



The Hebrew University of Jerusalem
The Paul Baerwald School of Social Work and Social Welfare
The Center for the Study of Philanthropy in Israel

**Advocacy activity of American foundations
and their impact on public policy**

Joel L. Fleishman

Article no. 9, Jerusalem, Heshvan, November 2009



Advocacy activity of American foundations and their impact on public policy

Joel L. Fleishman¹

The topic of my talk is foundation advocacy in the United States, and deals with advocacy directed toward government by nonprofits, particularly advocacy efforts to change government policy and government-foundation partnerships of various kinds. You have some good examples of that here in Israel and I'll mention more shortly; but just, for example, there is the work that Yad Hanadiv has done in partnership with the government in a variety of areas, particularly education. There is also the work that the Rashi Foundation has done and continues to do with respect to social policy, particular education and social services affecting disadvantaged children. There are also many other examples here of philanthropies working through intermediary organizations alongside government, of which the Joint is and has been perhaps the premier example of that kind of effective and productive relationship over the years.

The Joint has long been at the nexus between philanthropic dollars - much of them raised in the United States, much of them contributed in Israel - and the Israeli government in a variety of forms for a variety of purposes in social policy, and such governmental/philanthropic partnerships have made and are continuing to make a tremendous difference in experimenting with new policies and methods of service delivery, in starting and building new models, in testing the effectiveness of the models, in inventing pilots of a variety of sorts, and, perhaps most important, in creating evidence-based knowledge about the functioning of various government policies and new experimental programs. That partnership really is sui generic, in the sense that there is not such a robust government/philanthropic partnership of its quality anywhere in the world that I know of. Israel is extremely fortunate in having the Joint play that role. I would add only that, among the exciting things that are now going on in Israel that Eliezer mentioned earlier, of which I learned only today as I was sitting here making additional notes for this talk, is the agreement to establish GuideStar in

¹ Professor of Law and Public Policy Duke University. A lecture given on May 26, 2009 at the conference of Center for the Study of Philanthropy in Israel, Hebrew University Jerusalem, Israel.

Israel. GuideStar in Israel is another classic example of how the Joint has contributed to important arenas of public policy. GuideStar Israel is a partnership between the Joint, Yad Hanadiv, the Ministry of Justice and government in general, providing Israel with what will be a state-of-the-art system of knowledge dissemination, a robust, accessible, Internet-based database of detailed knowledge about the finances and functioning of nonprofit sector organizations that will make them as transparent and extensive as anywhere in the world.

Think about how far this three-sided partnership has enabled Israel to come and how long it has taken to reach this point of being able to make that knowledge available. I can remember well the frustrations that both Eliezer and Benny Gidron had repeatedly to endure simply to obtain the data about nonprofits that they needed for their research, only because the government ministries were not used to the idea of allowing the public to have access to such information. Now, after some 15 years of persistent effort by them, other individuals and several organizations, you have the government as a full partner with Yad Hanadiv and the Joint in creating a state-of-the-art system of data on the finances and functioning of nonprofit organizations, so all those efforts are worth celebrating, and indeed applauding. Those who played a critical role in bringing about GuideStar Israel should be recognized and thanked for the effort they put into it. It's taken a long time indeed. I remember when Yad Hanadiv first started talking about it making it happen, I think five or six years ago, and I remember the even longer number of years which Eliezer, Benny and others worked at it. It has finally worked out. The agreement has been signed and GuideStar Israel is finally in the process of actually getting built.

So there are many things to be thankful for and excited about in the nonprofit sector: There are more centers on philanthropy and more infrastructure organizations. I know about the organization called Midot, which rates nonprofits. I know about the organization called Nova, which is providing consulting and strategy services for nonprofits. It's a really exciting time in the nonprofit sector here. This Center we're speaking under the auspices of today is a good example of, and reason for, that excitement.

But, at long last, let me dig into my primary topic.

The first question with which I want to deal is what government's proper role should be in regulating and/or facilitating philanthropy. I don't know much about how government functions in that role here in Israel so you'll have to take what I say about that with a grain of salt, but I do know how it works in the United States.

Some critics, not so much in the United States but more often in Europe, question the legitimacy of foundations, especially with regard to efforts to change government policy. Why is that a question, when the same question doesn't arise when you're dealing with operating charities or, as you would call them here, amutot? They do exactly the same things as foundations do.

I think the reason is crystallized in the way we refer respectively to these kinds of organizations. In the United States we talk about "private foundations" versus "public charities." Those are the two main categories in the Internal Revenue Code as they relate to charitable nonprofits. There are the private foundations, which have the most stringent kind of oversight, and the public charities, which are subject to a much less stringent oversight. The distinction between the two kinds of organizations arises out of the fact that private foundations are always the creations of private individuals and/or individual families, while public charities are statutorily defined as being created and financially supported by a broader group and larger number of people contributing specified minimum shares of the revenues of such charities. Because private foundations are financed by essentially single sources and public charities enjoy a much wider source of support, public officials and foundation critics worry a bit when foundations take aim at changing public policy. In the colloquial sense, they ask foundations "whom do you represent, where do you get off urging public policy changes, and, in other words, WHO legitimates you?"

I think there's some sense of that here in Israel; but I have to tell you that I believe that such differences between private foundations and public charities should not matter in robust democracies like those enjoyed in Israel and the United States. In fact, in a democracy ideas for change should be able to come from any source, whether private individuals or families, or corporations, or anyone else, as long as the public will have the final say on policy changes through government action on the policies and programs involved. If you really want a fully informed society with a robust public dialogue about public matters, then you ought to welcome, it seems to me, what foundations have to offer, even if their views are those of a single individual or a like-minded board of self-perpetuating trustees. And Israel certainly has a robust democracy; no one would contest that, even without foundations. Any contribution foundations may make to the robust discussion about Israel's public policy will be a small part of the overall robustness of public dialogue about politics and public policy in this country. Most observers of politics and public policy agree that foundations' contribution to that discussion is entirely salutary.

I know that there were recent committee discussions within the Israeli government about whether to create a separate legal category of private foundations different from amutot, or operating charities, and, if so, how foundations should be treated differently under that law with respect to various provisions regarding the tax exemption and the tax benefits that accrue to donors to foundations. I've also been told that in the committee's report, maybe it's more an informal statement that may not be widely circulated, criticisms of foundations in my recent book have been quoted as justification for not giving foundations and their donors more favorable tax treatment. Some people have said to me that those criticisms have tipped the balance against the creation of a new and separate legal category of charitable organizations as foundations.

I want to be very clear about this, because, if I've been quoted to support a decision by the government that in any way hampers the future effectiveness of foundations in Israel, especially as to how government regulates foundations, I want to challenge that use of my research to an end with which I strongly disagree. The truth is that I have no doubt that foundations have played a huge role in benefiting society in the United States, period, exclamation point! If you read my book, you will find that it is based on 100 case write-ups, all of them published in a separate, but affiliated casebook, documenting major public impact by foundations that likely would not have occurred but for the existence of those foundations' initiatives. That is the very reason that I wrote the book. The book provides the evidence of the achievement of such social benefit.

Are foundations perfect? No, they're not. Do the foundations in the United States achieve up to their full potential? No, I think they do not, and I say that in the book. The reason they don't is they are too close-to-the-chest in the way they do their business. In other words, they don't share information widely—but who is perfect? If anybody in this room feels they are perfect, please raise your hand. I don't know anybody who is perfect; I don't know any institutions that are perfect; and G-d knows government isn't perfect—whether in Israel or in the United States or anywhere else. So if perfection is the criterion by which you make a judgment about whether foundations benefit society, then I think you really ought to forget it. The fact of the matter is that most people who study foundations in the United States believe foundations have played a major positive role in society, and the fact that foundations are less than perfect means only that, if they were not imperfect, they could be achieving even more, which was the point of my criticisms.

Later in this speech, I will mention some of the major impacts of foundations although I'm going to focus primarily on initiatives that dealt with advocacy. But let me underscore that I felt free to criticize foundations in my book in large part because their record is so strong that I knew that such criticism in the United States wouldn't make any difference. Nobody in the United States talks about the legitimacy of foundations; everybody takes it for granted that foundations are a fully legitimate contributor to public dialogue about everything.

There is one recent book entitled *The Legitimacy of Foundations*. It was published about two years ago by the Russell Sage Foundation. Most of the authors draw from the European experience where you have very strong statist societies that don't like foundations to meddle around in things dealing with public policy. So in Europe there has been a discussion among policymakers and among scholars about the legitimacy of foundations—but not in the United States.

