



## יחסי המשרד והמגזר השלישי

### תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשותף מכון מנדל

|                |               |
|----------------|---------------|
| אברי פוליצ'ק   | לילי אבירי    |
| אנה גלוק       | מיכאל אטלן    |
| אפרת לינקובסקי | מרים פבר      |
| גרסיאלה פלר    | נחום עידו     |
| דליה רוזניק    | ענת ענבר      |
| עדה גרשט       | רחל ויינשטיין |
| ורדה אדוארדס   | רחל פידל      |
| חווה כפרי      | רינת וייגלר   |
| טלי יוגב       | שלומית ברטל   |
| ישראל בודיק    | שרה מזרחי     |

ערכו: ד"ר נרי הורוביץ וקרן שגיא

## תוכן עינים

### עמוד

|    |  |
|----|--|
| 3  | מבוא   |
| 4  | הקושי בהגדרת גבולות המגזר השלישי                   |
| 6  | דרכי ההתקשרות בין המדינה לארגוני המגזר השלישי      |
| 7  | מבוא מתודולוגי                                     |
| 10 | המסגרת המשפטית למגעים בין הממשלה ובין המגזר השלישי |
| 22 | המשרד והמגזר השלישי                                |
| 25 | כתיבת אמנה בין המשרד לבין ארגוני המגזר השלישי      |

## מבוא

השיח התיאורטי האידיאולוגי הרווח בתחום המגזר השלישי נשען על מושגים של "חברה אזרחית" ו"הון חברתי". מושגים אלו משקפים תפישת עולם ותובנות תיאורטיות ביחס לחברה דמוקרטית ליברלית ראויה. המושג "חברה אזרחית" מתאר את התחום שמחוץ למשפחה, לשוק ולמדינה אשר בתוכו מתקיימות כלל הפעילויות החברתיות שלא בכפוף להוראות ישירות של המדינה<sup>1</sup>. החברה האזרחית מבטאת ומממשת אינטרסים ותחומי עניין קבוצתיים, קהילתיים ופרטיים שהמדינה אינה מעוניינת או יכולה להיענות להם. ההגדרות בעלות הנימה האידיאולוגית יותר של החברה האזרחית מתמקדות בתוצאות של פעילות זו כיצירת COMMON PUBLIC GOOD או PUBLIC VALUE המוסיף על פעילות המדינה ולעיתים מחליף אותה.

השחקנים המרכזיים בחברה האזרחית הן תנועות חברתיות, קבוצות אינטרס ויחידים המשתתפים באופן וולונטרי ופעיל באינטראקציות בינם לבין עצמם ואל מול המדינה והפרט. הדגש על האינטראקציות מעורר קושי ב"כללי המשחק" במהלך אותן התקשרויות. הגישות האידיאולוגיות יותר למושג "חברה אזרחית" משייכות אותו לתיאוריה הדמוקרטית המחייבת התארגנות עצמית, יוצרת תנאים לפריחתם של ארגונים ומכירה בחשיבותם של גופי ביניים בין היחיד למדינה. הטמעת המושג "חברה אזרחית" בתיאוריה הדמוקרטית מחייב הוספת קריטריון כלל חברתי לפיו הארגון פועל לתועלת הציבור, על מנת להוציא מהמעגל הלגיטימי את מי שאינם נענים לכללי המשחק הדמוקרטי. התביעה מצד מי שפעיל בחברה האזרחית להיות מחויב לערכי סובלנות, פלורליזם וסולידאריות אינה מבטלת את הצורך להיות רגיש לעקרונות של חברה רבת תרבותית.

המושג "חברה אזרחית" מקפל בתוכו את המושג "הון חברתי". מושג זה מניח כי יש בחברה מאגר של נורמות, קשרים ורצון טוב היוצרים יחסים של אמון ושיתוף פעולה בין פרטים וארגונים. המפגש בין ההון החברתי לבין מדינת הרווחה נוצר, לכאורה, כאשר המדינה הותירה תחומי אחריות פתוחים לפעילות וולונטרית ועל ידי כך הוסיפה משאבי זמן וידע שווי כסף למדינת הרווחה<sup>2</sup>.

מסיבות הנוגעות לאופי השאלות הנדונות ובשל הריחוק של המינוח "חברה אזרחית" מהשיח הרווח במשרד, בחרנו להיעזר במושג "מגזר שלישי". מינוח זה ישמש בכדי לתאר דילמות ביחסים

---

<sup>1</sup> הגדרה זו נגזרת מתוך המינוח של הועדה לבחינת המגזר השלישי והמדינה שהוקמה על ידי המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן גוריון.

<sup>2</sup> משרד העבודה והרווחה, בפעילותו בתחום העבודה הקהילתית, פועל בהשראה של מושגים אלה מתוך הנחה כי הון חברתי כשלעצמו, ללא קשר הכרחי לשירותים החברתיים, מלמד על חוסנה של חברה ופוטנציאל ההתמודדות שלה עם מצבים משברים.

נייר עמדה זה מטפל בשאלה של התיחום מחדש שבין יחסי מדינה לחברה האזרחית או המגזר השלישי.

בין המדינה לארגונים שאינם ציבוריים ואינם עסקיים. המושג "מגזר שלישי" מגדיר עצמו על דרך השלילה כמרחב פעולה חברתי הנמצא בין הארגונים העסקיים לממשלתיים<sup>3</sup>. לכאורה קיימים קריטריונים לאב הטיפוס אידיאלי של ארגון המגזר השלישי המתבטאים בכך שהארגון: פורמאלי – שיש לו סדירות ותקנון, פרטי – אינו כפוף לסמכות ממשלית, ללא כוונות רווח וכולל אלמנטים של התנדבות ותרומה .

מושגים נוספים הנלווים לשיח על המגזר השלישי הם מגזר המלכ"רים ו"המגזר הוולונטרי". השימוש במונח מלכ"ר מכון למעמד המשפטי אולם גם לדימוי חברתי לפיו פעולת הארגון נקיייה משאיפה לרווח אישי. המינוח "מגזר וולונטרי" מרמז באופן חיובי על המוטיבציה האלטרואיסטית העומדת בבסיס הארגון ועל הפעלתם של מתנדבים.

## הקושי בהגדרת גבולות המגזר השלישי:

ההגדרה האידיאלית, אותה בחרנו בכדי תאר את המגזר השלישי יוצרת קושי ביחס לגבולות התופעה. כך, מתעוררת תהייה לגבי ארגונים המצויים בתפר שבין הממשלה לבין המגזר השלישי. לעיתים, מסיבות שונות, בוחרת הממשלה להיעזר בארגונים של מגזר שלישי כדי לספק שירותים. פעולה זו נעשת מתוך הנחה שארגונים וולונטריים מבצעים משימות מסוימות באיכות גבוה יותר עם יתרונות מסוימים. מניע אחר להעברת שירותים לארגונים ועמותות מכון לשחרר את המדינה מביצוע תפקידים מנהלתיים ומהפעלה של שירותים. במצבים אלו יוזמת הממשלה, לא פעם, את הקמתם של הארגונים. קושי נוסף, מבחינת ההגדרה של המושג "מגזר שלישי", עולה משימוש אינסטרומנטאלי בהקמת ארגונים לצרכים אדמיניסטרטיביים המכוונים להפיק תועלת מיתרונות משפטיים ותקציביים.

מורכבות נוספת בקביעת גבולות המגזר השלישי אל מול המגזר הפרטי נובעת מכך שהפעולות, הנעשות במסגרת ארגונים ועמותות, מיוסדות בתבנית וולונטרית להלכה אך מיושמות למעשה למטרות רווח. הנטייה הגוברת של המגזר העסקי לשלב פעילות פילנתרופית במטרות עסקיות הופכת את המיפוי לסבוך עוד יותר<sup>4</sup>.

המושג "מגזר שלישי" הינו נוח ושמיש למרות העמימות שבו. לצורך מיפוי התחום הארגוני של המגזר השלישי ניתן להיעזר בשאלות הבאות:

1. מי יזם את הקמת הארגון?
2. מהו גודלו של הארגון?
3. מהו היקף המועסקים ביחס למרכיב התנדבותי?

<sup>3</sup> הגדרה זו נשענת (סגול קטן)

<sup>4</sup> במקביל לקושי הנובע מהצורך לתיחום מחדש ביחסי המגזר השלישי והממשלה, יש לציין תופעה של התגבשות "מדינת רווחה שנייה" הנשענת על אלפי ארגונים אשר אינם מקבלים סיוע מהמדינה ומניעיהם ארמת השירות הניתנת על ידם אינה ידועה.

4. מהו המרכיב של מתן שירותים בפעילות הארגון בהשוואה לפעילות סגור ושינוי חברתי?
  5. האם הארגון משולב במדינת הרווחה?
  6. מהו היקף התקציב המגויס על ידי הארגון באופן ישיר ועקיף מן המשרד והממשלה?
  7. מספר המקורות התקציביים?
  8. מקור הכנסה עצמי
  9. מה הם עושים עם הרווח?
  10. האם הוא מקרין מוטיבציות חברתיות רחבות?
  11. מבנה ההנהלה ומידת הייצוגיות שלה
  12. עד כמה הארגון כרוך בחידושי מדיניות?
- כך נוצרת מורכבות מבחינת אופי המגע, המבנה, ההיקף ומטרות הארגונים אל מול המשרד ובין העמותות לבין עצמן. העמותות יוצרות סביבה חדשה ושונה בתוכה פועל המשרד ויחידותיו השונות.

אופן אחר למיפוי והנחיית תפקודם של ארגוני המגזר השלישי:

1. ארגונים של סגור ושינוי חברתי
2. ארגונים העוסקים בפיתוח שירותים, יזמות ותכניות חלוץ (ניתן לכלול בקטגוריה זו עמותות ידע)
3. ארגונים המספקים שירותים
4. ארגונים "היברידיים" – ארגונים הממלאים בעת ובעונה אחת תפקידי סגור, פיתוח ואספקת שירותים.

בתוך הקטגוריה של סגור ניתן לערוך אבחנה פנימית בין שתי מגמות. האחת, מתוך סגור נושאי אל הסגור האידיאולוגי והשנייה מהרעיון של נחיצות הסגור כהשקפת עולם אל התחום המקצועי הנושאי. תחת הקטגוריה של ארגוני סגור ושינוי חברתי ניתן אם כן להבחין בין אוריינטציה נושאית ואידיאולוגית לבין אוריינטציה ייצוגית יותר ביחס לאוכלוסייה נזקקת. עמותת הסגור הנושאי-אידיאולוגי צומחת מתוך תחושה של נחיצות פעולה אזרחית ונכנסת לתחום המקצועי לעומת עמותת הסגור הייצוגי המתרחבת מתוך המצוקות של קבוצות הנזקקים אל אידיאולוגיה טיפולית<sup>5</sup>.

הארגונים המכונים "היברידיים", מצויים בלב הדיון בנושא ה"מגזר השלישי" ו"מדינת הרווחה" מכמה סיבות:

<sup>5</sup> ארגוני הסגור והשינוי החברתי המובהקים, אשר אינם שואפים לתת שירות, נהנים מדימוי חיוני ומדרבן לעבודת המשרד ונתפסים כגופים שהמדינה מחויבת לתמוך בהם תמיכה שאיננה ישירה ולהרחיב את חובת ההתייעצות בהם. במהלך הראיונות עלתה הערכה גדולה לארגונים אשר אינם נשענים כלל על תקציבים של המשרד. גופים אלו מחייבים את המשרד להתייחס לסוגיות מקצועיות ומספקים משוב וייצוג של אוכלוסיות חלשות אשר אינן יכולות להתארגן בכוחות עצמן.

