

"הילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?"

יחסי הממשלה והפילנתרופיה בישראל תמונת מצב וחשיבה לעתיד

חנה שאול בר ניסים

הלל שמיד

פרסומי המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל

- ❖ לא רק אהבת האדם: הפילנתרופיה בראי התיאוריה והמחקר - אבישג רודין
- ❖ עסקים ופילנתרופיה חדשה בישראל אתנוגרפיה של תורמים גדולים - ברוך שמעוני
- ❖ סקר עמדות הציבור הרחב ביחס לפילנתרופיה ופילנתרופים - הלל שמיד ואבישג רודין
- ❖ קרנות יהודיות - ג'ף סלומון
- ❖ על פילנתרופיה ואפקטיביות - תחום החינוך בישראל - גדליה אורבך
- ❖ מהנדיב הידוע ועד הקרן החדשה לישראל: ערציה תרומה לארץ ישראל ולמדינת ישראל משלהי התקופה העות'מאנית ועד היום - דבי חסקי-לוונטל ופולה קבלו
- ❖ פילנתרופיה העלית בישראל: מאפיינים, מניעים ודפוסי תרומה - הלל שמיד, אבישג רודין, בשיתוף חנה שאול בר ניסים
- ❖ הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי - אסנת חזן
- ❖ פעילות סגור של קרנות והשפעתן על מדיניות ציבורית - הניסיון האמריקאי - ג'ואל ל. פליישמן
- ❖ הסיכה שצריכה לעצב את הפיל: יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות לממשלה בפיתוח מיזמים חברתיים - מיכל אלמוג-בר ואסתר זיכלינסקי
- ❖ סקר קרנות פילנתרופיות וגופי מימון בישראל - נאוה ברנר, אסנת חזן, הלל שמיד ואבישג רודין
- ❖ השפעות פסיכולוגיות על המוטיבציה לפעילות פילנתרופית: אפקט הקורבן המזוהה מקורותיו וגבולותיו - תהילה קוגוט ואילנה ריטוב
- ❖ על תרומות, הטבות מס ומה שביניהן: תרומות יחידים וחברות למלכ"רים, והשפעת מדיניות המס על תרומות אלה - אסנת חזן
- ❖ Luisa Levi D'Ancona - Context in Case Italian The - Philanthropy Jewish European Contemporary in Explorations
- ❖ מאפייני הפילנתרופיה בישראל במאה ה-21: מניעים וחסמים לנתינה, דילמות, אתגרים וכיווני פעולה לעתיד - הלל שמיד
- ❖ השפעת מקורות המימון השונים על ההתנהגות הארגונית, האסטרטגית, הפיננסית והניהולית של ארגוני שירותי אנוש ללא כוונת רווח - הלל שמיד
- ❖ הגלובליזציה של הפילנתרופיה: אמצעים, ערוצים ונתינה של פזורות - הלל שמיד וחנה שאול בר ניסים
- ❖ מערכות יחסים פילנתרופיות מנקודת מבטם של המקבלים: המקרה של ארגוני שינוי חברתי בישראל - חגי בר
- ❖ שותפויות בין מיגדריות - גישות תיאורטיות וממצאי מחקר - הלל שמיד, מיכל אלמוג-בר ונדב לחמן-לזר
- ❖ שותפויות בין מיגדריות: ממצאי מחקר, מסקנות והשלכות לפרקטיקה של שותפויות - הלל שמיד ומיכל אלמוג-בר
- ❖ פילנתרופיה סביבתית: יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות לארגוני הסביבה בישראל - איתי גרינשפן

הקדמה

מחקרם של פרופ' והלל שמיד וחנה שאול בר-ניסים בוחן את עמדותיהם ותפיסותיהם של פילנתרופים ונציגי ממשלה בנוגע ליחסים בין המגזר הפילנתרופי לממשלה. בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחות ולשינוי בפעילותם של פילנתרופים בישראל. השינוי ניכר בגידול במספר השחקנים הפעילים בזירה זו ובאימוץ צורות פעולה חדשות של נתינה. הוא בא לידי ביטוי גם באימוץ של מאפייני פילנתרופיה אסטרטגית, הדוגלת במדיניות של השקעה חברתית ממוקדת תוצאות. מדובר בפילנתרופיה המבקשת להיות מעורבת בתכנון הפעילות שבה ממוקדת הנתינה, כמו גם בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית הנוגעים לנושאים ולאוכלוסיות, מושאי הנתינה.

השינויים הללו מתרחשים על רקע תמורות משמעותיות שחלו במדינה ובמגזר הציבורי בישראל בשנים האחרונות. עיקרון, אימוץ של תפיסת המשילות הציבורית החדשה. בגישה זו, הממשלה אינה נתפסת עוד כגורם הבלעדי הקובע ומבצע את המדיניות. זו נקבעת במסגרת רשתות מדיניות המכילות מארג של מוסדות שותפים - ממשלתיים ואזרחיים; לא עוד קביעת מדיניות ריכוזית על ידי גופי השלטון, אלא רשתות מדיניות המערבות את בעלי העניין השונים ויוצרות שיתופי פעולה בין המגזר הציבורי, העסקי, הפילנתרופיה והחברה האזרחית. ארגונים פילנתרופיים הם גורמים חשובים במודל המשילות הציבורית החדשה ומצופים להיות מעורבים בתכנון והספקת שירותים ציבוריים. גישת המשילות הציבורית החדשה שאומצה במדינות רבות בעולם, ביניהן גם בישראל משתלבת היטב עם הפילנתרופיה החדשה והאסטרטגית המקדמת את מעורבותם של פילנתרופים בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית. עם זאת, המחקר במקומות שונים בעולם מצביע על כך שאימוץ גישת המשילות הציבורית החדשה מציב אתגרים משמעותיים עבור פילנתרופים ועבור הממשלה.

כחלק מהתמורות במדינה ובפילנתרופיה, התרחשו בשנים האחרונות בישראל כמה התפתחויות חשובות בהקשר של יחסי הממשלה והפילנתרופיה. הבולטת שבהן היא הפעלת השולחנות העגולים הממשקיים בשנת 2009, אשר יצרו פלטפורמה לדיון אודות תפקידי הממשלה והפילנתרופיה ויחסייהם. עם זאת, עדיין לא ברורה השפעת הפעילות בשולחנות על יחסי הממשלה והפילנתרופיה ועל כינונה של מדיניות ממשלתית ברורה יותר ביחס לפילנתרופיה ולפעילותה בישראל. המחקר המוצג כאן, ביקש לבחון עד כמה השינויים הללו באים לידי ביטוי בתפיסות ובעמדות של פילנתרופים ונציגי ממשלה והאם נוצר שינוי בממשקי היחסים בין שני השחקנים הללו, ביחס ליחסי החדשנות שהיו קודם לכן. המחקר מספק תובנות מעניינות ביחס לשאלות הללו ומצביע על תנועה דינמית חשובה, אם כי מדורגת ואיטית, מהעמדות המנוכרות והקיצוניות שאיפיינו את יחסי הממשלה והפילנתרופים לעבר עמדות חיוביות יותר.

עם זאת, כפי שמציינים החוקרים, רחוקה עוד הדרך לכינון מערכת יחסים שיתופית המושתתת על אמון בין נציגי הממשלה ונציגי הפילנתרופיה הישראלית ונדרשת השקעה רבה על מנת להתגבר על הקשיים המלווים את הממשלה והפילנתרופיה בכל הקשור לפעילות מתואמת ומשותפות. על רקע זה, ממצאי המחקר יוכלו להוות מצע לדיון בין הממשלה והפילנתרופיה לגבי יחסיהם, ולעורר חשיבה בקרב כל אחד מהמגזרים אודות פיתוח עבודה משותפת ומתואמת, קידום מיזמים משותפים ושותפויות בין-מגזריות, למען קידום אוכלוסיות מוחלשות בישראל.

ד"ר מיכל אלמוג-בר

מנהלת המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל

ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית

האוניברסיטה העברית בירושלים

“הילכו שניים יחדיו בלתי אם נועדו?”

יחסי הממשלה והפילנתרופיה בישראל-תמונת מצב וחשיבה לעתיד²¹

חנה שאול בר-ניסים

הלל שמיד

תקציר המאמר

המאמר מציג מסגרת מושגית וממצאי מחקר שנערך בשנים 2013-14 שעסק בתיאור וניתוח יחסי הגומלין בין הממשלה והפילנתרופיה בישראל. המאמר מתאר את התמורות שחלו ביחסים אלה בשני העשורים האחרונים ואת התוצרים המרכזיים שלהם. חלקם הוא תוצאה ישירה של “השולחן העגול הממשקי” בו השתתפו נציגי הממשלה, המיגזר העיסקי ומיגזר הארגונים ללא כוונת ריווח.

ממצאי המחקר מתייחסים למספר תימות עקריות: מדיניות הממשלה כלפי הפילנתרופיה ומאפייניה, תפקידי הפילנתרופיה בראי הממשלה והפילנתרופים, חסמים וקשיים אישיים ומבניים ביחסי הממשלה והפילנתרופיה, והדינמיקה המאפיינת יחסים אלה מיריבות לשיתוף פעולה. הממצאים מצביעים על קיום תנועה דינמית, מדורגת ואיטית, מהעמדות המנוכרות שאיפיינו את מערכת היחסים לעבר עמדות חיוביות יותר. בתנאים אלה, מתאפשר גם שיתוף פעולה הדוק יותר בין הצדדים לפיתוח וקידום יצירתיות וחדשנות חברתית, כלכלית, חינוכית לטובת אזרחי המדינה.

מילות מפתח: ממשלה, פילנתרופיה מסורתית, פילנתרופיה חדשה, שולחן עגול ממשקי, תרבות ארגונית, שיתוף פעולה, שותפות בין-מיגזרית.

Abstract

This article presents a conceptual framework and findings of a research conducted between the years 2013-2014, documenting and analyzing the reciprocal relationship between the government and philanthropy in Israel. It describes the transformation of the relationship in recent decades and their outcomes. These outcomes are direct products of the "Interfacing Roundtables" which serve as the place in which the dialogue is formed between the

¹ מחקר זה מומן בחלקו על ידי שיתופים לקידום החברה האזרחית. אנו מודים להם על התמיכה ושיתוף הפעולה הנמשך לאורך שנים.

² המחברים מודים לעשרות הפילנתרופים ונציגי הממשלה שהסכימו להתראיין למחקר זה וחלקו עמנו את ניסיונם העשיר והידע שלהם בתחום הפילנתרופיה ויחסיה עם רשויות המדינה. מיותר לציין כי כל המתפרסם במאמר זה הוא על אחריותם הבלעדית של המחברים.

³ המחברים מודים לרותם נחום על ריכוז עבודת השדה ותיאום הפגישות הרבות וכן לתמי גיטליץ על השעות הרבות שהשקיעה בראיונות עם חלק גדול מהפילנתרופים המשתתפים במחקר.

government, the business sector and the nonprofit organization. Research findings indicate several main themes: the formation and characteristics of government's policy towards philanthropy; the role of philanthropy as perceived by the government and by the philanthropists; personal and structural barriers in the relationship between government and philanthropy; and dynamic process of the relationship from rivalry to collaboration. These findings indicate a gradual and slow movement from the alienated relationship towards an accepting and positive approach. This setting allows stronger cooperation between the actors towards developing innovative and creative social, economic and educational initiatives in favor of country's citizens.

Key words: Government, traditional philanthropy, new philanthropy, interfacing roundtables, organization culture, collaboration, cross-sectorial partnership.

מבוא

בעשורים האחרונים אנו עדים לתמורות בפילנתרופיה בעולם בכלל ובפילנתרופיה בישראל בפרט. אלו מתבטאות בעיקר במעבר מהפילנתרופיה הישנה לפילנתרופיה החדשה (סילבר, 2008; שמיד, רוידך ושאול בר ניסים, 2009; שמיד, 2011; שמעוני, 2008). לפילנתרופיה החדשה מאפיינים שלא הכרנו בעבר בקרב הפילנתרופים המסורתיים. אלה תרמו במשך עשרות רבות של שנים לבנייה וחיזוקה של מדינת ישראל והחברה בישראל, עוד בטרם קמה המדינה הרשמית וכמובן גם לאחר ההכרזה על עצמאותה. פילנתרופיה זו הונחתה ע"י הרגש והמחויבות העמוקה של הפילנתרופים למעשה הציוני ולצרכים המתפתחים של החברה בישראל. היא מעוגנת באמונה עמוקה בצורך לתרומה שתכליתה לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה בשורה של תחומים שהחשובים ביניהם הם גאולת ארץ ישראל, צרכים חברתיים, חינוכיים ובריאותיים (חסקי-לוונטל וקבלו, 2009). לעומתם, הפילנתרופים החדשים הם "בוגרי" תעשיות האלקטרוניקה וההיי-טק אשר עשו את הונם בתעשיות אלו (בדומה למשל, לעמיתיהם בארה"ב) אשר חשים תחושת מחויבות עמוקה כלפי הבעיות והדילמות בפניהן ניצבת החברה בישראל. לצדם מתייצבים אנשי עסקים וקרנות משפחתיות המבינים את חשיבות השתתפותם במאמצי המדינה למציאת מענים הולמים לציבורים שונים אשר ידה של הממשלה קצרה לסייע להם בהעדר משאבים מספיקים. הפילנתרופים החדשים, בין אם הם "בוגרי" תעשיות האלקטרוניקה או אנשי עסקים עם ניסיון מוכח בניהול מיזמים עתירי משאבים או הון אנושי, מאופיינים בהתנהגות המאפיינת את עולם

העסקים הפועלים למטרת ריווח. הם מכווני מטרה, תפוקה ותוצרים הניתנים לכימות ולמדידה. הם מבקשים להשפיע על סביבות העבודה שלהם וליצור אימפקט משמעותי בקרב צרכני השירותים ובקרב אלה המספקים אותם. בכך הם מצפים לחולל שינוי תרבותי וניהולי המייעל ומפשט את עבודת רשויות הממשלה, ליוזם תוכניות ומיזמים חדשים וחדשניים, לעורר חשיבה מחוץ לקופסא, להיענות מהירה, יעילה ואפקטיבית לצורכי הלקוחות ולחשיפה של נושאים שהמדינה והחברה בישראל מתקשים בזיהוי ובאיתור שלהם מסיבות שונות.

