

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

רגולציה של ארגוני המגזר האזרחי בישראל

ניסן לימור ונוי ברינט, פברואר 2016

תקציר

מאמר זה עוסק ברגולציה של ארגוני המגזר האזרחי. נשאלת, כמובן, השאלה מדוע העיסוק ברגולציה של ארגוני מגזר זה מצריך התייחסות שונה ונפרדת מאשר ההתייחסות כלפי תאגידים אחרים? האם קיים דבר מה המייחד מגזר זה לעניין הרגולציה, ואם כן – מהו? נסקור תחילה את הסיבות לייחודיות ארגוני המגזר האזרחי וההשלכות הנובעות מכך על הרגולציה הננקטת כלפיהם. בחלקו השני של המאמר נביא בפני הקורא את הרגולציה הקיימת כלפי ארגוני המגזר האזרחי בישראל; ובחלק השלישי נציג את מקרה המבחן – 'הוראות ניהול תקין' (להלן – הנ"ת), שהוא כלי הרגולציה המרכזי כלפי ארגוני המגזר האזרחי בישראל. המשטר הרגולטורי הנוהג כיום בארץ כלפי ארגוני המגזר האזרחי מאופיין, בראש ובראשונה, בהיעדרה של תפיסה כוללת באשר לתכליתו ולייעודו. הרגולציה הסטטוטורית הקיימת היא ריכוזית, חסרה תיאום בין-משרדי, הסדרה נבנו בשיטת טלאי על טלאי, היא מתמקדת בעיקרה בהיבטים משפטיים וכלכליים, משעתקת מנגנוני פיקוח ואכיפה הנהוגים כלפי המגזר העסקי. רגולציה זאת שאינה תואמת הווייתם של ארגוני המגזר האזרחי, פוגמת ביכולתם לקדם את מטרותיהם, מרתיעה התנדבות ונתינה, ופוגעת בחברה הישראלית בכללותה. לנוכח מציאות זאת, ומתוך אמונה כי חוסנה הדמוקרטי של ישראל מחייב עידוד אזרחות פעילה ויזמות חברתית, אנו מסיימים את המאמר בהמלצות לגבי שינויים נדרשים.

פרק א': מה מייחד את הרגולציה כלפי ארגוני המגזר האזרחי

רגולציה כלפי ארגוני המגזר האזרחי עברה בעשורים האחרונים הליכי מיסוד רחבי היקף. תהליכים אלה, הינם חלק משינוי גלובלי המתרחש בזירה הרגולטיבית נוכח שלל מגמות ושינויים ובין היתר: שינויים בתפקיד המדינה ויחסיה עם החברה האזרחית וארגוניה; תפישות עולם ניאו-ליברליות שהביאו עמן תהליכי הפרטה ומסחור; שינויים חברתיים, פוליטיים, כלכליים וטכנולוגיים שחזקו את ההבנה של ארגוני המגזר אזרחי בצורך להיות מעורבים ולהשפיע על מקבלי ההחלטות באשר למדיניות הציבורית בנושאים שעל סדר היום הציבורי ובייחוד באלה החברתיים; הרחבת אספקתם של שירותי אנוש לציבור על ידי ארגונים אלה; התחזקותם של ארגונים לא-ממשלתיים, מקומיים ובינלאומיים בעולם גלובאלי; התגברות הטרור; המאבק נגד הלבנת הון; ירידת אמון הציבור במפלגות הפוליטיות ובשלטון; עלייתם של כוחות ניהול מקצועיים, שחלקם נסמך על כספי ממשלה. התהליכים האמורים לא נעלמו מעיני החוקרים מתחומים שונים, ואלה ביקשו לתת מענה לתופעת החברה האזרחית וארגוני המגזר האזרחי בעידן הנוכחי. ספרות המחקר אמנם התרחבה עם השנים, אולם המודלים שהוצגו על ידה לא היה בהם מענה תשתיתי תיאורטי לצרכי הרגולציה. כך התפתחו שלושה זרמים תיאורטיים.

בהיבט הכלכלי נמצא מודלים המתייחסים לשתי נקודות מוצא, האחד מצד הביקוש והשני מצד ההיצע. המודלים מצד הביקוש רואים במגזר האזרחי תגובה לכשלי שוק של המגזרים האחרים בייצור ובאספקה של מוצרים ציבוריים או מורכבים (Weisbrod, 1975; Hansmann, 1980, 1987; Salamon, 1987, Steinberg 2006). מצד ההיצע, עוסקים המודלים הכלכליים בתמריצים ובמניעים של יזמים להעדיף את צורת ההתאגדות האזרחית שלא למטרת השאת רווחים וחלוקתם (James, 1996; Ben-Ner & Van- Hoomissen, 1991; Rose-Ackerman 1996; (1987; מבקשים להגדיר את תפקידם של הארגונים האזרחיים בהתייחס לתפקידם בסביבה החברתית והרשתות בהם הם פועלים. מודלים אלה יוצאים ממספר נקודות מבט, בין השאר, של הון חברתי (Putnam, 2000), אמון (Fukuyama, 1996; Warren, 2001), סולידאריות (Cohen & Arato, 1999), ואלטרואיזם (Phelps, 1975; Kolm & Ythier-Mercier, 2006). המודלים בהיבט הפוליטי מאופיינים בבחינת החברות וההשתתפות האזרחית. גישה אחת רואה בארגוני המגזר האזרחי גופים אוטונומיים שצומחים מתוך החברה האזרחית בלא תלות בשלטון, אינם תלויים בו ומקדמים את מטרותיהם לפי תפישת עולמם (Douglas, 1987; Cohen & Arato, 1999). הגישה הניאו טוקווילית, גישה נורמטיבית הקושרת בין המדינה הדמוקרטית בה מבקש השלטון את תמיכת הציבור לבין חברה אזרחית מאורגנת כמרכיב בהליך הפוליטי (Walzer 1992). ההשתתפות בהליך הפוליטי נתפש גם פוטנציאל לצבירת כוח פוליטי, פוטנציאל העשוי לאיים על השלטון (Warren, 2001).

אין תמה שכתוצאה מריבויין של גישות תיאורטיות ומנקודות מבט תלויות ההקשר הדיסציפלאנרי לגבי מקומם ותפקידם של ארגוני המגזר האזרחי, זוכים אלה לשלל שמות וכינויים, כגון ארגוני צדקה, פילנתרופיה, ארגונים ללא-כוונת-רווח, ארגונים לא-ממשלתיים, ארגוני מתנדבים, ארגוני המגזר השלישי, ארגונים לעזרה עצמית, ארגונים קהילתיים, ארגוני כלכלה חברתית, וכיוצא באלה. פרומקין הגדיל לעשות ומצא כי ההגדרה החובקת המוסכמת בגישות התיאורטיות היא ההגדרה הנטיבית. כלומר, מה המגזר איננו: (1) הוא וולונטרי ואינו כופה השתתפות; (2) הוא אסור בחלוקת רווחיו לבעלי הזיקה; (3) היעדרן של גבולות בעלות ואחריותיות (Frumkin, 2009).

כאמור, בגישות אלה לא היה כדי לתת תשתית למשטר רגולטיבי כוללני כלפי ארגוני המגזר האזרחי. בין השאר, משום ערפולם של מושגים, היותם של פעילויות והתארגנויות בלתי פורמליות, התפתחויות מתמידות בתוך החברה האזרחית, מגוון פעילותם הרחב, כמו גם, כתגובה למדיניות הציבורית ותפישות העולם שמאחוריה. לפיכך, נדרש המחוקק לתת מענה ולעצב מסגרת רגולטיבית שתענה על מגוון היבטים פוליטיים, כלכליים וחברתיים. התוצאה, שימוש בגישות רגולטיבית שמקורן בשוק העסקי ומתן ביטוי משפטי במגוון הסדרי חקיקה, לרבות חוקי ההתאגדות (זכות ההתאגדות, מרחב הפעילות וכדומה), מיסוי (לארגונים ולתורמיהם), וכן, הסדרה פרופסיונאלית בשירותי אנוש מסוימים. לצורך קיומה של הרגולציה פותחו סוכנויות ייעודיות בעלות סמכויות לקביעת כללים, לניטור ולאכיפה. התוצאה, המחוקק במדינות רבות, הנהיג משטר רגולציה ייחודי למגזר זה, אשר איננו מסדיר ענף ספציפי, תעשייה מוגדרת או תחום פעילות – אלא מסדיר מגזר התאגדותי שלם.

ניתן לזהות שלושה זרמים עיקריים בהתייחסות לארגוני המגזר האזרחי על פי הגישה המוסדית. האחד, עוסק עיצוב משטר רגולטיבי המבוסס על אלמנטים "אובייקטיביים" שמקורם, כאמור, בתיאוריות המבוססות על הסדרי התאגדות. אלו כוללים נושאים כגון ממשל תאגידי, עלויות עסקה, בעיית הנציג, כשל הפעולה המשותפת וכדומה (Brody, 1996; Reiser, 2011). הזרם השני, מאופיין בגישה פוליטית דינמית, המתאימה עצמה בהתאם לאופן בו משרתים ארגונים אזרחיים את

המדיניות הציבורית ומקומם החברתי והפוליטי שהם ממלאים (Miller, 1984; Bingham, 2010). הזרם השלישי, איננו מיחס לארגון אזרחי מעמד מיוחד וסבור כי שיתאגיד הוא תאגיד¹, בלא הבחנה בתכלית ובמטרה (Hansmann 1981).

מהאמור לעיל, ניתן לראות את הרגולציה הננקטת כלפי ארגוני המגזר האזרחי, כמנגנון הכולל מלבד הסדרה שוקית גם רצון לתחם את המרחב הפוליטי-ציבורי-חברתי ולאפשר, באופן מבוקר, קידום של רעיונות, אגידות, ערכים ומשימות בכפוף למדיניות הציבורית. כאמור, ניסיון לאפיין ארגונים אלה מורכב בשל ריבוי פרמטרים קשיים להגדרה ברורה וכך גם מהקושי במדידתם (Powell, 2007; Kaldor, 2003). מתן פרשנות למושג על ידי הגורמים השונים בזירה הפוליטית, הציבורית ובאקדמיה, עלול להוות מכשול בפני מעצבי המדיניות הציבורית, ומכאן – ההשפעה על הרגולציה הנגזרת ממנה. לפיכך, נדרש דיון ציבורי ושיח בין-מגזרי עם בעלי העניין במטרה להגיע להסכמה על עקרונות והגדרות הבסיס, בהמשך לשרטט את המרחב הרגולטורי ולעצב מנגנוני רגולציה נאותים בהתייחס לנסיבות באותה מדינה.

בפועל, נמצא שמדיניות הנהיגו כלפי ארגוני המגזר האזרחי רגולציה המשלבת בין היבט הארגון כתאגיד (במסגרת חוק ההתאגדות) לבין רגולציה על הפעילות הנעשית על ידו. הרגולציה על התאגיד דומה לזו המתקיימת לגבי כל תאגיד, עסקי או אזרחי. הרגולציה על הפעילות עוסקת לא רק במטרות, כי אם, במהות, תוך שהיא מתנה זכאות להטבות או להקלות, במס ואחרות, באימוץ מגבלה על חלוקת נכסי הארגון לחבריו, בקיום פעילויות מוגדרות ובהתנהלות מותווה. רגולציה על הארגונים אינה מרוכזת בהכרח בידי רשות אחת, היא מתקיימת במודלים שונים – על ידי סוכנות עצמאית, משרד ממשלתי, רשות המסים או בשילוב בניהם. מנגנוני הרגולציה מופעלים כלפי הארגון הבודד; ההיבט הציבורי הרחב מקבל ביטוי במדיניות הציבורית ממנו שואבת הרגולציה את מרחבה וסמכויותיה.

פרק ב': הרגולציה הנוהגת כלפי ארגוני המגזר האזרחי בישראל

תהליכי רקע

המדיניות הציבורית כלפי המגזר האזרחי ואופן ביטוייה במשטר הרגולטיבי, עברו שינויים רבים מאז קום המדינה. הדומיננטיות של המדינה, בשנותיה הראשונות לא הותירה מרחב פעולה רב למגזר האזרחי, וזה האחרון היה קשור קשר הדוק למוסדות הפוליטיים. מציאות זאת הגבילה את יכולתו לקיים פעילות עצמאית ולקדם מטרות שלא היו בסדר היום הציבורי דאז (אייזנשטדט, 1969; גל-נור, 1985). משלהי שנות ה-60, ובהמשך בשנות ה-70, החלה להצטמצם הדומיננטיות השלטונית, מגמה שלווה בהתחזקותם ההדרגתית של המגזרים העסקי והאזרחי. מחאות והפגנות, של פרטים והמונים, היו בשנות ה-70 לתופעה נפוצה, כדרך להבעה של דעה פוליטית או כביטוי של אינטרס ציבורי (אייזנשטדט, 2004). בג"צ הכיר בזכות זאת כהרחבה של חופש הביטוי¹. הממשלה, מאנה לעצב את ההלכה המשפטית במסגרת חקיקה והתחום האפור של האיזון בין חופש הביטוי לשמירת הסדר הציבורי, נותר לשיקול דעת הממשלה ולביקורת בית המשפט (הופנונג, 2001).

