



האוניברסיטה העברית בירושלים
The Hebrew University of Jerusalem



"הסיכה שצריכה לעצבן את הפיל":

**יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות
לממשלה בפיתוח מיזמים חברתיים**

מיכל אלמוג-בר ואסתר זיכלינסקי

תוכן העניינים

5	..... פתח דבר
7	..... א. מבוא
9	..... ב. מצב המחקר
16	..... ג. שיטת המחקר
17	..... ד. ממצאים
17	..... 1. מיזם יניב : התפתחות המיזם
	..... 1.א. תפיסות המגזרים לגבי תפקידי הממשלה והקרנות בעיצוב מיזמים חברתיים
18	..... במיזם יניב
22	..... 1.ב. אופי היחסים בין הממשלה לבין הקרנות במיזם יניב : שותפות?
27	..... 1.ג. גורמים שהשפיעו על אופי היחסים בין הקרנות לממשלה במיזם יניב
31	..... 2. מיזם אבני ראשה : התפתחות המיזם
	..... 2.א. תפיסות המגזרים לגבי תפקידי הממשלה והקרנות בעיצוב מיזמים
35	..... חברתיים במיזם אבני ראשה
	..... 2.ב. אופי היחסים בין הממשלה לבין הקרנות במיזם אבני ראשה :
38	..... "להקים ביחד מכון"
	..... 2.ג. גורמים שהשפיעו על אופי היחסים בין הקרנות לממשלה במיזם
41	..... אבני ראשה : גורמים מקדמי ומעכבי שותפות
	..... ה. דיון וסיכום :
57	..... שותפות בין קרנות לממשלה ותפקיד הקרנות בתהליכי קביעת מדיניות
65	..... ו. רשימת מקורות
69	..... ז. תקציר באנגלית

פתח דבר

התמזל מזלי פעמיים – בפעם הראשונה, כסמנכ"לית קרן אורן, השתתפתי במקרה המרתק והמורכב של מיזם יניב. בפעם השנייה – לקחת חלק ולכתוב את ההקדמה למחקר זה שמנתח את "מיזם יניב" ואת "אבני ראשה" כזירות מבחן ליחסי הגומלין בין הממשלה לבין קרנות ותורמים.

מיזמים משותפים של הממשלה עם קרנות ותורמים הם מקרה מרתק ומורכב של יחסי גומלין בין-מגזריים אשר מפגישים שני כוחות משמעותיים שפועלים בשדה הציבורי. זהו מפגש שעשוי ליצור תחרות בין עוצמת השלטון לבין עוצמת ההון או ליצור השלמה בין תרבויות ויכולות, בשני המקרים הוא מעורר סוגיות ודילמות ציבוריות, חברתיות ומוסריות. למרות שיוזמות פילנתרופיות המכוונות לשינוי מדיניות ציבורית מתרחשות לאורך שנים רבות, נראה כי עדיין אין בנמצא כלים רגולטוריים תומכים ואין תשתיות ידע לניהול שותפות מיטבית בתפיסה בין-מגזרית.

השולחן העגול הממשקי, בהובלת משרד ראש הממשלה, מציע פלטפורמה ראשונית לשיח בין-מגזרי על היחסים בין הממשלה לבין גורמים במגזר השלישי והעסקי, בתוך כך גם הסדרת היחסים עם קרנות ותורמים מתוך תפיסה של שיח הדדי.

ד"ר מיכל אלמוג- בר וד"ר אסתר זיכלינסקי מציעות, במחקר זה, השלמה לפער בתשתיות ידע שהוזכר כשהן מציגות המשגה תיאורטית של הנושא ולצידה ניתוח של שניים מהמיזמים המרכזיים ביותר שהתרחשו בשנים האחרונות בזירה זו.

בין אם הצליחו "מיזם יניב" ו"אבני ראשה" ליצור שותפות המשכית ובין אם "צרבו" את המודעות ואת תפיסות העולם של הגורמים שלקחו בהם חלק, אני מקווה שהם יהיו, בזכות מחקר זה, ערך מוסף לצמיחתן והתפתחותן של שותפויות בין מגזריות מועילות ומותאמות יותר לצורכי החברה הישראלית.

בברכה,

גלי סמבירא

מנהלת מקצועית

שיתופים

א. מבוא

בשנים האחרונות גוברת פעילותן של קרנות ושל יוזמות פילנתרופיות בזירת השירותים החברתיים בעולם ובישראל והן הופכות לשחקן חשוב במדינות רוחה מודרניות. כחלק מפעילות זו יוצרות הקרנות דפוסים שונים של יחסים עם גורמים ממשלתיים. אחת מצורות היחסים הללו היא שיתופי פעולה ושותפויות שמטרתן למקסם את היתרונות של כל אחד מהמגזרים תוך עבודה משותפת (גדרון, אלון, שלנגר ושוורץ, 2006; תמיר, 2003).

המחקר המוצג בדוח זה ביקש לבחון את יחסי הגומלין בין הממשלה לבין קרנות ותורמים, המתהווים על רקע יוזמות פילנתרופיות לשינוי מדיניות חברתית ואת תפקידיהן של קרנות ותורמים בתהליכי קביעת מדיניות. המחקר בדק עוד את ההשפעות של יחסים אלה על תפקוד הקרנות והממשלה. זירת המבחן שנבחרה לצורך המחקר היא שני מיזמים פילנתרופיים בתחומי הרווחה והחינוך שהתרחשו בישראל בעשור האחרון, בהם לקחו חלק קרנות ותיקות כמו גם קרנות ופילנתרופים הנמנים על ה"פילנתרופיה החדשה" מיזם יניב ומיזם אבני ראשה.

מיזם יניב החל בשנת 2003 ביוזמתן של מספר קרנות ופילנתרופים, אשר חברו במטרה לקדם מדיניות בנושא הילדים והנוער בסיכון בישראל. היזמים פנו לממשלת ישראל על מנת לחבור יחד לקידום הנושא, בציפייה לקבלת החלטת ממשלה אשר תכיר במיזם כפרויקט לאומי תוך הקצאת המשאבים המצופים. לשם כך התחייבו הקרנות לגייס 250 מיליון דולר למשך חמש שנים בתמורה לקבלת סכום זהה מהממשלה (matching). ראש הממשלה אריאל שרון תמך בקידום המהלך ועימו שרים נוספים. בנובמבר 2004, לאחר שעדיין לא התקבלה החלטה ממשלתית בנוגע לפרויקט, החליטו הקרנות היוזמות להפסיק את תהליך הפיתוח בוועדה האסטרטגית והעבודה המשותפת מול הממשלה, ולצמצם את הפרויקט למספר תכניות שירות, רובן מקומיות, אשר הועברו לניהולה של אחת מהקרנות היוזמות. הפעלת התכניות הללו הסתיימה בשנת 2007.

מיזם אבני ראשה החל בתחילת שנות האלפיים כאשר כמה קרנות ופילנתרופים, ביניהם קרן IVN החלו בתהליכי גישוש אחר דרכים לשיפור מערכת החינוך בישראל תוך התמקדות בשיפור המערכת הניהולית בבתי הספר. בהמשך יזמה והפעילה קרן IVN תכנית בצפון הארץ שמטרתה שיפור יכולות ניהוליות של מנהלי בתי ספר בשיתוף עם ארגונים נוספים ביניהם קרן יד הנדיב שנרתמה לנושא.

לקראת סוף שנת 2004 החליטו קרן יד הנדיב וקרן IVN ליוזם מיזם חברתי משותף שכונה תחילה "המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית". מסמך יסוד המפרט את עקרונות הפעולה של המכון ואת העובדה שהוא יוקם כמיזם משותף ליד הנדיב, IVN ומשרד החינוך הוגש למשרד החינוך ביוני 2005. בהמשך הושגה התחייבות של שר האוצר, נתניהו לתקציב הקבלה מתאים

ב. מצב המחקר

1. פילנתרופיה ו"פילנתרופיה חדשה"

פילנתרופיה היא פעולה פרטית - בין שהיא מבוצעת בידי יחידים ובין שבידי ארגונים המוציאים לפועל רצונות של יחידים; וולונטרית באופייה, המבקשת לקדם נושאים חברתיים שונים במגוון תחומים. היא פועלת באמצעות מתן כסף למטרות ציבוריות ובאמצעות קרנות וארגונים הפועלים בתווך שבין הפרטי לציבורי להקצאת המשאבים הללו. נוסף על כך, הפילנתרופיה היא מוסד של העילית החברתית והכלכלית הקשור לתרומה פורמלית ניכרת של כסף, נכסים והתנדבות, המכוון לתמיכה בארגונים על ידי חברות בוועדות היגוי ובהנהלות הציבוריות של הארגונים הנתרמים (רודיך, 2007).

החל משנות ה-90 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 מנהגים ותפיסות של יזמות מתחום העסקים לתחום השינוי החברתי, הם רואים בפעילות הפילנתרופית השקעה ודורשים תוצאות ברורות עבור השקעתם (רודיך, 2007; שמעוני, 2008).

התפתחות זו לא פסחה על ישראל, בה גוברת בשנים האחרונות מעורבותם של תורמים עסקיים גדולים. הפילנתרופים החדשים בישראל אינם מסתפקים בדגם הקורפורטיסטי שהיה מקובל עד אמצע שנות ה-80, דגם בו הקרנות גייסו כספים לתחומי פעולה שהממשלה החליטה ואישרה אותם, אלא בדומה לעמיתיהם בארה"ב הם מעוניינים בשליטה רבה יותר על יעדי הכספים שהם תורמים ובמעורבות רבה יותר בעיצוב המדיניות (גדרון ואח', 2006; רודיך, 2007; שמעוני, 2008).

הנטייה והיכולת 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 (Hess, 2005) תפקיד חדש זה של הקרנות נושא בחובו את חובתן לאמץ נהלים של שקיפות וביקורת על מטרותיהן, פעילויותיהן ומתודות העבודה שלהן. הוא טוען כי במשטר דמוקרטי חשוב שגם מאמצים של שחקנים פרטיים לעצב מחדש מוסדות ציבור, גם אם נובעים ממניעים חיוביים, יהיו חשופים לאותו עיון מעמיק כמו כל הצעה ציבורית אחרת.

(matching) לכסף שיתרם על ידי הפילנתרופיה על מנת להקים את המכון. במאי 2006 נכנסה לתפקידה פרופ' יולי תמיר כשרת החינוך והביעה עניין בנושא. בהמשך התקיימו שורה של דיונים בין משרד החינוך, קרן יד הנדיב וקרן IVN. הדיונים הובילו לחוזה שנחתם באפריל 2007 בין שלושה שותפים: משרד החינוך, יד הנדיב ומט"ח. ארגון מט"ח נבחר כפלטפורמה משפטית להקמת המכון כיחידה עצמאית. ההסכם הכספי על כל פרטיו, כולל דרכי קבלת ההחלטות בסוגיות שונות, נחתם בין משרד החינוך לבין יד הנדיב למשך 5 שנים במעמד ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט. המכון בשם "אבני ראשה" החל לפעול באופן שוטף באוגוסט 2008.

על מנת לברר את היחסים שהתהוו בין הקרנות והפילנתרופים לבין הממשלה בכל אחד מהמיזמים שנחקרו ביקשנו להתמקד בשלוש שאלות מרכזיות:

- מה הייתה תפיסת כל אחד מהמגזרים את תפקידי המגזר האחר בקידום, עיצוב ופיתוח מיזמים חברתיים?.
- מהו אופי היחסים שהתהווה בין הממשלה לבין הקרנות בתהליך פיתוח ועיצוב המיזמים?.
- מה היו הגורמים אשר עיצבו את אופי היחסים בין הקרנות לממשלה?.

בדוח נבחר תחילה 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 ונתאר את המיזמים שבמסגרתם נחקרו היחסים בין שני המגזרים. ממצאי המחקר יוצגו בהתאם לשלושת השאלות המרכזיות: תפיסות המגזרים, אופי היחסים שהתהוו, והגורמים אשר עיצבו את היחסים. לבסוף, נבקש לדון בתפקיד של הקרנות והתורמים במיזם בתהליך קביעת המדיניות ובמשמעויות של היחסים שהתהוו עבור הקרנות והממשלה.

2. יחסי גומלין בין קרנות ופילנתרופים לבין הממשלה

קרנות הם אחד מסוגי הארגונים הפועלים כיום בישראל במסגרת ארגוני המגזר השלישי. הספרות מעלה צורות שונות של יחסים בין הממשלה ובין ארגוני המגזר השלישי (Coston, 1998; על רצף הנע בין יחסי יריבות ומאבק לבין יחסי שותפות. הארגונים הפילנתרופים הינם 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, 2006).

פרומקין (Frumkin, 2006a; 2006b) הציג מודל ובו ארבע צורות אפשריות ליחסי גומלין בין הקרנות והממשלה. הוא מבחין בין יחסים תגובתיים (ראקטיביים) לבין יחסים יזמיים (פרואקטיביים). הוא כולל בסיווג היחסים התגובתיים שלושה טיפוסים המתבססים על הטיפולוגיה של יאנג (Young, 2000; 2006): יחסים תוספתיים, יחסים משלימים ויחסי יריבות).

ביחסים תוספתיים (supplementary) הפילנתרופיה תומכת בפעילות של המגזר הממשלתי, ביחסים המשלימים (complementary) מתקיימת חלוקת עבודה בין הממשלה לבין הפילנתרופיה המתערבת בתחומים שאינם מטופלים על ידי הממשלה ואילו ביחסי יריבות הפילנתרופיה פועלת באמצעות אסטרטגיות אקטיביסטיות נגד מדיניותה של הממשלה.

לטענתו, שלושת סוגי היחסים האלה, המכונים על ידו יחסים תגובתיים, הם תוצאה של תהליכי קבלת החלטות בקרנות התלויים במדיניות הממשלתית, בפועלה או בהעדר הפעילות שלה. לעומת זאת, יחסים יזמיים מתבססים על שמירת האוטונומיה של הקרנות. משמע, הקרנות אינן מקבלות החלטות כתוצאה מפעילות או מהיעדר פעילות של הממשלה, אלא כתוצאה מתהליך עצמאי של זיהוי צרכים המתבסס על הערכים המנחים את פעילותן. ייתכן ובהמשך יחסי הגומלין יתפתחו למשלימים, תוספתיים או יריבים, אך הבחירה תתבסס באופן ברור על הערכים והעדפות הקרן ומתוך בחינת מכלול הנתונים ולא רק על מדיניות הממשלה. לדעתו, שמירת האוטונומיה של הקרנות היא הכרחית וחיונית לשמירת היצירתיות והחדשנות שלהן בתפקידן כיזמות של מדיניות חברתית.

אחת מהדרכים באמצעותן קרנות וממשלות פועלות בשנים האחרונות לשם פתרון בעיות ציבוריות וקידום מיזמים חדשים (בין אם על ידי הממשלה ובין אם על ידי הקרנות), הינה פיתוח של

שותפויות בין-מגזריות. שותפויות אלו נמצאות בבסיס המודלים החדשים להתנהלות המגזרים כגון מודל ממשלת צד-שלישי (Third-Party Government) (Bryson, Crosby & Stone, 2006), מודל הניהול הציבורי החדש (Anheier, 2003), מודל המשילות החדשה (Gazley & Brudney, 2007) ומודל שותפות ציבורית-פרטית (public-private-partnership) (Ghobadian, Gallear, 2004). O'Regan & Viney, 2004). בכולם מגויסים ו/או מתגייסים שחקנים לא ממשלתיים (עסקיים וללא כוונות רווח) לקידום מטרות ציבוריות לפעילות יחד עם השחקנים הממשלתיים.

3. שותפות בין-מגזרית

שיתוף פעולה בין המגזרים נתפס בשנים האחרונות כהכרחי ורצוי וכאסטרטגיה להתמודדות עם רבים מהאתגרים הציבוריים הקשים ביותר (Bryson, et al., 2006).

קיימות הגדרות רבות לשותפות בין-מגזרית אך מעיון בספרות ניתן לומר ששותפות בין-מגזרית היא מסגרת ארגונית בה מתקיימים יחסי גומלין מתמשכים ויחסי חליפין (קשר או התחלקות במידע, משאבים, פעילויות, יכולות) בין נציגים של שני מגזרים או יותר (ממשלתי, שלישי, עסקי) כדי להשיג במשותף תוצאה בעלת ערך מוסף שאינה ניתנת להשגה בפעילות של מגזר אחד בלבד (כץ, 2007; Gazley & Brudney, 2007; Ferguson, 2004; Bryson et al., 2006).

ייחודיותה של השותפות הבין-מגזרית, נובעת מאופי המפגש שהיא מזמנת בין גורמים בעלי זהות שונה. זהות זו באה לידי ביטוי בתפישה השונה של כל מגזר לגבי תפקידו בחברה ומשפיעה על הגדרת המחויבות הערכית-חברתית ועל רציונל הפעולה שלו (טליאס, דוניץ, שמעוני ופירקין, 2007). במפגש הבין-מגזרי קיימת ייתכנות רבה להתנגשות ו/או תחרות בין לוגיקות מוסדיות שונות השואבות את ההבדלים ביניהן מערכי היסוד עליהם מתבססת פעילותו של כל אחד מהמגזרים (Bryson et al., 2006; Klijn & Teisman, 2004).

לוגיקות מוסדיות הן דפוסים היסטוריים ברמת המקרו, הבאים לידי ביטוי במימד הסימבולי והחומרי. דפוסים אלה מיסדו את הכללים הפורמליים והבלתי-פורמליים של יחסי הגומלין בין השחקנים השונים ומספקים פרשנות לפעילות. לדוגמא, 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 בדמוקרטיה מדגישה שליטה עממית על הפעילות האנושית והשתתפות אזרחית וכוללת מערכות סימבוליות תומכות כגון ארגוני מתנדבים. הלוגיקות משפיעות על רמת ההתנהגות הארגונית על ידי מיקוד תשומת הלב של מקבלי ההחלטות בנושאים, תוצאות ומקורות עוצמה המתאימים ללוגיקה הדומיננטית ושונים מאלה

שסותרים את הלוגיקה הזאת. הלוגיקות מתחרות מפני שהפעילויות, התהליכים, הנורמות והמבנים שנראים לגיטימיים מנקודת המבט של אחת מהלוגיקות המוסדיות עלולים להיתפס כפחות לגיטימיים, או אפילו כלא לגיטימיים, מנקודת המבט של לוגיקה אחרת. לדוגמא, הסתירות השזורות בשותפות בין-מגזרית עשויות לכלול את המידה שבה יעילות (השוק), דבקות בנהלים ביורוקרטיים (המדינה), או השתתפות מכלילה (חברה אזרחית בדמוקרטיה) נתפסות על ידי חברי השותפות כהכרחיות לעיצוב תהליך השותפות, המבנה, המשימות והתוצאות הרצויות (Bryson et al., 2006).

קליחן וטיסמן (Klijin & Teisman, 2004) מדגישים את ההבדלים הערכיים הקיימים בין המגזר הממשלתי למגזר הפרטי-עסקי ואת הקושי לפרוץ את ההבחנות בין מגזר ציבורי לפרטי. המגזר הציבורי מזוהה עם תסמונת "השומר/ המגן" (guardian) הכוללת ערכים כגון: הימנעות מסחר ומסחר והיעדר כוונות רווח, שאיפה למשמעות, עליונות האינטרס הציבורי, נאמנות וכבוד למסורת ולהיררכיה, נטייה להמשכיות ומסירות רבה מאוד של נושאי תפקידים למשרות בהן הם מכהנים. לעומת זאת המגזר הפרטי-עסקי מזוהה עם תפיסת השוק והמסחר (commercial) הכוללת ערכים כגון: השגת הסכמים על בסיס וולונטרי, הגינות, תחרותיות, אופטימיות, הערכה כלפי התלהבות ויזמות. דגשים אלה חשובים במיוחד במקרה של ה"פילנתרופיה החדשה" המזוהה הן עם הלוגיקה של החברה האזרחית בדמוקרטיה אך במידה רבה מאוד גם עם הערכים של תפיסת השוק.

אחד הנושאים המרכזיים אשר יכולים להבטיח את התפתחותה והצלחתה של שותפות הינו 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 פרדיגמטי בקרב רשויות הממשלה ובקרב ארגוני המגזר השלישי. שינוי זה מתבטא בהפיכת האחראיות הציבורית לחלק מהתרבות האזרחית הכללית (Stone & Ostrower, 2007). מה שקודם לכן הוכר כתפקידי הממשלה ללא עוררין, נתפס כעת כבעיות חברתיות כלליות שיוכלו לבוא על פתרון על ידי מוסדות פוליטיים אבל גם על ידי שחקנים ממגזרים אחרים (Eikenberry & Nickel, forthcoming). שינויים אלה, אינם נטמעים בקלות והם מלווים גם בהתנגדות בקרב שני המגזרים. ההתנגדות עלולה לייצר נוקשות יתר המחדדת את ההבדלים בין המגזרים במקום את השותפות ביניהם (Klijin & Teisman, 2004). מספר תנאים עשויים לעודד או להגביל את פיתוחן של שותפויות בין-מגזריות:

- **תנאים מעודדים:** זיהוי של בעיה מוגדרת וברורה, הכרה והבנה של כל מגזר את השני, הבנה שמגזר אחד לבדו אינו מסוגל להתמודד עם הבעיה, זיהוי הערך המוסף של העבודה המשותפת, השתתפות של דמויות מפתח האחראיות על קבלת החלטות ובניית בסיס של אמון ביניהן

וקיומם של יחסי גומלין קודמים (מוניטין של שותף הוגן).

- **תנאים מגבילים:** קיומם של חסמים מבניים (אילוצים הנובעים מהתרבות הארגונית, נהלים חוקיים וכד'), מטרת השותפות (רמת העימות בשותפויות המעוניינות בקידום שינויים מערכתיים היא גבוהה יותר מאשר בשותפויות המעוניינות בפיתוח שירותים) ושיקולי עלות לעומת תועלת (Person, Strong, Furgeson & Berk, 2009; Spath, Werrbach & Pine, 2008; Gazley & Brudney, 2007; Bryson, et al., 2006; Kerley, 2004).

כמו בצורות יחסים אחרות, גם לשותפויות בין-מגזריות יש תועלות ועלויות שונות. בין התועלות המרכזיות ניתן למנות: היכולת לטפל בבעיות משותפות בצורה יותר אפקטיבית מאשר טיפול של מגזר יחיד, צמצום אי הודאות הסביבתית (אסטרטגית וכלכלית), צמצום כפילויות, פוטנציאל לחיסכון בעלויות, מינוף משאבים, לימוד ארגוני, איכות גבוהה של שירות או של מוצר סופי, נגישות למומנויות או שוקים חדשים, חיזוק תחושת ההשתייכות הקהילתית/חברתית, קידום אחריות ציבורית והפחתת הסיכון שבנקיטת פעילות על ידי גוף אחד בלבד.

בין העלויות ניתן לציין את: טשטוש ההבדלים בין המגזרים, צמצום האוטונומיה שלהם, השקעת זמן ומשאבים כספיים, עלויות השקעה במנגנוני תחזוקה ופיקוח וצמצום האחראיות הציבורית של הממשלה (Person et al., 2009; Gazley & Brudney, 2007; Hess, 2005).

העלויות והתועלות יכולות להשתנות בהתאם למידת האינטנסיביות והכוללות של השותפות ולכן מוצע לשקול מהו מבנה השותפות המתאים בהתאם לנסיבות והאילוצים הקיימים (Person et al., 2009; Ferris, Hentschke & Joy, 2006; Ferris, 2003; et al., 2009; Gazley & Brudney, 2007). במחקר שנערך לאחרונה בהזמנת ממשלת ארה"ב נבחנו דרכים למיקסום ההשקעה הפילנתרופית באמצעות שותפויות בין-מגזריות (Person et al., 2009). במחקר מוצעת טיפולוגיה של חמישה סוגי שיתופי פעולה בין קרנות פילנתרופיות לבין מוסדות ממשלתיים, הנבדלים ביניהם ברמת ההתאמה בין המגזרים ביחס למטרות, האסטרטגיות, המשאבים והיישום. סוגי שיתופי הפעולה הם:

- **חפיפה מקרית:** בסוג יחסים זה לממשלה ולקרנות יש מטרות חופפות והן עובדות סביב אותן בעיות או אוכלוסיות מטרה, אבל אין קשר אחר בין פעולותיהן. המטרות הכלליות (כגון צרכים, אוכלוסיות או אזורים גיאוגרפיים) אינן סותרות והארגונים אף עשויים להשתמש בגישות דומות, אבל החפיפה אינה מכוונת או מתוכננת.
- **פעולה תוספתית (supplementary):** בסוג יחסים זה כל מגזר מנסה למצוא את התחומים שאינם קיימים בפעילותו של המגזר האחר ולמלא את החסר. לקרנות יש פחות אילוצים חוקיים ומוסדיים ולכן הן יהיו בדרך כלל אלו אשר יוסיפו פעילויות ושירותים על אלה של הממשלה, למרות שגם ההיפך יכול להתרחש. בסוג יחסים זה

השני. למשל, הממשלה תוכל ליהנות מכספי תרומות המגויסים על ידי ארגוני מגזר שלישי ומכוח האדם המתנדב ואילו ארגוני המגזר השלישי יוכלו ליהנות מתמיכות ממשלתיות, משימוש בקרקע או בניינים ממשלתיים.

