אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

הפקולטה למשפטים
מרכז צבי מיתר ללימודי משפט מתקדמים

מיסוי בשירות הפלורליזם:
מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות
(תחולתו של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה)

מאת עינת סולניק

ובהנחיית פרופסור יורם מרגליות

חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה"

הוגש לסנאט אוניברסיטת תל אביב בתאריך: __ אפריל 2019

תוכן עניינים

תקציר (4)

מבוא (10)

פרק א: התועלת שבמנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות (13)

א. ההצדקות שבמחקר למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות (14)

1. עידוד פילנתרופיה (14)
2. תועלת כלכלית (18)
3. ועוד הצדקה אחת (21)

ב. התועלת הפלורליסטית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות (21)

1. עיקוף ריכוזיות המדינה (22)
   I. עריצות הרוב (23)
   II. בעיית הנציג (28)
   III. ניוון אזרחי (32)
   IV. סיכומם של דברים עד כה (38)
2. רימום ערך הפלורליזם (38)
   I. נסכם בקצרה (55)
3. הקוץ: פלוטוקרטיה (57)

ג. סיכום ודיון (63)

פרק ב: מוסדות ציבור (66)

א. המגזר השלישי (66)

ב. תפקידם של מוסדות ציבוריים (74)

1. ההיבט הפילוסופי-פוליטי-חוקתי (74)
2. ההיבט הכלכלי (79)
3. ההיבט הסוציולוגי-היסטורי (87)

סיכום ביניים (92)

ג. מטרות ציבוריות (93)

1. מטרות ציבוריות: על הטוב (94)
2. מטרות ציבוריות: על הציבורי (105)

ד. סיכום ודיון (111)

פרק ג: הדין הישראלי והדין האמריקאי (117)

א. הדין הישראלי (117)
1. היסטוריה חקיקתית (117)
2. נוסח הסעיף (120)
3. פסיקת בית המשפט העליון (122)
4. ועדת פריש (125)
5. הקווים המנחים מטעם משרד האוצר (129)
6. הליך אישור מתן הטבות מס מכוח המנגנון (132)

ב. הדין האמריקאי (142)
1. סעיף 170 לחוק (143)
2. סטטוס 501(c)(3) (146)
I. "הציבורי" אל מול "הפרטי" (147)
II. האיסור על הפוליטי (158)
3. סטטוס 501(c)(7) (162)
4. Quid pro Quo (163)

ג. סיכום (168)

פרק ד: כיצד לעצב את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות? (170)

א. עיצוב המנגנון בראי התועלת הפלורליסטית: המודל הרחב (170)

ב. עיצוב המנגנון בראי המתח בין פלורליזם לצדק חלוקתי בסיסי: המודל הדיפרנציאלי (175)

ג. עיצוב המנגנון בראי ה"ציבורי" (180)

ד. עיצוב המנגנון בראי חסמים שלטוניים (185)

ה. סיכומו של סיכום (185)

סיכום (188)

ביבליוגרפיה (192)

תקציר

The charitable contribution benefits apparatus rewards those who donate to qualified public organizations with an income tax benefit of a certain percentage – in the Israeli case, pursuant to article 46 of the Income Tax Act, the donator will be awarded with a 35% tax benefit (1,000 Shekels contribution, for example, will cost the donator only 650). That is, public organizations (charities), or public purposes, are being subsidized by the public not according to the state's preferences, but, rather, correspondingly with the preferences of private individuals.

However, the state has other, direct and effective, methods to subsidize charities that correspond with its own preferences (such as contracts and financial supports). Thus, this research interest is in examining whether the charitable contribution apparatus has any unique value of its own that justifies its use.

The first chapter of this research answers this question. The chapter analysis two values associated with the tax benefit: the traditional economic value argument and the pluralistic argument. The traditional argument centers on the aspect of economic value, according to which, the apparatus lowers the price of donations – again, 1,000 shekels cost only 650 – thus, incentivizes donators to contribute more, and consequently, enlarging the total sum of public purposes funding. The state uses the apparatus because it helps to overcome the excess tax burden (resulted by the tax system costs, tax payers' compliance and the loss of worthy transactions). Instead of coercively collecting taxes and distributing them back to public organizations, the citizens are contributing out of their own voluntary will. This traditional economic argument is indeed valid, however, current researches suggest that the economic value argument is limited and modest, and in any case, quite hard to measure.

Additionally, this chapter also focuses on the pluralistic value. The charitable benefits apparatus assigns the decision power regarding resources allocation from the state to its citizens, so that through donations the citizens have an opportunity to influence public financing. The benefits according to the pluralistic argument are twofold: first, Defusing centralization – avoiding both tyranny of the majority and agency problems, as well as fortifying democratic legitimacy; and second, elevating pluralism – by integrating numerous individual desires into one diverse process.

Indeed, the pluralistic theory has been fashioned during the second half of the 20th century – following the unprecedented, philosophical-political, calamity, that both world wars had left behind – by those who personally witnessed the horrors (Isaiah Berlin, Karl Popper, John Roles, Jürgen Habermas etc.). These men were the ones to

conceptualize the lion's share of pluralism, bringing the theory to the front stage, out of a deep concern for the sake of humanity, and they all argue, though each in his own approach, that the best way to achieve this goal is through plurality. A strong society is a society with multiple publics, opinions, loyalties, disputes, beliefs, expressions, dialogues, as well as fair mechanisms to mediate them all. Pluralists understand that the human preferences are many, and should co-exist, one next to another, without being ranked or prioritized. Nevertheless, pluralism is not relativism, it has its limits – a firm liberal seed, referred to by Berlin as a "common human horizon".

Pluralism carries within it both positive and normative message: positive – multiplicity is inevitable; and normative – multiplicity is beneficial, a public good by itself, stimulating a tolerant discourse, illuminating the truth and fueling progress.

Yet, the charitable contribution benefits apparatus is not perfect. Reliance on donation can lead to plutocracy. That is, the higher the amount of the donator, the more influence the donor has on public resource allocations (i.e. the richest, who also has the financial ability to donate considerable amounts of money, will gain greater influence with regard to decision concerning public resource allocations). This influence is particularly problematic when the contribution's objective is to serve a small community of which the donator is a member of. Indeed, plutocracy harms the legitimacy of the democratic process and should be taken into consideration while remodeling the apparatus.

The second chapter analyzes the economic beneficiaries of the charitable contribution benefits apparatus – the public organizations. It assists in understanding why, and how, these organizations should be publicly financed. This question will also be dealt with in the fourth chapter, in which the research will offer new rules in order for the apparatus to better reflect not only the pluralistic value but also the characteristics of the third sector and its organizations.

These public organizations compile the third sector – a sector which glorifies pluralism. The characteristic of the third sector reinforces the apparatus, and as consequence, it also underpins the conclusion of this research, that the pluralistic value should be promoted via section 46. The three main roles of public organizations which are discussed in the relevant literature, and which are partly coincide with one another, though each from a different discipline, are: one role is a philosophical-political-constitutional – pluralism. Namely, public organizations express a wide, almost endless, range of human preferences. They generate human capital, that is, the fund accumulated in the public sphere as a result of social human interactions, values such as solidarity, participation, neighborhood, information exchange, innovation, tolerance etc. And they also fulfill the basic freedoms of speech and association.

Another role derives out of the economic discipline, in which two theories come into play: one is the heterogeneity theory that focuses on the relations between the third sector with the first sector, and according to which, the state was created in order to provide solution to the market failure of public goods (non-rival and non-excludable). These goods are desired but also exposed to phenomenon such as free riding and tragedy of the commons. The state is needed to collect taxes and supply public goods, but it can only do so according to the median voter preferences. Therefore, the more heterogenic the state, the less it can supply goods which suit its different groups. Some researches prove that heterogeneity harms the efficiency of supplying public goods by the state. Under this proposition, public organizations function is to complete the state's role in those cases of heterogenic public goods.

The second theory – the contract failure theory – centers on the relations between the third sector and the second sector, arguing that the fact that such organization are a not-for-profit organizations (i.e. they cannot and are prohibited from engaging in profits distribution) is material for the trust it produces. This prohibition serves especially contributors of donative organizations, where the purposes are not directly connected to them (for example, environmental organizations or soup kitchens, where the donators do not enjoy the money back personally), and so, donation's misuse; but, these prohibition serves even commercial organizations, that charge money for their goods, when these goods' worth cannot be fully assessed due to information gaps (nurseries or elderlies homes, for instance). This theory also addresses public clubs –organizations that supply excludable goods only to their members – asserting they are an exception of the contract failure, and exist out of a need of the members to control together the goods' features, as well as fashion and maintain a mutual identity.

The third role of public organization is explained by a sociological-historical discipline. Here, researches examine and analyze the particular settings of different communities (in different states), and attempt to explain the exact development of third sectors in each of them, showing it is an outcome of specific facts and circumstances.

In order to understand the public's incentive to finance third sector organizations, it is not suffice to discuss their function in the society, but also to understand the definition of public purposes – a key component of the third sector. There are two possible methods to define the concept of 'public purpose': a narrow definition – public purposes are whatever the state defines as such. A good example is section 46 of the Israeli Income Tax Act, which is based on section 9(2) of the Israeli Income Tax Act, which details a close list of public purposes. The second definition which is more extensive, and corresponds with this research underlining reasoning, is that the public purposes is defined according to the actual preferences of the citizens themselves.

The second chapter continues and examine additional sub-questions which stems from the discussion of the definition of public purpose: what should be the "good" that public purposes promote? And how should their public nature be measured?

Answering the first sub-question requires an answer to a bigger question about the objectives of the state. The conventional democratic liberal explanation is that the state exists in order to advance its citizens' happiness, or well-being. But, what is happiness? The answer goes back to the first chapter, to pluralism, for that happiness, or well-being, as perceived nowadays, are individually decided, thus plural. At this stage, the chapter examines the theory of happiness, showcasing how it has transformed throughout the generations, from the narrow and the particular to the wide and the abstract. This transformation portrays the way the third sector has changed over the years as well – it started with narrow and particular religious institutions, but nowadays, has expand into endless directions and purposes.

Regarding the second sub-questions, its takes the research to a little journey after the notion of "public". For what is public? Different disciplines – philosophical, sociological, economic and legal – attempt to define it and its relations with the "private". The traditional approach views everything that has to do with large-scale groups of people (all citizens of a state, for example) as public. However, the public is not only related to the large-scale but also to smaller groups. How the size of the group should be measured in order to recognize the group as a "public"? Is a group of 100 persons is suffice? Or, rather, 10 persons? The answer is unclear, and some extra criteria, besides size, should be added.

In general, the public is the collective, the open sphere in which strangers unite. The philosophical discipline argues that the public is the state and vice versa, and so, the difference between political ideologies affects the perception of what is public (the public of a neo-liberal state is different from the public of a social state). The sociological discipline offers a different perspective – not only public and private but also take into account the social, or "of the publics", which lies in between the public and private. The social-public is consisted of individuals who define themselves as a group, which is distinct from "official" groups defined by the state, with no special kin connections between the members, meaning: there is an inherent dimension of alienage within these groups, where the members meet and operate together for mutual purposes. The economic discipline regards the public as non-rival and non-excludable – that is the definition of public goods. But it also deals with the concept of semi-public, which is, unlike the public, rival but non-excludable or non-rival but excludable. In fact, as part of these concept, all types of public institutions can be found: non-excludable and non-rival, non-excludable and rival, excludable and non-rival and even excludable and rival (which are considered as private according to the economic literature).

Lastly, the discussion about what is public has no one unequivocal conclusion, but rather, a general understanding regarding the bounds between the public and the private, as well as several criteria for how to delineate these bounds. Nevertheless, this discussion assist in promoting the pluralistic value of the charitable contribution benefits apparatus. Due to the third sector's characteristics, the roles of public institutions, the conception of happiness and the comprehension that the public is also "of the publics". It also facilitates a basis for answering the question why should the state finance public institutions at all – because they complete its functions whose purpose is to promote the people's happiness.

In comparison to both previous chapters, which dealt with "the normative", the third chapter of this research presents "the positive": the Israeli and then the American law.

In Israel the apparatus, anchored in section 46 of the Income Tax Act, sets a 35% tax credit for contributions made for limited purposes only (yet, quite extensive ones, such as religion, culture and education). These purposes are subject to guidelines which were written by the Ministry of Treasure, among which also a guideline prohibiting "the political" (meaning: public institutions with political dispositions cannot enjoy section 46's benefits). This prohibition appears in the American law as well and raises some serious questions regarding the pluralistic value. Additionally, these purposes are subject to two major Israeli Supreme Court's rulings which concluded that public purposes cannot be political and cannot be distant from the median voter's preferences. Another important aspect of the Israeli apparatus is the unprecedented dominance of the parliament (the committee of financial affairs) in deciding which institutions would enjoy the tax benefits – the committee of financial affairs' overreaching involvement cannot be found elsewhere in the western world, and is also accompanied with the involvement of the Ministry of Treasure and of the Israeli Registrar of Associations.

In the United States the law is much more developed and elaborated and the chapter will introduce its main sections and principles. The American law focus on the identities of the contributors and the identities of the institutions, as well as on the nature of the donations and of the transactions – about any of which many directives and decisions exist. The main section is section 170 of the Internal Revenue Code (IRC), which sets different deduction rates for different circumstances, based, among others, on the legal definition of "charitable contribution". This definition appears in section 501(3) of the IRC, the "501(3) status". These section is considered to be the most desirable status for public institutions, first and foremost, due to the linkage to section 170 of the IRC. Institutions that satisfy the status' terms are subordinated to two main limitations: one – they are prohibited from to transfer money from the public to the private; and second, as already mentioned, – they are prohibited from being politically involved.

The fourth and last chapter of the research offers to redesign the charitable contribution benefits apparatus in order to close the gap between the normative and the positive. It presents three possible models: a narrow model, in which the state decides on the public purposes by itself, as in the Israeli case; a wide model, purely pluralistic, in which all purposes can be seen as public, including political ones, except for those that exceed the common human horizon; and a differential-wide model, in which basic distributive justice purposes enjoy higher rates of benefits. The chapter also proposes to fashion the apparatus in a manner that will evade financing of slender individual interests – assuring it is public and not private – with a prohibition on profits' distributing and with a quid pro quo rule. A major criterion to decide what is public should be a numerical one: the higher the percentage or the absolute number of the beneficiaries of an institution (donators included) – the more public it is. However, some exceptions should also be fixed, such as a criterion of the affiliation between the institution and its beneficiaries, or such as a criterion that crosschecks the excludability and rivalry of the goods supplied.

מבוא

עניינו של מחקר זה בפער הנוהג בין התועלת הנורמטיבית הגלומה במנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, הקבוע בדין הישראלי בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה, לבין תחולתו הפוזיטיבית; ובשאלה כיצד ניתן לעצבו באופן כזה שיצמצם את הפער ככל שרק ניתן.

מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות מזכה אדם שתרם למוסד ציבורי (כהגדרתו לפי חוק) בהטבת מס הכנסה – ובישראל: זיכוי בשיעור של 35% מסך התרומה. משמעות הדבר היא, שכאשר התורם מכניס את ידו אל הכיס, הציבור כולו עושה את אותו הדבר ומשתתף במימון המוסד הנבחר. אף כי משמעות זו מצדיקה מחקר, רצוי מקיף, אודות טיבו, המצוי והרצוי, של המנגנון, אין בנמצא מחקר שנטל על עצמו את המשימה, לא בארץ ולא מחוצה לה. ארבעת הפרקים הבאים, שמיד יוצגו בקצרה, ישתדלו לעשות זאת, ובשאיפה, גם במידה של הצלחה.

עוד קודם לכן אבקש לשפוך אור, בכמה מילים לא יותר, על מקור הולדתו של הרעיון, המעט מוזר יש להודות, לחקור דווקא את סעיף 46 לפקודה, ובמילים אחרות: על אותה מוטיבציה שהובילה אותי להקדיש מספר שנים מחיי באיזוטריה חקיקתית שכזו. ובכן, עבודת התיזה שהשלמתי, תחת הנחייתו של פרופסור יורם מרגליות גם כן, עסקה בסוגיה של הליך קבלת ההחלטות של ועדת הכספים של הכנסת. בתוך כך, נזדמן לי לקרוא עשרות, אולי אפילו מאות, פרוטוקולים של הוועדה, אז התוודעתי לדבר מה, שתחילה כלל לא שמתי לב אליו, אך בהמשך צד את תשומת ליבי: אחת לחודשיים-שלושה מגיעה אל שולחנה רשימה, אפורה משהו, של כמה עשרות מוסדות ציבור, המבקשים לזכות באישור הוועדה לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. הרכבן של הרשימות הללו, כך למדתי עם הזמן, היה פחות או יותר קבוע – ריבוי של עמותות חרדיות, אם לא חרדיות אזי דתיות-יהודיות, ואם לא דתיות-יהודיות אזי בעלות אוריינטציה שניתן לכנותה "ימנית"; ומיעוט של עמותות אחרות. בהינתן שלטונו של הימין במהלך אותן שנים, כמו גם שלטונן המסורתי הבלתי מעורער של הסיעות החרדיות על ועדת הכספים, תהיתי, ביני לביני, מה מתחולל שם – תהיה, שסופה שלה במבוא זה.

עניינו של הפרק הראשון של המחקר, אם כן, בשאלה: איזו תועלת ייחודית יש במנגנון? שהרי, ישנן דרכים ישירות לסבסד באמצעותן מטרות ציבוריות (שלשמן פועלים המוסדות), כראות עיניה של המדינה, ואין צורך של ממש להוסיף עליהן גם דרך עקיפה. הטענה הרווחת בספרות היא שמדובר בתועלת כלכלית: המנגנון מוזיל את מחירה של התרומה – הנה, בישראל תרומה בת אלף שקלים עולה רק 650 – ומתמרץ את משיאיה לתרום יותר, באופן שיש בו כדי להגדיל את סך המימון של מטרות ציבוריות נבחרות. למרבה ההפתעה, המחקרים התיאורטיים שנעשו אודות תועלת זו מתמקדים בהצדקה האלטרואיסטית שבבסיסה, כמו גם בשורה של הצדקות פחות חשובות אחרות; ואף אחד מהם איננו מתמקד בהצדקתה המיסויית – התגברות על נטל המס העודף – לאקונה, שהובילה את פרופסור מרגליות לכתוב מאמר המוקדש בדיוק לכך. המחקרים האמפיריים

שנעשו כדי למדוד תועלת זו העלו כי היא, אמנם, שרירה וקיימת, אולם בד בבד, גם צנועה ומוגבלת, ובכל מקרה חמקמקה.

אלא שהתועלת הכלכלית אינה מצויה בראש מעייניו של מחקר זה, המציג תועלת אחרת, שלמעט קומץ מאמרים רלוונטיים (שני מאמריהם של פרופסור סול לבמור ושל פרופסור דיוויד שיצר, אם לדייק) ועוד כמה אזכורים המתכתבים עמה, שמן הסתם יובאו מטה, מעולם לא הומשגה, לא כל שכן נותחה, עובר לכך: התועלת הפלורליסטית. שהרי, מה עושה מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות? הוא מעביר מן המדינה אל האזרחים את היכולת להכריע למען אילו מטרות יוקצו משאבי ציבור, לכל תורם החייב במס הכנסה ישנו כושר השפעה כלשהו על מימון מתוך קופת האוצר. התועלת היא כפולה, והיא שעומדת במרכזו של הפרק הראשון: ראשית, היא מאפשרת לעקוף את תחלואיה של המדינה הריכוזית. על תחלואים אלה – עריצות רוב, בעיית הנציג והניוון הדמוקרטי – נכתבו תילי תילים של ספרים ומאמרים, המסוגלים, על נקלה, לפרנס אינספור עבודות דוקטורט, כאשר החשובים שבהם יוצגו גם בעבודה זו (כך, הגותם של הפדרליסטים, אלכסיס דה-טוקוויל, ג'ון לוק, ג'ון סטיוארט מיל ועוד). שנית, יש בה כדי לחזק ולתחזק את תפישת העולם הפלורליסטית. מחקר יוצא מתוך נקודת הנחה כי מדובר בתפישה ראויה ועדיפה להנהיג באמצעותה מדיניות ציבורית מכל סוג שהוא, ובכלל זה גם מדיניות מיסוי ציבורית, ודאי כזו שעניינה מוסדות המגזר השלישי. המשכו של הפרק הראשון, אם כן, יתאמץ, אף כי, כפי שעוד נראה, אין צורך של ממש להתאמץ, להציג את מעלותיו של הפלורליזם, על הבשורה, הנורמטיבית והפוזיטיבית, שהוא נושא על כנפיו (זאת, דרך עיניהם של כמה מגדולי הפילוסופים של המאה העשרים, בהם גם ישעיה ברלין, קרל פופר, יוסף רז, ג'ון רולס ומייקל וולצר). לאחר מכן, בשלהי הדברים, תוצג גם המגרעת הממשית של המנגנון, שכן בכל אליה מסתתר גם קוץ, ובמקרה שלפנינו: הקוץ הפלוטוקרטי.

הפרק השני של המחקר ישלים את הניתוח הנורמטיבי של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות – אם קודם לכן הושם הדגש על התורמים, הרי כעת יעבור הזרקור אל הנתרמים: מוסדות הציבור. הללו פעילים בזירה, ההולכת ומתעצמת לאורך השנים האחרונות, המכונה מגזר שלישי, זירה, המושתתת, בין היתר, על ערכי הפלורליזם, ומשכך מהווה מכפיל כוח למנגנון. המחקר יציג את המגזר השלישי, ובין היתר, יפרט באריכות יחסית אודות תפקידיהם של המוסדות, בהתחשב בשלוש דיסציפלינות מן הספרות – הפילוסופית-פוליטית-חוקתית, הכלכלית (ובתוכה שתי תיאוריות מפתח: תיאוריית הרבגוניות של פרופסור בורטון וויסבורד ותיאוריית הכשל החוזי של פרופסור הנרי הנסמן), וכן זו הסוציולוגית-היסטורית. אז, יפנה הפרק לשאלת מפתח יומרנית משהו, מורכבת מאין כמותה, המחייבת לערום זה על גבי זה ספרים ומחקרים מתחומים שונים (ערימה, שנוכח מגבלות הזמן והמקום, תוצג באיפוק) – מהן, כלל ועיקר, מטרות ציבוריות? שאלה זו תתפצל לשתי שאלות משנה: הראשונה תעסוק ב"טוב" שמטרות ציבוריות נועדו לקדם, הוא אושרם (או רווחתם) של האזרחים, ובמהלכה יגלוש המחקר אל תוך תיאוריות רווחות של אושר; ואילו השנייה תנסה לפענח, באורח ממוקד, את הקוד הגנטי המעורפל של ה"ציבורי", לשם כך תגייס את הכתיבה שבנמצא מתוך אותן שלוש דיסציפלינות מעלה.

לאחר הדיון הנורמטיבי אודות מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, נתפנה לפרק השלישי של המחקר, בו תוצג באריכות תחולתו הפוזיטיבית של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, ולאחר מכן גם

תחולתה של המקבילה האמריקאית. סקירת המקרה הישראלי תכלול את כל החומר שבנמצא, כשהכוונה היא בעיקר למיני חומרי גלם, שכן הספרות דלה עד מאוד, כמעט בלתי קיימת – החוק, על לשונו וההיסטוריה שלו; ההלכות השיפוטיות; מסקנות ועדת פריש שהוקמה במיוחד לשם בחינת הסעיף; מרכיביהם של הקווים המנחים שפורסמו מטעם משרד האוצר לעניין הזכאות בהטבות; והילוכם של הגורמים המעורבים, בהם גם ועדת הכספים של הכנסת, בהליך מתן האישורים. סקירתו של המקרה האמריקאי תביא את העקרונות המרכזיים לתחולתו של המנגנון שם, לרבות סעיפי חוק ופסקי דין מרכזיים, ותתבסס בחלקה על פרסומים רשמיים של רשות המסים בארצות הברית.

בשלב זה, כאשר הנורמטיבי כמו גם הפוזיטיבי באמתחתנו, ניתן יהיה להתפנות לפרק הרביעי והאחרון של מחקר זה – פרק, שנועד לתכלל את קודמיו ולהציע מסקנות אופרטיביות בהתייחס לעיצובו של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות בכלל, ושל סעיף 46 לפקודת מס הכנסה בפרט, לרבות, בפרק הסיכום העוקב, ניסוחו מחדש. והכל, לאורה של התועלת הפלורליסטית, שתלווה את עבודת הדוקטורט מקצה אל קצה. בזאת, כולי תקווה, תבוא כדי שיאה תרומתה של עבודת הדוקטורט.

סעיף 46 לפקודת מס הכנסה – שכותרתו "תרומה למוסד ציבורי" – מעגן את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות בישראל. מכוח המנגנון, יכולים תורמיהם של מוסדות מגזר שלישי המקדמים מטרות ציבוריות להזדכות ממס ההכנסה בו הם חייבים בשיעור מסוים מסכום התרומה.

למה הכוונה? נניח כי אדם, החייב במס הכנסה חודשי בסך 1,350 שקלים, מעוניין לתרום סכום כסף למוסד ציבור המקדם מטרה זו או אחרת, למשל עמותה הנאבקת בעוני. אם הוא תורם לעמותה 1,000 שקלים, המנגנון יאפשר לו להזדכות על כך – במקרה הישראלי זיכוי בשיעור של 35% מסך התרומה, קרי, 350 שקלים. אלה, יקוזזו ממס ההכנסה המושת על אותו אדם, וכך, לגבי אותו חודש הוא לא יחויב בסך של 1,350 שקלים אלא בסך של 1,000 שקלים בלבד.

מנגנון זה, של מתן הטבות מס בעבור תרומות, מאפשר לאזרחי המדינה דריסת רגל, גם אם מוגבלת, בהקצאה של משאבי ציבור. שהרי, החלטתו של תורם פרטי להעביר סכום כסף מקופתו שלו אל מוסד המקדם מטרה ציבורית לפי טעמו, משפיעה באורח מיידי על הטבת מס בשיעור קבוע מאותו סכום, היוצאת מקופת המדינה חזרה אל התורם. ובחזרה לדוגמה: אותו אדם שבחר לתרום 1,000 שקלים למען עמותה הנאבקת בעוני – מדינת ישראל תמחל לו על 350 שקלים מהמס המושת על הכנסתו, סכום, שאלמלא כן אמור היה להיכנס אל קופת האוצר. כך יוצא, כי הוא תורם 650 שקלים בלבד, אף כי העמותה נהנית ממימון בשווי של 1,000 שקלים כמתוכנן, כאשר נטל 350 השקלים היתרים הוא על הציבור כולו.

המדינה, אם כן, או שמא נאמר: ציבור משלמי המיסים, מסבסד מטרות ציבוריות, המקודמות באמצעות מוסדות ציבוריים, כפי שנבחרו באורח ישיר ועדכני על ידי האזרחים עצמם.

כעת – וזוהי הנחה שיש להבין היטב כבר בשלב זה – לו חפצה בכך, יכולה הייתה המדינה להסתפק בהקצאת משאבים למוסדות ציבוריים באמצעות שלושת המנגנונים המרכזיים הרגילים שבהם היא משתמשת ממילא. ומשתמשת לעייפה. ראשון הוא מנגנון מתן הטבות מס למוסדות עצמם, במישרין, דוגמת פטורים למיניהם שחלים עליהם, כשבראשם הפטור הנוהג ברחבי העולם – בישראל מכוח סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה – ממס הכנסה; שני שבהם הוא מנגנון רכש שירותים, קרי, התקשרויות חוזיות בין רשויות השלטון לבין מוסדות ציבור, על פי דיני המכרזים, שמכוחן מועברים לידיהם סכומי עתק; ומנגנון שלישי הוא מנגנון התמיכות, כשהכוונה להעברת כספים ממשרדי הממשלה, דרך תקנות תקציביות, אל המוסדות הציבוריים, על פי מבחנים שנקבעו לכך[1].

לעניין זה, קל לשבר את העין באמצעות המקרה הישראלי: מעקב פשוט אחר תקציב המדינה – הפתוח ומונגש לכל באמצעות היוזמה האזרחית הנהדרת "מפתח התקציב" – חושף היקף בלתי נדלה, הולך וגובר, של שימוש בהתקשרויות ותמיכות, בעיקר לטובתן של עמותות, על פי שיקול דעתה של הממשלה וסדרי העדיפות שלה. באתרי המשרדים השונים בכלל, ובאתר משרד המשפטים

[1] בארצות הברית, לשם המחשה, התמיכות הפדרליות למוסדות ציבור הכפילו עצמן בין השנים 1988-2005, מסכום של 60 מיליון דולר לסכום של 120 מיליונים.

List John *The Market of Charitable Giving* 25(2) Journal of Economic Perspectives 157, 168 (2011).

בפרט, ניתן למצוא רשימות ארוכות של מכרזים, של קולות קוראים ושל מבחני תמיכה, המיועדים בדיוק לשם כך. בשנת 2018 לבדה, למשל, התקשרה המדינה עם מעלה מ-700 עמותות, לרכוש מהן שירותים בתחומים שונים ומשונים; והעניקה כספי תמיכות לכ-4900 עמותות[2].

מדוח מבקר המדינה שנערך בשנת 2015 עולה, כי בין השנים 2011-2014 הגיעה התמיכה השנתית הממוצעת במוסדות ציבור לסך של 2.4 מיליארדי שקלים[3]. ואולי כדאי להדגים זאת באמצעות משרד החינוך, שבין השנים העוקבות, 2015-2016, תמך בעמותות בסך כולל של כעשרה מיליארד שקלים, בהתחשב, בין היתר, בסדר עדיפויותיו של השר הממונה, נפתלי בנט[4]: שני מיליארד שקלים לעמותות שפועלות למען חינוך קדם יסודי, מעלה משלושה מיליארד שקלים למען חינוך יסודי, חטיבת ביניים וחטיבה עליונה, כשני מיליארד שקלים וחצי למען חינוך ליהדות, כרבע מיליארד שקלים למען חינוך התיישבותי, כחצי מיליארד שקלים לתכניות חינוך משלימות, 14 מיליון שקלים לחינוך מיוחד, מיליארד וחצי שקלים לעובדי הוראה ועוד כ-100 מיליון שקלים להסעות ושירותי עזר חינוכיים המופעלים על ידי עמותות. זוהי הדגמה לא רעה המייצגת גם את מה שקורה במשרדי ממשלה אחרים, אם כי בהיקפים תקציביים מעט פחותים.

רוצה לומר: קיימות שיטות יעילות להקצות באמצעותן כסף מקופת האוצר אל מוסדות ציבור, ודאי כאלה שהשלטון חפץ ביקרם. אלא שהמדינה בחרה להוסיף על כל אלה גם את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות.

נשאלת השאלה: איזו תועלת ייחודית צומחת ממנגנון זה? והיא שתעמוד במרכז הפרק. בפתחם של דברים נתוודע אל ההצדקות לקיום המנגנון כפי שהן עולות מן המחקר שבנמצא – הצדקה כללית של עידוד פילנתרופיה והצדקה פרטנית של תועלת כלכלית; לאחר מכן נעבור אל ניתוח נורמטיבי מעמיק של התועלת הייחודית, אותה נכנה תועלת פלורליסטית, המתבטאת בשניים: עיקוף תחלואי המדינה הריכוזית (עריצות רוב, בעיית נציג וניוון אזרחי) ועידוד ערך הפלורליזם; ולבסוף, לשם השלמת התמונה, נדון גם בחשש מפני שלטונם של עשירים, שעלול לקנות אחיזה מכוחו של המנגנון.

א. ההצדקות שבמחקר למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות

1. עידוד פילנתרופיה. מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הוא חלק ממארג שלם של מנגנונים, תוצר מדיניות ציבורית המכוונת לעידודה ולביסוסה של הפילנתרופיה (ביוונית: אהבת אדם). המדובר באחת מן התופעות הסוציו-אקונומיות הבולטות והחשובות של מחצית המאה האחרונה[5]

---

[2] "דוח העמותות של גיידסטאר" אתר גיידסטאר של משרד המשפטים (2018). בקישור: https://www.guidestar.org.il/page/report.

[3] מבקר המדינה "תמיכות משרדי ממשלה במוסדות ציבור" דוח שנתי 66ג, התשע"ו-2016.

[4] מתוך אתר "מפתח התקציב – פותחים את תקציב המדינה", המציג נתונים עדכניים על בסיס כל טבלאות האקסל שמפרסמת הממשלה מידי שנה לעניין תמיכות. התוצאות נתקבלו במעקב אחר טבלת התמיכות של משרד החינוך, בסינון של עמותות בלבד (assocciations), בהתייחס לכל אחד מן הסעיפים המפורטים. בקישור: http://www.obudget.org/.

[5] ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" נייר עמדה למדיניות (2009) הקדמה.

– פעולת תרומה פרטית הנעשית במרחב הציבורי, המציבה את האדם במרכז האחריות החברתית, כלפי עצמו וכלפי סובביו. זהו מכניזם המאפשר לאזרחים להשפיע על הלוך החיים האנושיים באמצעות נתינה החורגת ממהותה המצומצמת אל מובן שהוא כפול[6]:

> "First, as a comprehensive term that includes voluntary giving, voluntary service, and voluntary association, primarily for the benefit of others; and second as the prudent sister of charity, philanthropy and charity being intertwined threads throughout most of the 3,500 years of the philanthropic tradition in Western civilization".

הפילנתרופיה משלימה באופן וולונטרי את מימון פעילותו של המגזר השלישי, המשלים, בתורו, ובאופן וולונטרי גם כן, את פעילותם של שני המגזרים האחרים, ולפיכך, היא מהווה רכיב בלתי נפרד מן המסורת הדמוקרטית[7]. אף כי קשה לכמת את מכלול מופעיה, שכן היא מתרחשת בגלוי ובסמוי, בכסף ובשווה כסף, ולמען מגוון יעדים, היא מזינה את קשת הערכים, הקניינים והמעשיים, שמושאיה מקדמים במישורי חיים שונים, ו"משחקת תפקיד מכריע בקידום תוצרים של מצוינות אנושית, שגשוג חברתי ושיתוף פעולה בתוך אומות ובין מדינות העולם"[8]. כגלגולה המודרני של ה"צדקה" הדתית, היא מכוונת, בין היתר, ליעד של צדק חלוקתי, בסמנה את הנטל שנוטלות על עצמן שכבות מבוססות לסייע לכלל השכבות בחברה, נטל, שהיקפו הולך וגובר עם השנים[9]; אולם היא איננה מייחדת את עצמה לצדק חלוקתי גרידא אלא מתפרשת על פני כל אותן פעילויות אנושיות המשיאות את אושרם ורווחתם של בני האדם. בדומה לכל תופעה הומנית אחרת, גם הפילנתרופיה היא פרי הליכים משולבים: היסטוריים, פוליטיים, כלכליים, חברתיים ותרבותיים, וכך למשל, בספרות אודותיה נמצא למצוא קישורים רלוונטיים להתבססותן של

Foster Wiliam & Kim Peter & Christiansen Barbara *Ten Nonprofit Funding Models* 7 Stanford Social Innovation Review 32 (2009); Walker Gary & Grossman Jean *Philanthropy and Outcomes: Dilemmas in the Quest for Accountability*, in: **Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America** 449 (Clotfelter & Ehrlich editors, 1999).

[6] Payton Robert **Philanthropy: Voluntary Action for the Public Good** 2 (1988).

Burlingame Dwight *Altruism and Philanthropy: Definitional Issues* (Center on Philanthropy, Indiana University, 1998).

[7] Eikenberry Angela *Giving Circles: Growing Grassroots Philanthropy* 35(3) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 517 (2006); Eikenberry Angela *Philanthropy, Voluntary Association, and Governance beyond the State: Giving Circles and Challenges for Democracy* 39(7) Administration & Society 857 (2007); Payton Richard *Philanthropy as a Right* (1993), Available at: http://www.paytonpapers.org/output/pdf/0002.pdf.

[8] Ealy Lenore *The Philanthropic Enterprise: Reassessing the Means and Ends of Philanthropy* 25(2) Economic Affairs 2 (2005).

[9] כך למשל, בשנת 2007 עבר סף הנתינה בארצות הברית לראשונה את סך ה-300 מיליארד דולר, ובשנה זו אף צמחו ההכנסות מתרומות באמצעות האינטרנט לסך של כמעט 7 מיליארד דולר, כאשר רק שבע שנים קודם לכן הן עמדו על סך של 250 מיליון דולר בלבד.

ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" ה"ש 5, 27.

תפישות חוקתיות, מהפכות המידע והטכנולוגיה, עליית קרנם של הקפיטליזם והגלובליזציה (שניקזו עושר מופלג לידי אנשים פרטיים בהיקפים שטרם נצפו כמותם) וכדומה[10].

מבין הפילנתרופים, הגורם החשוב ביותר לענייננו הוא תורמים פרטיים. לאורך שנים ארוכות הם היוו מקור עיקרי לתרומות ברחבי העולם, וגם כיום, אף כי קיימת מגמת פיחות בחלקם היחסי, הם עדיין מהווים גורם רב משמעות. ההערכה היא כי מידי שנה תורמים למוסדות ציבור ברחבי העולם מיליארדי בני אדם, לא פחות[11]. בארצות הברית, לשם דוגמה, נתרמו בשנת 2016 כ-390 מיליארד דולרים, 72% מהם מטעם אינדיבידואלים, עלייה של כ-4% לעומת השנה שקדמה לה. באירופה היקפי התרומות קטנים בהרבה והסתכמו באותה שנה בכ-24.5 מיליארדים יורו מטעם אינדיבידואלים (במדינות אנגליה, גרמניה, איטליה, צרפת, הולנד, שוויץ, שבדיה, ספרד ובלגיה), כשהאנגלים בראש עם תרומות של כמחצית הסכום[12]. במדינת ישראל מהווים האינדיבידואלים כוח מניע של הפילנתרופיה גם כן, עם תרומות מטעם כ-76% ממשקי הבית המסתכמות כדי כשישה מיליארד שקלים מידי שנה משך השנים האחרונות[13].

שני גורמים נוספים, שמעמדם התרומתי הולך ומתבסס, הם קרנות פילנתרופיות ופירמות[14]. הקרנות הן מוסדות עתירי תקציבים, לפי רוב פרי יוזמתם של אינדיבידואלים בעלי הון, ציבוריות או פרטיות, רחבות היקף או מוגבלות בפעילותן, העוסקות בפילנתרופיה – הן מן ההיבט של הנעתם של מהלכים חברתיים והן מן ההיבט של הקצאת תקציביהן למוסדות ציבור המקדמים את המהלכים שאליהם הן מכוונות[15]. כזו היא למשל הקרן הפרטית הגדולה והעשירה בעולם - Bill & Melinda Gates Foundation (BMGF) – שהוקמה בשנת 1994 על ידי ביל גייטס ופועלת, עם תקציב בלתי נתפס של מעלה מ-44 מיליארד דולרים, למען מטרות גלובאליות – מיגור עוני ושיפור הבריאות כמו גם הנגשת חינוך וטכנולוגיה ברחבי תבל[16]. לצדן של הקרנות גם פירמות, שנוכח חשיבותן המתעצמת והתעשרותן חסרת התקדים משך העשורים האחרונים, החלו להישמע לקולות הגוברים המצווים עליהן לנהוג בכוחן בזהירות, תוך הפגנת אחריות כלפי החברה כולה, והפכו לגורם פילנתרופי מרכזי גם כן. עם זאת, הטענה הרווחת היא כי פירמות תורמות באופן אסטרטגי –

---

[10] Tillotson Shirley **Contributing Citizens: Modern Charitable Fundraising and the Making of the Welfare State 1920-66** (2009); Fulton Katherine & Blau Andrew *Looking Out for the Future: An Orientation for Twenty-first Century Philanthropists* Global Business Network and Monitor Institute (2005). Available at: http://www.futureofphilanthropy.org/files/finalreport.pdf.

[11] *Facts and States about NGO's Worldwide* Nonprofit Action (4.9.2015). Available at: http://nonprofitaction.org/2015/09/facts-and-stats-about-ngos-worldwide.

[12] *An Overview of Philanthropy in Europe* Observatoire de la Fondation de France (2015). Available at: file:///C:/Users/User/Downloads/philanthropy-in-europe-overview-2015-report.pdf.

[13] טלי חרותי סובר "משקי הבית בישראל תורמים בכל שנה 6 מיליארד שקל – וזה עדיין מעט" **דה-מרקר** (7.3.2017). בקישור: https://www.themarker.com/career/1.3915675.

[14] ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" ה"ש 5, 32.

[15] Fleishman Joel **The Foundations** (2007).

[16] *Bill & Melinda Gates Foundation* **Wikipedia** (3.3.2017). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Bill_%26_Melinda_Gates_Foundation.

והמושג "נתינה אסטרטגית" כבר הפך שגור בשיח[17] – רק כאשר יש בכך כדי לשרת את מאזן הרווחים שלהן[18].

ככלל, הפילנתרופיה נובעת מאותה התנהגות אנושית שהכלכלן ג'יימס אנדראוני הגדיר כאחת החידות הגדולות של הכלכלה: אלטרואיזם. האלטרואיזם, שיכול כי יהא טהור, כאשר התרומה אינה תלויה בדבר מלבד קידום המטרה החברתית; ויכול כי יהא בלתי טהור, אליו נלווה גם אינטרס אישי של התורם. מחקרים שעוסקים באלטרואיזם בלתי טהור מצביעים על מניעים שונים לכך: החל מהטבות מוחשיות שמתקבלות אצל התורם, דוגמת הצבת שמו על בניין, השאת המוניטין שלו, או רווח כלשהו אחר שיש בו ערך ארוך טווח; דרך הטבות בלתי מוחשיות, המכונות בספרות עונג אישי הנגרם מפעולת הנתינה, מהכרת התודה הנלווית אליה, מתחושת – Warm Glow[19] הסיפוק נוכח השגת המטרה או מתחושת מילוי החובה האזרחית; לרבות מחקר מדעי רפואי שהראה כי קיים קשר ישיר בין נטייתם של בני אדם לתרום לבין מידת העוררות הנוירולוגית שהתרומה יוצרת אצלם[20]; וכלה בהסברים ביולוגיים-פסיכולוגיים המתבססים על התועלת שמפיק האדם מתרומה לבני מינו (וכאן החלוקה לתתי הסברים שונים: Kin Selected Altruism או Reciprocal Altruism או Empathy Hypothesis)[21].

אחת מן ההצדקות הכלליות בהתייחס למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות היא כי הוא מקדם אלטרואיזם – היינו: התנהלות אזרחית טובה ומיטיבה. כך, פרופסור בוריס ביטקר, טוען כי יש בהטבות כדי לתגמל ולתמרץ התנהלות בלתי אנוכית שכזו[22]. לשיטתו, נתינה לזולת מתוך רצון חופשי, שאינה מותנית בקבלת דבר בתמורה, היא פעילות רצויה בעלת החצנות חיוביות, ולפיכך ראוי כי המדינה תעודד אותה.

---

[17] Frumkin Peter **Strategic Giving: The Art and Science of Philanthropy** (2006).

[18] Lewin David & Sabater Jordi *Corporate Philanthropy and Business Performance*, in: **Corporate Philanthropy at the Crossroad** 105 (Burlingame & Young editors, 1996); Baumol William *Business Responsibility and Economic Behavior*, in: **Altruism, Morality and Economic Theory** 45 (Phelps editor, 1975); Miller Beth *Strategic Giving for Entrepreneurs* **USA Today** (31.12.2003). Available at: http://www.usatoday.com/money/smallbusiness/2003-12-31-entre-dec-four_x.htm; Miller Clara *Hidden in Plain Sight: Understanding Nonprofit Capital Structure* 10(1) The Nonprofit Quarterly 1, 8 (2003).

[19] Andreoni James *Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving* 100 The Economic Journal 464 (1990).

[20] Harbaugh William *Neural Responses to Taxation and Voluntary Giving Reveal Motives for Charitable Donations* 316 Science 1622 (2007).

[21] Batson Daniel **Altruism in Humans** (2010); *Kin Selection* **Wikipedia** (3.3.2017). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Kin_selection; *Reciprocal Altruism* **Wikipedia** (3.3.2017). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Reciprocal_altruism; *Empathy Altruism* **Wikipedia**. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Empathy-altruism.

[22] Bittker Borris *Charitable Contributions: Tax Deductions or Matching Grants?* 28 Tax Law Review 37 60-61 (1972).

2. תועלת כלכלית. ההצדקה המרכזית לקיומו של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות היא כלכלית[23]. הטענה הרווחת בספרות היא כי המנגנון, המוזיל את מחיר את התרומה – כאמור, בישראל תרומה בת 1,000 שקלים "עולה" רק 650 שקלים – מתמרץ את התורם לפתוח את לבו, וחשוב מכך: את כיסו, יותר מכפי שהיה פותח אלמלא כן, ולפיכך, מגדיל את סך המימון של אותם מוסדות המקדמים מטרות ציבוריות. פרופסור ריצ'רד שטיינברג, לשם דוגמה, טוען כי תרומות אינן שונות מכל עסקה צרכנית אחרת, וככל שמחירן נמוך יותר כך עולה הנכונות להשיאן[24].

אך מדוע לה, למדינה, להשתמש במנגנון עקיף, כאשר ביכולתה לגבות מיסים נוספים ולממן באמצעותם במישרין מוסדות ציבור? על שאלה זו, שאליה, משום מה, ממעט המחקר להתייחס, משיב פרופסור יורם מרגליות: המנגנון מאפשר להתגבר על אחד מהקשיים העיקריים הנלווים להליך גביית המיסים, הוא נטל המס העודף[25]. ולמה הכוונה? גביית מיסים כרוכה בעלויות – בין אם עלויות מנהליות של מערכת המס, בין אם עלויות ציות מצד הנישומים ובין אם עלויות הכרוכות באובדן עסקאות שאלמלא מיסויין היו יוצאות לפועל[26]. ככל ששיעור גביית המיסים עולה כך גדלות גם העלויות האמורות, של נטל המס העודף, ופוחתת יעילותה של מערכת המיסוי. השימוש במנגנון מיסוי, המעודד מימון וולונטרי של מטרות ציבוריות הישר מכיסם של האזרחים, מאפשר להתגבר על חלק מנטל המס העודף – שהרי, משאבים מוקצים למטרות הללו באורח רצוני ולא באמצעות גביית מיסים כופה – ובכך עדיפותו[27].

---

[23] Colombo John *The Marketing of Philanthropy and the Charitable Contributions Deductions: Integration Theories for the Deduction and Tax Exemption* 36 Wake Forest Law Review 657, 682 (2001); Steuerle Eugene & Sullivan Martin *Toward a More Simple and Effective Giving: Reforming the Tax Rules for Charitable Contributions and Charitable Organizations* 12 American Journal of Tax Policy 399, 403 (1995); Knauer Nancy *The Paradox of Corporate Giving: Tax Expenditures, the Nature of the Corporation and the Social Construction of Charity* 44 Depaul Law Review 1, 20 (1994); Clotfelter Charles **Federal Tax Policy and Charitable Giving** 171 (1985); Cermak Dianne & File Maru & Russ Prince *A Benefit Segmentation of the Major Donor Market* 29 Journal of Business Research 121 (1994); Dawson Scott *Four Motivations for Charitable Giving: Implications for Marketing Strategy to Attract Monetary Donations for Medical Research* 8(2) Journal of Health Care Marketing 31 (1988); Gergen Mark *The Case for a Charitable Contributions Deduction* 74 Virginia Law Review 1393, 1401 (1988); Levmore Saul *Taxes as Ballots* 65 University of Chicago Law Review 387, 404 (1998); Rose-Ackerman Susan *Do Government Grants to Charity Reduce Private Donations?* In: **The Economics of Nonprofit Institutions** 313 (Rose-Ackerman Editor, 1986); Okten Cagla & Weisbrod Burton *Determinants of Donations in Private Nonprofit Markets* 75(2) Journal of Public Economics 255 (2000).

[24] Steinberg Richard *Taxes and Giving: New Findings* 1(2) Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 61 (1990); Steinberg Richard *Labor Economics and the Nonprofit Sector* 19(2) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 151 (1990); Steinberg Richard *Profits and Incentive Compensation in Nonprofit Firms* 1(2) Nonprofit Management and Leadership 137 (1990).

[25] Margalioth Yoram *How Charitable Is the Charitable Contribution Deduction?* 18(1) Theoretical Inquiries in Law (2017).

[26] עסקאות משתלמות שעלותן עובר למיסוי נמוכה מכפי שהיה מוכן הצרכן לשלם וגבוהה מעלותו השולית של היצרן מתייקרות עקב המיסוי עד כדי הפיכתן לבלתי משתלמות.

[27] Margalioth Yoram *How Charitable Is the Charitable Contribution Deduction?* FN 25.

בשולי הדברים נוסיף גם את עמדתו של פרופסור דיוויד שיצר, כי אחת ממטרותיו של המנגנון היא לגייס למלאכת הפיקוח את התורמים. מכיוון שבכספם שלהם מדובר, הרי יש להם תמריץ לבחון היטב האם תרומותיהם משיגות את

עם זאת, ההצדקה הכלכלית של המנגנון לוטה בערפל. כדי לבחון אותה יש לבחון את השפעתו של מחיר התרומה על נכונות התורם לתרום, מושג המכונה גמישות. הגמישות מוגדרת כאחוז השינוי בסך התרומות בהינתן שינוי של 1% במחירן; ועל פי המשוואה הנוהגת, המנגנון נחשב לאפקטיבי רק כאשר התוצאה שלילית וערכה האבסולוטי גדול מ-1[28]. כלומר: כאשר הגמישות נמוכה ממינוס 1 (מינוס 2 למשל) – על כל שקל שהמדינה מוחלת מכספי מס ההכנסה, בצירוף עם עלויות המנגנון עצמו, גדלות התרומות במעלה משקל[29]. העניין הוא, שגמישותו של המנגנון חמקמקה ותלויה בריבוי משתנים, על כן קשה להגיע אל תוצאות חד משמעיות לגבי מידת יעילותה[30]. ואכן, מחקרים שונים שנערכו לאורך השנים באמצעות שיטות שונות הגיעו אל קשת של תוצאות אפשריות (הנעות בין מינוס 7 לפלוס 12)[31] – במוקדמים שביניהם נטען כי מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הוא אפקטיבי שכן הגמישות נמוכה ממינוס 1, אך במאוחרים נטען אחרת. מתא-מחקר שנערך בשנת 2005 הגיע, בהתחשב בעשרות מחקרים קיימים שסקר, לגמישות ממוצעת של מינוס 1.4, אך

יעדיהן. לאור הקושי לעקוב אחר איכות הטובין של מוסדות ציבור, שאינם מציגים מדדי רווחים, מעורבותם של התורמים בפיקוח היא רצויה ומועילה. לפיכך, לדבריו, טוב כי המדינה מסבסדת את ההחצנה החיובית.

Schizer David *Subsidizing Charitable Contributions: Incentives, Information and the Private Pursuit of Public Goals* Columbia Law School Ctr. for Law & Economics Studies, Working Paper No. 327 (2008). Availabe at: http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/transactional-studies/files/Schizer.Subsidizing%20Charitable%20Contributions.pdf.

[28] Steinberg Richard *Taxes and Giving: New Findings* FN 24; Steinberg Richard *Labor Economics and the Nonprofit Sector* FN 24; Steinberg Richard *Profits and Incentive Compensation in Nonprofit Firms* FN 24; Bittker Borris *Charitable Contributions: Tax Deductions or Matching Grants?* FN 22.

[29] מתי שווה לנהל מדיניות של הטבות מס כשהגמישות קטנה מ-1? רק במצב של Crowding Out – כאשר תורמים נסוגים ממימון וולונטרי של מטרות ציבוריות משום שהם סבורים שאין צורך בכך הודות למעורבות המדינה. אז, נוצרת איזו א-נומאליה, כשעל כל שקל שהמדינה מקצה למטרה ציבורית, בהתאמה לשקל של התורמים, יש פחות שקל שהתורמים מקצים לכך. במצב כגון זה עדיף לסבסד את התורמים. וראו בהרחבה:

Margalioth Yoram *How Charitable Is the Charitable Contribution Deduction?* FN 25.

[30] Peloza John & Piers Steel *The Price Elasticities of Charitable Contributions: A Meta-Analysis* 24(2) Journal of Public Policy & Marketing 260 (2005).

[31] המחקרים הללו נוקטים בשיטות שונות ובמשתנים שונים, למשל, חלקם סוקרים תקופה קצרת טווח לעומת אחרים שסוקרים תקופות ארוכות יותר וכך מנתחים שינויים בהתנהגות התורמים, או למשל, חלקם מתייחסים לרמות ההכנסה של התורמים וחלקם לא, כשההנחה המקובלת היא כי רמות אלה משפיעות על הגמישות. על פי חלק מהמחקרים, תורמים בעלי הכנסה גבוהה רגישים יותר לשינויים במחיר התרומה, בעוד כאלה בעלי הכנסה נמוכה אדישים לכך; ועל פי מחקרים אחרים דווקא להיפך.

Peloza John & Piers Steel *The Price Elasticities of Charitable Contributions: A Meta-Analysis* FN 30; Auten Gerald & Sieg Holger & Charles Clotfelter *Charitable Giving, Income and Taxes: An Analysis of Panel Data* 92(1) The American Economic Review 371 (2002); Robinson John *Estimates of the Price Elasticity of Charitable Giving: A Reappraisal using 1985 Itemizer and Nonitemizer Charitable Deduction Data* 12(2) The Journal of the American Taxation Association 39 (1990); Wu Jiang-Ming & Robert Ricketts *The Price Elasticity of Charitable Giving: Additional Evidence From Panel Data Via the EM Algorithm* Proceedings of the Survey Research Methods Section of the American Statistical Society 831 (1999); Duquette Christopher *Is Charitable Giving by Nonitemizers Responsive to Tax Incentives? New Evidence* 52(2) National Tax Journal 195 (1999); Bristol Ralph *Tax Cuts and Charitable Giving* 28(3) Tax Notes 323 (1985); Steinberg Richard *Taxes and Giving: New Findings* FN 24; William Randolph *Dynamic Income, Progressive Taxes and Timing of Charitable Contributions* 103(4) Journal of Political Economy 709 (1995).

בהתעלם ממחקרים שהציגו סטיות משמעותיות, לגמישות ממוצעת של מינוס 1.1 בלבד[32]. תוצאות אלה משקפות את העמדה הרווחת ביחס למנגנון – כי הוא אפקטיבי, קרי, בעל תועלת כלכלית, אם כי במידה צנועה בלבד[33].

נוסף על התועלת הכלכלית ניתן למצוא הצדקה פרטנית נוספת, פחות מקובלת, לקיומו של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. עניינה בבסיס המס, ועל פיה, חישוב מדויק של בסיס המס מחייב ניכוי תרומות מהכנסתו החייבת של הנישום[34]. החוקר ויליאם אנדרוז – בהיסמכו על הגדרתם הנודעת של הייג וסימונס: כי בסיס מס אידאלי מורכב מצריכה פלוס חיסכון[35] – טוען כי צריכה חייבת במס אמורה להתייחס אך ורק לטובין פרטיים: מוצרים ושירותים שצריכתם הפרטית על ידי משק בית אחד מדירה משקי בית אחרים מליהנות מהם במישרין בה בעת[36]. תרומה, להבדיל, נוגעת למוצרים ושירותים שהנאתו של התורם מהם, ככל שאמנם מופקת, אינה מדירה אחרים מליהנות מהם עמו בצוותא, ולפיכך יש לנכותה מהכנסתו החייבת[37]. בדומה, פרופסור בוריס ביטקר מוסיף, כי מאחר שהתורם מתנדב לשנות את מצבו לרעה לטובת הזולת, אין להחשיב את תרומתו כצריכה, ויש מקום להחריגה מבסיס המס[38]. אלא שהצדקה זו גררה אחריה ביקורת, כי היא אינה עולה בקנה אחד עם ההגדרה המקובלת של צריכה. מס ההכנסה מוטל על הכנסתו של נישום ואין זה משנה כיצד הוא בוחר לצרוך באמצעותה, בין אם הוא מקצה אותה לטובין פרטיים המדירים אחרים ובין אם לאו, בין אם הוא משנה מצבו לרעה ובין אם לאו, כל עוד, מבחינתו שלו, מצבו לאחר ההקצאה עדיף על מצבו עובר לה[39].

---

[32] Peloza John & Piers Steel *The Price Elasticities of Charitable Contributions: A Meta-Analysis* FN 30, 275; Clotfelter Charles **Federal Tax Policy and Charitable Giving** FN 23.

[33] List John *The Market of Charitable Giving*, FN 1.

[34] הצדקה זו רלוונטית בעיקרה למדיניות של הטבת מס בדמות ניכוי מס ולא זיכוי מס.

Brody Evelyn *Of Sovereignty and Subsidy: Conceptualizing the Charity Tax Exemption* 23 The Journal of Corporation Law 421 (1998); Fleischer Miranda *Theorizing the Charitable Tax Subsidies: The Role of Distributive Justice* 87(3) Washington University Law Review 505 (2010); Goon Michael *A Social Argument for the Charitable Deduction* 70 NYU Annual Survey of American Law 247 (2014-2015).

[35] Andrews William *Personal Deductions in an Ideal Income Tax* 86 Harvard Law Review 309, 314-315, 344-375 (1972); Haig Robert *The Concept of Income—Economic and Legal Aspects*, in: **The Federal Income Tax** (Haig editor, 1921); Simons Henry **Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy** 50 (1938).

[36] Andrews William *Personal Deductions in an Ideal Income Tax* FN 35, 346.

[37] הצעה דומה היא להתייחס אל תרומה כאל "הכנסה קהילתית" ולנכותה מבסיס המס בהתאם:

Buckles Jhonny *The Community Income Theory of the Charitable Contributions Deduction* 80 Indiana Law Journal 947, 952 (2005).

[38] Bittker Borris *Charitable Contributions: Tax Deductions or Matching Grants?* FN 22.

[39] Colombo John *The Marketing of Philanthropy and the Charitable Contributions Deductions: Integration Theories for the Deduction and Tax Exemption* FN 23, 681.

3. ועוד הצדקה אחת. עניינו של פרק זה בהצדקה נוספת של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. אף כי נדמה שהיא חזקה במיוחד, הצדקה זו לאו דווקא זכתה לתשומת לב מיוחדת במסגרת המחקר הקיים. עם זאת, היא גם לא נזנחה לחלוטין וניתן למצוא תיאור של כמה מהיבטיה.

במאמרו הנודע Taxes as Ballots ממשיל פרופסור סול לבמור את מנגנון המס לכמעין קלפי, שבתוכו, או מכוחו, ניתן לזהות את "הצבעותיהם" של האזרחים למען מטרות ציבוריות[40]. שכן, הוא מאפשר למדינה להתוודע, באמצעות מיפוי הטבות המס – על תורמיהן, על נתרמיהם – אל סדרי העדיפות האזרחיים. במקום להקצות משאבים למטרות כראות עיניה, שאינן בהכרח עולות בקנה אחד עם רצונם של אזרחיה, יכולה המדינה לסמן באמצעות המנגנון אילו מטרות משקפות רצון זה ולבכרן. בתוך כך, יש פחות מרחב להתפשטותן של תופעות כגון אופורטוניזם ושחיתות מצד פוליטיקאים, פקידים וקבוצות אינטרס המקורבות אל הצלחת השלטונית, ויש יותר מרחב לאחריות אזרחית[41]; ברוח דומה, פרופסור ברטון ווייסבורד מעיר כי מנגנון המס עשוי לסייע במימון מטרות ציבוריות המשרתות קבוצות מיעוט, שאחרת, במסגרת ההליך הרובי הרגיל, לא היו זוכות לכל מימון מטעם המדינה[42]; ואילו פרופסור דיוויד שיצר מבהיר, מבלי לפרט פירוט יתר, כי אחד מיתרונותיו הבולטים של מנגנון המס הוא שיקוף ההעדפות האזרחיות – בהעבירו את "כוח הקניה" של מטרות ציבוריות מהמדינה אל האזרחים, בהתאם לרצונם, יש בו כדי לחזק את איכות הליך קבלת ההחלטות ואת לגיטימציית המימון, ובנוסף, להתגבר על כשלים הנובעים מריכוזיות המדינה[43].

הצדקה זו, שלאורה, בין היתר, נבקש בסופו של מחקר זה לעצב את המנגנון הקבוע בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה, תכונה מעתה ואילך: התועלת הפלורליסטית.

ב. התועלת הפלורליסטית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות

מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הוא פלורליסטי במהותו. הוא מעביר חלק מכובד המשקל לעניין ההכרעה בשאלה אילו מטרות ציבור ראויות למימון שלטוני מן המדינה אל האזרחים – מן המייצגים

---

[40] Fleischer Miranda *Theorizing the Charitable Tax Subsidies: The Role of Distributive Justice* FN 34, 517 FN 62.

[41] לעניין האחריות האזרחית, יפים דברין של ידי פרופסור צ'רלס אליוט, נשיא אוניברסיטת הרווארד, עוד בשנת 1872: "The exemption method fosters public spirit, while the [government] grant method… annihilates it… The exemption method fosters the public virtues of self-respect and reliance; the grant method leads straight to an abject dependence upon that superior power-Government. The proximate effects of the two methods of State action are as different as well-being from pauperism, as republicanism from communism".
Hall Marc & Colombo John *The Donative Theory of the Charitable Tax Exemption* 52(5) Ohio State Law Journal 1379, FN 145 (1991).

[42] Weisbrod Burton *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy*, in: **The Economics of Nonprofit Institutions** 21, 30-31 (Rose-Ackerman editor, 1986).

[43] Schizer David *Subsidizing Charitable Contributions: Incentives, Information and the Private Pursuit of Public Goals* FN 27.

אל המיוצגים, מן המעטים אל הרבים, מן המקורבים אל ההמונים. התועלת המתקבלת היא כפולה: פעם אחת – עיקוף ריכוזיות המדינה; ופעם אחת – רימום ערך הפלורליזם. פעמיים השלובות זו בזו אך נדון בהן בנפרד כסדרן.

1. עיקוף ריכוזיות המדינה. המנגנון של מתן הטבות מס בעבור תרומות שם בידיו של כל אזרח כוח קטן לחייב את המדינה לממן את המטרות הציבוריות המועדפות עליו; ואם נחבר כוח קטן לעוד כוח קטן תימצא המדינה מחויבת במימון העדפותיהם של אזרחיה בצוותא.

על פניו, מנגנון זה פועל במנוגד להיגיון המדיני המקובל – הלוויתן, שלטובת כוחו מחלו הנתינים על כוחם, מוחל עליו כעת חזרה לטובתם – הגיון, על פיו יש לרכז כוחות מפוזרים ולהמירם לכוח מרוכז[44]; אלא שיש לזכור, כי הלוויתן, הוא הריבון, נברא למען מימוש שלטונם העצמי של הפרטים המרכיבים אותו, ומשורה של טעמים, ברובם פרקטיים, הושם הכוח בידיהם של נציגים במרוכז. הלא כן? אם מאה אלף אזרחים תורמים למגוון מוסדות המקדמים מטרות תרבות בפריפריה, ועוד חצי מיליון אזרחים תורמים למגוון מוסדות המקדמים מטרות רווחה בערים הגדולות, ועוד מאתיים אלף אזרחים תורמים למגוון מוסדות המקדמים מטרות דת בעיר הבירה – הרי, שעה בה המדינה משתתפת במימון המטרות הללו באמצעות סבסוד המוסדות הללו, הלגיטימציה לפעולתה שואבת מרצף החלטותיהם של 800 אלף התורמים, מן הפרטים המרכיבים את הלוויתן. מכיוון שכך, המנגנון של מתן הטבות מס בעבור תרומות, אף כי הוא מפרק את הכוח הריכוזי לפרקים, עולה בקנה אחד עם הרציונל של ריבונות עממית. ומעלותיו משתקפות, כמאליהן, במגרעותיה של ריכוזיות המדינה, פרי השיטה הייצוגית.

הערכת טיבה של הריכוזיות נגזרת, כפי שהצביע המשורר האנגלי הנס ויליאם סות׳בי במסה קצרה שכתב אודות כך, מתוך שורה של שאלות רחבות היקף בדבר ייעודה של המדינה[45] – האם לשלוט באזרחיה או שמא לסייע להם לשלוט בעצמם? האם לדאוג לרווחה כוללת או שמא להיות לשומרת לילה? כאשר לכל אחת מן החלופות היגיון העומד בבסיסה ומכוון ליתרונות ולחסרונות יחסיים. מסה קצרה זו אינה אלא טיפה בים. אינספור כתבים מתחום מדעי המדינה עוסקים בדבר ייעוד המדינה ונוגעים, אם לא במפורש אזי במובלע, בטיבה של הריכוזיות במדינה הדמוקרטית. מחקר זה אינו מתיימר להקיפם בשום פנים ואופן – וגם אם היה מתיימר לא היה מצליח – אלא אך לגעת בחששות העיקריים, הכמעט האינטואיטיביים, שמקפלת בתוכה השיטה הייצוגית. התועלת הפלורליסטית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות טמונה באפשרות שהוא מאפשר להפיג את החששות, לכל הפחות בחלקם, בהתגברו על שלושה מן התחלואים המרכזיים הנלווים אל המשטר הדמוקרטי הריכוזי: עריצות הרוב, בעיית הנציג וניוון אזרחי.

---

[44] תומס הובס **לויתן** (1651) (מאגנס, 1962).

[45] Sotheby William **Centralization, its Benefits and Disadvantages** (Oxford, 1852). Available at: https://ia601408.us.archive.org/10/items/centralizationit00sothiala/centralizationit00sothiala.pdf.

כך למשל, מדינה המייעדת עצמה לגדולה (Greatness), בעלת מוניטין פנימה והחוצה, תפיק תועלת מרובה מן הריכוזיות; בעוד מדינה בעלת סמכויות מצומצמות הנסמכת על רוח היוזמה האזרחית תיטה שלא לנכס לעצמה כוח.

I עריצות הרוב. במדינה הריכוזית – שבה הרשות המחוקקת מקבלת את הכרעותיה, במקרה הטוב, על פי הצבעה ייצוגית שלעולם תיטה לטובת קבוצות הרוב, ובמקרה הפחות טוב על פי הצבעה התלויה בקבוצות מיעוט החולשות על צמתי השפעה; ועל אחת כמה וכמה במקרה הישראלי, שבו הרשות המבצעת, שמייצגת בהכרעותיה אך ורק את רצון קבוצות הרוב, שולטת ביד רמה על זו המחוקקת – במדינה כזו, מנגנונים שיש בהם כדי להתגבר על החשש מפני עריצות רוב, ולאפשר לכלל הציבורים, יהיו רוב או מיעוט, להקצות משאבים למען מטרותיהם, הם מנגנונים רבי ערך.

במנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות יש כדי לאפשר לכל אזרח באשר הוא לתרום למטרה ציבורית שהוא מבכר, תוך עיוורון לסוגיית השתייכותו לקבוצה זו או אחרת באוכלוסייה. עדיין, אין בו כדי לפגוע במערך הכוחות הדמוקרטי הנוהג בין רוב ומיעוט, היות שבדומה לשלשול פתקים לקלפי, כלל האזרחים מוזמנים להשתתף בהליך ולהשפיע לפי חלקם היחסי. רוצה לומר: יתרונה המספרי של קבוצת רוב תקף גם לגבי הכוח להקצות משאבי ציבור למטרות ציבוריות על פי העדפותיה, אך מבלי שתיחסם גישתו של המיעוט להשפיע על הליך הקצאת המשאבים על פי חלקו גם כן. לשם דוגמה, נניח כי קיימות במדינה שתי דתות – אחת מהן שלטת ומייצגת את רוב רובם של האזרחים ואילו השנייה מייצגת קבוצת מאמינים קטנה יותר. לא מן הנמנע להניח, וכך אכן קורה במדינות רבות, לרבות במדינת ישראל, כי הדת השלטת תזכה, כעניין שבשגרה, לסבסוד ממשלתי שוטף ולשורה של הטבות שלטוניות, פרי עמלם של פוליטיקאים בעלי עניין, בעוד הדת הקטנה כמעט שלא תזכה בהם, ואולי אף לא תזכה בהם כלל. מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות מאפשר לתקן, גם אם במידה מוגבלת, את ההפליה הממוסדת – שכן ניתן לסבסד באמצעותו את שתי הדתות, בהתחשב בחלקם היחסי של מאמיניהן בתרומות שהם משיאים, מבלי להבחין איזו מן השתיים מועדפת על ידי המדינה ואיזו לאו.

על פניו, טיבה המפוקפק של עריצות הרוב ברור לכל ואין טעם של ממש להידרש אליו בהרחבה. עם זאת, במציאות הנוהגת ברחבי העולם בכלל, וכפי שנראה בפרק השלישי – גם במדינת ישראל בפרט, עולה חשש כי נעשה במנגנון שימוש פסול לטובת קבוצות הרוב, על חשבונן של קבוצות מיעוט, באופן שגורע מן התועלת הפלורליסטית שלו. חשש זה, כך נדמה, זוכה לעתים קרובות ליחס של ביטול מצד המעוררים אותו, נוכח איזו זחיחות – שהיא אולי תוצר של ציניות ואולי של תום לב – כי סכנת עריצות הרוב שייכת לימים אפלים בהיסטוריה ואיננה מרחפת מעל הדמוקרטיות המערביות בפתחה של המאה העשרים ואחת; ולעתים, נלווית ליחס מבטל זה הצדקה, כי לאותם אלה האוחזים במושכות השלטון ישנה, ממילא, הפרוגטיבה להכריע, בין גדריהם של מנגנוני הקצאת המשאבים שעליהם הם אמונים, מיהם אותם אלה שיזכו לסבסוד מטעמה של המדינה ומיהם אלה שלא (ויפים, או ליתר דיוק: פחות יפים אך ודאי מעניינים, דברים של שרת התרבות הישראלית, מירי רגב, לעניין דומה, לאחר שביקשה לפסול סבסודו של תאטרון שהציג מחזה שלא תאם את השקפותיה האידאולוגיות: "חופש המימון הוא זכותה של המדינה – הזכות לבחור ולתמרץ את הנושאים שנכון לה לתמרץ"[46]). הצדקה זו, גם אם יש בה איזו מידה של היגיון פשוט, שמה כל יהבה

[46] שחר אילן "חופש המימון של רגב הוא האח התאום של 'מה שווה התאגיד אם איננו שולטים בו'" **כלכליסט** (13.9.2017). בקישור: https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3721173,00.html.

על עקרון הכרעת הרוב, ובתוך כך, מתעלמת מן הרציונלים הנוספים, החוקתיים, שעומדים בבסיס הקצאת משאבים בדמוקרטיה הליברלית – על כן היא מחזקת את החשש מפני עריצות רוב.

מחקר זה מחזיק בעמדה שונה, כי "חופש מימון" איננו איזו נוסחת קסם שבאמצעותה יש לאפשר למדינה לסבסד רק את מי שהיא בוחרת ורק באופן שבו היא בוחרת, אלא שלכל מנגנון ציבורי של הקצאת משאבים ישנם התכלית שלו, ההיגיון הפנימי שלו והקונטקסט שלו, והם – הם, ולא גחמותיהם של פוליטיקאים – אלה שבאמצעותם יש להתוות את הקריטריונים למימון. בהתייחס למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, הרי התועלת הפלורליסטית, שלשידול אליה מכוונים מאמצי הפרק הזה, היא שאמורה לעמוד בבסיס הקריטריונים כאמור (לא לבדה, כי אם בצירוף עם מאפייניהם של מוסדות ציבור, שכפי שעוד נראה בפרק הבא, ממילא מהווים משנה כוח לפלורליזם). תועלת זו מתבטאת, בין היתר, ביכולת להתגבר על עריצות הרוב, ואולי, כדי להפיג במעט את הזחיחות המעוורת, שווה שלא לפטור את הדיון עליה בלא כלום. על כך בפסקאות הבאות.

בתת הפרק "ניסוי מנטלי" (Mental Experiment), מתוך ספרו המכונן של הכלכלן ואיש מדעי המדינה יוזף שומפטר, "קפיטליזם, סוציאליזם ודמוקרטיה", הוא מבקש[47]:

> "Let us transport ourselves into a hypothetical country that, in a democratic way, practices the persecution of Christians, the burning of witches, and the slaughtering of Jews. We should certainly not approve of these practices on the ground that they have been decided on according to the rules of democratic procedure. But the crucial question is: would we approve of the democratic constitution itself that produced such results in preference to a non-democratic one that avoid them?"

מטרתו – להציג את עריצות הרוב כאחד מן החששות המרכזיים שעולים מתוך ההליך הדמוקרטי; ולכוון את קוראיו אל המסקנה הבלתי נמנעת כי הליך זה אינו מטרה אלא אך אמצעי, שאמורים להתלוות אליו ערכי בסיס, למענם אמורים שוחרי הדמוקרטיה להיאבק ללא חת ולאות.

חשש זה שאוב, בין היתר, מהלוך השקפתם של מעצבי החוקה האמריקנית – שהפכה, ברבות השנים, לעמוד אש המאיר את דרכה של הדמוקרטיה הליברלית – אשר מיסדו את מוסדותיה של הפדרציה ואת המנגנונים הנוהגים בהם, או לפחות השתדלו, באופן כזה שלאף אחד מהם לא יהיה כוח יתר על פני האחרים. וזאת כדי למנוע שימוש לרעה בשררה.

"בכל מקום נשמעות תלונות מפי אזרחינו השקולים והמוסריים ביותר, השוחרים באותה מידה נאמנות ציבוריות ופרטית וחירות ציבורית ואישית... שלעתים קרובות מדי מתקבלות החלטות לנקיטת צעדים שלא לפי כללי הצדק וזכויות סיעת המיעוט, אלא על פי כוחו העדיף של רוב מתנשא ובעל עניין"[48], כותב ג'יימס מדיסון, ומודה בהכנעה, כי מטבע האדם לדבוק בקנאות בדעות ומנהגים ולזרוע פלגנות המכוונת לפעולה נגד אינטרסים של הכלל וזכויותיהם של אחרים. דברים דומים נשא

---

[47] Schumpeter Joseph **Capitalism, Socialism and Democracy** 242 (2003).

[48] אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי **הפדרליסט** (1788) (שלם, 2004) 44.

גם שותפו לכתיבת "הפדרליסט", תומס ג'פרסון, בנאומו הראשון כנשיאה השלישי של ארצות הברית: "רצונו של הרוב יקבע בכל המקרים, הנה רצון זה, כדי שיהיה צודק, צריך שיהיה מושכל; כי המיעוט הוא בעל זכויות שוות, שחוקים שווים צריכים להגן עליהם, והפרתם תהי עושק"[49]. לשיטתם, לא מן הנמנע כי סיעה הנהנית מרוב עממי, תקריב את האינטרסים והזכויות הללו ליצר השליט שלה, ולפיכך[50]:

> "חשוב הוא מאוד ברפובליקה לא רק לגונן על החברה מפני דיכוי מידי שליטיה, אלא גם לגונן על חלק אחד של החברה מפני עוולותיו של החלק האחר... כאשר אינטרס משותף מאחד את הרוב, זכויות המיעוט אינן מובטחות... בחברה הנתונה לשלטונו של משטר שבו יכולה הסיעה החזקה יותר להתאחד בנקל ולדכא את הסיעה החלשה יותר, שם אפשר לומר כי האנרכיה שוררת באותה מידה כמו במצב הטבעי, שבו אין הפרט החלש יותר מובטח מפני אלימותו של החזק ממנו".

וכיצד ניתן להגשים מטרה זו? מדיסון סבור כי ישנן שתי דרכים להתמודד עם העריצות: "האחת, בכך שניצור בציבור רצון שאינו תלוי ברוב – כלומר, רצונה של החברה עצמה; השנייה, בכך שנכליל בחברה סוגים נפרדים כה רבים של אזרחים עד שצירוף בלתי צודק של הרוב כמעט לא ייתכן"[51]. הקריאה לכונן פדרציה הנשלטת בידי נציגים, אפוא, איננה באה על חשבון ההבנה כי יש למזער גילויי עריצות רוב, החוטאים לעצם הרעיון הדמוקרטי, וכי אחת הדרכים לעשות כן היא הריבוי[52].

כמחצית המאה לאחר מכן, והוא רק בן 30, פרסם ההוגה הצרפתי אלכסיס דה טוקוויל את יצירתו רחבת היריעה, מלאת התבונה ורבת החן – "הדמוקרטיה באמריקה". שם, הוא שוטח את רשמיו המסוגננים והמקיפים אודות שפעת היבטיה של הדמוקרטיה האמריקאית, כפי שעלו אצלו, בין השאר, מביקור בן כשנה שערך ביבשת. השאלה היסודית שאליה הוא מכוון בספר היא "משמעות עלייתה הבלתי נמנעת של המגמה הדמוקרטית בחברה המודרנית, והסיכויים למצוא דרכים שתאפשרנה להימנע מפגעיה"[53]; והפגע המרכזי – שאליו הוא מקדיש עמודים רבים – הוא יחסי הגומלין שבין ריכוזיות לעריצות.

---

[49] הנדריק ואן לון **הדמוקרט המהפכני: ספר תומס ג'פרסון – מעצב דמותה של הדמוקרטיה האמריקאית** 95 (1943).

[50] "ההבטחה של טובת הציבור וזכויות הפרט מפני סכנתה של סיעה מעין זו, תוך שמירה על רוחו ועל צורתו של השלטון העממי, היא המטרה הגדולה שאליה עלינו לכוון את עיונינו. יורשה לי להוסיף כי זה הדבר הנחוץ ביותר כדי למלט משטר זה מן הקלון שהיה מנת חלקו ימים כה רבים, לזכותו בהערכת הבריות ולהביא לאימוצו בידיהם".
הפדרליסט ה"ש 48, 47, 263-264.

[51] שם, 263.

[52] שם, שם; ארווינג קריסטול "המהפכה האמריקנית כמהפכה מוצלחת", בתוך: **מחשבות על השמרנות החדשה** (2004).
וכך למשל כתב קריסטול בעמוד 61: "האבות המייסדים נוכחו שהאומה החדשה שלהם גדולה מדיי, הטרוגנית מדיי, דינמית מדיי, ניידת מדיי - עד כדי כך שלא תוכל למשול בעצמה בהצלחה על פי עקרונות רפובליקניים מחמירים. והם לא ביקשו כלל לראות בה שלטון לפי עקרונות דמוקרטיים מחמירים, שכן לא היה להם אמון רב בסוגי האנשים מן השורה שאומה כזאת צפויה ליצור. לכן יצרו צורה חדשה של 'שלטון עממי', אם לנקוט אחד מן הביטויים החביבים עליהם, ששילב בתוכו עקרונות רפובליקניים ודמוקרטיים כאחד, בצורה מורכבת ומבריקה".

[53] אלקסיס דה טוקוויל **הדמוקרטיה באמריקה** יד (1935, 1940) (שלם, 2008).

אף כי יש בה, מן הסתם, מעלות, דוגמת היכולת "להוציא לפועל בנקל יוזמות גדולות"[54], הריכוזיות מקנה למשטר הדמוקרטי "אמצעים למימוש המלא והנורא ביותר של הנטיות לבידוד הבריות ולעריצות הרוב; מלך עריץ של ימי העבר יכול היה רק לחלום על היקף המשאבים והיעילות שרודנות ריכוזית מסוגלת לגייס למטרותיה בחברה הדמוקרטית"[55]. זאת, במיוחד כאשר גם בממשלה ריכוזית וגם במנהל ריכוזי עסקינן, שאז משיגה המדינה "שליטת יחיד על כל הסמכויות" המשמשת "יסוד לעריצותו של הרוב"[56]. בהתלהבות הוא מעיר: "לעולם לא אוכל לצרף יחד במחשבתי את המילים 'עריצות' ו'ברכה'"[57].

בהשראת הפדרליסט, מפרט טוקוויל – המתיימר, ובמידה רבה מצליח, להציג את הדמוקרטיה האמריקאית בשוויון נפש (או, כלשונו: "דווקא משום שלא הייתי יריב לדמוקרטיה ביקשתי לנהוג בה בתכלית הכנות"[58]) – אודות האיום הגדול הנשקף לה מבית, הוא עריצות הרוב[59]:

> "דווקא בתקופה דמוקרטית יש לחשוש במיוחד מפני ממשל עריצות... אם נודה שאדם אשר ניתן לו כוח מוחלט עלול להשתמש בכוח זה לרעה ולעשות עוול ליריביו, מדוע לא נסכים שאותה מציאות חלה גם על הרוב?... קלקלתו העיקרית של השלטון הדמוקרטי, כפי שכוננוהו בארצות הברית, אינה נובעת, כמו שמרבים לטעון באירופה, מחולשתו, אלא דווקא מכוחו המוחלט... הרוב בארצות הברית... משעה שנתגבשה דעתו בשאלה מן השאלות, שוב אין מכשולים שיוכלו לעצור אותו בדרכו או אף לעכבו, כדי שיוכל להתפנות לשמוע לתלונותיהם של אלה שאותם הוא מוחץ בדרכו".

וכיצד זה ניתן למזער את הרעה החולה? הפתרון הוא ביזור הכוח, שכן "כשמחלקים את הסמכות כך היא נעשית שתלטנית פחות ומסוכנת פחות, אך אין היא נהרסת"[60]. דרך אחת שגורה בארצות הברית, שעוררה בטוקוויל השתאות אין קץ, לעשות כן, היא מימוש חופש ההתאגדות, המשמש ערובה לקבוצות שונות בציבור הרחב כנגד עריצותו של הרוב[61]:

> "אין ארץ שבה האגודות נחוצות למניעת עריצותה של סיעה או למניעת שרירות לבו של נסיך יותר מארץ שמשטרה החברתי דמוקרטי... אגודה המוקמת למטרות פוליטיות, מסחריות או תעשייתיות, או אף למטרות מדע וספרות, היא אזרח חזק ונאור בחברה, שאי אפשר לכופף אותו בשרירות לב גם לא לדכא אותו באין רואה, ואשר בהגנו על זכויותיו שלו מפני תביעותיו של השלטון יציל את החירויות הבסיסיות המשותפות לכל האזרחים".

לדבריו, בארצות הברית, משעה שמפלגה מגיעה לשלטון, כל השררה הציבורית עבדת לידיה; תומכיה ומקורביה תופסים את כל המשרות, וכל כוחות הממשל נמצאים אצלם; ונוצר מצב שבו

---

[54] שם, 746.

[55] שם, כג.

[56] שם, 158.

[57] שם, 237.

[58] שם, 438.

[59] שם, 261, 264, 265, 767.

[60] שם, 73.

[61] שם, 199, 201, 769.

אפילו אישיה הדגולים ביותר של המפלגה שכנגד אינם יכולים לעבור את המחסום החוצץ בינם ובין השלטון, על כן חייבים הם להתבסס מחוצה לו ולהעמיד את כל סמכותו המוסרית של המיעוט כנגד העוצמה הגשמית הדוחקת רגליהם. ההתאגדות היא הדרך העדיפה לעשות כן, ובתנאי, כי מתאפשר להן, להתאגדויות, לפעול ביתר חופשיות, שמא תהפוכנה לחיילים ממושמעים בצבאו של אותו שלטון דוחק רגליים[62].

רעיונות אלה של טוקוויל חלחלו גם אל הגותו של בן שיחו וחברו לעט, הפילוסוף האנגלי ג׳ון סטיוארט מיל[63]. ביצירתו המכוננת ״על החירות״ הוא כותב כי כוח הכפיה של הממשלה ״מזיק ומשחית הוא לא רק כשמשתמשים בו בניגוד לדעת הקהל, אלא גם, ואפילו יותר, כשמשתמשים בו על דעת הקהל״, עד כדי כך, שאפילו ״אילו היו כל בני אדם מחזיקים בדעה אחת, ורק אחד היה מחזיק בדעה המתנגדת, גם אז לא היו הללו רשאים להשתיקו״[64]. רצון העם אינו אלא רצונו של אותו חלק מהעם שהוא הרב ביותר, ואפשר בהחלט כי ירצה לדכא חלק אחר, מה שמצדיק הגנה לא פחות מכפי שמוצדק להגן מפני כל עריצות אחרת. ״והחוקרים המדיניים רגילים עכשיו להזכיר גם את ׳עריצות הרוב׳ בין הרעות שעל החברה להישמר מהן״[65], הוא כותב ומוסיף[66]:

> ״בראשונה הייתה עריצות הרוב, כמו כל עריצות, מעוררת פחד קודם כל כעריצות העלולה להתגלות במעשי השלטונות הציבוריים. וכך הדבר גם כיום. אולם בעלי מחשבות נוכחו לדעת שכשהחברה גופה היא העריץ – כלומר, החברה בכללותה, לעומת היחידים הבודדים שהם המהווים אותה – אין אמצעי העריצות שבידה מצטמצמים אך ורק במעשים שהיא עושה אותם על ידי פקידיה המדיניים. החברה יכולה וגם נוהגת להוציא את גזרותיה לפועל באופן ישר; ואם היא גוזרת גזרות כל שהן בענינים שאין לה רשות להתערב בהן, אזי נוהגת היא בעריצות חברתית האיומה יותר מכמה וכמה דרכי דיכוי מדיני.
>
> ולאסור בכבלים את התפתחותה של אישיות איזו שהיא שאינה הולכת בצעדיה היא שאינה הולכת בצעדיה היא וגם, אם אפשר הדבר, למנוע בעד התהוותה של אישיות כזאת ולהכריח את כל היחידים לעצב את אופים בדמות דיוקנה של אופיה שלה. אסור לדעה הקיבוצית שתתנגש בעצמאות היחיד מעבר לגבול ידוע; וקביעת הגבול הזה, כמו כן שמירתו מיד המסיג, הן תנאי קודם בל יעבור לחיים מתוקנים, לא פחות מן ההגנה בפני העריצות המדינית״.

---

[62] בשוליים יצוין, כי את הדיכוי הדמוקרטי, ״שלא ידמה במאומה למה שקדם לו בעולם״, הוא תולה דווקא בתביעה הדמוקרטית הבלתי מתפשרת לשוויון: ״התנאי הראשון במעלה, ובמובן מה התנאי היחיד, הנדרש לו לאדם כדי להצליח לרכז את הרשות העליונה בחברה דמוקרטית, הוא שיאהב את השוויון, או שיעורר את הבריות לחשוב שהוא אוהב אותו. כך מגיעים לפישוטו של מדע העריצות, שפעם היה מורכב כל כך: הוא מצטמצם כמעט לכדי עקרון אחד ויחיד״. תביעה זו, כך סבור טוקוויל, מסמאת את עיני ההמונים מלהכיר בחירות במלוא מובנה, ומביאה לביטול המגוון האנושי בר הערך ורב הערך.
שם, 748, 757, 763.

[63] Suh Byung-Hoon. *Mill and Tocqueville: a Friendship Bruised* 42 History of European Ideas (2016).

[64] ג׳ון סטיוארט מיל **על החירות** 33 (1859) (מאגנס, 1946).

[65] שם, 9.

[66] שם, 9-10.

בתוך כך, הוא מדגיש כי עריצות זו מעמיקה לחדור לתוך פרטי החיים ולשעבד את הנשמה, ומכאן, לא די בהגנה מפני עריצותו של הפקיד אלא יש צורך בהגנה גם מפני עריצותן של דעות והרגשות שולטות, מפני נטיית החברה לכפות את מושגיה ומנהגיה, מפני הסכנה שבהשמת כבלים על מי שאינו הולך בצעדיה של החברה והכפייה לעצב את אישיותו בדמות דיוקנה שלה. קביעת הגבול בין הדעה הקיבוצית לבין עצמאות היחיד היא, לדבריו, תנאי בלעדיו אין לחיים מתוקנים[67].

הנה כי כן, אמריקאי, צרפתי ואנגלי – מובילי דעת במדינותיהם, המובילות דעת מחוצה להן – מציגים, באורח די דומה, את אחד מתחלואיה של הריכוזיות, הוא עריצות הרוב.

II בעיית הנציג. זוהי בעיה מוכרת, לא רק מן העולם הפוליטי אלא גם מזה התאגידי – כל אימת שנציגים אינם מנצלים את הכוח שהושם בידיהם כהלכה לטובם מיוצגיהם – והיא נושאת בחובה שני היבטים: האחד, של אופורטוניזם ושחיתות, כשהכוונה למצב שבו הנציגים מקבלים הכרעות בזדון שלא למען המיוצגים; והשנייה, של פערי מידע, כשהכוונה למצב שבו הנציגים מקבלים הכרעות תמות לב למען המיוצגים אך אינם קולעים להעדפותיהם האמתיות. זאת, בצירוף עם העובדה הפשוטה כי נציגים מועטים ממילא לא יכולים לשקף נכוחה העדפות של מיוצגים מרובים, בשל הפער המספרי, והם לעולם יידרשו למצע אותן כדי להגיע אל הכרעה ייצוגית.

מנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות עוקף זאת, שהרי, כוח ההכרעה לעניין הקצאת משאבים למען מטרות ציבוריות איננו של הנציגים אלא של המיוצגים. אין זה פוליטיקאי או פקיד המקצים משאבים למען מטרה זו או אחרת לפי שיקול דעתם – למשל, שר פנים הבוחר להעביר כספים למוסדות ציבור השייכים למקורביו, או שרת תרבות הבוחרת להעביר כספים למוסדות שהיא מבכרת, או סבורה כי הציבור שאותו היא מייצגת מבכר, את עשייתם האמנותית, או פקיד רשות מיסים המכין רשימת מוסדות שלשיטתו מקדמים מטרות ציבוריות רצויות. אלו הם האזרחים עצמם, שתרומתם למוסדות ציבור מובילה גם להקצאת משאבים מטעמה של המדינה למענם.

הפילוסוף האנגלי ג'ון לוק, בדומה ליתר אבות המחשבה הפוליטית – אימהות, למרבה הצער, אין – נותן דעתו בהרחבה לבעיית הנציג. הוא, שפיתח את תורת האמנה החברתית, למצוא באמצעותה הצדקה לחיים המדיניים, מגיע למסקנה כי שעה בה השלטון הייצוגי אינו מוציא לפועל את מאווייו של העם הריבון, עומדת לו-לאחרון זכות טבעית למרוד[68]. זאת, הואיל והלגיטימציה של השלטון

---

[67] את ספרו מקדיש מיל לחירות במובנה החשוב ביותר בעיניו: ביטוי; והוא שוטח במהלכו שורה של טיעונים מדוע יש לאפשר כל ביטוי באשר הוא, בדגש על ביטוי אינדיבידואלי שלאו דווקא משקף את העמדה הרווחת, הואיל "וזהו המוסר האמיתי של הוויכוח הפומבי". מן ההתלהבות שבה הוא עוסק בחשיבותו של ביטוי היחיד – שאליה עוד נשוב – ניתן להסיק את הרתיעה שמעוררת בו עריצות בכלל ועריצות רוב בפרט, החוסמת את דרכו של האינדיבידואל להגשים את הווייתו.

ג'ון סטיוארט מיל **על החירות** ה"ש 64, 95.

[68] ג'ון לוק **על הממשל המדיני: המסכת השנייה** 153-158, 182 (1689) (מאגנס, 1997). להרחבה:

Franklin Julian **John Locke and the Theory of Sovereignty: Mixed Monarchy and the Right of**

הדמוקרטי הליברלי נובעת מן ההלימה שבין רצון הבוחרים לבין רצון נבחריהם, וממנה בלבד, וכך, שעה שאין הלימה – הרי גם אין לגיטימציה[69]:

> "הואיל והרשות המחוקקת אין כוח סמכותה אלא בבחינת פקדון בידה, הנמסר לה על מנת שתפעל לשם תכליות מסויימות, הרי שמורה ביד בני העם סמכות עליונה להסיר את הרשות המחוקקת מעל כנה או להחליפה באחרת, כשמוצאים הם שהמחוקקים פועלים בניגוד לאמון ששמו בהם; כי כל כוח סמכות הנמסר מתוך אמון לשם השגת תכלית מסויימת, מוגבל על ידי התכלית ההיא, ועל כן, כל אימת שמתגלה הזנחה של התכלית ההיא או התנגדות אליה, פוקע האמון בהכרח, וכוח הסמכות חוזר לידיהם של האנשים שמסרוהו, והללו יכולים למסור אותו שוב ככל אשר ימצאו לראוי לשם בטחונם".

כך, שומרים בידם האזרחים בכל עת על כוח סמכות עליון, להגן על עצמם מפני מזימות המחוקקים, כשהללו נואלים ומושחתים עד כדי חמס והתנכלות בחירויותיהם ובקניינם. לוק מתייחס אל בעיית הנציג, אל ההיבט של אופורטוניזם ושל שחיתות, כאל עריצות לכל דבר ועניין. טעות בעיניו לחשוב כי רק שלטון יחיד מתאפיין בעריצות, "כי כל מקום שהשלטון, הניתן בידי מישהו כדי לנהל את בני העם ולשמור על קנינם, מכוון לתכליות אחרות, ומשתמשים בו על מנת לרוששם, להציק להם, או להכניעם לפקודותיהם השרירותיות והבלתי חוקיות של המושלים, שם נהפך הוא עד מהרה לעריצות, ואחת היא אם אחד או רבים הם המשתמשים בו באופן זה"[70].

דברים באותה הרוח נאמרו עוד בימי אפלטון – בתוך חיבורו החשוב ביותר, "הפוליטאה", הצביע הלה על כוחה המשחית של השררה, תהא זו הטימוקרטית, האוליגרכית, הטירנית או גם זו הדמוקרטית, והציע, כדי להתגבר על השחתה זו, את דגם המלך-הפילוסוף, שכל תשוקות משילותו מכוונות למען ענייני הפוליס גרידא[71]; דברים באותה הרוח נאמרו לאורך היסטוריית ההגות המדינית על ידי אינספור הוגים – הנה למשל רוסו, בתארו את יצר מי שהממשל הציבורי הופקד בידיו להשתמש בכוחו לרעה: "אילו קרה הדבר והנסיך היה לו רצון פרטי פעיל יותר מרצונו של הריבון, ואילו השתמש, כדי להישמע לרצון פרטי זה, בכוח הציבורי שבידו, באופן שהיו אז, אם אפשר לומר, שני ריבונים, האחד ריבון על פי חוק והשני ריבון למעשה, מיד היה הקשר החברתי ניתק, והגוף המדינה היה מתפורר"[72]; ודברים באותה הרוח מוסיפים להיאמר גם בעת הזו, ביתר שאת, ולא רק על ידי גדולי ההוגים, תחת כמעט כל עץ רענן – כותרות העיתונים ברחבי העולם הדמוקרטי עמוסות לעייפה בידיעות אודות נציגי ציבור שסרחו, וכך גם הרשתות החברתיות. במדינת ישראל לבדה יכולות הידיעות אודות נבחרים שחטאו לתפקידם בכלל, אודות כאלה שעשו זאת תוך שימוש פסול בסמכותם להקצות משאבים בפרט, ואודות אלה מביניהם שהקצו משאבים למוסדות ציבוריים בפרט-בפרט, לפרנס עבודת מחקר שלמה[73]. והדברים, הלא, ידועים.

Resistance in the Political Thought of the English Revolution 60-61 (1981).

[69] ג'ון לוק **על הממשל המדיני: המסכת השנייה** ה"ש 68, 112.

[70] שם, 152.

[71] אפלטון **כתבי אפלטון** כרך ב', הפוליטיאה (הוצאת שוקן, 1999).

[72] ז'אן ז'אק רוסו **על האמנה החברתית** 88, 90 (1762) (מאגנס, 1967).

[73] כך, פרשיית ישראל ביתנו; פרשיית דני דנון; פרשיות דרעי; ועוד כהנה וכהנה.

אך גם אם נניח הנחה מרחיקת לכת כי אופורטוניזם ושחיתות אינם מנת חלקם של נציגים, עדיין, לא מן הנמנע כי הללו ישגו באשר לרצון המיוצגים. זאת, היות שלעתים המרחק בין הצדדים אינו מבוטל ועלויות השגת המידע הנדרש לאו דווקא משתלמות. לשם המחשה פשוטה, ניקח מצב שבו גורם האמון על הקצאת משאבים למען מטרות ספורט בוחר לקדם פעילות הנראית בעיניו אהודה ביישוב מסוים, כמו לימודי כדורגל, כשלמעשה, לו ניתנה לתושבים אפשרות, היו אלה בוחרים דווקא בלימודי טניס. האין מצב כגון זה יכול להתקיים? אם נניח כי אותו גורם, כשלעצמו, אדיש לגבי הבחירה לממן כדורגל או טניס, ולא זאת אף זאת, מעוניין להיטיב עם בני היישוב, הרי שהכרעתו, בלא כוונת מתכוון, אינה ייצוגית, לא רק פחות לגיטימית אלא גם בלתי יעילה.

בספר "ממשל של נציגים" עומד מיל על התועלת הגלומה בהליך קבלת החלטות שלא על דרך הייצוג. ככל שירבו המשתתפים בהליך – כך, הוא סבור, תגדל היעילות הפוליטית המצרפית, הואיל והמשטר היחידי שביכולתו לספק את דרישותיו של המצב החברתי במלואן הוא הממשל שהעם כולו משתתף בו[74]. הסבר אחד אפשרי, המופיע בספרו "על החירות", הוא זה של פערי המידע[75]:

> "אין רשות לשום אדם, ולשום קבוצת אנשים, לומר לאדם... שאסור לו לסדר את חייו לטובתו הוא באופן הרצוי לו. האדם בעצמו הוא המעוניין ביותר באושרו הפרטי... כל אדם מן השוק, יהא גבר או אשה, יש לו אמצעים לידיעת רגשותיו ומצבו הפרטי שלו גופו, שעולים לאין ערוך על האמצעים שיוכלו להיות בידי הזולת. כשהחברה נכנסת לתחומו... יכולה היא לעשות זאת רק על יסוד השערות כלליות; ואלה אפשר שתהיינה בלתי נכונות בהחלט".

הסבר זה, מלבד האישוש שלו הוא זוכה גם בהגותם הפילוסופית-פוליטית של אחרים[76], זוכה לאישוש גם בספרות הכלכלית. מיטיבים לתארו פרופסורים ריצ'רד קורן וטוד סנדלר בספרם The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods[77]:

> "The crucial problem encountered in any analysis of economic policy, namely, the fact that policymakers do not initially know the preferences of the individual consumers whose welfare levels are ingredients of any social welfare function".

---

[74] ג'ון סטיוארט מיל **ממשל של נציגים** 67 (מאגנס, 1958).

[75] אגב, מיל סבור כי במצב שבו אדם מכריע לגבי עצמו באופן שגורם לו נזק – כל עוד זוהי החלטתו אין להתערב בה: "כל השגיאות שהוא עלול לעשות על אפם וחמתם של המייעצים והמזהירים, כולן כאין כנגד הרע שייגרם לו אם יתן לאחרים להכריחו ללכת בדרך הטובה לו לפי דעתם הם".

ג'ון סטיוארט מיל **על החירות** ה"ש 64, 136-137.

[76] "אין עוד ארץ בעולם שבה האזרחים מתאמצים כל כך למען רווחת הכלל. איני מכיר עוד עם שהקים בתי ספר כה רבים ויעילים, מקומות פולחן ציבוריים המכוונים יותר לצורכי התושבים, או כבישים מקומיים שהחזקתם טובה יותר".

עוד קודם לכן, העלה גם טוקוויל הסבר מאותו הסוג, כשטען כי לשלטון המרכזי אין אפשרות להקיף את כל פרטי חייו של העם, וכי כל אדם הוא השופט העדיף לגבי מה שנוגע לו לבדו, והוא המסוגל יותר מכל לספק את צרכיו שלו. על כן, ה"מקומי", בהכירו את המציאות בשטח, מסוגל לספק טובין ראויים יותר מזה שמסוגל לספק ה"מרכזי".

אלקסיס דה טוקוויל **הדמוקרטיה באמריקה** ה"ש 53, 84, 93, 95.

[77] Cornes Richard & Sandler Todd **The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods** (2012).

אכן, מידע אודות העדפותיהם של אינדיבידואלים נחשב ל"סחורה חמה" אצל נבחרי הציבור. לכן, למשל, היכולת לספק מידע כזה נחשבת לאחת מן המעלות הגדולות של קבוצות אינטרס ולאחת מן הסיבות המרכזיות ליחסי הגומלין הענפים בינן לבין פוליטיקאים ולדריסת הרגל הרחבה שיש להן בכל הנוגע לעיצוב מדיניות ציבורית. זאת, היות שלמקבלי ההחלטות משאבים מוגבלים ביותר, של זמן ושל כסף, לבצע באמצעותם את מלאכתם; הם כורעים תחת נטל המשימות שעומדות לפתחם, שהן בחלקן מורכבות ועמוסות בפרטים; ומטבע המידע שבו סוחרות עמם הקבוצות, בהיותן מחוברות אל השטח, הוא מטבע מבוקש, המאפשר להם להקטין את מרחבי אי הוודאות והטעות[78]. בארצות הברית, לשם דוגמה, יכולתן של קבוצות אינטרס לספק מידע היא שהקנתה להן מעמד, גישה והשפעה בוושינגטון[79]; ואילו באירופה, שורת מחקרים הגיעה אל המסקנה כי המפתח להצלחתו של לובי בבריסל איננו פטרונו הפוליטי או תרומתו לקמפיין דווקא, אלא היכולת שלו לספק מידע מהימן לחברי האיחוד האירופי, בעיקר בתחומים בהם הידע הוא חמקמק ונדרשת מומחיות מובהקת[80].

---

[78] כמובן, לא בלי מחיר. בתמורה, הן זוכות פעמים רבות להשפיע על ההחלטות המתקבלות לטובת האינטרס הצר המובהק שהן מייצגות; ודריסת הרגל שלהן עולה כתלות בטיב הנתונים שהן מספקות ובטקטיקות שהן נוקטות לאספקתם.

