



## ניירות מדיניות: פילנתרופיה בישראל



צמצום מרחב הפעולה של החברה האזרחית בישראל –  
תמונת מצב לתחילת שנת 2026 ותפקידה של פילנתרופיה

פברואר 2026

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



3	<b>דוגמאות לפעולת הממשלה לצמצום מרחב הפעולה של החברה האזרחית בישראל</b>
3	א. הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ו-2025
4	ב. סימון עמותות ספציפיות ב"רשימה שחורה" על-ידי יו"ר ועדת הכספים
4	ג. פגיעה ביסוד קיומם של מוסדות תרבות ואמנות
5	ד. פגיעה בעצמאות המוסדות האקדמיים
6	<b>מגמה מכוונת כנגד החברה האזרחית ותפקידה של פילנתרופיה</b>



# צמצום מרחב הפעולה של החברה האזרחית בישראל – תמונת מצב לתחילת שנת 2026 ותפקידה של פילנתרופיה

## נייר מדיניות

בתקופה האחרונה אנו עדים למהלכים שונים שבהם נוקטת הממשלה, המצמצמים את מרחב הפעולה של החברה האזרחית בישראל. מהלכים אלו, כל אחד בפני עצמו ובוודאי במשקלם המצטבר, מצביעים על מגמה ברורה של פגיעה ישירה. המהלכים השונים מכוונים כלפי מגוון רחב של ארגונים ובהם מוסדות תרבות, ארגוני רווחה ואף מוסדות אקדמיים, ומופנים באופן מיוחד כלפי גופים ביקורתיים לשלטון, גופים המסרבים להיענות לדרישות של "נאמנות לממשלה" וכן כלפי ארגוני זכויות אדם – באופן החותר תחת היסודות של חברה אזרחית עצמאית במשטר דמוקרטי.

מציאות זו מעלה שאלה בדבר תפקידה של פילנתרופיה, לא רק כתומכת בפעילות חברתית, אלא כגורם הנדרש לפעול באופן אקטיבי להגנה על מרחב הפעולה של החברה האזרחית – מרחב שבתוכו היא עצמה פועלת וששמנו היא שואבת את הלגיטימיות לפעולתה.

## דוגמאות לפעולת הממשלה לצמצום מרחב הפעולה של החברה האזרחית בישראל

### א. הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ו–2025

הצעות חוק שונות להגבלת עמותות המקבלות תרומות מישות מדינית זרה הועלו בעבר וחזרו לקדמת הבמה בכנסת הנוכחית. תחת כסות מאבק ב"השפעה זרה" מאז שנת 2023 הונחו שלוש גרסאות שונות של הצעות חוק שמטרתן זהה: יצירת מסגרת חוקית המגבילה, משתקת ומשתיקה עמותות המעבירות ביקורת על מדיניות ממשלתית ופועלות להגנת זכויות אדם.

הנוסח הנוכחי של הצעת החוק דורש מעמותות המקבלות מימון מישות מדינית זרה להימנע מפעילות לשינוי חברתי (להימנע מהשתתפות במחאות, להימנע מפניה לחברי כנסת, להימנע מפעילות בשטחים); מטיל מס על תרומות מישות מדינית זרה אם לא תוגש הצהרת הימנעות כאמור, וכפל מס במקרה של הפרת ההצהרה (ניסיון לשתק את הפעילות או את הארגון בכללותו); וכן מחייב את העמותות שמקבלות תרומות גדולות מישות מדינית זרה באגרה בסך 50,000 ₪ לצורך הגשת עתירות לבג"צ (ניסיון להשתיק).

הצעת החוק עושה מאמץ מובהק להתמקד בקבוצה מאוד מסוימת של ארגונים. הנוסח מחריג את הקרן לרווחת ניצולי שואה ואת כספי המחקר לאוניברסיטאות ולמכללות, כך שעיקר המענקים מישות מדינית זרה ממילא מוחרגים מתחולת החוק. בפועל אם כן החוק מכוון לפחות מ-200 ארגונים המקבלים כ-160 מיליון ₪ בשנה במענקים מישות מדינית זרה. מדובר בכ-1% מהארגונים החברתיים בישראל, והמענקים הללו הם בסך הכל 1% מסך הפילנתרופיה מחו"ל שמתקבלת בישראל בהיקף כולל של כ-14 מיליארד ₪.