1. ההשפעה הגדולה של ארגונים אלו על המדיניות
2. הסיכון המוסרי בעירוב שבין סנגור ופיתוח שירותים
3. רמת החיכוך הגבוהה בין המשרד לבין ארגונים אלו
4. ההיקף הגדול של ההתקשרות עם ארגונים אלו

## דרכי ההתקשרות בין המדינה לארגוני המגזר השלישי:

דרכי ההתקשרות השונות בין המדינה לארגוני המגזר השלישי מעצבים את מכלול היחסים בין המגזר הפרטי, הממשלתי והוולונטרי. המונח התקשרות יכול להתייחס לפיקוח, להתייעצות מרצון, חובת התייעצות ובעיקר להעברת משאבים בצורות שונות מן המדינה אל ארגוני המגזר השלישי בכדי שאלה יסייעו בהגשמת המדיניות החברתית. בידי המדינה מצויים שני ערוצים מרכזיים להעברת משאבים, האחד התקשרות חוזית לאספקת שירותים והשני במסגרת העברת מענקים ותמיכות שיכולה להיעשות על ידי המדינה כמו גם על ידי הפניה וסיוע אל קרנות וגופים ממשלתיים שונים.

ועדת המכרזים פועלת על פי חוק חובת המכרזים מתוך כוונה לקבל את השירות הטוב ביותר במחיר הטוב ביותר<sup>6</sup>. העברת המענקים, או התמיכות נעשית על פי סעיף 3 א' לחוק יסודות התקציב על פי תבחינים שקובע השר הממונה בעצה אחת עם היועץ המשפטי לממשלה<sup>7</sup>.

ערוץ ההתקשרות באמצעות מכרזים, היוצר דגם של "ספק לקוח", מעורר קשיים מקצועיים בתחום הפיקוח וניהול התקשרות זו. במקביל, ערוץ המענקים והתמיכות יוצר קושי אחר מבחינת האוניברסאליות, השוויון וההלימה למדיניות המקצועית של המשרד. תחום התמיכות מצוי בתפר שבין התחום המקצועי לבין התחום הפוליטי, כיוון שהוא ניתפס על ידי הדרג הפוליטי כמכשיר לעיצוב פני המדיניות. הדרג המקצועי רואה בתמיכות אמצעי לעידוד חדשנות, יזמות ושירותים המשלימים את אלה הניתנים על ידי המדינה. בתאום שבין ערוצי ההתקשרות יש קשיים רבים המאפשרים לעמותות לגייס משאבים בצורות שונות מבלי שמעצבי המדיניות יוכלו לשקול את מלוא המשמעויות הנגזרות<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> ההתקשרות של המשרד בקטגוריה זו מגיעות להיקף למעלה מארבעה מיליארדי שקלים.

<sup>7</sup> בהיקפים של כ- 150 מיליון שקלים.

<sup>8</sup> במהלך העבודה על נייר עמדה זו הבחינו, כותבי המסמך, באוריינטציות שונות שמציגים ראשי השירותים כלפי המגזר השלישי. יש מי שמנסים לצמצם את ההתקשרות במידת האפשר, ליחסים של "ספק לקוח" ואילו גורמים אחרים במשרד. כך או כך ההכרעות של ראשי השירותים משפיעות לא רק על מדיניות המשרד אלא גם על המפה התחומית של המגזר השלישי. בפני ראשי השירותים עומדים לא פעם מגוון ארגונים, גדולים, קטנים, חדשים וותיקים. ההכרעה על העמותות שייסקו שירות קובעת את התרבות של התחום. כשאר העדפת ארגונים גדולים וממסדיים תבטיח יציבות על פני זמן, והתקשרות עם עמותות קטנות יותר יביאו לידי ביטוי גמישות וחדשנות.

## מבוא מתודולוגי

### תפיסת המשרד את העבודה מול העמותות:

לארגוני המגזר השלישי יש תפקיד חשוב באספקה, בפיתוח וביזמות של שירותים חברתיים אשר חלקם ממומנים על ידי המשרד. תשתית הרווחה המסופקת כיום על ידי המדינה לאזרחיה נעשית בחלקה דרך ארגוני המגזר השלישי. מערך ההתקשרויות השונה, אשר מעוגן בחלקו בחוקים, בתקנות ונהלים אינו אחיד וכן לא נעשה עד כה כל ניסיון ממשי לפתח מדיניות כוללת כלפי המגזר השלישי המבוסס על תפקידיו הנוכחיים והרצויים בחברה.

משרד העבודה והרווחה לא קבע כללי התנהלות אחידים מול המגזר השלישי ולא קבע סדרי עדיפויות בין מגזרים שונים בתחום אספקת השירותים. בפועל, יחידות שונות פיתחו תפיסות משל עצמן בסוגיות אלו. העדר עקרונות התנהלות מול המגזר השלישי מתבטא בחוסר מיסוד של תפקידי המגזר בפיתוח וביזמות של שירותים, כמו גם העדר כללי משחק ממוסדים לשיתופם של ארגונים בהתייעצות ובקביעת מדיניות.

הופעתן של העמותות באה על רקע קושי גדול לערוך רפורמות בשירותים וביחידות הממשלתיות. העברת התפקידים לידי העמותות כוונה לאפשר סטנדרטים יותר גבוהים אולם עורר סדרה של סוגיות מקצועיות עליהן יש לתת את הדעת:

אוניברסאליות: בתקופה שבה האוניברסאליות במתן השירותים הייתה נטועה בתפיסה ובהתנהלות של מדינת הרווחה, ניתן היה להבטיח כי השירות יכסה באופן שווה יותר אוכלוסיות, אזורים, קבוצות אתניות ומצוקות שונות. ההשענות כיום על עמותות הקובעות לעצמן את אוכלוסיית היעד ואופן מתן השירות עלולה להביא לפגיעה באופן הכיסוי של מדינת הרווחה.

הפגיעה באוניברסאליות עלולה להתעורר במגוון צורות. הצורה הראשונה, נוגעת להעדפת תחומים מסוימים של שירות על פני אחרים, כך יכולות מצוקות הזכות לתשומת לב ציבורית גבוהה לקבל העדפה בהקצאת משאבים ולהתמקם במקום גבוה יותר בסדר יומם של מקבלי ההחלטות. צורה שנייה של כרסום באוניברסאליות, עלולה להתפתח ממאפייני הזהות של ארגונים מבחינה גיאוגרפית, אתנית או דתית. הצורה השלישית, החמורה פחות בפגיעתה באוניברסאליות, נוגעת להבדלים בסטנדרט של שירות בין עמותות שונות באותו תחום. מפת הארגונים של המגזר השלישי המטפלים בתחומי רווחה, כמו גם התמיכה בהן, אינן מכסות באופן שוויוני את מגוון המצוקות בחברה.

מקצועיות במתן שירות: הערך ההתנדבותי הקיים בכל עמותה המספקת שירותים נתפס כדבר המייצג את האחריות וההון החברתי של העמותה התורמים יחדיו לסולידאריות החברתית. בהגדרת החברה האזרחית ישנה נטייה לתת העדפה לארגונים המשלבים מתנדבים במערך העבודה. אולם, היחס להתנדבות, כפי שעולה מהתנהלות המשרד מול העמותות, מסתיר התנגשות אפשרית סביב שאלת המקצועיות. אספקת השירות באמצעות ארגון המפעיל מתנדבים שאינם אנשי מקצוע, עלול לפגוע ברמה המקצועית של השירות. הגישה האוהדת יותר להתנדבות רואה תוספת ערך כלכלי ומחייבת בהתנדבות של אנשי מקצוע רלוונטיים.

מנהל תקין: במהלך המחקר והראיונות שנערכו לקראת כתיבת נייר עמדה זה עלתה ביקורת סביב שמירת סדר ומנהל התקין במסגרת העמותות הנמצאות בקשר עם המשרד. ההתמקדות בסוגיית ההוצאות לשכר

בהשוואה להוצאה לפעילות של עמותה נובעת מהנחה כי נתון זה מעיד על נאמנות למטרות המוצהרות ועל יעילות בהקצאה. התביעה לשקיפות בשכר משקפת את עקרון הפיקוח הציבורי. ראשי עמותות בולטות שנפגשו עם כותבי המסמך, הציגו מתח מסוים הנובע מהשאיפה של העמותות למשוך כוח אדם איכותי בעיקר לצורך הקמה ויזום של פעולות.

ארגונים הנכנסים לשותפות עם הממשלה על בסיס MATCHING ופועלים במכלול תחומים, טוענים כי שכר הבכירים אינו מעניינו של המשרד כל עוד אין שימוש באותם משאבים ממשלתיים לצורכי משכורות. מנגד, ראשי המשרד טוענים, שקשה לבודד את השכר מפעילות אחרת. מכאן, שסוגיית שכר הבכירים והמנהלים בעמותות שונה בהקשר של ארגונים ופעולות שונות. סוגיית השכר מתייחסת גם אל הבטחת מינימום של שכר בדרג המקצועי הנמוך בכדי להבטיח שבחלק מהעמותות ישמר סטנדרט גבוה. סימן לערנות הגוברת בסוגייה זו ניכרת בהוראת החשב הכללי המחייבת העברת מידע לגבי שכר בכירים בעמותות.

חלוקת רווחים: עמותות המספקות שירות עבור המשרד וגובות תשלום, עשויות ליהנות מרווחים הנגזרים מפעילות זו. המדיניות כלפי רווחים אלו היא מעניינו של המשרד שיצר את התנאים החוזיים לרווחיות. ניתן היה לחייב את העמותה להשקיע מחדש בשירות אותו הוא מספקת אולם משאבים אלו עשויים להיות הכלים באמצעותם היא מפתחת תחומי עניין אחרים הנחוצים לה. יתכן אף מצב בו ראשי העמותה ישאפו להיעזר במשאבים בכדי להעלות את שכר העובדים ותנאי עבודתם.

בעת התקשרות עם עמותה יש להביא בחשבון כי התמיכה הממשלתית אינה נמדדת רק במונחי גודל ההקצאה אלא מהווה גם גושפנקא ממלכתית להתנהלות ראויה של העמותה. כך יכולה עמותה העובדת עם משרד ממשלתי להציג את ההתקשרות כעדות לעמידתה בתנאים מחמירים של ביקורת. מכאן שלהתקשרות עם המשרד יש השלכות על יכולתן של עמותות לגייס משאבים ממקורות אחרים<sup>9</sup>.

יזמות וחדשנות: ארגונים ועמותות מגלים יחס דו משמעי כלפי התרחבות לתחומי פעילות שונים. מחד גיסא, שואפות העמותות להתרחב לתחומי פעילות חדשים ולספק שירותים ומאידך גיסא, הם חרדים מהמשמעויות של התחייבות ארוכת טווח לספק שירותים. אחת מדרכי ההתמודדות מצד העמותות, עם החשש מכניסה לתחום אספקת השירותים, קשור באסטרטגיה של ייזום והקמת שירותים בכדי להעביר את האחריות והביצוע לידי המדינה. אסטרטגיה מסוג זה, בעיקר כאשר אינה מוצהרת מראש, יוצרת מתח כיוון שמקופלת בה התחייבות פוטנציאלית של המדינה להיכנס לתחום חדש. כאשר המדינה נמנעת מלאמץ את היזמה בחלקה או בשלמותה, נגררות העמותות למאבקים ציבוריים ופוליטיים מול המשרד. מבידיקה של כמה תחומים, עולה כי יתכנו תפיסות שונות של מיסוד תכנית פיתוח ויזמות. במקרים אחדים שואפת העמותה להביא את המדינה לאמץ את השירות ולהוציא למכרז ואילו במקרים אחרים הארגון הוולונטרי, אשר פתח את השירות, מתנגד לפתיחתו של מכרז ורואה בו נחלה של הארגון. במקרים הקיצוניים אין תיאום ציפיות בין המשרד ובין העמותות ביחס למקומו העתידי והיקפו של השירות.

