



מחקר ויעוץ • أبحاث واستشارة • Research & Consulting

מודל לתמיכה פילנתרופית ברשויות מקומיות ערביות

דוח מסכם

מוגש ליוזמת מובדאראת/קרן באדר



מוגש על ידי

חברת נאס לייעוץ ומחקר חברתי וכלכלי בע"מ
איימן סייף | ד"ר נסרין חדאד חאג' יחיא | אביבית חי

תוכן העניינים

1. הקדמה ורציונל _____ 2
2. טרמינולוגיה _____ 3
3. מתודולוגיה _____ 4
4. מבנה הדוח _____ 5
5. האם ומדוע? _____ 6
6. לשם מה? מטרות מרכזיות _____ 14
7. מה קיים? המשגה של מודלים מרכזיים בארץ ובעולם _____ 17
8. מהם האתגרים המרכזיים? דילמות ותובנות מהשטח _____ 25
9. מה הלאה? המלצות לתהליך ההקמה _____ 38
- נספח א - מיפוי מודלים פילנתרופיים הפועלים ברשויות מקומיות וערים בישראל _____ 48
- נספח ב - רשימת ראיונות עומק _____ 55

הקדמה ורציונל

דוח זה מסכם עבודת איסוף נתונים, ראיונות עומק ואיבחון שנעשתה בין החודשים נובמבר 2020 ומאי 2021, במסגרת פרויקט "פיתוח מודלים פילנתרופיים לרשויות מקומיות ערביות" שביצעה חברת נאס עבור יוזמת מובדאראת. על פי הגדרת הפרוייקט הראשונית:

"מטרת פרויקט זה לבנות מודל או מודלים מעשיים אשר יכולים לקדם תמיכה פילנתרופית באמצעות הקמה של קרנות פילנתרופיות/קרנות פיתוח ברשויות המקומיות הערביות או מודלים אחרים - מקומיים או אזוריים - עבורן. תמיכה כזו תהווה מנגנון פיננסי אשר יתרום לחיזוק האיתנות הפיננסית, החברתית והכלכלית של רשויות אלו, במקביל ובאופן משלים למהלכים המשמעותיים המתקיימים בהקשר זה בשנים האחרונות על ידי יוזמות ממשלתיות, קהילתיות ופילנתרופיות."

בתהליך המחקר, המיפוי והאבחון נאסף מידע רב ממקורות רשמיים, מארגונים וממומחים בישראל ובחו"ל, והתקיימו עשרות ראיונות עומק. מתוך כך עלו תובנות רבות ומגוונות המשקפות את הקולות השונים שנשמעו מקרב שחקנים שונים - ארגוני מגזר שלישי, שלטון מקומי, שלטון מרכזי, גופים פילנתרופיים ומומחים מישראל ומהעולם. **מטרתו של הדוח המסכם להנגיש את המסקנות והתובנות הנובעות מהמחקר והאבחון ולהמליץ על מודל מתאים.**

טרמינולוגיה

על בסיס הגדרת המחקר, במהלך עבודת המיפוי והאבחון נבדק מגוון רחב של מודלים פילנתרופיים שלהם שייכות מקומית או אזרית והפועלים במסגרת רשויות מקומיות או אזורים גיאוגרפיים מוגדרים (region, אשכול רשויות) - בישראל ובחול, וזאת לעומת מודלים פילנתרופיים רבים הבנויים ללא שייכות כזו. מהאבחון עלה שקיימים מונחים רבים המשמשים - לעיתים קרובות בערבוביה - כדי לתאר גופים פילנתרופיים הפועלים במסגרת של עיר, קהילה או אזור גיאוגרפי. בין מונחים אלו ניתן למצוא מושגים כמו קרן עיר, קרן פיתוח, קרן קהילתית, עמותה עירונית וכן הלאה. כלומר, המונחים הנפוצים עשויים להטעות שכן אותו מונח משמש במקומות שונים לתיאור מודלים שונים - הן מבחינת המעמד הלגאלי והפונקציונלי שלהם והן מבחינת המטרות ודרכי הפעולה שלהם.

עם זאת, לכל המודלים שנבחנו יש מכנה משותף שהינו גם האתגר המרכזי שהוגדר בפרוייקט הנוכחי - לייצר מסגרת קונספטואלית, ארגונית ומבנית אשר תאפשר גיוס משאבים פילנתרופיים לשם הרחבת הפיתוח בישוב/בקהילה ספציפית.

בישראל אין מבנה לגאלי שנקרא "קרן עירונית", והמודלים הקיימים שנקראים בשם זה פועלים באחת משתי אופציות מבניות - עמותה עירונית שהיא תאגיד עירוני, או עמותה עצמאית שהיא מלכ"ר ככל עמותה (ראו בהמשגת המודלים בפרק 7 לדוח זה ובטבלה 1 המשווה ביניהם).

במסגרת הדוח שלהלן, על מנת להשאיר את הדיון ברמה העקרונית ולפתוח אותו עד כמה שניתן לפני שמתמקדים במודל או מודלים מועדפים, הטרמינולוגיה שנבחרה היא "מודל פילנתרופי" או "גוף פילנתרופי" ולא "קרן עיר".

מתודולוגיה

הקמה של מודל פילנתרופי שיתמוך ברשויות המקומיות הערביות הינו תחום חדש ופורץ דרך. למעשה, מלבד עבודת מחקר וקונספטואליזציה ראשונית שבוצעה לפני מספר שנים, זהו תחום חדש לחלוטין שלא נחקר עד כה, לא הומשג ולא נבנה עבורו מודל פעולה. על כן הוחלט על מערך מחקר אשר מבוסס על שלושה עקרונות מתודולוגיים:

א. ראיונות עומק עם מגוון מומחים, שחקנים ופעילים על מנת לנצל את הידע והתובנות שקיימים בתחומים הרלוונטיים, כולל בנושאים כגון ניהול וחיזוק רשויות מקומיות ערביות, פיתוח קהילתי בחברה הערבית, השקעות פילנתרופיות בחברה הערבית, הקמת קרנות עיר וניהולן, קרנות פיתוח וקרנות קהילתיות בישראל ובעולם וכן הלאה.

ב. מודל "כדור שלג" בו כל מרואיין ממליץ על גורמים נוספים עימם מומלץ לדבר, וזאת על מנת לאגם מידע המפוזר כיום בקרב שחקנים שונים ומגיע מזוויות שונות - פילנתרופיה, רשויות מקומיות, חברה אזרחית, מומחים בינלאומיים - לכדי מסד ידע סדור בעזרתו יגובשו המלצות קונקרטיות לפעולה.

ג. איסוף חומרי רקע רבים בהקשר של מודלים של קרנות עיר, קרנות פיתוח וקרנות קהילתיות בישראל וברחבי העולם, בין השאר מתוך העבודה הראשונית שנערכה ע"י ג'יידא רינאוי זועבי בשנים 2017-2018,¹ ומרשתות וגופי ידע בינלאומיים כגון ה-[European Community Foundations Knowledge Center](#) וה-[Council on Foundations](#) וה-[Global Fund for Community Foundations](#). כמו כן נאספו חומרים רבים מתוך מסמכים רשמיים של משרדי הממשלה (משרד הפנים, רשם העמותות, מבקר המדינה), מסמכי הערכה של תוכניות קודמות וכן הלאה. התהליך כולו לווה מקרוב על ידי יוזמת מובדאראת, דבר שאפשר היזון חוזר וחשיבה משותפת לכל אורך תהליך הלמידה.

על בסיס עקרונות אלו, בין נובמבר 2020 למאי 2021 נאסף מגוון רחב של נתונים וחומרים וכן התקיים סבב נרחב של מעל 40 ראיונות עומק בקרב מגוון גורמים הרלוונטיים לנושא האבחון: נציגי רשויות מקומיות ערביות - כולל ראשי ערים בעבר ובהווה, מנכ"לים, מנהלי מחלקות וממצות משאבים; מנהלי עמותות ערביות; נציגי גופים פילנתרופיים - ערבים ויהודים בישראל וכן נציגי קרנות בינלאומיות; מנכ"לי קרנות הפועלות בערים יהודיות ובערים מעורבות בישראל; נציגי ממשלה ומומחים רבים - ישראלים ובינלאומיים (את רשימת הראיונות המלאה ניתן למצוא בנספח ב' לדוח).

¹ ג'יידא רינאוי זועבי ונתנאל טויטו, אסטרטגיה להקמה וביסוס קרן פילנתרופית ייעודית לרשויות המקומיות והמגזר השלישי בחברה הערבית בישראל, אוגוסט 2018.

מבנה הדוח

מבנה הדוח עוקב אחר השאלות המרכזיות שהובילו את תהליך הלמידה והאבחון בשטח:

האם ומדוע?

האם יש צורך, ואם כן - מדוע יש צורך בהקמת מודלים לתמיכה פילנתרופית ברשויות המקומיות הערביות? כדי לתת תשובה על שאלות אלו נבחן הקונטקסט הרחב בו פועלות הרשויות המקומיות הערביות, נותחו שלושת ממשקי העבודה הרלוונטיים של הרשויות - מול גופי המדינה, מול החברה האזרחית ומול הפילנתרופיה - ונבחנו המגמות המרכזיות של השנים האחרונות בכל אחד מממשקים אלו.

לשם מה?

מהן המטרות המרכזיות שתמיכה פילנתרופית כזו יכולה לקדם ולהשיג אל מול צרכי הרשויות המקומיות הערביות והקהילה הערבית?

מה קיים?

המשגת מודלים רלוונטיים בארץ ובעולם והשוואה ביניהם, תוך ניתוח היתרונות והחסרונות של כל אחד מהם בהקשר של רשויות מקומיות ערביות.

מהם האתגרים המרכזיים?

על פי התובנות הרבות שעלו ממיפוי ואבחון המצב בשטח, פרק זה מפרט את האתגרים העיקריים בדרך להקמת גוף פילנתרופי לרשויות המקומיות הערביות.

מה הלאה?

איך מתקדמים מתוך התובנות הללו להקמת המודל הראשון? בפרק זה המלצות לפעולה.

האם ומדוע?

מטרת פרק זה - לבחון האם קיים ומדוע קיים צורך משמעותי בשטח בהקמת גופים פילנתרופים לרשויות המקומיות הערביות, על ידי ניתוח הממשקים שמקיימות רשויות אלו אל מול גופי המדינה, גופי החברה האזרחית, והפילנתרופיה.

חשיבותן ומרכזיותן של הרשויות המקומיות הערביות, כגופים המשמעותיים ביותר לפיתוח הכלכלי והחברתי של החברה הערבית בישראל, הפכה לאחת הסוגיות המדוברות בשנים האחרונות בקרב גורמי ממשלה, ארגוני חברה אזרחית, קרנות פילנתרופיות וחוקרים באקדמיה, וזאת כחלק מתהליך כלל-ארצי בו עולה חשיבותו של השלטון המקומי אל מול המודל הריכוזי ששלט בכיפה בשנים עברו.² במקביל, גורמים רבים החלו להכיר בחולשותיהן של הרשויות הערביות ברמה הפיננסית, הניהולית, הארגונית והמקצועית,³ חולשות אשר מהוות חסם מרכזי לפיתוחה וקידומה של החברה הערבית ולסגירת פערים בחברה הישראלית בכלל.

משבר הקורונה חידד עוד יותר את חשיבותן של רשויות מקומיות בכלל⁴ ורשויות ערביות בפרט לרווחתה של החברה הערבית - כמו גם את החולשה של האחרונות ואת הפערים המתמשכים ביכולתן להנות ממשאבים ממשלתיים ולהנגיש שירותים איכותיים לתושביהן.⁵

כדי לבחון את הצורך בהקמת מודלים לתמיכה פילנתרופית ברשויות המקומיות הערביות, מפורטים להלן שלושת הממשקים שמקיימות הרשויות המקומיות הערביות, אשר משפיעים במיוחד על תפקודן ועל רמת השירותים שהן נותנות לתושביהן. ממשקים הללו כוללים את מערכת היחסים מול גופי הממשל המרכזי, מול החברה האזרחית הערבית ומול הפילנתרופיה. עבור כל אחד מן הממשקים נבדקו המגמות וההתפתחויות בשנים האחרונות כמו גם הלאקונות והצרכים בשטח, וזאת על מנת לבחון האם הקמת מנגנונים פילנתרופיים לרשויות המקומיות הערביות מתכתבת עם מגמות אלו ויכולה לענות על החוסרים שעדיין קיימים.

2 ראו למשל: [השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים](#), אריאל פינקלשטיין, המכון לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 157, דצמבר 2020.

3 [מצב הרווחה בחברה הערבית עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת הרשויות המקומיות](#), נסרין חדאד חאג' יחיא, אימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר וכן פרג'ון, תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית, מחקר מדיניות 160, עורכת הסדרה נסרין חדאד חאג' יחיא, המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד, פברואר 2021; [הצעה לחלוקה מחודשת של כספי הקרן לצמצום פערים, נייר עמדה](#), סיכוי, אינג'ז וועד ראשי הרשויות הערביות, נובמבר 2020.

4 [השלטון המקומי בישראל - החולייה החסרה בטיפול במשבר הקורונה](#), פידא שחאד, מיכל מנהימר ומיכל ברק, צוותי המומחים של המשבר צוות שלטון מקומי, יוני 2020.

5 לדוגמה, [מסמך של מרכז המידע והמחקר של הכנסת](#), שנכתב לבקשת ח"כ יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת), בדק את חלוקת תשלומי הארנונה הממשלתית לרשויות המקומיות בישראל ומצא כי 75% מהארנונה הממשלתית מגיעה לערים החזקות בעוד "הרשויות הערביות מקבלות פירוים". מאמרים שונים ניתחו את חולשת הרשויות הערביות מול אתגרי משבר הקורונה: [תוכנית הרמזור? ברשויות הערביות אין מי שמסוגל לממש אותה](#), עמל עוראבי (סיכוי), דה מרקר, 7.10.20; [הרשויות הערביות יכולות ללמד אותנו שיעור בניהול משברים](#), אחמד מואסי (קרן אדמונד דה רוטשילד), גלובס, 16.6.20; [מי יציל את הרשויות המקומיות הערביות - إنقاذ السلطات المحلية العربية واجب الساعة](#), ד"ר ת'אבת אבו ראס (יוזמות אברהם), [הזירה - الساحة](#) - הארץ, 31.5.20; [יו"ר ועד ראשי הרשויות הערביות: "מגיעים לקריסה ממש שממנה לא נוכל להתאושש"](#), דני זקן, גלובס, 12.5.20.

א. ממשק ראשון - רשויות מקומיות ערביות וממשלה

כבר מעל לעשור שממשלות ישראל משקיעות סכומים משמעותיים, הגדלים והולכים, בפיתוח כלכלי של החברה הערבית, מתוך הבנה כי תהליכים אלו חשובים לא רק לחברה הערבית עצמה אלא גם לכלכלת המדינה כולה ולחוסנה החברתי של המדינה. בשנים האחרונות תוכניות ממשלתיות אלו מתבססות יותר ויותר על המעורבות של הרשויות המקומיות הערביות - הן כשותפות לבניית תוכניות הפיתוח והן כגופים המרכזיים האמונים על יישומן של תוכניות אלו בשטח. מתוך הכרה בחולשתן המבנית של רוב רובן של הרשויות הערביות, התוכניות הממשלתיות של השנים האחרונות (ובעיקר [החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי וחברתי של היישובים הערבים, החלטת ממשלה 2397 לפיתוח כלכלי וחברתי של הרשויות הבדואיות בנגב, החלטת ממשלה 959 לפיתוח והעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים והחלטה 1480 לפיתוח והעצמת הרשויות הבדואיות בצפון](#)) כוללות מרכיבים שמטרתם לחזק את הרשויות הערביות ולמקסם את יכולת הביצוע שלהן.⁶ מאמצים אלו כוללים את תוכנית [מוארד מוארד למיצוי משאבים](#) - שותפות בין המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים ואלכא ג'וינט ישראל, במסגרתה הושמו מעל ל-30 ממצי משאבים ברשויות ערביות; הקצאת מימון ממשלתי לתקנים של מתכננים אסטרטגיים ויועצים ארגוניים ברשויות; מתן תמיכה ממשלתית [לרשויות ערביות מצטיינות](#), וכן מתן תמריצים ממשלתיים לטיוב כוח האדם ותהליכי הניהול העירוני. בנוסף, במסגרת החלטות ממשלה אלו הוקמו מספר חברות כלכליות ומספר מנהלות לניהול אזורי תעשייה. במקביל, בשנים האחרונות מקדם משרד הפנים חיזוק של רשויות חלשות על ידי [מהלך של "אזוריות" והקמת אשכולות רשויות](#), אשר בכולם משתתפות גם רשויות מקומיות ערביות. המגמה של הממשלה, ושל משרד הפנים במיוחד, היא האצלת סמכויות ואחריות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, דבר אשר יחייב את הרשויות לחזק את היכולות הארגוניות-תפקודיות שלהן.

מהמיפוי לדוח זה עולה כי כתוצאה מכל אלו ניתן לראות התפתחויות משמעותיות בשטח. ראשית, קיימים כיום ממשקי עבודה רבים בין גופי המדינה לבין הרשויות המקומיות הערביות שלא היו קיימים בעבר. שנית, כתוצאה מכך, בחלק מהרשויות הערביות מתפתח שיח חדש לגבי הצורך לייצר עבודה אסטרטגית ומקצועית יותר, ובמסגרת זו נבנות יכולות בקרב חלק מהרשויות הערביות למיצוי משאבי מדינה ויישום פרויקטים של פיתוח חברתי וכלכלי. ועם זאת, המיפוי העלה כי הממשק בין השלטון המקומי הערבי לבין גופי המדינה ממשיך להיות מורכב ובלתי אחיד מבחינת ההישגים שלו ומבחינת הערכת הצלחתו בקרב שני הצדדים. **כלומר מחד - ברור כי מתרחשים תהליכי חיזוק ופיתוח של הרשויות הערביות, ומאידך - תהליכים אלו איטיים ומרוכי חסמים.**

שתי דוגמאות יכולות להמחיש את הקשיים שעדיין קיימים:

ניצול משאבי מדינה: נציגים מרשויות ערביות אשר רואיינו למחקר זה, הביעו ביקורת על חוסר ההתאמה שעדיין קיים בין חלק מתוכניות הפיתוח הממשלתיות לצרכים בשטח וסיפרו על קשיים במיצוי משאבי המדינה. נציגי השלטון המקומי הערבי וכן מומחים בתחום טוענים כי הבעיה המרכזית של הרשויות המקומיות כיום היא מחסור חריף בכוח אדם איכותי, בדגש על מחסור בתקני כוח אדם במחלקות ההנדסה, וקושי להגדיר מטרות, לתכנן ולבצע. לטענת המומחים, תקציבי המדינה שמופנים לטובת מימון יועצים לרשויות המקומיות לא הוכיחו את עצמם כאפקטיביים לבניית יכולות עצמאיות וארוכות טווח ברשויות עצמן. חסם נוסף הוא המחסור בפונקציות כלכליות מקומיות, כגון חברות כלכליות, שיכולות לסייע רבות במימוש פרויקטים אלו.

קשיים אלו משתקפים בין השאר גם בדוח האחרון של מבקר המדינה לגבי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, בו מצוין כי:

”אף שהקולות הקוראים שהמשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח מפיצים נועדו ליישבים שנתח גדול מהם הוא יישובים ערביים, הם אינם בשפה הערבית... רשויות ערביות מלינות, בין היתר, על כך שהן נמנעות מלהגיש בקשות או שבקשותיהן נפסלות כי הוגשו באופן שגוי בשל קשיים בהבנת ההוראות הכתובות בשפה העברית בלבד... בביקורת עלה כי פעמים רבות זמן המענה לקול קורא קצר מאוד ויכולתה של הרשות המקומית לעמוד בזמני ההגשה והמצאת המסמכים הנדרשת מוגבלת, ועל כן לעיתים הן מוותרות מראש על הגשת בקשה לתמיכה... רשויות מקומיות רבות בנגב ובגליל, ובהן רוב הרשויות המקומיות הערביות, נמצאות בדירוג הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר (דירוג 1 עד 4) ומצבן הכלכלי מקשה עליהן לעמוד בתשלומי המימון התואם (מאצינג). כאשר רשות מקומית אינה יכולה לעמוד בתנאי המימון התואם, היא מוותרת על השירות ובפועל אינה מנצלת את התקציב הפוטנציאלי שהוקצה לה.”

בקרב נציגי ממשלה שרואיינו, הובע תסכול אל מול חוסר היכולת המתמשך של חלק ניכר מהרשויות לנצל את ההזדמנויות שקיימות עבורן במסגרת התקציבים הממשלתיים המשמעותיים שמוקצים לפיתוח מקומי בשנים האחרונות, כמו גם ספציפית לחיזוק יכולות הביצוע של הרשויות המקומיות הערביות. על פי חלק מנציגי המדינה שרואיינו, למרות שיש שיפור בשטח, השיפור אינו אחיד וקיימים קשיי ביצוע ופיתוח משמעותיים בקרב חלק משמעותי מהרשויות הערביות.

“האשכולות כבר עכשיו מוציאים עוד ועוד תחומי אחריות מהידיים של הרשויות המקומיות - מים, ביוב, סביבה... מה זה משאיר לרשות המקומית מבחינת אחריות וקשר עם התושב?”
מומחית ערביה לפיתוח חברתי

הצטרפות לאשכולות: בעוד חלק מנציגי הרשויות המקומיות הערביות שרואיינו הביעו רצון להצטרף למהלך האזוריות והאשכולות, חלק אחר הביע חשש מפני תהליכי האזוריות שלטענתם עלולים להחליש עוד את הרשויות הערביות ולהוציא חלק ניכר מההחלטות מידיהן.

לסיכום: ממשק זה מתאפיין באינטנסיביות גבוהה ובהתפתחויות משמעותיות לאורך השנים האחרונות כולל ברמת תקציבים, תכנים ומסגרות חדשות שנבנו כדי לקדמו. ניתן לראות בממשק זה התקדמות משמעותית יחד עם אתגרים מתמשכים.

ב. ממשק שני - רשויות מקומיות ערביות וחברה אזרחית

בשנים האחרונות, במקביל להכרה בחשיבותן ומרכזיותן של הרשויות המקומיות הערביות, מתחזקת גם ההכרה בחשיבותו של המגזר השלישי הערבי. החברה האזרחית הערבית עוברת בשנים האחרונות תהליכים מרשימים של בנייה וחיזוק, כתוצאה מגורמים פנימיים (כגון העלייה בהשכלה ובמעורבות פוליטית ואזרחית, הפיתוח הכלכלי של החברה הערבית, וירידת קרנן של המפלגות הפוליטיות הערביות כגורם מארגן) ומגורמים חיצוניים (כגון מאמץ לייצר חלופות לשירותי מדינה חסרים, תהליכי גלובליזציה והתחזקות ארגוני חברה אזרחית בכלל בארץ ובעולם).⁸ עמותות השטח הערביות ממלאות כיום תפקיד חשוב יותר כנותנות שירותים חברתיים - עקב תהליכי הפרטה נרחבים של המדינה בחלק מהתחומים, ובשל מחסור בשירותים ממשלתיים בתחומים רבים.

“לנו היה ניסיון לא טוב בעבודה עם עמותות מקומיות... לא היה לעמותה מספיק ניסיון (בתחום הפרוייקט) והם עדיין רצו 5% מהתקציב... הרגשנו שסוחטים אותנו... מצד שני מה שהעמותות מציעות לנו מבחינת מדיניות ציבורית או תכנון - כבר יש לנו את זה.”
מנהלת מחלקה ברשות מקומית ערבית

העמותות מזוהות כמרכיב חשוב בחיזוק ההון החברתי, החוסן והלכידות של החברה הערבית עצמה. עם זאת, ארגוני החברה האזרחית בהובלה ערבית עדיין מועטים, חלשים, קטנים ולוקאליים הרבה יותר מאשר מקביליהם היהודיים.⁹ החולשות של החברה

⁸ ארגונים ערביים פלסטיניים בחברה האזרחית בישראל, אמל ג'מאל, מיכל אלמוג-בר, ויקטוריה קוקבין, רנא אסעיד, מכון וולטר ליבר לחינוך לדו-קיום יהודי-ערבי והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, 2019.
⁹ שם. לשם דוגמה, נמצא כי רק 7% מכלל הארגונים העוסקים בתחום הרווחה אשר הכנסתם השנתית עולה על חצי מיליון שקלים פועלים בחברה הערבית, בעוד שהחברה הערבית מהווה כחמישית ואזרחי המדינה ונמצאת בייצוג יתר בכל מדדי הרווחה כולל עוני, צרכים מיוחדים, נוער בסיכון וכן הלאה. ראו: **עמותות בתחום הרווחה בישראל: תמונת מצב**, שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, יולי 2018.