דברי חברי הכנסת בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט מלמדים על עמדה שלילית מוצהרת כלפי ארגונים לשינוי חברתי המזוהים עם עמדות אופוזיציוניות לממשלה, ועל רצון לפעול נגדם. כך למשל, בדיון מיום 5.5.2025 הבהיר ח"כ קלנר

כי "אם זאת עמותה ששנויה במחלוקת, נכון, אני לא רוצה שעמותה שנויה במחלוקת פוליטית בישראל תקבל את כל הכסף"; ובדיון מיום 10.12.25 התייחס במפורש לכוונה "לתפוס ברשת" ארגונים ספציפיים: "[...] זה היה לי בטרומית שהעברתי, היו לי שם שתי שורות, וזה היה לכסות את כל העולם. אבל אז ראיתי, והעלו פה נקודות, שאני תופס ברשת גם את אלה שאני לא רוצה לתפוס ברשת, עמותות שמתעסקות באמת בנושאים לגיטימיים, ללא התערבות פוליטית".

חשוב לעמוד על המשמעות העקרונית של מהלכים אלו: אף שמדובר בקומץ ארגונים ובסכומים שוליים ביחס להיקף התרומות הכולל לארגוני חברה אזרחית, ארגונים אלה מהווים חלק בלתי נפרד מהחברה האזרחית בישראל. מלכתחילה, ההצדקה לקיומה של חברה אזרחית ולפילנתרופיה המהווה חלק ממנה, היא מתן ביטוי למגוון מטרות וקולות בחברה – לרבות קולות לעומתיים לשלטון.

גם אם מדובר במהלך שניתן לתארו כ"חיסול ממוקד", הוא מטיל צל כבד על החברה האזרחית בכללותה ומהווה תקדים מסוכן. הצעת החוק אמנם משתיקה "רק" גזרה מסוימת של ארגוני חברה אזרחית, אך היא מכשירה מהלכי השתקה נוספים, דרישות נאמנות והימנעות מביקורת. במישור המעשי, קיימת סכנה ממשית לפגיעה מיידית ורחבה עוד יותר נוכח הצהרתם הרשמית של גורמים פילנתרופיים פרטיים בחו"ל כי לא יתמכו בחברה אזרחית מצונזרת, ומכיוון שכ-60% מהתרומות בישראל מגיעות מחו"ל מדובר בהשלכות חמורות ובעלות פוטנציאל נזק נרחב.

## ב. סימון עמותות ספציפיות ב"רשימה שחורה" על-ידי יו"ר ועדת הכספים

במהלך חודש ינואר 2026 יו"ר ועדת הכספים ח"כ מילביצקי יזם דיון בוועדה בנושא פיקוח ואכיפה על התנהלותן של עמותות. לקראת הדיון הוצגו מסמכים ובהם "ריכוז ממצאים ונתונים הנוגעים למספר עמותות וארגונים ציבוריים בישראל" נוכח טענות לכאורה בדבר "פערים בהתנהלותן של עמותות שונות ובמידת עמידתן בנהלים הנדרשים" (דוגמת הגשת דוחות) – המתייחסים לרשימת עמותות ספציפיות.

הרשימה שצורפה מונה 150 ארגונים שלכאורה לא הגישו דוחות במועד, ומתיימרת להוות רשימה מקרית של "דוגמאות פרטניות". אלא שעיון ברשימה מעלה שמדובר ברשימה של ארגונים שמיוחסת להם לכאורה השקפת עולם ליברלית או כאלה המוכרים כלעומתיים לממשלה. בין הארגונים המנויים ברשימה כלולות גם קרנות פילנתרופיות אחדות הרשומות ופועלות בישראל. לעומת זאת, הרשימה אינה כוללת ארגונים תומכי משטר מובהקים שגם הם לכאורה לא הגישו דוחות לשנת 2024 ואף לשנים קודמות.