השינוי באופייה של הפילנתרופיה הישראלית ובהיקף התרומה, כמו גם יחסיה עם הממשלה זכו לתשומת לב מחקרית מצומצמת למדי (אלמוג בר וזיכלינסקי, 2010; וינהבר, בן נון ושיפמן, 2008; סילבר, 2008; שמעוני, 2008). לאור זאת בקשנו להרחיב את היריעה המחקרית בניסיון להבין טוב יותר את מערכת היחסים המתפתחת בין הממשלה והפילנתרופיה בישראל. מטרתנו ללמוד על עמדות הצדדים ביחס למקומה של הפילנתרופיה במדינה ובחברה, על מדיניות הממשלה ביחס לפילנתרופיה ולתפקידיה במדינה, על דפוסי שיתוף הפעולה, על האילוצים והמגבלות המוטלים על כל אחד מהצדדים ועל נושאים נוספים המאפיינים את יחסי הממשלה והפילנתרופיה. המאמר מציג ממצאי מחקר שנערך על ידי כותבי המאמר בשנים 2013-14 ואת תובנותיהם לגבי הדינמיקה המאפיינת יחסים אלה.

הפילנתרופיה החדשה בישראל ויחסיה עם הממשלה - תמונת מצב

התפתחותה של הפילנתרופיה החדשה בישראל בתחילת שנות התשעים הפריכה את התפישה בנוגע להעדר תרבות נתינה (Silber, 2012). היקפי הנתינה מראים שבשנת 2011 (השנה האחרונה לגביה יש נתונים רשמיים) תרומות הישראלים הסתכמו ב-5.7 מיליארד ש.מהם תרומות ממשקי בית (71%), תאגידים (27%) ועיזבונות (2%) (הודעה לתקשורת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מיום 3.3.2014). חלקה של הפילנתרופיה הישראלית מסך הכנסות המלכ"רים מתרומות הוא 40% והיתר מקורן בחו"ל. הנתינה הישראלית נמצאת במגמת גידול של 21% בהשוואה לשנים הקודמות (2006-2007), בהן התרומות מחו"ל הסתכמו ב-70% בהשוואה ל-30% מישראל. זאת, בהשוואה לגידול של 10% בנתינה בארה"ב באותן שנים.

סה"כ התרומה מישראל ומחו"ל מסתכמת ב-13.736 מיליארד ש"ח המהווים כ-16% מהכנסות המלכ"רים בישראל בשנת 2011. אחוז הנתינה מישראל בלבד ללא תרומות מחו"ל הוא 0.6% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), בעוד שלשם השוואה בארה"ב שיעור הנתינה הוא יותר מכפול ומהווה 1.7% מהתמ"ג. נציין כי בדירוג העולמי של נתינה פילנתרופית, ישראל ניצבת במקום השני אחרי ארה"ב ודומה מאד לשיעור הנתינה באנגליה ובקנדה. באשר לתחומים המועדפים לנתינה נציין כי הפילנתרופיה

של ישראלים מגיעה למלכ"רים מכל תחומי הפעילות. החלק הגדול ביותר של הפילנתרופים הישראלים הגיע, בתקופת הזמן הנסקרת, למלכ"רים מתחום הרווחה (בין 41%-37%), ולמלכ"רים בתחום החינוך והמחקר (בין 22%-20%).

לשינויים בהיקפי הנתנה השפעה על יצירת ערוצי נתנה חדשים שהעצימו את השפעת הפילנתרופים בישראל בעשורים האחרונים, כפי שקרה במדינות אחרות בעולם (Frumkin, 2003; Payton & Moody, 2008). תמורות אלו באות לידי ביטוי בהתארגנות של המגה-מיליארדרים, לינדה וביל גייטס ו-ווארן באפט אשר יצאו ביוזמה חדשה של "התחייבות לתת" שמטרתה לשכנע מיליארדרים אמריקנים לתרום לפחות מחצית מהונם לצדקה במהלך חייהם או לאחר מותם. ואכן, 38 מיליארדרים אמריקנים הצטרפו ליוזמה זו, ביניהם מייקל בלומברג, לשעבר ראש העיר ניו יורק, לארי אלסון, מייסד אורקל, טד טרנר מייסד רשת סי.אן.אן ואחרים. לצד המגה-תרומות האלו התפתח תהליך הנתנה באמצעות האינטרנט, הקמת רשתות של תורמים המחויבים לייעוד ולאוכלוסיות ייחודיות, נתנה למטרות אוניברסליות ולא מקומיות בלבד, העברות הון וכספים על ידי מהגרים לקהילות במדינות המוצא וערוצים נוספים אחרים (שמיד ושאל בר ניסים, 2013).

במחקרם על פילנתרופית העלית בישראל מצאו שמיד ואחי' (2009) שהפילנתרופים החדשים לא מסתפקים רק בתרומה אלא מזהים אותה כהשקעה המניבה תשואה חברתית. באופן דומה, במחקרם על מעורבות הפילנתרופים במערכת החינוך בישראל, מצאו וינהבר ואחי' (2008), שהפילנתרופים מבקשים לצמצם את הפערים ואי-השוויון החברתי בישראל באמצעות השפעה על מעמדות חברתיים שונים. אלמוג-בר וזיכלינסקי (2010) טוענות שהפילנתרופים החדשים מעוניינים במידה רבה יותר של שליטה על יעדי התרומה. הם שואפים למעורבות גדולה יותר בקבלת החלטות, גיבוש אסטרטגיה ארגונית וקביעת שיטות הפעולה. השינויים בהתנהלות הפילנתרופיה בעשורים האחרונים הובילו לתפישה שהיא תורמת לפתרון בעיות חברתיות, יוזמת פרויקטים חדשניים, ומהווה תחליף לממשלה בטיפול בצרכים שאינם מקבלים מענה ממנה (Harrow & Jung, 2011).

תחילת שנות האלפיים הביאו עמן מספר יוזמות של הפילנתרופיה החדשה להן זיקה לממשלת ישראל שהמרכזיות הן "מיזם יניב" ו"מיזם אבני ראשה". "מיזם יניב" החל בעקבות חבירתן של 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, וכן החלטת הממשלה לאמץ את המלצות "הועדה הממלכתית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון" ("ועדת שמיד") הפנו הקרנות היוזמות את מאמציהן ותרומתן לפיתוח תכניות שונות בתחום רווחת הילד. מיזם "אבני ראשה" החל בתחילת שנות האלפיים במטרה לשפר את מערכת החינוך

בישראל. קידום הנושא על ידי קרן יד הנדיב וארגון IVN בשיתוף פעולה עם משרד החינוך הוביל להקמתו של המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית – "אבני ראשה" בשנת 2008 שממשיך לפעול בהצלחה עד היום. מיזמים אלה ואחרים, לצד מעורבותה הגוברת של הפילנתרופיה במאמצי הסיוע לעורף במלחמת לבנון השנייה ב-2006, הובילו להכרה בחשיבותם של המגזר העסקי והחברה האזרחית והצורך לכוון ביניהם שיח רשמי. במהלך 2006 התקיימו מפגשי היוועצות בלשכת רוה"מ, אהוד אולמרט, הנוגעות ליחסי הממשלה, המגזר העסקי והחברה האזרחית ויצירת השיח ביניהם. כל אלו הובילו להחלטת הממשלה 3190 בפברואר 2008 העוסקת ביחסים התלת-מגזרים ובצורך להסדירם.³ במקביל, משרד ראש הממשלה ניסח נייר מדיניות העוסק בצורך בחיזוק שיתופי הפעולה וביסוס מערכת היחסים והשיח בין המגזרים.⁴ החלטות אלו ביטאו את יוזמת ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, להקמת השולחנות העגולים הבין-מגזריים מתוך הבנה של הצורך בשיתוף ובשותפות של הגורמים האזרחיים השונים כדי להשיג אפקט סינרגטי גדול בהרבה מזה הקיים המתבטא בפעילות לא מתואמת ולא משולבת בין המגזרים השונים. ב-2008 הוקם השולחן המכוון במשרד רוה"מ שהיה אמון על יצירת התשתית להפעלת השולחנות העגולים הממשקיים, אשר הפך בהמשך לשולחן ממשקי העוסק ביחסים הבין מגזריים. בהתאם לעקרון 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, האחד כלפי השני, לאור התמורות שהתרחשו בהקשר החברתי, הפוליטי והכלכלי במסגרתו הם פועלים. תמורות אלו מתייחסות לנסיגת המדינה מהמחויבות המוסרית והמטריאלית שלה לאוכלוסיות מיוחדות, אוכלוסיות בסיכון ובהדרה הנמצאות בשוליים החברתיים. נסיגה זו מתבטאת אף בקיטון במשאבים המופנים לפיתוח מענים חברתיים חדשים המגדיל גם את הפערים החברתיים בין "אלה שיש להם" לאלה שאין להם". לצד נסיגת מדינת הרווחה אנו עדים לגידול מרשים בהיקף פעילותו של מגזר הארגונים ללא כוונת ריווח ובמספרם, להפרטה מואצת של השירותים הממשלתיים, בעיקר החברתיים, להופעת "הפילנתרופיה החדשה" ולתחרות גוברת על המשאבים המוגבלים בין השחקנים השונים הפועלים במרחב הציבורי. כמו כן, אנו עדים לאכזבה מדפוסי המשילות הקיימים שלא השכילו להדביק את קצב השינויים ולא הצליחו להציע תהליכי קביעת מדיניות וקבלת החלטות משוכללים ואפקטיביים. כתוצאה מכך אנו עדים בשלושת העשורים האחרונים לחיפוש מודלים חדשים של פעילות שהחשובים

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

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

ביניהם מדגישים את הצורך בשיתוף פעולה בין מגזרי ואף תלת-מגזרי. מודלים אלה הם מודל ממשלת צד שלישי (Third Party Government Model) (Bryson, Crosby, & Stone, 2006), השותפות הציבורית-פרטית החדשה (The New Public-Private Partnership) (Ghobadian, Gallear, O'Regan, & Viney, 2004), מודל הניהול הציבורי החדש (The New Public Management Model) (Anheier, 2003), ומודל המשילות החדש (Governance Model) (Gazley & Brudney, 2007). בכל אחד מהמודלים האלה, שחקנים לא ממשלתיים (עסקים, פילנתרופים וארגונים ללא כוונת ריווח) מעורבים בקידום מטרות ציבוריות יחד עם הממשלה (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010).

בשנים האחרונות יחסי הממשלה והפילנתרופיה החלו לעורר עניין רב יותר בקרב חוקרי חברה האזרחית במדינות שונות בעולם (Eikenberry & Tech, 2006). עם זאת, יצויין מיד כי השפעת הפילנתרופיה ובמיוחד השפעת הקרנות הפילנתרופיות (משפחתיות, קהילתיות, תאגידיות) על עיצוב המדיניות הממשלתית נחקרה הרבה יותר מאשר השפעת הממשלה על הפילנתרופיה (Ferris & Bushouse, 2009; Saltman, Hammack & Anheier, 2010; Frumkin, 2006a; Fleishman, 2007; Williams, 2010). המחקרים בוחנים גם את העמדות המשותפות והמנוגדות של הצדדים בנוגע לתפקידם בעיצוב מדיניות ותהליכי קבלת החלטות (Harrow & Jung, 2011), וכן את הניסיונות לשיתוף פעולה ביניהם וההשלכות הנובעות מהם להנהגת חדשנות חברתית ואספקת שירותים חברתיים (Gazley & Brudney, 2007). יש הטוענים שתפקיד הפילנתרופיה הוא להגיב לכשל הממשלה באספקת מענים לצרכים של האזרחים ובמיוחד של האוכלוסיות המוחלשות על ידי הפעלת לחץ על הממשלה לקבל אחריות ולמלא את התחייבויותיה (Scaife, McDonald & Smyllie, 2011). לחלופין, מספקת הפילנתרופיה את השרותים בעצמה ללא כל זיקה לפעולות הממשלה (Prewitt, 2006). מחקרים אחרים עוסקים בשאלה עד כמה הפילנתרופיה בכלל וקרנות פילנתרופיות בפרט מגיבים לשינויים החלים בסביבות הפוליטיות במסגרתן הם פועלים (Mosley & Galaskiewicz, 2014). במחקרם על התנהגות הקרנות הפילנתרופיות בארה"ב בעת הנהגת הרפורמה הפדרלית בתחום הרווחה (1996) מצאו מוזלי וגאלאסקיוויץ, שהקרנות השקיעו בעיקר בפיתוח חדשנות חברתית, במחקר והרבה פחות במימון תוכניות שירות חברתיות המיועדות לספק מענים לצרכים של האוכלוסיות הנזקקות.