האזרחית הערבית מתבטאות בין השאר בקושי להבטיח גיוס של משאבי מדינה - בזמנים רגילים¹⁰ ובפרט בתקופת משבר הקורונה,¹¹ אתגרים בגיוס פילנתרופיה משמעותית, וכן בקשר הבעייתי שבינה לבין השלטון המקומי בו היא פועלת.

מהמיפוי שנעשה עולה כי חלק ניכר מנציגי השלטון המקומי הערבי אינם מבינים את פוטנציאל שיתופי הפעולה עם ארגוני חברה אזרחית מקומיים. תפיסה זו נובעת גם מחוסר הבנה לגבי המושג "חברה אזרחית" וגם מהיבטים של פוליטיקה פנימית ומאבקי כוח. נראה כי גורם נוסף לבעיה היא העובדה

שבחלק ניכר מהיישובים הערבים יש מעט, אם בכלל, עמותות ערביות משמעותיות. למעשה, מתוך הראיונות עלה כי בקרב נציגי השלטון המקומי הערבי רווחת הגישה הרואה בארגוני החברה האזרחית הערבים הפועלים באותו הישוב תחרות, בחלק מהמקרים גורם מפריע או אף מתסיס, ולכל הפחות גורם שולי במסגרת פעילות הרשות המקומית. בשל כך, בחלק מהרשויות קיימת העדפה לעבוד עם עמותות ארציות גדולות - עמותות שהינן בהובלה יהודית ולעיתים בעלות ידע בלתי מספיק לגבי צרכי החברה הערבית - מאשר לעבוד עם העמותות הערביות המקומיות.

"לפעמים אין לנו כסף למאצינג ואנחנו פונים לגוף מפעיל שמביא את הכסף, אבל אז לרשות יש פחות פיקוח על איכות הפרוייקט... אני לא אוהב את המודל הזה."

מנכ"ל עירייה ערבית

"בעבר היו לעירייה כמה הזדמנויות לגייס פילנתרופיה אבל היינו צריכים עמותות שדרך עבור הכסף... הסכמנו לתת להן קרדיט אבל הן רצו גם כסף ואנחנו הסכמנו לתת רק כסף על השתתפות."

ממציא משאבים ברשות מקומית ערבית

מצד ארגוני החברה האזרחית הערביים שרואיינו עלו טענות קשות כלפי הרשויות המקומיות, שלדבריהם אינן מבינות את הערך המוסף שלהם ומתייחסות אליהם לעיתים קרובות רק כקבלני ביצוע טכניים ולא כשותפים. ואכן, מהאבחון עולה כי אין בשטח מודלים מוצלחים רבים של עבודה סינרגטית בין הרשויות המקומיות

הערביות לבין העמותות הערביות המקומיות, לעומת דוגמאות רבות לקשיים ולמתחים בגין ניסיונות עבר כושלים לקדם שיתופי פעולה כאלו.

השילוב של שתי המגמות של השנים האחרונות שתוארו לעיל: מרכזיותן הגוברת של הרשויות המקומיות הערביות והתפתחותן של המגזר השלישי בחברה הערבית - אל מול החולשה המתמשכת של שניהם - מחדדים את החוסר בשיתופי פעולה מספיקים בין הרשויות לבין הארגונים הערבים הפועלים בשטח. דווקא חוסר זה מדגיש את הפוטנציאל הקיים לחיזוק שיתופי הפעולה לטובת הקהילה הערבית כולה. מהראיונות שנערכו, ניכר כי קיים פוטנציאל משמעותי לחזק את שיתופי

¹⁰ הנגשת משאבי מדינה (מכרזים ותמיכות ממשלתיות) לארגוני שטח ערבים, חסמים מרכזיים של ארגוני השטח, דוח חברת נאס עבור יוזמת מובדאראת, יולי 2020.

¹¹ ארגוני החברה האזרחית הערבית בזמן משבר: תחליף למדינה או שותפים שלה?, רג'דה אלנבולסי - המחלקה לעבודה סוציאלית, המרכז האקדמי רופין, רנא אסעיד - ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים, צוותי המומחים של משבר הקורונה, צוות רווחה, נייר עמדה מס' 4, מאי 2020.

הפעולה בין הרשויות לארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומן - הן מבחינת חיזוק העמותות כנותנות שירותים (בתחומי חינוך, חינוך בלתי פורמלי, רווחה, תרבות וכן הלאה) והן מבחינת הישענות הרשות המקומית על הידע המקצועי והחיבור לקהילה שמציעות העמותות. מצד העמותות, חיבור לרשות המקומית יכולה להבטיח תקציבים, חיבור לתהליכים כלל-יישוביים והשפעה על החזון העירוני. **במהלך הראיונות עלה כי משני הצדדים קיימת נכונות לשפר את איכות ועומק הקשרים כחלק ממהלך רחב יותר של פיתוח חברתי-כלכלי ביישוב.**

ג. ממשק שלישי - רשויות מקומיות ערביות ופילנתרופיה

תמיכתה של הפילנתרופיה הישראלית והעולמית בחברה הערבית בישראל עלתה באופן משמעותי ביותר בשני העשורים האחרונים, למרות שאין נתונים מדויקים על כך.¹² תמיכה זו כוללת כיום מגוון גדול של תחומים - מזכויות אזרח ופעילות אדבוקציה ועד מתן שירותים; מפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הערבית ועד לקידום חברה משותפת; מתחומים בהם יש שותפות עם המדינה (בצורת מאצ'ינג או מיזם משותף) ועד תחומים "אוונגארדיים" בהם המדינה אינה לוקחת חלק; מקרנות המשקיעות בחברה הערבית כחלק מאסטרטגיית שינוי חברתי רחבה,¹³ דרך קרנות שלאורך זמן השקיעו יותר ויותר ממשאביהן בתחום¹⁴ ועד קרנות שהוקמו במיוחד לשם תמיכה בחברה הערבית ובחברה משותפת בישראל.¹⁵ על אף התפתחויות משמעותיות בפילנתרופיה הישראלית בכלל,¹⁶ ותחילתה של פילנתרופיה ערבית בישראל בפרט,¹⁷ גורמי השטח מעריכים כי רוב רובה של התמיכה הפילנתרופית לחברה הערבית מגיע מקרנות אמריקאיות ואירופאיות, וכן מגופים מדינתיים או על-מדינתיים (כגון ה-EU ו-USAID). עם זאת, לא קיימים נתונים מדויקים בהקשר זה.

היבט חשוב, שטרם נחקר דיו, אך ניכר מדיווח של כלל השחקנים בשטח, הוא כי רובה המכריע של הפילנתרופיה (יהודית וערבית בישראל, יהודית מחו"ל ובינלאומית שאינה יהודית) מגיע אל-ומופעל על ידי גופים גדולים וארציים בהובלה יהודית או משותפת, ורק מיעוטה מגיע ישירות לגופים ועמותות בהובלה ערבית.

במסגרת תמיכה פילנתרופית זו, מספר קרנות נרתמו בשנים האחרונות לתמוך בחיזוק הרשויות הערביות ולקדם את יכולותיהן, בעיקר בהקשר של מאמץ להבטיח

12 מיפוי ראשון וחלקי ביותר בנושא זה התבצע בין אפריל 2006 למאי 2007 בקרב 51 תורמים יהודים אמריקאים. ראו:

[Expanding Philanthropy to the Israeli Arab Community Attitudes from Jewish Donors](#), Greenberg Quinlan Rosner Research, research supported by the Andrea and Charles Bronfman Philanthropies עלייתה של התמיכה הפילנתרופית ניתן להסיק הן מעשרות הקרנות אשר הצטרפו לתחום בשני העשורים האחרונים (למשל במסגרת פורום הקרנות של ה-Inter Agency Task Force ו/או במסגרת קואליציית התורמים של ה-Social Venture Fund), וכן מעדויות ארגוני השטח.

13 כגון הקרן החדשה לישראל, קרן אדמונד דה רוטשילד וקרן יד הנדיב.

14 כגון קרן קהנף, קרן גלייזר, קרן קלרמן וקרן באדר.

15 כגון ה-Social Venture Fund for Jewish Arab Equality and Shared Society.

16 ראו למשל: פרק "פילנתרופים בישראל: תמונת מצב עדכנית", מתוך [דוח מצב המדינה 2017](#), קלוד בר רבי וחנן יונה, מרכז טאוב לחקר המדניות החברתית בישראל, דצמבר 2017. [פרספקטיבות על פילנתרופיה ישראלית: זהות ישראלית, תדמית ציבורית והיבט ממשלתי סיכום תוכנות מקבוצות עבודה ומחקר](#), הכנס הישראלי לפילנתרופיה, 2017; [דעה: תחזית לשנת 2020 בתחום הפילנתרופיה בישראל](#), מאיה נתן, גלובס, 21.2.2020.

17 [Arab Philanthropy in Israel: Insights into Strategic Giving](#), Inter Agency Task Force on Israeli Arab Issues, January 2017.

מימוש מקסימלי של תקציבי פיתוח ממשלתיים או קידום פעילות יישובית אחרת הכלולה במסגרת תוכנית החומש 922. ברוב המקרים מדובר בגופים פילנתרופים פרטיים באופיים אשר תומכים במספר מצומצם של עמותות וגופים ארציים שפועלים בתחום זה.

גופים כאלו הם [ג'וינט-אלכ"א](#), [מעוז](#), ועד ראשי הרשויות הערביות, [אינג'ז](#), [סיכוי](#), [אג"ק](#), [המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי](#), [ויוזמות אברהם](#). בהכללה, עד כה התמקדו התרומות בעיקר בשיפור המימוש של תקציבי מדינה ובבניית מנגנונים ספציפיים (למשל, הקמת חברה כלכלית או

"אין לנו בעיר מנגנונים לגיוס תמיכה פילנתרופית, פונקציה שמאוד חסרה... אין לנו תוכניות כמו ציונות 2000 או קרן היסוד שמאפשרות פילנתרופיה יהודית".
מנכ"ל עירייה ערבית

מחלקה לאיכות סביבה) ולא בתהליכים אסטרטגיים רחבים יותר של בניית יכולות, העצמת הקהילה, פיתוח אסטרטגיות לטווח הארוך וכן הלאה. כמו כן, כפי שיפורט להלן, השפעת תרומות אלו על הרשויות הערביות מוגבלת משום המחסור בערוצים ארגוניים אשר דרכם ניתן לקדם את המעורבות הפילנתרופית בצורה ישירה ומקצועית. זאת משום שבאף אחת מהרשויות המקומיות הערביות לא קיים גוף מקצועי שאמון על גיוס פילנתרופיה עבור הרשות או הישוב, ומשום שתרומה פילנתרופית של גופים פרטיים ישירות לרשות מקומית אינה אפשרית מבחינה לגאלית.

על אף שהפילנתרופיה הערבית בישראל עוברת תהליכי מיסוד משמעותיים בשנים האחרונות עם הקמתה של [קודרה - רשת התורמים הערבים](#), החברה הערבית נמצאת בממוצע במצב סוציו-אקונומי נמוך בהרבה מהחברה היהודית וסובלת מאחוזים גבוהים של אבטלה ועוני אשר מקשים על חלקים נרחבים מהאוכלוסייה לתרום. התפתחותו של מעמד הביניים הערבי בשנים האחרונות¹⁸ הובילה להרחבת מסד התרומות בחברה זו, ועדיין רוב רובן של התרומות שניתנות על ידי אנשי עסקים ערבים מתבצע באופן בלתי ממוסד, בלתי פורמאלי ולעיתים קרובות דרך ערוצים דתיים.¹⁹

¹⁸ [צמיחתו וגיבושו של מעמד הביניים הערבי בישראל](#), עזיז חיידר, במת ון ליר לדיון ולמחקר על יהודים ופלסטינים בישראל, גיליון שמיני: הכלכלה הפלסטינית בישראל: היבטים חברתיים ופוליטיים, שרה אוסצקי-לזר עורכת, מכון ון ליר בירושלים, ינואר 2019.

¹⁹ [Arab Philanthropy in Israel: Insights into Strategic Giving](#), Inter Agency Task Force on Israeli Arab Issues, January 2017; [Do Arab Philanthropists in Israel Exist?](#), Jeffrey Solomon and Michal Steinman, E-Jewish Philanthropy, January 24, 2017; פרק "פילנתרופים בישראל: תמונת מצב עדכנית", מתוך [דוח מצב המדינה 2017](#), קלוד בר רבי וחנן יונה, מרכז טאוב לחקר המדניות החברתית בישראל, דצמבר 2017.

סיכום הצורך - תיאוריית השינוי

◀ על אף שיפור שניכר בשנים האחרונות, חולשתן המתמשכת של הרשויות הערביות - מבחינה סוציו-אקונומית, מבחינת יכולות ניהוליות-מערכתיות, מבחינת ניצול תקציבי מדינה וגיוס מקורות הכנסה נוספים ומבחינת יצירת ממשקים מיטביים עם ארגוני חברה אזרחית - ממשיכה להוות את אחד החסמים המרכזיים לפיתוחה של החברה הערבית כולה.

◀ בעוד שבשנים האחרונות נעשו מאמצים רבים לשיפור הממשק בין הרשויות המקומיות הערביות והמדינה (במסגרת מרכיבים שונים של החלטה 922, במסגרת תוכנית ממצ'י המשאבים "מוארד", במסגרת האשכולות ועוד), ערוצי ממשק ושיתוף פעולה בין רשויות ערביות לחברה האזרחית ולפילנתרופיה עדיין חסרים.

◀ קיימים צורך וחשיבות להקמת מנגנונים פילנתרופיים ייחודיים ומותאמים שיתמכו ברשויות המקומיות הערביות ויעזרו להן להתחבר לכוחות פילנתרופיים מקומיים, ארציים ובינלאומיים. מנגנונים כאלו יאפשרו הסתכלות רחבה יותר של בינוי יכולות ובינוי קהילה ויהוו נדבך משלים למאמצי המדינה כדי לקדם את הפיתוח הכלכלי, המבני והקהילתי ברשויות אלו.

לשם מה? מטרות מרכזיות

כאמור, מתוך הראיונות הרבים שהתקיימו, מתוך החומרים שנסקרו ומתוך תהליך האבחון, עולה בברור כי יש צורך בהקמתו של גוף פילנתרופי שיוכל לתמוך ברשויות המקומיות הערביות ובמקביל לקדם את החברה האזרחית הערבית. יחד עם זאת, בהמלצת מומחים מיוזמת הקרנות הקהילתיות האירופית חשוב לזכור כי "form follows function" כלומר, יש לבחור את מודל ההקמה הספציפי רק על פי סיבת קיומו ומטרותיו של הגוף. לשם כך, מוגדרות להלן המטרות המרכזיות שהגוף הפילנתרופי יכול להשיג.

1. לחזק ולהרחיב את יכולות הרשות המקומית לקדם פרויקטים בתחומה, לפתח חשיבה אסטרטגית ולבנות סדר יום עצמאי שאינו תלוי בהכרח בתקציבי מדינה ובהכנסות המקומיות המוגבלות.

"מטרת העל של המאמצים כולם היא לחזק את הרשויות המקומיות הערביות ודרך זאת להביא לעליה משמעותית באיכות החיים של האזרחים הערבים בישראל. לכן אחד המדדים המרכזיים של המודל ושל הצלחתו צריך להיות עד כמה הוא עוזר לפיתוח, חיזוק, מיסוד והתמקצעות של הרשות המקומית בה הוא מופעל - ולא מבצע במקום הרשות, מוציא מידיה אחריות, מחליף אותה..."

מומחית לפיתוח חברתי

כפי שתואר בראשית המסמך, בשנים האחרונות התרחבו באופן משמעותי השקעות המדינה ברשויות המקומיות הערביות, ובמקביל נבנו תוכניות, מנגנונים ותפקידים כדי לחזק ולטייב את היכולת הפיננסית והניהולית שלהן. עם זאת, רובן המכריע של הרשויות הערביות נותר מוחלש, עני יחסית, ולדברי ראשיהן "במצב הישרדותי".

גיוס כספים פילנתרופיים, כמו גם הקמתו של גוף מקצועי-מקומי שינהל ויישם אותם בשטח, יכולים להוות מענה משלים להשקעות הממשלתיות בקידום הרשויות המקומיות הערביות לכדי עצמאות פיננסית וניהולית. במקביל, ובתיאום עם הרשות המקומית, המודל החדש יוכל לחזק את היישוב על ידי קידום פרויקטים שכיום נדחקים לעיתים קרובות מחוץ לסדר העדיפויות של הרשות המקומית שכן הם אינם נחשבים כ"הכרחיים" או "מיידיים" - כגון פארקים ומגרשי שעשועים, מרכזי תרבות ואומנות, התנדבות ויוזמות קהילתיות וכן הלאה.

"חשוב מאוד לזכור את החזון הכללי - לפיו בסופו של דבר יהיו רשויות מקומיות ערביות מקצועיות, יציבות ומנוהלות שיוכלו לתת שירותים מיטביים לאוכלוסייה ובין השאר גם לנצל את הכלי הפילנתרופי הזה."

מומחה לפיתוח חברתי וכלכלי

2. לאפשר גיוס כספי מאצי'נג לתקציבי מדינה כדי להבטיח כי הרשויות הערביות לא יפסידו הזדמנויות לקבלת תקציבים ולזכייה במכרזים בשל חוסר בכספי מאצי'נג הנדרשים לשם כך.

"תקציבי המדינה מספיקים לנו רק כדי להחזיק את הראש מעל המים - לא לפיתוח ולא לפתן שירותים איכותיים... מארנונה בלבד אי אפשר להתפתח."

מנכ"ל עירייה ערבית

מן האבחון עולה כי נושא זה עדיין מהווה אתגר משמעותי עבור חלק ניכר מהרשויות המקומיות הערביות, שכן לעיתים קרובות מצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות אינו מאפשר להן להפנות

כספים לטובת פרויקטים של פיתוח הדורשים מאצי'נג - אפילו אם מדובר באחוזים נמוכים בלבד. קידום ערוץ פילנתרופי ליישוב כערוץ הכנסה נוסף, ושיתוף פעולה הדוק בין הגוף הפילנתרופי לרשות המקומית, יוכלו לעזור להתגבר על חסם זה ולהגדיל את אחוזי הניצול של תקציבי המדינה על ידי הרשות המקומית.

3. לחזק חברה אזרחית מקומית והתארגנויות מקומיות בלתי מאוגדות (כגון יוזמות של קבוצות מקומיות ושכונתיות), וכן לקדם שיתופי פעולה בין הרשות המקומית לבין עמותות מקומיות וארציות.

כפי שתואר לעיל, חלק ניכר מארגוני החברה האזרחית הערבים מתקשים כיום לגייס פילנתרופיה כמו גם לשתף פעולה עם הרשויות בהן הם פועלים. הקמתו של מודל פילנתרופי יישובי תוכל לשפר את שני המישורים הללו. בנוסף, הניסיון בעולם מראה כי אחד הכוחות המרכזיים של הקרנות המקומיות הוא לייצר תהליכים בתוך הקהילה - כגון לפשר בין גורמים ניצים או בסכסוכים פנימיים על בסיס אתני, דתי או אחר.²⁰ כלומר, מהיבט זה, תפקידו של המודל הפילנתרופי אינו "רק" לתמוך בעירייה ובארגוני חברה

"הקרנות הקהילתיות פועלות בהרבה תחומים שלעירייה כגוף פורמלי, קשה לעסוק... למשל לתת חינוך לקבוצות באוכלוסייה שנפלטות מהמערכת, לקדם Peacebuilding... וכן לייצר חינוך ומעורבות של האזרחים... לפעול כגורם מְכַנֵּס (convener) ולהגביר את יחסי האמון מול הקהילה."

נציג רשת הקרנות הקהילתיות האירופאית

אזרחית מקומיים, אלא גם לייצר העצמה של הקהילה בתהליכי bottom up שיאפשרו לה להגדיר חזון, לאפשר פתרון סכסוכים מקומיים, לקדם בניית תחושת שייכות ובינוי קהילה ארוך טווח.²¹

Wendy Boris Strečanský and James Magowan [European Community Foundation Initiative](#) 20
Richardson, [Global Fund for Community Foundations](#) ראיין.
Boris Strečanský, [European Community Foundation Initiative](#) ראיין. 21

4. לחזק ולעודד פילנתרופיה מקומית ערבית על ידי יצירת פלטפורמה חדשה לקידום אינטרסים כלל-יישוביים של גורמים עסקיים מקרב הקהילה המקומית, ועל ידי הפעלת צוות שיעזור לאנשי עסקים מקומיים לקדם פילנתרופיה אסטרטגית בהתבסס על חזון יישובי.

כאמור לעיל, גם אם הפילנתרופיה המקומית הערבית לא תוכל בשלב הראשון להוות מקור הכנסה מרכזי של המודל החדש, עידודה ופיתוחה הם חלק מהמטרות החשובות לאורך זמן. [הקרן הקהילתית של צפון אירלנד](#), לדוגמה, מגדירה את אחת ממטרותיה המרכזיות כ"חיבור בין מי שרוצה לתרום לבין מטרות ראויות שמקדמות את הקהילה המקומית". מהניסיון שנצבר בקרב קרנות קהילתיות באירופה, גם בכל הנוגע לקרנות שקמו ביישובים מוחלשים (למשל במזרח אירופה) "בשלב הראשוני - שלב הסטארט-אפ - הקרנות קיבלו תמיכה מגורמים חיצוניים, אבל מהר מאוד הן הצליחו לגייס כספים גם מהקהילה עצמה"²².

5. לבנות יכולות לפיתוח פרויקטים בין-מגזריים

ממשלה, שלטון מקומי, חברה אזרחית, מגזר עסקי, פילנתרופיה, ביישובים הערביים. על פי הניסיון של קרנות קהילתיות באירופה, "קרן קהילתית יכולה לעשות דברים שהעירייה לא יכולה לעשות, אשר מחזקים את הקהילה... ביניהם להתחבר לכוחות קהילתיים ולכספים חיצוניים ובכך לייצר מינוף (leverage)".²³ עיקרון זה עולה בחוזקה גם מהמסמך של ארגון שיתופים [המדריך להקמת קרן קהילתית](#), אשר מתבסס על ליווי ואבחון של הקמת הקרן הקהילתית של טירת הכרמל ונראה כי הוא נכון לא רק למודל של קרן קהילתית אלא למודלים נוספים המעודדים גיוס פילנתרופיה לרמה היישובית.

לסיכום פרק זה

להקמת גוף פילנתרופי מקומי חמש מטרות מרכזיות: **לחזק ולהרחיב את יכולות הרשות המקומית, לאפשר גיוס כספי מאצי"ג לתקציבי מדינה, לחזק חברה אזרחית מקומית והתארגנויות מקומיות בלתי מאוגדות, לחזק ולעודד פילנתרופיה מקומית ערבית ולבנות יכולות לפיתוח פרויקטים בין-מגזריים.**

בהמשך לניתוח זה, עולה השאלה האם ניתן והאם כדאי לקדם את כל המטרות למן ההתחלה, או שמא יש לתעדף אותן. מתוך למידה בינלאומית מתבהר כי חשוב למקד את מאמצי הגוף הפילנתרופי החדש, וכי לא מומלץ שגוף אחד יענה על כל הצרכים הקיימים בשטח. כפי שיפורט בחלק ההמלצות להלן, נראה כי את התיעדוף בין המטרות ותחומי המיקוד השונים של עבודת הגוף הפילנתרופי רצוי להגדיר תוך כדי הקמתו - יחד עם הנהלת הרשות המקומית, הצוות המקצועי שייבחר והקהילה בה הוא אמור לפעול, על פי סדרי העדיפות המקומיים.

