

לאן הולך הכסף שלך?

פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

חיים זנדברג *

א. מבוא

גיוס תרומות מן הציבור היה תמיד מרכיב חשוב במימונה של פעילות פילנתרופית. שלוש הדתות המונותאיסטיות מקדשות את התופעה הפילנתרופית הן כערוך מוסרי והן כמנגנון מעשי לסיוף צורכי החברה¹. התרומה מהווה גם מרכיב חשוב במימון הפעילות של ארגונים הפועלים למען מטרות פילנתרופיות "אזרחיות" ושלא למטרות רווח, אשר מרכיבים את מה שנהוג לכנות "המגזר השלישי" (The Third Sector)². אחד המאפיינים של המגזר השלישי המודרני הוא השימוש ההולך וגובר בכלי של גיוס תרומות מהציבור הרחב³, להבדיל מהסתמכות בלעדית על תרומות גדולות חד-פעמיות⁴. במהלך העשורים האחרונים של המאה העשרים חלו שינויים מרחיקי לכת באופן שבו מגייסים תרומות מן הציבור הרחב. אין מסתפקים עוד בקופות צדקה, במתן בסתר, בארוחת צדקה או ב"חיזור" אחר תרומות מדלת לדלת, אלא משתמשים בכל חידושי הטכנולוגיה ושיטות השיווק המודרניות כדי לפתוח את

- * דוקטור למשפטים. מרצה בכיר, בית הספר למשפטים, המסלול האקדמי של המכללה למינהל.
- 1 צדקה הנה מצוות עשה מן התורה. י' קיסטר "דיני צדקה בשימושם כמשפט הישראלי" הפרקליט כד (תשכ"ז) 168; א' דה-הרטוך "קופה של צדקה" פרשת השבוע 64 (תשס"ב). לסקירה היסטורית של התפתחות מוסד הפילנתרופיה בדתות שונות ובחברות שונות ראו ג' לימור לא הרחח לבדה: גיוס משאבים בארגונים ללא כוונת רווח (תשס"ג) 21–58.
 - 2 על התפתחות המושגים "מגזר שלישי" ו"חברה אזרחית" ראו ב' גדרון, מ' בר וח' כץ המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית (2003) 18, 39–263. שם התואר "השלישי" בא להבחין בין מגזר זה לבין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי-עסקי.
 - 3 לפי סקר שפורסם בשנת 1998, כ-75% מהציבור הבוגר בישראל השיאו תרומה כספית כלשהי לארגוני "מגזר שלישי". על דפוסי התרומה הכספית של הציבור בישראל ראו שם, בע' 211–212. לגבי עליית המשקל של תרומות מהציבור הרחב באנגליה ראו: M.R. Chesterman, *Charities, Trusts and Social Welfare* (London, 1979) 94.
 - 4 גם באנגליה זוהתה מגמה של מעבר ממימון על ידי גורם פלוני (wholly endowed charities) למימון על ידי תרומות מהציבור הרחב. ראו: Chesterman, *supra* note 3, at p. 374.

כיסו של התורם, לרבות דיוור ישיר, טלמרקטינג, שיווק באינטרנט, שיתוף פעולה עם חברות מסחריות ועם אמצעי תקשורת המונים.⁵

הפרטנציאל הכספי הטמון בשיטות גיוס אלה ובמיוחד בגיוס תרומות באמצעות הטלפון הוא גדול. כך למשל בארצות-הברית, שבה שיעור הכנסות המגזר השלישי מתרומות הוא הגבוה בעולם (13%)⁶, כ-70% ממשיקי הבית בארצות-הברית תורמים למטרות פילנתרופיות מדי שנה⁷. הטלפון מאפשר לחדור לביתו של כל תורם פוטנציאלי בכל מקום⁸. בישראל אין נתונים על היקף פעילות ההתרמה באמצעות הטלפון, אך אין צורך במחקר שדה כדי להבין שהתופעה קיימת. גם התופעה של שימוש באמצעי תקשורת אלקטרוניים לשם גיוס תרומות מוכרת מאז ימי השירותים ועד לתכניות הבידור בטלוויזיה רבת-ערוצים⁹.

השימוש בשיטות השיווק המודרניות נעשה במקרים רבים ובמיוחד כאשר מדובר בגיוס באמצעות הטלפון, על ידי גורמים מסחריים. גופים פילנתרופיים

5 לתיאור המעלות והחסרונות של כל אחת משיטות אלה מבחינתו של הגוף שמגייס את התרומות ראו לימור, לעיל הערה 1, בע' 224–244. לתיאור הגידול בהיקף השימוש בגיוס תרומות באינטרנט ועל הקשיים המיוחדים המאפיינים חקיקה המתייחסת לפיקוח על גיוס תרומות באמצעות האינטרנט (כגון "הפורום הנאות" מבחינת הסמכות המקומית) ראו: M.G. Liazos "Can States Impose Registration Requirements on Online Charitable Solicitors?" 67 U. Chi. L. Rev. (2000) 1379, 1379–1380.

6 ראו המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו: דו"ח מסכם (2003) 31 (להלן: "הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל").

7 A. Meacham "To Call or Not to Call? An Analysis of Current Charitable 7 Telemarketing Regulations" 12 CommLaw Conspectus (2004) 61, 62 n. 25.

8 מספר חברות הטלמרקטינג בארצות-הברית בשנת 2000 הוערך בכ-140,000. קיימות הערכות שונות באשר להיקף הכולל של שיחות טלפון לכל בית. לפי הערכה אחת, מספר שיחות הטלפון שברצונו בממוצע לכל משק בית בארצות-הברית (למטרות מסחריות ולא מסחריות גם יחד) מוערך בכ-0.8 שיחות ליום. קיימים מגזרים המדווחים על 3 עד 5 שיחות ליום. ראו: I. Ayres & M. Funk "Marketing Privacy" 20 Yale J. on Reg. (2003) 77, 86–87 n. 25–28. לפי הערכה של חברות הטלמרקטינג, נכון ל-2003 נחשף כל משק בית ל-2.64 שיחות טלפון לשבוע ול-137 שיחות לשנה, כאשר ההיקף הכולל של פניות טלפוניות הוכפל פי חמישה בין השנים 1991–2003. ראו: 44152–44153 Fed. Reg. 44144, at 68, כפי שצוטט גם ב-358 F.3d Mainstream Marketing Services, Inc. v. Federal Trade Commission (2004) 1228, 1240 (להלן: פרשת מיינסטרים או Mainstream case).

9 פרק בנושא "פרסומת בענייני צדקה" אף נכלל בכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אחיקה בפרסומת בטלוויזיה), חשנ"ד–1994 (פרק ז'), אך כפי שמסר לי בכתב מנכ"ל הרשות השנייה, מר מוטי שקלאר, אין משדרים כיום פרסומות לצורכי צדקה, וגיוס תרומות מתבצע רק במסגרת שידור תשדירים לשירות הציבור ואירוח נציגי עמותות בתכניות השונות. לטענת ראש הרשות השנייה, במקרים אלה הזכיה ומשרדי הפרסום אינם גובים תמורה מן העמותה, ומוקפד שתהא השתתפות של עמותות רשומות בלבד. עם זאת, "לא הזכיה ולא הרשות מוודאים את הגעת הכספים וניצולם, שכן אין הכללים והחוק מבקשים שיעשה הדבר". מכתב מר שקלאר אל המחבר מיום 24.6.2004 (עותק שמור במערכת). ראו גם גדרון, בר וכץ, לעיל הערה 2, בע' 163.

מתקשים לשאת בעלויות ההעסקה של אלה אשר עוסקים בכך¹⁰. מנתונים שפורסמו בארצות-הברית, על בסיס דיווחים של ארגונים ללא מטרת רווח לשלטונות המס הפדרליים, עולה כי בשנת 2000 גויסו בידי מתנדבים רק 11% מן התרומות לארגונים אלה. רוב הארגונים אינם מעסיקים לצורך כך עובדים בשכר במשרה מלאה¹¹. תהליך הגיוס מחייב הסתייעות בבעלי מקצוע מתחום השיווק. גופים פילנתרופיים נעזרים אפוא בשירותיהם של גופים מסחריים המעניקים את שירותיהם, בדרך כלל, לחברות הפועלות למטרת רווח¹². בארצות-הברית מוכר ענף של בעלי מקצוע המתמחים במתן שירותי גיוס תרומות לארגונים שאינם פועלים למטרת רווח. גיוס תרומות הפך למקצוע — Professional Fundraising¹³. גיוס התרומות המסחרי הפך לתהליך שיווקי שבו גופים המתמחים בכך "מוכרים" לצרכן את ה"קייס" של הגוף המגייס (קרי: מטרתו, פעילויותיו, הישגיו, תכניות הפעולה שלו בנוגע לכספי התרומות וכולי) וגובים ממנו תרומה שהיא ה"תמורה" עבור ההבטחה להמשיך ולפעול למען מטרת אלה. לשיווק באמצעות גורמים מסחריים יש כמובן מחיר. מחיר זה הוא כספי כמו גם תרמיתי. עצם קיומה של עלות לפעילות פילנתרופית אינו יוצא דופן. לגופים פילנתרופיים יש בדרך כלל עלויות הפעלה העשויות לכלול הן עלויות פנימיות כגון שכר עובדים, ציוד, אינוונטאר קבוע והן עלויות חיצוניות כגון שכר קבלנים ונותני שירותים. יש להניח כי ללא ההוצאות לא ניתן יהיה לקיים את פעילות הגוף הפילנתרופי, ומשום כך ניתן לומר כי, בדרך כלל, ההוצאות של גוף פילנתרופי מוקדשות למטרות הכלליות שלשמן פועל אותו הגוף. עם זאת, ככל שעולה חלקן של מרכיבי ההוצאות ביחס להכנסות, ובמיוחד כאשר עיקר הכנסותיו של גוף פילנתרופי מיועד למימון הוצאותיו, מתגבר הספק באשר לקשר בין ההוצאה לבין מטרתו של אותו גוף. במקרה זה הופכות ההוצאות של הגוף הפילנתרופי

10 זה המצב בישראל. ראו לימור, לעיל הערה 1, בע' 233.

11 שיעור הארגונים שבהם מועסקים מגייסי התרומות בשכר במשרה מלאה היה 28% בארגונים שגייסו בין 50,000 דולר ל-250,000 דולר ו-45% בארגונים שגייסו בין 250,000 דולר למיליון דולר. ראו: Center on Non-Profits and Philanthropy, Urban Institute Center on Philanthropy, Indiana University "What We Know About Overhead Costs in The Nonprofit Sector" *Nonprofit Overhead Cost Project* (Brief No. 1, 2004) 1 [http://www.urban.org/UploadedPDF/310930_nonprofit_overhead1.pdf] (last visited on 12.1.05) (להלן: "מחקר-אינדיאנה" או "Nonprofit Overhead Cost Project").

12 לפי אחת ההערכות בין 60% ל-70% מהארגונים הפועלים בארצות-הברית שלא למטרות רווח משתמשים בשירותים של מגייסי תרומות מקצועיים. ראו: Meacham, *supra* note 7 at p. 62 n. 34.

13 בעלי מקצוע אלה מאוגדים בארצות-הברית בארגון המקצועי: Association of Fundraising Professionals (AFP). כתובת אתר האינטרנט של הארגון: [http://www.nsfre.org] (last visited on 12.1.05). בארץ מוכר "הארגון הישראלי של מנהלי גיוס כספים שליד מגזר ההתנדבות והמלכ"רים (ע"ר)", שהוקם כדי "לעודד את התפתחות מקצוע גיוס כספים, כדי לשמר ולחזק פילנתרופיה ורוח התנדבותיות, וכדי לטפח כללי אחיקה למקצוע גיוס כספים". מתוך "כללי אחיקה למנהלי גיוס כספים" של הארגון, כפי שהובאו אצל לימור, לעיל הערה 1, בע' 286 (נספח 2).

למקור הכנסה של גופים או פרטים הפועלים למטרות רווח אישי. הכנסות הגוף הפילנתרופי מנותבות למטרות זרות מאלה שלשמן הוענקו.

