



ניירות מדיניות: פילנתרופיה בישראל



ערוצים לשותפות בין ממשלה לקרנות פילנתרופיות

נובמבר 2025

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



תוכן העניינים

3	המצב הרגולטורי
4	השלכות המצב הרגולטורי
4	א. אתגרים ביישום מנגנון המיזם המשותף
4	ב. אי התאמה מבנית
5	ג. פגיעה פוטנציאלית עקיפה בארגונים חברתיים
5	מבט משווה
6	סיכום



ערוצים לשותפות בין ממשלה לקרנות פילנתרופיות

נייר מדיניות

קרנות פילנתרופיות המהוות חלק מהחברה האזרחית, פועלות באופנים שונים בהתייחס לממשלה – פעולה מקבילה או משלימה, פעולה לעומתית או בשיתוף פעולה. שיתוף פעולה הוא דפוס רווח ומקובל בישראל¹ ובעל ערך רב: עבור הפילנתרופיה, הוא מאפשר התמודדות עם סוגיות מערכתיות ומורכבות, השפעה על אוכלוסיות רחבות ופעולה בקנה מידה לאומי, לרוב במטרה להטמיע מיזמים שונים באמצעות המערכות הממשלתיות לאורך זמן. עבור המדינה, שיתוף הפעולה עם קרנות פילנתרופיות מהווה מקור לחדשנות, יצירתיות, גמישות, מהירות תגובה, ראייה ארוכת טווח ויכולת ליטול סיכונים.

הלכה למעשה, קרנות פילנתרופיות פועלות בשיתוף פעולה (Collaboration) עם הממשלה בשני מישורים עיקריים. ברוב המקרים הן מממנות-תומכות בארגונים חברתיים שעשויים לפעול בעצמם בשיתוף פעולה בדרכים שונות עם הממשלה. לצד זאת, קיימים מצבים בהם קרנות פילנתרופיות מעוניינות לפעול באופן ישיר בשותפות (Partnership) עם הממשלה.

הערוצים הקיימים בפועל לשותפות אינם מגוונים, אינם מתאימים לאופי השותפות של קרנות פילנתרופיות עם ממשלה, וממילא סובלים ממגבלות ואתגרים שונים. מצב זה פוגע ביכולתן של קרנות פילנתרופיות לפעול בשותפות עם הממשלה ובאופן עקיף פוגע גם בארגונים החברתיים.

המצב הרגולטורי

בישראל, קרנות פילנתרופיות מאוגדות ורשומות כאלכ"ר (עמותות, חל"צ או הקדש ציבורי)² כך שחלה עליהן אותה רגולציה כמו זו שחלה על כלל הארגונים החברתיים. בהתאם, עומדים לרשותן ערוצים זהים לשיתוף פעולה עם הממשלה.

בהסתכלות רחבה, הממשלה יכולה לפעול בשיתוף פעולה עם אלכ"רים באמצעות ערוצי תמיכה, התקשרות ודיאלוג:

- א. תקצוב ישיר, על בסיס חוק או החלטת ממשלה.
- ב. תמיכה בהתאם למבחנים בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.
- ג. התקשרויות רכש על פי חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, הכולל פטורים שונים מחובת מכרז כגון "מיזם משותף" עם ארגון ללא כוונת רווח (תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993).
- ד. שיתוף פעולה על דרך הדיאלוג במסגרת "שולחנות עגולים" בהובלת הממשלה, בהם מתאפשרים חילופי ידע, היועצות וחשיבה משותפת בין הממשלה לאלכ"רים בנושאים שונים.
- ה. שיתוף פעולה בלתי פורמלי, במסגרת יחסים מתמשכים בין משרדי ממשלה לאלכ"רים. במקרים אלה הצדדים פועלים בתיאום זה לצד זה, לעיתים תוך חלוקת אחריות ומשאבים, אך ללא העברת כספים ישירה ("Side by Side").

1. אמנם אין בנמצא מידע רשמי מקיף הכולל את כל שיתופי הפעולה על סוגיהם השונים, אולם ניתן להעריך כי בשנים האחרונות מתקיימים עשרות רבות של שיתופי פעולה כאלה, חלקם נקודתיים וקצרי מועד ואחרים מתמשכים על פני שנים, בהיקפים משמעותיים – הן פיננסית והן ביחס למידת השפעתם על אזרחים ועל תושבים בישראל (ראו במאמרה של גליה פייט, ["שיתופי פעולה בין ממשלה לקרנות פילנתרופיות כערוץ להשפעה על מדיניות ממשלתית: עמדות ופרקטיקות"](#)).
2. להרחבה בנושא סוגי הקרנות הפילנתרופיות הפעילות בישראל, ראו [דו"ח המכון למשפט ופילנתרופיה בנושא "מיפוי הקרנות הפילנתרופיות הפעילות בישראל"](#) ממרץ 2025.