ביום 5.1.2026, נפתח הדיון בוועדה כמתוכנן אך נדחה למועד אחר בשל היעדרות גורמי מקצוע (היועץ המשפטי לוועדה וכן נציגי רשות המיסים). ממילא ייתכן שהמידע שנאסף ברשימה איננו מעודכן ואינו מביא בחשבון ארכות שניתנו להגשת דיווחים וכן את האפשרות על פי חוק להגיש דיווחים באיחור. בשורה התחתונה אם כן לכאורה עצם כינון הרשימה מהווה "סימון" ו"השחרה" של ארגונים חברתיים מסוימים.

## ג. פגיעה ביסוד קיומם של מוסדות תרבות ואמנות

אין חולק על ערכה של יצירה תרבותית בחברה דמוקרטית וחשיבותה בביטוי ריבוי השקפות, זהויות ונרטיבים. נוכח זאת, קיימת הכרה בתפקידה של המדינה כמי שמאפשרת תשתית ליצירה תרבותית, תוך ריסון שליטתה בתוכנה של היצירה.

ואכן, בישראל, מוסדות תרבות ואמנות אינם מצויים בבעלות או בניהול המדינה אך משרד התרבות והספורט מחזיק בתפקיד בלעדי וחסר תחליף בתקצוב תרבות באופן שיאפשר את עצם התהוותה והתפתחותה. להדגיש – תקצוב ציבורי ראשוני הוא תנאי הכרחי לקיומה של יצירה תרבותית; כספי פילנתרופיה והכנסות עצמיות לבדם לא יכולים לאפשר קיום של יצירה תרבותית מגוונת לאורך זמן. במסגרת זו, משרד התרבות והספורט תומך במוסדות ציבור וביוצרים באמצעות מנגנוני תמיכה שונים על בסיס קריטריונים מקצועיים, שקופים ושוויוניים, ככלל תוך הימנעות מהתערבות בתוכן היצירה. לאורך השנים הושם דגש והושקעו מאמצים בגיבוש מנגנונים וקריטריונים מתאימים בעזרת מגוון אנשי מקצוע.

חרף עקרונות יסוד אלו, בעת האחרונה נוקטת הממשלה בשורה של מהלכים המאיימים מפורשות על מוסדות ציבור, במטרה לשלוט – באמצעות כלי התקצוב – ביצירה עצמה, תוך הקרסת ההפרדה העקרונית וההכרחית בין הדרג הפוליטי לתוכנה של היצירה. כל זאת, באופן החותר תחת המהות העמוקה של תפיסת התרבות וחופש הביטוי בחברה דמוקרטית.

כך למשל:

- שינוי מבני במודל התמיכות – בתחום הקולנוע מוצעים מבחני תמיכה המעניקים ניקוד גבוה מאוד על מכירת כרטיסים ושידור בפלטפורמות מסחריות. מצב זה מייצר תמריץ להשקעה רק בסרטים עלילתיים עתירי תקציב שפונים לטעם הפופולרי. מדובר למעשה בהפקרה של "סוגות עלילת" לא-מסחריות וקיים חשש ממשי להכחדה של יצירה תיעודית (דוקומנטרית), סרטי אנימציה, סרטי סטודנטים וקולנוע ניסיוני, שכן אלו אינם יכולים להגיע לשיעורי הצפייה של סרטים מסחריים. המודל ה"תחרותי" פוגע במוסדות קטנים ובינוניים שיש להם מומחיות ספציפית, כגון קרנות קולנוע אזוריות המשרתות את הפריפריה, וככלל קביעת מדדים של הצלחה מסחרית בלבד עלולה להביא להפסקת ההשקעה במאמצי שיווק והנגשה של תרבות לאזורים מרוחקים או לקבוצות זהות שאינן מהוות "קהל מסחרי" גדול. חשוב לציין שמלכתחילה דווקא היצירה שאינה בלב הקונצנזוס היא הזקוקה ביותר לתקצוב ממשלתי, והגיוון שהיא מביאה הוא חלק מההצדקה למימון ציבורי.
  - ביטול וצמצום של מנגנוני הוקרה ופרסים – ביטול נרחב של פרסי משרד התרבות והספורט בכל התחומים (ספרות, מחול, מוזיקה, אמנות פלסטית ותיאטרון).
  - ביטול אירועי תרבות קהילתיים, דוגמת "חודש הקריאה" שתוקצב בעבר בכ-2.5 מיליון ש"ח ושימש לעידוד קריאה בספריות ובפריפריה.
  - החלשת הדרג המקצועי והגופים המייעצים – קידום שינויים ללא התייעצות כנדרש בחוק עם מועצת הקולנוע או גופים מקצועיים אחרים; עקיפת חוות דעת משפטיות – ככל הידוע חלק מהמהלכים כגון ביטול הפרסים נעשו ללא קיום דיון ציבורי וללא חוות דעת משפטית של יועץ המשרד.
  - הטלת סנקציות במוצהר כנגד התארגנויות ויוצרים – השר הודיע על עצירת התקצוב הציבורי לאיגודים המייצגים את הבמאים, השחקנים (שח"ם), התסריטאים ועובדי תעשיית הקולנוע (אקט).
  - הצהרת השר אודות כוונתו לבחון את ביטול חוק הקולנוע (המתקצב את התעשייה בכ-130 מיליון ש"ח בשנה) והחלפתו במודל שוקי של "פעילות כלכלית עצמאית ללא תמיכה ממשלתית".
- מהלכים אלו מייצרים אפקט מצנן של ממש: הארגונים התלויים בתקצוב ציבורי עלולים להידרש להתאים את תוכן יצירתם לשם הישרדות כלכלית, וגורמים תומכים נוספים דוגמת רשויות מקומיות ופילנתרופיה עשויים להימנע מתמיכה ביוזמות וארגונים הנתפסים כ"לא נוחים" או כחסרי היתכנות כלכלית.