שאלת היקף ההוצאות והקשר שלהן למטרות הארגון צריכה להעסיק כמובן את הגוף הפילנתרופי, שכן לזה יש לכאורה אינטרס ברור לנתב את הכנסותיו למטרותיו. שאלה זו מעסיקה, באופן עקיף, גם את הגורם המממן את הגוף הפילנתרופי המבקש, מטבע הדברים, שכספו ינותב למטרות שלשמן הוענק. לא תמיד יש זהות אינטרסים בין גורמים אלה, בין בשל העובדה הכללית שגופים הפועלים שלא למטרות רווח מנוהלים לעתים על ידי נציגים שפועלים לרווחתם האישית¹⁴, ובין בשל טעמים אחרים שינוחתו בהמשך. חלק ניכר מהכנסותיהם של גופים פילנתרופיים בארץ ובאירופה מגיע מתקציבים ממשלתיים, בין בדרך של תקציבים ישירים ובין בדרך של הטבות מס¹⁵, ולפיכך המדינה מגלה עניין במיוחד בהוצאותיהם של אותם גופים הממומנים על ידה. בהקשר זה הסוגיה שזכתה לטיפול רציני יותר במישור הממשלתי הייתה דווקא סוגיית הוצאות השכר של מנהלים בעמותות, אשר לבדיקתה מונתה בשנת 2001 ועדה ציבורית ("ועדת אפרתי")¹⁶. משקלן של התרומות במקורות המימון של המגזר השלישי הוא קטן יחסית, אם כי שיעורן בישראל (כ-12%) גבוה ביחס למדינות מפותחות אחרות והוא שני רק לארצות-הברית (13%)¹⁷. מתוך תרומות אלה, שהסתכמו בשנת 1997 בכ-465 מיליון שקל, חלקן של תרומות מפרטים וממשקי בית, המהווים יעד טבעי לגיוס תרומות באמצעות הטלפון – מהווה רק שביעית מסך התרומות למגזר השלישי¹⁸. לכן, מטבע הדברים, שאלת עמלות גיוס התרומות אינה אלא ביטוי חלקי וקטן יחסית לשאלה הכללית יותר של הקשר בין הוצאותיהם של גופים הפועלים שלא למטרות רווח לבין מטרותיהם. אולם גם לציבור התורמים הרחב המשתתף במבצעי התרמה המוניים יש עניין בכך שתורמתו תנותב למטרות שלשמן הוענקה ולא למטרות זרות, מסחריות או אחרות. עניין זה נכון הן באשר לאופן הכללי שבו משתמש הגוף הפילנתרופי בהכנסותיו והן באשר לסוגיה המיוחדת של עמלות גיוס התרומות. למידע על הוצאותיו של גוף פילנתרופי יש חשיבות בקביעת

14 לדיון ב"בעיית הנציג" כטעם לקיומו של פיקוח ציבורי על גופים הפועלים שלא למטרות רווח ראו ח' זנדברג פיקוח ציבורי על נאמנויות לצורכי צדקה: מחקר השוואתי (תשס"ד) 43-45 והמקורות שם.

15 כ-64% ממקורות המימון של המגזר השלישי בישראל מגיעים ממימון ציבורי. שיעור זה גבוה מהמוכר בהולנד (59%), בצרפת (57%) או ממרצע האיחוד האירופי (56%), אך נמוך מהמוכר באירלנד (75%), בבלגיה (77%) ובגרמניה (65%). ראו הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל, לעיל הערה 6, בע' 30; כן ראו: Chesterman, *supra* note 3, at p. 97.

16 מדינת ישראל, משרד הפנים, רשם העמותות ניהול תקין של עמותות (2002) 18 (להלן: "הכללים לניהול תקין של עמותות"). בעניין שכר הבכירים ראו גם סעיף 36(ב) לחוק העמותות, תש"ם-1980, כפי שתוקן בחוק העמותות (תיקון מס' 3), תשנ"ו-1996, ס"ח 276. הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל, לעיל הערה 6, בע' 31.

17 שם, שם.
18 שם, שם.

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

החלטותיהם של תורמים יחידים באשר לתרומותיהם. כאשר קיימת אפשרות בחירה בין גופים פילנתרופיים שונים, יש להניח כי תורמים יעדיפו לתרום את משאביהם לגופים יעילים יותר, אשר שיעור הוצאותיהם ביחס להכנסותיהם קטן יותר. כאשר שיעור ההוצאות של גוף פילנתרופי גבוה מאוד – ובוודאי כאשר עיקר הכנסותיו מוקדשות למימון הוצאות גיוסן – הנטייה הטבעית של התורמים תהיה להימנע מתרומה.

ברשימה זאת אתמקד אך ורק בהיבט המיוחד של עלות גיוס התרומות המסחרי. השאלה שאעסוק בה היא: האם יש פסול בגיוס תרומות מסחרי כאשר העלויות גבוהות מאוד, והאם יש מקום להסדרה חקיקתית שתמנע פעילות כזאת, תפקח עליה או, לפחות, תבטיח מסירת מידע לציבור ככל הנוגע לקיומה, לטיבה ולהיקפה של העמלה. נושא זה טרם זכה בארץ לטיפול מערכתי או חקיקתי כלשהו, אם כי עלה, בדרך אגב, בדיוניה של ועדת אפרתי, שטרם הגיעו להכרעה וטרם פורסמו¹⁹. למיטב ידיעתי, נושא קיומן של עמלות גבייה טרם חדר למודעות של ציבור התורמים. על פי הכללים לניהול תקין של עמותות שפורסמו על ידי רשם העמותות²⁰, מומלץ לכלול פירוט של עמלות גיוס תרומות במסגרת תיאור ההוצאות האדמיניסטרטיביות בדוחות הכספיים של עמותות. במסגרת זאת יש לציין, בנוסף לפירוט הכללי של הוצאות שיווק, פרסום, הפקת אירועים, העסקת עובדים בגיוס תרומות ודמי ניהול וייעוץ גם פירוט של עמלות למגייסים חיצוניים, לרבות צירוף הסכמי גיוס. עם זאת, ככל הנוגע לעניין זה, כללים אלה הם כגדר המלצה בלבד, ואין להם תוקף מחייב²¹. רשם העמותות אינו בוחן ומבקר את שיעור עמלות גיוס התרומות שמשלמות עמותות, ורוב העמותות אף אינן מדווחות על עמלות אלה²².

19 ועדת אפרתי המליצה ככל הנראה לקבוע תקרה לסכום הכולל של הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות שעמותה רשאית להוציא, בשיעורים שינועו בין 7% ל-25% ממחזור העמותה, וככל שגדל המחזור כן יקטן אותו שיעור. נציגים של המגזר השלישי התנגדו לכלול במסגרת שיעור זה את עלות עמלת המתירים לגביית התרומות, אך הסכימו לפרסם נתון זה באופן פרטני ונפרד בדו"ח הכספי של העמותה. ראו א' צחור "היבטים משפטיים בהתפתחות המגזר השלישי בישראל" מגזר 3 – פורטל המידע של המגזר השלישי בישראל, בכתובת: <http://www.migzar3.org.il/supplement/pros.html> (last visited on 12.1.05) ראו גם להלן הערה 146 וטקסט סמוך.

20 הכללים לניהול תקין של עמותות, לעיל הערה 16, בע' 18–19.

21 שם, בע' 18. יצוין כי לא מצאתי חובת פירוט דומה בתקן חשבונאות מספר 5 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות. אמנם מצוין שם (סעיף מס' 111 לדברי הסבר) כי "נוהג מקובל במלכ"רים הוא לכלול בהסכמים עם נותני הקצבות או עם תורמים התניה שעל פיה חלק מההכנסות שהשימוש בהן הוגבל על ידם ישמש לכיסוי ההוצאות הכלליות או העקיפות של המלכ"ר ("תקורה")", אך ספק אם נוהג זה רלוונטי להתרומות בטלפון. ראו המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות תקן חשבונאות מספר 5 – תיקונים והבהרות לגילוי דעת מס' 69 בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי על ידי מלכ"רים (דצמבר 1999) כפי שמוכח באתר המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות שכתובתו: <http://www.iasb.org.il> (last visited on 12.1.05).

22 המידע נמסר לי בטלפון (ביום 8.7.2004) על ידי סגנית רשם העמותות, עורכת הדין אביטל שרייבר.

גם רשם ההקדשות לא עסק בכך ככל הנוגע לגיוס תרומות בידי הקדשים. מדובר אפוא במרכיב חשוב גם אם קטן של הכנסות המגזר השלישי, שאינו נתון לפיקוח של ממש ואשר ייתכן שהטיפול בו בלתי יעיל ובלתי ראוי. הסדרתו בצורה ראויה עשויה לשפר לא רק את הכנסות המגזר השלישי, אלא גם את תדמיתו. בעניין זה המצב בחו"ל ובמיוחד בארצות-הברית ובאנגליה שונה בתכלית, ומשום כך עיקר חומר הגלם לדיון מגיע ממדינות אלה. ראוי היה לנסות וללמוד מן הניסיון שנצבר שם בעניין זה.

ברשימה זו אתאר תחילה את התופעה של עלויות גיוס תרומות גבוהות ביותר, אשר תועדה בעיקר בארצות-הברית, אך יש אינדיקציות לקיומה גם במדינות אחרות, לרבות בישראל. לאחר מכן אנתח את השאלה אם יש פסול בעלויות גבוהות לגיוס תרומות. אבחן בהקשר זה הן את האפשרות שיש פסול בעמלה גבוהה לכשעצמה והן את האפשרות שהפסול נערץ באי-גילוי דבר קיומה לתורם. כמו כן אציג את הנזקים שעלולים להיגרם לתדמית המגזר השלישי עקב גובה העמלה כמו גם עקב עצם השימוש בגורם מסחרי לשם גיוס תרומות. לצורך הצגת סוגיות אלה אשתמש במקורות השוואתיים שונים, לרבות בדעות שונות שנשמעו בבית המשפט העליון של ארצות-הברית כאשר נדרש, במספר פסקי דין, לחוקיותם של ניסיונות לקבוע תקרה חוקית לעמלות של גיוס תרומות. אסכם בביקורת המצב הקיים בנושא זה בישראל, ובלקחים שניתן להפיק מן הסקירה ההשוואתית.

ב. העלות של גיוס תרומות מסחרי

לגיוס תרומות מסחרי ישנה עלות כספית. זו מקווצת, בדרך כלל, מכספי התרומות. כאשר גיוס התרומות נעשה בידי גופים מסחריים מקצועיים, עלויות גיוס התרומות עלולות להגיע לשיעורים גבוהים מן הכספים המגויסים. קשה מאוד להציג בעניין זה נתונים כוללים ומדויקים. מחקר שדה שנערך בארצות-הברית על בסיס דיווחים לשלטונות מס הכנסה מצא כי יותר מ-50% מהמדווחים אינם מנהלים כל מעקב אחר הוצאות גיוס התרומות שלהם²³. עם זאת, 37% מהמלכ"רים שדיווחו על תרומות בסכום העולה על 50,000 דולר לשנה (למעלה מ-74,000 ארגונים) לא דיווחו על קיומן של הוצאות כלשהן לגיוס אותן תרומות²⁴. נתון זה עורר בקרב עורכי המחקר תהיות באשר לשאלה אם הדיווחים נאמנים²⁵. רבע מהארגונים שדיווחו על הוצאות לגיוס תרומות דיווחו על הוצאה של דולר אחד לכל חמישה-עשר דולרים של תרומות (קרי הוצאה של 6% לגיוס כל דולר), ואילו רבע נוסף דיווחו על הוצאה של

23 המחקר התבסס על כל הדיווחים של הגופים ללא כוונת רווח למס ההכנסה האמריקני (IRS) בשנת 2000 (מדובר ב"126,956 ארגונים). ראו: Nonprofit Overhead Cost Project, *supra*.

note 11, at p. 1.