It's important to keep that in mind as you all think about what to do about foundations. I think the government should consider ways of supporting, enabling and facilitating foundations. We've tried in the United States to strike a balance between encouraging the creation of foundations by establishing tax deductions for donors' gifts to create or fund foundations, and by extending tax exemption to foundations on the income they earn. Those tax benefits constitute a very significant incentive to individuals to create foundations. When one takes account of the fact that the United States does impose a tax on the estates of individuals at their death, and that contributions to foundations and other charitable organizations can be deducted against not only one's income during life but also against one's estate tax obligations upon death, you can see how powerful an incentive tax benefits constitute. I have no doubt that one of the reasons the U.S. has so many private foundations is the foundation-creation incentive of these tax benefits. Since Israel has no estate tax, however, the only tax incentive for foundation creation it can provide under current law is the tax credit, which is a meager incentive indeed at current rates.

I mentioned earlier that foundations are subject to a more stringent regulatory framework than operating charities in the United States. At the same time, we've also chosen to restrict the extent to which foundations can try to influence legislation directly, for or against, in the United States. We've also chosen to restrict the extent to which foundations can engage in what's called "grassroots lobbying" for or against particular legislation. But the restriction on lobbying is just that narrow. It is narrow to the extent that a foundation officer cannot go to a member of Congress or to a

member of his staff, and say, “We urge you to vote for or against a particular piece of legislation.” It prohibits foundations from taking ads in newspapers that urge the public to support or oppose particular legislation. But it’s that so-called “call to action,” urging support of or opposition to particular legislation that is the bright red line a foundation must not cross. But there are many other forms of advocacy in which foundations can legally engage, as you’ll see as I get further into the speech, that really do offset those very narrow limitations.

Public charities, on the other hand, are not forbidden to do direct or grassroots lobbying, but are subject to financial limits on the amount of lobbying they are permitted to do.

But you see, that’s the kind of balance we try to strike in the United States treatment of foundations. There was no legislation in the United States dealing with what foundations can do in public advocacy until 1969. The 1969 Tax Reform Act established the separate category of foundations and simultaneously imposed the restriction against direct and grassroots lobbying in that same legislation. The lobbying restriction has only rarely been the subject of court interpretation since that time. With that as background about the way in which we deal with foundation advocacy in the United States, that restriction has not prevented foundations from engaging very significantly in trying to influence public policy, and they are doing it increasingly today, much more so than they’ve done heretofore, despite the 1969 Tax Reform Act.

So here are some of the ways in which they’ve done so. Just by way of preface, I should mention that the real momentum of foundations engaging in public policy occurred in the 1960s, primarily before the passage of the 1969 Tax Act, and I’ll give you some examples of that. The first tranche of significant foundation initiatives to influence public policy were sponsored by the so-called “liberal” foundations - foundations I tend to think of as not being liberal, but sort of centrists; they are centrists and perhaps leaning to the left. Like the Ford Foundation, for example, that really led the way in a number of initiatives I’ll mention in a minute.

Then in the 1970s the conservative foundations began to learn the lesson. In fact, Bill Simon, who was Secretary of the Treasury and later become the president of the John M. Olin Foundation, said he had learned from what McGeorge Bundy, the president of the Ford Foundation, had done in trying to influence public policy. He said that the Olin Foundation would develop a series of programs like those Ford had initiated but on the right of the political spectrum, and they certainly did, with

a vengeance. The conservative foundations - not just the Olin Foundation, but the Bradley Foundation in Milwaukee, the Scaife Foundation in Pittsburgh, now the Fordham Foundation in Washington, the Walton Foundation in Arkansas - began in a variety of ways to try to influence public policy quite directly.

For example, those foundations launched and supported conservative think tanks. Those foundations created what became the academic field of law and economics, which now pervades every law school in the United States. They are the foundations that created the Federalist Society, which is a society of conservative judges, lawyers and academics. And it is that Society that has been the seedbed for many conservative judges, including four members of today's United States Supreme Court - all with the goal from the very beginning of influencing and shaping public policy. And those foundations are also very much behind the academic - and later the practice and government--movement in deregulation of public policy, starting with transportation, communications, banking and other fields of activity.

People tend to think of foundations as being ideologically cast; well, they are. They have their ideological values; but some of the things foundations have done seem to me not to be so ideological—but I guess everybody thinks everything is ideological, so we'll just talk a little more about that. But for the moment, all sides of the ideological spectrum are represented by foundations and they've all been very active in seeking to influence government and public opinion in one way or another in the United States over the past 60 years.

What are some of the ways? Let me give you five different categories of how foundations have engaged in influencing government. The most common way goes back the longest period of time. I'll give you all the categories and then go back and give you details. The first category is for foundations to develop and launch pilot programs with the expectation that government will pick up these pilots. Those programs are typically but not always service-delivery programs. Often they are developed in conjunction with government; and the ones that have most succeeded have been those that in fact were developed in collaboration with government from the get-go. That is category one: developing pilots.

The second category is for foundations to create and support separate public charities that may engage in direct lobbying of one sort or another. In other words, they create a separate public charity that it is understood will engage in lobbying. And, while foundations can support such organizations, they cannot make grants to those organizations that directly support the lobbying activities.

The third category is for foundations to create think tanks, much as the conservative foundations did with the conservative think tanks, but a lot of liberal and centrist foundations have also created think tanks that focus on developing evidenced-based research data to use in influencing public policy. These think tanks criticize policies and laws, they propose laws and they do what they can to publicize those laws and get them adopted - or defeated - one way or the other. That's category three.

The fourth category is foundations engaging directly in public advocacy not through third parties.

The fifth category is foundations setting up affiliated direct-lobbying initiatives. And there are plenty of examples in each category.

So let's go back to the first one: foundations developing pilots that are intended to be copied by government. Three or four examples: You must have here a national Israel telephone number you call if you have emergencies. You don't? That's interesting. We didn't have such a number in the United States either until the Robert Wood Johnson Foundation in 1972 began going around the United States and assembling emergency responders in every major metropolitan area and then knitting them together in a single system. The foundation was told that these people had never met one another before and were not in touch with one another in the same communities. They knit them all together, community by community, and then knitted the local communities into the 911 national emergency response number, which is now a national number and which the federal government took over. It's a good example of how a foundation can pilot something with the intention of handing it over to the government. And talk about impact: Think about the lives saved and the injuries diminished because you have that system in operation. And it was all done by the vision of this private foundation, the Robert Wood Johnson Foundation.

Another example: In the 1960s the Ford Foundation set up community development corporations all over the United States in economically distressed urban and rural communities. These were organizations designed to help better the lives of poor people in those communities, and they were all run by grass-roots community leaders. The intention was that city and county governments would gradually come to support such organizations. Well, you know government is not eager to take the lead in setting up organizations that exist to criticize government and to increase the extent to which government provides adequate services for poor people. But the Ford Foundation established 350 community development corporations all over the United States and many, but not all, have now been picked up and are supported by

government.

There are a number of other examples in the pilot arena. The Bradley Foundation piloted a system of vouchers in the United States, in Milwaukee especially but other areas, too. Such vouchers enable parents who don't want to send their kids to public schools to use them for all or part of the tuition payments in private schools. The Bradley Foundation piloted that program in Milwaukee and it's still going. The Ford and Walton Foundations piloted and support the development of charter schools. These charter schools may be located outside the public system or they may be within the public system, and they provide alternative schools to which parents can send their children. Indeed, right now thanks to Michael Steinhardt, there are two Hebrew charter schools within the public school systems, one in New York City and one in Florida.

You think about the piloting of initiatives like that; I don't know whether charter schools will take off and become a national phenomenon or not. They already exist in virtually every state, but they were mostly started by foundations. They vary in quality, but they give alternatives to the public school system. I'm not urging that for Israel; I'm simply giving you an example of the way in which foundations have worked. So that's category one, developing pilots.

The next category is foundations creating public charities that do lobbying, and there are just an extraordinary number of examples of that. Do you all know who Rachel Carson was? Rachel Carson was the author of *Silent Spring*. Most people give her the credit for having launched the environmental and conservation movement in the United States, big time. Four years after the publication of *Silent Spring*, four guys went to the Ford Foundation, all graduates of the Yale Law School, and said, "We need to create an organization that will engage in writing laws regulating and protecting the environment, and in instituting lawsuits that will enforce those laws."

Charities instituting law suits on public policy was an entirely new thing. The Internal Revenue Service, the agency in the United States that decides about tax exemptions for nonprofits and foundations, said bringing lawsuits is not a valid charitable purpose under the law. It took the Ford Foundation about a year and a half to persuade the Internal Revenue Service that they were wrong, and they did succeed in doing so. In 1967 they created the Natural Resources Defense Council with these four guys. That organization wrote the Environmental Protection Act, the Clean Water Act, the Clean Air Act and all of the other major environmental legislation. They had lawyers on their staff who brought lawsuits to enforce those laws. Today

that organization has 750,000 dues-paying members in the United States. It is the most activist organization in the field of environmental protection in the United States at this point.