¹ ראו לדוגמה: בג"צ הכיר בזכויות ההפגנה, המחאה והתהלכה וסייג אותן רק במבחן ברור של שמירה על הסדר הציבורי (בג"צ 148/79; בג"צ 153/83). רק התאגדות או פעילות אלימה שנתפסה כמכוונת לפגוע בסדרי השלטון או כנגד חוקיות המשטר, הקנתה לגיטימציה לממשלה לפעול נגדה. ראו לדוגמה את חוק העונשין, תשל"ז-1977 וחוק העמותות תש"ם-1980.

התפתחותו של המגזר האזרחי לוותה בהתנתקות ופרימת הקשרים הדוקים שהיו לו עם המערכת הפוליטית ומוסדות השלטון, תוך גידול במספר הארגונים, בתחומי הפעילות, כמו גם, בהיקף הכספי. רק לאחר חילופי השלטון בשנת 1977, החלה חשיבה על הצורך להגדיר מחדש את מרחב פעילותם של ארגוני אזרחים, וגבולות הלגיטימיות של פעילותם, במיוחד של ארגונים לשינוי חברתי או פוליטי, ארגוני מיעוטים ואחרים אשר השלטון ביקש להגביר את הפיקוח עליהם (לימור, 2007; הופנונג, 2001). בשנת 1980 נחקק חוק העמותות הישראלי כהסדר התאגידי המרכזי של ארגוני המגזר האזרחי שהחליף החוק העותומאני על האגודות משנת 1909². תכליתה המוצהרת של חקיקה זו הייתה יצירת הסדר תאגידי עדכני, יצירת מערכת ניהולית וחשבונאית מסודרת ועיגונו של משטר רגולציה שבבסיסו הרשם הסטטוטורי³. חקיקה זאת התבססה על הצעת החוק הראשונה שהובאה לכנסת עוד בשנת 1954⁴. תהליכי השינוי שהמשיכו בשנות ה-80 וגברו ביתר שאת בשנות ה-90, התאפיינו בצמיחתם של אלפי ארגונים פרטיים המעורבים בשלל תחומי חיים אשר נתנו ביטויים באופן עצמאי, במנותק או בשיתוף פעולה עם המדינה (גל-נור ובלאנדר, 2013: 642-643)⁵.

על אף מגמת התעוררותו של המגזר האזרחי, לא השכילה המדיניות הציבורית להגיב למציאות המשתנה. יתרה מכך, למרות שבתקופה זו עוגן משטר משפטי-רגולטורי חדש במסגרת חוק העמותות⁶, הממשלה לא מיהרה להפעילו ואף לא חלו התפתחויות, התאמות או שינויים משמעותיים בכל הנוגע ליחסה כלפי המגזר האזרחי (מבקר המדינה, 1985: 686-687; 1989: 502-506). יחסה של הממשלה למגזר האזרחי התאפיין בפטרנליזם והיא ראתה בו יותר זרוע יישומית מאשר שותף לדרך (Bar & Gidron, 2010: 182). בנוסף, היותו של חוק העמותות המסגרת להתאגדות מפלגות פוליטיות, קשר קשר במישור המשפטי בין האינטרסים של מפלגות לבין הסדרי ההתאגדות של ארגוני המגזר האזרחי (ישי, 2003: 147) לאור כינוסם תחת הסדר תאגידי אחד⁷.

ניצני השינוי ביחס הרגולטיבי כלפי המגזר האזרחי החלו להתפתח במחצית הראשונה של שנות ה-90, כאשר עלו לסדר היום הציבורי סוגיות הנוגעות לאינטרס הציבורי, לרבות מקומו של הפרט ויחסי מדינה-חברה. בנוסף חלו תמורות בתפיסת תפקידי האזרח וארגוניו בחברה, בכלכלה ובזירה הפוליטית (בן-אליעזר, 2003; Yishai, 1998)⁸. מעצבי המדיניות הציבורית החלו לזום מהלכים משפטיים להגדרת מרחב הלגיטימיות של המגזר האזרחי ולתחימתו, ובהמשך, להסדרי רגולציה ופיקוח. בשנת 1992 נחקקו שני תיקוני חוק חשובים: הראשון, חקיקת חוק המפלגות והוצאת התאגדות מפלגות פוליטיות מחוק העמותות (1992)⁹. השני, תיקון לחוק יסודות התקציב שעניינו

² הגם שהחוק העותומאני בוטל ולא ניתן עוד להתאגד במסגרתו, עדיין קיימות בישראל בשנת 2014, אגודות עותומניות שטרם עברו לסטטוס של עמותה, על אף שבסמכות הרשם לכפות שינוי הסטטוס. אי שינוי הסטטוס אינו מאפשר קיום המשטר הרגולטיבי החל על עמותות גם על אגודות עותומניות.

³ הצעת חוק העמותות, התשל"ט-1979, ה"ח 1392. ראו דברי ההסבר, עמ' 126

⁴ הצעת חוק זאת עברה קריאה ראשונה בלבד ולא זכתה לאישור הכנסת. הצעת חוק שנייה הוגשה בשנת 1964 ואף היא לא זכתה לעבור את משוכת המליאה. הצעות חוק אלה התבססו בעיקר על חקיקה במרכז אירופה וזכו להתנגדות המערכת הפוליטית וההסתדרות הכללית של העובדים.

⁵ לפי נתוני גיידיסטאר, בין השנים 1981-1991, היה הגידול השנתי של עמותות חדשות כ-1,500, בממוצע, בשנים 1992-2001 כ-1,750, ומתחילת המאה ה-21, ירד הממוצע לכ-1,500 בשנה.

⁶ על-פי ההסדר שנהג במסגרת החוק על האגודות העותומאניות לא נדרש דיווח מיוחד לממשלה על פעילות האגודה, למעט מתן הודעה על התאגדותה בהחלטת אסיפת החברים. חוק העמותות חייב התאגדות פורמאליות ורישום בפנקס העמותות, חייב כללי דיווח לרשם הסטטוטורי ונתן סמכויות פיקוח לרשם בתפקידו כרגולטור הסטטוטורי.

⁷ עד לחקיקת חוק המפלגות, התשל"ב-1992

⁸ מלחמת לבנון הראשונה ושהות צהל בלבנון (1982-2000), היו זרז לתהליכי התעוררות אזרחית והעלאת סוגיות מהותיות בחברה הישראלית והשפעתה על המדיניות הציבורית (ברזילי, 1992).

⁹ חוק המפלגות, תיקון מס' 2 לחוק העמותות.

הסדרה של תמיכות המדינה למוסדות ציבורי¹⁰. בשנת 1996, אושר בכנסת תיקון מס' 3 לחוק העמותות, שהיה שינוי מהותי שהקנה לרשם הסטטוטורי סמכויות פיקוח, קבלת דיווח והפעלת אמצעי רגולציה כלפי הארגונים. על משמעות שינוי זה והכלי הרגולטורי שנוצר בעקבותיו – 'אישור ניהול תקין', נרחיב בהמשך.

בעשור הראשון של המאה ה-21 הואצו שינויי חקיקה ורגולציה, בעולם ובישראל¹¹, כלפי ארגוני המגזר האזרחי. המדיניות הציבורית השמרנית ששלטה, תוך שאימצה תפיסה ניאוליברלית, שאפה להטמיע את ערכי הניהול הציבורי החדש (New Public Management), להפריד בין תפקידי הממשלה בעיצוב המדיניות לבין יישומה הלכה למעשה; דגלה במדיניות של הפרטה, הקטנת חלקה של הממשלה בשוק וצמצום ההוצאה הציבורית, (Galnoor et al, 1998; Geva-May, 1999; Vigoda, 2000). מגמה זו, אשר הלכה וגברה עם השנים, חיזקה את תפקידם הכלכלי של ארגוני המגזר האזרחי, הגדילה את חלקם בתוצר¹², והפכה אותם לגורם חשוב ביישום המדיניות הציבורית (Schwartz & Sharkansky, 2000; Benish, 2014). תהליכים אלה הובילו גם להיווצרותם של מנגנוני רגולציה ופיקוח, שהלכו והתרחבו, לרבות מנגנונים חדשים, תוך השפעה גוברת והאצת תהליך האיזומורפיזם של הארגונים ספקי השירותים (DiMaggio & Powell, 1983; Verbruggen et al., 2011), אשר משקלם בתוך הסקטור האזרחי גדל משנה לשנה והשפיע על צביונו של מגזר זה. במקביל, הקולות שעלו בעשור הראשון של המאה הנוכחית, מהמגזר הציבורי (ועדת ארידור, 2006), הזירה הפוליטית (הופנונג, 2001), המגזר האזרחי (לימור, 2004; לימור, 2008), מהציבור בעקבות מלחמת לבנון (ועדת גדרון, 2007; הורוביץ ואח' 2006), מביקורת המדינה (מבקר המדינה, 2001; 2005; 2007). כול אלה העידו על צורך לבחון מחדש את המדיניות הציבורית כלפי ארגוני המגזר האזרחי, וגרמו לתחילתו של תהליך הדברות בין מגזרית והביאו להחלטת הממשלה (2008)¹³. החלטה זאת, ראשונה מסוגה, עסקה ביחסים הבין מגזריים, בין הממשלה, המגזר העסקי והמגזר האזרחי, התוותה קווים למדיניות ויצרה מעגלי שיח בין-מגזרי. מעגלי השיח אפשרו מפגשי הידברות במגוון נושאים, אשר בחלקם אף זכו למשמעות יישומית כגון שינויים בנושא מיסוי ארגונים ללא כוונת רווח, חקיקתה של הקרן לתועלת הציבור, ואף השתתפות של נציגים מהמגזר האזרחי ובעלי זיקה אחרים בדיונים מקדימים עם גורמים במשרד המשפטים (בשנים 2013-2014)¹⁴, באשר לחקיקת חוק עמותות חדש והנגזרת הרגולטיבית ממנו.

המשטר הרגולטיבי הנוהג בישראל כלפי ארגוני המגזר האזרחי

משטר רגולטיבי אמור להתייחס למרחב בו מתרחשת הרגולציה כלפי תחום או נושא מסוים. הוא איננו עוסק רק במבנה ובארגון של הרגולציה, כי אם, מכיל את תפישות העולם של השחקנים השונים שבתהליכי הרגולציה ומערך היחסים שביניהם (Vogel, 1998; Hood et al. 2001; Levi-Faur, 2011). כדי לתאר את המשטר הרגולטיבי החל על ארגוני המגזר האזרחי בישראל, נציג את השחקנים

¹⁰ תוך הוספת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, וזאת במסגרת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), תשנ"ב-1992, ס"ח 1377.

¹¹ עד שנת 1996 היו רק שני תיקונים בחוק העמותות: תיקון מס' 1 (1988), עניינו הקמת עמותה שעניינה הצלת חי אדם, בהליך מקוצר; תיקון מס' 2 (1992) הוציא את המפלגות מחוק העמותות. מאז שנת 1996 החוק תוקן 12 פעמים, בתיקונים שרובם עסקו בעיצובו של משטר פיקוח ורגולציה.

¹² קצב הגידול השנתי של שירותי המלכ"רים גדל מ-3.5% במחצית הראשונה של שנות ה-80, ל-5.5% במחצית הראשונה של שנות ה-90, ובשנת 1996 היה חלקם 10% מהתג"י (למ"ס, 1998).

¹³ החלטת הממשלה ה-31 מס' 3190 מיום 2008.2.24. ראו גם משרד ראש הממשלה, 2008.

¹⁴ בדיון זה שותפים, מלבד נציגי ממשלה (משפטים ואוצר), נציגי ארגוני המגזר האזרחי, נציגי הפילנתרופיה ואנשי אקדמיה.

השוניים המשתתפים בו, הערכים, הנורמות ותפיסות העולם שבבסיס מנגנוני קבלת החלטותיהם, אופייה של מערכת היחסים ביניהם, כמו גם הכלים בהם השתמשו כדי לקדם את יעדיה.

המשטר הרגולטיבי בישראל הוא סטטוטורי. ארבעה הזרועות המרכזיות של הרגולציה הסטטוטורית כלפי ארגונים אזרחיים הינם: רשות התאגידים (רשם העמותות)¹⁵; החשב הכללי באוצר (לגבי כספי מדינה)¹⁶; רשות המיסים¹⁷; וכן, המשרד הממשלתי האחראי על תחום הפעילות. לכל אחת מאלה יחידות ייעודיות לקביעת כללי הרגולציה ומנגנונים לפיקוח על פעילות הארגונים, כל אחד בתחומן¹⁸.