---

9 סוגיה נלוות לתחום חלוקת רווחים קשורה בביסוס המשפטי שנוצר לאי העדפה של המגזר השלישי. בעקבות פסק דין שניתן בהקשר עבודת הביטוח הלאומי, ומשום דרישה של אק"ם בעקבות דו"ח פנימי של המשרד עלתה על סדר יומו של המשרד סוגיה זו. העמותה תבעה לקבל תוספת של 4% לתעריפים הניתנת לגופים עסקיים המספקים שירותים למשרד מתוך הנחה שיש להותיר שוליים לתקורה. פסק הדין הרלבנטי, בנושא הביטוח הלאומי, קבע כי לא ניתן להצדיק את האפליה של עמותות בנושא הרווח וכי אין כל איסור בדין על הפקת רווחים של עמותות אלא שהאיסור קיים על חולקת רווחים בין חברי העמותה.



"היברידיות" וריבוי תפקידים: הגבולות בין עמותה מסגרת לעמותה המספקת שירותים אינם מובהקים. לא פעם ניכר תהליך אופייני כאשר ארגון סנגור קטן ומתרחב החוצה אל תחום מתן השירותים הוולונטרי ומשם אל מעמד של ספק שירות המסובסד ומפוקח על ידי המדינה מתוך תקציב ממשלתי. אולם, מתוך הבדיקה שנערכה נמצא כי ישנם גם דגמים בהם ספק שירותים גדול הופך להיות גוף בעל אלמנטים מסוגרים השואפים לקדם ידע מקצועי ולהעלות סטנדרטים. יתכן אף מעבר מארגון עסקי לקראת תפקידי סנגור לטובת אוכלוסייה מקבלי שירותים.

במישור העקרוני, יש אי נחת ממצב בו ארגון סנגור, שסיפק שירותים באורח וולונטרי, מבקש סבסוד ממשלתי לפעולותיו. מצב זה נעוץ בניסיון של כמה ארגונים ובתחושה כי המעבר מארגון השייך באופן מובהק לחברה אזרחית לארגון המוטמע למחצה בעבודת המשרד עשוי להיות בעייתי<sup>10</sup>.

שליטה, ידע, קביעת מדיניות ומעמדם של עמותות חזקות: אתגר נוסף עמו מתמודדת המדינה בסביבה החדשה מול העמותות קשור בהפקעה חלקית של עיצוב סדר היום מתוך המשרד. העמותות החזקות רותמות את תשומת הלב והמשאבים הממשלתיים ל"ספינות דגל" המעצבות את חידושי המדיניות בתחום. החשש מגיוס סדרי עדיפויות של הממשלה לטובת פרויקט של עמותה כלשהי גדל ככול שהעמותה מביאה עמה יותר משאבים במסגרת MATCHING. צורה אחרת של השפעה על סדר היום נכרכת במצב בו הסטנדרט שתובעת עמותה חזקה וגדולה משפיע על תחום המדיניות. כך, למשל, יכול להיווצר מצב שבו ארגון חזק מפעיל לחץ ציבורי בכדי לקבוע סטנדרט גבוה יותר מכפי שהתכוון מעצב המדיניות, על רקע סדרי עדיפויות בתחומים שונים. בשעה שהעמותה מעונינת לשפר ולהוסיף לשרות הניתן לנזקקים בכל תנאי הרי שמעצבי המדיניות חייבים להציב סדרי עדיפויות בין נזקקים ומצוקות שונות. במצבים אלו עלול המשרד להיקלע להתנגשות פוליטית מול העמותה<sup>11</sup>.

ביחסים עם הממשלה נהנות לא פעם עמותות חזקות ומנוסות ממעמד מונופוליסטי המלווה באינטימיות גדולה ביחסים עם צוות המשרד. המגע עם ארגונים אלה מבטיח יתרונות מובהקים הנובעים מהכרות וביטחון, אך לעיתים הוא מונע את צמיחתן של יוזמות חדשות ועלול אף לגרום לניוון של ארגונים. יתרונות של העמותות החזקות באים לידי ביטוי בדמות פטור ממכרז או מכרזים תקופות ארוכות טווח<sup>12</sup>.

הדימוי הממלכתי של מדינת הרווחה: מסכת היחסים בין העמותות לבין הממשלה נשענת על מחויבות יומיומית משותפת. אולם על אף השותפות והקרבה ניכרת תחושת תסכול מסוימת של עובדים בשרות המדינה ביחס לדימוי שמקרינות העמותות לגבי שרות המדינה בתקשורת ובחברה. דימוי זה מציב את

---

<sup>10</sup> בין מחברי נייר עמדה זה התגלעו חילוקי הדעות בסוגיית היחס לארגונים העוברים ממעמד וולונטרי למקבלי סבסוד ומתחום הסנגור לאספקת שירותים. יש שטענו כי, צריך להקשות על ארגוני סנגור השואפים לספק שירותים בסבסוד המדינה בכדי להגן על האינטרסים של מקבלי השירות, הניהול התקין של המשרד ובעיקר של העמותה עצמה. אחרים טענו שאין זה מעניינו של המשרד לקבוע את אופן התנהלותן של העמותות. בקרב גורמים מקצועיים במשרד רווח הרשם כי ההתרחבות בכיוון שירותים בהישען על סבסוד ממשלתי מסמל ניוון שעשוי להיות מנוון.

<sup>11</sup> מתוך הראיונות שנערכו, לצורך כתיבת נייר עמדה זה, עלה חשש להפיכתו של המשרד לכזה המגיב לסדר היום האקלקטי של ארגוני מהמגזר השלישי. במפגש עם ראשי עמותות גדולות התוודתה מי שעומדת בראש עמותה גדולה על השאיפה לעצב את סדר היום בהתאם לאינטרסים אותם היא מעצבת, מבלי להתחשב במשמעויות האוניברסאליות.

<sup>12</sup> מראיונות שנערכו במשרד עולה כי פעמים רבות מתקשרת המדינה עם עמותות חזקות הנהנות באופן טבעי מיתרון הנובע לא רק מדרגת המיסוד והמקצועיות אלא גם מן העובדה שהן מציעות רצף טיפולי.

עובד המדינה כגורם שאינו מחויב, חסר גמישות ובלתי מקצועי. מרכיב אחר לתחושת אי נחת במערכת היחסים בין הממשלה למגזר השלישי נובע ממתן אשראי לפעולתו של המשרד. ההגיון של גיוס משאבים על ידי עמותות מחייב בלעדיות באשראי על פעילות מוצלחת אולם חלק גדול מהפעילות של העמותות נעשת בפיקוח ובתשומה מקצועית ניכרת של הגורמים המקצועיים בממשלה.<sup>13</sup>

## המסגרת המשפטית למגעים בין הממשלה ובין המגזר השלישי

היחסים בין משרד ממשלתי לבין המגזר השלישי אינם יכולים להתקיים בהתעלם מכללים משפטיים מחייבים אלה כוללים מספר חוקים ותקנות, התקשי"ר, הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה, פסיקה ונהלים פנימיים של המשרד (שחלקם הפחות מוכר מצורף כנספח).

המסגרת המשפטית האמורה מכסה סוגיות שונות שהן רלבנטיות לנושא. אולם מסגרת זו אינה שיטתית וממצה, ולעתים אך אינה ברורה דיה. סקירה זו מנסה לתאר את המגבלות שעל המשרד בקביעת מדיניותו ודרכי פעולתו מול המגזר השלישי.

חלק מן הכללים חלים על הגופים המרכיבים את המגזר השלישי במישרין, משליכים רק בעקיפין על טיב הקשר בינם לבין המשרד. חלק אחר מסדיר במישרין את הקשרים בין משרד ממשלתי לבין גופי המגזר השלישי.

### כללים החלים על גופי המגזר השלישי באשר הם

המגזר השלישי מורכב רובו ככולו מעמותות<sup>14</sup>. פעולתה של עמותה כפופה להוראות חוק העמותות, התש"מ - 1980 ונתונות לפיקוח של רשם העמותות מכוח אותו חוק.

עמותה אינה יכולה לפעול למטרת רווחים, במובן זה שאינה רשאית לחלק רווחים לחבריה או לעובדיה. החוק מכתוב מבנה והליכים פנימיים שנועדו להבטיח עקרונות בסיסיים של דמוקרטיה ושקיפות. כמו-כן, הפיקוח של רשם העמותות נועד להבטיח את תקינות ההליכים כאמור. לאחרונה הנהיג הרשם אישור מטעמו המכונה "אישור ניהול תקין". זהו אישור על כך שהעמותה מקיימת את חובותיה לפי החוק, החל בחובות הדיווח, עבור לאופן התנהלות מוסדותיה וכלה בביקורת על הכספים. אישור זה הופך חשוב יותר

---

<sup>13</sup> מתוך הראיונות עלה החשש לפיו האזרחים חשים לא פעם כי השירות ממנו הם נהנו ניתן מידי העמותה ואולי אף משקף את אוזלת ידה של המדינה. במישור הכלל חברתי, מתעורר חשש כי משלמי המיסים יחושו כי הקשר התקציבי בין תשלום המיסים לבין פעולות המשרד לא יהיה ניכר לעין.

<sup>14</sup> הגדרה: המושג "עמותה" מכסה את רוב המגזר השלישי, אך לא את כולו. המגזר השלישי כולל גם "חברה לתועלת הציבור" שהיא חברה שאסור לה לפי מטרותיה לחלק רווחים לבעלי המניות שלה ושעיקר המטרות שלה לפי מסמכי ההתאגדות שלה הן מטרות ציבוריות (ר' סעיף 11(ב) לחוק החברות). חברה כזו יכולה לקבל גם את היתרונות בתחום המיסים האופייניים למלכ"ר (סעיף 32 לחוק הנאמנות, סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, ועוד) החשיבות היא למשל לעניין הפיקוח, שכן הפיקוח של רשם העמותות הדוק וחודרני הרבה יותר מזה של רשם החברות. זה האחרון בעיקר מנהל מרשם ונעדר סמכויות חקירה ופיקוח.

ויותר כי הוא נדרש לרוב כיום במכרזים של המדינה וגם משום הקפדנות שהרשם הנוכחי נוהג ביחס להוצאתו.

### כללים החלים על כל סוגי היחסים בין ממשלה לבין המגזר השלישי

#### **אופן קביעת המדיניות**

קיימת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 1988 שקובעת נוהל להסדרת שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה לבין עמותות (מצ"ב כנספח). מטרת הנוהל:

- א. ליצור מודעות אצל משרדי הממשלה ששיתוף פעולה עם עמותות דורש תהליך קבלת החלטות מוסדר
- ב. להביא לכך שכל משרד ירכז את המידע לגבי עמותות שעמן הוא משתף פעולה על מנת שיוכל לבחון את המדיניות שלו כפליהן
- ג. להביא כל משרד ליצור נוהל פנימי המתאים לו בכפוף למסגרת הכללית של הנחיית היועץ

מהנחייה זו עולה בברור החובה של משרד לגבש לעצמו מדיניות משלו לגבי אופן שיתוף הפעולה שלו עם עמותות. ההנחיה קובעת גם חובה לערוך "נוהל עמותות" של המשרד. הנוהל שקבע המשרד בשנת 1990 (מצ"ב כנספח) מועתק רובו ככולו מהנחיות היועץ ללא שיש בו התייחסות למאפיינים הייחודיים של יחסי המשרד עם העמותות בעיקר בתחומים החברתיים בהם מעורב המשרד. הנוהל לא עבר מאז רביזיה. אחד המנגנונים שהנחיית היועץ מכתובה לכל משרד היא הקמת ועדת עמותות, שתפקידה לעניינו הם:

- בחינה ואישור מראש של כל יזמה לשיתוף פעולה עם עמותה ספציפית, לרבות בחינת דרכים אלטרנטיביות (האם שיתוף הפעולה נדרש)
- בחינת פעילות העמותה
- קביעת פרטי ההסדר לשיתוף פעולה, לרבות הסדרים ליחסי הגומלין משרד/עמותה בכל שיתוף פעולה, הסדרים להבטחת ביצוע הפרויקט (למשל בדיקת חוסן כלכלי), קביעת גורם מתאם בין המשרד לעמותה, החלטה על אופן ההתקשרות וכללים להתנתקות ועוד.