Another organization very much like NRDC was the Environmental Defense Fund, also started in 1968 and also supported by the Ford Foundation. I've used Ford because it typically was the lead funder, although not the only funder. But think about that for a minute: the Environmental Defense Fund has another 750,000 members. They did it from a slightly different angle; they had scientists and lawyers on their staffs who ended up again contributing to the lawsuits and engaging in lobbying of one sort or another. The foundations might not be able to lobby directly, but they can provide support to these operating public charities - you would call them amutot - that can lobby. So that's what they did.

This happened not only in the environmental arena. The Ford Foundation provided the first support for the creation of the Women's Rights Project. The Women's Rights Project was under the aegis of the American Civil Liberties Union, but the Women's Rights Project engaged exclusively in trying to remove wage discrimination and a variety of other sorts of discrimination against women. That organization led the way, again bringing lawsuits and in formulating equal rights legislation. Do you know who was the head of that organization, the Women's Rights Project? You've heard of Ruth Bader Ginsburg? She was the head of it. She founded it, she got the money from the Ford Foundation and she is now an Associate Justice of the U.S. Supreme Court. That's the way foundations can influence public policy through all these different kinds of organizations, and I've given you just a couple of examples.

Every one of the ethnic rights organizations that focus on law reform for ethnic and racial groups in the United States has been primarily supported by foundations and sometimes started by foundations. The Mexican American Legal Defense Fund in the United States, which does the same thing I've been talking about, was founded by the Ford Foundation—founded and supported over a number of years. The Puerto Rican Legal Defense Fund, same thing. The Native American Rights Fund, same thing. There has been an extraordinary amount of foundation involvement.

As a recent example, the Ted Turner Foundation created a separate nonprofit with the responsibility of getting Congress to reverse its decision of not paying the U.S. back dues to the United Nations. And they succeeded; they got Congress to reverse that decision and the U.S. paid the back dues we owed. Again another example of a

foundation that took a direct role, even though foundations themselves cannot oppose or support legislation, operating charities they support can do direct lobbyin—and that’s what they’ve increasingly done.

Category three, foundations creating think tanks: There are some 350 think tanks in the public policy arena in the United States. Just as a sideline, on one of my first visits to Israel I came here with a mission of trying to understand the extent to which Israel has think tanks on public policy like those in the US. My impression is, and this is subject any correction you may wish to make in the question-and-answer period, that there are not enough free-standing think tanks in Israel. Most of the 350 free-standing think tanks in the United States have full-time staffs and most engage in continuous development of evidence-based research data on the areas in which they are working. Not many Israeli think tanks do have full-time staffs; they have mostly part-time staffs, though there are exceptions I know about.

My sense is U.S. think tanks have made an enormous difference in a variety of quite remarkable ways. I’ll give you the names of some of them in Washington; some will be familiar and some will not. We have The Brookings Institution going back into the 1930s; we have The Urban Institute which was founded in 1967; and we have the American Enterprise Institute for Public Policy Research created in the 1970s. Then, as the conservative movement got going in the U.S., new ones were founded, including the Cato Institute and the Heritage Foundation, both of them in Washington, and The Manhattan Institute in New York. Later, in the 1990s, the New America Foundation, which is a really centrist organization trying to draw from the left and the right in solving problems was founded. On the economics front, we have the Peterson Institute for International Economic Policy; we have the Tax Policy Center, which is a joint venture of the Urban Institute and the Brookings Institutions.

These think tanks have done something quite remarkable, something that in my view is lacking in Israel: They’ve created a common, logical language of analysis for scholars and policy-makers who may have different values but who can agree on what a fact is, what logic is, what rationality is, and that framework enables them to obtain a clearer understanding of just where their differences are. In a curious way, the existence of think tanks all across the political and ideological spectrum has given people who have differing views on policy a framework within which to argue about public policy and understand where their differences really are. They can agree on some things, such as the extent and cause of a problem, but can continue to disagree about how best to confer policy benefits of different groups and how best to assess

costs on different groups. There widely differing policy analysts have created a common framework for talking to one another, for reasoning with one another, and for gradually bridging the divides that separate them in trying to solve problems.

In a democracy that's an important thing because it keeps differences over policy from being ad hominem - "I say, you say." The policy analytic language does not completely exclude the force of ego and ideology, but at least it provides a framework in which civilized discourse can take place across the political spectrum. I may be wrong, but I don't sense that calm, rational, dispassionate political and economic discourse in Israel quite as much and I think it would be a salutary development if there were more such institutions here to build the policy analytic language together.

So you have the think tanks and they've done all kinds of interesting things. The Center for Budget and Policy Priorities in Washington has spearheaded the effort to establish the Earned Income Tax Credit in the various states of the United States. Those of you who know about social policy in the United States know that the Earned Income Tax Credit is the largest public welfare program in the United States, and it was this think tank, created and supported by the Ford Foundation over 25, years that spearheaded the effort by the states to improve and incorporate the Earned Income Tax Credit all over the United States - an extraordinary achievement.

And there are many others. I mentioned the Tax Policy Center. If you go to the Tax Policy Center Website, you will find there every major legislative proposal on tax, whether from the right, left or center, analyzed by the Tax Policy Center policy analysts, commented upon with the weaknesses and strengths pointed out so one can have an objective lens through which to look at these major tax proposals and understand how they differ from one another and how they will affect society in a variety of ways. That's another example of foundation initiatives involving advocacy about government policy.

I'll give you one more example of a think tank that had a major impact: The Manpower Demonstration Research Corporation, established in the 1970s by the Ford Foundation, became the leading demonstration research program on welfare reform in the United States. It organized, conducted and evaluated true scientific experiments, with carefully designed control groups, of individuals moving from welfare to work over a course of 15 to 20 years. In 1997, on the basis of the data MDRC had generated from those experiments, the Clinton Welfare Bill, which basically required welfare recipients also to work, was enacted. The Members of Congress who enacted it gave direct credit to MDRC's research for bringing about that result. So think about that

role of generating objective data that can be used in public policy and how much difference that can make.

Now let's move on to foundations engaging directly in public advocacy. We have a whole bunch of them. The Robert Wood Johnson Foundation, which is the leading health foundation in the United States, waged a campaign against teen-age smoking in the United States and either created or supported nonprofits in virtually all the states, whose purpose was to lobby the public and state governments to raise taxes on cigarette smoking. The research suggests that the higher the cost of cigarettes, the fewer the number of people who smoke. And this foundation-supported initiative succeeded in having cigarette taxes raised all across the U.S.

They did something even more extreme: In the early 1990s when Bill Clinton was president and Hilary Clinton's health tax force proposed health care reforms, the insurance industry spent millions of dollars in ads on television to oppose that health plan. Robert Wood Johnson did something they'd never done before—and that no other foundation had ever done before—they bought prime time on television and created ads that opposed the insurance industry and supported Hillary Clinton's health program—amazing. You don't see foundations doing that very often. It's the only example I know of in which a foundation has bought prime television time to support or oppose legislation directly. Now RWJF is waging an analogous campaign, although not by buying prime time on television, against obesity in the United States.

The Peter G. Peterson Foundation is waging a campaign against the growing debt and deficit in the United States. If you go to its Website, you will find many initiatives to that end, including one called IOUSA: The Movie, which basically tracks the size of the debt and encourages citizens to do something about it by working with their members of Congress and others.

The most famous example of direct foundation advocacy is that of the Lasker Foundation. Mary Lasker was a really remarkable woman who headed the Lasker Foundation, established by her husband Albert Lasker. She spent virtually full-time lobbying Congress to increase funding for biomedical research and is widely regarded as single-handedly responsible for the creation of the National Cancer Institute and the rapid increase in funding for cancer research in the United States, all of which required legislative appropriations.

The Pew Charitable Trusts, which is a very interesting story in itself, started as a group of seven private charitable trusts, all established by members of the Pew Family, which operated as a single charitable foundation. Through peculiarities in

that foundation's organization that are really singular, it was able to convert itself into a single public charity. Mind you, this is a foundation with assets of about \$5 billion. Because it was, as a legal matter, seven separate trusts established by seven separate individuals, the IRS permitted it to convert itself into a public charity. As a foundation, Pew could not directly engage in lobbying and advocacy, but now, as a public charity, which you will remember IS permitted to lobby up to a specified financial level as a percentage of its revenues, the Pew Charitable Trusts is directly engaged in advocating particular legislation and action by government. It would not have been free to do so if it had remained classified as a private foundation. If you go to its Website, you will find it worthwhile to look at the wide variety of public advocacy initiatives in which it is involved.