רשות התאגידים (רשם העמותות) פועלת במסגרת חוקי ההתאגדות, לפי סמכויותיה בחוק ושיקול דעת הנתון לביקורת שיפוטית. פעילות הרשם הסטטוטורי כוללת, בין השאר, רישום, קבלת דיווחים, עריכת ביקורת על הארגונים, פירוק ומחיקה מפנקס התאגידים. בנוסף להוראות החוק ההתאגדות והתקנות שהותקנו מכוחו, נוצר בישראל כלי ייחודי שתקפותו החוקתית בספק – 'הוראות ניהול תקין' (על כך בהמשך). הוראות אלה הפכו כלי המרכזי שבאמצעותו מפעיל הרשם את הרגולציה כלפי ארגוני המגזר האזרחי.

רשות המסים מקבלת דיווחים שנתיים, בוחנת את פעילות הארגון¹⁹ ומקנה לו בדיעבד מעמד של "מוסד ציבורי" אשר פוטר ממס הכנסות שאינן מעסק²⁰. ארגונים המבקשים לזכות את תורמיהם בהטבת מס בגין תרומתם, נדרשים לבקרה מחמירה יותר²¹. המודל הישראלי מצמצם את תפקידה של רשות המסים והרגולציה הסטטוטורית נעשית בעיקרה באמצעות רשות התאגידים.

החשב הכללי במשרד האוצר הוא זרוע רגולטיבית העוסקת רק בארגונים המקבלים תמיכה מהקופה הציבורית או ארגונים המספקים שירותים וטובין למשרדי הממשלה. החשב הכללי פועל במסגרת החוק²² כאחראי על נכסי המדינה וכממונה על ביצוע תקציבה²³. במסגרת סמכויותיו הוא והחשבים המשרדיים מלווים את הליכי ההתקשרות עם גורמים חוץ-ממשלתיים, לרבות השתתפות

¹⁵ רשות התאגידים הוקמה במסגרת החלטה 4731 של ממשלת ישראל ה-30 "הקמת רשות תאגידים משרד המשפטים" (12.3.2006), במטרה לאגד במסגרת אחת, במשרד המשפטים, את הגורמים העוסקים ברגולציה של התאגידים לסוגיהם. יחידה זו כוללת שתי זרועות - רגולציה עסקית ורגולציה מלכ"רית. זו האחרונה כוללת את רשם העמותות (מכוח חוק העמותות, תשי"ם-1980); רשם ההקדשות אשר אחראי גם על רגולציה של החברה לתועלת הציבור (מכוח חוק החברות, תשנ"ט-1999 ושל ההקדש הציבורי מכוח חוק הנאמנות, תשל"ט-1979).

¹⁶ החשב הכללי מפעיל את עיקר סמכויות הרגולציה כלפי ארגוני המגזר האזרחי במסגרת חוק יסודות התקציב (התשמ"א-1985), וחוק נכסי המדינה (תשי"א-1951).

¹⁷ רשות המסים מפעילה את עיקר סמכויות הרגולציה במסגרת פקודת מס הכנסה, חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 וחוק מיסוי מקרקעין (שבח מכירה רכישה), תשכ"ג-1963

¹⁸ משרדי הממשלה מפעילים את עיקר סמכויות הרגולציה שלהם במסגרת חוקים ייעודיים בתחומי פעולתם בנושא, חינוך, רווחה, בריאות, קליטה וכדומה.

¹⁹ היקף הביקורת שעורכת רשות המסים מכסה אחוזים בודדים מכלל הארגונים.

²⁰ סעיף 2(9) לפקודת מס הכנסה. אישור על המעמד אינו ניתן בכתב ומראש. הדוח השנתי המוגש לרשות המסים מהווה שומה עצמית על פי הצהרת הארגון. אין בכך כדי למנוע מרשות המסים לפתוח את תיק הארגון בדיעבד, לבחון את הדיווח וכתוצאה מכך לא להכיר בפעילויות או בחלקן, כמזכות בפטור ממס ולחייב את הארגון בתשלום.

²¹ סעיף 46(א) לפקודת מס הכנסה. בהסתמך על סעיף זה הופץ חוזר רשות המסים מס' 2/2001 – קווים מנחים לקביעת מטרה ציבורית ומוסד ציבורי. המהווה את הכללים למתן האישור. כללים אלה זכו לביקורת נוקבת של בג"צ (בג"צ 10893-08 עמותה לזויפאסנה בישראל נ' שר האוצר). בעקבות פסק הדין מינה שר האוצר ועדת פריש (2014). דוח הוועדה הוגש לשר ועד למועד כתיבת מאמר זה לא התפרסמה החלטת שר באוצר בדבר קבלת המלצות הוועדה, כולן או חלקן.

²² החשב הכללי באוצר שואב את סמכויותיו משני חוקים עיקריים: חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 וחוק נכסי המדינה, תשי"א-1951.

²³ ראו באתר החשב הכללי באוצר:

[http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AG/About/General](http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AG/About/General)

בוועדות מכרזים וועדות תמיכה לסוגיהן, יצירת ההתקשרות הפורמאלית, קבלת דיווחים ובדיקתם (כולל ביקורת בשטח)²⁴, וביצוע תשלומים.

משרדי הממשלה אמצו בפועל מדיניות עצמאית ונפרדת, כל משרד ומדיניותו. לעיתים, אף אין מדיניות כוללת למשרד, כי אם, לאגפים או ליחידות במשרד. בין אלה נמצא מנעד רחב של התייחסויות, החל מתפישת ארגוני המגזר האזרחי כקבלנים, ספקי שירותים שאינם ברי שיח למדיניות הציבורית, וכלה באלה שאזנם כרויה ליוזמות העולות מן השטח ואשר נכונים לתאם ולסייע, ברמה זאת או אחרת. ראוי להדגיש כי אין ברקע פעילותם תפיסת עולם סדורה או נהלים מתואמים באשר לרגולציה כלפי ארגוני המגזר האזרחי.

המשטר הרגולטיבי ודרכי יישומו מושפעים מתהליכים פוליטיים, כלכליים, חברתיים וטכנולוגיים, תוך שעתוק מנגנוני רגולציה הנהיגים כלפי המגזר העסקי, אל המגזר האזרחי (Levi, 2005). אלו מתמקדים בשיטות ניטור, קבלת דיווח, פיקוח משפטי, כלכלי ופיננסי (audit), ואכיפה; אך לוקות בהתייחסות משנית למהות הפעילות ולתוצאותיה. מנגנוני הרגולציה מתמקדים בנושאי ממשל תאגידי, אחריותיות ושקיפות; כמו גם, מגבירים את דרישות הדיווח והפיקוח תוך שימוש בכלים אחידים ובלא דיפרנציאליות ביחס למגוון תחומי ודרכי פעולתם של ארגוני המגזר האזרחי. הרגולציה המשרדית פעלה להרחבת סמכויות הרגולטורים, הרחבת דרישות הדיווח והגברה של פעילויות הניטור. כתוצאה ממגמה זו, חלה בעשורים האחרונים התחזקות במעמדם של רשם התאגידי במשרד המשפטים ושל החשב הכללי במשרד האוצר על חשבון הרגולציה המופעלת במשרדים הממשלתיים והפיקוח שנעשה על ידי רשויות המס.

גורמי הרגולציה מושפעים, כאמור, גם מתפישות עולם הרווחות בזירה הפוליטית אשר מנקודת מבטן בוחנות את לגיטימיות פעילותם של ארגוני המגזר האזרחי. כתוצאה מכך חלים שינויים בחקיקה ומהם בהסדרי הפיקוח על ארגונים אזרחיים, תוך הנמקתם במגוון הסברים כגון רצון לשפר את הפיקוח על התנהלות תקינה, הגנה על הציבור והתורמים, מניעת העברת כספים לצרכי טרור (משרד המשפטים, 2012א; משרד המשפטים 2012ב; Sidel, 2008), מאבק בהלבנת הון (Sidel, 2008), הגבלת התערבות מדינות זרות וכדומה. מגמה זו התחזקה בשני העשורים האחרונים והניעה יוזמות חקיקה שנועדו להגביל את מרחב פעולתם של ארגוני המגזר האזרחי באמצעות הפיקוח על דרכי המימון, מקור ומבנה משאביהם של הארגונים.²⁵

המשטר הרגולטיבי הנוכחי בישראל מתאפיין, מאז אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת, בגל מתגבר של יוזמות חקיקה ורגולציה. דוגמאות לכך הן עשרות ההחלטות של הממשלה ומשרדיה העוסקות בנושאים הקשורים לסמכויות הפיקוח, הרגולציה והאכיפה כלפי ארגוני המגזר האזרחי, כאשר עיקר מיקודן מופנה לארגונים הזוכים בתמיכות ומשאבים, ישירים או עקיפים, מתקציב

²⁴ החשב הכללי מבצע בדיקות דומות לאלה הנערכות על ידי הרשם הסטטוטורי, תוך היעדרות במשרדי רואי חשבון הנשכרים על ידו לביצוע הבדיקות..

²⁵ ראשיתה של מגמה זו בתחילת שנות ה-2000, בדיון שהתקיים בכנסת בשאלת לגיטימיות מימון זר לפעילות פוליטית פנים ישראלית. ראו לדוגמה: הצעת חוק איסור קבלת תרומות מחוץ לישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, הצעת חוק דיווח על תרומות מחוץ לישראל (תיקוני חקיקה), תשס"ה-2005. בשנת 2008 לשינוי באיזון הפוליטי במסגרתו חויבו ארגונים אזרחיים לדווח על כל תרומה מעל 20,000 ₪ שמתקבלת אצלם ממדינה זרה, חבר מדינות, גופים בינלאומיים או כל ישות מדינית זרה אחרת. חוק העמותות (תיקון מס' 11), התשס"ח-2008 – תרומה מישות מדינית זרה. חובת דיווח זו נאכפת כיום באמצעות הרשם התאגידי ואף נטמעה כחלק בלתי נפרד מהוראות הניהול התקין אשר אוזכרו לעיל. ראו גם: הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מיסוי הכנסה למוסדות ציבוריים המקבלים תרומה מישות מדינית זרה), התשע"א-2011; הצעת חוק העמותות (תיקון – איסור תמיכה של ישות מדינית זרה בעמותות פוליטיות בישראל), התשע"א-2011; הצעת חוק העמותות (תיקון – סייג לרישום עמותה), התשע"א-2011; הצעת חוק עמותות חוץ, התשע"ה-2015.

המדינה (ברלינסקי וסופר, 2000); הנחיות רשם העמותות לעניין מתן אישור ניהול תקין לעמותות²⁶; הנחיות רשות המיסים לעניין הטבות מס לתורמים (2001)²⁷; דרכי הדיווח החשבונאי של ארגונים²⁸; נהלי שר האוצר לגבי דרכי הגשת בקשה ואישור תמיכות למוסד ציבורי (1993, 2005 ו-2013)²⁹; הוראות החשב הכללי; הצ"ח בעניין קבלת תרומות מיישות מדינית זרה³⁰; ונהלים של משרד הממשלה בעניין התקשרויות בין לבין ארגוני המגזר האזרחי לאספקת שירותים או מוצרים. כל אלה בנוסף לשורה של ועדות ממשלתיות וציבוריות שהגישו דוחות והמלצות בעניין עבודת הממשלה מול ארגוני המגזר האזרחי³¹.

יוזמות הרגולציה האמורות כלפי ארגוני המגזר האזרחי, הטילו על הרגולטורים הסטטוטוריים יתר תחומי אחריות, הוסיפו להם סמכויות פיקוח ואכיפה, בלא שהיו בהם הסדרי התיאום ויצרו בפועל שעטנז של סמכויות בין משרדי הממשלה ובתוכם. במקביל, הרגולטורים הסטטוטוריים במשרדי הממשלה זכו במשאבים נוספים, ביוקרה ועוצמה מנהלית ופוליטית, תוך התחזקותם הגוברת של הרגולטורים התאגידי והאוצרי. לדוגמה, יחידת רשם העמותות, אשר קמה מכוח חוק העמותות בשנת 1980 תחת משרד הפנים, הייתה יחידה בעלת אמצעים דלים וכוח אדם מצומצם וכתוצאה מכך היקף הרגולציה שקיימה היה מצומצם. עם העברת היחידה למשרד המשפטים (2004)³² הוקצו לה אמצעים ותקני כוח אדם נוספים והורחבו פעולות הרגולציה. בשנת 2007, במסגרת רפורמה ארגונית במשרד המשפטים הוקמה רשות התאגידים אשר כללה את כל הרשמים התאגידיים תחת רשות אחת מורחבת – ויחידת רשם העמותות הפכה להיות לזרוע המלכ"רים ברשות זו³³. מימון עלויות הרגולציה על הארגונים נעשה, בין השאר, על ידי הטלת הנטל על המפוקחים באמצעות אגרות שמשלמים הארגונים³⁴, וכן על ידי הטלת "מס רגולציה" אשר מוטל על ארגונים הזוכים למשאבים מתקציב הציבור³⁵.