Crawford Vincent & Sobel Joel *Strategic Information Transmission* 50(6) Econometrica 1431 (1982); Austen-Smith David *Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes* 34(3) American Journal of Political Science 799 (1993); Bouwen Pieter *"Corporate lobbying in the European Union: the logic of access* 9(3) Journal of European Public Policy 365 (2002); Hall Richard & Deardorff Alan *Lobbying as Legislative Subsidy* 100(1) American Political Science Review 69 (2006); Baron David *Review of Grossman and Helpman' s Special Interest Politics* XL Journal of Economic Literature 1221 (2002); Bouwen Pieter *Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions* 43 European Journal of Political Research 337, 338 (2004); Crombez Christophe *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union* 3(1) European Union Politics 7 (2002); Hojnacki Marie & Kimball David *Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress* 92(4) American Political Science Review 775 (1998); Mahoney Christin **Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union** (2008); Schlozman Lehman & Tierney John **Organized Interests and American Democracy** (1986).

עינת סולניק **הליך קבלת ההחלטות בוועדת הכספים של הכנסת: על המצוי והרצוי** עבודת גמר לתואר מוסמך במשפטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב (2014).

[79] הן מצאו עצמן מתחרות זו בזו למי יש מידע איכותי יותר להעביר הלאה אל מעצבי המדיניות, לפיכך השקיעו משאבים ניכרים בגיוסם ובטיפוחם של מומחים אקדמיים, שעם השנים הפכו להיות שחקנים נותני טון בזירה הפוליטית, שכן יש להם מה למכור –נתונים.

Berry Jeffery & Arnos David **A Voice for Non-Profits** (2005).

[80] Broscheid Andreas & Coen David *Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics* 4(2) European Union Politics 165, 170 (2002); Bouwen Pieter *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access* 9(3) Journal of European Public Policy 365 (2002); Bouwen Pieter *Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions* 43 European Journal of Political Research 337 (2004); Kollman Ken **Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies** (1998) 3; Binderkrantz Anne

על כל פנים, החשוב לענייננו הוא הביקוש למידע מצד נציגי ציבור. ביקוש, המעלה חשש כי הכרעות ייצוגיות מתקבלות, לפחות לעתים, על סמך מידע חלקי או שגוי, ואינן מחוללות מדיניות המשקפת כהלכה את ההעדפות האזרחיות. זהו, כאמור, אחד מן הגילויים של בעיית הנציג, שעליהם מצליח מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות להתגבר.

III ניוון אזרחי. המדינה הריכוזית מזמנת מכשלה נוספת: חברה אזרחית מוחלשת. כשהכוונה לכך, שכמה שיותר סמכות המוטלת על שכם מוסדות השלטון, יש בה כדי להסיר אחריות מעל שכמם של האזרחים לדאוג לענייניהם. בדומה לבעיית הנציג, בעיה זו משליכה אף היא על הלגיטימציה של הליך קבלת ההחלטות הציבורי במדינה הדמוקרטית, וכן על יעילותו.

מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הוא חלק משורה של מנגנונים שיש בהם כדי לחזק את החברה האזרחית. זאת, הודות לאופיו המשתף והמערב. ערכם הדמוקרטי של המנגנונים הללו, בין אם האזרחים משתמשים בהם במודע ובין אם בלא משים, הוא רב, והקול הקורא לטפחם רק הולך ומתחזק עם השנים. קול זה הוליד, בעיקר בעשורים האחרונים, עוד ועוד תנועות מחשבתיות ויוזמות אקטיביסטיות, כשבראשן המגזר השלישי האימתני, שמאפייניו, המהווים, כאמור, משנה כוח לתועלת הפלורליסטית, יוצגו בהרחבה בפרק הבא[81].

Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure 53 Political Studies 694 (2005).

[81] קיימים אינספור כתבים העוסקים בתנועות וביוזמות הללו, ברחבי העולם כולו, בשלל תחומי פעולה. כך למשל: Carson Lyn & Gelver Katharine *Ideas for Community Consultation: A Discussion on Principles and Procedures for Making Consultation Work*, New South Wales Department of Urban Affairs and Planning (2001); Connor Desmond **Constructive Citizen Participation** (1997); Davidson Scott **Spinning the Wheel of Empowerment** (1998); Driskell David & Louise Chawla **Growing up in Cities Project: Creating Better Cities with Children and Youth: A Manual for Participation** (2002); Hart Roger **Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care** (1997); Kaner Sam & Lenny Lind & Toldi Catharine & Fisk Sarah & Berger Duane **The Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making** (1996); Peddie Brian **Planning a Complete Community: A Cultural Planning Guide for Local Government** (1996); Reason Peter & Hawkins Peter *Storytelling as Inquiry*, in: **Human Inquiry in Action: Developments in New Paradigm Research** (Reason editor, 1988); Susskind Lawrence & Cruickshank Jeffery **Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes** (1987); Clayton Tomas **Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers** (1995); United States Department of Agriculture **Public Participation Handbook** Department of Agriculture, Forest Service and Department of the Interior, Bureau of Land Management, USA (1981); Wates Nick **Action Planning** (1996); Wates Nick **The Community Planning Handbook: How People Can Shape their Cities, Towns and Villages in Any Part of the World** (2000); Wates Nick **Community Architecture: How People Are Creating Their Own Environment** (1987); Whyte William **Participatory Action Research** (1991).

דוגמאות נוספות, למקם את המנגנון בתוך ההקשר, הן תנועות הדמוקרטיה הישירה (Direct), או ההשתתפותית (Participatory, Participism), או השורשית (Grassroots) או המרחיבה (Extensive)[82]: התנועות הללו שמות דגש על מתן גישה נרחבת להליך קבלת ההחלטות הפוליטי, על ייצור הזדמנויות לכל דכפין להשתתף בהליך ולהשפיע עליו, על אספקת ערוצים אפקטיביים מרובי משתתפים לשינוי של סדרי עדיפות קיימים ולתכנון מדיניות בהתאם לרצונם האמיתי של האזרחים, על מובילויזציה מלמטה כלפי מעלה באמצעות צמיחתן של קבוצות אינטרס קטנות והפיכתן לבנות משקל במרחב הציבורי. הנחת המוצא היא כי תנאי בלעדיו אין לכינונו של משטר לגיטימי הוא העצמתו של הריבון העממי, והקריאה היא לארגן את החברה מחדש, דרך שבירתם של מונופולים קיימים והעתקת הכוח מן המדינה הריכוזית אל מוקדים אזרחיים. דוגמאות נוספות להמחשה הן הדמוקרטיה הדיגיטלית (E-Democracy), בצירוף עם הממשלה האלקטרונית (E-Government), המעודדות השתתפות אינטראקטיבית נרחבת של הציבור בהליכי הקצאת משאבים באמצעים טכנולוגיים, נוכח יעילותם המובהקת של לתכלל כמות עצומה של משתתפים, על העדפותיהם, וכן יידוע של האזרחים בהליכים הללו ומקסום השקיפות לגביהם[83]. ועוד דוגמה אחת שכדאי לאזכר היא זו של Tax Choice[84] – המייצגת גישה כי על משלמי המיסים להיות האחראים

---

[82] Grassroots Democracy היא, למשל, אחד מארבעת העמודים של מה שמכונה "פוליטיקה ירוקה" (Green Politics), יחד עם השלושה האחרים: סביבתנות, העדר אלימות וצדק חברתי, שנועדו לקדם קהילות המעורבות במישרין בהכרעות קולקטיביות הנוגעות להן, בדרכי שלום ובאורח אקולוגי בר קיימא.

הדמוקרטיה האקסטנסיבית (Extensive) (להבדיל מזו הרסטריקטיבית, Restrictive), מתייחסת לתנועות פופולריות קולקטיביות, שאינן חלק מהפרקטיקות הממשלתיות הרגילות, שלא ניתן להמשיגן באמצעות המונחים המסורתיים של הדמוקרטיה הייצוגית. הכוונה לדמוקרטיה, כפי שהיא מתעצבת מתחת לרף הפורמלי של המוסדות הפוליטיים הנוהגים. זהו המאבק המודרני, כפי שהתגבש לאור הגותו של הפילוסוף מישל פוקו, נגד דיסציפלינות כוחניות וממשטרות של המנהל המדינתי. אזרחים התובעים לעצמם, לפי רוב באמצעות מחאה מהפכנית, את הזכות להיות אחראים להכרעות הרלוונטיות אליהם ולהתנהל בעולם ללא אפסרי שלטון יתרים. דמוקרטיה זו מציגה נורמות פוליטיות חברתיות מתחרות לאלה השליטות, באמצעות סוכנים רבים המאורגנים ברשתות של יחסי גומלין, והיא יוצרת צורות חדשות של זהות.

ועל הדמוקרטיה הישירה ראו בהרחבה: שאול שארף **דמוקרטיה ישירה: המחלוקת הנורמטיבית והביקורת השיפוטית** עבודת גמר לתואר מוסמך במשפטים, אוניברסיטת בר אילן (2017).

Mutz Diana **Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy** (2006); Pateman Carole **Participatory democracy revisited** (2012); Kaufman Michael & Dilla Haraldo **Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life** (1997); Capra Fritjof & Spretnak Charles **Green politics** (1984); Tully James *The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy* 65(2) Modern Law Review 217 (2002); Tully James & Gagnon Alain **Multinational Democracy** (2001)..

[83] Anttiroiko Ari-Veikko *Building strong e-democracy: the role of technology in developing democracy for the information age* 46(9) Communication of the ACM 121 (2003); Chadwick Andrew *Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance* 5 I/S Journal of Law and Policy 2 (2008-2009); Welch Eric & Hinnat Charles & Moon Jae *Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government* 15(3) Journal of Public Administration Research and Theory 371 (2005).

[84] Alm James & Jackson Betty & McKee Michael *Fiscal exchange, collective decision institutions, and tax compliance* 22(3) Journal of Economic Behavior & Organization 285 (1993); Brown Daniel *he Case for Tax Target Plans* 5(2) Journal of Education Finance 215 (1979); Backer Russel *Taxpayers' Choice* **NY Times** (25.7.1990). Available at: http://www.nytimes.com/1990/07/25/opinion/observer-taxpayers-choice.html;

הישירים לשאלה כיצד יוקצו כספים מקופת המדינה – המשתקפת, למשל, ב"חוק האחוז האחד", הנוהג בהונגריה מאז שנת 1997, המאפשר לכל נישום להודיע לרשויות המס על הקצאת אחוז אחד ממס ההכנסה שבו הוא חייב למוסד מבין שורה של מוסדות ציבוריים מנויים[85]; או למשל בשורה של חוקים אמריקאים המעודדים הקצאת כספי מיסים וולונטרית למען מטרות פרטניות[86].

מכשלת הניוון האזרחי, תולדתה של המדינה הריכוזית, העסיקה, ועודנה מעסיקה, פילוסופים פוליטיים שונים, לאורך דורי דורות. "האדם נולד חפשי, ובכל מקום אסור הוא באזיקים"[87], כך נפתח הפרק הראשון בספרו של הפילוסוף הצרפתי ז'אן ז'אק רוסו "על האמנה החברתית" – ספר, המנסה ליישב בין הערך הנשגב של חירות האדם, פרי תפיסת עולמו הרומנטית של מחברו, לבין המסגרת המדינתית הכופה. זאת, באמצעות הצגה מחודשת של תיאוריית האמנה החברתית על פי הרעיון של הרצון הכללי[88]. רוסו מאמין כי ראשיתו של מהלך זה בחירות אישית וסופו בחירות קיבוצית, על כן רציותו. אלא שטמון בו גם דופי: "והנה, ככל שיפחת היחס שבין הרצונות הפרטיים לבין הרצון הכללי... כן צריך שיגדל הכוח המדכא"[89], ודופי זה הוא שהביא את רוסו להציג את אחת מן התמות המרכזיות בהגותו, המהדהדת במחוזותינו עד היום, של מזעור המרחק בין העם לבין

Binowski Brittany *Why Mandatory Taxes are Bad and How the Government Should Fix Them (But Probably Won't)* **Forbes** (18.6.2012). Available at: https://www.forbes.com/sites/brittanybinowski/2012/06/18/how-to-get-americans-to-pay-taxes-willingly/#23f34be166c6.

[85] ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" ה"ש 5, 126.

Sebensteny Istavan *Introduction of 1% System in Hungary* Country Report. Available at: http://taxdesignation.org/hungary/.

[86] כך, The Presidential Election Campaign Fund Checkoff המופיע בטפסי החזרי המס האמריקאים תחת השאלה: "Do you want 3$ of your federal tax to go to the Presidential Election Campaign Fund?"; או The Taxpayers Choice Debt Reduction Act המאפשר לנישומים להקצות סכומי מס שעליהם לשלם למטרה ייעודית של צמצום החוב הלאומי; או The Opt Out of Iraq War Act המאפשר לנישומים לעשות את אותו הדבר למען תכניות ייחודיות שנועדו לצמצם את נוכחותה של המעצמה בעראק; או החקיקה שזכתה לכותרת המעניינת Put Your Money Where Your Mouth Is Act שנועדה לעודד נישומים לתרום את החזרי המס שמגיעים להם לקופת הממשל הפדרלי. *Presidential Election Campaign Fund Checkoff* **Wikipedia** (5.5.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Presidential_election_campaign_fund_checkoff; H.R.5349 - *Taxpayers' Choice Debt Reduction Act* USA Congress. Available at: https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/5349; H.R.3190 - *Opt Out of Iraq War Act of 2007* USA Congress. Available at: https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/3190; H.R.1541 - *Put Your Money Where Your Mouth Is Act of 2011* USA Congress. Available at: https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/1541.

[87] ז'אן ז'אק רוסו **על האמנה החברתית** ה"ש 72.

[88] מושגי המפתח בהגותו של רוסו, שעליהם מושתתת תפיסתו הפוליטית, הם "רצון הכלל" ו"הרצון הכללי". ב"רצון הכלל" הוא מכוון למצב של שיווי משקל בין אינטרסים שונים של היחידים ושל הקבוצות השונות בתוך החברה, בעלי האינטרסים השונים. "הרצון הכללי", לעומת זאת, הוא ישות בפני עצמה, המגדירה את דמותה של החברה שאותה רוצים לכונן. הוא מתקיים באופן אובייקטיבי ובלתי תלוי במחשבותיהם וברצונותיהם של היחידים והקבוצות בנוגע לטוב הכללי בחברה.

שם, 26.

[89] שם, 87.

נציגיו[90]: הקמתן של אסיפות קבועות, "ששום דבר לא יוכל לבטלן או לדחותן", למען הבטחתה של האמנה החברתית, במסגרתן יוועד העם תכופות וידון בעניינים שלטוניים, כך תובטח ריבונותו.

מתוך השקפתו – שכידוע, הוטמעה בנוסח הצהרת זכויות האדם מימי המהפכה הצרפתית – כי המדינה אינה יונקת את ישותה אלא מקדושת האמנה שנכרתה בין אזרחיה: היא המשרתת אותם ולא להיפך; רוסו מבקש לצמצם את הריכוזיות כדי הכרח בלבד ולהשאיר בידיהם כוח מירבי להכריע הן בסוגיות חגיגיות של אופי המשטר ונסיכיו והן בסוגיות יומיומיות. מתן כוח מרוכז לנציגים, כך הוא סבור, אינו אלא ויתור על החירות, אובדן הריבונות, הונאה משטרית שאין להשלים עמה[91].

בדומה, ובהפרש קל של כשתי מאות, מציגה הפילוסופית חנה ארנדט את שיטת המועצות (People's Councils)[92]. הרעיון הוא פשוט: מועצות קטנות המורכבות מכלל היחידים המעוניינים בכך, שנציגיהן נשלחים אל מועצות בדרגים גבוהים יותר, וכן הלאה עד הגיעם אל הפרלמנט. זאת, לאור החשיבות העילאית שארנדט מקנה למימוש החירות הפוליטית הבסיסית – מעורבות של מיוצגים במרחב הציבורי, בהליך קבלת ההחלטות המדינתי, מבלי שרגליהם תידחקנה החוצה על ידי נציגים – ריכוזיות מושכלת, אם נרצה, המתחשבת לא רק בהכרח לקיים מועצה עליונה מצומצמת אלא גם בתכלית המדינה להגשים את רצונם האותנטי של האזרחים.

ההוגה הצרפתי בנז'מן קונסטן, ממבקריו החריפים של רוסו, התריע אף הוא מפני ניוון אזרחי. הוא סבור כי מדובר בתוצר של מתח בין חירויות – בין זו במובנה העתיק לבין זו במובנה המודרני. האדם, אבוד בהמון, אינו מסוגל להבחין בכוח המצוי בידיו, לא כל שכן להשתמש בו כדי להשפיע על סביבתו, ומכאן, הגשמת זכויותיו הפוליטיות לא מציעה "אלא חלק מן ההנאה שמצאו בה בני העת העתיקה"[93]. שהרי, בעת הזו, החירות מייצגת בעיני ההמונים גם את הזכות להשפיע על הממשל באמצעות בחירה ונציגות, אך בעיקר, את הזכות לעסוק בענייניהם לפי תשוקות ליבם מבלי להיות נתונים להתערבות כפייתית; ואילו בעת העתיקה, החירות הייתה מבוססת על המימוש הקולקטיבי והישיר של הריבונות – על ההדיינות בכיכר העיר בנוגע לענייני מלחמה ושלום, על הצבעה על חוקים, על מתן פסקי דין וכיוצא באלה, כאשר "הוצאתו של רצון זה אל הפועל היה עונג חי וחוזר".

---

[90] שם, 136, 152.

[91] שם, 142.

[92] Arendt Hannah *Totalitarian Imperialism: Reflections on the Hungarian Revolution* 20 Journal of Politic 5, 28-30 (1958); Arendt Hannah *Thoughts on Politics and Revolution*, in: **Crises of the Republic** 199, 230 (1972).

[93] בנז'מן קונסטן **אודות חירות בני העת העתיקה בהשוואה לזו של בני העת המודרנית** (1819). בקישור: http://postpost.bezalel.ac.il/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%A0%D7%99-%D7%94%D7%A2%D7%AA-%D7%94%D7%A2%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%94-/%D7%91%D7%94%D7%A9%D7%95%D7%95%D7%90%D7%94-%D7%9C%D7%96%D7%95

בשונה מרוסו – הקורא, שבוי בקסמה של החירות העתיקה, לאיין את הייצוגיות, שמא מסירת כושר ההכרעה מן הרבים אל המעטים תרוקן מתוכן את מהותה של האזרחות[94] – קונסטן אינו שש אלי שיבה לימיהן העליזים של ערי הפוליס. "בקרב הספרטנים, לא יכול היה תרפנדרוס להוסיף מיתר לכלי הנגינה שלו מבלי שהאפורים יעלבו מכך", הוא מסביר, הואיל ותרפנדרוס, בדומה ליתר בני ספרטה ושאר ערים, היה נתון תחת כפייה, פיקוח ודיכוי בכל צעד ושעל, בלא כל חשיבות לעצמאותו האישית[95]. עם זאת, קונסטן בוחל בחירות המודרנית במתכונתה הנוכחית, הטומנת בחובה סכנה ממשית: "מאחר שאנו נטועים בקרב עצמאותנו הפרטית ועוסקים במימוש האינטרסים הפרטיים שלנו, אנו עלולים לוותר בקלות רבה מידי על ההשתתפות בכוח הפוליטי". הפוליטיקאים מפצירים באזרחים להוסיף ולהתנוון בהנאה, להניח להם לספק את אושרם, אך "לא, רבותי, לא נניח להם... האם נוכל להיות מאושרים באמצעות דברים מהנים אם דברים אלה היו ניתנים ללא ערובות? ואיפה נוכל למצוא ערובות אלה אם נוותר על חירותינו הפוליטית?". בלעדי החירות הפוליטית, אפוא, עלולה להיאבד גם החירות האינדיבידואלית. דרך המלך היא לשלב את שני סוגי החירויות שתי וערב: שתי, להותיר את הנציגים על כנם; וערב, להכשירם לעמול ללא הרף, להבטיח לא רק את חירויות הציבור אלא גם את חינוכו למעורבות בענייני המדינה.

את ההשראה לדבריו אלה ספג קונסטן, בין היתר, מהוגה צרפתי אחר. אכן, חלקים מספרו של מיודענו טוקוויל מוקדשים להתרשמותו ההשוואתית – בין אירופה, שם יש אומות שבהן תושב המקום רואה עצמו כמעין אריס האדיש לגורל מקום מושבו, בעוד שינויים גדולים מתחוללים ללא השתתפותו, אף לא ידיעתו, בלא שיש לו כל עניין בנעשה, "שכן הוא סבור שכל הדברים האלה אינם נוגעים לו כלל, שהם שייכים לאיזה זר רב כוח שהוא קורא ממשלה"[96]; לבין אמריקה, שבה "לא ייראה כדבר הזה", שכן החברה מושלת בעצמה למען עצמה, ו"בני העם שולטים בעולם הפוליטי האמריקני כמו שאלוהים שולט ביקום" – "הם העילה והמטרה לכל הדברים; מהם נובע הכל ובהם נבלע הכל"[97]. במיוחד הוא מתרשם מן המוסדות המקומיים בארצות הברית, המעמידים את החירות בהישג ידו של העם, מלמדים אותו להפעילה בדרכי שלום ומרגילים אותו להסתייע בה, עד שניתן "לחוש בכל עת את דופק חיי הרשות המקומית", איזו "תנועה מתמדת אך עם זאת נינוחה" של חיים פוליטיים בריאים[98].

טוקוויל מותח ביקורת חריפה על השפעותיו השליליות של השלטון המרכזי על אזרחיו, ש"מעט מעט הוא שובר את רוחם ומחליש את אופיים"[99], כשהוא כופה עליהם איזו אחידות מנומנמת, שעם הזמן הם לומדים לחבבה לשמה, כ"יראי שמים הסוגדים לפסל ושוכחים את האלוהות שהוא מייצג"[100]. הוא כופר בטענתם של חסידי הריכוזיות, כי הרשות הממשלתית יכולה לכלכל את עניינו של הפרט טוב מכפי שיוכלו הפרטים בעצמם, ומבהיר, כי כאשר האזרחים נאורים, ערים

---

[94] שלמה אבינרי **רשות הרבים - שיחות על מחשבה מדינית** 113-125 (1977).

[95] בנז'מן קונסטן **אודות חירות בני העת העתיקה בהשוואה לזו של בני העת המודרנית** ה"ש 93.

[96] אלקסיס דה טוקוויל **הדמוקרטיה באמריקה** ה"ש 53, 96.

[97] שם, 60.

[98] שם, 63, 70.

[99] שם, 765.

[100] שם, 93.

לאינטרסים שלהם ורגילים לחשוב עליהם, כדרכם של האמריקנים, יגבר כוחם הקיבוצי ויקדם את הרווחה ביתר יעילות. בעיני רוחו, הוא מדמיין את הניוון האזרחי שעלול להיגזר מן הדמוקרטיה הריכוזית, ובעיקר ממדינת הרווחה האפוטרופסית, המקבלת עליה להשגיח על גורל אזרחיה באורח מוחלט, כמעין שלטון אבהי, שחלף להכשיר את ילדיו לבגרות מבקש "רק להשאירם ילדים לעולם ועד"[101]. החשש הוא מפני חברה מנוכרת, שחבריה מופרשים, כל אחד לעולמו, מבלי לשים לבם אל גורלו של הזולת; חברה ריקה מתוכן, שחבריה אינם מסוגלים לחשוב לבדם, שכל עניינם הנאות ארציות שוליות המסיחות את הדעת; חברה, שגם לא תשכיל לבחור נציגים שישרתו אותו נאמנה, שכן אין להאמין כי ממשלה ליברלית ברוכת מרץ ונבונת דבר תיבחר "בידי עם של משרתים"[102].

תימוכין לכל אלה, היינו: להכרה בבעיית הניוון הדמוקרטי, ניתן למצוא גם בגישה הליברל-אקונומית הקלאסית, שוודאי עולה בקנה אחד עם הגותו של טוקוויל – קרי, אצל אותם אלה שתומכים בהסרת חסמים מעל יוזמות פרטיות, עצמיות או משותפות, בעלות אופי עסקי, למען יתאפשר לכל דכפין להשתתף בשוק החופשי כפי יכולתו, לנסות ולהתנסות, לפתח ולהתפתח, לחדש ולהתחדש, לקדם ולהתקדם[103]. ולא זאת אלא זאת – גם אצל שוחריה של גישה הפוכה בתכלית, דוגמת הפילוסופית הצרפתייה סימון ווייל, שבספרה The Need for Roots משנת 1949 מנסה לאבחן את הטעמים לעוולות שהיא מזהה בציביליזציה האירופאית של המאה העשרים[104]. במונח Uprootedness, השזור לאורכו של הספר – ושאוב בבירור מן המרקסיזם – היא משתמשת כדי לתאר מצב של ניכור מצד בני האדם כלפי עברם וסביבתם, המוביל להרס המרקם החברתי התרבותי ולהתרופפות יחסי הגומלין בינם לבין אחרים, והיא קוראת למגרו באמצעות העמקת שיתופם של בני האדם במרחב הציבורי הקהילתי. רוצה לומר: הגם שקיימת מחלוקת לעניין הדרכים שבאמצעותן יש לנסות ולמזער את הניוון האזרחי – ההסכמה כי מדובר בבעיה וכי יש צורך לפתרה היא הסכמה חוצת גבולות.

---

[101] שם, 763.

[102] שם, 763, 766.

[103] הפילוסוף התועלתן מיל, בספרו "ממשל של נציגים", מגיע לכלל דעה כי התביעה הדמוקרטית לטפח חירות פוליטית של אזרחים עומדת ביחס הפוך לרעיון הייצוגיות, מולידה של הריכוזיות במדינה הדמוקרטית. הוא אמנם מכיר בצורך הבלתי נמנע בייצוגיות, הודות לקושי לשתף את האזרחים במישרין וברציפות בענייני הציבור, אולם סבור כי "בסופם של דברים יש לשאוף, בלא כל ויתור, לכך שהאזרחים כולם יהא להם חלק בשלטון הריבוני של המדינה", גם אם באורח מוגבל: "כל אזרח ואזרח... נקרא הוא, לפחות לפרקים, להשתתף בפועל בממשל, על ידי שימלא הוא עצמו איזה תפקיד ציבורי מקומי או כללי". גם הכלכלן עטור הנובל פרידריך האייק, תומך נלהב של הקפיטליזם, התייחס בספרו "חוקת החירות" לא אחת אל החשיבות שבמעורבות הציבורית הנרחבת בהליך הדמוקרטי: "עצם קיומם של מוסדות דמוקרטיים ישפיע על הרמה הכללית של הבנת ענייני הציבור. נדמה לי כי זה הטיעון החזק ביותר. אפשר מאוד שנכון הוא, כמו שטענו לעתים קרובות, שבכל מצב עניינים נתון שלטונה של עילית משכילה כלשהי יהיה שלטון יעיל יותר ואולי אפילו צודק יותר מזה שנבחר בהצבעת רוב... בחיבורו הגדול של טוקוויל, הדמוקרטיה באמריקה, עיקר הטיעון הוא שהדמוקרטיה היא הדרך היעילה היחידה לחינוכו של הרוב. דבר זה נכון כיום לא פחות משהיה בזמנו".
ג'ון סטיוארט מיל **ממשל של נציגים** ה"ש 74, 45-47, 50-52, 67; פרידריך האייק **חוקת החירות** 107 (2013).

[104] Weil Simone **The Need for Roots** (2002).

ובאווירה צרפתית משהו, נקנח את הדיון עם מנהיג הרפובליקה החופשית, שארל דה גול, שלו מיוחסת האמירה: "הפוליטיקה חשובה מכדי להותירה בידיהם של פוליטיקאים".

IV סיכומם של דברים עד כה. המנגנון של מתן הטבות מס בעבור תרומות – שמדינת ישראל עיגנה בסעיף 46 לפקודת מס הכנסה – מעביר כוח מידיה של המדינה לידיהם של האזרחים, להקצות כסף מקופת האוצר לטובת מטרות ציבוריות שהם מבכרים, ובתנאי כי יתרמו למטרות אלה גם מקופתם הפרטית. בתוך כך, הוא מאפשר להתגבר על כשליה של הריכוזיות, נגזרתה של הדמוקרטיה הייצוגית. ראשון להם הוא עריצות הרוב: המנגנון אינו מבחין בין אזרחים מקבוצת הרוב לבין אזרחי קבוצות מיעוט, אלא מקנה לכולם כוח זהה להשפיע על מימון מטרות ציבוריות, ובדרך זו פותר את החשש מפני מימון מקפח; כשל שני הוא בעיית הנציג: ההכרעה לעניין מימון המטרות הציבוריות היא של התורמים ולא של פוליטיקאים או פקידים, ועל כן, אין חשש לאופורטוניזם ושחיתות שלטוניים, וכן אין חשש לטעויות, גם אם בתום לב, הנובעות מפערי מידע בין נציגים למיוצגים, ומובילות להקצאת משאבי ציבור בלתי יעילה; ושלישי הוא הכשל של ניוון אזרחי: כאשר האזרחים הם בעלי הכוח להקצות משאבי ציבור ליעדיהם, מעורבים בהליך ההכרעה הפוליטי, יש בכך כדי להעמיק את הלגיטימציה של המימון, בהיותו פרי ממשל עצמי, ולממש את האזרחות במובנה המהותי, תוך העצמתם של המשתתפים בהליך. עוד, הציבור עשוי להיות מתומרץ להשתתף בתעדוף מטרות ציבוריות, איסוף מידע ועיבודו ביחס אליהן, ניהול דיון רציני אודותיהן וכן פיקוח אפקטיבי עליהן, המהווים יחד חלק בלתי נפרד מן החינוך כמו גם היעילות הדמוקרטיים.

2. רימום ערך הפלורליזם. התועלת הפלורליסטית באה כדי ביטוי לא רק בפן של עיקוף ריכוזיות המדינה אלא גם בפן, השלוב בקודמו בעבותות, של רימום ערך הפלורליזם כשלעצמו. כפי שכבר הובהר חזור והבהר, המנגנון של מתן הטבות מס בעבור תרומות מאפשר לאזרחים להכתיב הקצאת משאבים ציבורית על פי סדרי העדיפות שלהם. הקובע לעניין זה הוא רצונו הפרטי של האזרח כלפי המטרה הציבורית המשקפת את אורחותיו, וליתר דיוק: מצרף רצונותיהם הפרטיים של האזרחים כלפי המטרות הציבוריות המשקפות את אורחותיהם. הליך ההקצאה הופך, אפוא, לתוצר של הרבה החלטות פרטיות המשקפות הרבה רצונות פרטיים. קטלוג הטובין הציבוריים הולך ומתעשר ומתגוון – נהייה פלורליסטי יותר ויותר. ומה הטעם בכך?

מלחמות העולם, שפרצו בזו אחר זו כהרף עין, הותירו אחריהן שבר פילוסופי-פוליטי עמוק. מעברו האחד של השבר, התחושה הכמו-אפוקליפטית של שקיעת תרבות המערב ועלייתה של מלחמת הכל בכל, כפי שבאה כדי ביטוי בשורה אלמותית מתוך הפואמה "ההתגלות השנייה" של המשורר האירי ויליאם ייטס: "Things fall apart; the center cannot hold"[105]. ומעברו השני תחושה כמעט הפוכה, המומחשת היטב ביצירה נודעת אחרת – "מחול המוות" של הצייר פליקס נובסאום, המציגה תזמורת שלדים חלולי עיניים המרקדים מעל חורבות התרבות המערבית – של חשש, כמו גם מיאוס, מפני

[105] Yeats William **The Second Coming** Poetry Foundation. Available at: https://www.poetryfoundation.org/poems/43290/the-second-coming.

אידאולוגיות מוניסטיות, קרי, אידאולוגיות שבטבורן אמת אחת טוטאלית ונעלה, השואפות לברוא מחדש את האדם בצלמן ובדמותן ולהשמיד את כל היתר[106].

התחושות הקשות הובילו חלק מאותם אלה שהיו עדים לקטסטרופות לנסות ולחשוב ברצינות כיצד ניתן להימנע מהישנותן[107]. ואכן, המחצית השנייה של המאה העשרים הייתה לתקופה של חשיבה פילוסופית-פוליטית מחודשת. זרמים ששמו את האדם במרכז, כשבראשם תיאוריות של חירויות פרט, קנו להם מעמד של בכורה; קבוצות מיעוט, ששילמו את המחיר הכבד ביותר שגבו שתי המלחמות ההן, זכו לאיזו עדנה בדמות עקרון ההגדרה העצמית; והתיאוריה הביקורתית הלכה וצברה תאוצה. בין כל אלה, בניסיון ליתן פתרונים לתחושותיהם הקשות של ייטס כמו גם נובסאום, צמח לו גם השיח הפלורליסטי. אף כי נדון, בגילויים אלו או אחרים, עוד קודם לכן, חלקו הארי הומשג והובא לתודעה רק באותה העת.

בשורתו המרכזית של הפלורליזם היא כי חברה יציבה אינה יכולה להתקיים בלא ריבוי – ריבוי של קבוצות, של דעות, של נאמנויות צולבות כמו גם של מחלוקות; ריבוי של מחשבות, של ביטויים, של דיאלוגים; וכן מנגנונים לתווך באמצעותם ריבוי זה. בשורה זו כוללת גם היבט פוזיטיבי, הוא ההבנה כי הריבוי מחויב מציאות ובלתי נמנע; וגם היבט נורמטיבי, הוא ההנחה כי תחת מדיניות המנטרת את כשליו, עשוי הריבוי להועיל עד מאוד, בהיותו מנוף לחקר האמת, כר פורה לצמיחה ולשגשוג, מנוע לאתגר וקידמה ובסיס לדיאלוג מכיל.

ההעדפות האנושיות הן מרובות ויש להנהיג ביניהן יחס של כבוד כדי לאפשר לבני אדם בעלי ערכים וצרכים שונים לחיות יחדיו בשלום, ולכל הפחות לא במלחמה. הפלורליזם מנסה להבנות את הסדר הזה, שהוא עצמו רב גוני, שבאמצעותו ניתן יהיה לשלב את הערכים והצרכים השונים, והוא עושה זאת ביוצרו מנגנון תודעתי וגשמי של קבלה הדדית, איש את זולתו, שאין עמה, או שמא: שיש עמה כמה שפחות, עיסוק בדירוג חשיבותם של אותם ערכים וצרכים. היינו: הפלורליזם מתיימר שלא להכריע בשאלה מהי האמת אלא לסדר אמיתות שונות זו לצד זו בהרמוניה.

אלא שזוהי רק יומרה. שכן הפלורליזם, בשונה מהרלטיביזם – המתהדר בניטרליות פסאודו-מוחלטת עד כדי אבסורד[108] – אינו באמת עומד ומתבונן מן הצד, ודאי לא בהתחשב בזוגיות הבעייתית-משהו שהוא מנהל עם הליברליזם. אף כי חרט על דגלו מדיניות של אי-התערבות, הוא לא חף, כפי שעוד נראה, מעיסוק בהצבתם של גבולות. ואין זה אלא הכרח בל יגונה. שכן תיאוריה איננה יכולה להשתכלל מבלי שתשתכללנה עמה גדרותיה.

בין גדרות אלה, כיאה לתיאוריה העוסקת בריבוי, ניתן למצוא כמה זרמים של מחשבה. זרם עיקרי אחד הוא הפלורליזם החזק, הגורס כי אין אמת אחת אלא אינספור אמיתות, שההכרה בהן נגזרת מן ההכרה באוטונומיה של כל אדם לחשוב ולהתבטא כלבבו; ולעומתו, זרם הפלורליזם רך – המתגלה בציטוט המיוחס לוולטר: "אינני מסכים למילה מדבריך אך אהיה מוכן להיהרג על זכותך לומר אותם" – הגורס כי יש אמת אחת אלא שהאדם מועד לטעות ויכול להתחקות אחריה רק לאור

---

[106] גליה בראור "כולנו פליקס נוסבאום" **מארב: אמנות, תרבות, מדיה** (30.12.2005). בקישור: http://www.maarav.org.il/archive/classes/PUItem32fc.html.

[107] Kekes John **The Morality of Plualism** 12 (1993).

[108] שהרי גם הרלטיביזם אינו ניטרלי ומתבונן על העולם דרך עדשתו שלו.

חשיפה מתמדת למגוון של מחשבה וביטוי. כך או כך, אין מדובר בסבלנות גרידא[109]. אדם סבלן, כשמו כן הוא: מוכן לסבול את האחר, אך התיאוריה הפלורליסטית אינה מצמצמת את עצמה אך לזאת אלא מבקשת יותר – לשחרר את התודעה ולנקותה מהסבל, כך שהאחר לא יהיה בבחינת עול שיש לשאתו אלא שווה בין שונים.

כבר בעת העתיקה המשיל אפלטון את משל המערה – הלועג לכל אותם אלה השבויים בקונספציות – וביקש כי נשווה נא בנפשנו "בני אדם השוכנים מתחת לפני האדמה במעין מערה... בתוכה הם אסורים בילדותם... ואינם רואים אלא לפניהם", שלא מבינים כי צללים של אנשים וחיות המגיעים אליהם מלמעלה הם תוצר האש הבוערת שם; עד אשר "אחד מהם יותר מכבליו ויוכרח לפתע לקום, להפנות צווארו, ללכת ולהביט כלפי האור... ובסופו של דבר, דומני, יראה את השמש – לא דמיונותיו"; אך לכשישוב לספר לשוכני המערה על שראו עיניו, "כלום לא יהא לצחוק, ויאמרו עליו שחזר מעלייתו למעלה בעיניים מקולקלות"[110]. משל זה, אם נאלצו אל תוך קונטקסט בן ימינו (ונתעלם מן העובדה הזניחה כי אפלטון לא היה פלורליסט), כמוהו כמעין יריית פתיחה רחוקה מאוד בזמן של התיאוריה הפלורליסטית במתכונתה המרוככת. שכן מה הוא מבקש? לאפשר לבני האדם הצועדים על דרכים סלולות להותיר תמיד מקום לספק ולפלס לעצמם דרכים חדשות.

וממשל אל דימוי. אך עוד קודם לכן – הבהרה: בעמודים הבאים נצלול אל עומק הפלורליזם. אמנם, נעשה זאת באופן מבוקר, באמצעות הצגת הגותם של כחצי תריסר הוגים בלבד מבין עשרות ההוגים הנכבדים שעסקו בתיאוריה, אולם, מטבע הדברים, הדיון יתרחק מן המחוזות הארציים של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות אל עבר מחוזות אינטלקטואלים "שמימיים" יותר. ריחוק זה הוא בלתי נמנע. עניינו של פרק זה, ובמידה רבה גם של הפרק הבא, בתועלת הפלורליסטית שבבסיס המנגנון. כדי להבינה נכוחה יש להניח מסד תיאורטי הולם שעליו תונחנה בהמשך אבני בניין פרקטיות. השאיפה היא לתפור, בסופו של דבר, את הארצי אל שאינו.

ואולי כדאי להקדים במעט את המאוחר ולהמחיש: במדינת ישראל נעשה במנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות שבסעיף 46 לפקודת מס הכנסה שימוש החוטא, כך נדמה, לתועלתו. דוגמה אחת אקטואלית, כמו גם קונטרוברסלית למדי, מבין שלל דוגמאות קיימות, היא זו הבאה: עמותת "שוברים שתיקה", המציגה עדויות חיילים ששירתו בשטחים אודות פשעים-לכאורה שבוצעו שם לאורך שנים על ידי הצבא הישראלי, איננה זכאית להטבות מס מכוח סעיף 46 לפקודה; בעוד עמותת "אם תרצו", שקמה כתגובת נגד למסכת עדויות זו, לשביעות רצונו של שלטון הימין העומד בראשות

---

[109] אבי שגיא "על המתחים בין דתיים וחילוניים – בין שיח זכויות לשיח זהות", בתוך: **עין טובה – דו שיח ופולמוס בתרבות ישראל** 430 (הקיבוץ המאוחד, 1999); אבי שגיא "סובלנות ופלורליזם" **עיון** (1995). בקישור: http://www.yesodot.org.il//Heb/D2_Content/MenuID/1010/ID/1073/.

Kekes John **The Morality of Plualism** FN 107, 9-15.

[110] אפלטון **כתבי אפלטון** ה"ש 71, כרך ב', הפוליטיאה; פרסיקו תומר "משל המערה של אפלטון" **לולאת האל** (12.12.2017). בקישור: https://tomerpersico.com/2008/11/18/platos-allegory-of-the-cave/.

המדינה, דווקא נכללת ברשימת הזכאים[111]. אף כי הן מהוות סוג של תמונת ראי האחת של השנייה, נבדלות מהותית אך באידיאולוגיה של מיעוט או של רוב, ועל כן ניתן לטעון כי יש ליתן להן יחס זהה מכוח סעיף הפקודה – עדיין, זכתה למימון ציבורי רק זו המיושרת קו עם חילות הקואליציה. הפסקאות הבאות, אם כן, מתיימרות להתנתק מן המישור המיקרו-מחנאי, שבמסגרתו ניטש המאבק הציבורי העיקש בין שתי העמותות, וליתן משקפת אחרת להביט דרכה על מאבקים מסוג זה, איזו פריזמת-מאקרו שתאפשר לבחון את המציאות הא-סימטרית, שבה אחת זוכה למימון ואחרת לא, ממעוף הציפור, נוכח שיקולים נורמטיביים, אינהרנטיים למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, מבלי לבחור מי מבין השתיים צודקת. ושוב, ממשל אל דימוי.

המרכזי שבהוגי התיאוריה הפלורליסטית הוא הפילוסוף ישעיה ברלין, שנמנה אף הוא עם אותם מלומדים שנחשפו אל אימת הטוטליטריות, תחילה הבולשוויקית ולאחר מכן הנאצית, ומצאו לנכון להתגייס למאבק לעקור את הדפוסים שאפיינוה מן השורש. על בסיס הפתגם היווני "השועל יודע דברים רבים אך הקיפוד יודע דבר אחד גדול"[112], דימה ברלין במסה קצרה שכתב על טולסטוי את העולם ל"קיפודים" (מוניסטים) ול"שועלים" (פלורליסטים)[113]. דימוי זה, שבדיעבד התברר כי נכתב ברוח שעשוע, הפך ברבות הימים לנקודת ציון דיאלקטית בשיח הפלורליסטי[114]. ברלין עצמו, שטבע את המונח "פלורליזם אובייקטיבי" (Objective Pluralism), או "פלורליזם ערכי" (Value Pluralism), ביקש להיות לשועל[115].

נקודת ההתחלה היא תנועת הנאורות, שהקדישה עצמה לאמת אוניברסלית אחת, מדעית, תבונית, בלתי מתפשרת, שאיננה נתונה לוויכוח, המחוללת את כל חוקי הטבע והמוסר כולם[116]. ברלין דחה השקפת עולם זו וגילה אהדה לתנועת הנגד שקמה לה באירופה של המאה ה-18, שאת בשורתה בישר גם רוסו – הרומנטיקה. תנועה זו, שקראה להכיר בחד פעמיותו רבת הפנים של האדם האותנטי המשוחרר, נראתה לו כמשקפת טוב יותר את הטבע האנושי, ועל כן, כחומר הגלם האמפירי שעמו יש לעבוד בהליך גיבושה של תיאוריה מועילה. את הפלורליזם, כך לדבריו, "We owe to the romantics"[117].

לשיטתו, הערכים הם מרובים, לאמור: לא ניתן לנקזם אל עיקרון על אחד דוגמת העונג הבנת'מי – שבו עוד ניתקל בפרק הבא – ופעמים רבות הם אינם ניתנים לדירוג האחד לעומת השני, בהיותם

---

[111] על בסיס שיחה קצרה שערכתי עם עורך דינם של שוברים שתיקה; נוימן אפרת "הרשימה נחשפת: כל העמותות שתוכלו לקבל מהן זיכוי כספי, ואחת שלא העזה לבקש" **דה-מרקר** (21.12.2015). בקישור: https://www.themarker.com/law/1.2802650.

[112] המיוחס למשורר היווני ארכילוכוס.

[113] Berlin Isaiah **The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History** (1953).

[114] Ramin Jahanbegloo **Conversations with Isaiah Berlin** 188 (2000).

[115] Crowder George **Isaiah Berlin: Liberty and Pluralism** (2004); Gaus Gerald **Contemporaty Theories of Liberalism** 25-50 (2003).

[116] Berlin Isaiah *Two Concepts of Liberty* in: **Four Essays on Liberty** 168 (1969) 168.

[117] Berlin Isaiah **The Roots of Romanticism** 146 (2001); Gaus Gerald **Contemporaty Theories of Liberalism** FN 115, Ch. 2.2.

נעדרי בסיס השוואה[118]. לא קיים סולם יחיד קבוע או נוסחה הוליסטית שבאמצעותם ניתן להכריע, ככלל אצבע, איזה ערך עולה בחשיבותו או באיכותו על איזה ערך[119]. בני האדם נדרשים לבחור ללא הרף בין הערכים הללו, בהתאם לסדרי העדיפות שלהם, באופן אוטונומי המממש את עצמיותם – בחירה, שיש עמה לעתים גם ויתור על ערכים מתחרים וגם היסוס לעניין נכונותה[120]; בחירה, שבה זרוע גם זרע הקונפליקט והטרגדיה, שלעולם יהיו שזורים בחייו של האינדיבידואל ובחייה של חברה[121] ונחיצות התיאוריה הפלורליסטית בניסיון להפיג חלק מן המתחים הנלווים אל בחירה זו.

רשימת הערכים, כך על פי ברלין, אינה אינסופית או שרירותית, וניתן, אם כי לא בלי מאמץ, למנות אותם על סמך התבוננות בהיסטוריה האנושית כמכלול: "The number of human values… is finite - let us say 74 or perhaps 122 or 26 - but finite, whatever it may be"[122]. במובן זה הערכים הם אובייקטיביים שכן ניתן להצביע על קיומם ככאלה המשיאים את החיים. ההנחה היא כי בני האדם מסוגלים להכיר ברשימת הערכים השלמה גם אם אינם מאמצים אל לבם את כל הערכים שמנויים בה. משמעו של הפלורליזם, כך לדבריו, הוא היכולת לדמיין אורח חיים, קונסטלציה ערכית או סיטואציות שבהם נתונים בני אנוש אחרים[123]. כלומר: הפלורליסט יכול לשים עצמו בנעליו של הזולת, בעל הערכים השונים משלו, להבין את הבחירה שלו ולקבלו כחבר מן המניין בקהילה.

מסוגלותם של בני האדם להכיר בערכים המנויים ברשימה היא פועל יוצא של מה שכינה ברלין "אופק אנושי משותף" (Common Human Horizon) – גרעין מצומצם של ערכים אנושיים בסיסיים שבכל זאת משותפים לכל בני האדם בהיותם בני אדם, שלגביהם ניתן להגיע להסכמות[124]. את הפלורליזם, אם כן, הוא תחם אל בין ערכיו של האופק הזה[125]:

> "There must be some frontiers of freedom which nobody should be permitted to cross… They may be called natural rights, or the word of God, or natural law…What these rules or commandments will have in common is that they are accepted so widely, and are grounded so deeply in the actual nature of men as they have developed through history, as to be, by now, an essential part of what we mean by being a normal human being".

---

[118] Berlin Isaiah **Liberty** 213 (Hardy editor, 2002); Cherniss Joshua & Hardy Henry I*saiah Berlin* **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2016). Available at: https://plato.stanford.edu/entries/berlin/.

[119] Chang Ruth **Incommensurability, Incomparability, and Practical Reason** (1997); Crowder George **Liberalism and Value Pluralism** (2002).

[120] Cherniss Joshua & Hardy Henry *Isaiah Berlin* FN 118.

[121] "The substance of all these plays is that there is some kind of insoluble conflict in the world, in nature itself… conflict, collision, tragedy, death – all kinds of horrors – are inevitably involved in the nature of the universe".

Berlin Isaiah **The Roots of Romanticism** FN 117, 65.

[122] Berlin Isaiah *On Pluralism* XLV(8) New York Review of Books (1998). Available at: https://www.cs.utexas.edu/users/vl/notes/berlin.html.

[123] Berlin Isaiah *Reply to Ronald H. McKinney* 26 The Journal of Value Inquiry 557 (1992).

[124] Olssen Mark **Liberalism, Neoliberalism, Social Democracy** 90 (2010).

[125] Berlin Isaiah *Two Concepts of Liberty* FN 116, 111, 113.

אף כי ברלין אינו מונה את הערכים המוסכמים הוא כן קובע באחת ההזדמנויות כי הרעיון של זכויות אדם נח על האמונה האמיתית כי ישנם ערכים מסוימים – חירות, צדק, החתירה אחר אושר, כנות ואהבה – שהם מעניינו של המין האנושי כולו[126]; ובהזדמנות אחרת מודה כי ההכרה בכך שבני אדם נדונו לבחירה טראגית בין ערכים מובילה, באורח בלתי נמנע, להעדפתם בכל זאת של כמה ערכים נעלים על פני אחרים[127]. מכאן, עולה מסקנה כי הפלורליזם של ברלין, כפי שהוא עצמו הודה, מוביל באורח בלתי נמנע אל ליברליזם. שהרי, אם הערכים מרובים ויש הכרח לבחור ביניהם, הערך הפוליטי הראשון חייב להיות חירות[128].

ואכן, הפלורליזם האובייקטיבי, או הערכי, קושר עצמו בליברליזם ארבע פעמים[129]: פעם אחת, משום חשיבותה של הבחירה החופשית בין הערכים, שהיא פועל יוצא של החירות השלילית שהציג ברלין במאמרו המפורסם Two Concepts of Liberty, ושלגביה הודה, כי חברה המגבילה את החירות השלילית של חבריה היא חברה פחות הומנית. פעם שנייה, משום ההומניות המשותפת של בני האדם, כשהכוונה לכך שטבע האדם הוא משתנה, ובלעדי חירות לא יוכל האדם להשתנות ולהגשים את טבעו. פעם שלישית, משום שאם הפלורליזם הוא האמת, הרי שהריבוי הוא האמת, ואם כך הדבר, דרכי חיים שאינן כוללות ריבוי אינן יכולות לחסות תחת הפלורליזם. ופעם רביעית ואחרונה, משום שהפלורליזם מחייב גיוון, והגיוון מחייב חברה חופשית בעלת מאפיינים ליברליים.

הקשר הזה בין הפלורליזם לליברליזם, כך על פי המבקרים, מעט מכשיל את הפרויקט הברלינאי. הפלורליזם הרדיקלי הבלתי מתפשר שלו, שיש בו רכיבים אנטי-ליברליים, הופך בסופו של דבר לעוד הגנה מסורתית על ערכי הליברליזם מבית היוצר של הנאורות. קיפוד במסווה של שועל, אם נרצה. וכפי שפרופסור ג'רלד גאוס מסכם זאת: "To the extent berlin is a pluralist he is not a liberal; and to the extent he is a liberal he is not a pluralist"[130]. אך עדיין, מקובל לראות בברלין – כפי שראה בעצמו – פלורליסט שהוא גם ליברל, ליברל שהוא גם פלורליסט[131].

פלורליזם במתכונת רכה יותר ניתן למצוא באחד מספרי הפילוסופיה הפוליטית החשובים ביותר שיצאו אל האור במאה העשרים: "החברה הפתוחה ואויביה" של הפילוסוף קרל פופר[132]. את הספר השלים לאורך ימיה הנוראים של מלחמת העולם השנייה ממקום מושבו שבניו זילנד, לשם, בהיותו

---

[126] Olssen Mark **Liberalism, Neoliberalism, Social Democracy** FN 124, 90.

[127] Berlin Isaiah *Two Concepts of Liberty* FN 116, 168; Gaus Gerald **Contemporaty Theories of Liberalism** FN 115, 43.

[128] שם, 43.

[129] שם, שם.

[130] שם, 50.

[131] According to Michael Walzer, Berlin's pluralism is characterised by "receptivity, generosity, and scepticism", which are, "if not liberal values, then qualities of mind that make it… likely that liberal values will be accepted". Walzer Michael *Are There Limits to Liberalism?* **NY Review of Books** (19.10.1995); Crowder George **Liberalism and Value Pluralism** (2002); Galston William **Liberal Pluralism: The Implications of Value Pluralism for Political Theory and Practice** (2002); Galston William **Liberal Purposes: Goods, Virtues and Diversity in the Liberal State** (2004).

[132] קרל פופר **החברה הפתוחה ואויביה** (1945) (שלם, 2003).

יהודי מומר, היגר מארץ מולדתו אוסטריה עם עליית השלטון הנאצי. בספר זה מבקש פופר להגן על סוג של חברה דמוקרטית ליברלית, אותה הוא מכנה חברה פתוחה, באמצעות סיכול ממוקד, אם יורשה לשאול את המונח, של שלוש תיאוריות המהוות, כך לשיטתו, בסיס לעליית הטוטליטריזם. חלקו הראשון מוקדש למתקפה משולחת רסן על הגותו של מי שכבר הוזכר מעלה בהקשר הפוך: אפלטון; ואילו את החלק השני הוא מקדיש למתקפה דומה על הגותם של פרידריך הגל וקרל מרקס.

את החברה הפתוחה מתאר פופר מיד בפסקה הראשונה של מבוא ספרו כחברה "הקוראת דרור לסגולותיו הביקורתיות של האדם"[133]; שבניגוד גמור לכפי שמורה אפלטון, גוזרת את תפיסות הצדק שלה מתוך אחד ממעוזי האמונה ההומניטרית, הוא האינדיבידואליזם, ומבטיחה כי תינתן לכל אדם הזכות, אם ירצה בכך, לעצב את חייו בעצמו, במידה שאין הדבר מזיק לאחרים יתר על המידה[134]; המנקה עצמה מן המוסר הטוטליטארי שבו היחיד "אינו אלא גלגל שיניים" המשרת את השבט[135]; היפוכה של כל חברה המרחיקה מעליה חקירה ודרישה או קריאת כיוון מחודשת[136].

הטענה המרכזית היא כי יש לשמור על החברה הפתוחה מכל משמר מפני אויביה, כשבראשם: השקפות עולם אידאליסטיות שאינן אלא מלכודת דבש. אסור להתייחס אל המדינה כאל אידאה – במקרה של אפלטון אידאה מקורית שממנה האדם מתרחק, כשכל ריחוק ממנה הוא "השחתה, ריקבון או ניוון"[137]; ובמקרה של הגל ומרקס, המעט פחות גרוע, אידאה ייעודית שאליה על האדם לשאוף ולהתקרב – ולפיכך, אין להציג דגם אוטופיסטי שלה, לא כל שכן לנסות ליישמו הלכה למעשה. בקצהו של כל ניסיון מעין זה, הכרוך בהנדסה חברתית סיטונאית נוקשה ומשתקת, המכוונת לאמת אבסולוטית אחת ויחידה, מסתתר לו איזה היטלר או סטלין תורן. המלך הפילוסוף, על אף השבחים שחלקו לו לאורך דורי דורות רבים וטובים, אינו אלא רודן במסווה.

אין זה אומר כי כוונותיו של אפלטון היו רעות. "מוכן אני להודות שהיה ביסודו שוחר טוב"[138], כותב פופר בכנות. אולם ההתלהבות "לבנות עולם שיהיה לא רק טוב ורציונלי במקצת מזה שלנו אלא שיהיה גם פטור מכל כיעורו: לא שמיכת טלאים מטורפת, מלבוש ישן העשוי טלאי על גבי טלאי, כי אם גלימה חדשה בתכלית, עולם חדש ויפה באמת"[139] – זוהי התלהבות שעשויה לקנות לה ערך רק בהיותה מרוסנת בדרך התבונה, רגש האחריות והדחף ההומניטרי לעזור לזולת, שאם לא כן, היא מסוכנת[140]. פופר, אפוא, קורא לזנוח את אפלטון ולאמץ את תורתו של מורו ורבו דווקא[141]:

> "והיה, אולי הגדול מכולם, סוקרטס, שהורה כי עלינו להאמין בבינת האדם, אבל בתוך כך להיזהר מדוגמטיות... שהורה, במילים אחרות, כי רוחו של המדע היא הביקורת... הוא הוכיח

---

[133] שם, 3.

[134] שם, 104.

[135] שם, 111.

[136] "אחת התכונות המאפיינות את העמדה המגית של חברה פרימיטיבית שבטית או 'סגורה' היא החיים במעגל קסמים של איסורים בלתי משתנים, של חוקים ומנהגים שלפי ההרגשה הם בלתי נמנעים כזריחת השמש או כמחזור העונות או כתופעות טבע גלויות וסדירות אחרות".

שם, 60.

[137] שם, 23.

[138] שם, 174.

[139] שם, 167.

[140] שם, 167.

[141] שם, 135, 188, 197.

שאדם יכול למות לא רק למען הגורל והתהילה ושאר דברים נשגבים מסוג זה אלא גם למען חופש המחשבה הביקורתית״.

סוקרטס הדגיש כי הוא אינו חכם וכי האמת איננה בידו אלא שהוא שוחר אליה, בעוד אפלטון, תלמידו, המיר משנה זו בגאוותו הכל יודעת ונטולת הענווה של פילוסוף שכמותו כאלוהים. פופר מצביע על הניגוד בין העולמות – עולמו של אינדיבידואליסט רציונלי וצנוע המציע שיטה סבירה לשיפור מנת חלקו של האדם, לעומת העולם הטוטליטרי המכוון להנדסה אוטופית שתוביל בסופו של דבר לשימוש בכוח ולגידול שאין לשאתו בסבל האנושי[142]. דברים אלה מתכתבים היטב עם תפיסת עולמו של פופר, כפילוסוף של המדע, כלפי העולם המדעי, כפי שהיטיב לתאר פרופסור יובל שטיניץ בהקדמת הספר, ״המדע אינו מתקדם מאמת לאמת אלא מטעות לטעות״[143]. לאמור, האמת החמקמקה אינה מצויה בכף ידו של איש, וכל שניתן לעשות הוא להתקדם לעברה באופן נגטיבי, תוך שלילת כל מה שהוא שגוי. ניתן להצביע על מה שאינו אמיתי כוודאי, אך לא להצביע על הוודאי כאמיתי. השאיפה אל הנכון מחייבת חירות תמידית ובלתי מתפשרת לאלה המעוניינים להפריך את הקיים. שכן, המין האנושי משתנה כל העת אל אינספור כיוונים, בחלקם מפתיעים, שההיסטוריה אינה מסוגלת לחזותם או לתייגם לכתחילה; שכן, ״אולי אני טועה ואתה צודק ובמאמץ נתקרב אל האמת״[144]. האמת היא, אם כן, בת השגה, בסוף תהליך רציונלי ביקורתי ארוך, שאת קצו אין לדעת, של ניסוי וטעיה.

לפיכך, כאמור, יש להיזהר מפילוסופים פוליטיים המצהירים כי מצאו נוסחת פלא לחייה הראויים והטובים של האומה, שכן ברגע שתוגשם יהפוך הקיפאון למנת חלקם של בני האנוש; כמו גם להיזהר מפילוסופים, דוגמת הגל – שכלפיו, אגב, מפגין פופר זלזול משווע: ״אינני חושב אפילו שהיה בעל כישרון. הוא מחבר שאי אפשר לעכלו... ואם בתוכן כתיבתו מדובר, הרי עולה הוא על כולם רק בחוסר המקוריות הבולט שלו... את המחשבות והשיטות השאולות שלו הקדיש במסירות, גם אם בלי שמץ שנינות, למטרה אחת: להילחם בחברה הפתוחה, ובכך לשרת את מעבידו, פרידריך וילהלם מלך פרוסיה... וכל פרשת הגל לא הייתה ראויה באמת שיספרוה לולא תוצאותיה המרושעות יותר, שמהן אנו למדים באיזו קלות יכול מוקיון לעשות היסטוריה״[145] – המעלים על נס השקפה היסטוריציסטית, שאינה מקנה לאדם, ככזה, כל חשיבות. הדמוקרטיה אינה אמורה להיות מחויבת לערכים מוחלטים, יהיו אשר יהיו, אלא לעצם הרעיון של החברה הפתוחה. כל שיש לעשות הוא להסתפק במדינאים המוסרים עתותיהם לטיפול במכאובי חברה פרטניים.

עם זאת – וכאן מתגלעת מחלוקת מהותית בינו לבין ברלין: פלורליזם רך אל מול זה החזק – שולל פופר את כל מה שאינו רציונלי. הוא סבור כי בסופו של דבר קיימת אמת אובייקטיבית, וכי אלמנטים סובייקטיביים למיניהם, דוגמת רגשות או יצרים, אינם יכולים לשמש מושא לדיון ענייני. להבנתו, אלמנטים אלה מוליכים בהכרח אל היעדר סבלנות ואל שימוש בכוח כסוף פסוק[146].

---

[142] שם, 135, 188, 197.

[143] שם, י׳.

[144] שם, 428.

[145] שם, 237.

[146] עמדתו דומה גם בכל הנוגע לאסתטיקה או השראה, המכוננות את הזרם הרומנטי, ושעליהן לא ניתן לסמוך: ״לעמדה אי רציונלית זו, הנובעת מלהט חלומות על עולם יפה, אני קורא רומנטיקה... תמיד היא פונה אל רגשותינו ולא אל

הפילוסוף יוסף רז מבכר את התיאוריה הפלורליסטית של ברלין. בספרו The Morality of Freedom הוא מציג משנה סדורה, העוסקת בחשיבות האוטונומיה האנושית, ומגיע למסקנה כי המשטר הראוי לעצב באמצעותו את החברה הוא זה הפלורליסטי[147]. לדבריו, ערך האוטונומיה שזור ברווחתו האישית של כל אדם, רווחה, המושפעת במידה רבה מן היכולת לבחור בין יעדי חיים שונים באורח חופשי, בהתבסס על אמונה שלמה בערכם, ולפעול למען השגתם. רק כך מגשים האדם את עצמיותו. טיבו של מאגר היעדים הוא פועל יוצא של נסיבות חברתיות, ומכאן – יש לבכר פלורליזם, באשר הוא מבטיח כי מוסדות ונורמות חברתיים יהיו פתוחים ומגוונים ככל הניתן[148]:

> "If having an autonomous life is an ultimate value, then having a sufficient range of acceptable options is of intrinsic value, for it is constitutive of an autonomous life that it is lived in circumstances where acceptable alternatives are present".

מעלתו של הפלורליזם, כך על פי רז, אינה באה כדי ביטוי רק בסיפוק רצונם המיידי של האזרחים הבוחרים מתוך המאגר, אלא גם בעצם קיומו של מאגר רחב ככל הניתן, המהווה טובין ציבורי, בהיותו מטפח בחירה – אבן יסוד של ערך האוטונומיה. בחירה זו, וכאן אחד מחידושיו התיאורטיים, אינה בהכרח תבונית, קרי, כזו המבוססת על שיקולים משכנעים, אלא לעתים היא בחירה רדיקלית (Radical Choice), הנעשית עם תום מלאכת התבונה, על סמך רצון טהור בלבד[149].

הבחירה האנושית מובילה למגוון של צורות חיים, שלכל אחת יתרונותיה שלה, והפלורליזם מאמין כי לא ניתן לדרג צורות חיים אלה על פני סולם ערכי אחד. משכך, גם לא ניתן להשיג שלמות, שכן אין אפשרות ליהנות מכל היתרונות של כל צורות החיים בה בעת. העדר השלמות הוא מצע נוח למאבקים בין ערכים מוסריים מתחרים (Competitive Pluralistic Moralities)[150]. על כן, רז סבור כי אחת ממלאכותיו העיקריות של המשטר הפלורליסטי היא להשית מתינות וסבלנות בחברה. במובן זה, הפלורליזם אינו קורא למשטר ניטרלי, ככל שניטרליות פוליטית קיימת כלל ועיקר, אלא למשטר שמשתמש בכוחו הכופה – אם כי בצורה המזערית הנדרשת – כדי לקדם את עקרונותיו, תוך שהוא דוחה צורות חיים, או ערכים, החותרים תחת עקרונות אלה. הצידוד בתרבות הפלורליסטית, במידה שבה הוא תומך בפלורליזם תחרותי ובקונספציה של אוטונומיה, מוביל גם לצידוד במדינה בעלת כוח מוגבל, שתכליתו המרכזית לאפשר שגשוג של תרבות זו[151].

את קניית אחיזתה של הניטרליות הליברלית תולה רז בעבודתו של אחד מגדולי הפילוסופים של המאה העשרים, יש יאמרו הגדול שבהם: ג'ון רולס. בדומה לרבים וטובים אחרים, גם בין השניים

התבונה. אפילו מתוך הכוונות הטובות ביותר לברוא גן עדן עלי אדמות אין היא מצליחה אלא להפוך את העולם לגיהינום – אותו גיהינום שרק האדם מכין לאחיו הברואים בצלם".

שם, 170, 437.

[147] Raz Joseph **The Morality of Freedom** (1986).

[148] שם, 133, 205.

[149] Raz Joseph *Incommensurability and Agency*, in: **Incommensurability, Incomparability, and Practical Reason** 112 (Chang editor, 1997).

[150] Raz Joseph **The Morality of Freedom** FN 147, 404.

[151] Raz Joseph **The Morality of Freedom** FN 147, 427.

התפתח דיאלוג באשר לשאלה מהו המשטר האידאלי, שהניב בסופו של דבר, ובמידה רבה הודות לתיאוריה הפלורליסטית, רקונסטרוקציה של התיאוריה הרולסיאנית דווקא. וכדאי לחזור קצת אחורה בזמן כדי להבין.

חייו של רולס קיבלו תפנית לאחר מלחמת העולם השנייה[152]. בהזדמנות אחת תיאר כיצד הוא, ששקל ללמוד לימודי כמורה, נטש את האמונה באל בעקבות אימת השואה בצירוף עם מאורעות שירותו בחזית כחייל קרבי מטעם חיל הרגלים האמריקני. משם הייתה הדרך קצרה אל לימודי פילוסופיה ואל השאלה, שהעסיקה אותו עד תום ימיו, אודות המשטר האידאלי – שאלה שהלכה והתחדדה בשנות השישים המאוחרות, עם מלחמת וייטנאם, שבהילוכה ראה גילוי מובהק של אי צדק. ואכן, בשנת 1971 – על פי רבים: השנה שבה נולדה הפילוסופיה הפוליטית מחדש – פרסם את ספרו "תיאוריה של צדק". בספר זה, שלגביו לא נרחיב, גיבש אידאולוגיה ליברלית, קיפודית באופייה, להתוות באמצעותה חברה הוגנת.

כשני עשורים לאחר מכן, בעקבות הביקורת שהופנתה כלפי הספר, וביושרה אינטלקטואלית יוצאת דופן, הציג תיאוריה ליברלית משודרגת – "ליברליזם פוליטי" – המנסה להתמודד עם מה שכינה: עובדת "הפלורליזם הסביר" (Reasonable Pluralism). את השנים העוקבות הקדיש לשכלול תיאוריה זו, שהייתה למפעל חייו המאוחר, אולם רולס הלך לעולמו עוד בטרם הספיק להשלימה כהלכה. בין רשומותיו נמצא לאחר מכן החיבור הקצר "על הדת שלי", שמבהיר, במידה רבה, את גרעין מפעל החיים הזה[153]:

> "מן הטקסטים הרבים שקראתי על דת, רק מעט השאירו בי רושם כפי שהשאירו דעותיו של ז'אן בודן... בספרו 'ההתוודעות השבעה על דבר סודותיו של הנשגב'... בסוף ההתוודעות, שבעת המשוחחים – קתולי, יהודי, לותרני, קלוויניסט, מוסלמי, פילוסוף, נטורליסט וספקן – מסכימים לזנוח את ניסיונותיהם להפריך האחד את דעותיו הדתיות של האחר, ובמקום זה לעודד כל אחד את האחרים לתאר את השקפותיהם שלהם כך שכולם יוכלו ללמוד מה האחרים חושבים ויוכלו להבין מה הן אמונותיהם באופן הבהיר ביותר".

את מנוחתו של רולס מטרידה השאלה[154]: כיצד ניתן לארגן חברה דמוקרטית יציבה של אנשים חופשיים ושווים הפועלת כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה הדדי לאורך זמן? בעוד "תיאוריה של צדק" השיבה על השאלה באמצעות אידאולוגיה ליברלית מקפת (Comprehensive Theory), כזו החולשת על כל תחומי החיים; הרי ש"ליברליזם פוליטי", בהכירו בעובדת הפלורליזם הסביר, זונח את היומרה ההיקפית, בהיותה פתח לדיכוי בלתי רצוי. חברות דמוקרטיות מודרניות, המבטיחות זכויות וחירויות יסוד באמצעות מוסדות חופשיים, מכוננות ומשמרות דוקטרינות מקפות שונות, מנוגדות אך סבירות, שבהן תומכים האזרחים על פי תפיסתם את הטוב, ו"עובדה זו בנוגע לחברות חופשיות היא מה שאני מכנה עובדת הפלורליזם הסביר"[155]. מבחינה פוליטית, אין דרך מעשית

---

[152] ג'ון רולס **צדק כהוגנות – הצגה מחודשת** 17, 36-45 (2001).

[153] שם, 18.

[154] שם.

[155] שם, 115.

להעלים את השונות אלא על ידי שימוש בכוח מדינתי דכאני פסול, ומכאן, לא נותר אלא להכיר בעובדה זו כמאפיין קבוע של הדמוקרטיה[156].

רולס מיטיב להבין בשנותיו המאוחרות כי בני אדם שונים מאמצים דוקטרינות מקפות שונות, מטעמיהם שלהם, שאותם הוא מכנה "מעמסות שיפוט" (Burdens of Judgement), וכי אין אפשרות מעשית להניאם מלעשות כן. המעמסות הללו הן פועל יוצא של אינטרסים אנושיים צרים, ידע וניסיון חיים אינדיבידואלי, שימוש עמום במושגים, היעדר תבונה, הליכי היסק פרטניים, שקילה ייחודית של שיקולים, ערכים מורכבים וכיוצא באלה. כאמור, יש לקבלן במידת מה של הכנעה, אולם רק במידה שהדוקטרינות המקפות הן סבירות, קרי, מתקבלות על הדעת מן הפריזמה הדמוקרטית – כאלה המבכרות ערכים חוקתיים בסיסיים (Constitutional Essentials), ולא, חלילה, כאלה המנסות להשליט ערכים בלתי חוקתיים בעליל, שאותן יש למגר. שהרי, "אין עולם חברתי ללא אובדן"[157], כפי שלימד ברלין, והעולם הרולסיאני כרוך באובדן אף הוא[158]. עם זאת, לעומת השועליות הברלינאית, רולס – לכל היותר פלורליסט רך – אינו מאמץ הלוך רוח ספקני המתנער מקיומה של אמת אחת, אלא מכיר בכך שגם אם ישנה תפיסת טוב נעלה, היא "תיאוריה של צדק", קיימים קשיים אדירים להחילה, והוא מוכן להסתפק, בלית ברירה, בפחות.

מתוך נקודת המוצא של עובדת הפלורליזם הסביר יוצא רולס לאמת נוספת, היא ההכרח של בני האדם להפעיל את תבונתם הציבורית (Public Reason) ולהגיע בכל זאת לכמה פשרות פוליטיות, כדי להקים חברה מוסדרת היטב (Well-Ordered) שתאפשר להם לחיות יחדיו על אף השונות[159]. מכאן הוא שב ומפתח מחדש את "תיאוריה של צדק"[160]: הוא מציב את אותם אנשים במצב האורגינלי (Original Position), מבעד למסך בערות, שם עליהם לרקום יחדיו אמנה חברתית; ומגיע בשמם למסקנה כי האמנה שתירקם, שתצמצם עצמה אך לתחום הפוליטי (Thin Theory of the Good), תכיל את אותם העקרונות הקיפודיים שהציג בשנת 1971 – עקרון החירות ועקרון הצדק החלוקתי[161].

---

[155] שם, 188.

[156] שם, 115, 188.

[157] שם, 291.

[158] "החברה המוסדרת היטב של הליברליזם הפוליטי אינה מצליחה – בדרכים שמאפשרות את הנסיבות הקיימות, הכוללות את עובדת הפלורליזם הסביר – לייסד מבנה בסיסי צודק שבו לצורות חיים מותרות יש הזדמנות הוגנת לשמר את עצמן ולרכוש לעצמן תומכים לאורך דורות. אך אם תפיסת טוב מקפת לא מסוגלת להוסיף ולהתקיים בחברה שמובטחות בה חירויות היסוד השוות המקובלות וסובלנות הדדית, הרי שלא ניתן לשמר אותה בשום צורה שתתיישב עם ערכי הדמוקרטיה, כפי שאלה באים לידי ביטוי ברעיון החברה כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה בין אזרחים הנתפסים כחופשיים ושווים".

שם, 292.

[159] שם, 113.

[160] שם, 123.

[161] עקרון החירות, על פיו לכל אדם זכות לתבוע חירויות יסוד שמהן נהנים יתר בני האדם, ומדובר בחירות המחשבה והמצפון, בחירויות הפוליטיות, בחירות להתארגן, בשלמותו הגופנית והנפשית של האדם, ובכל אותן חירויות המוגנות על ידי שלטון החוק; ועקרון הצדק החלוקתי, על פיו לכל אדם זכות לתבוע שוויון הזדמנויות באיוש משרות ציבוריות (תנאי שוויון ההזדמנויות), ועל כל מדיניות שתתקבל לשרת את החלש בחברה (תנאי ההפרשים). אם ב"תיאוריה של צדק" חלשו שני העקרונות הללו על כל תחומי החיים, הרי שב"ליברליזם פוליטי" נעשה ניסיון לתחום אותם כמה שרק

במידה רבה, הוגי הפלורליזם-הליברלי, או הליברליזם-הפלורליסטי – שכן הניסיון להפריד בין שתי התיאוריות, כך נדמה, הוא בבחינת הבלתי אפשרי – נסמכים כולם על רעיונות דומים. אלו הם רעיונותיה של אותה תנועה ממש שממנה מנסה הפלורליזם, בחלקו, להשתחרר: תנועת הנאורות, שהציבה את האדם התבוני במרכז. רעיונות אלה, שהכשירו את הקרקע לבוא הפלורליזם, ניתן לאתר בכתביהם של גדולי אותה תקופה, וכך למשל, גם אצל שני האבות המייסדים של הליברליזם, שכבר נזכרו מעלה: האב המוקדם ג'ון לוק; והאב המאוחר ג'ון סטיוארט מיל.

את "איגרות על הסובלנות" כתב לוק בשלהי המאה ה-17, תחת שם בדוי, עת שהה כמבקש מקלט באמסטרדם[162]. הייתה זו תקופה של דיונים סוערים אודות סובלנות על רקע מאבקי דת שניטשו באירופה ורדיפות שבאו בעקבותיהם. הראשונה מבין ארבע האגרות, שעליה נתעכב, זכתה להצלחה מסחררת בקרב החוגים הרלוונטיים, ומבקר ספרות בן זמנה אף כתב עליה: "מעט ספרים טיפלו בנושא זה במלים כה מועטות ובבהירות ועוצמה כה מרובות, כפי שעשתה האיגרת"[163]. כך למשל נכתב באיגרת[164]:

> "הבה נניח שקיימות בקונסטנטינופול שתי כנסיות... ובתוך כך עומד לו בצד התורקי וצוחק... ואם אמנם יש לאחת משתי הכנסיות הללו הכוח להתעלל בכנסייה האחרת, הריני שואל: לאיזו מן השתיים, ובאיזו זכות? על כך יענו לי בלי ספק: הכנסייה אשר אמונתה היא האמונה הנכונה היא אשר לה הכוח לנהוג כך בכנסייה הטועה או הכופרת. לומר זאת משמעו להידרש למלים גדולות ונמלצות שאינן אומרות בעצם מאומה. שהרי כל כנסייה היא בעיני עצמה בעלת האמונה הנכונה... הנה כי כן המחלוקת בין הכנסיות הללו... היא שווה בשני הצדדים, ואין שופט, לא בקונסטנטינופול גם לא במקום אחר בעולם, היכול להכריע בעניין זה".

איגרת זו מטיפה לסובלנות דתית תוך שהיא דנה במאבקי שליטה בין גורמים כנסייתיים מרובים. לוק מנסה לשקף עד כמה מאבקים אלה אינם הוגנים או יעילים וגורס כי חיים משותפים תקינים מחייבים הכרה הדדית. "הסובלנות ביחס לאלה המחזיקים בדעות שונות בענייני הדת עולה בקנה אחד עם האוונגליון ועם השכל במידה כזאת עד שנדמה שמפלצתי הוא שאנשים עיוורים לגבי כך",

---

ניתן אל תוך התחום הפוליטי, במטרה להבטיח חברה דמוקרטית יציבה של אנשים חופשיים ושווים הפועלת כמערכת הוגנת של שיתוף פעולה הדדי לאורך זמן.

שם, 127.

הביקורת, מו הסתם, לא איחרה להגיע, ובהיות "תיאוריה של צדק" אבן דרך בפילוסופיה הפוליטית של המאה העשרים, מדובר בתלי תלים של דברי ביקורת שקצרה היריעה מלפרטם. טענה מרכזית רלוונטית אחת היא כי הליברליזם הפוליטי הוא דוקטרינה מקפת, שהנחות המוצא שלה כמו גם מסקנותיה שמבעד למסך הבערות, הן עצמן שנויות במחלוקת בקרב האוחזים בדוקטרינות מקפות מנוגדות, וכדי לקבלן יש להיות ליברל מושלם. הפוליטי אינו עומד במנותק מיתר תחומי החיים, וחרף ניסיונו של רולס להציגו כמרחב של הסכמה – מדובר במרחב שרוב-רובו מחלוקת. משכך, "ליברליזם פוליטי" מציג, בסופו של דבר, תיאוריה קרובה לזו של "תיאוריה של צדק".

Gaus Gerald **Contemporaty Theories of Liberalism** FN 115, 200.

[162] ג'ון לוק **אגרות על הסובלנות** 9-36 (1689) (מאגנס, 1990).

[163] שם, 24.

[164] שם, 50.

הוא קובע, "...דבר אחד הוא לשכנע, דבר אחר הוא לצוות; דבר אחד הוא לבצע משהו באמצעות טיעונים, דבר אחר להוציא לפועל באמצעות צווים"[165]. הכנסייה, לשיטתו, היא בבחינת חברה חופשית ורצונית, לגיטימית בעיני בני האדם המשתתפים בפולחנה, ונטולת סמכות מוסרית כלפי אלה שאינם. שהרי, "הדאגה של כל אדם לנפשו היא ענייננו שלו, ומן הראוי להשאירה ברשותו הבלעדית"[166], וגם אם הדרך לגאולה היא אחת ויחידה, "בין אלף הדרכים שבהן צועדים בני האדם עדיין מוטל בספק איזו היא הנכונה... הדרך היחידה, הצרה, לשמים אינה ידועה טוב יותר לממשל משהיא ידועה לאנשים פרטיים, ועל כן לא אוכל ללכת בעקבותיו שהרי הוא אינו מכיר את הדרך טוב ממני"[167].

הנה כי כן, קצוות חוט של מחשבה פלורליסטית. אמנם, אין להתייחס אל לוק, שבהקדמה לאיגרת מודיע קבל עם ועדה כי עיקרון הסובלנות אינו חל על קתולים או אתאיסטים, כאל פלורליסט. אולם הוא עסוק בשאלה כיצד ניתן לכונן חברה יציבה על אף ריבוי אמונות ומגיע אל התשובה כי הדרך לעשות זאת כהלכה היא קבלה איש את רעהו, כנסייה את רעותה – לאור הבנה "ברלינאית" כי אין לאמת אחת יתרון משמעותי על פני אמת אחרת, לצד הבנה "רולסיאנית", או "פופריאנית" או "הברמסית", כי גם אם יש אמת אחת, הדרך להגיע אליה ולאוכפה אינה בכוח הזרוע אלא דווקא בכוח הדיון התבוני – כשמעל פורשת המדינה את חסותה ומספקת הגנה שווה לכל.

רעיונות דומים, מפותחים יותר, ניתן למצוא גם ב"על החירות" של מיל. בהתייחסו למוסר קובע מיל כי ערכים הנתפסים כאוניברסליים, כפי שמלמד הניסיון האנושי, יכול שיתפסו ככאלה לזמן מוגבל, בני זמנם ותו לא, ולאחר מכן ייחשבו כבלתי מתקבלים על הדעת: "כל דור ודור מחזיק בדעות שנחשבו אחר כך, בעיני הדורות הבאים אחריהם, לא רק כוזבות, אלא אף מגוחכות; וכפי שידוע לנו כי הרבה דעות שפעם היו מקובלות נפסלו על ידי הדור הקיים, כך נוכל לומר בוודאות גמורה שהרבה דעות שהן מקובלות עכשיו, תיפסלנה בדורות יבואו"[168]. מכאן, החוש המוסרי, גם זה העמוק הזוכה להסכמה רחבה, עלול בהחלט לטעות, ולפיכך אין לאף אחד רשות להניח את אמיתות דעותיו ולפעול לפיהן אלא בתנאי שהן מועמדות לערעור ולסתירה על יסוד חופש גמור[169].

הוא אינו מקבל את הסמכות שנוטלים לעצמם בני אדם, הסבורים כי דבר מה הוא ודאי שעה בה יש אחרים הכופרים באותו דבר מה, להיחשב כפוסקים אחרונים, נטולי כל חובה לשמוע את הצד שמנגד[170]. כדוגמה טראגית לכך הוא מזכיר את מי שהוצא להורג בשל עמדותיו האנטי-שלטוניות, ושעם חלוף העתים הפך לעמוד אש אינטלקטואלי, גם של פופר: "כמעט שאי אפשר להזכיר לבני אדם פעמים תכופות יותר מידי שהיה פעם אדם שנקרא סוקרטס, שבינו ובין השלטונות החוקיים ודעת הקהל שבזמנו נתהוותה התנגשות הראויה לזכרון עולם... וכך גזרו מיתת עבריין על האיש ההוא שמצד התועלת שהביא לאנושות עלה אולי על כל בני האדם שחיו בזמנו ולפני זמנו"[171].

---

[165] שם, 40.

[166] שם, 55.

[167] שם, 57, 59.

[168] ג'ון סטיוארט מיל **על החירות** ה"ש 64, 37.

[169] שם, 39.

[170] שם, 43.

[171] שם, 48-49.

ההיסטוריה, הוא קובע, מלאה כולה במקרים של דיכוי אמת על ידי רדיפות, ביניהם יש כאלה, שהאמת אמנם לא הושתקה לעולם ועד, אך נתאחרה הופעתה בשנים ארוכות[172].

זאת ועוד, גם כאשר אלו הסבורים כי דבר מה נכון בוודאות צודקים, מיל מבקש להוסיף ולשמוע את דבריהם של הטועים, שהרי ניתן ואף חשוב להפריך דברים אלה תוך כדי הדיון ובכך לחזק את הלגיטימציה של הדעה המקובלת, שמא תהפוך לסיסמא ריקה מתוכן. ועוד זאת, ישנו מקרה שכיח יותר, כשעקרונות מנוגדים, תחת להיות האחד מהם נכון והאחר מוטעה, מחלקים את האמת ביניהם, באופן שיש צורך בדעה הכופרת כדי לספק את עודף האמת[173]. דברים אלה נכונים לכל תחומי החיים וגם, אולי בעיקר, בעולם הפוליטיקה, ששם זוהי כמעט אמת מוסכמת, שלשם בריאתם של החיים המדיניים יש צורך בסיעה השומרת על הסדר הקיים ולצדה סיעה הדוגלת בהתקדמות ובתיקון החברה[174]. "הרעה המסוכנת ביותר", הוא מוסיף, "אינה במלחמה הרועשת שבין חלקי האמת, אלא בדיכויה השקט של מחצית האמת"[175].

מיל מצדד בחופש מחשבה וביטוי, המאפשר ליחידי סגולה להגשים את תכליתם האנושית ולהתפתח כדי רמתם הגבוהה והשלמה, שכן, אם דווקא הם, בעלי השכל הפעיל והסקרני ביותר, ימצאו כי מוטב להם לגנוז בלב את עיקרי אמונותיהם, לא תתאפשר צמיחתם של תפארת הוגי הדעות בעולם. "מעטים אלה הם שמנה וסולתה של האנושות ; בלעדיהם לא היו חיי האנוש אלא שלולית של מים עומדים... אנשים כאלה אי אפשר להם לנשום אלא באוירה של חירות"[176]. יתרה מזאת, חופש המחשבה והביטוי הוא חיוני לא רק ליחידי סגולה אלה : "אדרבה : נחוץ הוא בה במדה, ובמדה עוד יותר גדולה, כדי שיוכלו אנשים בינוניים להגיע לאותה קומה שכלית שלה הם מוכשרים"[177]. אדם שהוא בעל שכל ישר וניסיון, אפילו במידה בינונית, תכנית החיים שהוא קובע לעצמו היא הטובה ביותר, לא רק משום שהיא טובה כשלעצמה אלא משום שהיא תכניתו שלו, והעובדה כי בני האדם שונים בטעמם, בה לבדה די כדי שלא לנסות לעצב את דמותו של מי מהם לפי תבנית קבועה. "כל אדם מן השוק, יהא גבר או אשה, יש לו אמצעים לידיעת רגשותיו ומצבו הפרטיים שלו גופו, שעולים לאין ערוך על האמצעים שיוכלו להיות בידי הזולת"[178].

התפתחותם של בני האדם מפתחת, בתורה, שוק של רעיונות ושל ניסיונות מרובים מקוריים, שערך תרומתו לקדמה בכל תחומי החיים לא יסולא בפז. כל עוד לא הגיע המין האנושי לידי שלמות, יש ברכה לא רק בריבוי דעות אלא גם בריבוי ניסיונות, בנתינת מקום להתגוונות, ככל שאינה גורמת נזק לאחרים, ובהבחנת ערכם של אופני חיים שונים באבן הבוחן של המעשה[179]. לשם כך, נחוצים גם החופש וגם ריבוי המצבים השונים, שמתוך הצטרפותם נולדים המרץ הפרטי ושפע הרבגוניות, המתמזגים יחדיו כדי מקוריות. מקוריות זו היא יסוד רב ערך, שכן "מעולם לא נעשה שום מעשה שלא היה מישהו שעשהו ראשון, ושכל הדברים הטובים שבעולם אינם אלא פרי המקוריות"[180]. מיל

---

[172] שם, 52.

[173] שם, 83.

[174] שם, 87, 89.

[175] שם, 87, 89.

[176] שם, 61 111.

[177] שם, 63, 118, 119, 136.

[178] שם, 63, 118, 119, 136.

[179] שם, 98, 100, 111, 114, 124.

[180] שם, 98, 100, 111, 114, 124.

סבור כי שוק זה הוא אחת מן הסיבות העיקריות שלשמן שווה להימנות עם המין האנושי: חיי האדם נעשים עשירים ומרהיבים יותר, והם מספקים בשפע גדול יותר את החומר שממנו ניזונות המחשבות הנשגבות, ההרגשות מרוממות הנפש והפיתוחים החשובים מכל[181].

עיננו הרואות – פלורליסט בהתהוות. ולא סתם, אלא ארבע פעמים: פעם אחת, משום שלאו דווקא קיימת אמת אחת; פעם שנייה, משום שגם אם קיימת אמת אחת אין אפשרות להגיע אליה אלא דרך שיח המשכלל מגוון של אמתות מוצעות; פעם שלישית, משום שהריבוי מאפשר לאדם להגשים את תכליתו; ופעם רביעית, משום יעילות, שכן הריבוי מאפשר לחברה להתקדם. אין זה מפתיע, אפוא, כי ברלין בחר לכתוב עליו את המאמר: John Stuart Mill and the Ends of Life, שכותרתו מעידה, במידה רבה, על תוכנו[182]: האדם רודף אחר תכליות שונות לתועלתו שלו, שעשויות להיות שונות זו מזו, אך כל עוד הן משרתות אותו על הצד הטוב ביותר – לא לזולת לשפוט. התיאוריה הפלורליסטית מושתתת על הנחה זו בדיוק. בין היתר, קסמה לברלין הביקורת שהפנה מיל כלפי אבי התועלתנות, ג'רמי בנת'ם, כי רידד את התורה לתכליות צרות של ענג וכאב באשר לא היטיב לנהוג באדיבות כלפי השונים ממנו, כתוצאה מן "Deficiency of Imagination"[183].

ומהימים ההם חזרה אל הזמן הזה. בספרו Spheres of Justice מציג הפילוסוף מייקל וולצר פיתוח נוסף של התיאוריה הפלורליסטית: צדק חלוקתי פלורליסטי[184]. את העולם, כך לשיטתו, ניתן ואף ראוי לחלק לספֵירות חיים מקבילות, דוגמת פוליטיקה, פנאי, כסף, חינוך, ביטחון, רווחה ועוד. כל ספירה מייצגת קטגוריה שונה של טוב וכוללת משאבים משל עצמה, הגיון פנימי, עקרונות מנחים, לרבות עקרונות חלוקה, תרבות אופיינית, מוסדות מרכזיים ובני אדם הנוטלים בה חלק – ולפיכך, לכל ספירה גם מערך צדק מוגבל משל עצמה. מוקדי הכוח הם מרובים, והדרכים להשיג באמצעותן שליטה והשפעה הן מרובות, באשר המשאבים ועקרונות חלוקתם הם מרובים, וכך גם העדפותיהם של בני האדם לגביהם. על המדינה מוטל להבטיח שיווי משקל בין כל מערכי הצדק הללו, כך שלא תהיה ביניהם זליגה. היינו: אוטונומיה של כל ספירה וספירה, במובן זה שצבירת כוח באחת לא תשפיע על צבירת כוח באחרת. הוא טרוד בשאלה של צדק חלוקתי שבמרכזה אמנות ההפרדה ולא אמנות המיזוג, כבדרך כלל. וולצר מכנה זאת "שוויון מורכב" (Complex Equality) וטוען כי בדרך זו ניתן להרחיב את כמות הנהנים ממשאבי הציבור[185]:

> "In formal terms, complex equality means that no citizen's standing in one sphere or with regard to one social good can be undercut by his standing in some other

---

[181] אף מוסיף כי ממנו נגזר אחד מתפקידה המרכזיים של המדינה: "פעולות ממשלתיות דרכן להיות בעלות תבנית אחת בכל מקום. מה שאין כן כשהדברים נעשים בידי אנשים פרטיים ובידי חברות של מתנדבים: שם מוצאים אנו נסיונות מנסיונות שונים, ורבגוניות ללא סוף. למדינה יש תפקיד אחד מועיל: לעשות את עצמה כלי קיבול ללקח היוצא מכמה וכמה נסיונות ולהיות פעילה בהפצת לקח זה ובעשייתו לקנין הרבים מחובתה לדאוג לכך, שכל הרוצה לעשות נסיונות יפיק תועלת מנסיונותיהם של בני אדם אחרים' ולא שתגזור איסור על כל נסיון שאינו משלה".
ג'ון סטיוארט מיל **על החירות** ה"ש 64, 108, 208.

[182] Berlin Isaiah *John Stuart Mill and the Ends of Life*, in: **Liberty** 218 (Berlin & Hardy editors, 2002).

[183] Mill John Stuart *Essays on Ethics, Religion and Society (Utilitarianism)*, in: **The Collected Works of John Stuart Mill** 75 (Robson editor, Volume X, 1963).

[184] Walzer Michael **Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality** (1983).

[185] שם, בעמוד 19.

sphere, with regard to some other good. Thus, citizen X may be chosen over citizen Y for political office, and then the two of them will be unequal in the sphere of politics. But they will not be unequal generally so long as X's office gives him no advantage over Y in any other sphere – superior medical care, access to better schools for his children, entrepreneurial opportunities, and so on".

הפלורליזם הוא מצב נתון בעולם והשוויון המורכב מאפשר אותו. חלף עקרון מאחד החוטא למציאות הוא מציג זה לצד זה שורה של עקרונות התואמים את הריבוי האנושי. הוא מושתת על הנחה כי מאפיינים היסטוריים, תרבותיים והשתייכותיים משפיעים על סֵפֵירות החיים המקבילות באורח דרסטי – ולא רק שאין להתעלם מהם בניסיון לחולל צדק אלא שהם אבני הבניין שלו. מאפיינים אלה מרכיבים את חיי הקהילה של בני האדם, ועל כן, יש לטפח קהילות, בהיותן ישויות מורכבות, פרי יצירה אנושית רבת מסירות וגילום של קשת ערכים. על המדינה, אפוא, לגלות מחויבות לרב תרבותיות[186].

[186] אכן, בדומה לפלורליזם, גם זרם הרב-תרבותיות – ולעתים נדמה כי ההבדל בין השניים דק-מדק (אף כי יש שיערערו על כך), אולם מן הראוי להזכירו גם כן – עוסק בשאלה כיצד ניתן ליישב בין תביעותיהן של קהילות בעלות כמיהות שונות המתקיימות זו לצד זו בחברה אחת. זרם זה שם דגש על ריבוי תרבותי ועל חירויותיהן, לא רק השליליות אלא גם החיוביות, של קהילות. רבים מבין חוקריו נוטים לעמדות מעט רלטיביסטיות, שאינן מדרגות בין קהילות אלא מקבלות את כולן כשוות ערך, יהיו הערכים אותם הן מבכרות אשר יהיו. אולם, יש כאלה מבין חוקרי הרב-תרבותיות שבוחרים במסלולי ביניים הקרובים יותר אל הפלורליזם. כזה הוא גם הפילוסוף צ'רלס טיילור.

בחיבורו רב ההשפעה "הפוליטיקה של ההכרה" ביקש טיילור, בדומה לפלורליסטים, ליישב בין האידאלים האוניברסליים של אוטונומיה ושל אותנטיות לבין השאיפות הייחודיות שנובעות בדיוק מאידאלים אלה; בין תנועת הנאורות הקנטיאנית, המוצאת את המשותף בכל בני האדם, בהיותם בני כבוד ובני חורין, לבין תנועת הרומנטיקה, שהציגה את המוסר כהקשבה לקול הטבע המפעם בנפש האדם ונותן לו את תחושת הקיום; בין פוליטיקה של שוויון לבין פוליטיקה של הבדל. טיילור טוען כי המונולוג הפנימי אינו יכול להתקיים כהלכה ללא דיאלוג חיצוני, כי הגדרה עצמית אינה בת קיימא ללא שיח הדדי המבוסס על שפה משותפת, כי חייו של היחיד ארוגים בחייה של הקבוצה וכך גם חייה של הקבוצה ארוגים בחייהן של קבוצות אחרות. הזהות המודרנית – להבדיל מזו המסורתית שנקבעה על פי מאפיינים קבועים כגון מוצא וייחוס – שונה בתכלית ומאפשרת לאדם לעצבה כל העת נוכח משא ומתן שהוא מנהל עם הסביבה. כלומר: הריבוי, באורח אולי פרדוכסלי, הוא תנאי בלעדיו אין לייחוד. לשיטתו, על המדינה מוטל תפקיד אקטיבי: ליתן הכרה לזהויות התרבותיות האותנטיות השונות, ובתוך כך, גם להגן על היחידים האוחזים בהן וגם לשמר את קהילותיהם ככאלה. עליה לנסות ולהימנע ככל הניתן ממדרוג בין-תרבותי, של קהילות עליונות וקהילות נחותות. אין זה אומר כי עליה להעריך כל תרבות כשוות ערך לאחרות, אך עליה להרחיב את היריעה התרבותית ככל הניתן, גם של קהילות שאוחזות בסולמות ערכים מתחרים, ולכל הפחות להעריך אותן לכתחילה, בענווה, בלב פתוח ובנפש חפצה. הקהילות מצדן, מחויבות לדיון תבוני זו עם זו, שיוביל באורח בלתי נמנע ל"מיזוג אופקים" ברלינאי – הגמשת המרחב הערכי והתאמת אמות המידה עד למצב שבו תהא כל תרבות מסוגלת להבין ולכבד את האחרות. כל אלה יחד יאפשרו להגיע אל אופק מיטבי, ממנו אפשר יהיה להשקיף על המגוון בלא משוא פנים ולזכות את הקהילות בהכרה הפוליטית המגיעה להן.

אוהד נחתומי "מבוא", בתוך: **רב תרבותיות במבחן הישראליות** 14-15 (נחתומי עורך, 2003); צ'רלס טיילור "הפוליטיקה של ההכרה", בתוך: **רב תרבותיות במבחן הישראליות** 21 (נחתומי עורך, 2003).

בשולי הדברים יוער, כי מבקרו החריף של הפלורליזם בכלל, ושל וולצר בפרט, היה הפילוסוף רונלד דבורקין[187]; ואין זה מפתיע נוכח הגותו ארוכת השנים, לרבות ספרו האחרון, שכותרתו המתריסה מעידה כמאליה על תוכו: "צדק לקיפודים" (Justice for Hedgehogs)[188]. שם, טוען דבורקין כי קיימת אמת אחת, קנטיאנית במהותה, אובייקטיבית וקוהרנטית, המבוססת על ערכים עצמאיים שהם פרי הכרה שמחוץ לעולם האמפירי – אמת מוסרית, שעניינה יחס האדם לחברו; ואמת אתית, שעניינה יחס האדם לעצמו. בכל סוגיה, בהתחשב בפרטי-פרטיה, בנסיבותיה ובהקשר שבהם נולדה וחיה, ניתן להגיע אל אמת אחת ליברלית באמצעות פרשנות נאותה, שעל מלאכתה אמון הרקולס, הוא השופט רב-האמן. אין זה אומר כי האדם אינו זכאי לעצב את חייו על פי האמת הצרה שלו ("מחויבות מהותית"), אולם עליו לקבל בד בבד גם אמת חברתית אחת רחבה המחייבת התחשבות הגונה בסובביו ובו ("מחויבות נוהלית"). הפלורליזם, המוכן לקבל מגוון אמתות מבלי לתעדפן, חוטא לצדק. ומותר הקיפוד מן השועל.

נחתום בזאת. אף כי ניתן היה להוסיף ולפרט אודות משנותיהם של רבים וטובים אחרים[189], נדמה כי הדיון מעלה ממצה את דרכו הראשית של הפלורליזם, מבהיר את הפן הפילוסופי-פוליטי של התועלת הטמונה במנגנון, ובשאיפה, מאפשר לבסס על כנו את המשך המחקר.

---

[187] הוא האשימו ברלטיביזם והטיח כי העיסוק בצדק מחייב להעריך נורמטיבית את הקונבנציות החברתיות, בהן גם עקרונות החלוקה הנוהגים ביחס למשאבי ציבור בספירות חיים שונות, ולא רק לתארן באופן פוזיטיבי. צדק איננו תמונת מראה של החברה אלא בדיוק להיפך – ביקורת עליה. לכן, היסמכותו של וולצר על קונבנציות קהילתיות כמייצגות של צדק אינה מובילה להכרעה ערכית מהותית אלא לקבלתו, בהכנעה, של מארג חברתי המושתת על כוח פוליטי גרידא. דבורקין סובר כי הכרעה לעניין עקרונות חלוקה אמורה להיות פתוחה לדיון במנותק ממשמעותם של עקרונות מסוימים עבור מסורות מסוימות. אחרת, כיצד יוכל אדם לצאת מן המערה האפלטונית אל האור? בתגובה, השיב וולצר, בין היתר, כי ניסיונו של דבורקין לזקק איזו פורמולה אחת שתתאים לכל קהילה בכל זמן – הוא ניסיון יומרני ובלתי צליח. עדיף להביט על המציאות, להבינה תוך התחשבות במגוון האנושי, בהתייחס לעקרונות החלוקה של משאבי ציבור, ולגזור ממנה את הצדק.

Dworkin Ronald *To Each His Own* **The NY Review of Books** (14.4.1983). Available at: http://www.nybooks.com/articles/1983/04/14/to-each-his-own/; Walzer Michael *Spheres of Justice: An Exchange* **The NY Review of Books** (21.7.1983). Available at: http://www.nybooks.com/articles/1983/07/21/spheres-of-justice-an-exchange/.

[188] Dworkin Ronald **Justice for Hedgehogs** (2011).

[189] ונתפתה להוסיף עוד פילוסוף פוליטי, שמעמדו, יש טוענים, אינו נופל מזה של רולס, שהשקיף על ריבוי באופן מעט שונה: יורגן הברמס – אבי הדמוקרטיה הדיונית (Deliberative Democracy). הוא מבחין בין מושאי הסכמה האנושיים שעניינם החיים האתיים – הם החיים הטובים; לעומת כאלה שעניינם החיים המוסריים. לשיטתו, אין אפשרות להגיע להסכמה אנושית אודות החיים הטובים ותחום זה לעולם יישאר פלורליסטי במהותו, אולם יש אפשרות להגיע להסכמה אנושית אודות החיים המוסריים באמצעות שיח פלורליסטי בצורתו. בדומה לרולס, הוא סבור כי קיימת אמת מוסרית אחת וכי בעולם ללא כשלים ומכשלות ניתן להגיע אליה; אך בשונה ממנו, הוא אינו סבור כי אמת זו עשויה להיות פרי עמלו התבוני של אדם אחד, אלא לעולם תהא תולדה של דיון תבוני רב משתתפים. דיון זה – מחולל "פעולה קומוניקטיבית" (Communicative Action) – הוא שמבסס את הצדקתה הציבורית של אותה אמת קונצנזואלית, ובתנאי כי הוא מקיים שורה של כללי הגינות ותקינות, הבאים פעמים רבות לביטוי במסגרת עקרונות החוקה. כך למשל, כל המעוניין יוכל להשתתף בדיון באופן שוויוני, לטעון טענות קוהרנטיות, על פי צו מצפונו, על בסיס מושגים בעלי משמעות מוסכמת, לרבות טענות המטילות ספק במוכר ובמקובל. הרעיון הוא של שיח מרובה פתוח, המתאפיין בכנות, נכונות ואמתיות (Sincerity, Rightness, Truth), שבמהלכו משתקללות העדפותיהם של מספר בלתי מוגבל של משתתפים אוטונומיים עד הגעתם לאמת אחת בפה אחד. הברמס, מן הראוי לציין, לא טוען כי המציאות

I נסכם בקצרה. התיאוריה הפלורליסטית טרודה בשאלת יציבותה של החברה הדמוקרטית. היא משרטטת מסגרת תיאורטית, שבמרכזה הריבוי, לארגן באמצעותה את החיים הציבוריים. מסגרת זו שואבת הן ממישור פוזיטיבי, המזהה את הריבוי כחלק בלתי נמנע מן החיים האנושיים המגוונים, והן ממישור נורמטיבי, המתייחס אל הריבוי כטוב ומיטיב. מדוע טוב ומיטיב?

