



ניירות מדיניות: פילנתרופיה בישראל



אסדרת קרנות פילנתרופיות

דצמבר 2025

המכון למשפט ופילנתרופיה
הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



תוכן העניינים

3	מדוע לאסדר קרנות פילנתרופיות?
4	הגדרת קרן פילנתרופית
5	קרנות פילנתרופיות פעילות בישראל
6	מבט משווה



אסדרת קרנות פילנתרופיות

נייר מדיניות

מדוע לאסדר קרנות פילנתרופיות?

נתינה פילנתרופית מתרחשת מטבעה במרחב שבין הפרטי לציבורי – כמעשה פרטי המבוסס על חירות אישית, שמטרתו להשפיע על הציבור הרחב או על חלקים ממנו.

ההצדקה לתרומות פרטיות המשפיעות על הציבור נובעת מהחשיבות של פלורליזם בחברה דמוקרטית, ומהשאיפה לאפשר מימוש של ריבוי ומגוון מטרות. כל עוד מדובר בתרומות עממיות המבטאות השתתפות אזרחית פעילה, ההשפעה שיש למעשה של כל פרט על הציבור היא צנועה, ולכן הולמת את השאיפה לפלורליזם – מטרות מגוונות שנתמכות על ידי תורמים רבים.

לעומת זאת, נתינה פילנתרופית של בעלי הון אשר משיאים תרומות מאוד גדולות ("תורמים גדולים"), עלולה להפר את העיקרון הפלורליסטי. מצד אחד, לתורמים גדולים יש יכולת לפעול באופן יצירתי, גמיש ומשמעותי לקידום מטרות ציבוריות (חברתיות). אולם מצד שני, קיים חשש מהשפעה עודפת (בבחינת "בעל המאה הוא בעל הדעה"), העלולה להתבטא בין היתר בפרטיקולריזם, גחמנות, חובבנות, פטרונות וניצול יחסי כוח כלפי מוענקים.

ההשפעה של תורמים גדולים כמעט ולא מוגבלת ברגולציה, לאור עקרון "העצמאות הכפולה": התורמים נהנים הן מחופש משיקולי רווחיות (בהשוואה למגזר העסקי) והן מחופש מהמחויבות לבוחר (בהשוואה למגזר הציבורי). יתרון כפול זה מאפשר להם ליטול סיכונים ולנתב משאבים ניכרים בחופשיות לטובת חדשנות וגילוי, ובכך ליצור מעין "הון סיכון חברתי". אולם, הוא כרוך גם בחסרון – היעדר מנגנוני אחריות שמטרתם לוודא תקינות של תהליכים בקרב גורמים שיש להם השפעה משמעותית על הציבור.

למעשה, **הקרן הפילנתרופית מהווה מנגנון שנועד לאזן בין היתרונות הגלומים בהון פילנתרופי לבין הסיכון להשפעה עודפת על הציבור**. המבנה המוסדי העצמאי של הקרן הפילנתרופית מאפשר הקצאת הון לטווח ארוך לקידום מטרות חברתיות בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו על-ידי התורם, ומכפיף את הקרן למגבלות שונות על ניהול ההון ועל השימוש בו לצורך קידום מטרות אלו. בהתאם לכך, באסדרת פעילותן של קרנות פילנתרופיות רצוי לתת מענה למספר היבטים מרכזיים:

• הקצאת מענקים למטרות חברתיות

הקרן הפילנתרופית נועדה אמנם להבטיח ייעודו של הון לקידום מטרות חברתיות בטווח הארוך. אולם צבירת ההון איננה מטרה בפני עצמה, ולכן לצד הבטחת ייעוד ההון חשוב להבטיח הקצאת מענקים שוטפת לטובת המטרות החברתיות, במיוחד כאשר קיימות בעיות חברתיות דחופות ולעיתים אף קיומיות. בקרנות צמיחות, שבהן נקבעות המטרות לדורות קדימה, עלולה להיווצר נוקשות הפוגעת ביכולת הקרן לתת מענים למציאות חברתית משתנה. לפיכך, נדרשים הסדרים שיבטיחו שההון שהוקצה לקידום מטרות חברתיות אכן יממש את ייעודו – למשל באמצעות "כלל הקצאה", המחייב הקצאה שנתית מזערית מתוך הנכסים, או באמצעות מודלים להגבלת "משך החיים" של הקרן כמענה לסוגיית הנצחיות ("היד המתה").

