

"זו היתה אמורה להיות שותפות" – יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות לממשלה במיזם יניב¹

מיכל אלמוג-בר² ואסתר זיכלינסקי³

המאמר מציג מחקר איכותני שהתמקד בבחינת היחסים המתפתחים בין הממשלה לבין קרנות פילנתרופיות בקביעת מדיניות ציבורית בישראל. לצורך המחקר נבחר מיזם יניב, שהוקם בעשור האחרון כדי לקדם מדיניות לילדים ולנוער בסיכון בישראל. מיזם יניב החל בשנת 2003, ותהליך קביעת המדיניות בנוגע אליו הופסק בנובמבר 2004, לאחר שלא זכה להכרה ממלכתית כמיזם לאומי.

מהמחקר עולה שקרנות פילנתרופיות שפעלו במסגרת המיזם הנחקר, בעיקר אלה המשתייכות לפילנתרופיה החדשה, ביקשו לקדם סדר יום השואב את השראתו מפרקטיקות ומושגים ארגוניים-ניהוליים השאולים מן המגזר העסקי ואמורים להבטיח יעילות ותשואה גבוהה ביחס להשקעה. המפגש בין התפיסות החדשות שביקשו הקרנות לקדם לבין התפיסות המסורתיות של המגזר הציבורי טעון ומעורר שאלות רבות אודות היחסים בין קרנות פילנתרופיות לבין הממשלה.

ממצאי המחקר מצביעים על קשיים ביחסי הגומלין בין הקרנות לממשלה, שבאו לידי ביטוי בכמה מישורים מרכזיים: תפיסות שונות של הקרנות והממשלה בנוגע לתפקידן בתהליכי קביעת מדיניות; שותפות טקסית ולא מהותית; שימוש בשותפות כאמצעי שליטה; מחסומים מבניים; פגיעות מקצועיות ואישיות; ניסיוןן של הקרנות לפתח דגם חדש וקורא תיגר של מעורבות בתהליכי קביעת מדיניות ממשלתית.

1 המחקר נערך במסגרת המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל באוניברסיטה העברית בירושלים ובסיוע קרן שיתופים.
2 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
3 בית הספר לעבודה סוציאלית, המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון.

מבוא

בשנים האחרונות גוברת פעילותן של קרנות ושל יוזמות פילנתרופיות בזירת השירותים החברתיים בעולם ובישראל, והן הופכות לשחקן חשוב במדינות רווחה מודרניות. כחלק מפעילות זו הקרנות יוצרות דפוסים שונים של יחסים עם גורמים ממשלתיים. אחד הדפוסים הללו הוא שיתופי פעולה ושותפויות שמטרתם למקסם את היתרונות של כל אחד מהמגזרים תוך עבודה משותפת (גדרון ואחרים, 2006; תמיר, 2003). יחסי שיתוף פעולה הם יחסים המושתתים על פעולה חד כיוונית שהגורם המשתף החליט לנקוט וליישם לטובת הגורם המשותף, ואילו שותפות מדגישה יחסי גומלין שיש בהם מידה רבה של שוויוניות בין הצדדים המעורבים. שיתוף פעולה עלול להישאר חד כיווני, אך יכול גם להתפתח לשותפות (ברק וסדן, 2003).

המחקר המוצג במאמר זה ביקש לבחון את יחסי הגומלין בין הממשלה לבין קרנות ותורמים, המתהווים על רקע יוזמות פילנתרופיות לשינוי מדיניות חברתית, ואת תפקידיהם של קרנות ותורמים בתהליכי קביעת מדיניות. עוד בחן המחקר את השפעותיהם של יחסים אלה על תפקוד הקרנות והממשלה. זירת המבחן שנבחרה לצורך המחקר היא מיזם יניב, יוזמה פילנתרופית בתחום הרווחה והחינוך. מיזם יניב החל בשנת 2003 כיוזמתן של מספר קרנות ופילנתרופים, אשר חברו כדי לקדם מדיניות בנושא הילדים והנוער בסיכון בישראל. היזמים פנו לממשלת ישראל והזמינו אותה לפעול עמם, להכיר במיזם כפרויקט לאומי ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים. הקרנות התחייבו לגייס 250 מיליון דולר במשך חמש שנים בתמורה לקבלת סכום זהה מהממשלה (Matching). ראש הממשלה אריאל שרון תמך בקידום המהלך ועמו שרים אחדים. בנובמבר 2004, לאחר שעדיין לא התקבלה החלטה ממשלתית בנוגע לפרויקט, החליטו הקרנות היוזמות להפסיק את תהליך הפיתוח בוועדה האסטרטגית שעבדה בשיתוף עם הממשלה, ולצמצם את הפרויקט למספר תוכניות שירות, רובן מקומיות, שהועברו לניהולה של אחת מהקרנות היוזמות. התוכניות הללו סיימו את פעולתן בשנת 2007.

כדי לברר את היחסים שהתהוו בין הקרנות והפילנתרופים לבין הממשלה, ביקשנו להתמקד בשלוש שאלות מרכזיות:

- מה היתה תפיסת כל אחד מהמגזרים את תפקידי המגזר האחר בקידום, עיצוב ופיתוח מיזמים חברתיים?
- מהו אופי היחסים שהתהוו בין הממשלה לבין הקרנות?
- מה היו הגורמים שעיצבו יחסים אלה?

במאמר נתמקד ביחסים שהתהוו בין הממשלה לבין הקרנות במיזם. בגלל קוצר היריעה לא נעסוק בשאלות הנוגעות להתנהלותן הפנימית של הקרנות במיזם, לדרכי ניהולן וליחסים שהתהוו בין הקרנות והתורמים שלקחו בו חלק.

תחילה נבהיר את המושג פילנתרופיה, כפי שהוא בא לידי ביטוי במחקר הנוכחי, תוך התמקדות במאפייני הפילנתרופיה החדשה. בהמשך נסקור את המחקר אודות יחסי קרנות פילנתרופיות וממשלות תוך דגש על שותפויות בין השתיים. לאחר מכן נציג את שיטת המחקר ואת מיזם יניב, יוזמת המדיניות שבמסגרתה נחקרו היחסים בין שני המגזרים. ממצאי המחקר יוצגו בהתאם לשלוש השאלות המרכזיות: תפיסות המגזרים, אופי היחסים שהתהוו והגורמים שעיצבו אותם. לבסוף נבקש לדון בתפקיד הקרנות והתורמים במיזם בתהליך קביעת המדיניות ובמשמעות היחסים שהתהוו מבחינת הקרנות והממשלה.

מצב המחקר

פילנתרופיה ופילנתרופיה חדשה

פילנתרופיה היא פעולה פרטית, בין שהיא מעשה ידיהם של יחידים ובין שמעשה ידי ארגונים המוציאים לפועל רצונות של יחידים; זוהי פעולה וולונטרית באופייה, המבקשת לקדם נושאים חברתיים שונים במגוון תחומים. תכליתה לתרום כסף למטרות ציבוריות, והיא עושה זאת באמצעות קרנות וארגונים הפועלים בתווך שבין הפרטי לציבורי כדי לתעל את הכסף הזה. הפילנתרופיה היא גם מוסד של העילית החברתית והכלכלית, העוסק בתרומה פורמלית רחבת היקף של כסף, נכסים והתנדבות, ועושה זאת דרך חברות בוועדות ההיגוי של ארגונים שונים ובהנהלותיהם הציבוריות (רודיך, 2007).

משנות ה-90 החל מתפתח בעולם המערבי המתועש סגנון חדש של פילנתרופיה, המתבסס על מערך של עקרונות, פרקטיקות ומושגים ארגוניים-ניהוליים השאולים מן המגזר העסקי. אלה אמורים להבטיח יעילות והשגת תשואה גבוהה ביחס להשקעה (שמעוני, 2008; Colvin, 2005). הבסיס לפילנתרופיה החדשה הוא דור חדש של פילנתרופים צעירים שצברו את הונם בתעשיית ההיי-טק בעמק הסיליקון. הם הביאו לתחום השינוי החברתי מנהגים ותפיסות של יזמות מתחום העסקים; הם רואים בפעילות הפילנתרופית השקעה, ודורשים תוצאות ברורות עבור השקעתם (רודיך, 2007; שמעוני, 2008). התפתחות זו לא פסחה על ישראל, שבה גוברת בשנים האחרונות מעורבותם של תורמים עסקיים גדולים. הפילנתרופים החדשים בישראל אינם מסתפקים עוד בדגם הקורפורטיסטי שהיה מקובל עד אמצע שנות ה-80 – גיוס כספים לתחומי פעולה שהממשלה מחליטה

ומאשרת – אלא בדומה לעמיתיהם בארצות הברית הם מעוניינים בשליטה רבה יותר על יעדי הכספים שהם תורמים ובמעורבות גדולה יותר בעיצוב המדיניות (גדרון, אלון, שלנגר ושוורץ, 2006; רודיך, 2007; שמעוני, 2008).

נטייתן ויכולתן של הקרנות הפילנתרופיות החדשות ליטול תפקיד משמעותי בעיצוב המדיניות הציבורית משנה את ההתייחסות אליהן מ"אזרח פרטי המעניק תרומה פרטית" לשחקנים בעלי תפקיד ציבורי רחב יותר (Hess, 2005). לדעתו של הס תפקיד חדש זה של הקרנות מקפל בתוכו את חובתן לאמץ נהלים של שקיפות וביקורת על מטרותיהן, על פעולותיהן ועל שיטות העבודה שלהן. הוא רואה חשיבות בכך שבמטרה דמוקרטית יהיו מאמציהם של שחקנים פרטיים לעצב מחדש מוסדות ציבור, גם אם נובעים ממניעים חיוביים, חשופים לאותה בחינה מעמיקה כמו כל הצעה ציבורית אחרת (Hess, 2005).

יחסי גומלין בין קרנות ופילנתרופים לבין הממשלה

קרנות הן ארגוני מגזר שלישי, אשר המטרה העיקרית של פעולתן היא לממן פעילויות שונות בהתאם להעדפות חבריהן. המימון יכול להתמקד בתוכניות או במיזמים שהן עצמן מפתחות או מבצעות או לחילופין הממשלה. לקרנות יש תפקיד מרכזי בקידום פעילותה של החברה האזרחית, והן נתפסות כמנוע המרכזי למימון הפעילויות בקרב ארגוני המגזר השלישי. בישראל טרם נוצרה ישות משפטית אחידה עבור הקרנות, והן מתארגנות בדרכים משפטיות מגוונות: עמותות, חברות לתועלת הציבור, הקדשים וחברות חו"ל.

הספרות דנה בסגנונות שונים של יחסים בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי, הנעים על הרצף שבין יריבות ומאבק לבין יחסי שותפות (Coston, 1998; Najam, 2000; Proulx, Bourque, & Savard, 2007; Young, 2000, 2006). עם זאת, מחקרים ספורים בלבד מתייחסים לסוגיית היחסים שבין הקרנות הפילנתרופיות לבין הממשלה. הארגונים הפילנתרופיים הם כאמור חלק מארגוני המגזר השלישי, אך תפקידם הייחודי כמקור מימון (גדרון, בר וכץ, 2000; גדרון, אלון, שלנגר ושוורץ, 2006) והשינויים בדרכי ההתערבות שלהם בשני העשורים האחרונים, המתבטאים במעורבות פעילה בעיצוב המדיניות ולא רק במימון יוזמות ממשלתיות (Hess, 2005; Leat, 2005), מחייבים בחינה ממוקדת של יחסיהם עם הממשלה. הדיון המחקרי בסוגיה זו החל לתפוס תאוצה בשנים האחרונות, ונמצא עדיין בשלבי התפתחות ראשוניים (Eikenberry & Tech, 2006).

פרומקין (Frumkin, 2006a, 2006b) הציג מודל של ארבעה סגנונות יחסי גומלין בין הקרנות לממשלה. הוא מבחין בין יחסים תגובתיים (ריאקטיביים) לבין יחסים יזמיים (פרואקטיביים). בסיווג היחסים התגובתיים הוא כולל שלושה טיפוסים המתבססים על

הטיפולוגיה של יאנג (Young, 2000, 2006): יחסים תוספתיים, יחסים משלימים ויחסי יריבות.

ביחסים תוספתיים (supplementary) הפילנתרופיה תומכת בפעילות המגזר הממשלתי; ביחסים המשלימים (complementary) יש חלוקת עבודה בין הממשלה לבין הפילנתרופיה המתערבת בתחומים שאין הממשלה מטפלת בהם; ואילו ביחסי יריבות הפילנתרופיה פועלת באמצעות אסטרטגיות אקטיביסטיות נגד מדיניותה של הממשלה.