מסגרות תיאורטיות ומושגיות שונות מתארות ומנתחות את יחסי הגומלין בין הממשלה והחברה האזרחית. מסגרות אלו אינן ייחודיות ליחסי הממשלה והפילנתרופיה, שנחשבת בעיני רבים כחלק מהמגזר השלישי (Salamon, 1987a, 1987b, 1999). מרבית החוקרים ואנשי התיאוריה מצביעים על קיומה האפשרי של מערכת יחסים המורכבת ממאפיינים של תחרות-יריבות, לעומתיות, שיתופיות, השלמה, תחליפיות (Najam, 1997, 2000; Hudson, 2009; Coston, 1998; Commuri, 1995; Young, 2000, 2006; Salamon, 1987a, 1987b, 1999). לעומתם, יש המציגים את היחסים הבין-ארגוניים כיחסי שותפות (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; שמר ושמיד 2006; Brinkerhoff & Gazley, 2010b; Dorado, Giles, & Welch, 2009; Bryson et. al, 2006; Brinkerhoff, 2002; Schmid & Almog-Bar, 2013; Kalegaonkar & Brown, 2000).

החוקרים הטוענים לקיומה של מערכת יחסים מורכבת בין השחקנים מציעים מספר דגמים המתייחסים לתפקיד הפילנתרופיה למול תפקידי הממשלה:

השלמה הכוללת היצע של שירותים המשלימים את השירותים הלא מכילים של הממשלה בהעדר משאבים מספיקים להגשתם למיגוון של אוכלוסיות או לאוכלוסייה ייחודית.

תוספתיות המתייחסת לתוספת שירותים על ידי הפילנתרופיה מעבר לאלה הבסיסיים המסופקים "לאזרח הממוצע". לדוגמה תוספת שירותים שאינם נכללים ב-"סל הבריאות" שניתנה באמצעות תרומה של משפחת עופר, שרותי חינוך ייחודיים המסופקים על ידי "קרן קרב" מיסודה של קרן אנדריאה וצ'רלס ברונפמן ועוד.

תחליפיות הכוללת את פעילותה של הפילנתרופיה בתחומים בהם הממשלה אינה עוסקת וכוללת פיתוח שירותים אלטרנטיביים לאלה המסופקים על ידה, כגון פיתוח שרותי חינוך לא פורמליים הנתמכים על ידי קרנות פילנתרופיות.

תחרותיות ולעומתיות הכוללות תמיכתה של הפילנתרופיה בארגוני סינגור ושינוי חברתי. דוגמאות כוללות את תמיכתה של הקרן החדשה לישראל ב"ארגוני שורשי הדשא" ובארגונים לשינוי חברתי המתבססת על מימון מקרנות זרות וישראליות. יוזמות נוספות הדוגלות באידיאולוגיה "ימנית" או "שמאלנית" בתחומים מעין-פוליטיים ומדינתיים נתמכות אף הן ע"י קרנות פילנתרופיות.

קוסטון (Coston, 1998) טוענת שהמדיניות הממשלתית משפיעה על אופי היחסים בין השחקנים לפי החלוקה הבאה: (1) התנגדות הממשלה לריבוי השחקנים בזירה הציבורית שמובילים ליחסים

המאופיינים ביריבות, או תחרות; (2) קבלה של ריבוי השחקנים בזירה הציבורית המובילה ליחסים המתאפיינים בתוספתיות, שיתוף פעולה, או בשותפות. פרומקין (Frumkin, 2006a, 2006b) מבחין בין יחסים תגובתיים ויחסים פרואקטיביים. היחסים התגובתיים נחלקים לתוספתיים, משלימים או תחרותיים לממשלה. היחסים הפרואקטיביים מבוססים על שימור האוטונומיה של הפילנתרופיה. היא פועלת באופן עצמאי, בלתי תלוי ובנפרד מהממשלה עפ"י מניעים ושיקולים אישיים של הפילנתרופים או של הקרנות אותן הם מנהלים. יחסי גומלין מתפתחים ומתעצבים עם הזמן ויכולים להיות תוספתיים, משלימים, או יחסי יריבות ותחרות, הכל בהתאם לתנאים ולנסיבות המיוחדות. כך למשל, במרבית המקרים הממשלה היא ראקטיבית ולא יוזמת פנייה לפילנתרופיה, למעט אולי במצבי חירום ומצבי קיצון. ההתנהגות הראקטיבית של הממשלה נובעת מחוסר ההבנה של פקידיה את התרומה הפוטנציאלית של הפילנתרופיה, החשש ממנה והאיום שהיא מטילה עליהם, החשש להתחייב למיזמים שמצריכים מחויבות לטווח הארוך ודרישה למאמצים החורגים מהשגרה. הממשלה גם לא מעוניינת לשנות את סדר יומה כתוצאה מיוזמות ומעורבות הפילנתרופים (Payton, 1988).

לעומת זאת, נראה שהתנהגות הפילנתרופים היא פרואקטיבית. הם יוזמים, דוחפים, ומעלים רעיונות חדשים. הם מאופיינים ביוזמות המבוססת על הערכים, החינוך והניסיון המעשי שלהם בהנעת תהליכים חדשים. מכאן, שביחסי הממשלה והפילנתרופיה יש מפגש בין פרואקטיביות פילנתרופית וראקטיביות ממשלתית בירוקרטית היכולה להשפיע על היכולת לקדם שיתוף פעולה (Frumkin, 2006a, 2006b).

לעומת דגמי היחסים האלה אנו עדים בשנים האחרונות להתהוותה של אסכולה חדשה יותר המציעה את דגם השותפויות הבין-מגזריות כדגם היחסים הרצוי בין המגזרים השונים. דגם זה מוצע גם לתיאור, ניתוח והערכה של יחסי הממשלה והפילנתרופיה. 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 תכניות משותפות, וחלוקת עבודה המתבססת על יתרונותיו של כל שותף. מכיוון שהשותפות היא בין המיגזר הציבורי לחברה האזרחית, מטרותיה הן לרוב ציבוריות או חברתיות (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; שמר ושמיד, 2006; Brinkerhoff & Gazley, 2010a; Dorado, Giles & Welch, 2009; Bryson et al., 2006; Brinkerhoff, 2002; Kalegaonkar & Brown, 2000).

המסגרת המושגית של המחקר נשענת על מערכת יחסים המציעה אופציות פעולה שונות להבנה וניתוח טובים יותר של יחסי הגומלין והחליפין בין הממשלה והפילנתרופיה. המסגרת הזו מושתתת על הנחת

"העל-תנאי" (contingency theory) לפיה בתנאים, נסיבות ומצבים שונים מתאפשר קיום יחסי גומלין עפ"י כל אחד מהדגמים המוצגים בסקירה זו, משיתוף פעולה ועד לתחרות ויריבות. בכל אחד מדפוסים אלה יש פוטנציאל לקיום יחסי חליפין של "תן וקח" מהם יכולים שני הצדדים להפיק תועלות שיועמדו לרשות המוטבים-האזרחים, שלקידום רווחתם האישית הם אמורים לפעול. כל זאת, בתנאי שהצדדים מכירים בזכויות, ביכולות וביתרונות היחסיים של כל אחד מהם, ומאפשרים שיח המבוסס על אמון הדדי המקדם את מטרותיהם לייזום ולפיתוח חדשנות ויצירתיות בתחומי החברה והכלכלה. אין הדגמים השונים מוציאים בהכרח אחד את השני אלא הם יכולים להתקיים בו זמנית בין הפילנתרופים והממשלה, הכל בהתאם לנסיבות הזמן, המקום, המצבים והצרכים המשתנים. עם זאת, אנו מניחים לצורך ניתוח היחסים בין הממשלה והפילנתרופיה בישראל, כי בתנאים של הידלדלות וקיטון במשאבים כתוצאה מתמורות אידיאולוגיות וערכיות מחד ותועלתניות-מטריאליות מאידך, וכן לאור צמצום תפקידה של המדינה באספקת שירותים חברתיים, יש צורך באיגום משאבים ויכולות ארגוניות ומקצועיות של הממשלה והפילנתרופיה. דברים אלה נכונים במיוחד במצבים בהם סדר העדיפויות הלאומי מדגיש את צורכי הביטחון יותר מאשר את צורכי הרווחה והחינוך של הפרט והחברה בכלל. את הריק הזה צריכה למלא שותפות בין המגזרים במטרה למנף את המשאבים המוגבלים העומדים לרשותם, לטובת רווחתן ושלומן של אוכלוסיות מיוחדות הנעלמות מעינו של האח הגדול-הממשלה.

מטרות ושאלות המחקר

מטרת המחקר המדווח במאמר זה הייתה ללמוד על דפוס היחסים הקיים והמתהווה בין הממשלה לבין הפילנתרופיה הישראלית. באמצעות המחקר ביקשנו ללמוד על עמדות הצדדים האחד כלפי השני בהתייחס לפעילותה ולתרומתה הקיימת והפוטנציאלית של הפילנתרופיה הישראלית המתחדשת והמשתנה, וכן על דגמי העבודה וחלוקת התפקידים בין הפילנתרופיה לממשלה. באופן ייחודי בקשנו להתייחס לשאלות הבאות:

- האם קיימת מדיניות רשמית של ממשלת ישראל כלפי הפילנתרופיה ותפקידה בחברה הישראלית?
- מהם יחסי הגומלין והחליפין בין הממשלה והפילנתרופיה? באיזו מידה נתפשת הפילנתרופיה כמשלימה, תוספתית, אלטרנטיבית, או תחרותית ולעומתית ביחס לממשלה?
- מהן הדילמות, הקשיים והאתגרים הניצבים בפני הממשלה והפילנתרופיה?
- האם נוצרים דפוסי פעולה חדשים כתוצאה מהשיח בין הממשלה והפילנתרופיה?

שיטת המחקר

אוכלוסיית המחקר

במחקר זה נעשה שימוש בדגימת כדור שלג לצורך איסוף הנתונים, אשר מתאימה לסוג מחקר בו אוכלוסיית המחקר איננה ידועה בהיקפה המלא או שלא ניתן ליצור קשר עם חלק ניכר ממנה (Faugier, 1997; & Sargeant, 2007; Panacek & Thompson, 2007). אוכלוסיית המחקר כללה 48 מרואיינים שנחלקו לשתי קבוצות - פילנתרופים ונציגי ממשלה.

פילנתרופים: נעשתה פנייה בדוא"ל ובטלפון ל-63 פילנתרופים. מתוכם 10 לא הגיבו, 23 סירבו להשתתף ו-30 הביעו את הסכמתם לקחת חלק במחקר, מתוכם 18 גברים ו-12 נשים, יהודים, אזרחי מדינת ישראל. מרביתם עוסקים בפעילות פילנתרופית באופן ישיר או באמצעות קרן פרטית או משפחתית, וכן בהתנדבות בארגונים או ביזמות חברתית. המרואיינים הגדירו עצמם חילונים ומתגוררים באזור המרכז בישראל. מרביתם עוסקים בתחומי ההיטק, התעשייה ועסקים שונים, עובדים כעצמאיים או כשכירים בעסקי המשפחה.

למרואיינים רקע אישי דומה. הם צמחו בסביבה משפחתית וואו חברתית שעסקה בפילנתרופיה וקיבלו חינוך לנתינה. רובם גדלו בסביבה עתירת ממון ובמעמד סוציו-אקונומי גבוה. מעטים מהם עשו את הונם לבד ולא ירשו אותו. כמעט כל המרואיינים החלו את דרכם בעולם הפילנתרופי באמצעות התנדבות בארגונים. ההשתתפות החברתית ההתנדבותית הובילה אותם לפעילות הפילנתרופית עד שחלקם אף פרשו מהחיים המקצועיים ומקדישים את מרבית זמנם למפעל הפילנתרופי. הנתינה מתבצעת באמצעות תרומות מהונם הפרטי ומהתאגידים ששייכים להם.

נציגי הממשלה: נעשתה פנייה בדוא"ל ובטלפון ל-31 נושאי משרות בכירות מהממשלה. 8 לא השיבו, 4 סירבו ו-18 הסכימו לקחת חלק במחקר. מהם 12 גברים ו-6 נשים, כולם יהודים. רואיינו 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 המיסים, רשות התאגידים, והמשרד לפיתוח הנגב והגליל.

כלי המחקר

כלי המחקר העיקרי היה ראיון עומק חצי מובנה עם הפילנתרופים ונציגי הממשלה. השאלות המנחות התייחסו למניעים הדוחפים את הפילנתרופים לנתינה ולעשייה חברתית, לחזון שלהם, למטרות וליעדים לתחומי העניין לתרומה; להיקף התרומות בשלושת השנים האחרונות וליחסים עם הממשלה.

