

"היילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?" יחסי הממשלה והפילנתרופיה בישראל – תמונת מצב וחשיבה לעתיד¹

הלל שמיד² וחנה שאול בר ניסים²

המאמר מציג מסגרת מושגית וממצאי מחקר שנערך בשנים 2013-2014 ואשר עסק בתיאור ובניתוח יחסי הגומלין בין הממשלה לפילנתרופיה בישראל. המאמר מתאר את התמורות שחלו ביחסים אלה בשני העשורים האחרונים ואת התוצרים המרכזיים שלהם, חלקם תוצאה ישירה של "השולחן העגול הממשקי" שהשתתפו בו נציגי הממשלה, המגזר העסקי ומגזר הארגונים ללא כוונת רווח.

ממצאי המחקר מתייחסים למספר תמות עיקריות: מדיניות הממשלה כלפי הפילנתרופיה ומאפייניה; תפקידי הפילנתרופיה בראי הממשלה והפילנתרופים; חסמים וקשיים אישיים ומבניים ביחסי הממשלה והפילנתרופיה; הדינמיקה המאפיינת יחסים אלה, מיריבות עד שיתוף פעולה. הממצאים מצביעים על תנועה הדרגתית ואיטית מהניכור שאפיינ מערכת יחסים זו להתנהלות ידידותית יותר. תנועה זו מאפשרת גם שיתוף פעולה יעיל יותר בין הצדדים, שתכליתו לפתח ולקדם יצירתיות וחדשנות חברתית, כלכלית וחינוכית לטובת אזרחי המדינה.

מלות מפתח: ממשלה, פילנתרופיה מסורתית, פילנתרופיה חדשה, שולחן עגול ממשקי, תרבות ארגונית, שיתוף פעולה, שותפות בין מגזרים

1 מחקר זה מומן בחלקו בידי שיתופים לקידום החברה האזרחית. אנו מודים להם על התמיכה ועל שיתוף הפעולה הנמשך לאורך שנים. אנו מודים גם לעשרות הפילנתרופים ונציגי הממשלה שהסכימו להתראיין למחקר זה וחלקו עמנו את ניסיונם העשיר ואת הידע שלהם בתחום הפילנתרופיה ויחסיה עם רשויות המדינה. מיותר לציין שכל המתפרסם במאמר זה הוא על אחרייתם הבלבדית של המחברים. עוד אנחנו מודים לרותם נחום על ריכוז עבודת השדה ותיאום הפגישות הרבות וכן לתמי גיטליץ על השעות הרבות שהשקיעה בראיונות עם חלק גדול מהפילנתרופים המשתתפים במחקר.

2 בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מבוא

בעשורים האחרונים אנו עדים לתמורות בפילנתרופיה בעולם כולו וגם בישראל. תרומות אלה משקפות מעבר מהפילנתרופיה הישנה לפילנתרופיה חדשה (סילבר, 2008; שמיד, 2011; שמיד, רודיך ושאול בר ניסים, 2009; שמעוני, 2008). לפילנתרופיה החדשה מאפיינים שלא הכרנו בעבר בקרב הפילנתרופים המסורתיים. אלה האחרונים תרמו במשך עשרות שנים לבנייה ולחיזוקה של מדינת ישראל והחברה בישראל, עוד בטרם קמה המדינה הרשמית וגם לאחר ההכרזה על עצמאותה כמובן. פילנתרופיה זו הונחתה בידי הרגש והמחויבות העמוקה של הפילנתרופים למעשה הציוני ולצרכים המתפתחים של החברה בישראל. היא נבעה מאמונה עמוקה שיש לסייע לממשלת ישראל להגשים את מדיניותה בשורה של עניינים, שהחשובים בהם הם גאולת ארץ ישראל, ענייני חברה ורווחה, חינוך ובריאות (חסקי-לוונטל וקבלו, 2009). הפילנתרופים החדשים, לעומתם, הם "בוגרי" תעשיות האלקטרוניקה וההייטק, שעשו את הונם בתעשיות אלה (בדומה, למשל, לעמיתיהם בארצות הברית) ואשר חשים מחויבות עמוקה כלפי החברה בישראל על הבעיות והדילמות שהיא ניצבת לפניהן. לצדם מתייצבים קרנות משפחתיות ואנשי עסקים המבינים את חשיבות השתתפותם במאמצי המדינה למצוא מענים הולמים לציבורים שונים, שאין הממשלה מסוגלת לסייע להם בהעדר משאבים מספיקים. הפילנתרופים החדשים, בין אם "בוגרי" תעשיות האלקטרוניקה ובין אם אנשי עסקים עם ניסיון מוכח בניהול מיזמים עתירי משאבים או הון אנושי, מתנהלים כנהוג בעולם העסקים. הם מכווני מטרה, תפוקה ותוצרים הניתנים לכימות ולמדידה. הם מבקשים לחולל שינוי תרבותי וניהולי, המייעל והמפשט את עבודת רשויות הממשלה, לעורר חשיבה מחוץ לקופסה, לחשוף סוגיות שהמדינה והחברה בישראל מתקשות לזהות ולאחר מסיבות שונות וליזום תוכניות ומיזמים חדשים וחדשניים, הנותנים מענה מהיר, יעיל ואפקטיבי לצורכי הלקוחות. הם מבקשים להשפיע על סביבות העבודה שלהם ולהותיר את חותמם בקרב צרכני השירותים והספקים כאחד.

השינוי באופייה של הפילנתרופיה הישראלית ובהיקף תרומתה, כמו גם יחסיה עם הממשלה, זכו לתשומת לב מחקרית מצומצמת למדי (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; וינהבר, בן נון ושיפמן, 2008; סילבר, 2008; שמעוני, 2008). ביקשנו אפוא להרחיב את יריעת המחקר, כדי להבין טוב יותר את מערכת היחסים המתפתחת בין הממשלה לפילנתרופיה בישראל. מטרתנו ללמוד על עמדות הצדדים בנוגע למקומה של הפילנתרופיה במדינה ובחברה, על המדיניות שהממשלה נוקטת בנוגע לפילנתרופיה ולתפקידיה במדינה, על דפוסי שיתוף הפעולה, על האילוצים של כל אחד מהצדדים ועל המגבלות המוטלות עליהם ועוד על נושאים אחרים המאפיינים את יחסי הממשלה

והפילנתרופיה. המאמר מציג ממצאי מחקר שנערך בידי כותביו בשנים 2013-2014 ואת תובנותיהם בדבר הדינמיקה המאפיינת יחסים אלה.

הפילנתרופיה החדשה בישראל ויחסיה עם הממשלה – תמונת מצב

התפתחותה של הפילנתרופיה החדשה בישראל בתחילת שנות ה-90 הפריכה את התפיסה בנוגע להעדר תרבות נתינה (Silber, 2012). היקפי הנתינה מראים שבשנת 2011 הסתכמו תרומות הישראלים ב-5.7 מיליארד ש"ח; 71% מהם תרומות ממשקי בית, 27% מתאגידים ו-2% מעיזבונות (הודעה לתקשורת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיום 3.3.2014). תרומתה של הפילנתרופיה הישראלית בסך הפילנתרופיה בישראל עומדת על 40%; יתר התרומות מגיעות מחו"ל. בין השנים 2006-2011 חל גידול של 21% בנתינה הישראלית בהשוואה לגידול של 10% בנתינה בארצות הברית באותן שנים.

התרומה הכוללת מישראל ומחו"ל מסתכמת ב-13.736 מיליארד ש"ח, המהווים כ-16% מהכנסות המלכ"רים בישראל בשנת 2011. שיעור הנתינה בישראל לבדה, ללא תרומות מחו"ל, הוא 0.6% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג); בארצות הברית לעומתה שיעור הנתינה הוא אמנם יותר מכפול – 1.7% מהתמ"ג – ועדיין בדירוג העולמי ישראל ניצבת במקום השני אחרי ארצות הברית וקרובה מאוד לאנגליה ולקנדה. הפילנתרופים הישראלים תורמים אמנם לכל תחומי הפעילות, אבל שיעורי התרומה הגבוהים ביותר, בתקופת הזמן הנסקרת, היו למלכ"רים העוסקים ברווחה (37%-41%), ולמלכ"רים העוסקים בחינוך ובמחקר (22%-20%).

השינויים בהיקפי הנתינה יצרו ערוצי נתינה חדשים שהעצימו את השפעת הפילנתרופים בישראל בעשורים האחרונים, כפי שקרה במדינות אחרות בעולם (Frumkin, 2003; Payton & Moody, 2008). מחוללי מגמה זו היו המגה-מיליארדרים, וורן באפט ולינדה וביל גייטס, אשר יצאו ביוזמה חדשה של "התחייבות לתת", שמטרתה לשכנע מיליארדרים אמריקנים לתרום לצדקה לפחות מחצית מהונם, במהלך חייהם או לאחר מותם. 38 מיליארדרים הצטרפו ליוזמה זו, ביניהם מייקל בלומברג, ראש עיריית ניו יורק בעבר, לארי אלסון, מייסד אורקל, וטד טרנר, מייסד רשת CNN. לצד תרומות הענק האלה התפתח ערוץ הנתינה באמצעות האינטרנט, הקמת רשתות של תורמים המחויבים לאוכלוסיות ייחודיות, נתינה למטרות אוניברסליות ולא מקומיות בלבד, העברות הון וכספים בידי מהגרים לקהילות במדינות המוצא ועוד ערוצים אחרים (שמיד ושואל בר ניסים, 2013).

במחקרם על פילנתרופיית העלית בישראל מצאו שמיד ושאול בר ניסים (Schmid & Shaul Bar Nissim, 2016), שאין הפילנתרופים החדשים מסתפקים בתרומה כשלעצמה, אלא מזהים אותה כהשקעה המניבה תשואה חברתית. באופן דומה מצאו וינהבר ועמיתים (2008), במחקרם על מעורבות פילנתרופים במערכת החינוך בישראל, שהפילנתרופים מבקשים לצמצם את הפערים ואת האי-שוויון החברתי בישראל באמצעות השפעה על מעמדות חברתיים שונים. אלמוג-בר וזיכלינסקי (2010) טוענות שהפילנתרופים החדשים מעוניינים בשליטה גדולה יותר ביעדי התרומה. הם שואפים למעורבות גדולה יותר בקבלת החלטות, בגיבוש אסטרטגיה ארגונית ובקביעת שיטות הפעולה. השינויים בהתנהלות הפילנתרופיה בעשורים האחרונים הובילו לתפיסה שהיא תורמת לפתרון בעיות חברתיות, יוזמת פרויקטים חדשניים ומהווה תחליף לממשלה בטיפול בצרכים שאינם מקבלים מענה ממנה (Harrow & Jung, 2011).

תחילת שנות ה-2000 הביאה עמה מספר יוזמות של הפילנתרופיה החדשה שהיתה להן זיקה לממשלת ישראל. המרכזיות בהן הן מיזם יניב ומיזם אבני ראשה. מיזם יניב החל כשחברו מספר קרנות ופילנתרופים לקדם מדיניות בנושא הילדים והנוער בסיכון בישראל באמצעות גיוס מימון משותף מהפילנתרופיה ומהממשלה. בהעדר תיאום ציפיות, עמדות ואינטרסים בין הקרנות היוזמות לבין הממשלה ועל רקע החלטת הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה הממלכתית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון (ועדת שמיד), הפנו הקרנות היוזמות את מאמצייהן ואת תרומותיהן לפיתוח תוכניות שונות בתחום רווחת הילד. מיזם אבני ראשה שנועד לשפר את מערכת החינוך בישראל נחנך בתחילת שנות ה-2000. קידום העניין בידי קרן יד הנדיב וארגון IVN, בשיתוף פעולה עם משרד החינוך, הוביל להקמתו ב-2008 של המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית, אבני ראשה, הממשיך לפעול בהצלחה עד היום. מיזמים אלה ואחרים, לצד מעורבותה הגוברת של הפילנתרופיה במאמצי הסיוע לעורף במלחמת לבנון השנייה ב-2006, הובילו להכרה בחשיבות תרומתו של המגזר העסקי לחברה האזרחית ובצורך לכוון ביניהם שיח רשמי. במהלך 2006 נערכו בלשכת ראש הממשלה, אהוד אולמרט, פגישות הנוגעות ליחסי הממשלה, המגזר העסקי והחברה האזרחית ולדרכים ליצירת שיח ביניהם. הן הובילו להחלטת הממשלה 3190 (פברואר 2008) העוסקת ביחסים התלת מגזריים ובצורך להסדירם.³ במקביל ניסח משרד ראש הממשלה נייר מדיניות העוסק בצורך בחיזוק שיתופי הפעולה וביסוס מערכת היחסים והשיח בין המגזרים, כדי להשיג אפקט סינרגטי גדול בהרבה מזה הרווח עקב פעילות לא מתואמת ולא משולבת.⁴ בעקבותיהם יצאה לדרך יוזמת אולמרט, להקים שולחנות עגולים בין מגזריים. ב-2008 הוקם במשרד ראש הממשלה השולחן המכוון,

3 להרחבה ראו: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3190.aspx>

4 להרחבה ראו: ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות, <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Documents/PolicyHEB.pdf>

אשר הפך בהמשך לשולחן ממשקי העוסק ביחסים הבין מגזריים והיה אמון על יצירת התשתית להפעלת השולחנות העגולים הממשקיים. על פי העיקרון המנחה של השיח התלת מגזרי, משתתפי השולחנות נחלקים לשליש מהמגזר הציבורי, שלישי מהמגזר העסקי ושליש מהמגזר השלישי.