יוזמות הרגולציה, שחזקו, כאמור, את הרגולטורים הסטטוטוריים, הגבירו את הנטל הנובע מחובת הציות ומועמס על הארגונים; מעמסה זו היא חמקמקה, סמויה מן העין, המהווה עול כבד³⁶. בנוסף, ליוזמות אלו הייתה השפעה על העצמת לחצי האיזומורפיזם – שעתוק דרכי הפעולה של המינהל הציבורי אל ארגוני המגזר האזרחי, הנובעים מתלות גוברת בקופה הציבורית. מערכת יחסים

²⁶ הנחיות אלו פורסמו עד כה בארבע מהדורות, בשנים 2002, 2005, 2010 ו-2013.

²⁷ ראו אתר רשות המסים: <https://taxes.gov.il/incometax/documents/hozrim/2-2001.pdf>.

²⁸ גילוי דעת של לשכת רואי החשבון בישראל 69 (1997) ובהמשכו תקן מס' 5 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות (1999). ראו גם תיקון בתקן מס' 36 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות (2014).

²⁹ ראו י"פ התשע"ג, עמ' 3172 וי"פ 5152; התשע"ד, עמ' 472. עיון בנוהל להגשת תמיכות מתקציב המדינה ולדיון בהם באתר משרד האוצר: 8D0DA75D7436/0/SupportRequest.pdf

³⁰ תיקון מס' 11 לחוק העמותות, ס"ח 2129 מיום 24.1.08, קבע כללים לגבי דיווח על תרומות מיישות מדינית זרה. בשנת 2015, הוכנה במשרד המשפטים הצעת חוק נוספת, שטרם עברה את שלבי החקיקה, שעניינה הגברת השקיפות של גוף המקבל תמיכה כספית מיישות מדינית זרה.

³¹ ראו: ועדת גרשונוביץ (1997), ועדת אפרתי (2003) וועדת ארידור (2006);

³² החלטה 1291 של ממשלת ישראל ה-30 "חוק העמותות ויחידת רשם העמותות" (4.1.2004).

³³ ראו ה"ש 14 - החלטת הממשלה על הקמת רשות התאגידים.

³⁴ אגרות אלה נגבות בגין רישום, אגרה שנתית וכדומה. מעניין לציין כי האגרה השנתית שמשלמת עמותה גבוהה מהאגרה השנתית שמשלמת חברה עסקית! בשנת 2015 הייתה האגרה השנתית של עמותה 1,607 ₪ לעומת אגרה של חברה עסקית, שהיא בסך של 1,502 ₪. האבסורד גדול עוד יותר בהתייחס לשיעור האגרה המופחתת למשלמים עד סוף חודש מרץ. ההנחה הניתנת לעמותה היא 19% בלבד, לעומת 25% - לחברה! עמותה שמחזורה השנתי אינו עולה על 300,000 ₪ והיא איננה משלמת שכר, פטורה מתשלום האגרה.

³⁵ ראו נוהל שר האוצר להגשת תמיכות בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהם, ה"ש 28 לעיל. נוהל זה, אשר פורסם על ידי משרד האוצר (2013), קובע כי תקציבי התמיכות השנתיים יחויבו בשיעור של 0.5%, ובמקביל יועברו כספים אלה למימון מערך הביקורת המרכזי (ס' 13 ט). בנוסף, כל משרד ממשלתי יקצה סכום בשיעור של 0.5% מסכום התמיכה, לשם קיום פיקוח בשטח על הפעילות הנתמכת. כלומר, הנהל האמור קובע מס בשיעור של 1% מכלל התמיכות שניתנות על ידי מדינת ישראל כדי לממן את מערך הביקורת והפיקוח על ארגונים אזרחיים הזוכים לתמיכות מתקציב המדינה.

³⁶ על הדיון אודות עלויות הציות והנטל על הארגונים, ראו: Verbruggen et al., 2011; Irvin, 2005.

זו, זוכה לביקורת משום שהפכה את הרגולטורים הממשלתיים לסוכני לגיטימציה מרכזיים עבור ארגוני המגזר האזרחי (מנו והראבן, 2007). תהליכים אלה פוגעים באמון הציבורי ובלגיטימציה של ארגוני המגזר האזרחי (אבו, 2007), מתעלמים מערך ההון החברתי הנוצר עקב פעילותם (זיכלינסקי, 2009), ואף מערערים על חשיבות מקומם, מעורבותם וייחודם של ארגוני המגזר האזרחי בהליך הדמוקרטי (ישי, 2008). תוצאתם של תהליכים אלה, שמקורם בתפישת הממשלה את הארגונים ככלי שרת של מדיניותה, היא ערעור על עצמאותם ואי-תלותם של ארגוני המגזר האזרחי, צמצום מרחב פעילותם, הטית פעילויותיהם, מטרותיהם והערכים אותם הם מבקשים לקדם, לצד השפעה על מבנה ושינוי מקורות משאבי הארגונים (Lee, 2015; Weisbrod, 2004).

כאמור, החלטת הממשלה מפברואר 2008 פתחה פתח להידברות בין-מגזרית לבחינת המדיניות הציבורית כלפי ארגוני המגזר האזרחי. שיח זה נועד לא רק לבחון את המדיניות, כי אם ובמיוחד, את ההשלכות הנובעות ממנה על הארגונים, המגזר האזרחי והחברה הישראלית בכללותה, לצד שינוי ושיפור כלי הרגולציה בהם נעשה שימוש כלפי הארגונים. תהליך זה נמצא בעיצומו ועדיין לא ניתן להעריך את השפעתו. עד כה, טרם חלו תמורות מהותיות ברגולציה הנוהגת כלפי הארגונים ואולי אף ההיפך מכך.

פרק ג': מקרה הבוחן – אישור ניהול תקין

מקרה הבוחן אותו נציג להלן הוא נוהל "אישור ניהול תקין" אשר מהווה את הכלי המרכזי של משטר הרגולציה המופעל על ידי הרשם הסטטוטורי כלפי ארגוני המגזר האזרחי³⁷. בחרנו להציג משום הדומיננטיות שלו מבין כלי הרגולציה המופעלים כלפי הארגונים האזרחיים, וכן בשל אופן התפתחותו ומאפייניו המיוחדים אשר עיצבו מחדש את המרחב הרגולטורי וכללי המשחק, תוך שהשפיעו על מערכת היחסים בין הרשם הסטטוטורי לבין ארגוני המגזר האזרחי ועל המגזר בכללותו.

בשנת 1998 החליטה הממשלה לאמץ את החלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה: "החל משנת התקציב 1999, יידרשו גופים הפונים לתמיכה ממשרד ממשלתי להציג אישור של רשם העמותות"³⁸. החלטה זאת, הייתה המשכו של תהליך חיזוק סמכויותיו של הרשם, שהחל עם תיקון מס' 3 בחוק בעמותות (1996), במגמה להסדיר את סמכויותיו וכן לתת מענה לביקורת מבקר המדינה (מבקר המדינה, 1989; 1997) שהעלה שורה של ליקויים בהתנהלות הממשלה בביקור על מוסדות ציבור הנתמכים מתקציב המדינה, ובאופן ספציפי על אופן התנהלותה של יחידת רשם העמותות שבמשרד הפנים (מבקר המדינה, 1997). המבקר מצא כי הרשם איננו מנצל כראוי את סמכויות הרגולציה שהוקנו לו על פי חוק ובכלל זה איננו אוכף את חובות הדיווח של עמותות ואיננו מקצה משאבים וכוח אדם לשם חקירת עמותות אודות דרך ניהולן, תפקודן ופעולותיהן הכספיות. עוד ציין כי אין בידי הרשם די סמכויות אשר יאפשרו לו להתערב כאשר עמותה אינה מתנהלת באורח תקין. החלטת הממשלה הטילה על הרשם לבחון, טרם מתן האישור, ובהתאם לנהלים ולקריטריונים אשר יקבעו על ידו: "א) האם העמותה עומדת בכל דרישות החוק; ב) האם נכסי העמותה

³⁷ כלים אחרים הם אלה המנויים בחוק, ובכלל אלה: אכיפת חובות דיווח, ביקורות, תוכניות הבראה, ברור תלונות, פירוק וכיוצא באלה.

³⁸ נוסח ההחלטה מתייחס ל"גופים", ואינו מתייחס למונחים הקיימים בחוק הישראלי - בסעיף 3א(א) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985: המגדיר "מוסד ציבורי" - גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה"; או לסעיף 2(2) בפקודת מס הכנסה, המגדיר "מוסד ציבורי" - חבר בני-אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד, והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה על פי תקנות שהתקין שר האוצר". בהמשך ההחלטה נעשה שימוש במושג המשפטי 'עמותה' (כמשמעו בחוק העמותות, תשי"ם-1980) ולא סוג אחר של תאגיד. השימוש במושג העלום 'גופים', מותר פתח לפרשנות ולשיקול דעת שאינם מקובלים לגבי החלטות ממשלה.

והכנסותיה משמשים אך ורק את מטרות העמותה³⁹. בשנת 2001, קיבלה הממשלה החלטה נוספת לפיה משרדי ממשלה לא ירכשו שירותים מעמותות אלא אם בידי העמותה "אישור ניהול תקין" מאת רשם העמותות שניתן לאור עמידה בהוראות ניהול תקין⁴⁰. נציין כי דרישת סף לאישור מוקדם על מילוי תנאי החוק טרם קשירת קשר חוזי עם המדינה אינו חל על פירמה עסקית.

בשתי החלטות ממשלה אלה, שהרחיבו את סמכויות הרשם לא הייתה התייחסות בראיה כוללת באשר למטרתה ולמהותה של הרגולציה הרצויה, לא צוינה תכליתה, לא ניתן הסבר או קווים מנחים לשיקול דעת בהפעלתם, ולא נשקלו ההשלכות על המגזר האזרחי בכללותו. העדרה של הנחיית מדיניות, מצויה ביחס הפוך לשיקול הדעת הרחב שניתן לרגולטור לקביעת כללים, פיקוח ואכיפה שלא היו מוכרים עד לאותה עת, בנוף המשטר הרגולטיבי כלפי המגזר האזרחי בישראל.

מעבר להיעדרה של תכלית וניסוח משפטי לקוי⁴¹, עוצבה מסגרת רגולטיבית שהעניקה סמכויות רגולטוריות בלי הסדר חקיקתי ספציפי. כתוצאה מכך, החלטות הרשם הסטטוטורי פורסמו כהוראות מנהליות, לא הותקנו כתקנות ואף לא פורסמו מעולם בעיתון הרשמי. הותרת פיתוח הכלי הרגולטיבי בידי הרשם סיפקה לו חופש פעולה רחב בעיצובו, בלי שיידרש תהליך של היועצות פנימית עם משרדי ממשלה אחרים ואף לא עם הציבור או בעלי עניין חיצוניים כלשהם. בהיעדר פורמליזציה של הליך יצירת כלל חדש או עדכון כלל קיים, נוצר מכשיר רגולטיבי גמיש הניתן לשינוי והתאמה מעת לעת, בהתאם לתפיסת עולמו של הרשם (Mizrahi, 2013). כפועל יוצא מכך, גם הביקורת הפרלמנטרית על הפעלת סמכויותיו של הרשם, רפויה⁴².

המשטר הרגולטיבי החדש הביא איתו שינוי בפערי הכוח בין הרשם הסטטוטורי לבין לארגוני המגזר האזרחי, תוך שהעצים באופן משמעותי את כוחו של הרשם. מלכתחילה, ארגוני המגזר האזרחי הנם הצד החלש במערכת יחסים של מפקח ומפוקח. מחד גיסא, הוענקו לרשם סמכויות שהעצימו את כוחו; ומאידך גיסא, הפעלת הני"ת החלישה את הארגונים באופן ניכר משום פוטנציאל הגלום בה לשלילת זכאותם לקבל תמיכה מתקציב המדינה או למכור שירותים לממשלה. כלומר, שיקול דעתו של הרשם הסטטוטורי בדבר עמידת הארגון בכללים שקבע, עלול למנוע מהארגון מימון לפעילותו, אם מימון זה מקורו בקופה הציבורית. להיבט זה משמעות רבה לאור העובדה כי למעלה ממחצית הכנסותיהם של הארגונים מקורו בתקציב המדינה, בתמיכות וברכישת שירותים⁴³.

הניהול התקין כפרקטיקה רגולטיבית נבחן מספר פעמים על ידי ערכאות משפטיות, בעיקר בהליכי פירוק של עמותות ובמצבים בהם סרב רשם העמותות לחדש או להנפיק אישור ניהול תקין

³⁹ החלטה 4418 (בק/128) של הממשלה ה-27 "תמיכות מתקציב המדינה ועיזבונות לטובת המדינה" (15.10.1998), סעיף (2).

⁴⁰ בהחלטה תמ/15 של הממשלה ה-29 "תמיכה בעמותות - שקיפות - מעקב אחר ביצוע החלטות ממשלה קודמות (דו"ח 44 - 51 של מבקר המדינה)" (18.7.2001). גם ברקע החלטת ממשלה זאת היה דוח של מבקר המדינה. ראו: מבקר המדינה, 2001.

