורותיהן המגוונים של נורמות יוצרים פסיפס של חוקים, מהם המבוססים על חוקי האל, ומהם חוקים פוזיטיביים (מעשה ידי אדם) וחוקי מוסר (המבוססים על נורמות של אותה חברה) (Austin, 1954). המעבר מנורמה בעלת סנקציה חברתית לחוק, הנושא עמו ענישה מצד המדינה, מעלה את שאלת הרמה האופטימלית באשר לרמת פירוט החוק והסנקציות הנחוצות. מנקודת מבטה של החברה, אין לחפש את התשובה רק באיזון בין המחיר לתועלת שבהפעלת כל מנגנון, כי אם בהשלכות הרחבות על החברה (פרוקצ'יה, 1989; Posner, 1981).

חוק הוא נורמטיבי. לשונו היא הוראה. בתור שכזה, יש שהוא מסתפק בהגדרת כלל (rule), או מבקש להרחיב לכדי קביעת סטנדרט (standard), בהתייחסות לרמת פירוט נוספת. מסביר נשיא בית-המשפט העליון, השופט אהרן ברק: "תכלית החוק היא הפשטה. זוהי הכללה של פרטים. אמת הדבר, צורכי החברה הניצבים בפני המחוקק הם תמיד עניין של פרטים, אך ברוב המקרים, אין המחוקק מסדיר בפירוט פרטים אלה, אלא מגבש מדיניות המבוססת על הכללה." (ברק, 1992, עמ' 220).

4. בג"צ 58/68, שליט נ' שר הפנים, פ"ד, כג(2), 477, 513 (מפי השופט זוסמן).

חוק המסתפק ברמת כלל, מותיר לפרט מרחב פרשנות והתנהלות רחבה, ואילו בית-המשפט נהנה מיכולת להעניק תוכן וחיים למילה הכתובה, לקבוע הלכה מול מציאות משתנה ובלתי נצפית מראש. הרחבת החוק לכדי סטנדרטים מקילה על הפרט בהבנת החוק, רוחו והפרשנות הנלווית לו, אך בה־בעת היא תוחמת את עולמו, מצמצמת את גמישותו ובמקביל מנחה ומגבילה את בית־המשפט. לכאורה, חוק מפורט מקל על אכיפה, אך יש בכך כדי להתעלם ממצבים אינסופיים שאינם ניתנים לצפייה מראש. רגולציה ופיקוח, הנסמכים על החוק, מושפעים אפוא ממבנהו ומאפשרויות המעורבות השיפוטית.

הפעלת מנגנון החוק, באופן כוללני ושוויוני, נושאת עמה מחיר כלכלי וחברתי לפרט ולחברה. חוק אינו התשובה האופטימלית, שהרי הוא אינו מבטיח פעילות אופטימלית. הוא מגביל את האדם היחיד ותוחם את יכולתו לפעול באופן חופשי ועל־פי רצונו המוחלט. מגבלות אלה נוצרות או למען טובת הכלל (טובת המדינה או החברה), או על־מנת למנוע פגיעה בזולת (Hart, 1997). מעורבות זאת מוגדרת בפי הכלכלנים כחסם המונע מן השוק להגיע לשיווי משקל כתוצאה ממפגש חופשי של הביקוש והיצע. קיומם של חוק ומנגנוני האכיפה מחייבים שמירה על אמינותם ועל האפקטיביות שלהם בעת הפעלתם. מכאן חשיבותה העליונה של שאלת האיזון בין חוק לנורמה, והמרחב שהחוק מותיר לחברה ולפרט, כמו גם לבית־המשפט. חיוניותה של הקביעה הפורמלית, רמתה והיקפה, נמצאים במתאם ישיר עם רמת האמון הקיימת בחברה. ככל שרמת האמון גבוהה יותר, נדרשת פחות פורמליזציה.

קיימות שתי גישות ראשוניות לסוגיית האמון: האחת הוליסטית, מבקשת לראות את שאלת האמון בחברה ובכלכלה באופן כוללני ורחב; השנייה נקודתית, מבקשת להתייחס לשאלת האמון בקשר עם הנסיבות, המקום והזמן. אמון הוא תוצר של ערכים חברתיים, אתיקה ורשתות חברתיות היוצרים תיאום חברתי, כלכלי ויכולת לפעול יחד (Fukuyama, 1996). הנכונות לקבל בני אדם בעלי השקפות, אמונות ורצונות שונים מאתנו מושתתת על ההנחה, שהם שותפים לנו בערכים הבסיסיים המהווים את התשתית לאמון בחברה, שאם לא כן, לא היינו יכולים לקבלם. כאשר ניתן אמון באדם, קיימת הנחה, שפעולתו צפויה והיא תהיה במסגרת הנורמות וכללי החברה. קיימת ציפייה לתוצאה ידועה כתגובה לפעולה או למציאות מוגדרת. בני אדם זקוקים לתת אמון בזולתם בגלל הצורך להפחית את אי־הוודאות ומתוך הנחה שמצבם יהיה טוב יותר אם הכל יפעלו כך. ללא אמון, לא תתקיים חברה; אמון מהווה תשתית לקיומה של מערכת חברתית, כלכלית ופוליטית (Seligman, 1997). החברה המודרנית, המזהה את עצמה כפתוחה ורב־תרבותית, המאפשרת לפלגים ולשסעים לצמוח בתוכה, מכרסמת בערכי העל ומתקשה לקיים את הרשת החברתית ואת הקוהרנטיות החברתית. כתוצאה מכך נפגם האמון הכללי. כאשר זה נפגם, קיימת הזדקקות מוגברת למענה הפורמלי – לחוק.

סוגיית האמון קיימת לא רק בין פרטים, אלא גם בין מוסדות וארגונים ובין אלה אל מול השלטון. כרסום האמון בין המסגרות הללו, במיוחד ביחסים הבין-מגוריים, נובע לא רק עקב השסעים או הניכור הקיימים בחברה המודרנית, אלא במידה לא מעטה בגלל העדר מידע ובשל אי-הכרת האחר וצרכיו. חוסר מידע והעדר שקיפות, העדר תיאום והידברות, ינבעו, בדרך-כלל, בשל הרצון לצבור יתרון ולאגור כוח. במקרים אחרים, עקב זלזול, הזנחה או אי-נתינת הדעת לרצון ולצורך של הזולת. דברים אלה יפים במיוחד בנוגע ליחסים בין מגורי השלטון, העסקים והחברה, שבהם תפיסות רווחות וסטיגמות מקשות על ראייה מאוזנת.

רגולציה ופיקוח על ארגוני המגזר השלישי

ארגון של המגזר השלישי מוגדר כתאגיד פורמלי, פרטי, המקיים ניהול עצמי, המבוסס (כולו או בחלקו) על התנדבות, ואינו מחלק מרווחיו לחבריו (Salamon et al., 1999). גם בו, כמו לכל תאגיד פורמלי המוקם ופועל על-פי חוק המדינה, מתבקשת רגולציה.

יחד עם זאת, הרגולציה המופעלת כלפי ארגוני המגזר השלישי שונה מזו המופעלת כלפי תאגידים אחרים בשני היבטים: הראשון, למרות שארגון של המגזר השלישי הוא תאגיד פרטי, באותם מקרים שבהם המטרה היא ציבורית, כמו גם כאשר הציבור מתבקש להתנדב או לתרום, נוצר עניין בגוף ובפעילויותיו, ומן הסתם יתבקשו מן הארגון ומן העומדים בראשו "אחריותיות" (accountability) ושקיפות. פיקוח בהיבט זה נדרש בשל מצב של "כשל חוזי" הקיים בפעולת ארגון של המגזר השלישי. רוצה לומר, אין קשר ישיר בין התורם או המממן למקבל השירות. יש הרואים במצב זה משום יתרון של המלכ"ר (Hansmann, 2000); אחרים יבקשו להבטיח דווקא בנקודה זאת שהמידע, הידע והיכולת המצויים במלכ"ר אינם מנצלים את האמון הניתן בו.⁵ ההיבט השני הוא הרצון להבטיח התנהלות תקינה, בהעדר תמריץ כלכלי אישי. יש הגורסים, שמושגי הנאמנות והאחריות במלכ"ר אינם נתפסים כמו בעולם העסקים, לא מפני שהמצב טוב והכלל מרוצה, אלא מתוך אמונה ראשונית בקיומה של אחריות, במובן הפשוט והרחב של המושג, מעצם ההתנדבות, הנובעת מרצון חופשי, לפעול במלכ"ר (O'Niell et al., 1989). למרות הנטייה לתת אמון, לנוכח תופעות שליליות שהתגלו, עולה הצורך בפיקוח.

5. ראוי לזכור, שבמקרים רבים מקבלי השירות, בשל מצבם החברתי-כלכלי, אינם יכולים להגיב על מהות השירות ועל איכותו. הם מוגבלים ביכולתם "לצאת" (Exit) או "להשמיע את קולם" (Voice).

לא אחת נטען, שקיים גם היבט שלישי: הבטחת שימוש נאות בכספי מדינה שניתנו, במישרין או בעקיפין, למטרה מוגדרת. גישה זו מתייחסת לקבוצה חלקית מתוך כלל המלכ"רים – אלה הנהנים ממענק מן הקופה הציבורית. למרות שנטען, שיש להפעיל כלפי אלה רגולציה, השימוש במונח זה אינו נכון, שכן כלפי ארגונים אלה, כמו לגבי כל תאגיד המתקשר עם הממשלה, נדרשת בקרה חוזית, ולא פיקוח סקטוריאלי. הקשיים של משרדי הממשלה לקיים בקרה זו מביאים לא אחת לחיפוש מענה בהפעלת כלים כלפי המגזר כולו.

קיומם של רגולציה ופיקוח כלפי ארגוני מגזר שלישי אפשריים בשלושה מישורים: ההתנהלות הכוללת של הארגון; איכות ורמה מקצועית; היקף התפוקות ואפקטיביות בהשגת היעדים. אמות-המידה לקיום הפיקוח והרגולציה הם שילוב של הוראות החוק, ערכים, קודים אתיים וסטנדרטים הנהוגים בתחום פעילותו של הארגון. הפיקוח במישורים אלה מופקד בידי מגוון של גורמים, ביניהם המדינה (בנושאים שהופקדו בידיה בחוק), הציבור, ארגוני גג של המגזר השלישי וגורמי הפנים של הארגון עצמו.