שלושת סוגי היחסים האלה הם תוצאה של תהליכי קבלת החלטות בקרנות, התלויים במדיניות הממשלתית, במעשיה או במחדליה. יחסים יזמיים, לעומתם, מתבססים על שמירת האוטונומיה של הקרנות; כלומר: אין הקרנות מקבלות החלטות בכפוף למעשיה או למחדליה של הממשלה, אלא לאחר תהליך עצמאי של זיהוי צרכים, המתבסס על הערכים המנחים את פעילותן. ייתכן שבמרוצת הזמן יתפתחו יחסי הגומלין ויהפכו משלימים, תוספתיים או יריבים, אך הבחירה תתבסס באופן ברור על הערכים וההעדפות של הקרן, תוך בחינת מכלול הנתונים, ולא רק על מדיניות הממשלה. שמירת האוטונומיה של הקרנות הכרחית וחיונית, לדעת פרומקין, לשמירת יצירתיותן וחדשנותן בתפקידן כיזמות של מדיניות חברתית. יחסים תגובתיים עשויים להתאים יותר לדפוס יחסי הגומלין של שיתוף פעולה המתבסס על יוזמה חד כיוונית של הממשלה הבוחרת לשתף את הקרנות, ויחסים יזמיים מתאימים יותר לדפוס של שותפות שבו יחסי הגומלין שואפים להיות שוויוניים יותר.

יחסי גומלין בין הממשלה לבין הקרנות נמצאים בבסיס שיתופי הפעולה הבין מגזריים (הכוללים גם יחסים עם המגזר העסקי), ומהווים בשנים האחרונות את אחת הדרכים העדיפות לפתרון בעיות ציבוריות ולקידום מיזמים חדשים. שותפויות אלה באות לידי ביטוי במודלים החדשים להתנהלות המגזריים, כגון מודל ממשלת צד שלישי (Third Party Government) (Bryson, Crosby, & Stone, 2006), מודל הניהול הציבורי החדש (Anheier, 2003), מודל שותפות ציבורית-פרטית (Public-Private Partnership) (Ghobadian, Gallea, O'Regan, & Viney, 2004) ומודל המשילות החדשה (Gazley & Brudney, 2007). בכל אלה שחקנים לא ממשלתיים (עסקיים וללא כוונות רווח) מגויסים או מתגייסים לקידום מטרות ציבוריות יחד עם השחקנים הממשלתיים. משילות חדשה (New Governance) היא "הופעתם של מודלים חלופיים, המוגדרים כדרכי התארגנות פוליטית ומוסדית שונה שתכליתה לקדם פעילות קולקטיבית" (Pierre & Peters, 2000, בתוך מנחם, להט וסימן טוב, 2006). מודל זה שונה במהותו מהמודל הביורוקרטי שבו שחקני המדינה מצויים בעמדת בכורה לא מעוררת ביחס לשחקנים המייצגים מגזרים חברתיים אחרים. מודל המשילות החדשה מעורר קשיים ביכולת המדינה להמשיך ולייצר תפוקות מדיניות ומוצרים ציבוריים, תוך כדי שהיא מאבדת את

המונופול על המשאבים המוסדיים הנדרשים לתהליך הממשל (מנחם, להט וסימן טוב, 2006).

אימוץ המודלים החדשים מערער את מצב המשילות הקיים ומייצר אי בהירות בנוגע לדרכי ההתנהלות של הממשלה מול המגזרים האחרים.

שותפות בין מגזרית

שיתוף פעולה בין המגזרים נתפס בשנים האחרונות כהכרחי ורצוי וכאסטרטגיה להתמודדות עם רבים מהאתגרים הציבוריים הקשים ביותר (Bryson, Crosby, & Stone, 2006). יש הגדרות רבות לשותפות בין מגזרית, אך מעיון בספרות ניתן לומר שזוהי מסגרת ארגונית שבה מתנהלים יחסי גומלין מתמשכים ויחסי חליפין (התחלקות במידע, במשאבים, בפעילויות, ביכולות) בין נציגים של שני מגזרים או יותר (ממשלתי, שלישי, עסקי), כדי להשיג ביחד תוצאה בעלת ערך מוסף שאינה ניתנת להשגה בפעילות של מגזר אחד בלבד (כץ, 2007; Ferguson, 2006; Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Gazley & Brudney, 2004).

ייחודה של השותפות הבין מגזרית נובע מאופי המפגש שהיא מזמנת בין גורמים בעלי זהות שונה. זהות זו באה לידי ביטוי בתפיסה השונה של כל מגזר את תפקידו בחברה ומשפיעה על הגדרת המחויבות הערכית-החברתית ועל רציונל הפעולה שלו (טליאס, דוניץ, שמעוני ופירוקיו, 2007). במפגש הבין מגזרי יש סבירות גבוהה להתנגשות או תחרות בין לוגיקות מוסדיות שונות, שההבדלים ביניהן נובעים מערכי היסוד של כל אחד מהמגזרים (Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Klinjn & Teisman, 2004).

לוגיקות מוסדיות הן דפוסים היסטוריים ברמת המקרו, הבאים לידי ביטוי בממד הסמלי והחומרי. דפוסים אלה מיסדו את הכללים הפורמליים והבלתי פורמליים של יחסי הגומלין בין השחקנים השונים ומספקים פרשנות לפעילות. למשל: הלוגיקה של השוק כוללת פרקטיקות חומריות של אגירה ובעלות ושל תחרות ויעילות, המהוות חלק מהמערכת הסימבולית המנחה את פעילות הארגונים הפועלים במסגרתו. הלוגיקה של המדינה הביורוקרטית עוסקת בפיקוח על הפעילות האנושית וכוללת היררכיות חוקיות וביורוקרטיות, נהלים וסטנדרטים לביצוע תהליכים. הלוגיקה של החברה האזרחית מדגישה שליטה עממית על הפעילות האנושית והשתתפות אזרחית, וכוללת מערכות סימבוליות תומכות כגון ארגוני מתנדבים. הלוגיקה של כל מגזר משפיעה על רמת ההתנהגות הארגונית על ידי מיקוד תשומת הלב של מקבלי ההחלטות בנושאים, בתוצאות ובמקורות עוצמה המתאימים לה. הלוגיקות מתחרות משום שהפעילויות, התהליכים, הנורמות והמבנים שנראים לגיטימיים מנקודת המבט של אחת מהן עלולים להיראות

פחות לגיטימיים או אף לא לגיטימיים בכלל מנקודת המבט של לוגיקה אחרת. למשל: הסתירות המובנות בשותפות בין מגזרית עשויות לכלול את המידה שבה יעילות (השוק), דבקות בנהלים ביורוקרטיים (המדינה) או השתתפות מכלילה (חברה אזרחית בדמוקרטיה) נתפסות אצל חברי השותפות כהכרחיות לעיצוב תהליך השותפות, המבנה, המשילות והתוצאות הרצויות (Bryson, Crosby, & Stone, 2006).

קליין וטיסמן (Klijn & Teisman, 2004) מדגישים את ההבדלים הערכיים בין המגזר הממשלתי למגזר הפרטי-העסקי ואת הקושי לפרוץ את ההבחנות בין המגזר הציבורי לפרטי. המגזר הציבורי מוזהה עם תפיסת "השומר המגן" (guardian) שבין ערכיה ניתן למנות הימנעות מסחר ומסחר והעדר כוונות רווח, שאיפה למשמעות, עליונות האינטרס הציבורי, נאמנות וכבוד למסורת ולהיררכיה, נטייה להמשכיות ומסירות רבה מאוד של נושאי תפקידים למשרות שהם מכהנים בהן. המגזר הפרטי-העסקי מוזהה עם תפיסת השוק והמסחר שבין ערכיה ניתן למנות השגת הסכמים על בסיס וולונטרי, הגינות, תחרותיות, אופטימיות, הערכה כלפי התלהבות ויזמות. דגשים אלה חשובים במיוחד במקרה של הפילנתרופיה החדשה המוזהה אמנם עם הלוגיקה של החברה האזרחית בדמוקרטיה אבל במידה רבה מאוד גם עם הערכים של תפיסת השוק.

אחד הנושאים המרכזיים שיכול להבטיח את התפתחותה והצלחתה של שותפות הוא אופי המשילות של הגוף המנהל אותה (Ferguson, 2004). נושא זה מעורר מתח רב בשותפויות בין מגזריות. המשילות המשותפת מערערת את המושג המסורתי של משילות הממשלה ומחייבת שינוי תפיסה בקרב רשויות הממשלה וארגוני המגזר השלישי. שינוי זה מתבטא בהפיכת האחריות הציבורית לחלק מהתרבות האזרחית הכללית (Stone & Ostrower, 2007). מה שהוכר קודם לכן ללא עוררין כתפקידי הממשלה נתפס כעת כבעיות חברתיות כלליות שלא רק מוסדות פוליטיים יוכלו לפתור, אלא גם שחקנים ממגזרים אחרים (Eikenberry & Nickel, forthcoming). לא קל להטמיע שינויים אלה, והם מלווים בהתנגדות בקרב שני המגזרים. ההתנגדות עלולה לייצר נוקשות יתר המחודדת את ההבדלים בין המגזרים במקום את השותפות ביניהם (Klijn & Teisman, 2004). יש תנאים שעשויים לעודד פיתוח שותפויות בין מגזריות או להגבילו:

- תנאים מעודדים – זיהוי של בעיה מוגדרת וברורה; הכרה והבנה של כל מגזר את חברו; הבנה שמגזר אחד לבדו אינו מסוגל להתמודד עם הבעיה; זיהוי הערך המוסף של העבודה המשותפת; השתתפות של דמויות מפתח, האחראיות על קבלת ההחלטות, ובניית בסיס של אמון בין השותפים; יחסי גומלין קודמים (מוניטין של שותף הוגן).
- תנאים מגבילים – חסמים מבניים (אילוצים הנובעים מהתרבות הארגונית, נהלים חוקיים וכד'); מטרת השותפות (רמת העימות בשותפויות המעוניינות בקידום

שינויים מערכתיים גבוהה יותר מאשר בשותפויות המעוניינות בפיתוח שירותים); Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Gazley &) שיקולי עלות לעומת תועלת (& Brudney, 2007; Kerley, 2004; Person, Strong, Furgeson, & Berk, 2009; Spath, Werrbach, & Pine, 2008).

כמו בצורות יחסים אחרות, גם לשותפויות בין מגזריות יש תועלות ועלויות שונות. בין התועלות המרכזיות ניתן למנות את אלה: היכולת לטפל בבעיות משותפות באפקטיביות גדולה מזו של מגזר יחיד; צמצום אי הוודאות הסביבתית (אסטרטגית וכלכלית); צמצום כפילויות; פוטנציאל לחיסכון בעלויות; מינוף משאבים; לימוד ארגוני; איכות גבוהה של שירות או של מוצר סופי; נגישות למיומנויות או לשוקים חדשים; חיזוק תחושת ההשתייכות הקהילתית-החברתית; קידום אחריות ציבורית; פיזור הסיכון.

בין העלויות ניתן לציין את אלה: טשטוש ההבדלים בין המגזרים; צמצום האוטונומיה שלהם, השקעת זמן ומשאבים כספיים; עלויות השקעה במנגנוני תחזוקה ופיקוח; צמצום האחריות הציבורית של הממשלה (Person, Strong, Furgeson, & Berk, 2009; Hess, 2005; Gazley & Brudney, 2007). העלויות והתועלות יכולות להשתנות בהתאם למידת האינטנסיביות והכוללנות של השותפות, ולכן מוצע לשקול מהו מבנה השותפות המתאים על פי הנסיבות והאילוצים הקיימים (Ferris, Hentschke, & Ferris, 2003; Joy, 2006; Gazley & Brudney, 2007; Person, Strong, Furgeson, & Berk, 2009).

במחקר שנערך לאחרונה בהזמנת ממשלת ארצות הברית נבחנו דרכים למקסום ההשקעה הפילנתרופית באמצעות שותפויות בין מגזריות (Person, Strong, Furgeson, & Berk, 2009). במחקר מוצעים חמישה סוגים של שיתופי פעולה בין קרנות פילנתרופיות לבין מוסדות ממשלתיים, הנבדלים ביניהם ברמת ההתאמה בין המגזרים בנוגע למטרות, לאסטרטגיות, למשאבים וליישום:

חפיפה מקרית – בסוג יחסים זה לממשלה ולקרנות יש מטרות חופפות, והן עובדות סביב אותן בעיות או אוכלוסיות מטרות, אבל אין קשר בין פעולותיהן. המטרות הכלליות (כגון צרכים, אוכלוסיות או אזורים גיאוגרפיים) אינן סותרות, והארגונים אף עשויים לנקוט גישות דומות, אבל אין החפיפה מכוונת או מתוכננת.