• ניהול ההון

קיימת חשיבות עליונה לא לסכן את ההון שיועד לקידום מטרות חברתיות. יחד עם זאת, חשוב לאפשר לקרן לשמור על הערך הריאלי של ההון ולהניב תשואה שתאפשר לה יציבות כלכלית ומימון זמין לפעילות לטווח הארוך. מגבלות על אפיקי ההשקעה הפיננסית החלות על קרנות צריכות לשקלל את שני ההיבטים הללו. נוסף על כך, ישנה חשיבות לאופי ההשקעות הפיננסיות. מרבית הקרנות מפרידות בין ניהול המענקים לבין ניהול ההשקעות, והפרדה זו עלולה ליצור אנומליה שבמסגרתה מושקע ההון בפעילות שוקית הסותרת את מטרות הקרן. ניתן ליצור הלימה בין תיק ההשקעות לתיק המענקים למשל באמצעות גישת "השקעות מותאמות משימה" (Mission Related Investing). ככל הידוע רק מעט קרנות מיישמות אותה במלואה.

להרחבה בנושא שיקולי המדיניות הנוגעים לכללי ההשקעה ראו [נייר מדיניות בנושא השקעות פיננסיות של קרנות פילנתרופיות](#).

• התנהלות תקינה

לצורך הבטחת אחריותיות נדרשים כללים המסדירים היבטים שונים של התנהלות המנגנון הארגוני: מבנה ארגוני תקין הכולל דירקטוריון פעיל, ועדת ביקורת, ולעיתים מנגנוני משילות (Governance) וציות (Compliance) נוספים; שקיפות וגילוי באמצעות הגשת דוחות פיננסיים ודוחות על פעילות. כללים אלו מאפשרים בקרה ופיקוח מצד הרגולטור ומצד הציבור.

חשוב להדגיש כי במרבית המקרים הקמתה של קרן פילנתרופית מלווה בקבלת הטבת מס לתורמים. משמעות ההטבה היא הפניית משאבים ציבוריים (באמצעות ויתור על הכנסות ממס) לטובת קידום המטרות החברתיות שנבחרו על ידי התורמים, כך שנכסי הקרן מגלמים השתתפות של הציבור. במקרים אלו גוברת החשיבות של מנגנוני האסדרה שמטרתם לוודא שהתמריץ הציבורי אכן מממש את ייעודו.

הגדרת קרן פילנתרופית

אסדרה של קרנות פילנתרופיות דורשת זיהוי שלהן ככאלה.

קרנות פילנתרופיות פועלות בצורות שונות כבר מאות שנים, אך לא קיימת הגדרה אוניברסלית מוסכמת ל"קרן פילנתרופית". הניסיון להגדיר קרן פילנתרופית הוא מורכב, בין היתר בשל המסגרות הקונספטואליות והמשפטיות המגוונות ולעיתים אף מעורפלות שבתוכן פועלות הקרנות.

למרות זאת, נעשו ברבות השנים ניסיונות שונים להציע הגדרות פורמליות לקרן פילנתרופית. ההגדרה הקלאסית, שנוסחה על ידי אנדרוס קובעת כי קרן יכולה להיות מוגדרת כארגון לא-ממשלתי, ללא כוונת רווח, שיש לו הון עיקרי משלו, המנוהל בידי נאמניו או מנהליו, ומוקם כדי לתחזק או לסייע לפעילויות חברתיות, חינוכיות, צדקה, דת או אחרות לטובת הכלל (Andrews, 1956). חוקרים מאוחרים יותר, אנהיייר וטופלר, הציעו הגדרה נוספת, שלפיה הרעיון של קרן נשען על העברת נכסים מתורם למוסד עצמאי, שחובתו להשתמש בנכסים אלה – ובפירותיהם – למטרה מוגדרת אחת או יותר, לרוב לתקופה בלתי מוגבלת (Anheier and Toepler, 1999). סלמון ואנהיייר הציעו הגדרה מקיפה יותר, לפיה קרנות פילנתרופיות הן ארגונים רשמיים העומדים בשישה קריטריונים עיקריים: (1) מבוססים במידה ניכרת על נכסים (2) פרטיים (3) בעלי ניהול עצמי (4) ללא חלוקת רווח (5) משרתים מטרה ציבורית (6) תופסים את עצמם כקרן פילנתרופית (Salamon and Anheier, 1992).