## ד. פגיעה בעצמאות המוסדות האקדמיים

במהלך השנים האחרונות הונחו הצעות חוק שונות המבקשות לפגוע בעצמאות האקדמיה תוך הכפפתה בפועל לממשלה<sup>1</sup>. הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – חיזוק השקיפות והפיקוח הציבורי על המועצה להשכלה גבוהה), התשפ"ה-2025 אשר הונחה על שולחן הכנסת בחודש יולי 2025 – היא הקיצונית ביותר.

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) נועדה להוות גוף מקצועי ועצמאי, האמון על קידום ההשכלה הגבוהה והמחקר המדעי במדינת ישראל, ואשר בהתאם מנהל את תקציבי מערכת ההשכלה הגבוהה, כמנוע צמיחה מרכזי במדינה לפיתוח הון אנושי איכותי וחדשנות. ואכן, מאז חקיקת חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, המל"ג והועדה לתכנון ותקצוב (הות"ת) מהוות "חיץ בין הפוליטיקאים לאקדמיה" ומשמשות כרגולטור הדואג לשקיפות, לבקרה ולפיקוח סדור על עבודת המוסדות.

הצעת החוק מבקשת לשנות מן היסוד את מבנה המועצה להשכלה גבוהה, תוך הכפפת האקדמיה לממשלה, באופן הבא:

- המל"ג תהיה בשליטה מוחלטת של שר החינוך.
- הות"ת, המהווה כיום גורם מתווך בין מוסדות ההשכלה הגבוהה לממשלה, תוכפף למעשה למל"ג.
- מינויים ופיטורים של כל בעלי התפקידים הבכירים במל"ג ובות"ת יהיו בשליטת שר החינוך.
- הממשלה תוכל להפקיע מן המל"ג את סמכויותיה בעניינים שתקבע כ"בעלי חשיבות לאומית" ותוכל להחליט בנושאים אלו לפי שיקול דעתה הבלעדי.
- אי ציות להוראות המל"ג (שיישלט כאמור באופן מוחלט על ידי הממשלה) יביא לקיצוץ תקציבי לפי משך הפרת הוראות המל"ג, כך שעל חודש הפרה, למשל, יקוצץ 1/12 מתקציב המוסד ה"מפר".

1. ראו למשל: הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב), התשפ"ד-2024 והצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – הגבלת שיתוף הפעולה בין מוסד אקדמי לבין ארגון הפועל נגד מדינת ישראל), התשפ"ג-2023.