פעולה תוספתית (supplementary) – בסוג יחסים זה כל מגזר מנסה לאתר את התחומים החסרים בפעילותו של המגזר האחר ולמלא את החסר. לקרנות יש פחות אילוצים חוקיים ומוסדיים, ולכן בדרך כלל הן אלה שיוסיפו פעילויות ושירותים על אלה של הממשלה, אף שגם ההפך יכול להתרחש. בסוג יחסים זה המטרות דומות, אך האסטרטגיות יכולות להיות דומות או שונות. פעילות תוספתית של קרנות כוללת לעתים גם פעילות סגורה

פוליטי לקידום שינויים במדיניות ציבורית. פעילות תוספתית של קרנות מתרחשת בדרך כלל בטרם המדינה מתערבת ובתחומים שבהם יש להן יתרון תחרותי על פני המדינה.

תקשורת (communication) – בסוג יחסים זה שני המגזרים חולקים מטרות משותפות ומתקשרים ביניהם (באמצעות כנסים, הרצאות, קבוצות עניין וכד') בנוגע לאסטרטגיות, למשאבים וליישום, גם ללא הסכם פורמלי לתיאום ביניהן. המשאבים מוקדשים אך ורק לקידום התקשורת בין הגופים. התקשורת יכולה להיות משתפת אך גם מתנגדת.

תיאום (coordination) – בסגנון יחסים זה יש הסכם פורמלי אך חלקי, השומר על האוטונומיה של הצדדים המעורבים. ייעודו לתאם בין המטרות, האסטרטגיות והמשאבים, אף שבדרך כלל לא נעשה איגום משאבים (אין חשבון משותף). ההסכם אינו כולל חלוקת עבודה בין הצדדים, וכל אחד מהמגזרים מיישם את חלקו באופן עצמאי. תיאום הוא מנגנון מוצלח לשיתוף פעולה במקרים שבהם הבעיות הוגדרו בצורה ברורה, והצדדים כבר מבצעים התערבויות בעצמם.

שותפות (collaboration) – בסגנון יחסים זה יש הסכם מלא ופורמלי, המתייחס לכל מרכיבי היחסים: מטרות, אסטרטגיות, משאבים ודרכי יישום. תהליך קבלת ההחלטות משותף לשני המגזרים. דרך התארגנות זו עדיפה במצבים שבהם הבעיה מוגדרת בצורה ברורה, דרכי ההתערבות לובנו והובנו היטב, בעלי האינטרסים מתייחסים זה לזה כשווים בתהליך המוקדש לפתרון הבעיה ומוקדשים משאבים לתמיכה בשותפות. לדעת קוסטון (Coston, 1998), ביחסי שותפות הממשלה חולקת (sharing) את סמכויותיה ופעילויותיה עם המגזר השלישי. בסגנון יחסים זה הארגונים שומרים על האוטונומיה שלהם, על ערכיהם ועל חזונם. השותפות כוללת מעורבות של ארגוני מגזר שלישי בתכנון מדיניות ציבורית ובקביעתה. ביחסי שותפות נעשה מאמץ לבטל את הא-סימטריה בין ארגוני המגזר השלישי לממשלה. מטבע הדברים קשה מאוד ליישם סגנון יחסים זה, משום שהוא דורש לגשר בין אינטרסים שונים. מלבד זאת, בין ארגוני המגזר השלישי לממשלה יש הבדלים רבים – בצורות הארגון, במימון ובערכים – וקשה לעתים לגשר עליהם.

לטענתם של החוקרים (Person et al., 2009) רק שלושת הסוגים האחרונים של יחסי הגומלין (תקשורת, תיאום ושותפות) מייצגים שותפות אמיתית המבוססת על רמות שונות של מחויבות הדדית. אך, כאמור, לכל אחד מטיפוסי ההתארגנות יש תועלות ועלויות שונות, ולכן אין מודל מיטבי המתאים לכל המצבים. יתר על כן, הם מזכירים שלעמים שותפות בין מגזרית איננה הדרך האפשרית או המיטבית לקידום המטרות של המגזרים השונים. אפשרות שיתוף הפעולה בין הממשלה לארגוני מגזר שלישי תלויה במידת הדמיון בין המטרות והאסטרטגיות של שני המגזרים. התחושה של המגזרים שאין הם מאיימים זה על זה חשובה יותר מאשר סימטריה במידת עוצמתם (Najam, 2000).

כאמור, המחקר אודות יחסי הקרנות עם הממשלה החל להתפתח בשנים האחרונות בעולם ובישראל. תמיר (2003) מציין שכדי ששותפויות אסטרטגיות בין קרנות לממשלה יצליחו, עליהן להיות רחבות ולכלול את כל השחקנים בזירה. עם זאת יש להבטיח, שהפרויקט יתאם את סדרי העדיפויות ואת מדיניותו הכוללת של השותף הממשלתי המוביל, אשר בסופו של דבר ייטול על עצמו את המשכיותו ואת השירותים הכרוכים בו. במחקרם של גדרון ועמיתיו (2006) דיווחו רוב הקרנות שנחקרו שהן משתפות פעולה עם המערכת הציבורית, אם כי קשה להבין מה כוללים שיתופי הפעולה. הסוגיות הבעייתיות שזוהו בעבודה מול הממשלה היו שמירה על האוטונומיה של השחקנים, שינוי סדרי העדיפויות של משרדי הממשלה בשל כניסת כסף מהקרנות והסכנה שבאובדן הדרך והערכים המנחים את הקרנות עקב הקשר עם הממשלה.

שיטת המחקר

המחקר המוצג במאמר זה עוסק בחקר היחסים בין הקרנות לבין הממשלה במסגרת תהליך של קביעת מדיניות ציבורית ופיתוחה. שיטת המחקר של חקר מקרה איכותני נמצאה מתאימה במיוחד ללימוד תהליכים שונים, ביניהם תהליכי פיתוח, עיצוב וקביעת מדיניות והתנהגויות של שחקנים שונים בהם (Spencer et. al., 2003). המתודה האיכותנית מאפשרת לחקור את המשמעויות והחוויות הסובייקטיביות של המשתתפים בתהליך וכך להגיע לתובנה מקיפה יותר אודות פעילותם ואודות היחסים ביניהם, כפי שהם עצמם תופסים אותם (Marshall & Rossman, 1995). חקר המקרה האיכותני גם מאפשר להתרחב לממדים של זמן והיסטוריה ועל ידי כך לחקור היבטי המשכיות ושינוי בתופעות חברתיות, ועל כן מתאים למחקר המבקש לחקור פעילות של ארגונים לאורך תקופת זמן (Van-Evera, 1997).

לצורך המחקר, הבודק את היחסים בין הקרנות לבין הממשלה, נבחר תהליך קביעת מדיניות שהתרחש בישראל בעשור האחרון ומקורו ביוזמה פילנתרופית. התכונות מעמיקה בפעילות הקרנות והממשלה לאורך התהליך אפשרה ללמוד את היחסים שהתהוו בין אלה לזו בתהליך הנחקר.

נתוני המחקר נאספו בשתי שיטות מרכזיות: תיעוד וריאיונות. בשלב הראשון נאסף חומר מתועד ממקורות שונים אודות פעילות הקרנות בתהליכי קביעת מדיניות. החומר כלל פרוטוקולים של ישיבות פנימיות וחיצוניות, התכתבויות עם גורמים במגזר השלישי ועם מוסדות ממשלתיים, דו"חות שונים שהתפרסמו במסגרת המיזם ותיעוד בעיתונות הארצית והמקומית.

בשלב השני נערכו 11 ריאיונות עומק חצי-מובנים עם נושאי תפקידים בכירים ואנשי מפתח בקרנות שלקחו חלק במיזם, עם חברים בוועדה האסטרטגית של מיזם יניב ועם נציגי מוסדות ממשלתיים שלקחו חלק בתהליך הנחקר. הריאיונות הוקלטו ותומללו.

הריאיונות והחומר המתועד נותחו באמצעות ניתוח תוכן איכותני. בניתוח זוהו תימות חוזרות שהופיעו בהם. התימות האירו את המשמעויות שנתנו השחקנים השונים ליחסים בין הקרנות לממשלה ואת ההקשרים השונים שבהם נוצרו משמעויות אלה (Gerring, 2007; Ryan, & Bernard, 2000; Simons & Lathlean, 2008).

מיזם יניב

מיזם יניב החל בשנת 2003 ביוזמתן של מספר קרנות ופילנתרופים, ביניהם אבי נאור, קרן סקטא-רש"י וחיים סבן, אשר חברו כדי לקדם מדיניות בנושא ילדים ונוער בסיכון בישראל. היוזמים פנו לממשלת ישראל. במהלך השנים פותחו לטענתם שירותים ונגקטו יוזמות שתכליתם להתמודד עם תופעות המסכנות את התפתחותם התקינה של ילדים בישראל. אך היקפה ומורכבותה של התופעה לצד חסמים במערכת השירותים הציבוריים, כגון מחסור במשאבים, העדר גמישות במענים, אי תיאום בין שירותים, העדר איגום משאבים ושינויים פוליטיים שהשליכו על שינויים תכופים במדיניות, הקשו מאוד לתת מענה מקיף ומשמעותי שיביא לצמצום התופעה.

המיזם הוגדר כמיזם הזנק חברתי שצמח בחוגי המגזר העסקי, והצטרפו אליו קרנות, ארגונים חברתיים וולונטריים ומשרדי ממשלה, כדי לחולל מפנה משמעותי במצבם ובסיכוייהם בעתיד של ילדים ובני נוער בסיכון בישראל. הקרנות התחייבו לגייס לשם כך 250 מיליון דולר לאורך חמש שנים בתמורה לקבלת סכום זהה מהממשלה (Matching). אלה היו יעדי המיזם: "צמצום מספר הילדים ובני הנוער המוגדרים בסיכון; מזעור חומרת מצבי הסיכון שילדים ובני נוער נחשפים אליהם; מניעת היווצרות של מצבי סיכון חדשים; מתן סיוע ותמיכה לילדים ובני הנוער ומשפחותיהם במכלול התחומים הנדרשים כדי להתמודד עם ההשלכות של מצבי סיכון שכבר נוצרו" (תקציר דו"ח מיזם יניב, הצעת תוכנית פעולה לדיון; יו"ר פרופ' תמיר ומרכזת גב' טלל דולב, 2003, עמ' 1).

ראש הממשלה אז, אריאל שרון, תמך בקידום המהלך ועמו שרים אחרים. בהתאם לכך החל תהליך פיתוח מדיניות מתוך ציפייה להחלטת ממשלה שתכיר במיזם כפרויקט לאומי ותקצה את המשאבים המצופים. בסמוך לתחילת מיזם יניב החליטה ממשלת ישראל, ביוזמת זבולון אורלב, אז שר הרווחה, להקים ועדה ממשלתית (בראשות פרופ' הלל

שמיד) לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בישראל. השתתפו בה מספר חברים מהוועדה האסטרטגית וממנהלת יניב.

במהלך פיתוח מיזם יניב נשכרו לעבודה עשרות עובדים שהשתתפו בשני פורומים מרכזיים שליוו את המיזם: הוועדה האסטרטגית ופורום השותפים (מנהלת יניב). הוועדה האסטרטגית הוקמה בידי הקרנות היוזמות המיזם, והשתתפו בה נציגי ממשלה ממושרדים שונים (רווחה, חינוך, בריאות, קליטה, אוצר, ביטחון פנים ומשרד הביטחון), מומחים בתחום ילדים ונוער בסיכון מהאקדמיה ומארגוני מגזר שלישי אחרים, נציגי השלטון המקומי ונציגי המגזר העסקי. נציגי הממשלה השונים השתתפו בדיוני הוועדה כמשקיפים ולא כחברים מן המניין. לצד הוועדה פעל פורום השותפים (מנהלת יניב) שבו השתתפו נציגים ועובדים של הקרנות היוזמות. הוועדה האסטרטגית עסקה בפיתוח מודלים יישומיים בעזרת עשרות עובדים שנשכרו לעבודה ברחבי הארץ. במקביל עסק מיזם יניב גם בקידום המודעות הציבורית למיזם באמצעות שותפות עם זכיינית הטלוויזיה קשת בפרויקט יומטוב בטלוויזיה, שנועד לגייס משאבים לקידום תוכניות עבור ילדים ונוער בסיכון.

הוועדה האסטרטגית ערכה עשרה מפגשים שבסופם הוגש לקרנות היוזמות מסמך מסכם של דיוניה, שכלל המלצות להמשך עבודת עומק באמצעות ועדות משנה בהתאם לנושאים שזיהתה הוועדה. במיזם הוצע להפעיל אסטרטגיה כוללת ברמה הלאומית, האזורית והיישובית לצורך התמודדות עם צורכיהם של ילדים בסיכון ועם האתגרים שהטיפול בהם ובהוריהם מעמיד לפני מערכות השירות הממשלתיות, המקומיות והוולונטריות. אלה היו שלושת ערצי האסטרטגיה שגובשה: הקמת רשת מענים לקשת הצרכים של ילדים ובני נוער בסיכון במספר יישובים ואזורים; התמודדות ברמה הלאומית עם קבוצות אוכלוסייה וסוגיות המהוות אתגר מיוחד; יצירת מוקדי ידע לאומיים. עוד הוצע שתוכנית המיזם תופעל באמצעות מנהלת ארצית, שלצדה תוקם מועצה ציבורית שתכלול נציגי משרדי ממשלה ואת הארגונים הוולונטריים והציבוריים המעורבים בטיפול בילדים ובני נוער בסיכון, נציגי ציבור, נציגים מהמגזר העסקי ומומחים.