Ibid, *ibid* 24

Ibid, *ibid* 25

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

דולר אחד עבור תרומות של עד שני דולרים (קרי הוצאה של יותר מ-50% לגיוס כל דולר). הממוצע של כל המדווחים היה הוצאה של דולר אחד לגיוס 5.40 דולרים (קרי הוצאה של כ-18.5% לכל דולר).²⁶

נתונים שמפרסמים תובעים כלליים במדינות ארצות-הברית מצביעים על תמונה עגומה יותר. האחזיות לפיקוח לא פיסקלי על פעילותם של ארגונים הפועלים שלא למטרת רווח (Charities, Non-Profit Corporations) מוטלת בארצות-הברית על התביעה הכללית בכל מדינה. בחלק מן המדינות קיים מערך פיקוח משוכלל המתבסס בין היתר על אכיפה של חובות דיווח שנתיות ועל פרוסום מידע לציבור.²⁷ בחלק מן המדינות קיימת חובת דיווח ולעתים אף חובת רישוי מוקדם, לכל מסע גיוס תרומות מן הציבור.²⁸ הנתונים המדווחים מהווים בסיס לדו"חות המתפרסמים על ידי התובע הכללי. בדו"ח שפרסם התובע הכללי של ניו-יורק בדצמבר 2001 ואשר התייחס לשנת 2000, התברר כי פחות משליש מן הכספים מגיעים למטרות התרומה. 586 מבצעי טלמרקטינג שנערכו בשנת 2000 הניבו סכום של 188.4 מיליון דולר. מתוך סכום זה הועברו למוסדות צדקה רק 59.3 מיליון דולר, קרי, 31.5% בלבד.²⁹ ממצאים כמעט זהים פורסמו לגבי השנים 2001 (31.9%)³⁰ ו-2002 (31.1%)³¹. הממצאים לא היו שונים בצורה מהותית בשנים קודמות (למן שנת 1994). שיעור הכספים המועברים לצדקה נע בין 38.1% (בשנת 1995) ל-24.7% (בשנת 1997).³² תמונת מצב דומה עולה גם מנתונים שפורסמו במדינות נוספות בארצות-הברית. בקליפורניה גויסו מהציבור בשנת 1999 תרומות בסך כולל של 193.3 מיליון דולר, אולם רק 93.1 מיליון דולר (48.2% בלבד) התקבלו בפועל על ידי הגופים שלמענם גויסו הכספים.³³ תמונה דומה דווחה בשנים האחרונות לגבי קונטיקט (בשנת 2003 35.52% בלבד הגיעו ליעדם),³⁴ מסצ'וסטס (בשנת 2001 35% בלבד

²⁶ Ibid, ibid

²⁷ ראו זנדרברג, לעיל הערה 14, בע' 104, 105, 129–183.

²⁸ ראו לדוגמה בניו-יורק ובקליפורניה שם, בע' 107 (כללי), 117–121 (קליפורניה), 123–128 (ניו-יורק).

²⁹ New York State Department of Law, Charities Bureau "Pennies for Charity: Where Your Money Goes Telemarketing by Professional Fund Raisers" (December 2001) [www.oag.state.ny.us/charities/pennies01/penintro.html] (last visited on 12.1.05).

³⁰ New York State Department of Law, Charities Bureau "Pennies for Charity: Where Your Money Goes Telemarketing by Professional Fund Raisers" (December 2002) [http://www.oag.state.ny.us/charities/pennies02/penintro.html] (last visited on 12.1.05).

³¹ New York State Department of Law, Charities Bureau "Pennies for Charity: Where Your Money Goes: Telemarketing by Professional Fund Raisers" (December 2003) [http://www.oag.state.ny.us/charities/pennies03/penintro.html] (last visited on 12.1.05).

³² Ibid. ראו גם זנדרברג, לעיל הערה 14, בע' 128.

³³ Attorney General State of California "Attorney General's Summary of Results of Charitable Solicitation by Commercial Fundraisers (March 2001)" 4 [caag.state.ca.us/charities/publications/cfrreport.pdf] (last visited on 12.1.05).

³⁴ לגבי מדינה זאת, נמסר כי זה הוא השיעור הגבוה ביותר בכל הזמנים. ראו State of Connecticut,

הגיעו ליעדם)³⁵ וטנסי (בשנת 2003 45% ובשנת 2001 15% בלבד הגיעו ליעדם)³⁶. באוהיו הגיעו ליעדם בשנת 2001 59% מהסכומים³⁷. תמונה חיובית יותר באה לידי ביטוי בנתונים שפורסמו על ידי התובע הכללי של ניו-יורק לאחר אסון מגדלי התאומים³⁸. אסון זה הפיח רוח פטריוטית עזה בלבם של האמריקנים. רוח זו נוצלה היטב על ידי תעשיית גיוס התרומות, לא תמיד ביושר³⁹. בניו-יורק, שבה הורגש צורך עז בסיוע פילנתרופי למשפחות 2,800 הנספים באסון, נתרמו למעלה מ-2.2 מיליארד דולר, רובם תוך 60 הימים הראשונים לאחר האירוע. הדו"ח שפרסם התובע הכללי של ניו-יורק בחלוף שנה מהאירוע, נגע בחמישים ושניים ארגונים שגייסו יותר מ-90% מסך התרומות (אך היוו רק רבע ממספר הארגונים שעסקו בגיוס התרומות). אף לא אחד מהגופים דיווח על הוצאות גיוס העולות על 10% מהסכומים שגייסו, ורוב הגופים דיווחו על פחות מאחוז אחד של הוצאות⁴⁰. עם זאת, אפשר שהמצב היה שונה בשאר הארגונים שאמנם גייסו רק 10% מן התרומות אך היוו שלושה רבעים מכלל הגופים שגייסו תרומות⁴¹.

בפסיקה האמריקנית שעסקה בנושא, ועוד אגע בה בהמשך, נזכרו דוגמאות ספורדיות נוספות המעידות על שיעורים גבוהים של עלויות גיוס תרומות מן הציבור. בפרשת *Reily*⁴² דווח על כך שמגייסי התרומות המקצועיים הבולטים בצפון קרוליינה שלשלו לכיסם יותר מ-50% מן התרומות שגייסו

The Attorney General Office "Annual Report for 2003 Professional Telephone Soliciting for Charities, Police and [http://www.cslib.org/attysgenl/mainlinks/tabindex8.htm] (last visited on 12.1.05)

The Commonwealth of Massachusetts Office of The Attorney General "The Attorney General's Report on Telemarketing for Charity (March 2002)" [http://www.ago.state.ma.us/filelibrary/telrep00.pdf 3] (last visited on 12.1.05)

State of Tennessee, Office of the Secretary of State "2003 Annual Report on Charitable Fund Raising" 358 [http://www.state.tn.us/sos/charity/annualrpt-03.pdf] (last visited on 11.1.05) וכן: State of Tennessee, Office of the Secretary of State "2001 Annual Report : on Charitable Fund Raising" 243 (צותק שמור במערכת).

State of Ohio Attorney General "Charitable Fund Raising in Ohio by Professional Solicitors 2001 Report" [www.ag.state.oh.us/online_publications/charitable_law/2001/01%20chari Ayres & Funk, *supra* note 8 : ראו גם : table%20report.pdf] at p. 4 (last visited on 12.1.05). at p. 121 n. 143

New York State Attorney General *September 11th Charitable Relief: An Overview At One Year* (September 2002) [http://www.oag.state.ny.us/charities/september11_charitable_report/sept11_report.html] (last visited on 12.1.05) ("September 11th Charitable Relief")

ראו זנדברג, לעיל הערה 27, בע' 109 (הערה 28 והטקסט הנלווה לה).
September 11th Charitable Relief, *supra* note 38

וראו בהקשר זה התוצאות הכלליות של שנת 2001, לעיל הערה 30.

Riley v. National Federation of the Blind of north Carolina, 487 U.S. 781 (1988) 42 (להלן: *Riley case*). פרשת *Riley*

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

בשנים 1980–1985⁴³. בפרשת *Munson*⁴⁴ דווח לפחות על עשרה מקרים שבהם התבקש מזכיר המדינה של מרילנד לאשר גיוס תרומות בעלות של 70%–85% מהתקבולים⁴⁵. בפרשת *Madigan*⁴⁶ נדונה תביעה נגד חברות טלמרקטינג מאילינוי שגבו בשנים 1987–1995 85% מן התרומות שגייסו⁴⁷.

התופעה של עמלות גיוס תרומות גבוהות דווחה גם באנגליה. בשנת 1985 נערך מטעם ה-National Council for Voluntary Organizations (NCVO) מחקר שטח על בעיות בתחום גיוס התרומות. המחקר גילה שורה של בעיות, שהבולטות ביניהן היו: תגמולי-יתר לעוסקים בהתרמה, העברת חלק קטן מדי מהתרומות לצורכי צדקה (10%–20%), וגיוס תרומות בשם נאמנות ללא ידיעת הגורמים המוסמכים בה⁴⁸.

המצב בישראל בעניין זה טרם נחקר או תועד באופן כלשהו⁴⁹. בסוף שנות השמונים כתב דב בן-מאיר, מי שהיה פעיל מרכזי בהסדרות הכללית ובארגונים וולונטריים שונים, כי "גובים בשכר נוטלים בדרך כלל כ-50% מההכנסה ובמשך הזמן (בפרט אם מדובר בקבלני גביה המפעילים ישירות את הגובים עצמם) הם מגיעים אפילו ל-75% מכלל ההכנסה"⁵⁰. גם כיום ידוע כי גופים הפועלים שלא למטרות רווח מסתייעים בשירותי שיווק מסחריים לשם גיוס תרומות, לרבות מרכזי התרמה טלפוניים או מערכות דיוור ישיר. ממידע שנמסר לי על ידי עמותה העוסקת במלחמה בסרטן השד, הסתייעה העמותה בשירותי טלמרקטינג של חברה מסחרית תמורת עמלה בשיעור של 42% מהתרומות. התקשרות עם החברה הנ"ל נעשתה לאחר סקר שוק שערך עבור העמותה מומחה ואשר לפי ממצאיו האופציה שנבחרה היא הזולה והטובה ביותר⁵¹. היקף השכר של המגייסים אינו נתון שזוכה לפרסום

43 *Ibid.*, at p. 783

44 *Secretary of State of Maryland v. J.H. Munson Co.*, 467 U.S. 947 (1984) (להלן: פרשת *Munson* או *Munson case*).

45 *Ibid.*, at p. 965 n. 15

46 *Illinois ex rel. Madigan v. Telemarketing Associates, Inc.* (2003) 538 U.S. 600 (להלן: פרשת *Madigan* או *Madigan case*).

47 *Ibid.*, at p. 605

48 ראו: Sir Ph. Woodfield et al. *Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities: Report to the Home Secretary and the Economic Secretary to the Treasury* (1987) 45 (להלן: "דו"ח וודפילד" או "Charities: A Woodfield Report Framework for the Secretary of State" *Future* (London, 1989), 55 (sec. 10.16) (להלן: "ספר לבן 1989" או "White paper").

49 כאמור לעיל בטקסט הסמוך להערה 22, אין על כך נתונים אצל רשם העמותות. גם "מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל" המנוהל במרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון, אינו כולל נתונים על עמלות גיוס תרומות. מכתב המרכז לחקר המגזר השלישי למחבר מיום 20.7.2004 (עותק שמור במערכת). לתרשים של מסד הנתונים הנ"ל ראו גדרון, בר וכו', לעיל הערה 2, בע' 256.

50 ד' בן-מאיר העבודה ההתנדבותית בישראל: להלכה ולמעשה (תשמ"ח) 421. מכתבה של גב' רקפת אנוך, סמנכ"לית עמותת "אחת מתשע", מיום 24.5.2004. החברה המסחרית שנבחרה היא חברת "פרדיקטיב דייל". החברה שמרכזי הטלפונים שלה נמצא

בציבור. הוא גם אינו חייב בפרסום על פי דין מפורש כלשהו. הגורם המתרים אינו חושף מיזמתו את עובדת היותו גורם מקצועי מסחרי הפועל תמורת עמלה ואף אינו חושף מיזמתו את שיעור העמלה⁵². למיטב ידיעתי, טרם פורסם מחקר המנתח דיווחי עמותות בישראל על עלויות גיוס תרומות. עם זאת, ניתן להניח כבר בשלב זה ועל סמך הנתונים המעטים שברשותנו כי בארץ כמו בעולם הרחב רווחת התופעה של הסתייעות ארגונים הפועלים ללא כוונת רווח בשירותי גיוס תרומות מסחריים וכי גם בארץ, כמו בעולם, עלותם של שירותים כאלה עשויה להגיע לאחוזים ניכרים מן הכספים הנגבים מן הציבור.

ג. האם יש פסול בגיוס תרומות מסחרי?