3. שיתוף בפעילות (Joint action) הכוונה היא לעריכת פעולות משותפות כאשר כל אחד מהמגזרים (ממשלה ומגזר שלישי) מביא עימו מידע ומשאבים משלו.

יחסי שותפות (collaboration) הם צורת יחסים מתקדמת יותר משיתוף פעולה. זאת כוללת חלוקה (sharing) של הממשלה את סמכויותיה ופעילויותיה עם המגזר השלישי. בצורת יחסים זו הארגונים שומרים על האוטונומיה שלהם, על הערכים והחזון שלהם. השותפות מערבת בדרך כלל גם את חברי ולקוחות הארגון ביחסים עם הממשלה. השיתוף כולל מעורבות של ארגוני מגזר שלישי בתכנון ובקביעת מדיניות ציבורית. יחסי שותפות הם יחסים שבהם יש ניסיון לביטול הא-סימטריה הקיימת בין ארגוני המגזר השלישי לממשלה. צורת היחסים הזו היא כמובן קשה מאד ליישום משום שהיא דורשת גישור על אינטרסים שונים. בנוסף קיימים הבדלים רבים בין ארגוני מגזר שלישי לממשלה, בצורות הארגון, במימון ובערכים, אשר קשה לעיתים לגשר עליהם.

לטענתו של נאג'ם (Najam, 2000) ייתכנות שיתוף הפעולה בין הממשלה לארגוני מגזר שלישי תלויה במידת הדמיון בין המטרות והאסטרטגיות של שני המגזרים. הוא מדגיש את החשיבות של היעדר תפיסת איום של המגזרים אחד כלפי השני יותר מאשר קיומה של סימטריה במידת העוצמה של המגזרים.

כאמור, המחקר אודות יחסי הקרנות עם הממשלה החל להתפתח בשנים האחרונות בעולם ובישראל. תמיר (2003) מצייין, כי על מנת "ששותפויות אסטרטגיות" בין קרנות לממשלה תצלחנה הן צריכות להיות רחבות ולכלול את כל השחקנים בזירה. יש להבטיח עם זאת, שהפרויקט תואם את סדרי העדיפויות ואת מדיניותו הכוללת של השותף הממשלתי המוביל, אשר ייטול על עצמו בסופו של דבר את המשכיות הפרויקטים והשירותים. במחקרם של גדרון ועמיתיו (2006) דיווחו מרבית הקרנות שנחקרו כי הן 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 ושינוי סדרי העדיפויות של משרדי הממשלה בשל כניסת כסף מהקרנות והסכנה שבאובדן הדרך והערכים המנחים את הקרנות כתוצאה מהקשר עם הממשלה.

המטרות דומות אך האסטרטגיות יוכלו להיות דומות או שונות. פעילות תוספתית של קרנות כוללת לעיתים גם פעילות סינגור-פוליטי לקידום שינויים במדיניות ציבורית. פעילות תוספתית של קרנות מתרחשת בדרך כלל בטרם המדינה מתערבת ובתחומים בהם יש להן יתרון תחרותי על פני המדינה.

- **תקשורת (communication):** בצורת יחסים זו שני המגזרים חולקים מטרות משותפות ומתקשרים ביניהם (באמצעות כנסים, הרצאות, קבוצות עניין וכד') בנוגע לאסטרטגיות, המשאבים והיישום מבלי שקיים בהכרח הסכם פורמלי לתיאום ביניהן. המשאבים מוקדשים אך ורק לקידום התקשורת בין הגופים. התקשורת יכולה להיות משתפת אך גם מתנגדת.

- **תיאום (coordination):** בצורת יחסים זו קיים הסכם פורמלי, אך חלקי, השומר על האוטונומיה של הצדדים המעורבים. ייעודו לתאם בין המטרות, האסטרטגיות והמשאבים, אם כי בדרך כלל לא מתבצע איגום משאבים (אין חשבון משותף). ההסכם אינו כולל חלוקת עבודה ביישום וזה מתבצע על ידי כל אחד מהמגזרים באופן עצמאי. תיאום הינו מנגנון מוצלח לשיתוף פעולה במקרים בהם הבעיות הוגדרו בצורה ברורה והצדדים כבר מבצעים התערבויות בעצמם.

- **שותפות (collaboration):** בצורת יחסים זו קיים הסכם מלא ופורמלי המתייחס לכל מרכיבי היחסים: מטרות, אסטרטגיות, משאבים ודרכי יישום. בשותפות תהליך קבלת ההחלטות הוא משותף לשני המגזרים. דרך התארגנות זו עדיפה במצבים בהם הבעיה מוגדרת בצורה ברורה, דרכי ההתערבות לובנו והובנו היטב, בעלי האינטרסים מתייחסים אחד לשני כשוויים בתהליך המוקדש לפתרון הבעיה ומוקדשים משאבים לתמיכה בשותפות.

לטענתם של החוקרים Person et al, 2009, רק שלושת טיפוסים יחסי הגומלין האחרונים (תקשורת, תיאום ושותפות) מייצגים שותפות אמיתית המבוססת על רמות שונות של מחויבות. כאמור, לכל אחד מטיפוסי ההתארגנות יש תועלות ועלויות שונות ולכן לא קיים מודל מיטבי המתאים לכל המצבים. יתר על כן, הם מזכירים כי לעיתים שותפות בין-מגזרית איננה הדרך האפשרית או המיטבית לקידום המטרות של המגזרים השונים.

קוסטון (Coston, 1998) מבחינה אף היא בין צורות שונות של יחסי שיתוף פעולה בין המגזר השלישי והממשלה. הסוג הראשון הוא יחסי שיתוף פעולה. אלה כוללים:

1. שיתוף במידע (information sharing): מדובר במענה לפניית לא פורמליות לקבלת מידע, דרך הפצת דוחות בנושאים מסוימים, ישיבות, ימי עיון, והקמת ועדות משותפות.
2. שיתוף במשאבים (resource sharing): כל אחד מהמגזרים יוכל ליהנות ממשאביו של המגזר

1. מיזם יניב - התפתחות המיזם

מיזם יניב החל בשנת 2003 ביוזמתן של מספר קרנות ופילנתרופים פרטיים, ביניהם אבי נאור, קרן סקטא-רש"י וחיים סבן, אשר חברו במטרה לקדם מדיניות בנושא הילדים והנוער בסיכון בישראל. היזמים פנו לממשלת ישראל על מנת לקדם יחד את הנושא. לטענתם, במהלך השנים פותחו שירותים ונגקטו יוזמות במטרה להתמודד עם התופעות המסכנות את התפתחותם התקינה של ילדים בסיכון 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 על מתן מענה מקיף ומשמעותי שיביא לצמצום התופעה.

המיזם הוגדר כמיזם "הזנק חברתי", שצמח בחוגי המגזר העסקי וחברו לו קרנות, ארגונים חברתיים וולונטאריים ומשרדי ממשלה במטרה ליצור מפנה משמעותי במצבם ובסיכוייהם העתידיים של ילדים ובני נוער בסיכון בישראל. לשם כך התחייבו הקרנות לגייס 250 מיליון דולר למשך חמש שנים בתמורה לקבלת סכום זהה מהממשלה, כתקציב הקבלה (matching). מטרת המיזם כללו: צמצום מספר הילדים ובני הנוער המוגדרים בסיכון; מזעור חומרת מצבי הסיכון להם חשופים ילדים ובני נוער; 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.

ראש הממשלה דאז, אריאל שרון תמך בקידום המהלך ועימו שרים נוספים. בהתאם, החל תהליך של פיתוח מדיניות בתחום הילדים והנוער בסיכון, בציפייה לקבלת החלטת ממשלה אשר תכיר במיזם כפרויקט לאומי תוך הקצאת המשאבים המצופים. בסמוך לתחילת מיזם יניב החליטה ממשלת ישראל, ביוזמתו של שר הרווחה דאז זבולון אורלב, להקים ועדה ממשלתית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בישראל בראשות פרופ' הלל שמיד. מספר חברים מהוועדה האסטרטגית וממנהלת יניב השתתפו בפעילות ועדה זו. במהלך פיתוח מיזם יניב, נשכרו עשרות עובדים לעבודה במיזם אשר לקחו חלק בעבודת הוועדה האסטרטגית ובעבודת פורום השותפים (מנהלת יניב).

בתהליך פיתוח המדיניות היו מעורבים שני פורומים מרכזיים: ועדה אסטרטגית אשר הוקמה על ידי הקרנות יוזמות הפרויקט, בה השתתפו נציגי ממשלה משרדים שונים (רווחה, חינוך, בריאות קליטה, אוצר, בטחון-פנים ומשרד הביטחון), מומחים בתחום הילדים והנוער בסיכון מהאקדמיה ומארגוני מגזר שלישי אחרים, נציגים של השלטון המקומי ונציגים של המגזר

המחקר עוסק בחקר היחסים בין הקרנות לבין הממשלה במסגרת תהליך של קביעת ופיתוח מדיניות ציבורית. שיטת המחקר של חקר-מקרה איכותני נמצאה כמתאימה במיוחד ללימוד של תהליכים ושל התנהגותם של שחקנים שונים בתהליכים שונים, ביניהם תהליכי פיתוח, עיצוב וקביעת מדיניות (Spencer, Ritchie, Lewis & Dillon, 2003). המתודה האיכותנית מאפשרת לחקור את המשמעויות והחוויות הסובייקטיביות של המשתתפים בתהליך ובכך להגיע לתובנה מקיפה יותר אודות פעילות השחקנים השונים ואודות היחסים ביניהם כפי שאלו נתפסים על ידי השחקנים עצמם ועל ידי שחקנים אחרים שלקחו חלק בתהליך (Marshall & Rossman, 1995). בנוסף, חקר המקרה האיכותני מאפשר התרחבות לממדים של זמן והיסטוריה ועל ידי כך חקירתם של ממדי המשכיות ושינוי בתופעות חברתיות ועל כן מתאים למחקר המבקש לחקור פעילות של ארגונים לאורך תקופת זמן (Van-Evera, 1997).

לצורך המחקר נבחרו שני תהליכי קביעת מדיניות שמקורם יוזמות פילנתרופית אשר התרחשו בישראל בעשור האחרון. התבוננות מעמיקה בפעילות הקרנות והממשלה לאורך תהליך קביעת המדיניות, אפשרה לימוד של היחסים שהתהוו בין הקרנות לבין הממשלה בכל אחד מהמיזמים הנחקרים.

איסוף הנתונים במחקר נערך בשתי שיטות מרכזיות: ראיונות ותיעוד. בשלב הראשון, נאסף חומר מתועד ממקורות שונים אודות פעילות הקרנות בתהליכי קביעת מדיניות. החומר המתועד כלל: פרוטוקולים של ישיבות פנימיות וחיצוניות, התכתבויות עם גורמים במגזר השלישי ועם מוסדות ממשלתיים ודוחות שונים שהתפרסמו במסגרת המיזמים ותיעוד של פעילות הקרנות הנחקרות בתהליכי קביעת המדיניות בעיתונות הארצית והמקומית.

בשלב השני, נערכו תשעה עשר ראיונות עומק חצי-מובנים עם נושאי תפקידים בכירים ואנשי מפתח בקרנות שלקחו חלק במיזמים, עם חברים בוועדות שונות שנקשרו בפעילותם למיזמים, ועם נציגי מוסדות ממשלתיים שלקחו חלק בתהליכים הנחקרים. הראיונות הוקלטו ותומללו.

הראיונות והתיעוד נותחו בצורה איכותנית. בניתוח זהו תימות חוזרות שהופיעו בראיונות ובחומר המתועד. התימות האירו את המשמעויות שנתנו השחקנים השונים ליחסים בין הקרנות לממשלה ואת ההקשרים השונים שבהם נוצרו משמעותיות אלו (Simons, & Lathlean, 2008; Gerring, 2007; Ryan, & Bernard, 2000).

העסקי. נציגי הממשלה השונים השתתפו בדיוני הוועדה כמשקיפים ולא כחברים מן המניין. לצד הוועדה האסטרטגית פעל פורום השותפים (מנהלת יניב) בה השתתפו נציגים ועובדים של הקרנות היוזמות. ועדה זו עסקה בפיתוח מודלים יישומיים, אשר הוכנו ופותחו על ידי עשרות עובדים שנשכרו לעבודה במיזם ברחבי הארץ. במקביל עסק מיזם יניב גם בקידום המודעות הציבורית למיזם באמצעות שותפות עם חברת "קשת" בפרויקט "יומטוב" בטלוויזיה, אשר נועד לגיוס משאבים לקידום תוכניות עבור ילדים ונוער בסיכון.

הוועדה האסטרטגית קיימה עשרה מפגשים בסופם הוגש לקרנות היזמיות מסמך מסכם של דיוני הוועדה, המסמך כלל גם המלצות להמשך עבודת עומק באמצעות ועדות משנה בהתאם לנושאים שזוהו בוועדה האסטרטגית. במיזם הוצעה הפעלת אסטרטגיה כוללת ברמה הלאומית, האזורית והיישובית בהתמודדות עם צרכיהם של ילדים בסיכון ועם האתגרים שהטיפול בהם ובהוריהם מעמיד בפני מערכות השירות הממשלתיות, המקומיות והוולונטאריות. מרכיבי האסטרטגיה כללו הקמת רשת מענים לקשת הצרכים של ילדים ובני נוער בסיכון במספר יישובים/אזורים, התמודדות ברמה הלאומית עם קבוצות אוכלוסייה וסוגיות המהוות אתגר מיוחד ויצירת מוקדי ידע לאומיים. הוצע עוד, כי תכנית המיזם תופעל באמצעות מנהלת ארצית, שלצידה תוקם מועצה ציבורית שתכלול נציגי משרדי ממשלה ואת הארגונים הוולונטאריים והציבוריים המעורבים בטיפול בילדים ובני נוער בסיכון, נציגי ציבור, נציגים מהמגזר העסקי ומומחים.

בנובמבר 2004, לאחר שעדיין לא התקבלה החלטת ממשלה בנוגע לפרויקט, החליטו הקרנות היוזמות להפסיק את תהליך הפיתוח בוועדה האסטרטגית ואת העבודה המשותפת מול הממשלה, ולצמצם את הפרויקט למספר תכניות שירות, רובן מקומיות, אשר הועברו לניהולה של קרן רש"י. הפעלת התכניות הסתיימה בשנת 2007.

1.א. תפיסות המגזרים לגבי תפקידי הממשלה והקרנות בעיצוב מיזמים חברתיים במיזם

יניב:

"הממשלה לא מבינה את הפילנתרופיה והפילנתרופיה לא מבינה את הממשלה".

היחסים בין המגזר השלישי לבין הממשלה, כמו גם יחסים בין שחקנים שונים בתהליכי קביעת מדיניות, מבוססים על תפיסות כל אחד מהמגזרים ו/או השחקנים אודות תפקידו ותפקידי המגזר האחר (Young, 2000, 2006; Coston, 1998). לאורך תהליך פיתוח מיזם יניב בלטו תפיסות שונות ואף מנוגדות אודות תפקידי הקרנות והממשלה בקרב הצדדים.

נציגי הממשלה שהשתתפו בתהליך סברו שהתפקיד המרכזי של קרנות פילנתרופיות" זה לפתח, לשמש משהו שהולך לפני הממלכה, עוסק בפיתוח ויש לו גם תפקיד בביצוע...¹, אך אינו מתערב בתהליכי קביעת מדיניות. לדברי נציגה מאחד ממשרדי הממשלה שהשתתפה בתהליך:

1 מתוך ראיון שנערך עם נציג ממשלה, 25.12.2008

"המודל הנכון הוא שהממשלה תקבע מדיניות והפילנתרופיה תיכנס איפה שצריך להשלים. זה מגיע גם מתפיסת האוצר שאסור שהשוק יכתוב סדרי עדיפויות דרך ה-matching ומתפיסה החברתית שאומרת שאסור לאפשר לממשלה שתתפרק מנכסיה...מה פתאום שגוף וולונטרי ינהל פרויקט לאומי, עם כספים של הממשלה...².

הקרנות מצידן, תפסו את עצמן כגוף היזמי, המביא עימו רעיונות ויכולות ניהול השאובים מעולם הפילנתרופיה, העסקים וההיי-טק ועל כן, בעלי ידע העשוי לשפר תהליכים ביורוקרטים 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"³.

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

"התפיסה של מיזם יניב הייתה אם אנחנו באים לעשות את השינוי וממשלת ישראל לא הצליחה עד עכשיו ואנחנו מביאים את הכסף אז אנחנו נכתוב את העניין הזה ונראה איך אנחנו מובילים את הדברים האלה קדימה"⁴.

התפיסה הזו היתה מנוגדת לתפיסה הממשלתית של תפקידי הקרנות ועוררה אנטגוניזם רב בקרב נציגי הממשלה. אחד מנציגי הממשלה סיפר כי:

"...כאשר התקדמנו לסיומו של התהליך, שאלו "או-קיי, אז מי ינהל את זה?", ואז הם (נציגי הקרנות) הציעו בעצם להקים הנהלה שהם יהיו בראש ההנהלה, והממשלה תעביר את הכסף לפרויקט, ובעצם נוצר איזה שהוא מצב שכאילו הם היו צריכים לנהל את כל התכנית 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"⁵.

הרצון של הקרנות להיות מעורבות, ומנקודת מבטה של הממשלה אף להכתיב את המדיניות ואת אופני קביעתה, התנגש עם התפיסה הקיימת של תפקיד הקרנות, המושתתת על התפיסה המסורתית של הקרנות כגוף יוזם, מבצע ומייצע הפועל בצד הממשלה (Leat, 2005). כפי שהסביר אחד מנציגי הממשלה:

2 מתוך ראיון עם נציגת משרד ממשלתי, 10.12.2008.
3 מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 22.2.2009.
4 מתוך ראיון עם נציג קרן שהשתתף בתהליך, 6.11.08.
5 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 25.12.08.

”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.”⁶

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

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.”⁷

מנקודת מבטן של הקרנות, העדר הלגיטימיות למעורבותן בתהליכי קביעת מדיניות ממשלתית התבסס על רצון להשתמש בכספי התרומות שלהן לצרכים ממשלתיים מבלי שיוכלו להשמיע את קולן בצורה משמעותית בתהליך. אחד מנציגי הקרנות השותפות במיזם הסביר כי ”בעקרון הגישה של הממשלה הייתה: ”אתם תביאו את הכסף, אנחנו נגיד מה לעשות”.

תפיסה זו היתרגמה לדעת אנשי הקרנות גם לחשד ולחוסר אמון כלפי הקרנות הפילנתרופיות שלקחו חלק בתהליך. אחד מנציגי הקרנות הסביר כי :

”האמנתי שאם בא בן אדם, או גוף, או גופים ואומרים ”אנחנו מביאים כסף לנושא הזה”, אז הם יתקבלו בשטיח אדום. זה דבר שהמדינה הייתה צריכה, ככה האמנתי לקבל את זה 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”⁸. בקרב נציגי הקרנות בלטה גם תחושה של חוסר הערכה מקצועית מצידם של נציגי הממשלה. כפי שהסבירה עובדת באחת מהקרנות יוזמות התהליך :

”התפיסה כלפי הקרנות הייתה, 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 בדיבורי המסדרון היו ”יאללה, שיתנו כבר את הכסף... וכש-X ו-Y טוענים לאיזו שהיא סמכות מקצועית, כי הם מההיי-טק. כשהרשוש בין אנשי המקצוע זה... אנשי יניב לא יודעים על מה הם מדברים”⁹.

כך, בעוד שהפילנתרופים והקרנות בתהליך תפסו עצמם כ”משקיעים חברתיים” וכפילנתרופיה אקטיביסטית” המאופיינת במעורבות בתכניות ומבוססת על תפיסה ניהולית של השקעה הגזורה מהעולם העסקי (רודיך, 2007 ; Colvin, 2005), התפיסה הממשלתית ראתה בקרנות מצד אחד, גוף המסוגל לסייע לממשלה במימון ומצד שני גוף שאינו 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 תכניות מקיפות וכוללניות בתחום הילדים והנוער בסיכון ולמדוד תוצאות ועל כן זקוק לסיוע חיצוני במימון ובעיצוב מדיניות. נציגי הממשלה הכירו בחסכים התקציביים ובהתאם בצורך במימון חיצוני, אך הבהירו כי ”תחום המדיניות צריך להיקבע נטו על ידי הממשלה” מבלי מעורבות של גופים חיצוניים.

לסיכום, ניכר כי התפיסות המנוגדות של הממשלה ושל הקרנות לגבי תפקידי הפילנתרופיה והממשלה ובנוגע למידת המעורבות וההשפעה של הקרנות בתהליכי קביעת מדיניות, עמדו בבסיס היחסים שהתהוו והשפיעו על הגדרות השותפות אותה ניסו ליצור שני המגזרים במסגרת המיזם.

6 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.08.

7 שם

8 מתוך ראיון עם נציג אחת הקרנות היזמיות, 29.1.2009.

9 מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות, 22.2.2009.

1.ב. אופי היחסים בין הממשלה לבין הקרנות במיזם יניב: שותפות?

מסקירת הספרות עולה כי היחסים בין הממשלה לבין הקרנות יוכלו ללוש צורות שונות, הנעות בין יריבות, דרך חפיפה מקרית ועד לשותפות (Person et al., 2009; Young, 2006). המילה "שותפות" בהטיות שונות, חזרה והופיעה פעמים רבות בראיונות במחקר כמו גם בחומר המתועד, יותר מאשר ביטויים אחרים בהם השתמשו המראיינים לתיאור היחסים בין הקרנות לממשלה. ניכר כי המשתתפים בתהליך ביקשו לפעול מתוך שותפות בין הממשלה לבין הקרנות הפילנתרופיות. אלא שכפי שנראה בהמשך, שותפות, נתפסת בצורה שונה על ידי שחקנים שונים והתוכן שניצוק לתוכה היה תוצר של התפיסות אודות התפקידים של כל אחד משני המגזרים בתהליכי קביעת מדיניות. תפיסות אלה עיצבו את היחסים שהתהוו במיזם זה בין שני המגזרים, והובילו בסופו של דבר להפסקתו על ידי הקרנות.

הגדרות השותפות

מבחינת נציגי הממשלה, השותפות בין הממשלה לבין הקרנות נתפסה ככזו שצריכה להתבסס על יחסי גומלין א-סימטריים, בהם לממשלה יש את היכולת להטיל וטו ולבחור היכן ומתי היא מוכנה שהקרנות תהיינה מעורבות. ניהול השותפות, מבחינת הממשלה יוכל להיות או בידי הממשלה, או ניהול משותף אך בשום אופן לא ניהול שיופקד בידי הקרנות. כפי שביטא זאת אחד מהפקידים הבכירים בממשלה אשר לקח 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"¹⁰.

נציגי הממשלה ראו בשותפות הא-סימטרית הזדמנות לקידום נושאים או פרויקטים הנמצאים על סדר היום שלהם וכאפשרות לדיון משותף ולהתייעצות. לדברי אחד מהפקידים הבכירים "הבעת דעות וחשיבה הם דבר חשוב, לא כל השכל טומן בממשלה"¹¹ אך, זאת כל עוד החלטה הסופית נשמרת בידי הממשלה, שהרי אי אפשר להתייחס לממשלה "כמו איזה גולם שאתה תוביל ותיקח אותו באף"¹².