עולה מכאן שועדת העמותות של המשרד אמורה להוות גורם מרכזי בהתוויית מדיניות המשרד וביצועה הלכה למעשה, בהתאמה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה. בפועל ועדת העמותות של המשרד מתכנסת מדי פעם אך ורק בהקשר של אישור חברות נציגי המשרד במוסדות העמותה.

### כללים המגבילים את תחומי שיתוף הפעולה הלגיטימיים.

#### **מקרים בהם אין לשותף פעולה (לפי הנחיית היועץ משנת 1988):**

- פעולות שלא בסמכות המשרד;

- העברת תפקיד שלטוני - אלה תפקידים שהמדינה צריכה לבצע בעצמה כשלטון<sup>15</sup> או כאמונה על עיצוב מדיניות לאומית<sup>16</sup>;
- מקרים בהם העמותה משמשת כאמצעי לעקיפת מדיניות או תקציב של המשרד<sup>17</sup>
- בהעדר מגבלה חוקית כאמור – על משרד לגבש מדיניות משלו
- בהעדר מגבלה חוקית כאמור יש למשרד לכאורה שיקול דעת כיצד לנהוג.

### מגבלות כאשר מותר לשתף פעולה עם עמותה:

- **כוח אדם:** איוש על ידי עובדי העמותה של תפקידים שיש לבצעם באמצעות עובדי המדינה בלבד (כגון בעלי תפקידים סטטוטוריים) – גם ואולי בעיקר אם המניע הוא אמנם הרצון לספק שירות אלא שקיימות מגבלות ב"שיא כוח אדם" ובתקציב המונעות העסקת עובד מדינה בתקן<sup>18</sup>;
- **מתן חסות לעמותה** על ידי המשרד – למשל לצורך סיוע בגיוס תרומות – הוא נושא בעייתי שקיימים לגביו כללים מוגדרים<sup>19</sup>. התעוררו בעניין זה במשרדי ממשלה שונים בעיות בכל הנוגע לאחריות נותן החסות (המשרד הממשלתי) לפעילות מבקש החסות (העמותה), לחשש להימצאות במצב של ניגוד עניינים, ולקושי לנהוג בשוויון בבחירת מקבלי החסות. החשש העיקרי הוא מפני השימוש בדימוי הממלכתי להשגת תועלת לעמותה או לעובד המדינה המעורב. להלן עיקר ההגבלות שנקבעו כמאור:
  - הנושא הוא נושא בעל חשיבות ציבורית או חברתית מובהקת
  - מדובר בסיוע מהותי לנושא ולא לנותן החסות
  - אין פגם ציבורי מוסרי אחר
  - אין פגיעה באינטרס לגיטימי של המדינה
  - אין ניגוד עניינים ולא חשש למשוא פנים

<sup>15</sup> הפסיקה קבעה את הכלל: "אין זה מתקבל על הדת כי סמכויות סטטוטוריות יוענקו לאדם פרטי שאינו משרת במערכת שכוננה על פי דין או שאינו חל ממערכת שלטונית מוגדרת ואשר מעמדו חובותי וזכויותי מתמצים אך ורק בכך שנמסרו לידי סמכויות ביצוע (בג"צ 39/82 לו {2} 537). לפי-כך, עולה מהנחיות שונות של היועץ המשפטי לממשלה כי אין להעביר סמכויות כגון: פעולות חקירה ושיטור; רישוי ופיקוח; גביית תשלומי חובה שלא בקשר ישיר למתן שירותים, מתאימות אך ורק למדינה ולרשויותיה. זאת, בעיקר בשל העובדה שמדובר בסמכויות הפוגעות בזכויות או חירויות מסוימות של הפרט, וראוי שהן יופעלו רק על ידי גורמים המצויים תחת הפיקוח הקפדני ביותר.

<sup>16</sup> הכוונה בעיקר היא, לתפקידים הכרוכים בקביעת מדיניות במישור הממלכתי, שיש מקום לכך שחילופי שלטון ושיקולים של מדיניות ממשלה ישפיעו על ביצועם, או לתפקידים שראוי שהממשלה תהיה אחראית בפני הכנסת במישרין על אופן ביצועם. אופי שלטוני מובהק יש גם לתפקידים בעלי השלכות לאומיות, או השלכות על אינטרס לאומי בעל היקף רחב, ותפקידים שעל מנת לבצעם יש צורך בהענקת סמכויות בעלות אופי שלטוני מובהק, כדוגמת סמכויות שהפעלתן כרוכה בפגיעה משמעותית בזכויות הפרט כמו סמכויות חיפוש, מעצר וכניסה לחצרים.

<sup>17</sup> הוראה זו באה בעקבות ביקורת של מבקר המדינה בדו"ח מס' 38, לפיה כוח אדם המועסק על ידי גוף חיצוני שפעולותיו מוזמנות על ידי משרד ממשלתי מאפשר חריגה מהמגבלות הנקבעות בחוק התקציב בעניין שיא כח האדם ומונע שמירה על מגבלות אלה.

<sup>18</sup> לפי-כך, יש טעם לפגם בשימוש בעובדי עמותות לתפקידים של פקיד סעד, מפקח, ב"כ היועץ המשפטי לממשלה ועוד.

<sup>19</sup> חוות דעתה של המשנה ליועמ"ש מיום 28.5.02 (מצ"ב כנספח \_) המסתמכת על הוראות שונות מן התקשי"ר, חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים, התשי"ט-1959 והוראות תקנון כספים ומשק).

- אשר לד דרך מתן החסות – יש לערוך בדיקות שונות ולהיוועץ ביועץ המשפטי של המשרד בכל מקרה
- גיוס תרומות עבור עמותה - לפי חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים) לעובד מדינה אסור להתרים או לגבות כספים שלא לאוצר המדינה. החוק מכיר בחריג יחיד: כאשר גיוס התרומה נועד למטרה ציבורית שאושרה מראש בהחלטת ממשלה.
- חברות עובד המשרד במוסדות העמותה – הסביבה שהמשרד פועל בתוכה רווייה בעמותות וההנחה של המשרד היא לרוב שזה חיובי. טבעי שכאשר יש למשרד עניין בשיתוף פעולה עם עמותה יהיה לו עניין בייצוגה במוסדות העמותה. היתרונות הם בעיקר השפעה על מדיניות העמותה ויכולת פיקוח שוטף על פעילותה. אולם לאור חששות שונים נקבעו כללים מגבילים תוך הבחנה בין עמותות שבשליטת המדינה לבין עמותות אחרות. עמותה ממשלתית היא עמותה שלמדינה יותר ממחצית כוח ההצבעה או זכות למנות יותר ממחצית חברי הוועד שלה. לגבי עמותה ממשלתית קובע חוק החברות הממשלתיות כללים לאופן מינוי חברי ועד מנהל, לרבות אישור של "ועדת המינויים" (הידועה כ"ועדת רביבי"). ביתר העמותות הכלל הוא להימנע מחברות עובד המשרד בהנהלתה. חריג יכול להיות מאושר על ידי ועדת העמותות של המשרד. ועדת עמותות צריכה לבחון עניינים כגון ניגוד אינטרסים, הטעיית הציבור, טשטוש תחומים וכן חשש לעבירות על איסורים שבחוק לעניין קבלת מתנות 20 מאת העמותה ומעורבות אסורה בגיוס כספים (שהוזכר למעלה).
- פיקוח – בנוסף לפיקוח על העמותות המבוצע מכוח חוק העמותות על ידי רשם העמותות, שהוזכר לעיל, שיתוף פעולה של המשרד עם עמותות מחייב פיקוח משני סוגים אלה:
  - ביקורת המדינה – שיתוף פעולה עם עמותה מחייב את המשרד לדאוג להכפפת העמותה לביקורת של המשרד וכן להסכמתה להיות חשופה לביקורת של מבקר המדינה. יצוין עוד כי לעתים עצם חברותו של עובד המשרד בהנהלת עמותה מביאה לחשיפת העמותה לפיקוח כאמור.
  - פיקוח ישיר על ידי המשרד – על המשרד לבצע פיקוח חשבונאי ופיקוח מקצועי. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעות כי המשרד צריך להיות מודע לבעייתיות הפיקוח, ועליו לקבוע הנחיות לפיקוח ולהתאים פיקוח הולם בכל מקרה - באמצעות ועדת העמותות של המשרד.
  - פיקוח מכוח הוראות חוק ספציפיות – יש ושיתוף פעולה מתבצע בתחום בו קיימות הוראות מיוחדות המטילות חובת פיקוח על המשרד. שיתוף הפעולה אינו צריך לפגוע או להפחית מחובה זו.
  - התקשרויות חוזיות – כאשר שיתוף הפעולה מתבטא בקשר חוזי קיימים מנגנונים חוזיים מיוחדים להבטחת יכולת פיקוח. הכוונה לתחם המוכר בשם "ניהול חוזים" 21. מנגנונים

<sup>20</sup> חוק שירות הציבור (מתנות), התש"מ-1979

<sup>21</sup> המפורט בשליש האחרון של עבודתו של ד"ר עומר דקל, שמוזכרת להלן.

אלה אינם ייחודיים לחוזים עם עמותות. הם יפים לחוזה עם כל ספק, לרבות עמותה. חלק מדפוסי שיתוף הפעולה שהמשרד מכיר בתחום יחסיו עם עמותות דווקא, בעצם צריכים להיות מיושמים גם בחוזים עם ספקים עסקיים.

### כללים נוספים החלים על יחסים מכוח התקשרות חוזית ומכוח תמיכה

הממשלה יכולה וצריכה לבחור בין שתי צורות של קשר משפטי עם המגזר השלישי: התקשרות חוזית או תמיכה.

**התקשרות חוזית** נעשית במגבלות של חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו, שמסדירים את אופן הבחירה של הספק/ים. שיטת המכרזים, לרבות הכללים לקבלת פטור ממכרז, מושתתת על איזון בין עקרון התועלת הכלכלית והמנהלית לממשלה לבין עקרון השוויון, המחייב את המדינה לאפשר לספקים רבים ככל שניתן להיות מועמדים להיבחר.

**תמיכה** אפשרית במגבלות התקנות ונהלים מכוח סעיף 3 לחוק יסודות התקציב, לרבות נוהל התמיכות של שר האוצר. העקרונות המנחים הם עקרון השוויון ועקרון השקיפות. משרד ממשלתי מגדיר מבחנים לקבלת תמיכות, אשר צריכים להיות מאושרים על ידי היועץ המשפטי לממשלה ולהתפרסם ברשומות. כל "מוסד ציבורי" יכול להגיש בקשה לתמיכה ואם הוא עונה על המבחנים הוא יקבל תמיכה עד גמר התקציב. קיימת בכל משרד ועדת תמיכות, אשר אמונה על בדיקת הבקשות אל מול הכללים האמורים ומבחינת התמיכות שאושרו.