1. עמלה נסתרת גבוהה כתרמית

האם כאשר המחיר של תהליך גיוס התרומות גבוה במיוחד יש בכך משום הונאת התורם? התשובה לשאלה זו תלויה בציפיותיו של התורם בנוגע ליעדים של כספו. אלה מושפעות הן מן האופן שבו מוצגים היעדים על ידי הגורם המתרים והן, כאשר אין הצגה מפורטת של היעדים, ממידת מודעותו לגורמים השונים שמשפיעים על עלותו של תהליך גיוס התרומות. כאשר הגורם המתרים מצוין במפורש כי כל כספי התרומה או עיקרם יופנו למטרות הפילנתרופיות של מוסד היעד, לכאורה נראה כי הפניית נתח ניכר מן הכספים למימון הליך הגבייה מהווה תרמית. למסקנה מעין זאת הגיע בית המשפט העליון של ארצות-הברית בפרשת *Madigan*, שבה נדרש בית המשפט לחוקיותה של תביעה בעילת תרמית, שהוגשה על ידי התובעת הכללית של מדינת אילינוי נגד חברת טלמרקטינג, שגייסה תרומות עבור גוף פילנתרופי תמורת 85% מן הכספים הנגבים⁵³. בית המשפט קבע כי אכן יש בסיס לעילת תרמית, אך ציין כי התרמית אינה מבוססת על המחיר הגבוה, אלא על הסתירה שבין מחיר זה לבין הצהרות חברת הטלמרקטינג, שלפיהן חלק ניכר מכספי התרומות יגיע לגוף שעבורו מגייסים את התרומות⁵⁴. אכן, לפי הכללים שנקבעו על ידי ה-Federal Trade Commission (FTC) בארצות-הברית, כאשר הפונה בטלפון מציג באופן מסולף ("misrepresent, directly or by implication")

בפרס חנה, נתנה שירותים גם לעמותות אחרות, כגון איגוד סיסטיק פיברוזיס בישראל. המידע נמסר לי על ידי טלפניות במרכז ההתרמה של חברת "פרדיקטיב דייל" עת ניסו לשכנע אותי לתרום לגופים אלה. כמו כן מסרה לי הטלפנית כי שיעור העמלה הנגבית מאיגוד סיסטיק פיברוזיס הוא 16%. לא עלה בידי לאמת נתונים אלה עם איגוד סיסטיק פיברוזיס או עם נציגי החברה. מנכ"לית האיגוד, גב' רחל ברגר, מסרה לי בטלפון (ביום 25.7.2004) כי באיגוד מתנהלת בדיקה רצינית ביותר של הנושא.

52 יש לציין כי ניסיונותי לקבל מידע מן הטלפניות במרכז ההתרמה של חברת "פרדיקטיב דייל" בפרס חנה בראשית שנת 2004 נענו בצורה ראויה ולפי מיטב המידע המצוי ברשותי.

53 *Madigan case, supra* note 46.

54 *Ibid.*, at p. 613.

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

את השיעור באחוזים או בסכום כולל של הכספים שיגיעו למטרות הצדקה מדובר בתרומות.⁵⁵

גם בהיעדר פירוט מיוחד בנוגע ליעדי התרומה, ניתן להניח כי ציפייתו של כל תורם פוטנציאלי היא כי עיקר כספו יגיע ליעד התרומה ולא לגוף מסחרי המגייס אותה. אם זו הנחתו, גם אם אין לה בסיס מפורש בהצהרותיו של הגוף שמגייס את התרומה, ניתן להניח כי כאשר השיעור הגבוה של עמלת הגבייה נסתר מעיניו של התורם, ניתן לראות בכך הונאה, לפחות מנקודת מבטו הסובייקטיבית של התורם.⁵⁶ גישה מעין זאת אפיינה באופן עקיב את עמדתן של מדינות שונות בארצות-הברית, שחוקקו חוקים שהגבילו את זכותם של מגייסי תרומות מסחריים לגבות עמלות מעבר לתקרה מסוימת. כפי שאבהיר בהמשך, בית המשפט העליון של ארצות-הברית, בפסיקה עקבית וברוב דעות, פסל חקיקה זאת, שכן לטעמו היא היוותה פגיעה חמורה מדי בחופש הביטוי של הגוף הפילנתרופי ועמדה בניגוד לתיקון הראשון ולתיקון הארבעה-עשר לחוקה האמריקנית.⁵⁷ עוד נרחיב בעניין זה בהמשך, ונצביע על כך שלרוב שופטי בית המשפט העליון בארצות-הברית יש השקפות אחרות על ציפיותיו של התורם בנוגע לעלות תהליך גביית התרומות. עם זאת, גם שם, בבית המשפט העליון של ארצות-הברית, נמצא תומך עקיב לחקיקה זאת, בדמותו של נשיא בית המשפט, השופט רנקוויסט (Rehnquist),⁵⁸ כך שהעמדה שהיא משקפת ראויה לדיון אף שבוטלה. בפרשת *Schaumburg*⁵⁹ נפסלה חקיקה עירונית בפרבר של שיקגו (מדינת אילינוי) שהתנתה רישוי גיוס תרומות בכך ששיעור העמלות לא יעלה על 25%. בפרשת *Munson*⁶⁰ נפסלה חקיקה ממדינת מרילנד שקבעה כי גיוס תרומות בעמלה העולה על 25% היא עברה. בפרשת *Reily*⁶¹, נפסלה חקיקה מצפון קרוליינה שהתנתה רישוי מגייסי תרומות מסחריים בכך שלא יגבו עמלה בלתי סבירה. החקיקה הגדירה עמלה בלתי סבירה כעמלה בשיעור העולה על 20% מן התרומות (בכפוף לחריגים) וחייבה את מגייסי התרומות המסחרי ליידיע כל תורם, לפני התרומה, בדבר השיעור הממוצע של כספי תרומות שהעביר למוסדות צדקה במהלך השנה שקדמה לפנייה. כאמור, דעת מיעוט עקבית של השופט רנקוויסט

55 16 C.F.R. § 310.3(d)(4).

56 זאת היא הונאת הציבור, שכן התורם אינו מעלה על דעתו כי מכל שקל שהוא תורם למען יתומים, נכים או אסירים משוחררים, 'אובדים' בדרך עד 70 אגורות". בן-מאיר, לעיל הערה 50, בע' 421.

57 מדובר בשלושה פסקי דין מנחים: *Village of Schaumburg v. Citizens for a Better Environment*, 444 U.S. 620 (1980) (להלן: פרשת *Schaumburg* או *Schaumburg case*); *Munson case*, *supra* note 44; *Riley case*, *supra* note 42.

58 השופט רנקוויסט כתב פסק דין מיעוט בשלוש הפרשות: *Schaumburg case*, *supra* note 57, at pp. 939–645; *Munson case*, *supra* note 44, at pp. 975–985; *Riley case*, *supra* note 42, at pp. 804–812 (הצטרף לדעתו השופט O'Connor).

59 *Schaumburg case*, *supra* note 57, at p. 624.

60 *Munson case*, *supra* note 44, at p. 951.

61 *Riley case*, *supra* note 42, at pp. 785–786.

סברה, בכל שלושת המקרים, כי אין מדובר בחקיקה הפוגעת בחופש הביטוי אלא ברגולציה כלכלית ובפיקוח גרידא על מחירים⁶². לפי עמדתו בכל מקרה שבו העלות הגבוהה של גיוס התרומות אינה מוצגת לתורם, מדובר בתרמית:

“There is an element of ‘fraud’ in soliciting money ‘for’ a charity when in reality that charity will see only a small fraction of the funds collected”⁶³.

ובהמשך:

“[A] high fundraising fee itself betrays the expectations of the donor who thinks that his money will be used to benefit the charitable purpose in the name of which the money was solicited”⁶⁴.

ניתן לראות את הדברים גם באופן שונה, וכך רואה זאת עמדת הרוב בבית המשפט העליון בארצות-הברית. ניתן להניח כי התורם מודע לכך שתהליך גיוס התרומות ישנה עלות, בדיוק כמו שלהפעלת מנגנון הגוף הפילנתרופי עשויה להיות עלות. הנחה זו מתבססת בארצות-הברית בין היתר על כך שבחלק מהמדינות יש חובה ליידע את התורם על כך שהפונה אליו הוא גוף מסחרי המעניק שירותי גיוס תרומות למלכ"ר המגייס אותן. נוכח מודעות כללית זאת, ניתן גם להניח כי בהיעדר הבטחה מפורשת נוגדת וגם כאשר ישנה הבטחה כללית לכך שהכספים יופנו למטרותיו של הגוף המתרים, התורם הממוצע מודע ומסכים לכך שכספי התרומה יופנו גם למימון עלות הגבייה⁶⁵. אם עלות הגבייה הגבוהה משקפת נורמה מקובלת ומחיר שוק של השירות, ניתן להניח כי התורם מסכים גם לקיומה של עלות כזאת ורואה בה גזרה רעה אך הכרחית, שאינה תלויה כלל בגוף הפילנתרופי⁶⁶. ניתן גם להניח, כי בדרך כלל סומך התורם על שיפוטו הכללי של הגוף הפילנתרופי בנוגע לאופן השימוש בכספים ובנוגע לעמלות הגבייה, לרבות עמלות גבוהות. ניתן להניח סיבות לגיטימיות רבות לכך שאף על פי שעלות גיוס תרומות גבוהה מאוד, משרת תהליך ההתרמה נאמנה את מטרותיו של הגוף המגייס תרומות. כך, למשל, אפשר שהעלויות גבוהות משום שהן משקפות לא רק תהליך גביית כספים אלא גם שירותי פרסום ויחסי ציבור הנלווים לתהליך ההתרמה ועושים נפשות למטרה של הגוף המתרים⁶⁷. העלות הגבוהה עשויה לנבוע מכך שהמטרות של הגוף מגייס התרומות

⁶² *Schaumburg case*, *supra* note 57, at p. 640; *Munson case*, *supra* note 44 at p. 980; *Riley case*, *supra* note 42, at p. 807.

⁶³ *Munson case*, *supra* note 44, at p. 980.

⁶⁴ *Ibid*, *ibid* n. 2.

⁶⁵ *Riley case*, *supra* note 42, at p. 799 n. 11. ([Bernnan] (השופט ברנן)).

⁶⁶ *Schaumburg case*, *supra* note 57, at p. 637 n. 10. ([White] (השופט ורייט)).

⁶⁷ *Munson case*, *supra* note 44 at p. 961. ([Blackmun] (השופט בלאקמן) *Riley case*, *supra* note 42 at p. 798. (השופט ברנן)).

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

אינן פופולריות או שהוא גוף קטן מאוד ולא מוכר, ולפיכך יש צורך בהשקעה יתרה בגיוס הכספים⁶⁸. העלות הגבוהה עשויה לשקף הקרבה של המטרות לזמן קצר (גביית הכספים) למען מטרות רחוקות יותר (כגון חשיפה ציבורית רחבה יותר)⁶⁹. מבצע התרמה עשוי להניב, למרות העלות הגבוהה, סכום גלובלי גדול מאוד שלא ניתן להשיגו בדרך אחרת⁷⁰. בשל כל הטעמים האלה ביחד, הנחת המוצא של בית המשפט העליון בארצות-הברית היא שאחזו גבוה של עמלת גיוס תרומות אינו מהווה, כשלעצמו, תרמית כלפי התורם. עניין זה הוסבר היטב בדעת היחיד של השופט סקלייה (Scalia) בפרשת *Madigan* לאמור:

"[S]ince there is such wide disparity in the legitimate expenses borne by charities, it is not possible to establish a maximum percentage that is reasonable. It also follows from that premise that there can in general be no reasonable expectation on the part of donors as to what fraction of the gross proceeds goes to expenses. When that proposition is combined with the unquestionable fact that one who is promised, without further specification, that his charitable contribution will go to a particular cause must reasonably understand that it will go there after the deduction of legitimate expenses, the conclusion must be that the promise is not broken (and hence fraud is not committed) by the mere fact that expenses are very high"⁷¹.

2. האם קיים מחיר בלתי ראוי לגיוס תרומות?

המחלוקת שתוארה לעיל בין גישות שונות בבית המשפט העליון של ארצות-הברית מתבססת, בין היתר, על הנחות שונות באשר למה שמשקף מחיר גבוה לגיוס תרומות מסחרי. נראה, כי רוב שופטי בית המשפט העליון האמריקני סבורים שמחיר גבוה משקף בדרך כלל הן את מחיר השוק של השירות והן שיקול דעת כלכלי לגיטימי של הגופים השוכרים אותו⁷². לעומת זאת, השופט רנקוויסט סבר כי כאשר מדובר בגופים פילנתרופיים, יש מקום לחשש שמחיר גבוה אינו מוצדק כלכלית וכי הוא משקף חולשה מיוחדת של הגוף הפילנתרופי⁷³. פסקי הדין של

Munson case, supra note 44, at p. 967; Riley case, supra note 42, at p. 780 68

Riley case, supra note 42, at p. 792 69

Ibid, at pp. 791–792 70

Madigan case, supra note 46, at p. 625 71

"There is no reason to believe that *Riley case, supra note 42, at p. 790* 72

charities have been thwarted in their attempts to speak or that they consider the contracts

in which they enter to be anything less than equitable" (הערות הושמטו במקור).