יחסי הממשלה והפילנתרופיה – מסגרת תיאורטית ומושגית

המחקר העוסק ביחסי הממשלה והפילנתרופיה מתמקד בלימוד העמדות ואסטרטגיות הפעולה של שני הצדדים, זה כלפי זה, לאור התמורות שהתחוללו בהקשר החברתי, הפוליטי והכלכלי שהם פועלים בתוכו בעקבות נסיגת המדינה ממחויבותה המוסרית והחומרית לאוכלוסיות מיוחדות, אוכלוסיות בסיכון ובהדרה, הנמצאות בשוליים החברתיים. נסיגה זו הביאה לצמצום המשאבים המופנים לפיתוח מענים חברתיים חדשים ועקב כך להתרחבות הפערים החברתיים בין "אלה שיש להם לאלה שאין להם". לצד נסיגת מדינת הרווחה אנו עדים לגידול מרשים בהיקף פעילותו של מגזר הארגונים ללא כוונת רווח ובמספרם, להפרטה מואצת של השירותים הממשלתיים, בעיקר החברתיים, להופעת "הפילנתרופיה החדשה" ולתחרות גוברת בין השחקנים השונים הפועלים במרחב הציבורי על המשאבים המוגבלים העומדים לרשותם. עוד אנו עדים לאכזבה מדפוסי המשילות הרווחים שלא השכילו להדביק את קצב השינויים ולא הצליחו להציע תהליכי קביעת מדיניות וקבלת החלטות משוכללים ואפקטיביים. בשל כך אנו עדים בשלושת העשורים האחרונים לחיפוש אחר מודלים חדשים של פעילות: מודל ממשלת צד שלישי (Third Party Government Model) (Bryson, Crosby, & Stone, 2006); השותפות הציבורית-הפרטית החדשה (The New Public-Private Partnership) (Ghobadian, Gallear, O'Regan, & Viney, 2004); מודל הניהול הציבורי החדש (The New Public Management Model) (Anheier, 2003); מודל המשילות החדש (The New Governance Model) (Gazley & Brudney, 2007). בכל אחד ממודלים אלה שחקנים לא ממשלתיים (עסקים, פילנתרופים וארגונים ללא כוונת רווח) מעורבים בקידום מטרות ציבוריות יחד עם הממשלה (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010); החשובים ביניהם מדיגשים את הצורך בשיתוף פעולה בין מגזרי ואף תלת מגזרי.

בשנים האחרונות החלו יחסי הממשלה והפילנתרופיה לעורר עניין רב יותר בקרב חוקרי החברה האזרחית במדינות שונות בעולם (Eikenberry & Tech, 2006). עם זאת חשוב לציין שהשפעת הפילנתרופיה, ובמיוחד השפעת הקרנות הפילנתרופיות (משפחתיות, קהילתיות, תאגידיות), על עיצוב המדיניות הממשלתית נחקרה הרבה יותר מאשר השפעת

הממשלה על הפילנתרופיה (Bushouse, 2009; Ferris & Williams, 2010; Fleishman, 2007; Frumkin, 2006a; Hammack & Anheier, 2010; Saltman, 2010). המחקרים בוחנים גם את העמדות המשותפות והמנוגדות של הצדדים בנוגע לתפקידם בעיצוב מדיניות ובתהליכי קבלת החלטות (Harrow & Jung, 2011), וכן את הניסיונות לשיתוף פעולה ביניהם ואת השלכותיהם על הנהגת חדשנות חברתית ואספקת שירותים חברתיים (Gazely & Brudney, 2007). יש הטוענים שתפקיד הפילנתרופיה הוא להגיב לכשל הממשלה באספקת מענים לצורכי האזרחים, ובמיוחד לצורכי האוכלוסיות המוחלשות, על ידי הפעלת לחץ עליה לנהוג באחריות ולמלא את התחייבויותיה (Scaife, McDonald, & Smyllie, 2011). לחילופין, הפילנתרופיה מספקת את השירותים בכוחות עצמה ללא כל זיקה לפעולות הממשלה (Prewitt, 2006). מחקרים אחרים עוסקים בשאלה עד כמה הפילנתרופיה בכלל וקרנות פילנתרופיות בפרט מגיבות לשינויים החלים בסביבות הפוליטיות שהן פועלות בתוכן (Mosley & Galaskiewicz, 2014). במחקרם על התנהגות הקרנות הפילנתרופיות בארצות הברית בעת הנהגת הרפורמה הפדרלית בתחום הרווחה מצאו מוסלי וגאלאסקוויץ (Mosley & Galaskiewicz, 2014), שהקרנות השקיעו בעיקר בפיתוח חדשנות חברתית ובמחקר והרבה פחות במימון תוכניות שירות חברתיות, המיועדות לספק מענים לצרכים של האוכלוסיות הנזקקות.

מסגרות תיאורטיות ומושגיות שונות מתארות ומנתחות את יחסי הגומלין בין הממשלה לחברה האזרחית. אין מסגרות אלה ייחודיות ליחסי הממשלה והפילנתרופיה, שנחשבת בעיני רבים כחלק מהמגזר השלישי (Salamon, 1987, 1995, 1999). רוב החוקרים והתיאורטיקנים מצביעים על שמערכות היחסים מורכבות וכוללות מאפיינים של תחרות-יריבות, לעומתיות, שיתופיות, השלמה, תחליפיות (Coston, 1998; Hudson, 2009; Najam, 1997; Salamon, 1978, 1995, 1999; Young, 2000) ומיעוטם מציגים את היחסים הבין ארגוניים כיחסי שותפות (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; שמר ושמיד, 2006; Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2002; Bryson, et. al., 2006; Dorado, Giles, & Welch, 2009; Gazley, 2010b; Kalegaonkar & Brown, 2000; Schmid & Alomg-Bar, 2013).

החוקרים הטוענים שמערכות היחסים בין השחקנים מורכבות מציעים מספר דגמים המתייחסים לתפקיד הפילנתרופיה מול תפקידי הממשלה:

השלמה – שירותים שהפילנתרופיה מציעה למגוון אוכלוסיות או לאוכלוסייה ייחודית, המשלימים את השירותים הלא מכילים של הממשלה, שלא מקצה די משאבים להגשתם.

תוספתיות – שירותים שהפילנתרופיה מגישה מעבר לאלה הבסיסיים המסופקים לאזרח "הממוצע"; למשל: תוספת שירותים שאינם נכללים בסל הבריאות שניתנה בתרומת

משפחת עופר, שירותי חינוך ייחודיים שמציעה קרן קרב מייסודה של קרן אנדריאה וצ'רלס ברונפמן.

תחליפיות – שירותים שהפילנתרופיה מציעה בתחומים שאין הממשלה עוסקת בהם וכן פיתוח שירותים חלופיים לאלה שהממשלה מספקת, כגון שירותי חינוך לא פורמליים.

תחרותיות ולעומתיות – תמיכת הפילנתרופיה בארגוני סגור ושינוי חברתי; למשל: תמיכתה של הקרן החדשה לישראל, המתבססת על מימון של קרנות זרות וישראליות בתנועות עממיות הצומחות מלמטה (grassroots movements) ובארגונים לשינוי חברתי או, לחילופין, קרנות פילנתרופיות התומכות ביוזמות "ימניות" או "שמאלניות" בתחומים פוליטיים ומדינתיים.

קוסטון (Coston, 1998) טוענת שהמדיניות הממשלתית מתאפיינת בשני אפיקים מנוגדים המשפיעים על אופי היחסים בין השחקנים: (1) התנגדות הממשלה לריבוי השחקנים בזירה הציבורית, המובילה ליחסי יריבות או תחרות; (2) קבלה של ריבוי השחקנים בזירה הציבורית המובילה ליחסי תוספתיות, שיתוף פעולה או שותפות. פרומקין (Frumkin, 2006a, 2006b) מבחין בין יחסים תגובתיים (ריאקטיביים) ליחסים יוזמים (פרואקטיביים). היחסים התגובתיים נחלקים לפעילות תוספתית, משלימה או תחרותית מול הממשלה. היחסים הפרואקטיביים מבוססים על שימור האוטונומיה של הפילנתרופיה. היא פועלת באופן עצמאי, בלתי תלוי ובנפרד מהממשלה על פי מניעים ושיקולים אישיים של הפילנתרופים או של הקרנות שהם מנהלים. יחסי גומלין מתפתחים ומתעצבים עם הזמן; הם עשויים להיות תוספתיים, משלימים או יחסי יריבות ותחרות, הכול בהתאם לתנאים ולנסיבות המיוחדות. כך, למשל, ברוב המצבים, למעט אולי מצבי חירום ומצבי קיצון, הממשלה תגובתית ולא יוזמת פנייה לפילנתרופיה בשל אי ההבנה של נציגיה את התרומה הפוטנציאלית של הפילנתרופיה, בשל חששם ממנה ותחושת האיום שהיא משרה עליהם ובשל אי רצונם להתחייב למיזמים המצריכים מחויבות ממושכת ומאמצים חסרונים מהשגרה. הממשלה גם לא מעוניינת לשנות את סדר יומה ולסנכרונו עם יוזמות ומעורבות של הפילנתרופים (Payton, 1988).

התנהגות הפילנתרופים לעומת זו של הממשלה היא פרואקטיבית בדרך כלל. הם יוזמים, דוחפים ומעלים רעיונות חדשים. היזמות שלהם מבוססת על ערכיהם, על החינוך ועל ניסיונם המעשי בהנעת תהליכים חדשים. מכאן שביחסי הממשלה והפילנתרופיה יש התנגשות בין פרואקטיביות פילנתרופית לריאקטיביות ממשלתית בירוקרטית, היכולה להשפיע על היכולת לקדם שיתוף פעולה (Frumkin, 2006a, 2006b).

על רקע דגמי היחסים האלה אנו עדים בשנים האחרונות להתהוותה של אסכולה חדשה, המציעה את דגם השותפויות הבין מגזריות כדגם היחסים הרצוי בין המגזרים השונים. דגם זה מוצע גם לתיאור יחסי הממשלה והפילנתרופיה, ניתוחם והערכתם. יחסי שותפות

מבטאים את נכונות הצדדים לחלוק מידע, משאבים, יכולות ותשתיות ארגוניות, נשיאה באחריות ובסיכונים וכן תהליכים משותפים של קבלת החלטות, יחסי גומלין וחליפין, הפעלה של תוכניות משותפות וחלוקת עבודה המתבססת על יתרונותיו של כל שותף. מכיוון שהשותפות היא בין המגזר הציבורי לחברה האזרחית, על פי רוב מטרותיה הן ציבוריות או חברתיות (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; שמר ושמיד, 2006; Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2002; Bryson, et. al., 2006; Dorado, et. al., 2009; Gazley, & Brinkerhoff, 2010b; Kalegaonkar & Brown, 2000).

המסגרת המושגית של המחקר נשענת על מערכת יחסים המציעה אפשרויות פעולה שונות להבנה ולניתוח טובים יותר של יחסי הגומלין והחליפין בין הממשלה לפילנתרופיה. המסגרת הזו מושתתת על תיאוריית ההתניה (contingency theory), ולפיה בתנאים, בנסיבות ובמצבים שונים מתאפשרים יחסי גומלין על פי כל אחד מהדגמים המוצגים בסקירה זו, משיתוף פעולה עד תחרות ויריבות. בכל אחד מדפוסים אלה יש פוטנציאל ליחסי חליפין של "תן וקח", ושני הצדדים יכולים להפיק מהם תועלות שיועמדו לרשות המוטבים-האזרחים, שלקידום רווחתם האישית הם אמורים לפעול. כל זאת בתנאי שכל אחד מהצדדים מכיר בזכויות, ביכולות וביתרונות היחסיים של הצד האחר, ומאפשר שיח המבוסס על אמון הדדי המקדם את מטרתם המשותפת – ליזום ולפתח חדשנות ויצירתיות בתחומי החברה והכלכלה. לא בהכרח הדגמים השונים מוציאים זה את זה; הם יכולים לדור בכפיפה אחת, הכול בהתאם לנסיבות הזמן, המקום, המצבים והצרכים המשתנים. עם זאת, לצורך ניתוח היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה בישראל, אנו מניחים שנדרשים איגום משאבים ויכולות ארגוניות ומקצועיות של הממשלה והפילנתרופיה, בשל הידלדלות המשאבים הנובעת מתמורות אידיאולוגיות וערכיות, המעמידות במרכז תועלתנות חומרית שמשמעותה צמצום תפקידה של המדינה באספקת שירותים חברתיים. דברים אלה נכונים במיוחד כשצורכי הביטחון בסדר העדיפויות הלאומי תמיד קודמים לצורכי הרווחה והחינוך של הפרט והחברה בכלל. את הריק הזה צריכה למלא השותפות בין המגזרים, כדי למקסם את המשאבים המוגבלים העומדים לרשותם לטובת רווחתן ושלומן של אוכלוסיות מיוחדות הנעלמות מעינו של האח הגדול – הממשלה.