הקרנות מצידן, ראו בשותפות יחסי גומלין בין שווים. משמע, קיימת סימטריה בכל שלבי תהליך קביעת המדיניות החל משלב היוזמה והעלאת הרעיון וכלה ביישום ולכן לתפיסתן קיימת אפשרות שהקרנות הן אשר תובלנה את השותפות ולא דווקא הממשלה. לטענתן, הן לא באו

"בתור משקיעים פאסיביים לתת למדינה עוד כסף כדי שהיא תטפל בילדים בסיכון"¹³. אלא, טענו "שהממשלה לא מטפלת בנושא ביעילות". לכן, לתפיסתן "נציגי הממשלה בתהליך היו שותפים אבל לא מכריעים, שכן מטרת צוות התכנון הייתה לבחור אלטרנטיבה שלא בהכרח מומלצת על ידי הממשלה"¹⁴.

בנוסף לחוסר ההסכמה הבסיסית אודות מהות השותפות בין הממשלה לבין הקרנות, לא נוצר בתהליך שיח שנועד לברר את משמעות השותפות. כפי שראה זאת בדיעבד אחד מפקידי הממשלה הבכירים בתהליך:

"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"¹⁵.

העדר השיח אודות השותפות ומהותה הוביל בהמשך להתפתחות של התנהלות שהלכה והתרחקה מדפוס השותפות המיטבית המתוארת בספרות (Bryson et al., 2006). כל אחד מהמגזרים בשותפות, ניהל שיח פנימי שהתאפיין בהגנתיות, בתגובתיות ובאמוציונאליות רבה. במסגרת שיח זה כל צד פיתח את צורת ההתנהלות כלפי המגזר השני, בעיקר כתגובה למה שהוא חש שהצד השני מנסה לעשות כנגדו.

הבדלי התפיסות לגבי מהות השותפות הבין-מגזרית והיעדרו של שיח אודותיה יצרו דפוס התנהלות הגנתיים שונים בין המשתתפים שבאו לידי ביטוי לאורך תהליך פיתוח המיזם. במחקר זוהו שני סוגי דפוסים שונים: שימוש בטקסיות של "שותפות" מבלי לצקת לתוכה תוכן מהותי ושותפות כאמצעי שליטה.

שימוש בטקסיות של "שותפות" מבלי לצקת בה תוכן מהותי

לאורך התהליך הקרנות והפילנתרופים כמו גם נציגי הממשלה השקיעו מאמצים רבים בפיתוח מראית עין של שותפות באמצעות תהליכים טכניים המזוהים עם שותפות כגון: הכנת מינויים לחברי הועדה האסטרטגית, פיתוח ועדות (ועדה אסטרטגית, פורום שותפים, מנהלת יניב) הכנת ניירות עמדה (הגדרת ילדים בסיכון במשרדים השונים, גישת הזכויות, ניתוח SWOT של משרדי הממשלה המעורבים). נדמה היה כי מרבית המאמצים הושקעו בצד הטכני והסמלי של השותפות. שתי דוגמאות מרכזיות, שעלו במרבית הראיונות במחקר נוגעות בצורה ישירה וברורה בדפוס זה.

13	מתוך ראיון עם נציג אחת הקרנות היזמיות, 29.1.2009.
14	מתוך ראיון עם נציג אחת מהקרנות היזמיות, 6.12.2008.
15	מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך, 25.12.2008.

10	מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.
11	שם
12	שם

האחת נוגעת למינוי חברי הועדה האסטרטגית והשנייה נוגעת לסידורי הישיבה של החברים. במקרה הראשון, חברי הקרנות שכרו אנשי צוות שיקדמו את תהליך השותפות בינם לבין הממשלה, ביניהם יועץ בכיר לניהול הועדה 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 כחדשני על ידי הצוות המקצועי של הקרנות, 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 לקופסא"¹⁶ ויחד עם זאת לזמן את נציגי משרדי הממשלה כמשקיפים על מנת שיוכלו לסייע בהתאם לצורך.

כך, מאמצים רבים הושקעו בחשיבה ותכנון של אופן הזימון ולא במשמעות הבחירה של המוזמנים וההשלכות של הבחירה בחברי ממשלה כמשקיפים בלבד בעיני המגזר הממשלתי, שהוגדר "כשותף" במיזם.

בדוגמה השנייה, כחלק מההכנה למפגשים שהתקיימו במבנה של אחת הקרנות, הוחלט על ידי הצוות המארגן להושיב את המשתתפים בשני מעגלים. במעגל הפנימי ישבו החברים מן המניין בוועדה האסטרטגית, דהיינו נציגי הקרנות, האקדמיה והמגזר השלישי ואילו במעגל החיצוני ישבו ה"משקיפים", נציגי משרדי הממשלה. גם במקרה זה, הקרנות לא יחסו משמעות למסר הטקסי הלא-מילולי שהועבר באמצעות סידורי הישיבה במפגשים המשותפים ומשמעותו לשותפות. האירוע הזה נחקק בזיכרון הקולקטיבי של המשתתפים, הן מהמגזר הממשלתי והן ממגזר הקרנות, כאירוע מכונן שהעיד על הפער בין תפיסות הצדדים ועל חוסר הרגישות של הקרנות כלפי הממשלה וכלפי המשמעות הלא מילולית של החלטה זאת. נציג הממשלה בתהליך הסביר כי:

"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 וכישיבנו אנחנו ורצינו לשבת בשולחן הפנימי אמרו לא, אתם בשולחן החיצוני. במטפורה היה ברור כאן שיש כאן גורם חדש, יזמי... ואנחנו היינו צריכים להיות הגופים שצריכים לספוג את הדברים, ללכת עם הדברים לנסות להתאים את עצמנו לתוך הדברים האלו".¹⁷

אחת מחברות הועדה המארגנת, נציגת קרן, העידה שהחלטה נעשתה על בסיס יעוץ מקצועי שהתקבל מיו"ר הועדה ואילו החברים בה כלל לא הקדישו מחשבה למהות המשתמעת מהמעשה הטקסי. לדבריה:

"זו הייתה החלטה של הצוות המקצועי בלבד, כן, כנראה. זו הייתה טעות. אם את היית יודעת באיזה קלילות הטעות הזאת התקבלה. הייתה 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 וועדה של 30 איש? טוב, אז נשים אותם במשקיפים מסביב".... והכל בישיבה של שלוש שעות שבדיעבד גמרה לנו תהליך שלם... אני חושבת שזו הייתה נקודה מאד קריטית בסופו של דבר".¹⁸

ניסיונות של חברים שונים בוועדה האסטרטגית לדון במשמעות עבודת הועדה, כולל סמכויותיה, ולמי היא כפופה, נדחו באמצעות הפנייתם למשימות אחרות עליהן הייתה הועדה צריכה לעבוד שהוצגו כדחופות יותר ומדברי חברי הועדה ניכר כי תחושת העמימות ואי הבהירות ליוו את הועדה לאורך כל המפגשים שלה. אחת מהעובדות הבכורות שנשכרו למיזם תיארה את היחסים בין המשתתפים השונים במיזם: "זה עבד בנפרד, וזה עבד בנפרד. כולם עבדו בנפרד. לא הייתה מערכת".¹⁹

שותפות כאמצעי שליטה: "הכנעה הדדית במקום שיתוף פעולה"

לאורך התהליך נראה היה שהצדדים היו עסוקים בחיפוש אחר דרכים אשר באמצעותן יוכלו לשלוט בשותפות. הם ראו בשותפות הכרח אליו נגררו, אשר רק באמצעותו יוכלו להשיג שליטה על התהליך שיאפשר להם להשיג את מטרותיהם. השותפות נתפסה כאמצעי הכרחי ולא כקשר בעל ערך מוסף למיזם.

הקרנות הבינו שאם הן רוצות לחולל שינוי מערכתי, הן זקוקות לסיוע של הממשלה הן מבחינה כספית והן מבחינת קבלת הכרה ואישור של הממשלה למדיניות אשר אותה רצו לקדם. בנוסף הן ראו בשותפות תמריץ עבור התורמים שלהם למינוף תרומתם. מאידך, הן ראו בממשלה גוף שכשל במשימתו ולכן עליהן, הקרנות, להוביל את הממשלה לשינוי מדיניות בתחום הילדים והנוער בסיכון. כפי שתיארה 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".²⁰

נציגת קרן אחרת הסבירה כי: "הדימוי הוא שיושבת ממשלה עם לשון בחוץ והקרנות אומרות

18 מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות, 15.7.2009.
19 מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 22.2.2009.
20 מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 15.7.2009.

16 מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 15.7.2009.
17 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך, 16.11.2008.

אנחנו לא מטפטים לכם כסף, עד שאתם לא תגידו לנו שאנחנו יודעים מה שאנחנו עושים"²¹. נציגי משרדי הממשלה, ראו מצידם ב"שותפות" עם הקרנות הכרח, בגדר מס שפתיים, הנועד לממש תוכניות ורעיונות שלא יכלו לצאת לפועל עקב מחסור בתקציבי ממשלה לילדים ונוער בסיכון. הרעיון המרכזי מנקודת מבטם, היה הובלת השותפות על מנת לממש תוכניות של משרדי הממשלה הפועלים בתחום זה. כפי שהסביר אחד מנציגי הממשלה:

"אנשי המקצוע של המשרד, ההשקפה שלהם הייתה כדלקמן: מדיניות זה עניין של אנשי המשרד, אנשי עסקים שיביאו את הכסף, מקסימום יקבלו דיווח, אבל שלא יהיו מעורבים במדיניות"²².

תפיסת הממשלה הייתה:

"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"²³.

כך, נוצר מצב שבו כל אחד מהצדדים השתמש ב"שותפות" כאמצעי שליטה לקידום מטרותיו בתהליך תוך שזו הופכת להתנצחות מתמדת, אשר בסופו של דבר לא הביאה לקידום התהליך. כפי שהציגה זאת עובדת באחת מהקרנות:

"לאלה הייתה מדיניות, ולא לה היה כסף, ובעצם זה הפך למצב שבמקום שיתופי פעולה התחולל מצב של הכנעה הדדית מי יקבע מה, משהו כזה"²⁴.

השימוש בשותפות כאמצעי שליטה בא לידי ביטוי מוחשי בדיונים שהתנהלו בין הממשלה לקרנות סביב סוגיית תקציבי ההקבלה (matching). האמצעי הכספי המקובל בממשלה לביטוי שותפות בין המגזרים הוא תקציבי הקבלה ממשלתיים, משמעותו הוא שעל כל דולר שקרן תורמת לתוכנית, הממשלה מקציבה אף דולר. סוגיה זאת הפכה לסוגיה העיקרית בדיונים עוד בטרם סוכמו המטרות, יעדי השותפות ומבנה השותפות.

במשרדי הממשלה ובעיקר במשרד האוצר סוגיית תקציבי ההקבלה עוררה והגבירה את החששות מפני הקרנות ובייחוד מפני הפילנתרופיה החדשה. החשש המרכזי היה שבעלי הון ישתלטו על כספי מדינה באמצעות הכסף שיתקבל במסגרת תקציבי ההקבלה. כך, כספי מדינה יגיעו ליעדים

אשר אינם עומדים בהכרח בקנה אחד עם מדיניות התקציב הממשלתית. קבלת כספי המדינה והשימוש בהם על ידי הקרנות השותפות במיזם נתפס על ידי האוצר כהשתלטות על קביעת מדיניות ממשלתית. החשש היה שתתקיים:

"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 יובן כי קובעיה יהיו בעלי המאה..."²⁵.

אנשי האוצר הבהירו למשרדי הממשלה השותפים במיזם כי במידה וירצו לקדם את המיזם יעשה שימוש בתקציבים קיימים ולא ייועד לכך תקציב חדש.

בקרב הקרנות סוגיית תקציבי ההקבלה נתפסה כעניין המרכזי בדיונים מול הממשלה. הדיונים בסוגיה זו החלו עוד בטרם היה ידוע מהי התוכנית אותה רוצים לקדם ועוד בטרם נדונה מהות השותפות. תקציבי ההקבלה הפכו לזרז העיקרי לגיוס תורמים נוספים והיה גם מה שבסופו של דבר הכריע את המיזם: הממשלה סירבה להתחייב להעברת חלקה הכספי בפרויקט, אחד התורמים המרכזיים התנה את השתתפות הממשלה כתנאי להשתתפותו ולאחר שהממשלה לא עמדה בהבטחתה, החליט לפרוש מהמיזם²⁶. בעקבותיו צמצמו יתר השותפים את מעורבותם והמיזם במתכונתו המקורית נגנז.

1. ג. גורמים שהשפיעו על אופי היחסים בין הקרנות לממשלה במיזם יניב

גורמים רבים השפיעו על אופי יחסי הגומלין שהתפתח בין שני המגזרים במיזם יניב. במחקר בחרנו להציג את אחד הגורמים המרכזיים, תפיסות המגזרים אחד כלפי השני, כשאלת מחקר נפרדת, אשר את ממצאיה תיארו קודם לכן. כאן נציג גורמים נוספים אשר השפיעו על אופי היחסים במיזם יניב. נתמקד בגורמים מבניים, אישיים וסביבתיים (Person et al, 2009; Spath et al., 2008; Bryson et al., 2006; Gazley & Brudney, 2007; Kerley, 2004).

הגורמים המבניים הבולטים בתהליך היו: היעדר של מבנה, הסדר ונהלים חוקיים מתאימים לקיום וניהול שותפויות בין-מגזריות, היקפה הכספי הגדול של היוזמה ובעיות במשילות הממשלתית.

הגורמים האישיים התמקדו בתחושות של פגיעות אישיות ו/או מקצועיות של השחקנים המעורבים וביחסי הגומלין שהתהוו בין הפילנתרופים לאנשי הדרג הפוליטי. הגורמים הסביבתיים התמקדו בהשפעתה של ועדה ממשלתית אשר פעלה בתחום דומה בזמן פיתוח המיזם.

חסמים מבניים: בעוד שממשלת ישראל פיתחה נהלים ברורים לניהול יחסי גומלין עם ארגוני

21	מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 22.2.2009.
22	מתוך ראיון עם נושא תפקיד בכיר בממשלה, 17.12.2008.
23	מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 22.2.2009.
24	שם

25 מתוך ראיון עם נציגת משרד ממשלתי, 10.12.2008.

26 פרוטוקול שיחת ועידה 26.9.04

המגזר השלישי המספקים עבורה שירותים באמצעות חוזים, לא קיים הסדר חוקי לניהול שותפויות בין-מגזריות המתבססות על תקציבי הקבלה. בכל פעם שהממשלה או יזמים פרטיים מעוניינים לקדם מיזם משותף שאינו כפוף למכרזים ואשר יכול לאפשר בעלות משותפת של הממשלה והפילנתרופיה, הם מוצאים את עצמם בבעיה משפטית סבוכה. לכן, כל מיזם מתפתח באמצעות צורות ארגוניות שונות הדורשות יצירתיות וגמישות מהצדדים המעורבים.

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

חסם מבני נוסף היה ההיקף הכספי הגדול יחסית של היוזמה הנחקרת. מרבית המרואיינים במחקר טענו שההיקף החרג של הצעת מיזם יניב, כ- 500 מיליון דולר למשך 5 שנים, הגביר 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 בראיונות היה סוגיית המשילות הממשלתית בשותפויות עם ארגוני המגזר השלישי ובמיוחד עם קרנות. משילות חדשה (New Governance) מוגדרת כ: "הופעתם של מודלים אלטרנטיביים, המוגדרים כדרכי התארגנות פוליטית ומוסדית שונה כדי לקדם פעילות קולקטיבית" (Pierre & Peters, 2000) אצל מנחם, להט וסימן טוב, 2006, עמ' 400). מודל זה שונה במהותו מהמודל הביורוקרטי בו 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 ואח', 2006).

אימוץ המודלים החדשים גורם לערעור מצב המשילות הקיים ומייצר אי בהירות לגבי דרכי ההתנהלות של הממשלה מול המגזרים האחרים. מיזם יניב התפתח בתקופה בה הממשלה בישראל טרם קיבלה החלטות בנוגע למדיניותה כלפי המגזר השלישי.

אי הבהירות לגבי המשילות הממשלתית מתוארת בדבריו של פקיד בכיר ממשלתי:

"..השאלה מבחינתנו כמדינה היא האם א' המדינה יודעת למשול וב' האם 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"²⁷.

27 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך, 16.11.2008.

המשילות הממשלתית לא הייתה ברורה אף לקרנות, שמחד רצו להיות שותפות החל משלב הרעיון ועד ליישומן אך מאידך ציפו מהממשלה להבהיר באופן סמכותי מהם סדרי העדיפויות שלה, כפי שביטאו זאת נציגי הקרנות:

"היום אין סדר אין, 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"²⁸.

נציג קרן נוסף הסביר כי:

"זה בסדר שהמדינה תגיד, "אתה יודע, יש לי הזדמנות, מישהו בא לעשות איתי שותפות, אז אני מתחיל 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"²⁹.

פגיעות מקצועיות/או אישיות: שותפויות בין-מגזריות, כמו אינטראקציות אחרות תלויות במידה רבה גם בגורם האנושי ובדינאמיקה הבינאישית שנוצרת בין השחקנים השונים. בתהליך הפיתוח של מיזם יניב נוצרו לא פעם, תחושות של פגיעה מקצועית/או אישית בקרב המשתתפים השונים.

תחושות אלו גרמו ליצירה של אווירה שהקשתה על יכולת ההתדיינות בין שני הצדדים. נציג משרדי הממשלה חשו פגיעה מקצועית ואישית במפגש עם הקרנות, שנבעו מתחושה של היעדר הערכה מקצועית. כפי שהסביר נציג משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך:

"זה דבר שכנראה מאד הפריע להצלחת הפרויקט הזה, שאנשי המקצוע של המשרדים ראו את עצמם כ-second best. זאת אומרת, מישהו הכין, ולדעתם מישהו הזה הוא לא איש המקצוע האולטימטיבי, ומבקשים מהם להיות שותפים לדבר שלא הם הכינו. למרות שלכאורה זה היה צוות היגוי אחד מורחב משותף. הבניה של הנושא התחילה מראש לא כשותפות אלא כיוזמה, וצירוף של הממשלה ליוזמה הזו. זה גם כך היה נושא שקצת הפריע לאנשים, שראו את עצמם כנגררים"³⁰.

נציג אחר סיפר כי: "... בסופו של דבר הסתבר לי, יותר ויותר קיבלתי עדויות, שנאמרו כל מיני דברים כאלה ביחס לאנשי הממשלה. זה לא עשה אווירה כל כך טובה"³¹.

נציגי הקרנות, חשו גם הם אכזבה מהיחס לו זכו מצד נציגי משרדי הממשלה. הם ציפו להערכה

28 מתוך ראיון עם נציג מאחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 6.12.2008.

29 מתוך ראיון עם נציג אחת מהקרנות היזמיות, 29.1.2009.

30 מתוך ראיון עם נושא תפקיד בכיר בממשלה, 17.12.2008.

31 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי שהשתתף בתהליך, 25.12.2008.

על תרומתם, על נכונותם להשקעה ומעורבות בתחום זה, הערכה אשר לתחושתם לא זכו לה. כפי שתיאר אחד מנציגי הקרנות בתהליך: "הם לא הבינו את המסירות של האנשים, את המסירות של המערכת הזאת של הפילנתרופיה למדינה"³². נציגת קרנות אחרת סיפרה כי: "אנשי הממסד טענו שהקרנות לא יודעות לאן הן הולכות ומתן עושות... המצב האופטימלי מבחינת פקידי הממשלה היה שניב תיתן את הכסף ותלך הביתה כי הם לא אנשי מקצוע"³³.

יחסי גומלין עמומים בין הפילנתרופים לאנשי הדרג הפוליטי: אחת האסטרטגיות המרכזיות בהן עושים שימוש קרנות ופילנתרופים כדי לקדם את מטרותיהן היא שימוש בקשרים וביחסים קרובים עם פוליטיקאים. לפילנתרופיה יש נגישות רבה ובלתי פורמלית לפוליטיקאים בדרגים בכירים. יש הרואים בנגישות זאת יתרון ויש החוששים מהדרך בה עלולים הפילנתרופים להשתמש בקשרים אלו (Leat, 2005; Ferris, 2003). גם במיזם יניב הקרנות פנו תחילה לגורמים הפוליטיים הבכירים, ראש הממשלה ושרים בממשלה. הם ציפו שהקשר הזה והשגת הסכמתם יסייעו בקידום המיזם. הם זכו מחד באהדה אך מאידך בחוסר מעש מצידם. הם למדו בדיעבד, שבישראל לאור חוסר היציבות הממשלתית, הקשרים עם הפקידות הבכירה של משרדי הממשלה חשובים לא פחות מהקשרים עם אנשי הדרג הפוליטי. כפי שהסביר אחד מנציגי הקרנות:

"לא היינו מודעים, בשבילי זו הייתה החוויה הראשונה של קשר עם משרדים ממשלתיים, אני לא באתי משם, לא היה לי ניסיון בזה. עדיין התייחסתי לשר ולמילה של שר, ולכוח של שר, לכוונות של שר, בצורה מאד נאיבית. וחשבתי שאם אני נפגש איתם ומסכמים, או שמדברים בכיוון מסוים, אז זה משרה על כל המערכת. בפועל ראיתי שהמערכת היא יכולה להיות מאד-מאד 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"³⁴.

הקמת ופעילות הועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד): הועדה הוקמה באופן רשמי כחודש לאחר שהחל מיזם יניב. צעד זה של משרד הרווחה נתפס על יד המשתתפים במיזם כצעד שהעביב והקשה על מיזם יניב מתחילת דרכו. היזמים חשו שהקמת הועדה אשר עסקה בנושא דומה למיזם תהווה מחסום להתפתחות המיזם וניסו, בעיקר באמצעות מפגשים עם פוליטיקאים, לשנות את ההחלטה ללא הצלחה משמעותית. משרדי הממשלה תפסו את הועדה כבעלת המנדט הרשמי לעיסוק בשאלות של מדיניות כלל ארצית ורצו

לראות במיזם יניב גוף ביצוע להחלטות שתתקבלנה בוועדת שמיד. אנשי הקרנות מצידם חשו כי:

"וועדת שמיד קמה כאיזה שהוא counter ל"יניב", אם יש "יניב" אנחנו נקים וועדת שמיד. ובאנו ואמרנו לזבולון אורלב, אמרנו לו "אתה הרי תומך בזה, אתה תומך ב"יניב". "יניב" צריכה לעשות עכשיו את כל העבודה הזאת. למה אתה מקים איזו וועדה?³⁵ נושא תפקיד בכיר במשרד הרווחה שהיה מעורב בפעילות הועדה הסביר כי:

"אני חושב שפרויקט "יניב" היה קודם. הבעיה בפרויקט "יניב" הייתה שלא נקבע באופן מקצועי זיהוי המטרות המוגדרות ודרכי העבודה בהסכמה עם כל הגורמים. וועדת שמיד הייתה אמורה להיות מעין וועדת 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 מאד שיהיה לו גב ותהיה הסכמה, ויהיה שיתוף של כל הגורמים הנוגעים, ולעשות חיבור ביניהם כדי שלא יקרה מה שקרה למשל עם וועדת דוברת במשרד החינוך, שיושבת וועדה ובאה פילנתרופיה עם תוכנית אבל המורים לא שותפו, השלטון המקומי לא שותף, האקדמיה לא שותפה, משרד החינוך לא שותף, ועובדה שמוועדת דוברת יצא פלופ אחד גדול, לא יצא כלום. ולכן אני חושב שוועדת שמיד כיסתה על הפער הזה. לכן היום יש תכנית לאומית"³⁶.

הקרנות עסקו בהשוואות בין פעולתן במיזם לבין פעילות הועדה. יתר על כן, הדמויות המרכזיות שהשתתפו בוועדה האסטרטגית של מיזם יניב השתתפו בו זמנית גם בדיוני ועדת שמיד. הועדה האסטרטגית העלתה את נושא ועדת שמיד וועדת דוברת בישיבותיה. הסוגיות המרכזיות בהן דנו היו כיצד עובדים בתיאום עם הועדה, ובידי מי נתונה הסמכות לקבלת החלטות בנוגע לנושאים שונים הקשורים בילדים ונוער בסיכון.

