

לכבוד :

הצוות הממשלתי הבין-משרדי הכולל את אגף ממש וחברה במשרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד המשפטים
בדוא"ל: ofra.shani@il.ey.com

**הנדון : מענה לקול קורא מיום 4.8.25 לקבלת עמדות הציבור בנושא
בחינת אופן אספקת השירותים החברתיים הניתנים באמצעות מיקור חוץ**

המכון למשפט ופילנתרופיה, הוא מכון מחקר שנוסד בפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, באוניברסיטת תל-אביב, בשלהי שנת 2014 ; בהלימה עם מחויבות הפקולטה לצדק חברתי משימת העל של המכון היא לחקור את תפקידי הפילנתרופיה, לתמוך בחתירתה לקידום חברה שוויונית ומשגשגת ולסייע בשילובה האופטימלי במדיניות החברתית-כלכלית של ישראל. בין היתר עוסק המכון במחקרי מדיניות הקשורים בפילנתרופיה ובחברה אזרחית ועל רקע המומחיות שנצברה במכון אני מתכבדת להתייחס להלן לקול קורא האמור :

פתח דבר

קרנות פילנתרופיות המהוות חלק מהחברה האזרחית פועלות בממשקים שונים אל מול הממשלה - פעולה מקבילה או משלימה, פעולה לעומתית או בשיתוף פעולה. שיתוף פעולה הוא דפוס רווח ומקובל בישראל 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, לא מתאימים לאופי השותפות של קרנות פילנתרופיות עם ממשלה, וממילא סובלים ממגבלות ואתגרים שונים. מצב זה פוגע ביכולת של קרנות פילנתרופיות לפעול בשותפות עם הממשלה ובאופן עקיף פוגע גם בארגונים חברתיים.

המצב הרגולטורי

בישראל, קרנות פילנתרופיות מאוגדות כאלכ"ר (עמותות, חל"צ או הקדש ציבורי¹) כך שחלה עליהן אותה רגולציה כמו זו שחלה על ארגונים חברתיים. בהתאם עומדים לרשותן ערוצים זהים לשיתוף פעולה עם הממשלה.

¹ להרחבה בנושא סוגי הקרנות הפילנתרופיות הפעילות בישראל, ראו [דו"ח המכון למשפט ופילנתרופיה בנושא "מיפוי הקרנות הפילנתרופיות הפעילות בישראל" ממרץ 2025](#).



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, התשמ"ה-1985.
- ג. התקשרויות רכש על פי חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992, הכוללות 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").

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, באופן שעל פניו מכונן תפיסת שותפות. למנגנון המיזם המשותף יתרונות עבור שני הצדדים: מינוף משאבים הדדי, השפעה ישירה על עיצוב מדיניות, פעולה מהירה וגמישה יחסית, יצירת תוצרים בנראות מיידית (חשוב במיוחד עבור הממשלה) וטיפול בנושאים משלימים לפעילות השוטפת של המשרד. יחד עם זאת, הניסיון מלמד שבפועל קיימות בעיות ואתגרים ביישום השותפות באמצעות מיזם משותף.

א. אתגרים ביישום מנגנון - קולות מהשטח

בקרב אנשי מקצוע ובעלי מומחיות בשדה החברתי נשמעים קולות רבים ומגוונים בנוגע לאתגרים וקשיים ביישום מנגנון המיזם המשותף. מבלי למצות את כלל ההיבטים הרלוונטיים, ניתן להצביע על כמה נקודות מרכזיות: חלקן נוגעות להליכי בירוקרטיה המאפיינים את המנגנון - על אף שמדובר בהליך פשוט ומהיר בהשוואה למכרז, הוא עדיין מאופיין בנוקשות וחוסר גמישות, הליכי תקצוב מורכבים, דרישות דיווח מחמירות ובחובה לעריכת התקשרויות משנה בהתאם לחוק חובת המכרזים; וחלקן נוגעות לדומיננטיות הממשלתית בקבלת החלטות ובשליטתה - זכויות היוצרים נותרות לרוב בידי הממשלה ולעיתים גם זכויות הפרסום, האלכ"ר נעדר יכולת משמעותית להשפיע על נוסח ההסכם וככלל 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. כלל היבטים אלו עשויים לייצר תחושה כבדת משקל של חשדנות ומגלמים תפיסה לפיה הקרן הפילנתרופית אינה "שותפה אמיתית".

ב. אי התאמה מבנית

המיזם המשותף 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.



ג. פגיעה פוטנציאלית עקיפה בארגונים חברתיים

צמצום מרחב הפעולה של ארגונים חברתיים: בהיעדר כלים חלופיים מתאימים, השימוש במיזם משותף לצורך כינון שותפות בין הממשלה וקרנות פילנתרופיות (המאופיינות בעצמאות פיננסית רבה יותר בהשוואה לארגונים חברתיים) עלול לבוא על חשבון מרחב הפעולה של ארגונים חברתיים המבקשים להתקשר בעצמם עם הממשלה במיזם משותף.

פגיעה במימון 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.

סיכום

קיימת חשיבות לקיומם של מנגנונים יעילים ומגוונים להסדרת יחסי שותפות בין קרנות פילנתרופיות לממשלה - מנגנונים שיאפשרו, מצד אחד, לתת מענה לחובות ולאמות המידה הנדרשות בשותפות עם המדינה, ומצד שני יעודדו שותפות אמיתית הממצה את הערך המוסף והיתרונות של כל אחד מהצדדים. במסגרת זו, יש לפעול בשני אפיקים מקבילים: שיפור וטיוב מנגנון המיזם המשותף, ויצירת ערוצים נוספים לשותפות.

חשוב להדגיש כי האתגרים הפנימיים ביישום המנגנון והבעיות הנובעות מאי התאמה מבנית פוגעים גם בפוטנציאל השותפות של ארגונים חברתיים עם הממשלה, ולכן ראוי שטיוב ההליכים והרחבת אפשרויות השותפות יחולו גם לגביהם.

על החתום,

מיכל ארגמן-רון, עו"ד



בשם צוות המכון