מטרות ושאלות המחקר

מטרת המחקר הנסקר במאמר זה היתה לחקור את דפוס היחסים השורר והמתהווה בין הממשלה לבין הפילנתרופיה הישראלית. באמצעות המחקר ביקשנו ללמוד על עמדות הצדדים זה כלפי זה בהתייחס לפעילותה ולתרומתה הקיימת והפוטנציאלית של

הפילנתרופיה הישראלית המתחדשת והמשתנה, וכן על דגמי העבודה וחלוקת התפקידים בין הפילנתרופיה לממשלה. אם למקד, ביקשנו להתייחס לשאלות האלה:

- האם גיבשה ממשלת ישראל מדיניות רשמית כלפי הפילנתרופיה ותפקידיה בחברה הישראלית?
- מה הם יחסי הגומלין והחליפין בין הממשלה לפילנתרופיה? באיזו מידה הפילנתרופיה נתפסת כמשלימה, תוספתית, חלופית או תחרותית ולעומתית ביחס לממשלה?
- מה הם הדילמות, הקשיים והאתגרים הניצבים לפני הממשלה והפילנתרופיה?
- האם השיח בין הממשלה לפילנתרופיה יוצר דפוסי פעולה חדשים?

שיטת המחקר

אוכלוסיית המחקר

במחקר זה נאספו הנתונים בדגימת כדור שלג, המתאימה למחקרים שבהם אין נתונים מדויקים על היקף אוכלוסיית המחקר או שלא ניתן להגיע לחלק גדול ממנה (Faugier & Sargeant, 1997; Panacek & Thompson, 2007). אוכלוסיית המחקר כללה 48 מרואיינים, שנחלקו לשתי קבוצות: פילנתרופים ונציגי ממשלה.

פנינו בדוא"ל ובטלפון ל-63 פילנתרופים יהודים, אזרחי מדינת ישראל. 10 מהם לא הגיבו, 23 סירבו להשתתף, ו-30 (18 גברים ו-12 נשים) הביעו את הסכמתם לקחת חלק במחקר. רובם עוסקים בפעילות פילנתרופית במישרין או באמצעות קרן פרטית או משפחתית, וכן מתנדבים בארגונים או ביזמות חברתית. המרואיינים הגדירו עצמם חילונים. הם מתגוררים באזור המרכז בישראל, רובם עוסקים בתחומי ההייטק והתעשייה, ועובדים בעסקי המשפחה כעצמאים או כשכירים.

למרואיינים רקע אישי דומה. הם צמחו בסביבה משפחתית או חברתית שעסקה בפילנתרופיה וקיבלו חינוך לנתינה. רובם גדלו בסביבה עתירת ממון, כלומר באו ממעמד סוציו-אקונומי גבוה. מעטים מהם לא ירשו את הונם, אלא עשו אותו בכוחות עצמם. כמעט כולם החלו את דרכם בעולם הפילנתרופי כמתנדבים בארגונים. ההשתתפות החברתית ההתנדבותית הובילה אותם לפעילות הפילנתרופית, עד שחלקם אף פרשו מהחיים המקצועיים ומקדישים את רוב זמנם למפעל הפילנתרופי. הנתינה נעשית באמצעות תרומות מהונם הפרטי ומהתאגידים שבבעלותם.

גם לנציגי הממשלה – 31 נושאי משרות בכירות – פנינו בדוא"ל ובטלפון. 8 לא השיבו, 4 סירבו ו-18 (12 גברים ו-6 נשים, כולם יהודים) הסכימו לקחת חלק במחקר. רואינו גם כאלה שסיימו את תפקידם בשנים האחרונות ופרשו מהשירות הציבורי. רשימת המרואיינים היתה מגוונת מבחינת ייצוג משרדי הממשלה השונים: משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד להגנת הסביבה, רשות המסים, רשות התאגידים והמשרד לפיתוח הנגב והגליל.

כלי המחקר

כלי המחקר העיקרי היה ריאיון עומק מובנה למחצה עם הפילנתרופים ועם נציגי הממשלה. השאלות המנחות התייחסו למניעי הפילנתרופים לנתינה ולעשייה חברתית, לחזונום, למטרותיהם וליעדיהם, לתחומי העניין שלהם, להיקף תרומותיהם בשלוש השנים האחרונות וליחסיהם עם הממשלה. טרם המחקר ערכו החוקרים ראיונות עומק עם ארבעה פילנתרופים, וקיבלו משוב על מבנה הריאיון ועל היקף התייחסותו לנושאים האמורים. בעקבות המשוב נערכו תיקונים ברשימת השאלות.

הראיונות עם נציגי הממשלה התמקדו בתחומי עיסוקם בהווה ובעבר וכן בממשק בין הממשלה לבין הפילנתרופים וארגוני המגזר השלישי. במיוחד נגעו השאלות במאפייני היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה, בתפקידיה של הפילנתרופיה ובמקומה בעידוד מיזמים ותוכניות בתחומי חברה שונים ותמיכה בהם. בשתי הקבוצות נערכו הראיונות פנים אל פנים בהשתתפות צוות החוקרים.

עוד מקור מידע מרכזי היה ניתוח מסמכים העוסקים ביחסים בין הממשלה לפילנתרופיה בישראל: סיכומי ישיבות השולחן העגול הממשקי ושל השולחנות המשרדיים, מאמרים, דוחות וכתבות על היחסים הבין מגזריים בישראל, החלטות ממשלה, פרוטוקולים של דיונים בגופים ממשלתיים שונים ובוועדות הכנסת, חוזי התקשרות בין ארגונים פילנתרופיים לבין הממשלה ומסמכים אחרים.

ניתוח הנתונים

הניתוח נעשה בשלושה שלבים: (1) לאחר תמלול הראיונות וקריאה ראשונה נערך ניתוח ראשוני (רפלקטיבי), שעיקרו קטגוריזציה רב-מקרית באמצעות מיון הנתונים העולים מהראיונות ומהמסמכים הכתובים (Strauss & Corbin, 1990), תוך שמירה על המשמעות המקורית ועל הקשרי הממצאים (Araujo, 1995). ניתוח זה אפשר לנו לבסס את האוריינטציה של תהליך הניתוח. (2) לאחר קריאה שנייה נערך ניתוח ממפה שנועד לקשר בין הקטגוריות השונות ולייצר חלוקה מאורגנת של רב-הקטגוריות העולות

מהראיונות ומהחומרים. (3) נערך ניתוח ממוקד (Editorial, 2009; Snow, Morrill, & Anderson, 2003) כדי לספק תובנות קוהרנטיות, הנוגעות להיבטים שונים במערכת היחסים בין הפילנתרופיה לממשלה בישראל.

מגבלות המחקר

א. שיטת הדגימה: שיטת הדגימה של כדור שלג נסמכת על איתור מרואיינים פוטנציאליים באמצעות המרואיינים המשתתפים במחקר, ועל כן עלול להיות ייצוג יתר של מרואיינים עם מאפיינים אישיים דומים לאלה שהמליצו עליהם. אפשרות זו נוטרלה בעזרת ההיכרות העמוקה של החוקרים עם אוכלוסיית המחקר.

ב. אוכלוסיית המחקר: (1) למרות מעורבותה העמוקה של פילנתרופיה זרה, יהודית ולא יהודית, בישראל, נבחרו למחקר פילנתרופים ישראלים בלבד. בחירה זו נעשתה על בסיס ההנחה שיש לבחון את היחסים בין הפילנתרופיה הישראלית לבין הממשלה בישראל. המדגם לא כלל קרנות גדולות ומבוססות בישראל ובחו"ל, המייצגות אינטרסים של פילנתרופים רבים שיש להם קשרי עבודה עם הממשלה. (2) משום שרואיינו רק פילנתרופים יהודים, אין המחקר מייצג את היחסים המתהווים בין הפילנתרופיה הערבית לבין הממשלה ואת האתגרים המאפיינים את היחסים בין השתיים.

ג. שיטת המחקר האיכותנית: שיטה זו נסמכת על הדרך שבה המרואיינים תופסים ומפרשים את עולמם ואת המציאויות שהם חווים. הפילנתרופים שרואיינו למחקר זה עובדים בשיטות עבודה שונות, מונחים בידי אסטרטגיות שונות ומונעים בידי תפיסות עולם אידיאולוגיות וערכיות שונות. מכך נגזרת יכולת הכללה מוגבלת של דפוסי ההתנהגות של הפילנתרופים ושל עובדי המדינה שביטאו את עמדותיהם האישיות והמקצועיות. למרות זאת, וכפי שיודגם בהמשך, רבים מהפילנתרופים דיברו בשפה מקצועית דומה, ודנו ביחסיהם עם הממשלה מתוך עולם מושגים דומה.

ממצאים

ניתוח הראיונות עם הפילנתרופים ועם נציגי הממשלה מעלה ממצאים רבים. בפרק זה נדווח על הממצאים המרכזיים והחשובים, על פי תפיסתנו, לתמה המרכזית של המחקר, המתמקדת ביחסי הגומלין בין הממשלה לפילנתרופיה הישראלית. ממצאים אלה נוגעים לקיומה או להיעדרה של מדיניות ממשלתית מוצהרת כלפי הפילנתרופיה בישראל,

להבדלים בתפיסות הפילנתרופים ונציגי הממשלה את תפקידי הפילנתרופיה ומקומה במרחב הציבורי, להצגת חסמים אישיים ומבניים המאתגרים את מערכת היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה וכן לדינמיקה המתפתחת במערכת יחסים זו.

מדיניות הממשלה כלפי הפילנתרופיה בישראל

ניתוח המסמכים הרשמיים שהתפרסמו במהלך השנים האחרונות מעיד על ניסיונות של גופים שונים, ממשלתיים ולא ממשלתיים, לנסח קווי מדיניות כלפי המגזר השלישי בכלל והפילנתרופיה בפרט. חשיבות יתרה היתה להמלצות של ועדות ציבוריות שעסקו בנושא, ביניהן ועדת גלנור (2003), שבחנה במבט השוואתי את מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי בישראל, והמליצה לגבש מדיניות מהר ככל האפשר, כדי להסדיר את היחסים בין הצדדים.⁵ בשנת 2004 הוקמה ועדת ארידור שעסקה ביחס הממשלה למגזר השלישי והמליצה על עידוד השקיפות שלו.⁶ בפברואר 2008 פורסמה החלטת ממשלה 3190, שסימנה את תחילתה של מדיניות כוללת כלפי המגזר השלישי והפילנתרופיה. החלטה זו קראה למיסוד היחסים הבין מגזריים בהתבסס על שלוש מטרות עיקריות: (1) חיזוק שיתוף הפעולה בין הממשלה, החברה אזרחית והמגזר העסקי; (2) סיוע בשילובם של ארגוני החברה האזרחית באספקת שירותים חברתיים ועידוד השיח בין השחקנים השונים; (3) עידוד השקיפות ואחריות הדיווח של ארגוני החברה האזרחית.⁷ "אותה החלטה היא החלטה תקדימית, לדברי בכיר לשעבר במשרד ממשלתי, "במובן הזה שיש נייר מדיניות בו פעם ראשונה ממשלת ישראל מגדירה את התייחסותה למגזר השלישי ולמגזר העסקי התומך במטרות חברתיות, שזה גם בעצם פילנתרופיה."