מה קיים? המשגה של מודלים מרכזיים בארץ ובעולם

מטרת פרק זה - לייצר שפה משותפת בכל הנוגע לסוגי המנגנונים הקיימים להסדרת מודלים פילנתרופים שפועלים במסגרת רשויות מקומיות ועירויות.

כפי שפורט לעיל, תחת הכותרת של "קרן עיר" קיימים מודלים רבים ומגוונים, שלכל אחד מבנה לגאלי ותפעולי אחר. לכל אחד ממודלים אלו יתרונות וחסרונות ביחס לצרכים וליכולות של הרשויות המקומיות הערביות בכלל, ושל כל רשות ערבית על פי מאפייניה השונים בפרט. כדי לייצר המשגה ברורה ושפה משותפת, ולאחר בחינה של מודלים שונים הנהוגים בארץ ובעולם, בפרק זה ניתוח של **ארבעה מודלים אשר נבחרו כרלוונטיים לרשויות המקומיות הערביות**. שני המודלים הראשונים הם מודלים לגאליים וניהוליים המשמשים בישראל כיום כדי לייצר תמיכה פילנתרופית לרשויות מקומיות - קרן עיר במודל עמותה עצמאית (מלכ"ר), וקרן עיר במודל עמותה עירונית (תאגיד). כמו כן מתואר המודל של קרן קהילתית, שנפוץ בעולם אך לא הצליח עד כה בישראל כמודל יישובי והמודל של תאגיד פיתוח קהילתי (CDC) אשר נפוץ בארה"ב וקיימת דוגמה אחת שלו בישראל.

חשוב להדגיש כי המודלים המוצגים כאן מובאים בהפשטה ולצורך המחשה בלבד, ובפועל תחת כל אחד מהם פועלים תתי-מודלים שונים המפעילים מנגנונים שונים ברשויות מקומיות שונות בישראל ובעולם. לכל אחד מתתי-המודלים דרכי פעולה שונות, מנגנוני גיוס כספים שונים וסדרי עדיפויות שונים. בנספח א' לדוח מופיע מיפוי מפורט של 11 תתי-מודלים אופרטיביים הפועלים כיום או פעלו בעבר במסגרת רשויות מקומיות שונות בישראל כאמצעים לגיוס כספים פילנתרופיים. הפרק מתחיל בהסבר טכני ומנהלי של המודלים, ולאחר מכן משווה ביניהם מהיבטי המבנה, מיקוד הפעילות, מקורות תקציביים וכן יתרונות וחסרונות עיקריים.

א. עמותות עצמאיות במבנה מלכ"ר

דוגמאות - קרן לוד, קרן קאסם, קרן נתניה, קרן ירוחם, קרן ירושלים, קרן תל אביב.²⁴

רקע: חלק ניכר מהקרנות העירוניות הפועלות בישראל מאוגדות כעמותות עצמאיות הרשומות ברשם העמותות, שמעמדן הוא ככל עמותה, שכן כאמור אין בישראל מעמד לגאלי נפרד של "קרן עיר". בעבר היה מצב בו ניתן היה למנות את ראש הרשות ליו"ר העמותה שהיא הקרן העירונית, אולם, ב-2005 פרסם מבקר המדינה דוח חריף על קיומן של "מעין עמותות עירוניות" - עמותות הפועלות תחת רשות מקומית "שלא כדיון", אותן "ייסדו בעלי תפקידים ברשויות המקומיות באופן אישי, והם מכהנים כמנהליון". על פי דוח המבקר:

"ב'מעין עמותה עירונית'... עוקפים את הצורך לקבל אישור משר הפנים לייסוד העמותה... לעתים העבירו רשויות מקומיות כספים ל'מעין עמותות עירוניות' בדרך של תקצוב, שלא כדיון... נושאי המשרה ברבות מן 'מעין עמותות

עירוניות' הם נבחרו ציבור ועובדים ברשות המקומית, והם נמצאים במצב של ניגוד עניינים בדרגות חומרה שונות. יש שראשי רשויות מקומיות ובעלי תפקידים בכירים בהן מנצלים את מעמדם ברשות המקומית להיטיב עם העמותות שהם עומדים בראשן או מנהלים בהן.²⁵

בעקבות דוח זה נקבע נוהל ברשם העמותות לפיו ראש רשות ונבחרו ציבור מטעם הרשות המקומית אינם יכולים לכהן בהנהלת "קרן עיר" המוגדרת כעמותה ללא מטרות רווח (בניגוד ל"עמותה עירונית" המוגדרת כתאגיד, כמפורט להלן). כתוצאה מכך, המצב כיום הוא כי בקרנות עיר ותיקות המאגדות כעמותות ללא מטרות רווח - כגון בתל אביב - ראש העיר עדיין משמש יו"ר הקרן, בעוד בקרנות עיר חדשות יחסית - כגון בנתניה, בירוחם ובלוד - עומד בראש הקרן איש ציבור שאינו נציג העירייה, כאשר לנציגי העירייה יש לעיתים תפקיד ייצוגי בלבד, או שהם חברי עמותה אך אינם חלק מהוועד המנהל.²⁶

כחלק מניסיונות שהתקיימו בשנים האחרונות להסדרת התחום, הפכו חלק מהעמותות שכוננו בדוח המבקר "מעין עמותות עירוניות" לעמותות עירוניות במעמד של תאגיד (כך קרה למשל עם קרן רמלה), ובמקביל נעשו ונעשים מאמצים נוספים להסדיר את תחום הפעילות של קרנות עירוניות הפועלות במתכונת עמותות. כחלק ממאמץ זה, ב-2010 פרסם מבקר המדינה דוח על "פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות" במסגרתו בחן את פעילותן של ארבע קרנות עירוניות המאגדות כעמותות שלא למטרות רווח²⁷ ומצא ליקויים רבים בהתנהלותן, כולל חוסר בפיקוח מטעם משרד הפנים על יחסיהן של הקרנות עם הרשויות המקומיות בהן פעלו, חוסר בהסכמים ונהלים כתובים בין הקרנות לרשויות המקומיות וכן הלאה.

כיום פועלות רוב הקרנות העירוניות בישראל במתכונת של עמותות ללא מטרות רווח במתכונת זהה או דומה מאוד לפעילותן של עמותות עצמאיות המגייסות פילנתרופיה לתחומים אחרים, כאשר קידום איכות החיים של היישוב הספציפי (למשל על ידי קידום תחומים כגון חינוך, תרבות או ספורט) מרכזית בהגדרת מטרת העמותה.

מבנה ותפקוד: מתוך המיפוי נמצא כי מבחינה מבנית ובירוקרטית קיימת על פי רוב "חומה סינית" בין פעילות העמותה לרשות המקומית, בעוד שמבחינה אופרטיבית קיימים מודלים שונים של קרבה, שיתוף פעולה ועצמאות. למשל, כפי שמפורט בנספח א', בקרן לוד אין כל קשר מבני או תפעולי פורמאלי בין העמותה לבין העירייה, אולם קיים שיתוף פעולה על פי פרוייקט, יש תמיכה (מועטה יחסית) של העירייה בעמותה במסגרת תמיכות בעמותות בעיר, וכן מאצינג של העירייה לכספי התרומות שמגייסת העמותה בכמה מקרים, בעיקר עקב דרישות של תורמים לכך. לעומת זאת, בקרן נתניה ובקרן תל אביב יש הסכמים מבניים לשיתוף פעולה בין הקרנות לעיריות,

25 **פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות**, מבקר המדינה, דוח על הביקורת ברשויות מקומיות, 2005, עמ' 137.
26 בקרן נתניה ראשת העיר מכהנת כנשיאת כבוד ללא זכות הצבעה, בירוחם מכהן כיו"ר העמותה עמרם מצנע, ראש העיר לשעבר, ובלוד מכהן כיו"ר הקרן ירום אריאב.
27 הביקורת נעשתה בעיריית תל אביב-יפו ובקרן תל אביב לפיתוח; בעיריית נהריה ובקרן לפיתוח נהריה; במועצה המקומית קדומים ובקרן קדומים לפיתוח; בעיריית אשקלון ובקרן אשקלון. **פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות**, מבקר המדינה, ביקורת על השלטון המקומי, אוקטובר 2010.

כאשר בתל אביב קיים הסכם של מאצ'ינג של כספי העירייה לכספי התרומות ביחס של 1:1, ובנתניה קיים הסכם "גב אל גב" המאפשר לקרן להשית הוצאות תקורה על העירייה כאשר התורמים אינם מסכימים שהוצאות אלו יילקחו מתוך התרומה.

ב. עמותות עירוניות במבנה תאגידי

דוגמאות - העמותה לקידום החינוך והרווחה אום אל פחם; קרן רמלה.²⁸

רקע: עמותה עירונית היא אחת משלוש צורות של תאגידים עירוניים הפועלים תחת רשויות מקומיות בישראל, יחד עם חברה עירונית כלכלית בע"מ וחברה עירונית לתועלת הציבור. הרשות המקומית היא המקימה והבעלים של העמותה העירונית, ולכן הקמת עמותה עירונית דורשת אישור של משרד הפנים, ולאחריו גם רישום ברשם העמותות. העמותה העירונית כפופה לחוזרי מנכ"ל ונוהל קבלת תרומות של משרד הפנים ובמקביל גם לנהלי רשם העמותות. על פי דוח של מבקר המדינה בנושא,²⁹ בישראל פועלות כיום 117 עמותות עירוניות בהן מחזיקה הרשות המקומית בשליטה של 50% או יותר ועוד 167 עמותות עירוניות בהן הרשות המקומית אינה בעלת השליטה, (כלומר מחזיקה בפחות מ-50% מכלל אמצעי השליטה בהן), והמחזור הכספי של כולן יחד מסתכם בכמיליארד ש"ח. במסגרת ביקורת המבקר, נבדקה פעילותן של 10 עמותות עירוניות³⁰ ומהדוח עולה כי חסרה הסדרה מבחינת רישום העמותות העירוניות במשרד הפנים, מבחינת פיקוח משרד הפנים על פעילות העמותות העירוניות, ומבחינת מינוי מועמדים מטעם הרשויות המקומיות/אזוריות לעמותות עירוניות אלו. בין השאר נמצא כי משרד הפנים לא הכין "תקנון מצוי לעמותה עירונית", והמבקר ממליץ לעשות כן; נמצא חוסר בתיאום בין משרד הפנים לבין רשם העמותות - שכן העמותות העירוניות רשומות בשניהם, והומלץ כי יוגדר שהאחריות לפיקוח תופקד בידי גורם אחד "שיעדכן את השני"; נמצא כי מ-10 העמותות העירוניות שנבדקו לא חתמו על הסכם הסדרת הפעילות, החובות והזכויות שלהן מול העירייה וכן הלאה. בהקשר זה המבקר מדגיש בדוח את העובדה שלגופים אלו:

"מעמד דו-מהותי" - מצד אחד הן ישויות משפטיות נפרדות מהרשויות המקומיות במעמד של עמותות פרטיות על פי דיני התאגידים, ומצד אחר הן בעלות מאפיינים ציבוריים: נשלטות על ידי הרשויות המקומיות שהן גופים ציבוריים; מתבססות על הון ציבורי המגיע מכספי הרשות המקומית; על פעולותיהן לעלות בקנה אחד עם הסמכויות והתפקידים של הרשויות המקומיות ולשרת תכליות ציבוריות.³¹

28 וכן דוגמאות נוספות שאינן מפורטות בדוח זה כגון קרן קריית מלאכי לפיתוח ולקידום הספורט, הקרן לפיתוח דימונה והקרן לפיתוח שדרות.

29 [פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות](#), דוח מבקר המדינה - דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, 2020.

30 בין השאר, אלו של אום אל פחם, הרצליה, מעלות-תרשיחא ומספר מועצות אזוריות, שם.

31 שם, עמ' 422.

מבנה: מבנה העמותות העירוניות מוגדר **בנוהל אסדרת עמותה עירונית** על פי חוזר מפורט של משרד הפנים ובו סעיפים המסדירים את פעולתה, ביניהם, "העמותה

יכולה לעסוק רק בפעילות שהיא בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית" וכן - "לרשות המקומית יובטח רוב בכל מוסדות העמותה"³². העמותה העירונית פטורה מהצורך לעמוד במרכז כנותן שירותים או כגוף מפעיל,

"עמותה עצמאית היא גוף חיצוני לעירייה שמגייס כספים, בעוד עמותה עירונית היא גוף פנימי לעירייה שמתפעל פרויקטים. ייתכן שגוף מתפעל יותר בונה יכולות עבור עירייה חלשה."

מנכ"ל קרן עירונית

ומספיקה לשם כך החלטת עירייה/מועצה. מבין קרנות העיר שמופו במסגרת המחקר, קרן רמלה והעמותה לקידום החינוך והרווחה של אום אל פחם בנויות במתכונת של עמותות עירוניות. שתיהן משמשות באופן מובנה כגוף המתפעל פרויקטים עבור הרשות המקומית - בתחומים ובסדרי גודל שונים, ובשתיהן רוב המימון עד כה הינו מתקציבי העירייה ומיעוטו מתרומות.

נוהל תרומות: קיימות **מגבלות שונות בחוק** על תרומה לעירייה או לתאגיד שנשלט על ידיה, בעיקר בכל הנוגע לתרומות של גופים מתוך הקהילה עצמה. למשל - לא יכול לתרום איש עסקים שיש לו חוזה מול העירייה, התורם לא יכול להשתתף במרכז שהוציאה העירייה, אסור לקבל תרומה מאדם או גוף שנמצא בהליך משפטי מול העירייה, מתורם שהוא קבלן בניין אי אפשר לקבל תרומה עד שנתיים אחרי שהסתיים חוזה העבודה שלו מול העירייה, 12 חודשים אחרי התרומה צריך לדווח למועצת הרשות על כל פניה או בקשה או התקשרות של אותו התורם מול המועצה וכן הלאה. כמו כן, עמותות עירוניות מתקשות מאוד לקבל אישור על פי סעיף 46א³³ ולעיתים מעבירות תרומות שהתקבלו דרך עמותה אחרת הפועלת בעיר.

מהאבחון בשטח נראה כי תחום זה של תאגידים עירוניים עדיין אינו מוסדר ועובר תהליכי שינוי ומיסוד. כך, בשנה האחרונה מתקיים תהליך לקידום רפורמה בכלל התאגידים העירוניים, בשיתוף איגוד התאגידים העירוניים, המרכז לשלטון המקומי ומשרד הפנים. כחלק מתהליך זה נוסחו המלצות לייצר דיפרנציאציה בין התאגידים העירוניים השונים מבחינת תחומי הפעילות, ההיקפים הכספיים, האיתנות הפיננסית שלהם, ועוד.³⁴

ג. קרנות קהילתיות

קרן קהילתית היא מודל נפוץ מאוד במקומות אחרים בעולם כמודל לקידום פילנתרופיה עבור רשות מקומית או עירייה, אולם אינו קיים בישראל, למרות שהיו מספר ניסיונות לכך כמפורט להלן. המודלים הראשונים של קרנות קהילתיות³⁵ צמחו בארה"ב בעשורים הראשונים של המאה ה-20, וכיום קיימות בעולם מאות רבות של

³² סעיפים 9.2.1; 9.2.4 ו- 9.2.15 בהתאמה. על פי דוח המבקר, "נקבעו כללים הנוגעים להרכב הגוף המנהל, ולפיהם שליש מהנציגים יהיו מחברי המועצה, שליש מעובדי העירייה ושליש מהציבור", שם, עמ' 432.

³³ בהתאם לסעיף 46 לפקודת מס הכנסה, מי שתרם למוסד ציבורי או למספר מוסדות ציבוריים מעל לסכום מסוים (המתעדכן מעת לעת) זכאי לזיכוי ממס הכנסה לאותה שנה. מוסד ציבורי הוא מוסד המקדם מטרות ציבוריות ללא מטרת רווח, כמו עמותה רשומה (ע"ר) או חברה לתועלת הציבור (חל"צ).

³⁴ **רפורמה בתאגידים העירוניים**, ועידת איגוד התאגידים 2020.

³⁵ לגבי ארה"ב ראו: [Community Foundations Locator](#) ולגבי אירופה ראו: [European Community Foundations Initiative – Support Organizations Atlas](#)

קרנות קהילתיות המפעילות מודלים רבים ושונים, קרן בינלאומית שנוסדה כדי לעזור בהקמתן ובתמיכה בהן³⁶ וכתובה ענפה המתייחסת לרציונל, למבנה, לפעילות ולתמיכה בקרנות כאלו.³⁷ מודל זה מתבסס על יוזמה שצומחת מתוך הקהילה להקמת הקרן ועל תרומות מקרב הקהילה המקומית - אנשי עסקים וכן אנשים פרטיים - אשר לעיתים קרובות מתווספים אליהן תקציבים מהרשות המקומית ותרומות ממקורות פילנתרופיים חיצוניים. על פי "יוזמת הקרנות הקהילתיות האירופאית", המאפיינים העיקריים של קרנות קהילתיות הינם: מטרה רחבה של קידום איכות החיים, התמקדות בפיתוח קהילה מוגדרת גיאוגרפית, עצמאות, ניהול על ידי ועד מנהל מגוון המייצג את הגיוון בקהילה, מקורות מימון המגיעים בעיקר מתוך הקהילה עצמה, התמקדות בחלוקת כספים אך יכולת לפעול מעבר לכך.³⁸

הרציונל שעומד בבסיסן של קרנות כאלו הינו רתימת היכולות הקיימות בתוך הקהילה כדי "לעודד נדיבות" ולחבר תורמים מקומיים עם "מטרות משנות מציאות"³⁹ על ידי יצירת מסלול אטרקטיבי לתרומה, ייעוץ לתורמים מקומיים ותיווך בינם לבין עמותות ו/או צרכים בקהילה, איגום משאבים ויצירת שיתופי פעולה בין תורמים שונים המעוניינים לקדם נושא משותף, הפעלת פרויקטים, מדידה והערכה של תוצאות ואימפקט וכן קידום גאווה יישובית, בניית סולידריות חברתית ועידוד יוזמות התנדבות מקומיות.⁴⁰ קרנות קהילתיות פועלות על מנת לעודד הישענות על כוחות מקומיים, יצירת קיימות מקומית, הקמת מוסדות מקומיים אשר יתמכו בפיתוח הקהילה והעצמה של גופים ואינדיבידואלים מקומיים.

מבנה ותפקוד: קיים מגוון רחב מאוד של מודלים בסדרי גודל הנעים בין כ-100,000 דולר בשנה למעל מיליארד דולרים,⁴¹ אולם נראה כי רוב הקרנות הקהילתיות הפועלות בעולם נמצאות בחלקה הנמוך של הסקאלה, וחלק ניכר מהן פועלות בקהילות קטנות ומחלשות כולל במזרח אירופה, באפריקה, באסיה ובדרום אמריקה. בחלק מן המקומות משמשות הקרנות הקהילתיות כ"מרחב בטוח" לקידום דיאלוג ולפתרון מתחים ואלימות בקהילה, ובתקופת משבר הקורונה, חלק מהקרנות הקהילתיות בעולם מצאו עצמן מחליפות את הרשות המקומית שבה הן פועלות באספקת שירותי חירום ואף ציוד רפואי לקהילה.⁴²

36 [Global Fund for Community Foundations](#) תמכה במהלך השנים האחרונות בכ-240 קרנות קהילתיות. ה-
[European Community Foundations Initiative](#) מדווח על קיומן של 875 קרנות קהילתיות ב-23 מדינות באירופה,
ואילו ה-[Council of Foundations](#) בארה"ב מדווח על כ-750 קרנות קהילתיות הפועלות ברחבי ארה"ב.
37 ראו למשל:

[The Case for Community Philanthropy: How the practice builds local assets, capacity and trust – and why it matters](#), Global Fund for Community Foundations, 2013

[How Community Philanthropy Shifts Power. What Donors can do to Make That Happen](#), Jenny Hodgson and Anna Pond, GrantCraft, Foundation center, 2018; [The value and impact of the UK Community Foundation network](#), Catherine Walker, UK Community Foundations, July 2020; [Participatory Grantmaking: Has Its Time Come?](#) Cynthia Gibson, Ford Foundation, October 2017

38 Community Foundations in Europe: Reflections on relational aspects of the concept of the community foundation as community-based civil society organization, 2 November 2020, Transcultural Winter School 2020, Boris Strečanský
European Community Foundation Initiative, Center for Philanthropy.

39 ראו למשל: [Northern Ireland Community Foundation](#)

40 ראו למשל בוידאו ההסבר: [מהי קרן קהילתית?](#)

41 [Council of Foundations](#)

42 Wendy Richardson, Global Fund for Community Foundations, ראיון.



בישראל היו ניסיונות בודדים להקים קרנות קהילתיות ברמת היישוב שלא צלחו (לדוגמה הקרן הקהילתית של טירת הכרמל המתוארת בנספח א'), ובמקביל קיימות מספר התארגנויות של קהילות דתיות אשר הקימו קרנות קהילתיות עבור חברי הקהילה שלהן כתת-קבוצה בתוך יישוב, אולם לא עבור מסגרת היישוב כולה.⁴³ בנוסף, תחת הסוכנות היהודית במסגרת השותפות בין קהילות יהודיות מארה"ב לבין קהילות ואזורים בישראל, פועלות קרנות אזוריות לפיתוח יזמות עסקית המתמקדות בעסקים הפועלים באזור מסויים (למשל אזור ירושלים, אשקלון או הגליל), וכן באוכלוסיות מיוחדות (כגון עולים חדשים והחברה הערבית), אשר נותנות מענקים והלוואות בתנאים מועדפים.⁴⁴

ד. תאגיד פיתוח קהילתי

Community Development Corporation (CDC)

רקע: ה-CDC הוא מודל שנוסד בארה"ב בשנות השישים ותפס תאוצה בשנות ה-70 וה-80, של ארגון ללא מטרת רווח שמטרתו פיתוח וטיפול של אזורים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית. ארגונים אלו לרוב ממוקמים בפיתוח קהילתי באזור גאוגרפי קטן יחסית: שכונה עירונית או עיר קטנה. כך, בערים גדולות דוגמת קליבלנד ושיקגו, פועלים עשרות תאגידי פיתוח קהילתיים בשכונות/אזורים שונים בעיר. על אף שהמבנה והחזון של המודל לא מחייב זאת, בפועל מרבית התאגידים הללו עוסקים בפרוייקטים של דיור ציבורי ודיור בר-השגה, ורובם אף מגדירים זאת כעיסוקם המרכזי.⁴⁵ בנוסף, ארגונים אלו מקדמים פרוייקטים הנוגעים לפיתוח קהילתי, החל ממתן שירותים חברתיים ושירותי רווחה, דרך פעילויות חינוך, קידום תעסוקה, תמיכה בבנייה של עסקים קטנים ועד לפיתוח כלכלי רחב יותר במסגרת השכונה או האזור בו הם פועלים.

מבנה: תאגיד פיתוח קהילתי הוא ארגון ללא מטרת רווח. נהוג שלפחות שלישי מחברי הוועד המנהל הם נציגי הקהילה על מנת להבטיח את מעורבות הקהילה והשמירה על האינטרסים שלה בתהליכי קבלת החלטות. קיימים תת-מודלים רבים גם בהקשר זה, אך ברוב המקרים הארגון מעסיק מעט עובדים בשכר ומפעיל מתנדבים רבים.