השלכות המצב הרגולטורי

מבין מגוון הערוצים המוזכרים לשיתוף פעולה, **קיים ערוץ רשמי אחד בלבד שמשמש בפועל לכינון שותפות – מיזם משותף**. ככל ערוץ התקשרות, גם המיזם המשותף נועד להסדיר יחסי "ספק-לקוח" לצורך אספקת שירותים חברתיים. אולם זהו מנגנון ייחודי (פטור ממכרז) במסגרתו האלכ"ר מממן ממקורותיו לפחות מחצית מעלות המיזם לצורך קידום תחום/חדש שטרם פותח, באופן שעל פניו מכון תפיסת שותפות. למנגנון המיזם המשותף יתרונות עבור שני הצדדים: מינוף משאבים הדדי, השפעה ישירה על עיצוב מדיניות, פעולה מהירה וגמישה יחסית, השגת תוצאות בטווח זמן קצר (חשוב במיוחד עבור הממשלה) וטיפול בנושאים משלימים לפעילות השוטפת של המשרד. יחד עם זאת, הניסיון מלמד שבפועל קיימים בעיות ואתגרים ביישום השותפות באמצעות מיזם משותף.

בקרב אנשי מקצוע ובעלי מומחיות בשדה החברתי נשמעים קולות רבים ומגוונים בנוגע לאתגרים ולקשיים הן ביחס למיזמים משותפים שמעורבים בהם ארגונים חברתיים והן ביחס להתאמת המודל לשותפות ממשלה-קרנות פילנתרופיות, וכן בנוגע להצעות לטיוב; חלק מייצג מקולות אלו מפורט להלן.

א. אתגרים ביישום מנגנון המיזם המשותף

"מבחינת המדינה – אלה התנאים שלי, ככה עובדים, זה הצורה שבה אני מסתכלת עליך, אתה ספק...".
"יש משמעות לתחושות... גם לעבור את כל מסכת הייסורים, להגיש דו"חות... וגם לגלות בדיעבד שבאופן חד צדדי לא סופרים חלק ממה שאתה עושה. פה יש כח של החשבים".

מבלי למצות את כלל ההיבטים הרלוונטיים, ניתן להצביע על כמה נקודות מרכזיות: אתגרים הנוגעים להליכים בירוקרטיים המאפיינים את המנגנון – על אף שמדובר בהליך פשוט ומהיר בהשוואה למכרז, הוא עדיין מאופיין בנוקשות וחוסר גמישות, בהליכי תקצוב מורכבים, בדרישות דיווח מחמירות ובחובה לעריכת התקשרויות משנה בהתאם לחוק חובת המכרזים; אתגרים הקשורים לדומיננטיות הממשלתית בקבלת החלטות ובשליטה – זכויות היוצרים נותרות לרוב בידי הממשלה ולעיתים גם זכויות הפרסום, האלכ"ר נעדר יכולת משמעותית להשפיע על נוסח ההסכם. כמו כן, מצבים של עיכוב בהעברת כספים מצד הממשלה והקפאה או הפסקה חד צדדית של המיזם מצד הממשלה בטרם הושלם אינם תופעה נדירה, כך שבפועל התקשרויות רבות הינן קצרות טווח. כל זאת באופן שעלול לעיתים להסב נזק גדול יותר מהמצב שקדם למיזם. אתגרים אלו עשויים לבסס חשדנות הדדית ותפיסה לפיה הארגון החברתי או הקרן השותפים במיזם המשותף נתפסים למעשה כגוף מממן ולא כ"שותף".

לעניין זכויות היוצרים: "סעיפים דרקוניים שבעצם מאיימים אותך כשותף. פעלת בשדה הזה כמה שנים, יצרת דברים, ואתה מוכר אותך ואת נשמתך ואת הקניין הרוחני... מוכר עבר ועתיד למדינת ישראל".