בנובמבר 2004, לאחר שטרם התקבלה החלטת ממשלה בנוגע לפרויקט, החליטו הקרנות היוזמות להפסיק את תהליך הפיתוח בוועדה האסטרטגית ואת העבודה המשותפת מול הממשלה, ולצמצם את הפרויקט למספר תוכניות שירות, רובן מקומיות, שהועברו לניהולה של קרן רש"י.⁴ הפעלת התוכניות הסתיימה בשנת 2007.

4 כך עולה מפרוטוקולים של מנהלת יניב, מהתכתובות בין חברי הקרנות ומתשובות שנשלחו למועצות שונות שביקשו ליטול חלק במיזם.

ממצאים

תפיסות המגזרים את תפקידי הממשלה והקרנות בעיצוב מיזמים חברתיים

היחסים בין המגזר השלישי לבין הממשלה, כמו גם היחסים בין שחקנים שונים בתהליכי קביעת מדיניות, מבוססים על תפיסות כל אחד מהם את תפקידיו ותפקידי עמיתיו (Coston, 1998; Young, 2000, 2006). לאורך התהליך הנחקר בלטו תפיסות שונות ואף מנוגדות בדבר תפקידי הקרנות והממשלה.

נציגי הממשלה שהשתתפו בתהליך סברו שהתפקיד המרכזי של קרנות פילנתרופיות הוא "לפתח, לשמש משהו שהולך לפני הממלכה, עוסק בפיתוח ויש לו גם תפקיד בביצוע..."⁵, אך לא להתערב בתהליכי קביעת מדיניות. כך אמרה נציגת אחד משרדי הממשלה, שהשתתפה בתהליך:

המודל הנכון הוא שהממשלה תקבע מדיניות, והפילנתרופיה תיכנס איפה שצריך להשלים. זה מגיע גם מתפיסת האוצר שאסור שהשוק יכתיב סדרי עדיפויות דרך ה-matching ומהתפיסה החברתית שאומרת שאסור לאפשר לממשלה שתתפרק מנכסיה... מה פתאום שגוף וולונטרי ינהל פרויקט לאומי, עם כספים של הממשלה...⁶

הקרנות מצדן תפסו את עצמן כגוף היזמי, המביא עמו רעיונות ויכולות ניהול השאובים מעולם הפילנתרופיה, העסקים וההיי-טק ועל כן בעלות ידע העשוי לשפר תהליכים בירוקרטיים בממשלה:

אנשי הקרנות טענו שיש להם סמכות מקצועית כי הם מההיי-טק, הם יודעים איך עושים דברים, איך מצליחים. איך בעצם המנגנון הממשלתי הוא אבן ריחיים, הוא לא מאפשר יוזמה ועשייה, משום שהוא כבול בתוך עצמו בקונספציות ישנות והוא לא יכול לצאת מתוכן.⁷

מבחינת הקרנות, עליהן, כבעלות היוזמה, להיות השחקן המוביל בתהליך קביעת המדיניות. כך סיפר אחד מנציגי הקרנות:

5 מתוך ריאיון שנערך עם נציג ממשלה, 25.12.2008.

6 מתוך ריאיון עם נציגת משרד ממשלתי, 10.12.2008.

7 מתוך ריאיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 22.2.2009.

התפיסה של מיזם יניב היתה שאם אנחנו באים לעשות את השינוי וממשלת ישראל לא הצליחה עד עכשיו ואנחנו מביאים את הכסף, אז אנחנו נכתיב את העניין הזה ונראה איך אנחנו מובילים את הדברים האלה קדימה.⁸

התפיסה הזו היתה מנוגדת לתפיסת הממשלה את תפקידי הקרנות ועוררה אנטגוניזם רב בקרב נציגיה. כך סיפר אחד מהם:

כאשר התקדמנו לסיומו של התהליך, שאלו "אוקיי, אז מי ינהל את זה?", ואז הם [נציגי הקרנות] הציעו בעצם להקים הנהלה שהם יהיו בראש ההנהלה, והממשלה תעביר את הכסף לפרויקט, ובעצם נוצר איזשהו מצב שכאילו הם היו צריכים לנהל את כל התוכנית הזאת. אבל הנקודה שהתחדדה שם, ולא ניסו להתמודד איתה לפי דעתי... זה מה פתאום שגוף וולונטרי ינהל פרויקט לאומי, עם כספים של הממשלה... הממשלה התרשמה שבפרויקט הזה הקרנות בעצם רוצות להפקיע סמכויות מהמדינה.⁹

רצונן של הקרנות להיות מעורבות, ומנקודת מבטה של הממשלה אף להכתיב את המדיניות ואת אופני קביעתה, התנגש עם התפיסה הרווחת המסורתית בדבר תפקידן כגוף יזום, מבצע ומייצע הפועל לצד הממשלה (Leat, 2005). כפי שהסביר זאת אחד מנציגי הממשלה:

נקודת המפתח היא שבארץ צמחה פילנתרופיה חדשה... פילנתרופיה של אנשים עשירים. הם גם אידיאליסטים וגם רוצים לתרום. אבל הם לא מוכנים להיכנס לפוזיציה של סלאח שבתי, זאת אומרת שהם רק נותנים את הכסף, אלא יותר מזה, לא רק שהם רוצים להשפיע, אלא הם חושבים שהם יכולים לנהל בכוחות עצמם את המיזמים השונים שלהם, שהם יותר טובים מהממשלה.¹⁰

אם כן, מנקודת מבטה של הממשלה נסבה הבעיה המרכזית סביב שאלת הלגיטימיות של הקרנות כשחקן מרכזי בתהליכי קביעת מדיניות ממשלתית. אחד מנציגי הממשלה אמר:

זה לא אומר שהם לא יכולים או לא חובתם להשפיע על המדיניות, אבל הם צריכים לדעת באמירה צלולה וברורה שבסופו של יום יש מי שיקבע, והם יצטרכו להתיישר עם הקביעה. תעשו כל מה שאתם יכולים להשפיע על המדיניות, אבל בסופו של יום הממשלה תקבע את המדיניות.¹¹

8 מתוך ריאיון עם נציג קרן שהשתתפה בתהליך, 6.11.2008.

9 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 25.12.2008.

10 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

11 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

מנקודת מבטן של הקרנות התבסס העדר הלגיטימיות למעורבותן בתהליכי קביעת מדיניות ממשלתית על הרצון להשתמש בכספי תרומותיהן לצרכים ממשלתיים, בלי שיהיה לקולן משקל אמיתי. אחד מנציגי הקרנות השותפות במיזם הסביר ש"בעיקרון הגישה של הממשלה היתה 'אתם תביאו את הכסף, אנחנו נגיד מה לעשות'."

תפיסה זו היתרגמה לדעת אנשי הקרנות שלקחו חלק בתהליך גם לחשד ולחוסר אמון כלפיהן. כך אמר נציג אחת הקרנות:

האמנתי שאם בא בן אדם או גוף או גופים ואומרים "אנחנו מביאים כסף לנושא הזה", אז הם יתקבלו בשטיח אדום. זה דבר שהמדינה היתה צריכה, ככה האמנתי, לקבל בזרועות פתוחות ובעצם לחבק אותנו. אבל זה לא כך. תמיד חושדים בפילנתרופיה, בפילנתרופים הישראלים, מה באמת המטרה שלהם, מה הם באמת רוצים להשיג... אנשי העסקים, בעלי ההון, באים עם הכסף שלהם ואומרים למדינה מה לעשות.¹²

בקרב נציגי הקרנות בלטה גם תחושה של אי הערכה מקצועית כלפיהם מצד נציגי הממשלה. כפי שאמרה עובדת באחת הקרנות יוזמות התהליך:

התפיסה כלפי הקרנות היתה "אתם לא מביאים לכאן שום פלטפורמה מקצועית שיש לה ערך מוסף, ואתם בעצם רוצים להיכנס לתוך עובי הרקמה, לתוך מרכז הרקמה שלנו. אתם רוצים? תביאו את הכסף, ותלכו". גם דיבורי המסדרון היו "יאללה, שייתנו כבר את הכסף..." וכש-X ו-Y טוענים לאיזושהי סמכות מקצועית, כי הם מההיי-טק. כשהרשרוש בין אנשי המקצוע זה... "אנשי יניב לא יודעים על מה הם מדברים".¹³

כך, בעוד שהפילנתרופים והקרנות בתהליך תפסו עצמם כמשקיעים חברתיים וכמיישמי פילנתרופיה אקטיביסטית, המאופיינת במעורבות בתוכניות ומבוססת על תפיסה ניהולית של השקעה הגזורה מהעולם העסקי (רודיך, 2007; Colvin, 2005), ראו בהם נציגי הממשלה גוף המסוגל אמנם לסייע לממשלה במימון, אבל בה בעת גוף בלתי מקצועי, שמטרותיו אינן ברורות, המנסה לנגוס בסמכויותיה של הממשלה. התפיסות של שני המגזרים אודות תפקידי הממשלה היו מנוגדות אף הן. הקרנות תפסו את הממשלה כגוף מסורבל, המתקשה ליצור תוכניות מקיפות וכוללניות בתחום הילדים והנוער בסיכון ולמדוד תוצאות ועל כן זקוק לסיוע חיצוני במימון ובעיצוב מדיניות. נציגי הממשלה הכירו בחסכים התקציביים ומתוך כך בצורך במימון חיצוני, אך הבהירו ש"תחום המדיניות צריך להיקבע נטו על ידי הממשלה", בלי מעורבות של גופים חיצוניים.

12 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היזמיות, 29.1.2009.

13 מתוך ריאיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות, 22.2.2009.

לסיכום, ברור שהתפיסות המנוגדות של הממשלה ושל הקרנות, בדבר תפקידי הפילנתרופיה והממשלה ובנוגע למידת מעורבותן והשפעתן של הקרנות בתהליכי קביעת מדיניות, עמדו בבסיס היחסים שהתהוו והשפיעו על הגדרות השותפות שניסו ליצור שני המגזרים במסגרת המיזם.

אופי היחסים בין הממשלה לבין הקרנות בתהליך: שותפות?

מסקירת הספרות עולה שהיחסים בין הממשלה לקרנות יוכלו ללוש צורות שונות – מיריבות, דרך חפיפה מקרית עד שותפות (Person, Strong, Furgeson, & Berk, 2006; Young, 2009). המלה "שותפות" בהטיות שונות חזרה והופיעה פעמים רבות לאורך הריאיונות, כמו גם בחומר המתועד, יותר מאשר ביטויים אחרים שבהם השתמשו המרואיינים לתיאור היחסים בין הקרנות לממשלה. ניכר שהמשתתפים בתהליך ביקשו לפעול מתוך שותפות בין הממשלה לבין הקרנות הפילנתרופיות, אלא ששותפות, כפי שנראה בהמשך, נתפסת בצורה שונה אצל שחקנים שונים, והתוכן שיצקו אלה לתוכה היה תוצר של תפיסותיהם את תפקידי כל אחד מהם בתהליכי קביעת מדיניות. תפיסות אלה עיצבו את היחסים שנוקמו במיזם זה בין שני המגזרים, והובילו בסופו של דבר לכך שהקרנות הפסיקו אותו.