ממצאי המחקר מצביעים על כך שבשנים שחלפו מאז פרסום ההחלטה ננקטו מספר צעדים משמעותיים; המרכזי ביניהם היה הקמת השולחנות העגולים הממשקיים כמסגרת לאומית לשיח תלת מגזרי. השולחנות נועדו, בין היתר, ליצור ערוץ תקשורת בלתי אמצעי בין הממשלה לפילנתרופיה ולאפשר לממשלה להיות קשובה לרחשי הפילנתרופיה. הם פועלים במשרד ראש הממשלה ובמשרדי האוצר, המשפטים, הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך ואיכות הסביבה. השולחנות כוננו שיח בין מגזרי מתמשך ויצרו זירה שבה נרקמת מדיניות הנוגעת לפילנתרופיה באמצעות קבלת החלטות וביצוע יוזמות

5 להרחבה ראו:

http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/2DB60683-6DCD-4F0A-ABBD-47529F6B395D/14803/TheReviewCommittee_Galnoor2003.pdf

6 להרחבה ראו: <http://www.zavit3.co.il/ARIDOR-REPORT-MAY2006.pdf>

7 להרחבה ראו: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3190.aspx>

חדשות. משנת 2009 ואילך הובילו השולחנות העגולים לתוצרים משמעותיים, ובהם כלי מדיניות, מסגרות רגולטיביות ומנגנוני מיסוי שנועדו להקל על מעורבותה של הפילנתרופיה במרחב הציבורי בישראל.⁸ בין התוצרים ניתן למנות את אלה: יצירת מעמד משפטי לקרנות פרטיות וציבוריות; קידום ההתנדבות וההשתתפות החברתית; הכרה בחשיבות הקמתו של מסד נתונים שיתעד את היקפי הנתינה בישראל; יצירת כלים לעידוד תרבות הנתינה בישראל, כמו ביטול מס המעסיקים בינואר 2008; עידוד התרומות על ידי הורדת הרצפה והעלאת התקרה לתרומה הזכאית לזיכוי מס; ההמלצה של ועדת פריש (הוועדה לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה) להרחיב את מנעד המטרות הציבוריות של ארגון מוכר לצורכי מס. ועדת פריש הוקמה בסוף 2013 על רקע השאיפה להרחיב את תחומי הפעילות של המגזר השלישי ולהגדיל את ההטבות הכספיות שארגוני המגזר מקבלים. הוועדה עסקה בדרכים לחיזוק המגזר השלישי ובה בעת לשמירת ההיבטים האתיים והשקיפות של פעילותו. במאי 2014 הגישה הוועדה את המלצותיה הממתינות עדיין לאישור הממשלה. המלצתה העיקרית היתה להרחיב את מנעד המטרות המאפשרות להגדיר ארגון כמוסד ציבורי המקבל זיכוי במס בשיעור של 35%, ובכך להגדיל את מספר הארגונים הזכאים למעמד מוסד ציבורי. עוד המליצה הוועדה להעניק מעמד ציבורי לארגונים בחו"ל הפועלים לטובת ישראלים או לפעילות בחו"ל שיש לה אינטרס לאומי מובהק.⁹

השולחנות העגולים שימשו קרקע פורייה לפיתוח תוכניות בין מגזריות, העוסקות בחיזוק תשתיות ניהוליות ופיננסיות בארגונים חברתיים (מיזם תבונה), בעידוד ההתנדבות בישראל (מיזם התנדבות), בדיור צעירים, בתעסוקת צעירים, בסיוע לניצולי שואה, כמו גם מיזמים כמו קרן לעסקים חברתיים, מאגר תוכניות בתחום החינוך ועוד אחרים.¹⁰ השתתפותם של נציגי הממשלה בשולחנות היתה אמנם פרי מעורבותו העמוקה של ראש הממשלה אז, אהוד אולמרט, והיזמה שהוביל משרד ראש הממשלה. ובכל זאת אף שהיתה זו "הנחתה מלמעלה", היא הובילה ליצירתו של שיח פורה בין הצדדים, להפשרת היחסים ולקירוב המגזרים השונים. אחד העובדים הבכירים בעבר באחד המשרדים הממשלתיים סיפר ש"כפו עליהם ללכת לתהליך, אבל ההידברות אחרי זה היתה יכולה

8 להרחבה ראו משרד ראש הממשלה האגף לתכנון מדיניות, השולחן העגול הממשקי – מסגרת לאומית לשיח בין מגזרי: סיכום 3 שנים, אוגוסט 2011:

<http://www.pm.gov.il/NR/rdonlyres/CF5DF970-2D00-4D64-A8BE-21B18E067D3A/0/OUTbookletfinal.pdf>

9 להרחבה ראו: ועדת הכספים, פרוטוקול 349, המלצות הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, 2 ביוני 2014.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XPbNsUFDQREJ:www.knesset.gov.il/proTOCOLS/data/rtf/ksafim/2014-06-02-01.rtf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=il>

10 וינהבר, ב', סמבירא, ג', עז-ארי, מ' (ללא תאריך, משוער יוני 2014). תוכניות של החברה האזרחית במערכת החינוך: מקרה בוחן של הסדרה משותפת בשולחן עגול בין מגזרי. משרד החינוך, המנהלת הכללית.

להיות סתמית או משמעותית, [...] כלומר זו יכולה להתפס כחוויה משפילה, והם יצאו בהידברות, אז יש פה התפתחות".

מהראיונות עם הפילנתרופים ועם נציגי הממשלה עולה שהם ראו את השולחנות העגולים באור חיובי למדי – תחליף למדיניות מרכזית ומקום מפגש המאפשר שיח פתוח והקשבה של הממשלה לצורכי הפילנתרופיה. לדברי נציגת הממשלה הובילו השולחנות ליצירת מענים לעמותות ולפילנתרופים: "היו מולנו אנשים שחשו את השטח, ידעו מה הם רוצים, ידעו לאן הם רוצים להגיע. ואנחנו מצד שני הכרנו את כל המגבלות הרגולטיביות, את החששות ואת הרצון מצד אחד לתת מענה, מצד שני לא לפרוץ גבולות, ולא לייצר פתרונות שיפגעו בתהליכים אחרים או במסגרות אחרות."

הפילנתרופים שמו דגש מיוחד על תפקידם של השולחנות ככמה לקידום מדיניות המסדירה את היחסים הבין מגזריים. עצם הקמתם נתפסה כסימן לתמורות ביחסה של הממשלה לפילנתרופיה ולעניין גובר בשילובה בעיצוב המדיניות ובקבלת החלטות. לדברי אחת הפילנתרופיות, "היה שינוי בהתייחסות לפילנתרופיה. זאת אומרת, אל תזלזלו בפילנתרופים או במקצועיות של אנשי המקצוע; הם יודעים על מה הם מדברים. אז במקום להתנגח בהם בואו תנסו להקשיב להם וגם הם אולי יקשיבו לכם". מול קולות אלה הושמעו בשתי הקבוצות קולות אחרים שראו בשולחנות זירה לניגוח הממשלה שאין בה דיון אמיתי ועל כן גם אינה מייצרת תוצרים משמעותיים, בעלי השפעה נרחבת על החברה הישראלית. כך אמר אחד מנציגי הממשלה: "השולחנות הללו זה פורום בו הממשלה היא שק אגרוף, והמגזר השלישי הם אלה שחובטים בה שוב ושוב, בכל מפגש. זה לא שיח; זה פשוט מקום להוציא תסכולים על הממשלה."

מאפייני המדיניות

למדיניות הממשלה המתעצבת כלפי הפילנתרופיה מספר מאפיינים מרכזיים:

א. היא שואפת לבטא את המבנה ההיררכי של הממשלה ואת היותה מקור הסמכות בכלל וכלפי הפילנתרופיה בפרט. היא מדגישה את המרכזיות ואת הדומיננטיות של הממשלה בקביעת מהלכים הנוגעים לתהליכים מרכזיים במדינה ובחברה הישראלית, בעיצוב היחסים עם הגורמים הלא ממשלתיים, בקבלת ההחלטות ובהקצאת המשאבים הלאומיים. מדיניות זו שונה בתכלית מזו הנוהגת בארצות הברית, למשל, שבה השפעת הממשלה על הפילנתרופיה קטנה יותר. הן פועלות זו לצד זו ולא בהכרח זו עם זו. וכמו שניסח זאת נציג הממשלה בישראל: "בסופו של דבר מי שצריך לקדם מדיניות מול המגזר השלישי, לעודד אותו, לתמרץ אותו, להפוך אותו לשריר חזק ויעיל, זו ממשלת ישראל. אני יכול לשמוע אותך, אני יכול להקשיב לך, אני יכול להתיעץ איתך, אבל אתה לא תכתיב לי, כי בסופו של דבר התפקיד הוא

שלי ולא שלך. אני בעד שיתוף, אבל גם לשיתוף יש גבולות." והוסיף עמיתו: "צריך להיזהר שהזנב לא יכשכש בכלב... אם אתה יודע להיות מוביל ולא מובל, אז אפשר לחיות עם זה בשלום."

ב. היא קשורה קשר הדוק לתפקיד הממשלה כרגולטור. הממשלה מופקדת על כספי הציבור, ועליה להבטיח שינוצלו ביעילות ובאפקטיביות. עליה להקפיד שהארגונים הלא ממשלתיים ינהגו על פי אמות מידה מוסריות שהן ערוכה הכרחית, אם כי לא מספקת, לביסוס אמון הציבור בהם. רגולציה ממשלתית יכולה להכביד, כפי שטוענים נציגי הארגונים ללא כוונת רווח ונציגי הפילנתרופים, ויכולה להיות גמישה ולאפשר פעילות יעילה ותקינה של הארגונים. רוב נציגי הפילנתרופיה מלינים על כך שהרגולטורים הממשלתיים מכבידים עליהם את עולם. "פקידי הממשלה דואגים לעסוק בבקרת נזקים," אמר אחד מהם. "הם יוצרים אין סוף כללים ותקנות, כך שלא יקרה שום דבר רע. [...]. הם עוסקים בלוודא שהכללים נשמרים, כי אם הם לא יישמרו, זה יהיה באשמתם." תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בדבריו של נציג הממשלה שאמר שנדרשת "רגולציה דיפרנציאלית ומתוחכמת; [...] מקומות שבהם לא צריך להתערב יותר מדי לא להתערב; מקומות שבהם צריך להתערב יותר, להתערב יותר."

ג. אף שעל פניו נראה שהשולחן העגול הממשקי תורם תרומה חשובה לגיבוש מדיניות ממשלתית בנוגע לארגוני המגזר השלישי והפילנתרופיה, ניתוח הממצאים מצביע על מציאות אחרת: רוב משרדי הממשלה הנוגעים לפילנתרופיה פועלים על פי מתווה עצמאי (אם בכלל), ללא הכוונה מרכזית הנובעת ממדיניות רשמית של הממשלה. כל משרד קובע את יחסיו עם הפילנתרופיה ואת דרכי העבודה וההתקשרות עמה. יתרה מזאת, דרגים שונים במשרדים עצמם פועלים מול הפילנתרופים ללא תיאום בינם לבין עצמם וללא הכוונה רשמית של הדרג הבכיר במשרד. מכאן נובע דפוס פעולה אקראי, משתנה ונקודתי, ומנווטים אותו גורמים שונים, התופסים בדרך כלל עצמות מפתח במשרדים והנגישים לפילנתרופים יותר מאחרים. במשרד החינוך, לעומת זאת, הותוותה מדיניות רשמית, שעיקרה חיזוק ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומי האחיות של משרד החינוך ופעילות משותפת עמם. משרד החינוך הוא המשרד היחיד שיצר תפקיד של ממונה על ניהול השותפויות הבין מגזריות.¹¹ בהקשר זה אמרה עובדת בכירה בעבר במשרד ממשלתי: "ככל שאנשי הממשלה יותר מחודדים בייעודם, מטרתם ודרך עבודתם, הקשר עם הפילנתרופיה הוא קל יותר. ככל שהמשרדים מזוגגים [...] ונעים בין קטבים שונים, בקיצור לא יודעים להגדיר לעצמם מה זאת המשילות שלהם, אז הפילנתרופיה מוצאת את עצמה בבעיה

11 משרד החינוך והחברה האזרחית, מסמך עקרונות מדיניות, ללא תאריך (משוער יוני 2013). המנהלת הכללית, משרד החינוך.

קשה. [...] במשפט אחד: היחסים הם טובים ברגע שהדברים מאוד מוגדרים ומוסכמים.”

עוד למדנו, שגם הפילנתרופים מצפים שהממשלה תאמץ התנהגות עקבית שתאפשר לשני הצדדים לגבש ביחד את סדר הקדימויות של המיזמים והתוכניות שהפילנתרופים יתרמו להם. ואולם המציאות שהם פוגשים שונה בתכלית: כל משרד ממשלתי מאמץ מדיניות משלו, והתוצאה היא העדר תיאום בין המשרדים, סרבול מיותר בדרכי התנהלותם וסחבת בכל הנוגע ליחסי העבודה עם הפילנתרופים. כך סיכם זאת אחד מהם: “בבוקר אני הולך למשרד התקשורת, הם אומרים דבר אחד; בצהריים במשרד המשפטים אומרים שהתקשורת לא יודעים על מה הם מדברים; מאוחר יותר אני הולך למשרד האוצר; יד ימין לא יודעת מה יד שמאל עושה.” העדר התיאום ובעיקר העדר הידע והמיומנויות הנדרשים בעבודה מול הפילנתרופיה בולטים במיוחד. יש להדגיש שבעיני חלק מפקידי הממשלה זה המצב הנורמטיבי: “המבנה של ממשלת ישראל הוא פדרטיבי [...]”, ולכן העניין שלכל משרד יש מדיניות; זה לא מחלה, זה מבנה המשטר” (נציג הממשלה). בהקשר זה נציין את פעילותו של המכון למנהיגות וממשל בג'וינט ישראל, המנסה להתגבר על חוליים אלה באמצעות יצירת שיח פורה יותר בין נציגי הממשלה וגיבוש קווים מנחים לפעילות מול ארגוני המגזר השלישי והפילנתרופיה.