התחושות של המשתתפים בדיוני הועדה האסטרטגית לא היו נוחות, הם הרגישו סוג של כפילות בין שתי הוועדות. למרות זאת, חלק מהמוראיינים במחקר טענו שלמיזם יניב היו גם מספר השפעות על ועדת שמיד, למשל אימוץ מדיניות של מתן אוטונומיה רבה יותר לישובים בנוגע לתוכניות המתאימות להם. אפקט נוסף היה יצירת תהודה ציבורית סביב מיזם יניב, שאף שלא מומש, חייב את הממשלה לקבל אחריות על הנושא, ליישום ותקצוב ההמלצות של ועדת שמיד.

35 מתוך ראיון עם נציג אחת מהקרנות היזמיות, 29.1.2009.
36 מתוך ראיון עם נושא תפקיד בכיר במשרד ממשלתי, 11.12.2008.

32 מתוך ראיון עם נציג אחת מהקרנות היזמיות, 6.12.2008.
33 מתוך ראיון עם עובדת באחת מהקרנות היזמיות בתהליך, 22.2.2009.
34 מתוך ראיון עם נציג אחת מהקרנות היזמיות, 29.1.2009.

מיזם אבני ראשה החל בתהליכי גישוש של כמה קרנות ופילנתרופים אחר דרכים לשיפור מערכת החינוך בישראל תוך התמקדות בשיפור המערכת הניהולית בבתי הספר.

בשנת 2001 הוקמה קרן IVN³⁷ (רשת הון סיכוי לישראל) על ידי קבוצה של אנשי עסקים ישראלים מתחום ההיי-טק. בין מקימי הארגון נמנו דב דברת, אריק בן-חמו, בני לוי, איציק דנציגר וניר ברקת. מטרת הקרן הייתה ועודנה לפעול לקידום הישגים בחינוך ולעידוד יוזמות חברתיות תוך יישום שיטות ניהול ותרבות עסקית.

בשנת 2002, החל ארגון IVN להפעיל פרויקטים אשר מוקדו בקידום הישגים לימודיים במערכת החינוך בערים בצפון הארץ. בהמשך, לאור הניסיון שנרכש באותן ערים, הוחלט כי עשויה להיות להם תרומה משמעותית יותר בקידום היכולות הניהוליות ברמה היישובית בערים הללו. כך החלה תוכנית מימו"ש- "מנהלים יוזמים ומובילים שינוי". מטרת התוכנית הייתה שיפור היכולות הניהוליות של מנהלי בתי ספר בפריפריה. במשך השנים 2003-2005 תוכננה ובוצעה התוכנית. התוכנית התמקדה במחוז צפון של משרד החינוך וכללה 30 מנהלי בתי ספר מכל המגזרים. התוכנית תוכננה על ידי מומחים מתחום החינוך ומתחום הניהול והיא לוותה על ידי ועדה משותפת ל- IVN, חברת צ'ק פוינט, משרד החינוך וקרן יד-הנדיב שהצטרפה למימון המיזם. התוכנית התפרשה על פני שנתיים של לימודים וייחודיותה התבטאה בחניכה האישית של המנהלים שהשתתפו בתוכנית. החונכים היו מנהלי בתי ספר מצליחים לשעבר שעברו הכשרה על מנת ללוות את המנהלים שהשתתפו בתוכנית.

בד ובד עם ההתפתחויות בארגון IVN, הוקמה ב-21 לספטמבר 2003 על ידי משרד החינוך, ועדה לאומית לשינוי בחינוך בשם "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" בראשותו של איש העסקים דב דברת. ההיכרות בין דב דברת לבין לימור לבנת (שרת החינוך דאז) החלה ביוזמתו של מאיר שני. דב דברת פעל אז במספר אפיקים לקידום נושא החינוך וביניהם קידום העלאת מודעות לקשיים הקיימים במערכת החינוך בקרב פורומים שונים. הוא יצר יחד עם מספר אנשי עסקים מצגת על מצב החינוך בישראל שהתבססה על מחקרו של ד"ר דני בן דויד, כוללן מאוניברסיטת ת"א. מאיר שני הציע ללימור לבנת להזמין את דב דברת לשיחה במשרד החינוך כדי להציג את הממצאים ואת הרעיונות שפיתח עם אנשי עסקים נוספים. המינוי של דב דברת ליו"ר הועדה זכה להערכה מצד דמויות פוליטיות כגון יולי תמיר ואהוד ברק. הקמת הועדה, פעילותה והדוח שהיא הגישה במאי 2005, לוו בביקורת קשה מצד ארגוני המורים. בין המבקרים הבולטים של הועדה נמנה רן ארז (יו"ר ארגון המורים דאז וגם כיום). הטענה המרכזית של המבקרים התייחסה למינוי של איש עסקים כראש הועדה ולעובדה שבועדה לא נכללו נציגים של ארגוני המורים. ביקורת זו

37 IVN רשומה כארגון ללא כוונות רווח בישראל ובארה"ב ומוכרת כמוסד ציבורי לצורך תרומות.

הופנתה גם כלפי איציק דנציגר שמונה ליו"ר תת הועדה שבדקה את נושא פיתוח המנהלים.

בשנת 2003 החליטה קרן יד-הנדיב להתמקד בחיפוש אחר פתרונות לשיפור המערכת הניהולית של בתי הספר בישראל. לשם כך החלה באיסוף נתונים שיטתי שכלל בין השאר, גם לימוד של מודלים לשיפור מיומנויות הדרג הניהולי בתחום החינוך בחו"ל אשר פותחו בארה"ב ובאנגליה. בנוסף הקימה הקרן קבוצות דיון עם מנהלי בתי ספר, אנשי אקדמיה, נציגי משרד החינוך ואנשי ניהול מהתחום העסקי, וכן יצרה והשתתפה במספר תוכניות חלוץ שנגעו בהיבטים שונים של הסוגיה המרכזית- שיפור מיומנויות ניהול.

לקראת סוף שנת 2004 החליטו קרן יד-הנדיב וקרן IVN להקים מיזם חברתי משותף שכונה תחילה "המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית". מסמך יסוד המפרט את עקרונות הפעולה של המכון ואת העובדה שהוא יוקם כמיזם משותף ליד הנדיב, IVN ומשרד החינוך הוגש למשרד החינוך ביוני 2005. לקראת סוף 2004 התקיימה שיחה בין אריק בן חמו (יו"ר IVN) לבין שר האוצר דאז בנימין נתניהו. בשיחה התחייב נתניהו כי משרדו יספק תקציבי הקבלה ממשלתיים לכסף שתתרום הפילנתרופיה, כדי לקדם הקמת מכון להכשרת מנהלים. ההתחייבות כללה סיכום לפיו חלק מהכסף אותו תקצה המדינה למיזם ינתן מקופת האוצר ולא מתקציב משרד החינוך או כספים שיועדו לו.

בנוסף להתרחשויות אלה, גם במשרד החינוך עסקו בחשיבה על דרכים לשיפור מיומנויות הניהול של מנהלי בתי הספר. במשרד החינוך פעל מכון להכשרת מנהלי בתי ספר אך המשרד לא היה שבע רצון מתוצאות פעילותו. היוזמה החדשה של קרן יד הנדיב ו-IVN שכוונה לשינוי בתחום הכשרת המנהלים הניעה את משרד החינוך לחשיבה מחודשת לגבי המכון הקיים, תוך כוונה לסגירתו והעברת תקציבו לטובת המיזם החדש.

הגשת דוח ועדת דוברת, הגשת מסמך יסוד להקמת המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית והרעיון לסגור את המכון שפעל במשרד החינוך עוררו דיון ער בתקשורת הישראלית. בדיונים בתקשורת בלטה ביקורת של ארגוני המורים וחלק מאנשי האקדמיה שראו את המהלך כניסיון השתלטות של התפיסה העסקית על תחום החינוך. ביקורת נוקבת נמתחה בעיתונות על מהלך ההפרטה שבהקמת המכון המיועד (חרומצ'נקו, הארץ- 17.11.2005, שטאובר, ידיעות אחרונות- 31.8.2005; קשתי, מעריב- 25.7.2005).

בסוף ינואר 2006 התפרקה הממשלה לאחר פרישת הליכוד מהקואליציה והמהלך נכנס להקפאה עד להקמת הממשלה החדשה ומינוי שר חדש למשרד החינוך. במאי 2006 נכנסה לתפקידה פרופ' יולי תמיר כשרת החינוך. ב- 23.5.2006 התפרסמה כתבה בעיתון הארץ בה אישר מנכ"ל משרד החינוך דאז מר שמואל אבואב את המהלך להקמת המכון למנהיגות. במשך החודשים הבאים

בתאריך 1.4.2007 נחתם ההסכם בין שלושת השותפים במעמד ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט. המכון בשם "אבני ראשה" החל לפעול באופן שוטף באוגוסט 2008.

2.א. תפיסות המגזרים לגבי תפקידי הממשלה והקרנות בעיצוב מיזמים חברתיים במיזם אבני

ראשה

במיזם אבני ראשה, כמו במיזם יניב, בלטו תפיסות שונות אודות תפקידי הקרנות והממשלה. נציגי הממשלה שהשתתפו בתהליך סברו שלקרנות כמה תפקידים מרכזיים. ראשית, הפילנתרופיה מסוגלות להרחיב תקציבים ממשלתיים מצומצמים. שנית, הפילנתרופיה מביאה איתה רעיונות שיכולים להתרגם לשינויים תפיסתיים ולשפה חדשה. כפי שהסביר פקיד ממשלתי בכיר: "הייתה הזדמנות לרבע את התקציב, לקבל פי ארבע תקציב, להגדיל את השליטה לגבי היקף המנהלים שיוכל לבוא לתהליכים האלה של פיתוח מקצועי... אבל זה לא רק תוספת תקציב, האופן שבא משהו עם יכולת חשיבה אחרת, עם ראייה אחרת של דברים ומשלב אותה ומציע דברים, אני חושב שבהחלט תורמת לסוג אחר של התפתחות, של הבנה ויצירה ואולי של תפיסה והובלה ניהולית אחרת."³⁸

נציגה בכירה מהמכון למנהיגות בית-ספרית הסבירה כי:

"אנחנו, כמי שבאנו מתוך המערכת, הרבה פעמים יש לנו נקודות עיוורון לגבי הפעולה של עצמנו. אז אני רואה ערך בזה שיש לפילנתרופיה יכולת סימון. יש להם בהחלט כוח ליצור אנרגיה בתוך המערכת, שלא תיתן לנושא חשוב להיות בצד, אלא תושם באופן יזום, מכוון, עם הרבה אנרגיה שצריך לגייס לזה, הרבה עיקשות, לשים נושא שנתפס כחשוב"³⁹.

גם במיזם אבני ראשה, הדגישו נציגי הממשלה כי אין זה מתפקידה של הפילנתרופיה להתערב בתהליכי קביעת מדיניות. לדברי אחת מנציגות הממשלה, "היה לנו מאד חשוב לקבוע יסודות מאד ברורים בהסכם שהמדיניות לא מופקעת ממשרד החינוך בשום צורה שהיא, ולכן אני חושבת שדאגנו כל פעם להזכיר "למעט המדיניות"⁴⁰.

פקיד ממשלתי בכיר אחר הסביר:

"אני חושב שהיינו מספיק חזקים כדי לבוא ביכולות שלנו ולומר וזה היה ברור וקבענו את זה מלכתחילה, שלמעשה מי שקובע את המדיניות, מי שהוא בעל הבית בנושא הזה של מנהלי בתי ספר זה משרד החינוך... הדרך שבה הם (הפילנתרופיה) ביקשו לשדרג ולהעצים את המנהלים היא הדרך, אבל לא היה ספק לגבי מי קובע ומי אחראי לקביעת

התקיימו מספר מהלכים במשרד החינוך: הוכן מסמך בנושא מעמד המנהל במערכת החינוך על ידי המרכז למחקר ומידע של הכנסת אשר הוגש לדיון בועדת החינוך (7.11.2006), ונערכה פגישה בועדת הרכישות כדי לבחון מהן האלטרנטיבות הארגוניות להקמת המכון. המסמך שהוכן עבור ועדת החינוך כלל התייחסות להקמת המכון החדש. האלטרנטיבות שנידונו בועדת הרכישות לא התקבלו ונמשכו הדיונים לחיפוש מבנה ארגוני מתאים להקמת המכון. הסוגיות המרכזיות שהעסיקו את משרד החינוך ואת משרד האוצר היו איך ניתן לספק את תקציבי ההקבלה הנדרשים כדי לקיים את המיזם והצורך להסדיר התקשרות רב שנתית. בדצמבר אישר החשב הכללי החשכ"ל דאז ד"ר ירון זליכה הסדר להתקשרות רב שנתית (5 שנים), הסדר שהיה נדיר וקשה להשגה מפני שזהו הסדר לא שגרתי. אחד התנאים לאישור ההסדר היה פרסום בעיתונות שמשרד החינוך שוקל להתקשר עם יד-הנדיב ופירוט התנאים להתקשרות כדי לאפשר לגוף אחר, אשר יוכל לעמוד באותם תנאים, להציע את עצמו. סוגיה זו הובילה לפרסום מכרז בה פורטו כל התנאים בהם יצטרך לעמוד, זוכה המכרז כולל סכום הכסף שיהיה עליו להשקיע במיזם. סך כל התקציב הנדרש להקמת המכון (כולל תקציבי הקבלה), היה 33 מיליון דולר, כ- 175 מיליון ₪ למשך 5 שנים. לאחר שאף גורם אחר לא ניגש למכרז נמשכה פעילות ההכנה וכתיבת החוזה בין משרד החינוך, יד הנדיב וארגון IVN.

הדיון על החוזה נמשך כשנה. הוא לוה באופן צמוד על ידי היועצת המשפטית של משרד החינוך והיועץ המשפטי של קרן יד הנדיב. מהלך בניית ההסכמות היה מורכב ודרש התייחסות למספר נושאים מהותיים, ביניהם: מה יהיה המבנה הארגוני של המכון, איך יוכלו להתבצע תקציבי ההקבלה הממשלתיים, מהו מעמדן של הקרנות בחוזה, מה יהיו דרכי קבלת ההחלטות, איך תישמר השליטה של משרד החינוך ומה יהיה מקומם של ארגוני המורים. הדיונים הובילו ליצירת פשרות שבאו לידי ביטוי בחוזה שנחתם בסוף התהליך בין שלושה שותפים: משרד החינוך, יד הנדיב ומט"ח. ארגון מט"ח נבחר כפלטפורמה משפטית להקמת המכון כיחידה עצמאית. ההסכם הכספי על כל פרטיו, כולל דרכי קבלת ההחלטות בסוגיות שונות, נחתם בין משרד החינוך לבין יד הנדיב למשך 5 שנים. בהסכם מפורטים כל המשתתפים בועד המנהל של המכון: יו"ר הוועד הינו שר החינוך; סגן היו"ר מנכ"ל יד הנדיב; ששה נציגים שימונו על ידי שר החינוך בהתאם לתפקידיהם; שלושה נציגים נוספים של יד הנדיב; מנכ"ל מט"ח; ארבעה מנהלי בתי ספר שימונו בהסכמה על ידי היו"ר וסגן היו"ר למשך 3 שנים; מזכ"ל הסתדרות המורים ויו"ר ארגון המורים. בחוזה צוין במפורש שהחלטות הוועד המנהל צריכות להתקבל בהסכמה של היו"ר וסגן היו"ר. ארגון IVN לא נכלל בהסכם, והשתתפות נציגו בועד המנהל היא תוצאה של הסכם נפרד בין יד-הנדיב לבין IVN. לארגון IVN יש נציג אחד בועד המנהל והוא מהווה חלק משלושת הנציגים של יד הנדיב.

38 מתוך ראיון שנערך עם נציג ממשלה, 17.2.2009.

39 מתוך ראיון שנערך עם נציגה בכירה של המכון להכשרת מנהלי בתי ספר, 8.1.2009.

40 מתוך ראיון שנערך עם פקידה ממשלתית בכירה, 17.2.2009.

המדיניות, מי בעל הבית⁴¹.

נציג אחד מארגוני המורים הסביר כי :

“...אם אתה רוצה לעשות אקסטרויות, מחקר, לבנות בית חולים, לבנות בניין לביה”ס, לבנות אוניברסיטה, יש מקום לפילנתרופיה, אבל ברגע שפילנתרופ מעורב בתכנים אני כבר לא אוהב את זה, לא יכול לקבל את זה. התכנים צריכים להיות תכנים ממלכתיים, ועד כמה שאפשר שוויוניים, ולא מי שיש לו מזל⁴².”

נציגי הממשלה וארגוני המורים השמיעו ביקורת כלפי אנשי וקרנות “הפילנתרופיה החדשה” ורצונם לקחת חלק בתהליכי קביעת מדיניות בתהליך. אלה נתפסו כ”מי שעשו הון מהחברה הישראלית ורוצים לנקות את מצפונם”, כ”קבוצות לחץ” וכ”מתנשאים”. כפי שהסבירו נציגי הממשלה וארגוני המורים :

“הפילנתרופ בא ואומר ”מי החמישה ילדים הכי חלשים בכיתה? אני אתן להם עכשיו שני שיעורים במתמטיקה, שיעורי עזר. הוא ניקה את מצפוננו כי הוא עשה הון מהחברה הישראלית עכשיו הוא עוזר לחמישה ילדים. מה קורה עם ה-35 אחרים? ומה קורה עם הילדים מהישוב השני, שלשם לא הגיע הפילנתרופ? לכן, הכל צריך להיות, לעניות דעתי, מכוון על ידי ממשלה או על ידי איזושהי מועצה ארצית⁴³.”

פקיד ממשלתי בכיר הסביר :

“ראינו את זה בועדת דברת וראינו את זה גם כאן. ניסיון של קבוצות לחץ לבוא מבחוץ ולתמוך בקונספציות ניהוליות כאלה ואחרות היא באיזה מקום יוצרת תחושה של התנשאות. לבוא ולומר לנו : ” אתם אולי לא יודעים לנהל נכון, ואנחנו כתוצאה מההצלחות שלנו בהיי-טק אנחנו יודעים לנהל נכון יותר⁴⁴.”

אנשי הקרנות, במיוחד אלו אשר נמנו על “הפילנתרופיה החדשה” היו מודעים לתחושות הללו ולתפיסת פעילותם כאיום על משרד החינוך. אחד מנציגי הקרנות הסביר :

“אנחנו מאיימים...אנחנו אנשי עסקים. ”יד הנדיב“ זה עובדי הברון. אנחנו המיליונרים, נשתלט על בתי ספר, אנחנו חברים של שלמה דברת, נעזור לרפורמה⁴⁵.”

אנשי הקרנות, תפסו את תפקידם, קודם כל, כסוכני שינוי וכקטליזטור לקידום שינויים במערכת הציבורית. כפי שהסביר נציג אחת הקרנות :

“פילנתרופיה היא יכולה להסתכל לטווח ארוך, לפעמים לממשלה קשה, בטח בשנים האחרונות כשממשלות מתחלפות באופן תדיר. פילנתרופיה יכולה לקחת סיכונים

שממשלה לא ראוי שתיקח... ולכן היא יכולה לשמש קטליזטור, לכל היותר. קטליזטור לתהליכים שהם אחריות של אחרים, וכקטליזטור היא יכולה לדאוג שמיטב המוחות יירתמו לנושא מסוים להביא את הידע מהעולם, כדי שיתוכנן בקפידה, ולהקפיד על תהליכי תכנון מובנים, כמו שמערכות ציבוריות מתקשות לעשות בגלל המבנה שלהן⁴⁶.”

נציג קרן אחרת הסביר כי :

“מדינה לא יודעת להיות סטארט-אפ אפיסטית, היא גוף כבד, היא זזה לאט. אז המקום של הפילנתרופיה שאנחנו מביאים, אנחנו צריכים להיות הסיכה שמעצבנת את הפיל, אבל לא להחליף אף פעם את הפיל. אנחנו נעצבן אתכם, ונביא אתכם לדרך אחרת ואז תלכו לבד. אבל אנחנו צריכים להיות הסיכה שמעצבנת את הפיל...בעיקרון אנחנו יודעים למצוא דרכים נוחות יותר לפיל ללכת בהן, אבל אנחנו לא נסלול לכם את הדרך, אתם תסללו, אנחנו רק נראה לכם שיש דרך אחרת, ונעזור לכם לסלול אותה, אבל אתם אחראים על הדרך⁴⁷.”

הפילנתרופים הדגישו שהם תופסים את תפקידיה של הפילנתרופיה כמי שבאה לסייע למדינה ובשום פנים ואופן לא להחליף אותה או לפגוע בה. לדבריהם, “ולכן התפיסה הבסיסית שלנו צריך לחזק את הממשלה, זה עניין שלנו כאזרחים, שהממשלה תדע לעשות את עבודתה טוב יותר, כולנו צריכים לעזור לזה לקרות⁴⁸.”

נציג קרן אחר הסביר :

“אנחנו לא רוצים להיות גוף מאיים על המדינה שאנחנו ניקח לכם את העבודה ונעשה את זה יותר טוב. לא, אנחנו רוצים לעזור לכם לעשות את העבודה שלכם יותר טוב. לא באנו להחליף גופים ממלכתיים, זה לא הצ’רטור שלנו. אבל אנחנו יכולים לבוא לעזור לכם לעשות את העבודה שלכם יותר טוב⁴⁹.”

אנשי הפילנתרופיה החדשה הדגישו את רצונם לסייע למערכת הציבורית, כניסיון נטול אינטרסים. לדברי אחד מאנשי הקרנות : “יש גופים, ואני חושב שאנחנו גוף כזה, אלה אנשים שתורמים את כספם, ואין להם שום אג’נדה, אף אחד מאיתנו לא רוצה כלום. אנחנו לא רוצים ג’וב, אנחנו לא רוצים משרה, לא רוצים כסף, אנחנו רוצים באמת לעזור, אז יותר נטו, כמה שאפשר⁵⁰.” עם זאת את פעילותם מנחה אידיאולוגיה ברורה :

“רצינו לעשות פה שינויים סיסטמיים, והאמנו שיש לנו ערך מוסף, כקבוצה, ביכולת

מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.	46
מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.	47
מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.	48
מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.	49
<u>שם</u>	50

מתוך ראיון שנערך עם נציג ממשלה, 17.2.2009.	41
מתוך ראיון שנערך עם נציג בכיר של ארגוני המורים, 13.11.2008.	42
מתוך ראיון שנערך עם נציג ארגוני המורים, 13.11.2008.	43
מתוך ראיון שנערך עם נציג ממשלה, 17.2.2009.	44
מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.	45

לעשות יבוא או porting, של יכולות ניהוליות ותרבות ניהול שרלוונטיות גם לניהול בתחום הציבורי. אני מדגיש את האספקטים האלה, האספקטים הניהוליים, לא האספקטים העסקיים. אלא אספקטים ניהוליים, מהעולם שבו באנו, אם זה אספקטים של איך ניגשים לפעילות עם תכנון אסטרטגי, ואם זה אספקטים של איך קובעים יעדים ויעדים מדידים. איך עושים monitoring ומדידה והערכה⁵¹.

נציגי הקרנות הסבירו כי מדיניות הנוגעת לתחומי אחריותה של הממשלה צריכה להיקבע על ידי הממשלה ולא על ידי גופים אחרים. אחד מנציגי הקרנות הסביר כי: "אין ספק שבדברים שקשורים למדיניות שברור ששם אחריותה של המדינה, זה צריך להישאר בידי המדינה. אם המדינה חושבת ששותפות עם גוף פילנתרופי מסוים לא תוכל להבטיח את זה, אז היא לא צריכה לעשות את זה"⁵².
נציג אחר הסביר כי:

"המדינה מבחינתי היא אחראית על הרווחה, היא אחראית על ביצועי תלמידים, היא אחראית על האכלה, על זה שלא יהיו רעבים במדינה. זו אחריות מדינה. זה לא אומר שהיא ספציפית צריכה להאכיל את האנשים, אבל היא צריכה לדאוג שזה קורה, תחת רגולציה נכונה שלה, ובבדיקה נכונה שלה, עם שותפות כזאת שהיא נכונה, עם שותפים. היא לא צריכה להיות המפעילה של הדברים. את האחריות היא לא צריכה להוריד מעצמה"⁵³.