הגדרות השותפות: נציגי הממשלה ראו את השותפות בין הממשלה לבין הקרנות כשותפות שצריכה להתבסס על יחסי גומלין א-סימטריים, שבהם הממשלה רשאית להטיל וטו ולבחור את המקום ואת העיתוי למעורבות הקרנות. השותפות תנוהל בידי הממשלה או בשיתוף עם הקרנות, אך בשום אופן לא בידי הקרנות בלבד. כך אמר אחד הפקידים הבכירים בממשלה שלקח חלק מרכזי בתהליך:

במיזם יניב מצד אחד אנחנו לא ידענו לומר את האמירה באופן ברור, ומצד שני אני חושב שהפילנתרופיה בעניין הזה לא רק רצתה להיות שותפה בתחום הביצוע, והיא הביעה את זה. היא אמרה: "סליחה גם לנו יש אמירה חד משמעית או וטו בתחום המדיניות." ומרגע שהדבר הזה נכנס לפי דעתי כל המערכת התחילה להשתולל.¹⁴

נציגי הממשלה ראו בשותפות הא-סימטרית הזדמנות לקידום נושאים או פרויקטים הנמצאים על סדר יומם ובמה לדין משותף ולהתייעצות. אחד הפקידים הבכירים אמר ש"הבעת דעות וחשיבה הן דבר חשוב; לא כל השכל טמון בממשלה".¹⁵ אבל זאת כל עוד

14 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

15 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

ההחלטה הסופית נתונה בידי הממשלה, שהרי אי אפשר להתייחס לממשלה "כמו איזה גולם שאתה תוביל ותיקח אותו באף".¹⁶

הקרנות מצדן ראו בשותפות יחסי גומלין בין שווים – כלומר יחסים סימטריים בכל שלבי תהליך קביעת המדיניות משלב היוזמה והעלאת הרעיון וכלה ביישום – ולכן מבחינתן יכלו הן להוביל את השותפות ולא דווקא הממשלה. לטענתן, הן לא באו "בתור משקיעים פסיביים לתת למדינה עוד כסף כדי שהיא תטפל בילדים בסיכון",¹⁷ אלא משום ש"הממשלה לא מטפלת בנושא ביעילות". לכן "נציגי הממשלה בתהליך היו שותפים אבל לא מכריעים, שכן מטרת צוות התכנון היתה לבחור אלטרנטיבה שלא בהכרח מומלצת על ידי הממשלה".¹⁸ מלבד אי ההסכמה הבסיסית בדבר מהות השותפות בין הממשלה לבין הקרנות, לא נוצר בתהליך שיח שנועד לברר את משמעות השותפות. כך ראה זאת בדיעבד אחד מפקידי הממשלה הבכירים:

אני חושב שבהתחלת המיזם, לפני שעסקו בילדים, היו צריכים לעסוק במהות של המיזם, מה המשמעות של השותפות. את זה הייתי מתחיל לגבש מהתחלה. הייתי מתחיל בזה, ולא ב-subtext, לא בילדים, אלא בנושא של מה מתכוונים. מה פתאום בא פילנתרופ ושם 25 מיליון דולר, ומה אנחנו בממשלה מצפים? שהוא לא יגיד כלום? שהוא לא יגיד איך הוא רוצה, וחושבים שאין לו חזון משלו?¹⁹

העדר שיח על השותפות ומהותה הוביל בהמשך להתפתחות של התנהלות שהלכה והתרחקה מדפוס השותפות המיטבית המתוארת בספרות (Bryson, Crosby & Stone, 2006). כל אחד מהמגזרים ניהל שיח פנימי שהתאפיין בהגנתיות, בתגובתיות ובאמוציונליות רבה. במסגרת שיח זה פיתח כל צד את צורת ההתנהלות כלפי הצד האחר, בעיקר כתגובה למה שהוא חש שהאחר מבקש לעשות כנגדו. הבדלי התפיסות בדבר מהות השותפות הבין מגזרית והיעדרו של שיח אודותיה יצרו אצל המשתתפים דפוסי התנהלות הגנתיים שונים, שבאו לידי ביטוי בתהליך פיתוח המיזם. במחקר זוהו שני סוגי דפוסים שונים: שימוש בטקסיות של השותפות בלי לצקת לתוכה תוכן מהותי ושותפות כאמצעי שליטה.

שימוש בטקסיות של השותפות בלי לצקת לתוכה תוכן מהותי: לאורך התהליך השקיעו הקרנות והפילנתרופים, כמו גם נציגי הממשלה, מאמצים רבים בפיתוח מראית עין של שותפות, באמצעות תהליכים טכניים המזוהים עם שותפות, כגון הכנת מינויים לחברי הוועדה האסטרטגית, פיתוח ועדות (ועדה אסטרטגית, פורום שותפים, מנהלת יניב) והכנת

16 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

17 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היוזמות, 29.1.2009.

18 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היוזמות, 6.12.2008.

19 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך, 25.12.2008.

ניירות עמדה (הגדרת ילדים בסיכון במשרדים השונים, גישת הזכויות, ניתוח SWOT של משרדי הממשלה המעורבים). נדמה היה שרוב המאמצים הושקעו בצד הטכני והסמלי של השותפות. שתי דוגמאות מרכזיות שעלו ברוב הריאיונות נוגעות בצורה ישירה וברורה בדפוס זה: מינוי חברי הוועדה האסטרטגית וסידורי הישיבה של החברים.

ברוגמה הראשונה שכרו חברי הקרנות אנשי צוות שיקדמו את תהליך השותפות בינם לבין הממשלה, ביניהם יועץ בכיר לניהול הוועדה האסטרטגית. הצוות המקצועי רצה לייצר תהליך בעל גוון רשמי וייחודי, ולכן החליט להזמין את המשתתפים באמצעות כתבי מינוי. הצוות החליט לחלק את המינויים לשתי רמות: חברים מן המניין ומשקיפים. הרעיון המרכזי, שנתפס אצל הצוות המקצועי של הקרנות כחדשני, היה לזמן לדיון בוועדה האסטרטגית כחברים מן המניין אנשי מקצוע מהשדה ומהאקדמיה ובעלי תפקידים מהמגזר השלישי, הפרטי והציבורי שאינם בעלי תפקידים בממשלה. זאת מתוך כוונה "לחשוב מחוץ לקופסה"²⁰ ויחד עם זאת לזמן את נציגי משרדי הממשלה כמשקיפים על מנת שיוכלו לסייע בהתאם לצורך. כך הושקעו מאמצים רבים בחשיבה ובתכנון של אופן הזימון, ולא במשמעות הבחירה של המוזמנים ובהשלכות הבחירה בחברי ממשלה כמשקיפים בלבד על המגזר הממשלתי, שהוגדר כשותף במיזם.

ברוגמה השנייה החליט הצוות המארגן, כחלק מההכנה למפגשים שנערכו במבנה של אחת הקרנות, להושיב את המשתתפים בשני מעגלים: במעגל הפנימי ישבו החברים מן המניין בוועדה האסטרטגית (נציגי הקרנות, האקדמיה והמגזר השלישי), ובמעגל החיצוני ישבו ה"משקיפים", נציגי משרדי הממשלה. גם במקרה זה לא ייחסו הקרנות משמעות למסר הטקסי הלא-מילולי שהועבר באמצעות סידורי הישיבה במפגשים המשותפים ולמשמעותו לשותפות. אירוע זה נחקק בזיכרון הקולקטיבי של המשתתפים, הן מהמגזר הממשלתי והן ממגזר הקרנות, כאירוע מכונן שהעיד על הפער בין תפיסות הצדדים ועל אי הרגישות של הקרנות כלפי הממשלה וכלפי המשמעות הלא מילולית של החלטה זו. נציג הממשלה בתהליך הסביר זאת כך:

אף אחד לא התכוון לזה, ואני לא חושב שרצו להשפיל אותנו... כשבאנו לשם, ובשולחן הפנימי ישבו כל הגורמים שרצו שהם יהיו הגורמים החדשים של החשיבה הרעננה, וכשבאנו אנחנו ורצינו לשבת בשולחן הפנימי אמרו "לא, אתם בשולחן החיצוני". במטאפורה היה ברור כאן שיש כאן גורם חדש, זימי... ואנחנו היינו צריכים להיות הגופים שצריכים לספוג את הדברים, ללכת עם הדברים לנסות להתאים את עצמנו לתוך הדברים האלו.²¹

20 מתוך ריאיון עם עובדת באחת הקרנות היזמיות בתהליך, 15.7.2009.

21 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

אחת מחברות הוועדה המארגנת, נציגת קרן, העידה שהחלטה נעשתה על בסיס ייעוץ מקצועי שנתן יו"ר הוועדה, והחברים בה כלל לא הקדישו מחשבה למהות המשתמעת מהמעשה הטקסי. אלה היו דבריה:

זו היתה החלטה של הצוות המקצועי בלבד, כן, כנראה. זו היתה טעות. אם את היית יודעת באיזה קלילות הטעות הזאת התקבלה. היתה ישיבה של הצוות המצומצם של המיזם שישבו בו כל הצוות יחד עם המנהל שלנו, ואמרו: "איך תיראה הוועדה הזאת? מה אתם מציעים?" [...] אמרתי: "חייבים להיות משרדי הממשלה." ואז אמרו: "מה? תהיה ועדה של 30 איש? טוב, אז נשים אותם במשקיפים מסביב." [...] והכול בישיבה של שלוש שעות שבדיעבד גמרה לנו תהליך שלם... אני חושבת שזו היתה נקודה מאוד קריטית בסופו של דבר.²²

ניסיונות של חברים שונים בוועדה האסטרטגית לדון במשמעות עבודת הוועדה, שמכווניה ולמי היא כפופה נדחו באמצעות הפנייתם למשימות אחרות, שהוצגו כדחופות יותר. מדברי חברי הוועדה ניכר שתחושת העמימות ואי הבהירות ליוותה את הוועדה לאורך כל מפגשיה. אחת העובדות הבכירות שנשכרו למיזם תיארה את היחסים בין המשתתפים השונים במיזם: "זה עבד בנפרד, וזה עבד בנפרד. כולם עבדו בנפרד. לא היתה מערכת."²³

שותפות כאמצעי שליטה: לאורך התהליך נראה היה שהצדדים עסוקים בחיפוש אחר דרכים שבאמצעותן יוכלו לשלוט בשותפות. הם ראו בשותפות הכרח שאליו נגררו ואשר רק באמצעותו יוכלו להשיג שליטה על התהליך שיאפשר להם להשיג את מטרתיהם. השותפות נתפסה כאמצעי הכרחי, ולא כחיבור בעל ערך מוסף למיזם. הקרנות הבינו שאם הן רוצות לחולל שינוי מערכתי, הן זקוקות לסיועה הכספי של הממשלה ולהכרתה בהן דרך אישור המדיניות שאותה רצו לקדם. מלבד זאת הן ראו בשותפות תמריץ לתורמים למנף את תרומתם. בה בעת הן ראו בממשלה גוף שכשל במשימתו, ולכן מוטל עליהן להוביל את הממשלה לשינוי מדיניות בתחום הילדים והנוער בסיכון. כך תיארה זאת אחת מעובדות הקרנות:

למה צריך את המיזם הזה? הרי איך צריך להצדיק את המיזם הזה? צריך להצדיק את המיזם הזה, כי צריך לחשוב אחרת, צריך לעשות תכנון, צריך לעשות דברים אחרים, צריך להוציא 330 אלף ילדים מסיכון, מה שהמדינה לא הצליחה. זה היה בבסיס של החשיבה, בטוח.²⁴

22 מתוך ריאיון עם עובדת באחת הקרנות היזמיות, 15.7.2009.

23 מתוך ריאיון עם עובדת באחת הקרנות היזמיות, 22.2.2009.

24 מתוך ריאיון עם עובדת באחת הקרנות היזמיות, 15.7.2009.

נציגת קרן אחרת הסבירה ש"הדימוי הוא שיושבת ממשלה עם לשון בחוץ והקרנות אומרות אנחנו לא מטפטים לכם כסף, עד שאתם לא תגידו לנו שאנחנו יודעים מה שאנחנו עושים".²⁵

נציגי משרדי הממשלה ראו מצדם בשותפות עם הקרנות הכרח, בגדר מס שפתיים, שנועד לממש תוכניות ורעיונות שלא יכלו לצאת לפועל עקב מחסור בתקציבי ממשלה לילדים ולנוער בסיכון. הרעיון המרכזי מנקודת מבטם היה להוביל את השותפות כדי לממש תוכניות של משרדי הממשלה הפועלים בתחום זה. כך אמר אחד מנציגי הממשלה:

אנשי המקצוע של המשרד ההשקפה שלהם היתה כדלקמן: מדיניות זה עניין של אנשי המשרד. אנשי עסקים שיביאו את הכסף, מקסימום יקבלו דיווח, אבל שלא יהיו מעורבים במדיניות.²⁶

זו היתה תפיסת הממשלה:

אנחנו יודעים מה לעשות, אין לנו כסף. זה לא יכול להיות שאתם הפילנתרופים תבואו עם כסף, ואתם בעצם תגידו שזה שלכם. אנחנו מנסים ליילד את הילד הזה כבר 20 שנה ולא מצליחים, לא בגלל שאנחנו לא יודעים, אנחנו יודעים. אנחנו רק לא מקבלים את הכלים. אם אתם רוצים לתת לנו את הכלים, אז יופי. אבל אם אתם רוצים לעשות את זה בזכות הכסף שלכם, ולהגיד שאנחנו לא ידענו מה לעשות ואתם כן, אז יש לנו בעיה, אנחנו לא מוכנים.²⁷

כך נוצר מצב שבו השתמש כל אחד מהצדדים בשותפות כאמצעי שליטה לקידום מטרותיו, וזו הפכה לזירת התנצחות מתמדת שבסופו של דבר לא הביאה לקידום התהליך. כפי שהציגה זאת עובדת באחת מהקרנות: "לאלה היתה מדיניות, ולא לה היה כסף, ובעצם זה הפך למצב שבמקום שיתופי פעולה התחולל מצב של הכנעה הדדית מי יקבע מה, משהו כזה".²⁸

השימוש בשותפות כאמצעי שליטה בא לידי ביטוי מוחשי בדיונים שהתנהלו בין הממשלה לקרנות סביב סוגיית ה-matching. האמצעי הכספי המקובל בממשלה לביטוי שותפות בין המגזרים הוא matching; כלומר: על כל דולר שקרן תורמת לתוכנית, הממשלה מקציבה אף היא דולר. סוגיה זו הפכה לסוגיה העיקרית בדיונים עוד בטרם סוכמו מטרות השותפות, יעדיה ומבנה. במשרדי הממשלה ובעיקר במשרד האוצר עוררה סוגיית ה-matching ואף הגבירה את החששות מפני הקרנות ובייחוד מפני הפילנתרופיה

25 מתוך ריאיון עם עובדת באחת הקרנות היזמיות, 22.2.2009.