Let's go now to foundations that have developed mechanisms to get more involved in public advocacy. Why would a foundation want to do so directly? The answer is their donors. These are all foundations with living donors, by and large. Their donors feel that simply supporting educational efforts, which foundations can do in any area of public policy, was not achieving the desired effect. They want to achieve impact, they want to change legislation, they want to improve the environment, they want to do x, y or z; and they're not getting it done by simply financing research or generating data on problems. Their aim is to FIX the problem. So a number of foundations have come to the conclusion that they have to take a more active hand in it. So with their right hand they generate objective research data and do all the things foundations are permitted under the law; and with their left hand they create an affiliated entity with non-tax-benefited funds provided by the donor himself or herself that engages in lobbying.

I'll give you several examples of that. The Jeht Foundation, which is one of the unfortunate victims of the Madoff scandal, was established by the Betty and Norman F. Levy Foundation in Boston and given \$35 million a year, mainly to work in human rights and left-of-center causes of one sort or another. They decided they couldn't achieve the impact they wanted in the traditional foundation mode, so they created a separate free-standing 501(c)(4) - all foundations and nonprofits are 501(c)(3)s, which means their incomes are tax exempt and donations to them are tax deductible. On the other hand, 501(c)(4)s are also tax exempt with regard to their income, but are NOT eligible to receive tax-deductible contributions from others. That's the main difference. Because their revenues are NOT tax-benefited dollars, 501(c)(4)s can engage in lobbying. They are like 501(c)(3) public charities in their ability to lobby,

except that the amount of revenues they devote to lobbying is unlimited.

The Jeht Foundation established a separate 501(c)(4). From after-tax dollars, that is NON tax-benefited money, the Levis provided all the support. The president of the foundation got three-quarters of his salary from the Jeht Foundation—the 501(c)(3) exempt organization - and a quarter of his salary from the 501(c)(4), with its unlimited capacity to lobby.

There are two other examples that are very different: First, the Peterson Foundation, which I mentioned a moment ago, set up by Peter G. Peterson. He recruited a very distinguished guy, David Walker, who had been the Controller General of the United States, a major government official who heads the Government Accountability Office and who has the longest-term contract of any government official, 13 years. Walker's service ran across several different presidential administrations. He is a wonderful guy. Peterson recruited him as president of the foundation but doesn't pay with foundation dollars. His job is not only to run the foundation but also to engage in lobbying and advocacy efforts related to the major areas of foundation interest, and Peterson pays his salary entirely from personal, after-tax, non-tax-benefited dollars. So it's the same person running the foundation that does things foundations can do, but at the same time he's paid with non-foundation funds so that he can actually hire lobbyists if he wants to. Julian Robertson did exactly the same thing with his foundation. The president of the Robertson Foundation gets no salary from the foundation; his salary comes entirely from Robertson's after-tax, personal non-tax-benefited dollars. So you can instantly see how strongly these donors feel that they want to be free to use the legislative process in ways that will help advance the causes they support through their foundations.

I'll leave it at that and I want to close with a few quick comments. I said earlier that philanthropy in general, whether from foundations or from individuals, is the source of the money that fuels all nonprofits. Foundations and their donors unquestionable provide the fuel for nonprofits that engage in advocacy for social and political change because they know that government never will knowingly start nonprofit organizations that engage in challenging government. That's not in their nature. I think there are three really good reasons for foundations to advocate.

One is to achieve maximum impact. If a foundation cares about a particular social problem, it can achieve more impact by supporting advocacy efforts to influence government and the public than by any other means.

Second is to empower the interests of those citizens and other persons who are

excluded or marginalized by the majority of citizens or by powerful interests in society. That segment of society doesn't have any other funds; it has no power. I often talk and write about foundations as empowering civil society, as creating POLYARCHY, many independent, freely-acting power centers in society. If foundations didn't exist, the organizations that exist to protect and advance the cause of the disenfranchised, the disadvantaged, or simply the consumers, would not be able to exert themselves on their own behalf. It takes money to power advocacy organizations, and it is only foundations which have a large pool of money to deploy for public interest purposes. The final reason is to create objective, evidence-based data to inform the public and policymakers. That is a noble agenda that seems to me to be absolutely indispensable in a democracy. I think the United States has been extremely fortunate. I know organizations in Israel play the same roles here and I compliment you on that.



לא פחות מארגונים אחרים מסוגם ברחבי העולם. מדובר בנקודת מפנה חשובה, שכן עד לפני שנים לא רבות משרדי הממשלה התנגדו לאפשר לציבור גישה למידע מסוג זה, והמחקר על מלכ"רים נתקל בשל כך בקשיים רבים.

לסיום, אפשר לקבוע שמעמדן של הקרנות בישראל והיקף פעילותן גברו מאוד בשנים האחרונות, וכך גם שיתוף הפעולה בינן ובין הממשל. אין ספק כי מדובר בהתפתחויות מבורכות שיש לברך עליהן.

עד כה תיארתי את הדרכים השונות שהקרנות נוקטות כדי להשפיע על המדיניות הציבורית. ככלל אפשר לומר שהפילנתרופיה – בין בדמות קרנות ובין בדמות תרומות של אנשים פרטיים – היא המקור הכספי המניע את כל המלכ"רים. ללא ספק, הקרנות ותורמיהן מספקים את הדלק המניע את המלכ"רים העוסקים בסנגור למען שינוי חברתי ופוליטי. התורמים משקיעים מכספם וממרצם משום שהם יודעים שהממשל לעולם לא יקים ארגונים ללא כוונת רווח אשר יאתגרו אותו עצמו. אין זה מטבעו של הממשל.

מכל האמור לעיל עולה השאלה: מדוע הסנגור הוא יסוד חשוב כל כך בפעילותן של הקרנות? ראשית, מאמצי סנגור בקרב הממשל והציבור הם המכשיר הטוב ביותר להשגת השפעה מרבית בקידום אג'נדה או בטיפול בבעיות חברתיות. שנית, הסנגור מסייע לקידום האינטרסים של קבוצות מודרות בחברה אשר נדחקו לשוליים על ידי קבוצת הרוב או על ידי מיעוט רב-עוצמה. מדובר בקבוצות חסרות כוח, שהקרנות הן הגורם היחיד המבקש להגן עליהן. הקרנות, כפי שכתבתי במקומות רבים, מעצימות את החברה האזרחית ויוצרות "פוליארכיה" – מרכזי כוח רבים ועצמאיים הפועלים בחופשיות. אם הקרנות לא היו קיימות, הארגונים שהוקמו כדי להגן על המקופחים, על המנושלים ואפילו על הצרכנים – ארגונים אלה לא היו יכולים לפעול מטעם עצמם. לארגוני סנגור נדרש כסף רב, ורק הקרנות נהנות ממאגר כספי גדול דיו שאפשר לנתבו למטרות ציבוריות. ושלישית, הסנגור מסייע גם לגיבוש נתונים אובייקטיביים, מבוססי ראיות, לידעת הציבור וקובעי המדיניות. זוהי מטרה אצילת ואף הכרחית במשטר דמוקרטי.

ראוי להזכיר כמה דוגמאות של קרנות התורמות תרומה חשובה לחברה בישראל. קרן יד הנדיב, למשל, פועלת במגוון תחומים ובייחוד בתחום החינוך – לעתים בשותפות עם הממשל. קרן רש"י עוסקת במדיניות חברתית בכלל ובחינוך ובשירותים סוציאליים לילדים מקופחים בפרט.

הג'וינט הוא דוגמה בולטת לארגון פילנתרופי המנהל מערכת יחסים יעילה ופרודוקטיבית עם הממשל לאורך שנים. הג'וינט ממלא בישראל תפקיד שלא יסולא בפז. זה זמן רב שהוא מקשר במגוון דרכים בין דולרים פילנתרופיים – שרבים מהם גויסו בארצות הברית ונתרמו לישראל – ובין ממשלת ישראל, וזאת למען שורה של מטרות בתחומי המדיניות החברתית. השותפויות בין הממשל לגורמים פילנתרופיים תורמות לפיתוח מודלים חדשים, לבדיקת יעילותם, ליוזמות ניסיוניות מסוגים שונים וליצירת ידע מבוסס ראיות לגבי התפקוד של המדיניות הממשלתית. השותפות שהתגבשה בישראל בין הג'וינט לממשל היא יוצאת דופן בעומקה ובחוסנה. אחת הדרכים שבהן הג'וינט תורם לחברה היא בעזרת "גיידסטאר ישראל" – שותפות בין הג'וינט, יד הנדיב, משרד המשפטים והממשלה כולה. יוזמה זו עתידה לספק לישראל את המערכת המתקדמת מסוגה להפצת מידע: בסיס נתונים אינטרנטי איתן נגיש ובו ידע מפורט על אודות המימון והתפקוד של ארגונים מהמגזר השלישי. בסיס נתונים זה יהפוך את הארגונים לשקופים

הקרן עוקבת אחר גודלו של החוב ומעודדת את האזרחים לפנות לחברי הקונגרס המייצגים אותם ולפעול בדרכים אחרות כדי לצמצם את החוב הלאומי.