הפלורליזם החזק – שהומשג על ידי ברלין כפלורליזם אובייקטיבי, או ערכי, ואומץ, בין היתר, על ידי רז גם וולצר – טוען כי רשימת הערכים איננה ניתנת לדירוג, שכן אין אמת אחת אלא שורה של אמתות חלופיות. מכאן, הריבוי הוא טוב ומיטיב, שהרי הוא משקף, באורח מעט פרדוכסלי, אמת פלורליסטית זו. מצדו של הפלורליזם הרך – המזוהה עם הגותם של פופר ורולס, על פיו קיימת אמת אחת, אלא שלא ניתן להתחקות אחריה, לא כל שכן להגיע לקונצנזוס לגביה, בין אם בשל אי ידיעתה ובין אם בשל מעמסות שיפוט – הריבוי הוא טוב ומיטיב משום שהוא מאפשר להתוודע אל מגוון דעות, לברר ולברור אותן, ובדרך זו לחתור אל אותה אמת נשגבה.

בין כה וכה, על האדם להכיר במגבלותיו, לקבל בהשלמה כי הוא אינו מושלם, אלא דווקא מועד למעוד, אינו יודע כל, האמת אינה מונחת בכף ידו, ובהתאם, לנהוג בענווה, במתינות ובסובלנות, וליתן לספק, אם לא שלו אזי של הזולת, מקום של כבוד. בד בבד עם תיאוריות מקפות, שעל פיהן הוא בוחר לחיות את חייו, הוא נדרש, ברמה גבוהה יותר, להיות נאמן לעצם הרעיון של חברה פתוחה. חברה זו מושתתת על ערכים פלורליסטים בסיסיים וכן על מוסדות בסיסיים או הליכים בסיסיים המבטיחים את הערכים הללו. יש יאמרו כי על ערכים, מוסדות והליכים אלה להתבסס על תבונה בלבד, יש יאמרו כי גם על פלטת הצבעים הרומנטית כולה.

משקפת, או אפילו יכולה לשקף, הגעה לקונצנזוס באמצעות תקשורת מוסדרת, אלא מציג, כדרכם של פילוסופים, את אותו הדבר שממנו ניסה פופר להימנע בכל מאודו: מודל אידאלי. ההכרעות שמתקבלות במציאות במסגרת ההליך הפוליטי – כל עוד מדובר בהליך בעל אופי דיוני – משקפות, כך לשיטתו, נקודה בזמן שבה החליטו המשתתפים לחדול מן המאמץ להסכים פה אחד ולהצביע, חלף כך, הצבעת רוב. עדיין, תוצאותיה של הצבעה זו משמרות את הרעיון של חתירה אחר האמת. הפעולה הקומוניקטיבית נעשית במרחב הציבורי, שלו מייחס הברמס חשיבות רבה, כפלטפורמה ארגונית המתווכת את רצונותיהם של האזרחים לשלטון. לדבריו, מרחב זה היה בשיאו עם עליית הנאורות, אולם התעצב מחדש לאורך הדורות, באופן תומך קבוצות אינטרס, שהשתמשו בו שימוש אינסטרומנטלי להשיא את רווחיהן, והרחיקו, במובנים רבים, בין האזרחים והשלטון, בין החברתי והפוליטי. זהו משבר הדמוקרטיה הליברלית ויש לנסות ולאחותו באמצעות השבת עטרתו של המרחב הציבורי ליושנה, תוך התאמות נדרשות למציאות בת ימינו. הדגש הוא, אם כן, על חילופי דברים – בין מוסדות, בין נציגים ובין מיוצגים – והם שמקנים לגיטימציה להליך קבלת ההחלטות הדמוקרטי. התוקף הנורמטיבי הוא תלוי-דרך (Path Dependent): תוצר של שזירת הריבוי, השקפת עולם להשקפת עולם, ניתוח משותף מעמיק אמיתי ונאמן של ריבוי זה, ופירוקו חזרה לרעיונות יסוד שמהם תירקם לבסוף הכרעה אחת מוסכמת. זוהי, כך נדמה, עמדה פלורליסטית רכה: הברמס סבור כי יש אמת אחת אולם התרבות הפוליטית שהוא מציע אינה קובעת מהי לכתחילה אלא מתכללת את הרב-גוניות האנושית, עשירת האמתות, באמצעים צורניים המאפשרים להגיע אליה בדיעבד.

Habermas Jurgen **Moral Consciousness and Communicative Action** (1991); Habermas Jurgen *Popular Soveregnty as Procedure*", in: **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics** 35 (Bohman & Rehg editors, 1997); Habermas Jurgen **The Structural Transformation of the Public Sphere** (1991); Habremas Jurgen **The Theory of Communicative Action** xvii xxxii (1984); Gaus Gerald **Contemporaty Theories of Liberalism** FN 115, 119, 14.

יתרה מזאת, הריבוי, במתכונתו החזקה או הרכה, הוא טובין ציבורי כשלעצמו. אם במרכזה של הבמה הדמוקרטית עומד האדם בן החירות, אזי מימושה של חירות זו מחייב ריבוי, שכן כרוחב הריבוי עומק הבחירה, ובלעדי בחירה, אין לחירות, או לאוטונומיה, או להגשמה עצמית, או לכל מושג אחר דומה מוכר מן השיח הליברלי, משמעות של ממש. לא הרי מי שנחשף לאורך שנותיו לדרך חיים אחת, נולד לתוכה ומת עמה, כמי שנחשף לאורך שנותיו למספר דרכים, ובחר, מרצונו החופשי, על איזו מביניהן לצעוד. על כן, הימצאותו של מאגר – של ערכים, של השקפות, של מוסדות, של קהילות וכיוצא באלה – היא מבורכת. ההתייחסות אל ריבוי כאל טובין ציבורי מקבלת משנה תוקף גם נוכח הקשר ההדוק המתקיים בינו לבין מחוללי יעילות דוגמת יצירתיות ומקוריות. אסופה רחבה ככל הניתן של רעיונות ופעילויות, ניסיונות וניסויים, שונים ומשונים, מדשנת את האדמה שעליה צומחים מחקר ופיתוח, רעיוניים או מדעיים, המקדמים את המין האנושי בשלל תחומים.

עם זאת, יומרתה של התיאוריה הפלורליסטית, לנסות ולארגן את החיים הציבוריים באמצעות ריבוי, עולה לה במחיר אחדותה הפנימית. היא איננה מצליחה לברוח, עד כמה שלא תנסה, מן האמת שלה, שעמה היא מבקשת לסוכך כמטריה מעל יתר האמתות. אמת אחת המדורגת גבוה יותר במדרג העדיפויות על פני היתר. אמת זו, כאשר נבחנת מקרוב, עולה בקנה אחד עם גרעין הליברליזם. בין אם תיקרא אופק אנושי משותף או תיאוריה מצומצמת של טוב או ערכים חוקתיים בסיסיים או חירות או אוטונומיה או אינדיבידואליזם או הומניות – היא איננה ניטרלית. היא מצביעה על המוסרי, על האתי, על הצודק, על הראוי. פלורליזם ליברלי, או ליברליזם פלורליסטי, אם נרצה. תחולתה מחייבת, למצער, הכפפתו של המרחב הציבורי לריבוי, וכן התנערות משוליו המסוכנים, ודאי אלימים, של הריבוי. השאלה הקשה היא כמובן היכן ראשיתם והיכן סופם של שוליים אלה. על שאלה זו – אילו תפישות עשויות לחסות תחת המטריה ואילו לא – מתקשה הפלורליזם להשיב באורח סדור. אם הוא חפץ חיים, הוא אינו יכול להרשות לעצמו לאפשר לעמדות המאיימות על בכורתו שלו, קרי, על הריבוי, לחסות תחתיו; ולגבי עמדות המאיימות על גרעינו הליברלי, נדמה כי אין לו ברירה כי אם להותירן לקזואיסטיקה. שם, לא יהיה מנוס מלעשות את הדבר שממנו הוא מעוניין להימנע – לדרג בין ערכים בפרטנות.

האם יש בכך כדי למעט מחשיבותו של הפלורליזם כמסגרת פילוסופית פוליטית? מחקר זה, כפי שניתן לנחש, משיב על השאלה בשלילה. התיאוריה הפלורליסטית מציגה הלוך מחשבה מובחן, של התבוננות על, מגבוה, על החברה כולה, תוך התחשבות בריבוי ובמגוון, אך מבלי לקפוץ קפיצה חופשית אל תהום הרלטיביזם, כפי שלא עושה אף תיאוריה אחרת. היא מנסה לייצר מצב של שיווי משקל, בין המדינה לבין אזרחיה, ובין האזרחים וקהילותיהם לבין עצמם, שיש עמו כמה שפחות כפייה. בקדשה את הענווה, המתינות והסובלנות, וכן את הספק, היא נותנת קריאת כיוון בעלת ערך ממשי לאופיו המתבקש של המרחב הציבורי. היא כורכת את גורלה בגורלו של המשטר הדמוקרטי ומציבה את האדם, על חירותו, במרכז. הואיל וחירות היא מקור בו זמני לשוויון ולהבדל ברי כי טמון בה מתח פנימי עמוק; הואיל והיא מהווה פתח לכל פעילות אנושית, ומספר הפעילויות אינסופי, ברי כי אינה חפה מעיסוק מתמד, לעתים על סמך קייסים פרטניים, במתיחתם של גבולות. מלאכה זו סותרת מעצם טיבה וטבעה את החירות, וכן את הריבוי, אולם התיאוריה הפלורליסטית משתדלת להציב גבולות אלה הרחק ככל הניתן ולאפשר מרחב כמה שיותר מרווח לתנועה חופשית. הגם שאינה מושלמת – והיא הלא מטיפה להעדר שלמות – היא, הטובה מן התיאוריות לאפשר הגשמה עצמית מצרפית ולמזער כפייה.

כאמור, כל המעלות הללו מתועלות, הגם שבזעיר אנפין, אל מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות.

3. הקוץ: פלוטוקרטיה. אם בהיעדר שלמות עסקינן, הרי לא נוכל להשלים את הדיון בתועלת הפלורליסטית מבלי להצביע על המגרעת המרכזית הטמונה במנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות – כוח היתר שהוא שם בידיהם של עשירים. כוח זה מתבטא בכמה דרכים, והנה שלוש דוגמאות לבאר באמצעותן במה דברים אמורים:

האחת – בשנת 2007 הלכה לעולמה אשת העסקים האמריקאית ליאונה הלמסליי. היא הותירה אחריה קרן ובה מיליוני דולרים, אותם הקדישה למטרה, ראויה לכל הדעות – ואם יש דעה אחרת הרי היא שאיננה ראויה – של רווחת כלבים נטושים. המשמעות האופרטיבית של החלטתה זו הייתה הטבות מס שניתנו לקרן מתוך קופת האוצר של ארצות הברית, בסך של 3.5 מיליוני דולרים, לא פחות[190]. כלומר: הציבור "נאלץ" לוותר על המיליונים הללו, שיצאו מן הקופה המשותפת ויכלו להיות מוקצים למען מטרות אחרות, אולי חשובות יותר בעיני רבים, נוכח החלטתה של אישה עשירה אחת כי כך ייעשה. השנייה – כעשור לאחר מכן, בשנת 2017, הוציא ארגון הגג של המוזיאונים בארצות הברית (American Alliance of Museums) מנשר הקורא לממשל הנשיא טראמפ שלא לפגוע במנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות[191]. ולא בכדי. התרומות למוזיאונים, תוצר נדבנותו הכמעט בלעדית של מועדון אליטיסטי סגור של אילי הון, נאמדות במיליארדי דולרים, והלובי המוזיאוני מעוניין לשמור על רוחם המעודדת של אילים פועים אלה וכן על הכנסותיו שלו[192].

והנה השלישית – קרן וולטון, על שמם של סם וולטון, מייסד רשת וולמארט, ורעייתו הלן, מקדמת פרויקטים שונים בהתאם לחזונם של בני הזוג. לפני מספר שנים פרסמה מאמר גלוי לב ובו סיפרה על אחד מן הפרויקטים שניסתה לקדם: להילחם בעוני שפקד במחציתה השנייה של המאה העשרים את הדלתא שבין מיסיסיפי לארקנסו. הפרויקט כלל שלוחות פעולה שונות, בהן הושקעו מיליונים על גבי מיליונים של דולרים, ליתר דיוק 52 מיליוני דולרים וולטוניים, במשך כעשור, בין השנים 2003-2013, ועוד מיליונים רבים שנתקבלו מכוח הטבות מס. אלא שעל אף ההשקעה האדירה

---

190 Madoff Ray *Dog Eat Your Taxes?* **The New York Times** (9.7.2008). Available at: http://www.nytimes.com/2008/07/09/opinion/09madoff.html?_r=4&oref=slogin&ref=opinion.

191 American Alliance of Museum *Charitable Giving*. Available at: http://www.aam-us.org/docs/advocacy/brief-charitable-giving.pdf

192 Kwatinetz Matthew *The Bull & the Ballot Box: Art Museum Economic Strategies* Working Draft for Penn Roundtable on Anchor Institutions, Institute for Urban Research, University of Pennsylvania (2011). Available at: http://penniur.upenn.edu/uploads/media/Bull%20and%20the%20Ballot%20Box%20Art%20Museum%20Economic%20Strategies.pdf; "Statistics" Philanthropy RoundTable. Available at: https://givingusa.org/giving-usa-2017-total-charitable-donations-rise-to-new-high-of-390-05-billion / http://www.philanthropyroundtable.org/almanac/statistics /.

הפרויקט נכשל. אחת הסיבות המרכזיות הייתה מאמץ בכיוון לא נכון של חיזוק יחסי גומלין בין האזרחים חלף חיזוק הפיתוח החברתי-כלכלי. וכפי שהקרן הודתה[193]:

> "At the very least, our theory of change was wrong. We know how to fund meaningful particular projects in the Delta. But, like others who've embarked on comprehensive community change efforts, we haven't discovered the way to help transform an entire community".

הוחלט, אזי, לחדול מן הפרויקט במתכונתו הנוכחית ולנסות, לתקופה של עוד מספר שנים, להשקיע 50 מיליון דולר נוספים באפיקי השקעה אחרים בדלתא[194].

משלוש הדוגמאות גם יחד ניתן להיווכח כי עושרם של הלמסליי, וולטון ודומיהם אפשר להם להשפיע על הקצאת משאבי מדינה למען מוסדות המקדמים מטרות ציבוריות, תוצר הטבות המס המשמעותיות מהן נהנו, לפי העדפותיהם שלהם; וזאת, הרבה יותר מכפי שכוחם של אזרחים מן השורה, ודאי אזרחים מעוטי יכולת, מאפשר להם להשפיע. הדוגמה השלישית מצביעה על דבר מה משיק[195]: בני הזוג וולטון היו גם תורמי הכסף, ובמובן מסוים, גם נתרמיו. הם אמנם לא קיבלו אותו חזרה לכיסם אלא העבירוהו הלאה אל פרויקטים המיועדים לנזקקים, אולם היו בעלי הפררוגטיבה – שלא נקנתה אלא בכסף, ועל כן הייתה משוללת לגיטימציה דמוקרטית – להכריע בדבר הבעיה החברתית שיש לפתור ובדבר הדרך שיש לפתרה, מבלי לשאת בכל אחריות לעניין ההחצנות השליליות של הכרעתם על הציבור כולו[196].

הדוגמה השנייה מעלה קושי נוסף – את המתח הטבוע בין פלורליזם, המבקש ליתן לכל בני האדם הזדמנות שווה לסלול את דרכם לאושר, מבלי לקטלגם ולמיינם; לבין "צדק חלוקתי בסיסי" – מושג, שבמחקר זה ישמש כהקצאה שנועדה לסייע לשכבות החלשות ביותר – המושתת במחקר הנוהג על קטלוג ומיון, של אזרחים עשירים לכאן ואזרחים עניים לכאן. שהרי, הטובין שמוזיאונים מספקים משרתים בעיקרם שכבות מבוססות (יתר השכבות פחות מתעניינות, ככלל, בטובין הללו);

---

[193] Minkel Karen & Holley Marc *Rebounding from Philanthropic Failure* Philanthropy RoundTable (2015). Available at: http://www.philanthropyroundtable.org/topic/excellence_in_philanthropy/rebounding_from_philanthropic_failure?utm_source=Philanthropy+Spring+2015&utm_campaign=Spring+2015+Philanthropy&utm_medium=email.

[194] ג'ף ריאקס, מנהל הקרן של בני הזוג ביל ומלינדה גייטס, ניסה בהזדמנות אחת לספק הצדקה, כי נטילת סיכון היא אינהרנטית לפילנתרופיה, ודאי כאשר היא מתנהלת ב"מגרש של הגדולים":

"Almost by definition, good philanthropy means we're going to have to do some risky things, some speculative things, to try to see what works and what doesn't".

Gates Foundation Chief Hails Benefits of Philanthropic Risks **The Chronicle of Philanthropy** (29.5.2009). Available at: https://www.philanthropy.com/article/Gates-Foundation-Chief-Hails/206811.

[195] Barkan Joanne *Plutocrats at Work: How Big Philanthropy Undermines Democracy* 80(2) Social Research: An International Quarterly 635 (2013).

[196] גם עורך דינו של הסנדק, דון קורליאונה, הבין זאת, ובסרט השלישי הסביר כי "קרנות הן דבר טוב. מעט אנשים מנהלים הרבה כסף ללא פיקוח ממשלתי".

והעברתם של משאבי ציבור, בדמות הטבות מס, לטובת תורמיהם של המוזיאונים, ברובם אנשים עשירים מאוד, מהווה, הלכה למעשה, סבסוד הפוך של החלשים את החזקים – אפקט המכונה בספרות הכלכלית Upside-Down. אפקט זה מקבל משנה תוקף הן משום שמוזיאונים לא מספקים מרכולתם חינם (כך שעניים יוכלו, למצער, ליהנות ממנה ברצותם)[197], והן נוכח העובדה כי חלק ניכר מן התרומות ברחבי העולם מוקצה למוסדות שאינם בהכרח תורמים לצדק חלוקתי באופן שמוביל לסבסוד הפוך[198].

שלטונם של עשירים איננו עולה בקנה אחד עם התיאוריה הפלורליסטית אלא עם תת התיאוריה של "פלורליזם מוטה" (Biased Pluralism)[199]; שבתורה, עולה בקנה עם תיאוריית קבוצות האינטרס.

תיאוריית קבוצות האינטרס עוסקת בקבוצות מאורגנות, מצומצמות ומרוכזות יחסית, בעלות אינטרס, לפי רוב כלכלי אך לא רק, המשתמשות באמצעים העומדים לרשותן – בין אם דרך השפעה על הליך קבלת ההחלטות במדינה, בין אם דרך שימוש בכלים שמעמידה המדינה לרשות אזרחיה דוגמת הטבות, ובין אם דרך תעמולה – כדי להטות את חלוקת המשאבים הציבוריים לטובתן. בשל היותן מאורגנות, מצומצמות וממוקדות מטרה, ובעיקר כאשר עומד לרשותן כוח ממשי, אלקטורלי או כלכלי, הן מצליחות להשיג יתרון על פני קבוצות גדולות בהרבה אך מפוזרות בקרב הציבור הרחב, מה שמכונה "הרוב הדומם", שאינן טורחות לעשות את אותו הדבר[200].

פעילותן של קבוצות אינטרס נחקרת בעיקרה בפקולטאות למדעי החברה – מדעי המדינה, סוציולוגיה וכלכלה – כאשר הספרות מבחינה בין גישה פלורליסטית, המברכת על פעילות זו, לבין גישה אליטיסטית, הגורסת כי יש לנטרלה.

מדען המדינה רוברט דאהל נחשב לאבי הגישה הפלורליסטית[201]. לשיטתו, הליך קבלת ההחלטות הציבורי, ובתוכו גם הליך הקצאת המשאבים, מושפע מפעילותן של קבוצות מרובות, הנאבקות בלא

---

[197] Fleischer Miranda *Theorizing the Charitable Tax Subsidies: The Role of Distributive Justice* FN 34, 532, 549, 558, 563.

[198] ממחקר שנערך על ידי המרכז לפילנתרופיה באוניברסיטת אינדיאנה בשנת 2007, לשם דוגמה, עולה כי רק שליש מתרומות משקי הבית (המהווה עיקר התרומות בארצות הברית) מופנה לסיוע לנזקקים. היתרה לארגונים דוגמת מוזיאונים, תזמורות וכיוצא באלה; כך, גם בבריטניה מרבית כספי התרומות מופנים לתחומי תרבות ואמנות.

Storm Stephanie *Big Gifts, Tax Breaks and a Debate on Charity* **NY Times** (6.9.2007). Available at: http://www.nytimes.com/2007/09/06/business/06giving.html?pagewanted=all&_r=2 &; Sandberg Sheril *The Charity Gap* **The Wall Street Journal** (4.4.2007). Available at: http://online.wsj.com/article/SB117565580732059314-lMyQjAxMDE3NzA1NDYwNTQ1Wj.html.

[199] Gilens Martin & Page Benjamin *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens* 12 Perspectives on Politics 564 (2014).

[200] כהשלמה לכל אלה, הכלכלן מנקור אולסון מספק הסבר כיצד דווקא קבוצות אינטרס גדולות במיוחד נוטות שלא להתארגן, בשל תופעת "הרוכב החופשי" (Free-Rider) והופכות למה שמכונה "רוב דומם", באופן המאפשר לקבוצות האינטרס הקטנות ליהנות אף יותר.

Olson Mancur **The Logic of Collective Action** (1965).

[201] דאהל פיתח חמישה קריטריונים, בחלקם חופפים ובחלקם מתנגשים, המהווים, כך לשיטתו, בסיס חיוני לפעילות דמוקרטית-ליברלית: שוויון קולות (חירות ואוטונומיה של כל אזרח); השתתפות אפקטיבית (מעורבות אזרחית שיש עמה פוטנציאל של ממש להשפיע על תוצאות ההליך); הכרעה מושכלת (שקיפות מלאה המאפשרת בחירה אמיתית מתוך שוק רעיוני רחב ככל הניתן על סמך סדר העדיפויות האזרחי); שליטה באג'נדה (ריבונותה של החברה האזרחית

הרף למען האינטרסים שלהן. בתוך כך, הדגיש את מרכזיותה של המדינה כזירת מאבק, כמו גם מרכזיותן של החברה האזרחית ושל ההתארגנות כאמצעים בלעדיהם אין למען הגשמתו של הרעיון הדמוקרטי. דאהל הצביע על החברה האמריקאית כעל חברה פלורליסטית, בעלת מערך חוקים המאפשר ביזור כוח, תוך עידוד תרבות פוליטית שופעת קולות, כשבמוקד משא ומתן בלתי פוסק בין קבוצות שסופו בפשרה. בדומה, מדען המדינה דיוויד טרומן טוען כי קבוצות אינטרס – כשהכוונה לכל קבוצה "בעלת גישה משותפת המציגה תביעות מסוימות על פני קבוצות אחרות בחברה"[202] – פועלות בתוך סביבה פוליטית תחרותית המשרתת את הקצאת הכוח במדינה, ומשכך חשיבותן הדמוקרטית רבה[203]. הן פועלות בעיקר בזירה הממשלתית, שם מצויים צמתי ההכרעה החשובים, ואמנם, הכרעות הממשלה משקפות את תוצאות המאבק, קרי, את הפשרה, בין הקבוצות. עם זאת, טרומן מוסיף כי פעילותן של הקבוצות תקינה רק כאשר היא פלורליסטית למשעי, ומאפשרת לכמה שיותר קבוצות להשתתף בתחרות.

מנגד, הגישה האליטיסטית, שטענתה המרכזית, המנסה לשקף תמונת מצב פוזיטיבית-ריאליסטית, היא כי הכוח הפוליטי-כלכלי-חברתי במדינה נתון בעיקרו בידיהן של קבוצות בודדות בעלות שררה, החולשות על מוסדות גדולים (הממשלתיים, הצבאיים, המשפטיים, השוקיים ודומיהם), ומשתמשות בהם כדי לעצב את המדיניות הציבורית, לרבות מדיניות הקצאת המשאבים, באופן שיטיב עמן על חשבון יתר הציבור[204].

כך למשל, פותחה בחוגים לכלכלה תת התיאוריה Rent Seeking, המתייחסת בחשדנות לפעילותן של קבוצות אינטרס, להשפיע על המדינה לטובתן באמצעות הטיית חקיקה, רגולציה והליכים מנהליים[205]. כאן, נחשבת המדינה לספק, ההליך הפוליטי ומשאבי הציבור למוצרים, והקבוצות

על ההליך המתבטאת בעיקרון הייצוגיות ובמאזן בין רוב למיעוט); והכלה (השתתפות מלאה של כלל הקבוצות בחברה לרבות חופש ביטוי). הבטחתם של הקריטריונים הללו נחוצה, מן הסתם, בהליך קבלת ההחלטות והקצאת המשאבים של מוסדות השלטון, לרבות ועדת הכספים של הכנסת.

Dahl Robert **Who Governs?** (1961); Dahl Robert **Democracy and its Critics** (1989).

[202] Truman David **The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion** (1971) 37.

[203] שם.

[204] Aleksandra *The Political Economy of Misusing Income Distribution in the Electoral Process – A Biased Pluralism Approach* 214 Economic Annals 7 (2017); Gilens Martin & Page Benjamin *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens* FN 199.

[205] תת התיאוריה היא חלק מתיאוריה רחבה יותר, תיאוריית הבחירה הציבורית (Public Choice), המנסה לתאר באופן פוזיטיבי ולנתח באופן נורמטיבי הליכי קבלת החלטות ציבוריים, ובתוך כך, להבין ולייעל את הדרך שבה המדינה מתעדפת ומשקללת את האינטרסים של האזרחים, למען מקסום הרווחה החברתית. בין היתר, בוחנת תיאוריה זו גם תופעות של Agenda Control, כאשר שליטתו של מקבל החלטות בלוח הזמנים מובילה לשליטתו באג'נדה כולה. הנימה הכללית של התיאוריה, כמו גם של תת התיאוריה כאמור, היא לפי רוב מפוכחת, כאשר הלקח המרכזי של החוקרים הוא כי יש לייחס חשיבות לאופן הבנייתם של המוסדות הדמוקרטיים, על הליכיהם ותוצאיהם, כדי למנוע השפעה פסולה של קבוצות אינטרס. אחת מנקודות התורפה של התיאוריות הללו היא היעדר מחקר אמפירי, ואמנם, הולכים וגוברים הקולות הקוראים לאסוף נתונים לצורך אישושן או הפרכתן.

Muller Dennis **Public Choice II** 229 (1989); Farber Daniel & Frickey Philip **Law and Public Choice** (1991) 21; Stigler George *The Theory of Economic Regulation*, in: **Public Choice and Public Law** 3 (Farber Editor, 2007); Landes William & Posner Richard *The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective*, in: **Public Choice and Public Law** 22 (Farber Editor, 2007); Posner Richard *Theories of Economic Regulation* Bell. Journal of Economics & Management Science 335, 357 (1974).

לכמעין גורמים עסקיים המשתתפים בכמעין מכרז. הטענה המרכזית היא כי פעילות הקבוצות לא רק שמובילה להקצאת משאבים מחדש באופן בלתי הוגן ובלתי שוויוני, אלא גם באופן בזבזני המקטין את סך העושר, הן בשל שימוש בהן עושות במתווכים לא יצרניים שכל ייעודם להעביר עושר ממקום אחד למשנהו, והן בשל התחרות ביניהן שכרוכה בעלויות מיותרות, לרבות השחתת מידותיהם של אנשי ציבור; בדומה, הכלכלן יוזף שומפטר מבהיר כי במסגרת ההליך הדמוקרטי הציבור אינו ריבון לענייניו, אלא רק בוחר איזו אליטה לשים מעליו שתכריע בעניינים אלה[206]; תומס מדיסון שוטח בקובץ מאמרי הפדרליסט את עמדתו לגבי קבוצות אינטרס גם כן, אותן הוא מכנה סיעות (Fractions), ומבקש לרסן את כוחן, שמא תשחתנה את המדינה ותגזולנה זכויות והטבות הרבה מעבר לחלקן היחסי[207]; הסוציולוג צ׳רלס רייט מיל קובע בספרו הנודע The Power Elite כי ההליך הפוליטי, ממנו נגזרים יחסי הכוחות בחברה, נשלט על ידי אליטות מצומצמות, ואינו פתוח לתחרות שווה והוגנת בפני כלל הציבור, ודאי לא בפניהן של קבוצות חלשות ומוחלשות, והוא מדגים זאת באמצעות מעקב אחר האליטות האמריקאיות[208]; ודוגמאות נוספות ישנן בשפע[209].

כאשר בפלוטוקרטיה עסקינן – קבוצת האינטרס, אולי החזקה מכולן, של העשירים – החשש המרכזי הוא, כפי שהודגם בשלוש הדוגמאות מעלה, מפני יכולת בעלי ההון להשתמש בכסף כדי להכפיף אזרחים אחרים להעדפותיהם. מרבית הספרות עוסקת, כעולה מתיאוריית קבוצות האינטרס, בהשפעתם הבלתי פרופורציונלית על המגזר הראשון, אולם ישנם מחקרים המתמקדים דווקא בשימוש שהם עושים בשלישי מבין המגזרים[210]. מחקרים אלה קוראים להעריך את השפעתם, הבאה כדי ביטוי, בעיקרה, באמצעות הפילנתרופיה, לא רק מתוך השקפה אתית, הנוטה להתייחס אל תרומות באשר הן כאל פרקטיקה חיובית ורצויה, אלא גם מתוך השקפה פוליטית, הבוחנת את התועלת שמפיקים התורמים מן התרומות הללו ואת המחיר שמשלם בגינן הציבור. הטענה המרכזית היא כי בעלי הון משתמשים בתרומות כאמצעי אסטרטגי להשפיע על מדיניות סוציו-אקונומית שתקדם את רצונותיהם. והנה דוגמה לקריאה של אחד מארגוני הפילנתרופיה הגדולים בארצות הברית, שכותרתה – Wise Giver׳s Guide to Influencing Public Policy[211]:

> ״It is now common for savvy philanthropists to supplement their charitable giving with some correlated donations that aim to adjust the law and rules of governance, to inform public opinion, or to influence or change occupants of public offices״.

---

[206] Scumpeter Josepf **Capitalism, Socialism and Democracy** 269-273 (1975); Schultz David **Election Law and Democratic Theory** 80 (2014).

[207] Madison James & Hamilton Alexander & John Jay **The Federalist Papers** No. 10 (1787).

[208] Mills Charles **The Racial Contract** (1997); Gilens Martin & Page Benjamin *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens* FN 199.

[209] Gilens Martin & Page Benjamin *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens* FN 199.; Emma Hastings *Plutocratic Philanthropy* 80(1) The Journal of Politics 149 (2018).

[210] Emma Hastings *Plutocratic Philanthropy* FN 209.

[211] שם, 151.

הפילנתרופיה, בגילויים מסוימים שלה, מאפשרת לחזקים להתחזק עוד יותר על חשבון החלשים, תוך שימוש באצטלה הפוכה. היכולת של תורמים גדולים להכפיף את רצונה של החברה האזרחית, של מוסדות שאליהם הם תורמים, להעדפותיהם, לרבות התניה מפורשת של תרומותיהם כדי לאכוף את ההעדפות האלה, יוצרת עיוות דמוקרטי בלתי פלורליסטי[212]. עיוות זה משמעותי במיוחד כאשר המוסדות שייכים לתורמים הגדולים, ומתנהלים, באיזו טבעיות מעושה, בתוך המארג השורשי (Grassroots); במיוחד כאשר הם עוסקים בשדלנות אצל מוסדות השלטון, ובאמצעות גופי תקשורת, כאילו הם מייצגים את האינטרסים הציבוריים גרידא[213]; במיוחד כאשר משאבי ציבור עוברים לידיהם של התורמים על חשבון כלל האזרחים[214]; ובמיוחד כאשר הם משפיעים על החברה לרעה אך לא נושאים בכל אחריות על השפעתם זו[215].

אחד מן התחומים הנחקרים לעניין זה הוא תחום החינוך. ולא בכדי. הפילנתרופים הגדולים משקיעים הון תועפות בתחום והספרות מצביעה על התערבות אגרסיבית מצדם לשנותו על פי שיקול דעתם[216]. אין הכוונה בהכרח לשחיתות אלא דווקא להשפעה רכה שלהם על המערכת כולה, באמצעות הכסף הרב שהם מזרימים לתוכה – אם נרצה: חלחול פסול בין ספירות חיים, הפוגע בשוויון הוולצריאני המורכב. במרבית הפעמים הם פועלים מתוך כוונות טובות, אולם הם גם אלה שמגדירים את הטוב מבלי שהושמה בידיהם כל לגיטימציה דמוקרטית ייצוגית לעשות כן, וזאת, בתוך מרחב ששייך לאזרחים וממומן בעיקרו מכספי מיסים. ונקנח בעוד דוגמה אחת, רביעית במספר, להדגים: בשנת 2010 עבר בקליפורניה, ומאוחר יותר גם במדינות אחרות, חוק שנועד לאפשר להורים בבתי ספר שאינם מגיעים להישגים נאותים לשנות את הרכב ההנהלה ואת אופי הפעילות של בתי הספר, ובתנאי כי מחצית ההורים מוכנים לכך (The Parent Trigger Law)[217]. חוק זה היה תוצר פעילות שדלנית של כמה קרנות פילנתרופיות עתירות משאבים, בהן הקרנות של ביל גייטס ושל בני הזוג וולטון. אלא שהקרנות לא המתינו להורים שיפעלו מיוזמתם להוציא את סמכויותיהם החדשות מכוח חוק לפועל, אלא שכרו הורים תועמלנים כדי לגייס הורים נוספים לעשות כן, מה שהוביל בסופו של דבר לעימות בין הורים ולטענות מצד אלה שגויסו על ידי התועמלנים כי הולכו שולל.

ואם לסכם בקצרה: במנגנון של מתן הטבות מס, הסב סביב אתננים כספיים, טמונה הסכנה כי עשירים ישפיעו על הקצאת משאבי ציבור למען מטרות המועדפות עליהם יותר מכפי שישפיעו אזרחים אחרים ומבלי ליתן כל דין על החצנות שליליות של השפעתם זו. עם זאת, יש לזכור, ולזכור היטב, כי סכנה זו איננה באה כדי מימוש בכל הזדמנות שבה "חוטאים" בעלי הון בפילנתרופיה. אכן, פעמים רבות הציבור הוא המרוויח המרכזי מנדבנותן הכנה של השכבות החזקות, וחשוב כי המאמץ למגר את הסכנה לא "ישפוך את התינוק עם המים".

---

[212] שם, שם.

[213] שם, שם.

[214] שם, שם.

[215] Joanne Barkan *Plutocrats at Work: How Big Philanthropy Undermines Democracy* FN 195.

[216] Joanne Barkan "Big Philanthropy vs. Democracy: the plutocrats go to school" 60(4) Dissent (2013) Available at: https://muse.jhu.edu/article/522273; שם, שם.

[217] שם, שם.

בשולי הדברים, לצד הפלוטוקרטיה, נציין גם את האוכלוקרטיה. כאן, החשש הוא כי המנגנון של מתן הטבות מס בעבור תרומות, המפריט את מערך קבלת ההחלטות אודות מימון מטרות ציבוריות, מן הנציגים אל המיוצגים, יוביל כדי שלטון אספסופי המועד לסדרי עדיפות בלתי ראויים[218]. זהו הקושי המרכזי הנגזר מן הסחרור הפנימי של הפלורליזם, שבו כבר עסקנו קודם לכן בהרחבה ומשכך לא נתעכב עליו גם כאן, והוא נוגע לאותם ערכים שלגביהם אין להתפשר בכל מקרה. כך למשל, מצב שבו אדם תורם למען מטרה ציבורית מסוימת, התומכת בצמצום החירות האנושית או באלימות או בגזענות – תרחיש אפשרי לכל הדעות – ועושה זאת מתוך כוונה מודעת. כלומר: כאשר סדרי העדיפות של האזרחים, בפרספקטיבה פלורליסטית-ליברלית, הם מעוותים. גילוי משנה אחר של האוכלוקרטיה, לאו דווקא אספסופי, הוא כאשר אזרח מקבל הכרעה המצויה בין גדרי הפלורליזם, אם כי בהיעדר פרספקטיבה, היינו: במנותק מן התמונה הכוללת, באופן שעלול להביא למימון יתר או למימון חסר של מטרות ציבוריות מסוימות. כך למשל, מצב בו אדם תורם למען מטרה ציבורית ראויה, שהיא אכן החשובה ביותר עבורו, מבלי לדעת שהיא זוכה למימון מספק, שאם היה יודע היה מעדיף לתרום למען מטרה שנייה בחשיבותה. כלומר: סדרי העדיפות של האזרחים אינם מעוותים אלא רק ההכרעה איזו מבין העדיפויות לממן.

ג. סיכום ודיון

מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, אותו מעגן בדין הישראלי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, מאפשר לתורמיהם של מוסדות ציבור להזדכות ממס ההכנסה המושת עליהם בשיעור מסוים מערך התרומה שהשיאו. להבדיל ממנגנונים מדינתיים אחרים של מימון מוסדות אלה, המעבירים אליהם

---

[218] כמה וכמה הוגים הביעו חששותיהם מפני קושי זה. ובקליפת אגוז ממש: בספרו "מחשבות על המהפכה הצרפתית" קובע אדמנד ברק, אבי ההגות השמרנית הקלאסית, כי מעורבות יתר אזרחית בפוליטיקה תתיר את הרסנים מעל השלטון, בהיות האזרחים חסרי תבונה פוליטית וכישורים מספקים לקדם אינטרסים לאומיים; בדומה, מתריס הפילוסוף הספרדי חוזה אורטגה אי גאסט בספרו "מרד ההמונים": "עלייתם השגיונית של ההמונים על בימת ההיסטוריה הביאתני להבעת כמה מלות סלידה מרוגזות, למידה מסוימת של שנאה ולמידה מסוימת של תיעוב, מה גם שידוע על אודותיו כי אני דוגל בתפיסה אריסטוקרטית בתכלית של ההיסטוריה...החברה האנושית היא לעולם אריסטוקראטית... והיא חדלה להיות חברה במידה שהיא פורקת את עול האריסטוקרטיות". על הציבור, כך על פי אי גאסט, להכיר במגבלותיו ולמחול על דמוקרטיית יתר (Hyper Democracy) הרסנית לטובת נציגים בעלי יכולות נדרשות; דברים באותה רוח אומר גם הפילוסוף השמרן מייקל אוקשוט בספרו "הרציונליזם בפוליטיקה". לדבריו, ההמון פועל מתוך דחפים ותשוקות, לא מתוך מחשבות ודעות, ועל כן זקוק למנהיגים "שיאמרו לו מה לחשוב; את דחפיו היה צריך להפוך לרצונות, ואת הרצונות האלה לתכניות; היה צריך לעורר את מודעותו לכוחו; ואלה משימותיהם של מנהיגיו"; ומצטרף אל השלושה גם שומפטר, שאף כי בניסוי המנטלי שצוין מעלה ביקש להתריע מפני עריצות רוב, אוחז בהשקפה אליטיסטית. הוא סבור כי היררכיה פוליטית הנגזרת מנציגות היא כורח, בהיותה עדיפה על פני שלטונם של אזרחים נטולי כושר שיפוט הדרוש לקבלת הכרעות שלטוניות ארוכות טווח: "They must understand that, once they have elected an individual, political action is his business and not theirs".

אדמנד ברק **מחשבות על המהפכה בצרפת** 34, 44 (1790) (הוצאת שלם, 2000); חוזה אורטגה אי גאסט **מרד ההמונים** 23-24, 27, 52, 92, 125 (1975); מייקל אוקשוט "ההמונים בדמוקרטיית נציגים", בתוך: **הרציונליזם בפוליטיקה** 301, 309-310 (2011).

Schumpeter Joseph **Capitalism, Socialism and Democracy** FN 47, 262, 269, 295.

תקציב במישרין, דוגמת מנגנוני מתן הטבות מס למוסדות עצמם, התקשרויות חוזיות ותמיכות, מנגנון זה מקנה את הטבות המס דווקא לתורמים. המשמעות היא מתן כוח בידיהם להכריע לעניין הקצאתם של משאבי ציבור – כשהכוונה להטבות המס המקוזזות מקופת האוצר – למען מטרות ציבוריות. שהרי, כאשר הם מקצים סכום פרטי מכיסם למען מוסדות שמקדמים את המטרות הללו, הם מחייבים את המדינה, היינו: את כלל האזרחים, להקצות את אותו שיעור מסוים שנקבע מכוח המנגנון,35% מסכום התרומה בישראל, למען אותם מוסדות גם כן. השאלה המרכזית שעולה היא מדוע להשתמש דווקא במנגנון הזה והתשובה לשאלה נגזרת מן התועלת שטמונה בו.

המנגנון נועד לעודד פעילות אלטרואיסטית של נדבנות, שבעבר כונתה צדקה וכיום מכונה פילנתרופיה – תופעה סוציו-אקונומית רבת חשיבות, המשלימה באופן וולונטרי, שעוקף את נטל המס העודף, מימונן של מטרות ציבוריות. משכך, לאורך השנים הוקדש חלק הארי של הספרות לבחינת התועלת הכלכלית שלו, באמצעות בחינת גמישותו, היינו: המידה שבה השיעור הקבוע בו משפיע בפועל על סך התרומות המתקבלות אצל מוסדות ציבור. ממיצוע תוצאות המחקרים שנערכו עולה כי תועלת זו אמנם קיימת, אף כי היא צנועה יחסית.

מחקר זה מבקש להשלים את הדיון שבספרות באמצעות הרחבה אודות תועלת נוספת של מנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות, היא התועלת הפלורליסטית. זו, באה כדי ביטוי בשני ראשים משיקים: האחד, האפשרות שהמנגנון מאפשר להתגבר על תחלואי המדינה הריכוזית – עריצות רוב, בעיית הנציג וניוון דמוקרטי. כאשר ניתנת לאזרחים האפשרות להשפיע על הקצאת משאבי ציבור למען מטרות ציבוריות, על פי העדפותיהם שלהם, אין לפוליטיקאים ולפקידים את היכולת, שלפי רוב מונחת בידיהם, לנצל את כוחם לרעה באופן עריץ, בין אם לקפח את המיעוט ובין אם לפעול מתוך אופורטוניזם או באורח מושחת. למרבה הצער, דוגמאות לכך הולכות ונערמות במהלך העשורים האחרונים – ובזהירות נדרשת נעז לטעון: בעיקר במהלך העשור האחרון – ברחבי העולם כולו כמו גם במדינת ישראל, עם עוד ועוד אמצעים שננקטים מצד ממשלים כדי להצר את צעדיהם מתנגדי שלטון (ואל חוק החרם, שנדמה כי אין צורך להציג, עוד נשוב בהמשך), ועם עוד ועוד חשיפות של הפרות אמונים מצד משרתי ציבור סורחים. נוסף על כך, הודות להיעדר פערי מידע בין מקבלי ההחלטות לבין הציבור, שכן האחרון הוא זה שמקבל את ההחלטות בעצמו, ההקצאות שנעשות מכוח המנגנון אינן פועל יוצא של הליך בלתי מושכל ולפיכך הן יעילות יותר ואף מהוות סיגנל עבור המדינה לעניין ההעדפות האזרחיות האותנטיות העדכניות. בכל אלה יש כדי להגביר את הלגיטימציה הדמוקרטית של ההקצאה שנעשית מכוח המנגנון, בהיותה מבוססת על בחירותיהם החופשיות של האזרחים.

הראש השני, המחובר לאותו צוואר, הוא של השאת ערך הפלורליזם. הריבוי האנושי – הרעיוני והמעשי – הוא לא רק נתון שאין להתווכח אתו, אלא גם רצוי ביסודו. מדוע? ראשית, אין בהכרח אמת אחת ולפיכך לא ניתן לדרג טיבם של כל הערכים באמצעות סולם אחד, וגם אם ישנה אמת אחת, הדרך לחתור אליה מחייבת דיון ביקורתי נוקב העולה מתוך מחלוקת; שנית, מימושה של החירות האנושית טמון בבחירה אוטונומית, תולדה של רצון חופשי. בחירה מחייבת, כמאליה, חלופות לבחור מביניהן, וככל שישנן יותר חלופות, הרי כך מממש האדם את חירותו ומגשים את מאווייו; ושלישית, הריבוי הוא יעיל, בהיותו כר פורה לפרויקטים המקדמים את המין האנושי. הוא

מעודד מקוריות ויצירתיות, שהן המקור להמצאות הגדולות משחר ההיסטוריה. אף על פי כן, הריבוי אינו חזות הכל, לא על פי הפלורליזם ולא על פי בן לווייתו, הליברליזם. הוא תחום על ידי ערכי יסוד בסיסיים, המוציאים מכללו תופעות פסולות (אוכלוקרטיה). חלק מן התופעות הללו, כגון אלימות וגזענות, ניתן להוציא מן הכלל בנקל, אולם קיימות תופעות שהדיון אודותיהן מורכב יותר. הדוגמה השכיחה, ודאי לא היחידה, היא של פרקטיקות דתיות, למשל פטריארכיה ממוסדת, שמוסדות דת מקדמים תוך פעילותם, שאינן תואמות לערכיה היסודיים של התנועה הליברלית. עדיין, מורכבות זו אינה מייתרת את הפלורליזם כמסגרת חשיבה פילוסופית פוליטית ייחודית המקדמת שיווי משקל חברתי תוך כינון חירות מקסימלית, ולפיכך, גם לא את התועלת שבמנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. עם זאת היא כן מחייבת, מעת לעת, הידרשות לקזואיסטיקה.

בצד התועלת ישנו קושי. מתן כוח בידיהם של אזרחים להכריע בדבר מימון ציבורי של מטרות, כתלות בתרומותיהם, מהווה פתח לפלוטוקרטיה פסולה. כי אם בעלי המאה הם גם בעלי הדעה, ואם הם בעלי הדעה רק משום שהם בעלי המאה, הרי השפעתם היתרה על הקופה המשותפת – ובתנאי כי היא באה על חשבונם של כלל האזרחים, יש להיזהר שלא לנטרל גם את היבטיה החיוביים – עומדת בניגוד למסורת הדמוקרטית. סוגיה מורכבת יותר היא זו של המתח בין פלורליזם, המבקש את אושרם של כל בני האדם, ובכלל זה, בהחלט עשוי לפרגן גם להנאתן של שכבות מבוססות מתרומות למוזיאונים; לבין צדק חלוקתי בסיסי, הנחשב לאחד מעמודי התווך של הפילנתרופיה, שמבקש לבטל תופעות של מימון הפוך. ולכל אלה עוד נידרש הלאה.

כעת, חשוב להתכנס ולהציב את התועלת הפלורליסטית, וכן את הקושי הנלווה אליה, בתוך הקונטקסט של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. מחקר זה אינו עוסק בכל תועלת פלורליסטית באשר היא ולא בא לקדם תועלת כגון זו בכל העניינים שאליהם נדרשת המדינה הריכוזית. כך, הוא לא עוסק בהמחאת כוח מבוזר אל האזרחים לעניין קביעת סדרי העדיפות הלאומיים או לעניין הליך חקיקתם של חוקי יסוד או לעניין שיפוט בדין הפלילי ועוד כהנה וכהנה. המחקר מכוון אך ורק אל תחולתו של המנגנון ומבקש לעצבו – במקרה הישראלי, את סעיף 46 לפקודת מס הכנסה – בהתאם לתועלת הזו. אך לא רק בהתאם לה. בפרק הבא נדון במאפייניהם של מוסדות ציבור: התווך שבתוכו הם מתנהלים, הוא המגזר השלישי; התפקידים הפוליטיים-כלכליים-חברתיים-תרבותיים שלהם; וטיב המטרות הציבוריות שעומדות ביסוד פעילותם. מאפיינים אלה מצטרפים אל התועלת הפלורליסטית – וכפי שעוד נראה, משמשים לה כמכפיל כוח – והם יעמדו יחדיו בבסיסה של ההצעה, שתופיע בפרק המחקר האחרון, לעניין עיצובו מחדש, כהלכה, של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות.

מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות אמנם מקנה את הטבות המס לתורמים, ומכאן תועלתו הפלורליסטית, אולם הוא איננו מועיל להם מבחינה כלכלית, שכן הם ממילא חופשיים לתרום כל סכום כאוות נפשם. מי שנהנים מן המימון הם אותם מוסדות הפועלים למען מטרות ציבוריות[219]. וניתן להדגים זאת בפשטות: ניקח אדם המבקש לתרום למוסד ציבורי סכום של 650 שקלים – בלעדי המנגנון הוא פשוט יתרום את סכום הכסף למוסד הציבורי; אך בהימצא המנגנון, ובעניינו שלנו המנגנון הישראלי, המקנה הטבת מס בסך 35% מערך התרומה, יוכל אותו אדם לתרום סכום של 1,000 שקלים, לקבל זיכוי ממס ההכנסה בו הוא חייב בסך של 350 שקלים, וכך, חסרון כיסו יסתכם, כמתוכנן, ב-650 שקלים בלבד. מצבו הכלכלי יוותר זהה עם או בלי המנגנון, בעוד מצבו הכלכלי של המוסד הציבורי ישתפר, מתרומה בת 650 שקלים לכזו בת 1,000 שקלים.

עניינו של פרק זה במוסדות ציבור, ומטרתו, על קו התפר שבין הפוזיטיבי לנורמטיבי, היא מרובעת: ראשית, להבין טוב יותר את הקונטקסט שבתוכו חל מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות; שנית, ליתן משנה תוקף לתועלת הפלורליסטית שנדונה בפרק הראשון; שלישית, לחשוב בבהירות רבה יותר אודות סוגיית מימונם הציבורי של המוסדות; ורביעית, להציג שיקולים נוספים – כשהכוונה למאפייניהם של מוסדות ציבור, ובעיקר להגדרתן של מטרות ציבוריות – שיש להתחשב גם בהם תוך כדי עיצובו של המנגנון בכלל, המתועל במחקר זה אל סעיף 46 לפקודת מס הכנסה בפרט, באורח מיטבי. בראשית הדברים נציג, בקיצור יחסי, את תווך פעילותם של מוסדות ציבור, הוא המגזר השלישי; בהמשך נשפוך אור על תפקידם של המוסדות כפי שנתפשים במחקר הפילוסופי-פוליטי-חוקתי, הכלכלי והסוציולוגי-היסטורי; ולאחר מכן נתמקד במטרות הציבוריות שמוסדות אלה מקדמים – שאלת "הטוב" שלשמו הם פועלים ושאלת "הציבורי" המאפיינת טוב זה. ונתחיל.

א. המגזר השלישי

בין המערך המדינתי, המנגנון השוקי והמסגרת המשפחתית, שרוי לו מרחב שלם של פעילות אנושית[220]. זהו המגזר השלישי, המונהג על ידי החברה האזרחית – אינספור מוסדות המספקים טובין שנועדו לקדם את רווחת הציבור על שלל היבטיה. מוסדות אלה נמצאים בכל מקום ונדמה כי

[219] במחקר זה, המונח "מוסד ציבורי" (או "מוסד ציבור") הוא מונח כללי המייצג ארגוני מגזר שלישי (בעיקר עמותות) שאמורים ליהנות ממנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות. הוא איננו מכוון בהכרח להגדרה המשפטית הפרטנית המופיעה בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה (שעל פיה נוהג המנגנון הישראלי הקבוע בסעיף 46 לפקודה): "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"; "מטרה ציבורית – מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, עידוד התיישבות, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית".

[220] Oneill Michael **Nonprofit Nation** (2002).

לכל אדם באשר הוא יש נגיעה כלשהי אליהם, במישרין או בעקיפין. בתי תמחוי, מוסדות לימוד, גופי מחקר, בתי חולים, מוזיאונים, ארגוני עובדים, אגודות נוער, בתי תפילה, תנועות מרי אזרחיות, התארגנויות סביבתיות, מועדונים חברתיים, עמותות רווחה, אגודות ידידים או ארגוני ספורט, קרנות פילנתרופיות, וכל אלה הם רק חלק מן הדוגמאות שבנמצא. מרחב עשיר זה הוא פרי יוזמתם הרצונית והחופשית של אזרחים מתעניינים למען מגוון בלתי נדלה של מטרות שהמגזרים האחרים, הראשון והשני, אינם תומכים בהן באורח מספק[221].

רשמיו של מיודענו, טוקוויל, עשויים להוות נקודת פתיחה טובה להצגתו של המגזר. במהלך אותו ביקור שביקר בארצות הברית של אמריקה, נתקל הלה מקרוב בשפע של התארגנויות אזרחיות כמותן טרם ראה קודם לכן, והן הותירוהו נפעם ומשתאה[222]:

> "האגודות הפוליטיות הקיימות בארצות הברית אינן אלא פרט אחד בתמונה העצומה של כלל האגודות הקיימות שם. אמריקנים בני כל הגילים, כל המעמדות וכל הזרמים אינם פוסקים מלהקים אגודות. יש להם לא רק חברות של מסחר וחרושת, שבהן הכל משתתפים, אלא גם אגודות מאלף סוגים אחרים – דתיות, מוסריות, חשובות, חסרות ערך, כלליות מאוד ופרטיות מאוד, גדולות מאוד וקטנטנות. האמריקאים מאגדים אגודות כדי לערוך חגיגות, לייסד סמינריונים, לבנות פונדקים, להקים כנסיות, להפיץ ספרים, לשלוח מיסיונרים לעברו השני של כדור הארץ; בצורה זו הם מייסדים בתי חולים, בתי כלא ובתי ספר. אם עולה הצעה להחדיר איזו אמת או לטפח איזה רגש בעידודה של איזו תורה גדולה, הם מקימים אגודה. בכל מקם שבו תראה בראשה של יזמה חדשה בצרפת את הממשלה, ובאנגליה איזה איש מעלה, מובטח לך שבארצות הברית תמצא בראשה אגודה".

טוקוויל מתאר בספרו כיצד נקרו על דרכו מוסדות מעוררי השראה בכל הנוגע למיומנות המופלגת שבה אמריקאים חותרים יחדיו, במאמץ משותף, על דעתם העצמאית, אל עבר יעדים שונים. הארץ הדמוקרטית ביותר, כך לדבריו – והנה ראשית הטיעון הפילוסופי-פוליטי אודות תפקידם של המוסדות, אליו עוד נגיע – היא זו שבה מצליחות הבריות לשכלל עד קצה גבול היכולת אמנות זו לעמול למען תשוקותיהן. הוא שואל את עצמו מדוע זה כך דווקא שם, באמריקה, ומשיב כי הטעם הוא היעדר מעמד אריסטוקרטי. מצב זה, שבו כל האזרחים כולם הינם בלתי תלויים ורפי כוח, ולפיכך, אינם מסוגלים לקדם מטרות בכוחות עצמם ואף לא לאלץ אחרים לקדמן כפי שמסוגלים לעשות בעלי שררה והון, מחייב אותם להסתייע זה בזה באורח התנדבותי. טוקוויל סבור כי קנייתו של ההרגל להקים ארגונים אזרחיים נחוצה למען שימור הציביליזציה הדמוקרטית, באשר יכולתו של יחיד לפעול בשביל עצמו וסובביו, בשיתוף עם הזולת, מגנה מפני תרבות ברברית: "כדי שיישארו הבריות בני תרבות, או כדי שייעשו בני תרבות, הכרח שתתפתח חכמת ההתאגדות ותשביח"[223].

בתוך כך, הוא שולל את הטענה – המתכתבת עם החשש מפני ניוון אזרחי – כי אין פסול שהמדינה נוטלת על עצמה את תפקיד מילוי חסכיהם של אזרחיה החלשים. לשיטתו, המדינה איננה יכולה

---

[221] בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ "קווים לדמותה של החברה האזרחית המאורגנת בישראל" **סוציולוגיה ישראלית** ד(2) 369 (2002).

[222] אלקסיס דה טוקוויל **הדמוקרטיה באמריקה** ה"ש 53, 546.

[223] שם, 550.

למלא את החלל שהיה נותר בהיעלמה של החברה האזרחית כלל ועיקר, וגם אם הייתה יכולה לעשות כן, לא רק שהייתה גדלה עד לבלי הכר אלא גם הופכת את האזרחים לתלויים בה עד כדי כך, שהיו מאבדים את חוש האחריות לגורלם ואת כישוריהם העצמיים: "מוסרו ובינתו של עם דמוקרטי יעמדו בסכנה לא פחות מענפי המסחר והחרושת שלו אם ממשלתו תקום לתפוס בכל מקום את מקומן של האגודות. רק השפעתם ההדדית של בני אדם זה על זה מחדשת רגשות ודעות, מרחיבה את הלב, ומפתחת את רוח האדם"[224]. על המדינה שלא לחרוג מתחום סמכותה המצומצם, לא לעלות על נתיבם של האזרחים העצמאיים, שמא תיהפך, גם אם בלא מתכוון, לממשלת עריצות הכופה את דעותיה ואת הרגשות הרצויים לה. שיטתם של האמריקאים היא מיטבית בעיניו, כאשר לכל אדם בעל רעיון או רגש, שברצונו להפיצם, פתוחה הדרך לחפש את רעהו, להפוך יחד עמו מאנשים בודדים לכוח המורגש למרחוק, להשמיע קולו ולממש את אזרחותו בדמוקרטיה[225]:

> "אגודה המוקמת למטרות פוליטיות, מסחריות או תעשייתיות, או אף למטרות מדע וספרות, היא אזרח חזק ונאור בחברה, שאי אפשר לכופף אותו בשרירות לב גם לא לדכא אותו באין רואה, ואשר בהגנו על זכויותיו שלו מפני תביעותיו של השלטון יציל את החירויות הבסיסיות המשותפות לכל האזרחים".

מאז שנכתבו דברים אלה ועד ימינו עלתה קרנו של המגזר השלישי והוא הפך למושא של מחקר ענף למדי, כאשר חלק הארי של הספרות עודנו אוחז בעמדה טוקווילית זו, כי המגזר מהווה אבן יסוד בדמוקרטיה המודרנית, לא פחות.

מטבע הדברים, היות שמדובר בהתארגנויות ספונטניות מלמטה מעלה, הנתונים אודות המגזר השלישי אינם מדויקים, אולם ההערכה היא כי קיימים ברחבי העולם מעלה מעשרה מיליון מוסדות ציבור וכי היקף פעילותם עצום עד כדי כך שאם היו מכוננים יחדיו מדינה – כלכלתם הייתה החמישית בגודלה[226]. המוסדות הללו הם מקומיים, לאומיים ובינלאומיים, פעילים לא רק בארצות מפותחות אלא גם, ואף ביתר שאת, במדינות מתפתחות, בכל תחום פעילות אנושי שרק ניתן להעלות על הדעת, ורוב האנושות נהנה מהטובין שהם מציעים. אכן, כבר לפני כשני עשורים הבהיר המזכיר הכללי של האומות המאוחדות, קופי אנאן[227]:

> "Civil Society constitutes a major and increasingly important force in international life. In recent years the United Nations has found that much of its work, particularly at the country level, involves intimately the diverse and dedicated contributions of nongovernmental organizations and groups".

---

[224] שם, 548.

[225] שם, 769.

[226] Nonprofit Action *Facts and Stats about NGO's Worldwide* (4.9.2015). Available at: http://nonprofitaction.org/2015/09/facts-and-stats-about-ngos-worldwide.

[227] Robinson Mary, UN High Commissioner for Human Rights *The Contribution of the Third Sector to Social, Economic and Political Change* ISTR Third International Conference, University of Geneva (1998). Available at: http://c.ymcdn.com/sites/www.istr.org/resource/resmgr/geneva/geneva_keynote.pdf.

ואין כמו כמה נתונים אמפיריים לשבר באמצעותם את העין: בארצות הברית לבדה פועלים בעת הזו מעלה ממיליון וחצי מוסדות. בין השנים 2007-2012 עלה חלקם בכוח העבודה האמריקאי, עד לכ-11.5 מיליון מועסקים, שהכנסתם השנתית הכוללת הגיעה מעלה מ-530 מיליארד דולרים. ובשנת 2014 היה חלקם בתוצר המקומי הגולמי כ-5.3%, סך של כ-878 מיליארד דולרים[228]; באנגליה, נכון לשנת 2017, פועלות כ-168 אלף עמותות, עם סך הכנסה שנתית של מעלה מ-75 מיליארד לירות סטרלינג, כ-950 אלף מועסקים וכ-3.2 מיליוני מתנדבים[229]; באיחוד האירופאי העסיק המגזר השלישי בשנת 2014 מעלה מ-28 מיליון בני אדם, שהם כ-13% מכוח העבודה באיחוד כולו[230]; מרבית המועסקים במגזר השלישי ברחבי העולם הן נשים – למעשה, שלושה מכל ארבעה מועסקים נמנים על בנות המין הזה (למשל שבדיה, עם מעלה מ-230 אלף מוסדות המעסיקים כמעט 60% נשים, או ברזיל, שמרבית משכורות המגזר משולמות שם לנשים גם כן)[231]; בהודו מספר בלתי נתפס של כשלושה מיליון מוסדות ציבור – מוסד אחד לכל 400 אזרחים[232]; והמספרים גבוהים גם במדינות אחרות – אוסטרליה עם מעלה מ-600 אלף מוסדות, דרום אפריקה עם כ-140 אלף מוסדות, קניה עם מעלה מ-290 אלף מועסקים[233]; ועוד כהנה וכהנה. מדינת ישראל אף היא איננה מדשדשת מאחור, עם מגזר שלישי מפותח הנחשב, באופן יחסי, לאחד מהגדולים בעולם. נכון להיום רשומים מעלה מ-40 אלף מוסדות ציבור (אם כי רק כמחציתם מגישים דוחות המעידים על פעילות), המספקים בעיקר שירותים בתחומי הדת (24%), החינוך (19%), התרבות (16%), הרווחה (15%)

[228] National Center for Charitable Statistics *Quick Facts about Nonprofits* (2013). Available at: http://nccs.urban.org/data-statistics/quick-facts-about-nonprofits; Antonio Eduardo *How Many Philanthropic Nonprofits in the US* **Philanthropy Daily** (15.11.2016). Available at: https://www.philanthropydaily.com/how-many-philanthropic-nonprofits-in-the-u-s/; Guidestar *Infographic: Nonprofit Organizations in the United States* (12.7.2018). Available at: https://www.guidestar.org/rxg/analyze-nonprofit-data/nonprofits-in-the-united-states.aspx; United States Department of Labor *Nonprofits in America: New Research Data on Employment, Wages and Establishments* (February 2016). Available at: https://www.bls.gov/opub/mlr/2016/article/nonprofits-in-america.htm; National Council of Nonprofits *Economic Impact* (12.7.2018). Available at: https://www.councilofnonprofits.org/economic-impact.

[229] Hillier Andy *Number of Registered Charities Reaches Highest Level in Almost a Decade* **Third Sector** (16.1.2018). Available at: https://www.thirdsector.co.uk/number-registered-charities-reaches-highest-level-almost-decade/governance/article/1454612.

[230] CORDIS European Commission *Third Sector Impact Report Summary* (25.7.2017). Available at: https://cordis.europa.eu/result/rcn/201570_en.html; Salamon Lester & Sokolowski Wojciech *The Size and Scope of the European Third Sector* Working Paper 13 Third Sector Impact (2016). Available at: http://centerforborgerdialog.dk/wp-content/uploads/2017/10/TSI-Working-Paper-12_Size-and-Scope.pdf.

[231] Nonprofit Action "Facts and Stats about NGO's Worldwide, FN 226.

[232] שם, שם.

[233] שם, שם.

והפילנתרופיה הכללית (8%), ואחראים, נכון לשנת 2009 (מאז המספרים ודאי גדלו), לכ-5.9% מהתוצר המקומי הגולמי ולכ-13.3% מכלל המשרות, מתוכן כ-91% יהודים וכ-68% נשים[234].

הגדרתו של המגזר השלישי – המכונה לעתים המגזר הוולונטרי או העצמאי או הלא-ממשלתי – איננה מלאכה פשוטה כפי שאולי נדמה. יש הטוענים כי מדובר באיזה "Loose and baggy monster" שאין כל טעם לנסות ולהגדיר[235]. בהיותו מושתת על החברה האזרחית בכללותה – על מנעד גווניה, על פרקטיקות בלתי ניתנות לבקרה ומדידה של תרומה והתנדבות, על סוגים שונים של התארגנויות דוגמת מוסדות צדקה, ארגונים לא ממשלתיים, תאגידים חברתיים, קבוצות סיוע עצמי, איגודים מקצועיים, רשתות אזרחיות, מועדונים וכיוצא באלה – הוא נעדר איכויות מערכתיות כגון אלה של המדינה ושל השוק ואינו יכול להיות נתון להגדרה אחת מחייבת. כל ניסיון לתחמו יעמוד בניגוד לקווים המנחים אותו, כשהכוונה למוטיבציה על בסיס ערכי ולעצמאות משחררת מן הכוח הממסדי, ועלול להוביל להתפוררותו. הכינוי "שלישי" הוא שיורי לכל מה שאינו כלול בשני המגזרים האחרים ודי בכך לעניין ההגדרה הרשמית.

מנגד, ישנם אלה הטוענים כי אף שמדובר ב"מפלצת", אין להתכחש אל המציאות הנוהגת של המגזר השלישי – כל ישויותיו, תוצר פעילותה של החברה האזרחית, מרכיבות יחדיו שלם קוהרנטי בעל הגיון מובחן משל עצמו – ויש הצדקה לנסות ולגבותו בהגדרה. ההגדרה המרכזית מתייחסת, בעיקרה, אל קווי התפר שבין המגזר השלישי לבין שני המגזרים האחרים. הסוציולוג אמיתי עציוני, שטבע את המונח "מגזר שלישי" בשנת 1973, הגדירו כמגזר אלטרנטיבי, הנפרד מן השניים האחרים ומאזנם – אם דבר מה איננו נשלט על ידי שרשרת הפיקוד הבירוקרטית או על ידי ההיגיון השוקי, הרי הוא נשלט על ידי החברה האזרחית ומהווה חלק ממגזר זה[236]. ההגדרה פתחה את הדרך להגדרות נוספות דומות שבאו בעקבותיה[237], אולם עד מהרה, נדמו אלה כשטחיות מידי והחלו ניסיונות להגדיר את המגזר השלישי על פי מאפייניו שלו חלף העדר מאפייניהם של האחרים.

באוניברסיטת ג'ונס הופקינס, ככל הנראה גוף המחקר החשוב ביותר בעולם ללימודי המגזר, נעשה ניסיון רציני להגדירו כהלכה[238]. לאחר שנבחנו כמה אלטרנטיבות הוחלט להתמקד בהגדרה מבנית-

---

[234] "דוח העמותות של גיידסטאר" ה"ש 2; חגי כץ והילה יוגב-קרן "שוק העבודה של המגזר השלישי בישראל: נתונים ומגמות 2001-2009" המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (2013).

[235] Olaf Corry *Defining and Theorizing the Third Sector*, in: **Third Sector Research** 11 (2010); Osborne Stephan **The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges** (2008); Kendall Jeremy & Knapp Martin **Voluntary Means, Social Ends** (1995).

[236] Etzioni Amitai *The Third Sector and Domestic Missions* 33(4) Public Administration Review 314-323 (1973).

[237] כך למשל, הגדרה של הממשלה הבריטית: "The term is used to distinguish such organizations from the other two sectors of the economy: the public sector (government) and the private sector (businesses)"; או הגדרה מהספרות כי נוסף על המגזרים הציבורי והפרטי ישנו גם המגזר השלישי, ובתוכו: "Organizations established by people on a voluntary basis to pursue social or community goals".

Olaf Corry *Defining and Theorizing the Third Sector* FN 235, 13.

[238] Salamon Lester & Anheier Helmut *In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification* Working Papers Of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (1992). Available at: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/09/CNP_WP3_1993.pdf; Salamon Lester &

אופרטיבית, שבליבה חמישה מאפיינים, אשר בהופיעם יחדיו, מבחינים את מוסדותיו של המגזר השלישי ממוסדותיהם של המגזרים האחרים: ראשית, אלו הם תאגידים המאוגדים פורמלית על פי חוק (formally constituted); שנית, אין מדובר בתאגידים ממשלתיים (nongovernmental); שלישית, הם המושלים על ענייניהם שלהם (self-governing); רביעית, ואל מאפיין זה עוד נשוב, בניגוד לפירמות עסקיות, חל עליהם איסור מלחלק את רווחיהם (nonprofit distributing); ולבסוף, לכל הפחות במידה מסוימת, פעילותם נסמכת על תרומות ועל התנדבות (voluntary). הגדרה זו איננה מושלמת, הואיל והיא מתעלמת מקלסיפיקציות דוגמת גודל, אופי משפטי, סוג פעילות או תוצרים, קליינטורה ועוד, אולם בכל זאת, כך לדברי החוקרים, היא מאפשרת להתבונן על מוסדות המגזר השלישי באופן יחסית הומוגני ומייצגת איזה שילוב אופטימלי של "Economy, significance, rigor, combinatorial richness and explanatory power"[239].

עוד, נעשו ניסיונות להגדיר את המגזר השלישי על פי קווי המתאר של החברה האזרחית – כזירה רציונלית וערכית, המארחת פעילות תלוית הידברות ונעדרת אלימות, למען אינטרסים ציבוריים משותפים, שאין עמה סממנים היררכיים כפייתיים ויומרות שתלטניות[240]. כך למשל, בית הספר לעסקים של לונדון הציג את ההגדרה הבאה[241]:

> "Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organizations such as registered charities, development non-governmental organizations, community groups, women's organizations, faith-based organizations, professional associations, trades unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy group".

בצדן של ההגדרות הללו התפתחה גם הגדרה הרואה במגזר השלישי מגזר היברידי, לאו דווקא מופרד מן המגזרים האחרים כי אם כזה המורכב גם מבירוקרטיות מדינתיות, גם מפירמות פרטיות וגם מארגוני החברה האזרחית: "That act as hybrids, intermeshing different resources and connecting different areas, rather than setting clear demarcation lines around a sector and mapping its size"[242]. בדחותה את הרעיון של סקטורים מובחנים, ההגדרה "Avoids

---

Anheier Helmut *The Third World's Third Sector in Comparative Perspective* Working papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector 9 (1997).

[239] Salamon Lester & Anheier Helmut *The Third World's Third Sector in Comparative Perspective*, FN 238, 1.

[240] Georgy Jenei *The Third Sector and Civil Society*, in: **The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges** 12 (Osborne editor, 2008).

[241] Olaf Corry *Defining and Theorizing the Third Sector* FN 235, 14.

[242] Evers Adalbert *Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area* 6(2) Voluntas 159, 160 (1995).

creating the impression that there is a clear line of demarcation between, on the one hand, the market place, the political arena and the community and, on the other hand, the third sector"[243]. מכוחה, ניתן לכלול בין גדרי פעילותו של המגזר גם מוסדות בעלי קשרים עזים למדינה, בעיקר מדינת הרווחה, וגם מוסדות הפועלים למטרות רווח, ובלבד שהם מכוונים ליעדים חברתיים: "Organizations with an explicit aim to benefit the community, initiated by a group of citizens and in which the material interests of capital investors is subject to limits"[244].

את פעילותו המעשית של המגזר ניתן לחלק, במידה של כלליות ופשטנות, לשני ערוצים: חלק מן המוסדות עסוק בייצור טובין ובאספקתם – גם כאלה שהמגזרים האחרים אינם מסוגלים או מעוניינים לייצר ולספק בעצמם וגם כאלה המתחרים בהם[245]. לפי רוב מדובר בשירותים ולא במוצרים, שכן את אלה האחרונים מייצר ומספק השוק כדבעי. כך למשל, יש ביקוש לאספקת שירותי בריאות או חינוך או רווחה או תרבות או דת, באמצעות בתי חולים, אוניברסיטאות, בתי תמחוי, מוזיאונים או בתי תפילה; אולם הביקוש לאספקתם (בתשלום) של מוצרי מזון או הלבשה או אלקטרוניקה או ריהוט ודומיהם, המסופקים ביעילות על ידי פירמות, הוא מוגבל ביותר. ערוץ נוסף של פעילות הוא של מוסדות העוסקים, לעתים במקביל לאספקת שירותים ולעתים באקסקלוסיביות, בייעוץ שדלני[246] – התקבצותם של אנשים החולקים אינטרסים דומים למען

---

[243] Olaf Corry *Defining and Theorizing the Third Sector* FN 235, 15.

[244] אסכולת מחקר נוספת מתייחסת אל המגזר כאל מעין תהליך חברתי ומתעניינת בשאלה "איך הוא נוצר" ובשאלה "אילו פרספקטיבות מחוללות איזו הבנה שלו". היא מנסה להבין, על סמך מערך היחסים והתקשורת בין הסקטורים השונים, מהי ההתנהלות המתאפשרת לחברה האזרחית בתוך המגזר השלישי ומדוע היא מתאפשרת כפי שהיא מתאפשרת. כך למשל, עולה במסגרתה הטענה כי הזהות הארגונית המגזרית הינה תולדה של משא ומתן מתמשך וחשיבה משותפת בין אזרחים לבין פוליטיקאים לבין סוכנים כלכליים; או למשל הטענה, הנשענת במידה רבה על הגותו של הפילוסוף הצרפתי מישל פוקו, כי המגזר, בדומה למדינה ולשוק, הוא כלי בידיהם של גורמים מסוימים המתיימרים להשיג באמצעותו שליטה מסוימת על משאבים מסוימים בדרכים מסוימות. הוא מבוסס על כוחניות וכפייתיות, המאפשרות למוסדות ולטכניקות מסוימים לשגשג וגורמות לאחרים לגווע, והתחקות אחריהן היא שתאפשר לחקרו ולהבינו נכוחה. ההוגה האיטלקי אנטוניו גרמשי, לשם הדוגמה, מתאר את החברה האזרחית כמרחב שבו כוחות הגמוניים ואנטי-הגמוניים מתחרים על דומיננטיות. אסכולה זו מתכתבת, ובחלקה אף חופפת, עם הספרות התיאורטית העוסקת בתפקידם של מוסדות ציבוריים. על כן היא נדמית בעיניי ככזו שפחות עוסקת בהגדרה ויותר בהבנה של המגזר. Defourny, Jacqubes & Nyssens Marthe *Defining Social Enterprise*, in: **Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society** 29 (Nyssens editor, 2006); Olaf Corry *Defining and Theorizing the Third Sector* FN 235, 12; Clegg Stewart & Rhodes Carl & Kornberger Martin *Desperately Seeking Legitimacy: Organizational Identity and Emerging Industries* 28 Organization Studies 495, 498 (2007); Barry Andrew & Osborne Thomas & Rose Nikolas **Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government** (1996); Sending Ole & Neumann Iver *Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, states and Power* 50(3) International Studies Quarterly 651 (2006); Lipschutz Ronnie *Global Civil Society and Global Governmentality: Resistance, Reform or Resignation?*, in: **Global Civil Society: Contested Futures** 171 (Baker & Chandler editors, 2005); Gramsci Antonio **Selections from the Prison Notebooks** (1971).

[245] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* 89(5) Yale Law Review 835 (1980); Weisbrod Burton *Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy* FN 42, 171.

[246] Boris Elizabeth & Rachel Mosher-Williams *Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications and Data* 27(4) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 488 (1998); Habib

פעילות משותפת הדוחפת אצל גורמי שלטון לשינויי מדיניות במגוון של תחומים. כך למשל, מוסדות המקדמים אידיאולוגיה מסוימת פוליטית או כלכלית או חברתית או תרבותית, או כאלה המקדמים אג'נדה של איכות סביבה או של איכות שלטונית וכן הלאה.

לצד שני ערוצי הפעילות הללו עוד ערוץ משני, אם כי אינטנסיבי במיוחד, של גיוס הון – אוויר לנשימתם של מוסדות המגזר השלישי – וזאת באחת משלוש דרכים: מכירת השירותים המדוברים, תקציבי מדינה המועברים לידיהם, וכן פילנתרופיה, בה כבר נגענו, הרלוונטית לענייננו שלנו.

באשר למעלותיו ולמגרעותיו של המגזר השלישי – אף כי ניתן למלא אודותיהן עמודים רבים, לא נתעכב על כך במבוא קצר זה. חלק מן המעלות תשתקפנה כמאליהן מן הדיון מטה, ורק נאמר כעת כי הן משתקפות הן ברמת מאקרו (שלגביה יפורט בחלק השני של הפרק) בהגשמת הרעיון הדמוקרטי-ליברלי ובאספקת טובין ייחודיים; והן ברמת מיקרו (שלגביה יפורט בחלק השלישי), באמצעות קידומן של מטרות פרטניות, דרך פעילויות פרטניות, המיועדות לקהלים פרטניים, מוסד-מוסד ועניינו הוא – והכל, למען השאת האושר האנושי המשותף. מגרעות, מן הסתם, גם הן בנמצא[247]. שתיים מהן: האוכלוקרטיה והפלוטוקרטיה, תקפות לא רק לתועלת הפלורליסטית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות אלא גם לפעילות המגזר בכללותה, בשינויים המחויבים[248]; מלבדן, גם מגרעה של היעדר יעילות, בכל אותם מקרים בהם יוצאים לדרך פרויקטים אזרחיים אקראיים מבלי שהושקעה בהם מחשבת עומק, בלא משאבים מספקים או ללא כוח אדם מקצועי או אמצעים טכנולוגיים מתקדמים[249]; ועוד מגרעה של היעדר שקיפות ואחריותיות, ובכלל, היעדר קורפוס מספק של חוקים מאסדרים, המאפיינת אף היא את מוסדות המגזר השלישי[250].

Adam & Rupert Taylor *South Africa: Anti-Apartheid NGOs in Transition* 10(1) Voluntas 73 (1999); Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** (1981); Lipsky Michael & Smith Steven *Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State* 104(4) Political Science Quarterly 625 (1989).

[247] Salamon Lester **Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations** (1987).

[248] Lewis Jane **Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe** (1998); Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** FN 246; Smith David *The Impact of the Volunteer Sector on Society* Reprinted from Voluntary Action Research 342 (1973); Elizabeth Boris & Eugene Steuerle **Nonprofits** & **Government: Collaboration** & **Conflict** (2006); Berger Peter & Neuhaus Richard **To Empower People: From State to Civil Society** (1996); Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** FN 246.

[249] Eisenberg Pablo *Vision of Philanthropy: The Challenge to Foundation Trustees*, in: **Challenges for Nonprofits and Philanthropy: The Courage to Change** 41 (Palmer editor, 2007); Silverman Carol & Rafter Kevin & Fletcher Kethlin *General Operating Support: Research on Grantmaker Policies and Practices* California Foundation Studies, Institute for Nonprofit Organization Management, University of San Francisco (2006). Available at: http://www.usfca.edu/inom/research/General_Operating_Support.html; Wharton *Does Venture Philanthropy Work?* **CNET News** (8.5.2004). Available at: http://news.cnet.com/2030-1030_3-5206330.html; Lewis Jane **Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe** (1998); Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** FN 246.

[250] ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" ה"ש 5, 62.

ב. תפקידם של מוסדות ציבוריים

שאלת התפקיד אותו ממלאים מוסדות ציבור במדינה הדמוקרטית – ובקצרה: מדוע הם קיימים? – היא שאלת מפתח להבנתו של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. לא רק משום שהיא מסייעת להבין כהלכה את המוסדות הללו, הנהנים ממנו הנאה כלכלית, אלא גם משום שהיא מחדדת את ההבחנות ביניהם לבין פירמות מן המגזר השני, באופן שמאפשר לעמוד בשום שכל על טיב סוגיית מימונם הציבורי, לרבות מימונם באמצעות הטבות מס, ולפיכך לעצב את המנגנון בהתאם.

שאלה זו זכתה לתשובות מטעמן של שלוש דיסציפלינות מחקר מרכזיות, כפי שעולה מן הספרות[251]: האחת פילוסופית-פוליטית-חוקתית, השנייה כלכלית, והשלישית סוציולוגית-היסטורית; ואף כי הן מופיעות בנפרד – כל חוקר על פי התמחותו – נדמה כי התמונה השלמה מתקבלת דווקא משילובן.

1. ההיבט הפילוסופי-פוליטי-חוקתי. הדגש בהיבט זה הוא על המענה שמספקים מוסדות ציבור לאזרחים המעוניינים לנהל את ענייניהם הלגיטימיים, על פי העדפותיהם, באופן התואם את חירויותיהם החוקתיות, במנותק מן המנגנונים המדינתיים והשוקיים.

באשר למדינה, הרי התנהלותן של הבריות בתוך מוסדותיה ממילא מוגבלת עד מאוד ומתאפשרת, ככלל, רק כנגזרת של יוזמות שלטוניות ובהתאם לחקיקה, לרגולציה ולבירוקרטיה המערכתית; ואילו באשר לשוק – ובכן, אף כי הוא פתוח, ולא רק פתוח אלא ממש ניזון, ממנעד רחב של יוזמות אזרחיות, הרי ישנם תחומים של עשייה שהקמתן של פירמות, שנועדו בראש ובראשונה להשיא רווחים, פשוט איננה רלוונטית. שהרי, לא כל פעילויות החיים האנושיים מסתכמות, עד כמה שהדבר עשוי להישמע מוזר לאזנים מסוימות, בכסף. החסרות דוגמאות אודות כל אותם אלה שהתעוררו בוקר אחד והחליטו לעשות דבר מה בהתנדבות עבור הקהילה שבה הם חיים (תהא זו

Frumkin Peter **Strategic Giving** FN 17; Frumkin Peter *Trouble in Foundationland: Looking Back, Looking Ahead* Bradley Center for Philanthropy and Civic Renewal, Hudson Institute (2004). Available at: http://www.cof.org/files/documents/emerging_issues/ei%20for%20philanthropy/whats%20new/fFrumkin_-_trouble_foundationland_-_03.04.pdf; Rolnick Sharon *Taking Aim at Foundation Accountability* 1(3) Stanford Social Innovation Review 52 (2003); Cannon Carl *Charity for Profit: How the New Social Entrepreneurs are Creating Good by Sharing Wealth* National Journal 1898 (2000); McLeod Heather *Cross Over: The Social Entrepreneur* 19(7) Inc 100 (1997); Wilhelm Ian *Foundation Officials Criticize Report on Criteria for Philanthropy* **The Chronicle of Philanthropy** (9.4.2009). Available at: http://philanthropy.com/premium/articles/v21/i12/12002301.htm; Hayes Treasa **Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations** (1996); Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** FN 246; Fleishman Joel *Public Trust in Not-for-Profit Organizations and the Need for Regulatory Reform*, in: **Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America** (Clotfelter& Ehrlich editors, 1999).

[251] Salamon Lester **America's Nonprofit Sector** (1999); Seibel Wolfgang *Government/Third Sector Relationships in a Comparative Perspective: The Cases of France and West Germany* 1 Voluntas 42 (1990); BenNer Avner & Benedetto Gui **The Nonprofit Sector in the Mixed Economy** (1993).

הקהילה הבינלאומית, הלאומית או הלוקאלית), מתוך תחושת שליחות כנה ודחף לקדם ערכים ורעיונות בהם הם מאמינים, מבלי להציב בצד עשייתם זו תביעה להעשיר את חשבונם בבנק?

מוסדות דת מדגימים זאת היטב. אין חולק כי שירותי דת הם שירותים נצרכים במדינה המודרנית. אלא שהמדינה לא תמיד מסוגלת לספק שירותים אלה – בין אם משום אופיים של מוסדות דת מסוימים, כגון בתי תפילה, שאיננו הולם את התצורה המוסדית השלטונית ומחייב הקמתם ותפעולם בנפרד; ובין אם משום שבמדינות מסוימות חלות מגבלות חוקתיות או פרקטיות מלעשות כן, כמו למשל מדינות שבהן חל איסור מלהתערב עם הדת, או כאלה התומכות על פי חוקותיהן בדת אחת בלבד. השוק אף הוא איננו מותאם לספק שירותי דת אלה ואחרים, ולו מפאת כבודה של האמונה – וכי מי יעז להקים בית כנסת או כנסיה או מסגד או מקדש שנועדו לשרת את האל למען מטרות רווח אנוכיות? בצירוף עם העובדה הפשוטה כי מאמינים, רובם ככולם, אינם מתעניינים, ולפחות לא אמורים להתעניין, בהשאת רווחים, כאשר בשירותי דת שאמורים לספק אותם סיפוק רוחני או רגשי עסקינן.

דוגמה טובה נוספת היא מוסדות המקדמים איכות שלטון ומנהל תקין – למדינה עצמה אין אינטרס טבוע לשפר דרכיהם של פוליטיקאים ופקידים, שבחלקם נהנים מן היכולת לכופף ולהכפיף את המערכת השלטונית לטובתם; ולשוק גם כן אין תמריץ של ממש לפעול למען מטרה בלתי רווחית במהותה; אך לאזרחים רבים דווקא יש אינטרס אישי, שאיננו כלכלי, לפעול למען קידומה של מטרה ציבורית זו, שמעטים יעזו לחלוק על חשיבותה. ומה עם, למשל, מוסדות למען רווחתם של בעלי חיים? מטרה זו, הקרובה ללבם של רבים, איננה נמצאת, לפחות לא בשלב זה של ההיסטוריה, בראש מעייניה של המדינה המודרנית, ומעבר להיותה בלתי רווחית, תומכיה לפי רוב מעדיפים להקצות את מלוא המשאבים האפשריים למענם של בעלי החיים ולא לגזירת קופונים, על כן נדמה כי המגזר השלישי הוא המסגרת המועדפת לקדמה. ודוגמאות נוספות ישנן בשפע.

תפקיד טוקווילי זה של מוסדות ציבוריים משיק עם התועלת הפלורליסטית של מנגנון הטבות מס בעבור תרומות. אף כי אלו הם ארגונים אזרחיים וזה הוא כלי מיסוי מדינתי – לאלו גם לזה אוריינטציה מובהקת של ריבוי אזרחי, סובביו ומסובביו של פלורליזם, המשמשים כוח נגד לריכוזיות המדינה. שהרי, כפי שכבר הובהר, המגזר השלישי הוא זירה פעילה וגמישה של התנהלויות אנושיות חופשיות למען אינספור מטרות משותפות. הוא מהווה שיקוף של סדרי העדיפות של הציבור היזמי העצמאי היצירתי; מרחב של פתחון פה לקבוצות שונות באוכלוסייה בלא משוא פנים, של הרחבת דעת ושיח שאינם תלויים באיזו אג׳נדה המוכתבת מלמעלה, של קונצנזוס וקונפליקט; מקור לאספקת שירותים על פי אמות מידה יחידניות או קבוצתיות כמו גם אספקת מידע רבגוני באורח בלתי תלוי; פרי שקידתם ותסיסתם ועסקנותם ונמרצותם של האזרחים ולמענם. או אם להשתמש במילותיו של המשפטן פיליפ הווארד[252]:

> "Whenever the rules are eased, our energy and good sense pour in like sunlight through open blinds".

[252] Berry Jeffery **A Voice for Nonprofit**, FN 79.

המוסדות הפועלים בתוך המגזר הם גם תוצר מתוצריה של החברה הדמוקרטית הבריאה והחיונית וגם יצרניה. הם חוליה מקשרת בין הציבור לשלטון, סוכנים של שינוי פוליטי-כלכלי-חברתי-תרבותי, שופר של יחידים ושל קבוצות להבעה עצמית ולנטילת אחריות על גורלם, למען אינטרסים מרובים, אידיאולוגיות באשר תהיינה, פולקלור דתי, אתני או תרבותי, נטיות אישיות ועוד[253]:

"As a value guardian of voluntaristic, particularistic and sectarian values, a voluntary agency is expected to promote citizen participation, develop leadership, protect interests of social, religious, cultural, or other minority groups".

בתוך כך, פעילותם של מוסדות ציבור בתוך המגזר השלישי מחוללת את מה שמכונה בספרות "הון חברתי" (Social Capital). מונח זה, שטבע בשנת 1990 הסוציולוג ג'יימס קולמן בספרו Foundation of Social Theory, ושזכה בהמשך לשימוש נרחב אצל מדען המדינה רוברט פוטנם בספרו Making Democracy Work, מכוון אל[254]:

"Features of social organization such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions… Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that would not be attainable in its absence. . . . For example, a group whose members manifest trustworthiness and place extensive trust in one another will be able to accomplish much more than a comparable group lacking that trustworthiness and trust. . . . In a farming community . . . where one farmer got his hay baled by another and where farm tools are extensively borrowed and lent, the social capital allows each farmer to get his work done with less physical capital in the form of tools and equipment".

ההון החברתי הוא הקרן הנצברת במרחב הציבורי כתוצאה מיחסי גומלין חברתיים ערכיים בין אזרחים יזמיים ויצרניים. וכפי שתיאר בקצרה קולמן: "Is created when the relations among persons change in ways that facilitate action."[255]. כלומר: מדובר בהחצנה חיובית של הפעילות האנושית במסגרת החברה האזרחית, שניתן לראות בה, כשלעצמה, טובין ציבוריים של ממש.

במחקרו אודות קהילות איטלקיות בעלות מסורת ארוכת שנים של פעילות אזרחית מצא פוטנם כי ערכים ופרקטיקות כגון סולידריות, אמון, דאגה, השתתפות, יושרה, הדדיות, יחסי שכנות, החלפת מידע, חשיבה עצמאית, חדשנות, יצירתיות, סבלנות ורגיעה – כל אלה היו "astonishingly deep"

---

[253] Weisbrod Burton *Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy* FN 42; Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** FN 246; Hayes Treasa **Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations** FN 250; Knapp Martin & Eileen Robertson & Corinne Thomason *Public Money, Voluntary Action* Discussion Paper 500, Personal Social Services Research Unit, University of Kent 15 (1988).

[254] Puntman Robert & Leonardi Robert & Nanetti Raffaella **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy** 167 (1993); James Coleman **Foundations of Social Theory** (1990).

[255] Coleman James **Foundations of Social Theory** 304 (1994).

באותן קהילות[256]. להבנתו, ככל שהמגזר השלישי רחב ומפותח כך נצבר ההון החברתי הזה. הוא משמש כמנוע של שגשוג אישי, שכן הוא תורם לחייהם הטובים של האזרחים, והוא גם משמש כמנוע של שגשוג כלכלי, כפי שעוד יפורט בהמשך, מכיוון שהוא מפחית עלויותיהן של עסקאות חברתיות הנובעות מקשיי אמון ופערי מידע[257]. עוד הוא כולל גם חדשנות. מאפייניהם הגמישים של מוסדות ציבוריים מאפשרים להם להסתגל טוב יותר לעניין נטילת סיכונים, כאשר כל מי שבאמתחתו רעיון יכול לנסות ולקפוץ על העגלה בלא שנדרש שממנו מאמץ מיוחד. על כן, הפעילות סביבם משמשת פעמים רבות ככוח חלוץ בכל אותן סוגיות שטרם זכו ליחס מספק על ידי אחרים, כאשר המגזר השלישי בכללותו מהווה כמעין אינקובטור לחשיבה יצירתית אודות בעיות שונות בעולם ודרכים מקוריות לגשת אליהן[258].

זאת ועוד, מוסדות ציבוריים משקפים את כוחם של אינדיבידואלים מסוימים להשתחרר מקיפאון ומקיבעון ולמצות את מלוא הווייתם ומאווייהם, על הצד הטוב ביותר, בתוך הקהילות שאליהן הם משתייכים, והם אף נושאים בחובם את הכוח לעודד אינדיבידואלים אחרים להצטרף ולעשות את אותו הדבר[259]. מחקר שנערך באנגליה, לשם דוגמה, מלמד כי אזרחים רבים המפגינים חוסר אכפתיות מוחלט כלפי המגזר הציבורי, עד כדי שאפילו אינם טורחים לממש את זכותם להצביע בבחירות הכלליות, דווקא מגלים מעורבות בלתי מבוטלת בפעילותם של מוסדות המגזר השלישי[260]. מעורבותם אף מאפשרת להם לצמצם פערי כוחות בינם לבין אחרים בחברה, הזדמנות להיות שווים בין שווים, או שונים אך שווים.

הזכות החוקתית העומדת במרכז פעילותם של מוסדות ציבור היא החירות להתאגד, הנגזרת, בתורה, מן הזכות החוקתית של חופש הביטוי. כתב ההגנה הטוב ביותר לשתי אלה – "על החירות" של ג'ון סטיוארט מיל – כבר הובא בהרחבה בפרק הקודם, ובמרכזו, כזכור, תפישה בלתי מתפשרת לעניין חשיבותו של חופש הביטוי, הכולל גם את חופש ההתאגדות: למען חידוד החוש המוסרי של האדם, בהבחינו בין אמת ושקר, טוב ורע; למען קידום רעיונות ומעשים לחשוף את המציאות ולהבינה טוב יותר; ולמען טיפוח היכולת האנושית לחשוב ולפעול באופן חדשני, מקורי וססגוני. החירות להתאגד היא אחד מן המסלולים לביטוי אזרחי המבטיח שגשוג דמוקרטי. ההגנה עליה כמותה כהגנה על האוטונומיה של הרצון הפרטי, מתוך הבנה כי ישנן מטרות לגיטימיות שאותן לא יוכל האדם להגשים לבדו אלא רק בשיתוף עם הזולת[261]. היא כוללת הן את זכותו של היחיד

---

[256] Puntman Robert & Leonardi Robert & Nanetti Raffaella **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy** FN 254 XIV.

[257] שם, 172.

[258] חדשנות זו עשויה לכוון למוצר או שירות (Evolutionary Innovation), ליצירתו של שוק חדש (Expansionary Innovation), או לשניהם גם יחד (Total Innovation).

Osborne Stephen **Voluntary Organizations and Innovation in Public Services** (1998).

[259] Smith David *The Impact of the Volunteer Sector on Society* Reprinted from Voluntary Action Research 337 (1973).

[260] Carter Terrance & Man Theresa *The Evolution of Advocacy and Political Activities by Charities in Canada: An Overview* 23(4) The philanthropist 535, FN 6 (2011).

[261] Golubovic Dragan *Freedom Of Association In The Case Law Of The European Court Of Human Rights* 17(7) The International Journal Of Human Rights 758 (2013).

להצטרף להתארגנות קבוצתית או לעזוב אותה והן את זכותה של התארגנות קבוצתית לחתור אחר יעדיה[262]. ואף כי נועדה להגן, בעיקרה, על התארגנויות בעלות אופי פוליטי, דוגמת מפלגות וארגוני עובדים (ויעידו אינספור מקרים לאורך ההיסטוריה בהם ניסו משטרים לדכא בכוח ארגונים שלא יישרו קו עם עמדותיהם), אופייה הוא דואלי, לא רק פוליטי אלא גם חברתי, ונוגע לכל התארגנות של החברה האזרחית באשר היא[263]:

> "As with freedom of expression and assembly, freedom of association leis in the overlapping zone between civil and political rights. As a civil right it grants protection against arbitrary interference by the State or private parties when, for whatever reason and for whatever purpose, an individual wishes to associate with others or has already done so. As a political right it is indispensable for the existence and functioning of democracy, because political interests can be effectively championed only in community with others (as a political party, professional interest group, organization or other association for pursuing particular public interests)".

התיאורטיקן הפוליטי פול הירסט מציג בספרו Associative Democracy את החירות להתאגד ככזו המגשרת בין הליברליזם האינדיבידואלי לבין הדמוקרטיה הסוציאל-קומונאלית[264]. לשיטתו, זכות חוקתית זו, המבססת ריבוי של מוסדות אפקטיביים המשרתים את הציבור, מאפשרת לחברה להתארגן בצורה הטובה ביותר. תפקידה הבסיסי של המדינה הוא להבטיח כי המגרש שעליו משחקים המוסדות, כמו גם כללי המשחק, יהיו הוגנים – ובכלל זה, למשל, להבטיח כי ההתאגדות היא פועל יוצא של בחירה ולא של גורל או כפייה – היינו: כי תתאפשר בין המוסדות תחרות משוכללת, שאחרת לא תתאפשר צמיחה מיטבית. על כן, יש להגן על החירות להתאגד במלוא הקפדנות ראויה.

ההגנה על הזכות ברחבי העולם הדמוקרטי היא אכן קפדנית: מגילת הזכויות האמריקאית אמנם מציינת מפורשות רק את חופש האסיפה (freedom of assembly) ולא ההתאגדות (association), אולם הזכות הוכרה כחוקתית מכוח הפסיקה בהיותה חלק מחופש הביטוי[265]. כך, לשם דוגמה, נקבע באחד מן הקייסים הנודעים[266]:

---

[262] *Freedom of Association* **Wikipedia** (12.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_association; Defourny Jacques & Develtere Patrick *The Social Economy: The Worldwide Making of a Third Sector* Centre for Social Economy, University Of Liege. Available at: https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/13613/1/Chap%201%20Defourny%20Develtere.pdf.

[263] Manfred Nowak **U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary** 385 (2005); Zvonimir Matага *The Right to Freedom of Association Under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* ECNL 8 (2007). Available at: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044376.pdf.

[264] Van Til Jon **Growing Civil Society** (2000).

[265] **National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama** 357 US 449 (1958).

[266] **Boy Scouts of America et al. v. Dale** 530 U.S. 640 (2000).

"Consequently, we have long understood as implicit in the right to engage in activities protected by the First Amendment a corresponding right to associate with others in pursuit of a wide variety of political, social, economic, educational, religious, and cultural ends".

נוסף על כך, שורה של מסמכים חוקתיים מרכזיים המבטיחים את הזכות[267]: האמנה האירופאית לזכויות אדם שקובעת כי מדובר בזכות חוקתית; כך גם ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חבריות ותרבותיות; אמנת ארגון העבודה הבינלאומי; בג"צ ג'ריס שעיגן את הזכות בדין הישראלי כנגזרת של הזכות לכבוד; ועוד רשימה ארוכה של מסמכים נוספים אשר יחדיו מגבשים את מעמדה המוגן של החירות להתאגד.

ההיבט הפילוסופי-פוליטי-חוקתי של תפקידם של מוסדות ציבוריים הוא, אפוא, תרכיב של ההון החברתי ושל החירות להתאגד, בצירוף עם שני הדיונים שכבר נערכו אודות תחלואי המדינה הריכוזית והפלורליזם (הרלוונטיים לא רק למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות אלא גם למוסדות כאמור).

2. ההיבט הכלכלי. שאלת קיומם של מוסדות ציבוריים מעסיקה גם את מדעני הכלכלה וניתן למצוא לה כמה וכמה תשובות בכתיבה הקיימת. חלק מן התשובות עוסק ביחס שבין המגזר השלישי לבין המגזר הראשון – כלומר: לשאלה מדוע המדינה לא מחליפה את מוסדות הציבור; ואילו חלקן ביחסים שבינו לבין המגזר השני – כלומר: לשאלה מדוע השוק אינו מחליף את מוסדות הציבור. אין כל הכרח לבחור בין התשובות שכן צירופן יחדיו הוא ההסבר המשכנע מכל.

בשנת 1977 פיתח הכלכלן בורטון וויסבורד את התיאוריה הרצינית הראשונה לעניין תפקידם הכלכלי של מוסדות ציבור – תיאוריית הרבגוניות (Heterogeneity)[268]. זאת, לאחר שהבחין כי התיאוריה הכלכלית המסורתית מתייחסת אך ורק למוסדותיהם של המדינה והשוק ואיננה מסבירה את הימצאותם של יתר המוסדות.

הנחת המוצא היא כי אספקתם של טובין ציבוריים נתונה לכשל שוק. ולמה הכוונה? ובכן, טובין ציבוריים מתאפיינים בשני מאפיינים: ראשון, הם בלתי יריביים (Non-Rival), הואיל וכמות בלתי מוגבלת של אנשים יכולה ליהנות מהם בו זמנית; ושני, הם בלתי מדירים (Non-Excludable),

---

[267] McBride Jeremy *Freedom of Association*, in: **The Essentials of Human Rights** 18 (Hodder editor, 2005); Article 11 of the European Convention of Human Rights; Article 17 of the Universal Declaration of Human Rights; Article 22 of of the International Convention on Civil and Political Rights;

בג"צ 253/64 **ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה** פדי יח(4) 673 (1964).

[268] Weisbrod Burton **The Voluntary Nonprofit Sector** (1977).

הואיל ואין אפשרות למנוע מאנשים מליהנות מהם. ברגע שהם מסופקים, ושתי דוגמאות קלאסיות לטובין מסוג זה הן ביטחון לאומי או אוויר נקי, כולם יכולים ליהנות מהם.

בהיותם בלתי יריביים ובלתי מדירים, טובין ציבוריים זמינים לכל בלא תשלום, ולפיכך, נתונים לתופעת "הטרמפיסט", או "הרוכב החופשי" (Free Rider), המתרחשת כאשר אותם אלה הנהנים מן הטובין, ויודעים שאינם חייבים לשלם כדי ליהנות מהם, אכן לא משלמים עבורם, אז נוצר מצב של מימון חסר. אחת מן הדוגמאות השגורות, משם גם לקוח שמה של התופעה, היא של תחבורה ציבורית: אם היו מאפשרים לכל אדם לשלם עבורה כראות עיניו, סביר כי חלק בלתי מבוטל מן הנוסעים לא היה משלם כלל, בהיסמכו על אותם אלה שכן ישלמו ומתוך חששו שמא יימנה על אותם אלה ו"יצא פראייר". מימונה של התחבורה הציבורית היה, אפוא, מימון חסר, עד שלא ניתן היה לתפעלה ולתחזקה כלל ועיקר.