החוקרים קיימו פיילוט שכלל 4 ראיונות עומק עם פילנתרופים ובסיומם נתקבל משוב על מבנה הריאיון והתייחסותו המקיפה לנושאים האמורים. בעקבות המשוב נערכו תיקונים ברשימת השאלות. הראיונות עם נציגי הממשלה כללו תחומי עניין שונים. הם התמקדו בתחומי העיסוק שלהם בהווה ובעבר וכן בממשק בין הממשלה לבין הפילנתרופים וארגוני המגזר השלישי. באופן ייחודי התייחסו השאלות למאפייני היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה; תפקידיה של הפילנתרופיה ומקומה בעידוד ובתמיכה במיזמים ותוכניות בתחומי חברה שונים. הראיונות עם המרואיינים בשתי הקבוצות התבצעו פנים אל פנים עם צוות החוקרים.

מקור מידע מרכזי נוסף 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 ועדות הכנסת, חוזי התקשרות בין ארגונים פילנתרופים לבין הממשלה ומסמכים אחרים.

ניתוח הנתונים

הניתוח התבצע במספר שלבים. ראשית, לאחר שקלוט הראיונות וקריאה ראשונה, בוצע ניתוח ראשוני (רפלקטיבי) שעיקרו קטגוריזציה רב-מקרית באמצעות ניתוח הנתונים העולים מהראיונות והמסמכים הכתובים (Strauss & Corbin, 1990), תוך שמירה על המשמעות המקורית וההקשרים של הממצאים (Araujo, 1995). ניתוח זה אפשר לנו לבסס את האוריינטציה של תהליך הניתוח. בשלב השני, ולאחר קריאה שנייה בוצע ניתוח ממפה על מנת לקשר בין הקטגוריות השונות (Pidgeon & Henwood, 1996) ולייצר חלוקה מאורגנת של רב-הקטגוריות העולות מהראיונות והחומרים. בשלב שלישי בוצע ניתוח ממוקד (Editorial, 2009; Snow, Morrill & Anderson, 2003) על מנת לספק תובנות קוהרנטיות הנוגעות להיבטים שונים במערכת היחסים בין הפילנתרופיה והממשלה בישראל.

מגבלות המחקר

א. שיטת הדגימה של כדור שלג: השיטה מעוגנת בהסתמכות על איתור מרואיינים פוטנציאליים באמצעות המרואיינים המשתתפים במחקר. הסכנה היא של מתן ייצוגיות יתר למרואיינים עם מאפיינים אישיים דומים לאלה שהמליצו עליהם. סכנה זו נוטרלה במחקר בעזרת ההכרות העמוקה שיש לחוקרים עם אוכלוסיית המחקר.

ב. אוכלוסיית המחקר: משתתפי המחקר כללו פילנתרופים ישראלים בלבד, וזאת למרות מעורבותה העמוקה של פילנתרופיה זרה יהודית ולא יהודית בישראל. בחירה זו נעשתה על בסיס ההנחה שיש לבחון את היחסים בין הפילנתרופיה הישראלית לבין הממשלה בישראל. המדגם לא כלל קרנות גדולות

ומבוססות בישראל ובחוו"ל אשר מייצגות אינטרסים של פילנתרופים רבים שיש להם קשרי עבודה עם הממשלה. מגבלה נוספת נובעת ממאפייני המדגם. כאמור, למדגם רואיינו רק פילנתרופים יהודים ועל כן הוא לא מייצג את היחסים המתהווים בין הפילנתרופיה הערבית לבין הממשלה והאתגרים המאפיינים את היחסים בין השניים.

ג. מגבלות הנובעות משיטת המחקר האיכותנית: שיטה זו נסמכת על התפישות והפרשנות של המרואיינים את עולמם והמציאויות שהם חווים. באופן פרטני, הפילנתרופים שרואיינו למחקר מאמצים שיטות עבודה שונות, פועלים לפי אסטרטגיות שונות ומונעים מתפישות עולם אידיאולוגיות וערכיות שונות. התוצאה האפשרית היא יכולת הכללה מוגבלת לגבי 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 על סמך עולם מושגים דומה.

ממצאים

ממצאים רבים עולים מניתוח הראיונות עם הפילנתרופים ועם נציגי הממשלה. בפרק זה נדווח על הממצאים המרכזיים והחשובים, על פי תפישתנו, לתמה המרכזית של המחקר המתמקדת ביחסי הגומלין בין הממשלה והפילנתרופיה הישראלית. הממצאים המדווחים מתייחסים לקיומה (או אי קיומה) של מדיניות ממשלתית מוצהרת כלפי הפילנתרופיה בישראל, להבדלים בתפישות הפילנתרופים ונציגי הממשלה את תפקידי הפילנתרופיה ומקומה במרחב הציבורי, להצגת חסמים אישיים ומבניים המאתגרים את מערכת היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה, וכן לדינמיקה המתפתחת במערכת היחסים האמורה.

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) אשר בחנה את מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי בישראל ובמבט השוואתי והמליצה על גיבוש מדיניות בהקדם ועל הסדרת היחסים בין הצדדים⁵. בשנת 2004 הוקמה "ועדת ארידור" שעסקה ביחס הממשלה למיגזר השלישי והמליצה על עידוד השקיפות שלו⁶. בפברואר 2008, פורסמה החלטת ממשלה מספר

⁵ להרחבה ראה: http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/2DB60683-6DCD-4F0A-ABBD-47529F6B395D/14803/TheReviewCommittee_Galnour2003.pdf

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

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 פעולה בין הממשלה, החברה אזרחית והמיגזר העסקי; (2) סיוע בשילובם של ארגוני החברה האזרחית באספקת שירותים חברתיים, ועידוד דו-השיח בין השחקנים השונים; (3) עידוד השקיפות והדיווחיות של ארגוני החברה האזרחית.⁷ לדברי בכיר לשעבר במשרד ממשלתי: "אותה החלטה היא החלטה תקדימית במובן הזה שיש נייר מדיניות בו פעם ראשונה ממשלת ישראל מגדירה את התייחסותה למיגזר השלישי ולמיגזר העסקי התומך במטרות חברתיות, שזה גם בעצם פילנתרופיה".

ממצאי המחקר מצביעים על כך שבשנים שחלפו מאז פרסום ההחלטה ננקטו מספר צעדים משמעותיים שהמרכזי ביניהם הוא, הקמת השולחנות העגולים הממשקיים כמסגרת לאומית לשיח תלת-מגזרי. השולחנות נועדו, בין היתר, ליצירת ערוץ בלתי אמצעי של תקשורת בין הממשלה והפילנתרופיה ולאפשר לממשלה להיות קשובה לרחשי הפילנתרופיה. הם מתקיימים במשרד ראש הממשלה, ובמשרדי האוצר, המשפטים, הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, ואיכות הסביבה. השולחנות הובילו לשיח בין-מיגזרי מתמשך ולזירה בה מתהווה מדיניות כלפי הפילנתרופיה באמצעות קבלת החלטות וביצוע יוזמות חדשות. החל משנת 2009 השולחנות העגולים הובילו לתוצרים משמעותיים בתחומי עשייתה של הפילנתרופיה הישראלית הכוללים כלי מדיניות, מסגרות רגולטיביות ומנגנוני מיסוי שנועדו להקל ולתווך את מעורבותה של הפילנתרופיה במרחב הציבורי בישראל.⁸ דוגמאות כוללות יצירת מעמד משפטי לקרנות פרטיות וציבוריות, קידום ההתנדבות וההשתתפות החברתית, הצהרה על הצורך בהקמת מסד נתונים שיתעד את היקפי הנתנה בישראל, יצירת כלים לעידוד תרבות הנתנה בישראל כמו ביטול מס המעסיקים בינואר 2008, עידוד התרומות על ידי הפחתת הרצפה והעלאת התקרה לתרומה הזכאית לזיכוי מס, וההמלצה להרחבת המטרות הציבוריות של ארגון מוכר לצרכי מס במסגרת דו"ח ועדת פריש (סעיף 46). ועדת פריש הוקמה על רקע השאיפה להרחיב את תחומי הפעילות של המיגזר השלישי ואת ההטבות הכספיות להם זוכים ארגוני המיגזר. הוועדה עסקה בחיזוק המיגזר השלישי לצד הדגשת ההיבטים האתיים והשקיפות בפעילותו. לאחרונה הגישה הוועדה את המלצותיה הממתינות לאישור שר האוצר. עיקר הממצאים מצביעים על הצורך להרחיב את המטרות המאפשרות להגדיר ארגון כמוסד ציבורי, להעניק לו זיכוי במס בשיעור של 35%, ובכך להרחיב את מספר הארגונים

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

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

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

הזכאים למעמד מוסד ציבורי. הוועדה גם המליצה להעניק את המעמד הציבורי לארגונים העוסקים בפעילות לטובת ישראלים בחו"ל או בעבור פעילות בחו"ל בעלת אינטרס לאומי מובהק.⁹

השולחנות העגולים שימשו קרקע פורייה לפיתוח מיזמים ותוכניות בין-מיגוריות העוסקות בחיזוק תשתיות ניהוליות ופיננסיות בארגונים חברתיים (מיזם תבונה), עידוד ההתנדבות בישראל (מיזם התנדבות), דיור צעירים, תעסוקת צעירים, סיוע לניצולי שואה, הקמת קרן לעסקים חברתיים, הקמת מאגר תוכניות בתחום החינוך¹⁰ ומיזמים נוספים. השתתפותם של נציגי הממשלה בשולחנות לא החלה באופן וולונטרי אלא נוצרה כתוצאה ממעורבותו העמוקה של ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, ומהיזמה שהוביל משרד ראש הממשלה. למרות שעל פניו יש באקט זה משום הנחתה מלמעלה, היא הובילה ליצירתו של שיח פורה בין הצדדים ולהפשרת היחסים וקירוב המיגורים השונים. לדברי אחד העובדים הבכירים לשעבר במשרד הממשלתי: "כפו עליהם [נציגי הממשלה] ללכת לתהליך, אבל ההידברות אחרי זה היתה יכולה להיות סתמית או משמעותית... כלומר, זו יכולה להיתפס כחוויה משפילה, והם יצאו בהידברות, אז יש פה התפתחות".

מהראיונות עם הפילנתרופים ונציגי הממשלה עולה כי השולחנות העגולים נתפשים על ידם באופן חיובי למדי. הם רואים בשולחנות תחליף למדיניות מרכזית ומקום מפגש המאפשר שיח פתוח והקשבה של הממשלה לצרכי הפילנתרופיה. לדברי נציגת הממשלה, השולחנות הובילו ליצירת פתרונות עבור עמותות ועבור פילנתרופים: "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 שייפגעו בתהליכים אחרים או במסגרות אחרות".

הפילנתרופים שמים דגש מיוחד על תפקידם של השולחנות כבמה לקידום מדיניות בתחום היחסים הבין-מגוריים. עצם הקמתם נתפשת כסימן לתמורות ביחסה של הממשלה לפילנתרופיה ובעניין גובר לשלב אותה 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". ברקע עמדות אלו נשמעים קולות אחרים משתי הקבוצות אשר רואים בשולחנות זירת ניגוח לממשלה הנעדרת דיון אמיתי. לתפישתם, תוצרי השולחן אינם משמעותיים או בעלי השפעה נרחבת על החברה הישראלית. לדברי אחד מנציגי הממשלה: "השולחנות הללו זה פורום בו הממשלה היא שק אגרוף והמיגור השלישי

⁹ להרחבה ראה: 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., עוז-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.

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. ראשית, היא שואפת לבטא את המבנה ההיררכי של הממשלה ואת היותה מקור הסמכות בכלל ולגבי הפילנתרופיה בפרט. מדיניות זו מדגישה את המרכזיות והדומיננטיות של הממשלה בקביעת מהלכים המתייחסים לתהליכים מרכזיים במדינה ובחברה הישראלית, בעיצוב היחסים עם הגורמים הלא ממשלתיים, בקבלת ההחלטות ובהקצאת המשאבים הלאומיים. זאת, בניגוד למשל לארה"ב, בה המדיניות והתפקיד שהממשלה ממלאת כלפי הפילנתרופיה הם פחות מרכזיים ומשפיעים על התנהגות הפילנתרופים. הם פועלים זה לצד זה אך לא בהכרח זה עם זה. לדברי 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 להתייעץ אתך, אבל אתה לא תכתוב לי, כי בסופו של דבר התפקיד הוא שלי ולא שלך. אני בעד שיתוף אבל גם לשיתוף יש גבולות". נציג אחר הוסיף: "צריך להיזהר שהזנב לא יקשקש בכלב... אם אתה יודע להיות מוביל ולא מובל אז אפשר לחיות עם זה בשלום".

שנית, המדיניות המתהווה קשורה קשר הדוק לתפקיד הרגולציה שיש לממשלה. זו מופקדת על כספי הציבור שינוצלו ביעילות ובאפקטיביות. עליה להבטיח כי הארגונים הלא ממשלתיים ינהגו על פי אמות מידה מוסריות שהן ערובה הכרחית, אם כי לא מספקת, לביסוס אמון הציבור בארגונים אלה. רגולציה ממשלתית יכולה להיות מכבידה, כפי שטוענים נציגי הארגונים ללא כוונת ריווח ונציגי הפילנתרופים, ויכולה להיות גמישה ומאפשרת פעילות יעילה ותקינה של הארגונים. מרבית נציגי הפילנתרופיה מלינים על הכבדת העול על פעילותם על ידי הרגולטורים הממשלתיים. לדברי אחד הפילנתרופים: "פקידי הממשלה דואגים לעסוק בבקרת נזקים - הם יוצרים אינסוף כללים ותקנות כך שלא יקרה שום דבר רע ... הם עוסקים בלוודא שהכללים נשמרים, כי אם הם לא ישמרו זה יהיה באשמתם". תפישה זו באה לידי ביטוי גם בדבריו של נציג הממשלה האומר: "רגולציה דיפרנציאלית ומתוחכמת... מקומות בהם לא צריך להתערב יותר מדי לא להתערב. מקומות שבהם צריך להתערב יותר, להתערב יותר".