מימון: ההכנסות של מודל זה בארה"ב הן תמחיל של כספי רשויות מקומיות, תורמים פרטיים, תאגידים וקרנות גדולות שעוסקות בנושאי דיור (למשל [LIHC](#)), וכספי הממשל הפדרלי, ובמיוחד מענקים פדרליים של מחלקת הדיור והפיתוח העירוני ([HUD](#)).⁴⁶ מענקים אלו מיועדים לתכנון, פיתוח ושיוקם תשתיות ודיור באזורים מוחלשים, ומוענקים הן לגופי ממשל מקומי (ברמת המדינה [state] והרשויות המקומיות) והן ישירות לארגונים ללא מטרת רווח שעוסקים בתחומי הפיתוח והוכרו כזכאים למענקים אלו, זכאות אשר תאגידי פיתוח קהילתיים רבים זוכים לה. בארה"ב המודל רווח גם כיום, עם מעל 4,500 תאגידיים בכל רחבי המדינה, לרבות כל הערים הגדולות.⁴⁷

43 ראו למשל [קרן גמ"ח קהילתית בית דניאל](#) וכן [קרן תמיכה חב"דית לתמיכה קהילתית](#) בביתר.

44 ראו אתר [קרנות אזוריות לפיתוח יזמות עסקית](#) של הסוכנות היהודית.

45 Stoutland, S. E., Community development corporations: Mission, Strategy and Accomplishments.

Urban problems and community development, 1999, pp. 193-240.

46 Walker, C., [Community development corporations and their changing support systems](#), 2002.

47 על פי נתוני האתר [community-wealth.org](#).

בישראל: קיימת דוגמה בודדת למודל זה - ג'נדאס - העמותה להתחדשות עירונית חברתית הפועלת באזור העיר העתיקה בלוד. העמותה מקדמת התחדשות עירונית בגישת "דיור למטרות חברתיות" תוך איגום כספי מדינה, פילנתרופיה והשוק הפרטי (ראו פירוט בנספח א').

ה. טבלת השוואת מודלים

להלן טבלה בה מוצגים בקיצור רב המאפיינים המרכזיים של ארבעת המודלים שנמצאו רלוונטיים וכן היתרונות והחסרונות המרכזיים של כל אחד מהם בהקשר של קידום פילנתרופיה ביישובים הערבים:

טבלה 1 - השוואת מודלים מרכזיים בישראל ובעולם

מודל/קריטריונים	צורת התאגדות	מקורות כספיים ומודל פעולה	קשר לרשות המקומית	יתרונות מרכזיים	חסרונות מרכזיים
עמותה עצמאית (דוגמאות: קרן ירוחם, קרן נתניה, קרן לוד, קרן ירושלים, קרן קאסם, קרן תל אביב, קרן נצרת).	מלכ"ר עצמאי. העמותה כפופה לרשם העמותות במשרד המשפטים. דיווח על ביצוע מול התורמים.	בעיקר כספים פילנתרופים - חיצוניים וגם מקומיים - וכן כספי עירייה במינון משתנה (תמיכות, מאצינג, זכיה במכרזים). <u>בבסיס</u> - ארגון עצמאי מגייס, עם אפשרות לתפעול פרויקטים ו/או ביצוע פרויקטים בעזרת ארגונים מקומיים.	באופן מבני - עצמאות כספית וניהולית עם אפשרות לייצוג מסויים של הרשות בעמותה אך לא בוועד המנהל. ברמה התפעולית - קשר הדוק ואישי בין הנהלת הרשות להנהלת העמותה, הסכמי מאצינג והסכמי "גב אל גב" מול הרשות.	עצמאות ושקיפות תקציבית וניהולית; גמישות רבה בגיוס פילנתרופיה חיצונית ומקומית; עצמאות בהגדרת סדרי עדיפויות; פיתוח יכולות תפעול ובניית קשר מול הקהילה.	הצלחת המודל תלויה במידה רבה בשיתוף הפעולה עם הרשות; צורך לאזן את העצמאות עם הבטחת המחויבות, הרתימה והמעורבות של הרשות המקומית וראש הרשות; צורך לבנות יכולות מקצועיות עצמאיות ולהבטיח יציבות פיננסית לאורך זמן; לעיתים קושי ביצירת ממשקים מול משרדי ממשלה ומול עמותות אחרות ביישוב.
עמותה עירונית (תאגיד) (דוגמאות: עמותה לקידום החינוך והרווחה אום אל פחם, קרן רמלה).	עמותה שהיא גם תאגיד עירוני. הרשות המקומית היא המקימה והבעלים. התאגיד כפוף לחוזרי מנכ"ל ונוהל קבלת תרומות של משרד הפנים. לאחר אישור משרד הפנים, רישום ברשם העמותות.	בעיקר כספי עירייה, מעט כספי פילנתרופיה. <u>בבסיס</u> - ארגון פנימי של הרשות, מתפעל ובונה יכולות של הרשות המקומית.	רוב מובנה של נציגי הרשות בוועד המנהל וראש הרשות הוא יו"ר הוועד. העמותה העירונית היא יד ימינה של הרשות המקומית, תאגיד ביצועי עבור פרויקטים יישוביים, במימון מקומי, ממשלתי או חיצוני.	קשר חזק ומובנה לרשות המקומית ודרכה לכספי מדינה (אין צורך במכרז); פיתוח יכולות תפעול עבור הרשות המקומית.	השפעה פוליטית - פגיעות לפוליטיזציה של קבלת החלטות ולחילופי שלטון; קושי בגיוס פילנתרופיה בשל הגדרת תחומי פעילות מצומצמים, נוהל תרומות נוקשה (קושי בהשגת טופס 46א, מגבלות משמעותיות על תרומות מקומיות) - ולכן אטרקטיביות מוגבלת מול תורמים.
קרן קהילתית (דוגמאות: קרנות קהילתיות בארה"ב, אירופה וברחבי העולם, קרן קהילתית טירת הכרמל - נסגרה מחוסר אמצעים)	מלכ"ר עצמאי. העמותה כפופה לרשם העמותות במשרד המשפטים. דיווח על ביצוע מול התורמים/הקהילה.	בעיקר כספים מקומיים - אנשי עסקים וציבור רחב עם השלמות מתרומות חיצוניות. <u>בבסיס</u> - ארגון מקומי, קהילתי, מגייס תרומות ומקים פרויקטים קהילתיים, מקומיים.	מבחינה מבנית - מלכ"ר עצמאי. מבחינה תפעולית - קשת של אפשרויות, מעצמאות מוחלטת לתיאום עם- וייצוג של הרשות המקומית בעמותה (אך לא בוועד המנהל).	עצמאות ניהולית ופיננסית; בעלות ושליכות של התושבים; קשר בלתי אמצעי לשטח; ארגון שיועד לחזק פילנתרופיה מקומית, להעצים את הקהילה ולגייס קבוצות תושבים לפעולה.	הבטחת קיימות פיננסית - חולשה כלכלית של הקהילה וחוסר מסורת פילנתרופית של עסקים מקומיים, מובילים לחוסר יציבות פיננסית ואף לקריסה. ההצלחה תלויה גם במידת שיתוף הפעולה מול הרשויות המקומית.
תאגיד פיתוח קהילתי (דוגמה - אלפי תאגידיים ברחבי ארה"ב, עמותת ג'נדאס בלוד).	מלכ"ר עצמאי. העמותה כפופה לרשם העמותות במשרד המשפטים.	איגום כספי מדינה, משקיעים ופילנתרופיה תוך שיתוף פעולה עם הרשות המקומית. פעולה באזור גאוגרפי קטן: שכונה או ישוב קטן. <u>בבסיס</u> - התמקדות בהתחדשות עירונית ודיור בר השגה.	מודלים שונים של עצמאות או שותפות.	עצמאות ניהולית, יכולת איגום כספים גדולים ממקורות רבים, פיתוח שכונתי מסיבי הכולל פיתוח פיזי והתמודדות עם צרכי הדיור.	ההתמקדות בתחום הדיור ביישובים הערבים מורכבת ביותר ודורשת תהליכים ארוכי טווח.

מהם האתגרים המרכזיים? דילמות ותובנות מהשטח

לאחר הגדרת המטרות המרכזיות והמשגת המודלים הרלוונטיים העיקריים, פרק זה מפרט את האתגרים והחסמים המרכזיים שזוהו בתהליך האבחון. לאחר פירוט של כל אתגר מופיעה התובנה שמוצתה ממנו, ובסיום הפרק מסוכמות התובנות המרכזיות כולן.

האתגרים המרכזיים שאובחנו הם:

- א. אתגר ההיתכנות הכלכלית
- ב. אתגר הלגיטימציה של מודל חדשני ויוזמה חיצונית
- ג. אתגר האיזון בין פוליטיזציה, עצמאות ומחויבות
- ד. אתגר מגבלת הגודל ומקומיות מול אזוריות

א. אתגר ההיתכנות הכלכלית

שאלת ההיתכנות הכלכלית היא שאלת יסוד ראשונה שכן אחת ממטרות הפרוייקט היא להבטיח שכספים אשר יופנו למודל הפילנתרופי החדש לא יבואו על חשבון עמותות השטח ולא ייגזרו רק מתוך הכספים שתורמים מקומיים וחיצוניים כבר מפנים לפיתוחה וקידומה של החברה הערבית. כלומר - **ההצדקה של מודל פילנתרופי יישובי נשענת על הנחת יסוד לפיה קיימים כספים נוספים שיכולים להגיע דרכו לטובת הרשויות המקומיות הערביות והחברה הערבית, וכי לא מדובר ב"משחק סכום אפס" מבחינת שאר השחקנים בשטח.** ואכן, מהאבחון בשטח עולה כי קיים חשש בקרב ארגוני השטח מפני הקמת מודל פילנתרופי שיתמוך ברשויות המקומיות ויבוא על חשבון התקציבים הפילנתרופיים שכיום מיועדים להם.

אל מול הצורך להבטיח מימון פילנתרופי חדש כדי להבטיח את ההיתכנות הכלכלית של המודל החדש, אובחנו מספר אתגרים מרכזיים:

1. היעדר תורמים ומסלולים מובנים

קרנות העיר הוותיקות שקיימות כיום בישראל הוקמו במקור על בסיס שותפות עם פילנתרופים יהודים ובינלאומיים גדולים, שלא היו מקרב תושבי העיר אבל היו מחויבים לקידומה: למשל, קרן ירושלים הוקמה בעזרת מספר גורמים פילנתרופים גדולים מיהדות ארה"ב וקרנות מגרמניה (כגון קרן ברטסמן וקרן שפרינגר) שגויסו על ידי מקימה טדי קולק; קרן תל אביב הוקמה בשיתוף תד אריסון; הקרן לחיפה הוקמה בשיתוף פעולה עם התורמים ג'רלד פרדמן, וילי אפטוביצר, דויד אדרס, ויוסי גלזמן. גם המודל של עיר בשינוי של יוזמת "ציונות 2000"⁴⁸ מתבסס על שותפות עם גורם עסקי/פילנתרופי מוביל בחלק ניכר מהישובים בו הוא מתקיים (למשל, בגבעת אולגה - קרן לאוטמן, בבני עייש - חברת קראסו, בשדרות - משפחת שמש ובפתח תקווה - חברת פיינל). בניתוח של פעילותן של קרנות חדשות יותר (כגון קרן נתניה וקרן ירוחם) עולה כי גם פעילותן מתבססת על מספר תורמים גדולים שהם מרכזיים

⁴⁸ תוכנית "עיר בשינוי" מתקיימת בכ-14 ישובים בישראל - רובם המוחלט ישובים יהודים ורק אחד, מג'ד אל כרום, ישוב ערבי, ותומכת בהעצמה קהילתית ובמוביליות חברתית בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, קרנות מקומיות וגורמים עסקיים מקומיים מובילים.

לפעילות הקרן וחוזרים להשקיע בה שוב ושוב. בחלק מהמקרים, קרנות עיר ביישובים יהודיים מתבססות על ערוצי תמיכה פילנתרופיים שהוקמו בהקשר יהודי-ציוני כגון [שותפות ביחד](#) של הסוכנות היהודית,⁴⁹ "עיר בשינוי" שהוזכרה לעיל או תמיכה של קרן היסוד.

בהקשר של רשויות מקומיות ערביות ברור כי מודלים המבוססים של "עמיית יהודית" יהיו פחות רלוונטיים, ואולם בהתחשב בעניין הגובר שיש בשנים האחרונות בקרב קרנות יהודיות רבות בארה"ב ובאירופה - כמו גם קרנות לא יהודיות - בקידום החברה הערבית בישראל, יש להניח כי ניתן יהיה לרתום תורמים מרכזיים אשר ירצו להיות שותפים בהקמת מודל פילנתרופי ערבי מקומי.

2. חשש מפני פוליטיזציה

החשש המובהק ביותר שעלה מקרב פילנתרופים (יהודים וערבים, ישראלים ובינלאומיים) ומומחים לפילנתרופיה אשר רואינו לצורך מחקר זה היה מפני פוליטיזציה של המודל הפילנתרופי החדש אשר תמנע תמיכה פילנתרופית בו. חשש זה עולה אל מול החולשה המקצועית של הרשויות המקומיות ואל מול הפוליטיזציה הרבה והידועה של מערכת השלטון המקומי הערבי. תורמים שונים הביעו חשש לפיו חוסר ההתמצאות שלהם עצמם במורכבויות הרבות של השלטון המקומי הערבי יקשה עליהם לחוש בנוח עם השקעה בתחום. מכיוון שהנושא של פוליטיזציה מרכזי מאוד ונוגע לא רק להקשר של תרומות אלא גם להקשרים רבים נוספים, מוקדש לו ניתוח נפרד (ראו סעיף ג' להלן).

3. חשש ממודל מיושן ומסורבל

מהראיונות שנערכו נראה כי הכותרת של "קרן עיר", במיוחד כאשר היא מוגדרת כתאגיד עירוני, נחשבת למודל מיושן ובירוקרטי בקרב חלק מהפילנתרופיה. קרנות העיר הוותיקות בישראל נטו לקחת אחוזים משמעותיים של תקורה על התרומות, וחלקן נטו להתנהל באופן שְׂאִיגם את כספי התורמים ל"פול" משותף, בניגוד למודלים עכשוויים שמאפשרים לתורמים יותר שקיפות, שליטה וקירבה לפרוייקטים ספציפיים להם הם מעוניינים לתרום. על פי ראיונות עם מומחים בשטח נראה כי המודל של תאגיד עירוני נחשב כפחות שקוף ופחות מועדף על קרנות פילנתרופיות שכן "הבעלים של הכסף הופכת להיות העירייה" ויש חשש כי "הכספים הפילנתרופיים ייבלעו בתקציב הכולל" או "ישמשו לכיסוי הגירעון". כמו כן נאמר כי בשל נהלי משרד הפנים להם כפופות עמותות עירוניות, קיימות מגבלות על תחומי פעילותן, על הגמישות שלהן בביצוע פרויקטים בתחומים חדשניים או על גיוס מאצינג מקומי לתרומות חיצוניות - מה שגם עלול להפחית את האטרקטיביות שלהן בעיני חלק מהתורמים.

מהמיפוי בשטח עולה כי קרנות העיר הוותיקות הפועלות במודל של עמותה עצמאית שינו את מודל הפעלה שלהן ומאפשרות כיום לתורמים קשר בלתי אמצעי עם הפרוייקט אליו הם תורמים, וכי לפחות במקרה אחד קיימת הצלחה של עמותה

⁴⁹ Partnership2Gether - לשעבר "שותפות 2000", הינה "פלטפורמה מרכזית, כלל ארצית של הסוכנות היהודית שמחברת בין 400 קהילות יהודיות ברחבי העולם לבין 46 ערים וקהילות שותפות בישראל".

עירונית לרתום תורמים לפעילותה.⁵⁰ מצד אחד, נאמר בחלק מהראיונות כי לפחות אצל חלק מהפילנתרופים התדמית של גופים אלו נשארה מיושנת, אולם מצד שני עלה כי בשנים האחרונות קיימים יותר ויותר מודלים של השקעה פילנתרופית במסגרת עירונית או אזורית ונאמר כי קיימים תורמים רבים שמעוניינים להשקיע ברמה היישובית. ואכן מהאבחון עלה כי קרנות העיר שמופו ומאוגדות במודל של עמותה עצמאית מצליחות לגייס סכומים משמעותיים ביותר לפעילותן מדי שנה, ממגוון רב מאוד של תורמים.

בהקשר של הרשויות המקומיות הערביות, מדובר על הקמת גוף חדשני, עובדה המהווה ייתרון בהקשר הנוכחי. נראה כי אם יוקם מודל מקצועי, שקוף ויעיל אשר יפעל בסטנדרטים גבוהים ומודרניים אל מול התורמים הפוטנציאלים, ניתן יהיה להבטיח אטרקטיביות מולם לא פחות, ואולי אף יותר, מקרנות העיר האחרות הפועלות בישראל.

4. ביסוס המודל על פילנתרופיה מקומית

בישראל לא קיימות כיום קרנות קהילתיות במודל שמתבסס על פילנתרופיה מקומית. כאמור, בעבר היה מספר קטן של ניסיונות להקים קרנות כאלו, אולם אף אחד מהניסיונות לא צלח בשל חוסר ההצלחה לייצר יציבות וקיימות פיננסית למודל זה, בעיקר ביישובים מוחלשים וקטנים יחסית. כדוגמה, הקרן הקהילתית של טירת הכרמל הוקמה ב-2002

“אצלנו כבר מתחיל להתפתח מעמד ביניים של משכילים... אני לא אשת עסקים גדולה אבל אם יש לי קצת כסף שהייתי רוצה לתרום אין לי איך לתרום אותו כי המסלולים היחידים שקיימים אצלנו זה תרומה למסגד - וכמה מסגדים צריך ביישוב?”

פעילה חברתית מהמשולש

בתמיכת בעלי מפעל "שורש" ביישוב, אולם על אף השקעה בחשיבה אסטרטגית,⁵¹ בניית שותפויות עם הקהילה והמגזר העסקי ופעילות משמעותית בשנים הראשונות, היא לא הצליחה לגייס מספיק משאבים לאורך זמן ולבסוף נסגרה (ראו פירוט בנספח א').

בהקשר של הרשויות המקומיות הערביות עולה כי לפילנתרופיה הערבית המקומית, המבוססת על אנשי עסקים בעלי עניין לתרום לשינוי חברתי, יש פוטנציאל לתמוך במודל פילנתרופי חדש, אולם הפילנתרופיה הערבית היא עדיין חלשה ומוגבלת יחסית, ואין לסמוך עליה כמרכיב ראשון - או מרכזי בטווח הנראה לעין -

“תושבים מהישוב לא ירצו לממן את הרשות (המקומית) כי אין אמון שלהם ברשות שלא נותנת את השירותים הכי בסיסיים כמו פינוי זבל. התושבים לא מרגישים שייכים לרשות המקומית שלהם... צריך יהיה לגרום לאנשי העסקים המרכזיים בקהילה לתרום בלי לצפות לקבל תמורה.”

פעיל חברתי מיישוב במשולש

50 העמותה העירונית של אום אל פחם, ראו פירוט בנספח א'.
51 [מדריך להקמת קרן קהילתית](#), מרכז שיתופים לקידום החברה האזרחית.

בהקמת גוף פילנתרופי עירוני. כפי שנסקר בקצרה לעיל, הפילנתרופיה הערבית האסטרטגית בישראל נמצאת עדיין בחיתוליה, הן מבחינה מבנית והן מבחינת סדרי הגודל של התרומות, בעוד שרוב התרומות מהקהילה ניתן כיום במסגרות חמולתיות בלתי פורמליות, ובמסגרות דתיות. יחד עם זאת, בהסתכלות לעתיד נראה כי קיים

פוטנציאל משמעותי לחבר תורמים מקומיים למודל הפילנתרופי שיוקם, ולמנף את מעמד הביניים החדש הצומח בחברה הערבית כדי לייצר אפיק חדש לתרומות של הקהילה כולה, מעבר לאנשי עסקים ספציפיים.⁵²

זאת ועוד, מראיונות עם מומחים בתחום עולה כי קרנות מקומיות רבות בעולם מצליחות לרתום יכולות

”בקרוב אנשי העסקים הערבים יש עדיין גישה מאוד מסורתית לתרומות - תורמים למסגדים, לחדר מחשבים, לנזקקים... יש חוסר אמון רב לגבי פילנתרופיה: 'למה (הם) רוצים לתרום לנו? מה האג'נדה שלהם?... עדיף לפנות לדור הצעיר יותר של מעמד הביניים - (הם) פתוחים יותר וירצו להתחיל להשקיע במודל. אחר כך אחרים ירצו להיות חלק מהצלחה.” איש עסקים מאזור המשולש

מגוונות של הקהילה. קרנות אלו מתבססות לא רק על תרומות כספיות של גורמים מקומיים, אלא גם על משאבים מקומיים כגון התנדבות, לגיטימציה, רשתות קשרים וידע מקצועי כדי לקדם את הפיתוח הכלכלי-חברתי של היישוב. נראה כי משאבים כגון אלו בהחלט ניתן יהיה לגייס מקרב החברה הערבית.

תרשים 1 - סיכום אתגר ההיתכנות הכלכלית



⁵² לדוגמה, אחד הרעיונות שעלו במהלך המחקר הוא כי בטווח הבינוני יכולה להיות היתכנות להקים "קרן מלגות עירונית" שתנוהל על ידי הגוף הפילנתרופי החדש, ותאגד בתוכה כספים של מספר תורמים מקומיים שכבר כיום תורמים לתחום זה. ניתן לדמיין, למשל, כי "קרן מלגות עירונית" כזו, תוכל למנף את כספי אנשי העסקים המקומיים להרחבת מעטפת התמיכה שניתנת לסטודנטים מהעיר, כמו גם לחיבורם של סטודנטים אלו חזרה לעשייה מקומית - למשל דרך התנדבות, ליצירת רשת בוגרים (alumni) וכן הלאה, וכך לייצר אימפקט גדול יותר מאותה התרומה.

ב. אתגר - לגיטימציה של מודל חדשני ויוזמה חיצונית

בעוד שברשויות היהודיות שנסקרו היוזמה להקמת קרנות עיר (בתצורותיהן השונות) הגיעה על פי רוב מראש עיר דומיננטי ויוזם (טדי קולק בירושלים, שלמה להט [צ׳יץ])

”ניסיון לכפות מודל על הקהילה אינו עובד...”

(המודל) צריך לצאת מתוך צורך ואמונה של

הקהילה עצמה.”

ג׳יימס מגואן, יוזמת הקרנות הקהילתיות האירופית

בתל אביב, אריה גוראל
בחיפה, עמרם מצנע בירוחם),
או על ידי פעילים מרכזיים
מתוך העיר (כגון אביב וסרמן
שהקים את קרן לוד), היוזמה
להקמת גוף פילנתרופי
לרשויות הערביות מגיעה

מבחוץ, מגורם פילנתרופי (קרן מובדאראת). במקביל, מראיונות בשטח עולה כי הקמת גוף פילנתרופי יישובי הינה תפיסה חדשנית שאין לה כיום מודעות או תשתית תפיסתית, ארגונית או קהילתית בישובים הערבים. **העובדה שמדובר ביוזמה חיצונית וחדשנית מהווה אתגר מבני דורשת התייחסות מעמיקה על מנת להבטיח את רתימת הקהילה, ראש הרשות ופעילים**

מרכזיים ביישוב למהלך. על פי התובנות העולות ממומחים בינלאומיים העוסקים בפיתוח פילנתרופיה מקומית בעיקר בקהילות מוחלשות, נראה כי רק רתימה כזו תוכל להבטיח את הצלחת המהלך לאורך זמן. דרישה לשותפות כזו עלתה גם מהראיונות בקרב גורמי חברה ערבית בשטח.