קיים גם ההיבט הפוליטי. לכאורה, במדינה דמוקרטית אין מקום לפיקוח מסוג זה. אף-על-פי כן, הואיל וחוק המדינה הוא תוצר פוליטי, ומכיוון שהתפוקות של ארגונים ללא כוונת רווח מכוונות, לעתים קרובות, כדי להשפיע על המערכת הפוליטית ועל מקבלי החלטות, רגולציה ופיקוח מסוג זה, גם אם אינם נעשים במישרין, הם כמעט בלתי נמנעים. יש המרחיקים לכת וטוענים, שעצם קיומם של ארגוני חברה אזרחית מצמצם את מרחבה של המערכת הפוליטית (Silliman, 1999). כלי רגולציה המופעלים בקשר עם פיקוח פוליטי אינם בהכרח גלויים ואפשר שיהיו מופעלים באמצעות גורמים שלישיים, מרכזי משנה של המערכת הפוליטית, או שיהיו ברקע פעילותה של הביורוקרטיה הממשלתית (Turk, 1976). את ההקשר הפוליטי אין לראות בזווית המצומצמת של המערכת הפוליטית מול החברה. היא מתרחבת גם להיבט מקומה של הממשלה בשוק, נושקת לסוגיית מדינת הרווחה ואחריותה בהספקת מוצרים ציבוריים (Breton, 1998). במישור זה יש למערכת הביורוקרטית משקל רב ועמדותיה משפיעות, במידה לא מבוטלת, על קביעת המדיניות, על היקף הרגולציה ועל דרכי הפעלתה (Chapman, 1959; Lipsky, 1980). הקטנת חלקה של הממשלה במשק מביאה להגברת כוחן של החברות העסקיות, מצמצמת את תחומן של המרחב הציבורי ובמקביל מקטינה את משקלה של המערכת הפוליטית (Boggs, 2000). תהליכים אלה עלולים להגביר את הרצון להפעיל פיקוח.

הצבעה על השוני בין מלכ"רים לתאגידים אחרים עדיין אינה מסייעת באפיון הפיקוח הרצוי, מה גם שלעתים הגבולות הבין-מגזריים מיטשטשים. מלכ"רים פועלים לעתים כתאגידים עסקיים, מחזור חייהם מביא אותם למחוזות שונים, הם עשויים

לאבד את ייחודם, ואף האמון הניתן בהם עלול להתערער (Herzlinger, 1996). המודלים האמורים להסביר את מקומם ואת תפקידם של ארגוני המגזר השלישי ראויים לבחינה בעניין זה.

ספרות המחקר מרבה לעסוק במודל של שלושת אפיקי הפעולה – משלים, תוספתי ולעומתי – הבא לתאר את פעילותם של מלכ"רים בהשוואה לפעולות הממשלה (Boris & Steuerle, 1998). הפעילות המשלימה והנוספת נדונו במחקר ובספרות באופן נרחב. בשני אלה הממשלה קובעת מדיניות, מקצה משאבים מתקציב המדינה ובידה לכוון לא רק את יעדי השימוש בכספים אלה, אלא גם את דרכי ביצועם. רוצה לומר, לממשלה יש לא רק זכות לקיים פיקוח, אלא זו גם חובתה, ככל שהדברים נוגעים לכספי מדינה (Salamon, 1995).

הפעילות הלעומתית, הנקשרת גם לפעילות החברה האזרחית, נחקרה בהיבטים סוציולוגיים ופוליטיים, אך פחות בהיבטה הכלכלי. הפעילות באפיק זה מכוונת בעיקרה להשפיע על מקבלי ההחלטות ואינה ממומנת מכספי המדינה. ממשלה עשויה לרצות לקבוע כללים ולהפעיל מנגנוני רגולציה שיקשו על פעילות לעומתית כלפיה. יאנג (Young, 2000), שבחן תיאוריה זו בארבע מדינות (ארצות-הברית, בריטניה, יפן וישראל), מציין, בין השאר, שמידת המתח בין המדינה לארגון תלויה במידת הצלחתו של הארגון, ובמקרים רבים תעדיף ממשלה לנקוט מדיניות של קואופטציה על-פני יציאה ציבורית ופומבית נגד ארגון הנהנה מתמיכת הציבור. דהיינו – הורדת רמת הפיקוח.⁶

גישה אחרת מבקשת לבחון ארגונים ללא כוונת רווח תוך התייחסות לשני ממדים: גורם הבעלות או השליטה, והפעילות שלהם (Gidron et al., 1992). שימוש במודל זה יש בו כדי לסייע לצורכי בקרה ופיקוח, שכן הוא מאפשר התמקדות באותם ארגונים שבהם יש לציבור או לממשלה עניין, וכפונקציה של הבעלות, מהות השירות ומימונו. גישה דומה, העשויה לסייע בהתוויית מדיניות של פיקוח ציבורי על מלכ"רים, מבוססת על מטריצה בת שני ממדים: התלות בין המגזר הממשלתי לזה המלכ"רי והשליטה בהספקת השירות (Gronberg, 1987). המרחב הנוצר מאפשר ארבעה מצבים: שיתוף פעולה, השלמה, תחרות, והשתלבות, כאשר לכל אחד מהם יש כלי רגולציה ופיקוח שונים.

נציין גם את תיאוריית המועדונים (Theory of Club Goods), או תיאוריית ההשפעות החיצוניות הנלוות (Positive Externalities Model) (Cornes & Sandler, 1995), המבקשות לראות את ההשלכות הרחבות על החברה כתוצאה מפעילות ארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי. השפעות חיצוניות הן תוצאות נלוות שאינן מכוונות של פעולה מכוונת, המשפיעות על חיי הפרט, החברה או הכלכלה, בלי שתוצאות

6. על שיטת הקואופטציה כלפי ארגוני מגזר שלישי ראו מאמרו של נא'אם (Najam, 2000).

אלה נחזו מראש, או ניתנות למדידה מראש. יחד עם זאת, ניתן בדיעבד להעריך ולשפוט את משמעותן. קיומן של תוצאות אלה משפיע על המחיר הכלכלי של הפעולה המתוכננת. על-פי גישה זו, על מקבלי החלטות לפעול בדרך שתוביל להשפעות הנלוות "הטובות" ותמנע את אלה "הרעות", העוללות לנבוע מפעולת הממשלה, למרות שמרכיבים אלה קשים למדידה וכמוהם גם הגורמים המשפיעים עליהם, וביניהם אלה הפוליטיים והחברתיים. עצם הפעלת מערך בקרה, או אי-הפעלתו, קיומו כמערכת לוחצת או רופפת, הם בעלי השלכות ישירות על ההשפעות החיצוניות הנלוות. המדיניות הממשלתית נזקקת אפוא למידתיות ולזהירות בעניינים אלה.

מספרם הגדל של ארגוני המגזר השלישי, הגיוון הרב של התחומים שהם פועלים בהם ושל דרכי הפעולה שלהם, פסיפס מקורות המימון, התחומים והנושאים של הרגולציה והפיקוח, שמים לאל את האפשרות לקיימם באמצעות זרוע אחת. כתוצאה מכך פותחו בעולם כלי רגולציה ופיקוח הנשענים על חמש זרועות: החוק, הארגון עצמו, מנגנוני פיקוח עצמי של המגזר השלישי, פיקוח מטעם הציבור ומנגנוני הבקרה של הגופים התומכים מבחינה כלכלית.

החקיקה במדינות העולם מבחינה בין חוקי ההתאגדות לחוקי המס. שניים אלה אינם זהים ואין זה מן ההכרח שהמבקש להתאגד במסגרת אחת יוגדר בהתאם לכך בחוקי המס. בהנחה שהחוק האזרחי והפיליילי חל על כלל התאגידים ללא הבחנה במטרותיהם ובדרכי פעולתם, חוקי ההתאגדות וחוקי המס הם אלה היוצרים את המסגרת הייחודית לרגולציה של ארגוני המגזר השלישי. ניסיון לתיאום יתר בין שתי מסגרות חוק אלה יביא עמו צמצום של מרחב האפשרויות ואובדן גמישות של כלי הרגולציה והפיקוח.

מנגנוני הפיקוח הפנים-ארגוניים נשענים על תקנון הארגון, על האורגנים של התאגיד, על קשר בין כלל החברים ובין הדירקטוריון שהם ממנים כדי לקדם את משימות הארגון, על ועדת הביקורת, על ועדות מטעם האסיפה הכללית, על נהלים, על ביקורת חיצונית מטעם האסיפה הכללית ועל דיווחים תקופתיים.

מנגנוני הפיקוח העצמי (self regulation או self policing), של המגזר התפתחו במחצית השנייה של המאה שחלפה, התפתחות שהואצה ברבע האחרון (Bothwell, 2001). מנגנונים אלה התפתחו כחלק מתפיסת הצורך בנטילת אחריות עצמית, קרי, פיקוח עצמי, במטרה למצב ולהעצים את הארגונים הטובים על-פני האחרים, להרחיק את מעורבות המדינה ולתת מענה לדרישה גוברת מן הציבור ליתר אחריות ושקיפות. תחילתם של תהליכים אלה היתה בקביעת קודים אתיים מגזריים, או לתחומים מוגדרים במגזר השלישי; המשכם היה בהגדרת סטנדרטים מקצועיים והשלב הנוסף המתבקש, קביעת תהליך בחינה חיצוני של הארגון הבודד – אקרדיטציה. התפתחותם של אלה באה במקביל להתפתחותם של תהליכי בחינה חיצוניים שאימץ

לעצמו המגזר העסקי (ISO ודומיו), תוך התאמת הסטנדרטים ודרכי הבחינה לארגוני המגזר השלישי.

לצד פיתוח תהליך האקרדיטציה, שבו הארגון הנבדק הוא שותף מרצון, צמחו ארגוני מגזר שלישי, ששמו להם למטרה לאסוף נתונים על ארגוני המגזר ולהפיצם ברבים. חלק מהם אף התמקדו בתופעות אחדות וביקשו לחשוף אותן לעיני הציבור. ארגונים מסוג זה (watchdog organizations) אינם מבקשים מן הארגון הנבחן להשתתף בתהליך. עבודתם נעשית מתוך ליקוט של הגלוי ושל מה שאינו גלוי, בקשר עם הארגון הנבדק.

מנגנוני הפיקוח של הציבור הם מגוונים (Peffer & Salanick, 2003). בין מפעילי מנגנונים אלה נמצא את בעלי העניין (לקוחות, ספקים, תורמים, ידידים, מתנדבים וכיוצא באלה), את הציבור בכללותו ואת אמצעי התקשורת. בעוד שללקוחות הארגונים אין, בדרך-כלל, יכולת לקיים פיקוח אפקטיבי, או אף לתבוע עמידה בתקני איכות ושירות, רב כוחם של תורמים ומתנדבים. גם הציבור ככלל משמיע היום את קולו, מעבר למעורבותו בעבר, בעיקר בנוגע לארגונים שאינם ספקי שירות ואשר עניינם קידום מטרה ציבורית. חושו הבריא של הציבור מבין אל נכון שארגוני החברה האזרחית, המונעים בכוח ערכים, אסור ששמש יפגע מהתנהלות לא ראויה של אלה שסרחו. לא אחת נשמעת הטענה, שהתקשורת אינה עושה את מלאכתה כהלכה. התקשורת, כחברות עסקיות אחרות, עניינה בקידום הרווחים של בעלי המניות שלה. היא אינה זרוע של השלטון, או של הציבור, ואין לצפות ממנה שתהפוך להיות מנגנון בקרה ופיקוח. תרומתה בפרסום עובדות והבאתן בפני הציבור. תחקירים ופרשנויות של המדיה הם תרומה חשובה למנגנון הפיקוח והבאת הידיעות לציבור, אך הם פן אחד מני רבים. ציבור עירני ואכפתי ידע לעשות שימוש במידע המתפרסם. תגובת הציבור תבוא אף היא, מן הסתם, לידי ביטוי בתקשורת.