שלישית, למרות שעל פניו נראה כי השולחן העגול הממשקי תורם תרומה חשובה לגיבוש מדיניות ממשלתית ביחס לארגוני המיגזר השלישי והפילנתרופיה, המציאות העולה מניתוח הממצאים מצביעה על כיוונים אחרים. בפועל נמצא על ידנו כי מרבית משרדי הממשלה להם נגיעה לפילנתרופיה פועלים על פי מתווה עצמאי (אם בכלל קיים), ללא הכוונה מרכזית הנובעת ממדיניות רשמית של הממשלה כלפי פעילותם של הפילנתרופים. בפועל נמצא, כי כל משרד קובע את יחסיו עם הפילנתרופיה ואת דרכי העבודה וההתקשרות. יתירה מזאת, במשרדים עצמם פועלים גורמים בדרגים שונים המקיימים יחסי עבודה עם פילנתרופים ללא תיאום ביניהם או הכוונה רשמית של הדרג הבכיר במשרד. התוצאה היא אימוץ דפוס פעולה ספורדי, משתנה ואד-הוקי המנווט על ידי גורמים שונים במשרדים התופשים בדרך כלל עמדות מפתח ואשר נגישים לפילנתרופים יותר מאחרים. לעומת זאת, נמצא כי במשרד החינוך, הוותיקה מדיניות רשמית שעיקרה חיזוק החברה האזרחית הפועלת בתחומי האחריות של משרד החינוך ובפעילות משותפת עם ארגוני החברה האזרחית. משרד החינוך הוא המשרד היחיד בו נוצר תפקיד לממונה על ניהול השותפויות הבין מיגזריות¹¹. לדברי עובדת בכירה לשעבר במשרד ממשלתי: "ככל שאנשי הממשלה יותר מחודדים בייעודם, מטרתם, ודרך עבודתם הקשר עם הפילנתרופיה הוא קל יותר. ככל שהמשרדים הם מזוגזגים... ונעים בין קטבים שונים, בקיצור לא יודעים להגדיר לעצמם מה זאת המשילות שלהם, אז הפילנתרופיה מוצאת את עצמה בבעיה קשה... במשפט אחד היחסים הם טובים ברגע שהדברים מאד מוגדרים ומוסכמים". למדנו, כי גם לפילנתרופים ציפיה להתנהגות עקבית של הממשלה כלפיהם, שאם תתממש, תתרום לגיבוש סדר הקדימויות לתרומה למיזמים ותוכניות המוסכמים על שני הצדדים.

במציאות הדברים נראים ונשמעים אחרת. קיומן של מדיניות שונות במשרדי הממשלה השונים מוביל לחוסר תיאום בין-משרדי ולסרבול מיותר בדרכי ההתנהלות של המשרדים, וכן לסחבת פקידותית בכל הקשור ליחסי העבודה עם הפילנתרופים. לדברי אחד הפילנתרופים: "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". חוסר התיאום הבין-משרדי ובעיקר חוסר הניסיון בעבודה, הידע והמיומנויות הנדרשות בעבודה מול הפילנתרופיה בולט באופן מיוחד. יש להדגיש שבעיני חלק מפקידי הממשלה מצב זה נתפש כנורמטיבי: "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 בגוינט ישראל המנסה להתגבר על חוליים אלה באמצעות יצירת שיח פורה יותר בין נציגי הממשלה, וגיבוש קווים מנחים לפעילות מול ארגוני המיגזר השלישי והפילנתרופיה.

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

רביעית, המדיניות הרשמית מתעצבת בעיקר על ידי הדרגים הפוליטיים ואמורה להתבצע על ידי הדרגים המקצועיים בקרב פקידות הממשלה. תהליך זה מאתגר בפערים משמעותיים בין הדרגים הנובעים מהמתח המובנה בין בעלי התפקידים, הבדלים בתפישותיהם ואגו אישי ומקצועי. התחושה הרווחת בקרב הפקידות היא שהדרג הפוליטי כופה עליהם את תפישותיהם על הפילנתרופיה באמצעות "הנחתת" מדיניות והוראות לפעולה. לדברי נציג הממשלה: "הכל בא ומתחיל מלחצים, ובד"כ קשרים עם פוליטיקאים בכירים, שרי ממשלה, ראשי ממשלה וכדומה... ואז בא הלחץ, ואז באה ההנחתה. אין באמת דיון אמיתי". התוצאה, כפי שמדווחים לנו נציגי הממשלה, היא העדר נכונות ומוטיבציה של הפקידים לבצע את הוראות הדרג הפוליטי בהקשר של היחסים עם הפילנתרופיה והענות ליוזמות הפילנתרופיות המוצגות בפניהם. לדברי נציג הממשלה: "שר יכול לבוא עם מדיניות מסוימת... 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". כתוצאה מכך, במקרים רבים הכתבתה של המדיניות על ידי שרים מלמעלה נבלמת בדרג המקצועי: "צריך לדעת איך אתה מתמרן עם מדיניות של שרים אז אני תמיד אומר מי שלא רוצה לשים את הידיים בביוב שלא ילך להיות אינסטלאטור" (בכיר במשרד ממשלתי).

הפילנתרופיה בראי הממשלה והפילנתרופיה

מרואיינים משתי הקבוצות הגדירו את הפילנתרופיה כזריזה, גמישה, יעילה ויצירתית. באופן פרטני, מרבית פקידי הממשלה רואים בפילנתרופיה כוח כלכלי עם ראייה יזמית וארוכת טווח, מחוברת וקשובה לשטח, בעלת יכולת להוציא לפועל משימות מורכבות לאור היותה משוחררת מפרוצדורות ומכבלי הבירוקרטיה. למרות ההסכמה בין המרואיינים על מאפייני הפילנתרופיה, קיימים פערים משמעותיים בין התפישה העצמית של הפילנתרופיה את תפקידה לבין תפישתם של נציגי הממשלה. הפילנתרופים מדגישים את ההיבטים החלוציים והיזמיים בתפקידם ומגדירים את תרומתם כהשקעה ארוכת טווח. לטענתם, הם מספקים פתרונות ברי-קיימא באמצעות מעורבות מתמשכת במיזמים ובפיתוח שירותים. בהתייחס לתחומי הפעולה, מרביתם מסכימים שהם פועלים במקומות בהם הממשלה לא אמורה לפעול, וכן בתחומי הליבה בהם הממשלה לא מעורבת מסיבות שונות, למרות חשיבותם. על כן, הם רואים בתפקידם כמשלים או כתוספתי לממשלה. מעטים מהם ראו בהתנהלותם תחרות או יריבות לפעילות הממשלתית.

תפישתם העצמית של הפילנתרופים מדגישה את תפקידם כזרזוקטליטור הדוחף ומניע את הממשלה לפעילות בתחומים בהם היא לא מעורבת או מעורבת במידה מוגבלת. הפילנתרופיה, בתפישת הפילנתרופים, היא השאור שבעיסה המתפיה אותה, משפיע על בחירת כיוונים להשקעה ולפיתוח מגמות חדשות ויצירתיות המזרימות דם חדש למערכת הציבורית. הפילנתרופיה תורמת לחוללות של שינוי חברתי, מפלסת דרכים חדשות ומנתבת את פעילות הממשלה להשגת יעדים חדשים. הפילנתרופיה, בתפישתה, מזהה ומאתרת צרכים של אוכלוסיות מיוחדות שלא מקבלות מענה באמצעות המנגנונים הממשלתיים. הפילנתרופים מדגישים את תפקידם המרכזי בסיוע הומניטארי בעתות חירום ובמצבי קיצון שהממסד הממשלתי מתקשה בהתמודדות עמם לאור מגבלות שונות, חוקיות, כספיות ואדמיניסטרטיביות, המוטלות עליו.

יש לציין, שלמרות הנטייה או המגמה המסתמנת לשיתופי פעולה, סבורים הפילנתרופים שהם צריכים לשמור על העצמאות והזהות שלהם המבחינה ביניהם לבין מוסדות הממשלה. אחד הפילנתרופים טען: "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 פקידי הממשלה קיימת הסכמה על חשיבותה של הפילנתרופיה ככלי עזר ליישום מדיניות בתחומי חינוך, חברה ורווחה. תפקידה המשלים של הפילנתרופיה בא לידי ביטוי במרבית הראיונות כתפקידה העיקרי, כדבריו של ח"כ ניסן סלומינסקי יו"ר ועדת הכספים: "סעיף 46 הוא בעיקרון... דברים שהמדינה הייתה צריכה לטפל בהם והמדינה לא מטפלת... זה שהמדינה נותנת הקלה או החזר של 35%, מצד אחד, זה עידוד לאותם גופים, ומצד שני, מבחינת המדינה זה לא הפסד, זה רווח גדול, כי אם לא זה, המדינה הייתה צריכה אולי לעשות את כל המאה אחוז. לכן צריכים להסתכל בראייה הזאת ולברך"¹². ועוד, תפקידה של הפילנתרופיה הוא להרחיב את תחומי הפעולה של המדינה. בכיר במשרד ממשלתי טען: "נורא חשוב שכסף פילנתרופי ינסה במידה רבה להרחיב בתהליכים איטיים את גבולות הממשלה ולא לצמצם אותה". מיעוט מנציגי הממשלה הדגישו את התפקיד הלעומתי של הפילנתרופיה הבא לידי ביטוי בחיזוק החברה האזרחית. בפעולה זו יכולה הפילנתרופיה לנסות ולא לפזר את הממשלה לפעול בתחומים מסוימים. לפי 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".

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

תפקיד הקטליזטור לא מקבל הכרה דומה בתפישות הממשלה אשר לא רואה בפילנתרופיה כמעוז החדשנות ומצהירה שגם לה הידע, המידע והחיבור לשטח. לדברי עובד בכיר בממשלה: "הרבה מהדברים הממשלה יכולה לעשות לבד, אבל כל הרעיון היה לעשות ביחד כדי שהוא יהיה כבר מראש משולב. זאת החלטה אסטרטגית ולא רק החלטה אופרטיבית". הממשלה מכירה בחשיבות הפעולה הבין-מיגזרית וביכולתה של הפילנתרופיה להכין את התשתית לכניסתה של הממשלה לתחומים חדשים באמצעות מעורבות במימון, פיתוח תשתיות ושירותים חדשים, וכן אספקת מידע: "הם [הפילנתרופים] כבר הכינו אותך, כי כבר עשו לך, כי כבר מממנים חלק, כי כבר יש תשתית" (נציג הממשלה). בראייה זו תפקיד הפילנתרופיה נתפש כמוגבל בזמן. היא יוצאת מהמשחק לאחר אימוץ התוכניות שיזמה והטמעתן במערך התוכניות של הממשלה. מבחינת תחומי פעולתה של הפילנתרופיה, הממשלה שואפת לתחום את מעורבותה של הפילנתרופיה לתחומים שאינם נתפשים כתחומי ליבה ומוגדרים כ-"קצפת" ו-"טעם החיים", וגם זאת באמצעות מימון חלק קטן ביחס לממשלה.

חסמים וקשיים ביחסי הממשלה והפילנתרופיה

חסמים אישיים

השינויים בעמדות של מרבית פקידי הממשלה שהתראיינו למחקר זה באשר לתפקידה ותרומתה של הפילנתרופיה, לא סילקו לחלוטין את החשדנות שיש לחלק מהם כלפי הפילנתרופים הישראלים. חשדנות זו נובעת, בין היתר, מחוסר אמון מופגן כלפי הארגונים ללא כוונת ריווח והעדר הערכה מספקת לפעילותם. גם הפילנתרופיה, לדעתם, פועלת מתוך מניעים לא מספיק גלויים ושקופים המאפשרים בקרה אפקטיבית על דרך התנהלותם ומדידה אובייקטיבית של תוצאות התערבותם. לדברי עובדת בכירה לשעבר 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.

שנית, חלק מפקידי הממשלה קושרים בין עיסוקם המקצועי של הפילנתרופים לבין עיסוקם הנדבני ורואים בהם טייקונים שמתמשים במדינה לקידום הרעיונות שלהם, פועלים בכוחניות ויוצרים דיפרנציאציה ופערים שליליים בחברה. לדברי בכיר במשרד ממשלתי: "אין אהבת נתינה אמיתית. בדרך כלל העשירים בוחנים 'מה יצא לי מזה? איך אני אצא? מה יועץ התקשורת שלי ממליץ? ואיך אני אתחכך עם עוד כמה פוליטיקאים, ואגזור חוטים ואצטלם'". בכיר במשרד ממשלתי אחר מוסיף: "מניסיוני עם פילנתרופים יש הרבה שקשה להם להיפרד מהכסף שלהם, גם אחרי שהם מנסים לתרום אותו. למשל,

מקימים עמותה, אבל הם לא מוכנים שהיה תהיה מגוונת, שזה יהיה העו"ד שלו, והרו"ח שלו, והבן שלו מרכיב את העמותות. אין רוח פילנתרופית אמיתית...". הססנותם של פקידי הממשלה מעבודה משותפת עם הפילנתרופיה נובעת מתחושתם שהאחרונה מתנשאת מעל הממשלה ומזלזלת בה. לדברי בכיר נוסף במשרד ממשלתי: "כשאתה לא שותף בתהליך של היצירה קשה לך מאוד אח"כ פתאום להסכים. שבא אליך מישהו ואומר קח את זה טוב, אני אומר לך שזה טוב".