בעשורים האחרונים גדל מספר הקרנות הפילנתרופיות באופן משמעותי. מגמה זו נבעה, בין היתר, ממדיניות מאפשרת שעוצבה על ידי קובעי מדיניות במטרה לעודד הקצאת הון פרטי לקידום מטרות ציבוריות. מדיניות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בתמריצי מס, בהקלה על הקמת קרנות ובהכרה משפטית ופיננסית נוחה יותר לפעילות פילנתרופית מאורגנת.

מאפייני קרן פילנתרופית

לצד ההגדרות השונות לקרן פילנתרופית, באסדרת קרנות פילנתרופיות ניתן להתייחס למאפיינים השונים ובהם מקור ההון, מבנה ההון ומודל הפעולה:

1. מקור ההון: הקרן עשויה להתבסס על הון שמקורו ביחיד או משפחה, בתאגיד עסקי, בריבוי תורמים או בארגון ללא כוונת רווח.
 2. מבנה ההון: ניתן להבחין בין קרן צמיתה, קרן צבורה וקרן מתכלה.
 3. מודל הפעולה:
 - קרנות מעניקות (Grant making) – מעניקות מענקים כספיים לארגונים חברתיים.
 - קרנות מפעילות (Operating) – מפעילות בעצמן תוכניות ופרויקטים, בדומה לארגונים חברתיים.
 - קרנות מעורבות (Engaged) – מעורבות בניהול הארגונים המוטביםאופני פעולה אלו אינם מוציאים זה את זה. קרן מסוימת יכולה לשלב ביניהם בדרכים שונות.
- הלכה למעשה קיימים שילובים ווריאציות שונות בין מאפייני ההון, המבנה והפעולה, המעצבים את דמותן של הקרנות הפילנתרופיות.

קרנות פילנתרופיות פעילות בישראל

בישראל קיים מנגנון ייחודי להקמת קרנות פילנתרופיות. תיקון מס' 23 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, קבע תאגיד מסוג "קרן לתועלת הציבור" והגדיר שלושה סוגי קרנות: קרן משפחתית, קרן בניהול פרטי וקרן בניהול ציבורי. התיקון נחקק בעקבות יוזמה של תורמים ישראלים שסברו כי יש צורך במנגנון ייעודי להקמת קרנות פילנתרופיות בישראל, ולאחר הליך היועצות בהובלת משרד המשפטים עם תורמים וגורמים רלוונטיים נוספים. עם זאת, מאז כניסתו לתוקף של התיקון בשנת 2014 לא הוקמה מכוחו אף לא קרן אחת (על הקשיים במודל של ה"קרן לתועלת הציבור" ראו: [במענה המכון למשפט ופילנתרופיה לקול קורא](#) של משרד המשפטים מיום 26.6.2022).

בהיעדר הגדרה אחרת בדין הישראלי לקרן פילנתרופית, בבואנו לשקול את סוגיית אסדרת הקרנות הפילנתרופיות בישראל, נדרש לזהות מי הם למעשה הגופים אשר פועלים כקרנות פילנתרופיות בישראל. לצורך כך יזם המכון למשפט ופילנתרופיה [פרויקט מקיף למיפוי הקרנות הפילנתרופיות הפעילות בישראל](#) (להלן: "המיפוי"). כחלק מפרויקט המיפוי, גובשו על בסיס הספרות המחקרית קריטריונים מנחים לסיוג ישות כ"קרן פילנתרופית" פעילה בישראל: (1) קידום מטרות ציבוריות (2) מתן מענקים כספיים כפעילות ליבה (3) קיומו של מנגנון רשמי לקבלת החלטות (4) איסור על חלוקת רווחים או ויתור עליה.

הקרנות הפעילות בישראל חולקו לשתי קבוצות עיקריות:

- **קרן רשומה בחו"ל** – גופים הרשומים בחו"ל כמוסדות ללא כוונת רווח שעיקר הנתינה הישירה שלהם בישראל, לרבות ארגוני ידידים. פעילותן בישראל משמעותית אך הן לא מושא לאסדרה בישראל.
- **קרן רשומה בישראל** – גופים הרשומים בישראל על פי חוק כעמותה, כחל"צ, כחל"צ זרה, כאגודה עות'מנית, כחברה בע"מ או כהקדש ציבורי המחלק סיוע כספי. נכון לשנת 2022, זוהו 327 קרנות פילנתרופיות רשומות בישראל. מרביתן (310) הן קרנות פרטיות, מהן שמונה גופים המנהלים קרן זרה. בנוסף, זוהו 16 קרנות ציבוריות במעורבות ממשלתית כלשהי, ובית הגרלות אחד (מפעל הפיס). נוסף על כך, זוהו 1,105 הקדשות ציבוריים נותני סיוע כספי.