גורמי התמיכה הכלכליים נתפסים כגופי פיקוח אפקטיביים. רוצה לומר, גוף מממן רוכש שירות או תורם לקיומו, בוחן את המטרה ואת הארגון המבקש לקדמה, לפני שהוא נותן את התמיכה. גופים אלה דורשים לקבל, בדרך-כלל, דיווח על ביצוע בדיעבד, ולעתים גם דוחות ביניים. הפיקוח של גורם מממן אמור להתייחס לשלושה היבטים עיקריים: איכות התפוקות, ההתנהלות הכוללת של הארגון והדיווח הכספי. בפועל, עיקר הדגש מושם על הדיווח הכספי, מעט על נושאי ההתנהלות הכוללת של הארגון ומעט מאוד, אם בכלל, על האיכות. מצב זה נובע מן הקושי הכרוך במדידה ומן העלות הכרוכה בכך. ראיית הדיווח הכספי ונתונים סטטיסטיים כמענה מספק מבחינת המענה הופכים את היבטי ההתנהלות הכוללת לנושא משני. במושג "התנהלות כוללת" אנו מתייחסים למגוון נושאים, ביניהם: מבנה ומשילות (governance), אחריות, שקיפות, מנגנוני בקרה פנימיים וכיוצא באלה.

למרות ריבויים של גורמי הפיקוח, נראה שעדיין אין שביעות רצון מן הרגולציה והפיקוח על ארגוני המגזר השלישי. חזרנו אפוא לסוגיה הראשונה – מהי החלוקה הראויה בין תחומי הרגולציה והפיקוח של המדינה, של הגורמים האחרים ושל הארגון עצמו. לשאלה זו יש חשיבות רבה, לא רק משום שענייננו במגזר רחב הממלא תפקיד חיוני בחברה המודרנית, אלא בגלל הצורך להבטיח קיום נדרש ולמנוע עומס יתר שאינו מתחייב ופוגע במהות הפעולה האזרחית. אל לנו לשכוח, שלממשלה יש בעניין זה תפקיד כפול, הן כגוף המייצג את המדינה והן כמגזר אחד מתוך שלושה. לפיכך, תיחום והגדרת גבולות הם חיוניים. בחינת הדברים מעלה שורה של שאלות נוספות: מי הם הארגונים שיפוקחו – האם כל ארגון, כזה הנהנה מתמיכת המדינה, במישרין או בעקיפין, או סוג מוגדר של גוף נתמך? האם גוף המספק למדינה שירותים ופועל כמלכ"ר דינו שונה מזה הפועל כחברה עסקית? על מה נדרש הפיקוח, על המסגרת התאגידית-משפטית, על הניהול הכספי, על היבטי המס, על הפעילות המקצועית, או על ההתנהלות הכוללת? מי הם הגורמים המפקחים, המדינה באופן בלעדי, מנגנוני השוק, הארגונים עצמם או שילוב של אלה? מה הם מנגנוני הפיקוח, הוראות החוק והממונים על אכיפה מטעמו, קודים אתיים וסטנדרטים או שילוב שלהם? על מה ועל מי מבקש הפיקוח לענות? בשם מי נעשה ועל מי הוא מבקש להגן, על קיום החוק, על האזרחים או על גורם אחר? מענה לשאלות אלה נובע מרוחה של מדינת חוק דמוקרטית, המכבדת את זכויות הפרט, את זכות הביטוי ואת ההתאגדות.

מדינות העולם מבקשות לתת מענה לעניין הפיקוח והבקרה על ארגונים ללא כוונת רווח (זנדברג, 2003; Simon, 1998a; Davis, 2001; Brody, 2004). בבחינת הכלים המשמשים במדינות המערב נמצא, שלצד הפיקוח המקובל באמצעות רשויות המס והרשם הסטטוטורי (או גורם מקביל לו), מתקיימת מדיניות ממשלתית מנחה. זו מבקשת לקבוע יעדים ולפעול להשגתם, לבחון תוצאות לצד בקרה על ההתנהלות בהיבטים משפטיים וכספיים. גיבוש המדיניות נשען, בדרך-כלל, על ועדות ציבוריות, הבוחנות את פני הדברים מעת לעת וממליצות על מדיניות רצויה, לרבות שינויי חקיקה ועדכון הוראות ונהלים.

תפיסת העולם האמריקנית גורסת, שככל שתקטן מעורבות הממשל בחיי האזרחים, כן ייטב. החברה האזרחית שומרת בקפידה על עצמאותה ומתנגדת לכל תחיקה או פעולה המתפרשת בעיניה כצמצום עולמה. הממשל הפדרלי או המדינתי קובע מדי פעם במסגרת החוק מדיניות כלפי המגזר השלישי ונמנע מלהתערב בפעילות עצמה ובהתנהלות הארגונים, כפועל-יוצא של התרבות המקומית (Fremont-Smith, 2004). לאחרונה, לאור גיליון של תופעות שחיתות (במיוחד לאחר פרשת אַנרון וחוק סרבנס-אוקסלי), עולים קולות הקוראים להפיק לקחים ומסקנות בכל הנוגע למלכ"רים (Independent Sector, 2003). בפועל, ההיקף מצומצם והקצב איטי.

גישה שונה גובשה בבריטניה (ובמדינות נוספות, ביניהן קנדה, אירלנד ואוסטרליה). תפיסת הממשלה, המכירה במגבלות המדינה לפעול בבלעדיות, מזהה את צורכי החברה והמשק ומבקשת לרתום אליהם את ארגוני המגזר השלישי, כפי שהיא רואה אותם (Private Action, Public Benefit, 2002). גישה זו מלווה את ממשלות בריטניה כבר שנים רבות וקיבלה ביטוי אחרי מלחמת העולם השנייה (Nathan's Report, 1952). אוגוס (Ogus, 1995), שבחן את המציאות בבריטניה ואת קשיי הפעלתה של הרגולציה הממשלתית, מצביע על מקרים שבהם שיתוף פעולה עם הגורמים המצויים תחת רגולציה, וקיום פיקוח עצמי כחלק ממערכת הרגולציה והפיקוח, עשויים לשפרה. הוא מצביע על שלושה מקרים: כאשר מתקיים כשל שוק; כאשר החוק אינו עונה על הצרכים; וכאשר הפיקוח העצמי זול יותר בהפעלה, מבחינתם של המדינה והארגון. ראיית מקומם של ארגוני המגזר השלישי בחברה המודרנית, בין לפי הגישה האמריקנית או זו הבריטית, מסייעת באשר לשאלת הפיקוח. אלה וגם אלה מבקשים להתמודד עם סוגיה זו ואימצו מדיניות המשבחת את פועלם של ארגוני המגזר השלישי, ארגוני גג ותשתית הפועלים לחיזוקם והמפעילים מנגנוני פיקוח עצמי, כחלק ממארג בקרה כולל.

"המרכז הבינלאומי לחוקי ארגונים ללא כוונת רווח" (The International Center for Not-for-Profit Law - ICNL) רואה בשיתוף הפעולה בין הממשלה למגזר השלישי בתחום הפיקוח נושא שיש להכלילו בחוק ההתאגדות (Simon, 1998b). על המדינה לעודד את קיומם והתפתחותם של ארגונים אלה, לרבות יצירתם של כלי פיקוח באמצעים וולונטריים של ריסון עצמי (Eisenberg, 2004; ICNL, 1998). לפיכך, מן הראוי שחוק התאגדות של ארגון ללא כוונת רווח יתייחס לארבעה היבטים הנוגעים לשיתוף פעולה ופיקוח עצמי (Irish et al., 2004): המנגנונים הנחוצים בתוך הארגון; עידוד חוקי המדינה לקיומם של ארגוני גג; מנגנון רישוי כגוף משותף לממשלה, למגזר השלישי ולציבור; מסגרת להסדרת כללים לפיקוח וולונטרי. שיתוף הפעולה בין המדינה לארגוני המגזר השלישי בתחומי הבקרה והפיקוח לא נועד לבוא במקומו של הממשל, וליטול ממנו את אחריותו על-פי דין ואת סמכויות האכיפה הנתונות לו, אם וכאשר מופר החוק. פעילותם של ארגוני המגזר השלישי נתפסת במרחב הנורמטיבי, הלא-פורמלי ובהתייחסות לאותם נושאים שהחוק העדיף לא להתייחס אליהם בפירוט. שיתוף הפעולה ויישומו הם ביטוי לגישה מודרנית של יחסים ראויים בין הממשלה לחברה האזרחית ואחריות עצמית של המגזר השלישי, במרקם המדינה והחברה.⁷ לשיתוף הפעולה בנושאי הפיקוח ולקיומם של מנגנוני פיקוח עצמי מטעם גורמי

7. במדינות אחדות בארצות-הברית ארגוני אקדמיציה מקצועיים, שארגוני מלכ"ר מפעילים, זוכים להערכה רבה. כותב שורות אלה ביקר בשיקגו, שם הוצגו לפניי סוכנויות ממשלתיות של מדינת אילינוי, העוסקות במתן שירותי רווחה, והנדרשות לעבור אקדמיציה חיצונית לממשל, על-מנת שיאושר תקציבן בבית המחוקקים המדינתי.

המגזר השלישי וארגוני הגג שלו יש היבט מעשי חשוב. הטיפול בנושאי מלכ"רים אינו זוכה, בדרך-כלל, למשאבים הנחוצים, לדעת הגורמים הממונים, על-מנת לקיים רגולציה ופיקוח נדרשים, כפי שנקבע בחוק המדינה. מגזר זה אינו מעשיר את אוצר המדינה ובשל אילוצי תקציב הגורמים המטפלים בו אינם זוכים לאמצעים הנחוצים להם לדעתם.⁸ אין זה סביר להניח, שמצב זה עתיד להשתנות באופן מהותי. לפיכך, שיתוף הפעולה עם גורמי המגזר השלישי יש בו כדי להקל על רשויות המדינה ולאפשר להם למקד את אמצעיהם המוגבלים בביסוס התשתיות שלהם, בבדיקות עומק תקופתיות ובאכיפה באותם מקרים שבהם קיים חשש סביר לפעילות שאינה תקינה. קיומן של פעילויות פיקוח עצמי בידי גורמי המגזר השלישי כרוך באמצעים. מקורם של אמצעים אלה בשלושה גורמים: הממשלה, קרנות פילנתרופיות ואגרות שארגוני המגזר השלישי גובים. ממשלות תומכות בתהליכים אלה מבחינה תקציבית⁹ בגלל מספר סיבות: רצון להקל על עצמן ולהעביר לארגונים, תוך תיאום ושיתוף פעולה עם, פעולות שהן אינן חייבות לבצען באופן ישיר; כוונה לקיים פיקוח עקיף באמצעות ההשתתפות התקציבית; רצון לחסוך בעלויות באותם מקרים שבהם קיומו של תהליך פיקוח באמצעות גורם חיצוני זול יותר. קרנות פילנתרופיות מסייעות לתהליך מתוך תפיסת עולם האומרת שיש לחזק את עצמאות המגזר השלישי ואת המגמה של אחריות עצמית; כמו-כן, ההכרה בצורך למנוע את היווצרותם של מקרים שאינם ראויים בארגונים שהן תומכות בהם והעשויים לפגוע בקרנות. התגברות הביקורת הציבורית והפרסומים על מעשי תרמית מחזקים את ההבנה בקרב הקרנות באשר לצורך למנוע את התופעות. ארגונים ישאו בנטל האגרה מתוך רצון לחזק את מעמדם הציבורי, להעצים את עצמם בקהילה וליהנות, בשל כך, ממענקים כספיים מקרנות, מתרומות מן הציבור ומהתגייסות מתנדבים. לפנינו שרשרת, שחוליותיה משתלבות זו בזו, התורמות והנהנות גם יחד מקיומה. קיומה של השרשרת תורם לחיזוק האמון ההדדי ולחיזוקה של החברה בכללותה.