ד. הדרגים הפוליטיים הם בעיקר אלה המעצבים את המדיניות הרשמית, והדרגים המקצועיים בקרב פקידות הממשלה הם הממונים על ביצוע. המתח המובנה ביניהם, הגישות השונות המאפיינות אותם והאגו האישי והמקצועי מחוללים כשלי ביצוע. התחושה הרווחת בקרב הפקידים היא שהדרג הפוליטי כופה עליהם את תפיסותיו בדבר הפילנתרופיה באמצעות “הנחתת” מדיניות והוראות ביצוע. “הכול בא ומתחיל מלחצים, ובדרך כלל קשרים עם פוליטיקאים בכירים, שרי ממשלה, ראשי ממשלה וכדומה”, אמר פקיד ממשלה, “ואז בא הלחץ, ואז באה ההנחתה. אין באמת דיון אמיתי.” התוצאה, כפי שדיווחו לנו נציגי הממשלה, היא שאין להם נכונות ומוטיבציה למלא את הוראות הדרג הפוליטי הנוגעות ליחסים עם הפילנתרופיה ולהיענות ליוזמות הפילנתרופיות המוצגות לפניהם. “שר יכול לבוא עם מדיניות מסוימת”, אמר אחד מהם, “כי מה זה מדיניות? הוא יכול לבוא עם מה שהוא רוצה לקדם, ואנשי המקצוע יחשבו שזה לא דבר נכון. זה יקר, זה מזיק, זה נוסה ונכשל, זה מפלה. לפעמים יגידו לו את זה, והוא לא יסכים איתם, ולפעמים לא יגידו לו את זה, כי זה רק הולך ליצור קלאש.” עקב כך נבלמת פעמים רבות בדרג המקצועי המדיניות שהכתיבו השרים: “צריך לדעת איך אתה מתמרן עם מדיניות של שרים, אז אני תמיד אומר: ‘מי שלא רוצה לשים את הידיים בביוב שלא ילך להיות אינסטלטור.’” (בכיר במשרד ממשלתי)

הפילנתרופיה בראי הממשלה ובראי הפילנתרופיה עצמה

מרואיינים משתי הקבוצות הגדירו את הפילנתרופיה כזריזה, גמישה, יעילה ויצירתית. זאת ועוד, רוב פקידי הממשלה רואים בפילנתרופיה כוח כלכלי שניחן בראייה יזמית ארוכת טווח, מחוברת וקשובה לשטח, היכול למלא משימות מורכבות בהיותו משוחרר מפרוצדורות ומכבלי הבירוקרטיה. למרות ההסכמה בין המרואיינים על מאפייני הפילנתרופיה, יש פערים גדולים בתפיסת הפילנתרופיה בין נציגי הממשלה לפילנתרופים. הפילנתרופים מדגישים את ההיבטים החלוציים והיזמיים בתפקידם, ומגדירים את תרומתם כהשקעה ארוכת טווח. לטענתם, הם מספקים פתרונות בני קיימא באמצעות מעורבות מתמשכת במיזמים ובפיתוח שירותים. בהתייחס לתחומי הפעולה רובם מסכימים שהם פועלים במקומות שבהם אין הממשלה אמורה לפעול וכן בתחומי הליבה שלמרות חשיבותם אין הממשלה מעורבת בהם מסיבות שונות. על כן פעולותיהם משלימות את פעולות הממשלה או נוספות עליהן. מעטים מהם ראו עצמם כמתחרים או כיריבים של הפעילות הממשלתית.

הפילנתרופים רואים את עצמם כזרז הדוחף ומניע את הממשלה לפעילות בתחומים שאין היא מעורבת בהם או מעורבת במידה מוגבלת. הפילנתרופיה, על פי הפילנתרופים, היא השאור שבעיסה המתפיה אותה, משפיע על בחירת כיוונים להשקעה ולפיתוח מגמות חדשות ויצירתיות המזרימות דם חדש למערכת הציבורית. הפילנתרופיה תורמת להתהוות שינוי חברתי, מפלסת דרכים חדשות ומנתבת את פעילות הממשלה להשגת יעדים חדשים. היא מזהה ומאתרת צרכים של אוכלוסיות מיוחדות שלא מקבלות מענה באמצעות המנגנונים הממשלתיים. הפילנתרופים מדגישים את תפקידם המרכזי בסיוע הומניטרי בעתות חירום ובמצבי קיצון שהמסד הממשלתי מתקשה להתמודד עמם בשל מגבלות שונות, חוקיות, כספיות ואדמיניסטרטיביות, המוטלות עליו.

יש לציין שלמרות הנטייה או המגמה המסתמנת של שיתופי פעולה, הפילנתרופים סבורים שעליהם לשמור על עצמאותם ועל זהותם, המבחינה ביניהם לבין מוסדות הממשלה. כך טען אחד מהם: "אני מאמין שזה חשוב מאוד לשמור על עצמאות, להיות במצב שבו אתה יכול לעשות את הדברים על פי ההבנה המקצועית שלך, מצפונך, לפי העובדות שאתה אוסף, ורק על פיהם."

בקרב נציגי הממשלה שוררת הסכמה על חשיבותה של הפילנתרופיה ככלי עזר ליישום מדיניותה בתחומי החינוך, החברה והרווחה. רוב המרואיינים רואים את תפקידה העיקרי של הפילנתרופיה כתפקיד משלים. כך אמר חבר הכנסת ניסן סלומינסקי, כשכיהן כיו"ר ועדת הכספים בכנסת ה-19: "סעיף 46 הוא בעיקרון [...] דברים שהמדינה היתה צריכה לטפל בהם והמדינה לא מטפלת. [...] זה שהמדינה נותנת הקלה או חוזר של 35%, מצד

אחד, זה עידוד לאותם גופים, ומצד שני, מבחינת המדינה זה לא הפסד, זה רווח גדול, כי אם לא זה, המדינה היתה צריכה אולי לעשות את כל ה-100%. לכן צריכים להסתכל בראייה הזאת ולברך.¹² תפקידה של הפילנתרופיה, מבחינת נציגי הממשלה, גם להרחיב את תחומי הפעולה של המדינה. "נורא חשוב שכסף פילנתרופי ינסה במידה רבה להרחיב בתהליכים איטיים את גבולות הממשלה ולא לצמצם אותה," אמר בכיר במשרד ממשלתי. מעטים מנציגי הממשלה הדגישו את התפקיד הלעומתי של הפילנתרופיה, הבא לידי ביטוי בחיזוק החברה האזרחית. כשהיא לעומתית, יכולה הפילנתרופיה לנסות לאלץ את הממשלה לפעול בתחומים מסוימים, ובמלותיה של נציגת הממשלה: "יש את העמותות שיש לנו איתן מצד אחד מיזם משותף על פרויקט מסוים ומצד שני הן יכולות להגיש תביעה במשהו אחר כלפי המשרד. אנחנו כן מסוגלים לחיות בדואליות הזאת."

נציגי הממשלה אינם רואים בפילנתרופיה מעוז חדשנות ולכן גם לא זרו של תהליכים. הם אומרים שגם להם הידע, המידע והחיבור לשטח. "הרבה מהדברים הממשלה יכולה לעשות לבד," אמר עובד בכיר בממשלה, "אבל כל הרעיון היה לעשות ביחד כדי שהוא יהיה כבר מראש משולב. זאת החלטה אסטרטגית ולא רק החלטה אופרטיבית." הממשלה מכירה בחשיבות הפעולה הבין מגזרית וביכולתה של הפילנתרופיה להכין את התשתית לכניסת הממשלה לתחומים חדשים באמצעות מעורבות במימון, פיתוח תשתיות ושירותים חדשים ואספקת מידע: "הם [הפילנתרופים] כבר הכינו אותך, כי כבר עשו לך, כי כבר ממנים חלק, כי כבר יש תשתית" (נציג הממשלה). בראייה זו תפקיד הפילנתרופיה נתפס כמוגבל בזמן. היא יוצאת מהמשחק לאחר שהתוכניות שיזמה אומצו והוטמעו במערך התוכניות של הממשלה. הממשלה גם שואפת להגביל את מעורבותה של הפילנתרופיה לתחומים שאינם נתפסים כתחומי ליבה ומוגדרים כ"קצפת" ו"טעם החיים"; גם זאת באמצעות מימון חלק קטן ביחס לממשלה.

חסמים וקשיים ביחסי הממשלה והפילנתרופיה

חסמים אישיים

החסמים של פקידי הממשלה: השינויים בעמדותיהם של רוב פקידי הממשלה שהתראיינו למחקר זה כלפי תפקידה ותרומתה של הפילנתרופיה לא סילקו לחלוטין את החשדנות שיש לחלק מהם כלפי הפילנתרופים הישראלים. חשדנות זו נובעת, בין היתר, מאי אמון מופגן כלפי הארגונים ללא כוונת רווח ומהערכה מסויגת לפעילותם. לדעתם אין מניעי הפילנתרופיה גלויים ושקופים מספיק, ועל כן לא מתאפשרת בקרה אפקטיבית על דרך

12 ועדת הכספים, פרוטוקול 349, המלצות הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, 2 ביוני 2014.

התנהלותם ומדידה אובייקטיבית של תוצאות התערבותם. כך אמרה עובדת בכירה בעבר במשרד ממשלתי: "יש הסבורים שהמקום של הפילנתרופים בתוך הפעילות הציבורית הוא ערך בפני עצמו. אני חושבת שהפקידים האחראים על הביצוע ממש לא שם. הם רואים בזה תחרות, הם רואים בזה כניסה לעניינים שלהם, והם חוששים. חלק ניכר מהם חוששים למקומם, חוששים לסמכות שלהם, לאחריות שלהם." אין ספק שחשש זה מנחה את יחסם החשדני כלפי הפילנתרופים.

חשדנותם של חלק מפקידי הממשלה נובעת גם מכך שהם קושרים בין עיסוקם המקצועי של הפילנתרופים לבין עיסוקם הנדבני, ועל כן רואים בהם טייקונים המשתמשים במדינה לקידום רעיונותיהם, פועלים בכוחניות ויוצרים בידול ופערים שליליים בחברה. כך אמר בכיר במשרד ממשלתי: "אין אהבת נתינה אמיתית. בדרך כלל העשירים בוחנים 'מה ייצא לי מזה', 'איך אני אצא', 'מה יועץ התקשורת שלי ממליץ' ו'איך אני אתחכך עם עוד כמה פוליטיקאים ואגזור חוטים ואצטלם'." בכיר במשרד ממשלתי אחר הוסיף: "מניסיוני עם פילנתרופים יש הרבה שקשה להם להיפרד מהכסף שלהם, גם אחרי שהם מנסים לתרום אותו. למשל מקימים עמותה, אבל הם לא מוכנים שהיא תהיה מגוונת, שזה יהיה העורך דין שלו והרואה חשבון שלו והבן שלו. אין רוח פילנתרופית אמיתית." רתיעתם של פקידי הממשלה מעבודה משותפת עם הפילנתרופים נובעת מתחושתם שהם מתנשאים על הממשלה ומזלזלים בה. "כשאתה לא שותף בתהליך של היצירה," אמר בכיר אחר במשרד ממשלתי, "קשה לך מאוד אחר כך פתאום להסכים שבא אליך מישהו ואומר 'קח את זה טוב, אני אומר לך שזה טוב'."

אם כן, החסמים האישיים נובעים מהעמדות המסורתיות והשמרניות של חלק מפקידי הממשלה. אלה לא הסתגלו לשינויים שחלו במשק ובחברה עם הופעת ארגונים לא ממשלתיים ה"גדולים" מהם סמכויות ותחומי אחריות מזה ומעמיסים עליהם מטלות מכבידות מזה. רוב פקידי הממשלה לא הפנימו שהשינויים האלה מחייבים גם שינוי בתפקידם, והם נאחזים בקרנות המזבח. גם אין הם מורגלים ביוזמות חיצוניות המערערות את שיווי המשקל שלהם ואת השלווה הסטואית שהם שרויים בה. אין להם כל דחף לצאת מהשאננות ולהתחיל להתאמץ; במילא לא משלמים להם יותר מדי. יוזמות פילנתרופיות חיצוניות מחייבות אותם לשנס מותניים, לחשוב קצת יותר ולפעול הרבה יותר. "בסוף הפילנתרופיה יודעת להביא יחסית לממשלה מעט מאוד כסף. ובשלב זה היא רוצה לנהל לך את כל העסק. סליחה, מישהו פה התבלבל?" התריסה אחת מנציגות הממשלה. נציג ממשלתי אחר דיבר על רצונם של הפקידים הממשלתיים לשמור על מקומם ועל חששם לאבד מכוחם: "יש חשש שנהיה לא רלוונטיים, שמישהו יעשה את העסק יותר טוב."

החסמים של הפילנתרופים: הפילנתרופים מצדם לא מפגינים אהדה כלפי פקידי הממשלה, בלשון המעטה. הם רואים בהם שמרנים בירוקרטים, "מורובעים", לא יצירתיים ולא מוכשרים מספיק שנתקעו במנגנון הממשלתי בשל יכולותיהם המוגבלות. בממשלה

הם רואים גוף לא יעיל, חסר ניסיון וידע מתקדם בניהול ענייני המדינה, שעלויות התפעול שלו גבוהות מאוד. בעיניהם הממשלה לא אמינה, לא עומדת בהבטחותיה, לא מממשת את התחייבותיה ומתנהלת בדרך לא מקצועית בתחומים פיננסיים וניהוליים. פילנתרופים רבים רואים בפקידי הממשלה גורמים מכשילים ומעכבים, ה"שמים רגליים" ליוזמות חדשות. הקשיים האישיים ביחסים בין הממשלה לפילנתרופיה נובעים מניסיון עבר שלילי של הפילנתרופים במגעים עם הממשלה. אכזבה, מיאוס, תסכול, ציניות, אי אמון, כעס וזלזול הם רק חלק מהתחושות שהביעו פילנתרופים רבים כלפי מנגנוני הממשלה ומוסדותיה, בפרט בהתייחס לתהליכי העבודה והנהלים הבירוקרטיים.