עם זאת, אנשי הקרנות הדגישו את חשיבות התרומה שלהם לתהליכי קביעת מדיניות, במיוחד בהקשר של חידוד הבעיות הקיימות, העלאת רעיונות חדשים, יכולתם לאסוף מידע אודות בעיות ופתרונות דומים ממקומות שונים בעולם ויכולתם לרתום את הידע המקצועי שלהם אודות תהליכי תכנון, ניהול, ארגון והערכה. כפי שהסביר אחד מנציגי הקרנות:

"ההצלחה המהותית מבחינתנו היא לא רק בהקמת המכון, אלא בעצם התובנה שמשדר החינוך קיבל אותה שצריך להכשיר מנהלי בתי ספר אחרת. זה בסיס ההצלחה, זה למעשה ההצלחה הפילנתרופית... זה שהבאנו אותם לתובנה שניהול זה ניהול וצריך להכשיר מנהלים ועזרנו להם לעשות את הדבר הזה, לא היינו אויבים שלהם"⁵⁴.

2.ב. אופי היחסים בין הממשלה לבין הקרנות במיזם אבני ראשה: "להקים ביחד מכון"

גם במקרה של מיזם אבני ראשה, המילה "שותפות" בהטיות שונות, חזרה והופיעה פעמים רבות בראיונות ובחומר המתועד כדרך מועדפת לתיאור היחסים בין הקרנות לממשלה במיזם.

51 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 26.10.2008.

52 שם

53 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.

54 שם

גם כאן, ניכר כי המשתתפים בתהליך ביקשו לפעול מתוך שותפות בין הממשלה לבין הקרנות הפילנתרופיות, אלא שבמקרה זה עצם חתימת ההסכם בין הממשלה לקרן יד הנדיב והקמת מכון "אבני ראשה", הוצגו על ידי נציגי קרנות ונציגי הממשלה כתוצר של יחסי שותפות. אף על פי כן, גם כאן השותפות נתפסה בצורה שונה על ידי שחקנים שונים.

במיזם אבני ראשה הפגינו נציגי הממשלה תפיסות דיפרנציאליות בנוגע לשותפות, כלפי הקרנות שונות שלקחו חלק מיזם. הממשלה ראתה בחיוב את האפשרות לשותפות משמעותית עם קרן "יד הנדיב". לעומת זאת הסתייגו נציגי הממשלה מקיום שותפות עם IVN, קרן הנמנית על הפילנתרופיה החדשה. הבדלי תפיסות אלו באו לידי ביטוי מעשי בחוזה שנחתם בסוף התהליך בין הממשלה לבין קרן יד הנדיב, בו לא קיימת כאמור השתתפות או אזכור רשמי של קרן IVN. בהמשך נתאר את ההבדלים המרכזיים בתפיסת השותפות של הממשלה כלפי הקרנות השונות ונדגיש את המקורות האפשריים להבדלים אלו וכן את תפיסת השותפות בקרב הקרנות.

הגדרות השותפות

נציגי הממשלה שרואיינו במחקר, היו עקביים לגבי הגדרת השותפות עם קרנות בכלל. מבחינתם שותפות אופטימלית מבוססת על שליטת הממשלה בניהול השותפות, תוך התדיינות עם השותפים, אך על בסיס שמירת הוטו בידי הממשלה בכל הקשור לקביעת מדיניות. כפי שביטאו זאת מספר פקידים בכירים שהיו מעורבים בתהליך:

"כל מי שעבד איתנו, ולפחות ממה שאני יודע, כל מי שעבד איתנו כמי שתרם כסף לא בא מתוך כוונה להשתלט על משרד החינוך. הוא אומר "אני לא בא למלא את מקומו של משרד החינוך, אני לא רואה בכך את ייעודי, אני לא רואה בכך את תפקידי... ואני רואה אפילו ברכה בזה שבאמת יש שותפות. אבל בתנאי שהיא נעשית בתיאום, בשיתוף פעולה, ובהבנה המלאה לצרכים שלנו"⁵⁵.

רמת השותפות, או מידת העניין בשותפות עם הקרנות הושפעה מהתנסויות קודמות ומסטריוטיפים של נציגי הממשלה בנוגע לקרנות שהשתתפו במיזם. מספר פקידים בכירים תיארו את תחושותיהם:

"יש בעיני הבדל עצום באופי של הקרנות שמתערבות במשרד החינוך. הסקאלה הראשונה שאפשר לבדוק אותה זה עד כמה הן באמת רואות את עצמן כתחליף של המדינה. ו"יד הנדיב" אני חושב, במפורש לא... "יד הנדיב" היא קצת יותר של מתן בסתר, במירכאות או לא במירכאות. זו קרן שהרבה יותר מכוונת לתשתית, ולא לגזירת סרטים. מאד-מאד מחושבת, מאד מובנית, יש לה אורך נשימה יותר מכל קדנציה של כל שר. היא שמרנית במובן הזה, היא שמרנית במובן הטוב של המילה... קודם כל, IVN באו עם "יד הנדיב".

55 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 17.2.2009.

אז הם בכלל לא היו שותף ישיר מבחינתנו... ואני אומר את זה בצורה הכי עד כמה שאני יכול להגיד אותה במאה אחוז, אני לא רואה את IVN בתמונה כשחקן מרכזי.⁵⁶

רמות השותפות השונות בהן הייתה מעוניינת הממשלה הושפעו גם מקיומם של גופים בעלי אינטרסים ישירים בתוצאות המיזם- ארגוני המורים.

ארגוני המורים היוו גורם מעכב לאורך תהליך השותפות. בעיני ארגוני המורים השותפות בין הפילנתרופיה לממשלה הייתה פסולה, אם כי ההתנגדות החריפה ביותר כוונה כלפי ארגון IVN שנתפס כמייצג את הפילנתרופיה החדשה. אחד מנציגי הארגונים הסביר:

”אני ראיתי גם את פורשי “ועדת דוברת” מופיעים שם, אז הבנתי שאם לא הצליחו לשכנע את המורים ב”ועדת דוברת” הם ינסו עכשיו דרך המכון הזה דרך המנהלים. ראיתי בזה סכנה מאוד גדולה.”⁵⁷

שיתוף פעולה עם ארגוני המורים נתפס בעיני הפקידות הבכירה של משרד החינוך כאחד מאבני היסוד של פעילותם. לכן ההתנגדות החריפה של ארגוני המורים, לצד העמדות האמביוולנטיות של הפקידות הבכירה כלפי ה”פילנתרופיה החדשה”, שיוצגה במקרה זה על ידי IVN, הניעו את נציגי הממשלה לצמצם את נוכחותם הפורמלית של נציגי ארגון IVN בתהליך. פקיד ממשלה בכיר הסביר:

”אבל סביב הנושא הזה, של מי יכתיב, היה לנו בעיקר קושי בשיתוף פעולה עם ”יד הנדיב” בגלל הקשר שלהם ל-IVN, ובגלל הצלקת ש-IVN במירכאות הותירו בקרב ארגוני המורים... אבל כל הזמן הכותרת הזאת של IVN ברקע היה איזה שהוא מכשול, שהיינו צריכים לחשוב על דרכים מאד יצירתיות כדי לעקוף אותו.”⁵⁸

לעומת תפיסת השותפות הדיפרנציאלית של הממשלה כלפי הקרנות, שתי הקרנות המעורבות הציגו תפיסה דומה ביניהן לגבי מהות השותפות. הקרנות המעורבות במיזם כיבדו את רצונה של הממשלה להוביל את השותפות וראו בכך את חובתה הציבורית. יחד עם זאת, שתיהן דגלו במעורבות אקטיבית של הקרנות בתהליך קבלת ההחלטות. כפי שזה עולה מדברי נציגי הקרנות:

”לנו היה ברור לגמרי מהגדרת המשימה שהמשימה היא של משרד החינוך, המהלך הזה שלו. המנהלים הם שלו, המכון הם של משרד החינוך, אנחנו באמת פה רק קטליזטור. זה היה לנו לאורך הדרך, ואסור לנו בשום מהלך שהוא לבוא ולהגיד ”אנחנו יודעים יותר טוב”. אנחנו לא יודעים יותר טוב, בטח זה לא אחריותנו ולא תפקידנו, וגם זה לטווח קצר מאד.... הדרך הנכונה היא ללמוד ביחד את המחקר מהעולם, לראות מה נעשה, לראות מה מתאים בארץ, מה אפשר לעשות בתנאי הארץ בישראל, ולהבין את

56	מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 18.1.2009.
57	מתוך ראיון עם נציג של אחד מארגוני המורים, 13.11.2008.
58	מתוך ראיון עם נציג בכיר במשרד ממשלתי, 8.11.2009.

המציאות, ולתת תמיד את המושכות בידי משרד החינוך.⁵⁹

מוכנות הקרנות לראות בממשלה את השותף הבכיר ובעל השליטה על קביעת המדיניות אפשרה, למרות ההסתייגויות הממשלתיות אותן תיארו קודם, את קידום תהליך השותפות עד לחתימת הסכם להקמת המכון למנהיגות בית ספרית: ”אבני ראשה”. מימוש המיזם מאפשר לעקוב אחר התפתחותו ולגלות הן את הגורמים שהקשו על המהלך והן את אלה שאפשרו את קידומו לאורך השנים משלב העלאת הרעיון ועד להגשמתו.

2.ג. גורמים שהשפיעו על אופי היחסים בין הקרנות לממשלה במיזם אבני ראשה:

גורמים מקדמי ומעכבי שותפות

בנוסף לתפיסות השותפות עליהן עמדנו בסעיף הקודם, זוהו במחקר גורמים מקדמים וגורמים מעכבים אשר השפיעו על אופי היחסים בין הממשלה לבין הקרנות ועל סוג השותפות שנוצרה בתהליך.

הגורמים המקדמים זוהו כתורמים לקידום התהליך גם בתקופות בהן התחוללו משברים בין השותפים. ביניהם ניתן למנות: זיהוי בעיה מוגדרת וברורה; מודעות ותהליך של הכשרת לבבות לצורך בשינוי בקרב הפקידות הבכירה במשרד החינוך והאוצר ובקרב הפוליטיקאים; שמירה על מעמדם של אנשי המקצוע במשרד החינוך; זיהוי ערך מוסף הדדי; קיומה של קרן יציבה המוכרת ומקובלת על ידי משרד החינוך; היקף כספי מצומצם יחסית ומספר קטן של משרדי ממשלה מעורבים; מנגנונים לתקשורת פתוחה; משא ומתן ארוך ומשתף.

הגורמים המעכבים שזוהו במהלך התהליך היו: מחסומים מבניים: סוגיות תקציבי ההקבלה, נושא המשילות הממשלתית ותרבות ארגונית שונה; גורמים סביבתיים: ”ועדת דברת”, חילופי גברא פוליטיים; גורמים אישיים: תחושות של פגיעות אישיות ו/או מקצועיות של השחקנים המעורבים ופגיעה בתדמית של קרן יד הנדיב.

גורמים מקדמים

1. זיהוי בעיה מוגדרת וברורה: היכולת להמשיג בצורה בהירה את מהות הבעיה, לעמוד את היקפה ולהגדירה בצורה ברורה הוא תנאי מקדים משמעותי המסייע לפיתוח שותפות עם הממשלה (Person et al., 2009). תנאי זה בא לידי ביטוי בצורה משמעותית בתהליך פיתוח מיזם ”אבני ראשה”. כל אחד מהמשתתפים תיאר את הדרך בה הגיע להגדרת ברורה של הבעיה והקרנות אף ציינו שהייתה חשיבות רבה לא רק להגדרה אלא גם ליכולת לשרטט במדויק את היקף ההתערבות הדרושה. הבנייה זו באה לידי ביטוי בדבריהם של נציגי הקרנות:

59 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.

”...ראינו שמדינות אחרות בעולם וקרנות פילנתרופיות אחרות בעולם, בעקבות המחקרים האלה, הבינו שכדאי מאד להשקיע במנהלים. את התפיסה הזאת אנחנו הבאנו בפני חבר הנאמנים שלנו, ואמרנו להם שזה נראה נושא שכדאי לנו להיכנס לבדוק אותו לעומק. גם בגלל כל מה שתיארתי עכשיו, וגם משום שבישראל יש 3,500 מנהלים, לעומת 140 אלף מורים, 2 מיליון תלמידים. לפחות מספר המנהלים הוא מספר manageable, הוא לא גדול ב-scale בלתי נסבל לגבי פילנתרופיה. זאת אומרת, השקעה מאסיבית במורים, אנחנו רואים שאפילו לממשלה קשה להתמודד עם הנושא, בודאי עבודה ישירה מול תלמידים. פה יש נושא שהוא קצת יותר manageable, זה נושא אחד שזיהינו⁶⁰”

”וההבנה מהעולם שבו אנחנו באים, חברה עסקית מוצלחת מאד מושפעת מהמנהל שלנו. אתה שם מנהל טוב. אמרנו שאם אנחנו נעשה משהו שיכול להשפיע על החינוך חזק, אז כמובן המורים זו ההשקעה הכי גדולה, וזה קהל ענק אין לנו סיכוי להגיע אליו, אבל קהל המנהלים הוא קהל שמונה בערך 3,000, הוא קהל יותר מוגדר שאפשר להגיע אליו⁶¹.”

תהליך דומה התרחש גם במשרד החינוך, בעיקר בנוגע לחוסר שביעות הרצון מהפתרונות שהופעלו על ידי המשרד כדי להעניק הכשרה למנהלים :

”אנחנו (משרד החינוך) עסקנו בתהליכים של פיתוח מנהלים תקופה שקדמה, כבר שנתיים התחלנו במהלכים של פיתוח מנהלים... אני מתכוון למשרד החינוך. ונוכחנו לדעת באמת לגבי המגבלות ביכולות שלנו לקחת קבוצות מנהלים גדולה מאד, זאת אומרת קבוצות מנהלים גדולות, כי שוב אנחנו מדברים על בערך 2,500 מוסדות ברחבי הארץ... אנחנו קראנו לזה ”המרכז לפיתוח עובדי הוראה בכירים”, זה היה קיים שנים. והמרכז הזה כבר לא הצדיק את קיומו, משום שהוא עסק במקטע מאד קטן של עובדי הוראה בכירים... אם אני כל כך משקיע בו (במכון הישן), מה יוצא לי מזה? אני רוצה לראות איזה שינוי, איזו תמורה, איזה כיוון, איזה דרך. ומישהו שגם הולך בתהליך אחריו ובודק שהדברים התרחשו. אחרת מה עשינו? אז בשביל מה כל התהליכים האלה? והמרכז הזה אמרו בפירוש, לנו אין את הכלים ללכת אחרי המנהלים. אנחנו מדברים על 500-600 מנהלים, איך אנחנו מסוגלים? בכל שנה יש לנו 500-600 מנהלים אחרים, איך אנחנו נבדוק כל שנה מה קורה? אז אמרנו, אם לא קורה אז יכול להיות שאין הצדקה לקיום שלכם⁶².”

מהראיונות עולה כי כל אחד מהשותפים הגיע לזיהוי הבעיה באופן עצמאי. יחד עם זאת, מניתוח התהליך עולה שהיזומה להעלאת הנושא למודעות על מנת לאפשר שיח משותף הייתה בשלב

60 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.

61 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.

62 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 17.2.2009.

הראשון של הקרנות.

2. העלאת המודעות להגדרת הבעיה ותהליך של הכשרת לבבות לצורך בשינוי: גורם זה מזוהה בספרות כחשוב לקידום שיתופי פעולה המבוססים על זיהוי בעיה מוגדרת וברורה (טליאס, דוניץ, שמעוני ופיקור, 2007; Bryson et al., 2006). במקרה הנחקר ניתן לחלק את פיתוח המודעות והכשרת הלבבות לשלושה שלבים: בשלב הראשון, יזמו הקרנות פנייה לנציגי משרד החינוך ברמות שונות (רמה פוליטית, מטה המשרד, פיקוח, מנהלי בתי ספר) לשם פיתוח דיאלוג בתחום. בשלב השני, נציגי המשרד פעלו באופן שיטתי לקידום הרעיון בקרב הדרגים המקצועיים הבכירים של המשרד (פיקוח ארצי ומחוזי) ובשלב השלישי, נציגי המשרד יחד עם הקרנות סייעו להעלאת המודעות והכשרת הלבבות בקרב הדרג הפוליטי והמקצועי הבכיר, לאחר שהתחלפה הממשלה. על תהליכים אלו העידו הן נציגי הקרנות והן נציגי משרדי הממשלה.

”חזרנו גם עם ההבנה על הבסיס הזה (סיור לימודי באנגליה ובארה”ב) שכדי שמנהלים ירגישו בבית זה צריך להיות הבית שלהם. הם צריכים לעצב אותו כמו שכל אדם מרהט את ביתו ותולה את התמונות בפנים, ומחליט איך יראו הקירות, ואיפה יהיה הבית שלו. אנחנו, לא הפילנתרופיה ולא הממשלה, יכולים להקים בשביל מנהלי בתי הספר את הבית שלהם. הם צריכים להקים את זה בעצמם. אני חושב שהדבר הראשון שעשינו היה להקים קבוצה של 40 מנהלי בתי ספר שמכהנים – תיכון, יסודי, ערבים, יהודים, דתיים, חילוניים - מכל רחבי, שיתכנסו באופן תדיר ליום קבוע במערכת לעצב את המכון הזה, במשך שנתיים⁶³.”

”בשנה הראשונה, כשהרעיון הזה נולד, כשהוא התחיל לקרום עור וגידים, והיו כל מיני קבוצות מיקוד עם מנהלים, ויצירות קבוצות תוכן, וניסיון ללמוד. היה גם מהלך של איציק לנסוע לכל מחוז עם הרעיון, להציג אותו בפני הנהלת המחוז, להציג אותו בפני המפקחים. לשמוע את התובנות שלהם לגבי מה זה המכון הזה שיוקם, איך הוא יקדם, איך הוא ישפיע...כן. המהלך הזה של הכשרת הלבבות זה היה מהלך שלדעתי לקח משהו כמו כמעט שנה⁶⁴.”

אחד מהגורמים בהם התרכזו הקרנות בתהליך קידום המודעות לרעיון המיזם המשותף, היה הדרג הפוליטי. אחד המאפיינים של קרנות הפעילות בתהליכים של עיצוב מדיניות ציבורית הינו מוכנותן לגייס את ההון החברתי של חבריהן ליצירת נגישות לדרג הפוליטי (Ferris, 2003; Leat, 2001, 2005).

3. הקשר בין הפילנתרופיה לפוליטיקאים: כאמור, לקשר זה הייתה השפעה על התפתחותו של המיזם שהתבטאה בשלביו השונים, החל מהיזומה, דרך התמיכה בו, פתרון בעיות שעלו במהלך

63 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.

64 מתוך ראיון עם פקידה ממשלתית בכירה, 17.2.2009.

תהליך עיצובו ועד לחתימת ויישום ההסכם. על משמעות הקשר הסבירו נציגי הקרנות: "וכשהבנו שזה צורך התחלנו את מערכות היחסים עם משרד החינוך והאוצר. אז הייתה לימור וביבי, והם היו מאד פוזיטיביים על הדבר הזה. והצלחנו בקשרים שלנו לשכנע אותם, יחד עם "יד הנדיב" כמובן, להקים את המכון הזה".⁶⁵

הנגישות והקרבה של פילנתרופים לדרג הפוליטי מעוררת חששות בנוגע למשמעותה עבור טובת הציבור והמידה שבה מיוצגת ונשמרת טובת הכלל אל מול קידום העדפות ואינטרסים פרטיים של פילנתרופים. החששות הללו עלו הן בקרב הפקידות הבכירה במשרד והן בקרב הפילנתרופים עצמם. נציג קרן הסביר כי:

"אני חושב ששר חזק, ואני חבר של שר, ואם הוא יגיד לי "שמע, זה לא בכיוון שלי", אז אני צריך לקבל את זה, כי זה לא בכיוון שלו. האחריות היא אצלו, לא אצלי. אני יכול לשכנע אותו, וזה בסדר. מה שיש לקרנות זה access לאנשים האלה, זו הבעיה. את ה-access הזה אתה לא יכול לקחת, אבל לאן לוקחים אותו זו הבעיה. כי אם לוקחים אותו למקום שהוא יצטרך אותי במקום אחר, זה לא צריך לקרות. אבל לעשות דיאלוג פתוח עם אנשים שמטרתם היא טובה, שאולי יכולה לשנות קצת את הכיוון של הגופים האלה, זה בסדר גמור. כל עוד אתה עושה את זה מאד אובייקטיבי, בודק לעומק, ולא מושפע ממערכות קשרים אישיות".⁶⁶

נציג ממשלה הסביר:

"בקונסטלציה מאד ספציפית, צריך להגיד את זה. בקונטקסט מסוים, במיזם מסוג מסוים, עם אנשים מסוג מסוים, תקציב כזה או תקציב אחר, עם קואליציה כזאת או אחרת, יכול להיות תסריט שיחייבו את הדרג המקצועי לקבל תוכנית בניגוד לדעתם עקב קשרים בין פילנתרופ לדרג הפוליטי. לדוגמה קיבלנו את זה מלמעלה, הכי גבוה שאפשר, להשאיר פרויקט מסוים ולגרום לו להמשיך ולחיות".⁶⁷

למרות החשיבות הרבה המיוחסת לקשר בין הפילנתרופיה לדרג הפוליטי לצורך קידום מיזמים, במקרה הנוכחי לקרנות היה ברור כי חשוב לשתף גם את הדרגים המקצועיים הבכירים וכאמור שני הצדדים פעלו לשיתופם.

4. שמירה על מעמדם של אנשי הדרג המקצועי: הקרנות פעלו באופן מודע לשיתוף הדרג המקצועי בקידום הרעיון על מנת להשיג הבנות משותפות. טקטיקה זו התגלתה כיעילה מאוד לשם התמודדות עם התנגדויות מקצועיות. ביטוי למגמות אלו עולה מדברי נציגי הקרנות:

"...אבל הדיאלוגים החינוכיים שעשינו בהרבה רמות, ברמות הארגוניות, ברמת המפקחים, ברמת מנהלי האזור, ברמת המנכ"לית, ברמת השרה. הגענו לכל הרבדים

ועשינו את הפוליטיקה לרוחב. אי אפשר לבוא לרמת השרה ולהזניח את השאר, זה טעות, אתה יכול לבוא גם מרמת השטח, לא צריך לעבור את כל הרמות האלה. צריך לבנות "confidence"⁶⁸.

5. זיהוי ערך מוסף הדדי לשותפות: מעבר לתהליך של העלאת המודעות והכשרת הלבבות תוך דגש על שיתוף הדרג הפוליטי המקצועי הבכיר, ניכר כי הקרנות והממשלה זיהו ערך מוסף הדדי בקידום השותפות. אחד התנאים המסייעים לקידום שותפות בין-מגזרית הינו קיומו של ערך מוסף המוערך על ידי כל אחד מהשותפים (Person et al., 2009).

בתהליך הנוכחי השותפים זיהו ערך מוסף משמעותי עבורם, שלא ניתן היה להשיגו ללא קיום השותפות. הקרנות ראו בממשלה את הגורם המשמעותי שסייע להן לקדם, לעצב ולהפיץ את יוזמתם ברמה הארצית וכן גורם שיוכל לסייע בהמשכיותה ותחזוקתה לטווח ארוך. נציגי הממשלה ראו בקרנות, גורם חדשני המסוגל להוביל פתרונות חדשים וכן גורם מממן נוסף שיכול לסייע בהוצאה לפועל של המיזם. נציג אחת מהקרנות הסביר:

"אחד העקרונות שקבענו לעצמו מלכתחילה, זה שאנחנו עובדים על איזה שהוא שינוי מערכתי צריכה מלכתחילה לראות איך הפעילות הזאת, השינוי הזה, יהיה scalable ו-sustainable. Scalable. במונח שזה לא יהיה רק בטבריה או בקרית שמונה, אלא רלוונטיות או לכל הארץ או להרבה יותר מקומות. בהקשר של מנהלי בתי ספר בודאי כל הארץ. ו-sustainability במונח של "עכשו עשינו קורס, ועכשיו השקענו כסף, ופילנתרופיה יום אחד יוצאת מהפעילות הזאת, אז מה יהיה הלאה?". כלומר, איך הפעילות הזאת תימשך, איך היא לא תלך לאיבוד... אנחנו מציינים את התהליך של אותו קורס מנהלים ושל אותו מכון, כדוגמה פראקסילאנס לאסטרטגיה של להתחיל משהו, אבל לראות איך המשהו הזה גדל למשהו scalability, ו-sustainability, ושהוא גם שינוי מערכתי ולא איזה משהו קטן נקודתי".⁶⁹

נציג ממשלה הסביר את הערך המוסף של הממשלה בשותפות:

"אני חושב שהיום, כאשר באמת הממשלה לא יכולה לבצע כל מיזם, כאשר היא מוגבלת ביכולת התקציבית שלה להניע תהליכים כאלה שיכולים לקדם ולהעצים את הפעילות שלנו, אז אני חושב שבהחלט ראוי, ואני רואה אפילו ברכה בזה שבאמת יש שותפות... האופן שבו יש תוספת תקציבית, אבל לא רק תוספת תקציב, האופן שבא מישהו עם יכולת חשיבה אחרת, עם ראייה אחרת של דברים, ומשלב אותה ומציע דברים, אני חושב שבהחלט תורמת לסוג אחר של התפתחות, של הבנה ויצירה אולי של תפיסה והובלה ניהולית אחרת".⁷⁰

68 מתוך ראיון שנערך עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.