8. בשיחה שקיים המחבר עם אנשי משרד התובע הכללי של מדינת ניו-יורק (בשנת 2004) הודגש המחסור באמצעים ובכוח-אדם לקיום מעקב ובקרה נחוצים על-מנת להתמודד עם אלפי תיקים שהצטברו ואינם זוכים לטיפול הנדרש. מצב דומה ואף קשה יותר קיים גם במדינות האחרות בארצות-הברית. דברים דומים והצבעה על קשיי הארגונים כתוצאה ממחסור באמצעים גם במשרדי רשויות המס האמריקניות הועלו בפגישה שנערכה ב-2004 עם ראשי ארגון "Lawyers Alliance NYC". תמונת המצב המצטיירת מפרסומים שונים מראה, לפני הדברים אינם שונים במדינות אירופה. גם בישראל נמצא חוסר באמצעים (תקציב, כוח-אדם ומחשוב) אצל הרשמים הסטטוטוריים ורשויות המס. מחסור זה פוגע לא רק ביכולת העבודה של הגורמים הממשלתיים, אלא מקשה גם על הארגונים.

9. ממשלת בריטניה, במסגרת מדיניותה, מקציבה בתוכניות רב-שנתיות סכומים נכבדים לקיום מערכות אלה, כמו גם, לחיזוק תשתיות הארגונים, ריכוז והבאת מידע לציבור (אתר באינטרנט: Guidestar UK). בשנת 2004 החליט הסנאט של ארצות-הברית להקציב 10 מיליון דולר לצורך חיזוק מערכי האקדמיטציה ופיתוח סטנדרטים.

המקרה הישראלי

הקשר האמיץ בין הנהגת היישוב והחברה האזרחית, שנוצר עוד בתקופת ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל בסוף המאה ה-19, ואשר התהדק בשנות המנדט וקיבל משנה כוח באמצעות אפיקי המימון הציבורי, מלווה את תהליכי צמיחתו של המגזר הציבורי בישראל (Gidron, 1992). ניתן לפרש קשר זה כפועל-יוצא של מדיניות שמטרתה לחזק את המשותף בחברה ולמנוע את היווצרותם של שסעים; ואפשר לראות בכך רצון לחזק את השלטון. ההיסטוריה מראה, שקווי המדיניות של הנהגת היישוב וממשלות ישראל היו מכוונים לרסן תהליכים חברתיים של התגבשות רעיונית או ארגונית שלא תאמו את תפיסת הממשל (אייזנשטדט, 1973). הממסד הפוליטי הישראלי גילה עוינות כלפי ניסיונות להקים מסגרות שלא היו קשורות אליו או לגופים הקשורים בו (גלנור, 1985). עקב מדיניותה של הממשלה לא היה קו תיחום בין המגזר הממשלתי-ציבורי ובין המגזר השלישי (Kramer, 1967). במסגרת המגזר הציבורי הלא-ממשלתי נכללו גופים כמו ההסתדרות הכללית, הג'וינט, הסוכנות היהודית, גופים שזיקתם לממשל היתה חזקה וטשטשה את קו הגבול הבינמגזרי (Kramer, 1981). להגברת עצמם הגבולות יש לציין את קיומם של ארגונים הקשורים לזרמים דתיים ופוליטיים, שביקשו לתת מענה לצורכי קהילותיהם. מצב זה לא צמח באקראי, אלא כוון לשרת צרכים פוליטיים.

לחזוק היבט זה נוסף גורם המימון. מאז תחילת ההתיישבות שאפה הנהגת היישוב לרכז בידיה את אמצעי המימון והתקציב, לרבות כספי תרומות מחוץ-לארץ. העברת תקציבי מדינה לארגוני המגזר השלישי היתה חלק מכלי המדיניות והשליטה בהם. בכלל זה היתה גם מדיניות שאינה מעודדת תרומות בישראל ומתן הכרה לסכומים זניחים של כספי תרומה המוכרים כהוצאה מוכרת לצורכי מס.¹⁰

התפתחותם של ארגוני המגזר השלישי היתה אפוא פועל-יוצא של הקשר בינם ובין הממשלה. ככל שהיתה קירבה רעיונית ונכונות לשרת את המדיניות הממשלתית בתחום כלשהו, כך נפרסו בפני הארגון אפיקי פעולה ואף ערוצי המימון היו זמינים. העברת כספי ציבור לארגונים לא נועדה להעלאת סטנדרט ורמת איכות, אלא לממן פעילות, ובמקרה הגרוע יותר – לכיסוי גירעונות (Kramer, 1989). המערכת הפוליטית, המבינה את חיוניותם של ארגוני החברה האזרחית, אינה מרפה, ואילו הביורוקרטיה, המשרתת בנאמנות את המערכת הפוליטית, חשה נוחות מעמדת כוח ושליטה. התוצאה

10. רק בשנים האחרונות התחולל שינוי מה, אף-על-פי שעדיין הסכום המרבי המוכר לצורכי מס (2,131,000 ש"ח לשנה) נמוך מן המקובל במדינות המערב ואף מוגבל באחוז מן ההכנסה החייבת (35 אחוזים). ההחלטה על מתן אישור על-פי סעיף 46א) היא בידי ועדת הכספים של הכנסת, דבר המעיד על המימד הפוליטי בהחלטה על מתן האישור (ראו גם מור ויפה, 2004).

– התאגדות במסגרת ארגון ללא כוונת רווח היתה, במידה לא מבוטלת, כלי שרת בידי הביורוקרטיה. יחד עם זאת, אנו עדים לשינויים המתרחשים, במיוחד מאז הרבעון האחרון של המאה שחלפה. החברה האזרחית מחפשת את נתיבותיה וארגוני המגזר השלישי מוצאים את עצמם מתמודדים מול תאגידי עסקיים המבקשים להיכנס לתחום. המימון הציבורי הגבוה של המגזר השלישי (בערך 64 אחוזים), שמר על רמה גבוהה בשנות ה-90 של המאה הקודמת וכך גם בתחילת העשור הנוכחי; ההכוונה הפוליטית ממשיכה לנשב במפרשי חלוקת התקציב הממשלתי (דה-הרטוך, 1999).

עד שנת 1980 חל על התאגדות ללא כוונת רווח החוק העותומאני. חוק זה לא יצר מנגנוני בקרה מהותיים על הנעשה בארגון. החקיקה הישראלית – חוק העמותות, התש"ם-1980 – זוכה לביקורת על הפגמים והחסרים שבה. הקדש אינו אישיות משפטית והפרצה רחבה וגדולה. חוק החברות החדש, הנחשב חוק מודרני ומתקדם, מצא את עצמו בשלבי החקיקה האחרונים נדרש לאפשר את קיומה של חברה מלכ"רית. גישת הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק העמותות על תיקונו ובהחלטותיה, משקפים רצון לחזק את האחיזה במגזר השלישי. עמדה זו משתלבת בהווה הישראלית, אשר בה המערכת הפוליטית שואפת לשלוט שליטה רחבה במשק, בכלכלה ובחברה. החקיקה הישראלית, פרי מלאכתה של המערכת הפוליטית, אינה עונה אפוא על צורכי ארגון מודרני במאה ה-21.

מפת מנגנוני הפיקוח והבקרה על ארגוני המגזר השלישי, הקיימים היום בישראל, מצביעה על מגוון גורמים. ניתן לחלקם לשלושה: רשויות המדינה, מנגנונים פנימיים בארגון וגורמי חוץ.

(1) רשויות המדינה. הפיקוח של רשויות המדינה נעשה באמצעות זרועות שונות: רשם סטטוטורי, רשויות המס, משרדי הממשלה, החשב הכללי במשרד האוצר ומנגנוני הביקורת. אלה פועלים באמצעות שורה ארוכה של החלטות ממשלה, תקנות, הוראות ונהלים שעניינם נושאי תקצוב, פיקוח, דיווח, תשלומים ובקרה. בשנים האחרונות אנו עדים לקצב גובר של החלטות והוראות בתחום זה (ברלינסקי וסופר, 2000; גרוס, 2003; ציטרין, 2003).¹¹

(2) מנגנונים פנימיים. לפי חוק העמותות חייבים להיות בארגון שלושה מוסדות: אסיפה כללית, ועד וועדת ביקורת. זו האחרונה היא ייחודית ואין לה, במבנה שלה על-פי החוק הישראלי, אח ורע בעולם. על מערך הבקרה של מוסדות החובה נוספים ביקורת של רואה חשבון, ייעוץ משפטי, ובמקרים רבים מועסק גם מבקר פנים.

11. בשנים 1998–2000 יצאו מתחת ידי הממשלה 26 מסמכים (החלטות ממשלה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הוראות החשב הכללי, נוהלי השלטון המקומי, הוראות וחוזרים אחרים, בנושאי תמיכה ופיקוח על מלכ"רים. מאז שנת 2000 נוספו עוד החלטות, ואף תוקן נוהל הגשת בקשות לתמיכה מן הממשלה המקנה לממשלה סמכויות לנקוט צעדים כלפי מוסד ציבורי שלא דיווח, או שעשה שימוש לא נאות בכספים שניתנו לו מתקציב המדינה. ראו: תיקון נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן, ילקוט פרסומים מס' 5339, מיום 4.11.2004.

(3) גורמי חוץ. בעלי עניין שונים מלווים את העמותה ופעולותיה. בין אלה ניתן למצוא תורמים ומתנדבים, לקוחות וספקים, הסביבה המידית והקהילה, וכמובן – התקשורת. אם נתאר את כל אלה באיור, יצטייר לפנינו תמונה רב-זוויתית החובקת את העמותה, בוחן את תוכה ומשקיף אל כל עבריה. לכאורה – פיקוח אופטימלי. במציאות הדבר נראה לעתים קרובות אחרת. שפעת מנגנוני הבקרה והפיקוח אינם מספקים את התוצאה הרצויה. האכיפה, עוד פחות מכך. השאלה המתבקשת היא, האם איננו שוגים בגישה? האם באמת יש צורך בתגבור של כלים חוקיים, בסמכויות סטטוטוריות, בחיזוק אמצעי הפיקוח הפנימי והחיצוני? ואם נשאף לתגבור הכלים, להרחבת הסמכויות ולחיזוק האמצעים, האם קיימת יכולת כלכלית ופיזית לעשות כן? האם מרוב רגולציה ופיקוח לא נפגע חלילה במהותה של החברה האזרחית? כפי שצינו לעיל, דילמות אלה עומדות בפני מדינות רבות בעולם, המבקשות לתת מענה הולם, ענייני ואפשרי, תוך שימוש מושכל במנגנונים קיימים ומאמץ לחזקם במידת הצורך. תפיסות אלה נשענות על שני מוקדים: שיתוף פעולה בינמגזרי, במיוחד בין הממשלה למגזר השלישי, ונטילת אחריות עצמית, מצד המגזר השלישי וארגונו. המערכת הפוליטית הישראלית, ועמה הביורוקרטיה הממשלתית, עדיין רואת, במידה רבה, במגזר השלישי "חצר אחורית" להסדרת נושאים קרובים ללבם, מנגנון נשלט לוויסות לחץ ציבורי, או שניהם גם יחד. ראיית המגזר כשותף ופתיחות לתיאום ושיתוף פעולה עדיין אינם עומדים במרכז ההווה והתפיסה של ממשלות ישראל. מאידך גיסא, בקרב ארגוני המגזר השלישי מתרחש תהליך חיוני: מחלחלת תפיסה של אחריות עצמית, של חשיבות החיזוק העצמי מבית ושל צורך לשתף פעולה עם הממשלה.