תמיכה באה בחשבון רק ל"מוסד ציבורי", כהגדרתו בחוק. ההגדרה רחבה אך באופן גס ניתן לומר שהיא מיועדת למגזר השלישי. אין תמיכות לגוף עסקי. שיטת המכרזים לעומתה חלה על כל אדם או גוף המתקשר עם הממשלה, בין שהוא עסקי ובין שהוא משתייך למגזר השלישי.

עקרון השוויון מנחה כאמור הן את ההתקשרויות של הממשלה והן את תמיכותיה. אולם פעולתו של עקרון השוויון שונה: ההתקשרות החוזית מצמצמת את המגע של הממשלה לספק אחד (או למספר מוגבל של ספקים במקרה של פיצול שירותים בין מספר זוכים). כך, אף אם היא נעשית בשיטת המכרזים, שכן עקרון השוויון מרחיב את האופציות רק בשלב הגשת ההצעות למכרז אך לא בסוף התהליך. שיטת התמיכות, לעומת זאת, מרחיבה את האופציות גם בתוצאת הקשר, שכן כל מי שעונה על המבחנים שפורסמו יקבל מימון עד גמר התקציב.

מזה נגזר שהתמיכה היא כלי יעיל יותר להרחבת מפת הארגונים שהממשלה בקשר עימם, מאשר שיטת ההתקשרות החוזית. ולהפך: ההתקשרות החוזית גורמת לסלקציה משמעותית הרבה יותר מצד הממשלה של קשת הארגונים שהיא באה במגע עמם.

### **שאלת ההעדפה של המגזר השלישי בהתקשרויות לרכישת שירותים**

יש ביסוס משפטי לטענה כי אין להעדיף את המגזר השלישי בכל הקשור להתקשרויות חוזיות, היינו לתחום הספקת שירותים. נראה שיש פסול משפטי לגישה המעדיפה באופן גורף עמותות או גופים במגזר השלישי באשר הם. זאת, כיוון שגם עמותות ומלכ"רים עשויים לפעול באופן עסקי, עדי כדי שלא ניתן להצדיק

חסימת גופים עסקיים ממש. גם קשה לבסס מבחינה משפטית את ההנחה הרווחת לפיה עמותה או מלכ"ר מספק שירות טוב יותר בתחומי השירותים החברתיים. מקובל בהתקשרויות עם ספקים למתן שירותים בתחומי הרווחה להבחין בין ספק עסקי לספק שהוא מלכ"ר לעניין קביעת התעריף לאותם שירותים. לגופים עסקיים מוסיפים 4% מעל התעריפים שמחושבים לפי הערכת עלויות לשירותים, בשל ההנחה שהם צריכים גם להרוויח, בעוד שלמלכ"ר אסור לחלק רווחים. מעניין שדווקא אק"ם, שהוא גוף הנחשב כשייך למגזר השלישי, מחתה לאחרונה על כך, בטענה שמותר גם למלכ"ר להרוויח, אלא שהרווחים צריכים לחזור לפעילות ולא להיות מחולקים לחברים. אדרבא, רווח בתחום פלוני יכול לסייע לממן הפסד בפיתוח שירות בתחום אלמוני. לאחרונה ניתן פסק דין שמצדיק לכאורה את הטענה של אק"ם. כך נקבע:

*"עקרון השוויון מחייב תשלום תמורה שווה לזוכים במכרז. ניתן להצדיק סטייה מעקרון זה... במקום שבו מבוססת התמורה על מבנה ההוצאות. אך לא ניתן להצדיק את ההפליה בנושא הרווח... אין כל איסור בדין על עמותה להפיק רווחים מפעילותה. האיסור הקיים בנושא חל רק על חלוקת רווחים בין בעלי העמותה...". (עת"מ 201/01 איגוד נותני שירותי הסעד נ. המוסד לביטוח לאומי, ביה"מ לעניינים מנהליים י-ם, טרם פורסם, 17.2.02, פסקה 84)*

לכן אפשר להתחשב בהבדלים הנובעים מדיני המסים השונים (תחולת מע"מ, למשל). אך לא בשיקולי רווח.

פסיקה זו מושפעת מן הגישה הרווחת לפיה אין הבדל אמיתי בין האסטרטגיה הניהולית של מלכ"ר ושל גוף עסקי. הכל רוצים להרוויח. חלק מן הרווח אף הולך למשכורות, אבל בכל מקום ייעוד הרווח אינו משפיע על אופן הניהול.

גם הטענה כי בתחום שירותי הרווחה יש עדיפות לגוף שאינו יכול לחלק רווחים לחבריו אינה משנה, שכן מותר לקבוע במכרזים תנאים המגבילים חלוקת רווחים או שימושים שונים באלה. כך בודאי בהתקשרויות בהן הממשלה ממילא קובעת את התעריף של השירותים.

דוגמה מובהקת להפרכת ההנחה לפיה המגזר השלישי עדיף במתן שירותי רווחה מצויה בתחום האימוץ הבין ארצי. זהו תחום יחיד במינו שבו החוק עצמו העדיף את העמותות למתן שירות שהמדינה נתנה או הייתה אמורה לתת קודם לכן. הניסיון המעשי עם העמותות המוכרות לפי החוק כנראה אינו מצדיק את האמון שניתן להן לכתחילה המבטא בהעדפת המחוקק של עמותות על פני גופים אחרים.

למסקנה דומה הגיע לאחרונה גם ד"ר עומר דקל במסגרת מחקר השוואתי בנושא "התקשרות המדינה לצורך רכישת שירותי סעד" (מחקר שהוזמן על ידי המשרד והומצא בנובמבר 2000). לאחר סקירת היתרונות והחסרונות של המגזר השלישי בנושא זה, לרבות העלאת הממצא לפיו כוונת הרווח לעתים מטיבה דווקא את איכות השירות, אומר המחבר:

*"המסקנה המתבקשת, אם כן, היא שבהינתן מערכת חוזית הכוללת מנגנוני פיקוח והערכה ראויים, כמתואר לעיל, אין מקום להעדפת גוף ללא כוונת רווח על פני גוף מסחרי; ראי לאפשר התמודדות על חוזים לרכישת שירותי סעד לכל גוף העומד בתנאים הענייניים המוכתבים על ידי אופי ההתקשרות. גם מחקרי שטח, ככל שאלה קיימים, אינם מלמדים על ירידה ברמת השירות עם המעבר להספקת שירותי סעד על ידי גוף מסחרי" (שם, בעמ' 70).*

השלישי אולם גם מדברים אלה עולה כי אין לשלול לחלוטין אפשרות ששירות יופעל טוב יותר על ידי גוף מן המגזר השלישי. השיקול צריך להיות טובת ההתקשרות הספציפית. אם רוצים להעדיף גוף מן המגזר מוטל עלינו להוכיח את היתרון הצפוי מכך, למשל כי הוא ייתן שירות טוב יותר מגוף עסקי בהתחשב במאפייניו ובמאפייני ההתקשרות שבה מדובר. כך, למשל, אם מרכיב ההפעלה באמצעות מתנדבים הוא מהותי לגוף ולהתקשרות. כך למשל אם רוצים להתקשר לקבלת שירות כגון זיהוי קורבנות אסון. במקרה זה אפשר להגביל מראש במסגרת הגדרת התנאים להשתתפות במכרז, את ההשתתפות למי שמנוהל/פועל באמצעות מתנדבים. אמנם, יש מעט גופי מגזר שלישי קלאסיים, כמו "יד שרה", שרוב עובדיהם מתנדבים או ש"הנשמה" הוא מרכיב קריטי. אבל הפתח לחריג צריך להישאר קיים.

דוגמה מובהקת ליתרון אפשרי של המגזר השלישי, שיקבל גושפנקא משפטית הוא ביוזמות תכניות ניווט וחלוץ. אומנם כל גוף, עסקי או מגזר שלישי, אשר מציע לממשלה יוזמה חדשנית, יכול לקבל על בסיס זה פטור ממכרז. אם נכונה אמפירית הטענה כי המגזר השלישי ממלא תפקיד ייחודי בתחום זה, הרי שהוא ממילא ייחנה יותר מן המגזר העסקי מאפשרות זו לקבלת פטור ולהימנע מתחרות.

לסיכום, ניתן לחרוג מהשוואת המעמד של גופים מן המגזר השלישי לזה של גופים עסקיים רק במקרים מיוחדים ולאפיין דרישות סף שמאפיינות לרוב את המגזר השלישי, במיוחד בכל הקשור לפעולה באמצעות מתנדבים וליזמות חדשניות, דבר המאפיין לרוב את המגזר השלישי. כך ניתן, למשל, להגביל מכרז לגופים אשר מפעילים מתנדבים לצורך התקשרות לקבלת שירות שמרכיב ההתנדבות הוא חיוני בו מבחינה מקצועית. המבחן הוא הרלבנטיות להתקשרות המסוימת, על בסיס עובדתי ומקצועי מוצק.

### **שאלת האוניברסאליות מול הסקטוריאליות**

עקרון השוויון מתפרש לרוב כמחייב אוניברסאליות. המדינה חייבת לפעול באופן אוניברסאלי. החריג המשפטי המקובל לכך הוא במקרה של פעולה לצורך "אפליה מתקנת". כך ניתן להצדיק העדפה סקטוריאלי (כגון יצירת מכרז מיוחד להתקשרות לביצוע קורסים להכשרה מקצועית לאוכלוסיה החרדית). אולם חריג זה מוגבל לפעולות שנועדו לתקן אפליה חוקתית מוכרת וגם זאת, לפרק זמן מוגבל עד גמר הצורך בהשוואת ההזדמנויות.

לכאורה, המדינה גם אינה יכולה להתחמק מחובתה לספק שירותים אוניברסאליים על ידי יצירת קשר חוזי או על ידי מתן תמיכה לגוף שאינו פועל על פי קריטריונים אוניברסאליים. (שוב, בהתעלם מחריג האפליה המתקנת).

אולם הכלי של התמיכות עשוי להיות מתוחכם יותר בהקשר זה: ניתן אולי להצדיק מבחנים לתמיכה שיאפשרו תמיכה בגוף סקטוריאלי בתנאים מסוימים, כגון אם המבחנים מאפשרים שוויון הזדמנות לכל הסקטורים לקבלת את התמיכה באופן שווה. אם, למשל, קיימים שלושה בתי תמחוי באותו רחוב, האחד כשר והשני לא, אין מניעה לאשר תמיכה למי שמספק אוכל לא כשר, דבר שיהיה בלתי אפשרי אם ייווצר מצב שבו המדינה תתמוך רק בבית תמחוי אחד בסביבה נתונה. תחילת מחשבה כזו באה לידי ביטוי במבחנים החדשים של המשרד בעניין תמיכה בבתי תמחוי, אך זהו פתרון אד הוק שנמצא, וניתן לומר ככלל שהכלים המשפטיים להבחנה כזו עדיין אינם מפותחים די הצורך.



## תמיכות למגזר השלישי

כפי שראינו, תמיכה היא כלי נכון לעידוד פעולות שנעשות על ידי המגזר השלישי כי הוא מאפשר חיזוק תחום פעילות על בסיס שוויוני. זה בודאי נכון ליוזמות לפיתוח שירותים שמקורן בממשלה. כזכור, תמיכה מוגבלת בחוק יסודות התקציב לגופים מן המגזר השלישי. יש הסבורים כי ניתן לשנות את החוק כך שיינתנו תמיכות גם לגופים עסקיים. בעצם, מבחינה אנליטית גרידא, אין בכך חידוש, כאשר חושבים על מושג "הסובסידיה". זהו סוג של תמיכה ממשלתית לתחום פעילות עסקית, הניתנת מכוח "הסמכות השיורית של הממשלה" מכוח סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה. חוק יסוד זה קובע שמותר לממשלה לפעול בתחום שלא קיים הסדר חוקי ספציפי המסדיר את מעורבות הממשלה בו ובלבד שהדבר יעשה מכוח החלטת ממשלה ספציפית. מכל מקום, כל עוד אין משנים את החוק, מוסד התמיכות מוגבל למגזר השלישי וניתן לעודד את השימוש בו.