69 מתוך ראיון עם נציג בכיר של אחת הקרנות, 26.10.2008.

70 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 17.2.2009.

65 מתוך ראיון שנערך עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.

66 שם

67 מתוך ראיון עם נציג במשרד ממשלתי, 18.1.2009.

למרות זיהוי הערך המוסף ההדדי בשותפות עם הקרנות, נציגי הממשלה הרגישו שעל מנת לקבל את הערך המוסף הרצוי להם יוכלו להסתפק בקרן אחת, "יד הנדיב", מבין השתיים עמן עמדו בקשר, כשותף פורמלי. ההכרה של קרן IVN בערך המוסף בשותפות עם הממשלה על מנת לקדם את הרעיון, אפשרה לה לוותר על הכללתה כשותף פורמלי בהסכם על הקמת המכון למנהיגות בית ספרית, ובלבד שהרעיון אכן יגיע לכדי מימוש.

6. שותף יציב המוכר ומקובל על ידי משרד החינוך: אחת הסוגיות, אשר חזרו בקרב נציגי משרדי הממשלה כגורם משמעותי שקידם את השותפות בין קרן יד הנדיב לבין הממשלה, הייתה האמון הרב שרכשו הנציגים לקרן "יד הנדיב". קרן יד הנדיב נתפסה כארגון מוכר ובעל מוניטין מוכח, בעל היסטוריה ארוכה וניסיון רב בעבודה עם הממשלה סביב תוכניות גדולות שונות כגון: הקמת מט"ח, הקמת בית המשפט העליון ותוכניות נוספות בהן הייתה מעורבת הקרן. כפי שאמרה אחת מנציגות הממשלה "גם פה, גם "יד הנדיב" הם בכל אופן "יד הנדיב", "יד הנדיב" בנו את בית המשפט העליון"⁷¹. נציג ממשלתי אחר הוסיף: "יד הנדיב היא קצת יותר של מתן בסתר, במירכאות או לא במירכאות. זו קרן שהרבה יותר מכוונת לתשתית, ולא לגזירת סרטים. מאד-מאד מחושבת, מאד מובנית, יש לה אורך נשימה יותר מכל קדנציה של כל שר"⁷².

7. היקף כספי מצומצם יחסית ומספר קטן של משרדי ממשלה מעורבים: שני גורמים נוספים שזוהו כתנאים אשר הקלו על התהוות השותפות היו היקף הכספי של המיזם וכן מספר השותפים במשרדי הממשלה. לטענת נציגי משרד החינוך הסכום הכספי שנדרש מהאוצר לא היה בסדר גודל ש"מכניס את הממשלה להריון"⁷³. נציגי הקרנות הביעו דעה דומה:

"עוד משהו שפה אני חושב יחסית הצליח, הסיפור של התקציבים הוא לא כל כך מסובך כאן. א' זה לא אותם מספרים של "יניב", מספרים הרבה יותר נמוכים. וב', כל התקציב היה, או רובו, היה מוגדר במקום מסוים במשרד החינוך. זה לא תקציב שהיה צריך לקחת מתוך המערכת הממשלתית. אני חושב, שב"יניב", ילדים ונוער בסיכון מפוזר בכל מיני משרדי ממשלה, ובתוכם בכל מיני יחידות, ואין לך התנהלות מול גוף יחיד תיאורטי, זה גם כנראה גם הסתבך. פה זה היה, התנהלות רק מול משרד החינוך"⁷⁴.

8. מנגנונים לקיום תקשורת פתוחה: אחד הגורמים המשמעותיים המוזכרים בספרות כתנאי לקידום שותפות משמעותית הינו קיומם של מנגנונים המאפשרים תקשורת פתוחה ויעילה (טליאס ואח', 2007; 2005; Leat, 2007; Gazley & Brudney, 2007). מיזם אבני ראשה אופיין מתחילתו בפיתוח מנגנונים מגוונים לעידוד תקשורת פתוחה ויעילה בין הצדדים החל משלב פיתוח הרעיון ועד לחתימת ההסכם. הקרנות, כחלק מתפיסת השותפות כבחירה אסטרטגית

לקידום רעיונותיהן, דאגו לפתח פורמים מגוונים לדיון, ביניהם שיחות ישירות בין הקרנות לבין הדרג הפוליטי, הקמת פורומים לדיונים שונים כגון הכנת ניירות עמדה והקמת ועדות היגוי לליווי תהליך התכנון והמשא ומתן. פורום נוסף לדיון היה עירוב עורכי דין של הצדדים בדאולוג והתכתבות באינטרנט סביב תהליך כתיבת חוזה השותפות. דוגמא למנגנון תקשורת פתוחה אפשר למצוא בדבריו של אחד מנציגי הקרנות:

"הקמנו לנו קבוצת עבודה משותפת שאנשים מכל הפיילוטרים האלה היו ביחד, והקפדנו על זה שיהיו אנשים בכל מיני מקומות, כדי שתהיה תקשורת... היה לנו ב"יד השמונה" פעם בשבוע כינוס כזה, או של חלק מהקבוצות שהיו באות להתכנס, או וועדה משותפת שעושה את הסינרגיה בין הגופים השונים. מלכתחילה, או לפחות כשמשרד החינוך החליט שזה נושא שמעניין אותו"⁷⁵.

הדיונים התקופים והפתוחים אפשרו לתחזק ולנהל משא ומתן ארוך על מהות השותפות ותכניה ובאמצעותו להגיע גם לפשרות לא קלות.

9. משא ומתן משתף ומתמשך: תהליך ההתדיינות והמשא ומתן בין השותפים הוא לב ליבה של השותפות. זהו תהליך דינמי ומתמשך שנועד להגיע לסיכומים משותפים וכן לתחזק את השותפות לאורך זמן (Person et al., 2009; Bryson et al., 2006).

תהליך המשא ומתן במיזם אבני ראשה הושפע מתפיסות הבסיסיות של השותפים המרכזיים: הסכמה שההובלה הפורמלית צריכה להיות בידי המדינה תוך מעורבות פעילה של הקרנות בקידום הרעיון. תפיסה זו באה לידי ביטוי בדבריו של אחד מנציגי הקרנות:

"אנחנו למשל, בתפיסה שלנו, לא רוצים ללכת נגד. יש מדינה ויש ממשלה, היא נבחרה בדמוקרטיה, היא החליטה מה שהיא עושה, העם בחר בה.... זה לא אומר שאתה צריך להסכים למה שהמדינה עושה, זה לא אומר שאתה לא צריך לעשות דיאלוגים והתווכחות ושכנוע. כמו שאנחנו עושים בקורס המנהלים שלנו, של מנהלי בית הספר, זה היה תהליך. אבל הייתה הסכמה בכיוון, אבל היו דיאלוגים והיה צריך לשכנע שמאלה, לשכנע ימינה"⁷⁶.

על בסיס התפיסה הזו הקרנות והממשלה ניהלו משא ומתן ארוך שידע עליות ומורדות ואשר חייב פשרות שונות לאורך התהליך כפי שהסביר אחד מנציגי הקרנות:

"במציאות יש מערכות, יש אנשים, יש אינהרציה. כך שתמיד יש פשרות עם חלומות, השאלה אם יש התקדמות משמעותית קדימה. שאלנו את עצמנו את השאלה הזאת לאורך הדרך"⁷⁷.

הפשרות היו גם מנת חלקם של נציגי הממשלה כפי שהעיד עליהן אחד מנציגי הממשלה:

75	מתוך ראיון עם נציג בכיר של אחת הקרנות, 24.11.2008.
76	מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.
77	מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.

71	מתוך ראיון עם פקידה ממשלתית בכירה, 17.2.2009.
72	מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 18.1.2009.
73	מתוך ראיון עם נציג בכיר במשרד ממשלתי, 18.1.2009.
74	מתוך ראיון עם נציג בכיר של אחת הקרנות, 26.10.2008.

”דרך אגב, אפרופו מפקחים, לי הייתה תביעה, אני רציתי שהמכון הזה שיוקם ייתן מענה לא רק למנהלים אלא אני דיברתי על כל דרגי הניהול במערכת החינוך...בעניין הזה נתקלתי בהתנגדות עקבית ונמרצת של השותפים, ובסופו של דבר לא היה מנוס והשארנו את המצב כפי שהוא, והוא מטפל באמת רק במנהלים”⁷⁸.

על אף שכל אחד מהשותפים המרכזיים וכן המשניים (ארגוני המורים) חווה פשרות לאורך התהליך, נראה שארגון IVN התנסה בפשרה הכואבת מכולן. לשם מימוש ההסכם, על מנת להתמודד עם הסתייגויות של היועצת המשפטית של המשרד ובעיקר כדי לתת מענה להתנגדות הקשה של ארגוני המורים, נותר הארגון מחוץ להסכם הסופי. פשרה זו נחווה על ידי IVN כפגיעה במעמד של מי שהיו בין יוזמי הרעיון וכן ביכולת שלהם להמשיך ולהשפיע על התפתחות המיזם לאחר הקמתו. יחד עם זאת, לאור המטרה הברורה והמוצהרת של הארגון, קידום יכולות הניהול של מנהלי בתי הספר, הם הסכימו לפשרה שבה הם אינם חלק מההסכם הרשמי. עם זאת, נציג של הארגון יכהן כחבר בועד המנהל המכון, אך בתור נציג של קרן יד הנדיב. על תחושת קרן IVN בנוגע לפשרה אליה הגיעו בסוף התהליך אפשר ללמוד מדברי נציגיה:

”הפריע, אבל זה מה שהיה בסופו של דבר הכרענו בסוף, כי זאת הייתה האפשרות היחידה שהלשכה המשפטית התירה”⁷⁹.

”והייתה פגישה הזויה, וזה הגיע לפשרה שאנחנו הורדנו פרופיל. למשל, ב”אבני ראשה” אנחנו לא בפרונט בכלל, אנחנו ב-back seat של ”יד הנדיב”, רק בגלל הפשרה הזאת... ”יד הנדיב” והמדינה, ואנחנו לא שם רק שיהיה שקט. אמרנו שלנו אין אינטרס שאנחנו נהיה על הבמה, אנחנו רוצים שהדבר הזה יקום. אבל זה אחת הבעיות, ולכן אני חושב שהמדינה הייתה צריכה לשמוח שאנשי עסקים מוצלחים, שהקימו פה תעשיות, יהיו מעורבים בדברים האלה”⁸⁰.

חשוב לציין שההסכם נחתם בין משרד החינוך, יד הנדיב ומט”ח, אך בפירוט חברי ועד ההנהלה נשמר מקום לנציגי ארגוני המורים בעוד שלנציגי IVN אין מעמד רשמי לא בחתימת ההסכם וגם לא כחברים בועד המנהל.

ניסוח ההסכם עצמו ארך כשנה והיה מלווה ביועצים המשפטיים של כל אחד מהצדדים. ההסכם עצמו מהווה פריצת דרך מבחינת תקצוב מיזם מפני שהשכ”ל נתן אישור לתקצוב רב שנתי של חמש שנים המבוסס על תקציבי הקבלה בין המדינה (משרד האוצר ומשרד החינוך) לבין יד הנדיב. בהסכם נשמרת השליטה של משרד החינוך על ידי כך ששר החינוך הוא יו”ר הוועד וכן בועד הנהלה יש יותר נציגים למשרד החינוך. יחד עם זאת ניתן לציין שההסכם מקדם רמה של שותפות גבוהה מאוד בין המשרד לבין יד הנדיב. שותפות המבוססת על כך שמנכ”ל יד הנדיב הינו סגן

היו”ר, ונדרשת ההסכמה של היו”ר וסגנו לשם קבלת החלטות. נוסח גם מנגנון לפתרון חילוקי דעות בין השותפים.

גורמים מעכבים

כאמור, לאורך תהליך פיתוח מיזם ”אבני ראשה” בלטו גם מספר גורמים מעכבים שהאטו את התפתחות המיזם ותרמו לשינויים שחלו בהסכם הסופי בין משרד החינוך לבין קרן יד הנדיב.

- מחסומים מבניים: היעדר מבנה חוקי לניהול שותפויות בין מגזריות המבוססות על תקציבי הקבלה היווה גורם מעכב משמעותי ביותר גם במיזם אבני ראשה. הקשיים שהתעוררו סביב סוגיה זאת הם רבים ביניהם: הגדרת המשילות של השותפות, מי יכול להיות מוגדר כשותף של הממשלה, תקצוב השותפות, המעמד המשפטי של השותפות והאם השותפות פטורה מחוקי המכרזים. שאלת מבנה השותפות הייתה סוגיה שדרשה השקעת אנרגיות וזמן רב על מנת למצוא חלופה מתאימה. תחילה הממשלה בחנה ארבע אפשרויות:
א. המכון יוקם בשיתוף המועצה להשכלה גבוהה ותחת חסות כלל האוניברסיטאות (הוצא מכרז למבצע לוגיסטי)
ב. המכון יוקם לאחר מכרז סגור בין האוניברסיטאות בארץ (יינתנו שירותים פדגוגיים ולוגיסטיים)

ג. המכון יוקם באמצעות מכרז פתוח כאשר תנאי המכרז יהיו:

1) גוף עם ניסיון מוכח וחסות אקדמית

2) גוף חדש אשר יוכיח ניסיון של המנהל והצוות

ד. המכון יוקם במסגרת הקמת עמותה ממשלתית.

משרדי הממשלה (החינוך, האוצר והיעוץ המשפטי) בחנו את היתרונות והחסרונות של כל אחת מהחלופות כאשר שני נושאים מרכזיים נבחנו בכל אחת מהחלופות: מידת השליטה של משרד החינוך והיכולת להעסיק עובדים בכירים של בית הספר הקיים להכשרת מנהלים אותו עמדו לסגור על מנת לפתוח את המכון החדש⁸¹. לאחר הדיון הוחלט שלא לקבל אף אחת מהחלופות שהוצעו ולהמשיך את הדיונים בחיפוש אחר מבנה מתאים. בסופו של דבר בהמלצת שרת החינוך דאז פרופ’ יולי תמיר הוחלט להקים יחידה עצמאית בתוך עמותה קיימת- מט”ח המוכרת על ידי משרד החינוך. המלצתה נבחנה על ידי היועצת המשפטית של המשרד וקיבלה אישור גם ממשרד האוצר.

כאמור, הקושי המרכזי בבחירת המבנה הארגוני-משפטי להקמת המכון נגע בסוגיית מידת השליטה שהייתה למשרד במכון שיוקם. סוגיה זאת באה לידי ביטוי בשני היבטים מרכזיים: תקציבי

81 מתוך מצגת ממאי 2006 לדיון בועדת הרכישות במשרד האוצר בנושא הקמת המכון למנהיגות

בית ספרית.

78 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 17.2.2009.

79 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 26.10.2008.

80 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.

ההקבלה והמשילות הממשלתית. בנוסף בלטו הבדלים בתרבות הארגונית בין השותפים.

- תקציבי הקבלה: קרי, התחייבות ממשלתית להקציב דולר תמורת כל דולר שהפילנתרופיה תורמת למיזם. היות ולא קיים עדיין הסדר חוקי לשותפויות בין מגזריות נושא זה מהווה סלע מחלוקת בין משרדי הממשלה לבין משרד האוצר וכן בין משרדי הממשלה לבין הקרנות הפילנתרופיות. חוק המכרזים החריף את חילוקי הדעות בנוגע לשאלה מי הם הארגונים שזכאים לתקציבי הקבלה ללא השתתפות במכרז. בנוסף, נושא תקציבי ההקבלה אינו אהוד על משרד האוצר מפני שלתפיסת אנשיו הוא מתערב במדיניות התקצוב הממשלתית. הנושא מעלה שאלות הנוגעות לשליטת הממשלה במיזמים משותפים כגון מי זכאי להיות מוגדר כשותף? ומה אמורים להיות הקריטריונים? נושאים אלה באו לידי ביטוי בהתלבטויות של היועצת המשפטית של המשרד כפי שמעידים על כך נציגי הממשלה:

”ובדיונים הראשונים היועצת המשפטית, אני זוכרת, שהיה דיון אחד, שהיא אמרה לאנשי IVN “אתם אנשים מאד נחמדים, ואני מכבדת אתכם, אבל אני לא יכולה לשבת אתכם לדיון ענייני בנושא הזה”. כשזה היה די בעייתי ... IVN בסך הכל באו ותרומתם הייתה משהו, אנחנו שמים איזה 600-700 אלף שקל. זה היה הסיפור, או 900, סכום כזה. ואז באה היועצת המשפטית, ואמרה “אז למה אני צריכה לתת עדיפות ל-IVN! אז אני אפתח את זה לכל מי שרוצה, ואז מה? כל אחד שירצה לתת לי שקל הוא עכשיו יהיה לי פה?” ואז היא אמרה – “אני לא יכולה לתת עדיפות לגוף”. לא משנה, גם אם זה סכום גדול, גם כשזה היה “יד הנדיב” אולי אני לא יודעת מה, סתם אני אמציא עכשיו, קרן “יד התפוח” מוכנה לשים את אותו סכום, למה אני צריכה לתת עדיפות דווקא לקרן הזאת ולא לקרן אחרת? אני אציע את ההצעה הזאת לכל”⁸².

”...הזמנו כל גוף פילנתרופי אחר, וזו הייתה דרישת החשב, והייתה מקובלת עלינו לחלוטין. זאת אומרת, כל גוף פילנתרופי אחר שמוכן להעמיד תקציב של 75 מיליון שקל לתקופה של 5 שנים, ולעסוק בנושאים הממוקדים שאנחנו התוונו... אמנם זה פורסם ברשומות ובתקשורת, אבל אף גוף לא הציע את עצמו, וזה נשאר. ולכן זה אושר בדרך שבה זה אושר”⁸³.

נושא תקציבי ההקבלה עורר בקרב נציגי הממשלה גם שאלות עקרוניות לגבי המידה שבה מדיניות זו מעודדת הפרטה ומידת הפיתוי שהיא עלולה ליצור בקרב הדרג הפוליטי והמקצועי למימון ותכניות בתקופה של קיצוצים. מגמות אלו עולות מדברי נציגי משרדי הממשלה:

”... אבל מה שגרוע ב-matching הזה זה שהוא לא רק מאפשר הפרטה, הוא גם מעודד אותה. זאת אומרת, הוא לא משאיר הרבה ברירה לשרים, ולנבחרים ולמדינה. כי בסך

הכל היא מתכווצת לה, יש קיצוץ פה, קיצוץ שם, יש פתאום איזה מלחמה בלבנון שופכים שם כמה מיליארדים ועכשיו צריך לקצץ בכל המשרדים. אז כל השרים בינם לבין עצמם מנסים, ואני ממש רואה את זה כאן, אתה רואה איך עם התקציב שהולך ומתכווץ לו בתחום הפעולות, אתה צריך לתמרן ולראות איך אתה מחייה את זה ומחזיק את זה, לא סוגר את זה... אז אתה כל הזמן מנסה להחזיק את כל הכדורים באוויר, ולנסות שהפרויקט הזה לא ייפול, והתכנית הזאת לא תיפול, והארגון הזה יישמר, והשירות הזה יהיה, ואז פתאום בא אליך איזה גוף אומר לך “יש לי רעיון מצוין, בוא קח עכשיו 50-60 אחוזים מהכסף למשהו שאני חשבת עליו”. קשה מאד להגיד “לא”, כי אתה בעצם זוכה בשירות שאילולא זה כנראה לא היה קיים בכלל, או שאבד כבר לאורך הדרך, והנה קיבלת אותו במחיר מבצע”⁸⁴.

- המשילות הממשלתית: כאמור, תפיסת המשילות החדשה, המערבת את המגזר העסקי והמגזר השלישי בפעילות המגזר הציבורי אומצה בשנים האחרונות על ידי ממשלות שונות בארצות המערב (מנחם ואח', 2006; Gazley & Brudney, 2007). יחד עם זאת גוברת בקרב חוקרים ההכרה כי המשילות החדשה מייצרת מתחים ערכיים ומבניים בכל הקשור לגבולות בין סמכויות המדינה לבין סמכויות השותפים (Bryson et al., 2006; Klijn & Teisman, 2004). מתחים אלו באו לידי ביטוי גם בתהליך של מיזם אבני ראשה. הממשלה עסקה בדרך בה תשמור על שליטתה והקרנות עסקו בשאלה כיצד יוכלו ליטול חלק באחריות לתכנון וניהול המיזם מבלי שזה יתפרש על ידי הממשלה כאיום על סמכויותיה. הדילמה עולה בצורה ברורה מדברי נציגי הממשלה והקרנות:

”דיברנו על ההרכב של הצוות שמלווה, או הצוות שמנהל, הוועד המנהל. נקרא לזה איך שלא נקרא, צוות היגוי, וועדת היגוי, כל מיני שמות. מה שחשוב הוא שהוא יהיה מאוזן מאד, אפילו עם עדיפות מסוימת למדינה. עשינו את זה גם במכון למנהלים. ובמיוחד שיהיו בו אנשים שהמשרד יהיה פה בעמדה מאד ברורה של פיקוח. זאת אומרת, אנשים שיהיו שם לא יהיו סתם בובות, אלא אנשים שאיכפת להם, שלא יהיה מצב שבאיזה שהוא leads light כזה המיזם כולו פשוט נזרק לו לאיזו חצר אחרת, למגרש של הקרן הפילנתרופית, ופשוט מנוהל שם”⁸⁵.

נציגי הקרנות הסבירו:

”בנקודה הזאת של מערכות יחסים סקטור שלישי-מדינה צריך להיות מאד עדינים בהיבט הזה. אתה צריך להגיע למצב של לא ליצור סיטואציה שנוצרים לך אויבים במדינה, כי אתה לוקח להם את העבודה, ולהגיע לשותפות שהיא שותפות בונה, ולעשות

84 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 18.1.2009.

85 שם

82 מתוך ראיון שנערך עם פקידה ממשלתית בכירה, 17.2.2009.

83 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 17.2.2009.

את הדברים שהמדינה קשה לה לעשות”⁸⁶.

”ונכון שמשרד החינוך הוא הרוב של הוועד המנהל, יש לו 50% נדמה לי. זה גם כן נושא שהיה לנו מאד חשוב, וגם ליולי היה מאד חשוב. שפעם בכמה חודשים תתכנס בעצם הנהלת משרד החינוך, ההנהלה הפדגוגית של משרד החינוך, כדי לדון במנהלי בתי ספר בישראל, זה לא קרה קודם. ברגע שיש וועד מנהל כזה שמתכנס ומקבל החלטות, practically הנהלת משרד החינוך יושבת לדון בנושאים שקשורים במנהלים. איך להכשיר אותם וכו’, אז זה חשוב”⁸⁷.

כמענה לחששות שנגעו לסוגיית המשימות החדשה נקבע בחוזה שנחתם בין הקרנות לממשלה כי בועד המנהל יהיה רוב למשרד החינוך ושר החינוך הינו יו”ר הוועד. יחד עם זאת נשמרה גם יכולת ההשפעה של קרן יד הנדיב. בהסכם נקבע שסגן יו”ר הוועד המנהל הוא מנכ”ל יד הנדיב וכן שעל מנת לקבל החלטות יש צורך בסכמה של היו”ר והסגן.