חסמים מבניים

יחסי הגומלין בין הממשלה לפילנתרופיה הם תולדה של ההתנגשות בין סוגים שונים של הגיונות מוסדיים ותרבויות ארגוניות. בשונה מהאוריינטציה הפורמלית, המכניסטית, הבירוקרטית, הלא גמישה והמסורבלת, המאפיינת את הממשלה, האוריינטציה של הפילנתרופים היא עסקית, זריזה וגמישה. בהבדלים אלה טמון פוטנציאל לקונפליקטים אידיאולוגיים ומעשיים, המקשים על שיתוף פעולה. סיפר על כך אחד הפילנתרופים: "מנכ"ל המשרד לא יכול להזיז 200,000 שקלים מסעיף אחד למשנהו. הוא רוצה, אבל פשוט אין לו את היכולת." הממשלה פועלת על פי חוקים, נהלים ותקנות המגבילים את יכולתה לחולל שינויים מערכתיים או להנהיג רפורמות ארגוניות ומבניות. "הממשלה לא יכולה להתמקד", אמר פילנתרופ אחר. "היא מערכת מורכבת, ולכן בכדי לייצר שינויים היא זקוקה ל-8,000 אישורים רגולטוריים. מסי הציבור הם הכספים המממנים זאת, ובסופו של דבר רק שלישי מהם מגיע לתוכנית. לכן אצל הפילנתרופים השקל שווה פי שלושה מאשר אצל הממשלה." פקידי הממשלה מסכימים עם רבות מהביקורות, וגם הם חושבים שעבודתם סובלת מבירוקרטיה, מסרבול ומריכוזיות יתר. אחד המשפטים שחזר על עצמו בקרב פקידי הממשלה מבטא את הקושי המרכזי שלה: "לוקח המון זמן לשנות כיוון של נושאת מטוסים." לדברי נציגה בכירה של הממשלה מאפייני עבודתה פוגעים ביתרונות היחסיים של הפילנתרופיה: "אם אני אצטרך עכשיו לחכות לעבור דרך הקריטריונים שהממשלה קובעת למי אפשר לעזור וכמה אפשר לעזור, אז איבדתי את יכולת התגובה המהירה שלי, יכולת הגמישות שלי, יכולת ההשפעה שלי ונטמעת כאחוז מתוך מיליארדים של הממשלה."

לעומת הבירוקרטיה המסורבלת של הממשלה והאילוצים הרבים הנכפים על מנגנוני פעולתה, מלמדים ממצאי המחקר על ההתמקצעות הגוברת של הפעילות הפילנתרופית. רוב הפילנתרופים והקרנות הפילנתרופיות מגבשים תוכנית אסטרטגית, הקובעת את תחומי הפעילות והמעורבות שלהם ואת סדרי העדיפויות. רובם שוקדים על פיתוח שיטות

עבודה מתקדמות ומתבססים על ניסיונם בניהול עסקים גדולים ומורכבים. הם מגדירים יעדים כמותיים ומדידים המאפשרים להם להעריך את השפעת פעולתם. הלכה למעשה, יש זליגה של הכלים והשיטות המשמשים את הפילנתרופים בפעילותם המקצועית לפעילותם הנדבנית האלטרואיסטית. בעיני הממשלה אין זו ערובה לניהול מוצלח של מיזמים הנמצאים בתחומי אחריותה: "מי החליט שמי שניהל מפעל אדיר ועשה אקזיט יוצא מן הכלל הוא בדיוק האיש שיודע ללמד מנהל בית ספר איך לנהל? מי שמך? מהי סמכותך? זה סוג פילנתרופיה שאני מאוד חוששת ממנה" (נציגה ממשלתית בכירה לשעבר).

אין ספק שהמפגש בין תרבויות והגיונות ארגוניים ומוסדיים שונים טומן בחובו עימות ערכי ואידיאולוגי בין הצדדים. תנאי הכרחי לשיתוף פעולה הוא גישור על הפערים התרבותיים והערכיים והכרה בערכים ובכללי ההתנהגות של האחר. כך אפשר להקים בריתות המאפשרות ניצול טוב יותר של היתרון היחסי של כל אחד מהצדדים. בהקשר זה יש להיזהר מהתקת מטרות, כלומר מכך שאמצעים התומכים במימוש המטרות יהפכו עצמם למטרות. היטיב לתאר זאת אחד הפילנתרופים שהקים פרויקט משותף עם משרד הרווחה: "החלק הגדול ביותר של זמננו הוקדש לטיפול בממשלה".

תמורות ביחסי הממשלה והפילנתרופיה: מיריבות לשיתוף פעולה

שנים רבות סבלה מערכת היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה מהעדר שיתוף פעולה מאורגן, ממוסד ושיטתי ומהעדר תהליכי עבודה משותפים או כפי שניסח זאת אחד הפילנתרופים: "שני קווים מקבילים שלעולם לא ייפגשו". פקידי ממשלה רבים הביעו לא אחת את חששותיהם מהפילנתרופיה, ואף הרחיקו לכת וטענו שהיא מהווה איום וסכנה לדמוקרטיה הישראלית (שמיד ועמיתים, 2009).

ממצאי המחקר הנוכחי מצביעים על שינוי מסוים שחל בשנים האחרונות ומגמתו שיתופי פעולה רבים יותר בין הממשלה לפילנתרופיה. המיזמים המשותפים פותחים הזדמנויות למימוש רעיונות יצירתיים, תוכניות ושירותים ולדינמיקה גמישה וזורמת יותר של היחסים ביניהן. לאחר שהכירו בחשיבותה של הפילנתרופיה וביתרונותיה היחסיים התחלפה ההתנגדות שאפיינה רבים מפקידי הממשלה הבכירים בפתחות רבה יותר ובנכונות לשיתוף פעולה. אבל עדיין יש בהם כאלה הרואים בשלילה את פעילות הפילנתרופים בתחומים שאמורים להיות לדעתם באחריותה הבלבדית של הממשלה. הקיצוניים ביניהם אף מרחיקים לכת ואינם תומכים כלל בהענקת תמיכות כספיות למיזמים לאומיים (כמו בניין בית המשפט העליון, הספרייה הלאומית ועוד), שמנקודת מבטם המדינה אמורה לממנם. גם אצל רוב הפילנתרופים שרואינו למחקר זה חל שינוי תודעתי באשר ליתרונות הפעילות המשותפת עם מוסדות הממשלה. הפילנתרופים מתחילים להבין ולהכיר בכך

ששיתוף פעולה פורה על בסיס אמון הדדי וחלוקת עבודה נכונה יכול להשיג יתרונות רבים וסינרגטיים. באמצעות שיתוף הפעולה הם זוכים לתמיכת מוסדות הממשל ביוזמותיהם. "משרד החינוך היה שותף בעיצוב הפרויקט, תמך בו. [...] כאשר יש תמיכה כזו, היא מהווה רוח גבית ושווה הרבה יותר מתמיכה כספית," אמרה אחת הפילנתרופיות. הם גם נחשפים לידע מקצועי ולניסיונה העשיר של הממשלה בביצוע תוכניות רחבות היקף. במפגש של אחת הפילנתרופיות עם נציגי הממשלה הם אמרו לה כך: "אתם גדולים ונפלאים, אבל אתם לא מקצועיים. אתם לא יודעים מי באמת זקוק לעזרה. [...] תנו לנו את המשאבים שלכם, ואנחנו יודעים למי לעזור וכיצד."

עוד עולה מהמחקר שבאמצעות ההתקרבות ושיתוף הפעולה עם גורמי הממשלה הפילנתרופים משיגים נגישות גדולה יותר לאוכלוסיות היעד שאת טובתן הם מבקשים. הם נחשפים למבט מרחבי, מקיף וכלל מערכתי על הבעיות העומדות לפתחה של החברה והכלכלה בישראל. ההבנה המחלחלת בקרב שתי הקבוצות – הממשלה והפילנתרופיה – בדבר החשיבות של החלפת ידע, מידע, ניסיון ומשאבים יוצרת תנועה חיובית של שיתוף פעולה ביניהן, המאפשר לנצל את היתרונות היחסיים של כל אחת מהן. מיטיב לתאר זאת נציג הממשלה: "כולם מגלים שאין להם מספיק משאבים, ואם יש להם את המשאבים, אז הם צריכים את החקיקה. אם יש להם את החקיקה, אז חסר להם הכסף. אם יש להם את החקיקה ואת הכסף, חסרים להם האופרטורים. הנושאים האלה הם הבנה של מגבלת הכוח או מגבלת כל אחד לחוד או הבנה שהיא חוצה גבולות. אני לא חושב שפגשתי מישהו שאומר היום 'אני יכול לעשות את זה לבד'."

דיון וניתוח

המחקר המוצג במאמר זה התמקד בלימוד מערכת היחסים בין הממשלה לבין הפילנתרופיה החדשה בישראל, כפי שנהוג לכוונה בשלושת העשורים האחרונים (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010, סילבר, 2008, שמיד ועמיתים, 2009, שמעוני, 2008), לאור השינויים שחלו בזירה זו. בסקירת הספרות שערכנו בעת עריכת המחקר ובמהלך הכנת המאמר הצבענו על מספר מוגבל למדי של עבודות בתחום. רובן התבססו על "חקר מקרה" אשר יכולת ההכללה מתוכו מוגבלת. במחקר הנוכחי, שממצאיו מוצגים כאן, ניסינו להרחיב את היריעה המחקרית באמצעות ראיונות עומק של נציגי שתי הקבוצות הרלוונטיות למחקר: פקידים בכירים בממשלה שיש להם נגיעה לעשייה הפילנתרופית המתחדשת ונציגים בולטים של הפילנתרופיה, הפעילים מאוד בזירה הפילנתרופית. מלבד זאת ניתחנו באופן מעמיק ויסודי מסמכים רשמיים שפרסמו במהלך השנים הגופים

הממשלתיים השונים ופורומים משותפים לנציגי הממשלה והפילנתרופיה, כמו גם מסקנות והמלצות של ועדות ציבוריות וממלכתיות, שעסקו בהיבטים שונים המתייחסים לתחום הנחקר, וכן פרוטוקולים המסכמים דיונים בישיבות של פקידי הממשלה והפילנתרופים.

המפגש בין הפילנתרופיה החדשה לממסד הממשלתי הוא ללא ספק מפגש טעון, ויש בו מתח מבני ואישי כאחד. זהו מפגש בין שתי תרבויות ארגוניות שונות, שלכל אחת מהן היגיון מוסדי שונה המהווה קו מנחה להתנהגותה הארגונית. זהו מפגש בין התרבות היזמית הפרואקטיבית של הפילנתרופיה לבין התרבות השמרנית, הבריוקרטית והריאקטיבית של הממסד הממשלתי. המפגש הזה, הטומן בחובו סיכונים וסיכויים לצד אתגרים והזדמנויות חדשות, יכול להתפתח לכיוונים שונים. אם יתפתח לכיוון החיובי, יש סיכוי שתימצא נוסחה מתאימה לשיתוף פעולה המושתת על חלוקת עבודה הגיונית והוגנת בין הממשלה לפילנתרופיה, שתביא לתוצאות מיטביות לטובת אוכלוסיות היעד. כדי להגיע למצב מיטבי זה, הנראה אידיאלי במציאות של תחרות ומאבקים על השליטה במרחב הציבורי המצטמצם, על שני הצדדים לגלות הבנה עמוקה ויסודית יותר של התרבות והערכים המנחים את האחר. לשם כך יש לסלק את החסמים האישיים והמבניים – הן המודעים והגלויים והן הלא מודעים והסמויים – המקשים על השיח הנדרש בין הצדדים. הראיונות עם רבים מנציגי הפילנתרופיה והממשלה מלמדים שיש שינוי מסוים, איטי והדרגתי בהתייחסות הצדדים זה לתרבותו ולמניעי התנהגותו של זה. בעוד שבעבר התאפינו היחסים בין הצדדים בניכור, בחשדנות, בהירות, בתחושת עליונות, בהעדר אמפתיה, בהתבצרות בעמדות ובאי נכונות לשנות עמדות, המחקר הנוכחי מלמד על תזוזה חיובית של הצדדים. ואולם יש להתייחס לשינוי זה בזהירות, שכן לא הכול שותפים לו. עדיין רבים מהפילנתרופים ופקידי הממשלה "צהובים" זה לזה. ממצאי המחקר מעידים אמנם על תהליך איטי ומדורג של קביעת מדיניות ממשלתית ביחסה לארגונים ללא כוונת רווח והמגזר העסקי, כולל הפילנתרופיה, אבל בה בעת הם מעידים שמדיניות זו לא חלחה דיה לחוגי הפילנתרופים ולדרגים המקצועיים בממשלה.