Munson case, supra note 44 at p. 980: "But even if a fundraiser were to fully disclose to 73

every donor that half of the money collected would be used for 'expenses', so that there could be no question of 'fraud' in the common-law sense of that word, the State's interest

שופטי בית המשפט העליון בעניין זה התבססו במידה רבה על הברלי השקפות אלה. בפסקה הבאה אנסה לבחון אם יש בסיס עיוני או אמפירי שיאשש איזו מן העמדות.

תמיכה מסוימת בעמדה שלפיה לגוף פילנתרופי יש כוח מיקוח חלש יותר, נובעת מאופיו של הגוף המתרים כגוף הפועל שלא למטרת רווח. אחד ההסברים שניתנים לכך שפרטים מעדיפים לממש את רצונם לתרום לקידומה של מטרה חברתית כלשהי באמצעות גופים שפועלים לא למטרות רווח, הוא שארגונים הפועלים ללא כוונת רווח יכולים לפעול באופן יעיל יותר לקידומן של מטרות ציבוריות, משום שהמחיר שהם גובים זול יותר והשירות שהם נותנים טוב יותר.⁷⁴ הסיבה לכך נעוצה בעובדה שאין הם נגועים ברצון להשיא את רווחיהם. רצון זה מייקר את עלות השימוש בארגון מסחרי. ארגונים הפועלים לא למטרת רווח חסינים, לפי הסבר זה, מפני השפעותיה השליליות של כוונת הרווח, וזה למעשה טעם קיומם.⁷⁵ עם זאת, היעדרה של כוונת רווח עשוי לעתים להביא לחוסר יעילות של גופים אלה, שכן הם חופשיים ממנגנוני הביקורת הטבעיים של גוף הפועל בגלוי למטרת רווח, כגון התחרות והרצון להגדיל את הרווח תוך חיסכון בהוצאות. אכן, בצד מחקרים אמפיריים המצביעים על תגמול ניהולי נמוך יותר של הנהלות של גופים ללא כוונת רווח לעומת הנהלות של חברות מסחריות⁷⁶, קיימת הנחה כללית שמוסדות ללא כוונת רווח אינם מנוהלים באופן יעיל במיוחד.⁷⁷ ייתכן אפוא שאפקט זה משפיע גם על התמריץ של מנהלי גופים הפועלים ללא כוונת רווח לשאת ולתת טוב יותר עם מגייסי תרומות מסחריים.⁷⁸

הסבר אפשרי נוסף לקיומו של מחיר גבוה מדי לגיוס תרומות עבור גופים פילנתרופיים נעוץ בעובדה שגופים אלה מהווים נתח קטן יחסית משוק הטלמרקטינג, ולפיכך כוח המיקוח שלהם ומידת השפעתם על מחירי השוק קטנים יותר.⁷⁹

is not at an end. The statute, as the Court concedes, is also directed against the incurring of excessive costs in charitable solicitation even where the costs are fully disclosed to both potential donors and the charity. Such a law protects the charities themselves from being overcharged by unscrupulous professional fundraisers”

H.B. Hansmann “The Role of Nonprofit Enterprise” 89 *Yale L.J.* (1980) 835 74

Ibid., at pp. 837, 842–844 75

ד' גליקסברג מיסיו מוסדות ללא כוונת רווח (תשנ"ו) 45 הערת שוליים 36. 76

שם, בע' 31, הטקסט הסמוך להערת שוליים 15. 77

ראו גם שם, בע' 130, שבו מציין גליקסברג כי תופעת “הרוכב החופשי” משאירה את המלכ”ר מתחת לשיעור האופטימלי של גיוס התרומות. 78

על נתח השוק הקטן של המגזר השלישי במסגרת שוק הטלמרקטינג בארצות-הברית ראו: 79

על נתח השוק הקטן של המגזר השלישי במסגרת שוק הטלמרקטינג בארצות-הברית ראו: *Mainstream case, supra* note 8, at p. 1240. הנתח הקטן שימש, בין היתר, הצדקה לכך שהמגבלות שהטילה ה-FTC על פניות טלפוניות למי שביקש להירשם ב-“do-not-call-registry” לא תחולנה על “solicitations to induce charitable contributions via outbond telephone calls”

16 C.F.R. § 310.6(a) וכן: *Ibid.*, at p. 1234. 16

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

גופים וולונטריים וממשלתיים במדינות שונות מנסים לגבש עמדה מקצועית באשר לגובה האופטימלי של מחיר גיוס התרומות. כך, למשל, The Better Business Bureau Wise Giving Alliance (להלן: "הברית"), הוא גוף אמריקני שמאגד בתוכו מוסדות רבים הפועלים ללא כוונת רווח⁸⁰ ומנסה לקבוע, באמצעות בעלי מקצוע העוסקים בתחום, סטנדרטים מומלצים לגיוס תרומות על ידי מוסדות הפועלים ללא כוונת רווח⁸¹. כללים אלה נוגעים בכל ההיבטים של ניהול ראוי של גופים אלה, אולם, בין היתר, נקבע סטנדרט מומלץ לגבי התפלגותם של כספי התרומות, שלפיו העלות הכוללת של ההוצאות על גיוס התרומות לא תעלה על 35% מכלל ההכנסות מן התרומות⁸².

גוף וולונטרי אחר בארצות-הברית, Maryland Association of Nonprofit Organizations, קבע סטנדרט דומה שלפיו עלויות גיוס הכספים הממוצעות, על פני תקופה של חמש שנים, תהיינה בשיעור של לא יותר מ-33%⁸³.

לעומת זאת, נציבות הפיקוח על גופי צדקה באנגליה (Charity Commission) אינה נוקבת בהמלצותיה במחיר אופטימלי כלשהו, אך ממליצה למנהלי הגופים הפילנתרופיים לזכור כי עמלה גבוהה עלולה לגרום לפרסום שלילי (Adverse Publicity)⁸⁴. אכן, המלצה אחרונה זו מצביעה על כך שגם אם טרם הונח בסיס מחקרי חד-משמעי לטענה כי מלכ"רים נדרשים לשלם עבור שירותי שיווק או טלמקטינג מחיר הגבוה ממחיר השוק, בעיניו של ציבור התורמים שיעור גבוה של עמלת גבייה עשוי להצטייר כבלתי סביר ובלתי הגיוני ללא כל קשר להסבר הכלכלי לגובהו. הנחה זאת תומכת במידת מה בעמדתו של השופט רנקוויסט שלפיה בכל מקרה שבו שיעור העמלה גבוה מאוד יש בכך משום תרמית. היא גם מסבירה את

80 ראו אתר האינטרנט של הארגון: BBB Wise Giving Alliance "About the BBB Wise Giving Alliance" [http://www.give.org/about/index.asp] (last visited on 12.1.05). מדובר בגוף שמיוג בשנת 2001 את שני הגופים הבאים: National Charities Information Bureau ו־Council of Better Business Bureaus Foundation.

81 BBB Wise Giving Alliance "BBB Wise Giving Alliance Standards for Charity Accountability" (להלן: "The New Standards") [www.give.org/standards/newebbstds.asp] (last visited on 12.1.05). כללים אלה התפרסמו בשנת 2003, והם מהווים גרסה משופרת ומקוצרת של כללים קודמים (להלן: "The Previous Standards"), ראו: BBB Wise Giving Alliance "Previous Standards: CBBB Standards for charitable Solicitation" [www.give.org/standards/cbbbstds.asp] (last visited on 21.10.04).

82 The New Standards, *supra* note 80, at art. 9; The Previous Standards, *supra* note 80, at art. B4.

83 Maryland Association of Nonprofit Organizations "Standards for Excellence: An Ethics and Accountability Code for the Nonprofit Sector" [www.marylandnonprofits.org/html/standards/04_02.asp] (last visited on 12.1.05).

84 Charity Commission for England and Wales "CC20-Charities and Fund-raising (version July 2002)" [www.charity-commission.gov.uk/publications/cc20.asp] (last visited on 12.1.05), annex B-checklists. ("Charity Commission" (להלן: "Charity Commission").

המלצותיו של הארגון המקצועי של מגייסי הכספים בארצות-הברית לחבריו להימנע מקביעת שכרם על בסיס אחוזים מן התרומות.⁸⁵

3. גילוי נאות של עלות גיוס תרומות: פרדוקס הגילוי, חופש הביטוי ותדמית המגזר השלישי

הספק שמעורר שיעור העמלה הגבוה בקרבו של כל תורם היה, לכאורה, מתייתר אם הגורמים המתרמים היו חושפים בפני התורם את שיעור העמלה ומותרים לשיפוטו את ההכרעה אם לתרום אם לאו. דא עקא, האופן שבו מתבצעות פניות מסחריות לציבור התורמים, במיוחד כאשר מדובר בפניות טלפוניות, אינו מאפשר מתן הסברים מעמיקים לתורם. התוצאה של חשיפת המידע עשויה להיות סירוב אינטואיטיבי לתרום, ללא מתן הזדמנות נוספת להסברים⁸⁶. עובדה זאת יוצרת פרדוקס מסוים (להלן: "פרדוקס הגילוי") מבחינת הארגונים הפילנתרופיים. לכאורה, דווקא הם היו אמורים ליהנות מפיקוח ציבורי המגביל את מחיריהם של שירותי גיוס תרומות מסחריים. דא עקא, הניסיון האמריקני מגלה כי ארגונים אלה, במתנגדים, בדרך כלל, לניסיונות להגביל את יכולתם להתקשר עם מגייסי תרומות מסחריים⁸⁷. כך גם ארגוני המגזר השלישי בישראל⁸⁸. החשש הוא שהמגבלות לא יביאו להוזלת המחירים, אלא לפגיעה בכושרם של גופים אלה לגייס תרומות מן הציבור⁸⁹. בית המשפט העליון בארצות-הברית היה שותף לחשש זה, ומשום כך סבר כי לא זו בלבד שאין מקום לקבוע מראש תקרה לעמלת גיוס התרומות, אלא שאף אין מקום לחייב בחוק לגלות עמלה זאת⁹⁰. החשש היה שעצם החשיפה של

85 לסטנדרטים של הארגון המקצועי של מגייסי הכספים בארצות-הברית לקביעת שכם רא: Association of Fundraising Professionals "Code of Ethical Principles and Standards of Professional Practice" [http://www.afpnet.org/ethics/guidelines_code_standards] (last visited on 12.1.05). arts. 16–18. הסטנדרטים מובאים אצל לימור, לעיל הערה 1, בע' 288.

86 Riley case, *supra* note 42, at pp. 799–800 (השופט ברנן).
87 בכל שלוש הפרשות שבהן נדונה חקיקה שהתנתה רישוי מגייסי תרומות בתקרה לעצמלתם הצטרפו נציגי המגזר השלישי כידידי בית המשפט (Amici Curiae) ותמכו בביטול החקיקה: *Schaumburg case, supra* note 57, at p. 621; *Munsom case, supra* note 44, at p. 949; *Riley case, supra* note 42, at p. 783. נציגי המגזר השלישי הצטרפו כידידי בית המשפט גם בפרשת *Madigan* ותמכו שם באי-העמדה לדין של חברת הטלמרקטינג: *Madigan case, supra* note 46. במסגרת התנגדותם לתחולת תקנות ה-*do-not-call* על המגזר השלישי, הביעו נציגי התנגדות גם לכל סוג של הגבלה על היכולת לפנות לתורמים בטלפון. ראו: 68 Fed. Reg. 4637 (29.1.2003).

88 ראו להלן הערה 146 והטקסט הנלווה לה.

89 חשש זה מתיישב כמובן עם חשש כללי מפני פיקוח ממלכתי על המגזר השלישי. ראו בעניין זה זנדרברג, לעיל הערה 14, בע' 47–49 וכן הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל, לעיל הערה 6, בע' 58–67.