”לכל קרן שעובדת עם קהילה יש סף לגיטימיות שצריך לעבור... הדרך להתגבר על כך היא על ידי יצירת בעלות של הקהילה כבר מההתחלה... צריך לשאול, למשל: מיהם ה-champions, המנהיגים הקהילתיים בעלי המשקל הסגולי הרב ביותר? למי יש גם לגיטימציה וגם ידע על צרכי הקהילה?... עדיף לבזבז יותר מדי זמן על שיתוף ציבור מאשר לעשות פחות מדי

(ממנו).”⁵³

”פילנתרופיה ופיתוח ברמה המקומית יוצאים מתוך ההנחה שלכל קהילה יש משאבים. כסף? כן. אבל גם ידע, מומחיות ומערכות יחסים. כשכל אלו מובאים יחדיו הם יכולים לייצר את הכוח העוצמתי מכולם - אמון. (התהליך) מתרחש בכל רחבי העולם. מוסדות קהילתיים שמעוצבים ומוקמים על ידי האנשים אותם הם באים לשרת. תורמים גדולים עדיין יכולים לשחק תפקיד חשוב - אך בתור בני ברית, תומכים, משקיעים-שותפים.”⁵⁴

כדי להבין את אתגר הלגיטימציה לעומקו, להלן פירוט של שניים ממרכיביו המרכזיים - החשדנות כלפי פילנתרופיה חיצונית וחשיבות רתימת הקהילה כדי להבטיח לגיטימציה:

53 Christopher Harris, international expert on local philanthropy, former Senior Program Officer at the Ford Foundation.

54 [The answer is local: How community philanthropy shifts power and changes the world](#), Animated video, Global Fund for Community Foundation, 14 June, 2018, תרגום - מחברת הדוח.

1. התגברות על חשדנות בקרב הקהילה הערבית

כפי שעולה מהניסיון הגלובלי לגבי קהילות מוחלשות ברחבי העולם, גם בקרב החברה הערבית קיימת חשדנות לגבי פילנתרופיה חיצונית,⁵⁵ ומתוך תהליך המחקר

עלה כי רתימת הקהילה המקומית הערבית להקמת גוף פילנתרופי יישובי תדרוש להתגבר על חשדנות זו. חשדנות זו נובעת בין השאר מחוסר הכרות עם עולם הפילנתרופיה שמוביל לחוסר הבנה "מהיכן מגיעים

"חשוב מאוד לגייס כסף מקומי כדי להראות מאצ'ינג לכסף החיצוני... יחד עם זאת חשיפה גדולה מדי (לפעילות הקרן מול השטח) תגרום לביקורת ולפיקוח שלילי."

פעיל חברתי מעיר ערבית בצפון

הכספים", "למה הם תורמים דווקא כאן", "מה האג'נדה של התורמים ולמי הם מחוברים", "מה הובטח לתורמים בתמורה" וכן הלאה. בחלק מהמקומות אף ניתנו דוגמאות לעמותות מקומיות שהצליחו לגייס כספים פילנתרופיים ונתקלו בעויות ובהשחרת שמן בתגובה לכך.

מרכיב נוסף התורם לחשדנות זו היא העבודה שבחלק ניכר מהישובים הערבים קיימים מנגנוני צדקה מסורתיים - בעיקר על בסיס דתי ולעיתים על בסיס חמולתי - להם יש מחויבות קהילתית רבה וכן לגיטימציה קהילתית לפעול לטובת גיוס כספי הקהילה ומתן מענה

"אנשי עסקים לא רוצים לתרום לרשות המקומית כי מצבה הכלכלי קשה ולא רוצים לשים שם את הכסף... רק לראש העיר יש לגיטימציה להביא כסף לעיר. אף אחד לא ישאל אותו מאיפה הכסף ולמה."

איש עסקים ערבי מהמשולש

לצרכיה בתחומים מגוונים: מחבילות מזון ועד מלגות לסטודנטים. בחלק ניכר מהישובים, מעבר לתמיכה קהילתית ותרומות צנועות של רבים מחברי הקהילה,

תורמים לגופי צדקה אלו גם עשירי היישוב, מנהיגיו ואנשי העסקים שבו. נראה כי חלק מהחשדנות כלפי כספים פילנתרופיים נובעת מן התחושה כי כספים חיצוניים עלולים להוות תחרות לגופי הצדקה המקומיים או להסיט את האג'נדות המקומיות לכיוונים בלתי מוכרים.

"כיום גם ככה קיים בקהילה הערבית ניכור כלפי אנשים שיש להם כסף - גם ככה אנשים מרגישים שאלו הדמויות שיחליטו מי יהיה ראש העיר הבא... לכן חייבים לחבר את היוזמה הפילנתרופית לעוד עמותות, למאבק באלימות, לדברים שמייצרים תשתית רחבה יותר."

פעילה חברתית מנצרת

⁵⁵ טענה מרכזית המפורטת בספרות בינלאומית בנושא היא, כי לעיתים קרובות תרומות עצומות הניתנות ברמה הגלובלית לנושאים כגון מיגור הרעב ושיפור איכות החיים של קהילות מוחלשות נעשות "מעל ראשן" של קהילות היעד. במקרים כאלו התורמים החיצוניים מגדירים את "הבעיה" כמו גם את "הפתרון". למרות שברור שבהקשר הנוכחי הכוונה היא לבנות את התהליך יחד עם הקהילה המקומית, אין להתעלם ממקרים אחרים בעבר בהם תהליכים כאלו התרחשו בהקשר של הקהילה הערבית ויצרו תסכול וחשדנות.

שדנות מסוימת קיימת גם בקרב חלק מהעמותות הערביות הפועלות בישובים הערבים, ומחברות מאוד לקהילה ולצרכיה, אך רובן מקומיות וחלשות ואינן מצליחות לפתח מנגנונים מקצועיים של חיבור לכספים פילנתרופיים או לכספי מדינה. חלק מעמותות אלו הביעו חשש שמודל פילנתרופי חדש יתחרה בהן, ויהווה אבן שואבת למִעַט הקרנות הפילנתרופיות שנותנות כיום מענקים לפעילותן.

2. רתימת הקהילה והרשות המקומית

רתימת הקהילה והרשות המקומית חשובה גם בהתייחס למטרות העל של הגוף הפילנתרופי, הכוללות חיזוק של הרשות המקומית וחיזוק של הקהילה המקומית, אל מול האתגרים שנמנו לעיל. מהמחקר עולה כי הסיכוי להשגת מטרות אלו מתגבר על ידי שילוב גורמים מרכזיים מהקהילה בתהליך ההקמה ובניהול הגוף הפילנתרופי, שכן לגורמים אלו יש ידע פנימי, ניואנסי ועדכני לגבי צרכי הקהילה ותתי-הקבוצות בה. כך, הגוף שיוקם יינה מלגיטימציה, יזכה בעידוד הקהילה ויוכל להיעזר בכוחות הקהילתיים לצורך עבודתו - כגון היעזרות בגורמי עירייה, בכוחות עסקיים מקומיים, בכוחות מקצועיים שקיימים בישוב, ברתימת קהילות צעירים, אנשי דת, ארגונים שכונתיים וכן הלאה.

זאת ועוד - בראייה ארוכת טווח יש להניח כי חלק מההחלטות שהגוף הפילנתרופי יצטרך לקבל לא תהינה פשוטות, כגון להחליט איזו מטרה לקדם ראשונה, במה להשקיע ובמה לא. לכן חשוב מאוד שתהיה לגוף זה לגיטימציה ציבורית ואמון מצד הקהילה על מנת שיתבסס כגוף בעל אג'נדה אותנטית-מקומית.

תרשים 2 - סיכום אתגר הבטחת לגיטימציה



קיימת חשיבות רבה ליצירת תחושת בעלות על המודל בקרב הקהילה המקומית. נמצא כי יש מובילי דעה ואנשי מפתח בחברה הערבית שרואים את הערך בהקמת גוף פילנתרופי כזה, ולכן מומלץ כי תהליך ההקמה יתמקד ברשויות בהן קיימת תמיכה כזו ויבטיח התגייסות ומעורבות של כל הגורמים הנוגעים בדבר - ראש הרשות והמנגנון העירוני, עמותות מרכזיות, אנשי דת ואנשי עסקים בישוב, ועדי שכונות, פעילים מרכזיים וכן הלאה.

ג. אתגר - איזון בין פוליטיזציה, עצמאות ומחויבות

אחד מהנושאים אשר עלו שוב ושוב במהלך המחקר הוא החשש של תורמים פוטנציאלים, עמותות בקהילה, גורמי ממשלה ומומחים נוספים מפני פוליטיזציה של המודל הפילנתרופי, בפרט אם המודל יהיה קשור בטבורו לרשות המקומית ולעומד

בראשה. פוליטיזציה כזו יכולה להתבטא למשל, בהשפעת יתר של ראש הרשות על פעילות הגוף הפילנתרופי עד ליצירת זהות בין השניים, כשראש הרשות "עלול לראות בגוף הפילנתרופי את הקופה הקטנה שלו ושל הרשות",

"חיבור של הקרן עם העירייה הוא כישלון ידוע מראש. חשוב לגייס את הכסף בנפרד ולבצע את הפרוייקטים בנפרד - ככה העירייה יכולה לעזור אבל לא להרוס."

פעיל חברתי מעיר ערבית בצפון

עלול "לנצל אותו לצרכיו הפוליטיים" או "לקבוע את סדרי העדיפויות שלו", כפי שאמרו חלק מהמראיינים.

מנגד, מנכ"לי קרנות עיר הפועלות בערים יהודיות בישראל ציינו כי "ראש העיר הוא גייס הכספים החשוב ביותר של הקרן", ותיארו כיצד פרוייקטים משמעותיים יצאו אל הפועל כאשר הייתה להם תמיכה של ראש העיר ומאיך כיצד הארגון נקלע למשבר כאשר הייתה התנגשות או ניגוד אינטרסים בינו לבין ראש העיר. קדהוד וחיזוק של תובנה זו נשמעו בקרב המראיינים מהחברה הערבית, אשר הדגישו את מרכזיותו של ראש הרשות כדמות החזקה ביותר בישוב, ואת הצורך לייצר שיתוף פעולה הדוק עם הרשות המקומית - הן כדי לחזק אותה והן כדי לקבל ממנה לגיטימציה לביצוע פעולות בקהילה.

כלומר - החשש מפני פוליטיזציה מייצר צורך למצוא איזון בין הקמת מודל עצמאי ומקצועי לבין רתימתם ומעורבותם של הרשות המקומית והעומד בראשה. המרכיבים העיקריים של אתגר זה מפורטים להלן:

1. מרכזיות השלטון המקומי הערבי

כפי שנכתב לא מעט, לרשויות המקומיות הערביות מעמד חשוב במיוחד בחברה הערבית: "המעמד המיוחד של השלטון המקומי בקרב התושבים הערבים נוצר בשל העובדה שהישובים הערביים הם ברובם יישובים קטנים, והאפיק היחיד לביטוי הנהגה מקומית ולקידום הוא השלטון המקומי".⁵⁶ מול מרכזיות זו של הרשויות הערביות, תוארו בשנים האחרונות הפוליטיזציה, החמולתיות והשחיתות ברמה המקומית כאתגרים המרכזיים של השלטון המקומי הערבי,⁵⁷ ולאחרונה התווספה לכך התערבותם של ארגוני פשע ברשויות המקומיות הערביות.⁵⁸ במציאות בעייתית זו, אין ספק שהחששות לגבי פוליטיזציה ותלות פוליטית אינם בלתי מבוססים.

56 נאיף אבו-שרקיה, התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן, בתוך: **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** עורכים: אפרים לביא ואריק רודניצקי, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב, 2010. עמ' 87.

57 **במגזר הערבי יש שחיתות בלי סוף. החמולה מחלקת ג'ובים, וכולם השלימו עם זה**, רותם שטרקמן, דה מרקר, 30.10.2020; **השלטון המקומי הערבי: הזדמנות שפוספסה**, מרזוק אלחלאבי, הפורום לחשיבה אזונית, 3.10.2018; דורון נבות ואלי רכס שחיתות, דמוקרטיה ופטרונאז' ברשויות המקומיות הערביות, בתוך: **פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** עורכים: אפרים לביא ואריק רודניצקי, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל אביב, 2010. עמ' 93.

58 **איך הפכו רשויות מקומיות ערביות למכרה זהב של ארגוני פשיעה**, סוהא עראק, שיחה מקומית, 14.1.2020.

2. פוליטיזציה של המודל הפילנתרופי

פוליטיזציה של המודל הפילנתרופי החדש עלולה להוביל לפגיעה משמעותית במקצועיותו, למשל בבחירת סדרי עדיפויות, בהחלטה על מענקים, בהתקשרויות עם גורמים נוספים. פוליטיזציה עלולה גם לסכן את המשכיות הרצף המקצועי של הגוף

הפילנתרופי לאורך שנים בשל העובדה כי כ-70% מראשי הרשויות הערבים מתחלפים אחת לחמש שנים⁵⁹ וכי לעיתים קרובות ראש רשות חדש מקדם סדר עדיפויות שונה משמעותית משל קודמו. כלומר - אם תיווצר זהות רבה

”יש חשיבות לייצר מנגנוני איזון כדי למנוע פוליטיזציה... צריך לקבע את המודל במסמרות לטווח ארוך כדי שישרת את הקהילה ולא יהיה תלוי באדם אחד.”

מנכ”ל עירייה ערבית

מדי בין הגוף הפילנתרופי לבין ראש עיר מכהן, החלפתו של ראש העיר עלולה לפגוע בהמשכיות הפעילות. ולבסוף, כתוצאה מכל אלו, פוליטיזציה עלולה לפגוע באופן משמעותי באטרקטיביות של המודל עבור גופים פילנתרופיים שיתבקשו לתמוך בו.

3. צרכים בטווח קצר מול צרכים בטווח הארוך

כאמור, כיום קיימת חולשה מתמשכת ופוליטיזציה משמעותית - הרסנית ומשתקת לעיתים - ברשויות המקומיות הערביות, מה שמדגיש את הצורך בטווח הקצר להבטיח ניתוק ברור בין הרשות והעומד בראשה לבין הגוף הפילנתרופי. עם זאת, בטווח הארוך החזון הוא לחזק את הרשות המקומית כך שתוכל להשתמש בכלי פילנתרופי זה בצורה עניינית ומקצועית כדי לקדם את היישוב והחברה הערבית.

”בתחילת הדרך שני הצדדים היו חלשים. הרשות המקומית הייתה חלשה וציפתה מהקרנות הקהילתיות שיביאו יכולות ומשאבים. הקרנות הקהילתיות היו חלשות ורצו שיתוף פעולה עם הרשות המקומית. בהמשך, כאשר שני הצדדים התחזקו, התחילו הבעיות: הרשות המקומית התחזקה, (ובעקבות כך) רצתה לשלוט יותר בעבודת הקרנות הקהילתיות וניסתה לבצע קואופטציה שלהן. ואילו הקרנות הקהילתיות התחזקו ודרשו יותר עצמאות.”⁶⁰

על פי הניסיון של יוזמת הקרנות הקהילתיות האירופית, קרנות קהילתיות שהוקמו במזרח אירופה התמודדו עם דילמות דומות, אשר הובילו למסקנה “שעדיף לשמור על עצמאות הדדית ולא לייצר סימביוזה”:

⁵⁹ המלכוד של הרשויות הערביות, ג'י'א רינאו-זועבי, דה מרקר, 31.12.2013; [Municipal Elections in 2018: Insights and Trends in Israel's Arab Society](#), Inter Agency Task Force briefing paper, November 2018.

⁶⁰ Boris Strečanský, European Community Foundation Initiative, ראיון.



יש חשיבות רבה להקמת מודל פילנתרופי עצמאי ובלתי תלוי, אשר יאפשר עצמאות ומקצועיות ברמה הגבוהה ביותר לאורך שנים, ובכך יפיג את חששם של השחקנים המרכזיים - תורמים, גורמי מדינה ונציגי ארגונים בשטח - מפני פוליטיזציה ושחיתות. יש לבנות את המודל בשותפות הדוקה עם ראש הרשות על מנת להבטיח את המחויבות והמעורבות שלו בפעילות הגוף החדש, באופן שייצר רתימה אך לא שליטה. כלומר - צריך לבנות מודל שהוא עצמאי וגם רותם את הרשות בטווח הקצר, גם מעצים את הרשות המקומית ואת הקהילה המקומית בטווח הבינוני וגם מאפשר תלות הדדית וסינרגיה עם הרשות ועם ראשה בטווח הארוך.

ד. אתגר - מגבלת הגודל ומקומיות מול אזוריות

1. מודל אזורי מול מודל מקומי

בתהליך המחקר עלתה השאלה לגבי יתרונותיו וחסרונותיו של מודל אזורי מול מודל מקומי, ועולה כי קיימות דעות לכאן ולכאן. המיפוי מצא מתח בין כוחות שמושכים לכיוון הקמת מודל פילנתרופי יישובי-מקומי - על פי רציונל של "קרן עיר" על סוגיה השונים, לבין כוחות המושכים לכיוון של מודל פילנתרופי אזורי (ערבי בלבד או ערבי-יהודי משותף), אשר טרם קיים כמותו בישראל.⁶¹

במשרד הפנים - שהוא הגורם המשפיע והמכריע בכל הקשור לרשויות מקומיות בכלל ורשויות ערביות בפרט - קיימת בשנים האחרונות העדפה הולכת וגוברת לתפיסת האזוריות. המשרד מקדם מהלכים שמטרתם לייצר "רמת ממשל נוספת" בין הרמה הלאומית לרמה המקומית, תוך איגום משאבים ומתן סמכות ואחריות לגופים האזוריים שקמים - האשכולות.⁶² אחת המוטיבציות המפורשות לקידום מהלך זה הינה חיזוק רשויות קטנות פריפריאליות שקשה להן להבטיח יעילות ושרידות כלכלית, ובכללן הרשויות המקומיות הערביות.

מן הראיונות בשטח עולות תובנות מעורבות בהקשר זה. חלק מהמראיינים תומכים בהקמת מודל פילנתרופי אזורי כדי להבטיח אימפקט רחב של המודל מעבר ליישוב בודד, כאמצעי להפחית מעורבות פוליטית של ראש רשות בודד ולייצר איזונים

⁶¹ בשנה האחרונה מתקיימת חשיבה במסגרת שיתוף פעולה בין משרד הפנים לג'וינט-אלכ"א לגבי מודל אזורי, אשר ממתין להעברת תקציב מדינה. בעבר התקיימה חשיבה בנושא גם במסגרת ארגון שיתופים, ראו: [מחקר - מודל פיננסי למינוף פילנתרופיה לטובת פיתוח אזורי בנגב ובגליל](#), עידן רייכמן, עמית קורת - מכון מילקן, עבור מרכז שיתופים, מאי 2017.

⁶² ראו למשל: [הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי](#), הצוות לקידום אזוריות בישראל, דוח סקירת מצב והמלצות לשר הפנים מה"כ אריה מכלוף דרעי, משרד הפנים 9.11.2020. במסגרת הדוח מוצגים גם החששות של נציגי השלטון המקומי ממהלך זה (כגון העברת סמכויות ללא משאבים, העברת הנטל לרשויות החזקות על חשבון החלשות, איבוד כפוי של רשויות מקומיות וכן הלאה).

ובלמים בין האינטרסים של מספר רשויות מקומיות וכן כמרכיב משלים למודל האזורי של האשכולות. כמו כן נאמר כי מודל אזורי ישתלב טוב יותר במהלכי האזוריות של משרד הפנים ובכך יקל לרתום את המשרד למהלך כולו. על פי אחד מהגורמים הבכירים ברשויות הערביות, עדיף שהמודל האזורי יהיה יהודי-ערבי משולב, שיאפשר לעשות שימוש ביתרונות היחסיים של כל צד וכן עשוי להיות מאוד אטרקטיבי בעיני התורמים וגופי המדינה. לעומתו, כמה מהמרואיינים טענו כי יש חשיבות רבה להקמת מודל שייתן מענה ספציפי לצרכי הרשויות הערביות וכי במסגרת האשכולות יהיה קשה להצדיק מודל אזורי של יישובים ערבים בלבד, שכן כחלק מרציונל האשכולות - כולם יישובים יהודים וערבים.

בין תומכי המודל היישובי, חלק ניכר מהמרואיינים הערבים למחקר זה טענו כי במבחן המציאות יהיה קשה מאוד לקדם מודל אזורי בשל הבדלי הדעות ופערי האג'נדות בין הרשויות הערביות השונות. מהאבחון עלה כי גם אם רבים מסכימים ש"האזוריות היא ערך נעלה" ואף יכולה להבטיח כספי מדינה נוספים, בפועל אין דוגמאות לניסיונות מוצלחים בהקשר זה. לעומת זאת, לחלק ניכר מהמרואיינים היו דוגמאות שליליות לניסיונות לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות ערביות שלא נשאו פרי. על בסיס ניסיונות העבר, החשש הוא כי מודל אזורי ייצר למעשה שיתוק של כל הרשויות המשתתפות בו, ולא יאפשר לקדם את האינטרסים של אף אחת מהן. במקביל, נראה כי הקמתו של מודל אזורי ישימה רק אם היא נעשית בשותפות עם גורמי מדינה כגון משרד הפנים והאשכולות, ומן המחקר עלה כי התהליכים בקרב גופים אלו הינם איטיים וארוכי טווח, ואינם בשלים בעת הנוכחית.

2. אתגר גודל היישוב

מתוך התמקדות במודל מקומי עולה השאלה האם קיים גודל מינימלי של ישוב בו יכול לקום מודל פילנתרופי יישובי, מכיוון שרוב היישובים הערבים בישראל קטנים מ-40,000 תושבים.⁶³ המלצת רשת הקרנות הקהילתיות של האיחוד האירופי הינה להקים קרנות קהילתיות רק ביישובים שהם מעל ל-50,000 תושבים, הן מתוך הצורך לאפשר בסיס פיננסי וכלכלי מספיק, והן מתוך תפיסה לפיה "בקהילות קטנות יש מערכות יחסים מאוד אינטימיות בין התושבים, ואילו הקמתה של קרן קהילתית מקצועית דורשת דווקא ריחוק מסוים בין התושבים, אשר מתקיים רק ביישובים גדולים יותר".⁶⁴ מגבלת הגודל הוכחה במבחן המציאות של הקרן הקהילתית שהוקמה בטירת הכרמל, אשר על פי המעורבים בה לא הצליחה להבטיח קיימות כלכלית בין השאר בשל מספר התושבים הקטן ביישוב, מיעוט הגורמים העסקיים בו וחולשתה היחסית של האוכלוסייה. חלק מהמומחים שרואינו למחקר טענו כי אין היתכנות פיננסית להקמת מודל פילנתרופי ברוב היישובים הערבים שכן הם קטנים מדי ויהיה "קשה מאוד לייצר בהם יתרון גודל".

מן העבר השני, מומחים אחרים לנושא של פילנתרופיה עירונית טענו כי גם ליישובים קטנים יכולים לקום מודלים מקומיים שיאפשרו תמיכה פילנתרופית לצורך הפיתוח

63 הערים הערביות היחידות שמספר תושביהם גדול מכך הן (בגודל יורד) נצרת, רהט, אום אל פחם וטייבה.
64 James Magowan, European Community Foundations Initiative, ראיון.

הכלכלי והחברתי של הישוב בזכות תורמים מקומיים או תורמים חיצוניים - אם מודלים כאלו יוקמו בסדרי גודל שמתאימים לאותו הישוב. כלומר, מודל פילנתרופי מקומי אינו בהכרח קרן בסדר גודל של קרן תל אביב או קרן ירושלים, וסדר הגודל של פעילות המודל צריך להתאים לסדר הגודל של היישוב בו הוא פועל. ואכן, קיומה של קרן עיר פעילה ומצליחה בירוחם - ישוב המצוי באשכול סוציו-אקונומי 3 ובו כ-11,000 תושבים - מראה את היתכנותו של מודל כזה.

תובנה - מקומיות מול אזוריות וגודל היישוב:

בשאלות לגבי הקמת מודל מקומי מול מודל אזורי ולגבי גודל הקהילות בהן רלוונטי להקים מודל פילנתרופי, נראה כי ניתן להגיע לשתי תובנות עיקריות. ראשית, **נראה כי בשלב הראשון עדיף להתחיל את הפיילוט ממודל מקומי, ושנית נראה כי עדיף להתחיל ממודל ביישוב עירוני גדול יחסית.** במקביל, מומלץ לבחון שיתוף פעולה עם משרד הפנים ועם האשכולות בהקמת מודל אזורי, ככל שתהליכי התכנון הממשלתיים יתקדמו.