תופעה נוספת, רלוונטית אף היא, למרות התייחסותה לטובין מעט שונים – טובין משאביים משותפים (Common Pool Resources), שהם בלתי מדירים אך יריביים – היא תופעת "טרגדיית ההמונים", המתרחשת כאשר טובין מסוימים פתוחים לשימוש הציבור אך הם מן הסוג המתכלה. שימוש מקביל של אנשים רבים בטובין הללו, בין אם הם אכן נזקקים להם ובין אם הם עושים זאת נוכח חשש כי הטובין יתכלו טרם יספיקו ליהנות מהם, יגרום להיכחדותם כליל גם כן. כאן, הדוגמה השגורה היא של שטח מרעה אליו יכולים ההמונים להביא את עדריהם ללחך עשב. כל רועה ימהר להוביל את העדר אל השטח שמא יקדימוהו רועים אחרים, כך שתוך זמן קצר לא יוותר עשב.

שתי התופעות הללו, בעיקר הראשונה שביניהן, הן ההצדקה המרכזית של התיאוריה הכלכלית המסורתית לקיומה של המדינה, בספקה את אותם הטובין החיוניים שהשוק אינו מסוגל לספק ביעילות לבדו, ובנהלה את אותם טובין קיימים שההמונים אינם מסוגלים לנהל בעצמם. אלא שהמדינה, כפי שמבהיר וויסברוד, איננה מסוגלת למלא את תפקידה זה כשורה בכל מצב אלא, ככלל ולאורך זמן, רק לגבי טובין הזוכים לתמיכה רחבה בציבור, ובהתחשב בשיקולים של קופת האוצר ושל הבירוקרטיה. משכך, הטובין הציבוריים הם בעלי אופי יחסית אחיד ותואמים בעיקרם את העדפותיו של הבוחר החציוני (Median Voter). העניין הוא, שככל שהמדינה הטרוגנית יותר – והיא לפי רוב הטרוגנית – כך לאזרחיה העדפות שונות לגבי הסוגים, האיכויות והכמויות של הטובין הציבוריים, כמו גם לגבי העלות שהם מוכנים לשאת בעדם. נוצר מצב שבו אזרחים רבים נותרים בלתי מסופקים מן הטובין הציבוריים, הואיל והם משלמים מיסים בדומה ליתר האזרחים, בהם גם הבוחרים החציוניים, אולם אינם זוכים ליהנות מטובין המותאמים להעדפותיהם. אותם אזרחים מוכנים, לעתים, להתארגן ולהקים, וכן לממן באורח וולונטרי, מוסדות שידאגו לספק להם טובין, שניתן לכנותם אולי סמי-ציבוריים, העונים על צרכיהם.

כלומר: קיים ביקוש למוסדות בעלי אופי פרטי המייצרים טובין בעלי אופי ציבורי. ומוסדות ציבוריים הפועלים במסגרת המגזר השלישי למעשה נועדו להתמודד עם כשל כפול – שוקי ומדינתי – הם משלימים את תפקידו של המגזר הראשון לגבי אותם טובין שהוא איננו מסוגל לספק, תפקיד, שלכתחילה היה אמור למלא בשל כשל של המגזר השני (ומכאן ניתן לשוב אל ההיבט הפילוסופי-פוליטי-חוקתי: המוסדות הללו מותאמים טוב יותר אל הרצונות האמתיים של האזרחים, פחות ריכוזיים, יותר גמישים, מחוברים אל השטח).

ואולי כדאי להדגים: נניח כי המדינה מעוניינת לספק לאזרחיה שירותי ביטחון פנים מתוך תפישה רווחת כי מדובר בטובין ציבוריים חיוניים שאלמלא תעשה כן לא יסופקו על ידי השוק. יש להניח

כי המדינה – בהיותה מונהגת על ידי פרלמנט ייצוגי שמקבל הכרעותיו על פי עקרון הרוב הקובע, ודאי קורץ אל מערכת הבחירות הבאה, ובהינתן תקציבה המוגבל – תבחר לספק שירותים העונים על העדפותיהן הרגילות של קבוצות גדולות בציבור. משכך, המשטרה הלאומית תפזר את תחנותיה ושוטריה בהתאם לצפיפות האוכלוסין ולרמת העבריינות בפרישה ארצית. יש להניח כי אזרחים רבים ימצאו את שירותיה של המשטרה כמספקים. אולם, בהחלט ייתכן מצב כי אזרחים ביישוב מסוים יבקשו להגן על עצמם טוב יותר מכפי שמגנה עליהם המשטרה, למשל מפני פריצות, ולשם כך, יתארגנו, יקימו ויממנו משמר אזרחי שיפטרל ברחבי היישוב ויספק להם שירות ההולם את העדפותיהם האמתיות.

תיאוריית הרבגוניות של וויסבורד מלמדת על שלוש היפותזות[269]: האחת, קיים יחס ישר בין רבגוניות המדינה, בעיקר דתית, אתנית ותרבותית, לבין גודלו של המגזר השלישי; השנייה, קיים יחס הפוך בין היקף הטובין הציבוריים שהמדינה מספקת לבין גודלו של המגזר השלישי; והשלישית, יש לצפות כי עיקר מימונם של מוסדות המגזר יגיע מפילנתרופיה. עם זאת, המציאות מלמדת כי ההיפותזות הללו הן בעלות כוח מוגבל בלבד, ובמחקר שערך פרופסור לסטר סלמון, מבכירי החוקרים של המגזר השלישי באוניברסיטת ג'ונס הופקינס, נמצא כי הן אינן נתמכות במציאות הנוהגת במדינות שונות ברחבי העולם[270]. לדבריו, התיאוריה של וויסבורד מספקת הסבר חלקי בלבד להופעתם של מוסדות ציבור, אותו יש להשלים באמצעות ההיבטים האחרים, הפילוסופי-פוליטי-חוקתי והסוציולוגי-היסטורי.

בהקשר זה מעניין, ואפילו חשוב, לציין מחקר אמפירי מקיף שנערך בארצות הברית בשנת 1999 אודות הקורלציה בין טובין ציבוריים לבין מגוון אתני[271]. מסקנתו היא כי אספקתם של טובין ציבוריים מסוימים, כגון חינוך, כבישים וביוב, קשורה קשר הדוק לפרגמנטציה האתנית של הקהילה שבה הם מסופקים: ככל שהקהילה מקוטבת, ובעיקר כאשר נבחריה מחזיקים בכיסאות על בסיס השתייכותם האתנית, כך הנתח התקציבי שמופנה לטובין הציבוריים הללו הוא נמוך. על פי המחקר, המסתמך על הנחתו של וויסבורד כי טובין ציבוריים תואמים לפי רוב את העדפותיו של הבוחר החציוני, קבוצות אינטרס בעלות זהות אתנית נוטות להעריך רק את ההנאה שתצמח להן, ולא לקבוצות אחרות, מטובין ציבוריים. ההעדפות של קבוצות אלה לעניין אספקתם של הטובין, לרבות היקף מימונם הציבורי, הן שונות; והתועלת השולית שלהן מן הטובין פוחתת כאשר גם קבוצות אחרות נהנות מהם. פוליטיקאים הנמנים עם קבוצות אלה או מושפעים מהן מעדיפים, בתורם, שלא להקצות משאבים לטובין ציבוריים קלאסיים, אלא, ככל שעולה בידם, לטובין התפורים למידותיהן ולפיכך מתאפיינים בהדרה.

ממצאים דומים נתקבלו כבר קודם בשורה של מחקרים: מחקר אחד הצביע על יחס הפוך בין מגוון אתני, שנמדד על פי שימוש בשפה, לבין טובין ציבוריים שונים דוגמת אחוז דרכים סלולות, יעילות

---

[269] Salamon Lester & Sokolowski Wojciech & Anheier Helmut *Social Origins of Civil Society: An Overview* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 7 (2000).

[270] שם, 7-8.

[271] Alesina Alberto & Reza Baqir & William Easterly *Public Goods and Ethnic Divisions* 114(4) Quarterly Journal of Economics 1243 (1999).

רשת החשמל, שנות לימוד ומספר טלפונים ציבוריים[272]; מחקר נוסף קבע כי לאנשים ישנן העדפות קהילתיות מפלות (Discriminatory Community Preferences), כך שהם אך ורק "Care about the welfare of others within their ethnic community"[273]; ובמחקר אחר הוכח כי[274]:

> "Individuals increase their support for welfare spending if a larger fraction of welfare recipients in their area belongs to their racial group".

ניתן לבצע על התיאוריה של וויסבורד מניפולציה כדי לחזור אל הפרק הקודם ולטעון טיעון רחב יותר – שאיננו מכוון לכשל אלא דווקא לניצול הזדמנות – שמופיע לפי רוב בספרות אודות תפקידה של הפילנתרופיה ולא בספרות אודות תפקידם של מוסדות ציבוריים[275]: ישנם אזרחים שתופעת הרוכב החופשי איננה מרתיעה אותם מלספק או לממן טובין ציבוריים. הם יהיו מוכנים לספק או לממן את הטובין הללו – בין אם הם מותאמים לבוחר החציוני ובין אם לאו – גם ביודעם כי אזרחים אחרים "יתפסו עליהם טרמפ". מדוע? כאמור, אלטרואיזם. אלה אנשים שעומדים לרשותם האמצעים לספק ולממן את הטובין, הימצאותם של הטובין חשובה להם (ייתכן כי הם מפיקים מהם רווח בלתי חומרני כלשהו) והם גם אינם נוטים להתכעס על היותם מנוצלים בידי אחרים. מבחינה תועלתנית, רצוי לאתר את אותם האזרחים וליתן להם את האפשרות לקדם את המטרות הציבוריות בעצמם ומכיסם, חלף המדינה, גם אם לא בשלמותן ורק בחלקן, שהרי הפעילות הוולונטרית שלהם, בדומה לתועלת הכלכלית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות – כפי שכבר הבהיר פרופסור מרגליות בהסברו – לא רק תואמת את העדפותיהם שלהם ומצמצת את תפוצתה של הכפייה השלטונית אלא גם חוסכת למדינה כסף בהתגברה על נטל המס העודף. זוהי דרך יעילה ביותר להגדיל את סך המשאבים המופנים כלפי טובין רצויים.

הבה נניח כי המדינה מסוגלת ומעוניינת להקים ולממן בית תמחוי בסכום של מיליון שקלים. סכום זה ייגרע מן הקופה הציבורית, מכספי המיסים של האזרחים, ומן הסתם, לא ניתן יהיה להשתמש בו למען מטרה אחרת. כעת נניח כי ישנם אזרחים המסוגלים ומעוניינים להקים בית תמחוי כגון זה בעצמם, ואף לממנו בעצמם או באמצעות גיוס תרומות. בתרחיש אחד הם מסוגלים לממנו בסך של מיליון שקלים – תרחיש זה ודאי עדיף על כך שהמדינה תקים את בית התמחוי ותממנו על חשבון הציבור; ובתרחיש אחר הם מסוגלים לממנו רק באופן חלקי, למשל בסך של חצי מיליון שקלים – בהנחה כי בית התמחוי יופעל על פי אמות המידה השלטוניות, ולא על פי קפריזות אישיות של אותם אזרחים, תרחיש זה גם הוא עדיף, אפילו אם המדינה תידרש להשלמתם של חצי מיליון השקלים הנותרים, שהרי גם כאן נחסך לציבור חצי הסכום.

---

[272] שם, 1245.

[273] Cutler David & Elmendorf Douglas & Zeckbauser Richard *Demographic Characteristics and the Public Bundle* XL(3) Public Finance 180 (1993).

[274] Luttmer Erzo *Group Loyalty and the Taste for Redistribution* 109(3) Journal of Political Economy 500 (2001).

[275] Andreoni James **Philanthropy** (2006).

כמה שנים לאחר הצגתה של תיאוריית הרבגוניות פרסם המשפטן, פרופסור הנרי הנסמן, תיאוריה כלכלית, שניתן לראותה כמשלימה של תיאוריית הרבגוניות, שכן הפעם המיקוד הוא בתפקידם של מוסדות ציבוריים להבדיל מפירמות ולא להבדיל מארגונים מדינתיים: תיאוריית הכשל החוזי[276]. תיאוריה זו שמה דגש על ההבדל המרכזי בין מוסדות המגזר השלישי לבין פירמות – האיסור החל עליהם מלחלק רווחים – אשר לשיטתו של הנסמן, מעודד אזרחים לפנות אליהם בנסיבות מסוימות[277]. איסור זה אמנם איננו מושלם, וישנן דרכים לעקפו, אולם הוא מספק שכבת הגנה שאיננה בנמצא בהקשר של תאגידים הפועלים למטרות רווח, שכן הוא מבטיח כי מלוא התקציב העומד לרשותם של מוסדות ציבור יוקצה למען המטרה שלשמה הוקמו. כלומר: הכשל החוזי טמון ביכולתן של פירמות לחלק רווחים והוא שהופך אותן לפחות רלוונטיות ואת המוסדות הציבוריים ליותר רלוונטיים לגבי פעילויות מסוימות.

תחילה, עורך הנסמן הבחנה בין מוסדות ציבור "תרומתיים" (donative), שרוב הכנסותיהם מתקבלות מתרומות או תמיכות, ושאליהם, מן הסתם, מכוון מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, לבין מוסדות ציבור "מסחריים" (commercial), שרוב הכנסותיהם מתקבלות ממכירת שירותים. ההנחה הכוללנית היא כי כל המוסדות התרומתיים סובלים מן הכשל החוזי וכך גם חלק מן המוסדות המסחריים[278]. לאחר מכן, מפורטים חמישה מצבים שבהם תיאוריית הכשל החוזי מתאימה להסביר את קיומם של מוסדות ציבור:

ראשון הוא מצב, הרלוונטי למוסדות תרומתיים, שבו האזרחים שממנים את השירותים אינם אלה שצורכים אותם. הפרדה זו מציבה את התורמים בעמדת נחיתות להכריע אם הם משקיעים את כספם בתבונה, והאיסור על חלוקת רווחים, שמגביר במידה בלתי מבוטלת את אמינותם של מוסדות הציבור – הואיל והוא מקטין את התמריץ שלהם למקסם רווחים באמצעות צמצום עלויות באופן שפוגע באיכות השירותים – משכך נחיתותם זו. מצב זה פחות שכיח כאשר התורמים הם גם הנתרמים, היינו, ככל שהם משלמים בעבור שירותים שהם עצמם מקבלים, שהרי אז ביכולתם לעמוד על טיבם ולהחליט אם ברצונם להוסיף ולרכוש אותם אם לאו. על כן, אם מדובר במוצרים תעשייתיים או בשירותים מסחריים, הימצאותן של פירמות היא לפי רוב מספקת ואין למוסדות ציבור ביקוש של ממש.

דוגמה אחת מיני רבות, עשויה להיות כלבייה הפועלת למען רווחתם של בעלי חיים נטושים. על פניו, ניתן להקים כלבייה כזו כפירמה הפועלת למטרות רווח ולבקש מאזרחים לתרום כסף למען מימון פעילותה המבורכת. אולם הסיכוי שאזרחים יעשו זאת, ביודעם כי מקימיה פועלים גם למקסום רווחיהם – משחק סכום אפס שבו כל שקל שיעבור לכיסם לא יוקצה לטובתם של הכלבים – הוא סיכוי נמוך, הואיל ואין ביכולתם לפקח כהלכה אחר השירות המסופק לכלבים. הקמתה כמוסד ציבורי, להבדיל, מעוררת בקרב הציבור אמון רב יותר בבואו להעביר אל הכלבייה כסף, ואם נשאב גם מן ההיבט הפילוסופי-פוליטי-חוקתי (שגם בדיון אודותיו הבאנו דוגמה דומה), אף מעוררת

[276] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245; Hansmann Henry *The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation* 91 Yale Law Journal 54 (1981).

[277] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 844.

[278] Hansmann Henry *The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation* FN 276, 62.

אמפתיה רבה יותר כלפי מקימיו של המוסד הציבורי, שחייהם של הכלבים חשובים להם מספיק כדי לדאוג לרווחתם של אלה מבלי לדאוג לרווחיהם שלהם.

כאשר בטובין ציבוריים עסקינן – זהו המצב השני – עלולה להתעורר בעיה דומה[279]. כפי שכבר הובהר, אזרחים מסוימים מוכנים לממנם מרצונם החופשי ללא התערבות ממשלתית. גם במצב דברים זה, אין אפשרות לדעת ברוב המקרים אם הכסף הושקע כשורה – כך למשל כאשר מדובר במטרה ציבורית של קידום איכות הסביבה – ומכאן, חשש כי פירמות, לו היו מספקות טובין כגון אלה, היו מקצצות את השקעותיהן בהם כדי לגרוף רווחים גבוהים יותר. לעומת זאת, מוסדות ציבור מספקים שקט יחסי לעניין זה, הואיל וחל עליהם איסור מלחלק רווחים, וסביר כי מרבית משאביהם יוקצו למען הטובין הציבוריים עצמם.

המצב השלישי שהנסמן מציג, שמרכך במידת מה את המתח שהוצג בקצרה בפרק הקודם בין פלורליזם לבין צדק חלוקתי, הוא של מה שהוא מכנה "הפליית מחירים" (Price Discrimination) הנוהגת בעיקרה בתחום האמנויות[280]. מוסדות ציבור אמנותיים אינם מספקים טובין ציבוריים החיוניים לציבור בכללותו אלא בדרך כלל קולעים להעדפותיהם של מעטים. תרומות למוסדות אלה, כשהם מאוגדים כחלק מן המגזר השלישי ולא השני, הן למעשה ביטוי של מחירים שונים שמשלמים צרכנים שונים בעבור השירותים המסופקים. לדבריו, ה"הפלייה" הזו היא גורם בלעדיו אין לשם הישרדותה של התעשייה. והוא מסביר: אמנות גבוהה מסוג אופרה או בלט מושכת חלק מסוים מאוד מן הציבור, והיא כוללת שורה של הפקות שעולות הרבה מאוד כסף, כאשר לכל הפקה כמה הופעות בודדות. משעה שבה הפקה יוצאת לדרך, עלויותיה הגבוהות הן פחות או יותר קבועות ואינן תלויות בכמות האנשים שיגיעו לצפות בה, בעוד העלות להוסיף צופים היא נמוכה. שהרי, ההפקה תעלה לבמה באותה הדרך בין אם יגיעו לצפות בהופעות בודדים ובין אם רבים. על כן, משתלם לגבות עבורה מחיר שאיננו גבוה בצורה יוצאת דופן, כדי למשוך אליה גם אנשים החובבים אמנות במידה פחותה, קרי, כאלה שלא עומדים להם האמצעים לשלם עבורה סכום משמעותי.

כאשר מוסדות ציבור מספקים את השירות הם מסוגלים לגייס תרומות, ותרומות אלה הן הדרך לגרום לאותם צופים המתמחרים את הנאתם מאמנות במידה רבה להשלים את המימון החסר להפקות, יחד עם המחיר הרגיל שנגבה מצופים אחרים. המוסדות הציבוריים הם כלי מהימן עבור אותם תורמים, להבטיח כי הכסף יוקצה לאיכות האמנות, וזאת הודות לאיסור החלוקה. בלעדי מנגנון התרומות סביר כי תחום האמנויות היה מצטמצם עד מאוד שכן כרטיסים עבור הפקות היו עולים הון תועפות שרק מעטים היו מסוגלים לממן, בלעדי סבסוד משלים של צופים רגילים כאמור. הנסמן טוען כי מוזיאונים וספריות פועלים על פי אותו עיקרון גם כן.

רביעי הוא מצב של שוק ההלוואות הנוהג[281]. מערכת ההלוואות השוקית, למשל כשמדובר בתחום ההשכלה הגבוהה, איננה מאפשרת לכל מי שחפץ בכך ומסוגל לכך להשלים לימודים אקדמאיים. תרומות המתקבלות אצל אוניברסיטאות ומכללות מבוגריהן, החשים גאוות יחידה במוסד, מאפשרות לדורות הצעירים לממן את לימודיהם, ומהוות, למעשה, כסוג של הלוואות שהמגזר הפרטי אינו מאפשר ליטול (Implicit Loans).

---

[279] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 848.

[280] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 855.

[281] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 859.

ולבסוף, מצב חמישי נוגע למוסדות מסחריים המספקים שירותים אישיים מורכבים[282]. באשר לשירותים כגון אלה, נניח תחום הבריאות או הסיעוד או הטיפול בילדים – מורכבותם, הנובעת ממשכם וממרחב שיקול הדעת הרחב שיש להקנות לספקיהם, מקשה על הצרכנים להכריע אם הם איכותיים די הצורך, ונדמה כי קל לנצלם ולקמץ בשירות הניתן לטובת רווחיות. על כן, קיים תמריץ לחפש מוסדות שחלות עליהם מגבלות שתסייענה לרכך את הקושי. האיסור לחלק רווחים הוא מגבלה של ממש נגד ניצול לרעה של שיקול הדעת הניתן למוסדות. אין זה אומר כי אין בנמצא גם פירמות המספקות שירותים אישיים מורכבים, ולהן יתרונות משלהן, אולם מוסדות הציבור מסוגלים להתחרות בהן ולשרוד בשל האיסור הייחודי שחל עליהם, המושך צרכנים חשדנים שמעוניינים להבטיח, עד כמה שניתן, כי כספם יוקצה לשירותים בצורה מירבית.

הנסמן טוען כי חמשת המצבים הללו – כולם פרי כשל חוזי, שבעיקרו, נוגע לבעיית נציג שנובעת ממידע א-סימטרי[283] – מצדיקים את קיומם של כמעט כל מוסדות הציבור. עוד, כי מצבים אלה אף מצדיקים מימון ציבורי של מוסדות ציבוריים, למען יוכלו להוסיף ולפעול עבור מטרותיהם הראויות כשאין להם תחליף מדינתי או שוקי[284].

מועדונים חברתיים, לגרסתו, הם חריג לתיאוריה[285]. המדובר במוסדות ציבוריים המספקים לחבריהם הנאה אקסקלוסיבית, כזו מדירה, שרק החברים המזוהים עם המועדון זוכים לה, מאי אלו שירותים פרטיים, אותם ניתן להשיג ביעילות גם בשוק. קיומם של המועדונים הללו נעוץ לא רק בעלויות שנחסכות ברכישה קבוצתית; אלא גם ביכולת של החברים לשלוט בהליך קבלת ההחלטות בהם, באופן שמונע ניצול מונופוליסטי של המוסד על ידי בעלים או מנהלים חיצוניים, וכן מאפשר גמישות יחסית באשר לאיכות השירותים המסופקים; וכן בעצם ההשתייכות הפרטיקולרית אליהם המכוננת את זהותם של החברים.

את שתי התיאוריות, של וויסברד ושל הנסמן, משלימה הטענה כי האיסור לחלק רווחים שחל על מוסדות ציבור לא רק מונע מניפולציות אלא גם מאפשר להם לספק שירותים ביעילות מירבית. זאת, הואיל ויש להם יותר כסף פנוי למען קידום מטרותיהם המוצהרות, נוסף על פחות לחץ לעמוד במדדים של רווחיות, והם יכולים לספק את הטובין האיכותיים ביותר במחירים המשתלמים ביותר[286]. כך, לשם דוגמה, מוסד המספק שירותי בריאות לפציינטים יאפשר להם לשהות במתקניו

---

[282] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 865.

[283] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 115.

[284] בתוך כך, הוא מציין תיאוריה חלופית, על פיה מוסדות ציבור מספקים שירותים שצרכנים לא יכולים להרשות לעצמם כאשר התרומות משלימות את סבסודם ולכן הם קיימים. תיאוריה זו לא משכנעת אותו משום שהיא עדיין לא מסבירה מדוע ספקי השירותים אינם מתאגדים כפירמות אלא כמוסדות ציבוריים. תיאוריה נוספת משכנעת אותו אולם אך בחלקה – היא טוענת כי מוסדות ציבור מסוימים קיימים בשל תמריצי ההתאגדות והמיסוי שהמדינה מעניקה להם. הנסמן מסכים כי אכן מדובר בתמריצים אולם כי הם משפיעים אך בשוליים, ולפי רוב, אלו הן החקיקה והרגולציה שעוקבות אחר סוגי ההתארגנות ולא להיפך.

Hansmann Henry *The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation* FN 276, 62; Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 879.

[285] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 892.

[286] Weisbrod Burton *Rewarding Performance that is Hard to Measure: the Private Nonprofit Sector* 244 Science 541 (1989); Billis David & Howard Glennerster *Human Services and the Voluntary Sector:*

עד להחלמה מלאה, יעסיק צוות רפואי מקצועי רחב, יתאים את התנהלותו לצרכיהם הפרטניים וכיוצא באלה – רווחיו יוקצו לפציינטים עצמם, שמצדם, יוכלו לשלם פחות ולקבל יותר. בכך יש כדי לתרום אף לערך השוויון, הואיל ושירותים חיוניים יוכלו להתקבל גם אצל מי שלאו דווקא היו יכולים להרשות זאת לעצמם במסגרת השוק החופשי[287].

עוד, על קו התפר שבין ההיבט הכלכלי לקודמו, הפילוסופי-פוליטי-חוקתי, מקובל לחלק את מערך היחסים הנוהג בין מוסדות ציבור לבין המדינה חלוקה משולשת, חלוקה, שאליה יש המתייחסים כאל תיאוריית התלות ההדדית (Interdependency)[288]: הם בחלקם משלימים (Supplementary), בחלקם שיתופיים (Complementary), בחלקם יריביים (Adversarial), ובחלקם – הם גם וגם.

המודל המשלים עולה בקנה אחד עם תיאוריית הרבגוניות, שכן המוסדות מספקים טובין ציבוריים שהמדינה איננה מסוגלת לספק בעצמה ומשלימים את פעילותה המתבקשת. מטבע הדברים ידובר בטובין שלגביהם ההעדפות הן הטרוגניות, כגון חינוך ורווחה אך לא ביטחון. ככל שמדינה מספקת בעצמה טובין ציבוריים כך הביקוש למוסדות הללו פוחת ולהפך; על פי המודל השיתופי, שתואם את הטיעון הרחב המופיע בספרות אודות פילנתרופיה, המדינה ומוסדות הציבור פועלים יחדיו לספק טובין, כשנטל המימון מוטל בעיקרו על הראשונה ואילו נטל הפעולה על האחרונים. בהקשר של מודל זה נעשה שימוש גם בתיאוריה כלכלית שיועדה במקורה לפירמות, המנסה להסביר מדוע עדיף להן להתקשר עם פירמות אחרות בעסקאות מסוימות מאשר לבצע בעצמן: ככלל, לגבי עסקאות מסוימות יעיל יותר לשכור מתקשר חיצוני בשל תועלות שוליות פוחתות של ייצור ושל ניהול, ובמקרה של הגוף המדינתי, גם בשל המעמסות הבירוקרטיות ופערי המידע בין הנציגים למיוצגים. אז כפי שאין זה יעיל כי המדינה תקים ותתפעל מפעל עפרונות הנדרשים לפקידיה כשהיא מסוגלת לרכוש אותם בשוק, כך אין זה יעיל כי היא תקים ותתפעל מוסדות המעניקים שירותים ציבוריים מסוימים, כאשר ניתן לשכור את אותם השירותים ממוסדות המגזר השלישי שיודעים לספקם ביעילות רבה יותר ובלא חשש כי יגזרו לעצמם קופון שמנמן על חשבון קופת האוצר[289]:

Towards a Theory of Comparative Advantage 27(1) Journal of Social Policy 79 (1998); Farrington John & Bebbington Anthony & Wellard Kate & Lewis David **Reluctant Partners? Non-Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development** (1993); Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** FN 246, 259; Badelt Christoph & Weiss Peter *Nonprofit and Government Organizations in Social Service Provision: Comparison of Behavioral Patterns for Austria* 1(1) Voluntas 77 (1990).

[287] Weisbrod Burton *Rewarding Performance that is Hard to Measure: the Private Nonprofit Sector* FN 286, 541; Estelle James & Birdsall Nancy *The Public Versus Private Provision of Social Services: Is there an Efficiency-Equity Tradeoff?*, in: **The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Many Nations** (1992); Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** FN 246.

[288] Salamon Lester *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations* 99 (1987); Salamon Lester *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* 16(1-2) Journal of Voluntary Action Research 29 (1987).

[289] Steinberg Richard *Competition in Contracted Markets*, in: **The Contract Culture in Public Services** 176 (Kendall editor, 1997).

"Non-profit organizations deserve some preference in bidding because they provide benefits to the government (reduced opportunistic behavior and reduced transaction costs of negotiating, monitoring and enforcing a contract) that cannot be enforceably written into a contract with for-profits".

במודל היריבי, לעומת זאת, המוסדות פועלים בניגוד לעמדותיה של המדינה – בין אם הם מנסים להשפיע עליה לאמץ את רעיונותיהם או שיטותיהם או שירותיהם ובין אם הם מורדים בה במוצהר. מודל זה נסמך אף הוא על תיאוריית הרבגוניות, על פערי ההעדפות שבין הבוחר החציוני לבין קבוצות מיעוט, שמונעים מימון של טובין מגוונים ומתמרצים אזרחים לממן את עצמם במקום.

טענה כלכלית נוספת שניתן לטעון באשר לתפקידם של מוסדות ציבוריים, שאיננה מופיעה בספרות הקיימת, מכוונת ליעילות שבפעילותם הרציפה. כאשר המדינה הדמוקרטית חותרת אחר מטרות ציבוריות ומספקת שירותים בהתאם היא עושה זאת כתלות בהשקפותיהם של נבחרי הציבור. אלא שנבחרים אלה מתחלפים, ולמצער יש סיכוי כי יתחלפו, בכל כמה שנים, ועמם, גם סדרי העדיפות הלאומיים – המטרות הציבוריות המקודמות והשירותים המסופקים מטעם השלטון. תחלופה זו היא בזבזנית, בייחוד במקרים "אקורדיוניים", בהם שירותים מסוימים מסופקים ואז אינם מסופקים ואז שוב מסופקים, הואיל והיא גוררת עלויות הקמה חוזרות וכן מקשה על התמקצעות כמו גם יצירתו של זיכרון ארגוני. מוסדות ציבור שמספקים שירותים המקדמים מטרות ציבוריות, לעומת זאת, אינם תלויים בבחירות, וגם אם יזכו ליותר או לפחות מימון ציבורי בהתחשב בתוצאותיהן המשתנות, סביר כי יוסיפו לפעול באופן רציף, כך שניתן יהא ליהנות, בעת אספקת שירותיהם, מכל שכבר יש להם להציע.

3. ההיבט הסוציולוגי-היסטורי. אם לשפוט על פי הקולות היוצאים מאוניברסיטת ג'ונס הופקינס, אזי את ההסבר הטוב ביותר לתפקידם של מוסדות ציבור, כך על פי פרופסור סלמון, מספקת דווקא תיאוריית השורשים החברתיים (Social Origins)[290].

התיאוריה מבוססת על עבודתו הנודעת של הסוציולוג האמריקאי ברינגטון מור משנת 1966, "Social Origins", המתארת את הנסיבות ההיסטוריות – מאבקים בין גורמי שלטון, אליטות, מעמדות ביניים ופשוטי עם – שהובילו לעלייתן של המדינות הפשיסטית, הקומוניסטית והדמוקרטית[291]; והיא מבוססת גם על עבודתו של הסוציולוג הדני גוסטה אספינג אנדרסן משנת 1990 אודות שורשיה של מדינת הרווחה המודרנית, המבחינה בין שלושה סוגים של משטרי רווחה[292]: הליברלי, המאופיין בסיוע סוציאלי מוגבל רק במקומות בהם השוק החופשי אינו מסוגל ליתן מענה על צרכי האדם; הקורפורטיבי, המאופיין במערכת הטבות מסועפת המיועדות לקבוצות

[290] Salamon Lester & Sokolowski Wojciech & Anheier Helmut *Social Origins of Civil Society: An Overview* FN 269.

[291] Moore Barrington **Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World** 413 (1966).

[292] Esping-Andersen Gosta **The Three Worlds of Welfare Capitalism** (1990).

אינטרס מסוימות, לרבות קבוצות דתיות חזקות; והסוציאל דמוקרטי, המאופיין בתפישה של זכויות חברתיות ומקנה הטבות אוניברסליות לא רק לקבוצות אינטרס אלא גם למעמדות הביניים. הטענה המרכזית של שני החוקרים היא כי תופעות חברתיות מורכבות, ובהן גם פעילות החברה האזרחית במסגרת המגזר השלישי, אינן תוצר לינארי של פקטור אחד כגון זה שמוצג על ידי כלכלנים, אלא של רשת יחסי כוחות מורכבת בין מעמדות ומוסדות המעורבבים זה בזה שתי וערב, הפועלים בתצורות שונות לאורך ההיסטוריה.

אמנם, לא מור גם לא אנדרסן עוסקים במישרין במוסדות ציבור, אולם חוקרי המגזר השלישי קוראים לאמץ את מחקריהם. זאת, מכיוון שמוסדות אלה אינם רק "Providers of goods and services" אלא גם "Important factors of social and political coordination"[293]. ככאלה, הם לא פועלים במנותק מהמרחב הציבורי אלא מגלמים בתוכם את המבנים הסוציו-אקונומיים ומהווים מעין "Knots within networks of elites with reputation, finance and power"[294]. כך, שורשיהם של החברה האזרחית והמגזר השלישי נטועים בקהילות שבהן הם מתקיימים, והתחקות אחריהם עשויה לשפוך אור על חשיבותם, התנהלותם ומאפייניהם של אלה.

מחקר מקיף שערך פרופסור סלמון נועד להמחיש את התיאוריה, כפי שהיא מתבטאת במדינות שונות ברחבי תבל, ולמען הסדר הטוב, נביא כמה מן הדוגמאות[295]:

באמריקה, נחשבים מוסדות הציבור ללא פחות מאבני יסוד של המשטר הדמוקרטי. הם שימשו כמנוף אנושי חיוני למען הקמתה של המדינה, בין היתר, נוכח רצונם של המהגרים להקים לעצמם מולדת חדשה בלא תלות בשלטון האנגלי הכפייתי, בנסיבות שבהן אצולה איננה בנמצא וטרם נשתכללה אליטה[296]. התנהלות זו זכתה לתמיכה גם מטעם הפדרליסטים, שראו בריבוין של קבוצות אינטרס, הפועלות פעמים רבות באמצעות ארגונים אזרחיים, כנתון שיש להשלים עמו, להסדירו ולא להגבילו, ואף לבכר אותו, כדי להגיע לאיזון פוליטי ראוי[297]. המוסדות הללו צמחו מלמטה מעלה, מקרקע אזרחית בתולית שטרם עובדה. הם עיצבו את הנורמות האמריקאיות ואת ההתנהלות הקהילתית, ובכלל זה, אפשרו שגשוגן של תנועות למען שינוי חברתי, כגון אלה הפרוטסטנטיות או של זכויות אזרחיות, שהשפיעו בסופו של דבר על האנושות כולה[298]. המדיניות הקפיטליסטית, ששכללה עד מהרה שכבה נאה של בעלי הון ואפשרה להרחיב את יריעת הפילנתרופיה שעליה ניצבים המוסדות, תרמה אף היא לעדנתם של אלה. משטר הרווחה הליברלי,

---

[293] Seibel Wolfgang *Government/Third Sector Relationships in a Comparative Perspective: The Cases of France and West Germany* 1 Voluntas 42, 46 (1990).

[294] Salamon Lester & Sokolowski Wojciech & Anheier Helmut *Social Origins of Civil Society: An Overview* FN 269, 16.

[295] שם, שם.

[296] Wilson Meena & Hoppe Michael & Sayles Leonard *Managing Across Cultures: A Learning Framework* Greensboro: Center for Creative Leadership (1996).

[297] אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי **הפדרליסט** ה"ש 48; גיורא קולקה **חירויות הפרט והמבנה החוקתי בדמוקרטיה הפדראלית** (1987).

[298] Bremner Robert **American Philanthropy** (1988); Friedman Lowrence & McGarvie Mark **Charity, Philanthropy, and Civility in American History** (2003); Tempel Eugene *Across the Pond: European Giving Taking Formal Shape* **Nonprofit Times** 26 (1.12.2003).

שמכוחו סיפקה המדינה, ועודנה מספקת, טובין ציבוריים, אם כי במידה מוגבלת בלבד, בשילוב עם יתר הנסיבות, תרם אף הוא לשגשוגו של המגזר השלישי.

מחקר אחר מדגים את יחסי הגומלין המשתנים בין המגזר הראשון לבין זה השלישי לאורך שנות קיומה של ארצות הברית[299]. שם נטען כי בימיה המוקדמים, בראשית המאה ה-19, של הרפובליקה הממשלה נהגה בזהירות עם מוסדות ציבור, בייחוד ארגונים עתירי כוח, בשל רצונה לתחם את גבולות סמכותה ואת מאזן היחסים בינה לבינם. בהמשך, החל משלהי המאה ה-19 ועד לראשית המאה העשרים, אופיינה הממשלה בפאסיביות יחסית אל מול מרחב שוקי הולך ומתעשר, אז צדדים פרטיים נטלו יוזמה לספק שירותים חברתיים. לאחר מלחמת העולם השנייה, כאשר ביקשה המדינה לקדם שירותים חברתיים מבלי להרחיב את הבירוקרטיה, התפתחו מוסדות הציבור אף הם בהתאם, וזאת, יחד עם המשך התעצמותו של הסקטור הפרטי.

הנסיבות ההיסטוריות באנגליה הובילו לתוצאות מעט שונות[300]. שם, עם הקמת הכנסייה האנגליקנית על ידי המלך הנרי השמיני עברה השליטה על תחום הצדקה לידי המדינה. בתו, המלכה אליזבת הראשונה, שביקשה לפתור תחלואים חברתיים של אלימות ועוני, הגדירה עקרונות למיסודה של פילנתרופיה, במסגרתם נקבעו סמכויות המדינה והכנסייה. הבורגנות, שצברה עם חלוף השנים כוח פוליטי וכלכלי, הצטרפה אף היא למארג הכוחות, וכך גם המשטר הפרלמנטרי שהחליף את המונרכיה, וגם תנועות העובדים שהלכו והתחזקו עם השנים. הסדרת פעילותם של מוסדות ציבוריים באמצעות מדיניות נחשבה למובנת מאליה בנסיבות שנוצרו, ואנגליה אכן הייתה לחלוצה מבחינה זו. במחצית השנייה של המאה העשרים אמצה המדינה משטר רווחה ליברלי-קורפורטיבי, המכיר באחריות לרווחת האזרחים אך גם במגבלות ליתן מענה לכל אזרח בכל סוגיה. משטר זה הותיר מקום להתפתחותם של החברה האזרחית והמגזר השלישי לצד הכוונתם על ידי השלטון ליעדים רצויים. לקראת המאה העשרים ואחת הפך לידידותי אף יותר והוא משתדל לחזק את הגורמים האזרחיים, בסייעם בצמצום המעורבות המדינתית בפתרון בעיות חברתיות ובאיזון מערך הכוחות מול השוק הפרטי.

בצרפת עמדו על כנם עד למהפכה ההסדרים שכוננו בין המונרכיה לבין הכנסייה[301]. המהפכה, שלכאורה פתחה את הפתח לפעילות אזרחית מוגברת, למעשה לא עשתה זאת, שכן שלטון היעקובינים אופיין ברודנות איומה, וכך גם שלטונו של נפוליאון. עם זאת, עליית כוחם של התנועה הליברלית וזו הרפובליקנית, כמו גם דרישתה של הכנסייה להעביר לידיה כוח, הובילו בסופו של דבר להסרתם של איסורים מסוימים על התארגנויות חוץ מדינתיות. רק במחצית השנייה של המאה העשרים הוסרו האיסורים כמעט כליל והתאפשר לחברה האזרחית ולמגזר השלישי להתפתח, במידה רבה על בסיס תמיכות ממשלתיות שהוקצו להם, התפתחות שניתן לשייכה אל משטר הרווחה הקורפורטיבי.

משטר דומה הועמד על כנו גם בגרמניה מכוח נסיבות היסטוריות אחרות[302]. שם, מבנה פוליטי מפוצל בדמות נסיכויות עצמאיות, עוצמתה של הכנסייה ומאבקי דת עיקשים בין זרמים שונים

---

[299] Young David *Alternative Models of Government Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives* 29(1) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 149 (2000) 149.

[300] ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" ה"ש 5, 74.

[301] שם, 81.

[302] שם, 84.

בנצרות הובילו לדה צנטרליזציה. החברה האזרחית והמגזר השלישי התפתחו באורח לא אחיד בהתאם. בהמשך, עלייתן של הכתות הפרוטסטנטיות ושל בורגנות בעלת כוח מוגבל תורגמו לכוח פוליטי שהתיר לארגונים אזרחיים להתפתח ובלבד שישרתו את הציבור. הם נותרו תלויים במדינה אולם קיבלו גם עצמאות מסוימת. עם הזמן, הבורגנות שהלכה והתחזקה כמו גם היווצרותו של מעמד פועלים שינו את המאזן לכיוון תמיכה מדינתית מוגברת בחברה האזרחית ובמגזר השלישי, שמצדם, הלכו והתעצמו עוד יותר. לא בכדי הייתה גרמניה למדינה הראשונה שהקימה את הביטוח הלאומי. במאה העשרים, במיוחד לקראת סופה, עם נפילת החומה, התחזקו הארגונים האזרחיים, כשבחלק המזרחי אימצו את הדגם המערבי, והמדינה הוסיפה בתמיכות רחבות כדי לגשר על הפערים בין הצדדים. עוד קודם לכן, אימוץ משטר דמוקרטי ליברלי לאחר מלחמת העולם השנייה, הוביל לביכור זכויות אזרחיות ובהן גם חירויות הביטוי וההתאגדות, שהועילו לצמיחתם של החברה האזרחית והמגזר השלישי גם כן.

המקרה הישראלי ממחיש את התיאוריה בצורה נאה אף הוא[303]. תקומתו של עם ישראל לא הייתה יכולה לקרום עור וגידים אלמלא המסורת ארוכת השנים של קהילות יהודיות לתרום ולהתנדב, ובדרך זו, לטפח ערבות הדדית, אחדות ושגשוג ; ופעילותו של המפעל הציוני בתפוצות, על מוסדותיו ומפעיליו, היא עדות מיוחדת במינה ליכולתה של החברה האזרחית, שמחוץ למדינה ולשוק, לחולל ניסים של ממש. מסורת זו לא נזנחה גם לאחר הקמתה של המדינה, אולם שינתה פניה בהתאם לנסיבות ההיסטוריות[304] : תחילה, נשענה על תרומה והתנדבות ככורח מציאות, כאשר מוסדות ציבוריים שימשו, הלכה למעשה, כתשתית הארגונית, הכלכלית, הניהולית והפוליטית של היישוב בארץ. בהמשך, עם עליית הממלכתיות הבנ-גוריונית, הפך המשטר לריכוזי יותר, כך שכוחה של החברה האזרחית רוסן והמרחב הציבורי האזרחי צומצם[305]. פעילותם של המוסדות ושל גורמים פילנתרופים באותה התקופה נועדה בעיקרה למען התעצמותם והתבססותם של ארגונים שלטוניים כמו גם גורמים פוליטיים[306].

במהלך שנות השישים והשבעים ניכר שינוי, כשהחלו להופיע בזירה מוסדות שאינם נוקטים בגישה ציבורית קולקטיביסטית אלא פרטית פרטיקולרית. שינוי זה נבע מגורמים פנים ישראליים, דוגמת מלחמת יום כיפור שהחלישה את ההגמוניה הממלכתית והובילה למשבר אמון במדינה, וכן מגורמים עולמיים, כגון עלייה ברמת החיים, גידול מעמדות הביניים וחשיפה לתרבות המערבית. בעקבות אלה חל ריבוי של ממש בהיקף פעילותו של המגזר השלישי בישראל, בעוד המדינה, מצדה, שיתפה פעולה באורח מוגבל והסתייעה במוסדות הציבור כבקבלני משנה למלא את תפקידיה שלה[307]. בעשורים האחרונים, נוכח אימוץ מדיניות סוציו-אקונומית קפיטליסטית המנשלת את

---

[303] הלל שמיד ואבישג רודיך-כהן "פילנתרופיה בישראל" **ביטחון סוציאלי** 83, 5 (2010); בנימין גדרון וחגי כץ "דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל" **מדינה וחברה** 2(1), 43 (2002); אהרון מור ואליעזר דוד יפה "סוגיית ההנחות במס לתורמים בפקודת מס הכנסה (סעיף 64) וההשלכות על גיוס כספים במגזר השלישי" **ביטחון סוציאלי** 66, 76 (2004).

[304] בנימין גדרון וחגי כץ "דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל" ה"ש 303, 43.

[305] Eagleton Terry **Ideology: An Introduction** (1991).

[306] ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" ה"ש 5, 153.

[307] יוסף קטן "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים", בתוך : **עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות** (גל וקטן עורכים) 101 (2007).

המדינה מסמכויות הרווחה, וכן תהליכים של גלובליזציה ומהפכת טכנולוגיה ומידע המקלים על האזרחים להתבטא, להתאגד ולהשפיע – האופייניים לא רק למדינת ישראל אלא למרבית מדינות העולם – הופכים מוסדות הציבור לגורמים יותר ויותר משמעותיים.

המציאות המתפתחת הובילה, החל מאמצע שנות התשעים, לניסיונות הסדרה של מערך היחסים הנוהג בין המדינה לבין מוסדות הציבור[308]. החשובה ביותר לענייננו היא הוועדה שמונתה בשנת 2013 לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה (ועדת פריש), שעל פעילותה נעמוד בהרחבה בפרק הבא, אך מלבדה, ננקטו עוד כמה צעדים, דוגמת הקמתה של ועדה מיוחדת לבחינתו של המגזר השלישי בישראל והמדיניות הממשלתית כלפיו (ועדת גל נור) [309]; ועדה נוספת לבחינה של סיוע המדינה למוסדות ציבור (ועדת אריידור) [310]; ופרסום התחייבות ממשלתית לשותפות איתנה

[308] בנימין גדרון וחגי כץ "דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל" ה"ש 303, 43; משרד ראש הממשלה, אגף תכנון מדיניות "ממשלת ישראל החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות" (2008). בקישור: http://www.pmo.gov.il/policyplanning/shituf/Documents/policyHEB.pdf/.

[309] בשנת 2003 פורסמו המלצות "הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הנמדדת כלפיו" (ועדת גל נור). הוועדה הצהירה כי בכוונתה להציע תיקונים מהותיים במדיניות הנוהגת, מבלי לפגוע בעקרונות הפלורליזם ואי התלות של מוסדות הציבור, אלא לחזקם ולאפשר להם לפעול נוכח "כללי משחק ברורים, שקופים וידועים מראש". בין היתר, המליצה לגבש מדיניות ממשלתית כוללת באשר למגזר, להבטיח את מימונו ממקורות ציבוריים ופרטיים כאחד, להסדיר את תחומי המיסוי והשקיפות ולהסיר חסמים כמה שרק ניתן מעל המוסדות. עוד, להרחיב את הגדרתם של המוסדות הזוכים להטבות, שכן "כיום, רשימת המטרות הציבוריות המוכרות מצומצמת יחסית ונתונה להשפעות בעלות אופי פוליטי". הוועדה אף המליצה ליתן לפעילות המוסדות הציבוריים הערביים דגש נפרד כדי לצמצם את הפער בין מגזר זה לבין החברה היהודית: "חשוב להבטיח את ההתייחסות העניינית של רשויות המס ושל ועדת הכספים לעמותות ערביות העומדות בדרישות החוק, לצורך הכרה בהן כמוסד ציבורי לעניין תרומות". זאת, על סמך ממצאים בעייתיים מהם עולה חשש למעורבות שיקולים זרים בהליכים הנוגעים לארגונים אלה.
"הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו" (ועדת גלנור) (2003), בקישור: http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_130708_77700.pdf/.

[310] בשנת 2004, בעקבות ביקורת מצד מבקר המדינה לעניין כשלי פיקוח ובקרה חמורים מצד המדינה כלפי המגזר השלישי, הקימה ועדת השרים לביקורת המדינה את "הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור" (ועדת אריידור). על הוועדה הוטל לבחון את מערכת היחסים בין המדינה לבין החברה האזרחית, כדי להבטיח את תקינותם, את הידוק שיתוף הפעולה ביניהם ואת הפעילות המבורכת למען מטרות ציבוריות. הוועדה המליצה שורה של המלצות, כגון לכרות אמנה בין הצדדים, לסווג מחדש ארגונים ללא כוונות רווח, להקים מאגר מידע שקוף אודותיהם, לשפר את מערך הביקורת, לבטל את האישור של שר האוצר וועדת הכספים למוסדות ציבור המבקשים הטבות מס מכוח סעיף 46 לפקודה וכיוצא באלה. בנוסף, המליצה הוועדה על כינון עקרונות שוויוניים למתן תמיכות למוסדות, שעניינם פעילות ארגונית תקינה, שלא למטרות רווח, על בסיס מבחני תמיכה בהירים, תוך הימנעות מסבסוד יתר שלהם.
מבקר המדינה אמנם עסק בסוגיה לא אחת ומתח ביקורת נוקבת על התנהלות המדינה כלפי המגזר השלישי כמו גם התנהלותו של המגזר השלישי עצמו. כך, קבע כי משרדי הממשלה אינם מפעילים מערכת פיקוח יעילה ומתואמת על הארגונים האזרחיים, שמקבלים תמיכה ללא מבחנים מספקים, כאשר ועדת התמיכות הממשלתית אינה אלא חותמת גומי. הארגונים הללו, כך נקבע, אינם מקפידים פעמים רבות על דרישות חוק העמותות וסדרי ניהול תקינים, מקבלים הטבות שאינן מגיעות להם, מקצים כספים למשכורות מופרזות וכיוצא באלה.
"הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור" (ועדת אריידור) (2006), בקישור: http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/ReportFromPublicCommiteeAboutThirdSection.pdf/.

ואמיצה בין המגזר הראשון לזה השלישי[311]. לאורך השנים הוסיף המגזר להתחזק וחשיבותם של מוסדות ציבוריים – משלימים, שיתופיים ויריביים – היא כזו שלא ניתן לערער עליה.

סיכום ביניים. שני החלקים הראשונים של פרק זה נועדו לשפוך אור על פעילותם של מוסדות ציבור, בהיותם הנהנים הכלכליים ממנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. היכרות עם הזירה שבתוכה הם מתנהלים, היא המגזר השלישי, וכן עם התפקידים המייחדים אותם ממוסדות שני המגזרים האחרים, מהווה בסיס משולש לחשיבה מחודשת על המנגנון – הן להבנת ההקשר שבתוכו הוא חל, הן להעמקת חשיבותה של התועלת הפלורליסטית והן להצדקת מימונם הציבורי של המוסדות.

מן הדיון אודות המגזר השלישי עולה עוצמתו ההולכת ומעמיקה, ומעמדו ההולך ומתעצם, ברחבי העולם כולו, לרבות במדינת ישראל, בכל המישורים כולם: הפוליטי, הכלכלי, החברתי והתרבותי. תמונת המציאות היא מגוונת וגמישה לעניין ההעדפות, הרעיונות והמעשים האנושיים שמוסדות ציבוריים נועדו לקדם, ומציאות זו, כפי שמלמדים הנתונים האמפיריים, במישרין או בעקיפין, אינה פוסחת על איש ברחבי העולם. אמנם, יש בכך כדי להערים קשיים על הגדרתו, ששנים ארוכות הייתה שיורית, ושגם כיום המימד הפלואידי שלה בולט; אולם עדיין, ניתן להגדיר את המוסדות המשתייכים אליו, כפי שעושה ההגדרה הג'ונס-הופקינסית, ככאלה שהתאגדו שלא במסגרת שני המגזרים האחרים, היינו: שלא ביוזמת המדינה ושלא למטרות חלוקת רווח, המנהלים את ענייניהם

---

[311] בשנת 2008 פרסמה הממשלה את המסמך "ממשלת ישראל, החברה האזרחית והמגזר העסקי: שותפות, העצמה ושקיפות". במסמך הוצגה מדיניות לעניין יחסי הגומלין בין המגזרים הציבורי, הפרטי והשלישי, למען קידום מטרות ציבוריות. הוא נפתח בהצהרת כוונות:

"1. ממשלת ישראל רואה בארגוני החברה האזרחית ובחברות העסקיות הפועלות למען מטרות ציבוריות שאינן כלכליות גרידא, שותפים במאמץ לבניית חברה ישראלית טובה יותר. הממשלה סבורה כי מאז ומעולם היה לארגונים אלו תפקיד חשוב בעיצוב פניה ודמותה של החברה, ובחיזוק היסודות הדמוקרטיים שעליהם מושתתת המדינה. הממשלה מוקירה את פועלם של רבים וטובים בחברה הישראלית, התורמים מאונם ומהונם, מזמנם וממרצם, במסגרות אלו ובכלל, לקידום מטרות ציבוריות ולעזרה הדדית.

2. ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה בתמיכה בארגונים הפועלים ללא כוונת רווח ,אשר בבסיס הקמתם ופעילותם עומדים ערכי התנדבות ונתינה, וטובת הציבור היא נר לרגליהם. הממשלה שואפת לקיומה של חברה אזרחית אחראית ובלתי תלויה ,הפועלת במסגרת החוק ועל פי נורמות של ניהול תקין, שקיפות, אחריות ומקצועיות ,תוך הטמעתן במגזר הציבורי והעסקי בפעילותם במסגרת זו ובכלל.

3. ממשלת ישראל מכירה בידע ובניסיון של ארגוני החברה האזרחית, ותפעל לשתף אותם גם בתהליכים הקודמים לקביעת מדיניות, על פי שיקול דעת ובדרכים מגוונות .הממשלה, הנושאת בסמכות ובאחריות הנגזרת ממנה לקביעת המדיניות, לאספקת שירותי הליבה לציבור ולפיקוח עליהם, רואה בארגוני החברה האזרחית המעוניינים בכך שותפים באספקת שירותים חברתיים במגוון תחומים.

4. ממשלת ישראל מעריכה ומוקירה את נכונותה של הקהילה העסקית לתרום ממשאביה למטרות שאינן כלכליות גרידא. הממשלה קוראת לאנשי עסקים ולחברות פרטיות להמשיך ולפעול מתוך תפיסה של אחריות חברתית והכרה בחשיבות הקהילה והחברה ,ותפעל מצדה לעודד פעילויות כאלה.

5. ממשלת ישראל רואה צורך ביצירת בסיס לשיח מתמשך בין המגזרים, לחיזוק יחסי השותפות ולהעמקת חילופי הידע ביניהם, באופן שיקדם את הרווחה החברתית, תוך שימור עצמאותם של השותפים ובלא לפגוע באחריות הכוללת של המדינה כריבון .כחלק מתפקידה, תמשיך הממשלה ותממש את אחריותה בתחומי הפיקוח, הביקורת והרגולציה".

הצהרת כוונות זו וכן המדיניות הסדורה שהוצעה אושרו על ידי הממשלה במלואן.

משרד ראש הממשלה, אגף תכנון מדיניות "ממשלת ישראל החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות" ה"ש 308.

– בין אם מדובר בייצור טובין ואספקתם ובין אם בשדלנות – בהסתמך על יוזמה ופילנתרופיה אזרחית. בהיותו כר פורה לכל פעילות וולונטרית באשר היא, המגזר כמוהו כשיר הלל לדמוקרטיה.

מן הדיון אודות תפקידם של מוסדות ציבוריים עולה חשיבות הימצאותם משלושה היבטים גם יחד: ראשון הוא ההיבט פילוסופי-פוליטי-חוקתי, המציג, ממעוף הציפור, את התועלת של המוסדות לחייהם של בני האדם, בני הכבוד ובני החורין, להתבטא ולהתאגד, באופן המגשים את האוטונומיה שלהם, על שלל גווניה המרובים, וכן מטפח שורה של אידאלים המרכיבים יחדיו את ההון החברתי. שני הוא ההיבט הכלכלי, שמנתח את התועלת שבהם אל מול התועלת שבמוסדות המגזרים הראשון והשני. להבדיל מגופים מדינתיים, שנועדו להתגבר על כשלי שוק הנלווים לטובין ציבוריים, מוסדות ציבור מאפשרים אספקת טובין ציבוריים, או סמי-ציבוריים, המספקים מענה הטרוגני להעדפותיהן של קבוצות אוכלוסייה שונות, שאינן בהכרח מיושרות עם אלה של הבוחר החציוני; בנוסף, הם מאפשרים לממן טובין ציבוריים באורח וולונטרי אלטרואיסטי; ולבסוף, הם גם מאפשרים לשמר רציפות יעילה של פעילות למען מטרות מוגדרות. להבדיל מפירמות, המוסדות מתגברים על כשל שוק חוזי, הודות לאיסור החל עליהם מלחלק רווחים, שיש בו כדי לצמצם את פערי המידע בינם לבין תורמיהם ונתרמיהם; כמו כן, הם מאפשרים לייצר ולספק טובין שאחרת היו יקרים מכדי להתקיים כלל ועיקר, באמצעות מכניזם המכונה "הפליית מחירים" או באמצעות מערך הלוואות בלתי פורמלי; ועוד, מוסדות ציבור פועלים גם במסגרות מועדוניות, ומעבר לחיסכון הנלווה לרכישת טובין קבוצתית, מאפשרים לחברי המועדון לשלוט על הטובין וכן לטפח זהות עצמאית ייחודית. ההיבט השלישי הוא זה החברתי-היסטורי, המנתח את צמיחתם של מוסדות ציבוריים בתוך הקונטקסט שבו הם צמחו במדינות עולם שונות, כתלות בשרשראות אירועים מן העבר ובמגמות שונות ומשונות.

ג. מטרות ציבוריות

עיצובו של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות תלוי, בין היתר, בהגדרה של מטרות ציבוריות. שהרי, המנגנון מגדיר את המטרות הללו, שלשמן, ורק לשמן, ניתנות ההטבות מכוחו. בהינתן הקו המנחה של מחקר זה – הוא התועלת הפלורליסטית – ניתן לחשוב על שתי דרכים להגדיר באמצעותן מטרות ציבוריות: האחת, היא הדרך הנוהגת כיום, ליתן למדינה למנות, לפי שיקול דעתה שלה, את המטרות. האזרחים יוכלו לתרום אך ורק למטרות הללו, והפלורליזם – הוא יוגשם, אם כי באופן מצומצם בלבד, לא דרך בחירה בכל מטרה שבה יחפוץ התורם אלא דרך בחירה שתעמוד לרשותו בין המטרות המנויות. כך, לשם דוגמה, אם המדינה תקבע מטרות ציבוריות כלליות של בריאות, דת ותרבות – ניתן יהא לבחור בין מוסדות הציבור שמקדמים את המטרות הללו: בתי כנסת או כנסיות, סיוע לחולים במרכז או בפריפריה, אופרה או מחול, וכן הלאה. התועלת של המנגנון, הגם כי תהא תחומה, לא תאבד כליל. הדרך האחרת, היא הדרך שעליה מבקש מחקר זה לצעוד, ליתן לאזרחים לקבוע, לפי שיקול דעתם, את המטרות הציבוריות שבגינן תינתנה הטבות. שכן, בהתחשב בדיון מן הפרק הקודם ומן הפרק הנוכחי מעלה, יש טעם לפגם, ואפילו טעם רציני לפגם, בפלורליזם במתכונת צרה, על אחת כמה וכמה בתוך הקונטקסט האזרחי המגוון של המגזר השלישי.

אם נשאל לרגע מונחים מן הז׳רגון הכלכלי נוכל להסביר זאת גם כך: למדינה יש פונקציית רווחה – מעין נוסחה המשמשת אותה לקבוע כיצד להשיא את אושרם של האזרחים – שאותה היא אמורה למקסם. הנחת המוצא היא כמובן דמוקרטית, על פיה תכלית המדינה היא לשרת את אזרחיה, ולא להיפך. העמדה הרווחת מתייחסת אל פונקציית הרווחה כאל כזו אקסוגנית, נתונה וקבועה, קרי, כי לנבחרי הציבור יש ערכים שהם מעוניינים לקדם, ובהתאם להם נקבעים הטובין המסופקים לבוחרים. מכאן, המנגנון של מתן הטבות מס בעבור תרומות הוא כלי שרת בידי המדינה, לסייע לה לדרג את הטובין שהיא ממילא מעוניינת לספק. הבעיה היא, שעמדה זו, ונדמה כי אין צורך להבהיר מדוע, חותרת במפגיע תחת התועלת הייחודית של המנגנון. מחקר זה מציע עמדה שונה: ליתן לפונקציית הרווחה להילמד מתוך העדפות האזרחים כפי שהן משתקפות מן המנגנון. ומעלותיה של עמדה זו כמעלותיה של התועלת הפלורליסטית.

כעת, נעמיק את הדיון בהגדרתן של מטרות ציבוריות – תחילה, נעסוק ב״טוב״ שמטרות אלה נועדו לקדם, ובתוך כך, נשלים את הדיון אודות פלורליזם באמצעות התחקות, מעט יומרנית, אחר משמעות האושר, או הרווחה, האנושיים; ואז, נתפנה לעסוק בשאלת ה״ציבוריות״ של המטרות.

1. מטרות ציבוריות: על הטוב. עיצוב המנגנון תלוי בתפישת הטוב שמוסדות ציבוריים נועדו לקדם – המטרות הפרטניות שלמענן הם מוקמים ופועלים. הפסקאות הבאות תוקדשנה לניתוח הטוב הזה, שלעתים מכונה בספרות, כפי שיכונה גם כאן, ״אושר״ (Happiness), ולעתים מכונה ״רווחה״ (Well-Being), הנחשב במדינה הדמוקרטית לתכלית הקצה האולטימטיבית של כל מטרה ציבורית באשר היא[312]. כלומר: מטרות ציבוריות הן מטרות שנועדו להשיא את האושר, או הרווחה, של הציבור. ולא בכדי המובאה המוכרת מבין מובאותיה של הצהרת העצמאות האמריקאית היא זו:

> ״We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their creator with certain unalienable rights that among these are life, liberty and the pursuit of happiness״.

אלא שהאושר, כפי שניווכח ובהתאמה עם התיאוריה הפלורליסטית, הוא חמקמק. ככלל, מדובר בתחושה חיובית, עמוקה ומתמשכת, של אדם לגבי חייו שלו, ובכל הנלווה לה. כפי שנצפה במחקר, המניעים לתחושה זו – מולידיהן של המטרות הציבוריות – משתנים עם חלוף העתים, תלויי מרחבים ותרבויות, רוח וחומר, ואף כי יש להם היבט אובייקטיבי, אין אפשרות לאוכפו על בני אדם, שבסופו של דבר חיים באושר, או שלא, על פי העדפותיהם שלהם.

---

[312] השימוש במונחים הוא לעתים חופף ולעתים לא. יש הטוענים כי המונח ״אושר״ אינו רחב די הצורך מבחינה רעיונית כדי לשקף את מלוא ההיבטים של ״רווחה״. לשיטתו של ההוגה מרטין סליגמן, למשל, ייצוגה של רווחה באמצעות אושרו של אדם לא בהכרח מצליח לשקף היבטים חשובים דוגמת יחסי גומלין, משמעות אנושית, מעורבות חברתית או הישגיות. על כל פנים, במחקר זה ייעשה שימוש במונח ״אושר״ והוא יכוון גם לכל מה שממנו מורכבת ״רווחה״.
Seligman Martin **Flourish: A Visionary New Understanding of Happiness and Well-being—and How to Achieve Them** (2011).

היריעה שעליה מתגולל הדיון רחבה עד מאוד. שכן, שאלת הטוב הייתה מאז ומתמיד מוקד של חשיבה אנושית, וכזה שרק הלך והתעצם[313]. יריעה זו נפרשה עוד בימיו של ראשון הפילוסופים, סוקרטס – עם השאלה: למען אילו דברים ראוי כי האדם יחיה את חייו, היא הורתו של חקר האתיקה – וסביר בהחלט לטעון כי היא טרדה את מנוחתו של כמעט כל פילוסוף, ודאי הוגים פוליטיים, בהם פלורליסטים, כמו גם של כל אידאולוג דגול שביקש לקנות את לב ההמון, מאז ועד ימינו אנו[314]. אך לא רק אותם. שאלת הטוב חרגה מן הפילוסופיה והטליאה את היריעה גם בטלאים של כלכלה, של סוציולוגיה, של פסיכולוגיה, גם של רפואה, שהיו למנת חלקם לא רק של אנשי רוח אלא גם של אנשי מעש.

נקודת ציון מרכזית היא הפילוסופיה הפוליטית הכלכלית, ילידת המאה ה-18, שתפסה, ועוד תופסת, מקום של כבוד אצל רבים: תורת התועלתנות. את תמצית ראשיתה ההדוניסטית הצליח אביה המוקדם, הפילוסוף ג'רמי בנתהם, להציג במשפט אחד קצר בפתח ספרו הנודע "עקרונות המוסר והחקיקה": "הטבע הציב את המין האנושי תחת שני אדונים, כאב ועונג. אין זאת אלא להם, ולהם לבדם, ללמדנו מה עלינו לעשות"; ועל בסיס משפט זה תיארו גם הוא וגם אביה המאוחר, ג'ון סטיוארט מיל, את תכליתה של המדינה לספק לאזרחים: "The greatest happiness for the greatest number"[315].

התועלתנות, כנגזרת של תנועת הנאורות מן המאה ה-17, חילנה את הדיון באושר והפכה אותו לדבר מה שניתן לדון בו באופן רציונלי, לתפוס אותו באמצעים גשמיים ולשדל למענו. שכן, עד לאותם ימים הייתה זו הדת שהבטיחה להמונים, בשם האלוהים, אושר בדמותה של גאולה בעולמות באים, לפי רוב במחיר של ייסורים בעולם הזה. התועלתנות דחקה את האמונה הצדה והציבה במרכז את האדם, על מאווייו החושיים – ישות גשמית, חיה מתוחכמת, מכונה מורכבת – כמי ששולט בגורלו ומסוגל לא רק לחתור אחר אושר אלא גם למצאו[316]. מסוגלות זו הייתה בעיניהם של בנתהם וממשיכי דרכו לציווי מוסרי, למה שמבחין בין טוב לרע, איש לעצמו ביחידנות והמדינה לאזרחיה במצרפיות[317]; ואף כי היו מבין ההוגים שלקחו את הציווי כמה צעדים רחוק מידי (דוגמת המרקיז דה סאד, שממשנתו נגזרה המילה סדיזם, ואידך זיל גמור), הוגבל הציווי המוסרי התועלתני במגבלת עקרון הנזק, כפי שהגדירו מיל – עד לשלב שבו עונג הפרט בא על חשבון כאב הזולת[318].

בתוך כך, שמה התורה דגש על שיפור החיים באמצעות ידע מדעי. רוח הזמן תאמה זאת, שכן המדע הלך וצמח ועמו גם התנאים האנושיים. פריצות דרך בתחומים כגון בריאות וחקלאות הובילו

---

[313] Crisp Roger *well-Being* **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2013). Available at: http://plato.stanford.edu/entries/well-being/.

[314] Zvenik Luka **Critial Perspectives in Happiness Research: The Birth of Modern Happiness** (2014); Abbinnet Ross **Politics of Happiness: Connecting the Philosophical Ideas of Hegel** (2013).

[315] Driver Julia *The History of Utilitarianism* **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2014). Available at: https://plato.stanford.edu/entries/utilitarianism-history/.

[316] Zvenik Luka **Critial Perspectives in Happiness Research: The Birth of Modern Happiness** FN 314.

[317] שם, 106.

[318] שם, 109.

לעלייה משמעותית ברמת הרווחה ופינו מקום לשיפורים בתחומים אחרים[319]. תחום החינוך הפך למרכזי כפי שמעולם לא היה, כחלק מהתפישה המדעית על פיה השכלה מקדמת אושר. תחומי תעשייה ומסחר התפתחו אף הם, עם מגוון טובין הולך ומתרחב, ותהליכי אורבניזציה שנלוו לכך הולידו ביקושים חדשים שגררו אחריהם היצעים חדשים[320]. כך למשל, נוחיות, אסתטיקה ודקורציה הפכו למצרכים חשובים יותר; או תחום הפנאי, שעד אז היה מוגבל ושמור בעיקרו למעמדות הגבוהים, שהחל להפגין נוכחות ברחובות הערים, עם כינונם של בתי תענוגות ומוסדות בידור (והנה אנקדוטה קטנה: המילה האנגלית Fun, שהומצאה רק בסוף המאה ה-17, הלכה והפכה לשגורה רק באותה תקופה)[321][322]. האושר, במובנים רבים, נולד מחדש – לא רק לשרוד אלא לחיות.

אין זה פלא, אפוא, כי התועלתנות מזוהה, אולי יותר מכל, עם השוק הפרטי. הדגש שהושם על עונג מוחשי תאם ככפפה ליד הנעלמה; והתרבות הצרכנית, שהחלה להשתלט אט אט על כל חלקה טובה, נתפשה ככזו החופפת את החיפוש המדעי אחר האושר: הנה הוא כאן, במרחק נגיעה – נגיעה, וכמה שטרות מרשרשים לא יותר. מצבם הכלכלי של בני האדם נחשב לרכיב מרכזי אצל תועלתנים, ואצל מעצבי מדיניות שהושפעו מהם לדורותיהם, בכל הנוגע להשאת אושרם. השוק, כך נטען, מסוגל לספק את מאווייהם, אולי אפילו את כל מאווייהם, של בני האדם. בראש ובראשונה היו אלה צרכים חומריים: מוצרים ושירותים למרוויחים מצד זה וכסף מצד זה; אך עליהם נוספו כל אותם דברים שתורמים לאיכות חיים לאו דווקא חומרית, כגון שירותי בריאות או חינוך או בידור ודומיהם, שגם אותם למד השוק, עם הזמן, לכמת בכסף. הגישה השלטת הייתה כי הטוב שעל המדינה לקדם טמון בכמה שיותר מכל אלה – ככל שיהיו אזרחיה מעושרים, כך גם יהיו מאושרים, והדרך תיטב לכל.

אך התורה לא שבתה את כולם בקסם פשטותה. היה זה הפילוסוף תומס קרלייל שהצליח למצות את הביקורת החריפה שנמתחה עליה בשלוש מילים: "פילוסופיה של חזירים"[323]. הן, שהובילו את מיל שלא לאמץ את דבריו של בנתהם כמות שהם, אלא להוסיף הבחנה בין עונג נמוך בעל איכות ירודה, אלו הן ההנאות הארציות המשותפות לאדם ולחזיר, לבין עונג גבוה בעל איכות עליונה, אלו הן ההנאות האצילויות שיש בהן כדי לנצל את מלוא יתרונותיה של התבונה האנושית. בדומה לכפי שהבחין אריסטו הרבה לפניו, כי מצווה על האדם למצות את אותה תכונה שמבדילה אותו מיתר הברואים – הרציונליות; שאחרת, אין במעשיו כדי לקדם את גלגולו היווני המוקדם של האושר, האודמוניה (שילוב של המילה היוונית Eu שפירושה "טוב", עם המילה Daimon שפירושה "רוח", אשר יחדיו מסמלות "שגשוג אנושי")[324]. אך מדרג זה לא הצליח לשכנע את הוגיהן של המחשבות

---

[319] McMahon Darrin **Happiness: A history** 205 (2006).

[320] Thomas Keith **The Ends of Life: Roads to Fulfulment in Early Modern England** 119 (2006).

[321] Porter Roy *Enlightenment and Pleasure*, in: **Pleasure in the Eighteenth Century** 23,26 (Porter editor, 1996); Porter Roy *Material Pleasures in the Consumer Society*, in: **Pleasure in the Eighteenth Century** 23,26 (Porter editor, 1996).

[322] McMahon Darrin **Happiness: A history** FN 319, 199.

[323] "A Philosophy of Swine".

Crisp Roger *well-Being* **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2013). Available at: http://plato.stanford.edu/entries/well-being/.

[324] אלא שמבחינת אריסטו, יש לזכור, לא הייתה משמעות לסובייקט, לאינדיבידואל, ככזה.

העוקבות לבוא; וגם אלה מביניהם שכלל לא הכירו את הפילוסוף רוברט נוזיק שאלו את עצמם את שאלתו המתריסה המפורסמת: האמנם היה אדם מוכן לוותר על חייו כמות שהם ולהתחבר למכונה המסבה לו עונג עילאי מבלי להתנתק ממנה עד יום מותו?[325]

הפילוסוף פרידריך ניטשה, שמותו קדם ללידתו של נוזיק, כבר טען כי הרדיפה אחר אושר בדמות תענוגות, נמוכים או גבוהים, היא לא פחות מנתעבת, שכן ערכם הממשי של החיים הוא ברדיפה אחר אותם דברים נעלים שאין להשיג כי אם במאבק מאתגר ובמחיר של סבל ממש[326]. זוהי טענה מעט קיצונית, אולם גם לה נמצא מקום בהיזון החוזר שבין חקר האושר לבין הגישה התועלתנית, במיוחד במחצית השנייה של המאה העשרים[327]. כך למשל, תורת ההעדפות, שהתפתחה מתוך ההדוניזם אך מתיימרת להקיף מנעד רחב יותר של חוויות, הגורסת כי יש להגדיר אושר באמצעות התחקות אחר תשוקותיו של האדם, שעליהן ניתן ללמוד מן האופן שבו הוא פועל בחייו או נוהג להקצות משאביו. או למשל, תורה צעירה יחסית, שבתרגום חופשי תכונה "הרצועה האובייקטיבית" (The Objective List), המיוצגת בכתיבתה של מרתה נוסבאום – היא מקדמת גישה פלורליסטית, על פיה אושר או רווחה אינם מונחים שניתן לכנס אל תוך מילים בודדות כמו עונג או תשוקה, אלא עניין אישי לכל אדם להכריע בו, מה תורם לחייו ומה לא[328].

בד בבד, ובהתאמה גמורה, נזרק אל שולחן הדיונים גם ספק, מהפכני כמעט, לעניין מעמדו הבלתי מעורער של דגל השוק המתנפנף בגאון עלי פסגת אושר. ומחקרים שנעשו הגיעו אל המסקנה כי הקורלציה בין מצבם הכלכלי של האזרחים לבין אושרם היא אמנם לא לינארית[329]. כך, פרדוכס איסטרלין, הקרוי אחר הכלכלן ריצ'רד איסטרלין – אחד מהוגיה הראשונים של "כלכלת האושר" העוסקת בקורלציה כאמור[330] – הבהיר כי כאשר יחידים מגיעים לרמה מסוימת של רווחה כלכלית, והחוקרים זוכי פרס הנובל דניאל כהנמן ואנגוס דיטון מצאו כי מדובר בהכנסה שנתית של כ-75 אלף דולרים[331], כל עלייה מעבר לכך איננה מוסיפה תוספת משמעותית, אם בכלל, למידת האושר

Happiness **Wikipedia** (12.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Happiness; Ryan Richard & Deci Edward *Self-determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development and Well-being* 55 The American psychologist 68 (2000); Abbinnet Ross **Politics of Happiness: Connecting the Philosophical Ideas of Hegel** FN 314.

[325] Nozick Robert **Anarchy, State and Utopia** (1974).

[326] *Happiness* **Wikipedia** (12.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Happiness.

[327] Crisp Roger *Well-Being*" **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2013). Available at: http://plato.stanford.edu/entries/well-being/.

[328] Rice Christopher *Defending the Objective List Theory of Well-Being* 26(2) Ratio 196 (2013).

[329] Zvenik Luka **Critial Perspectives in Happiness Research: The Birth of Modern Happiness** FN 314, 11; Layard Richard **Happiness: Lessons from a new Science** (2006).

[330] Bruni Luigino & Porta Pier **Handbook on the Economics of Happiness** (2007); Zvenik Luka **Critial Perspectives in Happiness Research: The Birth of Modern Happiness** FN 314, 11; *Hapiness Economics* **Wikipedia** (13.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Happiness_economics.

[331] Kahneman Daniel & Deaton Angus *High Income Improves Evaluation of Life but not Emotional Well-Being* Center for Health and Well-being, Princeton University (2010). Available at: https://www.princeton.edu/~deaton/downloads/deaton_kahneman_high_income_improves_evaluation_August2010.pdf.

שלהם[332]. כלומר: כדי להשיא אושר מצרפי כדאי להתמקד במיגור עוני[333]. מחקר אחר, בחלקו משלים ובחלקו הפכי, הבהיר כי עוני אינו חזות הכל, כאשר הצביע על אחת המגיפות הקשות של המאה העשרים שפוקדת דווקא את האומות המבוססות בעולם, האמריקאית והאירופאית: הדיכאון[334]. ובמאמר Unhappy Cities של הכלכלן אדוארד גליסר נמצא, כי במטרופולין האמריקני, היכן שההכנסות גבוהות, מצב הרוח דווקא ירוד[335].

השוק החופשי, כך נדמה, לא הצליח לספק את הסחורה. ואולי לא בכדי. עלייתו הייתה סובב ומסובב גם יחד של האתוס המערבי המודרני, כי לכל אינדיבידואל האוטונומיה להנהיג את חייו על פי בחירה חופשית[336]. התרבות הצרכנית סייעה לחזק אתוס זה, שכן כל כולה מבוססת על בחירתו החופשית של האינדיבידואל, והיא גם הפכה לחלק בלתי נפרד ממנו; ככל שחלף הזמן כך דהרה התרבות הזו במהירות הולכת וגוברת ונכנסה לאיזה סחרור פנימי; ובשלב מסוים נחשפו מערומיה, משלא הצליחה להשביע לבדה את רעבונם של אנשיה, שלא חדלו מלבחור עוד ועוד, מתוך איזו מחשבה שכך יהיו שווים יותר ומאושרים יותר, מחשבה, שהשוק עצמו טיפח היטב באמצעות מכונת שיווק משומנת. הגבולות שהלכו והיטשטשו, בין הגדרת העצמי לבין חשקים מציאותיים ומדומיינים לבין רשימות מלאי, גרמו לבלבול ולתסכול[337].

כאן אולי המקום להיעצר לרגע ולהזכיר את המתח מן הפרק הראשון, בין פלורליזם לבין צדק חלוקתי בסיסי, שאליו עוד נשוב בפרק האחרון – האם על מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות להבחין בין מטרות ציבוריות שנועדו לשרת עשירים לבין כאלה שנועדו לשרת עניים? האם קיים הבדל בין השאת עושרם של הראשונים לבין זה של האחרונים?

על כל פנים, כלכלת האושר גייסה אל המחקר באורח די מתבקש גם את המחקר הפסיכולוגי, לסייע להסביר מאין נובעות התחושות הקשות שהשוק לא יכול היה להן, ו"פסיכולוגיה חיובית" היא אחת מן התולדות[338]. תרומתה העיקרית הן בטיעון המפורש כי אושר הוא חשוב ומצדיק שדה מחקר

---

[332] Stevenson Betsey & Wolfer Justin *Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox* 39(1) Brookings Papers on Economic Activity 1 (2008).

[333] Diener Ed & Eunkook Suh & Oishi Shigehiro *Recent Findings on Subjective Well-Being* 24(1) Indian Journal of Clinical Psychology 25 (1997); Gilbert Daniel **Stumbling on Happiness** (2006).

[334] Abbinnet Ross **Politics of Happiness: Connecting the Philosophical Ideas of Hegel** FN 314, 30.

[335] Glaeser Edward & Gottlieb Joshua & Ziv Oren *Unhappy Cities* 34(2) Journal of Labor Economics 129 (2016).

[336] Zvenik Luka **Critial Perspectives in Happiness Research: The Birth of Modern Happiness** FN 314, 110.

[337] שם, 142.

[338] שם, 6.

[338] ריקושט נוסף הוא המחקר הנוירולוגי – בחינתו של המוח האנושי במטרה לזהות אזורים המושפעים מתחושת אושר ומשפיעים עליה; ועוד, ניתן למצוא לצד תיאוריות מסורתיות גם תיאוריות עכשוויות, דוגמת תחום המחקר המכונה "אמנות החיים" (Art of Living).

Csikszentmihalyi Mihaly & Isabella Csikszentmihalyi **A Life Worth Living: Contributions to Positive Psychology** (2006); *Positive Psychology* **Wikipedia** (13.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Positive_psychology; Davidson Richard & Urry Heather & Nitschke Jack *Making a Life Worth Living: Neural Correlates of Well-Being* 15(6) American Psychological Society 367 (2004).

פסיכולוגי אמפירי משל עצמו והן באמפיריקה שגיבשה. היא מתבססת על הערכתן הסובייקטיבית של הבריות את אושרן, ובתוך כך, המונח החשוב ביותר שנקשר עמה הוא של "רווחה סובייקטיבית" (Subjective Well-Being)[339]. במחקר אמפירי מקיף שערכו מפתחיה החשובים, הפסיכולוגים מרטין סליגמן וכריסטופר פטרסון, שפורסם בספרם Character Strengths and Virtues, הם מצאו שש קבוצות של מאפיינים אנושיים בני משמעות[340]: ראשונה, של חכמה וידע (Wisdom and Knowledge), הכוללת גם יצירתיות, סקרנות, פתיחות, למידה, פרספקטיבה, חדשנות וכדומה; שניה, של אומץ (Courage), הכוללת גבורה, התמדה, יושרה, חיוניות, להט וכדומה; שלישית, של אנושיות (Humanity), הכוללת אהבה, נדיבות, אינטליגנציה חברתית וכדומה; רביעית, של צדק (Justice), הכוללת אזרחות, הגינות, מנהיגות וכדומה; חמישית, של מתינות (Temperance), הכוללת סלחנות, רחמים, ענווה, שליטה עצמית, זהירות וכדומה; ושישית, של התעלות (Transcendence), הכוללת חוש אסתטי, מצוינות, תקווה, הומור, רוחניות, הכרת תודה וכדומה. כל אלה, כך נטען, מתעלים את האדם אל עבר האושר.

בין ממצאיה הנוספים של הפסיכולוגיה החיובית, נתונים המצביעים כי הערכה סובייקטיבית זו תלויה גם במשתנים אובייקטיביים דוגמת תרבות (Cultural Bias) (והנה, עבור הצרפתים אושר הוא נדיר ונשגב יותר מאשר עבור האנגלים)[341]; נתונים המצביעים כי אושר אינו נובע בהכרח מחוויות מענגות מיידיות אלא מאירועים משמעותיים מתמשכים, כגון עמידה בציפיות והגשמת יעדים; נתונים המצביעים כי עושר אינו אלא משתנה אחד המשפיע על האושר, יחד עם משתנים נוספים דוגמת משמעות (Meaning) ומעורבות (Engagement)[342], וכן כל אותם ערכים ופרקטיקות שמרכיבים את ההון החברתי מן הדיון מעלה[343]. מחקר אחד אף גילה כי תשלומי העברה, כגון אלה שמתקבלים מביטוח לאומי, אינם תורמים לאושר כפי שתורם לכך שכר עבודה, שכן האושר, בחלקו, תלוי גם בתחושות של שליטה עצמית, יכולת לנתב את החיים וגמול[344]. עוד, ממצאים כי

---

[339] Diener Ed & Eunkook Suh & Oishi Shigehiro *Recent Findings on Subjective Well-Being* FN 333 ,I; Kahneman Daniel & Deiner Ed & Schwartz Norbert **The Foundations of Hedonic Psychology** IX (1999); Ryan Richard & Deci Edward *Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development and Well-Being* 55 The American Psychologist 68 (2000) 68; Diener Ed *Subjective Well-Being* 95 Psychological Bulletin 542 (1984).

[340] Seligman Martin & Peterson Christopher **Character Strengths and Virtues** (2004).

[341] The Culture Mastery *Why Do People Around the World Define Happiness and Well-Being Differently?* (13.7.2018). Available at: http://theculturemastery.com/2016/06/24/why-people-around-the-world-define-happiness-and-well-being-differently/.

[341] Kitayama Shinobu & Hazel Markus *The Pursuit of Happiness and the Realization of Sympathy: Cultural Patterns of Self, Social Relations and Well-Being*, in: **Culture and Subjective Well-Being** 114-115 (Diener editor, 2000).

[342] Peterson Christopher & Park Nansook & Seligman Martin *Orientations to Happiness and Life Satisfaction: The Full Life v. the Empty Life* 6 Journal of Happiness Studies 25 (2005).

[343] Abbinnet Ross **Politics of Happiness: Connecting the Philosophical Ideas of Hegel** FN314, 39.

[344] *Hapiness Economics* **Wikipedia** (13.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Happiness_economics.

[344] Norberg Johan *The Scientist Pursuit of Happiness* 21(3) Policy 9 (2005); *Hapiness Economics* **Wikipedia** (13.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Happiness_economics.

אושר איננו אבסולוטי אלא יחסי, כתלות במצבו של הזולת[345]; וממצאים כי יש בהערכת האושר הסובייקטיבית גם מימד סתגלני, וכך למשל, הן נפגעי עמוד שדרה בתאונות והן זוכים בהגרלת הלוטו דיווחו כי בחלוף זמן מסוים ממועד האירוע שבו להיות מאושרים כפי שהיו עובר לכך[346].

הלוך המחקר הוביל להתגבשות מדדים חדשים לדירוג מצבן של מדינות העולם. אל המדדים המוכרים של תוצרים לאומי או מקומי גולמיים התווספו גם מדדי אושר[347]. הם אמנם טרם זכו להתקבל בקרב הקהילה הבינלאומית כמדדים קובעים – לא משום שאושר איננו חשוב אלא משום שאושר מיוצג בעיניה ממילא, כמיטב המסורת התועלתנית, באמצעות המדדים הכלכליים הרגילים – ובחלקם אינם פורמליים אלא אקדמיים, אולם עם הזמן מעמדם הולך ומתחזק. הדוגמה המוכרת ביותר היא מדד תוצר האושר הלאומי (Gross National Happiness) שמנהיגה מזה שנים מדינת בהוטן, המעריך את האושר המצרפי של אזרחיה על פי שורה של קריטריונים: פיתוח סוציו אקונומי הוגן ובר קיימא, איכות סביבה והרמוניה עם הטבע, שימור תרבות וקידומה וכן מגוון תרבותי, ממשל טוב, רווחה פסיכולוגית, חיוניות קהילתית וכיוצא באלה, כאשר כל הקריטריונים הללו נבחנים על פי אינדיקטורים אובייקטיביים וסובייקטיביים[348]. האסיפה הכללית של ארגון האומות המאוחדות קראה למדינות נוספות ללכת בדרכה של בהוטן, והן בחלקן נענו, כמו למשל אנגליה שהחלה לעשות את אותו הדבר בשנת 2012[349]. דוגמה אחרת היא המדד הבינלאומי לאושר סובייקטיבי (Subjective Happiness Scale), במסגרתו אזרחי מדינות שונות מדרגים את אושרם על פי כמה קריטריונים; ועוד דוגמה אחת דומה היא המדד הבינלאומי לסיפוק מהחיים (Satisfaction of Life Scale)[350].

עם חלוף העתים, אם כן, עלתה והתגבשה תמונה עשירה, פלורליסטית במהותה, כי האושר הנשגב – הגלום במטרות הציבוריות – תלוי, בעצם, בכל אותם דברים שמהם מורכבים החיים האנושיים[351]. תמונה זו תואמת במידה רבה את הדרך שבה התפתחה גם הגדרת מטרותיהם של מוסדות ציבוריים בפרט.

---

[345] Veenhoven Ruut *Is Happiness Relative?* 24(1) Social Indicator Research 1 (1991).

[346] Brickman Philip & Coates Dan & Janoff Ronnie *Lottery winners and accident victims: is happiness relative?* 36(8) Journal of Personality and Social Psychology 917 (1987).

[347] *Happiness* **Wikipedia** (13.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Happiness

[348] *Gross National Happiness* **Wikipedia** (13.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Gross_National_Happiness.

[349] UN General Assembly *Happiness: Towards a Holistic Approach to Development: Resolution* General Assembly 65th session (25.8.2011). Available at: https://web.archive.org/web/20171017150819/http://repository.un.org/handle/11176/291712; *Gross National Happiness* FN 348.

[350] שם.

[351] Gilbert Daniel **Stumbling on Happiness** (2006).

מוסדות ציבור זוהו בראשית דרכם עם מנגנון הצדקה (Charity)[352]; שזוהה, בתורו, עם מוסדות דת – במסלול אחד של תרומה למוסדות הללו על עצם פעילותם, שנעשתה (או לפחות אמורה הייתה להיעשות) בהתנדבות, ובמסלול שני של תרומה שאליה שידלו המוסדות הללו, למען צדק חלוקתי בסיסי, ובעיקר לתנאי מחיה חיוניים של הנחשלים והנדכאים בחברה. מוסדות הדת, בין יתר פעילויותיהם, התפללו למען העניים, החולים והמסכנים, העניקו להם נחמה וחילקו להם טובין הכרחיים. ולא במקרה, שהרי ביהדות, בנצרות ובאסלאם נחשבת הצדקה למצווה, ומוסדותיהם של הדתות הללו הונדסו לתפעל את מנגנון הצדקה כהלכה. אולם, עם הזמן איבדה הדת את הבלעדיות על המנגנון, ומוסדות אחרים, שאינם דתיים, החלו לעסוק בצדקה אף הם.

אנגליה, כהרגלה בקודש, הייתה לחלוצה בעניין זה[353]. במהלך המאה ה-16 שלטונה של המלכה אליזבת הראשונה נאלץ להתמודד עם עוני נוראי – תוצר מלחמה, בצורת, אינפלציה ומגיפה – שהפך לבעיה לאומית מן המעלה הראשונה. משכך, הפכה המדינה למעורבת יותר בתחום הצדקה. בין היתר, נחקק חוק שימושי הצדקה (Charitable Uses Act of 1601), שזכה בהמשך לכינוי "חוק אליזבת", שנועד לשדל תרומה והתנדבות מצד אזרחים כדי לסייע לממלכה להתמודד עם המצב. הוא מנה רשימה של מטרות שהמדינה ביקשה להכיר בהן כמטרות ציבוריות לצרכי הטבות, אשר רובן ככולן כיוונו לצדק חלוקתי בסיסי[354]:

> "Some for relief of aged, impotent and poor people, some for maintenance of sick and maimed soldiers and mariners, schools of learning, free schools, and scholars in universities… some for repair of bridges, ports, havens, causeways, churches, sea-banks and highways, some for education and preferment of orphans, some for or towards relief, stock or maintenance for houses of correction, some for marriages of poor maids, some for supportation, aid and help of young tradesmen, handicraftsmen… and others for relief or redemption of prisoners or captives, and for aid or ease of any poor inhabitants concerning payments of fifteens, setting out of soldiers and other taxes…".

תחילה, נתקבלו התרומה וההתנדבות תחת המסגרות המדינתית והדתית המקובלות, אך בהמשך חרגו אל מסגרות אזרחיות עצמאיות. כך, בשנת 1741 הוקמה על ידי קפטן תומס קוראם העמותה המאוגדת הראשונה – בית חולים שנועד לסייע לאוליבר טוויסט וחבריו, יתומיה מזי הרעב של לונדון[355]; ובעקבותיו הוקמו עוד מיני עמותות.

פרשנותן של המטרות הציבוריות המוכרות, כפי שהוצגו בחוק אליזבת, עמדה לבחינה של בית הלורדים בשנת 1891, אז ניתנה אחת מן ההלכות המכוננות של המשפט המקובל לעניין הגדרתה של

---

[352] *Charity* **Wikipedia** (13.7.2018). Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Charity_(practice).

[353] Martin Fiona *The Legal Concept of Charity and its Expansion after the Aid/Watch Decision* 3(3) Cosmopolitan Civil Societies Journal (2011). Available at: https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/viewFile/2170/2603

[354] Charitable Uses Act of 1601 (43 Eliz I, c.4).

[355] Taylor Stephen *Coram, Thomas (1668–1751)* **Oxford Dictionary of National Biography** (2006). Available at: http://www.oxforddnb.com/view/10.1093/ref:odnb/9780198614128.001.0001/odnb-9780198614128-e-6282.

צדקה[356]: "צדקה, במובנה המשפטי, נחלקת לארבעה תחומי פעילות – קרנות למיגור עוני; קרנות לקידום החינוך; קרנות לקידום הדת; וקרנות למען מטרות נוספות המיטיבות עם הקהילה". בתוך כך נקבע, כי הרשימה המנויה בחוק איננה רשימה סגורה, ובלבד כי מטרות נוספות תתאמנה לרוחו, שכאמור, ביקשה להתמודד עם עוני[357]. הגדרה מעט שונה הופיעה אף היא באותו פסק דין: "הרעיון הפופולרי של מטרות צדקה מתייחס למיגורו של כל סוג של צורך, מחסור או חוסר אונים, שיש בו כדי לעורר את החמלה או האמפתיה האנושית ולעודד נדיבות לסייע למיגור זה"[358]. ומשתי ההגדרות נתקבלה הפרשנות הרווחת, שהוסיפה ללוות את ההגדרה של מטרות ציבוריות של מוסדות ציבור –כי מטרות ציבוריות הן בראש ובראשונה כאלה שנועדו למען צדק חלוקתי בסיסי, המכוון לפערים שבין עשירים לעניים, בתוספת אי אלו מטרות נלוות אחרות. הפרשנות הייתה יחסית מצומצמת אך גם יחסית גמישה, וגמישות זו ניתן היה לאתר, בין היתר, בהגדרתם של תחומי הפעילות עצמם, תחום החינוך למשל, שהוגדר מן העבר השני של האטלנטי, על ידי בית המשפט האמריקאי, כבר במהלך המאה ה-19 כך[359]:

> "Not merely the means of instruction in grammar, or mathematics, or the arts and sciences, but all that series of instruction and discipline which is intended to enlighten the understanding, correct the temper, purify the heart, elevate the affections, and to inculcate generous and patriotic sentiments, and to form the manners and habits of rising generations, and so fit them for usefulness in their future stations".

עם זאת, פעילותם המתפתחת של מוסדות ציבור, בצירוף עם רעיון האושר המשתנה – התועלתני ושאיננו תועלתני – הובילו, באורח טבעי, אל היווצרותן של מטרות ציבוריות רבות נוספות, אם לא להלכה אזי למעשה, שלאו דווקא תאמו את הפרשנות המסורתית. כך, לצד מוסדות הדת עתיקי היומין והעמותות שנועדו לסייע לשכבות החלשות, החלו לפעול גם מוסדות למען קבוצות בחברה, דוגמת נשים או פועלים, קידום אידיאולוגיות למיניהן, פיתוח תחומי עניין ועשייה וכדומה. כפי שקורה לא אחת, המציאות בשטח הובילה לשינוי מלמטה מעלה – והפרשנות המסורתית פינתה מקומה לפרשנות מודרנית, שהכירה בכך ש: " There is no limit to the number and diversity of ways in which a man will seek to benefit his fellow men"[360]. מטרות ציבוריות (Charitable Purposes) זכו להכרה כ[361]: "Almost anything that tends to promote the well-

---

[356] **Commission of Income Tax v. Pemsel** [1891] AC 531 H.L [1891].

[357] Brunyate John *The Legal Definition of Charity* 61 Law Quarterly Review 268, 276 (1945); **AG v National Provincial and Union Bank of England** (1924) AC 262 HL; Malik Nuzhat *Defining 'Charity' and 'Charitable Purposes' in the United Kingdom* 11(1) International Journal of Not-for-Profit Law 36,38 (2008).

[358] Brunyate John *The Legal Definition of Charity* 61 The Law Quarterly Review 268, 270 (1945).

[359] **Sargent v. Cornish** 54 N.H. 18, 22 (1878).

[360] Malik Nuzhat *Defining 'Charity' and 'Charitable Purposes' in the United Kingdom* FN 357; **Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women v. M.N.R.** [1999] 1 S.C.R. 10; Lundwall Mary *Inconsistency and Uncertainty in the Charitable Purposes Doctrine* 41 The Wayne Law Review 1341, 1350, 1371-1373, 1378, 1380-1381, FN 154 (1995).

[361] שם, 1341, 1349.

The improvement and promotion of "doing and well-being of social man ; או: "
Whatever is given for the love of god, or for the love of your neighbor, "happiness ; או: "
in the catholic and universal sense - given from these motives and to these ends - free from the stain or taint of every consideration that is personal, private or selfish is "charitable ; או[362]:

> "The attempt in good faith, spiritually, physically, intellectually, socially and economically to advance and benefit mankind in general, or those in need of advancement and benefit in particular, without regard to their ability to supply that need from other sources and without hope or expectation, if not with positive abnegation, of gain or profit by the donor or by the instrumentality of the charity".

אמנם, עמדת המדינה הרשמית, כפי שהתבטאה בדברי חקיקה, הותירה על כנן רשימות מנויות של מטרות ציבוריות מוגדרות – כך למשל, חוק העמותות האנגלי, The Charities Act 2006, שנועד להמשיך את דרכו של חוק אליזבת', ובתוכו שורה ארוכה של מטרות כאלה[363]:

> "The prevention or relief of poverty; The advancement of education; The advancement of religion; The advancement of health or the saving of lives; The advancement of citizenship or community development; The advancement of the arts, culture, heritage or science; The advancement of amateur sports; The advancement of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity; The advancement of environmental protection or improvement; The relief of those in need by reason of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage; The advancement of animal welfare; The promotion of the efficiency of the armed forces of the crown, or of the police, fire and rescue services or ambulance services; Any other purposes within the subsection".

או למשל, חוק הקרנות האמריקאי The Restatement (second) of Trusts, הכולל שש קטגוריות של מטרות ציבוריות[364]:

> "Charitable purposes include (a) the relief of poverty; (b) the advancement of education; (c) the advancement of religion; (d) the promotion of health; (e) governmental or municipal purposes; (f) other purposes the accomplishment of which is beneficial to the community".

---

[362] שם, שם.

[363] Malik Nuzhat *Defining 'Charity' and 'Charitable Purposes' in the United Kingdom* FN 357.

[364] Lundwall Mary *Inconsistency and Uncertainty in the Charitable Purposes Doctrine* FN 360, 1361.

אולם, שני החיקוקים הללו, כמו גם חיקוקים אחרים, לא נחשבו ככאלה המונים רשימות סגורות, ממילא כללו קטגוריות סל, ויתרה מזאת, לגבי החוק האמריקאי המצוין, אף הובהר בדברי ההסבר מפורשות, כי מטרות ציבוריות, מעצם טיבן וטבען, הן בעלות אופי משתנה, ועל כן יש לפרשן בגמישות המתבקשת[365]:

> "The nature of charitable purposes. A purpose is charitable if its accomplishment is of such social interest to the community as to justify permitting the property to be devoted to the purpose in perpetuity. There is no fixed standard to determine what purpose are of such social interest to the community; the interests of the community vary with time and place.... As to what other purposes are of such interest to the community as to be charitable, no definite rule can be laid down".

במאמר מוסגר, ורק כדי להתרשם מן העושר הרב של מטרות ציבוריות הנוהגות כיום, ניתן להציץ בסיווג הבינלאומי לתחומי פעולה של מוסדות המגזר השלישי, כפי שפותח באוניברסיטת ג'ונס הופקינס[366]. מדובר בסיווג לשנים עשר תחומי פעולה ראשיים: תרבות ופנאי, חינוך ומחקר, בריאות, רווחה, איכות סביבה, שיכון ופיתוח, ארגוני אזרחים וחוק ושינוי חברתי ופוליטי, פילנתרופיה, ארגונים בינלאומיים, דת, איגודים ואגודות מקצועיים והנצחה. אלה, מסווגים בתורם לתחומי משנה. תחום התרבות והפנאי לשם הדוגמה, המסומן במספר (1), מחולק לתחומי משנה של תרבות (1.1) ושל פנאי (1.2). תחום המשנה של תרבות מחולק לתתי תחומים של תקשורת והוצאה לאור (1101), אמנות פלסטית, אדריכלות, פיסול וצילום (1102), אמנויות הבמה (1103), חברות היסטוריות, ספרותיות והומניסטיות (1104), מוזיאונים (1105), גנים, גני חיות ואקווריומים (1106), ספריות (1107), אמנות ותרבות אחרות (1199). תת התחום של תקשורת והוצאה לאור מחולק לקטגוריות של הוצאה לאור של ספרי דת, הוצאה לאור ופרסומים של מחקרים מתחומים שונים, הוצאה לאור של עיתונים עם מטרה ספציפית, שימוש במדיה, מכונים העוסקים בהוצאה לאור ובמדיה ותרגומים של ספרים משפות שונות. כך, מוסיפים סיווגי המשנה ומשניהם ומשני משניהם הלאה והלאה, בהמחישם את הכיוונים המרובים שאליהם התפתחו מוסדות ציבוריים.

החשוב לענייננו הוא זה: אם ה"טוב" שמטרות ציבוריות מקדמות במדינה הדמוקרטית ניזון מן הרעיונות של אושר ושל רווחה כפי שהם נתפשים בעיניהם של אזרחי המדינה – הרי בדומה להם, קשה לכבול מטרות אלה להגדרה מובהקת, שכן הן משנות את פניהן ללא הרף, כתלות באינספור משתנים וכנגזרת של אינספור אנשים. בהתחשב בעובדה שהמטרות בהן עסקינן רלוונטיות למוסדות ציבור, ולא למוסדות שלטוניים, הרי הניסיון למנות אותן ברשימה אחת, סגורה או פתוחה, הוא בבחינת עוול לתועלת הפלורליסטית.

---

[365] שם, 1350.

[366] Salamon Lester & Anheier Helmut *In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification*, FN 238; Salamon Lester & Anheier Helmut *The Third World's Third Sector in Comparative Perspective*, FN 238, 9.

2. מטרות ציבוריות: על הציבורי. נוסף לתפישת ה"טוב" שמוסדות ציבוריים מקדמים – המכוונת אל תכנים פרטניים – ישנו, בתוך ההגדרה של מטרות ציבוריות, גם רכיב ה"ציבורי". הכוונה לכל אותם מאפיינים שלוקחים את ה"טוב" ומוציאים אותו מרשות הפרט אל רשותו של הציבור. רכיב זה הוא חלק בלתי נפרד מהגדרתן של מטרות ציבוריות, ואפילו חלק הארי שבהגדרה. ננסה לעמוד, לא באריכות יתרה, על טבעו וטיבו.