⁴¹ סעיף א(1) להחלטה מתייחס ל"גופים הפונים לתמיכה ממשלתית", בלא לציין את מהותו של הגוף, ואילו בסעיפי החלטה האחרים התייחסות היא ל"עמותות". חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985, מגדיר בסעיף 3(א) "מוסד ציבור" ומתייחס למושג זה בהקשר של תמיכה ממשלתית.

⁴² עניין הני"ת עלה באופן עקיף בדיוני ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת. דוגמה לכך נמצא, למשל, בדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בה נבחן מעמדו המשפטי של הניהול התקין, והובעה המלצה לעגן אותו כמכשיר בחקיקת משנה ישיבת ועדת חוקה חוק ומשפט בנושא תקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור), התשס"ח-2008 וכן, בהקשר של תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשס"ח-2008 - אישור התקנות (8.7.2007). דוגמה נוספת הינה דיון בוועדת חוקה חוק ומשפט בעקבות אי הנפקת אישור ניהול תקין לעמותות רבות, במסגרתו ביקרה הכנסת באופן חריג את ההליך המנהלי שברקע הנפקת האישורים. ועדת חוקה חוק ומשפט, דיון בעניין הצעה לסדר היום (דיון מהיר): מאות עמותות נמצאות על סף קריסה, עקב אי הנפקת אישור ניהול תקין (24.1.2010).

⁴³ ראו: למי"ס (2009) ולמי"ס (2011). על פי הדו"ח הראשון 51% מכלל ההכנסות בשנים אלה הן מהעברות הממשלה; בדו"ח השני עלה היחס ל-53%.

לעמותות אשר בהן, לפי בדיקותיו, נמצאו ליקויים חמורים בהתנהלותן⁴⁴. בית המשפט לא עסק עד כה באופן ישיר ועקרוני באשר לסמכות הרשם לתקינתו של 'נוהל אישור תקין', אלא רק בנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומקרה שהוא בפניו. אנשי רשות התאגידים⁴⁵, תמימי דעים לגבי הצורך להסדיר את הפרקטיקה הרגולטיבית בחקיקה או בתקנות⁴⁶.

התפתחותו של "הניהול התקין"

בחינת התפתחותה של הרגולציה לאור יצירת הניהול התקין כמכשיר לפיקוח על ארגונים אזרחיים, מתבססת על מספר מקורות:

- ניתוח טקסטואלי השוואתי של ארבע מהדורות הנ"ת (2002, 2005, 2010 ו-2013):⁴⁷ השינויים בתחומי העניין שנכללו במסגרת הנ"ת, רמת פירוטן, מרחב שיקול הדעת של הרשם והפרשנות להוראות חוק ספציפיות.
- ראיונות עם בכירים ברשות התאגידים באשר להליך הפנימי של הכנת ועדכון הנ"ת ביחידת הרשם⁴⁸.
- רשימת הארגונים האזרחיים בהם נערכו בדיקות עומק⁴⁹, במסגרת הנ"ת⁵⁰, בין השנים 2009-2012⁵¹.
- פרסומים ממשלתיים ואחרים, לרבות פרוטוקולים, בהם מצוי מידע אודות התפתחות הנ"ת וניתן ללמוד מהם על המציאות הרגולטיבית כלפי המגזר האזרחי.

מיד לאחר קבלת החלטת הממשלה הראשונה בדבר הנ"ת (1998), הוקמה במסגרת יחידת רשם העמותות במשרד הפנים, מחלקת פיקוח ובקרה לשם מימוש ההחלטה והנפקת אישורים⁵². מסגרת רגולטיבית זאת עוצבה, בלא תפיסת עולם סדורה באשר ליעדיה ולמהותה, ומבלי שהתקיים דיון ציבורי או היוועצויות עם גורמי המגזר האזרחי והציבור בכללו. הפעלת הנוהל החדש יושמה באופן מיידי. בשנת הפעילות הראשונה (1999) החלה סריקה של כלל העמותות ובוצעו בדיקות עומק רבות (משרד הפנים, 2001) אשר כתוצאה מהם נשללה זכאות לקבלת תמיכות מתקציב המדינה של 1,508 ארגונים (כ-28% מכלל מגישי הבקשות לקבלת האישור באותה השנה), שנה לאחר מכן (2000), סורבו

⁴⁴ פש"ר (תל אביב-יפו) 2629/99 רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי (סניף ישראל)(ע"ר) (מאגר נבו 15.7.2001); עת"מ (י-ם) 652/06 ארגון אלמנות ויתומי צה"ל נ' רשם העמותות (מאגר נבו 29.11.2006); עת"מ (י-ם) 8086/08 איגוד השחייה בישראל נ' רשם העמותות (מאגר נבו 12.5.2008); עתמ (י-ם) 1001/09 איגוד הג'ודו בישראל נ' רשם העמותות (מאגר נבו, 5.3.2009).

⁴⁵ כפי שעלה בראיונות עם בכירים ברשות התאגידים.

⁴⁶ בתיקון מס' 14 לחוק העמותות (2014), הוסמך רשם העמותות "לפרסם מידע והנחיות", נוסח שתורגם על ידי הרשם בפרסום בשם "הנחיות להתנהלות עמותות. ראו להלן.

⁴⁷ המהדורות הישנות אינן מופיעות באתר רשות התאגידים. את המהדורה הנוכחית ניתן למצוא באתר: <http://index.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/Guidelines/hanhyyotlehitnhtlutamutot.pdf>.

⁴⁸ הראיונות נערכו עם ראש רשות התאגידים לשעבר, סגנית ראש רשות התאגידים (אלכ"רים); היועצת המשפטית של רשות התאגידים והראש לשעבר של חטיבת ניהול תקין.

⁴⁹ בדיקות עומק הינן אמצעי פיקוח של רשם העמותות, אשר מתקשר עם משרדי רואי חשבון מתוך מטרה כי אלו יבדקו עמותות אשר יבחרו על ידי הרשם, בדיקה יסודית אשר תכיל הן את פעילותו החשבונאית והן את התנהלותו המשפטית ובנוסף את רמת התאמתה של העמותה להוראות הניהול התקין.

⁵⁰ עד לשנת 2014 היה ארגון רשאי לטרב לקיום בדיקת עומק. סירוב היווה עילה לאי-הנפקת אישור ניהול תקין. בתיקון לחוק העמותות (תיקון מס' 14, תשע"ד-2014, ס"ח 2465), עוגנה סמכות הרשם להסתייע בבודק חיצוני (סעיף 39ג), וכך הוענקה לרשם הסטטוטורי סמכות לביצוע בדיקות עומק מכוח חוק ולא מכוח הסכמת המפוקח או החלטת ממשלה.

⁵¹ מידע זה התקבל מרשות התאגידים, במסגרת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. המידע אותו קיבלנו כלל את שם העמותה, מספרה המזהה והתאריך בו בוצעה לה בדיקת העומק, אנו הוספנו מידע נוסף (תחום הפעילות, היקף כספי וכדומה), לצורך ביצוע חתכים.

⁵² מחלקת הפיקוח והבקרה, אשר הוקמה בשנת 1999, זכתה מיד עם הקמתה להקצאה של כתרסר תקני כוח אדם ותקציב להעסקת 14 משרדי רואי חשבון חיצוניים. ראו: משרד הפנים, 2001.

6,253 ארגונים (54%) (שם). הליך הניהול התקין הפך כמעט בין לילה למכשיר רגולטיבי משנה כללי משחק, והעמיד את ארגוני המגזר האזרחי, ללא הכנה מוקדמת, בדרישה לעמוד באופן מיידי בהנ"ת כפי שנקבעו על-ידי הרשם. מצב דברים זה יצר איום של ממש על קיומם ורבות מן העמותות מצאו עצמן על סף קריסה (אהרוני, 2007: 6).

מדיונים בוועדות הכנסת, כמו גם מראיונות עם אנשי רשות התאגידיים, עולה שלפני הנהגת הנ"ת, עמותות רבות התנהלו שלא על פי מלוא הוראות החוק⁵³. התהליך שהתהווה בהמשך למתן סמכויות כלליות לרשם הסטטוטורי, כלל גיבוש הוראות הניהול התקין, הערכות פנימית בגוף הרגולטיבי, והטמעת הנ"ת בקרב הארגונים. בראשית הדרך לא הייתה תורה סדורה או תפיסת עולם מובנית באשר למהות של הנ"ת. היעדרן של הנחיות ברורות, הקשו על פעילות הרשם והארגונים, כאחד. דבר שהביא לתחושת חוסר וודאות ועורר לחץ ציבורי⁵⁴ ודרישה להגדיר באופן ברור מה נדרש מהארגונים. בעקבות כך, פורסמה בשנת 2002, המהדורה הראשונה של הנ"ת.

הפרסום הראשון של הנ"ת, שכלל שמונה פרקים (34 סעיפים), התמקד בליבת דרישותיו של חוק העמותות, תוך מתן פרשנות שמרנית ממוקדת מנקודת מבטו של הרשם הסטטוטורי. הוראות אלה, שמו דגש על משאבי הארגון ודרכי פעילותו לקידום מטרותיו תוך שימוש במשאביו⁵⁵. אלה, לתפישת הרשם, מהווים את התשתית לקיומו של ניהול תקין בעמותות. המהדורה השנייה (2005), שמרה על אותו קו שהיה במהדורה הראשונה. עיקר השינוי בה מצוי בהרחבת הפרשנות בסעיפים ספציפיים שעלו מבעיות נקודתיות ולנוכח הניסיון שנצבר מאז פרסום המהדורה הראשונה.

כאמור, פרשנותו הכתובה של הרשם הסטטוטורי את החוק הייתה שמרנית, וניכר כי התאפינה במאמץ להתאימה לסמכויות אשר ניתנו לו בחוק. לפיכך, גם ניסוח פרשנותו נעשה באופן פשוט וקריא, תוך מתן הסברים ודוגמאות במקרים מורכבים. דוגמאות בולטות לכך הינן הסברים מפורטים באשר לדרך הדיווח החשבונאית הנכונה; הצגה המפורטת לגבי אופן ההצגה של הוצאות ההנהלה והכלליות; דוגמאות לליקויים ודרכי פתרון; דו"ח של ועדת ביקורת וכיוצא באלה.

המהדורה השלישית (2010), שונה מקודמותיה. ראשית, נוספו בה נושאים ותחומים שלא נכללו במהדורות הקודמות, לצד הרחבה ופירוט של כללים קיימים. דוגמאות לכך הן הוראות בדבר שיפוי וביטוח של חברי ועד; חובת הוועד לקבוע נהלים בכתב; סמכויות האורגנים של העמותה; זכות עיון במסמכים; החזרי הוצאות; מתן מלגות; טיפול בנכסי העמותה; ניגוד עניינים בדגש על קרבה משפחתית; ומיזוג עמותות. שנית, פרט הרשם את דרכי הפעלת סמכויותיו בתחומי הביקורת והאכיפה. מגמת ההרחבה נמשכה גם במהדורה הרביעית (2013), בהתייחס לנושאים נוספים ובמיוחד - הוראות באשר לפעילות עסקית של העמותה וסייגים לפעילות זו; לרבות, פירוט נרחב באשר לשיקולים הניהוליים שעל ועד העמותה לשקול בבואו לקבל החלטה בדבר ביצוע פעילות עסקית.

המהדורות השלישית והרביעית מאופיינות, בשונה משתי המהדורות הראשונות, בניסוחים זהירים ומורכבים, בלתי מפורטים, עמומים לאדם הממוצע, תוך שימוש במונחים משפטיים ומושגים הניתנים לפרשנויות ושיקול דעת. שינוי הגישה הוא תוצאה של ביקורת על שיקול הדעת שהופעל על ידי הרשם ופרשנותו את החוק באופן בלתי מבחין דבר שצמצם את יכולתו לתת מענים מותאמים

⁵³ ראו את דברי רשם העמותות, בפרוטוקול מס' 79 משיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת החמש-עשרה (21.6.2000) (להלן: פרוטוקול 79); בפרוטוקול משיבת ועדת המשנה של ועדת הכספים לנושא עמותות של הכנסת החמש-עשרה (7.1.2002) (להלן: פרוטוקול ועדת המשנה); בפרוטוקול 477 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת החמש-עשרה (30.10.2002); כן עלו דברים דומים במסגרת ראיונות עם נציגי הרשם הסטטוטורי.

⁵⁴ ראו לדוגמה את פרוטוקול 79, שם. עוסק במצב החירום שנוצר אצל עמותות למען עולים שמצאו עצמם ללא אישור ניהול תקין, וללא יכולת לזכות בתקציבי ציבור. או פרוטוקול ועדת המשנה, שם, אשר דנה בבעיית הקריטריונים בהליך אישור הניהול התקין.

⁵⁵ ראו דבריו של רשם העמותות דאז, עו"ד עמירם בוגט, במבוא לחוברת הנה"ת הראשונה (2002).