תרשים 4 - סיכום אתגר מקומיות מול אזוריות



מודל אזורי יתרונות

- ✓ מודל אזורי ישתלב טוב יותר במהלכי האזוריות של משרד הפנים
- ✓ יצירת גוף פילנתרופי כחלק משלים במודל האשכולות
- ✓ מרבית היישובים הערביים קטנים יחסית - למודל אזורי אימפקט רחב
- ✓ הפחתת השפעה פוליטית של ראש רשות בודד. איזונים ובלמים בין האינטרסים של מספר רשויות מקומיות



מודל מקומי יתרונות

- ✓ בעלות ורתימה של הרשות והקהילה המקומית
- ✓ חיבור אפקטיבי בין האג'נדה הישובית לפעילות הפילנתרופית
- ✓ קיימים מודלים המתאימים ליישובים קטנים (למשל, קרן ירוחם)
- ✓ קיימים ראשי רשויות מחויבים ומעוניינים



אך

- × בפועל אין דוגמאות לניסיונות מוצלחים של גוף פילנתרופי אזורי.
- × הבדלי דעות ופערי אג'נדות בין רשויות ערביות עלולים להביא לשיתוק.
- × תחת האשכולות קשה להצדיק מודל פילנתרופי של יישובים ערביים בלבד.
- × הקמתו של מודל אזורי הגיונית רק אם היא נעשית בשותפות עם גורמי מדינה - מהלך שטרם הבשיל.

ה. סיכום הנחות יסוד הנובעות מניתוח החסמים והאתגרים

◀ **דרוש ואפשרי** - קיים חוסר משמעותי ברשויות המקומיות הערביות בהקשר של בניית אג'נדה עצמאית-מקומית, וכן בהקשר של גיוס כספי מאצ'ינג, חיזוק קהילה וחיזוק הקשר עם עמותות. בניית מודל פילנתרופי יישובי תוכל לתת מענה לחוסרים אלו - כמהלך מקומי משלים לתהליכי השקעה ממשלתיים בשנים האחרונות. גורמים רבים שהוצג להם המודל התחברו לרעיון והביעו נכונות להיות מעורבים.

◀ **אתגר הקיימות הפיננסית** - קיימים חסמים משמעותיים להקמת המודל מבחינת הבטחת הקיימות הפיננסית שלו, ובשל חשדנות וחסמים מבניים, תרבותיים ופוליטיים בקרב הרשויות המקומיות ובחברה הערבית. עם זאת נראה כי אם יוקם מודל נכון ומקצועי הוא יהיה אטרקטיבי לתורמים חיצוניים ויוכל לגייס גם תרומות ותמיכה מקרב היישוב עצמו.

◀ **אתגר הבטחת לגיטימציה** - בעלות, מעורבות ומחויבות של הרשות המקומית וגורמי מפתח בקהילה הינם תנאי בסיסי והכרחי להצלחת המודל. הצלחתו תלויה במידה רבה בבניית התהליך "מלמטה למעלה" יחד עם היישוב שייבחר - עם דגש על ראש הרשות ומנכ"ל העירייה, כמו גם גורמים נוספים ברשות המקומית, עמותות מקומיות וגורמי מפתח בקהילה (אנשי עסקים, אנשי דת, מובילי דעה).

◀ **עצמאות הגוף הפילנתרופי מהעירייה יחד עם רתימתה** - יש צורך לייצר איזון בין הבטחת עצמאות ניהולית ופיננסית של הגוף הפילנתרופי כדי למנוע השפעה פוליטית וחשש לשחיתות, לבין רתימה של ראש הרשות לקידומו של המודל. נראה כי הדגש צריך להיות על עצמאות, א-פוליטיות ומקצועיות, כמו גם על גמישות בקבלת וניהול תרומות, במקביל לתנאי הקודם - הקמת הפיילוט יד ביד עם ראש רשות המאמין במודל ומחויב להצלחתו.

◀ **עדיפות להתחיל ברמה המקומית ביישוב גדול** - נראה כי מודל אזורי יהיה מורכב מדי בשלב זה, הן בשל מורכבות היחסים בין הרשויות הערביות, הן בשל מורכבות יחסי האשכולות עם הרשויות הערביות, והן בשל חוסר הבשלות הנוכחית של תהליך התכנון המתקיים כעת במשרד הפנים. יש עדיפות אם כך למודל מקומי, ויש עדיפות ליישוב עירוני גדול יחסית.

בפרק זה המלצות למספר עקרונות פעולה וצעדים פרקטיים אשר נובעים מהתובנות שעלו בתהליך האבחון.

ומה הלאה? המלצות לתהליך ההקמה

א. עקרונות פעולה להקמת המודל

1. פיילוט גמיש

מתוך תהליך האבחון עולה כי לא קיים מודל אחד מדויק ומושלם אשר יכול להתאים ככפפה ליד לרשויות המקומיות הערביות - הן בשל מאפיינים ייחודיים לרשויות הערביות והן משום שבין הרשויות הערביות עצמן קיימת שונות גדולה. מתוך כך מומלץ שהקמת המודל הפילנתרופי תיעשה באמצעות תהליך פיתוח פיילוט גמיש, כך שבניית המודל מבחינת תכנים, סדרי עדיפויות, יחסים עם הרשות המקומית וכן הלאה תתבצע באופן הדרגתי תוך היזון חוזר מול גורמי השטח השונים. זאת בניגוד לבנייה של מודל שהינו ידוע, מוגדר ומובנה מראש, אשר מטרת הפרוייקט היא להקימו ולהפעילו בלבד.

2. מודל מקומי

כפי שנכתב לעיל, מהאבחון בשטח עולה כי בשלב זה קיים יתרון להקמת פיילוט מקומי שיתבסס על עיר ערבית אחת. במקביל, מומלץ לקדם המשך דיון עם משרד הפנים משני טעמים: הראשון כדי לבחור יחד אשכול רלוונטי בו יוקם פיילוט אזורי כאשר תהליכי התכנון במשרד הפנים יבשילו לכדי שיתוף פעולה מעשי, והשני כדי שמשרד הפנים יהיה שותף מלא לבניית המודל האזורי ויוכל לתרום לו מכוחו, השפעתו ותקציביו. בהמשך פרק זה מוצעות שלוש ערים ערביות להקמת הפיילוט, כאשר לגבי כל אחת מהן מופיעים היתרונות והחסרונות היחסיים שלה, ומומלץ כי יתקיים תהליך איבחון מעמיק יותר לקראת בחירת אחת מהן כמיקום הפיילוט.

3. רתימת הקהילה והפילנתרופיה

כפי שנותח בהרחבה לעיל, קיימים שני תנאי סף להקמת המודל באופן מיטבי - רתימת הרשות והקהילה והבטחת ההיתכנות הכלכלית. ראשית מומלץ כי **עבודת שטח שתבטיח את רתימת העירייה והקהילה למודל ולתהליך תהיה עיקרון מוביל בהקמת המודל החדש**. כאמור, מודל של גוף פילנתרופי בעיר ערבית הינו מודל חדשני שטרם נוסה ואינו מוכר בחברה הערבית בישראל ובקרב הנהלת הרשויות המקומיות. בו בזמן, הניסיון בעולם מראה כי ישנה חשיבות רבה לרתימה וההתגייסות (ה-buy in) של הנהלת העיר וגורמי הנהגה בקהילה. רתימה וגיוס כאלו יאפשרו הקמה של גוף מותאם, הגדרה של מטרות מדויקות לצרכי היישוב וליכולותיו, ויצירת מודל בעל לגיטימציה ואימפקט רחבים ככל הניתן. חשיבות תהליך זה עולה עוד יותר מכיוון שמדובר ביוזמה חיצונית אל מול החשדנות הקיימת בחברה הערבית לפילנתרופיה חיצונית. שנית מומלץ להבטיח כי, יחד עם תמיכת הרשות והקהילה, יוקם מודל מקצועי וא-פוליטי, כך שהוא יהיה אטרקטיבי לפילנתרופיה, שכן רק תמיכה חיצונית מסיבית תבטיח קיימות למודל החדש.

4. הגדרת המטרות

כפי שפורט בתחילת דוח זה, למודלים פילנתרופיים מקומיים שונים ברחבי העולם עקרון מנחה משותף: רתימת מקורות פילנתרופיים למען שיפור איכות החיים של תושבי המקום. תחת עקרון מנחה זה ארגונים שונים אימצו מטרות מגוונות בהתאם למיקוד הספציפי, אשר השתנו והתחדדו לאורך השנים בהתאם לשינויים ביישוב ובצרכיו. בתחילת דוח זה פורטו המטרות המרכזיות שהגוף הפילנתרופי החדש יכול לשאוף אליהן, הכוללות: חיזוק יכולותיה של הרשות המקומית; גיוס כספי מאצ'ינג לתקציבי מדינה; חיזוק חברה אזרחית מקומית והתארגנויות מקומיות; חיזוק ועידוד פילנתרופיה מקומית ערבית; ובניית יכולות לפיתוח פרויקטים בין-מגזריים. מתוך האבחון שנעשה מומלץ כי הגדרת המטרות של המודל החדש תעשה באופן מצומצם יחסית בתחילת הדרך שכן המודל לא יוכל לענות על כל הצרכים בבת אחת. כמו כן מומלץ כי מיקוד המטרות והתיעדוף שלהן ייעשו יחד עם גורמי העירייה והקהילה ביישוב בו יוקם הפיילוט, תוך כדי תהליך ההקמה ולא לפניו, במסגרת העקרונות של "פיילוט גמיש" ושל רתימת הקהילה לתהליך.

תרשים 5 - עקרונות פעולה להקמת המודל



ב. המלצות מעשיות להקמת המודל

1 מבנה המודל

על בסיס השוואת המודלים הלגאליים והמעשיים השונים, ומתוך המטרה המרכזית של הגוף החדש - גיוס פילנתרופיה לרשות מקומית ערבית - נראה כי המודל הלגאלי המתאים ביותר הוא עמותה עצמאית. עמותה כזו, הפועלת בברכת ראש הרשות ובתיאום עם העירייה (כולל הסכמי שיתוף פעולה ומאצ"נג), תוך שמירה על עצמאות ניהולית ופיננסית, מומלצת כמודל המאפשר עבודה מקצועית, ארוכת שנים ואסטרטגית ועשויה להיות אטרקטיבית יותר לתורמים מהאלטרנטיבות.

כאמור לעיל, בעוד שלעמותה עירונית (תאגיד) יתרונות מובהקים מבחינת החיבוריות לרשות המקומית ובניית היכולות עבורה, מודל כזה נועד בבסיסו לתפעול פרויקטים עירוניים במימון של העירייה והמדינה. לעומת זאת, בהקשר של רתימת פילנתרופיה לרשויות המקומיות הערביות נראה כי לעמותה עצמאית יש יתרונות משמעותיים מבחינת הבטחת עצמאות וא-פוליטיות של תהליך ההקמה ושל המודל כולו, מבחינת גמישות ניהולית, בהגעה לכספים פילנתרופיים חיצוניים, בעידוד וחיזוק פילנתרופיה מקומית וביצירת כוח מקצועי שיכול לרתום את הרשות כמו גם גורמים נוספים ביישוב (כוחות חברה אזרחית, אנשי עסקים).⁶⁵ מנגד, קרן קהילתית המבוססת ברובה על תמיכה פילנתרופית מקומית אינה נראית כברת קיימא - גם בשל חולשתה הפיננסית של החברה הערבית וגם בשל האופי השמרני של הנתניה בה ואופייה הראשוני והבלתי-ממוסד של פילנתרופיה ערבית אסטרטגית. המודל הרביעי שנבחן, המתמקד בפיתוח אורבני והתחדשות עירונית אינו מומלץ בשל המורכבות הרבה של תחום הנדלן והדיור ביישובים הערבים, ועם זאת, נראה כי עיסוק בתחומים מורכבים כאלו והקמת מודלים פילנתרופים המותאמים להם יכולים להיבנות לאורך זמן בהמשך הדרך.

כדי להתאים את מודל העמותה העצמאית למציאות של הרשויות הערביות, נראה כי כדאי לשלב במודל מרכיבים ופרקטיקות ממודלים של קרנות קהילתיות. לדוגמה, מרכיב מרכזי כזה הוא הבטחת הייצוגיות של גורמים מהקהילה בהקמת ובניהול הגוף הפילנתרופי, אשר תוביל ללגיטימציה של הגוף

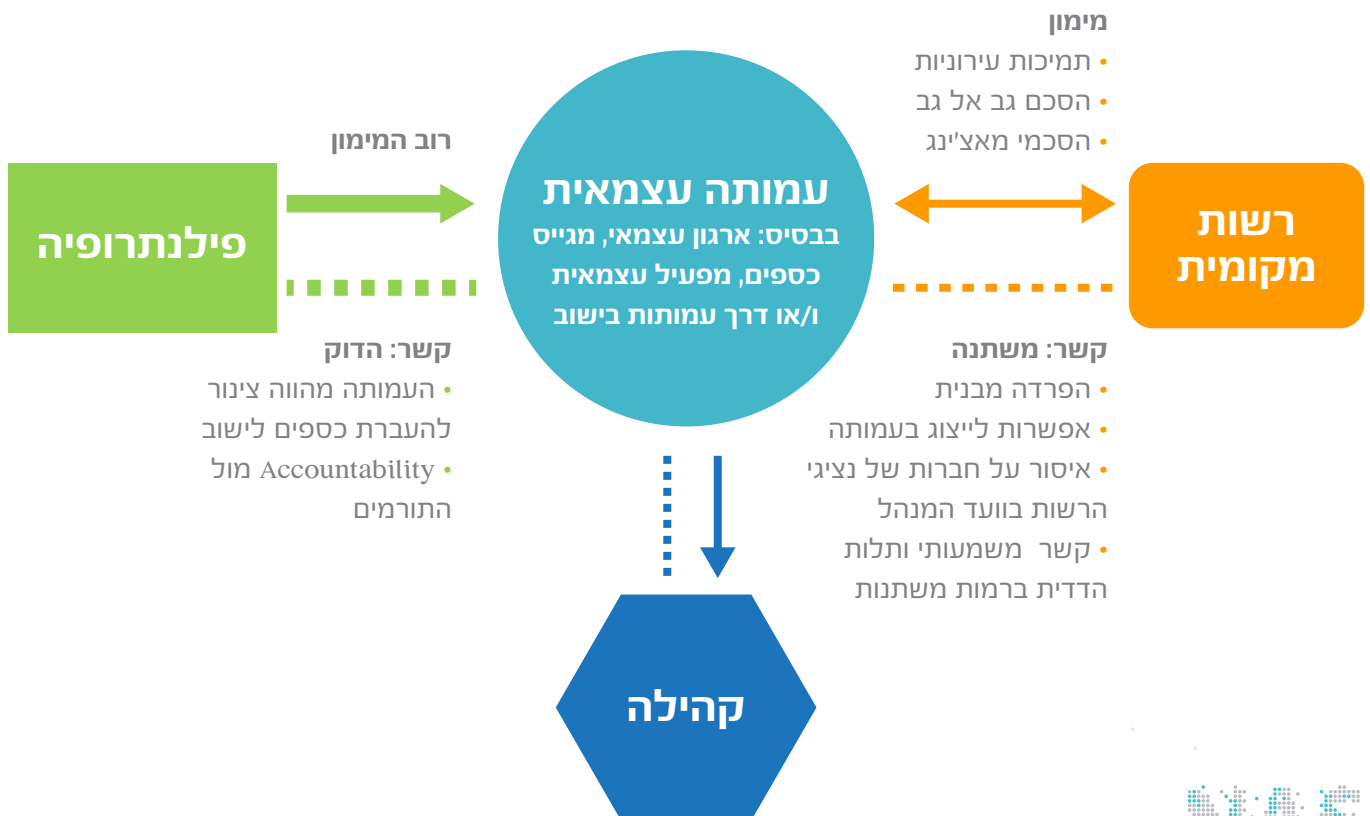
⁶⁵ הערה חשובה בהקשר זה צריכה להיאמר לגבי העמותה העירונית של אום אל פחם, אשר מראה בשנים האחרונות עבודה מרשימה ויכולת לרתום את הרשות המקומית, לשמור על עצמאות ומקצועיות ולהתחיל לרתום גם פילנתרופיה חיצונית לעבודתה. מהאבחון בשטח נראה כי זוהי דוגמה מרשימה אולם מהווה 'יוצא מן הכלל המעיד על הכלל' ולא בטוח כי זהו מודל שניתן להעתיקו ליישובים נוספים. למסקנה זו מספר סיבות: ראשית, בהקשר הספציפי של אום אל פחם ובעיתוי הנוכחי נוצרה מערכת יחסים בריאה, מקצועית והדדית בין הנהלת העמותה העירונית לנהלת העירייה, אולם מניחות התנאים בשטח נראה כי מדובר על שילוב ייחודי של המנהלים בשני הארגונים וכי דבר זה אינו מובטח להמשך או ליישובים אחרים. כאמור לעיל, המודל של עמותה עירונית באופן מבני הינו פוליטי מבחינת שייכות העמותה העירונית לעירייה ומעורבות העירייה בתהליך קבלת ההחלטות של העמותה העירונית. כלומר - בהסתכלות רחבית מודל זה נראה פגיע יותר לפוליטיזציה של המודל הפילנתרופי גם אם זה אינו המצב במקרה הספציפי של אום אל פחם בעת הנוכחית. שנית, על אף ההצלחה הגוברת של העמותה העירונית לגייס פילנתרופיה חיצונית, עדיין קיימים מכשולים משמעותיים כגון הצורך לקבל טופס 46א', אשר יקשו עליה לגייס פילנתרופיה חיצונית לעיר בסדרי גודל משמעותיים. מעקפים אפשריים - כגון העברת כספים פילנתרופיים דרך עמותות אחרות בעיר - אפשריים אך אינם מומלצים כמודל בסיסי וארוך טווח. ושלישית, נראה כי העמותה העירונית תתקשה לגייס פילנתרופיה מקומית משמעותית אל מול המגבלות הקשיחות מאוד של משרד הפנים בהקשר זה, וכאמור לעיל, בניית 'מעקפים' לקושי זה, גם אם היא אפשרית, אינה מומלצת כעיקרון מנחה. מכיוון שאחת המטרות החשובות של המודל הפילנתרופי החדש הינו חיזוק וגיוס פילנתרופיה ערבית מקומית, למגבלה זו משקל רב בבחירת המודל המועדף.

במסגרת פרקטיקה זו, הקהילה עצמה הינה חלק מתהליך ההקמה וחלק ממודל הפעלה של הגוף הפילנתרופי, אם על ידי הקמת ועד מנהל המייצג חתכים שונים בקהילה (שכונות, חמולות, קבוצות דתיות) ואם על ידי הקמת ועדה מייצגת של נציגי קבוצות אלו, שתלווה את תהליך ההקמה והפעלה. מרכיב נוסף שמאפיין קרנות

קהילתיות ויכול להיות רלוונטי הוא מודל של "מענקים השתתפתיים" (participatory grantmaking) ו"מעגלי נתינה" (giving circles), במסגרתם חברי הקהילה משתתפים בהגדרת התחומים אותם יקדם הגוף החדש, תורמים בעצמם וגם משתתפים בתהליכי בחירת הפרויקטים שייתמכו.

"כיום גם ככה קיים בקהילה הערבית ניכור כלפי אנשים שיש להם כסף - גם ככה אנשים מרגישים שאלו הדמויות שיחליטו מי יהיה ראש העיר הבא... לכן חייבים לחבר את היוזמה הפילנתרופית לעוד עמותות, למאבק באלימות, לדברים שמייצרים תשתית רחבה יותר." פעילה חברתית מנצרת

תרשים 6 - ייצוג גרפי של המודל המוצע, עמותה עצמאית



2

מקורות מימון

כאמור לעיל, למרות שישנם אתגרים במימון המודל החדש, ההנחה מתוך האבחון היא כי אם יבנה מודל מקצועי אשר יבטיח שקיפות ועצמאות ויחד עם זאת ייצג את החזון העירוני של יישוב ערבי מוביל הוא יהיה אטרקטיבי לתורמים קיימים וחדשים הן מהארץ והן מחוצה לה. מספר מסלולים אפשריים לכך: ראשית, מומלץ לרתום להקמת המודל קרנות פילנתרופיות אשר יש להן כבר נגיעה לחברה הערבית ולפיתוח כלכלי-חברתי שלה. שנית, כבר במהלך תהליך ההקמה מומלץ לחבר למודל גם גורמים עסקיים מהיישוב שיכולים להשתתף בהתחלה במתן לגיטימציה, בעזרה "שוות כסף" (כגון ציוד או משרד) או בסכומים סמליים. מודלים של מעגלי נתינה יכולים גם הם לעודד את תושבי היישוב שייבחר לתרום - גם אם מדובר בסכומים קטנים יחסית הרי שמשמעותם הסמלית גדולה. ולבסוף - מעבר למקורות מימון פילנתרופיים, בניית המודל החדש בשיתוף פעולה הדוק עם הרשות המקומית ועם העומד בראשה תאפשר נגישות לתקציבי עירייה ולתקציבי מדינה העוברים דרך העירייה. ולכן, **בשלב הראשון מומלץ להתחיל עם גיוס מספר קטן של קרנות פילנתרופיות - בהובלת יוזמת מובדאראת - ולחפש שותף או שניים מבין אנשי העסקים המקומיים שיוכלו להשתתף בתמיכה למודל החדש**, גם אם מדובר בסכומים סמליים או בשווי-ערך.

3

מיקום הפיילוט הראשון

משתנים רבים יכולים להשפיע על הצלחת הפיילוט הראשון, אך אין ספק שאחד החשובים ביותר הוא בחירה מושכלת ומוצלחת של היישוב בו הוא יתבצע. במסגרת המחקר נמצאו שלוש ערים ערביות המומלצות למודל הפיילוט. שלושתן עומדות בתנאי היסוד שנמצאו כהכרחיים להצלחת מודל פילנתרופי ברשות מקומית בכלל, וברשות מקומית ערבית בפרט: יישוב עירוני בעל גודל מספיק, פוטנציאל משמעותי לפיתוח, רשות מקומית ברמת תפקוד גבוהה, וראש עיר ומנכ"ל מקצועיים המחויבים לרעיון של הקמת מודל פילנתרופי לעיר. שלוש הערים ההלו הן אום אל פאחם, סחינין וכפר קאסם. להלן היתרונות והחסרונות היחסיים של כל אחת מהן:

טבלה 2 - אבחון שלוש רשויות מומלצות לשלב הפיילוט

חטרונות	יתרונות	יישוב
<p>עיר בעלת מורכבות פוליטית גבוהה.</p> <p>קיום העמותה העירונית עלול לייצר תחרות.</p>	<p>העיר הערבית השלישית בגודלה - מרכז מסחרי וחברתי.</p> <p>שדרה ניהולית ברמה גבוהה.</p> <p>פוטנציאל גבוה לפיתוח.</p> <p>בעיר פועלות חברה כלכלית ועמותה עירונית - מבנה שיכול לייצר סינרגיה משולשת.</p> <p>בעיר פועלות כמה עמותות ומתקיימת בה פעילות אזרחית ענפה.</p>	<p>אום אל פחם כ-58,000 תושבים אשכול חברתי-כלכלי 2</p> <p><u>ראש העיר</u>: ד"ר סאמיר מחאמיד</p> <p><u>מנכ"ל</u>: עופר תודר</p>
<p>היישוב הקטן מבין השלושה.</p> <p>קיומה של קרן שכבר הוקמה והוגדרה יכול לצמצם את האפשרויות של המודל החדש.</p>	<p>מרכז עירוני משמעותי עם היבטים סימבוליים לחברה הערבית.</p> <p>שדרה ניהולית ברמה גבוהה.</p> <p>עיר עם תוכניות פיתוח רבות ומגוונות.</p> <p>ביישוב הוקמה חברה כלכלית - יכול לאפשר סינרגיה.</p> <p>כמו כן הוקמה קרן עיר במתכונת עמותה שנמצאת בתחילת דרכה - אפשר להתחבר לקיים.</p> <p>בעיר פועלות כמה עמותות ומתקיימת בה פעילות אזרחית ענפה.</p>	<p>כפר קאסם כ-25,000 תושבים אשכול חברתי-כלכלי 3</p> <p><u>ראש העיר</u>: עו"ד עאדל בדיר</p> <p><u>מנכ"ל</u>: אייל קנז</p>
<p>יישוב בינוני מבחינת גודל אוכלוסייה.</p> <p>שדרה ניהולית טובה אך לא מצויינת.</p> <p>חשש מהשפעות פוליטיות על התהליך.</p> <p>יישוב חלש יחסית מבחינת מבנים עירוניים, כך שהגוף שיקום יצטרך להתחיל מבראשית.</p>	<p>מרכז עירוני משמעותי עם פיתוח מואץ בשנים האחרונות.</p> <p>שדרה ניהולית ברמה טובה.</p> <p>עיר עם תוכניות פיתוח מגוונות.</p> <p>בעיר יש חוסר בגופים משמעותיים ומקצועיים שיוכלו לקדם את נושא הפילנתרופיה ויש עניין רב לבנותם.</p>	<p>סח'נין כ-32,000 תושבים אשכול חברתי-כלכלי 3</p> <p><u>ראש העיר</u>: ד"ר ספואת אבו ריא</p> <p><u>מנכ"ל</u>: עו"ד קאסם אבו ריא</p>

מומלץ לקיים תהליך בחינה מעמיקה של כל אחד משלושת היישובים ולהחליט בסופו היכן להקים את הפיילוט

4

הסכמים מול העירייה

ברשויות היהודיות בהן פועלות קרנות עיר קיימים לרוב הסכמי תמיכה ו/או מאצ'ינג בין קרן העיר לעירייה.⁶⁶ בחברה הערבית קיימות רשויות מקומיות חלשות יחסית שאינן יכולות בדרך כלל לתמוך בפעילות הארגונים העירוניים, ולכן יש העדפה לקדם פרויקטים שאינם דורשים את תמיכת העירייה. נראה כי יש יתרון לבניית מנגנוני תיאום, שיתוף פעולה וסינרגיה בין המודל הפילנתרופי לבין העירייה כבר בשלב ההקמה, וזאת מבלי לייצר תלות רבה מדי של הגוף החדש ביכולת הכלכלית של העירייה. המלצה זו נובעת הן מניסיון העבר והן לאור הפוטנציאל הקיים בתוכנית החומש החדשה לחברה הערבית (המכונה "923") שנמצאת בשלבי תכנון מתקדמים בימים אלו. בהקשר זה, מרואיינים מקרנות עיר שונות הדגישו כי אחת הסכנות האורבות לקרנות עיר היא מצב בו העירייה עושה שימוש בקרנות העיר כ"צינור עוקף תקנים וכוח אדם", כך שכוח אדם שלמעשה משרת את צרכי העירייה מועסק דרך קרן העיר. מומלץ כי כחלק מהמנגנונים שיקבעו תהיה התמודדות גם עם חשש זה.