[T]he compelled disclosure will almost : **השוטפ ברקן**, *Riley case*, *supra* note 42, at p. 799 90
 certainly hamper the legitimate efforts of professional fundraisers to raise money for the
 charities they represent”

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

גובה העמלה יפגע באפשרות של גופים אלה להשתמש בתהליך הגבייה כמכשיר לעשיית נפשות למטרות של הגוף הפילנתרופי, ומכאן קצרה הדרך לקביעה כי חובת הגילוי מהווה פגיעה חוקתית בחופש הביטוי.⁹¹ ההגנה המחמירה על חופש הביטוי של גופים אלה הביאה לפסילתה של חקיקה שאסרה פעילות של גופים מסחריים לגיוס תרומות כשיעור העמלה גבוה במיוחד גם כאשר חקיקה זאת כללה סייגים שהתירו פעילות תוך חריגה מן התקרה, כאשר יש סכנה לפגיעה ביכולת המוסד לגייס תרומות או כאשר ניתן הסבר סביר לעלות הגבוהה.⁹²

דעת הרוב בבית המשפט העליון של ארצות-הברית שיקפה, לדעתי, נטייה ברורה להגן על יכולת גיוס התרומות של המגזר השלישי מפני פרדוקס הגילוי שתואר לעיל. בתוך כך מזדקרת העדפה של חופש הביטוי של ארגוני המגזר השלישי על פני האינטרסים הצרכניים של ציבור התורמים בכלל. בית המשפט מניח כי הפגיעה בתורמים אינה חמורה נוכח האלטרנטיבות הלגיטימיות להגנתם,⁹³ אולם הוא לא שלל את זכותו של התורם לקבל מידע על שיעור העמלה כאשר הוא נשאל לכך.⁹⁴ בהקשר זה, יצוין כי גם אם אין חובה חוקית לפרט את השכר, הרי שבמדינות לא מעטות בארצות-הברית קיימת חקיקה המחייבת מגייסי תרומות בטלפון לחשוף בפני התורם את העובדה שהמטלפן מקבל שכר עבור פעולת הגיוס או להפנותו למקום שבו ניתן למצוא מידע על שכר זה.⁹⁵ יש מדינות שמחייבות לציין בפני התורם את העובדה שהמטלפן חייב להשיב על שאלה בדבר גובה השכר. לאחרונה הוצע לתקן ברות זו גם את כללי ה-FTC.⁹⁶ בית המשפט העליון אף לא שלל חקיקה המחייבת לדווח על שיעור העמלות לגופים שלטוניים המפקחים

Ibid, *ibid* 91

החקיקה שנפסלה בפרשת *Riley* התירה למגייס התרומות המסחרי אפשרות לסתור את ההנחה שעמלה העולה על 35% מן התרומות אינה סבירה אם יוכיח אחד משניים (א) שהפנייה נועדה לא רק לגייס כספים, אלא גם להעביר מידע; (ב) יכולתו של הגוף הפילנתרופי לגייס כסף או למסור מידע תיפגע בצורה משמעותית. *Riley case*, *supra* note 42, at p. 785. בפרשת *Munson* נפסלה חקיקה שאפשרה לקבל אישור לעמלה העולה על 25% כאשר מוכח שהתקרה תסכל למעשה את יכולתו של הגוף הפילנתרופי לגייס תרומות. *Munson case*, *supra* note 44, at p. 953.

Schaumburg case, *supra* note 57, at p. 636 93

Riley case, *supra* note 42, at p. 799 94

K. Kunstler Goldman "Comments and Recommendations National Association of State Charity Officials" *Federal Trade Commission — In The Matter of: Telemarketing Review — Comment FTC File No. R4110011* (16.4.2002) [http://www.ftc.gov/os/comments/dncpapercomments/04/nasco.pdf] (last visited on 12.1.05). *Ibid* 96
כיום כללים אלה מחייבים את המטלפן רק לגלות את זהותו של הגוף הפילנתרופי שעבורו מתרימים ולציין שמטרת השיחה היא גיוס תרומות לצורכי צדקה. 16 C.F.R. 310.4(e). חוקיותם של כללים אלה של ה-FTC, אשר בחלקם נקבעו רק לאחר אירועי ה-11 בספטמבר 2001, נחקפה ואושרה בפרשת: *National Federation of the Blind v. Federal Trade Commission* (2004) 303 F. Supp. 2d 707.

על התנהלותם של המלכ"רים ומפרסמים את המידע לציבור⁹⁷. הוא גם לא שלל את האפשרות להשתמש במקרים מתאימים בסמכויות אכיפה נגד מקרי תרמית המבוססים על הצהרות כוזבות מפורשות⁹⁸. אך מנגנונים אלה פועלים בדרך כלל בדיעבד, לאחר ביצועה של התרמה פלונית. אין הם מספקים לתורם את המידע בנקודת הזמן שבה הוא מחליט לפתוח את כיסו. בנקודת זמן זו, בחר בית המשפט העליון של ארצות-הברית להגן על מבקשי התרומה עקב פרדוקס הגילוי. בית המשפט בוודאי הרשפע מגישתו הכללית לגבי המעמד המיוחד של חופש הביטוי במסגרת המשפט האמריקני וכן מן הגישה הכללית שלפיה אין מקום להגביל את חופש הביטוי על בסיס תוכן הביטוי⁹⁹. עם זאת, פסיקתו מעידה על החשיבות היתרה שהוא מייחס לפעילות המגזר השלישי. ניתן להסיק זאת מן ההעדפה של הפן הפרסומי-הסברתי במסעי גיוס תרומות על פני הפן הכספי-מוניטרי ומחוסר הרצון לנסות לבצע הבחנה בין השניים¹⁰⁰. ניתן לראות זאת בתמיכתו בעמדה הרווחת בקרב ארגוני המגזר השלישי שלפיה דווקא אי-גילוי מגן על המגזר השלישי מפני שמיטת מקור חשוב להכנסותיו. בית המשפט רואה במגזר השלישי מגזר הראוי להתייחסות שונה ולהגנה מיוחדת מזו שמקבל המגזר המסחרי, ועל כן אינו מסווג את חופש הביטוי שלו כחופש ביטוי מסחרי¹⁰¹ ומעביר את החקיקה הפוגעת בו במבחני ביקורת מחמירים יותר¹⁰².

גישה דומה באה לידי ביטוי בעשורים האחרונים בעמדת בתי המשפט בגרמניה. בגרמניה יש, למן שנת 1966, רגולציה מדינתית המסדירה את הנושא של גיוס תרומות ברחוב, בהתרמות מדלת לדלת וכדואר. רוב ההסדרים מחייבים פרסום מוקדם של

Riley case, *supra* note 42, at p. 800 97

Ibid. *ibid* 98

Ibid., at p. 795 99

100 "Thus, where, as here, the component parts of a single speech are inextricably intertwined, we cannot parcel out the speech, applying one test to one phrase and another test to another phrase. Such an endeavor would be both artificial and impractical. Therefore, we apply our test for fully protected expression". *Ibid.*, at p. 796

101 חופש הביטוי המסחרי מוכר בארצות-הברית, אך מידת ההגנה עליו פחותה מזו הניתנת לחופש הביטוי הלא מסחרי. ראו: *Central Hudson Gas & Elec. v. Public Serv. Comm'n*; *Zauderer v. Office of Disciplinary Counsel of the Supreme Court of Ohio* (1985) 471 U.S. 626. השופט רנקוויסט, בדעת מיעוט, התנגד גם להכרה זו. ראו *Central Hudson case* at p. 583. נראה כי הגנה מסויגת זו משקפת גם את ההלכה בישראל. ראו בג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ ג' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1; "קרניאל דיני התקשורת המסחרית (תשס"ג) 295-316. לגישות שונות באשר להצדקת פרישת ההגנה של חופש הביטוי על ביטוי לשם רווח כספי ראו גם י' זילברשץ "על חופש הביטוי המסחרי" משפט וממשל ג (תשנ"ו) 509, 518-519.

102 סטנדרט הביקורת של בית המשפט בארצות-הברית על חקיקה כלכלית נמוך יותר (Minimum Rationality Standard) מהסטנדרט הגבוה שהפעיל בית המשפט במקרים דנן (Strict Scrutiny) ראו: n. 801, 790, at pp. 979; *Riley case, supra* note 42, at p. 979; *Munson case, supra* note 44, at p. 808, 13.

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

ההתרמה וקבלת אישור ממשלתי לקיומה באיזור פלוני. קבלת האישור מותנית בהבטחת "שלום הציבור", בציון מראש של המטרות שלשמן הכספים נאספים, ובהבטחת תקינותם של הליכי האיסוף, העברת הכספים וניתובם למטרה שלשמה נאספו. עם זאת, בתי המשפט בגרמניה צמצמו את סמכות הבקרה של הרשויות והמריצו אותן לא לבקר מהותית את נחיצותה של התרמה באיזור פלוני (למשל, עקב תדירות התרמות) או את הלגיטימיות של מטרותיה¹⁰³. הדין הגרמני אינו קובע כל תקרה לגיטימית לעלויות המנהליות של מסעי התרמה, אך במחוז נירנברג נקבע בשנת 1991 כי הוצאות בשיעור 15% מהכנסות ההתרמה הן סבירות¹⁰⁴.

4. גישה שונה: גילוי נאות תורם לתדמית המגזר השלישי
עמדת המיעוט של השופט רנקוויסט משקפת עמדה שונה לגמרי. נראה כי עמדתו הבסיסית היא נקודת המבט של הצרכן. הוא אינו מבחין, לכאורה, בין המגזר השלישי לבין כל גורם אחר שמקיים פעילות מסחרית. לדידו הפיקוח על עמלות גיוס תרומות אינו אלא פיקוח על מחירים, ויש לבחון אותו כפי שבוחנים פיקוח על מחירי דיור או על שכר עובדים¹⁰⁵. תהליך גיוס התרומות אינו אלא עסקה מסחרית¹⁰⁶, וחובת גילוי שיעור עמלה כמוה כחובת גילוי המוטלת, למשל, על עסקה בניירות ערך¹⁰⁷. נקודת מבט "מסחרית" זו מובילה את השופט רנקוויסט לסבור שגם הפתרון לפרדוקס הגילוי הוא הפתרון המסחרי-כלכלי. לדידו גילוי מלא של מידע לא יביא לפגיעה בכושרו של המגזר השלישי לגייס תרומות, אלא דווקא יחזק אותן. הוא יגביר את האמון שנותנים התורמים בגופים המשחרים לכיסם¹⁰⁸:

"In the process, they encourage the public to give by allowing the public to give with confidence that money designed for a charity will be spent on charitable purposes".

עמדה דומה שלפיה דווקא פיקוח ראוי על פעילות המגזר השלישי תורם לתמיכה הציבורית בו משתקפת בסממתו של גוף הפיקוח הממלכתי באנגליה, שהוא גוף הפיקוח היעיל ורב-הסמכויות בעולם בתחום זה¹⁰⁹. סממתו היא: "Giving the public confidence in the integrity of charity"¹¹⁰. הפתרון האנגלי לסוגיה זו אף

L.M. Salamon (ed.) *The International Guide to Nonprofit Law* (New York 1997) 118, 103
126.

Ibid, at p. 127 (מפנה ל-S2223-2278/St 21 מ-1.8.1991 ב-Oberfinanzdirektion Nurnberg). 104

Riley case, supra note 42, at p. 799 105

Ibid, at p. 811 106

Ibid, *ibid* 107

Munson case, supra note 44, at p. 980 108

לתיאור מורחב של גוף זה, ההיסטוריה שלו וסמכויותיו ראו זנדברג, לעיל הערה 14, בע' 109

183-57.

Charity Commission for England and Wales *Annual Report 2000-2001*, בעמוד השער. 110

הוא "צרכני" באופיו. ועדת וודפילד (Woodfield) הציעה לאסור בחוק (עם סנקציה פלילית) ניכוי של שכר המתרמים מכספי התרומות אם לא הוכח שהכוונה לעשות כן הובהרה במפורש לתורם¹¹¹. המלצות אלה התגבשו בחלקן לכלל חקיקה רחבה ב-Charities Act 1992, הכולל פרק שלם שעניינו פיקוח על גיוס תרומות¹¹². החוק מחייב את מי שעוסק בגיוס תרומות למען נאמנויות (Professional Fundraiser) וכן גופים מסחריים שעוסקים בגיוס תרומות במסגרת עסקיהם (Commercial Participator) לא לעסוק בגיוס תרומות בלא הסכם מפורש בכתב עם הגוף ששכר את שירותיהם שיכלול תנאים המוכתבים בחוק ובתקנות שתוקנו על פיו¹¹³. ההסכם חייב, בין היתר, בגילוי נאות לתורמים של השיעור של שכר טרחתם מתוך התקבולים, הדרך שבה יועברו הכספים לגוף הפילנתרופי, זהות הגוף שלמענו הם מגייסים את הכסף, וכן המטרה שלשמה הם מגייסים את הכספים עבור אותו גוף¹¹⁴. חוזה שאינו עונה על הדרישות אינו אכיף כלפי הגוף המזמין, אך הוא גם אינו רשאי ליטול את הכספים שנאספו לפיו אלא באישור בית המשפט¹¹⁵. החוק משנת 1992 קבע גם כי לתורמים יש זכות חזרה מתרומות של יותר מ-50 ליש"ט, בתנאי שמדובר במסע גיוס תרומות טלפוני או תקשורתי, וכן חייב את מגייסי התרומות לציין זאת במפורש בעת הפנייה לציבור¹¹⁶.