המילה ציבור – או "פאבליק", השאובה מן המילה הלטינית Pablicus שמשמעה "אנשים" – היא מילה כללית למדי, המתייחסת אל כל בני האדם בצוותא או אל קבוצות של בני אדם החולקים אינטרס במרחב המשותף[367]. לאורך השנים זכתה המילה לשורה של הגדרות, ובהן גם זו המפורסמת של הפילוסוף ואיש החינוך ג'ון דיואי, שהגדיר ציבור כקבוצת אנשים העומדת בפני אתגר משותף, מזהה אותו ומתארגנת כדי להתמודד אתו[368]. באותה הרוח פיתח מאוחר יותר מדען המדינה ג'יימס גרוניג את תיאוריית "המצבים הציבוריים" (Situational Theory of Publics) המצביעה על ארבעה מצבים: ציבור פעיל (Active Public) – קבוצת אנשים העומדת בפני אתגר משותף, מזהה אותו ומתארגנת כדי להתמודד אתו; ציבור מודע (Aware Public) – קבוצה העומדת בפני אתגר משותף ומזהה אותו אך לא מתארגנת כדי להתמודד אתו; ציבור רדום (Latent Public) – קבוצה העומדת בפני אתגר משותף אך לא מזהה אותו; וא-ציבור (Nonpublic) – קבוצת אנשים שכלל אינה עומדת בפני אתגר[369]. הגדרה אחרת קובעת כי ציבור הוא קבוצת אנשים המשתייכת למוסד חברתי כלשהו, המנהלים יחסי גומלין כלשהם הן עם המוסד והן עם יתר חבריו[370]. וישנה גם הגדרה על פיה ציבור הוא גם קבוצת אנשים הנוצרת כתוצאה מפעילות חברתית, החולקים סמלים ורגשות במרחב המשותף, מתוך רצון לחוש תחושה של שייכות[371].

הגדרתו של ה"ציבורי" נשענת במידה רבה על הגדרות יחסית פשוטות אלה של "ציבור", אולם כאשר בהבחנה שבין הציבורי לבין הפרטי עסקינן, היא הופכת למעט סבוכה יותר. יש לה כמה וכמה מופעים בספרות והיא זוכה לייצוג ולמשמעות שונים בדיסציפלינות שונות. כך, לא הרי ציבורי בפילוסופיה הפוליטית כציבורי בתיאוריה הסוציולוגית, ולא הרי שני אלה כציבורי כפי שהוא מתפרש בעולם הכלכלה או מתוך נקודת ראותם של משפטנים.

---

[367] Senette Richard **The Fall of Public Man** (1977); Heath Robert *Public Sphere (Öffentlichkeit)* **Encyclopedia of Public Relations** (2005); Rawlins Brad & Bowen Shanon *Publics*, in: **Encyclopedia of Public Relations** (2005); Vasquez Gabriel &Taylor Maureen *Research Perspectives on 'The Public'*, in: **Handbook of Public Relations** (Heath & Lawrence & Vasquez editors, 2001); Jahanzsoozi, Julia *Relationships, Transparency and Evaluation: The Implications for Public Relations*, in: **Public Relations: Critical Debates and Contemporary Practice** (L'Etang & Pieczka editors, 2006).

[368] Dewey John **The Public and Its Problems** (1927).

[369] Grunig James *Communications Behaviors and Attitudes of Environmental Publics: Two Studies* Journalism Monographs 81 (1983).

[370] Hallahan Kirk *Community as a Foundation for Public Relations Theory and Practice* Communication Yearbook (2004); Hallahan Kirk *Inactive Publics: The Forgotten Publics in Public Relations* 26(4) Public Relations Review 499 (2000).

[371] Mateus Samuel *The Public as Social Experience* 19 Comunicação e Sociedade 275 (2011).

חלוקה גסה של הספרות מעלה שני שימושים מרכזיים של ההבחנה בין הציבורי לבין הפרטי[372]: הראשון, רלוונטי יותר למחקר זה, עוסק בהבחנה בין מה שהוא קולקטיבי לבין מה שהוא אינדיבידואלי. השאלות המרכזיות שנשאלות במסגרתו הן שאלות אודות אינטרסים וסוכנות: למען האינטרסים של מי מתקבלות החלטות? ומיהי הסוכנות שמקבלת אותן?[373]; שאלות אודות בעלות[374]: תחת בעלותו וניהולו של מי מקבלת הסוכנות את החלטותיה? עד כמה היא מושפעת מכוחות שוק (למשל, הניתן למכרה?) או לחלופין מבירוקרטיה מנהלית?; שאלות אודות גישה[375]: האם הטובין שמספקת הסוכנות פתוחים לכל או שמא היכולת ליהנות מהם מוגבלת?; וכיוצא באלה. השימוש השני עוסק בהבחנה, המשיקה לקודמתה בכמה נקודות, בין הגלוי לבין הסמוי, והיא שואלת שאלות אודות אוטונומיה ואינטימיות[376]: עד כמה החלטות שמתקבלות שייכות לממלכתו של היחיד או שמא יש גם לאחרים הזכות להיות מעורבים בהן?

ההגדרה הקלאסית של הציבורי כקולקטיבי שאובה מן הדיסציפלינה הפילוסופית-פוליטית[377]. שם, התפישה המקובלת, ודאי בכל הנוגע למשטר הדמוקרטי, היא כי מה שציבורי הוא מה שמדינתי – פוליטי, אם נרצה – ומה שמדינתי הוא מה שציבורי. תפישה זו היא בעיקרה נורמטיבית: מה שמדינתי-פוליטי הוא ציבורי, שכן המדינה שייכת לקולקטיב ופועלת על בסיס כוחו ולמענו; אולם לא לחלוטין ברור אם יש בה גם מימד פוזיטיבי, בבחינת מה שמדינתי-פוליטי הוא בכל מקרה ציבורי (אם שלטון ייצוגי העביר החלטה שמקדמת אינטרס אינדיבידואלי – האם היא ציבורית בכל זאת?). היא שואבת מן השאלות אודות אינטרסים, סוכנות, בעלות וגישה גם יחד – המדינה היא יציר

---

[372] Weintraub Jeff & Kumar Krishan **Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy** (1997).

[373] Perry James & Rainey Hal *The Public Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy* 13(2) Academy of Management review 182 (1988).

[374] Chubb John & Moe Terry *Politics, Markets and the Organization of Schools* Paper Presented at the Meeting of the American Political Science Association (1985); Hickson David & Butler Richard & Cray David & Mallory Geoffrey & Wilson David **Top Decisions: Strategic Decision-Making in Organizations** (1986); Wamsley Gary **The Political Economy of Public Organizations** (1973).

[375] Perry James & Rainey Hal *The Public Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy* FN 373.

[376] Freeman Alan & Mensch Elizabeth *Public-Private Distinction in American Law and Life* 36 Buffalo Law Review 237 (1987).

[377] וויינטראוב מסביר כי שורשיהן של שתי הקטגוריות הללו נעוצים בעת העתיקה, בשימוש שעשו היוונים והרומאים בהבחנה שבין הציבורי לבין הפרטי, שימוש, שבעיקרו בא כדי ביטוי בהלוך התנהלותה של הפוליס ובניצני הרעיון הריבוני הריכוזי. מכתבי אריסטו, למשל, אכן עולה ההבחנה בין חייו של האדם בתוך ממלכתו הפרטית, הוא התא המשפחתי, לבין חייו מחוצה לשם, במרחב הציבורי הפוליטי המשותף. המודרנה ירשה מן העת העתיקה את הקונספט של הציבורי כפוליטי ושל הפוליטי כציבורי ומיסדה אותו מחדש, בהינתן נסיבות החיים המתפתחות: עלייתו של הליברליזם, כשבמרכזו החשיבות שניתנה לעולמם של יחידים בעלי אינטרסים אנוכיים, שהובילה לשני כיוונים לאו דווקא דומים – הן לקריאה לשלטון עצמי המחייב השתתפות אקטיבית והן לקריאה לשלטון הריכוזי להניח לאזרחיו לנפשם.

Weintraub Jeff & Kumar Krishan **Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy** FN 372, 1; Williams Joan *The Development of the Public/Private Distinction in American Law* 64 Texas Law Review 225 (1985).

כפיהם של האזרחים, מקבלת החלטותיה למען האינטרסים שלהם, ושלהם בלבד, על בסיס הליך קבלת החלטות משותף, מצויה בבעלותם ותחת ניהולם, אינה מושפעת, לפחות על הנייר, מכוחות שוק, אך נתונה במידה מוחלטת לבירוקרטיה המנהלית, ואמורה, בשם ערכים חוקתיים דוגמת כבוד ושוויון, להנגיש את ההנאה מן הטובין שהיא מספקת לכל.

מורכבותה של הגדרה זו נובעת, בין היתר, מן התלות שלה באידיאולוגיה הפילוסופית-הפוליטית שמבעדה נבחנת תכליתה של המדינה[378]: תפישותיהם המשתנות של האזרחים לגבי תחומי סמכותה של המדינה משליכות על ההבחנה בין הציבורי לבין הפרטי – אם המשטר הנוהג במדינה, לשם דוגמה, הוא משטר ליברטריאני, הציבורי יצטמצם מאוד מפני הפרטי. תחומי פעילות שלמים דוגמת מיגור עוני, דת, תרבות וספורט, ועוד, יוצאו מבין גדרי הציבורי וייחשבו לכאלה המייצגים אינטרסים פרטיים שלמדינה אין ולא אמור להיות בהם עניין; אך אם המשטר הנוהג במדינה הוא סוציאליסטי, הפורש חסותו על תחומי הפעילות המנויים ועל עוד רבים נוספים, הרי שהגדרתו של הציבורי תתעבה עד מאוד. הגדרתו של הציבורי כנגזרת של המדינתי-פוליטי, אפוא, היא כמעין אקורדיון, המתכווץ ומתרחב, בהתאם למקומה ולזמנה בהיסטוריה האנושית, אך בכל מקרה, היא מכוונת אל בחירה ייצוגית הנעשית על סמך העדפותיהם של האזרחים כמכלול.

ודוק: כאן, עולה הזיקה בין הגדרתו של הציבורי לבין הגדרתו של ה"טוב" שבו דנו קודם לכן, אולם יש לשים לב כי טוב זה הופך לציבורי לא מאל עצמו אלא מכוח ההחלטה הקולקטיבית של המיוצגים, המתבצעת על ידי נציגיהם, לגבי היותו כזה. הבסיס להגדרה, במידה רבה, הוא כמותי – כאשר מספר מספק של בני אדם תומכים ב"טוב", ואילו המדינה פועלת על סמך תמיכתם זו, בשמם ולמענם, למען אותו טוב – הרי הוא הופך לציבורי.

אגב, גישה דומה, הקושרת בין ה"טוב" לבין הציבורי, ניתן למצוא גם בתוך עולם המשפט. זהו עולם המשתנה בין מדינות ובין שיטות, עתיר היבטים, שיש בו גם הרבה מן הקזואיזם, ועל כן, הגדרתו של הציבורי בתוכו, וכך גם הגדרת הפרטי, אינן חד ערכיות או חד משמעיות, אלא תלויות קונטקסט. עדיין, פעמים רבות בוחרים בתי המשפט להשתמש בהגדרה הפילוסופית-פוליטית ולהגדיר את הציבורי ככזה הנגזר מן הבחירה המקובלת של האזרחים, אם לא בכללותם אזי ברובם. כך, לשם דוגמה, נוהג בית המשפט האמריקאי במסגרת דוקטרינת המטרה הציבורית (Public Purpose Doctrine), שצמחה מתוך דיני ההפקעה וחלחלה גם אל דיני המסים.

דוקטרינה זו מחילה סטנדרט שבוחן האם הפקעה או מיסוי הם לגיטימיים, ובין היתר, האם הם ציבוריים[379] – האם הם מתקבלים על דעתו של הציבור? והאם הם נועדו למענו? ככל דוקטרינה, גם היא עברה תמורות עם השנים, וניתן לזהות קורלציה בין השינויים שעברה לבין השינויים הרעיוניים, שלעתים היו שלובים באירועים היסטוריים, שהשפיעו על ארצות הברית כולה. לכן, בית המשפט קבע לעתים כי למחוקק שיקול דעת רחב ולעתים כי שיקול דעתו צר, ובהתאם לקביעותיו אלה, הוסיף או גרע מן התחומים שנחשבו לציבוריים. בשלב מסוים, באמצע המאה העשרים, למשל, הכריז כי מטרות ציבוריות אמורות לתאום את תפישות הרווחה האזרחיות ולעקוב אחריהן. עוד

[378] שם, 225.

[379] *Public Purpose Doctrine* **Encyclopedia.com** (10.3.2019). Available at: https://www.encyclopedia.com/politics/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/public-purpose-doctrine.

באותה תקופה חדל מלהשתמש במונח Public Use, במסגרתו בחן אם הציבור משתמש בטובין הרלוונטיים אם לאו, והחל להשתמש אך ורק במונח Public purpose, במסגרתו בחן בית המשפט אם הטובין נועדו למטרותיו של הציבור[380]:

> "The term 'public use' has progressed as economic facts have progressed, and so projects such as railroads, public power plants, the operation of mines under some conditions, and, more recently, low-cost housing have been held to be public uses for which private property may be seized. Moreover, … the variation in the term from '[public] use' to '[public] purpose' indicates a progression in thought".

הייתה בכך מידה בלתי מבוטלת של הגיון, שכן Public Use כלל כל שימוש שעשה הציבור בטובין, לרבות טובין המוצעים לו במסגרת השוק החופשי, מה שעלול היה להפוך כל תאגיד פרטי לכזה החוסה תחת הדוקטרינה. ואכן, אם בראשית הדרך נאות בית המשפט האמריקאי ליתן לתאגידים פרטיים ליהנות מהפקה וממיסוי – הם נחשבו לציבוריים אם פעלו למען מטרות שנקבע בחוק או שנדמה היה לו כי הציבור מרוויח מהן, דוגמת מים, תחבורה, חקלאות או ביוב (ואפילו נקבע לגבי תאגידים שסללו מסילות רכבת שהם "Created for public benefit" ולכן נבדלים מ" Strictly private corporations… in which private advantage is the ultimate as well as the immediate object of their creation")[381]; הרי בהמשך, נוכח, בין היתר, עלייתם של כוחות אקדמיים הסבורים אחרת – כי פעילותם של התאגידים נועדה להשאת רווחיהם גרידא ועל כן אינה בהכרח תואמת את האינטרס הציבורי – החל בית המשפט להתייחס אל התאגידים הללו בחשדנות רבה יותר. הגדרת הציבורי החלה להתמקד לא רק בחשיבות הטובין לאזרחים אלא גם במניע לייצורם ולאספקתם.

על קו התפר שבין הפילוסופיה הפוליטית לסוציולוגיה ניתן למצוא הגדרה נוספת של "ציבורי"[382]. עניינה, כפי שנלמד למשל מהגותם של שניים שכבר הזכרנו: הברמס וארנדט, בזירה שבה מתנהלים

---

[380] שם.

[381] שם.

[382] יצוין, כי הדיסציפלינה הסוציולוגית גם מערערת על ההבחנה בין הציבורי לפרטי. היא סוקרת את התפתחות הדיכוטומיה, החל מן השלב שבו התגבשה התפישה כי מדובר בשני עולמות נבדלים בעלי עקרונות מנוגדים, של כלל לעומת יחיד, של רציונל לעומת סנטימנט, של סולידריות לעומת אנוכיות; ואז מצביעה על כך שהחיים אינם מאורגנים בתוך משבצות אלא על פני רצף שיש בו זליגה מתמדת בין עולמות. הציבורי בעיניהם של סוציולוגים הוא תופעה חברתית מתפתחת, חלק ממארג ענף וסבוך שאין להגבילו לעקרונות נוקשים, המקיים דו שיח ודו קרב מתמדים עם הפרטי, כשהשניים מצויים כל העת בתהליך של בידול והיטמעות. הוא הזירה שבה מתנהלים החיים החברתיים, המרחב שבו זרים, שאינם קרובים בקשר אינטימי, משפחתי או חברי, נפגשים.

Gal Susan *A Semiotics of the Public/Private Distinction* 13(1) A Journal of Feminist Cultural Studies 77 (2002); Williams Joan *The Development of the Public/Private Distinction in American Law* 64 Texas Law Review 225 (1985); Weintraub Jeff & Kumar Krishan **Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy** FN 372; Senette Richard **The Fall of Public Man** FFN 367; Durham Gigi & Kellner Douglas **Media and Cultural Studies** (2001).

החיים המשותפים. היא מתייחסת אל הציבורי באופן רחב וגמיש ביותר, כאל זירה חברתית פלואידית שבה אזרחים זרים, שאינם קרובים בקשר אינטימי, משפחתי או חברי, נפגשים באופן ספונטני ומייצרים חיים הטרוגניים, שיש בהם מידה של ניכור כמו גם מידה של דו קיום מתורבת ומנומס. זהו מקום שלכלל בני האדם יש, או לפחות אמורה להיות, גישה אליו, שם הם יכולים להחליף עמדות ורעיונות בחופשיות ולהתאגד למען אינטרסים משותפים, מבלי שהם נתונים לא לכללי האינטימיות מחד גיסא ולא לכללי המדינה המנהלית מאידך גיסא. הדגש הוא על חברתיות, המאפשרת לאדם לשרוד כאינדיבידואל העומד בפני עצמו; וכן על מרחב משותף פיזי כמוקד של דיסטנס ולא רק של שיתוף[383]. ארנדט לא קוראת לזירה זו "ציבורי" אלא מוסיפה, בין הציבורי לפרטי, זירה שלישית במספר, שהיא מכנה "חברתית"[384]. זירה זו, כפי שמסביר הברמס, נולדה עם המודרנה, עם מות הפאודליזם, כאשר בורגנים החלו להתאסף בקרנות רחוב ולייצר את מה שכונה בהמשך "דעת קהל", והיא, בצירוף עם שתי האחרות – הפרטית-משפחתית והציבורית-מדינתית, נדרשת למען שלמות החיים האנושיים. לצורך עניינו, נכנה זירה זו ציבורית-חברתית (להבדיל מהגדרתו של הציבורי-מדינתי).

גם הסוציולוג אלן וולף מציע טריכוטומיה – רלוונטית במיוחד למחקר זה – ובין הציבורי לפרטי הוא מציב, ובתוך כך מתכתב הן עם תיאוריות של קבוצות אינטרס והן עם תיאוריית "המצבים הציבוריים" מעלה, את ה"ציבורים"[385]. המדובר בקבוצות שאינן כוללות את כל האזרחים כולם, אך גם לא רק את בני המעגל הקרוב של האדם, אלא חברים בעלי מאפיינים מסוימים משותפים. ה"ציבורים" הם נעדרי סמכות ביחס לכלל הציבור, שכן אינם מדינתיים, אולם הם מייצגים את מי

---

[383] אחד מהקריטריונים שלהם ניתנת חשיבות, בעיקר תחת הגדרתו של הציבורי-חברתי, הוא המרחב הפיזי. ההפרדה במרחב זה, בין הציבורי לפרטי, התעצמה בעיקרה במהלך המאה ה-19, כאשר תהליכי חילון, תיעוש ואורבניזציה הובילו ליצירתם של חללי מפגש הטרוגניים קוסמופוליטיים, דוגמת רחובות הערים, פארקים, תאטראות או השוק המתפתח, שהעמידו את האדם בנקודה שבה לא היה קודם לכן, עת ניהל את חייו בין גדרי המשפחה השבטית. הפרדה פיזית זו אף השפיעה על רוחם של האזרחים והובילה, פעמים רבות, לתחושת ניכור עזה – המשתקפת בציור הנודע של מונק, "הצעקה", עם אותו אדם העומד על גשר, גשר, שהוא סימבול למעבר בין המאות על כל השינויים שהביא עמו, וצועק בבעתה. בסופו של דבר הובילה ההפרדה המרחבית ליצירת מרקם חברתי חדש, ובין היתר, כוננה את המשפחה המודרנית, כפי שהיא מוכרת היום, כמרחב יותר פרטי ואינטימי, קונטרס למה שהתחולל בחוץ. במאה העשרים, בעקבות מהפכות הטכנולוגיה והמידע, נשברה ההפרדה והטשטשה לחלוטין, כך שקשה מאוד למתוח קו ברור במרחב בין הציבורי לפרטי. ההיסטוריון הצרפתי פיליפ אריאס, בספרו שובר הקונספציות, ששינה את פני תפישת הילדות כתופעה חברתית, Centuries of Childhood, עסק בדיוק בזה, באמצעות העיסוק בפרטי דווקא, ולא בציבורי, כאשר קבע כי המשפחה המודרנית, בשונה מן התצורה המשפחתית קודם לכן, הפכה ליותר ויותר פרסונלית ואינטימית, ובכלל זה החלה לקדש את הילדות כדבר מה שיש לשמור עליו מכל משמר, כפי שמעולם לא קודשה, ובכך היוותה עבור הבריות מקום מפלט מן החברתיות שבמרחב הציבורי:

"It is not individualism which has triumphed, but the family. But this family had advanced in proportion as sociability has retreated. It is as if the modern family had sought to take the place of the old social relationship in order to preserve mankind from an unbearable moral solitude".

Senette Richard **The Fall of Public Man** FN 367.

[384] Arendt Hannah **The Human Condition** 28 (1958).

[385] Wolfe Alan *Public and Private in Theory and Practice: Some Implications of an Uncertain Boundry* in: **Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy** (Weintraub & Kumar editors) 182, 197 (1997).

שנמנה איתם. כל בנאדם משתייך לכמה וכמה קבוצות בו זמנית, חלקן במעגלי זהות קרובים יותר וחלקן במעגלים רחוקים, ויחדיו, הן מספקות חלק מצרכיו הפיזיים, המנטליים והנפשיים.

הגדרה אחרונה מבין ההגדרות המוכרות של ה"ציבורי" לקוחה מן התיאוריה הכלכלית. ונזכיר את הדיון שכבר נערך קודם: בספרות הכלכלה הכתיבה אודות טובין, על סוגיהם השונים, היא ענפה, ובתוכה, מאמצים להבחין בין ציבוריים לכאלה שאינם. מאמצים, שהתנקזו בסופו של דבר אל שני הקריטריונים של היעדר יריבות והיעדר הדרה, שעל בסיסים נעשית החלוקה המרובעת הבאה[386]:

ראשונים, טובין ציבוריים (Public Goods) – הם טובין לא יריביים ולא מדירים, כלומר: שאין אפשרות להדיר אנשים מליהנות מהם ושעלותו השולית של השימוש המשותף בהם היא אפסית. ככל שההנאה מהם נעדרת מגבלות גאוגרפיות הם נקראים "כלליים", וככל שהיא תלויה בקרבה אליהם הם נקראים "לוקאליים"[387]. כך, לשם דוגמה, ביטחון לאומי או אוויר נקי נחשבים לטובין ציבוריים בעלי אופי כללי, מהם יכולים ליהנות כלל האזרחים מבלי שניתן יהיה להדירם מן ההנאה, בעוד תאורת רחוב נחשבת לכזו בעלת אופי לוקאלי, ממנה נהנים סובביה. לעומתם, טובין פרטיים (Private Goods) – יריביים ומדירים, כלומר: הנאה של אדם אחד מהם שוללת את יכולת הזולת ליהנות גם כן. כך למשל תספורת או זוג נעליים. שלישיים במספר הטובין המשאביים המשותפים (Common Pool Resources), שהם יריביים אך בלתי מדירים[388]. כאלה למשל הם כרי מרעה פתוחים או אתרי דיג לא מוסדרים, שכל אחד יכול ליהנות מהם, אולם הנאה זו באה על חשבון הנאתם של אחרים, שכן כמות הטובין מוגבלת וקיימת סכנה כי ינוצלו עד תום (טרגדיית ההמונים).

ואחרונים, מתכתבים עם ה"ציבורים" של וולף, הם טובין מועדוניים (Club Goods)[389] – מדירים אך בלתי יריביים. הכלכלן זוכה פרס הנובל פול סמואלסון היה הראשון להצביע כי בין טובין ציבוריים לטובין פרטיים ישנם גם מה שהוא כינה טובין ציבוריים לא טהורים (Impure Public Goods), המתאפיינים במידה של הדרה. מכאן התפתחה תיאוריית המועדונים, העוסקת ביעילות הכלכלית שבייצורם ואספקתם של טובין כאלה[390]: כאשר עלויות ההקמה והתפעול של הטובין גבוהות מכדי שמשתלם יהא לצרוך אותם באופן פרטי, או שמעצם טיבם וטבעם אלו הם טובין המיועדים לצריכה משותפת, וכאשר יש הצדקה לקיומו של מכניזם הדרה, בין אם כדי לשלוט על צפיפותם של הנהנים מן הטובין (אז הם גם יריביים במידה מסוימת) ובין אם משיקולי זהות, ועלותו של מכניזם זה פחותה מן העלויות האחרות – היינו: קיים מאזן אופטימלי בין שיתוף להדרה – הרי ישנה יעילות כלכלית. העלויות הקיימות מאלצות צדדים לחשוף מידע לגבי העדפותיהם (בתשלום

[386] Samuelson Paul *The Pure Theory of Public Expenditure* 36(4) Review of Economics and Statistics 387 (1954); Kaul Inge *Global Public Goods*, in: **Encyclopaedia of Globalization** (Robertson & Aart Scholte editors) (2006).

[387] Scotchmer Suzanne *Local Public Goods and Clubs* 4 Handbook of Public Economics 1999 (2002).

[388] Ostrom Elinor & Gardner Roy & Walker James Rules **Games and Common-Pool Resources** (1994).

[389] Buchanan James *An Economic Theory of Clubs* 32(125) Economica 1 (1965); Berman Eli *Sect, Subsidy and Sacrifice: An Economist's View of Ultra-Orthodox Jews* 115(3) Quarterly Journal of Economics (2000); Cornes Richard & San Todd **The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods** (1997).

[390] Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* FN 245, 892.

או בהתנהגות), ופותרות את בעיית הרוכב החופשי המאפיינת טובין ציבוריים. מוסדות לימוד או מוסדות דת או בריכות שחיה או מועדוני גולף הן דוגמאות טובות לטובין מועדוניים כאלה.

ההגדרה הכלכלית מצטרפת אל קודמותיה, הפוליטית והחברתית, לאבחן את ה״ציבוריי״. על אף ההבדלים בין השלוש ניתן לזהות גם נקודות דמיון, מהן ניתן להשליך על הגדרתן של מטרות ציבוריות: במרכז עומד הקולקטיב – שאינו מורכב בהכרח מכלל האזרחים אלא, במרבית הפעמים, מקבוצות קטנות יותר בעלות מאפיינים מובחנים – והיכולת שלו לקחת חלק בפעילות האנושית המתרחשת במרחב המשותף ומשפיעה על חייו שלו אך גם על החברה בכללותה.

ד. סיכום ודיון

הנהנים הכלכליים של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הם מוסדות ציבוריים. תווך פעילותם: המגזר השלישי – מהווה מכפיל כוח לתועלת הפלורליסטית. שכן, המנגנון לא רק מעביר כוח מן המדינה אל האזרחים, להכריע אודות הקצאת משאבי ציבור, אלא גם עושה זאת בתחום המושתת כל-כולו על טהרתה של החברה האזרחית. המגזר השלישי נועד בחלקו להשלים ובחלקו להחליף את שני המגזרים האחרים, לגבי כל אותם טובין – מוצרים ושירותים המספקים מענה להעדפותיהם האותנטיות של קבוצות ויחידים, לרבות שדלנות אידאולוגית – שבשל כשלים, לא המדינה ולא השוק מסוגלים לספקם כהלכה. המדובר בכמות בלתי נדלית של טובין, בכל תחום פעילות אנושית שרק ניתן לחשוב עליו, המסופקים על ידי מיליוני מוסדות, למען רווחתם של בני האדם. מוסדות הציבור הללו מהווים חלק בלתי נפרד ממציאות החיים הנוהגת ברחבי תבל כולה, וככל שחולף הזמן, כך הולך מעמדם ומתעצם, באחזם בעוד ועוד כוח פוליטי כלכלי, חברתי ותרבותי. בדומה לגופים שלטוניים ולפירמות, גם הם מאוגדים פורמלית לפי חוק ומקדמים, או לפחות מנסים לקדם, את האושר הנשגב, אולם יש להם, למוסדות ציבוריים, גם מאפיינים בולטים ייחודיים המבחינים אותם מן היתר: היוזמה האזרחית למען החברה (מוסד-מוסד והשקפתו הוא), האיסור מלחלק רווחים וההיסמכות על פילנתרופיה (תרומות או התנדבות). מאפיינים אלה, בהינתן פעילות למען מטרות ציבוריות חוקיות, היא טריגר מרכזי לסבסודם השלטוני, לרבות באמצעות מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות.

שאלת עצם מימונם הציבורי של מוסדות ציבוריים ושאלת זהותם של המוסדות הממומנים – שיש בהן כדי להשליך באופן דרסטי על עיצוב המנגנון – אינן שאלות מובנות מאליהן. כדי להשיב עליהן יש להבין איזה תפקיד הם ממלאים במדינה הדמוקרטית ולהשקיף עליו מבעד למשקפת אידיאולוגית. בעוד הדיסציפלינה הסוציולוגית-היסטורית מספקת, בעיקרה, איזה תרשים זרימה פוזיטיבי, להבין באמצעותו את האופנים השונים שבהם התפתח המגזר השלישי במדינות שונות, וכן את מערך יחסי הגומלין בינו לבין המגזרים האחרים; נדמה כי הדיסציפלינות הפילוסופית-פוליטית-חוקתית וזו הכלכלית הן אלה המסייעות להשיב על השאלות הנורמטיביות. ונפתח בראשונה מבין השתיים.

מוסדות ציבור מאפשרים לעם – הוא הריבון – לפעול בהתאם להעדפותיו, על פי מעגלי הזהות שאליו הוא משתייך (היינו: בקבוצות), למען מטרות משותפות לגיטימיות, שלמגזר הראשון (או השני) אין יכולת או רצון לפעול למענן ביעילות (או שלאזרחים יש יכולת ורצון לפעול למענן בכוחות עצמם). אם נקודת ההנחה היא כי על המדינה לשרת את אזרחיה ולפיכך לממש מאווייהם על מנת לקדם את האושר, או הרווחה, המצרפיים (וזו אכן נקודת ההנחה); ואם המשקפת האידיאולוגית להתבונן דרכה היא הפלורליזם (וזו, כזכור, משקפתו של המחקר) – אזי, אין זה בלתי הגיוני להסיק כי הקצאת משאבים מתוך קופת האוצר צריכה להיעשות, ככל הניתן, למען מטרות ציבוריות מרובות, המשקפות את רצונם המגוון של האזרחים.

מסקנה זו רלוונטית למטרות שהשלטון עצמו חפץ בהן, אולם, בשל נסיבות אלה או אחרות, למשל פערי מידע, אינו מסוגל להגשימן ביעילות בעצמו. במצב דברים זה, מוסדות הציבור נכנסים אל תוך נעלי הביצוע השלטוניות, ולא זאת אף זאת – גם טורחים להשיג חלק מהמימון באורח וולונטרי שאינו מכביד על משלמי המיסים, מה שהופך אותם לרצויים עד מאוד ואת השלמת מימונם על ידי המדינה לכמעט מתבקשת. עוד, כאשר השלטון מתחלף רצף הפעילות שלהם לאו דווקא נקטע, השירותים שהם מציעים לאזרחים הנסמכים עליהם עודם בנמצא, והם אף מוסיפים לצבור מומחיות וניסיון, עד שייקראו לדגל פעם נוספת. כאלה הם, לשם דוגמה, מוסדות מסוימים בתחומי הדת, החינוך או הרווחה. מסקנה זו אף רלוונטית, ואם ניזכר בבעיות המטרידות של עריצות רוב ושל נציגות אופורטוניסטית ומושחתת הרי היא רלוונטית אף ביתר שאת, למטרות שהשלטון אינו חפץ לקדמן, במנוגד לאינטרסים של הציבור כולו או של ציבורים מסוימים שגם להם מגיע ליהנות מן המשאבים המשותפים. למשל, מוסדות המנסים לקדם איכות שלטונית ומנהל תקין או מוסדות המנסים להפיץ אג׳נדה חוקית המנוגדת לזו שמפיצים פוליטיקאים קואליציוניים. כפי שכבר הובהר, מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות אינו חותר תחת עקרון הכרעת הרוב, שכן גם לרוב יש אפשרות להשתמש בו; וממילא, הוא מצומצם אל המגזר השלישי – נותן איזה מרחב מחיה ונשימה ליוזמות אזרחיות מחוץ לקופסה – ולא מתפרש אל סדרי העדיפות ברמה הלאומית ועל פי תחומי הפעילות הממשלתיים, שאולי (רק אולי, אין זה מעניינו לבחון זאת) ניתן לטעון כי עדיף שנציגים יכריעו לגביהם.

עוד, מוסדות ציבור משקפים את החברה על שלל ענייניה, ומהווים מוקד של העצמה ומיצוי, קולקטיבי ואינדיבידואלי, של שיתוף פעולה ודאגה לזולת כמו גם מחלוקת ושיח מאבקי, של חופש ביטוי וחופש התאגדות, ועל כן, הם שזורים בעבותות במלוא תפארתה של הדמוקרטיה. ההון החברתי שהם מקדמים – החצנה חיובית שמעטות הפרקטיקות האחרות שמסוגלות לקדמה באפקטיביות – הוא כשלעצמו, ודאי מתוך פרספקטיבה פלורליסטית-ליברלית, טובין שראוי לטפח, ואף לממן, לפחות במידה, כדי להפוך את החברה לבריאה יותר, סבלנית יותר, חסינה יותר, מפני רעות חולות שכבר פקדו את האנושות לאורך ההיסטוריה.

באשר לדיסציפלינה הכלכלית, היא מוסיפה על קודמתה נדבכים נוספים להשיב באמצעותם על שאלות המימון הציבורי לגבי עצם קיומו ולגבי זהות מושאיו. מעבר לטענה אודות כניסתם הוולונטרית של מוסדות ציבור לנעליה של המדינה, באופן שחוסך משאבי ציבור – הן משום שהפעילות נעשית ביוזמתם והן משום שהם מגייסים חלק מן ההון באמצעות תרומות, שהיא טענה ברורה ודי משכנעת לגבי המוסדות שהמדינה חפצה בהימצאותם; ישנה גם תיאוריית הרבגוניות, המספקת חלק מן ההסבר האקונומי לטיעונים הפילוסופיים-פוליטיים-חוקתיים. כאמור, טובין

ציבוריים, בלתי יריביים ובלתי מדירים, מזמנים את תופעת "הטרמפיסט", ואילו טובין משאביים משותפים, יריביים אך בלתי מדירים, מזמנים את תופעת "טרגדיית ההמונים" – שתי תופעות המסייעות להצדיק את קיומה של המדינה, ובכלל זה, את המיסים שהיא גובה. עם זאת, המדינה יכולה לספק במקרים רבים רק טובין הזוכים לתמיכה ציבורית רחבה, בהתאם להעדפותיו של הבוחר החציוני. אלה, לא בהכרח עונים על ההעדפות ההטרוגניות של בוחרים לא חציוניים, ומעת לעת, הם מתארגנים בקבוצות, כדי להקים ולממן מוסדות המספקים להם טובין, אליהם ניתן להתייחס כציבוריים או סמי-ציבוריים. בהיותם אזרחי מדינה משלמי מיסים, המעוניינים ליהנות מן המשאבים המשותפים גם כן, ניתן להבין את הטיעון לטובת סבסוד ציבורי, לפחות במידה מסוימת, של הטובין הללו. טיעון זה מתחזק נוכח מחקרים המוכיחים כי ככל שהאוכלוסייה הטרוגנית יותר, כך נוטים נבחרי ציבור לנסות ולהשתלט על צמתי הקצאת משאבים, כדי לספק טובין המותאמים לאלקטורט שלהם על חשבון כלל הציבור. המציאות הישראלית מספקת לכך שורה של דוגמאות, ואחת המוכרות שבהן – לגביה עוד יפורט בפרק הבא – היא התעקשותן של הסיעות החרדיות לקבל לידיהן את ראשות ועדת הכספים, ואז להשתמש בכוחה של הוועדה להקצות את כספי קופת האוצר לטובת המגזר באופן בלתי פרופורציונלי לגודלו.

השלמה להסבר האקונומי ניתן למצוא בתיאוריית הכשל החוזי, השמה דגש דווקא על האיסור שחל על מוסדות ציבור מלחלק רווחים. מבין המוסדות החוסים תחת תיאוריה זו, רלוונטיים לענייננו המוסדות התרומתיים (להבדיל מן המסחריים). אלה, מתאפיינים רובם ככולם בכשל הנובע מן העובדה שמי שתורם אליהם איננו בהכרח מי שנהנה משירותיהם, הניתנים במחירים מוזלים או חינם אין כסף לצדדים שלישיים או לציבור בכללותו. בעובדה זו יש כדי להגדיל את הסיכון כי כספי התרומות ירפדו את חשבונות הבנק של בעלי המוסדות על חשבונן של המטרות הציבוריות שלשמן נועדו, ואילו איסור החלוקה – הוא אמנם איננו ממגר את הסיכון כליל, אולם הוא מרכך אותו עד מאוד (בעיקר כאשר חל בצדו גם איסור על שכר גבוה במיוחד), שכן הוא מחייב להשקיע את מרבית ההון במטרות וכך מגביר את מהימנותם של המוסדות. כאלה למשל הם בתי תמחוי (שצדדים שלישיים, ולא התורמים, נהנים משירותיהם במישרין), כאלה למשל הם גופי מחקר מדעי (שמשירותיהם נהנים גם התורמים וגם הציבור בכללותו), כאלה למשל הן תנועות בעד איכות שלטון או איכות סביבה (שגם התורמים וגם צדדים שלישיים התומכים באג'נדה שלהן נהנים משירותיהן), כאלה למשל הם מוזיאונים, ספריות ותאטראות (שהתורמים נהנים משירותיהם בעלות גבוהה, המסבסדת עלות נמוכה יותר של צדדים שלישיים), כאלה למשל הם גם ארגונים אקדמאיים (שהתרומות משמשות כהלוואות בתנאים נוחים לתלמידיהם).

מועדונים חברתיים נחשבים בעיני תיאוריית הכשל החוזי כמוסדות ציבור יוצאי דופן, הואיל ובהם התורמים הם גם אלה שנהנים מן התרומות (בדומה למוסדות מסחריים), וההצדקה לקיומם איננה כשל חוזי אלא שילוב של חיסכון בעלויות משותפות, שליטה על אופי הטובין וכינונה של זהות משותפת. וכאן אולי המקום לעצור ולהבהיר: כל המועדונים החברתיים מספקים, בהכרח, טובין מועדוניים; אולם לא כל הטובין המועדוניים מסופקים, בהכרח, על ידי מועדונים חברתיים. למעשה, כמעט כל מוסדות הציבור – גם בתי תמחוי, גם תנועות איכות סביבה, גם ספריות ועוד רבים אחרים – מספקים טובין שיש עמם מידה כזו או אחרת של הדרה. על כל פנים, העיסוק במועדונים חברתיים (ובטובין מועדוניים) מחזיר את הדיון חזרה אל תיאוריית ההטרוגניות. השאלה הקשה שמתעוררת בהקשר זה – ועוד נדון בה בפרק האחרון – היא האם הטובין הללו אכן מהווים תחליף לטובין ציבוריים, או שמא ישנם מצבים בהם, הגם כי נוהג איסור על חלוקת רווחים,

הם מחליפים טובין פרטיים דווקא. שאלה, המשליכה על הנכונות לממנם ציבורית באמצעות מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות.

חלק מן התשובה לשאלה טמון באפיון המטרות שעומדות על הפרק: פירמות פועלות למען מטרות רווח של בעליהן, הנחשבות למטרות פרטיות בעליל (גם אם למוצרים ולשירותים שהן מספקות יש ערך חברתי); בעוד מוסדות ציבוריים פועלים, על פי הגדרתם, שלא לשם חלוקת רווחים אלא למען מטרות ציבוריות. אך מהן מטרות ציבוריות כלל ועיקר? גם זו, כשלעצמה, שאלה לא פשוטה.

במדינה הדמוקרטית, ומבעד לעדשה פלורליסטית-ליברלית, אלו הן מטרות המשרתות את רצונותיהם של האזרחים. מעקב אחר ה"טוב" שהן אמורות לקדם – האושר, או הרווחה – מעלה כי הוא עשוי להיות מורכב מכל דבר שממנו מורכבים החיים האנושיים, וככזה, הוא גמיש ופלואידי, המשתנה עם השתנות הזמנים והמקומות. אם בעבר שלטה בכיפה תיאוריית התועלתנות, המנקזת את הטוב הזה כדי מטריאליזם כלכלי, הרי עם הזמן התפתח המחקר בתחומים שונים והגיע אל שורה של מסקנות המחזקות את פרדוכס איסטרלין: כסף, אף כי הוא ודאי מאפשר לחיות חיי רווחה חומרניים, ומיטיב בעיקר עם העניים, לאו דווקא סולל את דרכם של מרבית האזרחים אל האושר, ולעתים אפילו ממש להיפך – עכברי הפרברים אומללים יותר מעכברי המטרופולין, כך התברר. אין זה אומר כי מטבעות ושטרות ירדו מן המדף, הם עדיין נותרו עליו, אולם לצדם החלו להצטופף עוד ועוד מחוללי אושר, לאו דווקא כאלה שניתן לרכוש בכסף, דוגמת חכמה וידע, סקרנות ופתיחות, אומץ, יושרה והתמדה, אנושיות, נדיבות, אהבה כמובן, צדק, הגינות, מעורבות וקהילתנות, מתינות, ענווה ושליטה עצמית, חברות וזוגיות, אסתטיקה, רוחניות, הומור, איכות סביבה, תרבות ומסורת. מדדי האושר הבינלאומיים והלאומיים, שעד לאותה תקופה הביטו על המציאות דרך החור שבגרוש, החלו להתייחס גם אליהם.

תפישה הולכת ומתרחבת זו, של הטוב שעל מטרות ציבוריות לקדם, נלמדה לא רק מן המחקר אלא גם מן האופן שבו הוגדרו מטרות ציבוריות של המגזר השלישי. ראשיתן במנגנון הצדקה של מוסדות הדת, אשר כיוון בעיקרו לצדק חלוקתי בסיסי – סיוע לנזקקים. משם גם צמחו מוסדות הציבור הראשונים שלא היו דתיים, אותם ביקשה המדינה לטפח כחלק מתכנית הבראה שנועדה להתמודד עם אביונות עמוקה. בהמשך צצו ליד מוסדות הצדקה מוסדות נוספים שפעלו למען מטרות נוספות, לא תמיד למען צדק חלוקתי בסיסי, חלקם למען צדק חלוקתי מתוחכם יותר, דוגמת תנועות אזרחיות למען שיווי זכויות, וחלקם למען העשרת חייהם של בני האדם בדרכים שונות ומשונות. בהתאם, השתנה גם יחסה של המדינה, לרבות מערכת המשפט, אל מטרות ציבוריות שמוסדות ציבוריים פועלים לשמן, והיא הרחיבה את הרשימות המנויות אל תחום מרובים. החברה האזרחית, כך עולה מן המציאות בשטח, בחרה לא רק בצדק חלוקתי, שכבודו במקומו הונח, ועודנו מונח, אלא גם בריבוי ובמגוון החורגים מעבר לזאת, בפלורליזם ממש. המתח בין השניים נותר בעינו ואל השאלה אם וכיצד ניתן להפיגו, כאמור, עוד נגיע. אף על פי כן, השתרשה אצלה הרתיעה המובנית מפני תחום אחד: הפוליטי. מוסדות ציבוריים המשדלים שינויי חקיקה או מקדמים קמפיינים פוליטיים נחשבו לכאלה שאין הצדקה להיטיב עמם, ודאי לא להקצות להם משאבים מקופת האוצר, שמא אינטרסים אנוכיים ישפיעו לרעה על המגזר השלישי, ושמא תאבד הניטרליות – יש יאמרו, ובצדק, הניטרליות המעושה – שבה משתדל השלטון לממן את ארגוני החברה האזרחית. אלא שחלק מן הרתיעה הזו, וגם לכך נגיע בהמשך, איננו עולה בקנה אחד, לא עם הפלורליזם

הנורמטיבי, שסב סביב סולמות ערכיים, וגם לא עם המציאות הפוזיטיבית, שבה לא מעט מוסדות בעלי נופך פוליטי זוכים להטבות.

מלבד רכיב ה״טוב״ בהגדרתן של מטרות ציבוריות ישנו גם רכיב ה״ציבוריי״. ואם את הדיון אודות הראשון מבין השניים ניתן לפתור באמצעות הנחת המוצא כי המדינה הדמוקרטית נועדה לקדם את אושרם של האזרחים, בצירוף עם תיאוריות הפלורליזם והאושר המבהירות כי הטוב הוא סובייקטיבי ועל כן רב פנים ; הרי את הדיון אודות הרכיב השני לא ניתן לפתור באותה קלות יחסית.

מסקנה פשוטה אחת שכן ניתן להסיק היא שכדי שמטרה תהיה ציבורית אין צורך בהסכמת הציבור בכללותו – ולמען האמת, בדיוק בגלל הפלורליזם, גם אין אפשרות מעשית להגיע לקונצנזוס מסוג זה – ודי בקבוצת אזרחים כדי לכוננו. הציבורי, אם כן, הוא מה ששייך ל״ציבורים״ – קולקטיבים שחבריהם בעלי זהות משותפת, מאפיינים משותפים, אינטרסים משותפים ואתגר משותף. הפעילות במסגרת הציבורי, אף כי מיטיבה בסופו של דבר עם אינדיבידואלים, איננה נעשית, ככלל, עבור שמות מסוימים או פרצופים מסוימים, אלא עבור קהילה, משום היותה קהילה ; והגישה אל הטובין שפעילות זו מייצרת ומספקת אמורה להיות פתוחה, למצער, בפני חברי הקבוצה הרלוונטית.

שתי שאלות חשובות בהקשר זה – שלא נמצאה אליהן התייחסות מספקת במחקר ושהתשובה אליהן כלל איננה ברורה – הן : האחת, כמעט בנאלית, היא כמה אזרחים מכוננים ציבור? על הספקטרום שבין אדם אחד לבין כלל בני האדם, מתי בדיוק, או אפילו בערך, נוצר אותו ציבור המתקף את רכיב ה״ציבוריי״? השנייה, היא האם ניתן למנוע מאזרחים גישה אל טובין (ממומנים ציבורית) אך משום שאינם נמנים עם חברי הקבוצה שלמענה הם נועדו?

מסקנה שניה שניתן להסיק – הן משום שהמגזר השלישי מתופעל על ידי החברה האזרחית ולא על ידי מוסדות השלטון, והן נוכח האיסור על הפוליטי – היא כי הגדרתן המקובלת של מטרות ציבוריות במגזר איננה שואבת מן הדיסציפלינה הפילוסופית-פוליטית, על פיה ״ציבוריי״ הוא כל מה שמדינתי-פוליטי. מכיוון שמוסדות ציבור אינם גורמי שלטון הגיוני לקבוע שהציבורי איננו מתייחס למדינתי, אך ההיבט הפוליטי שב אל שאלת ה״טוב״ וכבר ציינו כי הוא איננו משכנע מן הפריזמה הפלורליסטית. בכל אופן, הדיסציפלינה הסוציולוגית נראית מתאימה יותר להשתמש בה להבין את רכיב ה״ציבוריי״ של מטרות ציבוריות, בהתייחסה אל הציבורי, או אל הציבורי-חברתי, כאל הזירה שבה אזרחים הרחוקים זה מזה, כלומר : אין ביניהם קשר משפחתי או חברי-אישי, מאחדים כוחות למען אינטרסים משותפים. עדיין, גם כאן שבה ועולה השאלה הכמותית. האם התקבצותם של כמה אנשים בודדים בעלי אינטרס משותף בזירה הזו – האם היא מכוננת מטרה בעלת אופי ציבורי?

מן ההגדרה הכלכלית של הציבורי ניתן להסיק, בוודאות מתבקשת, לפחות שתי מסקנות : ראשית, אם מוסד פועל לאספקתם של טובין פתוחים לכל, שאין עמם לא יריבות ולא הדרה, בין אם הם כלליים ובין אם הם לוקאליים (ובלבד כי הם משרתים קבוצות אוכלוסייה ולא רק את בעליו של המוסד) – למשל, טובין מסוג שידור רדיו או איכות סביבה – ניתן לקבוע לגביו כי הוא פועל למען מטרה ציבורית ; ושנית, אם מוסד פועל לאספקתם בתשלום של טובין שהם גם יריביים וגם מדירים, ומי שנהנה מהרווחים הוא בעליו – למשל טובין מסוג מכונית או בקבוק וויסקי – ניתן לקבוע לגביו במידה מספקת של ודאות כי הוא פועל למען מטרה פרטית.

אך מה לגבי טובין שמתאפיינים במידה כלשהי של הדרה או של יריבות? אלו הם טובין מועדוניים או טובין משאביים משותפים, וההגדרה הכלכלית, שמודה כי הם מצויים על הרצף שבין ציבוריים לפרטיים, איננה מתייחסת למידה שבה הם בכל זאת כאלה או כאלה. עם זאת, הלכה למעשה, טובין רבים, ואולי אפילו רוב הטובין שמספק המגזר השלישי, מתאפיינים בהדרה או ביריבות כלשהן. כאלה הם טובין חומריים – בין אם מדובר במוצרים, למשל מזון שמחלק בית תמחוי או ציוד סיעודי שמחלק ארגון רווחה, ובין אם מדובר בשירותים, למשל זמנו של רופא או של עורך דין המעניקים סיוע פרטני או כיתות לימוד העומדות לרשות משתתפיהם של חוגי העשרה. הלא, אלא אם כן תקציבו של המוסד בלתי מוגבל, או גבוה מספיק ביחס לכמות הנעזרים בו, הטובין הללו הם בדרך כלל מוגבלים ומתכלים, ואין אפשרות לספק באמצעותם את כל האנשים ללא הגבלה. כאלה הם גם טובין לא חומריים, למשל בית תפילה המשרת בני דת אחת בלבד או תנועה אידיאולוגית התואמת את עמדותיהם של ציבורים מסוימים, ולא רק שאיננה תואמת אלא אף נוגדת עמדותיהם של אחרים. עדיין, ברי כי הטובין הללו אינם נחשבים לפרטיים.

סוגיה נוספת שלא זוכה למענה מצד הספרות הכלכלית, עניינה בשתי רמות של ציבוריות – רמת המיקרו, המתייחסת לשימוש שנעשה בטובין במישרין; ורמת המאקרו, המתייחסת להחצנות מן השימוש שנעשה בהם. ולמה הכוונה? ניקח למשל מוסד המסייע להיגמל מסמים או מאלכוהול. סביר כי כמות הנגמלים הנהנים במישרין משירותיו היא מוגבלת, אולם החצנותיהם של הטובין הללו בעקיפין על החברה בכללותה הן חיוביות, ועשויות להיחשב, כשלעצמן, בדומה להון החברתי שמחולל המגזר השלישי, כטובין ציבוריים. העניין הוא, שהתייחסות אל רמת המאקרו רלוונטית גם לטובין פרטיים בעליל. כך למשל, כאשר אזרחים צורכים בשוק הפרטי מוצרים שתורמים לבריאותם או להשכלתם, או כל דבר שהופך אותם לאנשים חיוניים ורצויים יותר, הם מחצינים החצנות חיוביות על סביבתם. זה עדיין לא הופך את הטובין הללו לציבוריים, וגם לאו דווקא מהווה הצדקה מספקת למימונם הציבורי.

הדיסציפלינה הכלכלית, עיננו הרואות, איננה מספיקה לבדה לבחינת רכיב ה״ציבורי״, ויש לשוב ולהיעזר גם בהגדרות מן הדיסציפלינות האחרות, וגם, כפי שאוהב בית המשפט לומר, בשכל הישר ובניסיון החיים. את כל זה נשתדל לעשות במרוכז, בשילוב עם הדיון מן הפרק הקודם ועם הדיון מן הפרק הבא, וליישם על המנגנון הנוהג בישראל, לקראת סוף המחקר.

מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות נוהג ברחבי העולם כולו – ובהינתן השיקולים הפנימיים שהוצגו בשני הפרקים הקודמים: התועלת שבמנגנון כמו גם מגבלותיו וכן מאפייניהם של מוסדות ציבור, כמו גם שורה של שיקולים חיצוניים, בעיקרם, כפי שעוד ניווכח לראות, פוליטיים ופרקטיים – הרי ניתן לחשוב על שורה של חלופות כיצד לעצבו. בפרק הרביעי והאחרון של המחקר ניגש אל גולת הכותרת של המחקר וננסה להציע, על סמך הדיון הנורמטיבי שכבר נערך, חלופה אחת אולטימטיבית שמן הראוי להנהיג גם במדינת ישראל חלף המתכונת הנוכחית. אך עוד קודם לכן, בפרק זה, נתוודע אל המתכונת הזו, קרי, אל תחולתו של המנגנון הישראלי, על כל היבטיה; ומיד לאחר מכן, כדי לקבל איזו פרספקטיבה, גם אל מתכונתו הנוהגת של המנגנון על פי הדין האמריקאי. סקירתם של שני הדינים הללו, כך נדמה, תאפשר לעמוד טוב יותר על הפער הנוהג בין הרצוי למצוי, במיוחד בכל הנוגע – כפי שהודגש עוד מראשית המחקר ואילך – לסעיף 46 לפקודת מס הכנסה.

א. הדין הישראלי

סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, שכותרתו "תרומה למוסד ציבורי", מעגן את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות בדין הישראלי. ככלל, הוא מאפשר לאדם להזדכות ממס ההכנסה השנתי בו הוא חייב בשיעור של 35% מסכום תרומתו לטובת מוסד ציבור. כך, אם אדם – המשתכר 60,000 שקלים בשנה ועל כן נתון לשיעור מס של 10% המחייבו להעביר לקופת האוצר 6,000 שקלים – תורם למוסד 200 שקלים מידי חודש (2,400 שקלים בשנה), ביכולתו להזדכות על 35% מסך התרומה, קרי, 840 שקלים, ולשלם למדינה 5,160 שקלים בלבד.

להבדיל מן הדיון שנערך בפרק הקודם, הגדרתו הפוזיטיבית, על פי חוק, של "מוסד ציבורי" לצרכי הסעיף, מכוונת לארגון מבין ארגוני המגזר השלישי אשר צלח שתי משוכות: האחת, חמישה תנאים מצטברים הקבועים בסעיף 9(2) לפקודה, בהם תנאי המחייב פעילות למען "מטרה ציבורית"; והשנייה, אישור פרטני ליהנות מן המנגנון מטעם רשות המסים וועדת הכספים של הכנסת. הכלי הפרשני המרכזי המשמש לניתוח שתי ההגדרות הללו, של "מוסד ציבורי" ו"מטרה ציבורית" הוא קווים מנחים שפרסם משרד האוצר, שגובשו בעקבות פסיקתו של בית המשפט העליון, ושוכללו כדי מתכונתם הנוכחית בעקבות המלצותיה של ועדה ציבורית שהוקמה לשם בחינת תחולתו של הסעיף[391]. ולכל אלה – כשברקע מהדהדים הפרקים הקודמים – יוקדש חלקו זה של הפרק.

1. היסטוריה חקיקתית. מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הופיע עלי ספר החוקים עוד בימיה של פקודת המס המנדטורית. תיקונים בו נדונו כבר במהלך מושבה הראשון של הכנסת, ומן הדיון

[391] בג"צ 637/89 **חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר** פ"ד מו(1) 191 (1991); בג"צ 10893/08 **ויפאסנה נ' שר האוצר** (טרם פורסם, 23.8.2012); ועדת פריש "הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (2014), נספח א. בקישור: http://mof.gov.il/Committees/PublicInstituteCommittee/PublicInstituteCommittee_Report.pdf/.

המעניין שנערך באותם ימים, ניתן ללמוד על תכליתו המקורית של הסעיף: לעודד מימון פילנתרופי של מטרות ציבוריות של מוסדות לאומיים וסוציאליים למען חסכון בכספי המדינה שעודנה בחיתוליה[392]. כך, במהלך הדיון, שנערך במטרה להעלות את שיעור ההטבה מ-5% ל-7%, הציע חבר הכנסת ישראל רוקח ממפלגת הציונים הכלליים לשקול להעלות את שיעור ההטבה עוד יותר, ולא שכח להבהיר מדוע[393]:

> "אילו היתה המדינה יכולה כבר לתת את השירותים הסוציאליים במידה רחבה, הרי אפשר היה ללכת בדרך של הקטנת הניכויים. במידה שנרחיב את השירותים הסוציאליים, נקל על המוסדות הסוציאליים, העמודים עד היום בהתחייבויות רבות... צריכים לעזור לכל פרט, לכל מי שידו פתוחה, לסייע ולעזור למוסדות הסוציאליים התרבותיים והוולונטריים, הפועלים גם היום במידה מרובה אך נמצאים במצוקה גדולה מאד בגלל מסיבות הזמן ובגלל המעמסה ההולכת וגדלה מצד המדינה על האוכלוסיה. אני מציע להגדיל את הנכיונות... עד שנצליח להרחיב את השירותים הסוציאליים והתרבותיים".

חבר הכנסת חיים שאג ממפלגת החזית הדתית המאוחדת החרה החזיק אחר קודמו, בדברו על סוגיית עצם מיסוין של תרומות[394]. "אפשר להגביל את יתר הדברים, אבל לא את עניין התרומות", טען נחרצות, והוסיף כי המדינה חייבת להרגיל את הציבור ולעודדו להתנדבות, לעזרה סוציאלית ולתרומות. אלא מכיוון שמטילים מסים כבדים, הרי זה גורע במידה ידועה מן הרצון ומן היכולת לתרום. "הטלת מסים מרובים מביאה לידי קשיחות לב", ומטבעו של האדם, שמתעוררת בו תגובה שלילית אם תובעים ממנו על ידי כפיה, כי יימנע מליתן מרצונו הטוב. שאג התריע כי כך גורמת המדינה להמעטת ההתנדבות ומתן התרומות לדברים שבצדקה, וכי מטובתה יהא אם ירבו מספר התורמים ("הרי זה מקל על האוצר"). לכן, הציע לפטור את התרומות מתשלומי מסים כליל, ובתוך כך הרגיע: "ברצוני לומר לשר האוצר, שאל יחשוש שמא מחר, אם ישחרר את התרומות מתשלום מס הכנסה, יעמדו בתור... לפני משרדי מוסדות הצדקה. לא יעמדו בתור לתת את התרומות. יצטרכו ללכת אליהם כדי לקבל אותן".

וגם חבר הכנסת משה גניחובסקי ממפלגת החזית הדתית המאוחדת נשא דברים ברוח דומה[395]:

> "אינני רוצה להכריע במחלוקת הפוסקים, אם כספו של האזרח שייך לאוצר והאוצר נותן לאזרח מה שהוא צריך, או שהכסף שייך לאזרח והאזרח נותן לאוצר את המסים. אולם ברור, שהרגש היהודי ומעשה הצדקה שייכים לאזרח בישראל, והוא אינו מוכן לסמוך במאה אחוז על מעשי האוצר והממשלה. המצב עכשיו הוא כזה, שהמדינה אינה יכולה, אין בכוחה ולפעמים גם אין ברצונה, לספק את כל הצרכים של המוסדות הדתיים, התורניים, הסוציאליים, התרבותיים והלאומיים, ואל יהיה דבר זה קל בעיניכם. קשה יהיה להסביר לאזרח, מדוע צריך מי שמשלם מסים כה כבדים — לנדב, נוסף לכך, בשביל הקרן הקיימת או קרן היסוד, בשביל ישיבות, מוסדות תורה וצדקה וכולי... אותם המוסדות הזקוקים לתמיכה קיימים בארץ עשרות בשנים. המדינה שלנו היא צעירה מאד ואינה יכולה לספק את צרכי כל המוסדות האלה. בדרך כלל אין אנשי האוצר מקילים. הם מבית שמאי ולא מבית הלל, והם

---

[392] דברי הכנסת 1949, 1366, 1378-1380 (התש"ט).

[393] שם, שם.

[394] שם, שם.

[395] שם, שם.

> מפשפשים על פני מפת העולם כולו, ובכל מקום שהם מוצאים חומרה, מביאים הם אותה אלינו לדוגמה. והייתי מבקש שימצאו על פני המפה מקומות שבהם מקילים, גם באותה הארץ אשר אנחנו יונקים ממנה לא מעט. והדוגמה הזאת מראה לנו, איזה ערך גדול יש לכך מבחינה תרבותית — חינוך האזרח שיתן לצדקה... ולא ייתכן שהממשלה תגיד – לא!״.

דוד הכהן, חבר כנסת ממפלגת מפא״י, הפריע לגניחובסקי בקראו: ״אל תתן על חשבון הכלל. אם אתה רוצה – תן מכיסך!״; ויושב ראש הכנסת יוסף שפרינצק ממפלגת הפועל הצעיר סיכם כי אף שיש הגיון בתביעה להגדיל את שיעור ההטבה, עדיף לעת עתה שלא להכביד על קופת האוצר. לגבי הצעתו של חבר הכנסת שאג ציין: ״אני מצטער לומר, שהצעתו... אינה נראית לי כלל. האוצר זכאי לקבל מכל אדם חלק מהכנסותיו, והכנסות אלה שיש למדינה חלק בהן, אינן יכולות להיות מועטות יותר, אם אותו אדם נתן מכספו למוסדות צדקה. מוסדות – ויהיו הטובים ביותר – לצדקה ולתורה ולדת, לתרבות ולאמנות, אינם קודמים למדינה. המדינה קודמת להם, ורק לאחר שאותו אדם שילם את המגיע ממנו על פי הכנסתו למדינה, ייטיב לעשות אם יפתח את ידו גם לצדקה״[396].

בהמשך חילופי הדברים – ובעניין זה עוד נעסוק בהרחבה – הציע חבר הכנסת רוקח כי מוסדות ציבור יזכו ליהנות מן ההטבות רק באישורה של ועדת הכספים של הכנסת, בחשבו כי ראוי שהכרעתו של נציב מס ההכנסה לגבי מוסדות אלה לא תתקבל אלא בהסכמתם של נציגי הציבור, ״ולא מדובר פה על חוסר יושר או הגינות״, הסביר, ״אלא מוטב לדברים אלה, שייעשו על ידי מוסד רפרזנטאטיבי של הכנסת״[397]. אף כי לימים נתקבלה הצעה זו באהדה (והייתה לאבן שאין לה הופכין), הצעתו של רוקח נדחתה באותו מעמד. בין מתנגדיה, היה גם חבר הכנסת דוד פנקס ממפלגת החזית הדתית המאוחדת, שכיהן בעת ההיא כיושב ראש ועדת הכספים, לא פחות, ונימוקים כגון אלה שנימק כבר לא נשמעים במחוזותינו[398]:

> ״לא שמענו כל תלונות בעבר על החלטות נציב מס הכנסה בעניינים אלה ומשום כך אין כל סיבה לשנות את הסמכות שניתנה לו בענין זה. כמו כן רוצה אני לציין, שההרכב הזה אינו מקובל. לוועדת הכספים של הכנסת יש ענין עם שר האוצר ולא עם פקידי האוצר. נציב מס הכנסה הוא פקיד המדינה ואין אנו רגילים שפקידים יתייעצו במוסדות פרלמנטאריים. הם מקבלים הוראות מהממונים עליהם״.

על כל פנים, בראשיתו, עוצב מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות במקוטע ובמצומצם, בעיקר למען הסדרתן של תרומות למוסדות הלאומיים – מים חיים למדינה הצעירה והענייה; שלא מתוך ראיה רחבה ושלמה של החברה האזרחית והמגזר השלישי.

מעלה משלושים שנה חלפו להן עד שהתגבש המנגנון, כדי מתכונתו הנוכחית, ובשנת 1984, במסגרת תיקון רחב שנערך בפקודת מס ההכנסה, הוא עוצב מחדש[399]: ראשית, הוראותיו, שקודם לכן היו

---

[396] שם, שם.

[397] שם, שם.

[398] שם, שם.

[399] עד לשנת 1955 נכללה ההוראה במבוזר בכמה סעיפים שונים בתוך הפקודה; בין השנים 1955-1962 נועדה בעיקרה לעודד תרומות למגבית קרן היסוד; בין השנים 1962-1968 הוסרה מהפקודה והיתוספה אל החוק לתיקון פקודת מס הכנסה; בשנת 1968 תוקן החוק באופן שאפשר ליתן הטבות מס לתרומות ״מיוחדות״, גבוהות למדי, לאותה תכלית של

פזורות, אוחדו תחת סעיף אחד, מיודענו סעיף 46 לפקודה. שנית, אל התכלית המקורית, של עידוד פילנתרופיה, נוספו שתי תכליות משנה: לפשט את הטיפול בתרומות ולמנוע תכנוני מס בלתי רצויים[400]. שלישית, הוראתו המרכזית קבעה את הדין לעניין ההטבות, ובתוך כך איחדה את הדין הנוהג לגבי תרומות רגילות ותרומות גבוהות, שעד אז זכו ליחס שונה בדמות שיעורי מס שונים. ולבסוף, שבה אל השולחן ההצעה – שאף אושרה ואושררה – ליטול מנציב מס ההכנסה את סמכותו הבלעדית לקבוע אילו מוסדות ייהנו מן ההטבות ולהמחותה לידיהם של גורמים פוליטיים – שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת[401]. נדמה כי הטעם לכך היה תפוצתם ההולכת וגדלה של מוסדות הציבור, כמו גם שיעורן ההולך וגדל של תרומות, שצדו את תשומת לבם של עוד ועוד נציגי ציבור, כמקור להשיא דרכו אינטרסיהם שלהם[402]; ולא בלתי סביר לטעון כי הסיעות החרדיות, שקנו להן שבת בראשות ועדת הכספים החל מסוף שנות השבעים ואילך, הן שעמדו מאחורי המהלך נוכח חשיבותה היתרה של הצדקה בקרב האלקטורט שלהן[403].

2. נוסח הסעיף. מאז שנת 1984 נותר נוסח הסעיף כפי שהוא, וזו לשונו של תת סעיף (א), שבו נקבעה ההוראה המרכזית[404]:

> "אדם שתרם בשנת מס פלונית סכום העולה על 180 שקלים חדשים לקרן לאומית, או למוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 9(2) שקבע לענין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, יזוכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35% מסכום התרומה – אם הוא יחיד, ובשיעור הקבוע בסעיף 126(א) מסכום התרומה – אם הוא חבר בני אדם, ובלבד שלא יינתן זיכוי בשנת מס פלונית בשם סכום כולל של תרומות העולה על 30% מההכנסה החייבת של הנישום באותה שנה, או על 9,000,000 שקלים חדשים, לפי הנמוך מביניהם (להלן – התקרה לזיכוי); סכום העולה על התקרה לזיכוי שנתרם באותה שנת מס, יזוכה מהמס בהתאם להוראות סעיף זה בשלוש שנות המס הבאות בזו אחר זו, ובלבד שלא יינתן זיכוי בכל אחת משלוש שנות המס כאמור, בשל סכום כולל של תרומות העולה על התקרה לזיכוי".

מכוח ההוראה, אם כן, הטבות המס יכול שתינתנה לאדם יחיד או לתאגיד החייבים במס הכנסה; בעבור סכום תרומה מצטבר לאורך שנת מס – רצפה של 180 שקלים ותקרה של 30% מגובה

עידוד פילנתרופי כאמור. באותה תקופה נהג במדינה כלל, שחדל מלהתקיים כעבור שנים ספורות, של סכום-מול-סכום (Matching Funds) לתרומות שהתקבלו ממעבר לים.

אהרון מור ואליעזר דוד יפה "סוגיית ההנחות במס לתורמים בפקודת מס הכנסה (סעיף 64) וההשלכות על גיוס כספים במגזר השלישי" ה"ש 303, 83-85.

[400] שם, 85-87.

[401] שם, 76, 85.

[402] שם, שם.

[403] הסיעות החרדיות דרשו באופן מסורתי את ראשות הוועדה. שלמה לורינץ, חבר סיעת אגודל ישראל, היה הראשון לעמוד בראשה החל משנת 1977. לאחר מכן מונה לתפקיד חברו לסיעה אברהם שפירא, שעמד בראשותה גם בשנת 1984, היא שנת השינוי. (לגבי שפירא נטען כי ניצל את התפקיד לקידום אינטרסים סקטוריאליים ואישיים, מתוך: ראיון שערכתי עם בייגה שוחט מיום 26.6.2014).

[404] יצוין, כי מוסדות הציבור הזוכים להטבה מכוח סעיף 46 לפקודת מס הכנסה זוכים גם להטבה מכוח סעיף 61(ד) לחוק מיסוי מקרקעין, המאפשרת פטור ממס בעסקאות מקרקעין מסוימות, בתנאים שנקבעו בחוק.

ההכנסה החייבת או של תשעה מיליון שקלים, לפי הנמוך מביניהם; אם סכום זה נתרם לקרן לאומית או למוסד ציבורי כאמור בסעיף 9(2) לפקודה, ובלבד כי זכו לאישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת; כאשר בתמורה לכך יזוכה התורם בשיעור 35% מגובה התרומה אם הוא אדם יחיד או בשיעור מס חברות (25%) אם הוא תאגיד; ככל שההטבה עולה על התקרה רשאי התורם להזדכות בגינה משך שלוש שנות המס הבאות לאחר מכן כאשר בכל שנה לא יכולה ההטבה לחרוג ממילא מעבר לסכום התקרה (זהו שינוי שנוסף בשנת 2000 כדי שהטבות המס לא תתנדפנה).

תת סעיף (א1) קובע כי מוסד ציבורי שלא הגיש דוחות כהלכה משך שנתיים ברציפות, או שפעילותו איננה למען השגתה של המטרה הציבורית – שר האוצר רשאי לבטל את האישור שניתן לו; ואילו תת סעיף (א2) קובע כי ככל שהשר אמנם ביטל את האישור, הוא יחודש רק באישור ועדת הכספים[405]. כמו כן, סעיף 46א, שכותרתו "תקרה כוללת להטבות מס לתרומות ולמו"פ", קובע כי: "על אף האמור בכל דין, הסכום הכולל שבשלו יותר בשנת מס פלונית זיכוי בשל תרומות על פי סעיף 46... לא יעלה על 50% מהכנסתו החייבת של נישום באותה תקופה".

לשונו של סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, המגדיר מהם "מוסד ציבורי" ו"מטרה ציבורית", היא זו:

> "מוסד ציבורי – חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה... הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד, והמגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם להנחת דעתו של פקיד השומה על פי תקנות שהתקין שר האוצר...
>
> מטרה ציבורית – מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, עידוד התיישבות, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית".

---

[405] סעיף 46 בכללותו:

"(א) אדם שתרם בשנת מס פלונית סכום העולה על 180 שקלים חדשים לקרן לאומית, או למוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 9(2) שקבע לענין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת, יזוכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35% מסכום התרומה – אם הוא יחיד, ובשיעור הקבוע בסעיף 126(א) מסכום התרומה – אם הוא חבר-בני-אדם, ובלבד שלא יינתן זיכוי בשנת מס פלונית בשל סכום כולל של תרומות העולה על 30% מההכנסה החייבת של הנישום באותה שנה, או על 9,000,000 שקלים חדשים, לפי הנמוך מביניהם (להלן – התקרה לזיכוי); סכום העולה על התקרה לזיכוי שנתרם באותה שנת מס, יזוכה מהמס בהתאם להוראות סעיף זה בשלוש שנות המס הבאות בזו אחר זו, ובלבד שלא יינתן זיכוי בכל אחת משלוש שנות המס כאמור, בשל סכום כולל של תרומות העולה על התקרה לזיכוי.
(א1) מוסד ציבורי כאמור בסעיף קטן (א) שלא הגיש שני דוחו"ת שנתיים ברציפות, או שמן הדוחו"ת שהגיש עולה כי אינו מנהל פנקסים כדין או שחלק מהותי מפעילותו אינו להשגת המטרה הציבורית, רשאי שר האוצר לבטל את קביעתו לענין סעיף קטן (א). (א2) חידושה של קביעה שבוטלה לפי סעיף קטן (א1) טעון אישורה של ועדת הכספים של הכנסת.
(ב) (בוטל). (ג) בסעיף זה, "קרן לאומית" - הסוכנות היהודית לא"י, ההסתדרות הציונית העולמית, המגבית המאוחדת לישראל והקרן הקיימת לישראל. (ד) (1) נקבעו פנקסיו של מוסד ציבורי כבלתי קבילים קביעה שאינה ניתנת לערר או לערעור, רשאי המנהל לבטל את הקביעה שלפי סעיף קטן (א) מאותו יום ואילך; (2) המוסד יודיע לציבור על ביטול כאמור, בדרך ובמועד שקבע המנהל".

מכאן, מוסד ציבורי, כהגדרתו החוקית, נדרש לעמוד בארבעה תנאים, נוסף על התנאי כי יפעל למען מטרה ציבורית: לפחות שבעה חברים; שאינם קרובים זה לזה; שנכסיהם והכנסותיהם משמשים למען השגתה של המטרה הציבורית בלבד; המגישים דוח שנתי כהלכה. הגדרתה של מטרה ציבורית מצביעה על אחת מבין שמונה המטרות הכלליות המנויות בסעיף: דת, תרבות, חינוך, עידוד התיישבות, מדע, בריאות, סעד או ספורט, וכן על כל מטרה אחרת שאישר שר האוצר[406].

משך השנים היתוספו על ידי שרים שונים מטרות שונות, בהן עידוד חיסכון לחינוך תיכוני וגבוה, מטרות לב"י (האגודה למען ביטחון ישראל), מתן שירותים מוניציפליים ליישובים באזורים יהודה ושומרון, רמת הגולן וחבל עזה, מניעת תאונות, תנופה לצמיחה לסיוע למניעת אבטלה במשק, קידום ופיתוח הנגב (קרן ג'נסיס), סיוע ליישובים במצוקה, קליטת עלייה, סיוע לחיילים משוחררים, קידום טוהר המידות ומנהל תקין בשירות הציבורי, שמירה על איכות סביבה למען הכלל, הגנה על זכויות אזרח, פעילות למען קידום וטיפוח מגזר ההתנדבות בישראל ומנהל תקין במוסדות ציבוריים, הגנה אזרחית על תושבי ישראל ואזרחיה מפני מלחמה ופעולות איבה, עידוד תעסוקה והכשרה מקצועית בקרב אוכלוסיות מוחלשות, וכן סיוע למוסדות ציבוריים בקידום יכולותיהם הכלכליות, הארגוניות או הניהוליות[407]. באמצע שנות השמונים נמנתה גם מטרה של עידוד התיישבות מעבר לקו הירוק, אולם לאחר כעשור, מתוך שיקולים אידיאולוגיים – שניתן לזהותם גם בהתייחס למטרה זו וגם בהתייחס לכמה אחרות – היא הוסרה מן הרשימה[408].

3. פסיקת בית המשפט העליון. סעיף 46 לפקודת מס הכנסה נדון סך הכל פעמיים בפני שופטי בית המשפט העליון - בג"צ 637/89 עמותת חוקה למדינת ישראל משנת 1991 ובג"צ 10893/08 עמותה לויפאסנה בישראל משנת 2012.

השאלה המרכזית שעמדה על הפרק בפסק הדין הראשון הייתה האם עמותה, שהציבה לה למטרה כינון חוקה כתובה במדינת ישראל, זכאית להיחשב כמוסד ציבורי לפי הגדרתו החוקית ולזכות בהטבות מס מכוח הסעיף. העמותה טענה כי מטרתה חוסה תחת המטרה המנויה בחוק של "תרבות וחינוך", אולם בקשתה נדחתה על ידי רשות המסים משתי סיבות: "האחת, מטרות העמותה אינן

---

[406] אין בין המטרות הללו כל תעדוף, והן מצויות באותו מדרג, שוות ערך בחשיבותן.
דוד גליקסברג **מיסוי מוסדות ללא כוונות רווח** 243 (1995).

[407] ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2417 (2.3.1978) 1291; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2664 (16.10.1980) 162; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2676 (26.3.1981) 574; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2699 (26.3.1981) 1245; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3103 (3.1.0.1984) 8; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3334 (15.5.1986) 2049; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3545 (24.3.1988) 1808; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3718 (20.11.1989) 484; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3995 (15.4.1992) 2868; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4090 (11.3.1993) 1906; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4668 (4.8.1998) 4657; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4731 (24.2.1999) 1894; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4760 (1.6.1999) 3451; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4882 (22.5.2000) 3506; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 5403 (8.6.2005) 2902.

[408] ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3098 (20.9.1984) 3520; ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4310 (8.6.1995) 3463.

נכנסות בגדרי הסעיף [...] ואין מקום להרחיב את רשימת המטרות הקיימת; השנייה, כי לפעולות העמותה גוון פוליטי, ואין להכיר בפעילות פוליטית כפעילות הזכאית לפטור לפי סעיף זה"[409].

בית המשפט קיבל את עמדתה של המדינה וקבע כי בקשתה של העמותה נדחתה בסמכות ובסבירות – הן נוכח האפשרות הרחבה העומדת לשר האוצר, מכוחה של הפקודה, להוסיף, או לחלופין להימנע מלהוסיף, מטרות ציבוריות לרשימת המטרות המנויות; והן נוכח עמדת רשות המסים כי אין להכיר במטרות המכוונות לשינויי חקיקה בנושאים מהותיים, דוגמת סדרי שלטון ומשפט בישראל, או במטרות השנויות במחלוקת ציבורית או כרוכות במאבק פוליטי. בתוך כך ציין:

> "בענייננו, בחר שר האוצר באמת מידה אשר קובעת מבחן צר למדי באשר למטרות אשר הוא רואה אותן כציבוריות. מבחן זה נופל למסגרת מתחם הקריטריונים הסבירים. אכן, איני רואה כל חוסר סבירות בגישה כי משאביה של המדינה לא יחולקו, במסגרת דיני המס, לקידום מטרות הקשורות בהליכי חקיקה או השזורות בנושאים ציבוריים שנויים במחלוקת ציבורית או פוליטית. אמת, מטרות אלה ציבוריות הן. שר האוצר רשאי להכיר בהן כמטרות ציבוריות לעניין סעיף 9(2) לפקודה, אך אין הוא חייב לעשות כן. אכן, סבירה היא מדיניות פיסקאלית, לפיה יש לצמצם הכרה בגופים כמגשימים מטרות ציבוריות, ויש למנוע הכרה באותם גופים אשר עוסקים בעניינים בעלי אופי פוליטי השנויים במחלוקת ציבורית".

על אף זאת, הבהירו השופטים כי המצב הנוהג בהתייחס למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות – אישורם או דחייתם של מוסדות – רחוק מלהיות מיטבי, וכי עקרונות הסבירות והשוויון מחייבים את משרד האוצר לשנס מתניו ולהתוות קריטריונים ברורים ופומביים לעניין זה. כך אמנם נעשה בסמוך לאחר מכן (ועל הקווים המנחים שפורסמו – בהמשך)[410].

בפסק הדין שניתן כעבור כעשור דובר בעמותה – שמטרתה העיקרית להעמיק ולשכלל את השימוש בטכניקת הויפאסנה – שבדומה לעמותת חוקה למדינת ישראל דרשה הכרה במטרתה כמטרה ציבורית מסוג "תרבות וחינוך". בעודו מנתח מטרה מנויה זו, הכיר בית המשפט בחשיבות "העמקת המשטר הדמוקרטי באמצעות הרחבת הפלורליזם", המעודד פרשנות החורגת מן "המתבקש מן הקונצנזוס החברתי, התרבותי או הפוליטי"; אך בסופו של דבר, דחה את העתירה תוך שהוא מזהיר מפני פרשנות המתרחקת מן הגרעין המקובל של המטרה, שמא ייווצר מצב בו הציבור מממן מוסדות שהבסיס הרעיוני שלהם מרוחק מהסכמתו הלכתחילית להשתתף במימונם. עוד הוסיף, בדומה לכפי שעשה בפסק דינו הקודם, כי בסמכות השר לקבוע איזו פעילות נחשבת למטרה ציבורית, וכי קיים מתחם סבירות נרחב שבתוכו הוא רשאי לאשר או לדחות, בלא התערבות משפטית, מטרות כאמור. מעלה מן הנדרש צוין, כי אין הכרח להלימה מוחלטת בין המטרות הציבוריות המנויות בסעיף 9(2) לפקודה, המשמשות גם לצרכי הוראות מס אחרות, לבין אלה המקובלות על פי סעיף 46 לפקודה. עם זאת, השופטים מתחו ביקורת נוקבת על התנהלותן השרירותית והמפלה של רשויות המדינה

---

[409] בג"צ 637/89 **חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר** פ"ד מו(1) 191 (1991).

[410] "קווים מנחים לקביעת מטרה ציבורית ומוסד ציבורי", חוזר מס הכנסה 2/1001 (2001). בקישור: https://taxes.gov.il/IncomeTax/Documents/Hozrim/2-2001.pdf.

בכלל, ושל רשות המסים בפרט, ושוב הועלתה הדרישה להסדיר את האופן שבו מוקצים משאבי ציבור באמצעות המנגנון.

יתר על כן, בשתי הפסיקות הוקדש חלק מן הדיון לזכות החוקתית לשוויון, במובנה האריסטוטלי – של יחס שווה לשווים – אז גם נקבע, כי כאשר המדינה מעוניינת להקנות הטבות מס, שאינן נחשבות לזכות מוקנית בדין, עליה לעשות כן מבלי להפלות. הדיון סב סביב טענה דומה שהעלו שתי העמותות שסורבו מלקבל את האישור, על פיהן הן מופלות לרעה אל מול עמותות אחרות דומות שדווקא זכו לקבלן. עקרון השוויון הוא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי", קבע בית המשפט, ויש לפרש כל דבר חקיקה וכל הפעלת סמכות שלטונית, לרבות בהתייחס למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, כמחויבים להגשמתו. משכך, מדיניות תיחשב לפסולה אם איננה מקנה לעמותות דומות יחס דומה, אלא נוהגת על פי שיקולים זרים או שרירותיות המובילים לתוצאות סלקטיביות, על דרך של איפה ואיפה. לעניין זה, יש להבחין בין שלושה מצבים: הראשון, כאשר קיימת זכות מוגנת בדין ליחיד ולזולת – אז אין לרשות שיקול דעת אם להקנותה אם לאו והיא מחויבת לעשות כן; השני, כאשר אין ליחיד ולזולת זכות מוגנת בדין, ואילו לרשות אין שיקול דעת אם להקנותה אם לאו – אזי ככל שתינתן הזכות היא תבוטל; והשלישי, הוא המצב הנוגע לענייננו, כאשר ליחיד ולזולת אין זכות מוגנת בדין, אך לרשות יש שיקול דעת אם להקנותה אם לאו – אז עליה לנהוג כלפי מוסדות שאין ביניהם שוני רלוונטי באופן שוויוני, אחרת ניתן יהא להורות על הקניית הזכות ליחיד או על ביטולה של זכות שניתנה לזולת. ועדיין, על אף הרטוריקה המרשימה של בית המשפט העליון, נדחו טענותיהן של העמותות לעניין הפליה – שבאמיתותן הודה גם משרד האוצר – כלאחר כבוד.

באשר לפרשנות סעיף 9(2) לפקודה – גם כאן הפסיקה דלה עד כדי לא קיימת; ובכל זאת, נציין שלושה דיונים בעלי איזו מידה של רלוונטיות לענייננו אנו: ראשון, בשנת 1980 פסק בית המשפט העליון כי האוניברסיטה העברית, הנחשבת למוסד ציבורי, לא תזכה לפטור ממס על מכירתו של פרדס שקיבלה כתרומה, מכיוון שהוא עובד על ידי אגודה שיתופית, ששימשה כידה הארוכה של האוניברסיטה והעבירה אליה את ההכנסות ממנו[411].

שני, בשנת 1990 נדון מקרה של עמותה שמטרתה לסייע לנזקקים מן המגזר החרדי, שבין היתר, ניהלה רשת חנויות מזון ברחבי הארץ, שיועדו למגזר אך היו פתוחות לכלל הציבור, שהכנסותיה נועדו לסבסוד מוצרים והעברתם במחירי רצפה או בחינם למוסדות דת, לעניים ולאלמנות[412]. כאן, לא נדונה פקודת מס הכנסה אלא הגדרתו של "מוסד ללא כוונת רווח" מחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 – רשות המסים ביקשה להחריג את פעילות החנויות מן ההגדרה, לקבוע כי מדובר בפעילות למטרות רווח ולבטל את הפטור שניתן לעמותה מתשלום המס. בית המשפט קבע, כי מטרתה הסופית של העמותה איננה הקריטריון היחיד לסיווגה כגוף ללא מטרות רווח; כי הפטור שניתן למוסדות ציבוריים מתשלום מס ערך מוסף מבוסס על הנחה כי אין להם רווחים תפעוליים אלא דווקא הפסדים הממומנים על ידי תרומות, מצב שאיננו מתקיים במקרה הנדון היות שהעמותה הרוויחה מן החנויות; כי יש לשקול, בעת סיווגו של המוסד שורה של שיקולים, ובהם:

[411] ע"א 335/79 **פקיד שומה כפר סבא נ' אגודת ידיד האוניברסיטה העברית** פד"י יא 44 (1980).

[412] ע"א 767/87 **עמותת בשערייך ירושלים נ' מנהל המכס והמע"מ** פד"י מד(4) 800 (1990).

מהי מטרת עיסוקו, האם הכנסותיו משמשות רק למטרותיו, האם חל איסור מלחלק רווחים, האם קיים גירעון תפעולי שמקורות מימונו מתקציב המדינה ומתרומות והאם הוא תחרותי בשוק; וכי גם צרכני מזון אמורים לשלם מס על צריכתם ואין כל כוונה ליתן פטור דווקא לצרכנים הרוכשים ברשת החנויות של העמותה.

שלישי, עתירה קצרה שנדונה בפני בית המשפט העליון בשנת 2010, מטעם עמותה העוסקת בטיפול באנשים בעלי צרכים מיוחדים ובשיקומם, שסורבה מלקבל פטור מתשלום ארנונה כ"מוסד מתנדב לשירות הציבור" (על פי הגדרתו בפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938) מן הטעם כי אופייה של העמותה הוא עסקי[413]. השופטים ביקשו להבחין האם היא גוף מסחרי במהותו או שמא גוף התנדבותי באופיו, ובין היתר, לברר אם היא "מתחרה בסקטור העסקי מבחינת אופי השירותים והמוצרים" שהיא מספקת. נקבע, כי הואיל ונתונים קיימים מעידים על קיומן של פירמות תחרותיות, המספקות שירותים דומים בתעריפים דומים לאלה שמספקת העמותה, הרי העמותה נחשבת כגורם תחרותי בשוק; ועוד, כי הואיל והעמותה אינה מספקת שירותים בעבור תמורה "נמוכה באופן משמעותי ממחיר השוק", כשהכוונה "לפער של כ-50% בין התמורה שגובה המוסד עבור השירותים שהוא מספק, לבין התמורה הנגבית בשוק החופשי. התפיסה היא שפער המחירים המשמעותי משקף את ההיבט ההתנדבותי של המוסד, ומקום בו פער שכזה אינו מתקיים, קשה לראות בכך – ולו מבחינת צרכן השירותים – כהתנדבות" – ומשכך, העתירה נדחתה.

מלבד פסקי הדין הללו, אין בנמצא פסיקות משמעותיות נוספות של בית המשפט העליון או של ערכאות אחרות שעניינן בפרשנות סעיף 46 או סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה.

4. ועדת פריש. הביקורת שהושמעה בבג"צ לא נפלה על אוזניים ערלות, ובשלהי שנת 2013 החליט שר האוצר למנות את "הועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (ועדת פריש)[414]. לא מן הנמנע כי השר, יאיר לפיד, שיריבותו אל מול הסיעות החרדיות נודעה ברבים, החליט להקים את הוועדה גם נוכח ריבוי מובהק – ואל הסטטיסטיקות עוד נגיע – של מוסדות ציבור למען מטרות דת שזכו לקבל את ההטבה לאורך השנים. בכתב המינוי נתבקשה הוועדה להידרש למספר סוגיות, בהן גם לתנאים שיש להציב למוסדות הזכאים להטבות מס מכוח המנגנון וגם להגדרתן של מטרות ציבוריות[415].

בפתח הדוח ציינה הוועדה עד כמה גדל מספר ארגוני המגזר השלישי הפועלים בישראל; ועד כמה גברה ההכרה במעמדו וביכולתו של מגזר זה לקחת חלק בעשייה הציבורית, לא רק החברתית כי אם גם הכלכלית. הוועדה התייחסה אל כ-36 אלף עמותות רשומות, מתוכן כ-21 אלף המסווגות כמוסדות ציבוריים על פי הגדרת סעיף 9(2) לפקודה, מתוכן כ-5200 המסווגות כמוסדות ציבוריים

[413] בג"צ 3880/08 **אלווין נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים** (טרם פורסם, 5.5.2010).

[414] ועדת פריש ה"ש 391.

[415] הוועדה נתבקשה להידרש גם להיבטים שונים של הרף שיש להציב למוסדות המעוניינים לקבל את הטבת המס – בכל הנוגע לשקיפות, תחולה פרסונלית וטריטוריאלית, פרוצדורה, פיקוח ובקרה וכיוצא באלה.

לצרכי סעיף 46 לפקודה. אלה האחרונים, זוכים לתרומות בהיקף של מיליארדי שקלים (הוועדה חישבה סך של כ-1.4 מיליארד שקלים בעוד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סך של כ-8 מיליארד שקלים), אלא שהיקף ההטבות שניתנו בגין התרומות בפועל נאמד בסך של כ-300 מיליון שקלים בלבד – מכאן הסיקה הוועדה כי תרומות רבות, כנראה קטנות, אינן מדווחות לצרכי זיכוי כלל.

בהמשך דנה הוועדה בשורה של שאלות כלליות אודות החברה האזרחית: היא הדגישה את תכליותיה, לבטא השקפות עולם ולעצב ערכים, כמו גם לספק מוצרים ושירותים ציבוריים; תיארה בקצרה את מסורת החשיבה הפוליטית (טוקווילית) שעל בסיסה היא פועלת; הבהירה כי מדובר באבן יסוד במדינה הדמוקרטית, שכן חברה זו מבטאת את החירות להתאגד ולהתבטא, מקדמת מעורבות אזרחית, מסייעת למערך האיזונים והבלמים, מאפשרת הגנה על זכויות אזרח ומיגור עוולות חברתיות, משמשת צינור להעביר דרכו מידע בין המדינה לבין האזרחים ומייצרת הון חברתי רב ערך; וכן הציגה את הנכונות ההולכת ומתרחבת של ממשלת ישראל לחזק את מעמדה של החברה האזרחית, כזירת השפעה פלורליסטית, מכבדת והוגנת, שבה יכולים האזרחים להשפיע, על רקע השסעים והמתיחות המצויים בין קבוצות ציבור שונות במדינה.

לאחר שפירטה בקליפת אגוז גם על דין משווה במדינות העולם המערבי, נפנתה ועדת פריש לפרק ההמלצות. היא המליצה להרחיב את המטרות הציבוריות המנויות ולהתאימן לרוח התקופה (להשוותן למטרות המנויות בתוספת השנייה של חוק החברות לגבי חברות לתועלת הציבור); לעדכן את אמות המידה לקביעת מטרות ציבוריות – לפעילות שלא נוגדת את ערכי המדינה היהודית והדמוקרטית או את חוקיה, שאינה פוגעת בביטחון או בתקנת הציבור, בלתי מפלה, שאינה לרווחת קבוצות חברתיות סגורות אלא לרווחת הציבור בכללותו או ציבורים מובחנים בתוכו, שאינה פרטית או עסקית ולא נועדה לקדם ענייניהם של פרטים מסוימים, שאינה מסייעת במישרין או בעקיפין למטרה פוליטית; לחזק את מערך הפיקוח והבקרה על מוסדות ציבוריים, לרבות צירופם של נציגי ציבור ונציג משרד המשפטים לוועדה פנימית ברשות המיסים שתבחן הכרה במוסדות לצרכי סעיף 46 לפקודה; להותיר על כנו רף מחזור פעילות שנתי של 30 אלף שקלים למוסדות המעוניינים לזכות בהטבות (דעת מיעוט סברה כי יש להעלות את הסכום למאה אלף שקלים כדי לעודד קונסולידציה וכן לנפות מוסדות ציבוריים בעלי היקף פעילות זניח נוכח החשש כי הם משמשים בעיקרם כצינור להזרמת כסף למקורבים); ועוד כהנה וכהנה המלצות בעלות אופי תאגידי או פרוצדורלי[416].

מחלוקת ניטשה באשר לסמכותם של הגורמים הפוליטיים – שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת – ליתן אישורים ליהנות ממנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. המלצת הוועדה הייתה לשנות

[416] עוד בין המלצותיה: להבטיח הלימה בין דיני התאגידים, המסדירים מהם מוסדות ללא כוונת רווח, לבין דיני המיסים, המסדירים הטבות מס; להקטין את מספר החברים הנדרשים למוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9(2) לפקודה משבעה לחמישה, מן הטעם כי דיני התאגידים ממילא לא מטילים אחריות מיוחדת על חברי עמותה או בעלי מניות בחברה לתועלת הציבורית; להחיל תבחינים פרוצדורליים שונים – איסור העסקה בניגוד עניינים, פתיחת תיקים, ניהול ספרים וכן הגשת דוחות ונתונים; לשנות את ההוראות הנוהגות בדבר הגבלת הוצאות הנהלה והוצאות כלליות, עלויות שכר, איסור צבירת עודפים ואפיקי השקעה מותרים; להותיר את האיסור על מתן הטבות ל'עמותות צינור', שתכליתן להזרים כספים כגורם מתווך; למנוע פעילות עסקית במסווה; לייצר נהלים עדכניים בדבר פעילותם של "עסקים חברתיים"; ליתן אישורים לפעילות מחוץ לישראל ככל שהיא לטובת אינטרסים ישראלים ובכפוף לאישור משרדי הממשלה; וכדומה.

במעט את המצב הנוהג, כך שלא יידרש עוד אישור מטעם שר האוצר, ותחתיו יבוא אישור של מנהל רשות המיסים בצירוף עם ועדה פנימית מפקחת שתכלול לא רק נציגי ממשלה אלא גם נציגי ציבור[417]. אישור ועדת הכספים, כך על פי ההמלצה, יוותר על כנו אך יינתן באופן אוטומטי, אלא אם תבחר לדון ברשימות באורח פרטני; והיא תנהל אחת לשנה דיון עקרוני על המדיניות הנוהגת, בהתחשב בנתונים סטטיסטיים שיובאו לידיה אודות מוסדות שאושרו ושסורבו. דעת מיעוט מובהקת קראה לנשל גם את ועדת הכספים מסמכותה, הואיל ואין בעולם תקדים למעורבות פוליטית ישירה במתן הטבות מס למוסדות ציבוריים, וכן נוכח החשש כי סמכות זו מנוצלת לצרכים פסולים של נבחרי ציבור. אכן, מעורבותה של ועדה פרלמנטרית – התניה פוליטית שעניינה אישורים פרטניים למוסדות פרטניים (ולא רק קביעת מדיניות) – אינה מקובלת ברחבי העולם, שם אחראית על כך הרשות המבצעת. כך למשל, באנגליה אחראים על מתן אישורים פקידי ה-HMRC; בארצות הברית פקידי ה-IRS; ואילו בגרמניה פקידי ה Finanzamt Ludenscheid לבדם[418].

מעניינים בהקשר זה חלק מן הדברים שהוחלפו בדיון מיוחד שערכה ועדת הכספים של הכנסת בעקבות פרסום המלצותיה של ועדת פריש, המלמדים על היעדר נכונותם של חברי כנסת (בשונה מחבר הכנסת דוד פנקס, בזמנו) להפשיט מעליהם את הסמכות שסעיף 46 לפקודה שם בידיהם. בעוד ראשת הוועדה, השופטת שרה פריש, רשם העמותות ירון קידר, נציגים מן האופוזיציה, וכן יריב אופנהיימר, ראש עמותת "שלום עכשיו", ניסו להצביע על הפסול שבמעורבות הפרלמנט במנגנון; חברי כנסת קואליציוניים – בהם שלושה ראשי ועדת הכספים לדורותיהם: ניסן סלומינסקי ממפלגת הבית היהודי, משה גפני ויעקב ליצמן ממפלגת יהדות התורה – התעקשו על חשיבותו של ההסדר הנוהג והשתדלו לערער את הטיעונים מנגד[419]:

> "שרה פריש: בהערת אגב, נושא מעורבות ועדת הכספים לא היה נושא של מה בכך [...] הדיונים היו מאוד נוקבים [...] הייתה טענה שאין לערב גופים פוליטיים בתוך כל ההליך...
>
> יעקב ליצמן: למה בתקציבים כן? אם אני שווה מיליארד שקל אני לא שווה 50 אלף שקל? [...]
>
> שרה פריש: אדוני, אנחנו מכבדים כל עמדה [...] אנחנו סברנו שצריך לתת לוועדת הכספים את הכבוד ואת האמון [...]
>
> יעקב ליצמן: אנחנו בית המחוקקים [...]

---

[417] הוועדה תכלול שני נציגי ציבור, נציג משרד המשפטים ונציגי רשות המיסים; מספר חבריה לא יעלה על 13; ועבודתה תתרכז בבחינת נושאים מהותיים ולא בתבחינים פרוצדוראליים וטכניים (היא לא תשמש כערכאת ערעור על החלטות רשות המיסים אלא ככלי בקרה פנימי).

[418] Breen Onnah *The Role of Tax Policy in the management of UK Third Sector Relations* UCD Sutherland School of Law (2015); UK Government *Charity and Tax* (18.7.2018). Available at: https://www.gov.uk/charities-and-tax; Hopkins Bruce **The Law of Tax Exempt Organizations** 29-35 (2011); HM Revenue & Customs (HMRC) *Charities and Community Amateur Sports Clubs* (2014). Available at: http://www.hmrc.gov.uk/CHARITIES/; IRS *Applying for Tax Exempt Status* (18.7.2018). Available at: https://www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits/Applying-for-Tax-Exempt-Status; **Hein Persche v. Finanzamt Lüdenscheid** (C-318/07) (27.1.2009); Kessler Wolfgang & Eicke Rolf *Persche: European Court Leads the Way for Cross-Border Deduction of Donations* Tax Notes International 895 (2010). Available at: http://steuerlehre-freiburg.de/fileadmin/repository/lehrstuhl/Aufsaetze/58TI0895-Kessler_Eicke.pdf.

[419] פרוטוקול ישיבה 349 של ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-19 (2.6.2014).

היו״ר ניסן סלומינסקי: [...] סעיף 46 מעולם לא התפצל בוועדת הכספים לפי מפלגות או משהו כזה. אם הוא אושר, הוא אושר על ידי כולם [...]

יעקב ליצמן: כל הכוח של 46 בא מהוועדה הזאת. מי שאישר את 46, שיהיה דבר כזה ושאפשר לקבל פטור, זה אנחנו [...]

רויטל עמירו: אחת העמדות שהובאו בוועדה – וכפי ששרה אומרת, היו על זה דיונים נוקבים – הייתה שהתהליך הפוליטי שכרוך באישור העמותות באישור פרטני הוא תהליך לא תקין שאין לו אח ורע במדינות העולם. אני חושבת שהעמדה שוועדה קיבלה, בסופו של דבר, היא עמדה שמבטאת אמון בבית המחוקקים, אמון בוועדת הכספים, וראייה של הוועדה הזאת כגוף בעל שקיפות ובעל אחריות, וכמי ששואף לאיזון מכוח נציגי העם [...] התהליך הפוליטי שכרוך באישור עמותות אינו שווה ערך לתהליך שאינו נקי או לתהליך שאינו תקין, אלא להיפך; זה תהליך פוליטי, הפוליטיקה אינה דבר מלוכלך [...]

יעקב ליצמן: למה הייתם צריכים להגיע לזה כאן, ולא לכל דבר אחר שאנחנו מאשרים? [...]

ירון קידר: בגלל הפרטניות. בגלל האישור הפרטני [...] בניגוד למדיניות כללית, יש פה אישור פרטני.

יעקב ליצמן: לדוגמה, אנחנו הולכים עוד מעט לדון בהעברה תקציבית לחטיבת ההתיישבות – למה שם אתם לא חושדים שיש פוליטיזציה? [...] אני לא מבין למה הייתם צריכים להגיע לכל הפלפול הזה, אלא פשוט כי אנחנו בית המחוקקים ואנחנו מאשרים או לא מאשרים [...]

ירון קידר: [...] יש פה שאלה, כי כשאתה דן בכספים ייחודיים, בגופים פרטניים, נוצר קשר שכביכול יש לחץ אישי ואינטרס אישי [...] אני חושב שהגענו לאיזון [...]

פרידה ישראלי: אני חייבת להגיד כאן כמה מילים כאחת משלושה חברי הוועדה שכתבו דעת מיעוט בתוך הוועדה לגבי המעורבות שלכם כוועדת כספים. אנחנו ראינו שבכל העולם, בכל המדינות בהן עשינו השוואה, הגופים המקצועיים, הפקידות הממשלתית, היא זאת שמאשרת את הגופים על פי הקריטריונים הנבחנים. וכשם שחשבנו שאפשר להוציא את שר האוצר מהסמכות שיש לו בנושא אישור פרטני, כך חשבנו גם לגבי ועדת הכספים [...]