לפיכך, החסמים האישיים נובעים מהעמדות המסורתיות והשמרניות של חלק מפקידי הממשלה. אלה לא הסתגלו לשינויים במשק ובחברה עם הופעת ארגונים לא ממשלתיים הלוקחים מהם סמכויות ותחומי אחריות מצד אחד ומעמיסים עליהם מטלות נוספות מצד שני. מרבית פקידי הממשלה לא הפנימו שבעקבות השינויים האלה גם התפקיד שלהם צריך להשתנות והם נאחזים בקרנות המזבח שלהם. הם גם לא מורגלים ביוזמות חיצוניות המערערות את שיווי המשקל שלהם ואת השלווה הסטואית בה הם נמצאים. לא בא להם לצאת מהנירוונה ולהתחיל להתאמץ - במילא לא משלמים להם יותר מדי. יוזמות פילנתרופיות חיצוניות מחייבות אותם לשנס מותניים, לחשוב קצת יותר ולפעול הרבה יותר. לדברי אחת מנציגות הממשלה: "בסוף הפילנתרופיה יודעת להביא יחסית לממשלה מעט מאוד כסף. ובשלב זה היא רוצה לנהל לך את כל העסק. סליחה, מישהו פה התבלבל?". נציג ממשלתי אחר הוסיף על הקשיים בקרב הפקידות הממשלתית: "...הרצון לשמור על מקומם - שאני אוביל, יש חשש שנהיה לא רלוונטיים, שמישהו יעשה את העסק יותר טובי - וחשש מאובדן כוח". לכן אנו עדים להתנגדויות מצד הפקידים האלה שמלבד העובדה שהם חוששים לתפקידם ולמעמדם לא מעוניינים להתאמץ. התוצאה היא חסמים פסיכולוגיים והעדר נכונות ומוטיבציה לשיתוף פעולה.

החסמים האישיים בולטים גם בגישתם הלא אוהדת של הפילנתרופים לפקידי הממשלה. אלה נתפשים כבירוקרטים ושמרנים, "מרובעים", לא יצירתיים ולא מוכשרים מספיק ועל כן נתקעו במנגנון הממשלתי. הפילנתרופים מגלים יחס של יהירות ומידה של שחצנות כלפי הפקידות הממשלתית. ממצאי המחקר מציגים עדויות לביקורתיות הרבה של הפילנתרופים כלפי הממשלה הלא יעילה, לעלויות תפעול גבוהות מאוד וחוסר ניסיון וידע מתקדם בניהול ענייני המדינה. הממשלה נתפשת כלא אמינה ולא עומדת בהבטחותיה, לא מממשת את התחייבותיה ומתנהלת בדרך לא מקצועית בתחומים פיננסיים וניהוליים. פילנתרופים רבים רואים בפקידי הממשלה גורמים מכשילים ומעכבים ה"שמים רגליים" בפני יוזמות חדשות. הקשיים האישיים ביחסים בין הממשלה לפילנתרופיה נובעים מניסיון עבר שלילי של הפילנתרופים עם הממשלה. אכזבה, מיאוס, תסכול, ציניות, חוסר אמון, כעס וזלזול הם רק חלק מהתחושות שהביעו פילנתרופים רבים כלפי מנגונוני הממשלה ומוסדותיה, בפרט בהתייחס לתהליכי העבודה והנהלים הבירוקרטים.

חסמים מבניים

יחסי הגומלין בין הממשלה והפילנתרופיה מאותגרים על ידי המפגש בין סוגים שונים של הגיונות מוסדיים ותרבויות ארגוניות. תרבותם הארגונית של הפילנתרופים היא בעלת אוריינטציה עסקית ונבדלת מהתרבות הפורמלית, המכניסטית והבירוקרטית הלא גמישה והמסורבלת המאפיינת את הממשלה. הבדלים אלה הם בעלי פוטנציאל ליצירת קונפליקטים אידיאולוגיים ומעשיים, המקשים על שיתוף פעולה. מדגים זאת אחד הפילנתרופים מניסיונו במפגש עם רשויות הממשלה: "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 לבצע שינויים מערכתיים או להנהיג רפורמות ארגוניות ומבניות. לטענתו של פילנתרופ אחר: "הממשלה לא יכולה להתמקד, היא מערכת מורכבת ולכן בכדי לייצר שינויים היא זקוקה ל-8000 אישורים רגולטוריים. מיסי הציבור הם הכספים המממנים זאת ובסופו של דבר רק שליש מהם מגיע לתכנית. לכן, אצל הפילנתרופים השקל שווה פי שלוש מאשר אצל הממשלה". נציגי הממשלה מסכימים עם חלק ניכר מביקורות אלה, ומאפיינים את עבודתם בבירוקרטיה, סרבול וריכוזיות יתר. אחד המשפטים אשר חזר על עצמו בקרב נציגי הממשלה מבטא את הקושי המרכזי שלה: "לוקח המון זמן לשנות כיוון של נושאת מטוסים". לדברי נציגה בכירה של הממשלה מאפייני עבודת הממשלה 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 ונטמעתי כאחוז מתוך מיליארדים של הממשלה".

לעומת הבירוקרטיה המסורבלת של הממשלה והאילוצים הרבים הנכפים על מנגנוניה מלמדים ממצאי המחקר על ההתמקצעות הגוברת של הפעילות הפילנתרופית. למרבית הפילנתרופים ולקרנות הפילנתרופיות תוכנית אסטרטגית הקובעת את תחומי הפעילות והמעורבות של הפילנתרופים תוך קביעת סדר העדיפויות לתרומה ולהשקעה נושאת תשואה חברתית. מרביתם שוקדים על פיתוח שיטות עבודה מתקדמות ומתבססים על ניסיונם בניהול עסקים גדולים ומורכבים. הם מגדירים יעדים כמותיים ומדידים המאפשרים להם להעריך את האימפקט שהם יוצרים. הלכה למעשה, קיימת זליגה של הכלים והשיטות המשמשים את הפילנתרופים בפעילותם המקצועית לעבר פעילותם הנדבנית האלטרואיסטית. בעיני הממשלה, זו איננה ערובה לניהול מוצלח של מיזמים בתחומי אחריותה של הממשלה: "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 מאד 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, וכן הכרה בערכים ובכללי ההתנהגות של האחר. זאת, במגמה ליצור בריתות המאפשרות ניצול טוב יותר של היתרון היחסי של כל אחד מהצדדים. בהקשר זה יש להיזהר מתהליך התקת מטרות לפיו אמצעים הנועדים לתמוך במימוש מטרות הופכים להיות מטרות בפני עצמן. מיטיב לתאר זאת אחד הפילנתרופים ביחס לפרויקט משותף לו ולמשרד הרווחה: "החלק הגדול ביותר של זמננו הוקדש לטיפול בממשלה".

תמורות ביחסי הממשלה והפילנתרופיה: מיריבות לשיתוף פעולה

מערכת היחסים בין הממשלה והפילנתרופיה אופיינה במשך שנים רבות בהעדר שיתוף פעולה מאורגן, ממוסד ושיטתי ובהעדר תהליכי עבודה משותפים, כפי שאחד הפילנתרופים הגדיר זאת: "שני קווים מקבילים שלעולם לא יפגשו". פקידי ממשלה רבים הביעו לא אחת את חששותיהם מהפילנתרופיה ואף הרחיקו לכת בטענה שהיא מהווה איום וסכנה לדמוקרטיה הישראלית (שמיד ואח', 2009).

ממצאי המחקר המדווחים כאן מצביעים על שינוי מסוים שחל בשנים האחרונות לעבר שיתופי פעולה רבים יותר בין הממשלה לפילנתרופיה. המיזמים המשותפים יוצרים הזדמנויות למימוש רעיונות יצירתיים, תוכניות ושירותים, ולעיצוב דינמי יותר של היחסים ביניהם. ההתנגדות שאיפיינה רבים מבין פקידי הממשלה הבכירים התחלפה בפתיחות רבה יותר ונכונות לשיתוף פעולה. זאת, מתוך הכרה בחשיבותה של הפילנתרופיה ויתרונותיה היחסיים. לעומתם, יש כאלה שאינם רואים בחיוב את פעילות הפילנתרופים בתחומים שלדעתם צריכים להיות באחריות הבלעדית של הממשלה. מיעוט מבין אלה אף מרחיק לכת ואיננו תומך כלל בהענקת תמיכות כספיות במיזמים לאומיים הצריכים להיות ממומנים על ידי תקציב המדינה (מיזמים כמו בניין בית המשפט העליון, הספרייה הלאומית ועוד). עם זאת, נציין כי בקרב מרבית הפילנתרופים שרואיינו למחקר זה חל שינוי תודעתי באשר ליתרונות שיש בפעילות משותפת עם מוסדות הממשלה. הפילנתרופים מתחילים להבין ולהכיר כי שיתוף פעולה פורה על בסיס אמון הדדי וחלוקת עבודה נכונה הם יכולים להשיג יתרונות רבים וסינרגטיים, בהשוואה למצב בו הם פועלים בנפרד וללא שיתוף ותיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. באמצעות שיתוף הפעולה הם משיגים לגיטימציה ליוזמות שלהם ממוסדות הממשל. לדברי אחת הפילנתרופיות: "משרד החינוך היה שותף בעיצוב הפרויקט, תמך בו... כאשר יש תמיכה כזו היא מהווה רוח גבית ושווה הרבה יותר מתמיכה כספית". הם נחשפים לידע מקצועי וניסיון עשיר של הממשלה בביצוע תוכניות רחבות היקף. כדברי אחת הפילנתרופיות: "אתם גדולים ונפלאים [הפילנתרופים], אבל אתם לא מקצועיים. אתם לא יודעים מי באמת זקוק לעזרה... תנו לנו את המשאבים שלכם ואנחנו יודעים למי לעזור וכיצד".

מהמחקר גם עולה כי באמצעות ההתקרבות ושיתוף הפעולה עם גורמי הממשלה הפילנתרופים משיגים נגישות גדולה יותר לאוכלוסיות יעד אשר הפילנתרופיה רוצה בטובתן. הם נחשפים לראייה מרחבית מקיפה וכלל מערכתית של בעיות העומדות לפתחה של החברה והכלכלה בישראל, וליתרונות נוספים שהם עשויים להפיק מהמפגש והשותפות הבינמיגזרית. ההבנה המחלחלת בקרב שתי הקבוצות - הממשלה והפילנתרופיה, בדבר החשיבות של החלפת ידע, מידע, ניסיון ומשאבים יוצרים תנועה חיובית אל עבר שיתוף פעולה בין הצדדים המאפשר ניצול של היתרונות היחסיים של כל אחד מהם. 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 את 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 לבדי'".

דיון וניתוח

המחקר המוצג במאמר זה התמקד בלימוד מערכת היחסים בין הממשלה לבין הפילנתרופיה "החדשה" בישראל, כפי שנהוג לכנות אותה בשלושת העשורים האחרונים (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010, סילבר, 2008, שמיד ואח', 2009, שמעוני, 2008). תשומת לב ניתנה לשאלת יחסי הממשלה והפילנתרופיה, במיוחד לאור שינויים שחלו בזירה זו. בסקירת הספרות שערכנו בעת עריכת המחקר ועדכונה במהלך הכנת המאמר הנוכחי, הצבענו על מספר מוגבל למדי של עבודות בתחום. מרביתן התבססו על "חקר מקרה" אשר יכולת ההכללה ממנו היא מוגבלת. במחקר הנוכחי, אשר ממצאיו מוצגים כאן, נעשה ניסיון להרחיב את היריעה המחקרית באמצעות ראיונות עומק של נציגי שתי הקבוצות הרלוונטיות למחקר - נציגים בכירים של הממשלה להם נגיעה לעשייה הפילנתרופית המתחדשת, ולנציגים בולטים של הפילנתרופיה הפעילים מאד בזירה הפילנתרופית. בנוסף, נערך ניתוח מעמיק ויסודי של מסמכים רשמיים שהתפרסמו במהלך השנים על ידי הגופים הממשלתיים השונים, פורומים בהם משתתפים נציגי הממשלה והפילנתרופיה, מסקנות והמלצות של ועדות ציבוריות וממלכתיות שעסקו בהיבטים שונים המתייחסים לתחום הנחקר, וכן עיון בפרוטוקולים המסכמים דיונים בישיבות של נציגי הממשלה והפילנתרופים.