יחד עם זאת, יש סיכונים בחלוקת תמיכות, וחשוב להיות מודעים להם. ראשית, יש להימנע מתמיכה ככלי לבריחה מאחריות המדינה. למשל בעניין תמיכה בעמותות שנותנות תמיכה בפרטים במקום תפקיד לשכת הרווחה במסגרת התע"ס על "צרכים מיוחדים". כאן נוצר עיוות. כיוון שהתקציב לצרכים מיוחדים נגמר מהר, מפנות הלשכות את הפרט לעמותות בקהילה, שבעצם ממומנות על ידי תמיכות של הממשלה. יוצא שהממשלה מוציאה את הכסף, אך לא בצורה מבוקרת וגם מבלי שהיא תנהל בעצמה את הפעולה.

המדינה לא תמיד מנהלת טובה, בודאי בהשוואה למגזר העסקי, או למגזר השלישי כאשר הוא פועל כמו ספק עסקי בתחום של מתן שירותים לפי תעריפים קבועים. אך המדינה מנהלת טובה יותר מגופים נתמכים. לשכות הרווחה, למשל, מכירות את האוכלוסייה טוב מהם, והן יותר אמינות מבחינת העמידה על כללים של אוניברסאליות ותקינות המנהל. לכן צריך להיזהר במתן תמיכות, בשל החשש לחוסר יעילות שהוא מובנה לגבי גופים נתמכים.

צריך גם להיזהר מעמותות שצורת התאגדותן נוסעת רק מן הרצון להיכנס לתחום התמיכות. כל אלה מכשלות שניתן וצריך להתגבר עליהן במסגרת הכלים הקיימים על ידי חידוד מבחני התמיכה המאושרים.

## כללים נוספים החלים עם גופי סנגור

ככלל, גופי סנגור חשובים לשיח הדמוקרטי. ארגוני סנגור נועדו להשפיע על מדיניות הממשלה. מהותם שהם פועלים נגד הממשלה, אולם זוהי בכל זאת ברכה לממשלה. כך עולה גם מרוח הדברים העולה מהסכמים בין הממשלה לבין המגזר השלישי המתפתחים בשנים האחרונות במדינות שונות, כגון "הקומפקט" באנגליה ומקבילו בסקוטלנד ובקנדה שנסקרו לעיל. יש תחומים בהם המערכת המשפטית מכירה ביתרון היחסי של המגזר השלישי בתחום הסנגור. יש להבחין ביניהם.

## חובת התייעצות

המערכת המשפטית נותנת לעתים למגזר השלישי מעמד רשמי לצורך התייעצות. כך החל במבחני תמיכות, שקיימת לגביהם חובת התייעצות מכוח הדין. חובה זו אף משפיעה הלכה למעשה. כך, למשל,

ארע לאחרונה בעניין מבחני התמיכה לבתי תמחוי (מכוח התחייבות היועץ המשפטי לממשלה בבג"ץ). בפועל התקבלו הערות רבות שחלקן אומצו. תחום העבודה הוא דוגמה לתחום שבו מפותחת חובת ההתייעצות. בחוקי עבודה רבים קיימת חובה להתייעץ עם ארגוני עובדים ומעבידים בטרם התקנת תקנות. גם מקום שאין חובה חוקית לכך נוהג המשרד לקיים התייעצויות כאלה כדבר שבשגרה. למשל, התייעצות עם "קו לעובד" ועם האגודה לזכויות האזרח שכנעה את הלשכה המשפטית של המשרד לנסות לקדם שינוי מדיניות ולבטל את "הסדר הכבילה" שחל בתחום העסקת עובדים זרים בישראל. כעקרון, אין מניעה משפטית להרחבת החובה להתייעץ לכל תחומי הפעילות של המשרד, בתחום העבודה ובתחום הרווחה. אדרבא, השיח הדמוקרטי כמו גם ההכרה בתרומה להעצמת פרטים וקהילות מחייבים חיזוק המעמד המשפטי של ארגוני הסנגור.

#### **מידע**

חוק חופש המידע, התשנ"ג-1993 מעניק כלים דיוניים משמעותיים לכלל הציבור. כלים אלה חשובים למגזר השלישי בכלל ובפעולותיו בתחום הסנגור במיוחד. יחד עם זאת, אין החוק מבחין בין סוגי הגופים המבקשים את המידע באופן המקנה יתרון לגופי סנגור. ניתן בכל זאת לחשוב על פעולה מתואמת ויזומה מצד המשרד, להקלה נוספת על זרימת מידע לארגוני המגזר השלישי בתחום הסנגור, גם בלי חובה חוקית מפורשת.

#### **מימון**

כעקרון צריך להימנע ממימון ממשלתי בגופי סנגור. "נביא בשער" לא צריך לקבל דבר מן המלך כי אז הוא הופך לנביא חצר. הסכנה של אבדן הזהות על ידי קבלת מימון מוכרת ומתועדת בעולם ובספרות. לכן, המשרד צריך להימנע לחלוטין להעניק תמיכות לגופי סנגור. השאלה היא אם התקשרות חוזית מהווה סוג של מימון בהקשר הנוכחי. לכאורה אין כלל שאלה של התקשרות חוזית עם גוף סנגור מובהק. הספק מתעורר לגבי התקשרות למתן שירותים עם גוף מעורב, הנותן שירותים ומקיים פעילות סנגור בעת ובעונה אחת. האם נימנע מהתקשרות חוזית בשל מעורבותו בתחום הסנגור?

יש הרוצים לאפשר המשך התקשרות עם גוף מעורב, למשל מפני שפעילות הסנגור מבטאת ערך מוסף שצומח לגוף מן המגזר השלישי משום היותו ספק שירותים, ומעורבות זו ממריצה את המאבק של אותו ארגון לשינוי קני המידה הממשלתיים להפעלת השירות, לטובת האוכלוסייה. הפתרון המשפטי לקושי זה טמון בתוכן ההתקשרות: אם החוזה בנוי היטב, כך שהשירותים מוגדרים והתעריפים גם כן, אזי המימון של המשרד מוגבל לקיומם של אלה. ככל שכך הדבר ובתנאי זה, אין מרכיב של מימון בפעולות הסנגור של אותו גוף.

לעומת זאת, ניתן להכתיב במסגרת תנאי ההתקשרות הפרדה בין פעילות כספק שירותים לבין פעילות כגוף סנגור. זאת מכוח עקרון תום הלב בקיום חוזה. הקשר החוזי מניח יחסי אמון בין הצדדים, לרבות חשיפת סודות או חולשות של המשרד. השימוש במידע הרגיש המגיע לידי צד לחוזה לצורך מאבק ציבורי כנגד הצד השני לאותו חוזה יכול להוות קיום חוזה בחוסר תום לב.

## סיכום

סקירה זו משקפת את הבנתנו את המשפט המצוי. היה ויימצא המשרד כי מדיניות רצויה בתחום יחסיו עם המגזר השלישי אינה עולה בקנה אחד עם המסגרת המשפטית הקיימת, בידיו ברירה בין שתי אפשרויות: התאמת המדיניות או פעולה לשינוי החוק, ההנחיות או הנהלים. אפשרות אחרונה זו ראויה לציון לאור העובדה שחלק מן הכללים הקיימים גובשו מזמן, וללא מתן תשומת לב מיוחדת לייחוד של המשרד בקשריו עם המגזר השלישי. ראוי להזכיר כאן את תפקידה של ועדת העמותות, על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בחשיבה וגיבוש מדיניות בתחום זה.

## המגזר השלישי בחברה הערבית

ארגוני המגזר השלישי הערבי מהווים 4.5 אחוז מכלל ארגוני המגזר השלישי בישראל, שיעור הקטן בצורה משמעותית מיחסם המספרי באוכלוסיה (כ- 19%). שיעורם של ארגונים אלה מקרב הארגונים הנתמכים זעיר. רק חלק קטן, המונה 43 ארגונים ערביים, נהנה ממעמד של מוסד ציבורי לצורך קבלת תרומות- לשם השוואה 3800 ארגונים יהודיים נהנים ממעמד זה.

## צמיחתו של מגזר ערבי שלישי:

בשנים האחרונות, חל גידול מואץ של ארגוני מגזר שלישי בחברה הערבית שייחודה בצמיחה האוטונומית של הארגונים. ניתן להסביר תופעה זו מחד גיסא על רקע מאפיינים פנימיים של מבנה הקהילה הערבית והקודים התרבותיים העומדים בבסיסה. מאידך גיסא על רקע מאפיינים חיצוניים ובהקשר לעמדת הממסד כלפי החברה הערבית וארגוני המגזר השלישי אשר יוצר אקלים של ניכור וקיפוח. הצמיחה האוטונומית של מגזר השלישי הערבי קשורה בהתייחסות אל הערבים, אזרחי ישראל, כגורם עוין שאינו רצוי. ההשתקפות של עמדה זו בסדרי העדיפויות של הממשלה יוצרת מצוקות שלא עולות על סדר יומה של החברה הישראלית.

הגידול המואץ של המגזר השלישי הערבי מוסבר בשלוש סיבות עיקריות:

1. חוסר התאמה של הארגונים היהודים למנטאליות ולתרבות הערבית.
2. העדר נגישות של הממשלה לציבור הערבי.
3. חוסר ביטוי של ההון החברתי הערבי, בעיקר משכילים, באפיקים ממוסדים.

מתוך כך, מתברר שאפיק הצמיחה האוטונומי משמש דרך יחידה לייזום פרויקטים והתאמת שירותים לצרכים ולתרבות של הערבים אזרחי ישראל.

## **מושג החברה האזרחית**

ההגדרה המקובלת של החברה האזרחית מתייחסת בעיקר לארגונים פורמאליים ואינה מדגישה את המאפיינים המבדילים בין תרבויות. דפוס הארגון בתרבויות מסוימות נוטה לפורמאליות ואילו באחרות הארגון אינו פורמאלי ונשען על משפחה, שבט או חמולה. לפיכך, בהגדרה מערבית נגלה כי בקרב הערבים בישראל החברה האזרחית חלשה. אולם בחירה בהגדרה כזו מחטיאה את הפעילות האזרחית וההתארגנויות הנלוות אליה.

ביטוי אחר לבעייתיות בהמשגה המעתיקה את השיח של חברה אזרחית לחברה הערבית קיים במונח פילנתרופיה. בחברה ערבית מושתת ערך זה על יסודות תרבותיים דתיים המנתבים אותו לתחום הצדקה שאינו מקביל לתחום הפילנתרופיה המערבית. הקולקטיביזם בחברה הערבית קשור בכך שהפרט נולד לתוך קבוצת שייכות שמגינה על האינטרסים של חבריה אך תובעת נאמנות ללא סייג.

## **תפקידי הארגונים**

ארגוני מגזר השלישי הערבי בישראל הם ספק מרכזי של שרותי רווחה, חינוך ובריאות לאוכלוסיה הערבית. הדרתה של האוכלוסייה הערבית לאורך שנים הובילה להתפתחותם של שירותי רווחה אוטונומיים שמסייעים למדינה באספקת שירותים ואף מספקים פרנסה לאקדמאים ערבים. במקרים רבים ארגונים אלה משלימים או מחליפים את המדינה.