בהקשר זה נודעת חשיבות מיוחדת למדיניות ההפרטה שזכתה בשנים האחרונות להאצה. הפרטה נועדה, בין השאר, להביא את ארגוני המגזר השלישי לפעול במסגרת כוחות השוק. קיום כללי רגולציה שונים בין תאגידים עסקיים ובין מלכ"רים פוגעת בתחרות ובשוויון ההזדמנויות. רגולציה שאינה מאפשרת לארגוני המגזר השלישי לפעול בשוק תחרותי מחטיאה את מטרתה ומחזירה את הארגונים אל חיק הממסד הממשלתי. מתקיים אפוא תהליך פרדוקסלי: מחד גיסא, רצון הממשלה להרחיק את הארגונים ללא כוונת רווח מפטמת התקציב הציבורי ומן התלות ארוכת הימים בה; מאידך גיסא, רצון להגדיל את התלות בה, באמצעות מנגנוני תקצוב ורגולציה.

שיתוף פעולה בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי בתחום הפיקוח

הרצון המשותף לגורמי הממשלה ולגופי המגזר השלישי להבטיח התנהלות תקינה קיים ומהווה אבן-פינה ביחסים ביניהם. שיתוף פעולה ותיאום אין פירושה התפרקות הממשלה מאחריותה, או אי-מימוש חובותיה על-פי דין, אלא נטילת אחריות עצמית מצד המגזר השלישי, חיוזוק ושיפור תשתיות הארגונים ומניעת היווצרותם של מקרים שיחייבו מעורבות ואכיפה בידי גורמי הממשלה. התפיסה העומדת ברקע מבקשת לאפשר לארגונים לפעול על-פי רצונם ובמסגרת שהותוותה להם בחוק, תוך צמצום הרגולציה והפיקוח שהמדינה מפעילה כלפיהם. יתר על כן, מן הסתם תקשה הממשלה, כל ממשלה, להעמיד אמצעים לקיום רגולציה מקיפה בכל הארגונים, בכל זמן. שיתוף פעולה המבוסס על פעולות מניעה מחד גיסא, והפעלת אכיפה חוקית מאידך גיסא, מאפשרים לגורמים השונים לרכז מאמצים בתחומי עוצמתם וליצור סינרגיה שתשרת את הכלל.

פעילותם של גורמי הממשלה וכלי רגולציה, פיקוח ואכיפה שגורמים אלה מפעילים, נתונים למגבלות המקשות על קיומם היעיל, הנובעים מן החוק ומדפוסי הפעולה של השלטון במדינת חוק. להלן נפרט את העיקריים שבהם: ראשית, הפעלת רגולציה או אכיפה כרוכים בסמכות חוקית מפורשת. קרי, ההכרח להגדיר סמכויות אלה ולבחון שינויים נדרשים מעת לעת. הסדרתם של אלה היא עניין מורכב ודורשת אמצעים וזמן. שנית, היותן של הסמכויות מפורטות עלולה ליצור מצבים שאין לגביהם מענה ברור במסגרת הסמכויות החוקיות ועולה הצורך בהפעלת שיקול דעת מינהלי. שיקול דעת זה אינו מוחלט.¹² הוא מזמן מעורבות מינהלית, ציבורית ופוליטית, מאריך את התהליך ומקשה על קבלת החלטות. שלישית, שיקול הדעת המינהלי נתון לביקורת שיפוטית. זו האחרונה מחייבת לא רק את המפקח, כי אם מאפשרת לגוף המפוקח לפעול בדרכים משפטיות. באותם מקרים המגיעים לפתחו של בית-המשפט, ההליך המשפטי עשוי לעכב תיקון דברים. רביעית, רגולציה ממשלתית כרוכה בעלות התלויה במשאבים ציבוריים. אלה אינם תמיד בנמצא. מגבלות ביכולת גיוס כוח-אדם, תקציב חסר וכיוצא באלה, הם נחלת המציאות. נושאי פיקוח ואכיפה אינם, בדרך-כלל, מחוללי צמיחה ופיתוח; ופעילות ארגוני המגזר השלישי אינה נתפסת כמקור הכנסה לקופה הציבורית. משום כך הקצאת האמצעים לגורמים הממשלתיים האמורים לטפל בעניינים אלה אינה זוכה לעדיפות בתקציב המדינה. החסרונות שמנינו לעיל מביאים, במקרים רבים, להתמשכותם של הליכים, במיוחד במקרים בעייתיים ומורכבים. דווקא במקרים אלה הצורך והרצון להביא לתיקון דברים בהקדם הם חיוניים. המציאות העלולה להיווצר לא בהכרח תאפשר זאת.

12. מפי נשיא בית-המשפט העליון לשעבר, השופט מאיר שמגר, בע"א 4531/91 דרויש נאסר ו-4 אח' נ' רשמת העמותות, פ"ד מח(3), 294, בעמ' 301-302.

מול אילוצי המערכת הממשלתית מרחב פעילותם של גורמי המגזר השלישי גמיש יותר ומאפשר קביעות נורמטיביות חדשות, דרישת מענה לאחריות, פעילות מהירה, הטלת סנקציות וכיוצא באלה. ארגון הנוטל על עצמו אחריות עצמית, ובכלל זה את כללי המגזר השלישי, מחייב את עצמו מרצון לפעול על-פי אלה בידועו את הסנקציה המופעלת כלפי מי שאינו עומד בכללים שנקבעו. הכלים העיקריים לעניין זה הם קודים אתיים, סטנדרטים, הליכי אקרויטיציה, הסברה ומערך הכשרה וסיוע בחיזוק התשתיות. הסדרת אלה, הפעלתם ועדכוןם, אינם כבולים במגבלות החלות על הרשות המינהלית ומן הסתם הפעלתם קלה יותר ומהירה יותר. חסרונם העיקרי של גורמי המגזר השלישי הוא בהיותם וולונטריים. רוצה לומר, הם חלים רק על ארגונים המוכנים ליטול על עצמם מחויבות עצמית לפעול על-פי סטנדרטים סקטוריאליים. ארגון המבקש להוציא את עצמו מן הכלל ואינו נוטל על עצמו אחריות עצמית והתנהלות על-פי הסטנדרטים, מעיד על עצמו ויידרש, מן הסתם, לתת דין-וחשבון לציבור, לתורמיו, למתנדביו ולידידיו, כמו גם, לגורמי הרשויות הממשלתיות.

יש המחזיקים בדעה,¹³ שאין להחיל על גופי החברה האזרחית רגולציה ופיקוח. לשיטתם, זו פגיעה בזכותם של הארגונים להתנהל על-פי רצון חבריהם וצורכיהם. כאמור, יש ברגולציה, בין שתהיה מטעם המדינה או מצד המגזר, כדי לפגוע בחופש וביכולת הפעולה העצמית. השאלה העולה היא אפוא, האם על החברה האזרחית והמגזר השלישי להסיר את ידיהם מן הדרישה לאחריות העצמית? גישה זו תותר חלל אשר יזמין לתוכו, תחת כורח המציאות, מעורבות גוברת של גורמי השלטון. תפיסת האחריות העצמית דוגלת בפעולה עצמית של המגזר וארגוניו, בשפתם ותרבותם, בבחינת רצון למנוע מראש אירועים לא ראויים ומעורבות של רשויות האכיפה. ריבויים וגיוונם של הארגונים ללא כוונת רווח מחייב למפותם על-מנת ליצור הדגשים בתיאום הפעילות בין גורמי הממשלה לאלה של המגזר השלישי. טיפולוגיה, שעשויה לעזור למקרה הישראלי לעניין מדיניות הפיקוח והבקרה, נסמכת על הזיקה בין הבעלות או השליטה ובין הסתייעות בכספי המדינה. ההנחה היא, שככל שהארגון קרוב לממשלה מבחינת השליטה והתקצוב, כך תידרש מעורבות הממשלה בפיקוח, ולהיפך – ככל שהארגון מתרחק מאלה, ההתייחסות כלפיו היא כמקובל לגבי תאגידים בכלל, ללא התייחסות למסגרת התאגדותו. בין הקצוות נמצאים מלכ"רים עצמאיים המסתייעים בכספי הציבור הרחב. מבחני משנה יסייעו בהתייחסות לאלה. מבחני המשנה אמורים להתייחס לשלושת מישורי הפיקוח: השגת יעדי הארגון;

13. בדעה זו מוחזקים בארץ בעיקר ארגונים לשינוי חברתי וארגוני סגור, המבקשים לפעול כארגונים חופשיים ועצמאיים של החברה האזרחית. הם אינם שוללים אחריות עצמית, אך טוענים נגד כל מעורבות חיצונית של גורמי המגזר השלישי או של הממשלה בדרך פעילותם כמו ביישום כללי האחריות העצמית.

רמת השירות המקצועי; ההתנהלות הכוללת. נציג להלן את משמעותם של מבחני משנה אלה.

המישור הראשון הוא עניינה של הנהלת הארגון ומחויבותה כלפי חבריו ובעלי עניין אחרים. הנחת היסוד גורסת, שארגון שאינו מגשים את יעדיו, או שפעילותו אינה אפקטיבית, יגיע לסוף דרכו. כוחות השוק חזקים דים על־מנת לנפות את חסרי היעילות. ארגונים אלה, כל עוד אינם מסתייעים בתקציב המדינה, אינם נזקקים לפיקוחה, מעבר להוראות החוק המחייבות כל תאגיד. על ארגונים אלה לעמוד בסטנדרטים הסקטוריאליים, לענות לדרישות החוק כלפי הרשם הסטטוטורי ורשויות המס. אותם ארגונים שייכשלו בשלושת אלה, מן הסתם יורזו את תהליך גוויעתם.

המישור השני, רמת השירות המקצועי ואיכותו, הפיקוח עליהם נתון, מעבר לאחריותה של הנהלת הארגון, בידי הגורם המממן והגורם הקובע את הסטנדרטים המקצועיים. שירות שרכשה המדינה, בין בחוזה או במסגרת מענק, מחייב את המשרד הממשלתי הייעודי המתקצב להפעיל מערך פיקוח ולוודא שניצול כספי המדינה נעשה ביעילות, בחיסכון ומועילות. על הסדרי ההתקשרות בין המדינה לארגון להבטיח את קיומם של אלה, כמו גם, שקיפות ודיווח מפורט על הפעילות ותפוקותיה. דומה המצב במקרים שבהם המימון בא מקרנות או מגופים תומכים שאינם ממשלתיים. ארגון המספק שירות לציבור שאינו נהנה ממימון של גורם חוץ, נתון לפיקוח על־פי החוק של המשרד הייעודי האחראי לתחום שבו הארגון פועל. הבקרה על ארגון זה אינה שונה מזו המופעלת על תאגיד למטרת רווח הפועל באותו תחום. במקרים שבהם תחום כלשהו אינו כפוף לרישוי ולפיקוח של משרד ייעודי, חלים עליו חוקי המדינה בהתאם לאופי פעילותו.