• תרבות ארגונית שונה: תרבות ארגונית מורכבת מסמלים, מבנה, ערכים, נורמות, אמונות או אידיאולוגיות, היוצרים משמעות משותפת והבנה בין חברי הארגון (בהם, 2009). כל אחד מהמגזרים המעורבים במיזם, הממשלה והקרנות, מאופיין בתרבות ארגונית המתאימה לערכי היסוד שלו ולכן קיימת ייתכנות רבה להתנגשות ו/או תחרות בין התרבויות השונות (Bryson et al., 2006; Klijn & Teisman, 2004). ההבדלים בין התרבויות הארגוניות ניכרו בתהליך של מיזם אבני ראשה ובאו לידי ביטוי בפערים בין תפיסות הקרנות לתפיסות הממשלה ובייחוד בין מה שנתפס כתרבות עסקית המיועדת לעשיית רווחים לעומת עולם החינוך שאמור לעסוק בתכנים חברתיים. הפער בין “השפות” השונות ניכר בדברי המרואיינים. עובדת משרד החינוך שנשכרה על ידי הקרנות לעבודה במיזם הסבירה:

”זה היה בערך לפני 5 שנים. החוויה הראשונית שלי הייתה של בלבול וחוסר הבנת השפה. אני אחת לשבוע חזרתי הביתה ואמרתי “מדברים איתי עברית בשפה זרה”. זאת אומרת, עד כדי כך אני לא הבנתי בכלל מי האנשים שאני יושבת איתם. מי הם האנשים שפתאום יודעים טוב מאד מה מנהלי בתי ספר צריכים? ואין שם אף אחד ממשרד החינוך...”

”ואז כל פעם כשתקפו, ומאד תקפו, הממסד מאד תקף את התכנית הזאת, עוד לפני שהיא התחילה, עוד בשלב הפיתוח. חוות הדעת היו “חינוך זה משהו אחר”. בעיקר משרד החינוך, זה היה אז בית ספר לעובדי הוראה בכירים, כל מי שהתממשק עם התכנית הזאת תקף אותה. אפילו המעריך שלקחנו, היה גוף שליווה, הוא התאהב בזה, אבל כל ההקדמה שלו לדו”חות הייתה “המחקרים מוכיחים שאין למנהלי בתי ספר מה ללמוד

מעולם הניהול הכללי, מהניהול האוניברסאלי”, זה היה המונח אז בשיח שהתפתח, כל פעם שאמרו “מה זה המיומנויות הניהוליות?”, כאילו זה לא חשוב, מנהלים צריכים להתעסק בליבה, בפדגוגיה. אני חושבת שאם הייתי מקבלת שקל על כל פעם שאמרתי את המשפט “זה לא מיומנויות ניהוליות, זה חשיבה ניהולית מתקדמת כדי לנהל נכון יותר את הפדגוגיה...”⁸⁸.

נציג אחת מהקרנות עמד על ההבדלים בתרבות הארגונית ובדרכי העבודה:

”שוב, זה מסגרות שעובדות בתרבויות שונות ובקצבים שונים. זה מאד קשה לסנכרן. לעשות שולחן עגול זה קל, לסנכרן את המערכות האלה, להביא רפרנטים מאגף תקציבים, לשבת ללמוד יום שלם על נושאים תיאורטיים מבחינתם. הוא יכול לוותר מבחינתם, בטח בשלב החיים האנרגטי וזה שיש תקציב מחר בבוקר להעביר, ותכנית כלכלית להצלת המשק, והם צודקים מהבחינה הזאת. אז צריך איכשהו לסנכרן את הזמנים האלה, וזה לא קל. יש מהבחינה הזאת עבודה לעשות”⁸⁹.

אחד נציגי הממשלה הסביר את ההבדלים מנקודת ראות הממשלה:

”למשל, כמה כסף ילך למחקר ופיתוח. ל”יד הנדיב” יש ראייה יותר ארוכת-טווח, כמו שאמרתי, יותר תשתיתית, במירכאות שמרנית. יותר במושגים של השקעה לטווח ארוך וכו’. והמשרד חווה, או צריך לספק פתרון ל-on going training, לקורסים שקורים עכשיו, לתהליכים שקורים עכשיו, למחויבויות שהמשרד נושא בהן סביב כל מיני מכללות להכשרת מורים. אז היה לנו דיון על זה. באופן עקרוני, אני אעשה את זה הכי פשוט שאפשר, המשרד משך קצת יותר ליומיום, וקצת יותר לתהליכים בשטח, ו”יד הנדיב” ניסו לתת shift קצת יותר חזק לתחום של מחקר ופיתוח. בסוף התשובה הייתה איפה שהוא באמצע... גם צריך להגיד בהקשר הזה, שלמשרד יש בסופו של דבר מקל שאין אותו לאף אחד אחר. הוא מייצר מציאות, וזה משהו ש”יד הנדיב” היה להם קשה לבלוע את זה, אבל זאת האמת”⁹⁰.

• גורמים סביבתיים: השפעות של גורמים סביבתיים עשויות לקדם או לעכב את העיסוק של קרנות בבעיה מסוימת (Knott & Ferris, 2003; Leat, 2005; Ferris, et, al. 2006; McCarthy, 2003). בדומה להשפעת ועדת שמיד במקרה של מיזם ניב, הגורם הסביבתי המרכזי שהשפיע על מיזם אבני ראשה היה הקמת “כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל” בשנת 2003, המוכרת כ”ועדת דברת”. הקמת הוועדה והגשת מסקנותיה בשנת 2005 התרחשו בעת שהקרנות קידמו את מיזם אבני ראשה. בראש הוועדה כהן חבר בארגון IVN וכן בתת הוועדה שדנה בהכשרת המנהלים, כהן חבר נוסף בארגון. ועדת דברת לא כללה את

88 מתוך ראיון עם עובדת באחת הקרנות, 8.12.2009.

89 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.

90 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 18.1.2009.

86 מתוך ראיון עם נציג בכיר של אחת הקרנות, 11.11.2008.

87 מתוך ראיון עם נציג בכיר של אחת הקרנות, 24.11.2008.

נציגי ארגוני המורים, עובדה שגרמה להתמרמרות רבה בקרב ארגוני המורים שביקרו את פעילותה והתנגדו למסקנותיה (יולי חרמצ'נקו, הארץ, 17.11.2005). המרואיינים מהקרנות, מהממשלה ומארגוני המורים במחקר סברו של "ועדת דברת" הייתה השפעה מקדמת ומעכבת בתהליך גם יחד. ההשפעה המקדמת התבטאה בכך שעבודת הועדה העלתה את הנושא של הכשרת מנהלים לסדר היום הציבורי בכלל ולסדר היום של משרד החינוך והאוצר בפרט. מאידך, לעבודת הועדה הייתה השפעה מעכבת שהתבטאה בכך שארגוני המורים תפסו את חברי IVN שהיו שותפים לועדה כ"אויב" המקדם מדיניות עסקית בתחום החינוך אשר אינו מעריך את עבודתם של המורים ומעוניין להדירם מתהליכי קבלת החלטות. נציג קרן הסביר את ההשפעה המקדמת של הועדה:

"צריך להבין שהדברים האלה הם לא באו על רקע של ואקום. הייתה ועדת דברת, אפשר להגיד עד מחר שועדת דברת לא השפיעה. היום אני יודע הרבה דברים, אני יודע להגיד לך עד כמה ועדת דברת השפיעה. רמ"ה, הרשות ללמידה והערכה הוקמה בעקבות ועדת דברת. כל הנושא. יכול להיות אפילו שהמכון למנהלים, אני לא יודע, אבל יכול להיות שהוא לא היה קם בלי ועדת דברת, כי האג'נדה שועדת דברת הביאה, עד כמה חשוב הניהול, זו לא אג'נדה שהייתה קיימת בתקופה שאנחנו התחלנו לדבר"⁹¹.

נציג ממשלה הסכים והוסיף כי:

"אבל צריך להגיד שהסיפור של "אבני ראשה", למיטב זכרוני, או בכלל בנושא של טיפוח מנהלים, העצמות מנהלים או איך שלא נקרא לזה, הוא איזה שהוא פלח מאד מרכזי שהתחיל עוד מהנגזרות של וועדת דברת. דו"ח דוברת כבר דיבר על נושא של מנהלים, ואם כבר לאט-לאט מתקרבים לכיוון של הקשר הזה, הפילנתרופי, אז בוועדת דוברת ישבו חברי שהם אנשי IVN ואנשי הייטק, שהיו מעורבים בכתיבת דו"ח דוברת, ועבורם הנושא של מנהלים היה תמיד אג'נדה, חלק גדול מאד מהאג'נדה, מתוך תפיסה מאד עסקית, נקרא לזה כך"⁹².

נציגי הקרנות סיפרו גם על הבעייתיות של קישור ועדת דברת עם מיזם אבני ראשה:

"היה לא קל לארגוני המורים לבלוע את המהלך הזה. כשהוא השתלב עם דוברת להתנגדות הגדולה שלהם לוועדת דוברת, אז כבר היה קשה להבחין בין הדברים. הקדשנו הרבה זמן, הרבה שעות של שיחות עם שני ראשי ארגוני המורים. אני יכול להגיד שעד היום אין התלהבות גדולה מהמהלך, ואני לא בטוח שיש דבר כזה קול אחד של ארגוני המורים"⁹³.

"דברת תקע אותנו בסוף, כי כשדברת עבדה אנחנו כחבריו של שלמה דברת, נהיינו

האויבים של הוועדים, לא משרד החינוך. אנחנו אנשי העסקים שמשלתים על המדינה ולא משרד החינוך"⁹⁴.

• שינויים פוליטיים וחילופי תפקידים: אחד הגורמים שגרמו לעיכובים נוספים בהתפתחות המיזם היה השינויים הפוליטיים שהתרחשו באותה עת בישראל. השינויים שהתרחשו בממשלה, במינוי שרי הממשלה ומנכ"לים חייבו את השותפים להציג כל פעם מחדש את המיזם לדרג הנבחר ולנסות לשכנע בדבר נחיצותו והצורך בקידומו. יחד עם זאת, העובדה שהמיזם זכה לתמיכה בקרב שרי האוצר (נתניהו ואולמרט) ושל ראש הממשלה הנבחר שכהן קודם לכן כשר אוצר (אולמרט) עזרו לקידום המיזם עד למימושו. את הבעייתיות הסביר אחד מנציגי הממשלה:

"המהלך של "אבני ראשה" התחיל בזמנה של לימור לבנת כשרת חינוך, ורונית תירוש כמנכ"לית. אבל אז היו בחירות והחליפו. ואז הגענו למסקנה ואמרנו "בואו נעצור, כי אין טעם. יבוא שר חדש, מנכ"ל חדש, הם ירצו לראות, הם ירצו גם להטביע את חותמם. לא רוצה להביא בפניהם מוצר מוגמר, כי הם עלולים לומר שהם לא רוצים לברך על המוגמר, הם רוצים להיות חלק מהתפיסה, מההוויה". ולכן היו צריכים להמתין, והייתה תקופה של המתנה, אם את זוכרת. והמנכ"לית רונית תירוש הרי עזבה, ואז הייתה אמירה חיים תקופה של חצי שנה. ואחרי זה כשאמירה הלכה וחזרה, והגיע אבואב. וכל הזמן הזה, עד שאבואב הגיע, אנחנו היינו בשלבים כאלה של היערכויות, והדברים נמשכו. הדברים נמשכו לא רק בגללנו, היו פה בהחלט שיקולים אובייקטיביים למה. למרות שבעיני השותפים ההתמשכות הזאת לא מצאה חן. הם לא אהבו את זה, הם רצו לסיים ולהתחיל. אבל היו פה שיקולים שלא אנחנו הכתבנו אותם, ועד שאבואב לא נכנס לתפקיד לא יכולנו להמשיך אותם"⁹⁵.

• גורמים אישיים: במיזם אבני ראשה, כמו במיזם יניב, לגורמים האישיים שהתהוו ביחסים בין שחקנים שונים, כפי שהם באים לידי ביטוי בתחושות של פגיעות אישית ו/או מקצועית היה משקל משמעותי. תחושת נציגי משרדי הממשלה וארגוני המורים התבססה על תיוג של הפילנתרופיה החדשה "כאויבת", "כמתנשאת", כ"היי-טקיסטים למיניהם שעשו מיליונים במדינת ישראל" כמי "שבאים עם ראייה כלכלית שאינה ראייה חינוכית". בלטה גם תחושה עמוקה של פגיעת הפילנתרופיה החדשה במעמד המקצועי של אנשי משרד החינוך. על תחושות אלה ניתן ללמוד מדברי נציג ממשלה:

"אני רוצה לומר, וראינו את זה עכשיו גם בדברת, וראינו את זה גם כאן. ניסיון של קבוצות לבוא מבחוץ ולתמוך בקונספציות ניהוליות כאלה ואחרות היא באיזה שהוא

94 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.
95 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 17.2.2009.

91 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 26.10.2008.
92 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 18.1.2009.
93 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 24.11.2008.

ה. דיון וסיכום: שותפות בין קרנות לממשלה ותפקיד הקרנות בתהליכי

קביעת מדיניות

שני המיזמים שנבחנו במחקר זה הוצגו על ידי הקרנות וגם על ידי הממשלה כשותפות בין הממשלה לבין החברה האזרחית. בשניהם, יזמו פילנתרופים מקרב "הפילנתרופיה החדשה" תכניות שיועדו לעריכת שינויים מערכתיים במערכת הציבורית על מנת לשפר את דרכי עבודתה, לסייע לה במימוש מטרותיה ובעריכת שינויים חברתיים. בשני המקרים, בלטה נוכחותם של יזמים אשר תפסו את בעיות ההתנהלות של המגזר הציבורי כבעיות בוערות ואשר הפגינו רצון לסייע למערכת בהתנדבות, מתוך תחושות של אכפתיות ורצון לנתינה. בשני המקרים, חברו קרנות הפילנתרופיה החדשה לקרנות ותיקות יותר ששיתפו עמן פעולה בקידום המיזמים. ממצאי המחקר מעלים כי מערכי היחסים שהתהוו בין הקרנות לבין הממשלה בשני המיזמים היו סבוכים ומורכבים והושפעו מגורמים סביבתיים שונים. ה"שותפות" בין הממשלה לבין קרנות פילנתרופיות התגלתה במחקר כדבר סבוך ומורכב, בין אם מטרות יוזמת הקרנות מגיעות לכדי מימוש בסופו של תהליך ובין אם לאו. בחלק זה, נבקש לדון במשמעויות של היחסים שהתהוו במיזמים הנחקרים, 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 (Person et al, 2009; Young, 2000; Najam, 2000; Coston, 1998). במיזמים הנחקרים נראה כי התפיסות בנוגע לתפקידי הממשלה והפילנתרופיה, בפיתוח מיזמים חברתיים ובקביעת מדיניות היו אחד מהגורמים המשמעותיים ביותר אשר הבנו את היחסים בין הקרנות לבין הממשלה ואשר אפשרו או בלמו את קיומה של שותפות אמת בין השניים.

בשני המיזמים, הממשלה התקשתה לראות בקרנות שחקן לגיטימי בעיצוב המדיניות. במקרה של מיזם יניב, הממשלה ראתה בהן גורמים בעלי ממון העשויים לסייע לה בביצוע משימותיה אך חסרי ידע מקצועי הדרוש לקבלת החלטות בנושאי ילדים ובני נוער בסיכון. הקרנות, ובמיוחד אלו הנמנות על הפילנתרופיה החדשה, ראו בממשלה גוף מסורבל המתקשה ליצור מענים מערכתיים וכוללים בתחומים חברתיים ולכן זקוק לסיוע חיצוני מפילנתרופים בעלי ניסיון מעולם ההי-טק והעסקים.

הפערים בין התפיסות המנוגדות של כל אחד מהמגזרים אודות תפקידי המגזר השני במיזם יניב,

מקום יוצרת איזו שהיא תחושה אפילו של התנשאות הייתי אומר. לבוא ולומר "אתם אולי לא יודעים לנהל נכון, ואנחנו כתוצאה מההצלחות שלנו בהיי טק אנחנו יודעים לנהל נכון יותר". אנחנו רואים בימים האלה איך תהליכים ניהוליים-ארגוניים לאיפה הביאו את החברות. אבל זאת היתה החשיבה שאנחנו נחשפנו אליה"⁹⁶
תחושות העלבון היו גם מנת חלקם של נציגי הפילנתרופיה החדשה, כפי שזה עולה מדבריהם:

"בעיקר שאנחנו נצא מהכיסא המוביל. שאנחנו לא נהיה שם כי זה "אנשי עסקים משתלטים לנו על המדינה". זה פשוט הזוי, אנחנו עמותה שלא לוקחת סנט מהמדינה אז זה כאילו היבט של פילנתרופיה שאני חושב שהיא נכונה, ומערכות יחסים נכונות במדינה"⁹⁷.

השיח שהתפתח בקרב ארגוני המורים, ובקרב חלק מנציגי הממשלה הובלט בתקשורת והקשה על אנשי קרן יד הנדיב שחשו שתדמית הארגון, שאינו דוגל בפרסום פעילותו בציבור, נסדקת. תחושת אלו עולות בבירור מדברי נציג הקרן:

"אז היו רגעים לא קלים, אנחנו מצאנו את שמנו בעמוד ראשון ב"הארץ", "מפריטים את החינוך", "נותנים בידי אנשי עסקים", כל מיני דברים כאלה, שאלוהים יודע. כל מיני מהלכים שכנראה נוקטים בהם כל מיני אנשים, כדי לעצור דברים שהם חושבים שהם לא נכונים. זה לא היה לנו קל. אנחנו עובדים בפרופיל נמוך, אם לא רוצים, מה שנקרא, לא צריך. תמיד יש הרבה צרות במדינת ישראל שאפשר לעסוק בהן, איכות הסביבה במצב לא קל, אנחנו עוסקים ואנחנו יכולים לעסוק יותר. אבל לא שווה את ההתנהלות הזאת. בסופו של דבר, היו רגעים לא קלים, והיו רגעים שאמרנו לעצמנו שבאמת למה אנחנו בתוך הדבר הזה"⁹⁸.

96 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 17.2.2009.

97 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.

98 מתוך ראיון עם נציג אחת הקרנות, 24.11.2008.

שיקפו גם חוסר הערכה מקצועית וחוסר אמון ביכולותיו של המגזר האחר ולא אפשרו ליצור בסיס משותף להידברות והתדיינות. בהיעדר אמון והערכה הדדית בין המגזרים ובתחושה שמעשיו של מגזר אחד מיועדים לכרסם בעוצמתו של המגזר השני, נדמה היה כי מלכתחילה הבסיס ליצירת שותפות במיזם זה היה רעוע.

גם במקרה של מיזם אבני ראשה, הממשלה סברה שהפילנתרופיה מסוגלות להרחיב תקציבים ממשלתיים מצומצמים. אך בשונה ממיזם יניב היא ראתה בקרנות הפילנתרופיות גורם אשר עשוי להביא למערכת הציבורית רעיונות חדשים שיכולים להיתרגם לשינויים תפיסתיים, לשפה חדשה ולשינויי מדיניות. כך, נראה שעל אף שגם במקרה זה הממשלה התעקשה להיות השותף המוביל בשותפות, תפיסתה לגבי מעורבותן של קרנות כגוף תורם ידע לתהליך קביעת המדיניות הייתה נוחה יותר ואפשרה את קיומו של בסיס ליצירת שותפות בתהליך פיתוח המיזם.

בשני המקרים, הממשלה הסתייגה מהעמדות ומהפעילות של הפילנתרופיה החדשה תוך שהיא רואה בה איום משמעותי על פעילותה. בשני המקרים ניסתה הממשלה להדיר את גופי הפילנתרופיה החדשה מתהליך פיתוח המיזמים, תוך שהיא מצליחה בכך במידה בלתי מבוטלת. אלא, שבמקרה של מיזם אבני ראשה אנשי "הפילנתרופיה החדשה" החליטו לקבל על עצמם את הדיון ולאפשר לקרן יד הנדיב להיות מובילת התהליך אל מול הממשלה. בשונה מ-IVN, יד הנדיב נתפסה על ידי הממשלה כקרן ותיקה בעלת מוניטין מקצועי מוכח ולכן כראויה להיות שותפה של הממשלה במיזם. מהלך זה של אנשי IVN, היה במידה רבה, בחירה אסטרטגית שנבעה ממצב של חוסר ברירה, בו היה ברור שקידום ומימוש הרעיון יתאפשר רק אם IVN תצניע את מעורבותה ומהלכה בתהליך. עם זאת, אנשי הארגון המשיכו להיות מעורבים בפעילות "מאחורי הקלעים" ודאגו להבטיח את מקומם גם בהסכם הסופי, דרך הסכם נפרד בינם לבין קרן יד הנדיב.

כך, נראה כי על מנת לחזות את הסיכויים להתפתחותן של יחסי שותפות בין ממשלה לבין קרנות יש להתחשב בתפיסות של כל אחד מהמגזרים אודות המגזר השני ובקיומה של הערכה הדדית בין שני הצדדים. נדמה כי אם הקרנות והממשלה אכן חותרות לקיום שותפויות בין-מגזריות עליהן להכיר בהבדלי התפיסות ביניהם, ולהקדיש זמן לליבון הפערים בתפיסות, כפי שנעשה במיזם אבני ראשה. שני המקרים מדגישים את חשיבותן של התפיסות והעמדות האידיאולוגיות עליהן מושתתים היחסים כגורם מפתח בהבנת הקיום ודינאמיקת ההתפתחות של שותפויות בין-מגזריות.

במקרה של מיזם יניב, הבדלי התפיסות ובעיקר חוסר ההערכה וחוסר האמון בין הממשלה לבין הקרנות הובילו גם לכך שקהילת המדיניות שבה אמור היה להתרחש עיצוב המדיניות

של התכניות המוצעות, אופיינה באי-סדר שהקשה על ניתוח המצב הקיים ועל דיון בחלופות מדיניות ובהמשך גם הקשה על פיתוח מדיניות וקבלת החלטות. לא היה ברור מי מוסמך לקבל החלטות בקהילת המדיניות, התרחשה הרבה מאד עבודה מאחורי הקלעים שלא דווחה לדרג מקבלי ההחלטות והעבודה בשטח התחילה עוד לפני שהתקבלו החלטות באופן פורמלי. נדמה היה שהועדה האסטרטגית, שבה אמור היה להתקיים הדיון האמיתי והפתוח עם הממשלה הייתה בסופו של יום חותמת גומי להחלטות שהתקבלו בפורום המצומצם עליו נמנו היזמים הפילנתרופיים. לכך נלוו גם חוסר ניסיון, מיומנויות ותכנון של העבודה מול הממשלה. התוצאה הייתה מעין גרסה מודרנית של מגדל בבל, שבה כל אחד מהשחקנים מדבר בשפה שונה, משתמש בעולם מושגים שונה ומעל הכל, מתקשה להבין את השחקן האחר שעומד מולו, את תפיסותיו וצעדיו האסטרטגיים. כך כמובן, קשה מאד לדבר על שותפות ואפילו לא על שיתוף פעולה.

במקרה של מיזם אבני ראשה, בלטה העובדה שהקרנות פנו לממשלה והציגו את יוזמתן לשינוי רק לאחר שנעשתה עבודת שטח ארוכה שכללה תהליכי למידה אודות הפעילות הנעשית בתחום בעולם, קבוצות דיון של מנהלי בתי ספר ואקדמאים, ותכנית פיילוט של הכשרת מנהלים בצפון הארץ. נדמה כי תהליכי ההבשלה והתכנון הארוכים שקדמו לדיונים עם הממשלה סייעו בקידום המיזם בממשלה. ראשית, עצם העובדה שהיוזמה גובשה בתהליך ארוך גרם לכך שהיא תיתפס על ידי נציגי הממשלה כיוזמה "רצינית" המבוססת על ידע מקצועי וניסיון בשטח. שנית, עצם העובדה שהממשלה קיבלה לידיה יוזמה שהייתה כבר בשלבי פיתוח מתקדמים והוגשה כמוצר כמעט מוגמר, סייעה בקידום הדיונים, הבהירה את תפקידם של השחקנים השונים שהיו מעורבים, והיוותה בסיס משותף לדיון שהוביל בהמשך להסכם. נדמה אם כן כי עבודה משמעותית בעיצוב המיזם וגיבוש תכנית הפעולה טרם הגשתו לממשלה תוכל להיות בחירה אסטרטגית משתלמת עבור קרנות המעוניינות בקידום מיזמים משותפים.