5

מנטורינג

מומלץ לבנות מהלך של מנטורינג של מנכ"ל/ית המודל החדש עם מנכ"ל/ית ותיקה של קרן עיר קיימת.⁶⁷ בנוסף למנטורינג של המנכ"ל/ית, ניתן לבחון ליווי של ראש העיר הערבי בידי ראש/ת העיר המקביל/ה, וכך יילמדו פרקטיקות מיטיבות של עבודה משותפת (מנכ"ל/ית הקרן - ראש עיר) כבר בשלב הקמת הגוף החדש.

6

ליווי ארוך טווח

מומלץ להבטיח כי הקרנות המשתתפות בהקמת הגוף החדש יבטיחו ליווי ותמיכה בו למספר שנים קדימה. מהאבחון שנעשה עולה כי הקמת גוף פילנתרופי חדש כזה לא תהיה משימה פשוטה או מהירה, ובהתבסס על ניסיון העבר חשוב להבטיח כי התמיכה הפילנתרופית בו תהיה ארוכת טווח עד כמה שאפשר, כדי להבטיח ליווי פיננסי ומקצועי לאורך שנות ההקמה והפעולה הראשונות, וכן כדי לייצר יחסי אמון מול הרשות המקומית שתיבחר והקהילה המקומית. מסקנה זו נובעת גם מהניסיון של פרויקטים פילנתרופים קצרי מועד (של שנה-שנתיים) אשר ברמה היישובית נוטים לעיתים קרובות להסתיים מבלי שיצרו בשטח קיימות, ולעיתים מותרים אחריהם תסכול.

⁶⁶ בקרן תל אביב למשל, אחד מעקרונות הפעולה הם לבחור פרויקטים שהם כבר בתחום העניין של העירייה כדי להבטיח מאצ'ינג של 1:1 על כל שקל שנתרם דרך הקרן, ראו נספח א'.

⁶⁷ מהאבחון עולה כי המנכ"לים של קרנות העיר בנתניה ובירוחם יכולים לתרום רבות למנטורינג כזה ואף הביעו את נכונותם.

קיים מגוון עצום של אפשרויות לפעולה בעבודתן של קרנות עיר וקרנות קהילתיות בארץ ובעולם: גופים פילנתרופיים מקומיים מקדמים פרויקטים פיזיים במגוון גדול של נושאים (גן משחקים, פארק, מרכז מוזיקה, מתחמי בילוי, חינוך או אומנות); במקרים אחרים מתמקדים גופים כאלו בניהול סכסוכים מקומיים ובניית גאווה מקומית על ידי יצירת 'מרחב בטוח' בו יכולים נציגי קבוצות יריבות להיפגש; בחלק מהמקרים מקודמים פרויקטים שכונתיים זעירים ובחלק מהמקרים פרויקטי ענק כגון הקמת פלנטריום או בית מלון; יש גופים המתמקדים בתחום מוגדר של ספורט או חינוך, וגופים אחרים המגדירים פיתוח כלכלי או פיתוח קהילה כחזון שלהם. כאמור לעיל, **מומלץ כי המיקוד לגבי התכנים המרכזיים והפרוייקטים הראשונים אותם יקדם הגוף החדש יתבצע במהלך תהליך ההקמה יחד עם העירייה והקהילה אשר בהן יתבצע הפיילוט.** יחד עם קיימים מספר נושאים אשר מומלץ לתת עליהם את הדעת בתהליך הגדרת המיקוד התוכני:

• **הקמת פרויקט מעשי כמהלך לבנית אמון** - נראה כי בשל החדשנות של המודל כמו גם בשל החדשנות הקיימת בשטח יש יתרון להקמת פרויקט ראשון שיהיה מוחשי ומעשי, ויענה על צורך מידי של הקהילה כך שיוכל להמחיש את משמעות פעילותו של הגוף החדש. בהקמת הפרוייקט הראשון מומלץ לבחון את הקריטריונים הבאים: (א) הלימה מקסימלית בין הפרוייקט לבין צרכים מידיים של היישוב והעירייה; (ב) ישימות הפרוייקט - מול מגבלות מקומיות כגון הקצאת קרקע ומול מגבלות תקציביות, בעיקר היתכנות מימון פילנתרופי; (ג) שלביות הפרוייקט - כיצד שלב ראשון, גם אם הוא מוגבל יחסית, יכול להוות תשתית לפיתוח עתידי נרחב יותר.

• **תמיכה ביכולות חירום** - משבר הקורונה המחיש את המחסור ביכולות חירום בקרב הרשויות המקומיות הערביות, כאשר בחלק מהמקרים עמותות מקומיות תפסו את מקומן של הרשויות החלשות במיפוי הצרכים והיכולות ביישוב, באספקת מנות מזון או ציוד חירום וכן הלאה. נראה כי תמיכה בחיזוק יכולות אלו יכולה לעזור בבניית האמון הן מול העירייה והן מול הציבור הרחב ביישוב.

• **התמודדות עם נושא האלימות** - האלימות ממנה סובלת החברה הערבית הפכה כבר מזמן לנושא שהכי מטריד את החברה הערבית, כפי שמתבטא בסקרים רבים בשנים האחרונות. בעוד שחלק ניכר מתחום זה נוגע ליחסי החברה הערבית עם הממסד, נראה כי קיים פוטנציאל לקידום פרויקטים מקומיים-אזרחיים שיוכלו לתת מענה לחלק מהסוגיות הקשורות בו, כגון קידום נוער וצעירים בסיכון או יצירת מרחב בטוח לשיח קהילתי. בכך יכול הגוף החדש להראות את השפעתו על אחד התחומים שהכי מטרידים את התושבים כמו גם את הרשות המקומית.

8

מימון
לעומת
ביצוע

שאלה מרכזית המעסיקה קרנות עיר וקרנות קהילתיות היא כיצד בונים איזון בין הקרן כגורם מממן בלבד לבין הקרן כגורם שגם מבצע פרויקטים. תשובה לשאלה זו תשפיע על המבנה התפעולי של הגוף החדש כמו גם על מערכת היחסים בינו לבין עמותות אחרות בעיר. בקרב קרנות העיר הפועלות בערים בישראל נמצא כי בדרך כלל הן אינן מקיימות שיתופי פעולה עם עמותות מקומיות ואינן רואות את תפקידן כחיזוק של החברה האזרחית המקומית, אלא מבצעות בעצמן חלק ניכר מהפרויקטים, לדברי המנכ"לים שלהם "כדי להבטיח מקצועיות ואחריות מול התורמים". מהמיפוי עלה עוד, כי הרשויות הערביות רואות בארגוני החברה האזרחית רק גופי ביצוע שיעזרו להם לממש תוכניות ופרויקטים וכי הקשר בין הרשויות לארגונים רעוע ואינו בנוי מספיק על הכרות, הערכה הדדית והבנה של היתרונות היחסיים של כל צד. **חשוב להבטיח כי הגוף החדש שיוקם לא יתחרה בעמותות הערביות - לא מבחינת פעילות ולא מבחינת מימון פילנתרופי. מומלץ לכן לבחון כיצד ליצור איזון כזה בהתאם לצרכים של היישוב שייבחר, לעמותות שפועלות בו ולפילנתרופיה שתירתם לבניית הגוף החדש:** למשל, אם ביישוב מסויים אין עמותות שעוסקות בקידום ספורט ואילו הגוף החדש מגדיר את תחום הספורט כתחום מרכזי, הגיוני שגם הביצוע יעשה על ידי הגוף החדש. לעומת זאת, אם קיימות עמותות ספורט ביישוב וזהו תחום שמוגדר כיעד מרכזי בחזון היישובי, מומלץ לבנות מנגנון לשיתוף פעולה בין הגוף החדש לבין העמותות הקיימות אשר יעצים ויחזק אותו.

9

קשר
עם
שחקנים
נוספים

כפי שפורט לעיל, **קיימים שחקנים וממשקים נוספים הרלוונטיים לפיתוח הרשויות המקומיות הערביות**, ויש לבחון כיצד יכול הגוף החדש שיוקם לפעול מול כל אחד מהם. באופן ללי ניתן לומר כי הגופים והשחקנים הקיימים כיום - וביניהם הצוערים לשלטון המקומי, ממצי המשאבים היישוביים, האשכולות וגורמים במשרד הפנים - עוסקים בעיקר בתקצוב ובמימוש כספי מדינה. בחלק מהרשויות הערביות קמו בשנים האחרונות גם חברות כלכליות וקיימת אף עמותה עירונית אחת, כך שמתחיל להתקיים "אקוסיסטם" של מבנים ארגוניים-יישוביים. לעומת זאת, מטרתו המוצהרת של הגוף החדש היא להבטיח גיוס פילנתרופיה ליישוב, תחום שבינתיים אינו קיים באופן ממוסד באף אחת מהרשויות הערביות. מתוך כך מומלץ כי כחלק מתהליך ההקמה ייבנו מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה עם הגורמים השונים - בהתאם ליישוב שייבחר לפיילוט ולגופים הקיימים בו.

10

תזמון הקמת המודל

דוח זה מוגש בתזמון משמעותי ביותר אשר יכול להיות חיובי במיוחד להקמתו של הגוף החדש ולכן מומלץ להאיץ את תהליך ההקמה. המשבר שיצרה שנת הקורונה בקרב הרשויות הערביות העלה למודעות את חולשתן כמו גם את הפוטנציאל הגלום בהשקעה בחברה הערבית מבחינת שיפור איכות החיים בישראל בכלל - במובן שֶחֶבְרָה חזקה רק כמו החולייה החלשה ביותר בה. אירועי החודשיים האחרונים - מהאירועים האלימים שהתרחשו בין יהודים וערבים בתוך ישראל במהלך מאי 2021, ועד להקמתה של קואליציה אשר בפעם הראשונה משתתפת בה מפלגה ערבית - גם הם ממקדים את תשומת הלב הפילנתרופית בחברה הערבית בישראל ובפוטנציאל הגלום בה. נראה כי ניתן יהיה לבנות על המודעות הגוברת והעניין הפילנתרופי בחברה הערבית כדי לקדם את הקמת המודל החדש. במקביל, שאלת התזמון חשובה גם בהתחשב בבחירות לרשויות המקומיות שצפויות בנובמבר 2023. גם בהיבט זה חשוב להתקדם במהירות האפשרית - בלי לאבד את העבודה הנדרשת מול הרשות המקומית והקהילה - כדי להספיק להקים את המודל לפני שנת הבחירות בה ראשי הרשויות פחות פנויים לפרוייקטים מסוג זה, וכן משום שהבחירות עלולות להביא להחלפת ראש העיר ביישוב בו יוקם המודל.

11

איוש תפקידי מפתח

בקרב קרנות העיר אשר נסקרו במסגרת המחקר קיים מגוון רחב של מבנים ושל כוח אדם. חלק מן הקרנות מעסיקות כוח אדם רב (למשל קרן ירושלים) ואחרות אנשים בודדים בשכר (למשל הקרנות של נתניה ושל ירוחם). מתוך האתגרים שתוארו לעיל, כמו גם מתוך למידה על הצלחותיהן של קרנות עיר אחרות בישראל ברור כי **איוש כוח האדם בגוף החדש הינו קריטי להצלחתו**. חשוב ביותר שאת הגוף החדש י/תוביל מנכ"ל/ית חזקה/ה ומקצוענית ביותר - מישהו/י שתהיה לו/ה לגיטימציה ותמיכה משמעותית של ראש העיר וכן שי/תוכל לקדם שיח משמעותי ומקצועי מול הקהילה מחד ומול קרנות פילנתרופיות מאידך. בהמשך ניתן יהיה לשכור אנשי מקצוע נוספים (מנהלי פרוייקטים) על פי הנושאים שייבחרו לפעילות הגוף החדש והפילנתרופיה שתגויס עבורו. מומלץ שהוועד המנהל יכלול נציגי קהילה ואנשי עסקים מקומיים וכי בראשו תעמוד דמות בכירה מהחברה הערבית שלה מעמד מוכר ברמה בינלאומית (אם ניתן). מומלץ בנוסף לבחון הקמת וועדה מייעצת לגוף החדש בה יכולים להשתתף נציג מהעירייה (שכן כאמור לעיל נציג נבחר אינו יכול להיות חלק מהוועד המנהל) כגון ראש מחלקה או ממצת המשאבים.

מיפוי מודלים פילנתרופיים הפועלים ברשויות מקומיות וערים בישראל

נספח זה כולל מיפוי של 11 מודלים המאפשרים גיוס פילנתרופיה לרשויות מקומיות מבין קרנות עירוניות שפועלות או פעלו ברשויות מקומיות ובערים שונות בישראל. מטרת הפירוט לחדד את תתי-המודלים שהתפתחו תחת ארבעת המודלים המרכזיים שמופו במסגרת דוח זה: קרנות עיר (במודל עמותות), עמותות עירוניות (תאגיד), קרנות קהילתיות (במודל עמותה) וקרן פיתוח (במודל עמותה). הנספח מאפשר לאבחן תמונה מפורטת מהשטח לגבי מנגנונים, סדרי עדיפויות, אתגרים ותחומי עיסוק הקיימים במסגרות שונות אלו.

1. מודל עמותה עצמאית (מלכ"ר)

1.1 הקרן לפיתוח לוד

• רקע ומבנה:

הקרן היא עמותה עצמאית שקמה ב-2008, ולה וועד מנהל של נציגי כל הקהילות בעיר - אקטיביסטים המביאים את קולות השטח וגם משווקים פרויקטים והזדמנויות מול השטח. יו"ר - ירום אריאב.

• מקורות כספיים: הניסיונות לגיוס כספים מהמדינה לא צלחו בינתיים. עיקר הכסף מגיע מתורמים, לצד תקציב שנתי זעום דרך תמיכה בעמותות של העירייה. לחלק מהפרוייקטים מצליחים לגייס מאצ'ינג מהעירייה, לעיתים זהו אף תנאי של התורמים.

• יחסים עם העירייה: קיימים שיתופי פעולה ויחסים טובים עם העירייה, אך מבחינה מבנית ולגאלית - לקרן עצמאות מוחלטת. כיום אין בעירייה גורם שיועד לגייס כספים חיצוניים ולכן נסמכים בה על הקרן בהקשר זה ולעיתים מתייחסת אליה כ"קופה קטנה" למקרי חירום/הומניטרי (לדוגמא - מימון מחשבים לילדים בקורונה). לקשר זה מספר מורכבויות: מצד אחד, כקרן עיר רוצים להיות משאב בשביל העירייה והחליטו במודע לעמוד לשירותיה בנושאים כגון אלו (נושא "קופה קטנה" המוזכר מעלה), אך מצד שני, בקרן מרגישים כי סוג היחסים מייצר סטגנציה ומונע התמקצעות או למידה של העירייה. הקרן שואפת לעבוד באופן צמוד עם העירייה, אך מכיוון שהעירייה משקיעה יותר בתשתיות ופחות בנושאים "רכים" כמו חינוך, שהוא נושא ליבה עבור הקרן, היא מוצאת את עצמה עובדת בנפרד מהעירייה מול התורמים. לצד זאת, ראש העיר מגיע לנאום בהשקת פרויקטים או ביקורי אח"מים - דבר שמשרת את הקרן ומקדם את מעמדה.

• מודל עבודה: הקרן ממשיכה לקיים "דיון חי ובוועט" לגבי הפוקוס הנכון ולגבי המינון המתאים בין ביסוסה כגוף המגייס כספים לפרוייקטים עירוניים שיבוצעו בידי עמותות אחרות, לבין גוף המפעיל פרויקטים, שני כיוונים מקצועיים הדורשים פיתוח יכולות שונות. כיום הקרן נשארת על כל הרצף אך מתמקדת ביישום חלק ניכר מהפרוייקטים בעצמה, כיון שזוהי לרוב דרישה של התורמים, וכן כי לדבריהם הדבר מאפשר להם להבטיח את איכות הפרוייקטים. במקרים בהם הקרן מתפעלת את הפרוייקטים בעצמה, היא מעסיקה פרויקטורים מתוך הקהילה, ורואה בכך "חיזוק והצמחה" של הקהילה. בחלק מהמקרים הקרן מנהלת את הקמת הפרוייקט ואז מעבירה לגורם מפעיל (כפי שנעשה בפרוייקט מרכז הטיפולים החדשני, "קריית אדם") ובמקרים אחרים הקרן נשארת גם כמפעיל (כמו בפרוייקט המוזיקה "מיזיק לוד" המיועד לבני נוער). בפועל, הקרן כמעט ואינה מחלקת תרומות לפרוייקטים קיימים בעיר אלא הוגה פרויקטים קהילתיים בהתאם לאג'נדה שלה, לצרכים בשטח ולהזדמנויות הקיימות מול תורמים, מגייסת עבורם כספים ומפעילה אותם בעיר.

• **מיקוד פרוייקטים:** חברה, חינוך, קהילה. רוב הפרוייקטים רוחביים כדי להבטיח שכל הקהילות בעיר ייהנו מהם (למשל מלגות ומרכז מוזיקה, וכן המרכז לגיל הרך במתנ"ס, המשרת ערבים ויהודים, בימים נפרדים; ספרייה ניידת בשלוש שפות הפועלת בעיקר בשכונות הערביות בהן אין ספריות ועוד).

1.2 קרן קאסם

• **רקע ומבנה:** הקרן קמה בשנת 2020 בהשראת קרנות העיר הגדולות בישראל - יצירת מודל משולש של עירייה, קרן עירונית וחברה כלכלית - אשר הוקמה לפני כשלוש שנים והיא אחת הבודדות הקיימות ברשויות הערביות. כיום הקרן עוד לא פעילה בשטח.

• **יחסים עם העירייה:** הקרן אמורה להוות כוח עזר לעירייה על מנת לתמוך ולקדם תהליכים שהעירייה לא מצליחה להוביל כיון שהיא "עוסקת בכיבוי שריפות" ובנושאי הליבה העירוניים בלבד. הכוונה היא לעבוד בצמוד לעירייה ולפעול כדי לשרת ולפתח את התחומים שתחת אחריות העירייה. המבנה הלגאלי הוא של עמותה עצמאית לחלוטין, ללא קשר מבני לעירייה. עם זאת, המוטיבציה להקמת הקרן הגיעה מתוך העירייה ומבחינה פרסונלית יש חיבור חזק לחברה הכלכלית. ה"גב" שנותנת העירייה מאפשר להגדיר את פעילות הקרן במסגרת האג'נדה של קידום העיר, להגדיר מה הייחודיות של העיר אל מול התורמים.

• **תחומי פעילות:** כיום האתגר הגדול של הקרן הוא לגייס פילנתרופיה ראשונית שתאפשר העסקת כוח אדם להפעלת הקרן ולגיוס משאבים נוספים. התכנון הוא שהקרן תעסוק בגיוס כספי פילנתרופיה שהעירייה לא יכולה להגיע אליהם, עזרה בפיתוח כוח אדם איכותי עבור העירייה, בניית מוצרים או שירותים עבור העירייה, וקידום כוחות אזרחיים שיוכלו לקדם בשטח את האג'נדה של העירייה ולהוות מנוע עזר לפיתוח כלכלי. כמו כן, הקרן מיעדת את עצמה לקדם את החברה האזרחית המקומית על ידי חשיפת הארגונים המקומיים לפילנתרופיה חיצונית, עידוד שיתופי פעולה ביניהם (למשל על ידי יצירת פורטל בו נמצאים כל הארגונים) וכן הלאה. תחום פעולה מתוכנן נוסף הוא חיזוק פרוייקטים עירוניים, למשל על ידי גיוס מאצ'ינג פילנתרופי לפרוייקטים שהעירייה הגדירה בעדיפות (כגון אצטדיון כדורגל). יתרון נוסף של הקרן הוא ביכולת שלה לאסוף את כל השחקנים יחד לחשיבה אסטרטגית - תורמים, עירייה, כוחות מקומיים. זה יאתגר את העירייה לעבודה אסטרטגית יותר.

1.3 הקרן לירושלים

• **רקע ומבנה:** הקרן היא עמותה נפרדת מהעירייה. במקור הוקמה כך בשנת 1966 על ידי טדי קולק, למרות שהוא לא עמד באופן פורמלי בראש הקרן. כיום, יו"ר העמותה הוא דויד ברודט, בוועד המנהל אין אף נציג עירייה, ולראש העיר אין תפקיד ביצועי, אלא הוא משמש כיו"ר כבוד. כיום הקרן מעסיקה כ-40 עובדים, אך כיון שלקרן נכסים מניבים משמעותיים שמכניסים 50% מהשוטף, היא גובה רק כ-7-6% תקורה מהתורמים על פרוייקטים בהפעלתה ובמקרים בהם הכסף עובר דרך הקרן כדי לסייע לפעילות עמותה אחרת, גובים 1.5% מהתרומה בחו"ל ו-1.5% מהתרומה בארץ. זוהי הקרן העירונית הגדולה בישראל ולפי פרסומיה גייסה לאורך השנים כ-5 מיליארד שקלים.

• **יחסים עם העירייה:** לדברי המרואיינים, יש הקפדה יתרה על האוטונומיה של הקרן. כיום יש מערכת יחסים טובה וקרובה עם ראש העיר הנוכחי, ואף יש איש צוות בקרן הממונה על יחסי העירייה והקרן, אך בעבר היחסים חוו משברים רבים.