"עוד בעיה, סוגיית הקניין הרוחני.. מלא של המדינה. המדינה כברירת מחדל, בכל ממשק איתה, קודם כל רוצה את כל הקניין הרוחני אליה. זה לא רע בהכרח. רוב הפילנתרופיה תשמח.. איפה זה מטריד את הפילנתרופיה? יש מצב שעשית הסכם כזה עם המדינה ובסוף המדינה לא מימשה את אחריותה ולא עשתה את ההטעמה עם הכלים שנתת לה, ואז זה כבר לא אצלך, וכן אצלה, אבל היא לא עושה עם זה כלום. זה המקום שזה מטריד, זה המקום שממנו חוששים, והוא קורה".

לעניין טווח הזמנים: "זה חסם מאוד רציני – הרבה פעמים אנשים לא נכנסים לאירוע הזה בגלל אורך החיי מדף שלו".

ב. אי התאמה מבנית

מעבר לאתגרים ביישום, מהותית, המיזם המשותף אינו מותאם לאופי ההתקשרות. מלכתחילה, הוא נועד לקיום התקשרויות עם אלכ"רים במסגרת מערכת יחסים של "ספק-לקוח", על כל המשתמע מכך. החובה לעריכת התקשרויות משנה בהתאם לחוק חובת המכרזים מייצרת מצב בו האלכ"ר כפוף למעשה לוועדת ההיגוי הפועלת במשרד הממשלתי ולמדיניותו. בנסיבות אלו קרן פילנתרופית תתקשה לפעול בגמישות, במהירות ולקדם חדשנות, באופן הפוגע ביכולתה לממש את יתרונותיה ותפקידיה בשותפות.

”מיזם משותף – אני אומרת לך אני לא עושה יותר מיזם משותף. יש לנו... ו... עזבו אותי בשקט. מה המדינה יכולה להרוויח מפילנתרופיה? מודלים שהיא לא פיצחה. אם אתם לא יודעים משהו ואתם רוצים לפתח משהו חדש [אז זה מתאים], אבל הם לא יודעים איך לאכול את זה. הם מתייחסים אליך כמו ספק. כן תעשו ככה לא תעשה ככה. מתחלפים האנשים. ואז זה דור שלא ידע את יוסף”.

”עוד לפני שמגיעים לסוסיאל אימפקט, יש הרבה דברים שאפשר לעשות. יש המון אתגרים ותקלות, מה שמוביל לבזבז כסף. השותפויות [של הפילנתרופיה עם המדינה] בנויות לא נכון כי אין את צורת ההתקשרות הנכונה, אין את ההבנה המקצועית הנכונה. רוב ההסכמים רואים בפילנתרופיה ספק, למשל מיזם משותף, או מכרז. או שיש פטור ממכרז דרך מיזם משותף. פעם אתה מוכיח שאתה ספק יחיד... זה לא קיים. אין אופציות אחרות. בכל הסכם כתוב שהממשלה יכולה לבטל את הכול בגלל בעיות תקציביות. תמיד למדינה יש וטו”.

ג. פגיעה פוטנציאלית עקיפה בארגונים חברתיים

לא די בכך שהמיזם המשותף לא מתאים לשותפות בין קרנות פילנתרופיות לממשלה, עשויים להיות לו נזקים אגביים לארגונים החברתיים:

תחרות עם ארגונים חברתיים אשר תוביל לצמצום מרחב הפעולה שלהם: בהיעדר כלים חלופיים מתאימים, קרנות פילנתרופיות משתמשות במיזם משותף לצורך כינון שותפות עם הממשלה. בכך, הן בפועל מתחרות בארגונים החברתיים על משאבים ממשלתיים. היות שלקרנות יש עצמאות פיננסית רבה יותר בהשוואה לארגונים חברתיים, השותפויות שלהן עם הממשלה עלולות לבוא על חשבון שותפויות עם ארגונים חברתיים המבקשים להתקשר בעצמם עם הממשלה במיזם משותף. התחרות כשלעצמה היא ברוכה ומבטיחה איכות טובה יותר, אך היתרון שיש לקרנות כאן איננו בהכרח באיכות השירותים שהן מסוגלות לייצר אלא בנגישות שלהן למימון.

הימנעות ממימון ארגונים חברתיים: האתגרים ביישום המנגנון, ובפרט הסיכונים הכרוכים בהשלמת המיזם המשותף ובתקצובו המלא מצד הממשלה, עלולים להרתיע קרנות פילנתרופיות מלתמוך בארגונים חברתיים לצורך השתתפותם במיזמים אלה – ואף להביא להימנעות מוחלטת מתמיכה בהם.