יעקב ליצמן: [...] הגשתי תלונה למבקר המדינה [...] רצינו לקבל מי הן הרשימות שהוא עיכב, כשהתברר לנו... מוסדות חרדיים [...] שר האוצר הוא שר הפוליטיזציה וטוב שהוצאתם אותו מהמשחק הזה [...] יש לנו ריב ומחלוקת גדולים על כל נושא ונושא, והדבר היחיד שלא הוא סעיף 46. לא היה לנו שום ריב בדרך כלל, היה יכול להיות פה ושם משהו ענייני שחצה מפלגות, אבל לא היה לפי אופוזיציה-קואליציה, או דתי ולא דתי. ולכן ועדת הכספים צריכה לאשר את זה [...]

חמד עמאר: [...] בנושא סעיף 46 למגזר הלא יהודי – נחשפתי לנושא הזה אחרי שקיבלתי המון פניות מהמגזר הלא יהודי [...] במגזר הדרוזי, ואני בדקתי בעצמי, כמעט ואין גוף אחד שיש לו טופס 46, ולא בגלל שלא הגישו, אלא בגלל כל הביורוקרטיה לקבל את האישור [...]

שמעון סולומון: זה לא רק במגזר הערבי או המגזר הדרוזי, אלא בכלל, הסעיף הזה לא חשוף ולא מוכר. מי שמנצל אותו הוא מי שיכיר ויודע, וזה לאוכלוסייה מסוימת שיש לה מודעות והיכרות עם המערכת [...]

יריב אופנהיימר: [...] אני מזכ״ל שלום עכשיו [...]

חמד עמאר: יש לשלום עכשיו טופס 46?

יריב אופנהיימר: בוודאי שלא. זאת אחת הבעיות [...] לפני השאלה של שלום עכשיו ולמה לי אין או יש, יש עניין עקרוני והעניין העקרוני הוא ברור. ברגע שהמדינה מפלה בהטבה במס בין אדם לאדם, היכולת של הגוף הפוליטי לקבל החלטה – והוועדה היא ועדה פוליטית – היא בעייתית. וחלילה, אין לי שום דבר נגד ועדת הכספים הנוכחית [...] אבל מי יודע איזו ועדת כספים תקום בפעם הבאה? מי יודע מי יהיה יושב הראש? אולי הוא לא יהיה ליברל ונאור?

משה גפני: סליחה, יושב הראש הבא של ועדת הכספים יהיה חרדי והוא לא יפלה לרעה אף אחד [...]

יריב אופנהיימר: [...] השאלה שלי היא לגבי הרחבת המטרות [...] איך אנחנו יודעים שהמטרות האלה יורחבו אחר כך באופן שווה לכולם? אני יכול לומר לכם היום מהניסיון שלי [...] שאחד יכול לומר שפעילות איקס היא בקונצנזוס של מדינת ישראל, ושני שמתנגד לפעולה איקס יאמר שזה חותר תחת מדינת ישראל. אבל שני הצדדים רוצים בטובתה של מדינת ישראל, ואני עדיין מאוד חושש מהמקום הזה [...] בנושא של שמאל וימין ובשאלת ארץ ישראל [...] יש סטטוס קוו. הסטטוס קוו הוא שארגוני ימין מובהקים...

משה גפני: אתה חושש שיפלו אותך לרעה, אתם כמו החרדים [...]

אראל מרגלית: [...] אי אפשר לתת, ואנחנו נהרוס את כל המערכת הזאת, אם אנחנו ניתן לעמותות פוליטיות, בטח כאלה שיש להן זיקה מפלגתית, כלומר, ברל כצנלסון או מנחם בגין, אם זו פעולה חינוכית, אז בסדר גמור, אבל מישהו שיש לו זיקה באופן ספציפי למפלגה או משהו כזה [...]

יריב אופנהיימר: אבל היום זה קיים".

על כל פנים, לאחר שהשלימה את מלאכתה, אומצו המלצותיה של הוועדה הציבורית באופן חלקי, במסגרת עדכון שערך משרד האוצר באותם הקווים המנחים שכבר פרסם, כאמור, בעקבות פסיקת שופטי בג"צ. בנוסף, נאות שר האוצר להאציל את סמכותו למנהל רשות המיסים ולהקים את הוועדה הפנימית עליה הומלץ[420].

5. הקווים המנחים מטעם משרד האוצר. הקווים הללו הם כלי פרשני עיקרי להגדרות החוקיות של "מוסד ציבורי" ו"מטרה ציבורית" – כשלגבי כל אחת מהן מנויים מספר תבחינים מהותיים.

"מטרה ציבורית" נדרשת לעמוד בתשעה תבחינים מהותיים, לגביהם הובהר כי יפורשו פרשנות תכליתית מצומצמת[421]:

---

[420] חוזר מס הכנסה מספר 8/2015 "קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (16.8.2015). בקישור: file:///C:/Users/User/Downloads/%D7%97%D7%95%D7%96%D7%A8%20%D7%9E%D7%A1%20%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%94%20%D7%91%D7%A2%D7%A7%D7%91%D7%95%D7%AA%20%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA%20%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%A9.pdf.

[421] חוזר מס הכנסה מספר 9/2015 "קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (10.9.2015).
אגב, מחוזר זה נשמטו שני תבחינים שהופיעו בחוזר שפורסם חודש קודם לכן – "1.1.10 פעילות שלמדינה עניין רב בה ונועדה לשרת יעדים לאומיים"; "5.1.11 הפעילות אינה מתוקצבת במידה מספקת ישירות מתקציב המדינה".

"5.1 ... אישור לפי סעיף 46 ייבחן גם לאור פעילותו למטרה ציבורית, הלכה למעשה, כמפורט להלן:

5.1.1 פעילות שנועדה לקדם את רווחת הציבור, איננה פעילות פרטית או עסקית ואיננה באה לקדם את עניינם של פרטים מסוימים.

5.1.2. הפעילות מקדמת, ללא אפליה, את רווחת הציבור ככלל או רווחתם של ציבורים מובחנים בעלי זהות, עניין או צרכים משותפים הכלולים במטרה הציבורית, אך לא את רווחתן של קבוצות חברתיות סגורות.

5.1.3 פעילות שאינה נוגדת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

5.1.4 פעילות שמימושה איננו כרוך בהפרת חוקי המדינה.

5.1.5 פעילות שאינה פוגעת בביטחון הציבור והמדינה.

5.1.6 פעילות שאינה פוגעת בתקנת הציבור.

5.1.7 הפעילות אינה מסייעת, במישרין או בעקיפין, למטרה פוליטית-מפלגתית.

5.1.8 פעילות שמימושה אינו כרוך במישרין או בעקיפין בפעולות הכלולות בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, לרבות שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.

5.1.9 הפעילות היא בעלת אופי מתמשך".

היינו: מטרה ציבורית נועדה לקדם, בלא אפליה, פעילות למען רווחת הציבור ככלל, או ציבורים מובחנים בעלי זהות, עניין או צרכים משותפים, אך לא למען רווחתם של פרטים מסוימים או קבוצות חברתיות סגורות. אין מדובר בפעילות פרטית או עסקית, ואף לא בכזו המסייעת במישרין או בעקיפין למטרה פוליטית-מפלגתית. עליה לעלות בקנה אחד עם ערכי המדינה, חוקיה, בטחונה ותקנת הציבור, וכן להיות פעילות בעלת אופי מתמשך.

"מוסד ציבורי" מתאפיין על פי 25 תבחינים מהותיים, ולשם התמצאות כללית – אף כי חלקם פחות רלוונטיים למחקר – נביא אותם (כמעט) כסדרם:

6.1.1 כל מטרותיו של המוסד הן מטרות ציבוריות כמשמעותן בסעיף 9(2) לפקודה.

6.1.2 המוסד הוא בעל אישור ניהול תקין מאת הרשם הרלבנטי... והוא מקיים פעילות ציבורית כאמור בסעיף 5 לחוזר זה, הלכה למעשה...

6.1.3 פעילות המוסד מקדמת, ללא אפליה, את רווחת הציבור ככלל או רווחתם של ציבורים מובחנים בעלי זהות, עניין או צרכים משותפים הכלולים במטרה הציבורית, אך לא את רווחתם של קבוצות חברתיות סגורות.

6.1.4 המוסד הציבורי יפעל לקידום המטרה הציבורית ללא יצירת קשר או התניה בין שיעור ההשתתפות במימון הוצאות המוסד לבין הציבור הנהנה משירותיו, לרבות קידום אינטרסים של התורם. תרומות והשתתפויות לא יהיו תנאי או מסווה לקבלת כל תמורה מהמוסד.

6.1.5 התמורה שהמוסד גובה בגין מכירת נכסים או מתן שירותים הקשורים לפעילות הציבורית השוטפת, נמוכה באופן מהותי ממחירי השוק.

6.1.6 מפעילי המוסד, עובדיו ובעלי עניין בו לא יפיקו במישרין כל הנאה כלכלית אישית לבד משכר סביר שהוא פונקציה של פעילותם במוסד.

6.1.7 שכר עובדי המוסד הציבורי ומנהליו לא יעלה על עלות שכר מקסימאלית של מנכ"ל במשרד ממשלתי, למעט מקומות שבהם חלים הסכמי שכר ענפיים או קיבוציים...

6.1.8 המוסד אינו פועל למטרות רווח. המוסד לא יחלק רווחים/עודפים לחבריו. רווח/חלוקה אסורה לענייו זה, לרבות חלוקת טובות הנאה בכסף או בשווה כסף, תשלומי שכר בלתי סבירים וכולי.

6.1.9 המוסד לא יחלק כספים, נכסים או מוצרים בני קיימה ולא ייתן טובות הנאה בכסף או בשווה כסף, בדרך כלשהיא, לרבות על ידי הסבה מראש של זכות, אלא אם החלוקה האמורה הינה לשם הגשמת מטרותיו הציבוריות של המוסד.

6.1.10 הקריטריונים/תנאי הזכאות לקבלת שירותים מהמוסד עומדים במבחנים אובייקטיביים המפורסמים לציבור הרחב או הרלוונטי.

6.1.11 תהליכי קבלת החלטות במוסד נעשים עפ"י אמות מידה ציבוריות, תוך מתן זכות שווה לכל חבר הנהלה בתהליך קבלת החלטות, לשם קידום המטרה הציבורית בלבד.

6.1.12 המוסד משתמש בנכסיו והכנסותיו להשגת מטרותיו הציבוריות בלבד, ואינו צובר, באופן לא סביר, נכסים או הון לתקופה ממושכת בלי להשקיעם בקידום מטרות קונקרטיות או מבלי שיש לו תכנית עדכנית, מעשית ויעילה לשימוש בכספים אלה לצורך קידום מטרותיו...

6.1.13 כספי המוסד הלא מיועדים יושקעו באפיקי השעה בהתאם לאמור בחוק החברות...

6.1.14 פעילות המוסד ממומנת (בין היתר) מתרומות בכסף או בשווה כסף או שנעשית בחלקה על ידי מתנדבים.

6.1.15 המוסד אינו מסייע במישרין או בעקיפין לפעילות פוליטית-מפלגתית.

6.1.16 המוסד אינו מעסיק אדם אשר העסקתו כרוכה בניגוד אינטרסים ויש בה משום דרך עקיפה לחלוקת רווחים.

6.1.17 המוסד לא יתקשר בחוזה למכירה או קנית נכס, לאספקה או מתן שרות עם אדם, שההתקשרות עימו כרוכה בניגוד אינטרסים ויש בה משום דרך עקיפה לחלוקת רווחים.

6.1.18 במקרה של פירוק, נכסי המוסד יועברו למוסד ציבורי אחר הפועל למען מטרה ציבורית דומה ובידו אישור מוסד ציבורי לעניין תרומות לפי סעיף 46 לפקודה.

6.1.19 המוסד הציבורי יהא רשאי לקיים במסגרתו פעילות עסקית, שאינה משתלבת וכרוכה עם פעילותו הציבורית, בתנאים המצטברים הבאים...

6.1.20 המוסד אינו מממן פעילות עסקית גירעונית מתמשכת.

6.1.21 רווחי עסקיו של המוסד מופנים למימוש מטרותיו ולמימון פעילותו הציבורית.

6.1.22 מוסד המאוגד כחברה אינו רשאי לגייס הון מהציבור על ידי הנפקת מניות...

6.1.23 פעילות המוסד הינה בעלת זיקה למדינת ישראל, לרבות פעילות למען אזרחי מדינת ישראל בחו"ל.

6.1.24 תאושר פעילות מוסד בעלת אינטרס לאומי מובהק (כגון הסברה) או פעילות הומניטארית דחופה ונקודתית (אד הוק). פעילות כאמור תאושר בכפוף להתייעצות עם משרד החוץ...

6.1.25 מוסד ציבורי יגדיר את מטרותיו הציבוריות במסמכי היסוד, בתעודת הרישום ובתקנון התאגיד הרשום. לעניין זה הדרישות הקבועות בסעיף 9(2) לפקודה ואלו שבחוזר זה, יעוגנו במידת האפשר במסמכי היסוד של המוסד ויקבלו ביטוי בדפוסי הפעולה והניהול השוטף הנדרשים ממוסד ציבורי".

עיננו הרואות, התבחינים המהותיים הללו נועדו להבטיח שלושה: ראשית, כי המוסד פועל למען מטרה ציבורית כהגדרתה; שנית, כי פעילותו ניזונה מתרומות ומהתנדבות; ושלישית, כי הוא נמנה עם מוסדות המגזר השלישי ולא עם זה הפרטי – איננו פועל למטרות רווח (של בעליו) ואיננו מוכר מוצרים ושירותים במחירי שוק.

6. הליך אישור מתן הטבות מס מכוח המנגנון. הליך זה עובר, הלוך ושוב, דרך שלוש תחנות – רשם העמותות, רשות המסים וכן ועדת הכספים של הכנסת.

נפתח בכמה מילות רקע על יחידת רשם העמותות: מרבית מוסדות הציבור בישראל מאוגדים כעמותות או כחברות לתועלת הציבור, ומשכך, סמכות הבקרה והפיקוח עליהם נתונה בידי היחידה[422]. היא "אמונה על הטיפול ברישום, בפיקוח ובבקרה על עמותות, מכוח הסמכויות שהוקנו לרשם העמותות בחוק העמותות, תש"ם-1980 והתקנות שהותקנו מכוחו"[423]; ומונחית על פי עיקרון מרכזי "להבטיח כי כספי ציבור הניתנים לעמותות ולחל"צ, בין בדרך של הקצבות מדינה ובין בדרך של תרומות מהציבור הרחב, יגיעו לעמותות ולחל"צ הפועלות על פי הדין וסדרי מינהל תקינים, וישמשו למטרה לה ניתנו ויועדו"[424].

סמכות הבקרה והפיקוח של רשם העמותות נסמכת על חוק העמותות, על תקנות שתוקנו מכוחו של חוק זה ועל הנחיות מנהליות. החוק, בקליפת אגוז, קובע תנאים בסיסיים לייסוד עמותה, להתקנת תקנונה ולזהות חבריה[425]; כיצד להתוות את מוסדותיה (אסיפה כללית, ועד, ועדת ביקורת, רואה

---

[422] מטעמי נוחות נשתמש במינוח "רשם העמותות" (אף כי הוא גם רשם החברות לתועלת הציבור ואף כי גם לרשם ההקדשות סמכויות דומות).

[423] אתר רשם העמותות (17.2.2017): http://index.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamAmutot/Pages/About.aspx.

[424] שם.

[425] פרק א' לחוק קובע כיצד לייסד עמותה, כשהתנאים שהוא מציב לכך הם בסיסיים: שני בגירים, החפצים להתאגד למטרה חוקית, שאין עמה עשיית רווחים וחלוקתם, שאינה שוללת את קיומה של מדינת ישראל או את אופייה הדמוקרטי ושאינה משמשת לפעילות בלתי חוקית. הרישום אף הוא מותנה בהגשת מסמכים בסיסיים – בקשה ובה שם העמותה (שאינו מטעה או פוגעני), מטרותיה, מענה, שמות מייסדיה ופרטיהם וכן תצהירים, כשעל רשם העמותות מצווה לרשום את העמותה "זולת אם ראה עצמו מנוע מלעשות כן" מכוח ההוראות אשר מעלה.

חשבון אם מחזורה השנתי מעלה מ-750 אלף שקלים, ומבקר פנימי אם מחזורה השנתי מעלה מעשה מיליון שקלים)[426]; את האיסור על חלוקת רווחים[427]; הוראות בדבר מיזוג או פירוק[428]; ניהול פנקסי חשבונאות המשקפים בשלמות ובנאמנות את פעילות העמותה ומצבה[429]; מתן סמכות חקירה בידי הרשם לגבי הפרת הוראות החוק, התקנון או מטרותיה של העמותה[430]; עבירות מרמה שדינן מאסר בן שלוש שנים (מסירת מידע כוזב לגבי תרומות מישות מדינית זרה או פעילות בשם עמותה בפירוק)[431]; וכן עבירות אחריות קפידה שדינן קנס (הפרת חובות ניהול פנקסים, קיום אסיפה כללית, רישומי פרוטוקול, מתן זכויות עיון לגופי ביקורת, הגשת מסמכים וכדומה)[432].

נוסף על החוק, שורה מצומצמת של תקנות, המסדירות שורה מצומצמת של סוגיות[433]: חובות דיווח, לרבות לגבי תרומות בעילום שם ותרומות מישות מדינית זרה, להבטחת פעילותן התקינה של עמותות; גמול לנושאי משרה; תשלום אגרות; וכן קנסות מנהליים. ועוד, הנחיות מטעמו של רשם העמותות, המפורסמות מכוח סמכותו לפי חוק, והכוללות שורת הסדרים נוספים[434]: במרכזם חובתן של עמותות לפעול מכוח הדין והתקנון, למען מטרותיהן הציבוריות בלבד; הימנעות מתשלומי שכר מיותרים; חלוקת מלגות לנתרמים לפי קריטריונים קבועים, שוויוניים ופומביים; איסור על קרבה משפחתית במצבים מסוימים (למשל, איסור, אם כי בלתי גורף, על העסקה או

ראו: **חוק העמותות**, התש"ם-1980, ס"ח 983 (להלן: חוק העמותות).

[426] ועדת הביקורת, הנבחרת באסיפה הכללית, כשמה כן היא, נועדה לבדוק את תקינות פעילות העמותה, השגת יעדיה, החלטות מוסדותיה, עמידה על ליקויים, הבטחה כי כספיה מועברים ליעדם וכדומה; יצוין כי שכר חברי ועדת וחברי ועדת ביקורת מותר בתנאים הקבועים בחוק. ראו: סעיפים 19, 30א לחוק העמותות.

[427] פרק ד1 לחוק העמותות.

[428] פרקים ד2 ו-ז לחוק העמותות.

[429] פרק ה לחוק העמותות, שכותרתו "ניהול חשבונות, הגשת מסמכים ועיון", מורה על ניהול פנקסי חשבונות המשקפים בשלמות ובנאמנות את פעילותה ומצבה הכספי של העמותה, כשעל הוועד החובה להגיש דוחות שנתיים, כספי ומילולי. לאחר מכן הוראות בנוגע להנחיה, פיקוח ובקרה, על פיהן רשם העמותות יפרסם מידע והנחיות, יבקש מעמותות כל מידע הנדרש לו, ואף ימנה מפקחים ובודקים חיצוניים לשם כך.

[430] סעיף 40 לחוק העמותות; פרק ו לחוק מסמיך את הרשם לחקור עמותה שלא מקיימת את הוראות החוק, לרבות את הוראות תקנונה או את מטרותיה.

[431] סעיף 64 לחוק העמותות.

[432] עבירות אלה הן עבירות מנהליות שעליהן קנס מנהלי קצוב – **תקנות העבירות המינהליות** (קנס מנהלי – עמותות), תשס"ד-2004, ק"ת 6787. סעיף 64א לחוק העמותות.

[433] ואלה התקנות: תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשס"ט-2009, המסדירות גמול מירבי לנושאי התפקיד המנויים; תקנות העמותות (אגרות), התשנ"ח-1998, המסדירות תשלום אגרות; תקנות העמותות (טפסים), התשס"ט-2009, שעיקרן הדיווחים שעל עמותה לדווח. עוד, בתקנות אלה דיווחים על שינויים שהיא עורכת בשמה, מטרותיה או תקנונה, על מינויים, על החלטות האסיפה הכללית, על מקבלי שכר, על המלצות גופים מבקרים, על תובענות עומדות ותלויות, על כושר פירעון, על פירוק וכדומה; תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – עמותות), התשס"ד-2004, המסדירות את הקנסות הקבועים בחוק עצמו; תקנות העמותות (קביעת סכום מרבי ונהלים לרישום תרומה בעילום שם בדוח הכספי), התשס"ג-2002, המסדירות תרומות בעילום שם עד 20 אלף שקלים, ומעל לכך רק באישור מיוחד מטעם רשם העמותות; תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד בעמותה שמחזורה מעל 500 מיליון שקלים חדשים), התש"ע-2010; תקנות העמותות (הוראות לעניין מינוי חבר סגל אקדמי בעמותה שהיא מוסד להשכלה גבוהה לוועד העמותה), התשע"ב-2012; ותקנות חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (דוח רבעוני), התשע"ב-2011.

[434] הנחיות רשם "רישום עמותות, שם, מטרות ותקנון" "הנחיות להתנהלות עמותות" (18.7.2018). בקישור: http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/News/Pages/23122015.aspx.

תשלום שכר לבן משפחה של חבר ועדת או ועדת ביקורת או הגוף המבקר, או למשל, איסור קרבה משפחתית בין חבר ועד לחבר ועדת ביקורת); איסור על ניגוד עניינים הגורע מן העמותה להגשים מטרותיה (למשל, בעת עריכת עסקאות, כשעריכת עסקה עם קרוב משפחה של נושא משרה מחייבת משנה זהירות אם כי אינה אסורה); וכיוצא באלה.

על אף היקף האחריות הנרחב, מצבת כוח האדם של יחידת רשם העמותות מצומצמת למדי. כזכור, בישראל פועלים עשרות אלפי מוסדות ציבוריים, ומידי שנה מצטרפים אליהם בין מאות לאלפי מוסדות חדשים. היחידה מחולקת לשלוש חטיבות – חטיבת רווחה, חטיבת חינוך, בריאות וחברה וחטיבת דת, תרבות בספורט – כשכל אחת אחראית על כל שרשרת הרישום, הפיקוח והבקרה, וכן הליך הפירוק, של המוסדות הרלוונטיים. בכל אחת משלוש החטיבות כעשרה עובדים (עורכי דין, רואי חשבון ואנשי מנהלה), נוסף על ארבעה עובדים במחלקת הרישום[435], ואליהם נוספים גם עשרה בודקים חיצוניים שאמורים לסייע לבצע ביקורות עומק[436]. מן הפרוטוקולים של ועדת הכספים של הכנסת עולה, כי מדובר במספר פקידים בלתי מספק בעליל, שאינו הולם כלל ועיקר את הנטל העצום שנלווה למעקב אחר המגזר השלישי במדינה[437]. ודאי, כאשר יחידת הרשם מחויבת לעמוד במסגרת עבודתה בקבועי זמן יחסית קצרים – למשל, בין עשרה ל-21 ימים לרישום עמותה; 45 ימים לרישום חברה לתועלת הציבור; 60 עד 90 ימים לאישור ניהול תקין לעמותה או לחברה לתועלת הציבור; 45 ימים למתן אישור על הגשת מסמכים; 30 ימים לטיפול במסמכי השלמה לניהול תקין; וכן הלאה[438]. אין אלא להניח כי העומס הרב המוטל על היחידה המצומצמת הזו אינו מאפשר לה לבצע את המלאכה המוטלת עליה כדבעי[439].

---

[435] בתשובת משרד המשפטים מיום 7.12.15 לשאלה ששלחתי דרך האתר:
"שלום רב, ברשם העמותות יש מחלקת רישום הכוללת 4 עובדים, וכן 3 חטיבות הכוללות בין 10 ל- 11 עובדים כל אחת (עורכי דין רו"ח ועובדי מינהלה). בברכה, אושרת סימו מרכז השירות והמידע של משרד המשפטים".

[436] באתר רשם העמותות ה"ש 423.

[437] למשל, פרוטוקולי ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-18, מימים 18.1.2011, 4.1.2011, 7.3.2011.

[438] באתר רשות התאגידים. בקישור:
http://index.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/units/RashamAmutot/Pages/HandelingTime-.aspx

[439] מנגנוני הפיקוח והבקרה על עמותות בישראל נשענים, בעיקרם, על חובות הדיווח המוטלות על מוסדות אלה, כשבמרכזם הדוחות השנתיים, המילולי והכספי. דוחות אלה עומדים לעיון הציבור, ובחינתם הפרטנית מלמדת דבר מה על איכות הבקרה והפיקוח כשלעצמה. מניתוח דוחותיהם של כמה ממוסדות הציבור שזכו לאישור בדיון ועדת הכספים ביום אחד ביוני 2009 (הרשימה שהוצגה בגוף המחקר) עולות המסקנות הבאות: הדוחות המילוליים שהגישו המוסדות המנויים באותה רשימה, המהווים ראשית ראיה לאיכות המנגנונים, הם כלליים מאוד, מדווחים באופן חסר, ואף כלאחר יד, בחלקם, ולא ניתן ללמוד מהם דבר מה ממשי על פעילותה של העמותה, ובמיוחד על המסלול שעברו כספי התרומות מן הרגע שהתקבלו ועד לרגע שניתנו. הדוחות הכספיים, שנערכו על ידי רואי חשבון, כוללים מאזנים ודוחות על פעילות כספית, אולם גם מהם לא ניתן ללמוד על פעילותן הממשית של העמותות, לא כל שכן על המסלול שדרכו מנותבים כספי התרומות. והנה כמה דוגמאות מן הפרסומים באתר גיידסטאר (בקישור: https://www.guidestar.org.il/):
עמותת נחלת בית יעקב – מטרתה לקדם ולעודד חינוך, יהדות ועליית נוער דתי, להקים מוסדות לימוד בארץ, ליזום פרויקטים חינוכיים ולהקים קרן מלגות לתלמידים נזקקים. לעמותה אישור ניהול תקין מאז שנת 2009 ועד לעת הזו. הדוח המילולי שהגישה לרשם העמותות בשנת 2014 אינו כולל נתונים, למעט שמות נושאי המשרה והסכום שהוצא על ידי העמותה לביצוע פעולות על פי הדוח הכספי, כשהכוונה להפעלת מוסד חינוכי לבנות מהתפוצות (סך של 4,354,651 שקלים). אין פירוט על שירותים שניתנו לעמותה בשנת הדוח והיוו חלק מרכזי מפעילותה (נכתבה המילה "אין"), אף כי בדוח הכספי מצוין תחת הסעיף "התחייבויות שוטפות – ספקים ונותני שירותים" סך של 447,104 שקלים. אין כל

ונשוב אל ההליך הפרטני בו עסקינן: את הקביעה הראשונית בדבר אופי פעילותו של מוסד ציבורי רשאי לעשות המוסד עצמו. הוא זה שמגדיר את עצמו במסמכי ההתאגדות ורושם מהי המטרה הציבורית שלשמה הוא פועל, ובלבד שהמטרה בת יישום ואיננה כללית ועמומה[440]. קביעתו זו תקבל את אישור רשם העמותות כל עוד היא עומדת בתנאים הקבועים בחוק העמותות. בשלב זה יקבל המוסד גם את אישור רשות המסים לעניין סעיף 9(2) לפקודה, קרי, סיווגו כציבורי – ככל שפקיד השומה שאליו הוגשו המסמכים מצא לנכון, בהסתמך על הקווים המנחים שפרסם משרד האוצר ועל סמך שיקול דעתו שלו, כי אמנם מדובר בקביעה ראויה[441]. כעת, יהא על המוסד לזכות באישור ניהול תקין מטעם הרשם, תנאי בלעדיו אין לקבלת הטבות מס בעבור תרומות.

סמכותו של הרשם ליתן אישור ניהול תקין – לעמותות הפועלות כדין, בהתאם להסדרי החוק, התקנות וההנחיות מעלה – היא מהעיקריות שבסמכויותיו. זאת, מכוח החלטת ממשלה המכפיפה

פירוט על השימוש בכספי התרומות בשנת הדוח או על עלויות גיוס התרומות בשנת הדוח (שם נכתבה המילה "אין"), כשסך התרומות, המכונות בדוח הכספי "תמיכות", הוא 5,592,088 שקלים, המתקבלים מעמותה אחת בארצות הברית הקרויה Friends of Nachlas; עמותת טללי תורה, בעלת אישור ניהול תקין לעת הזו גם כן, הגישה דוח מילולי המציג סך של 306 אלף שקלים הוצאות לביצוע מטרותיה – הקמה והפעלה של ישיבות וכוללים, מתן תמיכות וסיוע למשפחות נזקקות והלוואות לאברכים ולנזקקים, וכן סך של כ-417 אלף שקלים תרומות שהתקבלו בתקופת הדוח (מן הדוח הכספי עולה כי 194,020 שקלים תרומות מהארץ ו-223,131 שקלים תרומות מחו"ל), ששימשו ל"פעילות שוטפת וחלוקת מלגות". מלבד זאת, אין בדוח המילולי פירוט על דבר. הדוח הכספי מפרט באופן כללי לאן הופנו ההוצאות כאמור – כשחלק הארי למלגות (224,795 שקלים), והיתרה למזון, ביגוד, ספרים ותשמישי קדושה, אחזקה, ימי פעילות וכנסים וכדומה, ללא הוצאות שכר (מן הטעם כי אין בעמותה עובדים אלא מתנדבים); בעמותת מפעל חסד אנקת אסיר, המחזיקה באישור ניהול תקין אף היא, מופיע בדוח המילולי לשנת 2013 סך של 971,796 שקלים כסכום שהוצא לביצוע פעולות בהתאם למופיע בדוח הכספי, מתוך סך תרומות של 1,119,778, שלגביו נרשם כי מטרת התרומה היא "פעילות העמותה" והשימוש שנעשה בו הוא "פעילות מטרות העמותה", ושעלות הגיוס שלו הייתה 80,460 שקלים. בדוח הכספי פורט כי 681,696 שקלים הופנו לתמיכות במשפחות אסירים, 290,100 לייצוג אסירים והיתר לאחזקת מוקד הפעילות. לגבי המבנה הארגוני מצוין כי אין בעמותה לא עובדים ולא מתנדבים. מעבר לכך אין כל פירוט. בדוח הכספי מצוין כי הוצאות הנהלה וכלליות היו של 108,732 לגיוס תרומות, שירותים מקצועיים, נסיעות, דואר ותקשורת ואגרות; עמותת מרבה תורה מרבה חיים, גם לה אישור ניהול תקין, הגישה דוח מילולי בן שלושה עמודים – עמוד שער, עמוד תוכן עניינים ועמוד של תוכן. בסעיף 1 לתוכן נכתב "העמותה ניהלה בשנת 2013 כולל אברכים. הכנסותיה העיקריות לצורך מטרת הכולל נבעו מתמיכות ממשרד החינוך אגף מוסדות תורניים ומתרומות. ההוצאות העיקריות הן עבור מלגות לאברכים". בכך, פחות או יותר, מתמצה הדוח. הדוח הכספי מפרט לגבי מחזור הפעילות – 179,685 שקלים ממשרד החינוך, 37,200 שקלים מעיריית פתח תקווה ועוד 156,375 שקלים מתרומות, ועל עלות הפעילות – 303,385 מלגות, והיתר לפעילות דתית, אחזקה ופחת. עוד מופיע בדוח סך של 47,770 שקלים הלוואות מנהלים, שאינן נושאות ריבית או הצמדה ולתקופה בלתי מוגבלת; העמותה לקידום הספורט במשגב, אף היא בעלת ניהול תקין, מציינת כי אין אצלה עובדים בשכר ועל כן לא מפרטת דבר בדוח חמשת מקבלי השכר, אף כי בדוח הכספי מצוין כי מרבית עלות פעילותה, בסך 564,446 שקלים, היא השתתפות במשכורות משגב הגליל (ככל הנראה משכורות של ספורטאים, אלא שבתקנות מקבלי השכר נכללים לא רק עובדים שכירים אלא גם, כאמור, מקבלי מלגות, תמיכות וכיוצא באלה); ארגון נותנים באהבה המרכז הארצי לרווחה בישראל, חל"צ, מציג דוח מילולי לשנת 2014 ובו סכום שהוצא לביצוע פעולות – "פעילות וסיוע לנזקקים" – בסך של 9,298,733 שקלים. בדוח הכספי מחזור פעילות – תרומות 8,888,861 שקלים, בשווה כסף 306,230 וממשרד הרווחה 358,910 שקלים – כשעלות הפעילות מפורטת, סכומים למען ערכת חימום לחורף, סיוע לקשישים ולאמהות, חלוקת סלי מזון, ציוד לימודי לילדים נזקקים, הכשרה מקצועית ליציאה מעוני וכדומה.

[440] רשם העמותות "רישום עמותות – שם, מטרות ותקנון" 16-17. בקישור: http://index.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/RulesAndGuidelines/Pages/Guidelines.aspx.

[441] הדבר אושש על ידי נציג רשות המסים, אברהם שורץ, שטלפן אליי כמענה לשתי פניות מקוונות שהגשתי.

עמותות לנהלים ולקריטריונים שקבע הרשם, שנועדה להבטיח כי "בצד עידוד פעולות מבורכות הנעשות על ידי עמותות וחברות לתועלת הציבור רבות, כספי הציבור, המועברים מהמדינה במישרין או בעקיפין (באמצעות הטבות מס), יגיעו ליעדם וישמשו למטרות שלשמן נועדו"[442]. על חשיבותו של אישור זה אף עמד בית המשפט[443]:

> "תכליתה של החלטת הממשלה היא להבטיח כי כספי התמיכות הציבוריים שמעבירה הממשלה לעמותות השונות, יועברו אך ורק לעמותות המתנהלות בצורה תקינה וחוקית, ובלשון ההחלטה אם העמותה עומדת בכל דרישות החוק... תכלית החלטת הממשלה מחייבת כי כספי ציבור לא יועברו לעמותות שאינן מתנהלות בצורה ראויה, ועל כן נקבע כתנאי כי על עמותה המבקשת לקבלת תמיכה של כספי ציבור להציג אישור ניהול תקין, אשר יעיד – כשמו כן הוא – על התנהלותה התקינה של אותה עמותה. התנהלות תקינה אינה נוגעת רק לפעילות כספית וחשבונאית ולהגשה הפורמאלית של המסמכים הנדרשים, אלא מחייבת עמידה מהותית בכל הוראות הדין ובכללים והעקרונות של המנהל הציבורי. התנהלות תקינה כוללת לכן גם את האיסור על ניגוד עניינים, את החובה לפעול בהגינות, שוויוניות וללא משוא פנים, את החובה לפעול בשקיפות, בהתאם לקריטריונים קבועים וברורים... לא יעלה על הדעת כי עמותה בעלת מעמד ציבורי הפועלת בצורה מפלה כלפי קבוצות מסוימות, בחוסר שוויון או תוך ניגוד עניינים, תזכה לקבל אישור המעיד על ניהול תקין, שאף יאפשר לה לקבל כספי ציבור. ויודגש, ככל שהעמותה חולשת על תפקיד ציבורי משמעותי ומשפיע יותר, כך גוברת החשיבות להבטיח כי היא מתנהלת באופן תקין ועומדת בחובות הציבוריות המוטלות עליה".

המדובר באישור שנתי, הניתן למוסדות ציבור לאחר שנתיים של פעילות רצופה, מוכחת ותקינה, ובתנאי כי הגישו את כל המסמכים הנדרשים מהם לפי דין, לרבות דוחות שנתיים – כספי ומילולי, וכן רשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה (כולל מלגות, תמיכות, גמולים, שכר טרחה וכדומה)[444]. אישור זה הוא תנאי מקדים לקבלת הטבות המס, אולם אין זה אומר כי משעה בה ניתן הוא הופך לחלוט. על רשם העמותות להוסיף ולוודא באופן שוטף כי הדוחות המוגשים לו מידי שנה מטעמם של המוסדות הציבוריים מוסיפים לעמוד בכל התנאים, שאם לא כן תישללנה מהם ההטבות.

---

[442] החלטת ממשלה מספר 4418 "תמיכה בעמותות" בק/128 (18.7.2001). בקישור: http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/ChukimTakanot/Gav.pdf.

[443] ת"מ (י-ם) 1001/09 **איגוד הג'ודו בישראל ע"ר נ' רשם העמותות** בפסקאות 45-48 (2009).

[444] באשר לדוחות השנתיים, על העמותות להגישם בהתאם לתוספות חוק העמותות. על הדוח המילולי לכלול שורה של נתונים, ובהם גם פעילות העמותה לקידום מטרותיה, כמו גם פעילותה שלא לקידומן, מבנה העמותה, לרבות פריסתה הגאוגרפית ונושאי משרה בה, היקף השירותים שהיא עצמה צורכת, שימושים עיקריים בכספי תרומות, עלויות גיוס תרומות, עסקאות במקרקעין או עם צדדים קשורים וכל אירוע חריג או עניין מהותי אחר. הדוח הכספי מתייחס לעמותה שמחזורה השנתי אינו עולה על 1,250,000 שקלים, או, ככל שהיא מוסד ציבורי כהגדרתו, על כמיליון ורבע שקלים. על דוח זה להתבסס על ספר תקבולים, הכולל חשבון הכנסות והוצאות, על סוגיהן השונים, ובנוסף, ספר כרוך, הכולל רישום תרומות, על פרטיהן. דוחה הכספי של עמותה שמחזורה השנתי עולה על הסכום המנוי מעלה – היא נדרשת לנהל מערכת חשבונאית על פי שיטת החשבונאות הכפולה, ולהגיש דוח על בסיס ספר קופה, שוברי קבלה בעבור תקבולים, על סוגיהם השונים, תוך חלוקה לחשבון הכנסות והוצאות, על סוגיהן השונים, וכן ספר כרוך כאמור. באתר רשם העמותות ה"ש 423; סעיף 1 להוראות רשם התאגידים "המצאת מסמכים לרשות התאגידים לצורך קבלת אישור ניהול תקין לשנת 2015". בקישור: http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/Guidelines/Hamzaat.pdf.

לאחר קבלת אישור ניהול תקין יכול המוסד הציבורי להגיש בקשה לאישור על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. להלכה, רשות המסים היא שאמורה להכריע אם להכלילו ברשימה שהיא מגבשת ומביאה בפני ועדת הכספים של הכנסת אם לאו, בהתאם לקווים המנחים שפורסמו מטעם משרד האוצר, ורק לאחר מכן עוברות הרשימות המוכנות אל הוועדה. אלא שטענה אחת רווחת בקרב יודעי דבר היא, כי הלכה למעשה, הרשימות מגובשות מאחורי הקלעים בשיתוף מלא עם יושב ראש הוועדה, וכך, המוסדות שמגיעים לאישורה הם כבר כאלה שעליהם הוסכם על ידי הצדדים לכתחילה, לשביעות רצונם האלקטורלית[445].

אכן, ועדת הכספים של הכנסת היא חוליה חשובה בהליך מתן הטבות המס ומעורבותה מכרעת לעניין הרכב רשימותיהם של מוסדות הציבור. אחת לכמה חודשים מגיעה אל שולחנה רשימה ובה כמה עשרות שמות של מוסדות ציבור. לפי רוב היא זוכה לדיון קצר, כמעט טכני, ומאושרת במלואה. כך למשל הרשימה הבאה משנת 2009[446]:

נחלת בית יעקב ע"ש שולה רוזנברג	מחול מדברי
טללי תורה	עמותה לגמילות חסדים ועזרה הדדית כוכב יאיר
העמותה למען הקשיש בית שמש	מקימי מעפר דל
למען אחי שע"י אברכים יוצאי גרוזיה בא"י	ארגון נותנים באהבה המרכז הארצי לרווחה
בית חב"ד פסגת זאב צפון ירושלים	יד משהם
תפארת דוד שאול	מפעל החסד המרכזי יד תומך
מח"ל 2000	עמותת דורש טוב שדרות
מפעל חסד אנקת אסיר	תקווה לחיים-מרכז תמיכה
אבן ציון ירושלים	קרן תורת חסד מתת מרדכי
מרבה תורה-מרבה חיים	עמותת אתנה- מחשב נייד לכל מורה

במידה רבה, רשימה זו מייצגת את הרשימות אשר הובאו ועודן מובאות בפני הוועדה לאורך השנים[447]. חלק בלתי מבוטל מן המוסדות שמופיעים בה (וליתר דיוק: 9 מתוך 21), פועלים למען מטרות דת (יהדות) או למען המגזר הדתי (היהודי, ובעיקר החרדי-אורתודוכסי), דוגמת הפצת ערכי היהדות, הקמת כולל או ישיבה, סיוע למשפחות ברוכות ילדים או לחתנים ולכלות וכיוצא באלה[448];

---

[445] עינת סולניק *הליך קבלת ההחלטות בוועדת הכספים של הכנסת: על המצוי והרצוי* ה"ש 78.

[446] פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-18, 4-6 (1.6.2009).

[447] ולכל הפחות, בין הכנסות ה-16 ל-18, בין השנים 2003-2012 – שמתוכן הוצאתי את כל רשימות מוסדות הציבור לאישור מכוח סעיף 46 לפקודה.

[448] מטרות דת שנדמה כי אין לגביהן מחלוקת, אף כי ניתן לסווג חלקן תחת מטרות של חינוך או רווחה גם כן.

ועוד שלושה מוסדות, כתובתם ביישובים בעלי צביון דתי מובהק (בני ברק ובית שמש)[449]. ניתוח אמפירי מפורט יותר – המוצג בסוף המחקר – מלמד אף הוא על נוכחות בולטת של יישובים יהודים, בהם רבים בעלי צביון דתי, בחלקו חרדי-אורתודוכסי מובהק, וזאת לצד היעדר כמעט גמור של יישובים שאינם יהודים.

הטיה נחזית זו נדונה מעת לעת על ידי הוועדה עצמה – מן העבר האחד של המתרס שתי טענות: האחת, כי צדקה היא מוטיב חוזר חשוב ביהדות, וכי אחד ממאפייניו של המגזר היהודי-הדתי, ובעיקר החרדי, הוא ריבוי של מוסדות ציבור המבוססים על תרומות. מכאן נראותם; והשנייה, כי המדינה מתנערת ממימון מוסדות בעלי זיקה לדת ואין מנוס מלמצוא עבורם דרכי מימון חלופיות[450]. ומן העבר השני של המתרס, טענה כי ההטיה משקפת הפליה פסולה וכי היא נובעת מאילוץ ההליך כדי כך על ידי הסיעות החרדיות, המנצלות את כוחן בוועדת הכספים כדי לדאוג לציבור בוחריהן בלבד. כך למשל חילופי הדברים הבאים משנת 2011[451]:

> "היו"ר משה גפני: [...] איך מקצרים את ההליך הטכני? [...] אנשים [...] בטוחים שאני מעכב את זה.
>
> זהבה גלאון: בטוח לא היית מעכב את זה. הכל מוסדות דת. אין סיכוי שהיית מעכב את זה.
>
> ציון פיניאן: לא הכל.
>
> זהבה גלאון: הרוב [...]
>
> ציון פיניאן: יש מתן סיוע הומניטארי לעובדים זרים.
>
> שי חרמש: מצאת צדיק אחד. אני אגיד לך למה זה מתעכב. יש כאן – וספרתי – 48 מוסדות דת. זה אני אומר לפרוטוקול [...] אי אפשר להגיד ששני בתי כנסת באותה שכונה יגישו את אותה בקשה. צריך להגיש 47 בקשות. וזה גורם לעיכוב. אפשר לרכז מאמצים [...]
>
> היו"ר משה גפני: אני אחזור על מה שאמרתי אז [...] כל מה שמאושר בסעיף 46 זאת תעודת עניות ולא תעודת כבוד ואני אגיד לכם מדוע. יש כאלה שנמצאים בתקציב המדינה והם לא מקבלים סעיף 46 כי הם לא נזקקים לתרומות. מי נמצא בסעיף 46? אלה שלא נמצאים בתקציב המדינה [...] וגם רק חלקם הקטן ולא חלקם הגדול. זה שמוסדות דת נמצאים כאן יותר ממוסדות אחרים, זאת לא תעודת כבוד. זה מסלול שבו המדינה לא נמצאת. המדינה לא בונה בתי כנסת [...]
>
> זהבה גלאון: אתה היום דואג לכך שזה ייכנס לתקציב המדינה? [...]
>
> אחמד טיבי: אדוני, אני רוצה לשבח את הרב-גוניות של הרשימה. מדובר ברשימה מאוד מאוזנת, גם מבחינתי. שים לב כמה עמותות ערביות יש כאן [...]

---

[449] כתובתם של שבעה מבין המוסדות היא בירושלים, שניים בכל אחד מן היישובים תל אביב, אשדוד ובית שמש, ומוסד אחד בכל אחד מהיישובים פתח תקוה, באר שבע, מודיעין עילית, בני ברק, שדרות, שוהם, כוכב יאיר ומשגב עם. כאן המקום להבהיר, כי מדובר בכתובת מטה העמותה הרשומה אצל רשם העמותות וייתכן כי ישנם סניפים נוספים הפרושים ברחבי הארץ.

[450] למשל, פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-18 (22.11.2011). בתגובה נטען על ידי נציג רשות המסים שהשתתף באותה ישיבה כי הפניות מטופלות על פי סדרן ללא משוא פנים.

[451] פרוטוקול ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-18, 2 ואילך (18.5.2011). דוגמאות טובות נוספות הן פרוטוקולי ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת ה-18, מימים 22.11.2011 או 25.6.2012.

יהודה מונסונגו [מנהל תחום בכיר, מחלקת מלכ"רים, רשות המסים]: אני רוצה להבהיר. זה גם עניין סוציולוגי. זאת אומרת, אנחנו חברה סקטוריאלית, יש סקטורים שאולי נעזרו פחות במוסדות המדינה מבחינה היסטורית ולכן הם פונים למסלול הזה כי זה מסלול שדרכו אפשר לקבל תמיכה מהמדינה. צריך להבין שהמגזר השלישי מאוד חשוב. הוא מאוד חשוב כי הוא יודע לתת מענה היכן שהמדינה לא יודעת לתת מענה [...] המגזר השלישי הוא גם חשוב מאוד לדמוקרטיה [...] לגבי הטיפול, שוב, אם באות אלינו יותר עמותות מהמגזר הדתי אני לא יכול להגיד להן לא.

זהבה גלאון: [...] אתם מגישים עכשיו לוועדה 117 בקשות. כמה בקשות מתוך אלה שהוגשו לכם?

יהודה מונסונגו: יש לנו כל הזמן בקשות שמגיעות אלינו. יש לנו כרגע כמובן עוד תיקים בטיפול, בהליכי טיפול. צוואר התיקים קטן באופן דרמטי [...] צריך להבין שיש כוח משפטי לוועדה הזאת. הרי החוק אומר שהשר יקבע איזה מוסד והוועדה תאשר. זאת אומרת, יש לכם זכות וטו לומר שהייתם רוצים שיעברו כאן בוועדה רק עמותות מגודל מסוים או עם פרמטרים מסוימים [...]

היו"ר משה גפני: אנחנו יכולים להגיד כל דבר".

נדמה כי הטיעונים משני עברי המתרס משלימים זה את זה. מחד גיסא, ארגוני המגזר השלישי – בעיקר בתי כנסת וכן עמותות לחינוך דתי ולצדקה וגמילות חסדים – נפוצים יותר בקרב המגזר הדתי-החרדי[452]. בתוך כך, גם שיעור התרומות וההתנדבות במגזר הוא גבוה באופן יחסי למגזרים אחרים, עם שיעור פחות בקרב ציבורים דתיים אחרים, ופחות עוד יותר בקרב הציבור החילוני[453]. ערך הצדקה הוא ערך יהודי מרכזי, ובצירוף עם חיי קהילה מפותחים, המאופיינים גם בבדלנות, לעתים קיצונית, מיתר הקבוצות בישראל, וכן עם עוני ממשי, הולך, מתרחב ומעמיק, בעיקר אצל משפחות מרובות ילדים, עמותות כאמור מהוות נדבך מרכזי ברשת הביטחון החברתית-כלכלית שמעניקה החברה החרדית לחבריה[454]. אינספור מהן משובצות במרחב הקהילתי – בין אם ביוזמת

---

[452] בצלאל כהן "מצוקה ותעסוקה בחברה החרדית" מכון פלורסהיימר (2005) 13. בקישור: https://fips.huji.ac.il/sites/default/files/floersheimer/files/cohen_economic_hardship_in_haredi_society.pdf; נתי טוקר "הציבור החילוני לא מבין את היקף העזרה לזולת במגזר" **דה-מרקר** (6.5.2014). בקישור: http://www.themarker.com/news/1.2313106; משרד התמ"ת "החרדים בישראל דיוקן האוכלוסיה ומאפייני תעסוקה 2002-2007" 16 (2009). בקישור: http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/8C136861-C4E9-432F-BEC1-88DB2735BA25/0/ortodox_employment.pdf; דניאל גוטליב "העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית" המכון לכלכלה וחברה במכון ואן ליר (2007). בקישור: http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/research_mdiniut4.pdf;
Eliezer Jaffe *The Role of Nonprofit Organizations among the "Haredi" Jewish Community in Israel* 7 Social Work and Policy in Israel 45 (1993).

[453] גם בתוך המגזר עצמו יש חלוקה – כשלספרדים רשת חלשה מזו של האשכנזים, ולחסידים רשתות חזקות מאוד נוכח היותן חברות סגורות יותר וקהילתניות יותר. בצלאל כהן "מצוקה ותעסוקה בחברה החרדית" ה"ש 453, שם.

[454] משרד התמ"ת *החרדים בישראל דיוקן האוכלוסיה ומאפייני תעסוקה 2002-2007* ה"ש 453; דניאל גוטליב *העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית* ה"ש 453.
Eliezer Jaffe *The Role of Nonprofit Organizations among the "Haredi" Jewish Community in Israel* FN 453, 45.

ארגונים עתירי משאבים, דוגמת מוסדות ההנהגה הנתמכים על ידי רבנים, ובין אם ביוזמת אנשים פרטיים, אפילו דלי אמצעים – היצע רחב שנוצר נוכח ביקוש רחב לא פחות לשירותים בכל תחומי החיים[455]. עוד, התופעה של מיצוי זכויות על ידי חרדים אף היא בעלת חשיבות בהקשר זה[456]. חברי הקהילה טורחים לעמוד על הזכויות הכלכליות שמעניקה המדינה לאזרחיה – הם מודעים לזכויותיהם אלה, חפצים בהגשמתן המלאה, ודאי על רקע דלותם כאמור, ומעל לכל, מוכנים לשאת במחיר הנטל הבירוקרטי הכרוך בכך.

מאידך גיסא, מתעוררת איזו שאלה: גם המגזר המוסלמי מקנה חשיבות עילאית לצדקה (מדובר באחד מחמשת עמודיה של הדת, לא פחות), גם מצבו שלו איננו מזהיר, בלשון המעטה, וגם הוא, אין זה סוד, פוקד את מוסדות הביטוח הלאומי כדי למצות את הזכויות שניתנות לו – מדוע, אפוא, לא נצפות יותר ויותר עמותות המייצגות אותו עם השנים ברשימות האישורים של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה? ייתכן כי התשובה לשאלה מערבת איזה חסם העומד בפניו מלעשות כן, וכפי שכבר הובהר בראשית המחקר, לא רק בפניו אלא גם בפני, למשל, עמותות שמאל. חסם זה, הגיוני להניח, הוא פועל יוצא של שליטתה הכמעט אבסולוטית של הקואליציה על ועדת הכספים, וכן של כוחו הבלתי נדלה של יושב ראש הוועדה. וכאן המקום להסביר[457]:

ועדת הכספים של הכנסת היא הוועדה הפרלמנטרית החזקה והחשובה ביותר, משום שהיא חולשת על סוגיית הקצאת משאבי הציבור בישראל, או בקצרה, כפי שאף עולה משמה: על הכסף במדינה. יושב ראש הוועדה הוא בעל סמכות בלעדית ואבסולוטית, מכוח תקנון הכנסת, להכריע בדבר סדר יומה – ברצותו עולים דיונים, ברצונו בטלים, והחלטות, קטנות כגדולות, מתקבלות במועדים

---

[455] סדרת כתבות על עוני ותרומות בפרק המגזין של חדשות 10. בקישור: http://10tv.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1124757.

[456] ישנם אינספור מחקרים וכתבות אודות האופן שבו המגזר החרדי ממצה את זכויותיו, עד כדי כך שהוא ממש ניזון מהטבות מדינתיות שעומדות לרשותו. כך למשל:
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הסקר החברתי: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת למשק בית בערים המונות בין 100,000-199,999 תושבים" (2013). בקישור: http://www.cbs.gov.il/publications15/1613/pdf/t09.pdf; גיוני גל ומימי אייזנשטדט *נגישות לצדק חברתי בישראל*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 18 (2009). בקישור: http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/accesstosocialjustice27.pdf; סמי כהונאי "שילוב המגזר החרדי בשוק העבודה – תמונת מצב ומשמעויות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2004). בקישור: https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00898.pdf; שחר אילן *סל* "הטבות והנחות עיקריות לאברכים" עמותת חדו"ש. בקישור: http://www.hiddush.org.il/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8-3819-0-%D7%A1%D7%9C_%D7%94%D7%94%D7%98%D7%91%D7%95%D7%AA_%D7%9C%D7%90%D7%9A%D7%A8%D7%9A_.aspx; נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות הכנסות משקי בית שראשם אינו עובד, צעיר ונטול השכלה. בקישורים: http://www.cbs.gov.il/publications13/1524/pdf/intro_h.pdf; http://www.cbs.gov.il/publications13/1524/pdf/t14.pdf; http://www.cbs.gov.il/publications13/1524/pdf/t15.pdf; אסתר טולדנו ודניאל גוטליב "השפעת הפחתה של קצבאות ילדים על הכנסות של המשפחה" המוסד לביטוח לאומי (2013). בקישור: https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/HafhatatYeladim.pdf.

[457] עינת סולניק "הליך קבלת ההחלטות בוועדת הכספים של הכנסת: על המצוי והרצוי" ה"ש 78; תומר אביטל "לקחתי את הקיצוץ בתקציבי הישיבות ושמתי בפח" **כלכליסט** (18.11.2012). בקישור: http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3587947,00.html; תומר אביטל "גפני מעבה את תקציבי החרדים במיליארדי שקלים" **כלכליסט** (6.12.2013), בקישור: http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3594936,00.html; שחר אילן **חרדים בע"מ** 185 ואילך (2000).

הנוחים לו. כך מתאפשר לו לתכנן כי ישיבותיה של הוועדה תסתיימנה (כמעט) תמיד בתוצאות הרצויות לו, או לממשלה הקואליציונית שאליה הוא מחויב, שכן לעולם לא יערוך הצבעה אם לא נמצא בחדר הרוב שבו הוא חפץ. כסף, כידוע, הוא מצרך מבוקש ביותר, אולי המבוקש ביותר, עבור פוליטיקאים ופקידים, ויושב הראש, בעל השררה, הופך לכמעין קדוש שאליו הם עולים לרגל לבקש מבוקשם וליתן אתננם. המדובר בעוצמה פוליטית שערכה לא יסולא בפז, והיא שהובילה את הסיעות החרדיות – יהדות התורה, ועוד לפני דגל התורה ואגודת ישראל – בחכמתן כי רבה, יש להודות, להתנות את השתתפותן בקואליציה בקבלת התפקיד. החל משנות השבעים ועד לעת הזו, העמידו שישה יושבי ראש, שבמשך שני העשורים האחרונים בלבד כיהנו תקופה מצטברת של כ-15 שנים[458]. בדרך זו הצליחו להבטיח את האינטרסים של המגזר אותו הן מייצגות ברציפות וביעילות, ולא מן הנמנע כי כך קרה גם במקרה של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות[459].

עם קבלת אישורה של ועדת הכספים של הכנסת, המוסד נחשב ל"מוסד ציבורי" והוא זכאי להטבות מס מכוח המנגנון. עד לשנת 1991 היא האישור צמית (בלתי מוגבל בזמן) ולאחר מכן זמני (בין שנה לשלוש שנים עם אפשרות להארכה); ובתיקון שנערך בשנת 2012 נקבע כי האישורים הצמיתים יפקעו בהדרגה עד לשנת 2018 ויינתנו אישורים זמניים בלבד. רשות המסים תוסיף לעקוב אחר פעילותו של המוסד הציבורי כדי לוודא שהוא עומד בדינים הרלוונטיים, אולם יהא זה בעיקר רשם העמותות – כזכור, יחידה ובה עשרות בודדות של עובדים, האמונה על הבקרה והפיקוח, מקצה אל קצה, של עשרות אלפי מוסדות – שיידרש לעקוב אחר כל היבטי הפעילות כדי לוודא שאין בה רבב. על שובריו יכתוב המוסד "למוסד אישור מס הכנסה לעניין תרומות לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה"[460] – דרישה שהיתוספה על ידי רשות המיסים מן הטעם כי "עדיין נפוצה התופעה של שימוש בקבלות על תרומות הנושאות נוסחים שונים, מהם משתמע לכאורה, כי המוסד מוכר כמוסד ציבורי לעניין תרומות בעוד המוסד איננו מוכר לעניין זה", ושלגביה צוין: "מוסדות בלתי מוכרים לעניין תרומות המוציאים קבלות על תרומות, עושים זאת בניגוד להוראות ועל אחריותם. יש בכך משום עבירה על פקודת מס הכנסה, הטעיית ציבור התורמים וגרימת מפח נפש לתורם התמים המבקש זיכוי ממס ומסורב"[461]. בכלל זה, רשאית עמותה שלא לרשום שמו של תורם (שאינו ישות מדינית זרה), אם ציינה בשובריה "תרומה בעילום שם" וסכום התרומה אינו עולה על סך של 20 אלף שקלים במצטבר השנתי, או אם קיבלה את אישורו המיוחד של הרשם לכך[462].

---

[458] שלמה לורינץ (1977-1984), אברהם שפירא (1984-1988), משה פלדמן (1990-1992), אברהם רביץ (1996-1999), יעקב ליצמן (2001-2003, 2005-2007) ומשה גפני (2009-2013, 2015 ואילך).

[459] יצוין, כי גם בתקופות בהן לא עמד בראשות ועדת הכספים יושב ראש מטעם הסיעות החרדיות הייתה נוכחות מרשימה של עמותות למטרות דת או למען הציבור הדתי (אם כי מדובר בתקופות קצרות למדי).

[460] התוספת השנייה לחוק העמותות, התש"ם-1980, ס"ח 983.

[461] רשות המסים "הוראת ביצוע מספר 3/2001: נוהל בדיקה וכללים לקביעת התרת זיכוי ממס בגין תרומה למוסד ציבורי על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" בסעיף 1.4. בקישור: https://taxes.gov.il/incometax/documents/horaotbitsua/hor03-2001.pdf.

[462] במאמר מוסגר יצוין, כי בדוחותיה השנתיים, רשאית עמותה שלא לרשום שמו של תורם, שאינו ישות מדינית זרה, אם ציינה בשובריה "תרומה בעילום שם" וסכום התרומה אינו עולה על סך של 20 אלף שקלים במצטבר השנתי, או אם קיבלה את אישורו המיוחד של הרשם לכך. לפני מספר שנים הגישה התנועה לחופש המידע בקשה לרשם העמותות, לפרסם שמותיהם של מוסדות ציבור שקיבלו את אישורו המיוחד שלא לפרסם שמות תורמים. המניע של התנועה היה,

בשולי ההליך יש להזכיר גם את האופן שבו התורמים מזדכים ממס הכנסתם באמצעות הסעיף. את התרומות יכולים התורמים לתרום בכסף או בשווה כסף (על פי הערכת שמאי), אך לא באמצעות שירותי התנדבות; ואת הזיכוי הם יכולים לקבל באחד משלושה מסלולים[463]: במסגרת הגשת דוח שנתי על הכנסות לגבי שנות מס קודמות (לשכירים, עצמאים או חברות); במסגרת תיאום מס בתוך שנת המס (לשכירים בלבד); או במסגרת זיכוי מס לשכירים דרך תשלום השכר על ידי המעביד (בכפוף לאישור מחלקת הניכויים בנציבות מס הכנסה למעבידים מסוימים).

אלו הם, אם כן, מלוא ההיבטים הנדרשים להבנת תחולתו של סעיף 46 לפקודת מס הכנסה – המנגנון הישראלי למתן הטבות מס בעבור תרומות.

ב. הדין האמריקאי

בארצות הברית, מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות כולל שלושה סוגים של ניכויים (ניכויים ולא זיכויים, אך השיקולים הרלוונטיים למחקר זה הם אותם השיקולים, על כן לא נעמוד על ההבחנה) הניתנים בגין תרומות-זכאיות (Charitable Contributions): ממס הכנסה, ממס מקרקעין וממס מתנה. המרכזי מביניהם, שאותו נתאר – ונשתדל לעשות כן לא באריכות יתרה אך גם לא בקצרה –

בעיקרו, חשיפת מידע אודות עמותה אחת – עמותת אלעד, המפעילה את הגן הלאומי עיר דוד ופועלת למען יישובם של יהודים במזרח ירושלים, שנמנעה מזה שנים לפרסם את שמות תורמיה על בסיס האישור כאמור. בקשת התנועה לחופש המידע נדחתה תחילה, בטענה של "הקצאת משאבים בלתי סבירה", ובהמשך אף נטען כי הפקיד שהיה אחראי על הדפסת האישורים הדפיס בכל פעם מחדש את האישור על אותו הקובץ מבלי לשמור קבצים קודמים, כך שכלל לא קיים תיעוד. אלא שלאחר מאבק משפטי ארוך, הודתה המדינה בפני ערכאות השיפוט, כי מרבית האישורים שניתנו לאורך השנים יועדו ל-16 עמותות בלבד – ברובן ימניות, דתיות או חרדיות. כך למשל, עמותת "עטרת ירושלים", העוסקת ברכישת מבנים והקמת מובלעות יהודיות ברובע המוסלמי בירושלים ובמזרח העיר; העמותה החרדית "יד לאחים", שתכליתה למנוע התבוללות ולהיאבק במיסיון; וכן "ישיבת הר ברכה", שביקשה חיסיון על זהות תורם שהשיא תרומה בת כמיליון שקלים וחצי. לבסוף, במסגרת הסכם פשרה, מסרה המדינה את שמותיהן של העמותות הללו, כשדווקא שמה של עמותת אלעד לא הופיע ברשימה. יצוין, כי לכל ארבע העמותות המנויות יש אישור מכוח סעיף 46 לפקודה.

באתר רשם העמותות ה"ש 423; רשם התאגידים *המצאת מסמכים לרשות התאגידים לצורך קבלת אישור ניהול תקין לשנת 2015* סעיף 1. בקישור: http://www.justice.gov.il/Units/RasutHataagidim/Guidelines/Hamzaat.pdf; תקנות העמותות (קביעת סכום מרבי ונהלים לרישום תרומה בעילום שם בדוח הכספי), התשס"ג-2002; הקרן החדשה לישראל *הישג לתנועה לחופש המידע: רשם העמותות יפרסם את שמות העמותות שתורמיהן נהנים מחיסיון* (30.5.2012). בקישור: http://www.nif.org.il/news/2012/05/30/410/; הקרן החדשה לישראל *רשם העמותות פרסם את שמות העמותות שתורמיהן נהנים מחיסיון. רובן ימניות וחרדיות* (14.6.2012). בקישור: http://www.nif.org.il/news/2012/06/14/416.

[463] רשות המסים *הוראת ביצוע מספר 3/2001: נוהל בדיקה וכללים לקביעת התרת זיכוי ממס בגין תרומה למוסד ציבורי על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה* סעיף 1.4. בקישור: https://taxes.gov.il/incometax/documents/horaotbitsua/hor03-2001.pdf; רשות המסים "הוראת ביצוע מספר 7/2012: אישור למעביד למתן זיכוי לפי סעיף 46 לעובדיו, באמצעות תלוש שכר". בקישור: https://taxes.gov.il/incometax/documents/horaotbitsua/hor0712.pdf.

הוא ניכוי מס ההכנסה שניתן לתורמים. ניכוי זה קבוע בסעיף 170 לחוק מס ההכנסה (Internal Revenue Code), ומבוסס, במידה רבה, על הגדרתם של מוסדות ציבור כפי שהיא מופיעה בסעיף 501 לחוק. להבדיל מן הדין הישראלי, הפשוט והקצר, הדין האמריקאי עתיר בפרטי-פרטים אודות מצבים שונים ומשונים בהם נוהגים כללים או חריגים לעניין המנגנון, וזאת כתלות בארבע שאלות מרכזיות: מיהם התורמים? ומי הנתרמים? באילו תרומות מדובר? וכיצד מתוכננות עסקאות המתנה? המדובר בהיקף בלתי נדלה של מידע, המשובץ בשורה ארוכה של סעיפים, על עשרות תתי-סעיפיהם, שכדי לעמוד עליו יש לצאת למסע מתיש למדי. אלא שמחקר זה איננו מתעתד להתיש (ולפחות לא לגמרי), ועל כן, לא יתאר אלא רק את עיקרי המנגנון בקווים כלליים.

1. סעיף 170 לחוק. סעיף זה מחיל את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות האמריקאי במתכונתו הנוכחית. במקורו, הופיע המנגנון בחוק כבר בשנת 1917[464]: הימים היו ימי מלחמת העולם הראשונה, אז החליט המשטר הפדרלי להעלות את שיעורי מס ההכנסה שהוא גובה מן האזרחים במטרה לממן את מאמצי המלחמה התובעניים. המחוקקים, שחששו כי העלאת המס תפגע בנכונותם של אזרחים לתרום לארגוני המגזר השלישי, באופן שיחייב בסופו של דבר הכבדה נוספת בנטל המיסוי ליתן מענה לצרכי החברה, הגיעו לכלל דעה כי המנגנון יהווה כמעין פשרה לעידוד תרומות. עוד, הוא הצטייר בעיניהם כדרך אפקטיבית להקצות באמצעותה כספים מתוך קופת האוצר למען מטרות ציבוריות, הואיל והוא עוקף את המדינה, כמי שעל דרך הכלל מתווכת בין הכסף לבין המטרות – לאו דווקא משום תחלואי הריכוזיות, בהם עסקנו בהרחבה בפרק הראשון, אלא מכיוון שכך תוכל המדינה, מצדה שלה, לפטור עצמה מן הנטל להתעסק בהקצאות כגון אלה ולהפנות את תשומת לבה לעניינים אחרים. רבים מבין מצדדיו של המנגנון אף האמינו כי מוסדות הצדקה לא רק מסוגלים לספק שירותים חברתיים טוב יותר מן הממשלה, אלא גם מן הראוי שאזרחים הם אלה שיהיו אמונים על תמיכה גם זה בזה וגם בעמותות. מאז שנחקק ועד היום, ועל אף שינויים לא מעטים שעבר – עליהם, מפאת קוצר זמן וחוסר עניין לא נפרט – עומד המנגנון, המקנה את האפשרות לנכות שיעור מסוים מן התרומות ממס ההכנסה, על כנו.

סעיף 170 לחוק מתייחס לתרומות-זכאיות – מטעמם של אינדיבידואלים (אז הניכוי נעשה מתוך בסיס התרומה) או של פירמות (אז הוא נעשה מתוך ההכנסה החייבת במס); בכסף או ברכוש שווה ערך. הוא קובע שיעורי ניכוי ממס ההכנסה, המשתנים בהתאם לסיווגים אלה ואחרים, כאשר "הכלל הכללי" (General Rule) הוא שיעור גבוה של 50% או 60% בגין תרומות כסף מטעמם של אינדיבידואלים, ושיעור נמוך של 10% בגין תרומות מטעמן של פירמות. עם זאת, ישנם לא מעט מקרים בהם שיעור הניכוי האינדיבידואלי עומד על 30% בלבד: כך, כאשר התרומות אינן כספיות אלא רכושיות (אז גם יחולו כללים פיננסיים וחשבונאיים סבוכים לאמוד באמצעותם את שוויין), לרבות תרומות של רווחי הון (Capital Gain Property)[465]; כאשר התרומות אינן "למען" המוסד אלא "לשימושו" גרידא (For the Use), כשהכוונה לכך: " It is held in a legally enforceable

[464] Joint Committee on taxation *Present Law and Background Relating to the Federal Tax Treatment of Charitable Contribution* (14.2.2013). Available at: file:///C:/Users/User/Downloads/x-4-13.pdf .

[465] רכוש שמכירתו במחיר שוק תניב רווחים ארוכי טווח (מניות למשל). ראו: סעיף 170(f)(17).

trust for the qualified organization or in a similar legal arrangement"[466], דוגמת תרומות שמתקבלות מהכנסה קבועה או מריבית שצומחת מנכסים[467]; או כאשר התרומות מיועדות לעמותות ציבוריות (Public Charities) מסוימות או לקרנות פרטיות (Private Foundations).

אחד מן הבסיסים החשובים להבנת המנגנון הוא הגדרתה של "תרומה-זכאית" (Charitable Contribution). היא מופיעה כבר בפתחו של הסעיף ומורכבת משני רכיבים: אחד, מדובר בתרומה או במתנה; ושני, המועברת לבעלותו או לשימושו של אחד מן המוסדות-הזכאים המנויים. והנה הנוסח המדויק[468]:

"(C) CHARITABLE CONTRIBUTION DEFIEND. The term 'charitable contribution' means a contribution or gift to or for the use of:

(1) A State, a possession of the United States, or any political subdivision of any of the foregoing, or the United States or the District of Columbia, but only if the contribution or gift is made for exclusively public purposes.

(2) A corporation, trust, or community chest, fund, or foundation —

(A) Created or organized in the United States or in any possession thereof, or under the law of the United States, any State, the District of Columbia, or any possession of the United States;

(B) Organized and operated exclusively for religious, charitable, scientific, literary, or educational purposes, or to foster national or international amateur sports competition (but only if no part of its activities involve the provision of athletic facilities or equipment), or for the prevention of cruelty to children or animals;

(C) No part of the net earnings of which insures to the benefit of any private shareholder or individual; and

(D) Which is not disqualified for tax exemption under section 501(c)(3) by reason of attempting to influence legislation, and which does not participate in, or intervene in (including the publishing or distributing of statements), any political campaign on behalf of (or in opposition to) any candidate for public office.

A contribution or gift by a corporation to a trust, chest, fund, or foundation shall be deductible by reason of this paragraph only if it is to be used within the United States or any of its possessions exclusively for purposes specified in subparagraph (B). Rules similar to the rules of section 501(j) shall apply for purposes of this paragraph.

(3) A post or organization of war veterans, or an auxiliary unit or society of, or trust or foundation for, any such post or organization —

---

[466] 26 U.S. Code § 170(1)(b).

[467] 26 U.S. Code § 170(d); 26 U.S. Code § 170(1)(e); (170(5)(e).

[468] 26 U.S. Code § 170(c).

(A) Organized in the United States or any of its possessions, and

(B) No part of the net earnings of which insures to the benefit of any private shareholder or individual.

(4) In the case of a contribution or gift by an individual, a domestic fraternal society, order, or association, operating under the lodge system, but only if such contribution or gift is to be used exclusively for religious, charitable, scientific, literary, or educational purposes, or for the prevention of cruelty to children or animals.

(5) A cemetery company owned and operated exclusively for the benefit of its members, or any corporation chartered solely for burial purposes as a cemetery corporation and not permitted by its charter to engage in any business not necessarily incident to that purpose, if such company or corporation is not operated for profit and no part of the net earnings of such company or corporation inures to the benefit of any private shareholder or individual".

על אף אורכה, זוהי הגדרה חלקית בלבד, ואת ההשלמות לה ניתן למצוא בהמשך הסעיף וביתר חלקי החוק. מבין תתי הסעיפים המנויים, החשוב – גם בכלל וגם לענייננו בפרט – הוא תת הסעיף השני, שכפי שניתן להיווכח, מכוון לעמותות ציבוריות. אלא שגם לגבי עמותות אלה ישנה הבחנה בין רשימה מצומצמת של מוסדות-זכאים בעלי זכויות יתר, שמקבלים הטבות בשיעור גבוה של 50% או 60%, לבין כאלה ששיעור הטבותיהם הוא 30% בלבד. הרשימה המצומצמת מופיעה בהמשך הסעיף וכוללת גם את אלה[469]:

"(i) A church or a convention or association of churches,

(ii) An educational organization which normally maintains a regular faculty and curriculum and normally has a regularly enrolled body of pupils or students in attendance at the place where its educational activities are regularly carried on,

(iii) An organization the principal purpose or functions of which are the providing of medical or hospital care or medical education or medical research, if the organization is a hospital, or if the organization is a medical research organization directly engaged in the continuous active conduct of medical research in conjunction with a hospital…

(iv) An organization which normally receives a substantial part of its support… from the United States or any State or political subdivision thereof or from direct or indirect contributions from the general public, and which is organized and operated exclusively to receive, hold, invest, and administer property and to make expenditures to or for the benefit of a college or university which is an organization referred to in clause (ii) of this subparagraph and which is an agency or instrumentality of a State or political subdivision thereof, or which is owned or

[469] 26 U.S. Code § 170(b).

operated by a State or political subdivision thereof or by an agency or instrumentality of one or more States or political subdivisions…

(vi) An organization referred to in subsection (c)(2) which normally receives a substantial part of its support… from a governmental unit referred to in subsection (c)(1) or from direct or indirect contributions from the general public…

(vii) A private foundation…

(ix) An agricultural research organization…".

רשימה זו, כמו גם הרשימה הרחבה שבפתח הסעיף, מושתתות שתיהן על הגדרה רחבה יותר, כפי שמופיעה בסעיף 501 לחוק, של מוסדות פטורים ממס (Tax Exempt Organizations). ואכן, הטענה השגורה היא שיש לקרוא סעיף זה – ובעיקר את תת הסעיף השלישי שלו – בעיון רב כדי להבין מיהם המוסדות-הזכאים ליהנות ממנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות.

2. סטטוס 501(c)(3). סעיף 501 לחוק מונה כמה עשרות סוגים של מוסדות הזכאים להטבות מס. החשוב מביניהם הוא סוג המוסדות שמופיע בתת סעיף (c)(3)[470][471]:

[470] והנה הסעיף בהרחבה:

"501(c)(1) – Corporations Organized Under Act of Congress (including Federal Credit Unions); 501(c)(2) – Title-holding Corporations for Exempt Organizations; 501(c)(3) – Religious, Educational, Charitable, Scientific, Literary, Testing for Public Safety, to Foster National or International Amateur Sports Competition, or Prevention of Cruelty to Children or Animals Organizations; 501(c)(4) – Civic Leagues, Social Welfare Organizations, and Local Associations of Employees; 501(c)(5) – Labor, Agricultural and Horticultural Organizations; 501(c)(6) – Business Leagues, Chambers of Commerce, Real Estate Boards, etc; 501(c)(7) – Social and Recreational Clubs; 501(c)(8) – Fraternal Beneficiary Societies and Associations; 501(c)(9) – Voluntary Employee Beneficiary Associations; 501(c)(10) – Domestic Fraternal Societies and Associations; 501(c)(11) – Teachers' Retirement Fund Associations; 501(c)(12) – Benevolent Life Insurance Associations, Mutual Ditch or Irrigation Companies, Mutual or Cooperative Telephone Companies, etc; 501(c)(13) – Cemetery Companies; 501(c)(14) – State-Chartered Credit Unions, Mutual Reserve Funds; 501(c)(15) – Mutual Insurance Companies or Associations; 501(c)(16) – Cooperative Organizations to Finance Crop Operations; 501(c)(17) – Supplemental Unemployment Benefit Trusts; 501(c)(18) – Employee Funded Pension Trust; 501(c)(19) – Post or Organization of Past or Present Members of the Armed Forces; 501(c)(20) – Group Legal Services Plan Organizations; 501(c)(21) – Black Lung Benefit Trusts; 501(c)(22) – Withdrawal Liability Payment Fund; 501(c)(23) – Veterans Organization; 501(c)(24) – Section 4049 ERISA Trusts; 501(c)(25) – Title Holding Corporations or Trusts with Multiple Parents; 501(c)(26) – State-Sponsored Organization Providing Health Coverage for High-Risk Individuals; 501(c)(27) – State-Sponsored Workers' Compensation Reinsurance Organization; 501(c)(28) – National Railroad Retirement Investment Trust; 501(c)(29) – Qualified Nonprofit Health Insurance Issuers".

[471] תת סעיף (d) מתייחס אל מוסדות אפוסטליים שנועדו לתפעל קומונות דתיות; תת סעיף (e) מתייחס אל בתי חולים קואופרטיביים; תת סעיף (f) מתייחס אל קואופרטיביים חינוכיים; והלאה.

"Religious, Educational, Charitable, Scientific, Literary, Testing for Public Safety, to Foster National or International Amateur Sports Competition, or Prevention of Cruelty to Children or Animals Organizations".

ולהמחשה: מוסדות דת כוללים בתי תפילה או אגד בתי תפילה, ארגונים שכנסיות מפעילות כגון בתי ספר ובתי חולים, מסדרים דתיים, ארגונים מסיונריים, אגודות תורה וכדומה; מוסדות חינוך כוללים ארגוני חינוך פורמליים כגון בתי ספר, אוניברסיטאות ומכללות, וכן ארגונים כגון מוזיאונים, גני חיות, פלנטריומים, תזמורות, או ארגונים כגון תכניות אימון והכוונה וכדומה; הקטגוריה הכללית של מוסדות "Charitable" כוללת, בין היתר, מטרות רווחה שונות כגון מיגור עוני ("Relief of the poor and distressed or of the underprivileged"), הפחתת הנטל הממשלתי, קידום תנאים סוציאליים (הפחתת מתח בשכונות, הגנה על זכויות אזרחיות, מאבק בהידרדרות נוער ועוד), טיפוח ושימור קהילתיים, הקפדה על שלטון חוק וסינגור ציבורי, פיתוח כלכלי אזורי, הגברת אמון הציבור במערכת המשפט וכדומה; וכן הלאה.

חשיבותו של תת הסעיף נובעת הן מן העובדה שרוב המוסדות הפטורים חוסים תחתיו, והן מן העובדה שהם, ורק הם, זכאים ליהנות מן המנגנון של מתן הטבות מס בעבור תרומות[472]. למען האמת, סוג זה של מוסדות חשוב עד כדי כך, גם בכלל וגם לצרכי המנגנון בפרט, שהם מכונים, בפשטות, "ארגוני 501(c)(3)". השגתו של סטטוס זה ושימורו הם בעלי חשיבות עליונה, לעתים אף פטאלית, למען פעילותם המתמשכת התקינה, היות שבאפשרות ליהנות ממנו טמונה האפשרות של המוסדות ליהנות מגיוס כספי תרומות. כך, אף כי מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות קבוע, כאמור, בסעיף 170 לחוק, והוא מושאו של מחקר זה, מרבית המחלוקות לגביו מתעוררות דווקא בהתייחס לסטטוס 501(c)(3), ומשכך, מרבית הכללים הרלוונטיים אליו נגזרים מאותן המחלוקות. על כן, לצורך המשך הדיון, לא נפריד בין השניים אלא נניח כי חד הם.

I "הציבורי" אל מול "הפרטי". ארגוני 501(c)(3) נחלקים לשתי מחלקות, כפי שהן מופיעות גם בסעיף 170 לחוק[473]: האחת, עמותות ציבוריות (Public Charities) – שעשויות להיות אחד מן המוסדות הנמנים במפורש ברשימה המצומצמת מעלה, או לחלופין, מוסדות הנמנים ברשימה הרחבה יותר, כל עוד הם נתמכים על ידי הציבור (Donative Entities) או תומכים בעצמם בעמותות ציבוריות (Supporting Entities); והשנייה, קרנות פרטיות (Private Foundations), כשהכוונה למוסדות ללא כוונת רווח למען מטרות ציבוריות, שנוסדו מכוח תרומה נדיבה, המנוהלת על ידי נאמנים ומוקצית לפי רוב מן הקרנות הלאה אל מוסדות ציבור המקדמים את המטרות כאמור.

[472] Sweeney Deborah *The 5 Most Popular Types of 501(c)* **Business.com** (6.12.2016). Available at: https://www.business.com/articles/5-popular-types-501c/.

[473] Hopkins Bruce **The Tax Law of Charitable Giving** FN 418, 130-146.

כדי לזכות בסטטוס על המוסדות משתי המחלקות להוכיח כי הם עומדים בתנאים הפורמליים להגדרותיהם שלהם – עמותות ציבוריות, נתמכות או תומכות, וכן קרנות פרטיות. יוצאות דופן הן כנסיות, בעלות מעמד חוקי מיוחד, שעיקר הדרישה מהן להוכיח כי הן אכן כנסיות ותו לא[474]:

> "A church is a coherent group of individuals and families that join together to accomplish the religious purposes of mutually held beliefs. In other words, a church's principal means of accomplishing its religious purposes must be to assemble regularly a group of individuals related by common worship and faith".

עוד, על המוסדות לעמוד בשורה של תנאים מצטברים קפדניים, משפטיים וחשבונאיים, מן החוק והפסיקה, כאשר המרכזי שבהם הוא האיסור לנתב משאבים מן המוסדות אל ידיים פרטיות, קרי, להפיק תועלת אישית מפעילותו של מוסד הנהנה מהטבות מס על חשבונו של הציבור בכללותו. לשם אכיפתו, נעזרות הערכאות האמריקאיות בשתי דוקטרינות דומות למדי: "דוקטרינת הסיגול הפרטי" (Private Inurement Doctrine); ו"דוקטרינת ההטבות הפרטיות" (Private Benefits Doctrine). שתיהן מתחקות אחר מסלול ניתוב המשאבים: האם הם מוקצים למען אינטרסים ציבוריים או פרטיים? ושאובות מלשונו של סעיף 501(c)(3) לחוק:

> "No part of the net earnings of the exempt organization inures to the benefit of any private shareholder or individual".

ההבדל המרכזי בין השתיים הוא שבעוד הראשונה חלה רק על בעלי עניין (Insiders), השנייה חלה על פרטים בלתי קשורים למוסדות (Outsiders)[475]. ומיהו בעל עניין (Insider)? התשובה לשאלה זו נמדדת בקריטריונים של השפעה אפקטיבית ושל סבירות, על סמך הכוח הנתון בידי המוסד אל מול זה שנתון בידיו של אותו אדם, וכן על סמך מה שכל אחד מן הצדדים נותן לשני ונוטל ממנו. כך, לשם דוגמה, במקרה אחד דנה רשות המסים בבית חולים ששילם למספר רופאים שגייס סובסידיות עודפות, על בסיס חישובים הקשורים לקליניקות הפרטיות שלהם, ללא התחייבות כי יחזירו אותן מתוך הכנסתם. בית החולים טען כי כוחות השוק מחייבים אותו לגייס רופאים באמצעות תמריצים, אולם הרשות סברה אחרת וקבעה כי אין בכך כדי לפטור אותו ממס[476]:

---

[474] אכן, כדי לזכות במעמדן המיוחד, על כנסיות להראות, בין היתר, כי הן ישויות משפטיות נבדלת, שיש בהן תצורה ייחודית של סגידה ושל פרקטיקה, הקשורות לנצרות, בעלות היסטוריה דתית מובהקת, שאינן מזוהות עם זרמים דתיים השונים ממנה, המורכבות באופן היררכי מבעלי תפקיד המוכשרים לכך בהדרגה, עם ספרות ובתי תפילה משל עצמן, וכיוצא באלה. עוד, עליהן להוכיח כי פעילויותיהן העיקריות הן פעילויותיהן הדתיות ולא אחרות. כך למשל, נקבע כי מוסד שעיקר פעילותו בהפעלתן של צרכניות ומסעדות איננו יכול להיחשב ככנסיה.
Louthian Robert & Miller Thomas *Defining Church – the Concept of a Congregation* **IRS** (1994). Available at: https://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopica94.pdf.

[475] IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* **EO CPE** 7 (1990). Available at: https://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopicc90.pdf; **Sound Health Association v. Commissioner** 71 T.C. 158 (1978); **Unitary mission Church of Long Island v. Commissioner** 74 T.C. 531 (1980); **Church of the Visible Intelligence that Governs the Universe v. U.S.** 4 Cl. Ct. 55 (1985).

[476] IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* FN 476, 7.

"We view the question of subsidies under the hospital's physician recruitment program to be essentially a question of whether a given compensation arrangement comports with the requirements of exemption. Such subsidies or the method of determining the amount of subsidies may result in inurement of the hospital's net earnings to the physicians recruited to the staff of the hospital, or demonstrate that private interest are being served. In our opinion, the recruited physicians as employees or as individuals with a close professional working relationship with the hospital are persons who have a personal and private interest in the activities of the hospital. Thus, such physicians are subject to the inurement proscription".

מכאן, בעל עניין איננו בהכרח בעל שליטה במוסד, אלא גם מי שהנסיבות מלמדות כי השוק מקנה לו כוח להשפיע באופן אפקטיבי על המוסד. באותו מקרה, בית החולים נזקק לרופאים ונאלץ לגייסם בתנאי שוק, כך שאותם רופאים נחשבו כבעלי השפעה אפקטיבית, להעשיר עצמם על חשבון המוסד ולפיכך גם הציבור בכללותו. עם זאת, במקרה אחר נפסק אחרת: חבריה של קהילה מרוחקת ומבודדת הקימו עמותה לספק באמצעותה דיור אטרקטיבי לרופאים שניאותו להגיע אל הקהילה להעניק שירותי בריאות – והיא הייתה זכאית לפטור, הואיל ונכונותם של הרופאים להעתיק את מגוריהם הייתה ראויה לפיצוי[477].

דוקטרינת הסיגול הפרטי, אם כן, אוסרת על עריכתן של עסקאות בין מוסד לבין מי שמעורבים בענייניו, ובמיוחד מי שיש להם השפעה מיוחדת על הילוכו, אם העסקאות הללו מקצות לאותם אנשים רווחים על חשבון הציבור[478]. המדובר בכלל נוקשה שאיננו מושפע מקונספט של דה מינימיס, היינו: גם רווח קטן ובלתי הוגן לטובת אדם פנימי ייחשב כשולל מן המוסד את זכאותו להטבות (באחד המקרים דובר ברווח של 8% בלבד מסך הכנסותיו של מוסד, 825 דולרים ולא יותר, ועדיין נשלל מן המוסד הפטור[479]). דוקטרינת ההטבה הפרטית, להבדיל, חלה על אינדיבידואלים נטולי עניין, לגביהם חל גם הדה מינימיס – הטבות מסוימות, כל עוד הן אגביות בלבד, עשויות להתקבל על הדעת[480]:

"If an organization serves a public interest and also serves a private interest other than incidentally, it is not entitled to exemption under section 501(c)(3)...This proposition is simply an expression of the basic principle underlying the enforcement of charitable trusts and their exemption from federal income taxation under section 501(c)(3): Their property is devoted to purposes which are considered beneficial to the community in general, rather than particular individuals. See, e.g., IV A. Scott on Trusts, section 348 (3d ed. 1967). Thus, although an organization's operations may be deemed to be beneficial to the public... if it also serves private interests other than incidentally, it is not entitled to exemption".

[477] IRS *Rev. Rul. 73-313* (1972-3) C.B. 174. Available at: https://www.irs.gov/pub/irs-tege/rr73-313.pdf.

[478] **Texas Trade School v. Commissioner** 30 T.C. (5th Cir. 1959) 642; **Sonora Community Hospital v. Commissioner** 46 T.C. 519 (1966).

[479] **Spokane Motorcycle Club v. U.S**. 222 F. Supp. 151 (E.D. Wash. 1963).

[480] IRS Chief Counsel in G.C.M. 38827 (7.12.1981).

האגביות נקבעת במבחן דו שלבי, שהוא גם איכותי השואל האם ההטבה הכרחית למען הוצאתה לפועל של פעילות למען הציבור, והוא גם כמותי השואל האם ההטבה גבוהה באופן יחסי לתועלת הציבור[481]. ולצרכי המחשה: מקרה אחד של ארגון אשר נוסד למען שימורו של אגם ושיקומו – באופן שקידם את רווחת הקהילה כולה, ובמיוחד אינדיבידואלים בעלי רכוש בסביבות אותו אגם[482]. רשות המסים קבעה כי אמנם מדובר בהטבה פרטית, אולם היא אגבית בלבד מבחינה איכותית:

> "The benefits to be derived from the organization's activities flow principally to the general public through the maintenance and improvement of public recreational facilities. Any private benefits derived by the lake front property owners do not lessen the public benefits flowing from the organization's operations. In fact, it would be impossible for the organization to accomplish its purposes without providing benefits to the lake front property owners".

ומקרה שני של קבוצת חובבי אמנות, שהקימה ארגון למען חינוך קהילתי בתחום האמנות המודרנית, ולשם כך, בין היתר, הציגה ואף מכרה יצירות נבחרות של אמנים מקומיים בגלריה[483]. הגלריה קיבלה עמלה על המכירות, ואילו יתר הסכום הועבר לאמנים עצמם, כפי שלא מצא חן בעיני רשות המסים, שהחליטה לשלול מהארגון את הסטטוס בטענה כי הוא מחלק הטבות פרטיות שאינן עומדות במבחן האגביות הכמותי – שכן אינדיבידואלים מסוימים הרוויחו מן הפעילות רווחים כלכליים מהותיים וישירים. לשיטת הרשות, היה בכך כדי לגרוע מן הבלעדיות של המטרה הציבורית, שניתן היה לממש גם ללא מכירתן של היצירות.

קושי בלתי מבוטל מתעורר – ומחזיר אל הפרק השני של מחקר זה – כאשר המוסדות מספקים טובין מועדוניים לטובתם של חברי קבוצה סגורה, במיוחד כאשר חברי הקבוצה הזו הם עצמם גם בעלי עניין. במקרים כגון אלה, המוכרעים על סמך מערך העובדות והנסיבות הפרטיות, נעשית הבחנה בין שיקולים של תרומה (Charitable), שהם לגיטימיים, לבין שיקולים בעלי אופי כלכלי שהם אינם. כך למשל נקבע, כי נושא משרה בבית חולים רשאי ליהנות משירותיו בדומה לכל חבר קהילה אחר; כי מי שתורם לספריה ודאי רשאי לשאול משם ספרים; כי פקיד כנסיה רשאי בהחלט לפקוד אירועים שהיא מקיימת; וכיוצא באלה.

אל שתי הדוקטרינות האמורות מצטרפת דוקטרינה שלישית, הכרוכה בהן כמאליה, העוסקת במטרותיו של המוסד – הציבוריות הפטורות ממס לעומת הפרטיות שאינן. היא שואבת מן הרגולציה, על פיה מוסד לא ייחשב ככזה הפועל באופן בלעדי למען מטרה פטורה ממס, ומן הסתם לא יזכה ליהנות מהטבות מס, " Unless it serves a public rather than a private interest in a

[481] IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* FN 476, 17; IRS *Rev. Rul.* 75-286 (1972-5); IRS *Rev. Rul. 6814* (1961-8).

[482] IRS *Rev. Rul. 70-186* C.B. 128 (1970-1).

[483] IRS *Rev. Rul. 76-152* C.B. 151 (1971-6).

whole or in part"[484]. כאן, נוהגים שני מבחנים: האחד, מבחן אופרטיבי (Operational Test) – על פיו ארגון ייחשב ככזה הפועל למען מטרות פטורות אם פעילויותיו הראשיות חותרות לממש מטרות אלה; ולא ייחשב ככזה אם יותר מחלק לא מהותי מן הפעילויות הללו (More than an insubstantial part of its activities) איננו מממש את המטרות כאמור, גם אם רבות מפעילויותיו כן נועדו לחתור למימושן. השני, מבחן המטרה הראשית (Primary Purpose Test) – ישנם מקרים בהם פעילות אחת עשויה לשרת גם מטרה פטורה וגם מטרה שאיננה, אז בוחנות ערכאות השיפוט מי מבין המטרות היא הדומיננטית, על סמך עובדות ונסיבות כל מקרה בהינתן שיקול דעת.

לאורך השנים עסקו הערכאות האמריקאיות לא אחת בשלוש הדוקטרינות – דוקטרינת הסיגול הפרטי, דוקטרינת ההטבות הפרטיות ודוקטרינת המטרות הציבוריות הפטורות – וגיבשו, עקב בצד אגודל, על בסיס די קזואיסטי, בחלקו סדור ובחלקו מפוזר, סך של הלכות בקשר עמן. לגבי חלק מהן נפרט כעת ברצף, רק כדי ליתן איזו תמונה כללית בהירה יותר. הבה.

הכנסיה הסיינטולוגית עשויה להוות נקודת פתיחה טובה לשרשרת הדוגמאות. לאורך השנים, כך מתברר, היא ניהלה עם רשות המס האמריקאית רומן מתמשך רווי יצרים. אחת מן המחלוקות העמוקות שהתעוררו בין השתיים החלה בשלהי שנות השבעים, כאשר הרשות סירבה לאפשר לתרומות מסוימות ליהנות ממנגנון מתן הטבות המס[485]. היא נימקה זאת בכך שאין מדובר בתרומות אותנטיות, שכן התורמים נהנים, בתמורה לכספם, ממגוון קורסים המסופקים להנאתם, בהם "Auditing", "Training" ו"Processing", ועל כן חלה דוקטרינת ההטבות הפרטיות. באותה תקופה, הסיינטולוגיה – פרי דמיונו הקודח של סופר המדע הבדיוני רון הבארד, שסביר להניח כי לא האמין בעצמו שתגיע למימדים ההזויים שאליהם הגיעה – כבר נחשבה בארצות הברית כדת ממש. ככזו, וכיאה לכל דת שמכבדת את עצמה, היא החזיקה בארסנל בלתי נדלה של כלים להילחם באמצעותם מלחמת קודש חדורת אמונה בהחלטות שפגעו באינטרסים הכלכליים שלה. בין היתר, העבירה לידיה של הרשות מאות ארגזים, ובהם כשני מיליון מסמכים, שלטענתה הוכיחו כי היא "חפה מפשע". שלושה סוכנים מנוסים של רשות המסים עברו על החומר במשך שנה שלמה, בעשותם לילות כימים כדי להבין מה בדיוק התחולל בין קרבי הכנסיה. היא, מצדה, לא שמרה על ספרים מסודרים, אלא אגרה חשבוניות וקבלות בהמוניהן, מבלי לתייק או לתייק אותן כרונולוגית, מה שהקשה עד מאוד על החקירה. עוד, היא עתרה לערכאות שיפוטיות בהליכים למכביר, כבמעין מערכת התשה רבת זרועות.

חלק מהמידע הוביל את רשות המסים להצליב את פעילות סניפיה של הכנסיה בארצות הברית ומחוצה לה, בעיקר בממלכה המאוחדת, ובשלב מסוים, היא החליטה לזנוח את הנימוק הראשון שטענה, וחלף כך העלתה נימוק חדש, גורף בהרבה, כי יש לשלול את סטטוס 501(c)(3) כליל מן הכנסיה. מדוע? משום שהיא מקדישה את כל פועלה – פעילות אינטנסיבית דורסנית שמבוססת על שיקולי רווח ומסחר "Practically everywhere we turn" – למען אינטרסיו האישיים של אדם

[484] IRS *Private Benefit Under IRC 501(c)(3)* **EO CPE** 1 (2001) 1. Available at: https://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopich01.pdf.

[485] **Church of Scientology of California v. Commissioner** 83 T.C. 25. 381.

אחד: הבארד בכבודו ובעצמו, ועל כן, חלה דוקטרינת הסיגול הפרטי. הכנסיה טענה, מנגד, כי הבארד מקבל אך ורק שכר, שיפוי עבור מלאכתו המאומצת למען הצלחתה של הכנסיה, ותו לא. אלא שלא עלה בידיה להציג, מעבר לערב רב של ארגזים, מסמכים, חשבוניות וקבלות, הסכם כלשהו שיכול היה להוכיח טענה זו.

בית המשפט, שממילא התכוון לקבל את הטיעון המוקדם של הרשות, קיבל גם את הטיעון המאוחר שהציגה. נקבע כי הכנסיה מכרה שירותיה דרך רשת סבוכה של עסקאות שנועדו להיטיב עם הבארד. כך, היא מימנה את הוצאות המגורים, ההוצאות השוטפות, הבריאות, הנסיעות בתוך המדינה ומחוצה לה וכדומה שלו ושל רעייתו; החזיקה במעלה משלושה מיליוני דולרים במזומן בכספת שרק לשניים הייתה גישה אליה; העבירה אליהם תמלוגים על מכירת ספרים ופטנטים; שיווקה ומכרה באגרסיביות את מרכולתה וכך גם דאגה לגבות את חובותיה; ועוד כהנה וכהנה. בית המשפט שלל את זכאותה לסטטוס על בסיס שלושה טיעונים מרכזיים[486]:

> (1) Inurement of the Church's income to its founder through payments to dummy trusts and corporations controlled by the founder. Some of the payments were supported by false billing invoices manufactured by Church personnel. (2) A commercial purpose, shown by an overriding and obsessive interest in maximizing profits from sales of Scientology related goods and services, documented by written directives from the Church to its subordinates exhorting them to "MAKE MONEY. MAKE MONEY. MAKE MORE MONEY". (3) Violations of public policy, including successful efforts by Church personnel to conceal from the Service the Church's extensive overseas operations and thus avoid the assessment and collection of taxes which were lawfully due .

הכנסיה הסיינטולוגית, מצדה, הוסיפה בעמידתה העיקשת, ונקטה בשלל הליכים נוספים כדי לקדם את מטרותיה. בשנת 1993, כעשור וחצי לאחר פרוץ המחלוקת, הלך הבארד לעולם שכולו טוב, ועמו הטיעון כי מלוא הפעילות מכוונת להשאתו האישית, אז הגיעו הצדדים להסדר שהעניק לכנסיה את הסטטוס הנחשק יחד עם הטבות המס שבצדו. הסדר זה לא פורסם ברבים אלא רק בשנת 1997, כשנודע כי לאורך עשרות עמודיו שובצו אינספור מגבלות שהטילה רשות המסים בכל הנוגע למשטר, לניהול ולתפעול הכנסיה. עדיין, עד עצם היום הזה לא לגמרי ברור מדוע הסכימה הרשות לחזור בה מעמדתה המקורית ולאפשר לתורמים סיינטולוגים, הנהנים מקורסים כאמור, לקבל ניכוי מהכנסתם.

דוגמא אחרת היא עמותה שהוקמה כדי לסייע לנפגעי קומה בהליכי הבראה ושיקום[487]. רשות המסים קבעה כי אין להעניק לה סטטוס 501(c)(3), היות ששליש מהכנסותיה נועד לממן את בן משפחתו של מייסד העמותה. משכך, היא עתרה לבית המשפט, שם נקבע, כי המוטב המרכזי של העמותה אכן היה אותו בן משפחה, וכי המטרה האמתית שלשמה היא הוקמה הייתה מטרה

IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* FN 476, 14.

[487] **Wendy L. Parker Rehabilitation Foundation, Inc. v. C.I.R.** T.C. Memo. 1986-348.

כלכלית ולא תרומתית – להסיר את נטל המימון המלא של אותו נפגע מעל שכמה של המשפחה באמצעות הטבות מס על חשבון כלל האזרחים; במקרה דומה, בני משפחה הקימו בית ספר פרטי ובלתי מוסמך למשפטים[488]. חלק מהכנסותיו של המוסד נתקבלו אל כיסיהם בכל מיני דרכים, ורשות המסים החליטה לשלול מהם הטבות מס בטענה כי הם מרוויחים אישית מן הפעילות שאמורה להיות מיועדת למען מטרות ציבוריות. בית המשפט דחה את עמדתם, כי הסכומים שהועברו אליהם היו רגילים והכרחיים למען תפעולו של בית הספר, תוך שפירט אודות סדרה של הלוואות ללא ריבית שהמוסד נתן להם לצורך רכישת בתי מגורים, הענקת מלגות בלתי תחרותיות לסטודנטים המשתייכים למשפחה, תשלום הוצאותיהם לצרכי בילוי וכולי; ובעוד מקרה לדוגמא, בית חולים התקשר בחוזה עבודה עם רדיולוג לאחר משא ומתן עיקש בין הצדדים. בחוזה נקבע, בין היתר, כי חלק מהכנסותיו של הרדיולוג תתקבלנה כאחוזים מתוך הכנסותיה של המחלקה הרדיולוגית, קביעה, שרשות המסים קצת פחות חיבבה, על כן הודיעה לבית החולים כי הסטטוס שלו בסכנה. בית המשפט, לעומת זאת, סבר אחרת, וקבע כי אין פסול בחוזה – הן משום שנערך לאחר דין ודברים מייגע בין הצדדים, הן משום שלאותו רדיולוג לא הייתה כל שליטה על בית החולים, והן משום שהתנאים שסוכמו היו סבירים ביחס לתמורה שנתקבלה.