ניתן להבחין בין ארגונים בעלי ייעוד אזרחי לבין ארגונים בעלי ייעוד פוליטי, דתי ולאומי יותר. גישה אחרת תבחין בין מספר קטן של ארגוני סנגור לבין ארגונים המספקים שירותים. ארגונים אלו אינם אוניברסאליים במובן של פניה למגזר היהודי אולם מכוונים לאוכלוסיה הערבית כולה. מגמה זו ניכרת מריבוי השימוש במילה "ערבי" בשמן של העמותות במגזר. יוצאי דופן הם ארגוני הנשים שחרטו על דגלם את הרעיון הפמיניסטי, כאשר המייסדות היו בעבר פעילות בארגוני נשים יהודים – ערבים. ארגונים יהודיים רבים מתעלמים מהאוכלוסייה הערבית ורק מעט ארגונים של סנגור ואספקת שירותים רואים עצמם מחויבים לשתי האוכלוסיות ברמה שווה.

מדינת ישראל מוגדרת כמדינה יהודית ודמוקרטית אולם לכל אורך שנותיה גבר המרכיב של פרטיקולריזם יהודי בעיצוב מדיניות הרווחה וקביעת סדרי העדיפויות. משרד העבודה והרווחה, בניגוד למשרדים אחרים, חמוש בכלים למימוש הפוטנציאל האזרחי הדמוקרטי של החברה הישראלית.

המשרד יכול להיות גורם דומיננטי בתיקון הקיפוח ובמילוי ההתחייבויות לאזרחים הערבים. קושי בנגישות לתוך החברה הערבית יכול להיפתר על ידי עידוד צמיחה של ארגונים וטיפוח מגזר שלישי ערבי. עידוד הצמיחה של מגזר שלישי ערבי עולה בקנה אחד עם הרצון של המיעוט הערבי להיות שייך ברמה האזרחית ומתיישב עם המטרות של המדיניות החברתית. במונחים תועלתניים תחליש מדיניות ברוח זו את הכוחות של עמותות דתיות לאומיות המעוררת אי נחת בחוגים שונים.

## **לקראת אמנה COMPACT**

לאמנה יש חשיבות עליונה בהכרה של תפקיד המגזר השלישי בשיפור יכולת אספקת השירותים של המדינה לאוכלוסייה הערבית. גישה זו משקפת עמדה רב תרבותית לפיה אין לחייב ארגונים יהודיים להפוך אוניברסאליים אלא לטפח ארגונים ערביים תוך הכרה באפיוניהם הייחודיים. את היסוד הממלכתי והאוניברסאלי יש להשיג באמצעות השיח של האמנה והדגשת מקומו של המשרד במימון ופיקוח על פעילות העמותות.

על מנת לעודד פעילות אזרחית במסגרות של מגזר שלישי בחברה הערבית וליצור דגם אידיאלי של פרוצדורת עבודה אל מול הממשלה והמשרד, יש לנקוט בכמה אמצעים:

1. לקדם תפיסה ממשלתית המכריזה על הכרה בחשיבות ארגונים אלה ככלי מסייע לקידום אוכלוסייה של מקבלי שירותים.
2. לתמוך בתשתית של המגזר השלישי הערבי באמצעות תמיכות והתקשרויות חוזיות לאספקת שירותים.
3. עודד ארגונים של מגזר שלישי בחברה הערבית לקחת חלק בפעילות של פיתוח סטנדרטים לניהול תקין בקרב ארגוני המגזר ובפעילויות אחרות המכוונות להגברת השקיפות וההכשרה של עובדי ומתנדבי העמותות.

## המשרד והמגזר השלישי

יחסי המשרד אל מול המגזר השלישי נובעים מהכרעות אד הוק, אתגרים חיצוניים שמציבים הארגונים הוולונטריים ומצוקות של מקבלי החלטות הנצברות לכדי מדיניות דה פקטו. המדיניות כלפי המגזר השלישי אינה נובעת מחשיבה שיטתית על איכות השירות הגבוהה וגם אינה נשענת על אבחנה בין תפקידים מובהקים של המדינה לבין שירותים אותם מספק המגזר השלישי. תופעה זו אינה ייחודית לתחום הרווחה ואינה מאפיינת רק את מדינת ישראל.

העדר הבהירות לגבי התיחום מחדש בין תפקידים המבוצעים על ידי המדינה לבין אלו הניתנים באמצעות ארגונים וולונטריים ועסקיים בולט בשימוש במונח "הפרטה" המתאר מגוון פעולות והתקשרויות בסביבה הארגונית של המשרד. ישנם במשרד מי שסבורים כי ההגדרות העמומות והעדר קווים מנחים מותרים כר נרחב של גמישות, אולם לדעת מחברי המסמך המחירים של אי הבהירות גדולים במיוחד עקב חוסר היכולת לקבוע סדרי עדיפויות, בחשיבה המערכתית של המשרד ובגלל הפקעת חלק מעיצוב המדיניות על ידי המגזר השלישי.

מחברי המסמך מציעים לקבוע את התפקידים אותם חייב המשרד לבצע בעצמו מבחינה מקצועית, חברתית ואידיאולוגית מתוך שימת לב לאוכלוסיות עליהן המשרד אחראי מתוקף החוק. תפקידים אלו יהיו מובדלים מתחום של שותפות עם המגזר השלישי ופעילויות שהן מענינו המובהק של המגזר והחברה האזרחית. השאיפה של המשרד צריכה להיות מכוונת ליצירת משק רווחה מעורב בין המגזר הממשלתי, הוולונטרי והפרטי כדי להבטיח פלורליזם ותחרות. המשק המעורב צריך להיות תוצאה של מדיניות מתוכננת מלכתחילה, ולא לשקף עובדות שנוצרו בדיעבד.

התרומה של ארגוני סנגור או של מרכיב הסנגור בפעולת ארגונים המספקים שירותים אינה שנויה במחלוקת. ארגונים אלו משמשים גורם מאזן ומבקר המסייע למשרד להתמודד עם סביבה דינאמית להגיב לה ולהתפתח בהתאם במישור המקצועי. גורמי הסנגור משקפים ערכים דמוקרטיים של שיח פתוח וביקורתי ומשמשים, לעיתים, בלם מפני כרסום במדינת הרווחה. המשרד צריך להרחיב את תחום ההתייעצות עם ארגוני הסנגור ולספק להם מידע באופן אקטיבי. המשרד אינו צריך לתמוך ישירות בארגוני סנגור אולם כחלק מהממשל עליו לתמוך באמצעות קרנות בגורמי סנגור ובתשתית של המגזר השלישי.

התרומה של ארגונים מן המגזר השלישי לתחום ייזום מדיניות ופיתוח תכניות חלוץ וניווט נובע מתוך יתרונות של ארגונים. המגזר השלישי משוחרר יותר מאילווצים בירוקרטים וגמישות המאפשרת הטמעת חידושים בתוכו. חלק מהיכולת של ארגונים אלו להציע חידושים נעוצה בעובדה שהם עוסקים בצורה זו או אחרת באספקת שירותים ולמידים מתוכה על צרכים חדשים ודרכי התמודדות מגוונות עם מצוקות שונות. מן, שלארגוני המגזר השלישי הפועלת בסביבת המשרד יש חשיבות גדולה בהטמעת חידושים ובעידודו של שיח מקצועי בתחומים שונים. אולם ההכרה בחיוניות של תפקיד זה אינה פותרת את הסיכונים המקופלים בפעולה זו למשרד כמעצב המדיניות.

המעורבות של ארגוני מגזר שלישי בייזום ופיתוח של תכניות מקפל בתוכו סיכונים גם עבור הארגונים עצמם. הסיכון בטשטוש התחומי בין תפקידי הסנגור לבין תפקידי מתן השירותים נעוצים בחשש כי הארגון עלול להפוך קבלן שעיקר פעילותו באספקת שירותים. מחברי המסמך אינם סבורים שניתן לפתור מתח זה אלא באמצעות פתיחות ודיאלוג בין הארגונים לבין המשרד.

התביעה למדיניות מוצהרת מצד המשרד יכולה להיות משמעותית במיוחד בתחום ההתקשרויות החוזיות לאספקת שירות מכיוון שמדובר בהקצאה גדולה במיוחד המעצבת את מדינת הרווחה. הכרעה להעדפת מגזר שלישי על פני מגזר עסקי במכרזים מהווה כלי מרכזי לקביעת מעמדם ואופיים של הארגונים הוולונטריים במדינת הרווחה. הגורמים המקצועיים במשרד חלוקים בין כמה דגמים חלופיים בסוגיה זו.

דגם העדפה מובהקת – דגם זה נשען על מדיניות המניחה כי למגזר השלישי יתרונות על פני הסקטור העסקי משום תרומתם הפוטנציאלית לחיזוק הקהילות, לגיבוש חברה אזרחית וליצירת הון חברתי. המושג חברה אזרחית חסונה, משקף את מטרת העל של המשרד ואילו מתן שירותים במסגרת מדינת הרווחה נגזר מתוכה. לפי דגם זה המשרד יעדיף בכל התקשרות ארגון מהמגזר השלישי, אלא אם ארגון מהמגזר הפרטי יוכיח כי באפשרותו לספק שירות טוב יותר. היו בין מחברי מסמך זה מי שטענו כי יש להגדיר את תפקידו של משרד העבודה והרווחה במונחים של אחריות לטיפול המגזר השלישי.

דגם ההפרדה – דגם זה מכוון למצב אידיאלי התוחם את פעילות המגזר השלישי לתחום הסגור ופיתוח השירותים, יזמות וקידום תכניות ניווט וחלוץ. מתוך המציאות ההיסטורית והעובדה שארגונים וולונטריים נשאבים לתחום אספקת השירותים עקב התפתחות ארגונית ומקצועית קשה להפריד את המגזר מפעילות זו. יחד עם זאת ניתן להצביע בפני ארגונים וולונטריים על ההשלכות שעלולות לצמוח מכניסה לתחום אספקת שירותים או לעודדם להפריד את הפונקציות של סגור מהאחרות. הגרסה המצומצמת של דגם ההפרדה שואפת למצב בו ארגון סגור הנכנס לתחום אספקת השירותים או ארגון וולונטרי המספק שירותים ועוסק בסגור לא יוכלו לעסוק בסגור ביחס לשירות לגביו יש התקשרות. מתוך הניסיון שהצטבר במשרד ובעקבות כמה מקרים סבוכים עלתה התביעה לפיה ארגון וולונטרי המספק שירותים ועוסק בסגור או ארגון סגור הנכנס לתחום אספקת שירותים לא יעשו שימוש בסגור הציבורי על מנת להשפיע על אופי והיקף ההתקשרות. כך למשל, יש למנוע מצב בו מעמדו המרכזי של ארגון באספקת שירות מאפשר לו להכתיב סדרי עדיפויות מקצועיים ותקציביים. סוג קושי אחר נעוץ בפעילותם של ארגונים השואפים לכפות על המדינה באמצעות לחצים פוליטיים הרחבה או מימון של שירות אותו הם נותנים. גרסה אחרת של דגם ההפרדה מצדדת בעמדה נייטרלית לגבי בחירה והתקשרות עם ספק שירותים ולפיה יש לבחון כל מקרה לגופו של עניין לפי התועלת. דגם זה מושתת על יחסי ספק לקוח כאשר יש יתרונות מסוימים להתקשרות עם ארגונים עסקיים ויתרונות אחרים להתקשרות עם ארגונים וולונטריים.