מבט משווה

במבט השוואתי על יחסי ממשלה-פילנתרופיה בעולם, ניתן לזהות דפוסים שונים, הנעים בין אדישות, יריבות ושיתוף פעולה. בעוד שבארצות הברית היחסים התפתחו בשנים האחרונות מיחסים מקבילים גם לאסטרטגיות שיתופיות יותר (Toepler & Abramson, 2021), באירופה יש יותר שונות: בגרמניה ניכרת לאורך שנים אדישות יחסית למוסדות פילנתרופיים, בצרפת ובשוודיה ניכרת עוינות משפטית ומוסדית שמגבילה במיוחד פעילות סנגור, ולעומתן באנגליה, קנדה ואירלנד ניכרת מגמה של עידוד שותפויות וניסיונות להטמיע את הפילנתרופיה במסגרות תכנון מדיניות (Salamon, 2014; Anheier & Leat, 2006).

גם במדינות המעודדות שותפויות, מתקיימים חסמים מוסדיים ורגולטוריים משמעותיים. [דו"ח ה-OECD מ-2018](#) מראה כי למרות נכונות גוברת של קרנות פילנתרופיות לשתף פעולה עם ממשלות, הדיאלוג ברמת המדיניות נותר אדי-הוק ובלתי ממוסד. מכשולים כגון בירוקרטיה נוקשה, פערי לוחות זמנים תקציביים וחוסר ידע הדדי מקשים על מימוש הפוטנציאל. בהתאם לכך, בהמלצות ה-OECD יש דגש על הצורך להתקין תקנות ייחודיות לקרנות (בהבחנה מארגוני חברה אזרחית אחרים) ולבסס פלטפורמות מוסדיות לדיאלוג מדיניות. גם [הדו"ח האירופי של Philea](#) מדגיש את חשיבותו של דיון מוסדר ומתמשך בין קרנות לבין ממשלות כבסיס לפיתוח מסגרות רגולטוריות עתידיות.

באופן כללי, הצלחתן של שותפויות ממשלה-פילנתרופיה תלויה במידה רבה בעיצוב ההסדרים המשפטיים והמוסדיים בכל מדינה. הספרות והדוחות מראים כי חסמים רגולטוריים ובירוקרטיים מקשים על שיתופי פעולה, וכי נדרשת סביבה מוסדית שתבטיח גם שותפות הדדית וגם גמישות תפעולית.

סיכום

מנגנונים יעילים ומגוונים להסדרת יחסי שותפות בין קרנות פילנתרופיות לממשלה חיוניים לשותפות פורה – מנגנונים שיאפשרו מצד אחד לתת מענה לאמות המידה הנדרשות בשותפות עם המדינה ולעקרונות היסוד הנובעים ממעורבותם של כספי ציבור, ומצד שני יעודדו שותפות אמיתית הממצה את הערך המוסף והיתרונות של כל אחד מהצדדים. במסגרת זו, ראוי לפעול בשני אפיקים מקבילים: שיפור וטיוב מנגנון המיזם המשותף, ויצירת ערוצים נוספים לשותפות.

”[איזה פורמטים צריך לייצר?] קודם כל, פורמטים של ניסוי וטעייה, סנד בוקס – שיהיה פורמט לדבר הזה, כי יש בעיות של גמישות. יש מצבים שצריך להפוך אותם ליוצאי דופן. לייצר מוצרי מדף לסוגים שונים של פעילות. שנית, באופן גנרי לחשוב בשותפויות כאלה, האם ההתנהלויות של המשרד צריכות להיות כאילו זה היה מכרז. כשאין כסף, הם מבקשים את הכסף, ואין דרך להחזיר את זה.... הממשלה צריכה לדעת איפה לשים מגבלות ואיפה לשחרר.”

”כל ההיאחזות הזו במיזמים משותפים ... זה הפך לדרך הפעולה הרגילה. אין כבר סימני שאלה. אווירה של יאללה – אז מיזם משותף. אין אפילו מחשבה מעבר איך אפשר לבנות משהו אחר. זה כבר זהו. ככה זה עובד והשתרש כדרך העבודה הקבועה עם הפילנתרופיה. שלא כל כך מאתגרים אותה.”

חשוב להדגיש כי האתגרים ביישום המנגנון והבעיות הנובעות מאי התאמה מבנית עלולים לפגוע גם בפוטנציאל השותפות של ארגונים חברתיים עם הממשלה, ולא רק בשותפות עם קרנות פילנתרופיות, ולכן ראוי שטיוב ההליכים והרחבת אפשרויות השותפות יחולו גם לגביהם.