למציאות ייחודית. דוגמה מובהקת לכך הוא השינוי בהנחיה לגבי הוצאות הנהלה וכלליות. במהדורות הראשונה והשנייה נקבעו כללים ברורים של אחוזי הוצאה מסוימים. במהדורה השלישית, בוטלו ההוצאות המפורטות ובמקומן נקבעו קריטריונים מנחים אשר הותירו לרשת שיקול דעת נרחב באשר להיקף הוצאות אלה.

המהדורה החמישית, מכונה בשם "הנחיות להתנהלות עמותות" (פורסמה בפברואר 2015), יצאה לאור בעקבות תיקון חוק העמותות⁵⁶ במסגרתו הוסף סעיף 39א אשר תכליתו הייתה לסייע ולהנחות עמותות בניהול ענייניהם. חקיקה זאת, העוקפת את הצורך לעגן את הוצאות ניהול תקין במסגרת חקיקת משנה, נוצלה לפרסום הנחיות, שהן למעשה המהדורה הרביעית של נוהל אישור ניהול תקין. ספק בעינינו אם זו הייתה כוונת המחוקק שעה שעיגן את התיקון האמור.

מגמת השינוי בין מהדורות הראשונות לשתיים האחרונות הן, בין השאר, תוצאה של העברת יחידת רשם העמותות ממשדד הפנים למשרד ומשפטים (2004), והמשך הקמת רשות התאגידים (2007). אלה תוצאה של תפישת הרשם הסטטוטורי, ברצון לחזק את סמכויותיו ואת דרכי קבלת החלטותיו, תוך אימוץ גישות משפטיות עצמאיות והרחבת שיקול הדעת שנטל על עצמו. הליכי המיסוד האמורים, שקיבלו חיזוק משמעותי בתיקון מס' 14 לחוק, משפיעים על המשטר הרגולטיבי ודרכי פעולת הרגולטור.

הניהול התקין בתפישת הרגולטור הסטטוטורי

בחינת עמדות הרשם הסטטוטורי לגבי נושא הרגולציה המופקד בידיו מעלה מספר היבטים. ראשית, לשונו של חוק העמותות מתייחס לארגון הבודד ומקנה לרגולטור הסטטוטורי סמכויות כלפי התאגיד הבודד (עמותה) ולא כלפי המגזר האזרחי בכללותו. בפועל, קיים אצל הרגולטור עירוב תפיסתי באשר למרחב פעולתו, כפי שעולה ממעשי היום-יום שלו. תוצאת העיסוק מול ארגונים בודדים יוצרת מציאות המשפיעה על המגזר האזרחי כמגזר, ועל החברה הישראלית בכללותה. התייחסות זאת מתהווה משום שהמדיניות הציבורית כלפי המגזר האזרחי, מעומעמת.

עיון בנוסחי המהדורות השונות מצביע על כך כי השינויים אינם פריה של תורת רגולציה ומדיניות סדורים, כי אם, דרכו של הרגולטור הסטטוטורי לתת מענה למציאות משתנה, בהתאם למקרים שהובאו בפניו, ולדעתו, מחייבים את עדכון הנ"ת. בין הסיבות לשינוי ניתן להצביע על כשלים התנהלותיים, ניגודי עניינים, היבטים משפטיים (שינויי חקיקה ופסיקה, הבהרת כללים וכדומה) וכיוצא באלה. אין נוהל קבוע לדיון מוקדם, היועצות עם הציבור והליך אישור פורמלי טרם פרסום עדכון ההוצאות.

עם השנים, הורחבה תחולתן של הנ"ת גם לגופים שאינם מנויים בהחלטת הממשלה, ובמקביל, גופים שאינם ממשלתיים החלו לדרוש מארגוני המגזר האזרחי אישור זה (תורמים, קרנות וכדומה). אף כי הסמכות להרחבת מרחב פעילותו של הרשם הסטטוטורי לא הוגדרה בחוק או בהחלטת הממשלה⁵⁷, קידם הרשם הסטטוטורי מדיניות בפועל שעניינה החלת הנ"ת על כלל הארגונים, מתוך תפישה הגורסת כי הנחיות אלה יפות לכלל ארגוני המגזר האזרחי.

העדרה של מדיניות סדורה עולה גם מבחינת בדיקות העומק שנעשו בשנים 2009-2012⁵⁸. על אף מרכזיותה של בדיקת העומק ככלי של הרשם הסטטוטורי, מעבר להתייחסות לארגונים הבודדים, לא

⁵⁶ חוק העמותות (תיקון מס' 14), תשע"ד-2014, ס"ח 2465, 6.8.14, בתוקף מפברואר 2015.

⁵⁷ ראו: דבריה של עו"ד לחמן-מסר בפרוטוקול ועדת המשנה, ה"ש 48 לעיל.

⁵⁸ מרבית הארגונים אשר עברו בדיקת עומק הינן עמותות שהמחזור הכספי שלהם עולה על מיליון ₪; כ-44% מהארגונים קשורים למגזר הדתי והחרדי; 31% מהארגונים מסווגים בתחום החינוך והמחקר; בהשוואה, על פי נתוני הלמ"ס (למ"ס, 2014), עולה כי 27% מההון של המלכ"רים משויך לענף החינוך והמחקר, ונתח העברות

ניתן לזהות בכלי זה משוב לעדכון ולביסוס מדיניות רגולטיבית שעניינה הכוונת התנהלות מסוימת של ארגוני המגזר האזרחי או למסד נורמות.

שנית, התייחסות המנהל הציבורי לגופים חוץ-ממשלתיים לוקה בחוסר אמון, בבחינת כבדהו וחשדהו⁵⁹. גישה זאת משליכה גם בהתייחסות כלפי ארגוני המגזר האזרחי, והשפיעה על התהוות והתרחבות הנ"ת. גישה חשדנית זו יוצרת מתח בין הצורך לתת לארגון חופש לארגון בקבלת החלטותיו והימנעות מהתערבות בענייניו הפנימיים, לבין חששו של הרגולטור הסטטוטורי לפיו, אם אין הוא רואה את פרטי העשייה, אפשר ותתקיים התנהלות בלתי ראויה העלולה להשליך על הארגון עצמו, על גורמים מחוצה לו ואף על החברה בכללותה⁶⁰.

מאפיין נוסף של גישת הרשם הסטטוטורי נובעת מתפישתו את תפקידו כמגן על כספי הציבור. החלטות הממשלה (1998, 2001) התייחסו לגופים המקבלים כספים מן הקופה הציבורית (תמיכות או מכירת שירותים). אף על פי כן, הגדרתם של כספי ציבור הורחבה, על ידי הרשם הסטטוטורי, לגבי כלל הכנסות ארגוני המגזר האזרחי תוך התייחסות כפולה: למקור האמצעים, מחד; ולשימוש בהם לקידום יעדי הארגון, מאידך. בהיעדרו של הסדר חקיקתי לגבי גיוס כספים מן הציבור רואה הרשם הסטטוטורי את תפקידו כמגן התורם⁶¹. אולם נושא זה, אינו עניינו של חוק התאגדות.

השלכות הניהול התקין

את השלכות הנ"ת על המגזר האזרחי וארגוניו ניתן לראות בהתייחס לארגון הבודד, כמו גם, כלפי המגזר האזרחי בכללותו. בהתייחס לארגון הבודד, כפי שחוזר ועולה מעמדות נציגי המגזר האזרחי בפרסומיהם ובהופעותיהם בפני הכנסת והממשלה⁶². הנ"ת גורמות לעומס רגולטיבי, לדרישות ציות הולכות ומתגברות ויש בהן חוסר הלימה בין ההטרונגויות של תחומי ודרכי פעילות הארגונים לבין ההוראות האחידות. הדרישה לפעול לפי הספר, מביאה עמה לטשטוש ערכיהם הייחודיים, לצד עלות כספית, תלות במשרדי הממשלה ואיזומורפיות הדוחק בהם להתאים את שפתם לשפה חדשה ששורשיה בתחומי המינהל, המשפטים והעסקים⁶³. גם הליך הרישום אינו עניין קצר ומהיר. לעיתים,

מהממשלה מסך ההכנסות של ארגונים אלה עומד על כ-52%. ענף הרווחה מגיע אחרי ענף החינוך והמחקר, כאשר ארגוניו מהווים כ-19% מבדיקות העומק; נתח ההכנסות היחסי של ענף זה מקרב המלכ"רים עומד על כ-9% והרכב העברות הממשלה אליו עומד על כ-20% מסך הכנסותיו.

⁵⁹ נקודת המוצא של חשדנות מובנית תחילתה עוד בתפיסת הממלכתיות של בן-גוריון כלפי ארגונים אזרחיים אשר נתפסו על ידו כאיום פוטנציאלי על ריבונות המדינה (ינאי, 1988). אזכורים לתפיסת החשדנות במובנה המשפטי נמצאים בכתביו של השופט אליעזר מלחי: "חוק זה, אשר לפיו נוצרו מרבית האגודות הציבוריות, הפוליטיות, והתרבותיות בארץ, נכון, אפוא, בליברליות יתרה הגובלת כמעט בהפקרות. החוק איננו קובע כל דרך פיקוח יעילה על פעילות האגודה, דבר רצוי ביותר לכשהאמור הוא באגודות אשר דרכן עוברים כספים רבים" (מלחי, 1953: 70); אינדיקציה נוספת נמצאת בפסק דינו של השופט שניאור זלמן חשין: "לפי החוק הקיים – חוק האגודות, משרידיה המועטים של הירושה המשפטית העות'מאנית – אין השלטונות מוסמכים להתערב בניהול – נכון יותר: באי-ניהול – ענייניהם הפנימיים של האגודות, אלא במידה הזעומה הקבועה בסעיף 6 של החוק. ועניינים אלה באגודות רבות, דוגמת האגודה-הישיבה במקרה דנן, מתנהלים בעצלתיים, ללא כל סדר ומשטר ואיש הישר בעיניו יעשה" (בע"א 150/56, ע' 810).

⁶⁰ ראו לדוגמה: את דבריה של עו"ד לחמן-מסר, ה"ש 51 לעיל: "הפחד שלי הוא שבמשך שנים יש עמותות שנהנות מהפטורים בפקודת מס הכנסה והן לא באות למדינה ואף אחד לא יודע מה השכר שם, איך הן מתנהלות וכולי"; דבריו של עו"ד עמירם בוגט, רשם העמותות לשעבר, כפי שצוטטו בפרוטוקול מס' 61 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החמש-עשרה (17.5.00): "כל המהלכים שעשינו ושנחננו עדיין עושים ושמיאיים לקיטון ניכר מאוד בשימוש לרעה שעושים בעמותות ולחסכון רב בכספי ציבור. ברור לי שיש אינטרסנטים שלא מרוצים מהמצב הזה. דווקא המצב הקודם היה מצב נוח מבחינה זו שהעמותות היו מין חור שחור שאפשר לעשות בו מה שרוצים"; ודבריו של רשם העמותות לשעבר ירון קידר כפי שצוטטו בפרוטוקול מס' 32 משיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת השבע-עשרה (17.7.06): "זה (הנ"ת - הערת המחברים) נועד לעשות סדר מתוך תחושה שכספי מדינה רבים הולכים ליעדים עלומים. גם אם היעד ידוע, השימוש שנעשה אינו ידוע".

⁶¹ ראו פרוטוקול מס' 37 של ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת השבע-עשרה (17.7.2006).

⁶² ראו לדוגמה פרוטוקול 79; פרוטוקול ועדת המשנה; פרוטוקול מס' 146 של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת השמונה-עשר (24.1.2010) פרוטוקול מס' 39 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת התשע-עשרה (10.7.2013);

⁶³ עובדת ביצוען של בקרה ובדיקות עומק, באמצעות מיקור חוץ, על ידי רואי חשבון תורמת במידה רבה להתעצמותו של תהליך זה.

יש בכך כדי לשבש את הרצון או הצורך לפעול לאלתר. קיומן של הנחיות ההולכות ומתרבות, יש בהן פגיעה באמון ובלגיטימציה של ארגוני המגזר האזרחי⁶⁴. הרחבת הרגולציה והסתעפותה יוצרת בעקבותיה חסמי כניסה הפוגעים ביזמות ובחדשנות שהם נשמת אפם של ארגוני המגזר האזרחי. הנחיות דקדקניות המופנות כלפי אזרחים המבקשים לפעול למען הזולת, המטילה עליהם חובות ההולכים וגוברים, מדכאת את רוח ההתנדבות. חסמים אלה מהווים פְּרָמול הבלתי-פורמלי כמו גם הכנסת רוח הוולונטריזם למסגרות ניהוליות נוקשות⁶⁵. משמעותם של חסמים אלה היא, בין השאר, התערבות בחיי היום-יום של הארגונים, צמצום שיקול הדעת ועמו הפחתת האחריות של נושאי משרה בארגון, בפגיעה ביזמות ובחדשנות משום אי-יכולתם של ארגונים חדשים לקבל אישור ניהול תקין טרם כלות שנתיים של פעילות⁶⁶. בהיעדר אישור זה לא יכול הארגון לקבל תמיכה ממשלתית, להתקשר עם משרד ממשלתי למכירת שירותים, ובדרך כלל, אף לא לקבל אישור לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה אשר מקנה לתורמיו זיכוי מס על תרומותיהם⁶⁷.