המפגש בין הפילנתרופיה החדשה והממסד הממשלתי הוא מפגש טעון, ללא ספק, שיש בו מתח מבני ואישי כאחד. זהו מפגש בין שתי תרבויות ארגוניות שונות כאשר לכל אחת מהן הגיון מוסדי שונה

המהווה קו מנחה להתנהגותם הארגונית. זהו מפגש בין תרבות יזמית פרואקטיבית של הפילנתרופיה לבין תרבות שמרנית ובירוקרטית של הממסד הממשלתי. המפגש הזה יכול להתפתח לכיוונים שונים כאשר הוא טומן בחובו סיכונים וסיכויים לצד אתגרים והזדמנויות חדשות. אם יתפתח לכיוון החיובי יש סיכוי למציאת נוסחה מתאימה לשיתוף פעולה עם חלוקת עבודה רציונלית והוגנת בין הממשלה והפילנתרופיה. זאת, אם שני הצדדים יגלו מידה של פתיחות ונכונות לשיתוף פעולה שיש בו פוטנציאל להשגת תוצאות מיטביות לטובת אוכלוסיות היעד של הממשלה ושל הפילנתרופיה. כדי להשיג מצב אופטימלי זה, הנראה במידה מסוימת אידיאלי, במציאות בה יש תחרות ומאבקים על השליטה במרחב הציבורי המצטמצם, על שני הצדדים לגלות הבנה עמוקה ויסודית יותר של התרבות והערכים המנחים את האחר. תנאי לכך הוא סילוק החסמים האישיים והמבניים המקשים על השיח שצריך להתקיים בין הצדדים. חסמים אלה, על פי ממצאי המחקר, אכן קיימים באופן מודע ולא מודע, סמוי וגלוי, מוצהר ולטנטי. עם זאת, הראיונות עם חלק ניכר מנציגי הפילנתרופיה והממשלה מלמדים כי יש שינוי מסוים, איטי והדרגתי, בהתייחסות של הצדדים האחד לתרבותו ולמניעי התנהגותו של האחר. בעוד שבעבר טענו כי היחסים בין הצדדים מאופיינים בניכור, חשדנות, יהירות, תחושת עליונות, העדר אמפתיה, התבצרות בעמדות, וחוסר נכונות לשינוי עמדות, המחקר הנוכחי מלמד על תזוזה בכיוון של שינוי חיובי בהתייחסות הצדדים. עם זאת, יש להתייחס בזהירות לשינוי זה שכן הוא איננו דרסטי וסוחף החל על כל אלה המעורבים בעיצוב היחסים בין הממשלה והפילנתרופיה. עדיין יש רבים מבין הפילנתרופים ונציגי הממשלה "הצהובים" זה לזה. אמנם ממצאי המחקר מלמדים כי יש תהליך איטי ומדורג של קביעת מדיניות ממשלתית ביחסה לארגונים ללא כוונת ריווח והמיגזר העסקי, כולל הפילנתרופיה, אך באותה שעה מלמדים ממצאי המחקר כי מדיניות זו לא חלחלה דייה בקרב הפילנתרופים והדרגים המקצועיים בממשלה.

עם זאת, וכפי שהממצאים מלמדים אנו עדים להתקדמות מסוימת לקראת שיתוף פעולה משמעותי יותר בין הממשלה והפילנתרופיה. "השולחן העגול" הממשקי הוא ללא ספק צעד חשוב ומשמעותי ביצירת שיח בין הפילנתרופיה והממשלה. דפוס דומה של ניסיון להדברות בין הצדדים נמצא רק בחלק ממדיניות אירופה ואנגליה אך לא בארה"ב (באנגליה היה הניסיון להציע את "הקומפקט"-מינשר הצהרתי המבטא הסכמות לגבי התחייבויות הממשלה והמיגזר השלישי לאמץ קודים של פעולה והתנהלות המסייעים לכל צד למלא את תפקידו באופן המיטבי בכל הנוגע לפעולתם המשותפת). בארה"ב, הפילנתרופים תורמים עפ"י עולם הערכים והמוטיבציות הפנימיות שלהם ללא זיקה כלשהיא למדיניות מוצהרת של הממשלה הפדרלית או הממשלים של המדינות השונות. מרבית התרומות של הפילנתרופים בארה"ב מופנה לאוניברסיטאות, למוזיאונים ולמוסדות אמנות ותרבות אחרים. בישראל המצב שונה. מרבית

הפילנתרופים מפנים את תרומותיהם לתחומים בהם מעורבות הממשלה היא גדולה למדי (תחומי הרווחה, החינוך, הבריאות). כל כניסה לטריטוריה של הממשלה מעוררת חששות, ספקות וחשדנות של הממסד הממשלתי כלפי הכוונות האמיתיות של הפילנתרופים. על כן, העובדה שממשלת ישראל הצליחה להקים ולמסד את "השולחן העגול" ולאפשר שיח ותיאום ציפיות בין הצדדים השונים, היא עובדה שאי אפשר לערער עליה ובלבד שישכילו לשמור על השיח לאורך זמן. כדי לעגן את השיח הזה יש עדיין צורך בשינוי עמדות הצדדים השונים האחד כלפי השני. ממצאי המחקר מלמדים גם שיש עדיין בין הפילנתרופים כאלה הסבורים כי המערכת הממשלתית היא מערכת מנוונת, חסרת יכולות ארגוניות ואחרות. זאת מערכת המערימה קשיים אדמיניסטרטיביים ומשפטיים על פעילות בעלת אופי של חדשנות ויזמות החורגת מהשגרה, איננה פתוחה ואיננה קשובה. בונה חומות של שמרנות והתגוננות מכל מה שעשוי או יכול לשנות את הסטטוס קוו. חלקם אף הביעו אי אמון והסתייגות מהתועלת הצומחת מהפורומים המשותפים שהקימה הממשלה לקידום השיח ושיתוף הפעולה בין המיגזרים. לעומתם, יש גם בקרב פקידי הממשלה קבוצה לא קטנה של אנשים אשר יחסם לפילנתרופיה מצדיק את יחס הפילנתרופים לממשלה. פקידי ממשלה רבים אינם מאמינים במניעים האלטרואיסטיים של הפילנתרופים, אשר מונעים, לדעתם, ממניעים תועלתניים לקידום האינטרסים הכלכליים והפיננסיים שלהם תוך חיבור לא רצוי ולא מוסרי בין הון לשלטון (ואכן היו גילויים רבים מדי של מקרי הון-שלטון בשנים האחרונות אשר גרמו למעשי שחיתות ציבורית, תוך ניצול לרעה של הכח הרב שצברו בעלי הון. אלה לא בהכרח נמנו על קבוצת הפילנתרופים התורמים מהונם וכספם). לדעתם של פקידים אלה, הפילנתרופים אינם בעלי ניסיון ניהולי עשיר כפי שהם מנסים להציג את עצמם. אין להם גם את הידע והניסיון הנדרש להפעיל מיזמים ותוכניות בהיקף רחב. הם מנותקים ומרוחקים מהצרכים של אוכלוסיות מוחלשות אליהן לא נחשפו בעבר. הרעיונות החדשניים לכאורה שהם מציגים אינם מתאימים באופיים ובמהותם למערכת הציבורית והממשלתית הפועלת תחת אילוצים רבים שאינם טיפוסיים לארגונים העיסוקיים הפועלים בשוק החופשי. יש אף בקרב הפקידים הבכירים של הממשלה מיעוט קיצוני המרחיק לכת המבקש להדיר לחלוטין את הפילנתרופים מהזירה והמרחב הציבורי. לטענתם, מרחב זה חייב להישאר בסמכות ובאחריות הבלעדית של הממשלה. זו יכולה לעשות את המאמצים הדרושים לגיוס משאבים הדרושים ליצירת מענים ותוכניות שירות שונות בלי להזדקק לתרומה המוגבלת של הפילנתרופיה המבקשת להתהדר בנוצות שלא שלה. כתמיכה לטענות אלה הם מציינים את השיעור הנמוך של התרומות הפילנתרופיות מישראלים מסה"כ התוצר המקומי הגולמי (0.6%).

למרות העמדות הלא אוהדות האלה של חלק מנציגי הממשלה והפילנתרופיה, מרבית המרואיינים מדווחים על ההתקרבות האמורה לעיל בין הצדדים. קיימת מגמה גוברת של שיתוף פעולה אשר מסתייעת בשיח התלת מגזרי המסייע בריכוך הדעות הקדומות ושינוי התפישות המוקדמות בקרב הצדדים. איי ההתנגדות בממשלה הולכים ומתמעטים על רקע התפתחותה של מדיניות מרכזית בהנעת תהליכי שינוי ביחסים בין השחקנים. הפרדיגמה החדשה ליחסי הממשלה והפילנתרופיה תופשת את מקומה והשיח שהיא מייצרת הופך שגור בפיהם של רבים בממשלה. למעשה, אנו עדים ללימוד של שפה חדשה שמוביל באופן הדרגתי לשינוי מהפכני בהבנה של מקום הממשלה ותפקידיה ביחס למיגזרים אחרים. ככל שהצדדים מתקרבים עיצורי התקשורת ומחסומי התיאום מוסרים ומאפשרים הוצאה לפועל של רעיונות, תוכניות ומיזמים. מרבית נציגי הממשלה מתחילים להכיר ביתרונות היחסיים של הפילנתרופיה לקידום מיזמים ותוכניות שהמסד הממשלתי מתקשה להוציאן לפועל. למרות זאת, יש ביניהם הסבורים כי יוזמות אלו הן מינוריות ומוקדות נישה. הן אינן מקיפות אוכלוסיות רחבות או נושאים בעלי חשיבות עליונה. לדעתם, התוכניות האלו אינן יוצרות את האימפקט העוצמתי המחולל שינויים מקיפים ועמוקים. הם היו מעדיפים לראות התארגנות רחבה יותר של מספר פילנתרופים המציעים יחד תוכניות עם היקפים גדולים בהרבה מאלה המוצעים על ידי כל אחד מהם בנפרד. היטיב לבטא זאת מנהל כללי לשעבר של אחד ממשרדי הממשלה החשובים. לדבריו, היה מעדיף לראות יוזמה לתוכנית לאומית רחבה ומקיפה בה מושקעים משאבים משמעותיים על ידי הממשלה והפילנתרופיה יחד, במקום לפזר את המאמצים והתרומות על מיזמים שיריים.

ממצאי המחקר גם מלמדים שמרבית נציגי הבכירים של הממשלה מכירים בעובדה שהממשלה איננה יכולה ולעתים אף אינה רוצה ולא מעוניינת לספק את כל הצרכים והדרישות של האזרחים ובמיוחד של אלה החלשים שביניהם. מצב זה מוביל לפתיחות רבה יותר לעבר שיתופי הפעולה עם הפילנתרופיה ולכינון השיח עמה (הדוגמא האחרונה הבולטת, לדעתנו, היא הימנעות הממשלה (ויש שיגידו חוסר יכולתה) להקצות משאבים מספיקים למאמץ לצמצום ממדי העוני בישראל ואי יישום המלצות "ועדת אלאוף" שהממשלה יזמה את הקמתה. זאת, למרות ההצהרות של קברניטי המדינה בדבר המאבק ההכרחי בעוני). במקרים אלה מחלחלת ההבנה בקרב חלק גדול של נציגי הממשלה שהפילנתרופיה יכולה להשלים את החסר ולהעמיד את המשאבים העומדים לרשותה לטובת אותן אוכלוסיות שהממשלה אינה עושה די עבורן.

מעבר לכך אנו לומדים ממצאי המחקר כי נציגי הממשלה מכירים היטב את האילוצים במסגרתם הם פועלים. מרביתם מציינים כי הם שבויים בשגרה, בכיבוי שרפות, בהתמודדות ובניהול משברים וכי הם מהווים דוגמא ליישום "חוק גרשהם של התכנון", לפיו עבודות השגרה דוחקות את עבודות החשיבה

והתכנון. מכאן החשיבות של חלוקת העבודה בין המנגנון הממשלתי לבין הפילנתרופיה. זו יכולה להתפשט כמשקיעה בקרנות הון סיכון שייעודן פיתוח מוצרים ותוכניות חדשות וניסיוניות, מודלים חדשניים של שירותים אשר לאחר ניסויים והרצתם הם נקלטים, מוטמעים ומופצים על ידי המנגנונים הממשלתיים. מודלים אלה צריכים להיות מפותחים ע"י הפילנתרופיה אך בתיאום עם המשרדים הנוגעים בדבר שאין להם את המשאבים הדרושים למחקר ופיתוח של מודלים חדשניים בתחומים עליהם הם מופקדים. בדרך זו פעילות ויזמות פילנתרופית המאופיינת בדרך כלל בפרטיקולריות, דיפרנציאליות וסקטוריאליזם יכולה להפוך לפעילות בעלת מאפיינים אוניברסליים עם החלת השירותים על קהלי יעד רבים ולא כאלה המוגדרים כ"יעודיים" ו"צבועים".

יש גם דרכים נוספות לחלוקת עבודה בין הממשלה לבין הפילנתרופיה. המודלים התיאורטיים אותם הצגנו בפרק "המסגרת המושגית" מתאימים גם לדינאמיקת היחסים בין הממשלה והפילנתרופיה בישראל. כאמור, הפילנתרופיה יכולה להיות גורם תוספתי, תחליפי או לעומתי לשירותים המסופקים על ידי הממשלה. שירותים תחליפיים הם אותם שירותים שהפילנתרופיה מייצרת בעצמה עם רמת שיתוף נמוכה עם גורמי הממשלה. (למעט הצורך לקבל לגיטימציה ואקרדיטציה פורמלית, שימוש בידע מקצועי שנצבר במערכות הממשלה והניסיון שלהן בהפעלת תוכניות חברתיות וחינוכיות ואחרות). באותו אופן, הפילנתרופיה יכולה להציע שירותים נוספים מעבר לאלה המסופקים על ידי הממשלה. אלה יכולים להיות שירותים שעלותם גבוהה יותר אך כל עוד הם נתמכים על ידי הפילנתרופיה מובטח שהם לא יהיו חריגים ובלתי ניתנים להשגה על ידי "האזרח הממוצע", או אף זה שהוא ברמה נמוכה יותר "מהממוצע" ואשר יכולתו הכלכלית מוגבלת (כמו תמיכה במימון תרופות מצילות חיים).