השולחן העגול הממשקי הוא ללא ספק צעד חשוב ומשמעותי ביצירת שיח מקרב בין הפילנתרופיה לממשלה. ניסיון דומה להידברות בין הצדדים נמצא רק בחלק ממדינות אירופה ובאנגליה (באנגליה היה הניסיון להציע את הקומפקט – הצהרת כוונות של הממשלה והמגזר השלישי לאמץ קודים של פעולה והתנהלות המסייעים לכל צד למלא באופן מיטבי את חלקו בפעולתם המשותפת). בארצות הברית הפילנתרופים תורמים על פי עולם הערכים והמוטיבציות הפנימיות שלהם, ללא זיקה כלשהי למדיניות מוצהרת של הממשלה הפדרלית או ממשל המדינות השונות. רוב התרומות של הפילנתרופים בארצות הברית מופנות לאוניברסיטאות, למוזיאונים ולמוסדות אמנות ותרבות אחרים. בישראל המצב שונה. רוב הפילנתרופים מפנים את תרומותיהם לתחומים שמעורבות הממשלה

בהם גדולה למדי (רווחה, חינוך, בריאות). כל כניסה לטריטוריה של הממשלה מעוררת חששות, ספקות וחשדנות של הממסד הממשלתי כלפי הכוונות האמיתיות של הפילנתרופים. על כן לא ניתן לערער על הצלחתה של ממשלת ישראל להקים ולמסד את השולחן העגול ולאפשר שיח ותיאום ציפיות בין הצדדים השונים, ונקווה שישכילו לשמור על השיח לאורך זמן. כדי לעגן את השיח הזה, יש עדיין צורך בשינוי עמדות הצדדים השונים זה כלפי זה. ממצאי המחקר מלמדים שגם בין הפילנתרופים יש עדיין כאלה הסבורים שהמערכת הממשלתית מנוונת וחסרת יכולות ארגוניות ואחרות, מערכת המערימה קשיים אדמיניסטרטיביים ומשפטיים על יזמויות חדשניות החורגות מהשגרה, איננה פתוחה וקשובה ומגביהה חומות של שמרנות והתגוננות מול כל מה שעשוי לשנות את הסטטוס קוו. חלקם אף הביעו אי אמון בפורומים המשותפים שהקימה הממשלה לקידום השיח ושיתוף הפעולה בין המגזרים וחשבו שהם חסרי תועלת. יחסם ניוון בין היתר מיחסם השלילי של פקידי הממשלה כלפיהם. פקידי ממשלה רבים אינם מאמינים במניעים האלטרואיסטיים של הפילנתרופים, וגורסים שהם מבקשים בעצם לקדם את האינטרסים הכלכליים שלהם תוך חיבור לא רצוי ולא מוסרי בין הון לשלטון (ואכן בשנים האחרונות היו גילויים רבים מדי של חיבורים לא כשרים בין הון לשלטון, כשבעלי הון השתמשו בפילנתרופיה כעלה תאנה למעשי שחיתות שיגדילו את הונם. אלה לא בהכרח נמנו עם קבוצת הפילנתרופים התורמים מהונם ומכספם). עוד טוענים פקידים אלה, שאין הפילנתרופים בעלי ניסיון ניהולי עשיר, כפי שהם מנסים להציג את עצמם, שאין להם הידע והניסיון הנדרשים להפעלת מיזמים ותוכניות בהיקף רחב, שהם מנותקים ומרוחקים מהצרכים של אוכלוסיות מוחלשות שלא נחשפו אליהן בעבר, שאין הרעיונות החדשניים לכאורה שהם מציגים מתאימים באופיים ובמהותם למערכת הציבורית והממשלתית, הפועלת תחת אילוצים רבים שארגונים עסקיים הפועלים בשוק החופשי לא נתקלים בהם. בקרב הפקידים הבכירים של הממשלה יש אף מיעוט קיצוני המרחיק לכת ומבקש להדיר לחלוטין את הפילנתרופים מהמרחב הציבורי. אלה טוענים, שעל מרחב זה להישאר בסמכותה ובאחריותה הבלבדית של הממשלה. זו יכולה לעשות את המאמצים הדרושים לגיוס המשאבים הנחוצים ליצירת מענים ותוכניות שירות שונות, בלי להזדקק לתרומה המוגבלת של הפילנתרופיה המבקשת להתהדר בנוצות לא לה. כתמיכה לטענות אלה הם מציינים את השיעור הנמוך של התרומות מישראלים בסך התוצר המקומי הגולמי (0.6%).

למרות הסתייגותם של חלק מנציגי הממשלה והפילנתרופיה, רובם מצביעים על מגמה גוברת של שיתוף פעולה, המושתת על שיח תלת מגזרי, המסייע בריכוך הדעות הקדומות ובשינוי התפיסות אצל שותפי השיח. על רקע התפתחותה של מדיניות מרכזית של הנעת תהליכי שינוי ביחסים בין השחקנים, איי ההתנגדות בממשלה הולכים ומתמעטים. הפרדיגמה החדשה של יחסי הממשלה והפילנתרופיה תופסת מקום, והשיח שהיא מייצרת הופך שגור בניהם של רבים בממשלה. למעשה אנו עדים ללימוד שפה חדשה, המובילה בהדרגה לשינוי מהפכני בהבנת הממשלה את מקומה ואת תפקידיה ביחס למגזרים אחרים.

ככל שהצדדים מתקרבים, מעצורי התקשורת ומחסומי התיאום מתפוגגים, ואפשר להוציא לפועל רעיונות, תוכניות ומיזמים. רוב פקידי הממשלה מתחילים להכיר ביתרונות היחסיים של הפילנתרופיה בקידום מיזמים ותוכניות שהמסד הממשלתי מתקשה להוציאם לפועל. ועדיין יש ביניהם הסבורים שיוזמות אלה מינוריות וממוקדות נישה, שאין הן מקיפות אוכלוסיות רחבות או נושאים בעלי חשיבות עליונה ואינן יוצרות את ההד העוצמתי המחולל שינויים מקיפים ועמוקים. הם היו מעדיפים לראות חבירה של פילנתרופים המציעים יחד תוכניות בהיקפים גדולים בהרבה מאלה שמציע כל אחד מהם בנפרד. היטיב לבטא זאת מנהל כללי לשעבר של אחד ממשרדי הממשלה החשובים. הוא היה מעדיף תוכנית לאומית רחבה ומקיפה שבה הממשלה והפילנתרופיה יחד משקיעות משאבים משמעותיים, במקום לפזר את המאמצים והתרומות על מיזמים שזריים.

ממצאי המחקר מלמדים גם שרוב פקידיה הבכירים של הממשלה מכירים בכך שאין הממשלה יכולה ולעתים אף אינה רוצה ולא מעוניינת לספק את כל הצרכים והדרישות של האזרחים, ובמיוחד של החלשים שבהם. הדוגמה האחרונה הבולטת, לדעתנו, היא ועדת אלאוף שהממשלה יזמה את הקמתה לאחר שהצהירה שהמאבק בעוני הכרחי. המלצות הוועדה לא יושמו מעולם. יש שיגידו שאין ביכולתה של הממשלה להקצות די משאבים למאמץ לצמצום ממדי העוני בישראל. מצב זה מוביל לפתיחות רבה יותר לשיתופי פעולה עם הפילנתרופיה. במקרים אלה מחלחלת בקרב רבים מפקידי הממשלה ההבנה שהפילנתרופיה יכולה להשלים את החסר ולהעמיד את המשאבים העומדים לרשותה לטובת אותן אוכלוסיות שאין הממשלה עושה למענן את הנדרש.

מעבר לכך אנו לומדים ממצאי המחקר שפקידי הממשלה מודעים היטב לאילוצים שהם פועלים תחתיהם. רובם מציינים שהם שבויים בשגרה, בכיבוי שרפות, בהתמודדות ובניהול משברים ושהם מהווים דוגמה ליישום "חוק גרשהם של התכנון", האומר שעבודות השגרה דוחקות את עבודות החשיבה והתכנון. מכאן החשיבות של חלוקת העבודה בין המנגנון הממשלתי לבין הפילנתרופיה. הפילנתרופיה תשקיע, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בקרנות הון סיכון שייעודן פיתוח מוצרים ותוכניות חדשות וניסיוניות, מודלים חדשניים של שירותים, והמנגנונים הממשלתיים יקלטו, יטמיעו ויפיצו אותם לאחר ניסויים והרצתם. כך, כשהשירותים ניתנים לקהלי יעד רבים, ולא לכאלה המוגדרים כ"יעודיים ו"צבועים", הפעילות והיזמות הפילנתרופית, המאופיינת בדרך כלל בהתבדלות, יכולה לקבל מאפיינים אוניברסליים.

יש עוד דרכים לחלוקת עבודה בין הממשלה לבין הפילנתרופיה. המודלים התיאורטיים שהצגנו בפרק יחסי הממשלה והפילנתרופיה – מסגרת תיאורטית ומושגית מתאימים גם לדינמיקת היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה בישראל. כאמור, הפילנתרופיה יכולה להיות גורם תוספתי, תחליפי או לעומתי לשירותים שהממשלה מספקת. שירותים תחליפיים הם אותם שירותים שהפילנתרופיה מייצרת בעצמה, כשרמת השיתוף עם גורמי

הממשלה נמוכה. שירותים תוספתיים הם השירותים שהפילנתרופיה מציעה מעבר לאלה שהממשלה מספקת. עלות שירותים אלה גבוהה יותר, אך כל עוד הפילנתרופיה תומכת בהם, מובטח שיהיו בהישג ידו של האזרח ה"ממוצע" או אף של זה שמחת לממוצע ונזקק, למשל, לעזרה במימון תרופה מצילת חיים.

הפילנתרופיה יכולה גם להיות לעומתית ולפעול מתוך עמדה של אתגור, המרצה ודחיפה של הממשלה לפעול בתחומים שבהם אין היא פועלת או פועלת בדרך לא ראויה, לא שוויונית ולא צודקת. בהקשר זה היא תומכת בארגוני סנגור ושינוי חברתי שמטרתם שמירה על זכויות אזרח וקידומן, הגנה על אוכלוסיות שוליים מוחלשות ושוליות וקידום סדר יום חברתי חדש. אין המוסדות הרשמיים של הממשלה מקבלים בברכה פעילות זו, שכן היא מאלצת אותם להגן על עצמם ועל עמדותיהם מפני אלה הרוצים לשנות את הסטטוס קוו בעל האופי השמרני. ממצאי מחקרים שנערכו בארץ ובעולם (שמיד, בר וניראל, 2008) מראים, שהפילנתרופים ממעטים לנקוט את אסטרטגיית הלעומתיות בשל החשש שמא תתפרש תמיכתם בארגוני סנגור ושינוי חברתי כפעולה אנטי ממשלתית, והם מעוניינים לשמור על יחסי עבודה תקינים וקורקטיים עם המסד הממשלתי הרשמי (לא כך הם פני הדברים בארצות הברית, שבה קרנות פילנתרופיות תומכות בפעילות של ארגוני סנגור המבקשים לשמר, לעגן ולקדם את זכויותיהן של אוכלוסיות מיעוט ואוכלוסיות מוחלשות ולא מיוצגות).

ואולם, כאמור, מעבר לכל האפשרויות האלה של חלוקת עבודה והשלמה, הולכת וקונה אחיזה תפיסת השותפות הבין מגזרית בין הממשלה לפילנתרופיה. עיקרה יצירת בריתות ושותפויות, המציעות דגמים חדשים של משילות משותפת לממשלה ולפילנתרופיה. שיתוף יכול להיווצר בכל אחת מהדרכים שמנינו קודם לכן (למעט האפשרות של פילנתרופיה לעומתית), אך שותפות אמורה להציע מוצר חדש שבו השלם עולה על סך חלקיו. לשותפות פוטנציאל גדול בהרבה לקדם מטרת חברתיות, חינוכיות ותרבותיות ולהשפיע על קהלי יעד רבים ורחבים. שותפות אמיתית יכולה להחדיר שינויים "ממעלה שנייה", רדיקליים באופיים, טרנספורמטיביים, המשכללים את רמת הפעילות של הממשלה ושל הפילנתרופים כאחד. שותפות מאפשרת להגביה מעל הניסיונות החוזרים ונשנים להנהיג שינויים "ממעלה ראשונה", שהם תוספתיים, שוליים, אקראיים, אינם חורגים באופן מהותי משגרת העבודה של הארגונים ואינם משפיעים באמת. עם זאת, תהליך יצירת השותפות, הרכבתה ובניינה הוא תהליך מורכב. יחסי שותפות מחייבים שינוי אמיתי בעמדות השותפים. הכניסה לשותפות מחייבת את השותפים להיות גלויים בנוגע למניעיהם לחבור זה לזה, כדי להשיג תוצאות שאין הם יכולים להשיג כשהם פועלים כל אחד בנפרד. שותפות אמיתית מחייבת נכונות לשיתוף בידע, במידע, במשאבים ובתשתיות, תיאום ותקשורת ברמה גבוהה, פתיחות, אמפתיה, כבוד הדדי, הכרה ביכולותיו של האחר ורגישות לגורם האנושי. כל אלה מותנים רק ברצון הטוב של

השותפים להסיר חסמים אישיים ולהתמודד יחד עם חסמים מבניים וארגוניים. על הפילנתרופים להכיר בכך שלמרות הבקיעים שנבעו בחזית האחריות והמחויבות של המדינה כלפי תושביה, עדיין היא מקור הסמכות והאחריות לשלום האזרחים ולרווחתם. הפילנתרופיה היא שחקן משלים ליד הממשלה, גם אם במקרים מסוימים היא מהווה תחליף או תוספת לה. במציאות השוררת בישראל שבה הממשלה עדיין מרכזית ודומיננטית באספקת השירותים לאזרח, על הפילנתרופיה לשלב ידיים עמה. כך הסיכוי להשיג אפקט מצטבר משמעותי גדול יותר ופועל לטובת האזרח. אין שילוב הידיים אומר סירוס ובלית הפעילות היזמית של הפילנתרופיה; נהפוך הוא: היוזמה יכולה להיות מבורכת, תורמת ומקדמת.