גישה זו נראית לי נכונה יותר גם מנקודת מבטו של המגזר השלישי. לא ניתן להסתיר מן הציבור לאורך זמן את עובדת קיומן של עמלות גבייה מסחריות גדולות. ככל שהמודעות לקיומן תגבר כך תגבר רתיעתם של התורמים מלתרום. לא ניתן יהיה להתחמק לאורך זמן מן הצורך לתת הסבר לציבור התורמים שיצדיק עמלות גבוהות אלה או לחלופין לתור אחר דרכי גיוס תרומות זולות יותר. ודוק, בהחלט ייתכן כי בנסיבות מסוימות ובשווקים מסוימים, הגיוס הטלפוני באמצעות קבלנים יעיל יותר בסיכומו של דבר מגיוס תרומות באמצעות עובדים או מתנדבים. הציבור בהחלט יכול לקלוט, להעריך ולהטמיע מידע שיימסר לו בעניין זה. ראוי לציין בהקשר זה כי לפי סקרים שנערכו בארצות-הברית, גיוס תרומות מהציבור הרחב באמצעות הטלפון נחשב בעיני הארגונים המגייסים אחד הכלים הפחות

[http://www.charity-commission.gov.uk/spr/pdfs/annrep2002pt1.pdf] (last visited on 12.1.05)
 Woodfield Report, *supra* note 48, at pp. 45–46; White Paper, *supra* note 48, at p. 55 art. 111.10.17

נוסח החוק ניתן לצפייה באתר האינטרנט של HMSO : [www.hmso.gov.uk/acts/acts1992/Ukpga_19920041_en_1.htm] (last visited on 12.1.05)

The Charitable Institutions (Fund-Raising) Regulations 1994, at art 59 וכן Charities Act 1992, שותקנו לפי סעיף 64 לאותו חוק.

Charity Commission, *supra* note 84, at art. 39; Charities Act 1992, at art 60

Charities Act 1992, at art. 59(3)–59(5)

Charity Commission, *supra* note 84, annx. B, at arts. 40–41 Charities Act 1992, at arts. 60–61

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

פופולרים לגיוס תרומות¹¹⁷. יש להניח כי תופעה שלילית זו מושפעת גם משיעור העמלות הגבוה של מגייסי התרומות המסחריים.

5. מסחור תהליך התרומה ותדמית המגור השלישי לעצם השימוש בכלים של גיוס תרומות מסחרי ישנן השפעות שליליות נוספות, זולת העמלה הגבוהה. השימוש הגלוי בגורמים מסחריים לשם גיוס תרומות למטרות לא מסחריות עלול לפגוע בתדמית הציבורית של הגוף המגייס ובמידת האהדה שמעוררים מסעי הגיוס לאג'נדה שלו. הגורם המסחרי המגייס את התרומות אינו בהכרח משווק בצורה הנאמנה ביותר את תכליתו של הגוף שעבורו נתרם הכסף. הסביר זאת היטב, לפני שנים, דב בן-מאיר:

”במגע בין הגובה בשכר לבין האזרח התורם לא נוצרת כל כימיה של הזדהות עם האגודה, של הסברת מטרותיה, של שכנוע האזרח [...] הגובה מעוניין אך ורק בכספו של האזרח, וקרוב לוודאי שהוא מקרין את יחסו זה. ולכן האזרח הנענה ללחצו של הגובה [...] אינו נהפך בהכרח גם לאוהד או לחסיד של האגודה. וכך מאבדת האגודה את הנכס היקר ביותר שעליה לבנות ולנצור — את תדמיתה הציבורית”¹¹⁸.

נלהבותו היתרה של הגורם המסחרי לגבות את התרומה ולנכות את עמלתו עשויה אפוא לשוות לפנייה נופך של חמדנות ולהרתיע את התורם. זאת ועוד, לגורם המסחרי יש נטייה להפריז בכמות הפניות לתורם ולקטלג את התורמים בהתאם לתוחלת הרווח הצפויה מהם ולא דווקא לפי שיקולים של הטמעת המסר של המתרים בציבור. שוק הטלמרקטינג כולו סובל מהבעיה המוכרת של ניצול יתר של משאב הזמין לכול, אך מוגבל בהיקפו (Tragedy of the Commons)¹¹⁹. המשאב הוא זמנם ותשומת לבם של הצרכנים, התורמים — בענייננו¹²⁰. תופעה זו גורמת להטרדות חוזרות ונשנות של אותו תורם (“Overfishing”)¹²¹. התגובה ארוכת הטווח של הצרכנים היא עלייה בכמות הפניות שמסתיימות מידית בנייתוק הטלפון על ידי מקבל השיחה¹²² ועלייה בכמות מספרי

117 רק 12% מכלל הארגונים השתמשו באמצעי זה בשנת 2000, כאשר למעלה מ-50% דיווחו על גיוס תרומות מקרנות או מארגון אירועי צדקה. ראו: Nonprofit Overhead Cost Project, *supra* note 11, at p. 2.

118 בן-מאיר, לעיל הערה 50, בע' 421–422.

119 H. Dagan & M. A. Heller “The Liberal Commons” 110 *Yale L. J.* (2001) 549, 551.

120 Ayres & Funk, *supra* note 8 at p. 87.

121 *Ibid.*, at p. 120 n. 141; תופעה דומה היא השימוש במכשירים המחייגים אוטומטית לבית הלקוח ומשמיעים לו מסר מוקלט. תופעה זאת נשללה בארצות-הברית ב־Telephone Consumer Protection Act 1991. ראו א' דויטש מעמד הצרכן במשפט (תשס"ג) 172. על חסרונותיה של שיטה זו מנקודת המבט של הגוף הפילנתרופי ראו לימור, לעיל הערה 1, בע' 233.

122 Ayres & Funk, *supra* note 8, at p. 90. הסבר מעניין לתגובה זאת ניתן על ידי לימור: “שיווק באמצעות הטלפון (טלמרקטינג), יביא במקרים רבים לטריקת הטלפון, מבלי נכוונות להאזין

הטלפון החסויים¹²³. כך נוצרו בארצות-הברית רשימות של Do Not Call List שחברות הטלמרקטינג מנועות מלהתקשר אל מי שנמנה עמן, וזאת הן ברמת חברות הטלפונים, הן ברמה המדינית¹²⁴ והן ברמה הארצית¹²⁵. אמנם מגבלה זו אינה חלה שם על פנייה לשם גיוס תרומות¹²⁶, נוכח מחקרים שהראו כי חוסר הנחת העיקרי שמגלים הצרכנים שם הוא כלפי שיחות מסחריות ולא כלפי פניות לתרומה¹²⁷. סביר להניח כי גם החשש שהובע לעיל מפגיעה באינטרסים של המגזר השלישי עמד ביסוד חריג זה¹²⁸. עם זאת, התופעה של התקשרות יתר קיימת גם בשיחות לצורכי התרמה¹²⁹, ובוודאי אינה תורמת לתדמית המגזר השלישי בעיני התורמים הפוטנציאליים, אשר מאמצים אסטרטגיה כללית של ניתוק הטלפון¹³⁰. גם באנגליה נמתחה ביקורת על כך ששיטות גיוס התרומות המסחריות הן לעתים "[T]oo emotive, over-aggressive, poorly controlled or badly managed, and which give charity as a whole a bad name"¹³¹. הממשלה נמנעה בינתיים מלהסדיר נושא זה והצהירה על העדפתה כי הוא יוסדר באופן וולונטרי על ידי הגופים העוסקים בכך¹³². חוק 1992 העניק לגופים פילנתרופיים זכות לתבוע בבית משפט, בכפוף להתראה מוקדמת, צו-מניעה כלפי מגייס תרומות ששיטותיו או התאמתו למשימה אינן נראות לה¹³³. הנציבות פרסמה חוזר הדרכה בנוגע לגיוס תרומות על ידי גופים פילנתרופיים, שבו שבה והדגישה את ההשפעה שעלולה להיות לצורת גיוס התרומות על התדמית של המגזר השלישי בכללותו¹³⁴:

לדבר המטלפן, משום שהדבר מאוס, בעיקר משנעשה בשעות הערב כשחוזרים מהעבודה ורוצים להתרגע בחיפוש אחר שקט". לימור, לעיל הערה 1, בע' 219.

123 Ayres & Funk, *supra* note 8, at p. 92.

124 J.M. Romp "Hello, May do-not-call רשימות בשנת 2001 ראו: I Interest You in a Do Not Call List? A Comment on the Federal Trade Commission's Proposal to Amend The Telemarketing Sales Rule" 71 *U. Cin. L. Rev.* (2003) 639, 651 n. 106.

125 הרשימה הארצית מתוחזקת על ידי ה-Federal Trade Commission ומונה נכון להיום כחמישים מיליון מספרי טלפון. ראו אתר הרשימה: [http://www.ftc.gov/bcp/conline/ed.cams/donotcall/index.html] (last visited on 12.1.05) ברשימה וכן הסנקציות בגין התקשרות כזאת נכללים במסגרת הפרק על Telemarketing Sales Rule, בסעיף 310.4(b)(1)(iii)(B). ראו: 16 C.F.R. at art. 310.4.

126 *Mainstream case*, *supra* note 8.

127 *Ibid* וכן: Ayres & Funk, *supra* note, 8 at p. 120.

128 *Ibid*, at pp. 118–119.

129 *Ibid*, at p. 120 (n. 141 and text).

130 או כפי שמגדירים זאת Ayres ו-Funk: "[T]he strategies that households adopt to avoid phone solicitations (such as taking an unlisted number) can themselves produce negative extranalties that must be weighed against the third-party benefits". *Ibid*, at pp. 117–118.

131 *White paper*, *supra* note 48, at p. 57 art. 10.22.

132 *Ibid*, at art. 10.23.

133 Charities Act 1992, at art. 62.

134 Charity Commission, *supra* note 84 art. 4.

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

“Charities need to be alert and sensitive to public opinion and criticism. Fund-raising methods which meet with disapproval can damage the charity and reduce public confidence in the sector as a whole”.

לקושי הטמון בעלות הגבוהה של תהליכי גבייה מסחריים מצטרף אפוא “אפקט המסחר” כגורם שפוגע בתדמית המגזר השלישי ומיניה וביה, בוודאי בטווח הארוך, גם בהכנסותיו.

ד. גיוס תרומות מסחרי בישראל – סיכום ולקחים

נושא עמלות גיוס תרומות בישראל עדיין אינו נתון לפיקוח ממלכתי של ממש¹³⁵. ספק אם הציבור הרחב של התורמים מודע בכלל לכך שמי שניצב מולו (בטלפון) ומגייס תרומות אינו בהכרח העמותה שעבורה מגייסים את התרומות אלא גוף מסחרי שמנכה אחוז משמעותי מן הכספים כעמלת גבייה. מודעות לקיומה של עמלה מאפשרת לכל תורם לברר פרטים לגבי גובהה ומיניה וביה ממריצה את הגוף המתרים לספק תשובות טובות אשר ימנעו את התוצאה הטבעית של טריקת הטלפון או סגירת הדלת.

נראה כי לפי הדין הקיים כיום לא קיימת כל חובה חוקית מפורשת לחשוף את המידע בפני התורם. חוק הגנת הצרכן, תשמ”א–1981 (להלן: “חוק הגנת הצרכן”) אינו עוסק במפורש בגיוס תרומות. איסורי ההטעיה המופיעים בו מכוונים ל“עוסק”, ל“צרכן” ול“עסקה”, ויסוד מתן השירות או מכירת הנכס הם מרכיב חיוני בהגדרתם¹³⁶. גם לפי גישה פרשנית מרחיבה של מושגים אלה¹³⁷, יהא זה קשה מאוד מבחינה פרקטית להגדיר את טיב השירות ש“נמכר” לתורם, ומיניה וביה קשה יהיה להגדיר את טיב המידע שהסתרתו או תיאורו הם בגדר הטעיית התורם. מטעמים דומים לא יחול במקרה דנן אף איסור תיאור כוזב בסעיף 2 לחוק עוולות מסחריות תשנ”ט–1999 (להלן: “חוק עוולות מסחריות”), אשר עוסק בתיאור כוזב על ידי “עוסק” של “עסק”, “מקצוע”, “נכס” או “שירות”. לטעמים אלה ניתן להוסיף את העובדה שהחובות לפי חוק זה חלות על פעולות אסורות שנעשו כלפי “עוסק”, ואילו רוב התורמים הם פרטים ומשקי בית¹³⁸. נוכח ניתוח הדברים

135 ראו לעיל הערות 20–22 והטקסט הנלווה להן.