המישור השלישי הוא זה של ההתנהלות הכוללת. ארגון מגזר שלישי באשר הוא, ללא תלות בתחום עיסוקו ובדרכי פעילותו, חייב ליטול על עצמו אחריות עצמית. ביטויה של זאת היא הנכונות לעמוד בסטנדרטים סקטוריאליים ולהיענות לדרישות לתקן עניינים נחוצים, אם נמצאו לקויים. בחינת הדברים ראוי שתיעשה באופן עצמי, בידי הארגון וכליו, ובהמשך באמצעות עמידה בבחינה חיצונית מטעם גורמי המגזר השלישי. במישור זה ראוי שהאחריות תחול על המגזר, ולא על הממשלה. כאן מצוי הקו העדין בין אחריות עצמית ובין מעורבות ממשלתית. זאת האחרונה, נכון יהיה אם תאפשר לארגוני המגזר לפעול בכוח עצמם ותפעיל את סמכויות האכיפה רק באותם מקרים שיחייבו זאת.

ציינו לעיל את גישתו של אוגוס לפיקוח עצמי במערכת הבריטית. הכדאיות של קיום פיקוח עצמי מבוססת, כאמור, בשלושה מקרים. שלושתם, רלוונטיים למציאות הישראלית. כשל השוק קיים, לפחות באופן חלקי, ביכולת לענות על צרכי האוכלוסייה ובתחום המידע. החוק הקיים, במיוחד חוק העמותות, התש"ם-1980, אינו

עונה על צורכי המאה ה־21. שאלת העלות אף היא אינה דורשת הרחבה. הממשלה מתקשה, במגבלות אמצעיה, לקיים רגולציה כפי שהיתה רוצה לקיים. קיום פיקוח עצמי באמצעות גורמי המגזר השלישי יעביר חלק מנטל העלות אליהם (ואלה יסתייעו בקרנות תומכות), ויאפשר לממשלה למקד את אמצעיה ביתר יעילות. תיאום נבון ושיתוף פעולה יכולים למצות את היתרון שבפיקוח עצמי ובמתן מענה לחסרונות אפשריים.

תהליך האקרדיטציה בישראל

כאמור, ארגוני המגזר השלישי נמצאים בעיצומו של תהליך לחיזוק האחריות העצמית. תהליך זה החל באמצע שנות ה־80 של המאה הקודמת, עם הקמת ארגון־גג לארגוני המגזר השלישי בישראל.¹⁴ מעשרות בודדות של חברים בשנות ה־80 הגיע ארגון־הגג עתה ליותר מ־700 ארגונים, ביניהם הארגונים הגדולים ביותר בישראל, ומסגרות ארציות הכוללות בתוכן ארגונים חברים, סניפים וכיוצא באלה.¹⁵ בשלהי שנות ה־90 אומץ קוד אתיקה ובמקביל החל תהליך לקביעת סטנדרטים לארגוני מגזר שלישי ולגיבוש תהליך אקרדיטציה שלהם. פעילויות אלה משתלבות עם המגמה המתרחשת במדינות המערב במקביל להן וללא פערי זמן גדולים. נציין, שההתפתחויות במגזר השלישי בישראל דומות לאלה המתרחשות בעולם הדמוקרטי מבחינת הקצב, העיתוי, המגמות והדילמות הניצבות בפניהן. הפתרונות אינם זהים בהכרח; הם נובעים מתרבותה של כל חברה.

תהליך האקרדיטציה הישראלי מבוסס על שני העקרונות שהוזכרו לעיל: שיתוף פעולה תוך ובינמגזרי, ונטילת אחריות עצמית בידי גורמי המגזר השלישי (לימור, 2003). העיקרון הראשון בא לידי ביטוי בשני מישורים: האחד – בדרך של שיתוף גורמי הממשלה בוועדה הציבורית לסטנדרטים ולאקרדיטציה שהקים (בשנת 1998) ארגון־הגג "מגזר ההתנדבות והמלכ"רים" (ע"ר),¹⁶ ובכללם רשם העמותות ומנהלת מחלקת מלכ"רים במס הכנסה. החשב הכללי של משרד האוצר סירב להשתתף. המישור

14. עמותת הגג, "מגזר ההתנדבות והמלכ"רים" (ע"ר), הוקמה בשנת 1986 ביוזמה של ג'וינט־ישראל.
15. אף־על־פי שמספר החברים בארגון־הגג הישראלי אינו מהווה את רוב הארגונים בישראל, היה הארגון לגוף המייצג את המגזר כולו. בכך הוא אינו ייחודי. תופעת "הנוסע החופשי" נפוצה מאוד בקרב ארגוני המגזר השלישי. בארגוני־גג במדינות המערב שיעורם של החברים אינו עולה על 10 אחוזים מכלל הארגונים המיוצגים על־ידי ארגון־הגג.

16. עם חברי הוועדה הציבורית לסטנדרטים ולאקרדיטציה נמנים אישי ציבור, בעלי מקצועות חופשיים, יושבי־ראש ומנהלים של עמותות, נציגי ממשלה ונציגי ארגון־הגג. המחבר מכהן כיושב־ראש הוועדה.

השני – הוועדה הגבילה את עצמה מלעסוק בסטנדרטים מקצועיים למתן שירות, שקבעה הממשלה. נטילת האחריות העצמית באה לידי ביטוי בהשתתפות ארגונים בתהליך ובהחלטה של ארגון-הגג להתנות חברות בו בכניסה לתהליך. כאמור, שלושה מישורים אפשריים לבחינה בתהליכי אקרדיטציה: עמידה בסטנדרטים נדרשים למתן השירות המקצועי; עמידה ביעדים ובתפוקות שנקבעו; ונושאי התנהלות כוללת. תהליך האקרדיטציה הישראלי מכוון היום למישור השלישי. הוועדה הציבורית סבורה, שאין מקום שתעסוק בתחומים שניתן להם מענה מטעם הממשלה, ומכוון שמשרדי הממשלה הקשורים עם ארגוני המגזר השלישי (במיוחד רווחה, חינוך, בריאות וקליטה) קבעו סטנדרטים מקצועיים בתחומים המפוקחים בידיהם, נמנעה הוועדה מלעסוק בכך. עמידה ביעדים ובתפוקות שנקבעו הם מעניינם של מנהלי הארגון והגורמים המממנים שעמם בא הארגון בקשר, בין גורמי תקצוב או תורמים. ההנחה היא, שגוף המתנהל על-פי כללי מינהל ראויים, מקיים מנגנון שיבטיח עמידה ביעדיו אם לצורך פנימי או כמענה לחוזים והתקשרויות בינו ובין צדדים שלישיים. במקרים רבים עמידה ביעדים משקפת את יכולותיה של הנהלה ותהליך אקרדיטציה אינו מכוון לחלק ציונים לעניין זה, כל עוד ההתנהלות תקינה. המישור השלישי – ההתנהלות הכוללת – הוא הנושא שבו מתרכז תהליך האקרדיטציה ולגביו הוגדרו הסטנדרטים הנדרשים (Kunugi & Schweitz, 2000). אלה כוללים התייחסות לנושאי חזון ושליחות; יעדים ומטרות; משילות; אחריות וסמכויות; דיווח ושיקפות; ניגוד עניינים; תהליכי הניהול; גיוס והפעלת מתנדבים; גיוס תרומות; ניהול תקציבי ופיננסי; שכר ומשאבי אנוש; ובקרה פנימית. קיומם התקין של אלה מבטיח את חיוקן של הארגון. הוא מחולל תהליכים אסטרטגיים, מטייב את פעולת ההנהלה הציבורית והשכירה, משפר את יכולות ביצועיו, מחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה, מעצים את הקהילה, סותם פרוצט אפשריות ומונע, ככל שניתן, מעשים לא ראויים. בחינת ההתנהלות הכוללת אינה מתבצעת היום בידי גורם כלשהו והיא במסגרת האחריות העצמית של הארגון הבודד והמגזר בכללותו. אישור ניהול תקין שרשם העמותות מעניק, אינו עונה על היבט זה, בוודאי לא במלואו, ואף תחולתו מוגבלת. הדרישה ל"אישור ניהול תקין" חלה, על-פי החלטת הממשלה,¹⁷ "על גוף המבקש תמיכה מהמדינה". הבדיקה הנדרשת מרשם העמותות היא: "א) אם העמותה עומדת בכל דרישות החוק; ב) אם נכסי העמותה והכנסותיה משמשים אך ורק את מטרות העמותה". נוסח ההחלטה מעלה ספק באשר לסמכות המשפטית של הרשם להנפיק אישור זה למי שאינו מבקש תמיכה מתקציב המדינה, כמו גם מבהיר את מהותה של הבדיקה הנערכת והמתמקדת בשני עניינים: עמידה בדרישות החוק ושימוש בנכסי העמותה למטרותיה. החלטת הממשלה לא הסמיכה את הרשם הסטטוטורי ליתן פרשנות

17. החלטת הממשלה, מס' 4418 (בק/128) מיום 15.10.1998.

לחוק ולדרישות הקבועות בו, מעבר לשיקול דעת סביר שעובד מדינה מפעיל בביצוע תפקידו, כמקובל במדינת חוק, ואין בה כדי להסמיכו לקבוע כללים מעבר לאמור בחוק. גם הבדיקה הנדרשת באשר לשימוש בנכסי העמותה למטרותיה מעלה סוגיות משפטיות הדורשות בחינה במקרים רבים. מורכבות ההיבט המשפטי גוברת כאשר מעיינים בחוק העמותות, הפגמים, החסרים והסתירות שבו. בכל מקרה, אין במצב המשפטי הקיים כדי ליצור קביעות או נורמות חדשות שאינן מנויות בחוק. שינוי החוק בעניין זה, מעבר לפגמים שבו, מחזירנו לסוגיה שעסקנו בה למעלה – הרחבת החוק מכלל לסטנדרט.

קיום הליכי אקדריטציה באשר להתנהלות הכוללת של ארגוני מגזר שלישי, בהתאם לסטנדרטים שקבעה ועדה ציבורית בלתי תלויה, מאפשרים למגזר השלישי לקדם את האחריות העצמית ובמקביל, להעמיד לרשות הציבור כלי אמין שיאפשר מתן הכרה ציבורית ותמיכה מעשית (בתרומה, בהתנדבות ובסיוע אחר), לארגונים שיעמדו בתהליך. כלי זה, שבעיצובו ובהפעלתו שותפים גורמי ממשלה, ציבור וגופים תורמים, יסייע להם טרם קבלת החלטה באשר להקצאה מענקים כספיים. מימון הפעלת התוכנית נשען על כספים המגיעים מקרנות ציבוריות התומכות בהליכים לחיזוק תשתיות המגזר השלישי ומתשלומי הארגונים שיעברו את התהליך.¹⁸ הניסיון שנרכש בארץ, כמו גם במדינות אחרות, מצביע על כך, ששכרם של ארגונים שעברו תהליכים דומים היה רב: חיזוק התשתיות והיכולות העצמיות, מיצוב ציבורי, הכרה מקרנות ומגופים תומכים ומניעה מראש של מצבים העשויים להעמידם מול רשויות האכיפה של המדינה. מן הסתם, עמידה בתהליך האקדריטציה תסייע לארגונים בהסדרת ענייניהם עם רשויות המדינה.