הדוגמה הטובה ביותר לסגור ישיר היא זו של קרן לאסקר. מארי לאסקר הייתה אישה יוצאת דופן שעמדה בראש הקרן שהקים בעלה, אלברט לאסקר. היא השקיעה את מיטב זמנה במאמצים לשדל את הקונגרס להגדיל את המימון המוענק למחקר ביו-רפואי. רבים סבורים כי היא האחראית הבלעדית להקמת המכון הלאומי לחקר הסרטן ולעלייה המהירה במימון של חקר מחלת הסרטן.

הדרך החמישית היא קידום יוזמות המסונפות לשתדלנות ישירה. קרנות רבות מפתחות מנגנונים למעורבות גדולה יותר בסגור ציבורי. במקרים רבים הן מבקשות לעשות זאת ישירות משום שהתורמים מצפים לתוצאות נראות לעין. תורמים רבים מרגישים שהתמיכה שהם מעניקים לקרנות אינה משיגה את התוצאות הרצויות. הם מעוניינים בהשפעה של ממש בתחומים שונים של המדיניות הציבורית – שינויי חקיקה, שיפור מצב הסביבה – ואינם מסתפקים עוד בפרסום מחקרים או בהפקת נתונים על בעיות. המטרה שלהם היא **לפתור** את הבעיה. בעקבות זאת, כמה קרנות הגיעו למסקנה שעליהן ליטול תפקיד פעיל יותר. הן ממשיכות להפיק נתוני מחקר אובייקטיביים ולקדם את מטרותיהן בכל הדרכים המותרות לקרנות במסגרת החוק; אך לצד זאת הן מקימות ישות מסונפת העוסקת בשתדלנות, באמצעות כספים שהתורם מספק ושאינם זוכים להטבות מס.

קרן יהט (Jeht), שהוקמה על ידי קרן בטי ונורמן לוי בבוסטון, קיבלה מימון רב מדי שנה כדי לעסוק בתחום זכויות האדם ובמטרות נוספות, הממוקמות שמאלה מן המרכז הפוליטי. אנשי הקרן הגיעו למסקנה שהם אינם יכולים להשיג את ההשפעה הרצויה באמצעות דרכי הפעולה המסורתיות של הקרנות, ולכן הם ייסדו ארגון עצמאי ונפרד; בשעה שכל הקרנות והמלכ"רים מסווגים בתקנות המס כ-501(c)(3), סיווג שפירושו שהכנסותיהם פטורות ממס ושהתרומות שהם מקבלים ניתנות לניכוי ממס, הארגון שהקימה קרן יהט השתייך לארגוני 501(c)(4), שגם הכנסתם פטורה ממס, אך הם אינם רשאים לקבל מאחרים תרומות המנוכות ממס. שני סוגי הארגונים רשאים לעסוק בשתדלנות, אך בעוד שארגוני 501(c)(3) מוגבלים בגובה ההכנסות שהם רשאים להקדיש לשתדלנות, ארגוני 501(c)(4) אינם מוגבלים, מאחר שהכנסותיהם אין מקורן בכספים הנהנים מהטבות מס. וכך, קרן יהט הקימה ארגון נפרד; משפחת לוי סיפקה את כל התמיכה מכספים ששולמו עליהם מסים, כלומר מכספים שלא זכו להטבות מס.

קרן יהט, ובדומה לה גם קרן פיטרסון וקרן רוברטסון, פועלות על פי דגם זה. שכרו של נשיא הקרן – רובו או כולו – אינו משולם מכספי הקרן אלא מכספים אחרים, ששולמו עליהם מסים מלאים ללא הטבות, וכך הוא רשאי לעסוק במאמצי סגור ושתדלנות. שיטה זו מעידה על החשיבות הרבה שמייחסים התורמים לחופש לפעול בכל דרך שתקדם את המטרות של הקרנות שלהם.

מכונני המחקר האמריקניים קידמו יוזמות מעניינות. המרכז לסדרי עדיפויות בתקציב ובמדיניות בווינגטון (The Center for Budget and Policy Priorities), שנוסד אף הוא על ידי קרן פורד בראשית שנות השמונים וזוכה עד היום לתמיכתה, הוביל את תכנית הרווחה הציבורית החשובה ביותר בארצות הברית: "מס הכנסה שלילי". עד כה אומצה התכנית בכמה מדינות ברחבי ארצות הברית, וזהו הישג אדיר.

דוגמה נוספת היא המרכז למדיניות המיסוי שהוזכר לעיל. אתר האינטרנט של המרכז מציע בחינה מעמיקה של כל הצעות החוק העיקריות בענייני מיסוי – בין אם מקורן במרכז, בשמאל או בימין. מנתחי המדיניות של המרכז מציגים את היתרונות ואת החסרונות של הצעות החוק, וכך זוכה הקורא בנקודת מבט אובייקטיבית, מבין את ההבדלים בין סוגים שונים של מדיניות מיסוי ולומד כיצד עשויה כל מדיניות להשפיע על החברה.

מכון מחקר נוסף שהיה בעל השפעה משמעותית הוא - The Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) שהוקם בשנות השבעים על ידי קרן פורד, והפך לתכנית המובילה בפרויקטים של הדגמה בתחום הרווחה החברתית בארצות הברית. הארגון יזם, ערך והעריך ניסויים מדעיים, עם קבוצות ביקורת מתוכננות היטב, שחקרו במשך 15–20 שנה מעבר של אנשים מקצבאות סעד לעבודה. בשנת 1997, על סמך נתונים שעלו מן הניסויים שערך הארגון, התקבלה חקיקה של ממשל קלינטון אשר חיבה את מקבלי הסעד לצאת לעבוד. חברי הקונגרס שהובילו את הצעת החוק נתנו את מלוא הקרדיט למחקרו של MDRC. מכאן אפשר לראות בבירור את התפקיד של הפקת מידע אובייקטיבי ואת השימוש החשוב שניתן לעשות בו במדיניות ציבורית.

הדרך הרביעית היא עיסוק ישיר בסגור ציבורי, שלא על ידי צד שלישי. ישנה קבוצה שלמה של קרנות העוסקות ישירות בסגור ציבורי. קרן רוברט ווד ג'ונסון, העוסקת כאמור בענייני בריאות, ניהלה קמפיין נגד עישון בקרב בני נוער. הקרן הקימה או תמכה במלכ"רים שפעלו בקרב הציבור והממשלות במטרה להעלות את המסים על סיגריות. מאמציה של הקרן נשאו פרי והיא הצליחה להביא לעלייה בשיעור המס על סיגריות בכל רחבי ארצות הברית.

קרן רוברט ווד ג'ונסון נקטה צעד רדיקלי עוד יותר. בתקופת כהונתו של הנשיא ביל קלינטון, בראשית שנות התשעים, כאשר צוות המשימה לבריאות בראשות הילארי קלינטון הציע רפורמות בתחום ביטוח הבריאות, תעשיית הביטוח השקיעה מיליוני דולרים בפרסומות בטלוויזיה שהתנגדו לתכנית המוצעת. קרן רוברט ווד ג'ונסון עשתה דבר ששום קרן לא עשתה מעולם: היא רכשה זמן אוויר בשעות השיא של הצפייה בטלוויזיה והפיקה פרסומות שתמכו בתכנית של קלינטון ויצאו נגד תעשיית הביטוח. זוהי פעולה ישירה ומפורשת שנועדה לתמוך בחקיקה.

קרן פיטר ג' פיטרסון מנהלת קמפיין נגד החוב והגירעון ההולכים וגדלים של ארצות הברית.

הדרך השלישית היא הקמת מכוני מחקר שמטרתם להשפיע על קביעת המדיניות. קרנות בעלות אוריינטציה אידיאולוגית מקימות מכוני מחקר – שמרניים, ליברליים או תומכי המרכז, כל קרן על פי דרכה – המפרסמים מחקרים, מותחים ביקורת מלומדת על המדיניות הנהוגה ועל החוקים הקיימים, מציעים חוקים חדשים ועושים כל שלאל ידם כדי לקדם את הצעותיהם ולהביא לכך שיאומצו.

בארצות הברית ישנם כיום כ-350 מכוני מחקר עצמאיים העוסקים בתחום המדיניות הציבורית. רובם מעסיקים אנשי סגל במשרה מלאה, העמלים על פיתוח נתוני מחקר מבוססי ראיות בתחומיהם. בישראל, לעומת זאת, אין די מכוני מחקר עצמאיים, ואלה שישנם הם בדרך כלל דלי אמצעים.