היבט נוסף, נובע מדרכי עיצוב הנ"ת, שיתופם המוגבל ויכולת ההשפעה של בעלי הזיקה, המתנדבים והשכירים. כתוצאה מכך, יישומם אינו תוצאה של דיון משותף או הסכמה, כי אם, סטנדרט נכפה שלצידו סנקציה משמעותית.

אחת הסוגיות העולות בהקשר לרגולציה היא חלוקת העבודה בין הרגולטור הסטטוטורי לבין ארגוני המגזר האזרחי. לעניין זה קיימים מודלים שונים של רגולציה עצמית ורגולציה משתפת. מטרת חלוקת העבודה כפולה: ראשית, נטילת אחריות לבקרה עצמית של המגזר או ארגונים בו; שנית, צמצום כניסתו של הרשם הסטטוטורי לענייני הפנימיים של הארגון, הנעשים כדן. הרגולציה הסטטוטורית באמצעות הנ"ת ועמה חיזוק סמכויותיו העצמיות הרשם הסטטוטורי, אינה מותירה מקום, לחלוקת עבודה ובניית מנגנוני רגולציה עצמית או משתפת. תהליכים אלה שמטו את הקרקע מתחת ניסיונות לקדם רגולציה עצמית של המגזר האזרחי⁶⁸. רגולציה עצמית או רגולציה משתפת, הם דרכים מקובלות במדינות אחרות, לתאום ולאזון בין המפקח לבין המפוקח ומאפשרות לבעלי הזיקה ליטול אחריות עצמית ולהיות חלק ממנגנוני הבקרה. הפועל היוצא מהיעדרה של חלוקת עבודה כפול: מחד גיסא, לא נוצר שיתוף פעולה לחיזוק נורמות מוסכמות להתנהלות נאותה; מאידך גיסא, הרשם הסטטוטורי מאבד שלבים בפירמידת האכיפה.

לקיומה של הנ"ת גם השלכה פנים ממשלתית. ככל שהנ"ת תפס את מקומו כמכשיר מרכזי של רגולציה כלפי ארגוני המגזר האזרחי, הסתמכו משרדי הממשלה על מנגנון זה וראו בו כלי המחליף, במידה רבה, את מנגנוני הרגולציה המשרדיים כלפי ארגוני מגזר זה. לעמעום בין תפקידי הרגולטורים - הרשם הסטטוטורי, רשות המסים, החשב הכללי ומשרדי הממשלה, משמעות רבה דווקא בעידן של הפרטה ומיקור-חוץ, משום המיקוד על הבקרה המשפטית והכספית, על חשבון הבקרה על הפעילות המהותית.

⁶⁴ נושאים אלה עלו במסגרת דיוני השולחן העגול הממשקי לעניין חקיקת חוק עמותות חדש המתקיים במשרד המשפטים מאז שנת 2014.

⁶⁵ ראו לדוגמה את ההנחיות המפרטות את השיקולים שעל עמותה לשקול בבואה לבחון פעילות עסקית (הנ"ת, 2013, עמ' 20).

⁶⁶ למעשה יותר משנתיים משום שעל פי הנ"ת: "רק בתום שנתיים של פעילות רצופה ומוכחת של העמותה, הגשת המסמכים הנדרשים בהתאם לחוק וכן עמידה בכללי הניהול התקין, יינתן אישור ניהול תקין לעמותה". (הנ"ת, 2013, עמ' 29)

⁶⁷ בתנאים מסוימים ניתן לקבל אישור על-פי סעיף 46 לעמותה המצויה בשנתה הראשונה וטרם יכלה לקבל אישור ניהול תקין. ראו: ועדת פריש, 2014.

⁶⁸ מאז סוף שנות ה-90 של המאה הקודמת נעשו שני ניסיונות לקדם מיזמים של רגולציה עצמית. האחד "מיזם נאות" (1997), שפותח על ידי ארגון הגג של המגזר האזרחי בישראל - 'מגזר ההתנדבות והמלכ"רים' (לימים שינה את שמו לימנהיגות אזרחית). השני, "מיזם מידות" (2008) שהוקם ביוזמה ובסיוע של אנשי עסקים.

החלטת הממשלה בדבר הסמכת הרשם ליתן אישור לעמותות, יושמה בפועל על ידי הרשם הסטטוטורי, מעבר לסמכויותיו בחוק או להחלטת הממשלה. תכליתו של הני"ת לא הובהרה מעולם במסגרת המדיניות הציבורית. השפעתו על הארגונים, יכולת תפקודם ועלותו להם ולמשק, לא נבחנו מעולם. כך נוצר על ידי הרשם מנגנון ייחודי, המבוסס על שיקול דעת רגולטורי בלעדי של הרשם. מאפיינים אלה הפכו את הני"ת למכשיר רב-עוצמה לפיקוח ולאכיפה (בלא פירמידת אכיפה מוגדרת), כלפי ארגוני המגזר האזרחי, תוך השפעה על כלל המגזר האזרחי.

סיכום והמלצות

התרחבות מוטת הרגולציה מעורר שאלות בנוגע לנחיצותה בדרך בה היא מתקיימת, כמו גם, ליעילותה במתן מענים ליעדים מוגדרים להם היא נועדה. כאמור, בישראל אין תפיסת רגולציה מוסכמת ואחודה בין גורמי הממשלה שעניינם הרגולציה הסטטוטורית. מכאן, שקשה להגדיר את יעדיה, לאמוד את יעילותה ומידת השגת מטרותיה. מנגד, חוזרת ועולה ביקורת על המציאות הקיימת שעיקרה מתמצה בשאלה – מה תכליתה?

קיומה של רגולציה אפקטיבית מותנה, במידה רבה, ביכולתה להתאים עצמה לנסיבות משתנות. הרגולציה המסורתית נשענה על מנגנון ציווי ושליטה, אשר קובע לגופים מבוקרים כללים כיצד לפעול, תוך הגדרה ברורה של מוקדי אחריות ואחריותיות. כלליה מעוגנים בחקיקה מפורטת ומגובים בסנקציות. החסרונות המוכרים של פורמליות רגולטיבית, באים לידי ביטוי ביתר סמכויות של הרגולטור הסטטוטורי; בחקיקה המפגרת אחרי המציאות; מקימה מערכת לעומתית, שאינה מחויבת המציאות, בין המפקח למפוקח ומטילה הוצאות מיותרות על שני הצדדים. רגולציה המבקשת לפעול בגישה נורמטיבית (שיש לה בדרך כלל נטייה לשמרנות), מתקשה להתאים עצמה למציאות משתנה, בפרט כאשר נשוא הרגולציה הם ארגונים אזרחיים הצומחים מתוך החברה ומשקפים ציפיות, צרכים ויוזמות לשינויים חברתיים ולשיפור רווחת הפרט, תוך ניסוי ותהייה, במטרה לתת מענה הולם לצרכים משתנים.

קיימות שלוש אסטרטגיות מקובלות להתמודד עם חסרונות: הראשונה, דה-רגולציה, קרי – בחינה מחדש של ההסדרים הקיימים, שינוי מהותי וצמצום הרגולציה. השנייה, מתן תמריצים למניעת סטיות. מודלים מסוג זה מבוססים על תיאוריות כלכליות של תמריצים חיוביים ושלייליים (שיטות ה'מקל והגזר'). השלישית, מבוססת על הסכמייות, שיתופי פעולה וחלוקת עבודה בין המפקח למפוקח (רגולציה עצמית או משתפת). לצד אלה פותח מערך למיסוד מדדים להערכת הרגולציה וטכניקות של עלות-תועלת, מדינות ה-OECD, לדוגמה, פועלות לקידום תהליך הערכת השפעת רגולציה (Regulatory Impact Analysis - RIA) (OECD, 1997). בנוסף, נדרשת פירמידת אכיפה מידתית הבנויה על מדרג מאמצעים רכים (ליווי והדרכה וכדומה)⁶⁹, המשך בדרישה לנקיטת אמצעים לתיקון וכלה בהפעלת אכיפה מלאה. הפעלת רגולציה נאותה אינה מלאכה קלה; היא מחייבת שיקול דעת מידתי ומאוזן, פתיחות, שקיפות, התאמה לצרכים משתנים, אחריותיות, שיתוף הציבור וחלוקת עבודה.

אתגר חשוב העומד בפני מדינה דמוקרטית היא היכולת לשמר את ערכי הדמוקרטיה, זכויות האזרח, ובכלל זה אפשרויות ויכולת העמידה כנגד החלטות שלטוניות, קיומה של רגולציה מקפל בתוכו אתגר זה. הרחבת המרחב הרגולטורי מביאה עמה חקיקה ונהלים ההולכים ומתרבים, במיוחד

⁶⁹ פרסום "הנחיות לניהול עמותות", שהוצא על ידי הרשם (פב' 2015), בעקבות תיקון מס' 14 בחוק העמותות (ראה לעיל), אינו מעיד על שינוי. אדרבא, הוא מעיד על דרך פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם תפיסת העולם שמאחורי תהליך ה-RIA.

כאשר מאומצת מדיניות הפרטה. ריבויים של אלה מעמיד את הארגון הבודד והמגזר בכללותו בפני מציאות המקשה על פעילותו.

לשלוש מערכות תפקיד חשוב בקיומה של רגולציה מאוזנת: הראשונה, המערכת הפרלמנטרית, באמצעות קיום מנגנוני פיקוח על חקיקה בירוקרטית ודרכי יישומה. השנייה, המערכת המשפטית, באמצעות ביקורת שיפוטית מהירה וממוקדת על חקיקה בירוקרטית, הפעלת שיקול דעת במסגרתה ודרכי יישומה. והשלישית, המערכת הציבורית, קרי, בניית מערכת המשתפת את האזרח וארגונו בהליכי החקיקה, בליווי הפעלתה, בחלוקת עבודה וכיוצא באלה נתיבים הפותחים פתח להשתתפות אזרחית פעילה.

המשטר הרגולטורי הנוהג כיום כלפי ארגוני המגזר האזרחי בישראל מייצג תפיסה של עליונות המגזר הציבורי ותלותו של המגזר האזרחי בו. תפיסה זאת אינה גורסת שראוי שיתייקם מגזר בעל דרגות עצמאות גבוהה. הרגולציה הממשלתית מתאפיינת בריכוזיות, מתמקדת בעיקרה בהיבטים משפטיים וכלכליים, משעתקת מנגנוני פיקוח ואכיפה הנהוגים כלפי המגזר העסקי שאינם תואמים את הווייתם של ארגוני מגזר זה. הסדרי הרגולציה נבנו עם השנים בשיטת טלאי על טלאי.

הרגולציה הנוהגת בישראל טרם זכתה לדיון ציבורי, אקדמי ומקצועי מעמיק באשר לתכליתה, דרכי הפעלתה והשפעתה על ארגוני המגזר האזרחי ועל החברה הישראלית בכללה. בהתייחס למציאות הקיימת, להלן המלצות שנועדו לתת מענה לסוגיות העיקריות בהקשר הרגולציה של ארגוני המגזר האזרחי:

1. הגם שהחלטת הממשלה משנת 2008 שאימצה את התפיסה התלת-מגזרית, לא עוצבה מדיניות-על שתהווה מעטפת לכלל רשויות השלטון. לפיכך, נדרש, תחילה, אמוץ מדיניות ציבורית כלפי המגזר האזרחי. על מדיניות זאת להנחות את הסדרי הרגולציה כלפי ארגוני המגזר, תוך הגדרת תכליתה ויעדה.

2. בחינה מחדש של הסדרי הרגולציה הקיימים כלפי ארגוני המגזר האזרחי, תוך התבססות על עקרונות תורת הערכת השפעת רגולציה (RIA). בחינה זאת ראוי שתעשה בפורום משותף לנציגי הממשלה, המגזר האזרחי ונציגי ציבור.

3. על הרגולציה הרצויה להתייחס, בין השאר, להאחדת מונחים, תיאום בין משרדי, תיאום בין הרגולטורים, פישוט הליכים ומניעת כפילויות.

4. יש להגדיר חלוקת עבודה בין הרגולטור הסטטוטורי לבין ארגוני המגזר האזרחי. על חלוקה זאת להתייחס לרגולציה עצמית של המגזר או פלחים בו וכן לרגולציה משתפת תוך הגדרת התפקידים והסמכויות של השותפים לה.

5. הגברת שקיפות הארגונים – הדוח הקיים כיום אינו עונה על דרישות המידע הדרוש לבעלי הזיקה לגבי פעילות הארגון, תקנונו, נושאי המשרה בו וכדומה. לכן, נדרש עדכון כללי הדיווח לציבור.