הפילנתרופיה יכולה להיות אף "לעומתית" לממשלה ולפעול מתוך עמדה של איתגור, המרצה ודחיפה של הממשלה לפעול בתחומים בהם היא לא פועלת או פועלת בצורה לא ראויה, לא שוויונית ולא צודקת. הדרך בה נוקטת הפילנתרופיה בהקשר זה היא תמיכה בארגוני סינגור ושינוי חברתי שמטרתם שמירה וקידום זכויות אזרח, הגנה על אוכלוסיות שוליים מוחלשות ושוליות, וקידום סדר יום חברתי חדש. פעילות זו איננה מתקבלת בברכה ע"י המוסדות הרשמיים של הממשלה שכן היא מאלצת אותם להגן על עצמם ועל עמדותיהם מפני אלה הרוצים לשנות את הסטטוס קוו בעל האופי השמרני. עם זאת, חייבים לציין כי על פי ממצאי מחקרים שנערכו בארץ ובעולם (שמיד, בר וניראל, 2008; Schmid & Almog, 2013), הפילנתרופים ממעטים לנקוט באסטרטגיה של "לעומתיות" ותמיכה בארגוני סינגור וארגונים לשינוי חברתי. מקנן בהם החשש שמא תתפרש תמיכה זו כפעולה אנטי ממשלתית והם מעוניינים לשמור על יחסי עבודה תקינים וקורקטיים עם הממסד הממשלתי הרשמי (מצב זה הוא פחות

שכיח בארה"ב, בהן קרנות פילנתרופיות תומכות בפעילות של ארגוני סינגור המבקשים לשמר, לעגן ולקדם את זכויותהם של אוכלוסיות מיעוט ואוכלוסיות מוחלשות ולא מיוצגות).

מעבר לכל האפשרויות האלו המתייחסות לחלוקת העבודה וההשלמה בין תפקידי הממשלה והפילנתרופיה נראה לנו כי האפשרות הנוספת לביסוס היחסים והעמקתם היא יצירת בריתות ושותפויות המציעות גם דגמים חדשים של משילות משותפת לממשלה ולפילנתרופיה. שיתוף יכול להיווצר בכל אחת מהדרכים שמנינו קודם לכן (למעט האפשרות של פילנתרופיה לעומתית), אך שותפות אמורה להוות מוצר חדש אשר השלם המורכב מחלקיו גדול הרבה מהם. לשותפות פוטנציאל גדול בהרבה לקידום מטרות חברתיות, חינוכיות, תרבותיות בעלות השפעה על קהלי יעד רבים מאשר כל אחת מהאפשרויות הקודמות בהן הפילנתרופיה היא תוספתית, תחליפית או משלימה את הממשלה. לשותפות אמיתית פוטנציאל של החדרת שינויים "ממעלה שניה", רדיקליים באופיים, טרנספורמטיביים, המשדרגים את רמת הפעילות של הממשלה ושל הפילנתרופים כאחד. שותפות מאפשרת חריגה מהניסיונות החוזרים ונשנים להנהיג שינויים "ממעלה ראשונה" שהם תוספתיים, שוליים, ספורדיים שאינם חורגים באופן מהותי משגרת העבודה של הארגונים שאינם מחוללים אימפקט משמעותי. עם זאת, תהליך יצירת השותפות, הרכבתה ובנינה איננו תהליך קל. יחסי שותפות מחייבים שינוי אמיתי בעמדות הצדדים. הכניסה לשותפות מחייבת חשיפת המניעים של הצדדים לחבור יחד כדי להשיג תוצאות שהצדדים אינם יכולים להשיגם אם הם פועלים כל אחד בנפרד. שותפות אמיתית מחייבת נכונות לשיתוף בידע, מידע, משאבים ותשתיות, תיאום ותקשורת ברמה גבוהה, פתיחות, אמפתיה, כיבוד הדדי, הכרה ביכולותיו של האחר ורגישות לגורם האנושי (Schmid & Almog-Bar, 2013). כל אלה מותנים רק ברצון הטוב של השותפים להסיר חסמים אישיים ולהתמודד יחד עם חסמים מבניים וארגוניים. על הפילנתרופים להכיר בעובדה כי הממשלה היא מקור הסמכות והאחריות לשלום האזרחים ורווחתם. זאת, למרות הבקיעים שנוצרו בחזית האחריות והמחויבות של המדינה כלפי תושביה. הדבר מתבטא בהתפרקות המדינה מחלק מנכסיה על ידי העברת האחריות לארגונים לא ממשלתיים, לכוונת ריווח ושלא לכוונת ריווח, שמערכת השיקולים שלהם בהתייחסות לאזרח שונים לחלוטין מאלו של הממשלה. הפילנתרופיה היא שחקן משלים ליד הממשלה, גם אם במקרים מסוימים היא מהווה תחליף או תוספת לה. במציאות הקיימת בישראל בה הממשלה עדיין מרכזית ודומיננטית באספקת השירותים לאזרח, הפילנתרופיה לצד היוזמות וההשקעות שלה, צריכה לשלב ידיים עם הממשלה. בדרך זו הסיכוי להשגת אפקט מצטבר משמעותי הוא גדול יותר ופועל לטובת רווחת האזרח. אין שילוב הידיים משמעותו סירוס ובלימת הפעילות היזמית של הפילנתרופיה בתחומים בהם מעורבות הממשלה קטנה יותר ופחות משמעותית. ההיפך הוא הנכון. היוזמה יכולה להיות מבורכת, תורמת ומקדמת.

בהקשר הזה, ייאמר מיד כי נציגי הממשלה ברמה הפוליטית וברמה המקצועית והאדמיניסטרטיבית, צריכים להבין טוב יותר את המשמעות של ריסון הכח העצמי שלהם הנובע מהיותם מקור הסמכות. על הממשלה לאפשר כניסה לתחומים בהם לפילנתרופיה יתרונות יחסיים בולטים הנובעים מאופייה המיוחד אותו תארנו בהרחבה בפרקים הקודמים. הממשלה צריכה לאפשר לפילנתרופיה לבצע דברים שהיא איננה מסוגלת ויכולה לבצע אותם בכוחות עצמה ולא להערים קשיים מיותרים על אלה שיש להם את היכולות האלו. למרות שיש מקרים של ניצול לרעה של מערכת הקשרים של הפילנתרופים עם נציגים בכירים ולא בכירים של הממשלה, לחשדנות כלפי הפילנתרופיה הפועלת ברוב המקרים, על פי הערכתנו, בונה פידה, 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 סילוק הגורמים המעכבים הוא תהליך קשה ומורכב. קשורים בו יסודות של משיכה-דחייה עם צורך להתגברות על התנגדות והססנות בקרב חלקים נרחבים של כל אחד מהצדדים. שותפות איננה אומרת הסרת הפיקוח והבקרה ההדדית על מעשיו ותרומותיו של האחר. ההיפך הוא הנכון. יש צורך בפיתוח תהליכים ואמצעים משוכללים ומתקדמים של בקרה והערכת ביצועים הדדית כדי למסד תהליך למידה מושכל אשר הלקחים הנלמדים ממנו תורמים לשיפור יחסי השותפות והתוצרים שהיא מפיקה.

המסקנות והתובנות שלנו כחוקרים באשר לתמה המרכזית של המחקר שערכנו, כי ישנה תנועה דינמית חשובה, אם כי מדורגת ואיטית, מהעמדות המנוכרות והקיצוניות שאיפיינו את יחסי הממשלה והפילנתרופים לעבר עמדות חיוביות יותר. המודעות של שני הצדדים לאילוצים בהם פועלות מערכות ציבוריות, ממשלתיות ומעין עסקיות, כמו הפילנתרופיה, גדולה ומשמעותית הרבה יותר בהשוואה למצב שהיה בעבר הלא רחוק. עם זאת, רחוקה עוד הדרך לגיבוש המודל האידיאלי האולטימטיבי לכינון מערכת יחסים שיתופית המושתתת על אמון בלתי מסויג בין נציגי הממשלה ונציגי הפילנתרופיה הישראלית. יש צורך בהשקעה רבה יותר במציאת הדרכים להתגבר על העכבות, החשדנות וההיסוסים המלווים את שני הצדדים בכל הקשור לפעילות משותפת ומתואמת המנצלת את היתרונות היחסיים של כל אחד מהצדדים. התרומה האמפירית והתיאורטית של מאמר זה היא בהבנה המעמיקה יותר של הצורך באימוץ דגם השותפות הבין-מגזרית תוך מציאת האיזונים הנדרשים בחלוקת עבודה בין הפילנתרופיה והממשלה המתבססת על התרומה הייחודית של כל אחד מהשותפים הפוטנציאליים. בתהליך זה יש צורך בהשקעה רבה, מנטלית בעיקרה, בסוציאליזציה של הצדדים והגדלת המוכנות הנפשית להכיר בזכויות הלגיטימיות של הצד האחר, וכן הצורך להפנים את המדיניות הנקבעת במשותף על ידי הממשלה והפילנתרופיה. פילנתרופיה איננה באה במקום הממשלה. היא משלימה אותה מחד (גם

אם היא תחליפית או תוספתית לה) ומאתגרת אותה מאידך. על שני הצדדים להכיר בעובדה זו ולכבד אחד את השני. רק בדרך זו ניתן לנצל טוב יותר את המשאבים המוגבלים העומדים לרשות המדינה בייזום ובפיתוח שירותים חברתיים, חינוכיים, בריאותיים ואחרים, חדשניים ויצירתיים באופיים.

ביבליוגרפיה

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. 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, בי (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 סינגור פוליטי של ארגונים ללא כוונת רווח המספקים שירותים חברתיים, ביטחון סוציאלי, 37, 11-78.

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

שמיד, ה. ושאול בר ניסים, ח. (2013). הגלובליזציה של הפילנתרופיה: אמצעים, ערוצים ונתינה של פזורות. ירושלים: האוניברסיטה העברית, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.

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 Perspectives of Structure and Change. In H. K. Anheier and A. Ben-Ner (Eds.). *The study of the nonprofit enterprise: Theories and approaches* (pp. 247-276). Kluwer Academic/ Plenum Publishers.

Araújo, L. (1995), Designing and Refining Hierarchical Coding Frames, in Kelle, U. (Ed.), *Computer-Aided Qualitative Data Analysis: Theory, Practice and Methods*, Sage Publications, London.

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.

Commuri, C. (1995). *State Repression and the Limits of Voluntary Action: Case Study of the 'Save Narmada Movement' in India*. Annual Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA) Conference, Cleveland, Ohio, Nov. 1995.

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 and 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, 2014, doi 10.1177/0899764014558932.

Najam, A. (2000). The Four-C's of Third Sector– Government Relations. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4), 375-396.

- 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.
- Panacek, E.A. & Thompson, C.B. (2007). Sampling Methods: Selecting Your Subjects. *Air Medical Journal*, 26(2), 75–78.
- Payton, L.R. (1988). *Philanthropy- Voluntary Action for the Public Good*. New York: MacMillan Publishing Company.
- Payton, L.R. & Moody, M. P. (2008). *Understanding Philanthropy: Its Meaning and Mission*. Indiana University Press.
- Pidgeon, N. & Henwood, K.L. (1996). Grounded Theory: Practical Implementation. In J.T.E. Richardson (ed.) (1996) *Handbook of qualitative research methods for psychology and the social sciences*. Leicester: British Psychological Society.
- 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. (1999). The Nonprofit Sector at a Crossroads: The Case of America. *Voluntas*, 10(11): 5-23.
- Salamon, L. M. (1987a). 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. (1987b). *Partners in Public Service: Government and the Nonprofit Sector in the American Welfare State*. Johns Hopkins University Press.
- Saltman, K. J. (2010). *The Gift of Education: Public Education and Venture Philanthropy*. Palgrave Macmillan.

Scaife, W. A., McDonald, K. & Smyllie, S. (2011). *A Transformational Role: Donor and Charity Perspectives on Major Giving in Australia*. The Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies, Queensland University of Technology.

Schmid, H. & Almog-Bar, M. (2013). *Cross-Sector Partnerships: Research Findings, Conclusions and Implications for the Practice of Partnerships*. Jerusalem: The Center for the Study of Philanthropy, The Hebrew University of Jerusalem (Hebrew).

Silber, I. F. (2012). The Angry Gift: A Neglected Facet of Philanthropy. *Current Sociology*, 60(3), 320-337.

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. (2000). Alternative Models of Government–Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1), 149–172.

Young, D. R. (2006). Complementary, Supplementary, or Adversarial?: Nonprofit-Government Relations (37-80). In E. T. Boris, C. E. Steuerle (Eds.) *Nonprofits & government: Collaboration & conflict*. Washington: The Urban Institute Press.