136 ס’ 1 לחוק הגנת הצרכן מגדיר “עוסק” כ”מי שמוכר נכס או נותן שירות דרך עיסוק”; “צרכן” – “מי שקונה נכס או מקבל שירות מעוסק”; “עסקה” מוגדרת כ”מכירת נכס או מתן שירות”.

137 ראו למשל ס’ דריטש דיני הגנת הצרכן (כרך א, תשס”א) 196–644.

138 ס’ 4 לחוק עוולות מסחריות. מיגל דריטש מציג להרחיב את ההגנה על סודות מסחר, אשר ניתנת בחלקן השני של החוק, גם לסודות מסחר של גופים שאינם פועלים למטרת רווח. נראה לי כי בצד ההגנה למסודות אלה ראוי היה לחייבם גם בחובות נשוא חלקו הראשון של החוק. ראו מ’ דריטש עוולות מסחריות וסודות מסחר (תשס”ב) 492.

בארצות-הברית לעיל, ספק אם ניתן לראות באי-גילוי עובדת קיומו של גורם מסחרי המתווך תמורת עמלה בין עמותה לבין תורם משום עוולה של תרמית, למעט במקרים יוצאי דופן של מצגים כוזבים, מפורשים ומכוונים¹³⁹. רק במקרים יוצאי דופן שכאלה ניתן יהיה לראות בכך גם חוסר תום לב חוזי ואולי אף עילה לביטול חוזה בשל טעות או הטעיה¹⁴⁰, או עילה להשבת כספי התרומה מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט¹⁴¹. עם זאת, גם אם יש לתורם עילה לתבוע את השבת כספו, סכומי התרומה הקטנים אינם מהווים תמריץ למימושה, ובהיעדר מכשיר לתביעה ייצוגית בשם כלל התורמים אין בכך כל איום על הגורם שמגייס את התרומות¹⁴². חובת גילוי עמלה פלונית לתורם אינה עולה אף מחוק העמותות או התקנות שהותקנו לפיו או לגבי תרומות להקדשים, מחוק הנאמנות¹⁴³. בתי המשפט בישראל אף הם לא עסקו בסוגיה זו עד כה. היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, זכה להביע עמדתו בעניין זה בעקיפין כאשר קבע בפרשת כספי התרומות שהועברו לח"כ לשעבר אבנר חי שאקי כי –

"אני סבור, כי בתור איש ציבור, הפונה לציבור ומבקש לקבל תרומות למימון פעילות פוליטית, היה על שאקי להבהיר לתורמים את ייעוד הכסף ולהציג בפניהם מצג ברור לגבי השימוש בכספי התרומות, כדי שידעו לאלו מטרתן ישמשו תרומותיהם [...] משלא עשה כן, ואף על פי שלא נמצאו ראיות לכיסוס אשמה פלילית, מצאתי פגם בהתנהגותו של שאקי כאיש ציבור והערתיו לו על כך" (ההדגשה שלי – ח.ז.)¹⁴⁴.

ספק אם ניתן להקיש ממקרה מיוחד זה שעסק באיש ציבור ובהפניית כספים למטרות זרות – לסוגיה דנן. החוק אף אינו מחייב עמותות לדווח לרשויות על עמלת גיוס תרומות פלונית ואף לא קובע סטנדרטים לגובהן של עמלות אלה. הוראות מפורשות כאלה גם לא נכללו בתיקון תשנ"ו של חוק העמותות, שקבע חובות דיווח מפורטות על הוצאות עמותה בכלל ועל תשלומי שכר בעמותה, בפרט¹⁴⁵. ועדת אפרתי שמונתה לטפל בנושא שכר הבכירים בעמותות, עסקה באופן אגבי גם בנושא גיוס התרומות. דו"ח הוועדה טרם נחתם והופץ. על העמדות

139 ס' 56 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש].

140 ס' 12, 14 ו-15 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973, אשר ככל הנראה יש להחילם על התורם גם לגבי עסקאות ללא תמורה. ראו ד' פרידמן ונ' כהן חזים (תשנ"ג, כרך ב) 769-772.

141 שם, כע' 770.

142 לעניין היעדרה (לפחות לפי שעה ובעת כתיבת שורות אלה) של זכות שיורית לתביעה ייצוגית לפי תקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי ראו רע"א 3126/00 מ"י נ' א.ש.ת. ניהול פרויקטים וכח אדם בע"מ, פ"ד נז(3) 220.

143 חוק הנאמנות, תשל"ט-1979.

144 בג"ץ 3425/94 גנור נ' הי"מ, פ"ד נ(4) 1, 9.

145 ראו הכללים לניהול תקין של עמותות, לעיל הערה 16.

לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון

שהובעו בה בנושא זה סיפר עו"ד עמירם בוגט, רשם העמותות לשעבר, בהרצאה שנשא בפני מבקרי פנים בעמותות¹⁴⁶:

"אחד הויכוחים הגדולים שלנו מול המגזר השלישי שאנחנו עומדים על כך שעלות גיוס תרומות תהיה בתוך הנהלה וכלליות¹⁴⁷, בגלל אותה קונספציה של רואי החשבון, ברור שעלות הגיוס והתרומות זה דבר שצריך להכניס להנהלה, טענו מולנו שעדיף שעמותה תקבל גם 10% אבל 90% ילכו למגייסי התרומות, אבל יקבלו את ה-10%, לפחות זה 10% שלא היה להם לפני כן, אבל אנחנו מסתכלים קצת מעבר לכך ואומרים שהציבור שעבד קשה, שילם כבר 50% מס הכנסה וביטוח לאומי, זה מה שנשאר לו ביד והוא הולך לתת את זה בתור תרומה לאיזושהי עמותה, שיידע שכל זה מגיע למטרה שהוא רצה, אם הוא היה יודע שחלק מזה הולך לאיבוד, אני מתאר לעצמי שהוא לא היה תורם".

נראה אפוא כי "פרדוקס הגילוי" שתואר לעיל הוביל גם כאן לכך שנציגים של המגזר השלישי מעדיפים שלא לחשוף העמלות בדו"חות הכספיים ולא להגבילן בשל החשש מפגיעה במוטיבציה לתרום ובמקור הכנסה חשוב.

גישה שונה היא גישתה של "הוועדה הציבורית לסטנדרטים ולתקינה במגזר המלכ"רים" (להלן: "הוועדה"), שנוסדה על ידי עמותת מגזר ההתנדבות והמלכ"רים בישראל, שמהווה ארגון גג של כ-700 מארגוני המגזר השלישי בישראל¹⁴⁸. גישתו העקרונית של גוף זה היא כי:

"ארגון נדרש להציג מידע לפני קבלת התרומה, בעת ביצוע הפעילות ולאחריה. בכל עת ובכל מצב על הארגון להציג את מלוא המידע, באופן מפורט וברור. על הארגון להיות פתוח לציבור, שקוף ונכון ליתן מידע עדכני ונכון"¹⁴⁹.

לעניין עלות גיוס התרומות קבעה הוועדה, לאחרונה, סטנדרטים כלליים האמורים

146 ע' בוגט "מגמות חדשות בבקרה על עמותות לאור המלצות ועדת אפרתי" לשכת המבקרים הפנימיים בישראל – כנס חורף (17.12.2002–18). תמליל ההרצאה ניתן לעיון באתר האינטרנט של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל בכתובת: [www.iaa.org.il/conference/horef2002/keneshoref_tamlil.htm] (last visited on 12.1.05).

147 התוספת השנייה לחוק העמותות מפרטת בסעיף א(5) אילו הוצאות תרשמה בפנקסי החשבוניות של עמותה. עמותה שמחזורה השנתי עולה על 750,000 ש"ח חייבת לכלול בו את פריטי ההוצאות הבאים: (א) תרומות והשתתפויות שניתנו לאדם אחר; (ב) שכר עבודה והוצאות נלוות; (ג) הוצאות הנהלה והוצאות כלליות; (ד) הוצאות ריבית והפרשי הצמדה; (ה) סכומים לרכישת שירותים ונכסים שאינם משמשים במישרין למטרות העמותה; (ו) רכישות הוניות; (ז) עסקות והלוואות שבוצעו בין העמותה לבין חבר ועד או קרוב של חבר ועד; (ח) הוצאות אחרות.

148 ראו ג' לימור אקרידיציה של ארגוני המגזר השלישי בישראל (תשס"ג) 10.

149 ראו לימור, לעיל הערה 1, בע' 98.

להסדיר את עמלת גיוס התרומות בכל הסוגים של אמצעי גיוס¹⁵⁰. נקבע כי בחישוב ממוצע, עלות גיוס המשאבים הכוללת לא תעלה על 20% ועלות גיוס כספים באמצעות טלמרקטינג לא תעלה על 40%. נקבע כי בחישוב ממוצע עלות גיוס הכספים באמצעות טלמרקטינג ניתן יהיה לכלול עמלה בשיעור של 50% לתרומות בסך של עד 500 ש"ח; 35% בתרומות שבין 501 ש"ח ל-1,000 ש"ח; ו-20% בתרומות שמעל 1,000 ש"ח. כמו כן נקבע כי בשנת הפעילות הראשונה של ארגון, ניתן להגדיל את עלויות גיוס כספים בשיעור של עד 10% על האמור לעיל, ו-5% בשנת הפעילות השנייה. כמו כן נקבע כי סך הכול עלות גיוס המשאבים בסכומי כסף מוחלטים, בכל המסלולים, לא תעלה על 25% מכלל ההכנסות שנתקבלו בפועל, בחישוב ממוצע של שלוש השנים האחרונות. הוועדה הקימה מנגנון לבחינה וולונטרית של עמידת מלכ"רים בסטנדרטים שקבעה, אשר במסגרתו ייבחנו ארגונים על ידי צוותי בוחנים מטעמה ויקבלו, אם יימצאו מתאימים לכך, "תו איכות"¹⁵¹. ככל הנוגע לכללים בנוגע לעמלות גיוס התרומות, בכוונת הוועדה לערוך בקרוב משוּב לכללים אלה בכמה עשרות עמותות¹⁵². יצוין כי סטנדרטים אלה מחמירים מאלה שנקבעו על ידי גופי התקינה הוולונטריים בארצות-הברית¹⁵³.

לטעמי, אין לקבל גישה המסתירה מציבור התורמים מידע חיוני להכרעה בדבר תרומתו. אין להסתיר ממנו את דבר קיומו של גורם מקצועי הנותן שירותי התרמה לגוף פילנתרופי ואף אין להסתיר ממנו את דבר קיומה של עמלה ואת גובה העמלה. הניסיון האמריקני מצביע על כך ששכרם של ארגוני המגזר השלישי ממדיניות הסתרה, עלול לצאת בהפסדם. התוצאה הבלתי נמנעת של גישה זו היא פגיעה הדרגתית במוטיבציה של הציבור לתרום עד כדי הימנעות מתרומה ופגיעה ארוכת טווח בתדמית המגזר השלישי. יתרה מזאת, בהיעדר חשיפה של העמלות יש חשש למעשים בלתי כשרים ולניצול של ארגוני המגזר השלישי על ידי שוק נותני השירותים. על מנגנוני הבקרה הממלכתיים והוולונטריים של המגזר השלישי לנהל מעקב אחר תופעה זאת מתוך ניסיון לחשוף אותה. לשם כך יש צורך לייסד מנגנוני דיווח שוטפים של עמלות גיוס תרומות וכן לייסד מנגנונים שיביאו את המידע לציבור הרחב באופן שוטף. כל עוד לא קיימים מנגנונים כאלה¹⁵⁴, על כל תורם לברר היטב לאן הולך כל שקל שהוא תורם. אני מקווה, כי רשימה זו תגביר את המודעות בעניין זה גם בקרב ציבור התורמים וגם בקרב ציבור המתרימים.

150 המידע נמסר לי על ידי יו"ר הוועדה, מר ניסן לימור, ביום 16.7.2004.

151 ראו לימור, לעיל הערה 148, בע' 10-11.

152 ראו לעיל הערה 150.

153 ראו לעיל הערות 82 ו-83 וטקסט סמוך.

154 על הליקויים הקיימים כיום בארץ בנוגע להספקת מידע על עמותות לציבור הרחב ראו לימור, לעיל הערה 148, בע' 9.