הליך האקדריטציה כולל שני שלבים. הראשון שבהם הוא בחינה עצמית של הארגון ועמידתו בסטנדרטים שנקבעו. בשלב זה, הגוף נדרש לפעולה פנים-ארגונית, לבדיקת נהלים, סדרי עבודה ותיקון הנדרש. בשלב השני, לאחר שהעיד הארגון על עצמו שהוא מוכן לבדיקה חיצונית, תחל פעולתו של צוות בודקים מטעם הוועדה הציבורית. צוות זה, המורכב מאנשי מקצוע בתחומים הרלוונטיים, יערוך ביקור בארגון, ילמד את המסמכים שיוגשו לו וימליץ בפני הוועדה הציבורית בדבר הענקת האקדריטציה. הוועדה הציבורית מלווה את התהליך מתחילתו. רוצה לומר, סיוע ראשוני, בהיקף מוגבל של שעות ייעוץ, ניתן לכל ארגון המתחיל את שלב א' של התהליך. עם גמר מילוי השאלון של שלב זה, הוא עובר בדיקה בידי נציג הוועדה הציבורית, אשר מצביע בפני הארגון על נושאים הדורשים טיפול. עם תיקונם של אלה, הארגון ראוי לגשת לשלב השני. אפשר שבשלב הראשון יבקש הארגון להסתייע

18. תשלום הארגונים מותאם לגודלם ולהיקף פעילותם. לארגונים קטנים וחדשים שיוזקקו לכך, יינתן סיוע בתשלום זה.

בייעוץ חיצוני, ארגוני, אסטרטגי או אחר, בין לשם תיקון עניינים אלה או אחרים, או לחיזוק הארגון ושילוב תהליך האקדמיטציה בשינוי ארגוני מקיף. ייעוץ וליווי מסוג זה אינו ניתן באמצעות הוועדה הציבורית, אבל היא מברכת על קיומו ומסייעת לאותם יועצים המבקשים להכיר מקרוב את הסטנדרטים שנקבעו.

התפיסה העומדת מאחורי האקדמיטציה מבקשת לראות בה תהליך חיובי; רוצה לומר – ארגון המעוניין לעבור את התהליך, אינו יכול להיכשל בו, לכל היותר תתארך דרכו, אם ידרש לחולל שינויים והיערכות מורכבים. המטרה היא לסייע לארגונים, להדריכם ולהטמיע בהם את הסטנדרטים, כאשר מתן האקדמיטציה הוא תוצאה ואינו המטרה. לפיכך, לצד פיתוח סטנדרטים, מושקעים אמצעים בפיתוח ובהכנת חומר הדרכה, ספרות, קיום קורסים וכיוצא באלה.

השלב הראשון מופעל מאז שנת 2001; הסטנדרטים לשלב השני אושרו בשנת 2005 ונערכת ההתארגנות המתאימה להפעלת מערך הבדיקה. עד כה נכנסו לתהליך למעלה מ-300 עמותות. בדיקה של אלה שנכנסו לתהליך נערך בתום שלב הניסוי הראשוני (2002), שכלל 138 עמותות. 73 אחוזים מאלה¹⁹ היו ארגונים העוסקים במתן שירות, 12 עוסקים במימון, 7 אחוזים עוסקים בסנגור ועיסוקם של 8 הוגדר "אחר". פעילותם משקפת מגוון תחומים: רווחה (36 אחוזים), פילנתרופיה (16 אחוזים), חינוך ומחקר (15 אחוזים), בריאות (9 אחוזים), תרבות ונופשה (9 אחוזים). מבחינת הגודל, 17 אחוזים היו ארגונים קטנים (עד 10 חברים), 43 אחוזים היו ארגונים בינוניים (עד 100 חברים), 40 אחוזים היו ארגונים גדולים (מעל 100 חברים). היקף התקציב השנתי שלהם היה כדלקמן: קטן (עד מיליון ש"ח) – אצל 30 אחוזים, בינוני (עד 10 מיליון ש"ח) – 45 אחוזים, גדולים (מעל 10 מיליון ש"ח) – 25 אחוזים. אשר לשנות הפעילות או הוותק: 5 אחוזים מן הארגונים ציינו ששנת הייסוד שלהם היתה עד 1979, 47 אחוזים נוסדו בין השנים 1980–1984, 18 אחוזים נוסדו בין השנים 1985–1989, 19 אחוזים נוסדו בין השנים 1990–1994, 11 אחוזים נוסדו מאז 1995. 58 אחוזים מן הארגונים מקיימים מוסדות מעבר לאלה הקבועים בחוק, במרביתם (59 אחוזים בעמותות הקטנות, 51 אחוזים בעמותות הבינוניות ו-42 אחוזים באלה הגדולות) קיימה האסיפה הכללית יותר משיבה אחת בשלוש השנים האחרונות (תמונה דומה הצטיירה במבחן לפי גודל התקציב).

ל-96 עד 98 אחוזים מכלל העמותות היה אישור ניהול תקין (השיעור הנמוך יותר היה בקרב העמותות בקטגוריית התקציב הגדול). בערך במחצית מן העמותות נערכה ביקורת מס הכנסה בשלוש השנים האחרונות וב-5 אחוזים (מן הקטנות) עד 11 אחוזים (מן הגדולות) מהן ערך אגף מס ערך מוסף בדיקה באותה תקופה.

19. במועד הבדיקה היו בערך 150 עמותות בשלבים שונים של התהליך, מהן נמצאו 138 שאלונים תקפים לצורכי הבדיקה.

ניתוח השאלונים הראשונים, לפני תיקון הליקויים בידי העמותות, מצביע על התנהלות סבירה, קיום מוסדות הארגון כנדרש, דיווח וכיוצא באלה. יחד עם זאת, כל העמותות הנבדקות נדרשו לבצע תיקונים, חלקם מועריים, על-מנת לעמוד בכל הוראות החוק. לאחר תיקון הליקויים נמצאו כל העמותות הנבדקות עונות על כל הוראות החוק והמבחנים שנקבעו. מן המשוב שמסרו העמותות עלו הנקודות האלה: הבדיקה האירה נושאים חדשים ולא מוכרים (במיוחד בנושאים שהן נדרשו לתקן); התהליך חייב בדיקה עצמית ולמידת נושאים שטופלו בדרך השגרה, אך מעולם לא נבדקו בצורה יסודית; במקרים אחדים המשך הבדיקה נהפך לתהליך אסטרטגי ולבחינה מחדש של הארגון, יעדיו ודרכי פעילותו. הממצאים חיזקו את ההשערה, שמרביתם של הארגונים, ובמיוחד אלה המאורגנים בארגון-הגג, מבקשים להתנהל על-פי כללים נאותים, לשפר ולחזק את הנדרש, אם מתוך הבנת חשיבות התהליך לצורכי הניהול, או מתוך רצון להתייצב בחזית הארגונים הראויים לאמון הציבור.

התהליך הישראלי עדיין מצוי בשלבי ניסוי והתהוות. על אף זאת, ולמרות שלא ניתנו למצטרפים אליו פרסום או הוקרה ציבורית מיוחדת, כבר נכנסו לתהליך בשלב הראשון בערך מחצית מן הארגונים שהיו חברים באותה עת בארגון-הגג. להשוואה, ארגון-הגג של המלכ"רים במדינת מרילנד שבארצות-הברית (Maryland Association of Nonprofit Organizations) מקיף בערך 1,400 חברים, מתוך 22,500 ארגונים בערך רשומים במדינה (6.2 אחוזים). מבין חברי הארגון, בערך 1,000 נטלו טפסים והחלו בתהליך; 43 ארגונים קיבלו את ה"Seal of Excellence". ממצאי הביניים שפרסם ארגון-הגג מצביעים על הצלחה גדולה (Nunes et al., 2003).²⁰ בעקבות זאת הצטרפו לתהליך ארגוני-גג של מדינות נוספות.

סיכום

מהות הווייתה של רגולציה אינה בקרה ופיקוח על התנהלותו של תאגיד שהוקם כחוק. מהותה מתייחסת להיבטים חברתיים, כלכליים ופוליטיים בחברה מוגדרת בזמן נתון. אלה עמדו ברקע היווצרותה ולהם היא נדרשת לתת מענה. אי קיומה של רגולציה עלול לגרום פגיעה חמורה בפרט, בחברה או בשניהם כאחד. קיומה בדרך שגויה עלול להביא לתוצאה זהה. על-מנת להשיג את מטרתה ולהימנע מהשלכות שליליות

20. ועדה של הסנאט של ארצות-הברית המליצה לאשר תקציב מיוחד לעניין האקרדיטציה (ראו הערה 9 לעיל), כאשר המתכנן שפותח במדינת מרילנד והורחב למדינות נוספות כפנסילבניה, אוהיו, אילינוי, איידהו, ג'ורג'יה, לואיזיאנה וצפון קרוליינה, מהווה מודל מוביל שיקבל את תמיכת הממשלה הפדרלית, במטרה להופכו למודל כלל-אמריקני (ראו גם Mendel, 2005).

אפשרויות, דרושה דרך הידברות ודרוש תיאום עם בעלי העניין בתחום הנוגע בדבר, בין שהוא חברתי, כלכלי, פוליטי או אחר. סמכות חוקית לקיומה אינה המענה. חוק, כתוצר פוליטי, אינו משקף בהכרח את התבונה הציבורית, את האיוון העדין בין מדינה לחברה. הוא משקף הסכמה פוליטית ותפיסות עולם שלטוניות. מרחבו ודרכי יישומו של חוק נתונים בידי בתי־המשפט והמערכת המבצעת – הביורוקרטיה הממשלתית. אלה גם אלה בידם לנווט לאיוון הנדרש ולבסס לגיטימציה ציבורית למעשה החקיקה הפוליטי. תוצאותיו של איוון זה היא דמותה של החברה והיחסים בינה ובין השלטון. מדינת חוק דמוקרטית תשאף לאפשר לאזרח לממש, הלכה למעשה, את החירויות והזכויות המוקנות לו, באופן מירבי. מעורבותה בחייו ובמעשיו תהיה מידתית ובאותם מקרים שבהם הדבר נדרש בשל האינטרס הציבורי, הגנה על פרט אחר, או חלילה כאשר נעשית עבירה על החוק. השימוש בכלי רגולציה, ויהיו אלה חדים, מושחזים וצוברי עוצמה ככל שיהיו, חייב להיעשות תוך־כדי שיקול דעת ראוי, והרחקת מניעים ואינטרסים אפשריים מתחומים פוליטיים, כלכליים, חברתיים או אחרים.

