

קרו המענקים ממשלה פילנתרופיה

מסמך מסכם



הג'וינט

כתיבה: שני טיראן
עריכה: גיא אברוצקי
פברואר 2022

תוכן עניינים

03	פתח דבר
05	תקציר מנהלים
09	Introduction
12	Executive Summery
17	פרק א. רקע – קרן המענקים
22	פרק ב. הישגים ואתגרים
26	פרק ג. תובנות ולקחים מעבודת הקרן
42	פרק ד. סיכום ומבט לעתיד



כפתח דבר

פתח דבר

מגפת הקורונה שפרצה בחודש מרץ 2020, פגעה בעבודתם של חלק גדול מהארגונים החברתיים. פעילותם צומצמה משמעותית עקב ההגבלות, עובדים ומתנדבים רבים שהו בבידוד, ההכנסות העצמיות וההקצאות הממשלתיות נפגעו, כנסים ואירועים בוטלו ועוד. מתוך ארגונים אלו, רבים התמודדו עם קשיים תקציביים עוד לפני פרוץ המגפה, עקב היעדר תקציב מדינה וצמצום תמיכות ממשלתיות.

בעקבות משבר הקורונה הוחלט ליצור שותפות ייחודית בין ממשלת ישראל לבין קרנות פילנתרופיות מובילות², כדי לייסד קרן מענקי חירום משותפת בהיקף של 50 מיליון ש"ח, עבור ארגונים חברתיים אשר לא היו זכאים לסיועו של כלי הסיוע המרכזי שהממשלה הפעילה בפתח המשבר – המענק לעסקים בעבור הוצאות קבועות. בסיום הפעלתה של הקרן המשותפת חולקו 50 מיליון ש"ח בשלוש פעימות למעל ל-300 עמותות.

הקרן הוקמה במודל ייחודי וראשוני של שותפות בין ממשלת ישראל לבין גופי פילנתרופיה משמעותיים בזירה. במסגרת המודל, מימון הקרן, קבלת ההחלטות על תנאי הקרן והפעלת הקרן נעשו כשיתוף פעולה בין ממשלה לפילנתרופיה. פעילותה לוותה על ידי ועדת היגוי מקצועית בה היו חברים משרדי האוצר, ראש הממשלה, החינוך, הבריאות, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נציגי הקרנות הפילנתרופיות השותפות, נציגי פורום הקרנות וג'וינט ישראל. תכלול והפעלת המיזם נעשו על ידי ג'וינט-אלכא.

המודל הייחודי של קרן המענקים המשותפת גובש מתוך רצון לייצר מענה מהיר ואפקטיבי ככל הניתן לשעת חירום תקדימית. נקודת הזמן הייחודית בה התהוותה הקרן חייבה קבלת החלטת מהירה במסגרת עמומה ובמידע חסר. ככזו, התהליך כלל תקדימים, הצלחות ופריצות דרך מרובות, אך לצדם גם אתגרים ולקחים מהם ראוי ללמוד לעתיד.

מסמך זה נועד להעניק סקירה של התובנות השונות שנצברו מהפעלת הקרן, בדגש על תובנות מעשיות ושימושיות. המסמך מחולק לארבעה פרקים: הפרק הראשון יעניק רקע כללי על קרן המענקים והנסיבות שהביאו להקמתה; הפרק השני יסקור במבט-על את ההישגים והאתגרים המרכזיים של קרן המענקים; הפרק השלישי יהווה את מרכז המסמך, ובו יפורטו עיקרי התובנות שנצברו מהפעלת קרן המענקים, דרך ארבעת אבני הדרך המרכזיות של הקרן – הקמת הקרן וקביעת מנגנוני העבודה, קביעת תנאי הזכאות לקרן, פתיחת הקרן להגשת בקשות, ובחינת הבקשות שהתקבלו; לבסוף, הפרק הרביעי יסכם בקצרה את הנלמד מהקרן תוך דגש על משמעויות לעתיד.

תקוותנו היא שסקירה כנה ומלאה של מודל ההפעלה הייחודי תסייע ביצירת נקודת התחלה טובה יותר, מושכלת יותר ומתקדמת יותר, עבור מהלכים דומים בעתיד.

1. משרד הרווחה כמשרד מוביל בשותפות עם משרד האוצר. משרדים שותפים נוספים: משרד ראש הממשלה, משרד החינוך, משרד הבריאות.