מבט משווה

אירופה

באירופה אין אחידות רגולטורית ביחס לקרנות פילנתרופיות.

המצב הרגולטורי מאופיין בשונות גדולה ובהיעדר הגדרה משפטית אחידה, כאשר המסגרות הרגולטוריות נגזרות ממסורות משפטיות שונות וממערכות יחסים שונות בין המדינה לחברה האזרחית. לדוגמה, במדינות המבוססות על מסורת המשפט האזרחי (Civil Law) הקרן מוכרת כצורה משפטית מוגדרת המדגישה את היותה מוסד מבוסס נכסים. לעומת זאת, במדינות המבוססות על המשפט המקובל (Common Law) הדגש הרגולטורי הוא על האופי הציבורי/צדקתי של הפעילות, וארגונים אלו עשויים לפעול בהתבסס על מנגנונים משפטיים שונים. רוב המדינות באירופה מעניקות הטבות מס לקרנות הפועלות למען הציבור, ורוב המסגרות המשפטיות מחייבות את הקרן לממש את ייעודה הציבורי באופן בלעדי. בשנים האחרונות גברה השפעתם של דינים על-לאומיים, כגון הנחיות האיחוד האירופי למניעת הלבנת הון, שהביאו להגברת דרישות הדיווח והשקיפות.

להרחבה ראו [דו"ח ההשוואתי שפרסם ארגון Philea](#) אשר עסק בסביבה הרגולטורית והתפעולית של קרנות פילנתרופיות באירופה.

ארצות הברית

בארצות הברית קיימת רגולציה אחידה למדי ביחס לקרנות פילנתרופיות המבוססת על דיני המס הפדרליים שמנוהלים על-ידי ה-IRS.

על פי הדין קיימת אבחנה בין public charities הנתמכות מתרומות ציבוריות לבין private foundations (PF) הממומנות בדרך כלל על ידי תורם יחיד או קבוצה מצומצמת. סעיף 501(c)(3) ל-Internal Revenue Code קובע את תנאי הפטור ממס לארגונים הפועלים למטרות ציבוריות (חברתיות). הקרנות הפרטיות (PF) כפופות למשטר רגולטורי מחמיר יותר הכולל בין היתר איסור על עסקאות עם בעלי עניין, חובת הקצאה מינימלית של כ-5% מהנכסים מידי שנה למטרות החברתיות, מגבלות על השקעות מסכנות, איסור מוחלט על מעורבות פוליטית מפלגתית, חובת שקיפות ודיווח שנתי מפורט. באמצעות כללים אלה מבקש ה-IRS למעשה לאזן בין עידוד פילנתרופיה פרטית לבין פיקוח ציבורי על שימוש בכספים הנהנים מהטבות מס.

להרחבה ראו [דו"ח ה-IRS הסוקר את הכללים להכרה כארגון פטור ממס תחת סעיף 501\(c\)\(3\) ופירוט ה-IRS בנושא הכללים החלים על ה-PF](#).

לאור כל האמור לעיל, ראוי לשקול את אסדרת הקרנות הפילנתרופיות הרשומות בישראל בהתבסס על הקווים המנחים לעיל. כל אסדרה צריכה לשקף איזון בין היתרונות והסיכונים של תרומות גדולות. איזון כזה נדרש על מנת לאפשר מגוון קולות בחברה אזרחית משגשגת כיסוד במשטר דמוקרטי.

מקורות

- Andrews, P. Emerson, *Foundations: An Introduction to the Study of Organized Philanthropy* (New York: Russell Sage Foundation, 1956).
- Anheier, Helmut K. & Toepler, Stefan, "Foundations," *Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Oxford: Elsevier, 1999).
- Heydemann, Steven & Toepler, Stefan, "Foundations and the Challenge of Legitimacy," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 35 (2006) 337–357.
- OECD, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development* (Paris: OECD Publishing, 2020).
- Reich, Rob, "The Role of Foundations in a Democratic Society," *Stanford Law Review* 68 (2016) 1–28.
- Salamon, Lester M., *Leverage for Good* (Oxford: Oxford University Press, 2014).
- Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K., "In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions," *Voluntas* 3 (1992) 125–151.
- A website: [Why Philanthropy Matters](#), "What Is the Point of Philanthropic Foundations?" (14 Nov. 2023).