מכוני המחקר בארצות הברית משפיעים השפעה מכרעת במגוון עצום של דרכים. דוגמאות בולטות בראשית הדרך הן מכון ברוקינגס, שהוקם עוד בשנות השלושים של המאה העשרים; המכון העירוני, שהוקם בשנת 1967; ומכון היוזמה האמריקני למחקרי מדיניות ציבורית, שהוקם בשנות השבעים. בתקופה זו, כאשר התנועה השמרנית החלה לצבור תאוצה בארצות הברית, הוקמו מכוני חדשים ובהם מכון קאטו וקרן הריטאג' בושינגטון ומכון מנהטן בניו יורק. מאוחר יותר, בשנות התשעים, הוקמה הקרן האמריקנית החדשה – ארגון הממוקם במרכז הפוליטי ומנסה לשאוב מימין ומשמאל לצורך פתרון בעיות. בתחום הכלכלי נוסדו מכון פטרסון למדיניות כלכלית בינלאומית והמרכז למדיניות המיסוי, שהוא פרי יוזמה משותפת של המכון העירוני ושל מכון ברוקינגס.

מכוני מחקר אלה הצליחו לבנות מצע משותף, שחסר לדעתי בישראל: הם יצרו שפת ניתוח משותפת והגיונית עבור חוקרים ומעצבי מדיניות בעלי השקפות עולם שונות, המסוגלים להסכים ביניהם על מהי עובדה, מהו היגיון, מהי רציונאליות. המסגרת שיצרו מכוני המחקר מאפשרת לאנשים אלה להבין טוב יותר את המחלוקות הנתונות ביניהם. הם יכולים להסכים על היקף הבעיה הנידונה ועל שורשיה, ובה בעת להמשיך ולא להסכים על הפתרונות, למשל מהי הדרך הטובה ביותר להעניק הטבות מדיניות לקבוצות שונות וכיצד יש להעריך את המחיר שקבוצות אלה תיאלצנה לשלם. כך, מנתחי מדיניות המחזיקים בערכים שונים ונבדלים מאוד זה מזה יצרו מסגרת משותפת לשיח ושיג מנומק ולגישור הדרגתי על הפערים ביניהם בניסיון לפתור בעיות.

במשטרים דמוקרטיים חשוב לנהל דיאלוג מסוג זה, כיוון שהוא מונע ממחלוקות בנושאי מדיניות להפוך למחלוקות אישיות. השפה האנליטית של המדיניות אינה מבטלת את כוחם של האגו ושל האידיאולוגיה, אבל היא מעניקה מסגרת לשיח מתורבת שאפשר לקיימו לכל רוחב הקשת הפוליטית. בישראל, לעומת זאת, קשה יותר לנהל שיח כלכלי ופוליטי שלו, רציונלי וקר רוח; אני סבור שהקמתם של מכוני מחקר נוספים, שיבנו יחדיו שפה אנליטית של מדיניות, תתרום רבות לדמוקרטיה הישראלית.

של אוניברסיטת ייל לקרן פורד וביקשו סיוע בהקמת ארגון שייזום חוקים להגנה על איכות הסביבה ויפנה לערכאות משפטיות לאכיפת חוקים אלה. נושא איכות הסביבה החל אז להכות גלים בתודעה הציבורית האמריקנית, בין השאר בעקבות פרסום ספרה של רייצ'ל קרסון, Silent Spring, ב-1962.⁴

קרנות צדקה המגישות תביעות משפטיות בתחומים הנוגעים למדיניות ציבורית היו אז תופעה חדשה לחלוטין. רשויות מס הכנסה לא ניאותו תחילה להעניק לארגון פטור ממס, בטענה שהגשת תביעות איננה מטרה תקפה של קרנות צדקה במסגרת החוק הקיים. נדרשו לקרן פורד כשנה וחצי כדי לשכנע את מס הכנסה בצדקת טיעוניה. ואמנם, בשנת 1967 הקימו אותם ארבעה משפטנים את המועצה להגנה על משאבים טבעיים. הארגון יזם וניסח את עיקר החקיקה המשמעותית בתחום איכות הסביבה: חוק ההגנה על הסביבה, חוק המים הנקיים, חוק האוויר הנקי ועוד. סגל הארגון כלל שורה של עורכי דין שתבעו גופים שהפרו את החוקים הללו. כיום מונה הארגון כשלושת רבעי מיליון חברים המשלמים דמי חבר. זהו הארגון הפעיל ביותר בתחום ההגנה על הסביבה בארצות הברית.

קרן פורד הייתה המממנת העיקרית של המועצה להגנה על משאבים טבעיים ושל ארגונים נוספים שפעלו למען איכות הסביבה, אבל עם הזמן הצליחו אותם ארגונים לעמוד על רגליהם במידה רבה. חברי הסגל שלהם – ובהם מדענים ועורכי דין – הובילו תביעות משפטיות ועסקו בשתדלנות מסוגים שונים. הקרנות, ביניהן קרן פורד, לא יכלו אמנם, על פי חוק, לעסוק ישירות בשתדלנות, אך הן יכלו לתמוך בקרנות הצדקה הציבוריות הללו – העמותות – ואלה האחרונות רשאיות לעסוק בשתדלנות. לכן נקטו הקרנות דרך פעולה זו.

המגמה הזו ניכרת לא רק בתחום איכות הסביבה. קרן פורד סיפקה את התמיכה הראשונית גם להקמת פרויקט זכויות הנשים, שפעל בחסות האיגוד האמריקני לזכויות אזרחיות ועסק בביטול האפליה בשכר ובמגוון סוגים אחרים של אפליה נגד נשים. ארגון זה היה חלוץ בהגשת תביעות משפטיות ובניסוח חקיקה שוויונית. בראש פרויקט זכויות הנשים עמדה רות ביידר גינסבורג, לימים שופטת בבית המשפט העליון, שגייסה את המשאבים הנדרשים מקרן פורד והקימה את הארגון. זו אפוא דוגמה נוספת לכך שקרנות יכולות להשפיע על המדיניות הציבורית על ידי הקמת ארגונים המיועדים לקדם נושאים שונים.

גם הארגונים הרבים לקידום זכויותיהן של קבוצות אתניות וגזעיות בארצות הברית, העוסקים בעיקר בתיקוני חקיקה, מומנו רובם ככולם על ידי קרנות וחלקם אף הוקמו על ידיהן. הקרן האמריקנית-מקסיקנית להגנה משפטית ולחינוך הוקמה בידי קרן פורד וזכתה לתמיכתה במשך שנים מספר. גם הקרן הפורטוריקנית להגנה משפטית והקרן למען זכויותיהם של ילדים אמריקנים לוו מראשיתן במעורבות יוצאת דופן של קרנות.

4. R. Carson, 1962. Silent Spring, Boston: Houghton Mifflin.

אחר קהילה, ואז חיברה את הקהילות המקומיות למספר חירום לאומי – 911 – שאומץ בסופו של דבר בידי הממשל הפדרלי. השפעתה של מערכת זו עצומה והיא יכולה לזקוף לזכותה הצלה של חיי אדם רבים. זו דוגמה טובה ליוזמה ניסיונית שקרן מובילה מתוך כוונה למסור אותה לידי הממשל.

בשנות השישים הקימה קרן פורד תאגידיים שפעלו לפיתוח קהילות עירוניות וכפריות במצוקה בכל רחבי ארצות הברית. ארגונים אלה, שנועדו לסייע לעניים ולשפר את חייהם, הופעלו בידי מנהיגים מקומיים מן הקהילות עצמן. המטרה הייתה שממשלים בערים ובכפרים יתמכו בסופו של דבר בארגונים מסוג זה. היה זה יעד יומרני במידה רבה, שהרי כידוע, הממשל אינו שש לקדם ארגונים שכל מטרתם היא לבקר את צעדיו ולהרחיב את היקף השירותים שעליו לספק לעניים. אולם קרן פורד הצליחה במשימה: היא הקימה 350 תאגידיים לפיתוח קהילתי ברחבי ארצות הברית, ורבים מהם אומצו על ידי הממשל וזכו לתמיכתו.

דוגמה נוספת לתכנית פיילוט היא יוזמתה של קרן בראדלי להפעלת שיטת השוברים בתחום החינוך. הקרן מובילה את התכנית הניסיונית בכמה אזורים בארצות הברית ובעיקר במילווקי. שיטת השוברים מאפשרת להורים לבחור לשלוח את ילדיהם לבתי ספר פרטיים, ולהשתמש לשם כך בשוברים לתשלום חלקי או אף לתשלום מלוא שכר הלימוד. בד בבד, קרנות וולטון ופורד הובילו אף הן תכניות פיילוט ותמכו בפיתוח של בתי ספר אוטונומיים (charter schools). בתי ספר אוטונומיים מספקים אלטרנטיבה להורים שאינם מעוניינים בחינוך ציבורי לילדיהם, והם עשויים לפעול מחוץ למערכת הציבורית או בתוכה. כך למשל, ישנם כיום שני בתי ספר עבריים אוטונומיים במסגרת המערכת הציבורית – האחד בניו יורק והאחר בפלורידה – וזאת הודות למאמציו של איש העסקים והפילנתרופ מיכאל טדרהנייטש.