בנוסף לחוסר ההסכמה הבסיסית אודות מהות השותפות בין הממשלה לבין הקרנות, לא נוצר במיזם יניב שיח שנועד לברר את משמעות השותפות. ראינו, שגם בקרב אנשי הפילנתרופיה וגם בקרב נציגי הממשלה, השותפות התמקדה ב- matching, תקציבי הקבלה, כביטוי המרכזי ליחסי השותפות הבין-מגזרית. נדמה שתפיסת השותפות בין פילנתרופיה לממשלה כהתחלקות במימון או כחלוקת עבודה בה כל אחד מהצדדים מבצע תפקיד אחר, כפי שנתפסה במיזם יניב, היא תפיסה שחוטאת למושג השותפות במובנה העמוק וחשוב מכך, היא תפיסה שמקשה על עריכת שינויי מדיניות ושינוי חברתי. שותפות אמת בין-מגזרית דורשת הכנה, הבנה, למידה, דיון, תכנון ופיתוח שיח אודותיה, כמו גם השקעה של משאבים בבנייתה ותחזוקתה. במקרה של מיזם אבני

ראשה נערכה התדיינות ארוכה אודות השותפות מהותה וביטוייה. התהליך היה סבוך וחייב את הקרנות בפשרות כואבות. עם זאת, נדמה כי הוא היה תנאי בסיסי לחתימת ההסכם הסופי שהוביל להקמת מכון "אבני ראשה". נדמה, אם כן, כי יזמים פילנתרופיים ומשרדי ממשלה המבקשים לפעול לשינוי מדיניות בדרך של שותפויות צריכים להיות ערים לצורך בשיח מתמשך אודות מהות השותפות.

ראינו עוד שבמיזם יניב, השותפות נתפסה על ידי שני הצדדים ככלי טכני להשגת מטרות ופחות כצורת יחסים עדיפה שיש בה רווחים הדדים וערך מוסף. כך, כאשר אין מייחסים לשותפות משמעות עמוקה והיא מובנת כאמצעי טכני-כספי בלבד, היא הופכת להיות טקסית וסמלית. שמר ושמיד (2006) מסבירים כי האסטרטגיה השכיחה בשותפויות סמליות היא שימוש בטקסים וברטוריקה של שותפות היוצרים רושם מסולף של שיתוף פעולה. כפי שראינו גם במקרה של מיזם יניב, הטקסים באים לידי ביטוי בתהליך משתף לכאורה שבו יש שליטה על הרכב המשתתפים ושליטה על התכנים הנדונים בתהליך. גם אם על פני השטח מתקיימות שיטות שתפניות לכאורה כמו העברת מידע, ועדות משותפות והתייעצות, לא קיימת התחלקות בעוצמה הנדרשת ליחסי שותפות. כפי שראינו במקרה של מיזם יניב, תחת מעטה "השותפות", שהייתה טקסית וסמלית בלבד, התרחשה למעשה הכנעה הדדית, כאשר כל אחד מהצדדים מנסה לקדם את המטרות והאינטרסים שלו, שאינם קשורים בהכרח ואף מנוגדים לאלו של הצד השני. כפי שמציין נאג'ם (Najam, 2000) המכשול המרכזי ליחסי שותפות הוא תפיסת המגזר האחר, מטרותיו והאסטרטגיות שלו כאיום. כאשר הממשלה התייחסה לקרנות כגורם המנסה לחבל בעבודתה ולהתערב בקביעת סדרי עדיפויות וכאשר הקרנות ראו בממשלה גורם מפריע למימוש פעולותיהן, תחושות האיום וההתגוננות גברו על הרצון בשותפות אמת. כך, יחסי השותפות הפכו בפועל ליחסי יריבות ומאבק שהקשו על קידום המטרות והאינטרסים של כל אחד מהמגזרים וגרמו בסופו של דבר לשיתוקה הכמעט מלא של היוזמה הפילנתרופית.

חשוב לציין כי גם במקרה של מיזם אבני ראשה, IVN כארגון המזוהה עם הפילנתרופיה החדשה נתפס כאיום על משרד החינוך וכמי שהתקשרות עימו עשויה לחבל במטרות ועבודת המשרד. סביר להניח שאם אנשי IVN היו מתעקשים להמשיך ולעמוד בחזית קידום המיזם אל מול הממשלה, הממשלה לא הייתה מעוניינת בפיתוח שותפות עמם. עצם הויתור של אנשי IVN והעברת ההובלה הרשמית של המיזם לקרן יד הנדיב אפשרו לנטרל את תחושות האיום וההתגוננות של הממשלה. נדמה אם כן, כי, למרות הקושי, על קרנות הפילנתרופיה החדשה להיות מודעות לתחושות האיום שהן מעוררות בקרב הדרג המקצועי בממשלה ולנסות לפעול בדרכים שונות על מנת לנטרל את התחושות הללו. אחד מנציגי קרנות הפילנתרופיה החדשה הסביר כי :

"צריך לפרק את הפטרונים בפילנתרופיה ולבוא מלמטה למעלה ולא מלמעלה למטה... צריך לפרק את האימה הזאת, צריך לפרק את הפחד ממך כמיליונר של "לך תדע מה תעשה לי פה", צריך לרדת למטה...אנחנו לקחנו סנדלים וירדנו לשטח, עבדנו עם מנהלים. אני חושב ששידרנו להם שאנחנו לא מעליהם, אנחנו באים לעשות את זה יחד איתם, אז נוצרה שותפות אמיתית איתם".⁹⁹

יחסי היריבות שהתקיימו והתחזקו תחת מעטה השותפות במיזם יניב, מעלים את התהייה האם שותפות בין-מגזרית, שמוצגת בדרך כלל כדגם היחסי המתקדם ביותר שלקיומו צריכים לשאוף הממשלה והחברה האזרחית היא אכן דרך יעילה לקידום יוזמות ושינויים במדיניות ציבורית אליה צריכות לשאוף קרנות. תהייה זו מתחדדת לנוכח המאמצים והמשאבים הרבים שהושקעו מצידן של הקרנות בקידום המיזם. המקרה של מיזם יניב מחזק את מסקנתם של פרסון ועמיתיו (Person et al, 2009) לפיה שותפות בין-מגזרית אינה בהכרח דרך אפשרית או מיטבית לקידום המטרות של כל אחד מהמגזרים ועל כן יש לחשוב היטב האם כדאי להשקיע מאמצים בכיוונה.

במחקר ראינו עוד כי בשני המיזמים סוגיית המשילות הממשלתית הפכה להיות עניין מרכזי שהשפיע על אופי השותפות בין הממשלה לקרנות. במקרה של מיזם יניב, העמדות של הממשלה, שנדמה היה לעיתים כי "נסחפה" לתוך התהליך, היו מבולבלות ולא אחידות. מצד אחד, נראה היה שהממשלה זקוקה ואף שמחה לקבל את המימון הנדיב, ואף תלויה בו ולכן מפצירה בקרנות שלא לנטוש את המערכה גם לאחר שישום המדיניות יצא אל הפועל. מצד שני, נציגי הממשלה הבהירו כי אינם מוכנים לקבל כל התערבות בתהליכי קביעת מדיניות ממשלתית. נציגי הממשלה שרואיניו העידו כי "הממשלה לא ידעה לומר את האמירה, לא היה מישהו שלקח את ההובלה וכי היו הרבה חילוקי דעות בעניין"¹⁰⁰. נדמה עוד כי העובדה שקידום המיזם נעשה אל מול כמה משרדי ממשלה שונים הקשה עוד יותר על הצגת עמדות ברורות מצד הממשלה.

במקרה של מיזם אבני ראשה, סוגיית המשילות הממשלתית נידונה בהרחבה במהלך עיצוב החוזה בין השותפים, תוך שמשד החינוך מבקש להציג עמדה אחידה וברורה המציגה אותו כגוף האחראי וקובע המדיניות היחידי בנוגע להכשרת מנהלי בתי ספר בישראל. הקרנות מצידן היו מודעות לרגישות המשרד בנוגע לסוגיית המשילות וניסו לקחת חלק בתכנון וניהול המיזם מבלי שזה יתפרש על ידי הממשלה כאיום על סמכויותיה.

נדמה כי בעידן המשילות הממשלתית החדשה, על ממשלות לערוך דיונים פנימיים אשר יבהירו את יחסן לשותפויות בין-מגזריות ויקבעו את "הקווים האדומים" מבחינת ניהול השותפות בתהליכי קביעת ויישום מדיניות. בנוסף, ראוי לדון גם במסגרות חוקיות ומנהליות מתאימות

99 מתוך ראיון עם נציג של אחת הקרנות, 11.11.2008.
100 מתוך ראיון עם נציג משרד ממשלתי, 16.11.2008.

לקיום שותפויות בין-מגזריות. כפי שראינו חסרונן של מסגרות כאלה היה אחד מהגורמים אשר הקשו על פיתוחן של שותפויות בשני המיזמים.

יחסי הממשלה והקרנות במיזם יניב ובמיזם אבני ראשה מעלים שאלות לגבי תפקידיה של הפילנתרופיה בהקשר של עיצוב וקביעת מדיניות ציבורית. המיזמים הנחקרים מעניינים בהקשר הזה מכיוון שמדובר בכמה מהניסיונות הראשונים והמשמעותיים של הפילנתרופיה החדשה, מבחינת היקפי התקציבים והתוכניות, לקרוא תגר על התפקיד המסורתי של הפילנתרופיה בישראל בהקשר של קביעת מדיניות, ולנסות להבנות דגם חדש ושונה של מעורבות והשפעה של קרנות בתהליכי קביעת מדיניות.

התפיסה הנהוגה בישראל רואה בפילנתרופיה גוף מממן ומפתח יוזמות ופרויקטים, וכ"מקימה של פילוטרים" (גדרון ועמיתיו, 2006; תמיר, 2003). התפקיד של הקרנות בתפיסה הרווחת בהקשר של תהליך קביעת המדיניות מתמצה בשלבי היוזמה והיישום. כפי שניסח זאת אחד מהמראיינים:

"התפיסה היא שקרנות צריכות לתת כסף, מקסימום להגיד שהן רוצות שהכסף ילד לתחום מסוים (נניח ילדים בסיכון), אבל ההחלטה איזה פרויקטים יעשו, 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"¹⁰¹.

נראה כי הקרנות היוזמות שפעלו במיזם יניב ובמיזם אבני ראשה, ובמיוחד אלו שנמנו על הפילנתרופיה החדשה ניסו להנהיג צורה חדשה של מעורבות בקביעת מדיניות שבה הקרן מעורבת באופן ישיר בתהליך קביעת המדיניות מתחילתו. הקרן היא זו אשר מביאה את היוזמה ואינה מתחברת לממשלה בתחום שהממשלה מעוניינת לפעול או כבר פועלת בו וצריכה פיתוח או מימון. בהמשך הקרן מבקשת לקחת חלק פעיל בתהליך ניסוח המדיניות, ואישורה ופעילה גם בתהליך היישום.

בדגם פעילות זה הקרן או הפילנתרופ נתפסים כיוזמי מדיניות בעלי תפקיד של סינגור-פוליטי (policy-advocacy), כשחקנים בעלי דעות הנשענות על פרשנות שלהם למצבים חברתיים, המנסים לקדם רעיונות ופטרונות מדיניות המבוססים על אותן פרשנויות במרחב הפוליטי. עצם הניסיון של הפילנתרופיה החדשה למצב עצמה כשחקן בעל תפקיד שונה בתהליכי קביעת מדיניות מהתפקיד המוכר של הפילנתרופיה הישנה וקריאת התגר הטמונה בתפקיד החדש, נתפסו

כאיום על הממשלה ויצרו התנגדויות שהקשו על פיתוח מיזם יניב ודרשו התפשרויות כואבות של IVN במקרה של מיזם "אבני ראשה".

נדמה כי עם צמיחתה והתרחבותה של הפילנתרופיה החדשה על הממשלה לתת את הדעת להבדלים בין הפילנתרופיה החדשה והישנה ולדון ביחסה לפילנתרופים החדשים, מאפייניהם והתפקידים שהם מבקשים ליטול על עצמם בזירה הציבורית.

לסיכום, מהמחקר עולה כי קיימים מספר תנאים ומאפיינים העשויים לסייע לקרנות המבקשות ליצור שותפויות אפקטיביות עם הממשלה. ראשית, חבירה בין גורמים/ שחקנים מהפילנתרופיה החדשה לבין קרנות וארגונים ותיקים עשויה להקל על היחסים עם הממשלה, במיוחד אם מדובר בקרנות הנהנות מדימוי חיובי ונתפסות כבעלות מוניטין מקצועי מוכח. גורם חשוב נוסף הוא אם מדובר בקרן שפעילותה מכוונת לבניית תשתיות לעומת קרנות המפעילות שירותים.

שנית, נדמה כי חשוב לאמץ תפיסה מכבדת שאינה מתנשאת או מתלהמת כלפי הממשלה ובמיוחד כלפי הפקידות המקצועית, להכיר בצורך במשילות, ההנהגה והאחריות של הממשלה בפיתוח ויישום המיזם, ובהתאם לפתח שיח משותף עם הדרג המקצועי. נדמה כי חשוב גם לעשות ניסיונות להכיר את פעילות הדרג המקצועי ותפישותיו. בנוסף, חשוב לפתח שיח אודות מהות השותפות, תכניה, הגדרת תפקידים וסמכויות בפיתוח המדיניות וליצור מנגנונים לפתרון מחלוקות.

שלישית, חשוב לאמץ חשיבה אסטרטגית שתיקח בחשבון את השחקנים מהדרג המקצועי ומהדרג הפוליטי תוך התמודדות עם קיומן של התנגדויות בקרב גורמים שונים במנגנון הממשלתי. בהקשר זה נראה כי עדיף להתחיל את העבודה אל מול הממשלה רק לאחר שנעשתה עבודת שטח משמעותית הכוללת איסוף ידע, לימוד של אלטרנטיבות מדיניות שנוסו במדינות אחרות, ובעקבותיה חידוד הגדרת הבעיה וחלופות המדיניות המוצעות לפתרונה תוך הוכחת יעילות החלופה המוצעת ומיקוד התרומה הייחודית של המיזם. קל יותר לקדם חלופת מדיניות ברורה על פני רעיונות בלתי מגובשים ונדמה כי את תהליך עיצוב החלופות כדאי להתחיל ברמה בלתי פורמלית בדיונים משותפים עם נציגים של משרדי ממשלה בטרם הפנייה הפורמלית לממשלה.

רביעית, בתהליך פיתוח המיזם המשותף יש צורך באורח רוח ובראייה לטווח רחוק שכן מדובר בתהליכי התדיינות וניסוח ארוכים בהם נדרשות פשרות. עם זאת, יש מקום לניסוח ברור של תפקידי כל אחד מהשותפים, תהליכי קבלת ההחלטות וחלוקת האחריות ביניהם. יש לזכור עוד כי קיימים פערים בתרבות הארגונית, בהתנהלות ובדרכי העבודה בין קרנות לבין מוסדות ממשלתיים, אותם צריך לקחת בחשבון בעת פיתוח המיזם המשותף. לכן ראוי להתייחס למערכת הממשלתית בענווה ובאורך רוח.

ו. רשימת מקורות

- בהם, א' (2009). תכנון אסטרטגי של שירותי הרווחה החברתיים ברשויות מקומיות. ירושלים: אגף לתכנון ומחקר- משרד הרווחה והשירותים החברתיים
- גדרון, ב', אלון, י', שלג, 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.
- חרומצ'ניקו, י. מנכ"ל משרד החינוך אישר תוכנית להכשרת מנהלי בתי ספר במכון פרטי, הארץ. 23.5.2006.
- חרומצ'ניקו, י' מכון פרטי יכשיר מנהלים לבתי ספר, הארץ. 17.11.2005.
- חרומצ'ניקו, י' ארגון המורים מתנגד לתוכנית הכשרת מנהלים, הארץ. 17.11.2005.
- טליאס, מ', דוניץ, י', שמעוני, ד', פיורקו, י' (2007). המדריך לשותפויות בין מגזרים. ירושלים: אש"ל- ג'וינט.
- כץ, ר' (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, 397-423.
- סיני, ר' לממשלה אין תקציב, והתוכנית ל-350 אלף ילדים בסיכון עלולה להתבטל, הארץ. 8.11.2004.
- קשתי, א' ההפרטה עולה כיתה, מעריב. 25.7.2005.
- רודיק, א' (2007). לא רק אהבת האדם הפילנתרופיה בראי התיאוריה והמחקר. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.
- שטאובר, ש' את מי שכח שלמה דברתי? ידיעות אחרונות-Ynet. 31.8.2005. לקוח מ: <http://www.shukistauber.co.il/Index.asp?ArticleID=98&CategoryID=111&Page=3>
- שמעוני, ב' (2008). עסקים ופילנתרופיה חדשה בישראל – אתגורפיה 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 כ"ז, 327-354.
- תמיר, י' (2003). שיתוף המלכ"רים והממשלה בייזום שירותים חדשניים כמנוף לשינויי

לפני סיום, חשוב להדגיש כי בדוח הוצגו שני מקרי בוחן של יחסי קרנות וממשלה. אף כי ניתן ללמוד מהם אודות יחסי הפילנתרופיה והממשלה בישראל, יש להתייחס בזהירות לממצאים ולהבינם בהקשר הייחודי של המיזמים. בדומה לתהליכי קביעת מדיניות אחרים, גם כאן, גורמים הקשורים לתזמון, העדפות של שחקנים וקונסטלציות מפלגתיות ופוליטיות שיחקו תפקיד משמעותי ביחסים שהתהוו במיזמים, לעיתים ללא קשר ישיר לפעילות הקרנות. על מנת להרחיב את הידע בתחום זה ועל מנת ללמוד עוד על שותפויות בין קרנות לממשלה ראוי להרחיב את המחקר אודות התנהלות הקרנות בשותפויות בין-מגזריות וליחסים המתהווים בין קרנות היוזמות שותפויות בין-מגזריות בתהליכי פיתוח מיזמים חברתיים.

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 Hess, F. M. (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, and 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, and H. Viney (Eds.) *Public-private partnerships: Policy and experience* (pp. 147- 164). New- York: Palgrave Macmillan.

Knott, J. H., McCarthy, D. (2003). *Foundations, public policy and child care*. California : University of Southern California ,The Center on Philanthropy and Public Policy.

Leat, D. (2001). Grant – making foundations: policy shapers or policy takers? (pp. 124-140). In Harris, M. and Rochester, C. (Eds.), *Voluntary organizations and social policy in Britain*, Basingstoke: Palgrave.

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*

מדיניות. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד האוניברסיטה העברית בירושלים.

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.

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 Hess, F. M. (Ed), *With the best of intentions- How philanthropy is reshaping K-12 education*, 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. Towards a critical social theory in an era of governance. In N. B. Wolfgang (Ed.) *Theorizing power post 9/11*. Virnigia: Virginia –Tech; forthcoming.

Eikenberry, M. A. (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 and S. Toepler (Eds.),

Management and leadership, 10, 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. and 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., and 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. (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.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1), 149-172.

that documented the process. The data collected was processed using qualitative research methodology.

The study reveals large gaps in the mutual perceptions regarding the roles of foundations and the government, and the legitimacy of their activity in policy-making processes. These gaps raised fears in both parties, and these fears, in turn, created conflicts that halted the processes. Regarding the involvement of foundations in policy-making processes, it was revealed that the philanthropic foundations attempted to establish a new form of involvement in policy making, a form different from the standard Israeli pattern. Accordingly, the foundations would be directly involved in the policy-making processes, from the initiative stage and on through to policy formulating, and finally, policy implementation. The government's perception of the roles of foundations as enterprising entities that develop service programs and supply services for the government found it difficult to regard the foundations as legitimate players in formulating policies. The foundations themselves perceived their roles as active partners in formulating policy and directing it, but not determining policies.

The policy-making process was rife with differences of language and culture between the representatives of the foundations and the government. These differences were expressed, on the one hand, in an attempt on the part of the foundations to impose their approaches and their modus operandi, taken from the business world, on governmental processes. On the other hand, the government representatives failed to comprehend the modus operandi and the ways of thinking of the philanthropic foundations.

The study found that the main obstacle to developing partnership between government and philanthropic foundations was the differing ideological perceptions. The government and the philanthropic foundations did not see eye-to-eye when viewing the role of each other in the processes of policy making, and also lacked appreciation as to the functioning of each other.

The formal declarations and ceremonies stood in stark contrast to the actual relationships that formed between the participants. The formal declarations covered

up the absence of the real relationship between the foundations and the government. The research suggests that the main explanation for the difficulties in the work of the foundations in policy-making processes is the conceptual gaps between the perceptions of the two parties of the roles of foundations and government in policy-making processes. Therefore, philanthropic foundations that are interested in advancing national-level policy initiatives must recognize these conceptual gaps and develop strategies that will enable them to deal with the difficulties these gaps impose.

Philanthropic Foundations and Government: Interrelations and Involvement in the development of Social initiatives in Israel*¹

Michal Almog-Bar, Ph.D. and Ester Zychlinski, Ph.D.

For the past two decades, and especially since the mid 1990s, Israel, as a welfare state, has undergone continuous and significant change. The welfare state has become more limited and is being reshaped in line with the neo-liberal approach and the Third-Way Concept of developing public policy. This change enables – and even encourages – new players to enter the public-policy arena, among them business organizations and third-sector organizations, including philanthropic foundations.

At the same time, since the 1980s, social, political, and ideological processes have brought about the development and strengthening of civil society in Israel. One manifestation of this change is the development of new means and resources for Third-Sector organizations, most notably philanthropic foundations whose activities have greatly expanded.

While the relations between Third Sector organizations and the government received an impressive scholarly attention over the years (Coston, 1998; Najam, 2000; Proulx, Bourque, Savard, 2007; Young, 2000, 2006), the issue of the relations between philanthropic foundation and government has not yet received in Israel and elsewhere much scholarly attention (Eikenberry & Tech, 2006).

To contribute to the knowledge about Philanthropic foundations and government relations, the present research sought to examine relations, as they formed in the last decade, between foundations, donors, and philanthropic initiatives on the one hand and the Government of Israel on the other hand. In addition, the research sought to examine the involvement of the foundations and philanthropic initiatives in social policy-making in Israel. The study examined the effects of these relations on the

1 *This study was conducted by the Center for the Study of Philanthropy in Israel- the Hebrew University and with the support of Sheatufim The Israel Center for Civil Society.

functioning of the foundations and the government in Israel.

The main questions this study sought to examine were:

- What are the government's and the foundations perceptions of the role of foundations in social policy making?
- What is the character of the relations that were developed between the government and the foundations in the policy-making processes?
- What were the major factors that influenced the relations between the government and the foundations in these processes?

In order to answer these questions two philanthropic initiatives in the fields of welfare and education were selected. The first is the “Yaniv Initiative”, a welfare philanthropic initiative that was launched in 2003 by foundations and philanthropists who joined forces to advance the policy regarding at-risk children and youth in Israel. “Yaniv” asked for the cooperation of the Israeli government, and committed itself to raise \$250 million over five years, with the understanding that the government would match this amount. However, in November 2004, the foundations withdrew, following the government’s decision not to recognize Yaniv as a national project.

The second initiative that was selected for the study is the “Avnei Rosh” a philanthropic initiative in the field of education. It was launched in the early 2000’s by foundations and philanthropists who joined forces to advance the education system in Israel and to enhance its achievements through the activation of school principals as a leading professional community. The foundations asked for the cooperation of the Israeli Government, and committed itself to raise about \$20 million over five years, with the understanding that the government would match this amount. In August 2008, the “Avnei Rosh” Institute was established as a joint initiative of the Ministry of Education and Yad Hanadiv foundation.

The data in the study was collected using ten semi-structured interviews with people in key positions for determining the philanthropic initiatives policy, and using material



האוניברסיטה העברית בירושלים
The Hebrew University of Jerusalem



Philanthropic Foundations and Government: Interrelations and Involvement in the development of Social initiatives in Israel

Michal Almog-Bar and Ester Zychlinski