כך, כדברי פרופ' אריאל פורת (נשיא אוניברסיטת תל אביב) ופרופ' נגה קרונפלד-שור (רקטורית אוניברסיטת תל אביב) במכתבם מיום 14.1.26:

“אם הצעת החוק תעבור, ראשי מוסדות אקדמיים יעמדו מהר מאד בפני הברירה אם לציית להוראות מל”ג הפוגעות בחופש האקדמי, בחופש הביטוי, או בעצמאותנו המוסדית, או לחלופין, להביא לקריסה כלכלית של המוסדות שבראשם הם עומדים”.

עצמאות המוסדות האקדמיים, היא תנאי סף למוניטין אקדמי ולקיומן של השקעות זרות ומענקי מחקר בינלאומיים בהתאם, ומשפיעה ישירות על שגשוגה הכלכלי, על חדשנותה הטכנולוגית ועל ביטחונה הלאומי של המדינה. מעבר לכך, מוסדות אקדמיים פועלים ללא כוונת רווח באופן עצמאי ליצירת ידע, הכשרת הון אנושי וטיפוח שיח ביקורתי ומשך הם חלק חיוני מהתשתית הדמוקרטית שבתוכה פועלת החברה האזרחית.

## מגמה מכוונת כנגד החברה האזרחית ותפקידה של פילנתרופיה

חברה אזרחית בדמוקרטיה מאפשרת מימוש של מטרות חברתיות מגוונות, מענה לצרכים שונים בדרכים חדשניות, ומרחב לריבוי קולות – לרבות קולות שבשוליים, קולות לעומתיים לקואליציה השלטת וקולות ביקורתיים כלפי מוסכמות חברתיות. מגוון המטרות, המענים והקולות נוגעים לכל תחומי החיים שלנו.

המהלכים המפורטים מצטברים לכדי מגמה ברורה, המבקשת בדרכים שונות להפעיל לחץ והרתעה כלפי ארגונים שאינם “מתיישרים” עם עמדות השלטון, ולצמצם את מרחב הפעולה של החברה האזרחית בישראל.

מגמה זו אינה פוסחת על קרנות פילנתרופיות, המהוות חלק בלתי נפרד מהחברה האזרחית. הקרנות חשופות להטלת מגבלות ישירות עליהן, בהיותן מאוגדות לרוב כארגונים ללא כוונת רווח (אלכ”רים) – וקרנות מוכרות בישראל, אף הופיעו ב”רשימה השחורה” שהוביל ח”כ מילביצקי. במקביל, הן חשופות לצמצום אפשרויות פעולתן נוכח המגבלות המוטלות על הארגונים החברתיים שבהם הן תומכות.

צמצום מרחב הפעולה של החברה האזרחית אמור להדאיג כל אדם שוחר חירות, ובראש ובראשונה את החברה האזרחית ואת הפילנתרופיה המהווה חלק ממנה. אף שהמהלכים המפורטים נוגעים, על פניו, לקבוצות ארגונים מצומצמות, בעיקר כאלו הנתפסים כביקורתיים או לעומתיים לממשלה, בפועל הם שומטים את הבסיס הנורמטיבי והמעשי של החברה האזרחית בכללותה, אשר נועדה לאפשר ריבוי ומגוון של קולות ומטרות באמצעות פילנתרופיה.

לפיכך, קיימת חובה על כלל שחקני החברה האזרחית לפעול להגנה על מרחב הפעולה שלהם. אמנם ישנם ארגונים הפועלים במרץ ובהתמדה לאורך שנים, וביתר שאת אל מול הצעדים והמגמות האחרונות, אך הם מעטים וכוחם מוגבל.

לפילנתרופיה הישראלית יכול להיות תפקיד מכריע ברגע זה של שינוי “כללי המשחק” – שינוי העלול להביא לצמצום, ואף לשיתוק, של אפשרויות הפעולה. יש לזכור כי פילנתרופיה, מכוח הונה העצמי, נהנית ממידה גבוהה יחסית של עצמאות; מעבר לכך, זהו חלק מהמנדט שלה. מלכתחילה, ההצדקה לאפשר לכסף פילנתרופי פרטי להשפיע על ענייני הציבור נובעת מן הצורך לתת ביטוי קולות ומטרות. עם הכוח באה אחריות, ולכן חשוב שקרנות פילנתרופיות יפעלו להגנה על מרחב הפעולה הפלורליסטי של החברה האזרחית.