והנה עוד שתי דוגמאות: חבריה של קהילה דתית סגורה התגוררו באזור מרוחק ופראי, שם עבדו בעבודות כפיים שנדרשו לצרכי חייהם (חטיבת עצים, חקלאות, דיג וכדומה) והתפללו יחד. התעוררה שאלה אם ליתן לארגון שהפעילה הקהילה סטטוס 501(c)(3) אם לאו, שכן כל פעילויותיו כוונו כלפי חברי הקהילה ולא כלפי הציבור הרחב. בית המשפט הסיק מן העובדות והנסיבות כי המוטיבציה של הקהילה הייתה דתית, וכי כל פעילויותיה נבעו מאמונה כנה כי הן נדרשות לצרכי דת. על כן נקבע, כי גם אם רק חבריה הפיקו תועלת מפעילויותיה, אין בכך כדי להכשיל את המבחן האגבי, האיכותי או הכמותי. אספקת הצרכים של אותם אינדיבידואלים הייתה מזערית ועקיפה בלבד, לצרכי הגשמת המטרה הראשית של הדת, וכל מי שחפץ יכול היה להצטרף אל הקהילה, תחת חסותו של הארגון, וליהנות ממה שיש לה להציע; חבריה של קהילה דתית סגורה אחרת הקימו ארגון שנועד לספק את צרכיהם, לא רק הבסיסיים כי אם מעלה מכך[489]. החברים השתתפו בקורסים של הארגון בתשלום, לאחר מכן השתתפו בתכנית בת שנתיים ורק אז הפכו לחברים מלאים מן המניין. במהלך השנתיים של התכנית המיוחדת החברים קיבלו סכום כסף מסוים, וכן סבסוד של הוצאות בריאות, תמיכות לילדיהם ועוד כהנה וכהנה. משכך, רשות המסים דחתה את בקשתו של הארגון לסטטוס של 501(c)(3), בטענה כי ההטבות הפרטיות שלהן זוכים חבריו אינן אגביות בהיבט הכמותי, שכן אין מדובר רק בצרכי חיים בסיסיים אלא מעבר לכך. בית המשפט חשב אחרת, וקבע כי ההטבות שקיבלו החברים היו סבירות ושקולות למה שנתנו בתמורה לחברותם בארגון. עוד נקבע, כי הארגון פעל למען מטרות פטורות ממס, שכן כל פעילותו נועדה למען הפצת משנתו הדתית.

דוגמאות רבות עוסקות בכלל המשנה – שנועד להבטיח את תחולתו של האיסור לנתב משאבים מן הציבור אל ידיים פרטיות – על פיו, מוסדות זכאים אינם רשאים לייעד משאבים למען בני אדם פרטניים ששמותיהם נקובים לכתחילה או למען קרובי משפחותיהם של תורמים. כך למשל, כנסיה

[488] **John Marshall Law School and John Marshall University v. United States** 81-2 USTC 9514 (Ct. Cl. 1981).

[489] IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* FN 476, 18.

שגייסה כספים ממאמיניה באירועים מיוחדים כדי להעבירם לכומר מזדקן ולבני משפחתו, שאין חולק כי נזקקו לכך, לא זכתה בסטטוס. זאת, היות שמדובר בגיוס כספים שנערך באופן רשמי ומאורגן מטעמה לטובת אדם פרטי[490]:

> "The transfers to the [pastor and his spouse] were not detached or disinterested in the same way as an individual who chooses to send the pastor and his wife ten dollars on a birthday or during the Christmas season".

או למשל, נקבע כי עזבון שהוקצה לטובת חלוקת מלגות אקדמיות, שנתברר לגביו כי הסטודנטים היחידים שיכולים ליהנות מהן הם בני משפחת המוריש, לא ייהנה מהסטטוס גם כן[491]; ועוד דוגמא, של קרנות – במסגרתן הורים מימנו את ילדיהם, ששירתו בהתנדבות כמיסיונרים של כנסיה, באמצעות העברת כספים הישר אל חשבונם של הילדים – שלגביהן הוכרע כי לא תיזכנה בהטבות מס, הואיל והכספים לא הועברו לידי הכנסיה למען תשתמש בהם למטרותיה הכלליות, ולא התאפשרה לה כל שליטה על הקצאתם לפי ראות עיניה[492].

והנה עוד כמה מקרים: כנסיה סיפקה לחבריה אינספור הטבות (דיור, מזון, לבוש, שירותי בריאות, חינוך, פנאי וכדומה), בתמורה כי יעבירו אליה את כלל הכנסותיהם ואחזקותיהם – לגביה נקבע כי מטרתה כלל לא הייתה דתית אלא מטרה לרווח את חבריה[493]; כנסיה שחבריה היו כולם בני משפחה וחברים, דאגה מעלה לכל לצרכיו הפרטיים של אחד מבני המשפחה, שהפקיד את משכורתו אצלה – גם לגביה נקבע כי פעלה למען צרכיהם האישיים של חבריה גרידא[494]; אחות בית חולים הקימה כנסיה – היא איישה את תפקידי הכמורה, ההנהלה והפקידות, ותרמה את כל הכנסותיה לשם – ונקבע כי הסיבה היחידה שלשמה הוקמה הייתה לשרת את צרכיה של האחות[495]; בית המשפט שלל גם פטור מארגון, שקנה מקרקעין והקים עליהם אגם ומתקנים לשימוש חבריו, וזאת אף כי היו לארגון חברים רבים, הואיל והם היו הנהנים היחידים משירותיו[496]. הארגון טען כי הוא משרת קהילה של ממש, אולם נקבע כי אין לאותה קהילה כל זיקה של ממש לציבור הרחב, ומשכך, חבריה לא ייהנו מהטבות על חשבון הציבור כולו; בדומה, ארגון שהוקם על מקרקעין פרטיים תפעל שם מתקנים לרווחת חבריו. הציבור הרחב יכול היה להשתמש במתקנים אולם נדרש לשלם דמי כניסה גבוהים מאלה של החברים. על כן, נפסק כי איננו פועל למטרה פטורה ולא ניתן לו הפטור[497].

במקרה אחד מעניין, קהילה שכונתית הקימה ארגון שנועד להילחם בפשיעה ובהידרדרות של השכונה[498]. בכלל זה, הארגון סיפק שירותי שמירה, בטיחות, הצלה ואש, וערך פעילויות לחברי השכונה. רוב הכנסותיו נתקבלו מחברי הקהילה והושקעו בפטרולים שערכה חברה פרטית

---

[490] Hopkins Bruce **The Tax Law of Charitable Giving** FN 418, 336, 339.

[491] שם, 340.

[492] שם, 66.

[493] **Beth-El Ministries, Inc. V. U.S.** 79-2 USTC 9412 (D.C. D.C. 1979).

[494] IRS *Rev. Rul.* 78-232, 1978-1 C.B. 69.

[495] IRS *Rev. Rul.* 81-94, 1981-1 C.B. 330.

[496] **Flat Top Lake Association, Inc. v. U.S.** 868 F.2d 108 (4th Cir. 1989).

[497] **Columbia Park and Recreation Association, Inc. v. Commissioner** 88 T.C. 1 (4th Cir. 1988).

[498] IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* FN 476, 22.

ברחובות. באותו מקרה נקבע כי אין מדובר במטרות פטורות, שכן מדובר בהטבות פרטיות שנתקבלו אצל חברי הקהילה בשכונה, ולא אצל הציבור הרחב; במקרה אחר, שלושה צנחנים הקימו עמותה לקידום תצוגות צניחה אוויריות[499]. העמותה הכריזה על תחרות אווירית, שהקבוצה שתנצח בה תטוס לדרום אפריקה להשתתף בגביע העולם, ואכן, הקבוצה המנצחת, בראשותו של אחד משלושת הצנחנים המקימים, זכתה בתחרות, ויחד עם נשיא העמותה, שהיה עוד אחד מאותם שלושה, טסו כולם לדרום אפריקה, שם זכו במקום השני בגביע העולם. בין לבין, קיבלה העמותה תרומה בת 18 אלף דולרים, כשכ-14 אלף דולרים נתרמו על ידי הנשיא. רשות המסים דחתה את בקשתו לקבל סטטוס 501(c)(3), בטענה כי העמותה פעלה לרווחתה של קבוצת צנחנים מצומצמת, לממן את השתתפותם בתחרות בדרום אפריקה, ולא, כטענת מקימיה, למען טיפוח ספורט חובבים תחרותי של תצוגות צניחה אוויריות.

בעוד מקרה מוסד הוקם כדי לחקור את הגניאולוגיה של משפחה מסוימת, משפחת קאלווויי, ברחבי ארצות הברית[500]. מטרתו הסופית הייתה לפרסם ספר ובו פרטים על ההיסטוריה של המשפחה מימי הקולוניות ועד ימינו אנו; הוא פעל בדרך של סדנאות מחקר, פגישות שנתיות של חבריו ופרסום מגזין; וכספי המוסד הגיעו מדמי חבר של 600 חבריו ברחבי המדינה. כאשר ביקש לקבל סטטוס 501(c)(3) בקשתו נדחתה בטענה כי הוא נועד לשרת אינטרסים פרטיים של בני משפחת קאלווויי, ולא, כפי שניסה לטעון, מטרה חינוכית של לימוד היסטוריה אמריקאית. בית המשפט קבע, כי פעילויותיו, אף כי בחלקן היו חינוכיות, לא היו בלעדיות למען מטרות פטורות, וכי נהניו העיקריים היו אינדיבידואלים בעוד הציבור הרוויח מפעילותו רק באופן אגבי, ועל כן קיבל את עמדתה של הרשות. בתוך כך צוין, כי קיים הבדל בין מקרה זה לבין מקרה אחר, שבו עמותה שחקרה גניאולוגיה מורמונית, החל מראשית הימים, ימי אדם וחווה, ועד ימינו אנו, דווקא קיבלה את הסטטוס – ההבדל בכך שבאותו מקרה מורמוני הפעילות נעשתה למען מטרות דתיות מובהקות המיטיבות עם הציבור מעצם היותן כאלה, גם אם בסופו של דבר נועדו לשרת קבוצה דתית מצומצמת.

גם ענייניהן של קרנות פרטיות נדונו בפני הערכאות: כך, במקרה אחד עורך דין שהתמחה במשפט האמנות הקים יחד עם רעייתו חברה פרטית שמכרה יצירות אמנות, וכן קרן פרטית שנועדה לתמוך באמנות[501]. כעורך דין המתמחה באמנות הוא סייע ללקוחות החברה, שרכשו יצירות אמנות, לתרום את היצירות למוזיאונים ולתערוכות, אך במקום לבקש על כך שכר טרחה, ביקש מהם "לתרום" לקרן. כאשר ביקש לקבל סטטוס 501(c)(3) עבור הקרן נתקל בסירוב, ובית המשפט אכן קבע כי פעילותה של הקרן נועדה לרווח אותו באופן פרטי; במקרה אחר, בני זוג הקימו קרן שתחזיק את אוסף יצירות האמנות שלהם, אליה תרמו לאורך שנים מעלה מ-120 יצירות, עליהן ביקשו פטור ממס בסך של כ-365 אלף דולרים. הקרן שמרה על היצירות במאגריה, הן מעולם לא הוצאו משם לצרכי לימודים או תערוכות, אבל מידי פעם היא העבירה חלק מהיצירות למוזיאונים. הקרן לא קיבלה סטטוס 501(c)(3) לאחר שנקבע כי שווי היצירות הוערך על ידי אדם המקורב לבני הזוג כפול

[499] **North American Sequential Sweepstakes v. Commissioner** 77 T.C. 1087 (1981).

[500] **The Callaway Family Association, Inc. v. Commissioner** 71 T.C. 340 (1978).

[501] **Martin S. Ackerman Foundation v. Commissioner** T.C. Memo. 1986-385

מן השווי האמיתי, וכי למעשה, הקרן נועדה לאפשר לשניים ליהנות מהטבות מס על חשבון הציבור עבור יצירות שהתועלת שלהן לציבור עצמו היא אגבית ושולית.

ניתן להוסיף ולמנות עוד שורה ארוכה של דוגמאות, אולם נדמה כי די בכך להמחיש את תחולתן של שלוש הדוקטרינות – להבטיח כי משאבי ציבור לא יעברו לידיים פרטיות – המכוננות את סטטוס 501(c)(3), וכיוצא בזה, את היכולת ליהנות ממנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות.

תנאי נוסף, ברוח דומה, מונע ממוסדות המעוניינים בסטטוס ליהנות מהטבות בגין הכנסות בעלות אופי עסקי המתקבלות מפעילות תחרותית-שוקית (Unrelated Business Income)[502]. איסור זה נולד מתוך אחד מן הסכסוכים המשפטיים הנודעים של מחציתה הראשונה של המאה העשרים[503]: מפעל הספגטי של אוניברסיטת ניו יורק. מפעל זה הוקם על ידי האוניברסיטה במטרה להרויח ממנו כסף שיוקצה למטרותיה הציבוריות; ובהיותו חברת בת שלה הוא נהנה מכל הטבות המס שמהן נהנתה היא. משכך, עלויות התפעול שלו היו זולות יותר והוא היה מסוגל למכור את סחורתו במחירים נמוכים ששברו את מחירי השוק. מפעלים מתחרים, שלא זכו ליהנות מן ההטבות, התרעמו על כך ותבעו בטענה כי התחרות בשוק הפסטה נפגעת אנושות כתוצאה מן המצב הנוהג. בית המשפט, מצדו, דחה את טענתם, תוך שקבע כי החוק דאז לא שלל הטבות מחברות בת של מוסדות-זכאים; אלא שהמחוקק, בהבינו כי היעילות הכלכלית נפגעת – "אם דבר לא ייעשה... מונופול המקרוני יהיה בידיהן של האוניברסיטאות" – התערב וצמצם את הפטור. התיקון שנערך בחוק, מתוך שאיפה לאזן בין עידוד מטרות ציבוריות לבין השוואת תנאי התחרות בשוק, קבע כי פעילויות מסחריות שאינן קשורות למטרותיו של המוסד-הזכאי, לא תוכלנה ליהנות מהטבות המס. ובכלל זה[504]:

> "Any activity which is carried on for the production of income from the sale of goods or the performance of services"; "Any trade or business the conduct of which is not substantially related (aside from the need of such organization for income or funds or the use it makes of the profits derived) to the exercise or performance by such organization of its charitable, educational, or other purpose or function constituting the basis for its exemption".

וכן, כל פעילות שאיננה פטורה בעצמה ואיננה קשורה למטרתו הפטורה של המוסד, המתקיימת כעניין שבשגרה, ובתנאי שהיא מוגבלת בהיקפה (שאחרת לא יזכה בפטור כלל)[505]. בהמשך נקבע[506]:

---

[502] Hopkins Bruce **The Tax Law of Charitable Giving** FN 418, 120; **Christian Stewardship Assistance, Inc. v. Commissioner** 70 T.C. 1037, 1042 (1978); IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* FN 476, 22; **Kemper Military School v. Crutchley** 274 F. 125, 127 (W.D. Mo. 1921).

[503] ישי בר "מיסוי מוסדות ציבור: הדין הנוהג והדין הראוי" **משפטים** כ"ד תשנ"ד 283, 289 (1994).

[504] 26 U.S. Code § 513. Available at: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/513 .

[505] Hopkins Bruce **The Tax Law of Charitable Giving** FN 418, 124.

[506] שם, 122.

"An activity does not lose identity as a trade or business merely because it is carried on within a larger aggregate of similar activities or within a larger complex of other endeavors which may, or may not, be related to the exempt purposes of the organization".

תנאי זה, אם כן, מבטיח כי מוסדות לא ייהנו מפריבילגיות של המגזר השלישי כאשר פעילויותיהם הן למעשה פעילויות מגזר שני, וביחד עם התנאי הקודם – להבטיח כי משאבי ציבור לא ינוצלו על ידי אינדיבידואלים. בצד שניהם עוד שורה של תנאים מצטברים לסטטוס 501(c)(3), כמו למשל, החובה לעמוד בדוקטרינת המדיניות הציבורית (Public Policy Doctrine), על פיה: " Each of these entities must meet certain common law standards of charity"; " Be in harmony with the public interest and must not be so at odds with the common community conscience as to undermine any public benefit that might otherwise be conferred"; וכן " A declaration that a given institution in not charitable should be made only where there can be no doubt that the activity involved is contrary to a fundamental public policy"[507]; או למשל, הדרישה כי מוסד זכאי ישרת קבוצה-זכאית (Charitable Class)[508]: גם כאן, המדובר בדרישה כללית, שתכניה ניצקים על בסיס אירועים מזדמנים, בהתאם למגוון שיקולים, ומכוחה, על המוסדות לשרת את האינטרס הציבורי הרחב ("Broad Public Interest"), או, כפי שלרוב קורה, קבוצה בציבור שהיא מספיק גדולה או מספיק מזוהה, כגון נזקקים, סטודנטים, נכים וכן הלאה. ולגבי זאת כבר קבע בית המשפט האמריקאי[509]:

"To our knowledge, no charity has ever succeeded in benefiting every member of the community. If to fail to so benefit everyone renders an organization noncharitable, then dire times must lie ahead for this nation's charities".

או למשל, לגבי מוסדות נתמכים חל תנאי כי על חלק מהותי (Substantial Part) מהכנסותיהם – ובדין קבוע חלק של שליש – להתקבל מאת המדינה או הציבור הרחב[510]:

"For a charitable organization to achieve non-private foundation status under these rules, it must normally receive more than one-third of its support from any combination of (1) gifts, grants, contributions, or membership fees; and (2) gross receipts from admissions, sales of merchandise, performance of services, or furnishing of facilities in activities related to its tax-exempt function, as long as the support in either category is from permitted sources.

[507] שם, 12-14, 102.

[508] שם, 106-108.

[509] שם, 108.

[510] שם, 112-114.

Permitted sources are governmental units, the charitable institutions, donative-type public charitable organizations, and persons other than disqualified persons with respect to the organization".

וכן למשל, לגבי מוסדות תומכים חל תנאי כי יפעלו באופן בלעדי למען עמותות ציבוריות ויהיו בעלי קשר מספק אליהן, כך שהלכה למעשה, השליטה והמעורבות הציבורית בהם לא תהא מעוררת[511]:

"This type of organization must be operated, supervised, or controlled by one or more qualified supported organizations, supervised or controlled in connection with one or more such organizations, or operated in connection with one or more such organizations".

"A supporting organization can be created to support and benefit one or more tax-exempt social welfare organizations, labor or agricultural organizations, or business leagues (trade, business, or professional associations), as long as the supported organization (or organizations) meets the one-third support test of the rules concerning the service-provider type of publicly supported organization".

כל הכללים הללו, כאמור, נועדו להבטיח כי סטטוס 501(c)(3) – הטבות מס על חשבון הציבור – ניתן לעמותות וקרנות שהן אכן ציבוריות במהותן.

II האיסור על הפוליטי. בדין האמריקאי – בעקבותיו הלך גם הדין הישראלי – קיימת רתיעה מלאפשר למוסדות ציבוריים הזוכים בהטבות מס לטבול במימיה העכורים של הפוליטיקה. איסור זה, מקורו בשתי הצדקות מרכזיות[512]: על פי האחת, המגזר השלישי נועד לקדם את רווחתם של בני האדם במנותק ממעורבותה של המדינה, ולפיכך, פוליטיזציה שלו איננה רצויה[513]. זאת, על בסיס השקפת עולם מסורתית כי מוסדות ציבור (Charities) אמורים לפעול למען החברה בלא אינטרס ואילו פוליטיקה מבוססת כל כולה על אינטרסים[514]. החשש הוא כי חדירתם של שיקולים פוליטיים אל המגזר השלישי תגרע מן העצמאות שלו לפעול בכנות למען העדפות אזרחיות אמתיות ולא למען

[511] שם, 116-118.

[512] Caron Wilfred & Dessingue Deirdre *I.R.C 501(c)(3): Practical and Constitutional Implications of 'Political' Activity Restrictions* 2 Journal of Law & Politics 169, 187 FN 66-67, 73 (1985).

[513] Chisolm Laura *Politics and Charity: A Proposal for Peaceful Coexistence* 58 George Washington Law Review 308, 342, 350 (1989-1990).

[514] Clarck Elias *The Limitation on Political Activities: A discordant Note in the Law of Charities* Yale Law School Legal Scholarship Repository 439, 447 (1960); Chisolm Laura *Politics and Charity: A Proposal for Peaceful Coexistence* FN 514, 308, 344 FN 29;
Carroll Ann *Rligion, Politics and the IRS: Defining the Limits of Tax Law Controls on Political Expression by Churches* 76 Marquette Law Review 217, 251 FN 208-209, 211, 215, 217 (1992-1993).

העדפותיהם של בעלי עניין[515]. על פי ההצדקה השנייה, על המדינה לשמור על ניטרליות בכל הנוגע להקצאת משאבים למוסדות ציבוריים[516]. מימון ציבורי של מוסדות בעלי אופי פוליטי הוא פסול, שכן הציבור אינו אמור ואינו מעוניין לממן מטרות פוליטיות או גורמים פוליטיים. עוד, יש להגן על הציבור מפני השתלטותם של גורמים עוינים בעלי עניין על מוסדות הזוכים למימון מדינתי, שמא יחבלו במטרותיהם המקוריות למען צרכים צרים[517].

אך בצד שתי ההצדקות הללו ישנו גם הסבר היסטורי, שנדמה כי מעמיד אותן באור מעט אירוני: האיסור נולד מתוך רצונם של פוליטיקאים להחליש כוחן של עמותות שלא היו לרוחם, ובארצות הברית, הוא היתוסף לחוק באופן רשמי בשנת 1954, על ידי מי שלימים יהיה לנשיאה של המדינה, לינדן ג'ונסון, בזמן קמפיין שניהל באותה תקופה להיבחר מחדש כסנאטור[518]. ג'ונסון כלל לא טרח לבסס איסור זה על הצדקות נורמטיביות אלא רק על הצדקה פוזיטיבית: רצונו למנוע מתאגידים שתורמים לעמותות, ובעיקר שתי עמותות שפעלו בנחישות נגד הקמפיין שלו ובעד מועמד מתחרה, ליהנות מהטבות מס עבור תרומותיהם[519].

אכן, בארצות הברית, נוסף על הכללים שכבר פורטו מעלה, חל על מוסדות בעלי סטטוס 501(c)(3) איסור לקחת חלק בפעילות פוליטית – שאם לא כן, יישלל מהם הסטטוס. בראשיתו, הונהג באורח מצומצם יחסית, ולאורך השנים השתכלל והתעצב בחקיקה ובפסיקה, עד שהתגבש כדי מתכונתו הנוכחית[520]: ראשית, איסור על תמיכה בקמפיינים פוליטיים, קרי, התערבות בבחירות למשרות

---

[515] Dunn Alison *Charities and Restrictions on Political Activities: Developments by the Charity Commission for England and Wales in Determining the Regulatory Barriers* 11(1) International Journal of Non-Profit Law 51, 55, FN 4 (2008); Carter Terrance & Man Theresa *The Evolution of Advocacy and Political Activities by Charities in Canada: An Overview* 23(4) The philanthropist 535 (2011).

[516] Klapach Joseph *Thou Shalt Not Politic: A Principled Approach to Section 501(c)(3)'s Prohibition of Political Campaign Activity* 84 Nonprofit and Politics 504, FN 20 (1999); Chisolm Laura *Politics and Charity: A Proposal for Peaceful Coexistence* FN 514, 308, 251 FN 133, 136, 208-209, 211, 213, 215, 217.

[517] Dunn Alison *Charities and Restrictions on Political Activities: Developments by the Charity Commission for England and Wales in Determining the Regulatory Barriers* FN 516, 51, FN 29-30.

[518] יצוין כי בחלק מהמאמרים כתוב שהאיסור נוסף באופן רשמי לחוק בשנת 1954 ובחלקם בשנת 1934.
Zwak Julia *Manageable Solution with Meaningful Results: Illuminating IRS Enforcement of § 501(c)(3)'s Prohibition on Political Intervention* 99 Minnesota Law Review 381, 384 (2014); Clarck Elias *The Limitation on Political Activities: A discordant Note in the Law of Charities* FN 515, 439, 445; Carroll Ann *RIigion, Politics and the IRS: Defining the Limits of Tax Law Controls on Political Expression by Churches* 76 Marquette Law Review 217, 228 (1992-1993).

[519] Zwak Julia *Manageable Solution with Meaningful Results: Illuminating IRS Enforcement of § 501(c)(3)'s Prohibition on Political Intervention* FN 519, 381 FN 24-28; Clarck Elias *The Limitation on Political Activities: A discordant Note in the Law of Charities* FN 515, 439, 445; Klapach Joseph *Thou Shalt Not Politic: A Principled Approach to Section 501(c)(3)'s Prohibition of Political Campaign Activity* FN 517, 504, 548 FN 64.

[520] Berry Jeffrey *The Lobbying Law is More Charitable than They Think* **The Washington Post** (30.11.2003); MacIndoe Heather & Whalen Ray *Specialists, Generalists, and Policy Advocacy by Charitable Nonprofit Organizations* 40(2) Journal of Sociology & Social Welfare 129 (2013); Sullivan

ציבוריות למען מפלגה או מועמד. ואכן, כל תרומה לקמפיין או הצהרה התומכת בו, בכתב או בעל פה, וכן כל פעולה המבכרת מועמד אחד על פני האחרים, תיחשבנה ככאלה המפרות את האיסור; ושנית, איסור על שדלנות, קרי, השפעה על חקיקה הן באופן ישיר (Direct Lobbying) באמצעות שיח עם פוליטיקאים ופקידים, והן באופן עקיף (Grassroots Lobbying) באמצעות השפעה פסולה על דעת הציבור.

המדובר באיסור מוחלט החל על כנסיות וקרנות פרטיות, ומעט גמיש יותר כשהוא חל על עמותות ציבוריות, לגביהן נקבע[521]:

> "No substantial part of the activities carrying on propaganda, or otherwise attempting, to influence legislation".

כלומר: שדלנותן מותרת כל עוד היא עומדת ב"מבחן החלק המהותי" (Substantial Part Test), שנבחן בתורו על פי "מבחן הוצאות" (Expenditures Test) – כאשר ההוצאות למען השדלנות אינן חלק מהותי מן ההוצאות הכוללות, ובתנאי כי השדלנות היא אמנם פוליטית פסולה ולא רק אגבית למטרות-הזכאיות[522]. מבחנים אלה התעצבו עוד במחציתה הראשונה של המאה הקודמת, מתוך רצון למנוע שימוש לרעה בעמותות לטובת אינטרסים צרים של יחידים ולא לטובת מטרות ציבוריות כלליות[523]. בית המשפט עסק בהם לא אחת, כפי שעשה למשל בשנת 1930, עת ניתן אחד מפסקי הדין המכוננים בעניין הליגה האמריקאית למען פיקוח על הילודה (The American Birth Control League)[524]. באותו מקרה, החליטה רשות המסים לשלול מן הליגה את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, נוכח קביעה כי היא עוסקת בשדלנות פוליטית פסולה; ובית המשפט, בראשותו של השופט לרנד הנד, אישש קביעתה זו תוך שפיתח את המבחנים כאמור. לאחר שסקר את חוקת הליגה, בה נקבע כי מטרותיה הן[525]:

> "To collect, correlate, distribute and disseminate lawful information regarding the political, social and economic facts of uncontrolled procreation. To enlist the support and co-operation of legal advisors, statesmen and legislators in effecting the lawful repeal and amendment of state and federal statutes which deal with the prevention of conception".

Thomas *Defining the Limits of Lobbying Activity for IRS Code 501(c)(3) Organizations* 7 (MPA thesis, University of Montana, 2016).

[521] 26 U.S. Code § 501. Available at: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/501 .

Pressman Joanna *Legislative And Political Campaign Activity Limitations Under Internal Revenue Code Section 501(C)(3)* New York County Lawyers Association (2003). Available at: http://www.stblaw.com/docs/default-source/cold-fusion-existing-content/publications/publication24_0.pdf?sfvrsn=2.

[522] Hopkins Bruce **The Tax Law of Charitable Giving** FN 418, 101.

[523] Manny Jill *Nonprofit Legislative Speech: Aligning Policy, Law, and Reality* 62(3) Case Western Reserve Law Review 765 (2012).

[524] **Slee v. Commissioner of Internal Revenue** 42 F.2d 184 (2d Cir. 1930); Zunz Oliver **Philanthropy in America: A History - Updated Edition** 94-96.

[525] **Slee v. Commissioner of Internal Revenue** FN 525.

תיאר בית המשפט את פעילויותיה, לרבות פרסום מגזין שנועד להפיץ מידע לציבור, הקמת צוותי מחקר, שירותי ייעוץ לנשים הרות כיצד לסיים את הריונן, וכן הכנה של הצעות למען שינוי חקיקה. הוא לא שלל כי מטרותיה של הליגה הן אמנם מטרות-זכאיות של חינוך ובריאות, אולם הצביע על הפסול באותן פעילויות שנועדו, כך לשיטת הנד, לשם פוליטיקה גרידא, ותפסו חלק ניכר מפעילותה של הליגה. לעניין זה, נעשתה הבחנה בין אופי הפעילויות, המאפשר לאמוד איזה חלק מנפח פעילות המוסד הן תופסות באופן כללי – האם מדובר בשדלנות ישירה שאין ליתן בגינה הטבות מס או שמא בעשייה לגיטימית למען המטרות-הזכאיות שיש לה השפעה פוליטית עקיפה בלבד . וכך נקבע:

> "We should not think that a society of booklovers or scientists was less 'literary' or 'scientific' if it took part in agitation to relax the taboos upon works of dubious propriety, or to put scientific instruments upon the free lists. All such activities are mediate to the primary purpose, and would not, we should think, unclass the promotors. The agitation is ancillary to the end in chief, which remains the exclusive purpose of the association.
>
> So far as the society at bar sought to relieve itself of the restraints of law in order the better to conduct its charity, we might indeed hold that it fell within the class of which we have just given some instances. So far, however, as its political activities were general, it seems to us, regardless of how much we might be in sympathy with them, that its purposes cannot be said to be "exclusively" charitable, educational or scientific".

בשנת 1955 ניתנה פסיקה נוספת לחדד את האיסור בעניין Seasongood[526]: במקרה זה שללה רשות המסים הטבות מס ממוסד שפעל למען קידום מעורבות אזרחית בהליכי ממשל, כגון בחינתה של חקיקה, ייצוג ברשויות המחוקקות והמבצעות, תמיכה בקמפיינים וכדומה. בית המשפט קבע כי יש להבחין בין פעילות פוליטית מהותית, הכוללת עיסוק במישרין מול הרשויות וכן תמיכה במועמדים, לבין פעילות בלתי מהותית מותרת, דוגמת חינוך אזרחי וקמפיינים ציבוריים כלליים; ופסק כי מכיוון שבאותו מקרה המוסד השקיע חלק זניח, שהוא פחות מחמישה אחוזים מפעילותו הפוליטית, בעיסוק במישרין מול הרשויות – קרי, עמד במבחן החלק המהותי – אין לשלול ממנו את ההטבות. ומה קרה בעקבות מקרה זה? מוסדות רבים החלו להפריד את פעילויותיהם לשני חלקים באמצעות הקמת מוסדות משנה שעסקו בפעילות פוליטית מהותית, כך שרק הפעילות הזו לא זכתה ליהנות מן המנגנון, בעוד יתר הפעילויות החינוכיות והציבוריות הכלליות של המוסדות נהנו. בשנת 1958 החגיגה הקטנה הזו הגיעה לסיומה, לאחר שרשות המסים הקשיחה עמדות וקבעה כללים חדשים לגבי מהותיותה של הפעילות הפוליטית, שאוסרים, בין היתר, על הפיצול המוסדי.

עם זאת, פסיקותיו של בית המשפט לא יישבו קושי שהתעורר ביחס למוסדות בעלי מחזור כספים אדיר – לגביהם, גם הקצאתו של חלק זניח מן ההוצאות עלולה להיחשב כבעייתית[527]. לפיכך בשנת

---

[526] **Seasongood v. Conmissioner** 227 F.2d 907, 907 (6th Cir. 1955).

[527] IRS *Political and Lobbying Activities* (2009).

1976 תוקן החוק והוסף לו תת סעיף 501(h) הקובע כי[528]: שדלנות מותרת כל עוד עלויותיה אינן גבוהות (למשל, כשהיא נעשית באמצעות שימוש במדיה חינמית כגון האינטרנט או באמצעות שימוש במתנדבים); כאשר הוצאותיו הפטורות ממס של הארגון הן עד 500 אלף דולרים מותר להשקיע בשדלנות עד 20% מהן, וככל שההוצאות גדלות כך פוחתים האחוזים, כשבכל מקרה, היקף השידול העקיף איננו יכול לעלות על רבע מסך ההשקעה בשדלנות; ועוד, כספים המתקבלים אצל עמותות ציבוריות מאת הממשלה או מאת קרנות פרטיות כלל אינם יכולים לשמש לשדלנות.

יצוין, כי לאורך השנים נמתחה על האיסור על הפוליטי ביקורת, בין היתר, כי הוא פוגע בחופש הביטוי ובשוויון, וכן כי ממילא אין פסול בשדלנות מצד עמותות ציבוריות[529]. אל ביקורת זו עוד נשוב בפרק האחרון של המחקר.

3. סטטוס 501(c)(7). בקצירת האומר יצוין, כי גם סטטוס זה – המתייחס למוסדות מסוג Social or Recreational Clubs – רלוונטי למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. אלו הם מוסדות שנועדו לשרת את חבריהם בעלי האינטרס המשותף באמצעות אספקת טובין המקדמים את הנאתם (או מטרות פטורות ממס אחרות), ובלבד כי לא יפיקו רווח כלכלי[530]. כאלה הם למשל בתי אחווה, מועדוני קאנטרי, ארגוני ספורט חובבני, חוגי תחביבים וכיוצא באלה. כדי לזכות בסטטוס, חל איסור כי מעלה מ-35% מהכנסתם של המוסדות הללו תתקבל משאינם חברים, וכי מעלה מ-15% מהכנסתם תתקבל מגביה משאינם חברים עבור הטובין שהם מספקים[531]. עוד, חל עליהם איסור מוחלט מלהנהיג מדיניות של אפליה על רקע גזע, צבע או דת, אף כי ניתן להגביל את הטובין לחברי דת מסוימת כדי לקדם חינוך דתי, ואף ניתן להפלות על רקע אתני[532]. ההנאה מן המנגנון תתאפשר רק אם המוסדות הללו עומדים בתנאי תת הסעיף השני של סעיף 170 לחוק, קרי, פועלים אקסקלוסיבית למען מטרות דת, צדקה, מדע, ספרות, חינוך, ספורט חובבני או מניעת התאכזרות כלפי ילדים או בעלי חיים[533].

---

[528] 26 U.S. Code § 501.

[529] Klapach Joseph *Thou Shalt Not Politic: A Principled Approach to Section 501 (C)(3)'s Prohibition of Political Campaign Activity* FN 517.

[530] Rev. Act of 1928, ch. 852, § 103(7), 48 Stat. 700; Act of Nov. 8, 1966, Pub. L. 89- 800, § 6(a), 80 Stat. 1515; Reilly John & Hull Carter & Braig Barbara *Exempt Organizations: Technical Instruction Program for FY 2003 IRC 501(c)(6) Organizations* IRS (2003). Available at: https://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopick03.pdf.

[531] Reilly John & Hull Carter & Braig Barbara *Exempt Organizations: Technical Instruction Program for FY 2003 IRC 501(c)(6) Organizations* FN 531.

[532] IRS *Rev. Rul.* 58-502, 1958-2 C.B. 271. Available at: https://www.irs.gov/pub/irs-tege/rr58-502.pdf.

[533] IRS *Starting Off Right: What New Non- 501(c)(3) Organizations Need to Know* (2010). Available at: https://www.irsvideos.gov/StartingOffRightNON501c3/player/Powerpoint_Slide_Presentation_with_Transcript.pdf.

4. Quid pro Quo[534]. בחזרה להגדרתה של תרומה-זכאית – יש לוודא, נוסף על כך שהיא מועברת למוסד-זכאי, כי אכן מדובר ב"תרומה" או "מתנה", שלא מתקבלת עבורה תמורה המבטלת את ערכה הוולונטרי. כלל זה חופף במידה רבה עם הכלל האוסר לנתב משאבי ציבור לידיים פרטיות, אך נביאו כסדרו בכל זאת.

היות שאין בנמצא הגדרה סטטוטורית, בית המשפט פיתח את הפרשנות של "תרומה" ושל "מתנה" בפסיקותיו. בחלק מהן הוא החיל את דוקטרינת "הכוונה התרומתית" (Donative Intent Doctrine), המעניקה חשיבות לכוונותיו הסובייקטיביות של התורם, בקבעו כי מתנה היא העברה שמקורה בנדבנות בלתי מותנית שאין בצדה אינטרס[535]. במקרה אחד למשל, בני זוג העניקו לעמותה ציבורית העוסקת בשימור הטבע רשות להשתמש בשטח גדול שבבעלותם – לא כדי לנצלו אלא כדי לשמרו, תוך כדי הטלת מגבלות על היכולת שלהם לבצע בו מעשים מסוימים[536]. הם טענו, מן הסתם, כי מדובר בתרומה, ומשכך, תבעו הטבת מס בשווי מעלה מ-200 אלף דולר, אך שרשות המיסים התנגדה לכך בטענה כי הם פעלו מתוך כוונה אנוכית לשמר את השטח ולזכות בהטבות המס, ולא מתוך כוונה תרומתית. הפעם, בית המשפט דווקא דחה את טענת הרשות: ראשית, הוא פקפק בטיבה של הדוקטרינה כאשר הבהיר כי מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות אינו בהכרח תלוי במוטיבציה של התורמים. שנית, הוא החליט כי לבני הזוג ממילא הייתה כוונה אמיתית להשיא תרומה, שכן היו משוכנעים כי ערך המקרקעין שלהם ירד לאחר ההעברה. ושלישית, הבהיר כי התמורה שקיבלו הייתה אגבית בלבד, ודאי נוכח העובדה שבתרומתם, שידלו שכנים נוספים לפעול באופן דומה, המיטיב עם הציבור הרחב[537]:

> "In order to be entitled to a tax deduction, the taxpayer must not expect a substantial benefit as a quid pro quo for the contribution. However, the charitable nature of a contribution is not vitiated by receipt of a benefit incidental to the public benefit".

אכן, פסיקות אחרות של בית המשפט ייחסו לדוקטרינה פחות חשיבות, בהתמקדן ביחס שבין התרומה לבין התמורה. כך נקבע, כי תרומה היא העברה וולונטרית של כסף או רכוש, שנעשית בלא כל ציפייה ליהנות מהטבה פיננסית פרופורציונלית לשיעורה; שחל איסור מלקבל בגינה "הטבה מהותית" (Substantial Benefit)[538]: " A payment of money generally cannot constitute a charitable contribution if the contributor expects a substantial benefit in return"; אך אין מניעה מלקבל חזרה טובין מוחשיים זניחים או טובין שנועדו להכיר תודה לתורם (דוגמת ציון שמו על מבנה) או טובין בלתי מוחשיים (דוגמת תחושת הנאה)[539].

---

[534] Hopkins Bruce **The Tax Law of Charitable Giving** FN 418, 69-79.

[535] שם, 63-67.

[536] שם, 67.

[537] שם, 67-68.

[538] שם, 64.

[539] שם, 658-659.

באחד המקרים, עמותה ציבורית שפעלה למען מטרות ציבוריות ראויות, גייסה כספים באמצעות אספקת פוליסות מוזלות של ביטוחי חיים ובריאות לחבריה. שיעורי התמותה והתחלואה של החברים היו טובים מאוד, ועל כן עלויותיהן של הפוליסות, אותן רכשה העמותה, בתורה, מחברות ביטוח, היו נמוכות מכפי שהיו אילו הם היו מנסים לרכוש אותן כאינדיבידואלים. ולא סתם נמוכות – העלויות היו מספיק נמוכות כדי שחברות הביטוח תתרצנה להחזיר לעמותה מידי שנה חלק יחסי מן הפרמיות ששולמו להן לכתחילה. חלק יחסי זה אמור היה לשוב לידיהם של החברים, אולם העמותה ביקשה מהם לתרום אותו אליה, והם ניאותו לכך. אז, התעוררה שאלה האם מדובר בתרומות-זכאיות אם לאו. בית המשפט העליון פסק כי החברים (שכלל לא ידעו כי עומדת להם אפשרות לרכוש בשוק החופשי ביטוח בעלויות נמוכות) שילמו עבור הביטוח סכומים שמבחינתם נחשבו למשתלמים ביותר, ונכשלו מלהוכיח כי כוונתם הייתה לשלם סכומים גבוהים, מעל למחיר השוק שהיו מוכנים לשלם, רק כדי שישמשו כתרומות. כלומר: הם קיבלו ערך מלא עבור תשלומי הפרמיות ששילמו, הגם שנתקבל בגינם החזר יחסי, ועסקה שיש עמה "Inherently Reciprocal Nature", גם אם מיועדת לטובתו של מוסד-זכאי, היא איננה עסקת תרומה או מתנה. נכתב[540]:

> "The sine qua non of a charitable contribution is a transfer of money or property without adequate consideration. The taxpayer, therefore, must at a minimum demonstrate that he purposefully contributed money or property in excess of the value of any benefit he received in return".

רשות המיסים, מצדה, קבעה אף היא, בדומה לקביעותיו של בית המשפט, כי העברה לא תיחשב כתרומה או כמתנה אלא אם התורם[541]:

> "Intends to make a payment in an amount that exceeds the fair market value of the goods or services received in exchange for the payment and makes a payment in an amount that exceeds the fair market value of the goods or services".

במקרה אחר עלתה השאלה: האם מפעל למכונות תפירה שמכר את מרכולתו בהנחה לבתי ספר ולעמותות ציבוריות, בין היתר, כדי לקדם את המוניטין שלו ולהכשיר דור שלם של תופרים המתמחים על המכונות שהוא מייצר, השיא תרומה-זכאית? בית המשפט קבע כי[542]:

> "If the benefits received, or expected to be received, are substantial, and meaning by that, benefits greater than those that inure to the general public from transfers for charitable purposes (which benefits are merely incidental to the transfer), then in such case we feel the transferor has received, or expects to receive, a quid pro quo sufficient to remove the transfer from the realm of deductibility".

---

[540] שם, 65.

[541] שם, 662.

[542] שם, 69.

בפסיקתו, הבחין בין ההנחה שניתנה לבתי הספר לבין זו שניתנה לעמותות. לגבי בתי ספר, נקבע כי אין מדובר בתרומה-זכאית שכן היא נועדה להגדיל את נתח השוק של המפעל בעתיד, לכשיוכשרו תופרים המתמחים במכונות שהוא מייצר[543]:

> "For the predominant purpose of encouraging those institutions to interest and train young women in the art of machine sewing; thereby enlarging the future potential market by developing prospective purchasers of home sewing machines and, more particularly [the company's] machines—the brand on which the future buyers learned to sew".

אך לגבי העמותות הציבוריות נקבע, כי כל תמורה שקיבל המפעל מן ההנחה שהעניק להן הייתה אגבית בלבד לאופי התרומתי של ההעברה, ועל כן ניתנה לו האפשרות לקבל ניכוי מס.

בעוד מקרה לא ניתנו הטבות לפירמה שהעבירה מקרקעין שבבעלותה לבית ספר תיכון, נוכח קביעה כי ההעברה נבעה מן הציפייה כי המקרקעין יפותחו, לרבות סלילת דרכי גישה ציבוריות עליהם, וכי ערכם יאמיר[544]. כך היה גם במקרה שבו אינדיבידואל ויתר על זכויות קנייניות שלו במקרקעין לטובת אוניברסיטה, אז פסק בית המשפט כי מדובר בעסקה אחת מתוך שורה של עסקאות, שבסופו של דבר היטיבו עם אותו אדם[545]. באשר להעברות כספיות לעמותות ציבוריות שעורכות תחרויות והגרלות – נקבע כי אם ההעברה היא תנאי להשתתפות אין מדובר בתרומה, אולם אם אין הכרח לתרום כדי להשתתף הרי זו תרומה[546].

יתר על כן, רשות המיסים קבעה לא אחת כי תשלומי הורים עבור בתי ספר פרטיים של ילדיהם, אינם נחשבים תרומה גם כן[547]. הסטנדרט שנקבע הוא, שהעברה של כסף מהורה לבית ספר נחשבת וולונטרית רק כשהיא איננה נעשית בציפייה להשיג עבורה איזו הטבה; זאת, בהתחשב בשאלה האם אדם סביר, שלוקח את כל העובדות והנסיבות בחשבון, היה מסיק כי אין איזו התניה כי רישום לבית הספר מחייב העברה מסוג זה, כי אין מדובר בניסיון להפוך דמי לימוד לתרומה כדי ליהנות מהטבות המס ותו לא[548]. כך, מקרה שבו הורה הסכים לתרום כדי להבטיח את רישומו של ילדו, מקרה שבו בית הספר אפשר להורים לשלם דמי לימוד או לחלופין לתרום, מקרה שבו תרומה יוחסה לתלמיד מסוים ועוד מקרה שבו לא התקבלו לבית ספר תלמידים שהוריהם לא תרמו – בכולם נדחתה הטענה כי מדובר בתרומה[549]. גם תשלום של ילד לבית אבות שבו שוהה אחד מהוריו איננו נחשב כתרומה, אם כי תשלום כללי לצבר מוסדות, בהם גם אותו בית אבות, שמקבלים חלק יחסי מן התשלום על פי איזה מפתח קבוע, כן נחשב כתרומה[550]. ובדומה, הורים שהעבירו כספים לקבוצה

---

[543] שם, שם.

[544] שם, 70.

[545] שם, 72.

[546] שם, 74.

[547] שם, 80.

[548] שם, שם.

[549] שם, 105, 107, 110.

[550] שם, 107-108.

אולימפית שבה מתעמלת בתם לא נחשבו כתורמים הזכאים לניכוי מס, נוכח הקביעה כי המוטיבציה היחידה שלהם להעברה הייתה הדאגה לבתם ולא לקבוצה האולימפית[551].

יש לזכור כי כאשר ההטבה היא אגבית בלבד – לא ייגרע מערכה של התרומה. וברצף המקרים הבאים נקבע כי אכן מדובר בתרומה: טורנדו חירב כמה בתים, הצלב האדום סיפק לדייריהם מחסה ומזון, ואלה בתמורה העבירו לארגון כספים[552]; אדם שהתגורר בשכונה בה פועלת יחידת כבאות, שאמורה הייתה לסייע גם לו במקרה חירום, העביר לה כספים[553]; אב תרם לתנועת הצופים שבה השתתפה בתו[554]; בעלי קניין וסוחרים העבירו לעיר שבה הם פועלים כספים כדי שתוכל לבנות מסילות רכבת חדשות, ובתנאי כי המסילות שפעלו עד אז בתוך העיר תעבורנה החוצה ממנה, תנאי, שלא היטיב איתם באופן מיוחד[555]; מוסד העביר למשטרה כסף כדי שתוכל ללכוד עבריינים בקהילה שבה הוא פעל[556]; והורה שתרם למשטרה כדי שתלכוד את רוצח בנו, ובשארית הכסף תשתמש למטרותיה[557]. מעלה צוין, כי הוקרת תודה לתורם נחשבת כהטבה אגבית בלבד. אלא שזהו רק הכלל, ובדומה לכל סוגיה אחרת בעולם המשפט, יש לו גם חריגים. אחד מן המקרים השכיחים שעלו לדיון הם האם פירמה שמשלמת לקבוצת ספורט – ובתמורה, הקבוצה מוסיפה את שמה של הפירמה לשמה שלה (מכבי "עלית" תל אביב לדוגמה) – נחשבת כתורמת. בארצות הברית נקבע כי אין מדובר בתרומה אלא בתשלום עבור שירותי פרסום[558].

בהקשר זה עלתה שאלה לגבי תרומה המותנית בתנאים. תרומה כזו, בעיקר כאשר התנאים משפיעים על האינטרסים של המוסד-הזכאי, יכול כי תיחשב כהטבה מהותית פסולה[559]:

> "If as of the date of a gift a transfer for charitable purposes is dependent upon the performance of some act or the happening of a precedent event in order that it might become effective, no deduction is allowable unless the possibility that the charitable transfer will not become effective is so remote as to be negligible".

כך, עמותה ציבורית ביקשה לגייס כספים כדי להשלים בנייתו של מבנה שישרת את מטרותיה. כבר היו בידיה 90% מן הנדרש והיא גייסה עוד 10% מהציבור הרחב. היא הבטיחה לתורמים כי אם לא תצליח לגייס את מלוא הסכום היא תשיב להם את תרומותיהם חזרה, וכי אם תצליח לגייס מעלה ממלוא הסכום היא תשקיע את העודפים במטרותיה. כלומר: עסקאות התרומה הותנו בתנאי מתלה. במקרה זה, אין כל פסול בתנאי, שכן אין בצדו הטבה מהותית, ואפילו לא אגבית, לטובתם

[551] שם, 74.

[552] שם, 77-78.

[553] שם, שם.

[554] שם, שם.

[555] שם, שם.

[556] שם, שם.

[557] שם, שם.

[558] שם, שם.

[559] 26 CFR 25.2522(a)-2. Available at: https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/25.2522%28a%29-2.

של התורמים. לעומת זאת, אדם תרם פטנט לאוניברסיטה, וזאת בתנאי כי כל עוד הפטנט בתוקף, על האוניברסיטה להוסיף ולהעסיק את אחד מחברי הסגל שלה. מדובר היה בתקופה של כ-15 שנים עד לתפוגתו, שבמהלכן אותו חבר אמור היה להישאר בתפקידו. רשות המיסים קבעה כי קיימת אפשרות של ממש כי האוניברסיטה לא תוסיף להעסיק את אותו חבר סגל לאורך התקופה הארוכה, ומכן, כי התנאי מכונן הטבה מהותית, והפטנט איננו תרומה-זכאית[560].

כאשר סביר להניח כי התנאים שהוצמדו לתרומה הם תנאים רחוקים, שהסיכוי כי יחבלו בתרומה בעתיד הוא נמוך, היא תיחשב כזכאית[561]:

> "A chance which persons generally would disregard as so highly c that it might be ignored with reasonable safety in undertaking a serious business transaction"; "A chance which every dictate of reason would justify an intelligent person in disregarding as so highly improbable and remote as to be lacking in reason".

משכך, במקרים בהם בית המשפט מצא כי הסיכוי להתקיימות תנאים הוא "Good chance" או "Certainly forseeable" או "Quite likely" או "High probability" וכיוצא באלה – הוא בחן היטב אם הם מכוננים הטבה מהותית אם לאו[562]. פעמים הוחלט, כי התרומה לא תיחשב כזכאית לעת עתה אלא רק לאחר שהתנאים יתקיימו או לא יתקיימו, תלוי בטיב העסקה.

סוג אחד של תנאים שאין עמו בעיה מיוחדת הוא של תרומות שנעשות למען פעילות ציבורית פרטנית, תרומות המכונות: "Restricted Gifts". אם תורם מתנה את תרומתו בכך שתעבור אך ורק לתכנית חלוקת מלגות באוניברסיטה, או כדי לשמר תקן מסוים בעמותה ציבורית, או כדי לממן אמנות מסוג מסוים במוזיאון, או כדי לבנות מבנה אחד בבית חולים, וכן הלאה – אלו הם תנאים מתקבלים על הדעת שלא יפגעו בזכאותו של התורם ליהנות ממנגנון מתן הטבות המס. עם זאת, כפי שכבר הובהר מעלה, אין אפשרות להתנות את התרומה בכך שתעבור לאדם ספציפי – אז, העמותה הציבורית אינה נחשבת אלא כצינור להעברת כספים שבצדם הטבות מס. המבחן המרכזי הוא האם המוסד הציבורי הוא בעל השליטה ושיקול הדעת לעניין הקצאת הכספים שמועברים אליו כתרומות למען מטרותיו הציבוריות, או שמא נגזר עליו לייעד את הכסף למטרה צרה אחת המשרתת בני אדם פרטניים. תורם אחד, שביקש לממן סטודנט מסוים במכללה, אך גם רצה ליהנות מהאפשרות לנכות את סכום התרומה, ניסה להתחכם וכתב לדיקן כך[563]:

> "I am aware that a donation to a scholarship fund is only deductible if it is unspecified, however, if in your opinion and that of the authorities, it could be applied to the advantage of the student, I think it would be constructive".

בית המשפט מצא כי התרומה סומנה עבור סטודנט ספציפי, בין היתר, נוכח העובדה כי היא הועברה לחשבונו, ומן הסתם, פסל אותה מלהיות זכאית. במקרה אחר, רשות המיסים דחתה זכאות של

---

[560] Hopkins Bruce **The Tax Law of Charitable Giving** FN 418, 297.

[561] שם, 407.

[562] שם, שם.

[563] שם, 408.

העברת כספים שנעשתה לטובת אוניברסיטה, שהותנתה כי תשמש למחקר אחד פרטני שאותו ערך פרופסור מסוים, שגם לגביה נקבע כי האוניברסיטה שימשה כצינור גרידא[564].

בהקשר זה, אפשר לציין גם את מה שמכונה בחוק האמריקאי Donor-Advised Fund[565]: קרנות שיש להן תורמים מסוימים, בעלי פריבילגיה להמליץ, ולהמליץ בלבד, כיצד להקצות את כספיהם הלאה למען מטרות ציבוריות. הקרנות הללו מנוהלות ונשלטות על ידי ארגונים תומכים, וחל איסור כי הקצאת הכספים תיעשה על ידי נושאי תפקידים פסולים (Disqualified Persons), המקורבים אל התורמים, וכן כי היא תיעשה למען ארגון אחד או למען אנשים מסומנים.

אלו הם, אם כן, ההיבטים המרכזיים הנדרשים להבנת תחולתו המנגנון האמריקאי למתן הטבות מס בעבור תרומות.

ג. סיכום

מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות מתועל אל הדין הישראלי באמצעות סעיף 46 לפקודת מס הכנסה – זיכוי בסך 35% מערכה של תרומה למוסד ציבורי. מקורו כבר בימי ראשית המדינה, אז נועד, מטעמי חיסכון תקציבי, לעודד מימון פילנתרופי מצומצם יחסית של מוסדות לאומיים וסוציאליים, אלא שעם השנים התגלגל אל מתכונתו הנוכחית, המכוונת אל החברה האזרחית והמגזר השלישי. מדובר בסעיף פשוט יחסית, לא כזה שעמד במרכז מחלוקות מהותיות מרובות; פרשנותו נגזרת מלשונו, מהגדרתה של "מטרה ציבורית" (כפי שמופיעה בסעיף 9(2) לפקודה), מקווים מנחים של משרד האוצר ומשתי פסיקות מרכזיות של בג"צ; בעוד תחולתו המעשית תלויה, במידה בלתי מבוטלת, ביחסי כוח פוליטיים, בדמותה של ועדת הכספים של הכנסת, וכן בפקידות.

תרומתו של המנגנון לדמוקרטיה באמצעות הרחבת הפלורליזם הוכרה על ידי בית המשפט העליון, אך עדיין, ניתנה לרשות המבצעת הסמכות לנוע על פני מתחם רחב יחסית של הכרעה אילו מטרות ציבוריות תהיינה למושא של הסעיף ואילו לאו, ובתוך כך לקבוע כי מטרות השנויות במחלוקת ציבורית או הכרוכות במאבק פוליטי או המרוחקות מאיזה גרעין קשה של הסכמה משותפת, לא תיכללנה ברשימה. ועדת פריש, שהוקמה כדי להתמודד עם הביקורת השיפוטית, הכירה אף היא בחשיבותו להקצאת משאבים פלורליסטית, תוך שהעמיקה בהיבטים שונים שלו, אולם הצלחתה הייתה חלקית בלבד, שכן רק חלק מן ההמלצות שהמליצה אומצו אל תוך הקווים המנחים. קווים אלה הם כלי פרשני עיקרי של ההגדרות של "מוסד ציבורי" ו"מטרה ציבורית", שכן הם מונים שורה של תבחינים מהותיים לכל אחת מהן. כך, על מטרה ציבורית לקדם ללא אפליה פעילות למען רווחת הציבור בכללותו או ציבורים מובחנים, שהיא איננה פעילות פרטית או עסקית ואף לא פוליטית-מפלגתית; ואילו על מוסד ציבורי לפעול למען מטרה ציבורית, לזון עצמו מתרומה והתנדבות ולא להימנות עם פירמות מן המגזר השני.

---

[564] שם, 409.

[565] שם, 676.

הליך אישורו של סעיף 46 לפקודה עובר דרך שלושה גורמים מרכזיים: האחד, רשם העמותות – יחידה קטנה בעלת סמכויות בקרה ופיקוח נרחבות יחסית, החל ממועד לידתה של עמותה ועד ליום מותה; רשות המסים, הפועלת, מן הסתם, על פי המתווה הקבוע של משרד האוצר; וועדת הכספים של הכנסת – המאשרת בעצמה, פרטנית, באופן חסר תקדים ביחס למדינות אחרות ברחבי העולם, את רשימת המוסדות הנהנים. מסקירה של הרשימות עולה כי הן נוטות לטובת מוסדות ציבור הפועלים למען מטרות הדת היהודית או למען המגזר הדתי היהודי, ונדמה כי הטעם לכך כפול: ריבוי עמותות מסוג זה בשילוב עם שליטתן המסורתית של הסיעות החרדיות בוועדה.

בדין האמריקאי המצב מעט שונה, בראש ובראשונה, מכיוון שהמנגנון שם הוא מנגנון מסועף ומפורט עד מאוד. סעיפיו ופרטיו השונים מתמקדים בזהות התורמים והנתרמים כמו גם בסיווג התרומות ועסקאות המתנה, שלגבי כל אחד מהם ניתן למצוא לא מעט הכרעות הן של הפסיקה והן של רשות המסים. הסעיף המרכזי הוא סעיף 170 לחוק, המתייחס לתרומות-זכאיות מטעם אינדיבידואלים או פירמות, וקובע שיעורי ניכוי משתנים החל מ-60% וכלה ב-10% בהתחשב בזהות ובסיווג כאמור. אחד מבסיסי הסעיף הוא ההגדרה של תרומה-זכאית, המורכבת מרכיב אחד של תרומה ומרכיב שני של מוסד-זכאי, שכל אחד מהם, בפני עצמו, יכול לפרנס מחקר שלם.

הרכיב של מוסד-זכאי מפנה אל סעיף 501 לחוק, שם מוגדרים בהרחבה מוסדות פטורים ממס, כשהרלוונטיים מביניהם הם בעלי סטטוס 501(c)(3) – סטטוס נחשק שרק הזוכים בו נהנים, בין היתר, מן המנגנון. מוסדות בעלי סטטוס יכול כי יהיו עמותות ציבוריות או קרנות פרטיות, והם נדרשים לעמוד בשורה של תנאים, ובהם שני איסורים מרכזיים: האחד, איסור מלהעביר משאבים מן הציבורי אל הפרטי, איסור, הנבחן על פי דוקטרינת הסיגול הפרטי, המכוונת לבעלי עניין, ודוקטרינת ההטבות הפרטיות, המכוונת אל אינדיבידואלים בלתי קשורים. בעוד הראשונה מחילה איסור מוחלט, גם על רווח מוגבל, הרי השנייה מחילה איסור יחסי, שפרשנותו תלויה במידת אגביותו האיכותית והכמותית של הרווח. דוקטרינה שלישית רלוונטית היא של מטרותיו הציבוריות של המוסד. שלוש הדוקטרינות זכו ליחס של כבוד בפסיקה ובהחלטות הרגולטור בארצות הברית, ובנמצא שורה ארוכה של דוגמאות, שכבר הובאו, להמחיש זאת. בצד זאת, גם איסור על מתן הטבות בגין הכנסות בעלות אופי עסקי, המתחרות עם הכנסות השוק החופשי. והשני, איסור לקחת חלק בפעילות פוליטית, כשהכוונה לתמיכה בקמפיינים פוליטיים מכל סוג שהיא ולשדלנות בלתי אגבית שאינה עומדת במבחני החלק המהותי וההוצאות.

בחזרה אל הרכיב הראשון, של תרומה, כאן יש להבטיח – בחופף עם האיסור על ניתוב משאבים מן הציבורי אל הפרטי – כי אין מתקבלת בעבורה כל תמורה. אחת הדוקטרינות לסייע היא של "כוונה תרומתית", שעם הזמן התפתחה כדי עקרון רחב היותר, הסוקר את מכלול הנסיבות להבין אם יש או אין ערך וולונטרי של ממש בהעברה הכספית שנעשתה לטובת מוסד ציבורי זה או אחר, ומאפשר קיומה של תמורה אגבית ואף של תרומה מותנית.

העקרונות המנחים של שני הדינים, הישראלי והאמריקאי, הם, אפוא, דומים; אך יחד עם זאת, המנגנון האמריקאי מוקפד בהרבה, עם שורה של כללים וכללי משנה להבטיח את העקרונות הללו.

פרק ד: כיצד לעצב את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות?

בשני הפרקים הראשונים של המחקר נדונה שורה של סוגיות נורמטיביות רלוונטיות למנגנון – בפרק הראשון הוצגה התועלת הפלורליסטית וכן הקוץ הפלוטוקרטי, ואילו בפרק השני הוצגו היבטים שונים בפעילותם של מוסדות ציבוריים, כשבראשם הגדרתן של מטרות ציבוריות. בפרק השלישי, הפוזיטיבי, הוצגו הדין הישראלי לצד עיקרי הדין האמריקאי, שמלבד התמצאות כללית, האירו על הפער הנוהג בין הרצוי לבין המצוי. ומה בפרק זה? כעת, ננסה לתכלל את כל שכבר נאמר כדי סט אופרטיבי של המלצות, כיצד לעצב את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות בכלל, ובדגש על סעיף 46 לפקודת מס הכנסה בפרט. זאת, על בסיס ניתוח הנורמטיבי, הפוזיטיבי ומה שביניהם.

א. עיצוב המנגנון בראי התועלת הפלורליסטית: המודל הרחב

התועלת הפלורליסטית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות עומדת בראש רשימת השיקולים שעלינו לשקול בבואנו לעצבו. יש להודות כי תועלת זו, בהיותה מופקת אצל תורמים בלבד, מוגבלת בהיקפה; וכי מעלותיה – עיקוף המדינה הריכוזית ורימום ערך הפלורליזם – אינן באות כדי ביטוי תקף לגבי כלל האזרחים אלא תחומות אל זירתם של נדבנים בלבד. ואולם, נדמה כי אין בכך טעם של ממש לפגם: ראשית, משום שעסקינן בניתוח פנימי של המנגנון ככלי משפטי-מיסויי המחולל את התועלת הפלורליסטית באותו מתחם שבו הוא פועל; שנית, משום שהתורמים מיטיבים עם נתרמים צדדים שלישיים, וכך מתרחב מעגל האזרחים הנהנים; ולבסוף, משום שניתן לנטר את האפשרות העומדת לבעלי ממון להטות את המנגנון לטובתם. רוצה לומר: גם אם התועלת הפלורליסטית, בסופו של דבר, איננה משרתת את כלל האזרחים, עדיין, היא שרירה וקיימת. וכעת, אל הדיון.

ניתן לחשוב על שני מודלים לעצב באמצעותם את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות: מודל צר – על פי מודל זה, המנגנון נועד לקדם מטרות ציבוריות כפי שקובעת אותן המדינה. כלומר: ישנה רשימה של מטרות ציבוריות מנויות, בהתאם לשיקול דעתם של פוליטיקאים, שהן – ורק הן, זכאיות ליהנות מן ההטבות, ומבין המטרות הללו יש לציבור בחירה לאיזו לתרום. התוצאה היא משולבת נציגים-מיוצגים, כאשר הראשונים מציגים את הרשימה ואילו האחרונים בוחרים מתוכה. סעיף 46 לפקודת מס הכנסה הוא דוגמה לא רעה למודל זה, בהיותו מוגבל לרשימת המטרות המנויות מכוח סעיף 9(2) לפקודה. מחקר זה איננו טוען כי המודל הצר חסר כל תועלת, אולם הוא איננו מממש את התועלת הפלורליסטית על מלוא הפוטנציאל שלה – ראשית, משום שהוא עלול להוות פתח לעריצות רוב, שהרי הוא נתון לסדרי העדיפות השלטוניים; שנית, משום שהוא איננו מתגבר על בעיית הנציג, ובייחוד לא על היבט פערי המידע, שהרי הוא נתון למיטב שיפוטם של פוליטיקאים; ושלישית, משום שאיננו מציע את אותו השפע האינסופי שהפלורליזם מבקש להציע.

לעומתו, מודל רחב – על פי מודל זה, המנגנון נועד לקדם מטרות ציבוריות לפי בחירת האזרחים, והם אלה שמחליטים כיצד תיראה הרשימה, לפי ראות עיניהם. כלומר: המנגנון איננו מוגבל

למטרות מסוימות אלא פתוח לקשת נרחבת של מטרות. זהו כמובן המודל שעומד בבסיסה של התועלת הפלורליסטית, כפי שהיא מוצגת בפרק הראשון של מחקר זה, בהשתלב עם צביונו של המגזר השלישי ותפישות האושר בפתח האלף השלישי, כפי שמוצגים בפרק השני של המחקר – ומשכך, מתבקשת גמישות מירבית בעיצוב רשימת המטרות, בלא מגבלות יתרות. לפי המודל הרחב, אין, ולא צריכה להיות, שום מניעה לאפשר לבני אדם לתרום למען מוסדות שמטרותיהם הציבוריות משיאות את האושר שלהם, תהיינה אשר תהיינה, הואיל ואושר של אדם התורם לבית כנסת למען האמונה אינו שווה יותר או פחות מאושר של אדם התורם לסדנת הויפאסנה בשם הנשמה. אושר הוא אושר הוא אושר.

אכן, פסק הדין שניתן בעניינה של עמותה לויפאסנה בישראל איננו עולה בקנה אחד עם התועלת הפלורליסטית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, ולא זאת אלא זאת – הוא אף גורע ממנה. כזכור, משרד האוצר הציג בפני בית המשפט את הטיעון השגור, שהתקבל על ידי בג"צ כמובן מאליו ובלא עוררין, כי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, הנסמך על תקציב המדינה, אינו יכול להוות מקור מימון למטרות הרחוקות מן הגרעין הקשה של ההסכמה הציבורית. אלא שלפי המודל הרחב דווקא ההיפך הוא הנכון. הויפאסנה – שכאשר ניתן פסק הדין הייתה פרקטיקה עלומה, ומאז הפכה לפרקטיקה די מוכרת – היא ביטוי לא רע בכלל של התועלת שהמנגנון נועד לקדם. הסירוב להכיר בה כמטרה ראויה מתנגש עם טיעוני העומק המרכזיים של הפלורליזם. הוא מאיר את הקושי שבבעיית הנציג מן ההיבט של פערי מידע – פוליטיקאים ופקידים הטועים לחשוב כי הם יודעים טוב יותר מן הציבור מה מסב אושר וסבורים כי יש מקום לתעדף אושר. והנה שוב הציטוט מתוך ספרו של מיל "ממשל של נציגים":

> "אין רשות לשום אדם, ולשום קבוצת אנשים, לומר לאדם... שאסור לו לסדר את חייו לטובתו הוא באופן הרצוי לו. האדם בעצמו הוא המעוניין ביותר באושרו הפרטי... כל אדם מן השוק, יהא גבר או אשה, יש לו אמצעים לידיעת רגשותיו ומצבו הפרטי שלו גופו, שעולים לאין ערוך על האמצעים שיוכלו להיות בידי הזולת. כשהחברה נכנסת לתחומו... יכולה היא לעשות זאת רק על יסוד השערות כלליות; ואלה אפשר שתהיינה בלתי נכונות בהחלט".

האם ניתן לומר למתרגלי ויפאסנה, שכאמור, המעגל עמו הם נמנים הלך והתרחב עד מאוד בעשור או שניים האחרונים, כי אושרם פחות ערך מאושרם של המתפללים בבית כנסת? מדוע לאפשר מימון של אלה ולא של אלה? הסירוב לעשות כן, ועוד מן הטעם של היעדר הסכמתו של הגרעין הקשה של הציבור, יורד, כך נדמה, לעומק אחד מטיעוניה המרכזיים של התיאוריה.

ההעדפות האנושיות הן שונות ומרובות, והתאפשרותן במרחב הציבורי משמשת, בין היתר, ככר פורה לצמיחה ולשגשוג. כפי שלימד אותנו רז, רווחתו האישית של האדם מושפעת מן האוטונומיה שלו לבחור בחופשיות מן המגוון, וככל שהמגוון רב, כך הבחירה היא חופשית, והרווחה הולכת ועולה. וכפי שלימד אותנו מיל, תפישות העולם משתנות כל העת, ורק כסילים סוגרים את הדלת בפניהם של רעיונות וניסיונות חדשים, שעשויים, וההיסטוריה מוכיחה זאת שוב ושוב, להיטיב עם האנושות. ויפאסנה, מאיזה כיוון שלא נתבונן עליה, ודאי לא פוגעת באנושות, בעוד ערכה לרווחתם של מתרגליה איננו מבוטל. היא אמנם איננה משקפת נכון לעת הזו את הגרעין הקשה של העדפות הציבור בישראל, אולם ככל שחולף הזמן, והחשיפה אליה בקרב חוגים שונים באוכלוסייה הולכת

וגוברת, היא הופכת ליותר קונצנזואלית. ובלעדי מנגנונים שיאפשרו את הנגשתה, בדומה להנגשתן של פרקטיקות אחרות, אזרחים שיכולים להפיק ממנה הנאה כלל לא ידעו על קיומה. הגרעין איננו רק קשה, אלא הוא גם דינאמי ומשתנה, ובתנאי כי תהא בפני הציבור דרך פתוחה להתוודע אל השפע המצוי סביב.

בדומה, העמותה הישראלית שביקשה ליהנות מן ההטבות שמכוח סעיף 46 לפקודה היא חלק בלתי נפרד מן התווך השוקק של המגזר השלישי: היא מוסד ציבורי שצמח מלמטה, חלק מן הקרן הצוברת של ההון האנושי, במטרה להשיא את רצונותיהם ההטרוגניים של תורמיה ונתרמיה, קרי, את האושר האינדיבידואלי שלהם, בדיוק משום שאינם מקבלים מענה מן הטובין הציבוריים החציוניים שמספקת המדינה. אם מטרות ציבוריות נועדו לקדם "טוב" שבסופו אושר או רווחה אזרחיים – וכפי שכבר הובהר, אושר ורווחה אלה הם כבר מזמן לא רק פועל יוצא של דת או של צדק חלוקתי בסיסי או של תורת התועלתנות, אלא גם של אינספור משתנים אחרים, בחלקם ניו-אייג'יים – אין כל היגיון שלא לקבל גם את ה"טוב" שבויפאסנה או בכל מטרה אחרת. דברים אלה מקבלים משנה תוקף מן הטיעון הוולצריאני, שכזכור מבקש להכיר בספירות של צדק, שהרי, אל המגזר השלישי, ובתוך כך גם אל מימונו מכוח מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, יש להתייחס כאל ספירה בעלת הגיון מובחן משל עצמה, וכללים נוהגים המאפיינים אותה, הכפופים, בראש ובראשונה, אל הרעיון הפלורליסטי.

כל הדברים הללו נכונים ביתר שאת לגבי פסק הדין בעניין עמותת חוקה למדינת ישראל. אכן, המודל הרחב מבקש לבטל את האיסור על הפוליטי. מדוע? היות שהפוליטי הוא-הוא שעומד במרכזו של הפלורליזם. התיאוריה הפילוסופית, כפי שכבר הרחבנו בפרק הראשון של מחקר זה, איננה עוסקת, בעיקרה, בריבוי של ענפי ספורט או של פעילויות פנאי, אלא דווקא בריבוי של השקפות עולם אידיאולוגיות – שם, הרי, מצוי הלוז הקשה של המחלוקת האנושית, ועל כן, שם נדרשת ההסדרה ההרמונית של הכוחות הפועלים. בחזרה אל דבריהם של ברלין, של פופר או של רולס, בין אם פלורליזם חזק בין אם רך, הריבוי הוא ריבוי של אמתות ושל ערכים, והקריאה היא לכוון את מערך היחסים החברתי, בהתבסס על זהויות שנויות במחלוקת, ואפילו מחלוקת עמוקה, בין קבוצות שונות. האיסור, שחל גם מכוח סעיף 46 לפקודה, מפספס חלק בלתי מבוטל מן התועלת שבמנגנון, באשר הוא שולל תחומים שלמים של פעילות ציבורית ראויה, שדווקא בשם הפלורליזם מן הראוי כי תזכה למימון מלמטה, מן האזרחים, ודאי כשהם נמנים על המיעוט.

מן הראוי להוסיף, כי ממילא, אין אפשרות של ממש להתחקות אחר הפוליטי[566]. הגדרתו הכללית נעה על פני רצף של מינוחים – החל ממאפיינים מצומצמים יחסית, כפעילות המוגבלת לשחקנים

[566] עדי אופיר "פוליטי" **מפתח** (2) אוניברסיטת תל אביב 85 (2010). בקישור: http://mafteakh.tau.ac.il/2010/08/06-2/

Etzioni Amitai *What is Political?* The George Washington University (2003). Available at: http://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/A312.pdf; Palgrave Higher Education *What is Politics?* Politics Chapter 1. Available at: https://he.palgrave.com/resources/sample-chapters/9780230363373_sample.pdf.

מדינתיים כגון מפלגות[567]; וכלה במאפיינים רחבים עד כדי כך, שעניינם עצם הקיום האנושי[568]. שורשי ההגדרה נעוצים הרחק בעבר, ביוון העתיקה, משם גם הגיעה המילה "פוליטי" עצמה, שמשמעה: ענייניהם של האזרחים, וכנגזרת גם שמן של ערי המדינה היווניות, הפוליס[569]. לאורך אלפי השנים שחלפו התרבה והתעבה העיסוק בהגדרה לאין שיעור, וכך גם משמעותה. בקליפת אגוז, עניינו של הפוליטי בתיאוריה ובפרקטיקה של אמנות השלטון, ניהול ענייני הציבור, כינון ערכים, הקצאת משאבים ושימוש בכוח[570]; זוהי אותה פעילות אנושית שנועדה לשמר או לשנות את הכללים המסדירים את החיים המשותפים, הנושאת בחובה דמיון ושוני, שיתוף פעולה ומאבק, מימד מוסרי ואתי וכן פומביות[571]; המרחב שבו מתנהל משא ומתן בין האזרחים לבין המדינה, המעלה את האפשרות לקטיעתה של הרציפות השלטונית[572]. זאת ועוד, ה"פוליטי" בין כה וכה אינו מושג קבוע אלא משתנה, בהתאם לתמורות, גדולות כקטנות, שבחברה המודרנית[573]. משכך, תיחומו של ה"פוליטי" לתוך גבולות ברורים וחד משמעיים איננו משימה פשוטה, ככל שהיא אפשרית.

היות שההגדרה חמקמקה, היא עלולה להוות – ולא רק עלולה אלא אף מהווה בפועל – קרדום פוליטי לחפור בו[574]. פוליטיקאים ופקידים, ברחבי העולם בכלל ובישראל בפרט, מגדירים, על פי האג'נדות שלהם, את "הלא-פוליטי-המותר" לעומת "הפוליטי-האסור", וכך משתמשים באיסור שימוש ציני החותר תחתיו לחלוטין[575]. הדוגמה של עמותות "אם תרצו" ו"שוברים שתיקה" כבר

---

[567] כך למשל, המלומד קרל שמידט עסק בפוליטי במובנו היחסית מצומצם, ככוח המדינתי, המסדיר את יחסי הכוח ואת יחסי החליפין בחברה, שיש בו מאבק מתמיד בין הפנימי לבין החיצוני, בין ידיד לבין אויב.

Schmitt Carl **The Concept of the Political** (1976).

[568] כך למשל, המלומדת חנה ארנדט עסקה בפוליטי במובנו הרחב ביותר, של כל מה שהוא החיים הציבוריים.

Arendt Hannah **The Human Condition** (1958).

[569] עדי אופיר "פוליטי" ה"ש 567.

Plato **Republic**; Aristotle **Politics**.

[570] Etzioni Amitai *What is Political?* FN 567; Palgrave Higher Education "What is Politics?" **Politics** Chapter 1. Available at: https://he.palgrave.com/resources/sample-chapters/9780230363373_sample.pdf; Easton David **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science** (1953); Easton David **A Framework for Political Analysis** (1965); Easton David **A Systems Analysis of Political Life** (1965); Lasswell Harold **Politics: Who Gets What, When, How?** (1936); Millett K. **Sexual Politics** (1969); Marx Karl **Communist Manifesto** (1848); Crick Bernard **In Defence of Politics** (1962); Leftwich Adrian **What is Politics? The Activity and Its Study** (2004).

[571] Etzioni Amitai *What is Political?* FN 567; Palgrave Higher Education "What is Politics?" **Politics** Chapter 1. Available at: https://he.palgrave.com/resources/sample-chapters/9780230363373_sample.pdf.

עדי אופיר "פוליטי" ה"ש 567.

[572] שם.

[573] אחת מן ההבחנות הנוהגות במדעי הרוח היא בין היסטוריה פוליטית, לכלכלית, לחברתית לפוליטית, כשאחד התבחינים המרכזיים בין הארבע הוא קצב ההשתנות – הפוליטית המהירה ביותר ואילו התרבותית האיטית ביותר.

[574] Klapach Joseph "Thou Shalt Not Politic: A Principled Approach to Section 501(c)(3)'s Prohibition of Political Campaign Activity" 9 Nonprofit and Politics 84 (1999) 504, 518, 534 FN 76, 98; Carroll Ann "Rligion, Politics and the IRS: Defining the Limits of Tax Law Controls on Political Expression by Churches" 76 Marquette Law Review (1992-1993) 217, 239-246; Chisolm Laura "Politics and Charity: A Proposal for Peaceful Coexistence" 58 George Washington Law Review (1989-1990) 308, 342.

[575] עמותות רבות בעלות אוריינטציה פוליטית מקבלות את האישור מכוח סעיף 46 לפקודה על סמך רישומה של מטרה כללית שבה כשלעצמה אין גוון פוליטי. אילן שיזף "מקורות המימון ושקיפותן של תשע עמותות המזוהות עם הימין

הובאה לעניין זה, והיא איננה יחידה[576]: מוסדות דת למכביר הזוכים לאישור מכוח סעיף 46 לפקודה, המקדמים מטרות בדומה למטרותיהן של המפלגות החרדיות או הדתיות-לאומיות; עמותת "רגבים" או עמותת "אלעד" או עמותת "חננו", המזוהות במובהק עם מפלגות הימין, נמנות עם מקבלי האישור אף הן, בעוד בקשותיהן של עמותות המזוהות במובהק עם מפלגות השמאל, דוגמת "שלום עכשיו" או "בצלם", נדחו על הסף; ועוד כהנה וכהנה. דוגמאות אחרות, אולי פחות קונטרוברסליות, הן גם אותן עמותות העוסקות בשדלנות מתמדת, הפועלות למען מטרות כגון איכות שלטון או איכות סביבה או זכויות בעלי חיים – הן הרי לא פחות פוליטיות. אז מדוע דווקא עמותת חוקה לישראל לא?!

בדומה לפסיקה שיצאה תחת ידיו של בית המשפט העליון, נדמה כי גם החקיקה שיצאה תחת ידי הכנסת – החוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011, המכונה בפי כל "חוק החרם" – לא רק שאיננה מגשימה את התועלת הפלורליסטית של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות אלא פועלת בניגוד גמור לה. סעיף 4 לחוק, שכותרתו "הוראה בדבר מניעת הטבות", קובע כי: "שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים, רשאי להחליט לגבי מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או לגבי מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור כי – (1) לא יראו בו מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה"; ומכוחו ניטלות מעמותות, אחת הדוגמאות היא עמותת אמנסטי, האישור ליהנות ממנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות[577]. אין לכחד כי בין מתנגדי לבין תומכי החרם על ישראל פעורה תהום אדירה, וכי מן העבר המתנגד של התהום מצוי לא רק השלטון אלא גם רובו המכריע של הציבור הישראלי, אולם גם לשיטתם של הפרלמנטרים שקידמו את החוק, התמיכה בחרם איננה בלתי חוקית, אלא כזו המצויה בזירת ההיאבקות הלגיטימית של הפלורליזם. אם המדינה איננה רוצה לממן עמותות המביעות תמיכה בחרם במישרין – באמצעות תמיכות או התקשרויות – נדמה כי היא רשאית שלא לעשות כן. אולם, המניעה מאזרחי מיעוט, המעוניינים לתמוך בעמותות הללו, וליהנות מאותה התועלת ומאותן ההטבות שמהן נהנים אזרחי הרוב, איננה הולמת את תכלית המנגנון, אלא משמרת את תחלואי המדינה הריכוזית שאותם הוא מסוגל לעקוף (וזאת, מבלי להיכנס כלל וכלל לשאלת צדקת החרם, שאיננה מעניינו של מחקר זה).

על אף האמור, אימוץ המודל הרחב אין משמעו אימוצה של כל מטרה באשר היא, וכפי שכבר הובהר, הפלורליזם איננו חף מהצבתם של גבולות. היכן עוברים הגבולות? כאמור, הפלורליזם מבקש להציבם כמה שיותר רחוק, ולפיכך, בראש ובראשונה, יש להמיר את הכלל הנוהג כיום, לפיו רק

הישראלי" (2015). בקישור: http://www.peacenow.report/december15.pdf; אפרת נוימן "הרשימה נחשפת: כל העמותות שתוכלו לקבל מהן זיכוי כספי – ואחת שלא העזה לבקש" **דה-מרקר** (21.12.2015). בקישור: http://www.themarker.com/law/1.2802650.

Clarck Elias *The Limitation on Political Activities: A discordant Note in the Law of Charities* FN 515, 450-452.

[576] אפרת נוימן "הרשימה נחשפת: כל העמותות שתוכלו לקבל מהן זיכוי כספי – ואחת שלא העזה לבקש" ה"ש 576.

Clarck Elias *The Limitation on Political Activities: A discordant Note in the Law of Charities* FN 515, 450-452.

[577] אלטמן יאיר "האוצר ישלול הטבות מתורמים לאמנסטי" **ישראל היום** (22.7.2017). בקישור: https://www.israelhayom.co.il/article/493531.

מטרות המנויות בסעיף 9(2) לפקודה תהיינה כשרות לצרכי מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, בכלל לפיו "כל המטרות כשרות אלא אם נקבע אחרת". ומתי ייקבע אחרת? ובכן, לא רק שאין מדובר בשאלה פשוטה, אלא זוהי השאלה המורכבת ביותר שעמה מתמודד הפלורליזם (וכן הליברליזם), והרי גם ברלין עצמו נמנע מלהגדיר במפורש מה בדיוק כולל האופק האנושי המשותף. בכל זאת, כקריאת כיוון, ניתן להשיב על השאלה באמצעות אחד המנגנונים הפלורליסטים ביותר במדינה הדמוקרטית, לסנן באמצעותו בין מטרות כשרות לבין כאלה שאינן, שלא ניתן לשנותו בקלות יתרה אלא רק בהליך חוקתי מוסדר על-ידי הרשות המכוננת: הוא המנגנון שקובע לאילו מפלגות מותר להתמודד לפרלמנט ולאילו אסור. ובישראל – סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, אשר עשוי לספק תשובה הולמת לשאלה[578]. זאת ועוד, נדמה כי יש טעם של ממש להוציא מרשימת המטרות הכשרות גם תמיכה במישרין במוסדות ציבור שנועדו לקדם קמפיינים פוליטיים של מפלגות או של מועמדים – הן משום שיש עמה רווח אישי לפוליטיקאים, המתפרנסים ממנה, וכך עלול להיפתח פתח לשחיתות ולאופורטוניזם, והן משום שסוגיית מימונם של קמפיינים כגון אלה ממילא מוסדרת, ככלל, בחוקים אחרים.

ב. עיצוב המנגנון בראי המתח בין פלורליזם לצדק חלוקתי בסיסי: המודל הרחב הדיפרנציאלי

יצוין, כי ניתן לחשוב גם על מודל רחב דיפרנציאלי – מודל מרוכך, במובן זה שהוא כן מאפשר דירוג של מטרות. אמנם, זהו לא מודל ההולם באורח אידאלי את התועלת הפלורליסטית של המנגנון, אלא כזה המותאם למציאות הדברים הנוהגת, שבה המדינה משתמשת בהטבות המס כדי לממן את מה שכונה בקווים המנחים של משרד האוצר "יעדים לאומיים". לפי מודל זה, כל המטרות תוחזקנה ככשרות (אלא אם נקבע אחרת), אך כמה מהן תוכלנה ליהנות משיעור הטבה גבוה יותר מאחרות, בהיותן מסומנות כחשובות במיוחד[579].

יעד לאומי אחד בולט, לחשוב עליו בהקשר של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, הוא של צדק חלוקתי בסיסי. כזכור, המדובר בהקצאת משאבים שתיטיב עם השכבות הנמוכות ביותר. כפי שהוסבר בפרק הראשון של המחקר, הפילנתרופיה היא גלגול מודרני של הצדקה, ומסמלת, בין היתר, את הנטל שנוטלות על עצמן שכבות מבוססות לסייע לכלל השכבות בחברה; וכפי שהוסבר בפרק השני, מוסדות ציבור החלו דרכם בפעילות צדקה, ואף כי עם השנים המגזר השלישי התרחב

---

[578] הסעיף, שכותרתו "מניעת השתתפות בבחירות", קובע כך:

"7א. (א) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לרבות בהתבטאויותיו, לפי הענין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) הסתה לגזענות; (3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל. (א1) לעניין סעיף זה, יראו מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין בשבע השנים שקדמו למועד הגשת רשימת המועמדים כמי שיש במעשיו משום תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, כל עוד לא הוכיח אחרת. (ב) החלטת ועדת הבחירות המרכזית כי מועמד מנוע מלהשתתף בבחירות טעונה אישור בית המשפט העליון. (ג) מועמד יצהיר הצהרה לענין סעיף זה. (ד) פרטים לענין הדיון בועדת הבחירות המרכזית ובבית המשפט העליון ולענין הצהרה לפי סעיף קטן (ג), ייקבעו בחוק".

[579] דרך אחת אפשרית למזער את החשש כי אל דירוג המטרות יתלוו תחלואי הריכוזיות (למשל, מצב בו פוליטיקאים יבצעו דירוג מושחת ואופורטוניסטי), היא לדרוש כי הליך הדירוג ייבחן על ידי גוף מיוחד או יתקבל על בסיס רוב מיוחד.

עד מאוד, עדיין, הוא נותר מזוהה, במידה רבה, עם צמצום הפער בין עשירים לעניים. ואמנם, ישנם קולות הקוראים לעצב את המנגנון בהתחשב ביעד זה[580].

הטענה היא כי צדק חלוקתי בסיסי הוא שיקול מרכזי בכל מדיניות מס, ועליו להיות שיקול כזה גם בהתייחס למנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות – מנגנון, שנועד לאפשר חלוקה מחדש של משאבים בהתנדבות לטובת מטרות "צדקה" (Charity) ולא לטובת כל טובין ציבוריים באשר הם[581]; וכי השיח הפלורליסטי אינו אלא מקסם שווא המאפשר למצדדיו להימנע, הלכה למעשה, משיפוט ערכי הכרחי של מטרות ציבוריות, שבצדו תביעה לממן בהתאם מתוך משאביה המוגבלים של קופת האוצר[582]. בתוך כך, נשמעת טענה כי אין לממן לכל הפחות שלושה סוגים של מטרות: אחד, מטרות לא מוסריות; שני, מטרות מטופשות ("Silly", כשהדוגמה השגורה היא של Ketchup Museum); ושלישי, מן הסתם, מטרות שאינן מסייעות לשנע משאבים מלמעלה מטה, למען צמצום אי השוויון הכלכלי בחברה[583] – כאשר אל העיסוק בסוג שלישי זה של מטרות נלווה גם דיון אודות "הקוץ הפלוטוקרטי", שכבר הומשג ותואר בפרקו הראשון של המחקר, ובעיקר אודות אפקט ה-Upside-Down[584].

אף כי מחקר זה איננו מתנגד נחרצות לתחולתו של המודל המרוכך בהתייחס ליעד לאומי של צדק חלוקתי בסיסי, בעיקר הודות למחקרים המלמדים כי יש קורלציה בין אושר לבין רמת מחיה מינימלית, הוא ודאי כופר בחלק מן הטענות מעלה. ראשית, כפי שכבר הובהר, ובהרחבה יתרה, הפלורליזם איננו חף משיפוט ערכי אלא בדיוק להיפך – הוא פרי שיפוט ערכי, וכל הטוען אחרת, פשוט, לא מבין את הילוכה של התיאוריה; ושנית, וגם על כך כבר פורט, הפלורליסטים אינם רלטיביסטים, ומשכך, אינם תומכים, בשום פנים ואופן, בקידומן של מטרות לא מוסריות. אמנם, רשימת המטרות הללו מצומצמת ביותר, וישנה תביעה לערוך אותה במשנה זהירות ובשום שכל, אולם עדיין, זוהי רשימה קיימת שאין כל ניסיון להתכחש לקיומה ולתוקפה.

זאת ועוד, מן הפרקים הראשון והשני עולה – ועולה ללא כל צל של ספק – כי התועלת הפלורליסטית של המנגנון, בשילוב עם התפתחותו ההיסטורית של המגזר השלישי משחר היותו ועד ימינו אנו, בשילוב עם המשגתן של מטרות ציבוריות לאור תפישות האושר המגוונות – שלוש אלה אינן יכולות לתחום עצמן אל מטרות צדקה קלאסיות בלבד, ובתוך כך, אף אינן מוכנות לבחון מטרות בראי מידת מטופשותן (יש כאלה הסבורים כי מוזיאון קטשופ זה מטופש; יש כאלה הסבורים כי לסגוד באופן עיוור ליצור בלתי נראה זה מטופש; ויש כאלה הסבורים כי לרוץ אחר כדור כדי להכניס אותו לרשת זה מטופש – מי קובע?!).

מצדדי הטיעון לטובת צדק חלוקתי בסיסי, כך נדמה, שבויים בקונספציות שמרניות, שהולכות הרחק אחורה עד לחוק אליזבת, אפילו לא מגיעות אל הדמוקרטיה הטוקווילית של המאה ה-19,

---

[580] Fleischer Miranda *Theorizing the Charitable Tax Subsidies: The Role of Distributive Justice* FN 34.

[581] שם, בעמודים 505, 508.

[582] יצוין, כי הדיון אודות צדק חלוקתי בסיסי בהתייחס למנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הוא די פשטני, שכן אין בצדו ניתוח מעמיק של תיאוריות רלוונטיות – למשל, המודל התועלתני או המודל הרולסיאני או המודל האגלטריאני.

[583] Fleischer Miranda *Theorizing the Charitable Tax Subsidies: The Role of Distributive Justice* FN 34, 505, FN 103.

[584] שם, ה"ש 158-159, 160-164.

לא כל שכן חוצות את קו המילניום. הם משתמשים בהצדקות סמי-וולצריאניות, אם ניתן לכנותן כך, בטענם כי המנגנון נועד לשרת ספירה מסוימת, מובחנת, של מוסדות צדקה ותו לא, ועל כן יש לעצבו בהתחשב בעקרונות של צדק חלוקתי בסיסי, ובתוך כך, מתעלמים מאותם מאפיינים של המנגנון ושל המגזר השלישי, המכוונים דווקא אל ספירה וולצריאנית רחבה יותר, לא רק של יחסי העשיר והעני, אלא של פעילות אנושית וולונטרית מגוונת, שיורדת אל שורשי הרעיון הליברלי, למען השאת רווחתם הכללית של אינדיבידואלים מכל קצוות הקשת, על העדפותיהם השונות והמשונות.

ההנחה כי מימון ציבורי של המגזר השלישי נועד לשרת את הנדכאים בלבד היא הנחה שגויה, שאיננה נותנת מספיק משקל לאושרם של בני אדם באשר הם (ודאי לא לאותם מחקרים, עליהם כבר עמדנו, המוכיחים כי כסף איננו מדד לאושר, ולעתים בדיוק להיפך) – ואם כך הדבר, מדוע אושרו של העני חשוב יותר מאושרו של שאיננו עני? והאם לא מוטלת על המדינה האחריות לנסות ולהיטיב עם זה גם עם זה? ; היא איננה נותנת מספיק משקל לרעיון של טובין ציבוריים הטרוגניים, המספקים מענה לכל מיני קבוצות בחברה, המצויות בהיזון חוזר זו עם זו, ושיש להניח כי ככל שרווחתן תהיה גבוהה יותר, כך הזיקות ביניהן תהיינה בריאות יותר ; היא איננה נותנת מספיק משקל לחדשנות וליצירתיות, שעשויות להועיל, עם חלוף העתים, לכלל האוכלוסייה ; והיא גם איננה נותנת מספיק משקל לצורך הממשי למצוא שיטות לעקוף באמצעותן את תחלואי המדינה הריכוזית, ובעיקר את תופעת עריצות הרוב, שבהחלט יכולה לצמוח דווקא מן השכבות הנמוכות, שאותם מבקשים מצדדי הצדק החלוקתי הבסיסי לממן. חסימת המנגנון מפני מימון מטרות ציבוריות שמתגברות על תחלואים אלה – וזאת בשם יעד לאומי, שניתן למגרו, בהיותו פחות קונטרוברסלי ממטרות רבות אחרות (ואיזה פוליטיקאי יעז לומר כי אינו רוצה לסייע לעניים?!), גם באמצעות מנגנוני מימון אחרים – היא צעד שגוי מן היסוד הנוגד את התועלת המרכזית שלו.

יתרה מזאת, השיח אודות צדק חלוקתי, בסיסי ושאינו בסיסי, הוא שיח מרובה כשלעצמו. הוא מכוון לתיאוריות שונות, שלכל אחת מהן עקרונות חלוקה צודקים משלה, וזאת בהינתן החשיבות שהם מקנים לבסיסי הקצאה שונים, למשאבים שונים, לקבוצות שונות ולמאפיינים אנושיים שונים, כאשר בחירה בזו או באחרת ממילא תוביל למסקנות שונות. מבין התיאוריות הללו, ייתכן כי התועלתנות (Utilitarianis ; היא נגזרת של תורת התועלתנות מן הפרק השני), מספקת מענה – אם לא מלא אזי הולם – למתח הטבוע בין הפלורליזם לבין הצדק החלוקתי. מדוע?

התיאוריה התועלתנית של הצדק החלוקתי מכוונת לחלוקה הממקסמת את סך האושר, או הרווחה, של אינדיבידואלים בחברה[585]. היא מבצעת ניסוי רולסיאני כאשר היא מציבה את בני האדם במצב אורגינלי, מאחורי מסך בערות, ושואלת : אם הייתם צריכים לבחור לכתחילה את הנוסחה שעל פיה יוקצו משאבים בחברה, מבלי לדעת מה יהיה מעמדכם שלכם – באיזו נוסחה הייתם בוחרים? אז היא גם משיבה : הייתם ודאי בוחרים בחברה שבה האושר, או הרווחה, המצרפיים, הם הגבוהים ביותר. וכיצד יש לעצב את עקרונות החלוקה של חברה כזו? ובכן, יש לחלק מחדש משאבים רק אם סופה של החלוקה בחברה מאושרת יותר. כאן, אין בהכרח קריאה להעביר מן המאושרים אל שאינם

[585] Harsanyi John *Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality? A Critique of John Rawls's Theory* 69 American Political Science Review 594–606 (1975); John Harsanyi **Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation** (1976); Harsanyi John *Bayesian Decision Theory and Utilitarian Ethics* 68 American Economic Review (Papers and Proceedings) 223 (1978).

מאושרים, אלא קריאה להעביר כסף למי שיפיק ממנו את התועלת השולית הגבוהה ביותר – האזרח שהמטבע האחרון שיגיע לידיו ישיא את אושרו באורח מיטבי ביחס ליתר האזרחים.

התועלתנות, אפוא, היא אג׳נדה של ״אושר באשר הוא אושר״. ככזו, היא עולה בקנה אחד עם הדיון אודות פלורליזם, כפי שמתבטא בדיון אודות מטרות ציבוריות, על תכליתן האולטימטיבית – אושר, שהרי, היא עיוורת למאפייניהם החיצוניים של בני האדם, רואה בהם שווי ערך, ומתעניינת אך רק בשאלה כמה מאושרים הם יהיו כתוצאה מן המשאבים המצויים בידיהם. עם זאת, היא איננה חותרת תחת הצדק החלוקתי הבסיסי, שכן, בהיותה נגזרת של תורת התועלתנות, היא מייחסת חשיבות לחומרנות, במובנה כתועלת השולית הפוחתת של הכסף. יש להניח, אפוא, כי משמעותה האופרטיבית של התיאוריה היא כזו, שככלל, תתאפשרנה העברות אל העניים ביותר (שהמטבעות האחרונים שבידיהם שווים בעיניהם יותר ולפיכך מסבים להם יותר אושר), ולא תתאפשרנה העברות אל העשירים ביותר (שהמטבעות האחרונים שבידיהם שווים בעיניהם פחות ולפיכך מסבים להם פחות אושר), וזאת מבלי לגרוע מן האפשרות כי תעשנה גם העברות אחרות, שתספקנה מענה לפרדוכס איסטרלין – למשל, לטובת טובין ציבוריים הטרוגניים או לטובת קבוצות מיעוט או לטובת Unhappy Cities.

כאן, אולי, המקום להתעכב לרגע על אפקט ה-Upside-Down – סבסוד הפוך של העניים את העשירים – שכזכור, מהווה מוקד לביקורת כלפי מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות. אפקט זה משקף אף הוא, במידה בלתי מבוטלת, את המתח בין פלורליזם לבין צדק חלוקתי בסיסי. שהרי, מחד גיסא, נשאלת השאלה: האם לעשירים אין זכות, כאזרחים, ליהנות ממימון של מוסדות המשרתים מטרות ציבוריות המסבות להם עושר? והיכן עובר הגבול בין עשירים לעניים כלל ועיקר – האם הסבסוד ההפוך אינו מתקבל על הדעת רק כאשר אנשי העשירון התחתון מממנים את אנשי העשירון העליון? או שמא הוא פסול גם כאשר אנשי העשירון הרביעי מממנים את אנשי העשירון השביעי? האם, לשם דוגמה, תרומות למען מרכז אוניברסיטאי, המעניק מלגות לתלמידי תואר שלישי במקצוע חופשי נחשק, שכושר השתכרותם גבוה ושאין כל ספק כי דרכם תצלח להם, הן תרומות שמן הראוי ליתן בגינן הטבות? האם לא כדאי להותיר את מימון המגזר השלישי שוויוני, במובנו הפלורליסטי, ולגבות את מחיר הצדק החלוקתי הבסיסי בזירות מימון אחרות? עם זאת, מאידך גיסא, נשאלת השאלה: מדוע לבזבז משאבי ציבור מוגבלים לטובת אושרם של מי שמסוגלים לקנות את אושרם זה בקלות יחסית באמצעים שעומדים לרשותם? והאם לא כדאי להקצות את הכסף בהתאם לתועלת השולית הפוחתת, לכל הפחות התועלת השולית הפוחתת במובנה הגס – הבולטת במיוחד בפער שבין עשירים מאוד לבין עניים מאוד?

התשובות לשאלות הללו הן חמקמקות. ייתכן כי דרך אחת לפתור את הקושי שמחולל אפקט ה-Upside-Down היא החלופה של ״הפליית מחירים״ שמוצגת בתיאוריית הכשל החוזי ההנסמנית. כאמור, חלופה זו היא אחד ההסברים לקיומם של מוסדות במגזר השלישי דווקא, ולא השני, ולפיה, ישנם טובין אקסקלוסיביים, למשל אמנות גבוהה, שניתן לתפעל ולממן ביעילות דרך מוסדות שאינם פועלים למטרות רווח, באמצעות תרומות מטעם שכבות גבוהות, המהוות חלק הארי של המימון, בתוספת משלימה של מחירים שווים לכל נפש, המתקבלים משכבות נמוכות יותר. כלומר: יש ״מחיר״ משתנה לטובין הללו, כאשר עשירים משלמים יותר ואילו עניים פחות, כל אחד לפי העדפתו ויכולתו. כך למשל, מוזיאון הפותח שעריו לקהל הרחב אחת לשבוע בכרטיסים מוזלים,

פועל בהתאם לחלופה זו, ומאפשר גם לעשירים לצרוך מרכולת אליטיסטית, אך גם לעשירים פחות, ואפילו לעניים, ליהנות מן המרכולת הזו. הפליית מחירים, אפוא, היא דרך אחת לטשטש את הסבסוד ההפוך – העשיר אמנם נהנה מהטבות מס בעבור מטרות ציבוריות המסבות לו אושר, וזאת על חשבון הציבור בכללותו, אולם, בה בעת, תרומתו שלו מסבסדת טובין, שאלמלא כן, לא הייתה לאזרח הממוצע גישה אליהם כלל.

בהקשר זה, יש לעמוד על אחת הטענות שיכול כי תישמענה: טובין אליטיסטיים, גם אם משרתים במישרין אזרחים חזקים, הם בעלי החצנות חיוביות, בעקיפין, על החברה כולה, לרבות האזרחים החלשים – ומכאן, טשטוש הקושי הנלווה לסבסוד הפוך. כך למשל, טענה כי מוסדות השכלה גבוהה, המספקים שירותים בעיקר לשכבות גבוהות, תורמים לתפוצתם של חינוך וידע ולהכשרתם של אנשים יצרניים שיועילו לחברה בכללותה. בהנחה שטענה זו נכונה – שהחצנותיהם החיוביות של טובין הן מדידות, ושהן גם עולות על החצנותיהם השליליות – נדמה כי ניתן לקחת אותה בחשבון כאשר "מתמחרים" את אפקט ה-Upside-Down. עם זאת, אין להתעלם מהבעייתיות הנלווית לחישובים עקיפים מסוג זה, שכן, לגבי כל טובין באשר הם ניתן לזהות החצנות לכאן ולכאן. ובנוסף, ייתכן מאוד שגם בלא סבסוד הפוך הטובין הללו יוסיפו להתקיים בהיקף דומה (בני טובים עדיין יפקדו את מוסדות ההשכלה הגבוהה), ועמם גם החצנותיהם החיוביות.