דגם היתרון הפוטנציאלי – דגם זה מניח כי למגזר השלישי יש יתרונות באספקת שירותים אולם חובת ההוכחה של הערך המוסף מוטלת על הארגון. חובתה של המדינה לבנות את ההתקשרות באופן שיאפשר לארגון הוולונטרי להציג יתרון זה בשלב ההתמודדות על אספקת השירות. הארגון הוולונטרי מצדו יידרש להמחיש כיצד יתרונות אלו קשורים באספקת השירות הספציפי. במסגרת זו יש להמליץ כי כל ארגון עסקי או וולונטרי, השואף להתקשר עם המשרד לצורך מתן שירות, יצרף "אני מאמין מקצועי".

לארגונים וולונטריים יתרונות מובהקים בגיוס משאבים נוספים, מתנדבים וידע אולם יתרונות אלו היו מקנים העדפה, בלאו הכי, בתנאי התקשרות קיימים. היתרונות הפוטנציאליים של המגזר השלישי באספקת שירות, שאינם מאפיינים את המגזר העסקי, יכולים גם להיות קשורים להקצאת שירותים שלא על בסיס

כלכלי וחלוקה של רווחים לטובת השירות. המוטיבציה החברתית של ארגוני המגזר השלישי עשויה להשפיע על טיב השירות, ביכולת הגדולה יותר לספוג קשיים בתשלומים על ידי סבסוד צולב, בצמצום פער האינפורמציה בין מקבל השירות לבין הספק, בחדירה למקומות בהם אין תמריץ כלכלי, במחויבות בלעדית לצורכי הקליינט ובנכונות ליטול סיכונים.

מחברי המסמך סבורים כי בתחום אספקת שירותים יש להישען על דגם היתרון הפוטנציאלי. אולם בהקשר ארגוני סגור המספקים שירות יש להבטיח כי תהיה הפרדה מוסכמת שתמנע מצב בו מפעיל ארגון סגור לחץ על הממשלה בנושא שסביבו היא קשורה חוזית עם המשרד.

ההכרעה בזכות דגם היתרון הפוטנציאלי של המגזר השלישי, כמדיניות המשרד, מחייב תשתית ידע על אופיו של משק הרווחה המעורב. משום כך, יש למפות את הארגונים המספקים שירותים לפי סדרה של קריטריונים רלבנטיים לגיבוש כלי מדיניות מרכזי ברמת הנהלת המשרד. במקביל יש לערוך מחקר השוואתי על ההבדלים הקיימים באופי אספקת השירותים בין ארגוני המגזר השלישי לבין המגזר העסקי בתחומים שונים ולא להיסמך על תחושות כלליות תוצר ניסיון נקודתי כזה או אחר.

#### ידע ופיקוח

התיחום מחדש של יחסי מדינה חברה, ההתקשרות החוזית עם עמותות והשלכותיה על תפיסת הפיקוח מחייבים התייחסות מיוחדת. במהלך חיבור המסמך עלה באופן מובהק הצורך לחזק את מרכיבי הידע בעבודתו של המפקח על רקע החשש מאבדן ידע במשרד. התפיסה של פיקוח לומד שואפת להפוך את המפקח למי שמשלב תפקידי בקרה וייעוץ מתוך תחושת שותפות עם העמותות. איזון עדין זה יכול להיות מושג על ידי תחלופה בין תפקידי ניהול בעמותות לבין תפקידי פיקוח במשרד, בעזרת חיזוק אסטרטגיות של ניהול ידע ברמת המשרד ובאמצעות שותפות של המשרד בהכשרה מקצועית.

ההכשרה המקצועית של עובדי העמותות, כצורה של פיקוח לומד ושותפות מקצועית, יכולה להיעשות באמצעות דגם רך של הכשרה משותפת במקום נייטרלי, דגם של שותפות בתוך המשרד ודגם נוקשה של הכשרה של עובדי עמותות בתוך המשרד. עצם העיסוק בהכשרה יביא להצטברות הידע המקצועי הנדרש לצורכי הפיקוח בתחומי המשרד. מחברי המסמך ערים לחשש לפיו גישה של שותפות במסגרת למידה בין המפקח לעמותה עשויים לעורר קושי של הזדהות עם הגורם עליו מפקחים וממליצים לטפל בקושי זה באמצעות חיזוק האתוס הממלכתי והמקצועי של המשרד והעובדים.

השינוי במעמד הפיקוח נוכח הסביבה החדשה בתוכה פועל המשרד אינו יכול להיעשות ללא חשיבה מחדש והשקעה בהפיכת המשרד לגורם דומיננטי ביצירת ידע, איסופו, עיבודו והפצתו. מתוך כך יש לחזק את המשרד מול עמותות ידע העובדות בסביבתו.

במקביל לאוריינטציה של שותפות ידע במסגרת פיקוח לומד המשלב בקרה וייעוץ ניתן להתמודד עם שאלת הפיקוח באמצעות אוריינטציה של התמחות בניהול מכרזים והגמשת הכלים של ההתקשרות. מחברי המסמך ממליצים, מתוך המפגש עם מנהלי המשרד וראשי עמותות, להגדיל את מגוון צורות ההתקשרות כך שיאפשרו התקשרויות אד הוק והתקשרויות לטווחי זמן שונים. צורות גמישות יותר של התקשרות יאפשרו גם להתמודד עם מצבים משברים במהלכם עלולה הפסקת עבודתה של עמותה להזיק למקבלי השירות ולרצף טיפולי.

מחברי המסמך סבורים כי המגזר השלישי המשולב, בצורות שונות במדינת הרווחה, יוצר מצב בו למדיניות המשרד השפעה על אופיו של המגזר. מכאן ששאלות הנוגעות להתנהלות התקציבית, התנדבות וחלוקת



רווח הן מענינו המובהק של המשרד. המשרד אף יכול להיעזר בעמותות המוקמות על ידו כדי לתקן כשלי שוק של המגזר השלישי, כפי שנעשה באופן פורמלי ובלתי פורמלי. במסגרת זו ניתן אף להיעזר בצורה טובה יותר בכלי של תמיכות מתוך ראייה מקצועית של הצרכים במגזר השלישי. התמיכות צריכות לשמש אמצעי לקביעת מדיניות שיטתית על בסיס תחומים אל מול המגזר השלישי ולא להינתן על בסיס שיקולים היסטוריים ואחרים.

במהלך ראיונות עם עובדי המשרד, במפגשים עם ראשי עמותות ובעבודה של מחברי המסמך השתקף תסכול הנובע מתוך הדימוי של המשרד כפי שמשתקף מההופעה הציבורית של המגזר השלישי. עלבון זה מצטרף לשאלת האשראי סביב שירותים הניתנים במימון ופיקוח המשרד. מחברי המסמך סבורים כי חובת המשרד להקפיד על מתן אשראי ולהציג טוב יותר את האתוס המקצועי והממלכתי אל מול הציבור.

## כתיבת אמנה בין המשרד לבין ארגוני המגזר השלישי

ה COMPACT, אמנה קהילתית, מהווה מצע לעבודה משותפת בין המגזר השלישי לבין הממשלה נוכח תיחום מחדש של היחסים בין המדינה לחברה. מטרת האמנה לנסח מסמך שמעמדו אינו מחייב אולם הוא משקף מסגרת הבנות לקראת שיתוף פעולה בין המגזרים. גישות רכות אל האמנה מדגישות את המרכזיות של תהליך הדיאלוג בין היחידות הממשלתיות לבין המגזר השלישי כאמצעי להקטנת מתחים בין הסקטורים.

מאז ראשיתם של הניסויים בתחום זה בבריטניה, קנדה וניו זילנד עוררה האמנה עניין של גופי ממשל וארגונים וולונטריים בישראל כפי שעולה מההמלצות של הועדה הציבורית לבדיקת תפקידי המגזר הציבורי. ה COMPACT נובע מהכרעה רחבה על מקומו של המגזר השלישי, מול הממשלה, המנוסחת מתוך ראייה רחבה המכירה בצרכי התשתית והמימון של המגזר.

תהליך חיבור האמנה נפתח בהקמת ועדה משותפת של הממשלה ונציגי ארגוני המגזר השלישי. הועדה קובעת מי יוליך ויתאם את חיבור האמנה כאשר עשויים להיות כמה דגמים בתוכם הפעלה על ידי הממשלה, ארגון גג של המגזר השלישי או גורם אקדמי. תפקיד הועדה להחליט את מי לזמן ולחבר את מסמך היסוד העוסק בתפקידי המגזר השלישי בהיבט הכלל חברתי ומבחינת דפוסי העבודה של הממשלה. מתוך האמנה הראשית נולדות אמנות משנה המבטאות את ההקשרים המקצועיים, גיאוגרפיים וחברתיים השונים של פעולת המגזר השלישי. אמנות אלו יכולות להיערך על בסיס תחומי, דוגמת נוער בסיכון, בסיס גיאוגרפי או על בסיס זהות. מערכת אמנות אחרת, מול גופי הבקרה, מתייחסת לסוגיות ניהוליות חוצות ארגונים כמו ניהול תקציב נאות, שיתוף והתייעצות, העברת מידע, הפעלת מתנדבים והכשרת כוח אדם בעמותות.

חיבור האמנות מאפשר, לכאורה, לשני הסקטורים להציג ניתוח והשקפות עולם מקצועיות ולהציב האחת מול רעותה. לאחר מכן הוא פותח פתח להתמודדות עם קונפליקטים בין הממשלה לבין העמותות ולבסוף מאפשר בדיקת חזון משותף.

אימוץ תהליך חיבור האמנות לישראל, ברוח המלצות מתוך הממשל ומחוצה לו, מעוררת קושי מבחינת ההבדלים בהקשרים בין ישראל לבין המדינות בהן הופעלה שיטה זו. כך, ניתן לשאול האם המגזר השלישי

בישראל מבוסס ומפותח די הצורך עד כדי שיש למסגר את פעילותו?, האם הממשלה בישראל לא איבדה חלק מהכלים לעצב את המדיניות כלפי המגזר השלישי?, האם המגזר השלישי חזק מספיק כדי לעמוד מול הממשלה?, האם האמנות לא מחזקות את הארגונים הגדולים? והאם המגזר השלישי מסוגל לעמוד בהצהרה המטילה עליו תפקידים רחבים במדיניות החברתית?. מעבר לקשיים מבניים עולות שאלות על מידת ההתאמה של האמנה לגודלה של ישראל כאשר הארגונים הוולונטריים והממשל מצויים, לא פעם, ביחסים מקצועיים בלתי פורמליים היוצרים דיאלוג מבלי הצורך בתהליך מובנה.

### **המלצות לגבי ה COMPACT**

מחברי מסמך זה מצאו כי פתיחת תהליך לחיבור אמנה ברמת המשרד מחייב מיפוי פנימי של היקף ההתקשרות והפעילות אל מול המגזר השלישי. לאחר מכן יש לקבוע עמדה עקרונית כלפי הממצאים ודפוס הפעילות הקיימים. חלק ממחברי המסמך טענו כי יש להכיר בחשיבות של קיום דיאלוג תוך הדגשת התהליך ורק לאחר מכן לבחון האם יש צורך באמנה. הדגם המוצע על ידי קבוצה זו נשען על בניית תהליכים מלמטה לקראת אמנה כניסוי בלבד. חלק אחר ממחברי המסמך סבר כי יש צורך בהצהרה ברורה של המשרד ביחס לחשיבותו של המגזר השלישי כמייצג של החברה האזרחית המשתלבת במארג פעולות הרווחה לכלל האזרחים. לפי גישה זו אמנה תהווה, לפי טענה זו, אמצעי להגדרה מדויקת יותר של גבולות השיתוף וחובת ההתייעצות ותצמצם קונפליקטים.