בהקשר הזה ייאמר שעל נציגי הממשלה, ברמה הפוליטית וברמה המקצועית והאדמיניסטרטיבית, להבין טוב יותר את המשמעות של ריסון כוחם, הנובע מהיותם מקור הסמכות. על הממשלה לאפשר לפילנתרופיה להיכנס לתחומים שבהם יש לה יתרונות יחסיים בולטים הנובעים מאופייה המיוחד, כמתואר לעיל. על הממשלה לאפשר לפילנתרופיה לבצע דברים שאין היא מסוגלת ויכולה לבצעם בכוחות עצמה ולא להערים עליה קשיים מיותרים. אף שיש מקרים של ניצול לרעה של מערכת הקשרים של הפילנתרופים עם נציגים בכירים ולא בכירים של הממשלה, לחשדנות כלפי הפילנתרופיה, הפועלת על פי רוב בונה פידה, להערכתנו, אין מקום ביחסי שותפות המבוססים על אמון בין השותפים הפוטנציאליים. יחסי אמון הם תנאי למציאת שביל הזהב לחלוקת עבודה רציונלית ולהשגת תוצאות חיוביות לטובת קהלי היעד השונים. אין ספק שבניית השותפות ויצירת האמון, תוך ניקוי הגורמים המעכבים, היא תהליך קשה ומורכב. אצל רבים מהשותפים הוא כרוך בתחושת משיכה-דחייה ובמאמץ להתגבר על התנגדות והיסוס. אין משמעותה של שותפות הסרת הפיקוח והבקרה ההדדית על מעשיו ועל תרומותיו של האחר. ההפך הוא הנכון. צריך לפתח תהליכים ואמצעים משוכללים ומתקדמים של בקרה והערכת ביצועים הדדית, כדי למסד תהליך למידה מושכל שלקוחיו תורמים לשיפור יחסי השותפות והתוצרים שהיא מפיקה.

המסקנה והתובנה שלנו כחוקרים באשר לתמה המרכזית של המחקר שערכנו היא שיש תנועה דינמית חשובה, אם כי מדורגת ואיטית, מהניכור ומהרגש השלילי שאפיינו את יחסי הממשלה והפילנתרופים לכיוון של התקרבות. מודעותם של שני הצדדים לאילוצים שתחתיהם פועלות מערכות ציבוריות, ממשלתיות ומעין עסקיות, כמו הפילנתרופיה, גדולה ומשמעותית הרבה יותר מזו שהיתה בעבר הלא רחוק. עם זאת רחוקה עוד הדרך לגיבוש המודל האידיאלי האולטימטיבי לכינון מערכת יחסים שיתופית, המושתתת על אמון בלתי מסויג בין פקידי הממשלה לנציגי הפילנתרופיה בישראל. נדרשת השקעה גדולה יותר במציאת הדרכים להתגבר על העכבות, על החשדנות ועל ההיסוסים אצל שני הצדדים בכל הנוגע לפעילות משותפת ומתואמת, המנצלת את היתרונות היחסיים של כל

אחד מהם. התרומה האמפירית והתיאורטית של מאמר זה היא ההבנה המעמיקה יותר של הצורך לאמץ את דגם השותפות הבין מגזרית, תוך מציאת האיזונים הנדרשים בחלוקת העבודה בין הפילנתרופיה לממשלה, המתבססת על התרומה הייחודית של כל אחת מהן. בתהליך זה יש צורך בהשקעה רבה, מנטלית בעיקרה, בחברות של הצדדים ובהגדלת המוכנות הנפשית להכיר בזכויות הלגיטימיות של הצד האחר, וכן נדרש להפנים את המדיניות הנקבעת במשותף בידי הממשלה והפילנתרופיה. אין הפילנתרופיה באה במקום הממשלה. היא משלימה אותה ומאגרת אותה בעת ובעונה אחת. על שני הצדדים להכיר בעובדה זו ולכבד זה את זה. רק כך ניתן לנצל טוב יותר את המשאבים המוגבלים העומדים לרשות המדינה בבואה ליזום ולפתח שירותי רווחה, חינוך, בריאות ושירותים אחרים, חדשניים ויצירתיים באופיים.

מקורות

אלמוג-בר, מ' וזיכלינסקי, א' (2010). "הסיכה שצריכה לעצבן את הפיל": יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות לממשלה בפיתוח מיזמים חברתיים. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014). פילנתרופיה של ישראלים, 2009-2011. הודעה לתקשורת:

http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201408053

וינהבר, ב', בן נון, ר' ושיפמן, א' (2008). סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך: דוח ממצאים – תשס"ח. כפר סבא: המכללה האקדמית בית ברל, בית הספר לחינוך, המכון ליזמות בחינוך.

חסקי-לוונטל, ד' וקבלו, פ' (2009). מהנדיב הידוע ועד הקרן החדשה לישראל: ערוצי תרומה לארץ ישראל ולמדינת ישראל משלהי התקופה העות'מאנית ועד היום. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.

סילבר, א' (2008). עידן הפילנתרופים? המקרה הישראלי. חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל, ב' (1), 9-32.

שמיד, ה' (2011). מאפייני הפילנתרופיה בישראל במאה ה-21: מניעים וחסמים לנתינה, דילמות, אתגרים וכיווני פעולה לעתיד. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.

שמיד, ה', בר, מ' וניראל, א' (2008). פעילות סנגור פוליטי של ארגונים ללא כוונת רווח המספקים שירותים חברתיים. *ביטחון סוציאלי*, 37, 11-78.

שמיד, ה', רודיך, א' ושאול בר ניסים, ח' (2009). *פילנתרופיית העלית בישראל: מאפיינים, מניעים ודפוסי תרומה*. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.

שמיד, ה' ואלמוג-בר מ' (2013). שותפויות בין מגזריות – ממצאי מחקר, מסקנות והשלכות לפרקטיקה של שותפויות, חוברת 20. ירושלים: המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שמעוני, ב' (2008). *עסקים ופילנתרופיה חדשה בישראל – אתנוגרפיה של תורמים גדולים*. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.

שמר, א' ושמיד, ה' (2006). לקראת הגדרה מחודשת של שותפות קהילתית – גישה תלת ממדית. *חברה ורווחה*, כו (3), 314-327.

Anheier, H. (2003). A comparative perspective of structure and change. In H. K. Anheier & A. Ben-Ner (Eds.), *The study of the nonprofit enterprise: Theories and approaches* (pp. 247-276). New York: Kluwer Academic/ Plenum Publishers .

Araújo, L. (1995). Designing and refining hierarchical coding frames. In U. Kelle (Ed.), *Computer-aided qualitative data analysis: Theory, practice and methods* (pp. 96-104). London: Sage Publications.

Brinkerhoff, J. M. & Brinkerhoff, D. W. (2002). Government-nonprofit relations in comparative perspective: Evolution, themes and new directions. *Public Administration & Development*, 22 (1), 3-18.

Bryson, M. J., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

Bushouse, B. K. (2009). *Universal preschool: Policy change, stability and the pew charitable trust*. Albany, NY: State University of New York Press.

Coston, J. M. (1998). A model and typology of government-NGO relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27 (3), 358-382.

- Dorado, S., Giles, D. E., & Welch, T. C. (2009). Delegation of coordination and outcomes in cross-sector partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38 (3), 368-391.
- Editorial (2009). For the lack of a boilerplate: Tips on writing up (and reviewing) qualitative research. *Academy of Management Journal*, 52 (5), 856-862 .
- Eikenberry, M. A. & Tech, V. (2006). Philanthropy and governance. *Administrative Theory and Practice*, 28, 586-592.
- Faugier, J. & Sargeant, M. (1997). Sampling hard to reach populations. *Journal of Advanced Nursing*, 26, 790-797.
- Ferris, J. M. & Williams, N. (2010). Foundation strategy for social impact: A system change perspective. *Nonprofit Policy Forum*, 1, 1-22.
- Fleishman, J. L. (2007). *The foundation: A great American secret – How private wealth is changing the world*. NY: Public Affairs.
- Frumkin, P. (2006a). *Strategic giving: The art and science of philanthropy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frumkin, P. (2006b). Accountability and legitimacy in American foundation philanthropy. In K. Prewitt, M. Dogan, S. Heydemann, & S. Toepler (Eds.), *The legitimacy of philanthropic foundations: United States and European perspectives* (pp. 99-122). New York: Russell Sage Foundation.
- Frumkin, P. (2003). Inside venture philanthropy. *Society*, 40 (4), 7-15.
- Gazley, B. (2010a). Why not partner with local government? Nonprofit managerial perceptions of collaborative disadvantage. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (1), 51-76.
- Gazley, B. (2010b). Linking collaborative capacity to performance measurement in government-nonprofit partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (4), 653-673.

- Gazley, B. & Brudney, J. L. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36, 389-415.
- Ghobadian, A., Gallear, D., O'Regan, N., & Viney, H. (2004). *Public-private partnerships: Policy and experience*. New-York: Palgrave Macmillan.
- Hammack, D. C. & Anheier, H. K. (2010). American foundations: Their roles and contributions to society. In H. K. Anheier & D. C. Hammack (Eds.), *American foundations: Roles and contributions* (pp.3-27). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Harrow, J. & Jung, T. (2011). Philanthropy is dead; Long live philanthropy? *Public Management Review*, 13 (8), 1047-1056.
- Hudson, L. J. (2009). *The enabling state: Collaborating for success. Report for the FCO into collaboration and partnership*. London: Foreign Commonwealth Office (FCO). Available on the web: <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf9/enabling-state-v3>
- Kalegaonkar, A. & Brown, D. (2000). *Intersectoral cooperation – Lessons for practice*. IDR reports: A Continuing Series of Occasional Papers. Institute for Development Research.
- Mosley, J. & Galaskiewicz, J. (2014). The relationship between philanthropic foundation funding and state-level policy in the era of welfare reform. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Online First, December 5, doi 10.1177/0899764014558932.
- Najam, A. (1997). *Developing countries and the global politics of sustainable development*. Paper presented at the 17th World Congress of the International Political Science Association, Seoul, South Korea .
- Najam, A. (2000). The four-C's of third sector – Government relations. *Nonprofit Management & Leadership*, 10 (4), 375-396.
- Panacek, E. A. & Thompson, C. B. (2007). Sampling methods: Selecting your subjects. *Air Medical Journal*, 26 (2), 75-78.

- Payton, L. R. & Moody, M. P. (2008). *Understanding philanthropy: Its meaning and mission*. Bloomington: Indiana University Press.
- Payton, L. R. (1988). *Philanthropy – Voluntary action for the public good*. New York: MacMillan Publishing Company.
- Prewitt, K. (2006). Foundations. In W. W. Powell & R. Steinberg (Eds.), *The nonprofit sector: A research handbook* (2nd ed.) (pp. 355-377). New Haven, CT: Yale University Press.
- Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 16 (1-2), 29-49.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in public service: Government and the nonprofit sector in the American welfare state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press .
- Salamon, L. (1999). The nonprofit sector at a crossroads: The case of America. *Voluntas*, 10 (11), 5-23.
- Saltman, K. J. (2010). *The gift of education: Public education and venture philanthropy*. London: Palgrave Macmillan.
- Scaife, W. A., McDonald, K., & Smyllie, S. (2011). *A transformational role: Donor and charity perspectives on major giving in Australia*. Queensland: The Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies, Queensland University of Technology.
- Silber, I. F. (2012). The angry gift: A neglected facet of philanthropy. *Current Sociology*, 60 (3), 320-337.
- Schmid, H. & Shaul Bar Nissim, H. (2016). The globalization of philanthropy: Trends and channels of giving. In J. S. Harrow., S. Phillips & T. Jung (Eds.), *The Routledge companion to philanthropy*. London: Routledge.

- Snow, D., Morrill, C., & Anderson, L. (2003). Elaborating analytic ethnography: Linking fieldwork and theory. *Ethnography*, 4 (2), 181-200.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage.
- Young, D. R. (2006). Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations. In E. T. Boris & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits & government: Collaboration & conflict* (pp. 37-80). Washington: The Urban Institute Press.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government–nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1), 149-172.