6. הגברת שקיפות פעולות הרגולטור הסטטוטורי כלפי הציבור – כיום אין דיווח תקופתי לציבור באשר למדיניות, היעדים והפעילות שנעשתה על ידי הרגולטור. המלצה זאת מתייחסת לכל הרגולטורים המלווים את פעילות ארגוני המגזר האזרחי. ניתן, כמובן, ליישמה לגבי כל רגולטור בכל תחום.

7. מועצה ציבורית - לצורך קביעת כללי הרגולציה הסטטוטורית ודרכי יישומה, מוצע להקים מועצה ציבורית ליד הרשם הסטטוטורי ברשות התאגידיים. במועצה זאת יהיו נציגי הממשלה, המגזר האזרחי ונציגי ציבור.

8. טריבונל לפתרון חילוקי דעות ומתן פרשנות הדין - תפקידו וסמכויותיו של הטריבונל יאפשרו לו לדון במחלוקות בין הרגולטור הסטטוטורי ברשות התאגידים לבין ארגוני המגזר האזרחי, לפסוק ולתת פרשנות לחקיקה ולדין הכללי בהקשר לסוגיה שתובא בפניו. קיומו של הטריבונל נועד להקל על היכולת לערער על החלטות או מעשה של הרשם הסטטוטורי.

אנו מאמינים שאימוץ ההמלצות האמורות יגביר את האמון בין ארגוני המגזר האזרחי לציבור, יעודד אזרחות פעילה ויוזמות חברתיות, יחזק את ערכי הדמוקרטיה ויקדם את החברה הישראלית בכללותה.

ביבליוגרפיה

- אבו, ע' (2007). תפיסות, עמדות והעדפות לקוחות בשוק הסיעוד המעורב. חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל. א(2): 75-96.
- אהרוני, מ' (2007). רשומון הרשם: חוק העמותות ויישומו על ידי רשם העמותות בשנים 2007-1997. המשפט בשירות בשירות הקהילה, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב.
- אייזנשטדט, שיני. (1969). "התנאים החברתיים להתפתחות הארגון הוולונטרי - ישראל", בתוך: אייזנשטדט, שיני, ואחרים. המבנה החברתי של ישראל. ירושלים: אקדמון, עמ' 227-243. (מהדורה שנייה).
- אייזנשטדט, שיני. (2004). תמורות בחברה הישראלית. האוניברסיטה המשודרת - משרד הבטחון-ההוצאה לאור.
- בן אליעזר, א' (2003) - החברה הצבאית והחברה האזרחית בישראל. בתוך: אלחאג', מ' ובן-אליעזר, א' (עורכים). בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל העידן משנתה. חיפה: הוצאת ספרים של אוניברסיטה חיפה ופרדס הוצאה לאור.
- ברזילי, ג' (1992). דמוקרטיה במלחמות. תל אביב: ספריית הפועלים.
- ברלינסקי, ע' וסופר, פ'. (2000). תמיכות בעמותות ובמוסדות ציבור על ידי הממשלה. ירושלים: משרד ראש הממשלה, אגף בכיר - ביקורת המדינה וביקורת פנימית.
- גל-נור, י' (1985). ראשיתה של הדמוקרטיה בישראל. תל אביב: עם עובד.
- גל-נור, י' ובלאנדר, ד' (2013). המערכת הפוליטית בישראל. תל אביב: עם עובד, עמ' 642-643.
- הופנונג, מ' (2001). ישראל - ביטחון המדינה מול שחיקת שלטון החוק 1948-1991. ירושלים: נבו. (מהדורה שנייה).
- הורוביץ, נ', שגיא, ק' ואלמגור, ע' (2006). יותר מכישלון פחות מקריסה: הכשל המוסדי ומדיניות עורף של ישראל. נייר עמדה שהוגש לפיקוד העורף, ספטמבר 2006. ירושלים: מכון מנדל.
- ועדת אפרתי (2003). הוועדה הציבורית לקביעת קריטריונים לשכר בכירים בעמותות. ירושלים: משרד האוצר.
- ועדת ארידור (2006). המלצות הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור. ירושלים, משרד ראש הממשלה.
- ועדת גדרון (2007). דוח הוועדה לבחינת תפקידי המגזר השלישי ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. תל אביב: מנהיגות אזרחית.
- ועדת גרשונוביץ (1997). דוח הוועדה לבדיקת נושא תמיכות במוסדות ציבור. ירושלים, משרד האוצר.
- ועדת פריש (2014). דוח הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. ירושלים, משרד האוצר.
- זיכלינסקי, א' (2009). השפעת תהליכי הפרטה חלקית ומסחור על ההון החברתי בקרב ארגוני המגזר השלישי, חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל. ג(1): 9-31.
- ינאי, נ' (1988), התפיסה הממלכתית של בן-גוריון, קתדרה, 45: 169.
- ישי, י' (2003). בין גיוס לפיוס. ירושלים: כרמל.
- ישי, י'. (2008). חברה אזרחית בתהליכי פירוק? חברה אזרחית ומגזר שלישי. ב(2): 7-27.
- לימור, נ' (2004). בחינת המגזר השלישי בישראל. ירושלים: קרן כהנוף ויד הנדיב.
- לימור, נ' (2007). היבטים פוליטיים בחקיקת חוק העמותות. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן, פרק ג'.
- לימור, נ' (2008). חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני המגזר השלישי בישראל - תמונת מצב. תל אביב: מנהיגות אזרחית.

למ"ס (1998). סקר הכנסות והוצאות של מוסדות ללא כוונת רווח 1980-1996. פרסום מס' 1077. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

למ"ס (2009). הכנסות והוצאות מלכ"רים: 2005-2008. (הודעה לעיתונות, 22.4.2009). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

למ"ס (2011). הכנסות והוצאות מלכ"רים: 2007-2010. (הודעה לעיתונות, 25.5.2011). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

למ"ס (2014). הכנסות והוצאות מלכ"רים: 2011-2013. (הודעה לעיתונות, 18.8.2014). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבקר המדינה. (1985). דו"ח שנתי מס' 36 לשנת 1984 ולחשבונות שנת 1983. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה (1989). דו"ח שנתי מס' 39 לשנת 1988 ולחשבונות שנת 1987. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (1997). דו"ח שנתי מס' 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2001). דו"ח שנתי מס' 51 לב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת 1999. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2002). דו"ח שנתי מס' 52 לב' לשנת 2001 ולחשבונות שנת 2000. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2005). דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2007). דו"ח מיוחד - היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. ירושלים: מבקר המדינה.

מלחי, א' (1953). תולדות המשפט בארץ ישראל. תל אביב: דינים.

מנו, ר' והראבן, ל'. (2007). אסטרטגיות הישרדות בארגונים חברתיים. חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל. א(2): 51-74.

משרד המשפטים (2012א). דו"ח שנתי לשנת 2012. ירושלים: הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. באתר: <http://index.justice.gov.il/Units/HalbantHon/docs/rashut+cover.pdf>

משרד המשפטים (2012ב). טיפולוגיות ותסמינים במימון טרור. ירושלים: הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

משרד הפנים (2001). דו"ח מחלקת פיקוח ובקרה 1999-2000. ירושלים: רשם העמותות.

משרד ראש הממשלה (2008). ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות. מסמך מדיניות. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

פסקי דין

בג"צ 148/79, סער נ' שר הפנים והמשטרה (פ"ד ל"ד(2) 169).

בג"צ 153/83, לוי ואח' נ' מפקד המחוז הדרומי של המשטרה (פ"ד ל"ל(2) 393).

ע"א 150/56, בית אולפנא רבתא עיטור רבנים, ירושלים נ' יעקב אשלג (פ"ד יא 804)

פש"ר (תל אביב-יפו) 2629/99 רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי (סניף ישראל)(ע"ר) (מאגר נבו 15.7.2001)

עת"מ (י-ם) 652/06 ארגון אלמנות ויתומי צה"ל נ' רשם העמותות (מאגר נבו 29.11.2006)

עת"מ (י-ם) 8086/08 איגוד השחייה בישראל נ' רשם העמותות (מאגר נבו 12.5.2008)

עתמ (י-ם) 1001/09 איגוד הגידו בישראל נ' רשם העמותות (מאגר נבו, 5.3.2009).

- Bar, M. & Gidron, B. (2010). The long journey to the Promised Land: policy initiatives towards the third sector in Israel. *Policy Initiatives Towards The Third Sector In International Perspective*. New York: Springer, pp. 159-188.
- Benish, A. (2014). Outsourcing, discretion, and administrative justice: exploring the acceptability of privatized decision making. *Law & Policy* 36(2): 113-133.
- Ben-Ner, A. & Van Hoomissen, T. (1991). Nonprofit organizations in the mixed economy. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 62(4): 519-550.

- Brody, E. (1996). Agents without principals: the economic convergence of the nonprofit and for-profit organizational forms. *New York Law School Law Review*. 40(3): 457-536.
- Cohen, J.L. & Arato, A. (1999). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. 48(2): 147-160.
- Douglas, J. (1987). Political theories of nonprofit organization. In: Powell, Walter W. (Ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 43-54.
- Frumkin, P. (2009). *On being nonprofit: A conceptual and policy primer*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Galnoor, I.; Rosenbloom, D.H. & Yaroni, A. (1998). Creating New Public Management reforms: Lessons from Israel. *Administration & Society*. 30(4): 393-420.
- Geva-May, I. (1999). Reinventing government: The Israeli exception: The case of political cultures and public policy-making. *International Public Management Journal*. 2(1): 112-126.
- Hansmann, H.B. (1980). The role of nonprofit enterprise. *Yale Law Journal* 89(5): 835-901.
- Hansmann, H.B. (1981). Reforming nonprofit corporation law. *University of Pennsylvania Law Review*. (1981): 497-623.
- Hansmann, H.B. (1987). Economic theories of nonprofit organizations. In: Powell, W.W. (Ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 27-42.
- Hood, C.; Rothstein, H. & Baldwin, R. (2001). *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*. London, UK & New York: Oxford University Press.
- Irvin, R.A. (2005). State regulation of nonprofit organizations: Accountability regardless of outcome. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 34(2): 161-178.
- James, E. (1987). *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. In: Powell, W. W. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 397-415.
- Kaldor, M. (2003). *Global Civil Society: An answer to war*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Kolm, S.C. & Ythier-Mercier, J. (Eds.). (2006). *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*. Amsterdam: North Holland.
- Louise Lee, L. (2015). Walter W. Powell: The Language of Nonprofits is Changing. *Insights*. Stanford Business, Stanford University, July 2, 2015.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In: Levi-Faur, D. (Ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elger Publishing, pp. 1-25. .
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 598(1): 12-32.

- Miller, J.W. (1984). Applying a public benefit requirement to tax-exempt organizations. *Missouri Law Review*. 49(2): 353-371.
- Mizrahi, S. (2013). A new institutional analysis of performance management reform: Theoretical Outline and Evidence from Israel. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 15(3): 220-234.
- OECD (1997). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Phelps, E.S. (Ed.). (1975). *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russell Sage Foundation.
- Powell, F. (2007). *The Politics of Civil Society: Neoliberalism or Social Left?*. London UK: Polity Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone*. New York and London: Simon & Schuster.
- Reiser, D.B. (2011). Charity Law's essentials. *Notre Dame Law Review*. 86 (1): 1-64.
- Rose-Ackerman (1996). Altruism, Nonprofits, and Economic Theory. *Journal of Economic Literature* 34(2):701-728.
- Salamon, L.M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 16(2): 29-49.
- Schwartz, R. & Sharkansky, I. (2000). Collaboration with the 'Third Sector'-Issues of accountability: Mapping Israeli versions of this problematic. *Public Policy and Administration* 15(3): 92-106.
- Sidel, M. (2008). *Regulation of the Voluntary Sector: Freedom and Security in an Era of Uncertainty*. London: Routledge Cavendish.
- Steinberg, R. (2006). Economic theories of nonprofit organizations. In: Powell, W.W. & Steinberg, R. (Eds.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. (2nd ed.). New Haven, CT: Yale University Press, pp. 117-139.
- Verbruggen, S.; Christiaens, J. & Milis, K. (2011). Can resource dependence and coercive isomorphism explain nonprofit organizations' compliance with reporting standards?. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 40(1): 5-32.
- Vigoda, E. (2000). Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: An empirical examination in Israel. *Public Administration*. 78(1): 165-191;
- Vogel, S.K. (1998). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walzer M. (1992). The Civil Society Argument. In: Mouffe, C. (Ed.). *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London and New York: Verso, pp. 89-107.
- Warren M.E. (2001). *Democracy and Association*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weisbrod, B.A. (1975). Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three-sector economy. In: Phelps, E.S. (Ed.). *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 171-195.
- Weisbrod, B.A. (1987). Non-profit organisations. In: *New Palgrave Dictionary of Economics*. London, UK: Macmillan, pp. 677-678.
- Weisbrod, B.A. (2004). The Pitfall\$ of Profit\$. *Stanford Social Innovation Review*. 2004(winter): 40-47.
- Yishai, Yael, (1998). Regulation of Interest Groups in Israel. *Parliamentary Affairs*. 51(4): 568-578.