26 מתוך ריאיון עם נושא תפקיד בכיר בממשלה, 17.12.2008.

27 מתוך ריאיון עם עובדת אחת הקרנות היזמיות, 22.2.2009.

28 מתוך ריאיון עם עובדת אחת הקרנות היזמיות, 22.2.2009.

החדשה. החשש המרכזי היה שבעלי הון ישתלטו על כספי מדינה באמצעות הכסף שיתקבל במסגרת ה-matching, וכך יגיעו כספי המדינה ליעדים שאינם עולים בקנה אחד עם מדיניות התקציב הממשלתית. האוצר ראה בהעברת כספי מדינה לקרנות השותפות במיזם ובשימוש בהם בידיהן השתלטות על קביעת מדיניות ממשלתית. החשש היה מ"הפרטה של מדיניות והלאמה של שירותים[...] הקרנות רצו את הכסף ולהחליט לבד מה לעשות. כאמור, מדובר בניסיון של גופים פרטיים להכתיב לממשלה אסטרטגיה באצטלה של 'מיזם משותף', כאשר מאליו מובן כי קובעיה יהיו בעלי המאה..."²⁹

אנשי האוצר הבהירו למשרדי הממשלה השותפים במיזם שאם ירצו לקדם את המיזם, ייעשה שימוש בתקציבים קיימים ולא ייועד לכך תקציב חדש.

בקרב הקרנות נתפסה סוגיית ה-matching כעניין המרכזי בדיונים מול הממשלה. הדיונים בסוגיה זו החלו עוד בטרם היה ידוע מהי התוכנית שרוצים לקדם ועוד בטרם נדונה מהות השותפות. ה-matching הפך לזרז העיקרי לגיוס עוד תורמים והיה גם מה שבסופו של דבר הכריע את המיזם: הממשלה סירבה להתחייב להעברת חלקה הכספי בפרויקט, אחד התורמים המרכזיים העמיד את השותפות הממשלה כתנאי להשתתפותו, ולאחר שהממשלה לא עמדה בהבטחתה, החליט לפרוש מהמיזם.³⁰ בעקבותיו צמצמו את מעורבותם גם השותפים האחרים, והמיזם במתכונתו המקורית נגנז.

גורמים מבניים, אישיים וסביבתיים שהשפיעו על אופי היחסים בין הקרנות לממשלה

גורמים רבים השפיעו על אופי יחסי הגומלין שהתפתחו בין שני המגזרים במיזם יניב. במחקר בחרנו להציג את אחד הגורמים המרכזיים, תפיסות המגזרים זה את זה, כשאלת מחקר נפרדת, שאת ממצאיה תיארו קודם לכן. כאן נציג עוד גורמים שהשפיעו על אופי היחסים במיזם יניב. נתמקד בגורמים מבניים, אישיים וסביבתיים (Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Gazley & Brudney, 2007; Kerley, 2004; Person et al., 2009; Spath, Werrbach, & Pine, 2008). הגורמים המבניים הבולטים בתהליך היו חסמים מבניים ובעיות במשילות הממשלתית. הגורמים האישיים היו תחושות של פגיעות אישית או מקצועית של השחקנים המעורבים ויחסי הגומלין שהתהוו בין הפילנתרופים לאנשי הדרג הפוליטי. הגורמים הסביבתיים היו השפעתה של ועדה ממשלתית שפעלה בתחום דומה בזמן פיתוח המיזם (הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה).

29 מתוך ריאיון עם נציגת משרד ממשלתי, 10.12.2008.

30 פרוטוקול שיחת ועידה, 26.9.04.

גורמים מבניים

הסמים מבניים: בעוד ממשלת ישראל פיתחה נהלים ברורים ליחסי גומלין עם ארגוני המגזר השלישי המספקים עבודה שירותים באמצעות חוזים, לא הונהג הסדר חוקי לניהול שותפויות בין מגזריות המתבססות על Matching. בכל פעם שהממשלה או יזמים פרטיים מעוניינים לקדם מיזם משותף שאינו כפוף למכרזים ושיאפשר בעלות משותפת של הממשלה והפילנתרופיה, הם מוצאים את עצמם בבעיה משפטית סבוכה. לכן כל מיזם מתפתח בצורות ארגוניות שונות, הדורשות יצירתיות וגמישות מהצדדים המעורבים.

מכשול זה הקשה על התפתחות מיזם יניב. המשתתפים השונים עסקו בחיפוש אחר ההסדר החוקי לניהול בעלות משותפת, הסדר שלא היה ברור כיצד יתמודד עם הנהלים של אגף התקציבים באוצר. בין השאר נבחנה גם האפשרות להקמת חברה לתועלת הציבור.

גורם מבני אחר היה ההיקף הכספי הגדול יחסית של המיזם הנחקר. רוב המרואיינים במחקר טענו שההיקף החריג של הצעת מיזם יניב, כ-500 מיליון דולר למשך חמש שנים, העצים את החששות בקרב הממשלה, במיוחד במשרד האוצר, משינוי סדרי עדיפויות תקציביים ממשלתיים והעמיק את הקשיים בהתנהלות היחסים בין הממשלה לפילנתרופיה.

בעיות במשילות הממשלתית החדשה: אחד הנושאים שבאו לידי ביטוי בריאיונות היה סוגיית המשילות הממשלתית בשותפויות עם ארגוני המגזר השלישי ובמיוחד עם קרנות. מיזם יניב התפתח בתקופה שבה הממשלה בישראל טרם קיבלה החלטות בנוגע למדיניותה כלפי המגזר השלישי. אי הבהירות בנוגע למשילות הממשלתית מתוארת בדבריו של פקיד בכיר ממשלתי:

השאלה מבחינתנו כמדינה היא אם (א) המדינה יודעת למשול ו(ב) אם הגופים שנמצאים בשטח מוכנים לקבל את המשילות של המדינה... אני לא בא אליהם בטענה. הטענה היא הדדית, כי אנחנו לא קבענו את זה מספיק חזק, כי אנחנו עד הרגע הזה לא יודעים לעשות את זה מספיק חזק. אז אין ואקום בחיים. במקום שאתה לא קובע מספיק חזק בא לך בעל ההון והוא רוצה לקבוע את זה.³¹

המשילות הממשלתית לא היתה ברורה אף לקרנות, שמחד גיסא רצו להיות שותפות משלב הרעיון עד יישומו, אך מאידך גיסא ציפו מהממשלה להבהיר באופן סמכותי מה הם סדרי העדיפויות שלה. כך ביטאו זאת נציגי הקרנות:

31 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

היום אין סדר. הקרנות רוצות לפעול עם או בלי הממשלה, יותר מהממשלה הן רוצות לפעול, ומי שלא יודע לעשות את הארגון, את המבנה זה הממשלה. היא לא עושה את זה, ואז הפקידים עושים מה שטוב בעיניהם.³²

נציג קרן אחר אמר:

זה בסדר שהמדינה תגיד: "אתה יודע, יש לי הזדמנות; מישהו בא לעשות איתי שותפות, אז אני מתחילה עם המקום החמישי בסדרי העדיפויות ולא עם המקום הראשון, כי לא מצאתי שותף למקום הראשון." זה בסדר, זה הגיוני. אבל אני לא חושב שזה נכון, שזה מוסרי, שזה דמוקרטי, שהמדינה תעשה דברים עם הפילנתרופיה רק כדי שלא להפסיד את ההזדמנות לקבל את הכסף מהפילנתרופיה.³³

גורמים אישיים

פגיעות מקצועיות או אישיות: שותפויות בין מגזריות, כמו אינטראקציות אחרות, תלויות במידה רבה גם בגורם האנושי ובדינמיקה הבין אישית שנוצרת בין השחקנים השונים. בתהליך הפיתוח של מיזם יניב נוצרו לא פעם תחושות של פגיעה מקצועית או אישית בקרב המשתתפים השונים. תחושות אלה יצרו אווירה שהקשתה על יכולת ההתדיינות בין הצדדים. נציגי משרדי הממשלה חוו במפגש עם הקרנות פגיעה מקצועית ואישית, שנבעה מתחושה של העדר הערכה מקצועית. כך סיפר משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך:

זה דבר שכנראה מאוד הפריע להצלחת הפרויקט הזה, שאנשי המקצוע של המשרדים ראו את עצמם כ-second best. זאת אומרת, מישהו הכין, ולדעתם המישהו הזה הוא לא איש המקצוע האולטימטיבי, ומבקשים מהם להיות שותפים לדבר שלא הם הכינו. למרות שלכאורה זה היה צוות היגוי אחד מורחב משותף. הבנייה של הנושא התחילה מראש לא כשותפות אלא כיוזמה, וצירוף של הממשלה ליוזמה הזו. זה גם כן היה נושא שקצת הפריע לאנשים, שראו את עצמם כנגררים.³⁴

נציג אחר סיפר "בסופו של דבר הסתבר לי, יותר ויותר קיבלתי עדויות, שנאמרו כל מיני דברים כאלה ביחס לאנשי הממשלה. זה לא עשה אווירה כל כך טובה."³⁵

32 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היזמיות, 6.12.2008.

33 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היזמיות, 29.1.2009.

34 מתוך ריאיון עם נושא תפקיד בכיר בממשלה, 17.12.2008.

35 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך, 25.12.2008.

נציגי הקרנות חשו גם הם אכזבה מהיחס של נציגי משרדי הממשלה כלפיהם. הם ציפו להערכה על תרומתם ועל נכונותם להשקעה ולמעורבות בתחום זה, הערכה שלא זכו לה לתחושתם. כך ניסח זאת אחד מהם: "הם לא הבינו את המסירות של האנשים, את המסירות של המערכת הזאת של הפילנתרופיה למדינה."³⁶ נציגה אחרת סיפרה ש"אנשי הממסד טענו שהקרנות לא יודעות לאן הן הולכות ומה הן עשות. [...] המצב האופטימלי מבחינת פקידי הממשלה היה שיניב תיתן את הכסף ותלך הביתה כי הם לא אנשי מקצוע".³⁷

יחסי הגומלין בין הפילנתרופים לאנשי הדרג הפוליטי: אחת האסטרטגיות המרכזיות שקרנות ופילנתרופים נוקטים כדי לקדם את מטרותיהם היא שימוש בקשרים וביחסים קרובים עם פוליטיקאים. לפילנתרופיה יש נגישות גדולה יותר ובלתי פורמלית לפוליטיקאים בדרגים בכירים. יש הרואים בנגישות זו יתרון, ויש החוששים מהדרך שבה ישתמשו הפילנתרופים בקשרים אלה (Ferris, 2003; Leat, 2005). גם במיזם יניב פנו הקרנות תחילה לגורמים הפוליטיים הבכירים – ראש הממשלה ושרים בממשלה. הם ציפו שהקשרים עמם והסכמתם יסייעו בקידום המיזם. הם אכן זכו לאהדתם אך לא פחות מכך לחוסר מעש מצדם. בדיעבד הם למדו, שעל רקע אי יציבותן המתמשכת של ממשלות ישראל, הקשרים עם הפקידות הבכירה של משרדי הממשלה חשובים לא פחות מהקשרים עם אנשי הדרג הפוליטי. כך אמר אחד מנציגי הקרנות:

לא היינו מודעים. בשבילי זו היתה החוויה הראשונה של קשר עם משרדים ממשלתיים; אני לא באתי משם, לא היה לי ניסיון בזה. עדיין התייחסתי לשר ולמלה של שר ולכוח של שר, לכוונות של שר, בצורה מאוד נאיבית. וחשבתי שאם אני נפגש איתם ומסכמים, או שמדברים בכיוון מסוים, אז זה משרה על כל המערכת. בפועל ראיתי שהמערכת יכולה להיות מאוד מאוד לפחות דו לשונית, אם לא רב לשונית. זאת אומרת, גם כאילו להביע תמיכה ולחבק אותך, אבל זה לא חיבוק וזו לא תמיכה. אז גם חוסר המודעות לנושא הזה. זה דבר אחד.³⁸

גורמים סביבתיים

הקמת הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד): הוועדה הוקמה באופן רשמי כחודש לאחר שהחל מיזם יניב. משתתפי המיזם ראו מהלך זה של משרד הרווחה כמהלך שהעיב והקשה על מיזם יניב מתחילת דרכו. היוזמים

36 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היוזמות, 6.12.2008.