הפער בין התיאוריה הפלורליסטית לבין הצדק החלוקתי הבסיסי, אם כן, מעורר שתי שאלות מרכזיות בנוגע לעיצובו של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות: האם עליו לשרת רק את החלשים? והאם עליו לשרת את החזקים כלל ועיקר? התשובה לשאלה הראשונה היא על דרך השלילה. המנגנון מממש את תכליתו באופן מיטבי כאשר הוא פלורליסטי, קרי, שם לנגד עיניו את שוויון ההעדפות האנושיות, לאו דווקא את השוויון הכלכלי, איננו מקטלג בני אדם לפי מאפיינים חיצוניים, אלא דווקא לפי מאווייהם האישיים, וכן מקנה חשיבות רבה למגוון, לשפע ולנסיינות, הרעיונית והמעשית, כמחוללי התפתחות וקדמה, ובכלל זה, גם לרעיונות בעלי אופי אידיאולוגי, שרק מדור משותף שלהם זה בצד זה יקדם סבלנות ויציבות רצויות. בתוך כך, מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות איננו חותר תחת חשיבות הצדק החלוקתי הבסיסי, ובהחלט עומד לשירותו ככל שרק מתאפשר, אך אין זה שירות אקסקלוסיבי – זהו לא הסדר שלילי, בבחינת צדק חלוקתי בסיסי כן וכל היתר לא. צמצומו של המנגנון כדי צדק חלוקתי בסיסי בלבד, שממילא זוכה למענה באמצעות מנגנונים אחרים, יחטא לתועלת הייחודית שלו. עם זאת, המודל הרחב הדיפרנציאלי, בהינתן המציאות הנוהגת, כמו גם חשיבותם העילאית של צרכים בסיסיים לאושר האנושי, איננו שולל תעדוף של מטרות צדק חלוקתי בסיסי, כך שתוכלנה ליהנות מהטבות גבוהות יותר.

ולגבי השאלה השנייה – התשובה היא בחיוב. הפלורליזם, כפילוסופיה פוליטית, מתייחס בשוויון נפש ליכולותיהם הכלכליות של בני אדם, וכל עניינו בכך שכמה שיותר יחידים וקבוצות יוכלו לדור בכפיפה אחת, לפי העדפותיהם שלהם, באופן ממצה ככל שרק ניתן. עם זאת, בהינתן משאביה המוגבלים של המדינה, שאינם מאפשרים לממן את כל ההעדפות של כל האזרחים לאורך כל הזמן, נדמה, כי שזירתה, המתונה והגמישה, של תיאוריית הצדק החלוקתי התועלתני, עשויה להוביל כדי תוצאות הוגנות, הגם שלא אידאליות, שכן היא מייחסת חשיבות לאושר מצרפי, תוצר העדפות אותנטיות, שבני האדם מפיקים מטובין אלה ואחרים. זאת ועוד, ככל שמתקיימת חלופת הפליית

מחירים, או ככל שישנן החצנות חיוביות בנות קיימא לטובין אליטיסטיים, אזי, הקוץ הפלוטוקרטי מתמתן, מבלי לפגום בתועלת הפלורליסטית של המנגנון.

משכך, מחקר זה – שיוצא מתוך השקפת העולם הפלורליסטית, איננו שולל, מטעמים אופרטיביים, תחולתו של מודל רחב דיפרנציאלי, מרוכך, במסגרתו, ישרת מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות את כל המטרות הציבוריות של כל העשירונים, אולם, יוטה מעט לטובתם של התחתונים, קרי, מטרות צדקה קלאסיות, ולרעתם של העליונים, קרי, יבקשם לממן טובין אליטיסטיים גם לטובתם של אחרים, וזאת בהנחה שלא תהא בכך פגיעה של ממש בריבוי.

ג. עיצוב המנגנון בראי ה"ציבורי"

אחד מהשיקולים המרכזיים בעיצובו של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות הוא מידת ציבוריותם של המטרות ושל המוסדות. הנחת המוצא המרכזית היא כי אין לממן באמצעות כספי ציבור מטרות ומוסדות בעלי אופי פרטי, קרי, כאלה המשרתים אינטרסים כלכליים צרים של אינדיבידואלים. לפיכך, אחד מהכללים הנוהגים, כפי שנלמד מן הפרק השלישי, הוא האיסור על חלוקת רווחים. איסור זה מבטיח כי משאבי ציבור המוקצים למען מטרות ציבוריות, ובתוך כך, מועברים לידיים פרטיות – אמנם יוקצו, במידה המירבית, למען המטרות; והוא ממגר ניגוד עניינים שעלול לצוץ – ופעמים רבות צץ – כאשר לעומדים בראשות המוסדות ישנה מסוגלות לנצל פערי מידע ולשלשל לכיסם משאבים חלף הקצאתם למען המטרות שלשמן ניתנו. בכך, איסור חלוקת הרווחים אכן תורם למידת ציבוריותם של המוסדות, אך, וזאת יש להדגיש – הוא איננו יכול לעמוד לבדו כדי להגדירם ככאלה. עצם העובדה שמוסד איננו פועל למטרות רווח, כשלעצמה, איננה הופכת אותו למוסד ציבורי, בדיוק כפי שעצם העובדה שמוסד פועל למטרות רווח, כשלעצמה, לאו דווקא הופכת אותו למוסד פרטי. לשם המחשה, נדמיין מוסד שכל מטרתו למכור לחבריו, במחירי עלות, בקבוקי שמפניה או סיגרים, נעלי ספורט או מכשירי חשמל, ואפילו מוצרי מזון בסיסיים – האם רק מעצם פעילותו, שלא למטרות רווח, הוא הופך לציבורי?! אף כי האיסור תורם למאפיין הציבורי, כפי שלימדה אותנו תיאוריית הכשל החוזי, שאליה עוד נידרש מטה, התשובה על כך היא בשלילה.

כדי להתגבר על הקושי ישנו הכלל הנוהג המשלים: Quid pro Quo, המוודא כי אין תמורה בעד התרומה. זהו, מן הסתם, כלל מפתח בכל הנוגע לציבוריות המטרות והמוסדות, וכל קביעה בניגוד לו תוביל למצב אבסורד שבו סכום כסף מועבר וולונטרית מכיסו האחד של תורם, אל כיסו האחר של אותו תורם, בתוספת הטבות מס על חשבון כלל האזרחים. אין במנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות כל תועלת, אלא אם בתרומות – ממשיות, ולא מדומות – עסקינן. אמנם, מן הדיון שנערך בפרק הראשון אודות אלטרואיזם עולה, כי אין תרומה שאין בצדה איזו תמורה, אם לא מוחשית אזי בלתי מוחשית; אולם, כפי שנלמד מן הדין האמריקאי, ישנה דרך להתמודד עם סוגיה זו: בחינת היחס שבין התרומה לבין התמורה – האם מתקבלת הטבה מהותית, או שמא רק אגבית, אצל התורם? האם ההטבה שמתקבלת אצל הציבור עולה, באורח מספק, על זו שאצל התורם? האם ניתן היה לקבל תמורה דומה, בשווי שוק דומה לשווי התרומה, במגזר השני? והאם ניתן לעמוד על המוטיבציה שבבסיס השאת התרומה? לשם מענה על השאלות הללו ניתן להיעזר ברף מספרי

שרירותי קבוע, ולשם דוגמה, לקבוע כי כאשר היחס בין התרומה לבין התמורה עולה על שיעור מסוים – מנגנון הטבות המס בעבור תרומות לא יופעל. עם זאת, גם בהינתן רף מספרי, מדובר בשאלות שהתשובות עליהן במרבית המקרים הן תלויות נסיבות, ולפיכך אין אפשרות להתחמק מהכרעות פרטניות, על בסיס קזואיסטי, מצד רשות המסים או ערכאת השיפוט. עדיין, נשאלת השאלה האם די לעמוד על כך שלתרומה לא תהיה תמורה כדי להבטיח את ציבוריות המטרות והמוסדות? גם כאן, התשובה בשלילה. אף כי מדובר בתנאי בלעדיו אין, הוא איננו מספק לבדו. ולשם המחשה: נניח שאישה התפרסמה ברבים בשל מעשיה הטובים, ומתוך הערכה, אדם בעל אמצעים, שאיננו מכיר אותה אישית, מעוניין להעביר לה מכונית יוקרתית – העברה וולונטרית לחלוטין, שאין עמה כל תמורה מהותית – האם די בכך כדי לחסות תחת הציבורי?

השילוב של האיסור מלחלק רווחים יחד עם כלל ה- Quid pro Quo, מסייע, אפוא, להבטיח את ציבוריותם של מטרות ושל מוסדות, אך אין די בשילוב זה ויש להוסיף ולמנות קריטריונים אשר יסייעו להבטיח ציבוריות זו, כפי שננסה לעשות כעת.

בהתבסס על הפרק השני של המחקר – הדיון אודות תיאוריית הכשל החוזי יחד עם הדיון אודות הציבורי – ניתן לומר זאת: אחד הקריטריונים המרכזיים להכרעה בסוגיית הציבורי, גם אם איננו מוצג במפורש כך, הוא הקריטריון הפשוט והברור מאליו: המספרי. אם קבוצת הייחוס של הדיון היא המדינה, אזי, ככל שאחוז הנהנים מן המטרות והמוסדות גבוה יותר, הרי הן תחשבנה כציבוריות יותר, ולהיפך. כך, ניתן בהחלט לקבוע, כי מטרות ומוסדות המשרתים את האוכלוסייה בכללותה, את ה"ציבור" (Public), ייחשבו כציבוריים; ובדומה, גם מטרות ומוסדות המשרתים קבוצות מוגדרות באוכלוסייה, את ה"ציבורים" (Publics). מיהם הציבורים הללו? הקריטריון המספרי יכוון לכל קבוצה שתיחשב גדולה מספיק ביחס לקבוצת הייחוס – נניח, קבוצה שמונה מעלה מאחוז מסוים מן האוכלוסייה או מעלה ממספר אבסולוטי מסוים של אנשים שנהנים מן המטרות והמוסדות. ומי ייחשבו כנהנים? הגיוני יהא לסכום את התורמים ואת הנתרמים גם יחד. במצב דברים זה, תיתכנה שלוש החלופות הבאות: מוסד שיש בו הרבה תורמים והרבה נתרמים, למשל, עמותה הפועלת למען איכות סביבה, באופן שמועיל עם אזרחים רבים, ושמתפרנסת מתרומותיהם של עשרות אלפי פעילים; מוסד שיש בו הרבה תורמים ומעט נתרמים, למשל, עמותה הפועלת לסייע לתינוקות בעלי מומים מולדים נדירים, ושמתפרנסת מתרומותיהם של אזרחים רבים המזדהים עם מטרותיה; ומוסד שיש בו מעט תורמים והרבה נתרמים, למשל, עמותה המפעילה בית תמחוי המסייע לעניי עיר, ושמתפרנסת מתרומותיו של אדם אחד בלבד – כל אחת מן השלוש נדמית, בהנחה שתעמוד ברף המספרי, כראויה מספיק כדי לכונן את ה"ציבורי". לעניין זה, אין לשלול מודל דיפרנציאלי, לפיו, ככל שהקריטריון המספרי יהא גבוה יותר יהא שיעור ההטבות גבוה יותר, ולהיפך.

מן הסתם, ובדומה לכל אותם מקומות בהם החוק מציין מספר שהוא רף עליון או תחתון, קביעתם של האחוז או של המספר האבסולוטי של האנשים הנהנים תתבסס על נתונים אודות קבוצת הייחוס, היא אזרחי המדינה כולה, אך במידת מה תהא גם שרירותית. לפיכך, ראוי כי ייקבעו שני סוגים של חריגים: קבוצות, שעל אף היותן גדולות די הצורך לא תוכלנה ליהנות מן ההטבות; וקבוצות, שעל אף היותן קטנות מן הצורך תוכלנה ליהנות מן ההטבות. כיצד ייקבעו חריגים אלה? ניתן לגייס עוד שורה של קריטריונים, למעט זה המספרי, לעזר:

כזכור, הדיסציפלינה הפילוסופית-פוליטית-סוציולוגית מתייחסת אל הציבורי-החברתי כאל זירת מפגש של אזרחים זרים, שאין ביניהם קשר אינטימי, ושיש ביניהם קשר המתאפיין בניכור ובשיתוף גם יחד. זוהי נקודת פתיחה לא רעה לקביעתו של קריטריון – שעניינו באופי הקרבה שבין חברי הקבוצה – אם מדובר בקשרי משפחה (ואולי אף קשרי חברות עזים) הנטייה תהא שלא לראות בקבוצה כציבורית, ואם מדובר בקשרים בין זרים הפועלים יחד למען העדפותיהם המשותפות הנטייה תהא לראותה כציבורית. כך, לשם דוגמה, עמותה שתפעיל חוגים לילדים – גם אם יהיו אלה אלפי ילדים, אך בני שבט אחד, היא לא תיחשב כציבורית, אך אם יהיו אלה ילדים באשר הם, אין מניעה שתיחשב ככזו.

מן הדיסציפלינה הכלכלית ניתן לגזור קריטריונים גם כן, שמתכתבים, במידה רבה, עם הקריטריון המספרי ועם זה של אופי הקרבה, שעליהם ניתן לבסס את החריגים לקריטריון המספרי. ראשית, כאשר הטובין העומדים על הפרק הם לא יריביים ולא מדירים (Public Goods), קרי, הדרך פתוחה לכל דכפין ליהנות מהם מבלי לחסום את דרכם של אחרים לכך (בלי קשר לכמות הנהנים בפועל), וזאת, בין אם הם כלליים ובין אם לוקאליים – ניתן להחשיבם כבעלי אופי ציבורי. דוגמה עשויה להיות עמותה הפועלת למען טוהר מידות בשלטון או למען הנגשת ידע לאוכלוסייה כולה. ולהיפך: כאשר הם גם יריביים וגם מדירים, הרי הם ייחשבו כפרטיים (Private Goods). בנוסף, כאשר הטובין הם יריביים אך בלתי מדירים (Common Pool Resources), כלומר, אם כל מי שחפץ בכך, בלא יוצא מן הכלל, יכול ליהנות מהם, הגם שאלו טובין מתכלים, ודאי אם הם מתחדשים לאחר מכן – יש בכך כדי להצביע על ציבוריות, הגם שלא באופן חד ערכי. זאת, הואיל וסוגיית ההדרה משמעותית יותר מסוגיית היריבות בכל הנוגע להגדרת הציבורי, נוכח הקריטריון החשוב של אופי הקרבה. כך למשל עמותה, המפעילה בית תמחוי שמסוגל לספק מידי יום מספר מוגבל של מנות חמות לאלה הפוקדים אותו. ונותרו רק הטובין המועדוניים (Club Goods), בהם נדון מטה בנפרד.

עוד לפני כן, תיאוריית הכשל החוזי, בדומה לדיסציפלינות מעלה, עשויה לסייע גם כן בכינונם של קריטריונים; שהרי, היא מנסה להסביר את תפקידם של מוסדות ציבור נוכח האיסור החל עליהם מלחלק רווחים. לעניין זה יצוין, כי ההבחנה ההנסמנית הכללית בין מוסדות תרומתיים (Donative, שרוב הכנסותיהם מתרומות או תמיכות) לבין מוסדות מסחריים (Commercial, שרוב הכנסותיהם ממכירת שירותים) מועילה לענייננו במידה מוגבלת בלבד. על פניו, ניתן להניח כי ככל שמוסד הוא תרומתי יותר כך יהא ציבורי יותר, וככל שמוסד הוא מסחרי יותר כך יהא פרטי יותר. אולם, הנחה זו איננה עומדת לבדה, שכן ייתכנו מוסדות תרומתיים שמספקים טובין בעלי אופי פרטי או לנהנים שיש עמם קרבה אינטימית, ולהמחשה: מוסד שנתרמו לו מיליון דולר מטעם תורם אחד (ומעבר לכך אין לו הכנסות אחרות), שנועד להנציח את אותו תורם באמצעות הצבת פסלים בדמותו ברחבי העיר; ולהבדיל, ייתכנו מוסדות מסחריים שמספקים טובין בעלי מאפיינים ציבוריים לנהנים זרים, ולהמחשה: בית תמחוי, שמספק מנות מזון במחירי עלות בשכונות מצוקה. עדיין, לפי רוב, סביר כי מוסדות מסחריים – המספקים תמורה בעבור תשלום (ולפיכך, מחייבים בחינה של כלל ה- Quid pro Quo) – יהיו חשודים יותר מאלה התרומתיים בכל הנוגע לציבוריותם.

כעת, לחלופות שמציגה תיאורית הכשל החוזי. חלופות אלה מייצגות את אותם מצבים בהם ישנה תועלת באיסור חלוקת הרווחים, שכאמור, מבטיח את ציבוריותם של מטרות ומוסדות. משכך, הן עשויות לסייע גם כן בגזירת קריטריונים של הציבורי: ראשונה, כאשר המוסדות חוצצים בין

התורמים לבין הנתרמים (למשל, כלביה או ארגון הומניטרי), כך, בהיעדר חשש מתמורה בעבור תמורה, הנובע, גם, מהיעדר יחסי קרבה – תגבר הנטייה לראותם כציבוריים; שנייה, כאשר המוסדות מספקים טובין ציבוריים, המשרתים חלקים גדולים מן הציבור (למשל, בטיחות בדרכים או מניעת אלימות) – כפי שכבר דובר, ניתן להחשיבם כציבוריים;

שלישית, כאשר המוסדות נוהגים בדרך של הפליית מחירים (למשל, מוזיאון או ספריה או בית אופרה, שבלעדי פילנתרופיה לא יוכל להתקיים) – מצב מורכב יותר היות שמדובר בטובין שקולעים להעדפות של מעטים, ובנוסף, יכול כי תהיה תמורה בצד התרומה. כאן, עצם הפליית המחירים, כשלעצמה – היינו, העובדה שטובין יקרים מוצעים לציבור הרחב במחירים סבירים, ודאי אם בחינם – יש בה כדי לתמוך במידת הציבוריות. זאת, היות שהיא ממזערת את ההדרה המוחלטת שאלמלא כן הייתה מנת חלקם של מי שלא מסוגלים לממן טובין אליטיסטיים אלה. יש חשיבות, ודאי מן ההיבט הפלורליסטי, לפוטנציאל החשיפה של אזרחים לטובין כאלה. עם זאת, יש לעמוד על היחס שבין גובה התרומות המושקעות במוסדות כגון אלה לבין כמות הנהנים מן הציבור שאמנם מנצלים את הפליית המחירים כדי ליהנות מן הטובין, לוודא שהטבות גבוהות מידי מקופת האוצר לא ניתנות למטרות ולמוסדות שנהנים מהם מתי מעט (אין בכך כדי לפסול, בהכרח, מתן הטבות נמוכות, לפי מודל דיפרנציאלי). כך למשל, אם אדם עשיר תורם סכום ניכר לבית תרבות גבוהה, שמציע אחת לשבוע את מרכולתו בחינם לציבור הרחב, אך בודדים בלבד מגיעים ליהנות מן ההיצע – האם די בהיעדר ההדרה כדי לקבוע את ציבוריות המטרה והמוסד? לאו דווקא; החלופה הרביעית, עניינה, כזכור, במוסדות שמספקים טובין תוך מתן הלוואות נוחות, למי שאלמלא כן לא היה מסוגל לממנם (למשל, אוניברסיטאות ומכללות) – ונדמה כי חל לגביה ההיגיון שחל לגבי החלופה השלישית;

חמישית, כאשר המוסדות מספקים שירותים אישיים מורכבים (למשל, גני ילדים או בתי אבות). חלופה זו אמנם מסבירה מדוע תהא עדיפות למוסד ללא כוונת רווח, אולם קשה לראות בטובין כגון אלה – שהם גם יריביים וגם מדירים – כבעלי אופי ציבורי, שכן אין בינם לבין מוסדות דומים המספקים שירותים אישיים מורכבים דומים, במסגרת המגזר השני, כל הבדל.

טובין מועדוניים, כפי שמודה גם הנסמן, הם יוצאי דופן. המדובר, כזכור, בטובין שיש עמם הדרה, ולעתים גם יריבות (שכן יש גבול לגודלם של מועדונים מסוימים); יתרונם בכך שהם מאפשרים שיתוף אקסקלוסיבי – קבוצה יכולה ליהנות מהם מבלי לשלם את מחיר הרוכב החופשי; וזאת, בין אם כדי להפחית עלויות ובין אם כדי לחלוק זהות משותפת. ההדרה, כשלעצמה, יכולה להיעשות במידה שונה, ולפיכך, המועדונים מצויים על רצף, שמעלה איזה קושי כאשר מנסים לבחון את מידת ציבוריותם. הנה, מועדון גולף או מועדון כדורגל או מועדון קשישים או קאנטרי קלאב או בית ספר דמוקרטי או כולל או מדרשה או בית כנסת או כנסייה או קואופרטיב או גן ילדים – כולם מציעים טובין מועדוניים, שלא ברור מה מידת ציבוריותם, אם בכלל. כיצד ניתן להכריע, אפוא?

שלוש שאלות מרכזיות עשויות לסייע: ראשונה, האם טובין זהים או דומים מסופקים, בפועל, על ידי המגזר השני? שנייה, האם התמורה שמשתלמת במגזר השלישי זהה או דומה לזו שמשתלמת במגזר השני, ולחלופין, האם היא נמוכה יותר אך משום קיזוז העובדה שהמוסדות אינם פועלים למטרות רווח? שלישית – אדפטציה של הקריטריון המספרי – כמה חברים יכולים ליהנות מן הטובין שמציע המועדון? כמה מועדונים מסוג זה בנמצא, ולחלופין, עד כמה פתוחה הדרך בפני כל החפץ בכך להקימם? שאלה רביעית שייתכן כי מוצדק לדון בה גם כן, בשילוב עם שלוש האחרות,

היא שאלת הטעם שעל בסיסו נעשית ההדרה. השאלות הללו הן שאלות מנחות, שמספקות קריאת כיוון, לאו דווקא כאלה שניתן לגזור מהן קריטריונים ברורים, ונדמה כי בשל הגיוון הרב שבטובין מועדוניים, ממילא תתבקש פעמים רבות הכרעה על בסיס קזואיסטי. בכל זאת, ננסה להשיב.

לגבי שתי השאלות הראשונות – נדמה כי ככל שהשוק מספק טובין בקירוב בעלויות בקירוב (בקיזוז איסור חלוקת הרווחים), כך יש ליטות לראותם כפרטיים. ובשילוב עם הרביעית: אם מועדונים מוקמים לצורך חיסכון בעלויות של חבריהם, כאשר השוק מספק מוצרים ושירותים דומים במחירים דומים, אין לראותם כציבוריים. שהרי, במצב כגון זה, מדובר בפעילות שוקית לכל דבר, ואף כזו שיש לה שם: קבוצת רכישה. לשם דוגמה, ניקח חבורת אנשים שמאסה ביוקר המחיה והחליטה להקים סופרמרקט קואופרטיבי לרווחתה ואפילו להתנדב לעבוד בו במשמרות – רכישת המוצרים נעשית בסיטונאות, ומכיוון שהקואופרטיב איננו פועל למטרות רווח ואיננו מעסיק עובדים, ניתן למכור בקמעונאות בזול יותר ממחיר השוק, בקיזוז אותם סכומים שאחרת היו משתלמים. האם מדובר בפעילות ציבורית? ספק, וספק אם היא מצדיקה סבסוד מדינתי.

עם זאת, אין לכחד, כי קיים מתח מסוים בין מסקנה זו לבין תיאוריית ההטרוגניות. כזכור, ווייסבורד טוען כי תפקידם של מוסדות המגזר השלישי הוא לספק טובין ציבוריים שאינם עונים על העדפותיו של הבוחר החציוני, קרי, כאלה שהמדינה איננה מסוגלת או מעוניינת לספק לאזרחיה, בשל, בין היתר, פערי מידע ושיקולי תקציב. הוא אמנם מכנה אותם טובין ציבוריים, אולם במידה רבה מדובר בטובין מועדוניים דווקא. אם נחזור אל הדוגמה מן הפרק השני, של אותה קבוצת אזרחים המעוניינת להקים משמר אזרחי שיגן על היישוב טוב יותר מאשר המשטרה – בהתאם למענה על שתי השאלות מעלה, ככל שניתן לספק את שירותי השמירה הללו באמצעות השוק הפרטי, במחירים דומים, אין סיבה לסבסדם. אין בכך סתירה של ממש אל מול תיאוריית הרבגוניות, שכן היא רק מסבירה את קיומם של מוסדות הציבור ואיננה מתיימרת לקבוע מי מהם ראוי למימון מדינתי ומי אינו, אך ייתכן, כי במקרים מסוימים, כאשר יתקבל רושם עז כי המדינה איננה ממלאת אחר תפקידיה הבסיסיים נאמנה (ושוב, עולה השאלה, תלוית הפילוסופיה הפוליטית, מהם תפקידיה אלה), תהיה הצדקה כלשהי לקבוע חריגים למסקנת המחקר.

כעת, יש לזכור שעניינו, ממילא, בסבסוד תרומות, ועל כן, השאלה שיש לשאול איננה לגבי תמורה המשתלמת עבור טובין מועדוניים אלא לגבי תרומות לממנם ועד כמה ראוי כי הציבור ישתתף בהן. מה דינן של תרומות למועדונים שהוקמו כדי לחסוך בעלויות חבריהם? ובכן, דינן יהיה כשל תרומות לטובין שאינם מועדוניים, בהתחשב בקריטריונים האחרים, כשדגש מיוחד יושם על שיעור התרומה ועד כמה הוא גבוה מהתמורה שמתקבלת בעדו (בהנחה שהתורם הוא חבר מועדון בעצמו).

לגבי השאלה השלישית, ניתן לפצל את הדיון לשתיים: אם המועדונים הוקמו אך ורק מן הטעם של חיסכון בעלויות – נדמה כי יש להכריע בהתאם למענה על שתי השאלות הראשונות, בין אם נהנים מהם רבים ובין אם מעטים, בין אם ישנם מועדונים רבים ובין אם מעטים, ובין אם הדרך פתוחה להקמתם של נוספים בחופשיות. שהרי, מה ההבדל מן השוק החופשי?

אם, להבדיל, המועדונים הוקמו כדי שחבריהם יוכלו לחלוק זהות – האם טובין, המסופקים אך ורק לאלה בעלי אותה הזהות, הם טובין בעלי אופי ציבורי? ובכן, בראש ובראשונה יש לתהות על קנקנה של הזהות: ככל שמדובר בזהות טבעית בלתי נמנעת, למשל ילדים או זקנים; או בזהות נרחבת ביותר, למשל גברים או נשים (בהקשר הדתי עלולה לעלות שאלת הדרה מטעמי פטריארכיה, שעמה יש להתמודד באמצעות הדיון באופק האנושי המשותף מעלה); או בזהות שניתן לרכשה על

נקלה, למשל חובבי בישול או מועדוני ספר – כך, על הציר שבין הפרטי לציבורי, היא תתקרב יותר אל האחרון. ולהיפך. ככל שמדובר בזהות תאולוגית או אידאולוגית מתעוררת שאלת הפלורליזם, מן ההיבט הפוליטי, במלוא עוזה – שאלה ששייכת לזירה המשותפת של האזרחים, ומשכך, יש להגדירה כציבורית ולא כפרטית. כך, לשם דוגמה, בתי תפילה, תנועות אידיאולוגיות, ארגוני שדלנות אזרחיים וכיוצא באלה.

ובחזרה לשאלה השלישית אודות הקריטריון המספרי: כאשר מדובר במועדונים שהוקמו מטעמי זהות לא רק שאין חשיבות רבה לגודל הקבוצה, אלא שכאשר מתעוררת שאלת הפלורליזם מן ההיבט הפוליטי, קבוצות קטנות ראויות ליהנות מן הציבוריות בדומה לקבוצות גדולות. שיקול המפתח, כך נדמה, הוא עד כמה פתוחה הדרך בפני אזרחים בעלי זהויות תיאולוגית או אידאולוגית אחרות להקים לעצמם מוסדות שיספקו להם טובין מועדוניים שבהם הם חפצים – וככל שהיא פתוחה, בלא איסורים ומגבלות, בלא חשיבות לתפישת עולמו של השלטון, כך יש לראות במועדונים אלה כציבוריים. ולשם המחשה: אם קהילה דתית מסוימת מקימה מוסד חינוך לחבריה מטעמי זהות, וברי כי מדובר בטובין מועדוניים שהרי מוסדות חינוך כאלה הם מדירים (ובמידה גם יריביים), הרי יש להחשיבו כציבורי, וכיוצא בזה לאפשר לו ליהנות מהטבות מס, ובתנאי, כי לכל הקהילות הדתיות עומדת האפשרות לעשות כן. או, אם נרצה: טובין מועדוניים הסבים סביב זהות ייצבעו בצבעים ציבוריים כאשר לכל האזרחים ישנה האפשרות ליהנות ממוסדות המספקים אותם.

ד. עיצוב המנגנון בראי חסמים שלטוניים

בשולי סיכום זה, אם כי לא בשולי המציאות, יש להוסיף ולציין, כי כדי להגשים כדבעי את התועלת הפלורליסטית הגלומה במנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות, יש לעמוד על שני היבטים נוספים של פעילותו: האחד, מעורבותם של גורמי שלטון בהליך. המקרה הישראלי ממחיש היטב עד כמה מעורבות זו, כאשר שזורה בה אג׳נדה פוליטית – ואין חולק כי ועדת הכספים של הכנסת מונעת, רובה ככולה, מתוך שיקולים אידיאולוגים אלקטורליים של קברניטיה – חותרת תחת המנגנון. העובדה שלפרלמנטרים בעלי עוצמה ישנה האפשרות להשפיע על רשימת מוסדות הציבור שזכאים ליהנות מן ההטבות היא בעייתית, וזאת בלשון המעטה, ובהינתן כל שכבר נכתב עד כה, אין צורך להכביר במילים מדוע. השני, האפשרות העומדת בפני כלל האזרחים למצות את ההנאה מן המנגנון. יש לעצב אותו, באופן פרוצדורלי, באופן שלכלל הציבור תהיה גישה נוחה אליו, ונוכח נפלאות הטכנולוגיה, זו איננה משימה בלתי אפשרית. אם ממילא כלל נישומי מס הכנסה רשומים במאגרים הממוחשבים, ניתן לחשוב על פלטפורמה שתאפשר לתרום למוסדות זכאים וליהנות מן ההטבות בקלות יחסית.

ה. סיכומו של סיכום

את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות ניתן לעצב לפי אחד משלושה מודלים: מודל אחד, צר, שבמסגרתו המדינה קובעת אילו מטרות ציבוריות לקדם – כפי שקורה בסעיף 46 לפקודת מס

הכנסה. זהו מודל שמחקר זה שולל; ועוד שני מודלים: מודל רחב, פלורליסטי טהור, שבמסגרתו כל המטרות מתקבלות על הדעת, לרבות כאלה בעלות אופי פוליטי, ולמעט מטרות שחורגות מן האופק האנושי המשותף (שבמקרה הישראלי, עשוי להילמד מחוק יסוד: הכנסת); ומודל רחב דיפרנציאלי, שבמסגרתו יש מקום לכל המטרות, אך הן מדורגות כך שקידום צדק חלוקתי בסיסי זוכה להטבות בשיעור גבוה יותר. בהקשר זה, המתח בין פלורליזם לבין צדק חלוקתי הוא בלתי נמנע ועולה השאלה עד כמה יש לאפשר סבסוד הפוך, של שכבות נמוכות את הגבוהות, בניגוד לתיאוריה התועלתנית שמקנה חשיבות לתועלת השולית הפוחתת של הכסף. דרך אחת לעשות כן היא הפליית מחירים, ודרך אחרת, פחות אטרקטיבית, היא לוודא כי לטובין אליטיסטים ישנן החצנות חיוביות על החברה, ודאי כאלה שעולות על אלה השליליות.

עוד, יש לעצב את המנגנון כך שלא יממן מטרות ומוסדות בעלי אופי פרטי, המשרתים אינטרסים כלכליים צרים של אינדיבידואלים. שני כללים שנועדו לסייע להבטיח זאת הם של איסור חלוקת רווחים ושל Quid pro Quo שנועד להבטיח כי לא תתקבל בעד התרומה תמורה אלא אם היא אגבית. קריטריון מרכזי להכריע באמצעותו הוא המספרי: ככל שאחוז או שמספרם האבסולוטי של הנהנים – תורמים ונתרמים גם יחד – גבוה יותר, כך המטרה והמוסד ייחשבו ציבוריים וניתן לחשוב על מודל שיקנה שיעור הטבות משתנה בהתאם לכמות הנהנים. בתוך כך, ראוי לקבוע גם חריגים בהם הקריטריון המספרי לא ישנה לעניין ההנאה מהמנגנון, הנגזרים גם כן משורה של קריטריונים המסייעים להכריע לגבי הציבורי. אחד מהם הוא קריטריון אופי הקרבה, המבטיח כי המטרה והמוסד לא נועדו לשרת קבוצה שיש בין חבריה קשר אינטימי, כשהכוונה בעיקר לקשרי משפחה, ושמתחזק ככל שבין החברים ישנם יחסי זרות. קריטריון אחר נלמד מתוך הדיסציפלינה הכלכלית, ומכוחו נבחנת מידת יריבותם ומידת הדרתם של הטובין המסופקים: ככל שהיריבות וההדרה פחותות – עולה גם הציבוריות, ולהיפך. בכלל זאת, ככל שיש חציצה בין התורמים לבין הנתרמים, וככל שנוהגת הפליית מחירים ובעיקר כאשר הפלייה זו מנוצלת על ידי האזרחים כהלכה – הרי מאפיין הציבורי הוא משמעותי יותר.

טובין מועדוניים מציגים אתגר, ולגביהם יש לשאול עד כמה השוק מסוגל לספק מענה הולם – מוצרים ושירותים דומים במחירים יחסית דומים (בהתעלם מן הקיזוז של האיסור לחלוקת רווחים). עוד יש לשאול, בהתחשב בקריטריון המספרי, כמה נהנים מהם, ובנוסף, מועדונים קיימים ובפני מי פתוחה הדרך להקימם ולהשתמש בהם. הטעם שעל בסיסו נעשית ההדרה המועדונית עשוי להשליך גם כן על אופיים. כך, אם השוק מספק מענה הולם ייחשבו הטובין כפרטיים, במיוחד באותם מקרים בהם הטעם להקמתם הוא חיסכון בעלויות, ולמעט אותם מקרים שבהם נדמה כי תיאוריית ההטרוגניות נפגעת באורח מהותי, קרי, האזרחים פועלים בתחום שנחשב לגרעין קשה של סמכות מדינתית (מקרים אלה יש לבחון במשנה זהירות, מן הסתם). אל תרומות למועדונים יש להתייחס בחשדנות, בייחוד אם הן ניתנות על ידי חבריהם, ולאשרן רק אם הן חורגות באופן משמעותי מן העלות של הטובין. כאשר המועדונים נועדו לצרכי זהות, יש לתהות על קנקנה – אם היא בלתי נמנעת או נרחבת או שניתן לרכוש בקלות, כך יש לראותם כציבוריים; וככל שהיא תיאולוגית או אידיאולוגית , כך יש לראותה כציבורית גם כן.

בשולי הדברים, יש לעצב את המנגנון תוך הסרתם של חסמים שלטוניים: להוציא גורמים פוליטיים, המשבשים לחלוטין את האפשרות ליהנות מן התועלת שלו – ובמקרה הישראלי להוציא את ועדת הכספים כליל – מן התמונה; ובנוסף, לאפשר לכלל האזרחים למצות את זכויותיהם ביעילות.

סיכום

אחרי ככלות הכל – ואולי, כגולת הכותרת של מחקר זה, נבקש להציע ראשית הצעה אופרטיבית כיצד לעצב את מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות בדין הישראלי. והנה היא:

"(א) אדם שתרם בשנת מס פלונית סכום העולה על [רצפה קבועה] למוסד ציבורי, יזוכה מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35%, אלא אם קבע שר האוצר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי שיעור הזיכוי יהא גבוה יותר; והזיכוי יינתן עד לסכום של [תקרה קבועה] [לרבות אפשרות לפרוש את הזיכוי לאורך שנות המס הבאות], אלא אם קבע שר האוצר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי שיעור התקרה יהא גבוה יותר[586].

(ב) לצרכי סעיף זה –

1. מוסד ציבורי – חבר בני אדם, שהוקם ופועל למען מטרה ציבורית, ולמען מטרה זו בלבד, שכל רווחיו, הכנסותיו ונכסיו מיועדים למען המטרה הציבורית; למעט אם קבע שר האוצר אחרת, מטעמים מיוחדים שיירשמו, ובלבד שהטעמים אינם חורגים מן ההגדרה של מטרה ציבורית.

2. מטרה ציבורית – העומדת בכל אלה:

א. כל פעילות חוקית, העומדת בתנאי סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת; למעט פעילות שנועדה לתמוך, כולה או חלקה, במישרין או בעקיפין, בקמפיין פוליטי של מפלגה או מועמד;

ב. סך בני האדם הנהנים מן הפעילות, לרבות נתרמיה ותורמיה, בשנת המס שקדמה לשנת התרומה, לא יפחת מ[שיעור קבוע] של בני אדם; אלא אם קבע שר האוצר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי לגבי סוגים מסוימים של מטרות ציבוריות די בשיעור קבוע פחות;

3. תרומה – סכום כסף או שווה ערך כסף, המועבר מאדם למוסד ציבורי, בלא כל תמורה מוחשית מהותית, ובתנאי כי אין כל יחסי קרבה בין התורם לבין הנתרמים.

4. טעמים מיוחדים – לרבות, היעדר יחסי קרבה בין הנהנים; מידת פתיחותה של הפעילות להשתתפותו של הציבור הרחב והנאתו ממנה במישרין (היעדר הדרה); סך בני האדם שיכול כי ייהנו מן הפעילות בה בעת ולאורך זמן (היעדר יריבות); רמת נזקקותם של הנתרמים; חשיבות הפעילות לצרכים אנושיים בסיסיים; ולמעט היעדר הלימה אידיאולוגית-פוליטית בין המוסד הציבורי לבין מוסדות השלטון".

הצעה זו, כך נדמה, מאזנת בין מגוון ההיבטים של מנגנון מתן הטבות מס בעבור תרומות, כפי שתוארו ונותחו לאורך מחקר זה, מבלי להתעלם משיקולים רלוונטיים של משרד האוצר (שעניינם הקפדה על תקציב מדינה אחראי ושקול), ומאפשר לקדם את המנגנון אל עבר התועלת הפלורליסטית הייחודית והנהדרת הגלומה בו, לרווחתם של אזרחי המדינה בכללותם.

---

[586] אין זה מעניינו של מחקר זה לדון בתורמים שאינם אינדיבידואלים אלא תאגידיים, שכן רציונל הפלורליזם כלל איננו חל עליהם. לכל היותר, חלה לגביהם התועלת הכלכלית וכן חלק מהיבטים המופיעים בפרק השני של המחקר, הנוגעים לנקודת מבטם של הנתרמים. בכל מקרה, תרומות מצדם של תאגידים מערבות מגוון שיקולים החורגים מגבולותיו של מחקר זה. זאת ועוד, אין זה מעניינו של מחקר זה לדון בשיעורי רצפה. כעת הסכום עומד על 180 שקלים לשנה, קרי, 10.5 שקלים בחודש.

ועוד כמה מילים לקראת סיום: נתונים אמפיריים בסיסיים בנוגע למוסדות ציבור ישראלים בעלי אישור מכוח סעיף 46 לפקודת מס הכנסה מצביעים, במידה רבה, על כך שהתועלת הגלומה במנגנון לא בהכרח מתממשת[587].

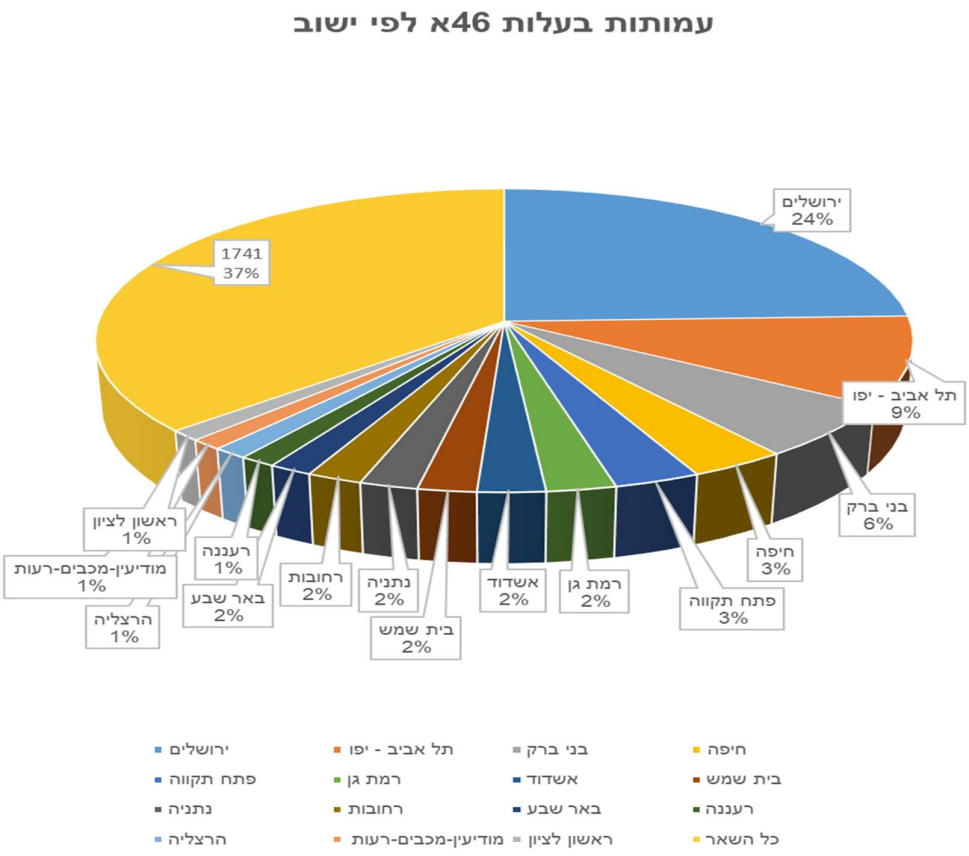
ניתוח אחד, בסיסי למדי, נערך על כאלף מוסדות שקיבלו את האישור בין השנים 2009-2012, במהלך הכנסת ה-18, תחת שר האוצר יובל שטייניץ (סיעת הליכוד) ויושב ראש ועדת הכספים משה גפני (סיעת יהדות התורה). מהניתוח עולים הממצאים הבאים: 23% מבין המוסדות שאושרו (221 מוסדות), כתובתם בירושלים; תל אביב במקום השני, בהפרש ניכר, עם 8% בלבד (81); במקום השלישי, עם 5%, העיר בני ברק (50); בית שמש ואשדוד, עם 4% (39 ו-36, בהתאמה); יישובי איו"ש עם 3% (33); אחריהם, עם 2%, הערים פתח תקווה (23), אלעד (20), מודיעין (19), באר שבע, חיפה וראשון לציון (16 כל אחת); עם אחוז בודד (בין 5-14 מוסדות) שורת יישובים יהודים – רחובות, הרצליה, נתניה, רמת גן, כפר סבא, מודיעין עילית, אשקלון, ביתר עילית, רעננה, קרית גת, חדרה, חולון, צפת, טבריה, גבעת זאב, נתיבות, בת ים, בית שאן, מעלה אדומים, רמת השרון, קרית טבעון וקרית שמונה – שווה ערך לאחוז הבודד, סך של 11 מוסדות ציבור, בכלל יישובי המגזר הערבי; כשבסוף הרשימה, בין היתר, גם המגזר הדרוזי כולו, שבדומה לכפר חב"ד, אושרו אצלו ארבעה מוסדות בלבד[588]. ניתוח זה מלמד על הטיה לטובת מוסדות ציבור ביישובים יהודיים, בעיקר בעלי צביון דתי ובחלקו הגדול חרדי.

ניתוח אחר, בסיסי למדי גם כן, נערך על כלל מוסדות הציבור הפעילים נכון לשנת 2018, וממנו עולים נתונים המצביעים על מגמה דומה:

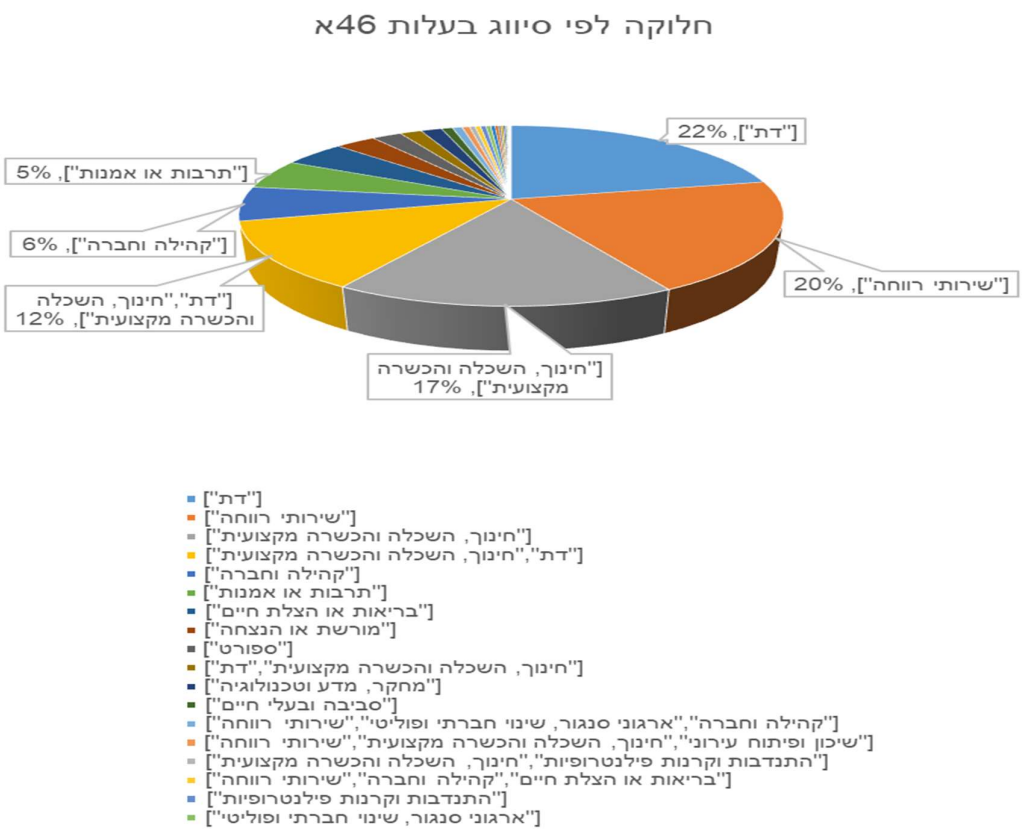
הנה למשל פילוח לפי יישובים של כל המוסדות כאמור שקיבלו אישור מכוח סעיף 46. גם כאן, העיר ירושלים בפער ניכר על כל היתר, עם 26%; לאחר מכן, בפער ניכר, העיר תל אביב עם 9% בלבד; ואז, בפער לא גדול במיוחד, העיר בני ברק עם 6%; גם יתר היישובים המובילים, למעט העיר חיפה, הם יהודים במובהק; ובתוך הקטגוריה "כל השאר" ניתן למצוא ריבוי של יישובים יהודים, לרבות שורה ארוכה של התנחלויות, לעומת מיעוט בולט של יישובים ערבים או דרוזים.

[587] הנתונים לגבי מוסדות הציבור (שקיבלו או לא קיבלו אישור 46, לפי יישובים וסיווגים) נלקחו מטבלאות אקסל שנשלחו לי ממשרד האוצר וניתוח הנתונים נעשה באמצעות תכנת האקסל באופן ראשוני ופשוט.

[588] באותם יישובים בהם ניתנו האישורים, אחוזי ההצבעה הכוללים לסיעות הכנסת היו אלה: 21% לסיעת הליכוד, 17% לסיעת קדימה, 13% לסיעת ש"ס, 11.5% לסיעת יהדות התורה, 9.5% לסיעת ישראל ביתנו, 8% לסיעת העבודה, 6% לסיעת האיחוד הלאומי ו-3% לסיעת מרצ.



והנה פילוח של מוסדות הציבור כאמור לפי סיווג, גם ממנו ניתן ללמוד על בכורה מובהקת של מוסדות דת (יהודים) : סך של 34% מבין המוסדות מוצהרים כדתיים ; עוד 20% המוצהרים למען מטרות של שירותי רווחה (שברובם, כאמור, נמצאים בישובים יהודים, שבחלקם הגדול בעלי צביון דתי ואף חרדי) ; ולאחר מכן כל היתר.



כפי שכבר הובהר בפרק השלישי של המחקר, אין בהטיה הנחזית כדי ללמד אך על משוא פנים לטובתם של מוסדות ציבור יהודים, דתיים וחרדים, שכן סביר להניח כי ישנם יותר מוסדות כאלה מאשר מוסדות אחרים; ואולם, נדמה כי מעורבותם של פוליטיקאים בהליך כן משפיעה על הטיה זו, על כן יש להביא עליה את הקץ, ויפה שעה אחת קודם [ניתן להניח בזהירות כי הטיה זו שלובה עם ההטיה הקיימת הידועה לטובת מוסדות ימין ונגד מוסדות שמאל (כפי שמתבטא בדוגמאות שכבר הובאו לגבי עמותות "אם תרצו" ו"שוברים שתיקה", או לגבי עמותת "שלום עכשיו")].

על כל פנים, המדובר בניתוח בסיסי ביותר (ולא בניתוח אמפירי סטטיסטי מדויק), שמטרתו ליתן קריאת כיוון לקראת מחקרים יותר ממוקדים בהקשר זה, שמן הראוי כי ייערכו למען שלמות התמונה ועיצובו מחדש של מנגנון מתן הטבות המס בעבור תרומות.

ביבליוגרפיה

חקיקה ופסיקה בעברית

חוק העמותות, התש״ם-1980, ס״ח 983

תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – עמותות), התשס״ד-2004

תקנות העבירות המינהליות (קנס מנהלי – עמותות), תשס״ד-2004, ק״ת 6787

תקנות העמותות (אגרות), התשנ״ח-1998

תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד בעמותה שמחזורה מעל 500 מיליון שקלים חדשים), התש״ע-2010

תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה), התשס״ט-2009

תקנות העמותות (הוראות לעניין מינוי חבר סגל אקדמי בעמותה שהיא מוסד להשכלה גבוהה לוועד העמותה), התשע״ב-2012

תקנות העמותות (טפסים), התשס״ט-2009

תקנות העמותות (קביעת סכום מרבי ונהלים לרישום תרומה בעילום שם בדוח הכספי), התשס״ג-2002

תקנות חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (דוח רבעוני), התשע״ב-2011

דברי הכנסת 1949, 1366, 1378-1380 (התש״ט)

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2417 (2.3.1978) 1291

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2664 (16.10.1980) 162

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2676 (26.3.1981) 574

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 2699 (26.3.1981) 1245

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3098 (20.9.1984) 3520

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3103 (3.1.0.1984) 8

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3334 (15.5.1986) 2049

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3545 (24.3.1988) 1808

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3718 (20.11.1989) 484

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 3995 (15.4.1992) 2868

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4090 (11.3.1993) 1906

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4310 (8.6.1995) 3463

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4668 (4.8.1998) 4657

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4731 (24.2.1999) 1894

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4760 (1.6.1999) 3451

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 4882 (22.5.2000) 3506

ילקוט הפרסומים, הודעה לרשומות מספר 5403 (8.6.2005) 2902

בג"צ 3880/08 **אלווין נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים** (טרם פורסם, 5.5.2010)

בג"צ 253/64 **ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה** פדי יח(4) 673 (1964)

בג"צ 10893/08 **ויפאסנה נ' שר האוצר** (טרם פורסם, 23.8.2012)

בג"צ 637/89 **חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר** פ"ד מו(1) 191 (1991)

ע"א 767/87 **עמותת בשערייך ירושלים נ' מנהל המכס והמע"מ** פד"י מד(4) 800 (1990)

ע"א 335/79 **פקיד שומה כפר סבא נ' אגודת ידיד האוניברסיטה העברית** פד"י יא 44 (1980)

ת"מ (י-ם) 1001/09 **איגוד הג'ודו בישראל ע"ר נ' רשם העמותות** בפסקאות 45-48 (2009)

ספרות בעברית

אדמנד ברק **מחשבות על המהפכה בצרפת** (1790) (הוצאת שלם, 2000)

אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי **הפדרליסט** (1788) (שלם, 2004)

אלקסיס דה טוקוויל **הדמוקרטיה באמריקה** (1935, 1940) (שלם, 2008)

אפלטון **כתבי אפלטון** כרך ב', הפוליטיאה (הוצאת שוקן, 1999)

בנז'מן קונסטן **אודות חירות בני העת העתיקה בהשוואה לזו של בני העת המודרנית** (1819)

ג'ון לוק **אגרות על הסובלנות** (1689) (מאגנס, 1990)

ג'ון לוק **על הממשל המדיני: המסכת השנייה** (1689) (מאגנס, 1997)

ג'ון סטיוארט מיל **ממשל של נציגים** (מאגנס, 1958)

ג'ון סטיוארט מיל **על החירות** (1859) (מאגנס, 1946)

ג'ון רולס **צדק כהוגנות – הצגה מחודשת** (2001)

גיורא קולקה **חירויות הפרט והמבנה החוקתי בדמוקרטיה הפדראלית** (1987)

דוד גליקסברג **מיסוי מוסדות ללא כוונות רווח** (1995)

הנדריק ואן לון **הדמוקרט המהפכני: ספר תומס ג'פרסון – מעצב דמותה של הדמוקרטיה האמריקאית** (1943)

ז'אן ז'אק רוסו **על האמנה החברתית** (1762) (מאגנס, 1967)

חוזה אורטגה אי גאסט **מרד ההמונים** (1975)

פרידריך האייק **חוקת החירות** (2013)

קרל פופר **החברה הפתוחה ואויביה** (1945) (שלם, 2003)

שחר אילן **חרדים בע"מ** (2000)

שלמה אבינרי **רשות הרבים - שיחות על מחשבה מדינית** (1977)

תומס הובס **לויתן** (1651) (מאגנס, 1962)

כתבי עת בעברית

אבי שגיא "סובלנות ופלורליזם" **עיון** (1995)

אבי שגיא "על המתחים בין דתיים וחילוניים – בין שיח זכויות לשיח זהות", בתוך: **עין טובה – דו שיח ופולמוס בתרבות ישראל** 430 (הקיבוץ המאוחד, 1999)

אהרון מור ואליעזר דוד יפה "סוגיית ההנחות במס לתורמים בפקודת מס הכנסה (סעיף 64) וההשלכות על גיוס כספים במגזר השלישי" **ביטחון סוציאלי** 66 (2004)

אוהד נחתומי "מבוא", בתוך: **רב תרבותיות במבחן הישראליות** (נחתומי עורך, 2003)

ארווינג קריסטול "המהפכה האמריקנית כמהפכה מוצלחת", בתוך: **מחשבות על השמרנות החדשה** (2004)

בנימין גדרון וחגי כץ "דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל" **מדינה וחברה** 2(1) 43 (2002)

בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ "קווים לדמותה של החברה האזרחית המאורגנת בישראל" **סוציולוגיה ישראלית** ד(2) 369 (2002)

ג'וני גל ומימי אייזנשטדט *נגישות לצדק חברתי בישראל*, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 18 (2009)

גליה בראור "כולנו פליקס נוסבאום" **מארב: אמנות, תרבות, מדיה** (30.12.2005)

הלל שמיד ואבישג רודיך-כהן "פילנתרופיה בישראל" **ביטחון סוציאלי** 83 (2010)

חגי כץ והילה יוגב-קרן "שוק העבודה של המגזר השלישי בישראל: נתונים ומגמות 2001-2009" המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (2013)

יוסף קטן "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים", בתוך: **עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות** (גל וקטן עורכים) 101 (2007)

ישי בר "מיסוי מוסדות ציבור: הדין הנוהג והדין הראוי" **משפטים** כ"ד תשנ"ד 283 (1994)

מייקל אוקשוט "ההמונים בדמוקרטיית נציגים", בתוך: **הרציונליזם בפוליטיקה** 301 (2011)

ניסן לימור "פילנתרופיה וישראל" נייר עמדה למדיניות (2009)

עדי אופיר "פוליטי" **מפתח** (2) אוניברסיטת תל אביב 85 (2010)

צ'רלס טיילור "הפוליטיקה של ההכרה", בתוך: **רב תרבותיות במבחן הישראליות** 21 (נחתומי עורך, 2003)

מקורות נוספים בעברית

אילן שיזף "מקורות המימון ושקיפותן של תשע עמותות המזוהות עם הימין הישראלי" (2015)

אלטמן יאיר "האוצר ישלול הטבות מתורמים לאמנסטי" **ישראל היום** (22.7.2017)

אסתר טולדנו ודניאל גוטליב "השפעת הפחתה של קצבאות ילדים על הכנסות של המשפחה המוסד לביטוח לאומי" (2013)

אפרת נוימן "הרשימה נחשפת: כל העמותות שתוכלו לקבל מהן זיכוי כספי – ואחת שלא העזה לבקש" **דה מארקר** (21.12.2015)

בצלאל כהן "מצוקה ותעסוקה בחברה החרדית" מכון פלורסהיימר (2005)

"דוח העמותות של גיידסטאר" אתר גיידסטאר של משרד המשפטים (2018)

דניאל גוטליב "העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית" התוכנית לכלכלה וחברה במכון ואן ליר (2007)

"הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור" (ועדת ארידור) (2006)

"הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (ועדת פריש) (2014)

"הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו" (ועדת גלנור) (2003)

החלטת ממשלה מספר 4418 "תמיכה בעמותות" בק/128 (18.7.2001)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הסקר החברתי: הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת למשק בית בערים המונות בין 100,000-199,999 תושבים" (2013)

הנחיות רשם העמותות "רישום עמותות, שם, מטרות ותקנון" "הנחיות להתנהלות עמותות" (18.7.2018)

הקרן החדשה לישראל "הישג לתנועה לחופש המידע: רשם העמותות יפרסם את שמות העמותות שתורמיהן נהנים מחיסיון" (30.5.2012)

הקרן החדשה לישראל "רשם העמותות פרסם את שמות העמותות שתורמיהן נהנים מחיסיון. רובן ימניות וחרדיות" (14.6.2012)

חוזר מס הכנסה מספר 8/2015 "קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (16.8.2015)

חוזר מס הכנסה מספר 9/2015 "קווים מנחים להחלת סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (10.9.2015)

טלי חרותי סובר "משקי הבית בישראל תורמים בכל שנה 6 מיליארד שקל – וזה עדיין מעט" **דה-מארקר** (7.3.2017)

מבקר המדינה "תמיכות משרדי ממשלה במוסדות ציבור" דוח שנתי 66ג, התשע"ו-2016

משרד התמ"ת "החרדים בישראל דיוקן האוכלוסיה ומאפייני תעסוקה 2002-2007" (2009)

משרד ראש הממשלה, אגף תכנון מדיניות "ממשלת ישראל החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות" (2008)

נוימן אפרת "הרשימה נחשפת: כל העמותות שתוכלו לקבל מהן זיכוי כספי, ואחת שלא העזה לבקש" **דה-מארקר** (21.12.2015)

נתי טוקר "הציבור החילוני לא מבין את היקף העזרה לזולת במגזר" **דה מרקר** (6.5.2014)

סמי כהונאי "שילוב המגזר החרדי בשוק העבודה – תמונת מצב ומשמעויות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2004)

עינת סולניק **הליך קבלת ההחלטות בוועדת הכספים של הכנסת: על המצוי והרצוי** עבודת גמר לתואר מוסמך במשפטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב (2014)

פרוטוקולי ועדת הכספים של הכנסת, הכנסות ה-18-20

"קווים מנחים לקביעת מטרה ציבורית ומוסד ציבורי", חוזר מס הכנסה 2/1001 (2001)

רשות המסים "הוראת ביצוע מספר 3/2001: נוהל בדיקה וכללים לקביעת התרת זיכוי ממס בגין תרומה למוסד ציבורי על פי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה" (2001)

רשות המסים "הוראת ביצוע מספר 7/2012: אישור למעביד למתן זיכוי לפי סעיף 46 לעובדיו, באמצעות תלוש שכר" (2012)

שאול שארף **דמוקרטיה ישירה: המחלוקת הנורמטיבית והביקורת השיפוטית** עבודת גמר לתואר מוסמך במשפטים, אוניברסיטת בר אילן (2017)

שחר אילן "חופש המימון של רגב הוא האח התאום של 'מה שווה התאגיד אם איננו שולטים בו'" **כלכליסט** (13.9.2017)

שחר אילן "סל הטבות והנחות עיקריות לאברכים" באתר עמותת חדו"ש

תומר אביטל "גפני מעבה את תקציבי החרדים במיליארדי שקלים" **כלכליסט** (6.12.2013)

תומר אביטל "לקחתי את הקיצוץ בתקציבי הישיבות ושמתי בפח" **כלכליסט** (18.11.2012)

חקיקה ופסיקה באנגלית

IRC 26 U.S. Code § 170

Act of Nov. 8, 1966, Pub. L. 89- 800, § 6(a), 80 Stat. 1515

Article 11 of the European Convention of Human Rights

Article 17 of the Universal Declaration of Human Rights

Article 22 of of the International Convention on Civil and Political Rights

Charitable Uses Act of 1601 (43 Eliz I, c.4)

Rev. Act of 1928, ch. 852, § 103(7), 48 Stat. 700

AG v. National Provincial and Union Bank of England (1924) AC 262 HL

Beth-El Ministries, Inc. V. U.S. 79-2 USTC 9412 (D.C. D.C. 1979)

Boy Scouts of America et al. v. Dale 530 U.S. 640 (2000)

Christian Stewardship Assistance, Inc. v. Commissioner 70 T.C. 1037, 1042 (1978)

Church of Scientology of California v. Commissioner 83 T.C. 25. 381

Church of the Visible Intelligence that Governs the Universe v. U.S. 4 Cl. Ct. 55 (1985)

Columbia Park and Recreation Association, Inc. v. Commissioner 88 T.C. 1 (4th Cir. 1988)

Commission of Income Tax v. Pemsel [1891] AC 531 H.L [1891]

Flat Top Lake Association, Inc. v. U.S. 868 F.2d 108 (4th Cir. 1989)

Hein Persche v. Finanzamt Lüdenscheid (C-318/07) (27.1.2009)

John Marshall Law School and John Marshall University v. United States 81-2 USTC 9514 (Ct. Cl. 1981)

Kemper Military School v. Crutchley 274 F. 125, 127 (W.D. Mo. 1921)

Martin S. Ackerman Foundation v. Commissioner T.C. Memo. (1986) 385

National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama 357 US 449 (1958).

North American Sequential Sweepstakes v. Commissioner 77 T.C. 1087 (1981)

Sargent v. Cornish 54 N.H. 18, 22 (1878)

Seasongood v. Conmissioner 227 F.2d 907, 907 (6th Cir. 1955)

Slee v. Commissioner of Internal Revenue 42 F.2d 184 (2d Cir. 1930)

Sonora Community Hospital v. Commissioner 46 T.C. 519 (1966)

Sound Health Association v. Commissioner 71 T.C. 158 (1978)

Spokane Motorcycle Club v. U.S. 222 F. Supp. 151 (E.D. Wash. 1963)

Texas Trade School v. Commissioner 30 T.C. (5th Cir. 1959) 642

The Callaway Family Association, Inc. v. Commissioner 71 T.C. 340 (1978)

Unitary mission Church of Long Island v. Commissioner 74 T.C. 531 (1980)

Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women v. M.N.R. [1999] 1 S.C.R. 10

Wendy L. Parker Rehabilitation Foundation, Inc. v. C.I.R. T.C. Memo. (1986) 348

IRS *Rev. Rul.* 58-502, 1958-2 C.B. 271

IRS *Rev. Rul. 70-186* C.B. 128 (1970-1)

IRS *Rev. Rul. 73-313* (1972-3) C.B. 174

IRS *Rev. Rul.* 75-286 (1972-5)

IRS *Rev. Rul. 76-152* C.B. 151 (1971-6)

IRS *Rev. Rul.* 78-232, 1978-1 C.B. 69

IRS *Rev. Rul.* 81-94, 1981-1 C.B. 330

IRS *Rev. Rul. 6814* (1961-8)

ספרות באנגלית

Abbinnet Ross **Politics of Happiness: Connecting the Philosophical Ideas of Hegel** (2013)

Andreoni James **Philanthropy** (2006)

Arendt Hannah **The Human Condition** (1958)

Barry Andrew & Osborne Thomas & Rose Nikolas **Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government** (1996)

Batson Daniel **Altruism in Humans** (2010)

BenNer Avner & Benedetto Gui **The Nonprofit Sector in the Mixed Economy** (1993)

Berger Peter & Neuhaus Richard **To Empower People: From State to Civil Society** (1996)

Berlin Isaiah **The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History** (1953)

Berlin Isaiah **The Roots of Romanticism** (2001)

Berry Jeffery & Arnos David **A Voice for Non-Profits** (2005)

Bremner Robert **American Philanthropy** (1988)

Bruni Luigino & Porta Pier **Handbook on the Economics of Happiness** (2007)

Capra Fritjof & Spretnak Charles **Green politics** (1984)

Chang Ruth **Incommensurability, Incomparability, and Practical Reason** (Harvard, 1997)

Clayton Tomas **Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers** (1995)

Clotfelter Charles **Federal Tax Policy and Charitable Giving** (1985)

Coleman James **Foundations of Social Theory** (1994)

Connor Desmond **Constructive Citizen Participation** (1997)

Cornes Richard & Sandler Todd **The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods** (2012)

Crick Bernard **In Defence of Politics** (1962)

Crowder George **Isaiah Berlin: Liberty and Pluralism** (2004)

Crowder George **Liberalism and Value Pluralism** (2002)

Crowder George **Liberalism and Value Pluralism** (Continuum, 2002).

Csikszentmihalyi Mihaly & Isabella Csikszentmihalyi **A Life Worth Living: Contributions to Positive Psychology** (2006)

Dahl Robert **Democracy and its Critics** (1989)

Dahl Robert **Who Governs?** (1961)

Davidson Scott **Spinning the Wheel of Empowerment** (1998)

Dewey John **The Public and Its Problems** (1927)

Driskell David & Louise Chawla **Growing up in Cities Project: Creating Better Cities with Children and Youth: A Manual for Participation** (2002)

Durham Gigi & Kellner Douglas **Media and Cultural Studies** (2001)

Dworkin Ronald **Justice for Hedgehogs** (2011)

Eagleton Terry **Ideology: An Introduction** (1991)

Easton David **A Framework for Political Analysis** (1965)

Easton David **A Systems Analysis of Political Life** (1965)

Easton David **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science** (1953)

Elizabeth Boris & Eugene Steuerle **Nonprofits & Government: Collaboration & Conflict** (2006)

Esping-Andersen Gosta **The Three Worlds of Welfare Capitalism** (1990)

Farber Daniel & Frickey Philip **Law and Public Choice** (1991)

Farrington John & Bebbington Anthony & Wellard Kate & Lewis David **Reluctant Partners? Non-Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development** (1993)

Fleishman Joel **The Foundations** (2007)

Franklin Julian **John Locke and the Theory of Sovereignty: Mixed Monarchy and the Right of Resistance in the Political Thought of the English Revolution** (1981)

Friedman Lowrence & McGarvie Mark **Charity, Philanthropy, and Civility in American History** (2003)

Frumkin Peter **Strategic Giving: The Art and Science of Philanthropy** (2006)

Galston William **Liberal Pluralism: The Implications of Value Pluralism for Political Theory and Practice** (2002)

Galston William **Liberal Purposes: Goods, Virtues and Diversity in the Liberal State** (2004)

Gaus Gerald **Contemporaty Theories of Liberalism** (2003)

Gilbert Daniel **Stumbling on Happiness** (2006)

Gilbert Daniel **Stumbling on Happiness** (2006)

Gramsci Antonio **Selections from the Prison Notebooks** (1971)

Habermas Jurgen **Moral Consciousness and Communicative Action** (1991)

Habermas Jurgen **The Structural Transformation of the Public Sphere** (1991)

Habremas Jurgen **The Theory of Communicative Action** (1984)

Harsanyi John **Essays on Ethics, Social Behavior, and Scientific Explanation** (1976)

Hart Roger **Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care** (1997)

Hayes Treasa **Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations** (1996)

Hopkins Bruce **The Law of Tax Exempt Organizations** 29-35 (2011)

Kahneman Daniel & Deiner Ed & Schwartz Norbert **The Foundations of Hedonic Psychology** (1999)

Kaner Sam & Lenny Lind & Toldi Catharine & Fisk Sarah & Berger Duane **The Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making** (1996)

Kaufman Michael & Dilla Haraldo **Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life** (1997)

Kekes John **The Morality of Pluralism** (1993)

Kendall Jeremy & Knapp Martin **Voluntary Means, Social Ends** (1995)

Kollman Ken **Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies** (1998)

Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** (1981)

Lasswell Harold **Politics: Who Gets What, When, How?** (1936)

Layard Richard **Happiness: Lessons from a new Science** (2006)

Leftwich Adrian **What is Politics? The Activity and Its Study** (2004)

Lewis Jane **Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe** (1998)

Mahoney Christin **Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union** (2008)

Manfred Nowak **U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary** (2005)

Marx Karl **Communist Manifesto** (1848)

McMahon Darrin **Happiness: A history** (2006)

Millett K. **Sexual Politics** (1969)

Mills Charles **The Racial Contract** (1997)

Moore Barrington **Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World** (1966)

Muller Dennis **Public Choice II** (1989)

Mutz Diana **Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy** (2006)

Nozick Robert **Anarchy, State and Utopia** (1974)

Olson Mancur **The Logic of Collective Action** (1965)

Olssen Mark **Liberalism, Neoliberalism, Social Democracy** (2010)

Oneill Michael **Nonprofit Nation** (2002)

Osborne Stephan **The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges** (2008)

Osborne Stephen **Voluntary Organizations and Innovation in Public Services** (1998)

Ostrom Elinor & Gardner Roy & Walker James Rules **Games and Common-Pool Resources** (1994)

Pateman Carole **Participatory democracy revisited** (2012)

Payton Robert **Philanthropy: Voluntary Action for the Public Good** (1988)

Peddie Brian **Planning a Complete Community: A Cultural Planning Guide for Local Government** (1996)

Puntman Robert & Leonardi Robert & Nanetti Raffaella **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy** (1993)

Ramin Jahanbegloo **Conversations with Isaiah Berlin** (2000)

Raz Joseph **The Morality of Freedom** (1986)

Salamon Lester **America's Nonprofit Sector** (1999)

Salamon Lester **Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations** (1987)

Schlozman Lehman & Tierney John **Organized Interests and American Democracy** (1986)

Schmitt Carl **The Concept of the Political** (1976)

Schultz David **Election Law and Democratic Theory** (2014)

Scumpeter Josepf **Capitalism, Socialism and Democracy** (1975)

Seligman Martin & Peterson Christopher **Character Strengths and Virtues** (2004)

Seligman Martin **Flourish: A Visionary New Understanding of Happiness and Well-being—and How to Achieve Them** (2011)

Senette Richard **The Fall of Public Man** (1977)

Simons Henry **Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy** (1938)

Sotheby William **Centralization, its Benefits and Disadvantages** (Oxford, 1852)

Susskind Lawrence & Cruickshank Jeffery **Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes** (1987)

Thomas Keith **The Ends of Life: Roads to Fulfulment in Early Modern England** (2006)

Tillotson Shirley **Contributing Citizens: Modern Charitable Fundraising and the Making of the Welfare State 1920-66** (2009)

Truman David **The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion** (1971)

Tully James & Gagnon Alain **Multinational Democracy** (2001)..

Van Til Jon **Growing Civil Society** (2000)

Walzer Michael **Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality** (1983)

Wamsley Gary **The Political Economy of Public Organizations** (1973)

Wates Nick **Action Planning** (1996)

Wates Nick **Community Architecture: How People Are Creating Their Own Environment** (1987)

Wates Nick **The Community Planning Handbook: How People Can Shape their Cities, Towns and Villages in Any Part of the World** (2000)

Weil Simone **The Need for Roots** (2002)

Weintraub Jeff & Kumar Krishan **Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy** (1997)

Weisbrod Burton **The Voluntary Nonprofit Sector** (1977)

Whyte William **Participatory Action Research** (1991)

Zvenik Luka **Critial Perspectives in Happiness Research: The Birth of Modern Happiness** (2014)

מאמרים באנגלית

Aleksandra *The Political Economy of Misusing Income Distribution in the Electoral Process – A Biased Pluralism Approach* 214 Economic Annals 7 (2017)

Alesina Alberto & Reza Baqir & William Easterly *Public Goods and Ethnic Divisions* 114(4) Quarterly Journal of Economics 1243 (1999)

Alm James & Jackson Betty & McKee Michael *Fiscal exchange, collective decision institutions, and tax compliance* 22(3) Journal of Economic Behavior & Organization 285 (1993)

Andreoni James *Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-Glow Giving* 100 The Economic Journal 464 (1990)

Andrews William *Personal Deductions in an Ideal Income Tax* 86 Harvard Law Review 309 (1972)

Anttiroiko Ari-Veikko *Building strong e-democracy: the role of technology in developing democracy for the information age* 46(9) Communication of the ACM 121 (2003)

Arendt Hannah *Thoughts on Politics and Revolution*, in: **Crises of the Republic** 199 (1972)

Arendt Hannah *Totalitarian Imperialism: Reflections on the Hungarian Revolution* 20 Journal of Politic 5 (1958)

Austen-Smith David *Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes* 34(3) American Journal of Political Science 799 (1993)

Auten Gerald & Sieg Holger & Charles Clotfelter *Charitable Giving, Income and Taxes: An Analysis of Panel Data* 92(1) The American Economic Review 371 (2002)

Badelt Christoph & Weiss Peter *Nonprofit and Government Organizations in Social Service Provision: Comparison of Behavioral Patterns for Austria* 1(1) Voluntas 77 (1990).

Barkan Joanne *Plutocrats at Work: How Big Philanthropy Undermines Democracy* 80(2) Social Research: An International Quarterly 635 (2013).

Baron David *Review of Grossman and Helpman's Special Interest Politics* XL Journal of Economic Literature 1221 (2002)

Baumol William *Business Responsibility and Economic Behavior*, in: **Altruism, Morality and Economic Theory** 45 (Phelps editor, 1975)

Berlin Isaiah "Two Concepts of Liberty", in: **Four Essays on Liberty** 168 (1969)

Berlin Isaiah *John Stuart Mill and the Ends of Life*, in: **Liberty** 218 (Berlin & Hardy editors, 2002)

Berlin Isaiah *On Pluralism* XLV(8) New York Review of Books (1998)

Berlin Isaiah *Reply to Ronald H. McKinney* 26 The Journal of Value Inquiry 557 (1992)

Berman Eli *Sect, Subsidy and Sacrifice: An Economist's View of Ultra-Orthodox Jews* 115(3) Quarterly Journal of Economics (2000)

Billis David & Howard Glennerster *Human Services and the Voluntary Sector: Towards a Theory of Comparative Advantage* 27(1) Journal of Social Policy 79 (1998)

Binderkrantz Anne *Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure* 53 Political Studies 694 (2005)

Bittker Borris *Charitable Contributions: Tax Deductions or Matching Grants?* 28 Tax Law Review 37 (1972)

Boris Elizabeth & Rachel Mosher-Williams *Nonprofit Advocacy Organizations: Assessing the Definitions, Classifications and Data* 27(4) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 488 (1998)

Bouwen Pieter *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access* 9(3) Journal of European Public Policy 365 (2002)

Bouwen Pieter *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access* 9(3) Journal of European Public Policy 365 (2002)

Bouwen Pieter *Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions* 43 European Journal of Political Research 337 (2004)

Breen Onnah *The Role of Tax Policy in the management of UK Third Sector Relations* UCD Sutherland School of Law (2015)

Brickman Philip & Coates Dan & Janoff Ronnie *Lottery winners and accident victims: is happiness relative?* 36(8) Journal of Personality and Social Psychology 917 (1987)

Brody Evelyn *Of Sovereignty and Subsidy: Conceptualizing the Charity Tax Exemption* 23 The Journal of Corporation Law 421 (1998)

Broscheid Andreas & Coen David *Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics* 4(2) European Union Politics 165 (2002)

Brown Daniel *he Case for Tax Target Plans* 5(2) Journal of Education Finance 215 (1979)

Brunyate John *The Legal Definition of Charity* 61 Law Quarterly Review 268 (1945)

Buchanan James *An Economic Theory of Clubs* 32(125) Economica 1 (1965)

Buckles Jhonny *The Community Income Theory of the Charitable Contributions Deduction* 80 Indiana Law Journal 947 (2005)

Burlingame Dwight *Altruism and Philanthropy: Definitional Issues* Center on Philanthropy, Indiana University (1998)

Cannon Carl *Charity for Profit: How the New Social Entrepreneurs are Creating Good by Sharing Wealth* National Journal 1898 (2000)

Caron Wilfred & Dessingue Deirdre *I.R.C 501(c)(3): Practical and Constitutional Implications of 'Political' Activity Restrictions* 2 Journal of Law & Politics 169 (1985)

Carroll Ann *RIigion, Politics and the IRS: Defining the Limits of Tax Law Controls on Political Expression by Churches* 76 Marquette Law Review 217 (1992-1993)

Carson Lyn & Gelver Katharine *Ideas for Community Consultation: A Discussion on Principles and Procedures for Making Consultation Work*, New South Wales Department of Urban Affairs and Planning (2001)

Carter Terrance & Man Theresa *The Evolution of Advocacy and Political Activities by Charities in Canada: An Overview* 23(4) The philanthropist 535 (2011)

Cermak Dianne & File Maru & Russ Prince *A Benefit Segmentation of the Major Donor Market* 29 Journal of Business Research 121 (1994)

Chadwick Andrew *Web 2.0: New challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance* 5 I/S Journal of Law and Policy 2 (2008-2009)

Chisolm Laura *Politics and Charity: A Proposal for Peaceful Coexistence* 58 George Washington Law Review 308 (1989-1990)

Clarck Elias *The Limitation on Political Activities: A discordant Note in the Law of Charities* Yale Law School Legal Scholarship Repository 439 (1960)

Clegg Stewart & Rhodes Carl & Kornberger Martin *Desperately Seeking Legitimacy: Organizational Identity and Emerging Industries* 28 Organization Studies 495 (2007)

Colombo John *The Marketing of Philanthropy and the Charitable Contributions Deductions: Integration Theories for the Deduction and Tax Exemption* 36 Wake Forest Law Review 657 (2001)

Crawford Vincent & Sobel Joel *Strategic Information Transmission* 50(6) Econometrica 1431 (1982)

Crombez Christophe *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union* 3(1) European Union Politics 7 (2002)

Cutler David & Elmendorf Douglas & Zeckbauser Richard *Demograpbic Characteristics and the Public Bundle* XL(3) Public Finance 180 (1993)

Davidson Richard & Urry Heather & Nitschke Jack *Making a Life Worth Living: Neural Correlates of Well-Being* 15(6) American Psychological Society 367 (2004)

Dawson Scott *Four Motivations for Charitable Giving: Implications for Marketing Strategy to Attract Monetary Donations for Medical Research* 8(2) Journal of Health Care Marketing 31 (1988)

Defourny, Jacqubes & Nyssens Marthe *Defining Social Enterprise*, in: **Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society** 29 (Nyssens editor, 2006)

Diener Ed & Eunkook Suh & Oishi Shigehiro *Recent Findings on Subjective Well-Being* 24(1) Indian Journal of Clinical Psychology 25 (1997)

Diener Ed *Subjective Well-Being* 95 Psychological Bulletin 542 (1984)

Dunn Alison *Charities and Restrictions on Political Activities: Developments by the Charity Commission for England and Wales in Determining the Regulatory Barriers* 11(1) International Journal of Non-Profit Law 51 (2008)

Duquette Christopher *Is Charitable Giving by Nonitemizers Responsive to Tax Incentives? New Evidence* 52(2) National Tax Journal 195 (1999)

Ealy Lenore *The Philanthropic Enterprise: Reassessing the Means and Ends of Philanthropy* 25(2) Economic Affairs 2 (2005)

Eikenberry Angela *Giving Circles: Growing Grassroots Philanthropy* 35(3) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 517 (2006)

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

Eisenberg Pablo *Vision of Philanthropy: The Challenge to Foundation Trustees*, in: **Challenges for Nonprofits and Philanthropy: The Courage to Change** 41 (Palmer editor, 2007)

Eliezer Jaffe *The Role of Nonprofit Organizations among the "Haredi" Jewish Community in Israel* 7 Social Work and Policy in Israel 45 (1993)

Emma Hastings *Plutocratic Philanthropy* 80(1) The Journal of Politics 149 (2018)

Estelle James & Birdsall Nancy *The Public Versus Private Provision of Social Services: Is there an Efficiency-Equity Tradeoff?*, in: **The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Many Nations** (1992)

Etzioni Amitai *The Third Sector and Domestic Missions* 33(4) Public Administration Review 314 (1973)

Etzioni Amitai *What is Political?* The George Washington University (2003)

Evers Adalbert *Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area* 6(2) Voluntas 159 (1995)

Fleischer Miranda *Theorizing the Charitable Tax Subsidies: The Role of Distributive Justice* 87(3) Washington University Law Review 505 (2010)

Fleishman Joel *Public Trust in Not-for-Profit Organizations and the Need for Regulatory Reform*, in: **Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America** (Clotfelter& Ehrlich editors, 1999)

Foster Wiliam & Kim Peter & Christiansen Barbara *Ten Nonprofit Funding Models* 7 Stanford Social Innovation Review 32 (2009)

Freeman Alan & Mensch Elizabeth *Public-Private Distinction in American Law and Life* 36 Buffalo Law Review 237 (1987)

Fulton Katherine & Blau Andrew *Looking Out for the Future: An Orientation for Twenty-first Century Philanthropists* Global Business Network and Monitor Institute (2005)

Gal Susan *A Semiotics of the Public/Private Distinction* 13(1) A Journal of Feminist Cultural Studies 77 (2002)

Georgy Jenei *The Third Sector and Civil Society*, in: **The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges** 12 (Osborne editor, 2008)

Gergen Mark *The Case for a Charitable Contributions Deduction* 74 Virginia Law Review 1393 (1988)

Gilens Martin & Page Benjamin *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens* 12 Perspectives on Politics 564 (2014)

Glaeser Edward & Gottlieb Joshua & Ziv Oren *Unhappy Cities* 34(2) Journal of Labor Economics 129 (2016)

Golubovic Dragan *Freedom Of Association In The Case Law Of The European Court Of Human Rights* 17(7) The International Journal Of Human Rights 758 (2013)

Goon Michael *A Social Argument for the Charitable Deduction* 70 NYU Annual Survey of American Law 247 (2014-2015)

Grunig James *Communications Behaviors and Attitudes of Environmental Publics: Two Studies* Journalism Monographs 81 (1983)

Habermas Jurgen *Popular Soveregnty as Procedure*, in: **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics** 35 (Bohman & Rehg editors, 1997)

Habib Adam & Rupert Taylor *South Africa: Anti-Apartheid NGOs in Transition* 10(1) Voluntas 73 (1999)

Haig Robert *The Concept of Income—Economic and Legal Aspects*, in: **The Federal Income Tax** (Haig editor, 1921)

Hall Marc & Colombo John *The Donative Theory of the Charitable Tax Exemption* 52(5) Ohio State Law Journal 1379 (1991)

Hall Richard & Deardorff Alan *Lobbying as Legislative Subsidy* 100(1) American Political Science Review 69 (2006)

Hallahan Kirk *Inactive Publics: The Forgotten Publics in Public Relations* 26(4) Public Relations Review 499 (2000)

Hansmann Henry *The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation* 91 Yale Law Journal 54 (1981)

Hansmann Henry *The Role of Nonprofit Enterprise* 89(5) Yale Law Review 835 (1980)

Harbaugh William *Neural Responses to Taxation and Voluntary Giving Reveal Motives for Charitable Donations* 316 Science 1622 (2007)

Harsanyi John *Bayesian Decision Theory and Utilitarian Ethics* 68 American Economic Review (Papers and Proceedings) 223 (1978)

Harsanyi John *Can the Maximin Principle Serve as a Basis for Morality? A Critique of John Rawls's Theory* 69 American Political Science Review 594 (1975)

Hickson David & Butler Richard & Cray David & Mallory Geoffrey & Wilson David **Top Decisions: Strategic Decision-Making in Organizations** (1986)

Hojnacki Marie & Kimball David *Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress* 92(4) American Political Science Review 775 (1998)

Jahanzsoozi, Julia *Relationships, Transparency and Evaluation: The Implications for Public Relations*, in: **Public Relations: Critical Debates and Contemporary Practice** (L'Etang & Pieczka editors, 2006)

Joanne Barkan *Big Philanthropy vs. Democracy: the plutocrats go to school* 60(4) Dissent (2013)

Kessler Wolfgang & Eicke Rolf *Persche: European Court Leads the Way for Cross-Border Deduction of Donations* Tax Notes International 895 (2010)

Kitayama Shinobu & Hazel Markus *The Pursuit of Happiness and the Realization of Sympathy: Cultural Patterns of Self, Social Relations and Well-Being*, in: **Culture and Subjective Well-Being** 114-115 (Diener editor, 2000)

Klapach Joseph *Thou Shalt Not Politic: A Principled Approach to Section 501(c)(3)'s Prohibition of Political Campaign Activity* 84 Nonprofit and Politics 504 (1999)

Knapp Martin & Eileen Robertson & Corinne Thomason *Public Money, Voluntary Action* Discussion Paper 500, Personal Social Services Research Unit, University of Kent 15 (1988)

Knauer Nancy *The Paradox of Corporate Giving: Tax Expenditures, the Nature of the Corporation and the Social Construction of Charity* 44 Depaul Law Review 1 (1994)

Kramer Ralph **Voluntary Agencies in the Welfare State** (1981)

Kwatinetz Matthew *The Bull & the Ballot Box: Art Museum Economic Strategies* Working Draft for Penn Roundtable on Anchor Institutions, Institute for Urban Research, University of Pennsylvania (2011)

Landes William & Posner Richard *The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective*, in: **Public Choice and Public Law** 22 (Farber Editor, 2007)

Levmore Saul *Taxes as Ballots* 65 University of Chicago Law Review 387 (1998)

Lewin David & Sabater Jordi *Corporate Philanthropy and Business Performance*, in: **Corporate Philanthropy at the Crossroad** 105 (Burlingame & Young editors, 1996)

Lipschutz Ronnie *Global Civil Society and Global Governmentality: Resistance, Reform or Resignation?*, in: **Global Civil Society: Contested Futures** 171 (Baker & Chandler editors, 2005)

Lipsky Michael & Smith Steven *Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State* 104(4) Political Science Quarterly 625 (1989)

List John *The Market of Charitable Giving* 25(2) Journal of Economic Perspectives 157 (2011)

Lundwall Mary *Inconsistency and Uncertainty in the Charitable Purposes Doctrine* 41 The Wayne Law Review 1341 (1995)

Luttmer Erzo *Group Loyalty and the Taste for Redistribution* 109(3) Journal of Political Economy 500 (2001)

MacIndoe Heather & Whalen Ray *Specialists, Generalists, and Policy Advocacy by Charitable Nonprofit Organizations* 40(2) Journal of Sociology & Social Welfare 129 (2013);

Malik Nuzhat *Defining 'Charity' and 'Charitable Purposes' in the United Kingdom* 11(1) International Journal of Not-for-Profit Law 36 (2008)

Manny Jill *Nonprofit Legislative Speech: Aligning Policy, Law, and Reality* 62(3) Case Western Reserve Law Review 765 (2012)

Margalioth Yoram *How Charitable Is the Charitable Contribution Deduction?* 18(1) Theoretical Inquiries in Law (2017)

Martin Fiona *The Legal Concept of Charity and its Expansion after the Aid/Watch Decision* 3(3) Cosmopolitan Civil Societies Journal (2011)

Mateus Samuel *The Public as Social Experience* 19 Comunicação e Sociedade 275 (2011)

McBride Jeremy *Freedom of Association*, in: **The Essentials of Human Rights** 18 (Hodder editor, 2005)

McLeod Heather *Cross Over: The Social Entrepreneur* 19(7) Inc 100 (1997)

Mill John Stuart *Essays on Ethics, Religion and Society (Utilitarianism)*, in: **The Collected Works of John Stuart Mill** 75 (Robson editor, Volume X, 1963)

Miller Clara *Hidden in Plain Sight: Understanding Nonprofit Capital Structure* 10(1) The Nonprofit Quarterly 1 (2003)

Norberg Johan *The Scientist Pursuit of Happiness* 21(3) Policy 9 (2005)

Okten Cagla & Weisbrod Burton *Determinants of Donations in Private Nonprofit Markets* 75(2) Journal of Public Economics 255 (2000)

Olaf Corry *Defining and Theorizing the Third Sector*, in: **Third Sector Research** 11 (2010)

Payton Richard *Philanthropy as a Right* (1993)

Peloza John & Piers Steel *The Price Elasticities of Charitable Contributions: A Meta-Analysis* 24(2) Journal of Public Policy & Marketing 260 (2005)

Perry James & Rainey Hal *The Public Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy* 13(2) Academy of Management review 182 (1988)

Peterson Christopher & Park Nansook & Seligman Martin *Orientations to Happiness and Life Satisfaction: The Full Life v. the Empty Life* 6 Journal of Happiness Studies 25 (2005)

Porter Roy *Enlightenment and Pleasure*, in: **Pleasure in the Eighteenth Century** 23,26 (Porter editor, 1996)

Posner Richard *Theories of Economic Regulation* Bell. Journal of Economics & Management Science 335 (1974)

Raz Joseph *Incommensurability and Agency*, in: **Incommensurability, Incomparability, and Practical Reason** 112 (Chang editor, 1997)

Reason Peter & Hawkins Peter *Storytelling as Inquiry*, in: **Human Inquiry in Action: Developments in New Paradigm Research** (Reason editor, 1988)

Rice Christopher *Defending the Objective List Theory of Well-Being* 26(2) Ratio 196 (2013)

Robinson John *Estimates of the Price Elasticity of Charitable Giving: A Reappraisal using 1985 Itemizer and Nonitemizer Charitable Deduction Data* 12(2) The Journal of the American Taxation Association 39 (1990)

Rolnick Sharon *Taking Aim at Foundation Accountability* 1(3) Stanford Social Innovation Review 52 (2003)

Rose-Ackerman Susan *Do Government Grants to Charity Reduce Private Donations?* In: **The Economics of Nonprofit Institutions** 313 (Rose-Ackerman Editor, 1986)

Ryan Richard & Deci Edward *Self-determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development and Well-being* 55 The American psychologist 68 (2000)

Salamon Lester & Anheier Helmut *In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification* Working Papers Of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (1992)

Salamon Lester & Anheier Helmut *The Third World's Third Sector in Comparative Perspective* Working papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector 9 (1997)

Salamon Lester & Sokolowski Wojciech & Anheier Helmut *Social Origins of Civil Society: An Overview* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projest 7 (2000)

Salamon Lester & Sokolowski Wojciech *The Size and Scope of the European Third Sector* Working Paper 13 Third Sector Impact (2016)

Salamon Lester *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* 16(1-2) Journal of Voluntary Action Research 29 (1987)

Salamon Lester *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations* 99 (1987)

Samuelson Paul *The Pure Theory of Public Expenditure* 36(4) Review of Economics and Statistics 387 (1954)

Schizer David *Subsidizing Charitable Contributions: Incentives, Information and the Private Pursuit of Public Goals* Columbia Law School Ctr. for Law & Economics Studies, Working Paper No. 327 (2008)

Scotchmer Suzanne *Local Public Goods and Clubs* 4 Handbook of Public Economics 1999 (2002)

Seibel Wolfgang *Government/Third Sector Relationships in a Comparative Perspective: The Cases of France and West Germany* 1 Voluntas 42 (1990)

Sending Ole & Neumann Iver *Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, states and Power* 50(3) International Studies Quarterly 651 (2006)

Smith David *The Impact of the Volunteer Sector on Society* Reprinted from Voluntary Action Research 342 (1973)

Steinberg Richard *Competition in Contracted Markets*, in: **The Contract Culture in Public Services** 176 (Kendall editor, 1997)

Steinberg Richard *Labor Economics and the Nonprofit Sector* 19(2) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 151 (1990)

Steinberg Richard *Profits and Incentive Compensation in Nonprofit Firms* 1(2) Nonprofit Management and Leadership 137 (1990)

Steinberg Richard *Taxes and Giving: New Findings* 1(2) Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 61 (1990)

Steuerle Eugene & Sullivan Martin *Toward a More Simple and Effective Giving: Reforming the Tax Rules for Charitable Contributions and Charitable Organizations* 12 American Journal of Tax Policy 399 (1995)

Stevenson Betsey & Wolfer Justin *Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox* 39(1) Brookings Papers on Economic Activity 1 (2008)

Stigler George *The Theory of Economic Regulation*, in: **Public Choice and Public Law** 3 (Farber Editor, 2007)

Suh Byung-Hoon. *Mill and Tocqueville: a Friendship Bruised* 42 History of European Ideas (2016)

Tully James *The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy* 65(2) Modern Law Review 217 (2002)

Vasquez Gabriel &Taylor Maureen *Research Perspectives on 'The Public'*, in: **Handbook of Public Relations** (Heath & Lawrence & Vasquez editors, 2001)

Veenhoven Ruut *Is Happiness Relative?* 24(1) Social Indicator Research 1 (1991)

Walker Gary & Grossman Jean *Philanthropy and Outcomes: Dilemmas in the Quest for Accountability*, in: **Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America** 449 (Clotfelter & Ehrlich editors, 1999)

Weisbrod Burton *Rewarding Performance that is Hard to Measure: the Private Nonprofit Sector* 244 Science 541 (1989)

Weisbrod Burton *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy*, in: **The Economics of Nonprofit Institutions** 21 (Rose-Ackerman editor, 1986)

Welch Eric & Hinnat Charles & Moon Jae *Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government* 15(3) Journal of Public Administration Research and Theory 371 (2005.

William Randolph *Dynamic Income, Progressive Taxes and Timing of Charitable Contributions* 103(4) Journal of Political Economy 709 (1995)

Williams Joan *The Development of the Public/Private Distinction in American Law* 64 Texas Law Review 225 (1985)

Wolfe Alan *Public and Private in Theory and Practice: Some Implications of an Uncertain Boundry* in: **Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy** (Weintraub & Kumar editors) 182 (1997)

Wu Jiang-Ming & Robert Ricketts *The Price Elasticity of Charitable Giving: Additional Evidence From Panel Data Via the EM Algorithm* Proceedings of the Survey Research Methods Section of the American Statistical Society 831 (1999)

Young David *Alternative Models of Government Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives* 29(1) Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 149 (2000)

Zwak Julia *Manageable Solution with Meaningful Results: Illuminating IRS Enforcement of §501(c)(3)'s Prohibition on Political Intervention* 99 Minnesota Law Review 381 (2014)

שונות באנגלית

Antonio Eduardo *How Many Philanthropic Nonprofits in the US* **Philanthropy Daily** (15.11.2016)

Berry Jeffrey *The Lobbying Law is More Charitable than They Think* **The Washington Post** (30.11.2003)

Binowski Brittany *Why Mandatory Taxes are Bad and How the Government Should Fix Them (But Probably Won't)* **Forbes** (18.6.2012)

Cherniss Joshua & Hardy Henry *Isaiah Berlin* **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2016)

Chubb John & Moe Terry *Politics, Markets and the Organization of Schools* Paper Presented at the Meeting of the American Political Science Association (1985)

CORDIS European Commission *Third Sector Impact Report Summary* (25.7.2017)

Crisp Roger *well-Being* **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2013)

Defourny Jacques & Develtere Patrick *The Social Economy: The Worldwide Making of a Third Sector* Centre for Social Economy, University Of Liege (2015)

Driver Julia *The History of Utilitarianism* **Stanford Encyclopedia of Philosophy** (2014)

Frumkin Peter *Trouble in Foundationland: Looking Back, Looking Ahead* Bradley Center for Philanthropy and Civic Renewal, Hudson Institute (2004)

Gates Foundation Chief Hails Benefits of Philanthropic Risks **The Chronicle of Philanthropy** (29.5.2009)

Hallahan Kirk *Community as a Foundation for Public Relations Theory and Practice* Communication Yearbook (2004)

Heath Robert *Public Sphere (Öffentlichkeit)* **Encyclopedia of Public Relations** (2005)

Hillier Andy *Number of Registered Charities Reaches Highest Level in Almost a Decade* **Third Sector** (16.1.2018)

HM Revenue & Customs (HMRC) *Charities and Community Amateur Sports Clubs* (2014)

IRS *Overview of Inurement/Private Benefit Issues in IRC 501(C)(3)* **EO CPE** 7 (1990)

IRS *Political and Lobbying Activities* (2009)

IRS *Private Benefit Under IRC 501(c)(3)* **EO CPE** 1 (2001)

IRS *Starting Off Right: What New Non- 501(c)(3) Organizations Need to Know* (2010)

Joint Committee on taxation *Present Law and Background Relating to the Federal Tax Treatment of Charitable Contribution* (14.2.2013)

Kahneman Daniel & Deaton Angus *High Income Improves Evaluation of Life but not Emotional Well-Being* Center for Health and Well-being, Princeton University (2010)

Kaul Inge *Global Public Goods*, in: **Encyclopaedia of Globalization** (Robertson & Aart Scholte editors) (2006)

Louthian Robert & Miller Thomas *Defining Church – the Concept of a Congregation* **IRS** (1994)

Minkel Karen & Holley Marc *Rebounding from Philanthropic Failure* Philanthropy RounTable (2015)

National Center for Charitable Statistics *Quick Facts about Nonprofits* (2013). Available at: http://nccs.urban.org/data-statistics/quick-facts-about-nonprofits

Observatoire de la Fondation de France *An Overview of Philanthropy in Europe* (2015). Available at: file:///C:/Users/User/Downloads/philanthropy-in-europe-overview-2015-report.pdf

Pressman Joanna *Legislative And Political Campaign Activity Limitations Under Internal Revenue Code Section 501(C)(3)* New York County Lawyers Association (2003)

Rawlins Brad & Bowen Shanon *Publics*, in: **Encyclopedia of Public Relations** (2005)

Reilly John & Hull Carter & Braig Barbara *Exempt Organizations: Technical Instruction Program for FY 2003 IRC 501(c)(6) Organizations* IRS (2003)

Robinson Mary, UN High Commissioner for Human Rights *The Contribution of the Third Sector to Social, Economic and Political Change* ISTR Third International Conference, University of Geneva (1998)

Sebensteny Istavan *Introduction of 1% System in Hungary* Country Report. Available at: http://taxdesignation.org/hungary/

Silverman Carol & Rafter Kevin & Fletcher Kethlin *General Operating Support: Research on Grantmaker Policies and Practices* California Foundation Studies, Institute for Nonprofit Organization Management, University of San Francisco (2006)

Storm Stephanie *Big Gifts, Tax Breaks and a Debate on Charity* **NY Times** (6.9.2007)

Sullivan Thomas *Defining the Limits of Lobbying Activity for IRS Code 501(c)(3) Organizations* 7 (MPA thesis, University of Montana, 2016).

Sweeney Deborah *The 5 Most Popular Types of 501(c)* **Business.com** (6.12.2016)

Taylor Stephen *Coram, Thomas (1668–1751)* **Oxford Dictionary of National Biography** (2006)

Tempel Eugene *Across the Pond: European Giving Taking Formal Shape* **Nonprofit Times** 26 (1.12.2003)

The Culture Mastery *Why Do People Around the World Define Happiness and Well-Being Differently?* (13.7.2018)

UN General Assembly *Happiness: Towards a Holistic Approach to Development: Resolution* General Assembly 65th session (25.8.2011)

United States Department of Agriculture **Public Participation Handbook** Department of Agriculture, Forest Service and Department of the Interior, Bureau of Land Management, USA (1981)

United States Department of Labor *Nonprofits in America: New Research Data on Employment, Wages and Establishments* (2016)

Walzer Michael *Are There Limits to Liberalism?* **NY Review of Books** (19.10.1995)

Walzer Michael *Spheres of Justice: An Exchange* **The NY Review of Books** (21.7.1983)

Wilhelm Ian *Foundation Officials Criticize Report on Criteria for Philanthropy* **The Chronicle of Philanthropy** (9.4.2009)

Wilson Meena & Hoppe Michael & Sayles Leonard *Managing Across Cultures: A Learning Framework* Greensboro: Center for Creative Leadership (1996)

Zvonimir Mataga *The Right to Freedom of Association Under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* ECNL 8 (2007)

IRS Chief Counsel in G.C.M. 38827 (7.12.1981)

Dworkin Ronald *To Each His Own* **The NY Review of Books** (14.4.1983)

Backer Russel *Taxpayers' Choice* **NY Times** (25.7.1990)

Miller Beth *Strategic Giving for Entrepreneurs* USA Today (31.12.2003)

Wharton *Does Venture Philanthropy Work?* **CNET News** (8.5.2004)

Sandberg Sheril *The Charity Gap* **The Wall Street Journal** (4.4.2007)

Madoff Ray *Dog Eat Your Taxes?* **The New York Times** (9.7.2008)

Nonprofit Action *Facts and States about NGO's Worldwide* (4.9.2015). Available at: http://nonprofitaction.org/2015/09/facts-and-stats-about-ngos-worldwide

National Council of Nonprofits *Economic Impact* (12.7.2018)

IRS *Applying for Tax Exempt Status* (18.7.2018)

UK Government *Charity and Tax* (18.7.2018). Available at: https://www.gov.uk/charities-and-tax

Philanthropy RoundTable *Statistics* (1.1.2019). Available at: https://givingusa.org/giving-usa-2017-total-charitable-donations-rise-to-new-high-of-390-05-billion/

American Alliance of Museum *Charitable Giving* (1.1.2019). Available at: http://www.aam-us.org/docs/advocacy/brief-charitable-giving.pdf