כאמור, דרך האיוון היא הראויה, במיוחד כאשר נושאי הרגולציה עוסקים בארגוני החברה האזרחית והמגזר השלישי. באלה טמונה נשמת אפה של הדמוקרטיה, הם הקובעים את דמותה ואת תרבותה של מדינה. התגייסותם של ארגונים ללא כוונת רווח ליטול על עצמם אחריות עצמית ונכונותם לשתוף פעולה ותיאום, הם צדו האחר של המטבע, הנחוץ על־מנת להגיע לאיוון הנדרש. מדינות העולם, שהיו עדות להתפתחות העצומה של ארגונים אלה בעשורים האחרונים, ניצבות בפני דילמות מורכבות כתוצאה מחלקם במשק ובחברה, דרכי התנהלותם והצורך בקיום רגולציה כלפיהם. גישת ההידברות, התיאום ושילוב המאמצים מלווה ומנחה את תהליך החיפוש אחר האיוון הראוי בכל חברה. ישראל, הצועדת באותו נתיב עם שאר מדינות העולם החופשי, ניצבת בפני אותן דילמות. הפתרון הישראלי, מן הסתם, יהיה זה שיהלום את החברה וההוויה הישראליים; אך הדרך להגיע אליו אינה שונה.

ביבליוגרפיה

אייזנשטדט, ש"נ (1973). החברה הישראלית. ירושלים: מאגנס (מהדורה שנייה מורחבת).
ברלינסקי, ע', סופר, פ' (עורכים) (2000). תמיכות בעמותות ובמוסדות ציבור על ידי המדינה: ממצאי ביקורת ויישומים. ירושלים: משרד ראש הממשלה, אגף בכיר – ביקורת המדינה וביקורת פנימית.

גלובס (2004). מוסף שוק ההון. מיום 17–18 בנובמבר.
גלנור, י' (1985). ראשיתה של הדמוקרטיה בישראל. תל־אביב: עם עובד.
ברק, א' (1992). פרשנות במשפט. ירושלים: נבו. כרך ב', עמ' 220.

- גרוס, י' (2003). למי מועיל ריבוי הרשמים? הארץ, מיום 25.8.2003, עמ' ג'2.
- דה-הרטוך, א' (1999). תמיכת המדינה במוסדות ציבור: חקיקה מול מציאות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פרסום מספר 4/9.
- זנדברג, ח' (2003). פיקוח ציבורי על נאמנויות לצורכי צדקה: מחקר השוואתי. תל-אביב: רמות.
- לימור, נ' (2003). אקדיטציה של ארגוני המגזר השלישי בישראל. תל-אביב: מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.
- מור, א', יפה, א"ד (2004). סוגיית ההנחות במס לתורמים בפקודת מס הכנסה (סעיף 46) וההשלכות על גיוס כספים במגזר השלישי. ביטחון סוציאלי, 66, 76-110.
- ממשלת ישראל (2004). ילקוט הפרסומים, מס' 5339, מיום 4.11.2004.
- פרוקצ'יה, א' (1989). זה חווה? זה הפץ? זה חוק! תרומתה הקונסטרוקטיבית של הכלכלה לערפול מושגי-יסוד במשפט. משפטים, י"ח, 395-429.
- ציטרין, ב"צ (2003). מס הכנסה בעקבות המלכ"רים. הארץ, מיום 19 בינואר.
- Austin, J. (1954). *The province of jurisprudence determined*. New York: The Noonday Press.
- Boggs, C. (2000). *The end of politics*. New York and London: Guilford Press.
- Bothwell, R.O. (2001). Trends in self-regulation and transparency of nonprofit organizations in the U.S. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 4 (1), at <http://www.icnl.org/journ21/vol41551/bothwell1.htm>
- Boris, E. T. & Steuerle, E.C. (Eds.) (1998). *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*. Washington, D.C: The Urban Institute.
- Boyne, G.A., Gould-Williams, J.S., Law, J. & Walker, R.M. (2004). Toward the self-evaluating organization? An empirical test of the Wildavsky Mode. *Public Administration Review*, 64(4), 463-473.
- Breton, A. (1998). *Competitive governments: An economic theory of politics and public finance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Brody, E. (2004). Whose public - Parochialism and paternalism in state charity law enforcement. *Indiana Law Journal*, 79(4), 937-1036.
- Chapman, B. (1959). *The profession of government*. London: Unwin University Books.
- Coleman, J.S. (1994). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Belknap.
- Cornes, R. & Sandler, T. (1995). *The theory of externalities, Public goods, and club goods*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press (Reprint edition, 1st edition, 1986).
- Davis, K.E. (2001). The regulation of social enterprise. In: Phillips, J., Chapman, B. & Stevens, D. (Eds.). *Between state and market: Essays on charities law and policy in Canada* (pp. 485-510). Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Dunsire, A. (1999). *Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention*. Saarbrücken, Germany: MPIFG Discussion Paper 93/7.
- Eisenberg, P. (2004). Accrediting charities isn't government's role. *The Chronicle of Philanthropy*. Aug. 5, p. 46.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

- Fama, E.F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, 88(2), 288-307.
- Freedman, M. (1982). *Capitalism and Freedom* (1st edition, 1962). Chicago & London: University of Chicago Press.
- Fremont-Smith, M.R. (2004). *Governing nonprofit organizations, federal and state law and regulation*. Cambridge, Mass. & London: Harvard University Press.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The social virtues and the creation*. New York: The Free Press.
- Gidron, B. (1992). A resurgent third sector and its relationship to government in Israel. In Gidron, B., Kramer, R.M. & Salamon, L.M. (Eds.). *Government and the third sector* (pp. 176-195). San Francisco, Calif.: Jossey Bass.
- Gidron, B., Kramer, R.M. & Salamon, L.M. (Eds.) (1992). *Government and the third sector*. San Francisco, Calif.: Jossey Bass.
- Gronberg, K. (1987). Patterns of institutional relations in the welfare state: Public mandates and the nonprofit sector. *Journal of Voluntary Action Research*, 161(2), 64-80.
- Habermas, J. (2001). *Between facts and norms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hansmann, H. (2000). *The ownership of enterprise*. Cambridge, Mass. & London, U.K.: Balknap Press.
- Harriman, E.A. (1909). Administrative control of corporations. *Proceedings of the American Political Science Association*, Vol. 6, Sixth Annual Meeting. pp. 33-45.
- Hart, H.L.A. (1997). *The concept of law* (2nd edition). Oxford, U.K.: Oxford University Press
- Hegel, G.W.F. (1978). *Hegel's Philosophy of Right* (Translated with notes by T.M. Knox). London, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Herzlinger, R.E. (1996). Can public trust in nonprofit and government be restored?. *Harvard Business Review*, 74(2), 97-107.
- ICNL (1998). *Integrity, good governance, and transparency – Rules for self-regulation*. The International Center for Not-for-Profit Law. At: www.icnl.org/gendocs/selfreq.htm.
- Irish, L.E., Kushen, R. & Simon, K.W. (2004). *Guidelines for laws affecting civic organizations* (2nd edition, revised and enlarged). New York: Open Society Institute.
- Irvin, R.A. (2005). State regulation of nonprofit organizations: Accountability regardless of outcome. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(2), 161-178.
- Kirkbride, J. & Letza, S. (2004). Regulation, governance and regulatory collaboration: Achieving an “holistic” approach. *Corporate Governance*, 12(1), 87.
- Kramer, R.M. (1967). *The voluntary service agency in Israel*. Berkeley, Calif.: Institute of International Studies, University of California.
- Kramer, R.M. (1981). *Voluntary agencies in the welfare state*. Berkeley, Calif.: University of California.

- Kramer, R.M. (1989). The use of government funds by voluntary social service agencies in four welfare states. In James, E. (Ed.). *The nonprofit sector in international perspective* (pp. 218-244). New York & Oxford: Oxford University Press.
- Kunugi, T. & Schweitz, M. (2000). Introduction: Codes of conduct for partnership in governance: Texts and commentaries. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 2 (3). At: http://www.icnl.org/JOURNAL/vol2iss3/ar_schweitz.htm.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy*. New York: Sage.
- Mendel, R. (2005). *The Maryland association of nonprofit organizations: Seeking "standards for excellence" for the future*. New York: Carnegie Corporation of New York, Carnegie Results, at http://www.carnegie.org/results/carnegie_results_fall05.pdf
- Moore, D. et al. (2003). *The Sarbanes-Oxley Boardsource Act and implications for nonprofit organizations*. Washington, D.C.: The Independent Sector.
- Morstein, M.F. (1957). *The Administrative State*. Chicago & London: University of Chicago Press.
- 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.
- Nathan's report (1952). *Report to the committee on the law and practice relating to charitable trusts*. Cmd. 8710. London: H.M.'s Stationary Office.
- Nunes, T. et al. (2003). *Is the standards for excellence making a difference?*. Washington, D.C.: The Nonprofit Fund. At: http://www.nonprofitresearch.org/user_doc/1388_impact_analysis.pdf.
- Ogus, A. (1995). Rethinking self-regulation. *Oxford Journal of Legal Studies*, 15, 97-108.
- Ogus, A. (2004). *Regulation: Legal form and economic theory* (first published in 1994). Oxford, U.K.: Hart.
- O'Niell, M. (1989). Responsible management in the nonprofit sector. In Hodgkinson V.A., Lyman. R.W. & Associates (Eds.). *The future of the nonprofit sector* (pp. 261-274). San Francisco, Calif.: Jossey Bass.
- Peffer, J. & Salanick, G.R. (2003). *The external control of organizations*. Stanford, Calif.: Stanford Business Books.
- Peltzman, S. (1976). *Toward a more general theory of regulation*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No. W0133. [Appeared in 1976, in *Journal of Law and Economics*, 19(2), 211-240].
- Posner, R.A. (1981). *The economics of justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Power, M. (1994). *The audit explosion*. London: Demos.
- Power, M. (1997). *The audit society*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Private Action, Public Benefit (2002). *A review of charities and the wider not-for-profit sector*. London: H.M. Government, Cabinet Office, Strategy Unit.

- Salamon, L.M. (1995). *Partner in public service*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L.M. et al. (1999). *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Seligman, A.B. (1997). *The problem of trust*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Silliman, J. (1999). Expanding civil society: Shrinking political Space: The case of women nongovernmental organizations. *Social Politics*, 6(1), 23-53.
- Simon K.W. (1998a). *Principles of regulation for the not-for-profit sector*. The International Center for Not-for-Profit Law. At: www.incl.org/gendocs/oldprin.html.
- Simon, K.W. (1998b). *The role of law in encouraging civil society*. International Center for Not-for-Profit Law. At: www.incl.org/gendocs/arabconf.htm.
- Stigler, G.J. (1971). The theory of economic *Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Stigler, G.J. & Freidland, C. (1962). What can regulators regulate?. *The Journal of Law and Economics*, 5, 1-16.
- Strathern, M. (2000). The tyranny of transparency. *British Educational Research Journal*, 26(3), 309-321.
- Sunstein, C.R. (1990). Paradoxes of the regulatory state. *University of Chicago Law Review*, 57(2), 407-441.
- Tsoukas, H. (1997). The tyranny of light. *Futures*, 29(9), 827-843.
- Turk, A.T. (1976). Law as a weapon in social conflict. *Social Problems*, 23(3), 276-291.
- Young, D.R. (2000). Alternative models of government-nonprofit relations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

דברי חקיקה ופסיקה שנוכרו במאמר

- חוק העמותות, התש"ם-1980, ספר חוקים תש"ם, מיום 12.8.1980, עמ' 210.
 בג"צ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג (2).
 ע"א 4531/91 דרויש נאסר ו-4 אח' נ' רשמת העמותות, פ"ד מח (3), 294.