37 מתוך ריאיון עם עובדת אחת הקרנות היוזמות בתהליך, 22.2.2009.

38 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היוזמות, 29.1.2009.

חשו שהקמת ועדה שעסקה בנושא דומה תהווה מחסום להתפתחות המיזם וניסו, בעיקר באמצעות מפגשים עם פוליטיקאים, לשנות את ההחלטה, אך ללא הצלחה משמעותית. משרדי הממשלה תפסו את ועדת שמיד כבעלת המנדט הרשמי לדיון בשאלות של מדיניות כלל ארצית ורצו לראות במיזם יניב גוף ביצוע להחלטות שיתקבלו בוועדה. אנשי הקרנות מצדם חשו ש'ועדת שמיד קמה כאיזשהו counter ליניב. אם יש יניב, אנחנו נקים ועדת שמיד. ובאנו ואמרנו לזבולון אורלב: 'אתה הרי תומך בזה, אתה תומך ביניב. יניב צריכה לעשות עכשיו את כל העבודה הזאת. למה אתה מקים איזו ועדה?'³⁹

נושא תפקיד בכיר במשרד הרווחה שהיה מעורב בפעילות הוועדה אמר:

אני חושב שפרויקט יניב היה קודם. הבעיה בפרויקט יניב היתה שלא נקבע באופן מקצועי זיהוי המטרות המוגדרות ודרכי העבודה בהסכמה עם כל הגורמים. ועדת שמיד היתה אמורה להיות מעין ועדת כץ המפורסמת של שנות ה-70... ובוועדה הזאת ישבו כל מי שיש לו יד ורגל בסוגיה הזאת, מה שלא נעשה בפרויקט יניב. סברנו שאם פרויקט יניב מתקדם, רצוי מאוד שיהיה לו גב ותהיה הסכמה, ויהיה שיתוף של כל הגורמים הנוגעים, ולעשות חיבור ביניהם כדי שלא יקרה מה שקרה למשל עם ועדת דברת במשרד החינוך, שיושבת ועדה ובאה פילנתרופיה עם תוכנית, אבל המורים לא שותפו, השלטון המקומי לא שותף, האקדמיה לא שותפה, משרד החינוך לא שותף, ועובדה שמוועדת דברת יצא פלופ אחד גדול, לא יצא כלום. ולכן אני חושב שוועדת שמיד כיסתה על הפער הזה. לכן היום יש תוכנית לאומית.⁴⁰

הקרנות עסקו בהשוואות בין פעולתן במיזם לבין פעילות הוועדה. יתר על כן, הדמויות המרכזיות שהשתתפו בוועדה האסטרטגית של מיזם יניב השתתפו בה בעת גם בדיוני ועדת שמיד. הוועדה האסטרטגית העלתה את נושא ועדת שמיד וועדת דברת בישיבותיה. הסוגיות המרכזיות שדנו בהן היו כיצד עובדים בתיאום עם הוועדה ובידי מי נתונה הסמכות לקבל החלטות בנוגע לנושאים שונים הנוגעים לילדים ולנוער בסיכון. תחושות המשתתפים בדיוני הוועדה האסטרטגית היו לא נוחות; הם הרגישו שיש כפילות בין שתי הוועדות. למרות זאת טענו חלק מהמרוואיינים במחקר, שלמיזם יניב היו גם מספר השפעות על ועדת שמיד; למשל: הונהגה מדיניות של מתן אוטונומיה רבה יותר ליישובים לבחור תוכניות המתאימות להם; סביב מיזם יניב שלא מומש נוצרה תהודה ציבורית שחייבה את הממשלה לקבל אחריות על יישום ותקצוב ההמלצות של ועדת שמיד.

39 מתוך ריאיון עם נציג אחת הקרנות היזמיות, 29.1.2009.

40 מתוך ריאיון עם נושא תפקיד בכיר במשרד ממשלתי, 11.12.2008.

דיון וסיכום:

ההזדמנות שהפכה לאיום: שותפות בין הקרנות לממשלה ותפקיד הקרנות בתהליכי קביעת מדיניות

הן הממשלה והן הקרנות הציגו את מיזם יניב כשותפות בין הממשלה לבין החברה האזרחית. אלא שממצאי המחקר מעלים שמערך היחסים שהתהווה היה רחוק משותפות אמת בין מגזרית בהגדרותיה המקובלות. ההזדמנויות והרווחים שהיו טמונים בפעילות הפילנתרופיה החדשה הפכו לאיום על הממשלה והובילו לכך ש"מה שנותר מהחזון של מה שהיתה אמורה להיות אחת מגולות הכותרת של ממשלת שרון – מפעל חברתי שיציל 350,000 ילדים החיים בסיכון כתוצאה מעוני, הזנחה והתעללות – הוא הרבה מרירות" (סיני, 18.11.2004). בחלק זה נבקש לדון במשמעויות היחסים שנרקמו במיזם הנחקר ובהשלכותיהן על מעורבות הפילנתרופיה החדשה בתהליכי קביעת מדיניות.

כאמור, חוקרים שונים מדגישים את חשיבותן של התפיסות, העמדות והאמונות האידיאולוגיות של המגזרים השונים כגורמים המשפיעים על אופי היחסים בין הממשלה לבין המגזר השלישי (Coston, 1998; Najam, 2000; Person et al., 2009; Young, 2000). נראה שהתפיסות במקרה הנחקר בנוגע לתפקידי הממשלה והפילנתרופיה בפיתוח מיזמים חברתיים ובקביעת מדיניות היו אחד מהגורמים המשמעותיים ביותר, שהבנו את היחסים בין הקרנות לממשלה ואשר הקשו ואף לא אפשרו את פיתוחה של שותפות אמת בינן לבינה. הממשלה התקשתה לראות בקרנות שחקן לגיטימי בעיצוב מדיניות. היא ראתה בהן גורמים בעלי מומן העשויים לסייע לה בביצוע משימותיה, אך חסרי ידע מקצועי הדרוש לקבלת החלטות בנושאי ילדים ובני נוער בסיכון. הקרנות ראו בממשלה גוף מסורבל המתקשה ליצור מענים מערכתיים וכוללים בתחומים חברתיים, ולכן זקוק לסיוע חיצוני מפילנתרופים בעלי ניסיון מעולם ההיי-טק.

התפיסות המנוגדות של כל אחד מהמגזרים את תפקידי המגזר האחר, אשר שיקפו גם אי הערכה מקצועית זה כלפי זה ואי אמון ביכולות, לא אפשרו ליצור בסיס משותף להידברות והתדיינות. בהעדר אמון והערכה הדדית בין המגזרים ועל רקע התחושה שמעשיו של מגזר אחד מיועדים לכרסם בעוצמתו של המגזר האחר, נדמה היה שמלכתחילה הבסיס ליצירת שותפות היה רעוע.

כך נראה שכדי לחזות את הסיכויים להתפתחותם של יחסי שותפות בין ממשלה לבין קרנות יש לחקור גם את קיומה או היעדרה של הערכה הדדית בין שני הצדדים. נדמה שאם הקרנות והממשלה אכן חותרות להקמת שותפויות בין מגזריות, עליהן להכיר בהבדלי התפיסות ביניהן ולהקדיש זמן לליבון הפערים בתפיסות. המקרה הנחקר מדגיש את

חשיבותן של התפיסות והעמדות האידיאולוגיות של המגזרים השונים כגורם מפתח בהבנת האפשרות לכונן שותפויות בין מגזריות ולצפות את דינמיקת ההתפתחות שלהן.

הבדלי התפיסות, ובעיקר אי ההערכה ואי האמון בין הממשלה לקרנות, הובילו גם לכך שקהילת המדיניות, שבה אמורה היתה להתעצב המדיניות של התוכניות המוצעות, התאפיינה באי סדר שהקשה על ניתוח המצב הקיים ועל דיון בחלופות מדיניות ובהמשך גם על פיתוח מדיניות וקבלת החלטות. לא היה ברור מי בקהילת המדיניות מוסמך לקבל החלטות; מהלכים רבים מאוד שלא דווחו לדרג מקבלי ההחלטות נעשו מאחורי הקלעים, והעבודה בשטח החלה עוד לפני שנתקבלו החלטות באופן פורמלי. נדמה היה שהוועדה האסטרטגית, שבה אמור היה להיערך הדיון האמיתי והפתוח עם הממשלה, היתה בסופו של יום חותמת גומי להחלטות שהתקבלו בפורום המצומצם שבו היו חברים היזמים הפילנתרופים. לכך נלוו גם חוסר ניסיון, מיומנויות ותכנון של העבודה מול הממשלה. התוצאה היתה מעין גרסה מודרנית של מגדל בבל, שבה כל אחד מהשחקנים מדבר בשפה שונה, משתמש בעולם מושגים שונה ומעל הכול מתקשה להבין את השחקן האחר שעומד מולו, את תפיסותיו ואת מהלכיו האסטרטגיים. כך כמובן קשה מאוד לדבר על שיתוף פעולה, ודאי לא על שותפות.

כפי שראינו, מלבד אי ההסכמה הבסיסית בדבר מהות השותפות בין הממשלה לבין הקרנות לא נוצר בתהליך שיח שנועד לברר את משמעות השותפות. ראינו שגם בקרב הפילנתרופים וגם בקרב נציגי הממשלה התמקדה השותפות ב-matching כביטוי המרכזי ליחסי השותפות הבין מגזרית. נדמה שתפיסת השותפות בין פילנתרופיה לממשלה כהתחלקות במימון או כחלוקת עבודה שבה כל אחד מהצדדים ממלא תפקיד אחר, כפי שקרה בתהליך זה, היא תפיסה שחוטאת למושג השותפות במובנה העמוק; חשוב מכך, זוהי תפיסה המקשה לחולל שינויי מדיניות ושינוי חברתי. שותפות אמת בין מגזרית דורשת הכנה, הבנה, למידה, דיון, תכנון ופיתוח שיח אודותיה, כמו גם השקעה של משאבים בבנייתה ובתחזוקתה. הכרחי אפוא שגם יזמים פילנתרופים, המבקשים לפעול לשינוי מדיניות בדרך של שותפויות, וגם הממשלה ייקחו את כל אלה בחשבון.

עוד ראינו ששני הצדדים תפסו את השותפות יותר ככלי טכני להשגת מטרות ופחות כצורת יחסים עדיפה שיש בה רווחים הדדיים וערך מוסף. כך כאשר אין מייחסים לשותפות משמעות עמוקה והיא נתפסת כאמצעי טכני-כספי בלבד, היא הופכת להיות טקסטית וסמלית. שמר ושמיד (2006) מסבירים שהאסטרטגיה השכיחה בשותפויות סמליות היא שימוש בטקסים וברטוריקה של שותפות, היוצר רושם מסולף של שיתוף פעולה. כפי שראינו גם במקרה המוצג במאמר זה, הטקסים באים לידי ביטוי בתהליך משותף לכאורה, שיש בו שליטה על הרכב המשתתפים ועל התכנים הנידונים בו. כך, גם אם על פניו נבחרות דרכי פעולה שתפניות, כמו העברת מידע, ועדות משותפות והתייעצות, אין התחלקות בעוצמה הנדרשת ליחסי שותפות. כפי שראינו במקרה הנחקר, תחת מעטה

השותפות, שהיתה טקסית וסמלית בלבד, התחוללה למעשה הכנעה הדדית, כשכל אחד מהצדדים מנסה לקדם את המטרות והאינטרסים שלו, שאינם קשורים בהכרח לאלה של הצד האחר ואף מנוגדים לו. כפי שמציין נאג'ם (Najam, 2000), המכשול המרכזי ליחסי שותפות הוא תפיסת המגזר האחר, מטרותיו והאסטרטגיות שלו כאיום. כשהמשלה התייחסה לקרנות כאל גורם המנסה לחבל בעבודתה ולהתערב בקביעת סדרי עדיפויות, וכשהקרנות ראו בממשלה גורם מפריע למימוש פעולותיהן, גברו תחושות האיום וההתנגדות על הרצון בשותפות אמת (Klinjn & Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Teisman, 2004). כך הפכו יחסי השותפות ליחסי יריבות ומאבק שהקשו על קידום המטרות והאינטרסים של כל אחד מהמגזרים וגרמו בסופו של דבר לשיתוקה הכמעט מלא של היוזמה הפילנתרופית.

יחסי היריבות ששררו והתחזקו תחת מעטה השותפות מעלים את התהייה אם שותפות בין מגזרית, המוצגת בדרך כלל כדגם היחסי המתקדם ביותר שעל הממשלה והחברה האזרחית לחתור אליו, היא אכן דרך יעילה לקידום יוזמות ושינויים במדיניות ציבורית. המקרה הנחקר מחזק את מסקנתם של פרסון ועמיתיו (Person et al., 2009), ולפיה אין שותפות בין מגזרית בהכרח דרך אפשרית או מיטבית לקידום המטרות של כל אחד מהמגזרים, ועל כן יש לחשוב היטב אם כדאי להשקיע מאמצים בכינונה.