כבר כיום אפשר למצוא את בתי הספר האוטונומיים כמעט בכל מדינה בארצות הברית, ורובם הוקמו בידי קרנות. עם זאת, אין לדעת אם הם אכן יגיעו להישגים מופלגים ויהפכו לתופעה לאומית. האיכות שלהם משתנה, אך חשיבותם נעוצה בכך שהם משמשים חלופה למערכת בתי הספר הציבוריים. חשוב להדגיש, אינני מאיץ בישראל לאמץ את המודל הזה; הוא מובא כאן רק כדוגמה לדרך הפעולה הראשונה של הקרנות הפרטיות.

הדרך השנייה שבאמצעותה מבקשות הקרנות להשפיע על הממשל היא ייסוד של קרנות צדקה ציבוריות נפרדות, העוסקות בשתדלנות ישירה מסוג זה או אחר. הקרנות הפרטיות עצמן אינן רשאיות, להתנגד לחקיקה מסוימת או לתמוך בה, ולכן הן מקימות ארגונים ציבוריים שיכולים לעסוק בשתדלנות ישירה ותומכות בהם. בעוד שקרנות פרטיות יכולות לתמוך בארגונים כאלה, הן אינן יכולות לממן ישירות פעילות שתדלנית ישירה.

ישנן דוגמאות רבות לדרך פעולה זו. באמצע שנות השישים פנו ארבעה בוגרי בית הספר למשפטים

להבנת ההיסטוריה של הקרנות, חשוב לציין שהתנופה האמיתית בכוח ההשפעה שלהן על המדיניות הציבורית נרשמה בשנות השישים של המאה העשרים, ובעיקר בשנים שקדמו להחלת חוק הרפורמה במס. היוזמות המשמעותיות הראשונות שביקשו להשפיע על המדיניות הציבורית הגיעו מצד קרנות שנחשבו לליברליות – קרן פורד למשל – אם כי למעשה הן ניצבו במרכז הפוליטי ואולי נטו מעט שמאלה. זמן קצר לאחר מכן, בשנות השבעים, הקרנות השמרניות העתיקו אף הן את דפוס הפעולה הזה. ביל סימון, שהיה שר האוצר ולימים נשיא קרן אולין, הודה שלמד שיעור בהשפעה על המדיניות הציבורית ממקג'ורג' בנדי, נשיא קרן פורד. בהנהגתו יצאה קרן אולין במשנה מרץ בסדרה של יוזמות שדמו לאלה של קרן פורד, אך מן הצד הימני של הקשת הפוליטית. קרן אולין לא הייתה חריגה בנוף הקרנות השמרניות; גם קרן בראדלי במילוקי, קרן סקיף בפיטסבורג, קרן פורדהם בושינגטון, קרן וולטון בארקנסו ורבות אחרות החלו לנסות ולהשפיע באופן ישיר למדי על המדיניות הציבורית.

הקרנות הקונסרבטיביות פעלו במגוון נתיבים. הן ייסדו מכוני מחקר שמרניים ותמכו בהם. הן כוננו את התחום האקדמי של משפט וכלכלה, [להשאיר] שהתפשט וקנה לו שביטה ברבות הימים בכל בית ספר למשפטים בארצות הברית. הן הקימו את האגודה הפדרליסטית – אגודה של שופטים, עורכי דין ואקדמאים שמרנים – שנועדה להשפיע על המדיניות הציבורית. ואמנם, אגודה זו שימשה בית גידול לרבים מן השופטים השמרנים, לרבות ארבעה מן השופטים המכהנים כיום בבית המשפט העליון. קרנות אלה עומדות גם מאחורי המגמה האקדמית – שהפכה לאחר מכן להלך רוח מקובל בציבור ובממשלה – הקוראת לדה-רגולציה של מגוון תחומים במדיניות הציבורית, ובהם התחבורה, התקשורת והבנקאות.

מקובל לראות את הקרנות כמונעות על ידי ערכים אידיאולוגיים, ואכן כך הוא – אם כי מובן שלא כל צעדיהן הם תמיד על טהרת האידיאולוגיה. הקרנות השונות בארצות הברית מייצגות, לאורך עשרות שנים, את כל גוני הקשת האידיאולוגית, והן פעילות מאוד במאמציהן להשפיע על הממשל ועל דעת הקהל.

עיקר דבריי יוקדשו להלן לבחינת מגוון הדרכים שנוקטות הקרנות כדי להשפיע על הממשל. אחלק זאת לחמש קטגוריות. הדרך הראשונה והנפוצה ביותר היא גם הוותיקה ביותר: פיתוח והשקעה של תכניות ניסיוניות (pilots), מתוך ציפייה שהממשל יאמץ אותן. על פי רוב מדובר בתכניות למתן שירות, המפותחות בשיתוף פעולה עם הממשל; ואכן, התכניות שזכו להצליח ולשגשג הן אלה שהממשל היה מעורב מלכתחילה בפיתוחן.

להלן כמה דוגמאות לתכניות פיילוט שפותחו בידי קרנות פרטיות. בשנת 1972 החלה קרן רוברט ווד ג'ונסון, הקרן המובילה בארצות הברית בענייני בריאות, ללקט את כל משיבי החירום בכל אזורי הכרך המרכזיים ולאגד אותם למערכת אחת. אנשים שמעולם לא פגשו זה את זה ולא עמדו בקשרים, גם כאשר חיו באותן הקהילות, התחברו יחדיו. הקרן קישרה בין כולם, קהילה

and European Perspectives, בהוצאת קרן ראסל סייג'.³ מרבית החוקרים העוסקים בתחום שואבים מניסיוןן של החברות האירופיות, שהן ריכוזיות מאוד ונוטות להתנגד להתערבות של קרנות בקביעת המדיניות הציבורית. מסיבה זו, באירופה מתנהל דיון ער בקרב חוקרים וקובעי מדיניות בדבר הגליטימיות של קרנות – אבל לא כן בארצות הברית.

חשוב שקובעי המדיניות בישראל יהיו מודעים להבדלים בין הגישה האירופית לגישה האמריקנית בבואם להכריע כיצד לנהוג בקרנות. אני מאמין כי על הממשלה לגבש דרכים לתמוך בקרנות ולסייע להן לפעול בחופשיות. בארצות הברית הממשלה מעודדת הקמה של קרנות על ידי קביעת ניכוי מס לתרומות ועל ידי הרחבת הפטור של הקרנות ממס כך שיכלול גם את ההכנסות שלהן. הטבות מס אלה מדרבנות יחידים להקים קרנות. אם נביא בחשבון את העובדה שבארצות הברית מוטל מס על עיזבונות של יחידים, ושהתרומות לקרנות ולארגוני צדקה אחרים יכולות להיות מנוכות לא רק מההכנסה במהלך החיים אלא גם כנגד התחייבויות של מס עיזבון לאחר הפטירה, נוכל להבין עד כמה הטבות המס משמשות תמריץ רב-עוצמה. אין ספק שאחת הסיבות לריבוי הקרנות הפרטיות בארצות הברית היא התמריץ הטמון בהטבות מס אלה. בישראל, לעומת זאת, אין מס עיזבון, ולכן תמריץ המס להקמה של קרנות במסגרת החוק הקיים – נקודות הזיכוי – הוא עלוב למדי.

עם זאת, גם בארצות הברית מוטלות מגבלות על פעילותן של הקרנות. כפי שהזכרתי קודם לכן, הקרנות הפרטיות נתונות לפיקוח הדוק יותר בהשוואה לקרנות הצדקה הציבוריות. יתר על כן, הקרנות אינן חופשיות לחלוטין לנסות ולהשפיע ישירות על החקיקה, ואינן רשאיות לעסוק באותו נפשן במה שנקרא "שתדלנות עממית" (grassroots lobbying) בעד או נגד חקיקה מסוימת. אולם ההגבלה על שתדלנות היא צרה, ומסתכמת בכך שבעל תפקיד בקרן אינו יכול לגשת לחבר קונגרס או לאחד מאנשי הסגל שלו ולהאיץ בו במפורש להצביע בעד חוק מסוים. ההגבלה מונעת מקרנות לפרסם מודעות בעיתונות ולדחוק בציבור לתמוך בחוק מסוים או להתנגד לו. אם כן, הקו האדום שהקרנות אינן מורשות לחצות הוא קריאה לפעולה. אולם לקרנות הפרטיות נותרו דרכים חוקיות רבות אחרות של סגור, כפי שנראה בהמשך, ודרכים אלה מאזנות את המגבלות הצרות המוטלות עליהן. קרנות צדקה ציבוריות, לעומת זאת, מורשות לעסוק בשתדלנות ישירה או עקיפה כראות עיניהן, אולם היקף השתדלנות שלהן מוגבל, מטבע הדברים, על ידי אילוצים כלכליים.