• מקורות כספיים: 95% מהכסף מגיע מתורמים מחו"ל והרוב המוחלט מגיע מתורמים יהודים.⁶⁸ לעמותה יש קרנות מקבילות בארה"ב, אנגליה ואיטליה, כדי שתורמים ממדינות אלו יוכלו לקבל הטבת מס בארץ המקור. תורמים ישראלים מקבלים הטבת מס שכן לעמותה יש סעיף 46א'. בשל נהל תמיכה בעמותות, לעירייה אסור להעביר תקציב שוטף לקרן.

• תחומי פעילות: תוכנית העבודה השנתית נבנית יחד עם ראש העיר ומתאמים את גיוס הכספים בהתאם. תחומי הפעילות העיקריים של הקרן הם בנושאי חינוך, רווחה, תרבות, חיים משותפים ושוויון, והקרן אינה עוסקת בפיתוח כלכלי. הפעילות נעשית במספר אפיקים במקביל: (א) הקרן מגייסת כספים לפרוייקטים העוברים לביצוע על ידי עמותות אחרות בעיר, על פי תוכנית העבודה של הקרן ולפי נהלי דיווח ברורים (שכן הקרן אחראית אל מול התורמים); (ב) הקרן קונה שירותים מעמותות בעיר; (ג) הקרן משמשת צינור להעברת תרומות מחו"ל לעמותות בעיר שאין להן סעיף 46א'. כמו כן יש לקרן מחלקת תכנון ובנייה והיא בונה פרוייקטים (כ-60% מהפעילות) ולאחר מכן מעבירה אותם לתפעול עמותות בעיר. בשנים האחרונות קיימת נטייה גוברת להפעיל פרוייקטים באופן עצמאי.

1.4 קרן נתניה

• מבנה: עמותה עצמאית שהוקמה ב-1989. כיום מעסיקה העמותה 4 עובדים בתשלום.

• יחסים עם העירייה: העמותה היא עצמאית אבל עובדת צמוד מאוד עם העירייה, ראשת העיר היא נשיאת כבוד, ללא זכות הצבעה או וטו. הקרן חותמת מול התורמים ומשמשת כ"נאמנה" וכ"עניינים של התורמים" לביצוע הפרוייקט. במקביל, חותמת "גב אל גב" מול העירייה שנותנת כספי מאצ'ינג או מימון ניהול שוטף של הפרוייקט. הקרן חתומה על הסכם תקורה מול העירייה לפיו העירייה משלמת את התקורה של הפרוייקטים על מנת שכל התרומה תעבור לפרוייקט, במקרים בהם זה חשוב לתורמים. העירייה "רואה בזה חסכון", שכן בסופו של דבר זוהי דרך לממן פרוייקטים ששווים רב יותר מהוצאות התקורה.

• תחומי פעילות: הקרן מפעילה פרוייקטים עבור העירייה ומגייסת כספים לפרוייקטים בעיקר עבור תושבי העיר, אבל גם עוזרת בגיוס כספים למכללת נתניה ולבית החולים לניאדו שמשרתים את כלל אוכלוסיית המדינה. הקרן לא עובדת לרוב עם עמותות מקומיות, אבל כן עובדת מול עמותות ארציות כגון אלו"ט ולתת. בפרוייקטים כגון המתנ"ס והקונסרבטוריון, הקרן מנהלת את הפעילות בעוד אנשי המקצוע עובדים ישירות תחת המוסד עצמו. דוגמאות: מועדון מוזיקה במתנ"ס לקהילה האתיופית, מעון יום לילדים אוטיסטים, הקמת קומפלקס חדש של כיתות, אולם ספורט וצהרונים לילדים בסיכון, הקמת גינת כלבים, מרכז "כלניות" לגיל השלישי, ועוד.

1.5 קרן ירוחם

• מבנה ויחסים עם העירייה: הקרן היא עמותה עצמאית המופרדת מהעירייה לחלוטין מבחינה מבנית, אולם יש תיאום קרוב ומחויבות רבה של ראשת העיר לקרן. עמרים מצנע משמש כיו"ר הקרן לאחר שסיים את תפקידו כראש עיר ממונה. הקרן מתאמת מול מנהלי המחלקות בעירייה כדי לקבוע מהם תחומי הפעילות המועדפים, ואז מגייסת את הכספים וחותרת מול העירייה על הסכמי שיתוף פעולה במתכונת של מאצ'ינג.

• מקורות כספיים: בעיקר פילנתרופיה חיצונית. בבעלות העמותה פרוייקט מניב של מלון אירוס המדבר.

68 למשל, על פי פרסום מ-2013, בשנה זו גייסה הקרן 42 מיליון ש"ח, אשר 98% מהם גויסו מתורמים יהודים ורק מיליון אחד מהם גויס מתורמים ישראלים.

• תחומי פעילות: הקרן מפעילה מספר פרויקטים גדולים בעיר כגון מרכז למידה, מרכז בריאות השן, פרויקט שיפור אנגלית בבתי הספר וכן את קס"ם - קרן סיוע מיוחדת לנזקקים ולמקרי סעד אישיים. ברוב המקרים הקרן לא פועלת עם עמותות אחרות ביישוב אלא מפעילים בעצמם או קונים שירותים ישירות (למשל מעסיקים ישירות את המורים שמלמדים העשרת אנגלית בבתי הספר בעיר).

1.6 קרן נצרת

• מבנה: הקרן מנוהלת על ידי מספר פעילים מרכזיים בעיר, מופרדת מהעירייה מבחינת מבנה וגם גיוס הכסף וביצוע פרויקטים ומעולם לא קיבלו מהעירייה כספים. יחד עם זאת, כיום בראש הקרן עומד ראג'י מנסור, לשעבר מנכ"ל העירייה והגזבר הוא ד"ר ראג'י סרוג'י שמנהל גם את מחלקת הספורט בעירייה. פעילות הקרן מבוססת על פעילות של שבעה מתנדבים והעובדת היחידה בשכר היא המזכירה. לקרן יש גם עמותה בארה"ב, "ידידי נצרת" עימה מתקיים מפגש גיוס כספים שנתי.

• מקורות כספיים: לא קיים מבנה מסודר של גיוס או רתימת תורמים. עיקר הכסף מקורו באירוע גאלה שנתי של אנשי עסקים בעיר, וכ-25% מעמותת הידידים בארה"ב.

• תחומי פעילות: הפרוייקטים מוגדרים על ידי הנהלת הקרן על פי הצרכים שמאותרים בעיר. הקרן מעניקה כל שנה 40-50 מלגות למשפחות שמופנות ממחלקת הרווחה של העירייה. מקבלי המלגות צריכים לתת כ-80 שעות התנדבות בקהילה ולא יכולים לקבל מלגה אחרת. בעבר גייסה הקרן תרומות גם להקמת מתקני ספורט בעיר.

1.7 קרן תל אביב

• רקע ומבנה: קרן תל אביב נוסדה בשנת 1977 על ידי ראש העיר דאז שלמה (צ'יץ') להט, בשיתוף עם תד אריסון, על בסיס המודל של קרן ירושלים שהקים שנים קודם לכן טדי קולק. מאז עומד בראשה ראש העיר המכהן של תל אביב-יפו. ב-1981 הוקם סניף של הקרן בניו יורק ובשנות ה-90 הוקמו אגודות ידידים במספר מדינות באירופה. כיום לקרן אגודות ידידים בארה"ב, בקנדה, באנגליה ובגרמניה. זו אחת משתי קרנות העיר הגדולות בישראל ועל פי פרסומיה גייסה בשנות פעילותה מעל ל-2 מיליארד שקלים.

• יחסים עם העירייה: העמותה מנוהלת בעצמאות אך יש לה קשר קרוב לעירייה בעזרת הסכם מאצ'ינג של 1:1, לפי כל תחום ופרוייקט. הגדרת תחומי הפעילות של הקרן קשורה באופן הדוק לסדר היום העירוני ובמקביל הקרן רותמת את העירייה לתמיכה בתחומים נוספים.

• מקורות כספיים: המקורות הכספיים של הפעילות הם כשליש מהעירייה, כשליש מתרומות מחו"ל, כ-20% מתרומות מישראל ועוד הכנסות עצמיות. הקרן גובה כ-10% דמי ניהול על כל פרויקט.

• תחומי פעילות: הקרן עוסקת במגוון רחב מאוד של תחומים: סביבה וקיימות, חינוך, רווחה, קהילה, אומנות ותרבות. לקרן גם מחלקת הנדסה ובנוסף היא מנהלת קרנות סיוע, מחלקת מספר רב מאוד של מלגות לימודים לסטודנטים ועוד.

2. מודל עמותות עירוניות (תאגיד)

2.1 העמותה העירונית לחינוך ולספורט אום אל פחם

• רקע ומבנה: תאגיד עירוני שהוקם ב-2016. הועד המנהל של העמותה נבחר על פי תקנה של משרד הפנים (החלה על כל התאגידים העירוניים). ראש העיר הוא יו"ר העמותה, שלישי מחברי הועד המנהל הם נבחרו ציבור, שלישי נציגי העירייה ושלישי נציגי ציבור. מכיוון שזה תאגיד עירוני, אחרי כל בחירות מתחלף יו"ר הארגון וכן בין שלישי לשני שלישי מחברי הועד המנהל. לדברי המרואיינים, "המתח בין הועד המנהל למנכ"ל העמותה הוא בלתי פתיר. צריך לייצר כל הזמן איזון, תלות הדדית והידברות כי גם העירייה צריכה את העמותה".

• מקורות כספיים: כיום מנהלת העמותה כ-12 מיליון ₪, רובם מכספי העירייה, חלק קטן מפרויקטים מניבים וכ-10-15% הם כספי פילנתרופיה שמועברים דרך גורם שלישי שכן אין לעמותה סעיף 46א'.

• יחסים עם העירייה: בעמותה מדגישים את חשיבות המעורבות של העירייה בפעילות, "אבל לא רוצים התערבות". העירייה נמצאת בגירעון עם חשב מלווה, כך שאין לה כספים לתפעול פרויקטים מעבר למה שמקבלת ישירות משרדי הממשלה, והיא אף נעזרת לעיתים בכספי העמותה. "העירייה היא גוף כבד ומסורבל, עם יכולות מקצועיות בעיתיות, והעמותה כל הזמן מאתגרת אותה להישאר על המסלול של התוכנית שהתקבלה... העירייה מנסה להעמיס על תקציב העמותה עוד ועוד הוצאות וצרכים - ותפקידו של מנכ"ל העמותה לתת משקל נגד"⁶⁹. החוק מכתוב הגנות מפני מעורבות יתר, למשל - העירייה לא יכולה להשתמש בעודפי תקציב שנשארים בעמותה בסוף השנה. על פי דברי המרואיינים, העירייה רואה בעמותה שותפה, והצרכים מבחינת העירייה בהקשר זה הם: (א) השקעה ראשונית להקמת מיזמים שאין לעירייה תקציב עבורם; (ב) כספים שיחליפו את כספי המאצינג שהעירייה צריכה לתת; (ג) עזרה מקצועית במימוש פרויקטים. לצד זאת, הבעיה המרכזית כיום מול העירייה היא אתגרים ביכולות המקצועיות בעירייה וחוסר בתקציב, שלעיתים קרובות גם הוא נובע מחוסר ניהול טוב של פרויקטים, אשר גורם להם להפוך לנטל תקציבי במקום לפרויקטים מניבים עבור העירייה.

• תחומי פעילות: המגבלה על הפעילות היא בעיקר מה שהעמותה יכולה לבצע, וכמה נדרש שיתוף פעולה של העירייה. בעמותה מחליטים במה להשקיע לפי הקריטריונים הבאים: (א) נושאים שלא ידרשו מהעירייה לתת כסף, שכן גזבר העירייה והחשבאית נדרשים להבטיח איזון תקציבי ואין להם יכולת ניהולית או פיננסית להסתכל על טווח ארוך; (ב) פרויקטים ותחומים שיש בהם פוטנציאל לגיוס כספי מדינה או תורמים פילנתרופיים; (ג) נושאים שהם ברי ביצוע מבחינת העמותה, לה מטה מאוד קטן.

באום אל פחם פועלות מספר יוזמות פילנתרופיות מקומיות שנותנות מלגות לסטודנטים, ונעשה ניסיון של העמותה לאחד את היוזמות, אבל לדברי המרואיינים "לא הייתה בשלות לשיתוף פעולה מסוג זה". בנוסף, הייתה יוזמה לנסות להסדיר את נושא עמותות הכדורגל בעיר תחת העמותה העירונית שהוכרה כאגודת ספורט, אבל גם זה לא צלח. עד כה לא היה שיתוף פעולה מיוחד עם עמותות אחרות בעיר. קיימת תוכנית שטרם יצאה אל הפועל, לפנות לאנשי עסקים מקומיים כדי לבסס את העמותה כערוץ השקעות חברתיות עבורם.

בספטמבר 2020 העמותה החלה להפעיל שני מעונות יום לאחר תהליך של מיפוי מבנים אפשריים וצרכים לגיל הרך בעיר, במסגרתו התקיים שולחן עגול עם נציגי מחלקות העירייה. העירייה נתנה את הקרקע והשיגה

את האישורים הדרושים; כסף למבנה הגיע מקולות קוראים של משרדי הכלכלה והרווחה; תפעול המסגרות מכספי מדינה, תשלומי הורים ותוספת מכספי העמותה שנשארו מפרויקטים אחרים. כמו כן העמותה מתפעלת את המרכז להתפתחות הילד, מרכז ותיק שהוקם על ידי העירייה, התנהל בתקציב גרעוני על ידי גוף מפעיל, ובזכות ניהול העמותה הפך לפרוייקט מניב המעסיק מעל 20 עובדים.

2.2 קרן רמלה

• רקע, מבנה ויחסים עם העירייה: הקרן הוקמה כעמותה נפרדת במטרה לגייס כספי תרומות, והייתה קשורה בטבורה לראש העיר דאז. באמצע שנות ה-2000 הוחלט להפוך אותה לעמותה עירונית כדי שתפעיל יחידות עירונית קהילתיות (כגון ספרייה עירונית, חלק מיחידות המתנ"ס וכן פרויקטים עירוניים זמניים כגון חמ"ל הקורונה). כעמותה עירונית, קרן רמלה פטורה ממכרז לביצוע פרויקטים של העירייה. ראש העיר רמלה הוא יו"ר הקרן אשר מוגדרת כחל"צ (חברה לתועלת הציבור) - תאגיד עירוני.

• מקורות כספיים: כאמור, בהתחלה הייתה מטרת הקמת הקרן גיוס משאבים חיצוניים אבל כיום רק כ-1% מתקציבה מגיע מפילנתרופיה בעוד כל השאר (כ-40 מיליון ₪ בשנה) מגיע מתפעול פרויקטים של העירייה וכן פרויקטים של גורמים חיצוניים הפועלים בעיר. כיום פועלים לבניית יכולות בתחום גיוס פילנתרופיה אבל, תחת המגבלות של נוהל התרומות של משרד הפנים לגבי תאגיד עירוני, זהו תהליך מסובך.

• שיתופי פעולה: לא פועלים בשיתופי פעולה עם עמותות בעיר כי בעיקר מתפעלים פרויקטים עירוניים של העירייה, אבל לדברי גורמים בקרן, הם שואפים להפוך "לגוף שמתאם בין העירייה לחברה האזרחית ומחזק חברה אזרחית מקומית, למשל על ידי הנגשת קולות קוראים".

3. מודל קרן קהילתית

3.1 קרן טירת הכרמל

• רקע ומטרות: קרן טירת הכרמל החלה כהתארגנות מקומית של קבוצת תושבים של טירת הכרמל ב-2002, התמסדה לעמותה ב-2003 ופעלה כעשר שנים, עד שנסגרה מחוסר קיימות פיננסית. הרציונל שעמד מאחורי ההקמה היה משולש: (א) עיר צריכה חדשנות ואסטרטגיה; (ב) עיר צריכה מעורבות של מגזר חברתי ומגזר עסקי, עם דגש על המגזר העסקי; (ג) עיר צריכה צינור פיננסי בדמות עמותה עם אישור 46'א' כדי לגייס תרומות נוספות לפיתוחה. המטרות המרכזיות שהגדירה הקרן היו: יצירת תשתית ארגונית לשיתופי פעולה תלת מגזריים לקידום התפתחות העיר; הרחבת היקף פעילות הנוער בעיר והגדלת מספר בני הנוער המשתתפים בה; העלאת הנגישות להשכלה ותעסוקה בקרב תושבים, בדגש על צעירים בני 18-35; יצירת מרחב להתנדבות תושבים, אשר יגדיל את מספר המתנדבים והיקף ההתנדבות ביישוב; הרחבת מספר העסקים הפועלים למען הקהילה באמצעות השקעת משאבים, כספים והתנדבות עובדים במסגרות השונות בעיר; פיתוח תחום התעסוקה ושילוב תושבי העיר כמועסקים בעסקים מקומיים, וסיוע נקודתי לתושבים נזקקים.

• מבנה ופעילות: הקרן הקהילתית הוקמה כעמותה עצמאית על ידי קבוצת תושבים בתמיכת יוקי גיל, הבעלים של מפעל שורש הפועל ביישוב וכן מי שהייתה אז מנהלת מחלקת רווחה בעירייה. ההישגים המרכזיים של הקרן היו הקמתו של מרכז צעירים בעיר יחד עם קבוצת צעירים מקומית, הקמה של קבוצת צעירים בשם "הורים מעורים" אשר הצליחו להכניס נציגה למועצת העיר (ועדיין משתמשים בעמותה של הקרן כמסלול

לגיוס כספים), ותהליכים משמעותיים של מיפוי צרכים, הגדרת אסטרטגיות וסדרי עדיפויות ובנייה של קואליציות ויוזמות ביישוב. מימון הקרן הקהילתית הגיע בשנים הראשונות ממפעל שורש ומשותפות עם יוזמת עיר בשינוי של ציונות 2000. לאחר מספר שנים נקלעה הקרן הקהילתית לקשיים תקציביים כאשר המימון משורש הופסק והקרן לא הצליחה לייצר מקורות כספיים חדשים שיאפשרו את המשך פעילותה, ובסופו של דבר נסגרה.

4. מודל תאגיד פיתוח קהילתי - Community Development Corporation (CDC)

4.1 ג'ינדאס - העמותה להתחדשות עירונית חברתית

• רקע, מבנה ויחסים עם העירייה: ג'ינדאס היא עמותה שקמה בשנת 2012 במטרה לקדם מוביליות חברתית באמצעות תהליכי התחדשות עירונית פיזיים וקהילתיים, בדגש על הפריפריה הגיאוגרפית חברתית בישראל. מודל העבודה של העמותה פותח בהשראת מודל ה-CDC (ראו פרק 7 בדוח זה), ומטרת פעילותה לשלב בין "עשייה חדשנית בתחומי הדיור, שדרוג המרחב הציבורי והסביבה בשילוב השקעות בתחומי החינוך, התעסוקה, הבריאות, האומנות, התרבות והספורט שיביאו לרווחה ואיכות חיים לתושב". ג'ינדאס מתמקדת בשדרוג העיר העתיקה של לוד. לעמותה חוזה לשיתוף פעולה מול העירייה, במסגרתו אחריות העמותה היא לגייס כספי פילנתרופיה ולנהל את המרכיבים החינוכיים-חברתיים של הפרוייקט.

• מקורות כספיים: העמותה מקדמת את פעילותה בתחום ההתחדשות העירונית על ידי שילוב בין מקורות כספיים מגוונים, כולל תקציבי מדינה שעוברים דרך החברה הכלכלית של העיר ליזם פרטי, השקעה פרטית של היזם וכספי פילנתרופיה שמגויסים על ידי העמותה.

• תחומי פעילות: העמותה מתכננת ומתכללת פרויקט נרחב של התחדשות עירונית בעיר העתיקה של לוד, אחת השכונות הקשות והעניות ביותר בעיר. פרויקט זה כולל הקמת שכונת מגורים ומוסדות ציבור, שדרוג המרחב הציבורי, הקמת מוסדות לימוד וכן תהליכי העצמה קהילתיים עם מגוון האוכלוסיות שגרות בשכונה. הפרוייקט מתנהל על פי תוכנית חומש שנבנתה בשיתוף פעולה עם העירייה ועם נציגי הקהילות בשכונה, ובליווי של גורם מקצועי מארה"ב.

רשימת ראינות עומק (לפי סדר א"ב)

נציגי רשויות ערביות בהווה ובעבר:

1. אייל קנז - מנכ"ל עיריית כפר קאסם
2. אקראם אבוליל - לשעבר צוערת בערה-ערערה, כיום מתכנתת אסטרטגית בעארה-ערערה
3. מודר יונס - ראש מועצת עארה-ערערה ויו"ר ועד ראשי הרשויות הערביות
4. מוחמד אלנבארי - לשעבר ראש הרשות המקומית חורה
5. מונא מסאלחה - ממצת משאבים אום אל פחם
6. ד"ר סאמיר מחאמיד - ראש העיר, אום אל פחם
7. עופר תודר - מנכ"ל עיריית אום אל פחם
8. עלא גנטוס - כלכלן, ועד ראשי הרשויות הערביות
9. קאסם אבו ריה - מנכ"ל עיריית סח'נין
10. רגב אבנר - לשעבר מנהל אגף פיתוח עסקי וסמנכ"ל החברה הכלכלית, כפר קאסם, כיום מנכ"ל החברה הכלכלית תל מונד.
11. רונית עובדיה - מנכ"לית אשכול רשויות בית הכרם
12. רנא מסארווה ג'אבר - ממצת משאבים בעיריית ג'לג'וליה

נציגי פילנתרופיה:

13. איברהים נסאסרה - מרכז תמר
14. בתיה קלוש - SVF
15. דורית קרלין - קרן סבה
16. יעל שלגי - יד הנדיב
17. מאיה נתן - JFN
18. מיכל שטיינמן - קרן one8
19. עארף באשיר - טחינת אלהילאל
20. עמית גריינק - קרן ראסל ברי
21. רים יונס - אלפא אומגה

מומחים ונציגי מדינה:

22. אחמד מוהאנה - מנכ"ל אמאנינה, מתאם רשת "קודרא".
23. אמנון בארי סוליציאנו - מנכ"ל משותף יוזמות אברהם (לשעבר דובר קרן ירושלים)
24. גאדה אבו ג'אבר - מנכ"לית אינג'ז
25. ג'דא רינאווי זועבי - לשעבר מקימת ומנכ"לית עמותת אינג'ז לקידום הרשויות המקומיות הערביות, חוקרת וכיום חברת כנסת מטעם מרצ.
26. עו"ד גליה פיט - מנהלת המכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב
27. חאולה ריחאני, דפנה קלנברג, שרון קורן - אלכ"א ג'וינט
28. ישי שורק - יזם חברתי
29. מריה ג'ריס - משרד הפנים

30. סיוון להבי - משרד הפנים
31. עתר רזי-אורן - מנכ"לית קרן ביחד (לשעבר מנכ"לית הקרן הקהילתית של טירת הכרמל)

נציגי מודלים מקומיים בישראל:

32. אביטל בלונדר (מנכ"לית) - [ג'ינדאס, לוד](#)
33. אחמד מחאג'נה (מנכ"ל) - עמותה עירונית לחינוך ולספורט אום אל פחם
34. הלה אורן (מנכ"לית) - [קרן תל אביב](#)
35. ליאור דרעי (מנכ"ל) ואורית אליאס (גייסת משאבים) - [קרן רמלה](#)
36. לליב סנדר (מנכ"לית) ורוני אורנשטיין (גייסת משאבים) - [קרן לוד](#)
37. עמרם מצנע (יו"ר) ועדית בן חמו (מנהלת) - [קרן ירוחם](#)
38. ענת צור (מנכ"לית) - [קרן ירושלים](#)
39. ד"ר ראג'י סרוג'י (גזבר) - [קרן נצרת](#)
40. שלומי ורונר (מנכ"ל) - [קרן נתניה](#)

מומחים בינלאומיים:

41. James Magowan and Boris Strecanski – [European Community Foundations Initiative](#)
42. Alan Divak – [Littauer Foundation, New York](#)
43. Christopher Harris – formerly Senior Program Office on Philanthropy at the Ford Foundation, founder of [Philanthropy for Social Justice and Peace Working Group](#)
44. Wendy Richardson – [Global Fund for Community Foundations](#)