במחקר ראינו עוד שקשיים במשילות הממשלתית העיבו על כינון שותפות בין מגזרית. עמדות הממשלה, שנדמה היה לעתים ש"נסחפה" לתוך התהליך, היו מבולבלות ולא אחידות. מצד אחד נראה היה שהממשלה שמחה לקבל את המימון הנדיב ואף תלויה בו, ולכן מפצירה בקרנות שלא לנטוש את המערכה גם לאחר שהמדיניות לא יושמה. מצד אחר הבהירו נציגי הממשלה שאין הם מוכנים לקבל כל התערבות בתהליכי קביעת מדיניות ממשלתית. נציגי הממשלה שרואיניו העידו ש"הממשלה לא ידעה לומר את האמירה, לא היה מישהו שלקח את ההובלה וכי היו הרבה חילוקי דעות בעניין"⁴¹. נדמה שבעידן המשילות הממשלתית החדשה, על ממשלות לערוך דיונים פנימיים שיבהירו את יחסן לשותפויות בין מגזריות ויקבעו עד כמה יהיו שותפיהן למיזמים מעורבים בתהליכי קביעת מדיניות ויישומה. ראוי גם לדון במסגרות חוקיות ומנהליות המתאימות להחזקת שותפויות בין מגזריות. כפי שראינו, היה חסרונן של מסגרות כאלה אחד הגורמים שהקשו על פיתוחה של השותפות במקרה הנחקר.

לבסוף, יחסי הממשלה והקרנות במיזם ניב מעלים שאלות בדבר תפקידיה של הפילנתרופיה בהקשר של עיצוב מדיניות ציבורית וקביעתה. המקרה הנחקר מעניין בהקשר זה, מכיוון שמדובר באחד הניסיונות הראשונים והמשמעותיים של הפילנתרופיה

41 מתוך ריאיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

החדשה, מבחינת היקפי התקציבים והתוכניות, לקרוא תיגר על התפקיד המסורתי של הפילנתרופיה בישראל בהקשר של קביעת מדיניות, ולנסות להבנות דגם חדש ושונה של מעורבות והשפעה. דגם היחסים שניסו הקרנות לקדם תואם במידה רבה את תפיסתו של פרומקין (Frumkin, 2006a, 2006b) בדבר סוג היחסים שרצוי שקרנות יפתחו עם הממשלה: יחסים יזמיים (פרואקטיביים). לדעתו אלה הם היחסים המסייעים לקרנות לשמור על אוטונומיה, על יצירתיות ועל חדשנות בתפקידן כיזמות של מדיניות חברתית.

התפיסה הרווחת בישראל רואה בפילנתרופיה גוף מממן המפתח יוזמות ופרויקטים ו"מקימה של פיילוטים" (גדרון ועמיתיו, 2006; תמיר, 2003). פרומקין (Frumkin, 2006a, 2006b) מכנה תפיסה זו יחסים תגובתיים, שבהם הקרנות מגיבות לפעילות או להעדר פעילות של הממשלה. תפקיד הקרנות מתמצה בשלבי היוזמה והיישום. כך ניסח זאת אחד המרואיינים:

התפיסה היא שקרנות צריכות לתת כסף, מקסימום להגיד שהן רוצות שהכסף ילך לתחום מסוים (נניח ילדים בסיכון), אבל ההחלטה איזה פרויקטים ייעשו, איזה גישות יינקטו – זה צריך להיות בהתאם למדיניות הממשלתית, על זה הממשלה מתקשה לדבר ולהתדיין ובטח ובטח לא רוצה שיגידו לה מה לעשות... אם השותפים בממשלה אומרים "זה בניגוד למדיניות שלנו", אז אתה ישר יורד מזה, אתה לא שואל שאלות נוספות... אתה כל הזמן צריך לתת לממשלה את התחושה שהיא לא מאבדת את הסמכות השלטונית שלה. ברגע שאחד מרגיש שהוא מאבד את הסמכות השלטונית יש בעיה.⁴²

נראה שהקרנות היזמיות שפעלו במיזם יניב ניסו להנהיג צורה חדשה של מעורבות בקביעת מדיניות שעל פיה הקרן מעורבת במישרין בתהליך קביעת המדיניות מתחילתו. הקרן היא זו המביאה את היוזמה, ואינה מתחברת לממשלה בתחום שהממשלה מעוניינת לפעול או כבר פועלת בו וזקוקה לפיתוח או למימון. בהמשך הקרן מבקשת לקחת חלק פעיל בתהליך ניסוח המדיניות ואישורה ובתהליך היישום.

בדגם פעילות זה הקרן או הפילנתרופ נתפסים כיזמי מדיניות בעלי תפקיד של סגור פוליטי (policy advocacy), כשחקנים בעלי דעות הנשענות על פרשנותם למצבים חברתיים, המנסים לקדם פתרונות מדיניות, המבוססים על אותן פרשנויות במרחב הפוליטי.

עצם הניסיון של הפילנתרופיה החדשה למצב את הקרנות כשחקן בעל תפקיד שונה מהתפקיד המוכר של הפילנתרופיה הישנה וקריאת התיגר שבעצם הדרישה להשתתף

בתהליך קביעת המדיניות נתפסו כאיום על הממשלה ויצרו התנגדויות שהקשו על פיתוח המיזם.

נדמה שעם צמיחתה והתרחבותה של הפילנתרופיה החדשה, על הממשלה לתת את הדעת להבדלים בין הפילנתרופיה החדשה לישנה ולדון ביחסה לפילנתרופים החדשים, למאפייניהם ולתפקידים שהם מבקשים ליטול על עצמם בזירה הציבורית.

לפני סיום חשוב להדגיש שבמאמר הוצג מקרה בוחן אחד של יחסי קרנות וממשלה. אף שניתן ללמוד ממנו אודות יחסי קרנות וממשלה בישראל, יש להתייחס בזהירות לממצאים ולהבינם בהקשר הייחודי של מיזם יניב. כדי להרחיב את הידע בתחום זה וכדי ללמוד עוד על שותפויות בין קרנות לממשלה, מומלץ שמחקרים עתידיים יתמקדו במספר גדול יותר של מקרים ויערכו השוואות בין צורות יחסים שונות המתהוות בין קרנות לממשלה. כמו כן ראוי להרחיב את המחקר על התנהלות הקרנות בשותפויות בין מגזריות ועל היחסים המתהווים בין קרנות היוזמות שותפויות בין מגזריות בתהליכי פיתוח מיזמים.

מקורות

ברק, ד' וסדן, א' (2003). העצמה ושותפות – טרמינולוגיה מתעתעת. בתוך א' צ'רצ'מן ו א' סדן (עורכות), השתתפות – הדרך שלך להשפיע (עמ' 106-124). תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

גדרון, ב', אלון, י', שלנגר, א' ושוורץ, ר' (2006). מגזר הקרנות הפילנתרופיות וארגוני המימון בישראל: מאפיינים, תפקידים, יחסים עם הממשלה ודרכי התנהלות. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

גדרון, ב', כץ, ח' ובר מ' (2000). המגזר השלישי בישראל 2000 – תפקידי המגזר. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

טליאס, מ', דוניץ, י', שמעוני, ד' ופיורקו, י' (2007). המדריך לשותפויות בין מגזרים. ירושלים: אשל, ג'וינט.

כץ, ח' (2007). קידום חברות בין ארגוניות, בין תחומיות ובין מגזריות בשירותי רווחה. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר, תכנון והכשרה.

מנחם, ג', להט, ל' וסימן טוב, א' (2006). הון חברתי, משילות, דמוקרטיה ותפוקות מדיניות: ניתוח מושגי וכמה הערות על ההקשר הישראלי. סוציולוגיה ישראלית, 2,

- סיני, ר' (2004). לממשלה אין תקציב, והתוכנית ל-350 אלף ילדים בסיכון עלולה להתבטל. הארץ, 8.11.2004.
- רודיך, א' (2007). לא רק אהבת האדם – הפילנתרופיה בראי התיאוריה והמחקר. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.
- שמעוני, ב' (2008). עסקים ופילנתרופיה חדשה בישראל – אתנוגרפיה של תורמים גדולים. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.
- שמר, א' ושמיד, ה' (2006). לקראת הגדרה מחודשת של שותפות קהילתית: גישה תלת-ממדית. חברה ורווחה, 3, 327-354.
- תמיר, י' (2003). שיתוף המלכ"רים והממשלה בייזום שירותים חדשניים כמנוף לשינויי מדיניות. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית.
- תקציר דו"ח מיזם יניב – הצעת תוכנית פעולה לדיון. (2003). יו"ר פרופ' תמיר ומרכזת גב' טלל דולב.
- Anheier, H. (2003). A comparative perspectives of structure and change. In H. K. Anheier & A. Ben-Ner (Eds.), *The study of the nonprofit enterprise: Theories and approaches* (pp. 247-276). New York: Kluwer Academic/ Plenum Publishers.
- 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.
- Colvin, R. L. (2005). A new generation of philanthropists and their great ambitions (pp. 21-48). In F. M. Hess (Ed.), *With the Best of IntentionS – How Philanthropy is Reshaping K-12 Education*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Coston, J. M. (1998). A model and typology of government-NGO relationship. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27, 358-382.
- Eikenberry, M. A. & Nickel, P. M. (Forthcoming). Towards a critical social theory in an era of governance. In N. B. Wolfgang (Ed.), *Theorizing power post 9/11*. Virginia: Virginia-Tech.

- Eikenberry, M. A. & Tech, V. (2006). Philanthropy and governance. *Administrative Theory and Praxis*, 28, 586-592.
- Ferguson, C. (2004). Governance of collaborations. *Administration in Social Work*, 28, 7-28.
- Ferris, J. M. (2003). *Foundations and public policymaking – Leveraging philanthropic dollars, knowledge, and networks*. California: University of Southern California, The Center on Philanthropy and Public Policy.
- Ferris, J. M., Hentschke, G. C., & Joy, H. A. (2006). *Philanthropic strategies for school reform: An analysis of foundation choices in education policy*. California: University of Southern California, The Center on Philanthropy and Public Policy.
- 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 & S. Toepler (Eds.), *The legitimacy of philanthropic foundations: United States and European perspectives*, (pp. 99-122). New York: Russell Sage Foundation.
- Gazley, B. & Brudney, J. L. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36, 389-415.
- Gerring, J. (2007). *Case Study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghobadian, A., Gallear, D., O'Regan, N., & Viney, H. (2004). *Public-private partnerships: Policy and experience*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hess, F. M. (2005). Introduction (pp. 1-18). In F. M. Hess (Ed.), *With the best of intentions – How philanthropy is reshaping K-12 education*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Kerley, R. (2004). Finding the right partner: The partner's perspective. In A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, & H. Viney (Eds.), *Public-*

- private partnerships: Policy and experience* (pp.97-108). New York: Palgrave Macmillan.
- Klijn, E. H. & Teisman, G. R. (2004). Public-private partnership: The right form at the wrong moment? An analysis of institutional and strategic obstacles. In A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, & H. Viney (Eds.), *Public-private partnerships: Policy and experience* (pp. 147-164). New York: Palgrave Macmillan.
- Leat, D. (2005). *Foundations and policy involvement*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (1995). *Designing qualitative research*. California: Sage Publications.
- Najam, A. (2000). The Four-C's of Third Sector-Government Relations. *Nonprofit Management and leadership*, 10 (4), 375-396.
- Person, A. E., Strong, D. A., Furgeson, J., & Berk, J. A. (2009). *Maximizing the value of philanthropic efforts through planned partnerships between the U.S. government and private foundations*. Washington: U.S. Department of Health and Human Services.
- Proulx, J., Bourque, D., & Savard, S. (2007). The government-third sector interface in quebec. *Voluntas*, 18, 293-307.
- Ryan, G. W. & Bernard, H. R. (2000). Data management and analysis methods. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 769-802). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Simons, L. & Lathlean, J. (2008). Shifting the focus: Sequential methods of analysis with qualitative data. *Qualitative Health Research*, 1, 120-132.
- Spath, R., Werrbach, G. B., & Pine, B. A. (2008). Sharing the baton, not passing it: Collaboration between public and private child welfare agencies to reunify families. *Journal of Community Practice*, 16, 481-507.

- Spencer, L., Ritchie, J., Lewis, J., & Dillon, L. (2003) *Quality in qualitative evaluation: A framework for assessing research evidence*. London: Government Chief Social Researcher's Office.
- Stone, M. M. & Ostrower, F. (2007). Acting in the public interest? Another look at research on nonprofit governance. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36, 416-438.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 149-172.
- Young, D. R. (2006). Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations. In E. T. Boris & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits & government: Collaboration & conflict*. Washington: The Urban Institute Press.