זהו אפוא סוג האיזון שאנו מנסים להשיג בארצות הברית. עד שנת 1969 החוק האמריקני כלל לא עסק בסגור ציבורי של קרנות. חוק הרפורמה במס משנת 1969 ייסד קטגוריה נפרדת של קרנות ואף הטיל מגבלות על שתדלנות ישירה ועקיפה. אלא שהמגבלות על שתדלנות לא נבחנו כמעט מעולם בבית המשפט. המגבלות לא מנעו מן הקרנות לנסות ולהשפיע השפעה של ממש על המדיניות הציבורית, וכיום הן אף עושות זאת ביתר שאת, על אף חוק הרפורמה במס.

3. K. Prewitt, M. Dogan, S. Heydemann, and S. Toepler, eds., 2006. The Legitimacy of Philanthropic Foundations: U.S. and European Perspectives. New York : Russel Sage Foundation.

המסוגלת לנהל דיאלוג ציבורי כן ופתוח, שתנאי הכרחי לו הוא שהציבור יחזיק במידע מלא בענייניו, כי אז נראה שעלינו לקדם בברכה את תרומתן של הקרנות הפרטיות, גם אם הן מייצגות פעמים רבות את השקפותיו של אדם יחיד בעל עוצמה או את חבר הנאמנים אומרי ההן שלו, הממנים את עצמם שוב ושוב. ישראל, יש לומר בהקשר זה, היא ללא ספק דמוקרטיה איתנה – איש לא יכפור בכך – גם ללא פעילותן של הקרנות. הקרנות הפרטיות עשויות רק להוסיף ולתרום לדיון החופשי המתנהל בישראל על אודות המדיניות הציבורית הרצויה.

בעת האחרונה התנהלו דיונים בוועדה של ממשלת ישראל שביקשה לבחון הקמת מוסד עמותה-קרן וליצור קטגוריה משפטית נפרדת לקרנות הפרטיות, בשונה מזו הקיימת של עמותות, הקדש או חברה לתועלת הציבור. הסוגיה שעמדה על הפרק היא כיצד יש לנהוג בקרנות הפרטיות במסגרת החוק החדש שייחקק, בכל הנוגע לתקנות הפטור ממס ולהטבות המס המוענקות לתורמים לקרנות.

במאמר מוסגר אציין כי הובא לידיעתי שדברי הביקורת שמתחתי על הקרנות הפרטיות בספרי האחרון² מצוטטים בדו"ח הוועדה לבחינת הקמת מוסד עמותה-קרן, ומובאים כהצדקה למניעת הטבות מס מקרנות ומתורמיהן. יתר על כן, נאמר לי אף שהביקורת המוצגת בספרי הטתה את הכף נגד יצירת קטגוריה חוקית חדשה ונפרדת לארגוני צדקה דוגמת הקרנות הפרטיות. ובכן, אם אמנם נעשה שימוש במחקרי כדי לצדד בהחלטה ממשלתית הפוגעת בדרך כלשהי ביעילות פעילותן של הקרנות בישראל, ובייחוד כדי לתמוך בדרך שבה הממשלה מפקחת על קרנות, אני מבקש למחות על כך בתוקף. למעשה, המסקנות העולות ממחקרי הפוכות: הקרנות, כך אני טוען, הביאו תועלת עצומה לחברה האמריקנית. בספרי אני מתבסס על קורותיהן של יותר ממאה קרנות, שהשפיעו השפעה מכרעת על הציבור והצליחו לחולל שינויים שקרוב לוודאי שלא היו מתחוללים לולא היוזמות שהובילו. אכן, הקרנות בארצות הברית אינן מושלמות, ובספר כתבתי במפורש שהן אינן מגשימות את מלוא הפוטנציאל הטמון בהן, וזאת בשל צורת ההתנהלות החשאית שלהן ומשום שהן אינן חולקות מידע באופן חופשי. רוב חוקרי הקרנות בארצות הברית מאמינים כי הן ממלאות תפקיד חברתי מרכזי וחיובי, וכי לו היה תפקודן טוב יותר, הן היו משיגות תוצאות מרשימות עוד יותר. לכך כוונתי בדברי הביקורת שלי.

כאמור, בארצות הברית, בניגוד לאירופה, אין עוררין על הלגיטימיות של הקרנות, שהוכיחו את עצמן שוב ושוב לאורך השנים. הכול סבורים כמוכן מאליהן שהקרנות תורמות תרומה לגיטימית לחלוטין לדיאלוג הציבורי בתחומים שונים. זו הסיבה לכך שהרשיתי לעצמי למתוח ביקורת על הקרנות.

The Legitimacy of Philanthropic Foundations: U.S. אור ספר שכותרתו. ב-2006

2. J.L. Fleishman, 2007. The Foundation: A Great American Secret; How Private Wealth is Changing the World. New York: Public Affairs.

פעילות סנגור של קרנות והשפעתן על מדיניות ציבורית - הנסיון האמריקאי

הרצאה שניתנה בכנס המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל שעסק במקומה של
הפילנתרופיה בעיצוב מדיניות ציבורית

יואל ל' פליישמן¹*

ברחבי העולם המערבי, ובאירופה בפרט, עולה השאלה האם קרנות שאינן מיועדות למטרות רווח רשאיות לנסות ולהשפיע על המדיניות הממשלתית ולפעול לשינויה. פעילותן של הקרנות ומאמצי הסנגור שלהן, המיועדים לקדם אינטרסים מסוימים וליצור שיתוף פעולה עם הממשל, מקובלים יותר בארצות הברית, ואילו באירופה רבים מטילים ספק בלגיטימיות של הדבר. מדוע שאלה זו עולה דווקא באשר לקרנות פרטיות, בשעה שהכול מסכימים על הלגיטימיות של ארגוני צדקה – או כפי שהם מכונים בישראל, עמותות – הפועלים בדרכים דומות במטרה להשפיע על המדיניות?

הסיבה, כך אני סבור, נעוצה ביחסנו לסוגים אלה של ארגונים. בארצות הברית מקובלת ההבחנה בין קרנות פרטיות לקרנות ציבוריות. אלה הן שתי הקטגוריות העיקריות בחוקי מס הכנסה ביחס לארגוני צדקה ללא כוונת רווח: הקרנות הפרטיות נתונות לבקרה הדוקה מאוד, הרבה יותר מן הקרנות הציבוריות. הצורך בהבחנה בין שני סוגי הארגונים נובע מן העובדה שקרנות פרטיות הן תמיד פרי יוזמתם של אדם פרטי או של משפחות פרטיות, ואילו קרנות צדקה ציבוריות – על פי הגדרתן הסטטוטורית – נוצרות וממומנות בידי קבוצה רחבה בהרבה של אנשים. המשמעות היא שמספר רב יותר של אנשים תורמים חלק מינימאלי מוגדר מהכנסותיהן של קרנות צדקה מסוג זה [לא-פילנתרופיה]. מאחר שהקרנות הפרטיות ממומנות באופן עקרוני בידי מקור יחיד ואינן נהנות מתמיכה רחבה כמו הקרנות הציבוריות, פקידי ממשל ומבקרים נוטים לחשוש מפני ניסיונותיהן להשפיע על המדיניות הציבורית. הם שואלים למעשה את הקרנות: את מי אתן מייצגות, על סמך מה אתן מרשות לעצמכן לנסות ולהשפיע על המדיניות הציבורית, ובמילים אחרות – מי מקנה לכן לגיטימציה?

לשאלות אלה יש אמנם יסוד כלשהו בישראל, אולם אני מאמין כי להבדלים בין קרנות פרטיות לקרנות ציבוריות אין משמעות רבה במשטרים דמוקרטיים איתנים כמו אלה שב ישראל ובארצות הברית. במדינות דמוקרטיות, רעיונות לשינוי יכולים לנבוע ממגוון מקורות – מאנשים פרטיים או ממשפחות מבוססות, מתאגידיים או מכל מקור אחר – כל עוד הציבור הוא בעל הדעה המחליט על שינויי מדיניות, וזאת באמצעות פעולותיה של הממשלה הנבחרת. אם אנו מעוניינים בחברה

1. * פרופסור למשפטים ולמדיניות ציבורית, אוניברסיטת דיוק.





האוניברסיטה העברית בירושלים

בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברואלד

המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל

פעילות סנגור של קרנות והשפעתן על מדיניות ציבורית – הנסיון האמריקאי

ג'ואל ל' פליישמן

סדרת מאמרים חוברת 9, ירושלים, חשוון תש"ע, נובמבר 2009