2. הקרנות התומכות: הקרן המשפחתית על שם תד אריסון, קרן גלייזר, קרן ויליאם דוידסון, יד הנדיב, קרן קלרמן, קרן משפחת קראון, קרן מיימונידיס, וקרן שוסטרמן ישראל.



תקציר מנהלים

תקציר מנהלים

קרן המענקים המשותפת ממשלה-פילנתרופיה הוקמה עם פרוץ משבר הקורונה, מתוך רצון לייצר מענה מהיר ואפקטיבי לארגונים חברתיים אשר נפגעו מהמשבר, ולא זכו בשעתו למענה ממשלתי אחר. הקרן הוקמה במודל שותפות ייחודי וראשוני בין ממשלת ישראל לבין גופי פילנתרופיה משמעותיים בזירה, במסגרתו כלל השותפים לקחו חלק במימון הקרן, בקבלת ההחלטות על תנאי הקרן ובהפעלתה.

הפעילה הראשונה של קרן המענקים נפתחה ביולי, 2020, ובמסגרתה חולקו מענקים ל-236 עמותות, בסך כולל של 17.6 מיליון ש"ח. בחודש נובמבר של אותה שנה, נפתחה הפעילה השנייה, ובה 186 עמותות שנמצאו זכאיות קיבלו מענקים בסך כולל של 18.4 מיליון ש"ח. בסיום הפעילה השנייה, יתרת הקרן בסך 14 מיליון ש"ח, חולקה באופן יחסי בין הארגונים הזכאים בה ("פעילה שלישית"). סך הכול, חולקו במסגרת הקרן 50 מיליון ש"ח ל-302 עמותות. לפירוט אופן החלוקה ראו בלוח הבקרה (דשבורד) שבאתר הקרן.

פעילה 3	פעילה 2 (נוב'-דצמ' 2020)	פעילה 1 (ספטמבר 2020)	
-	419 (211 הגישו גם לפעילה הראשונה)	536	מספר בקשות אשר הוגשו
*184	186	236	מספר בקשות אושרו
14 מיליון ש"ח	18.4 מיליון ש"ח	17.6 מיליון ש"ח	סה"כ מענקים אשר חולקו
76 אלף ש"ח	99 אלף ש"ח	74 אלף ש"ח	ממוצע מענק לעמותה

* ארגונים שלא עמדו במועד חלוקת הפעילה השלישית בתנאים המנהלתיים המינימליים הנדרשים – אישור ניהול תקין ו/או אישור ניהול ספרים בתוקף, לא נכללו בה.

שיתוף הפעולה הייחודי הביא להישגים רבים: הקרן הייתה למענה ייעודי הראשון לארגוני חברה אזרחית בשעת המשבר, ועצם קיומה מהווה תקדים פורץ דרך לעתיד. בנוסף, ריבוי השחקנים הביא לשילוב מאמצים ודעות, שאיפשרו להציף נקודות עיוורון וצרכים מהשטח, ולייצר תנאי סף מאוזנים יחסית. שיתוף הפעולה אף איפשר הטמעה של ידע וכלים חדשים ליעול הפעלת מבחן התמיכה, בדגש על ניהול מבוסס נתונים המאפשר למידה ומידול.

לצדם, וכיאה למהלך ראשוני, חוותה הקרן גם מספר אתגרים: ההיצמדות למנגנון מבחן התמיכה הביאה לעיכובים בלוחות הזמנים, משאביה המוגבלים של הקרן חייבו למקד את את קהל היעד באופן שלא איפשר לתת מענה לכל הארגונים שנפגעו מהמשבר, וחוסר הסנכרון בין מסלולי הסיוע המרובים (ובהם הקרן), הביא

לבלבול ואף לתסכול בקרב הארגונים בשטח. בסיומה, בין אם מאחר שלא הצליחה לענות על צרכי השדה באופן מלא ובין אם כי הצורך היה נמוך מהצפוי, התקבל בקרן מספר בקשות נמוך מהמצופה.

שורה של החלטות ופעולות קדמו להישגים ולאתגרים אלו. להלן עיקרי התובנות שנצברו באשר להחלטות ופעולות אלו, על פי שלבי הפעילות של קרן המענקים:

ביסוס השותפות ומנגנוני העבודה

פעילות הקרן בשני מעגלים, ועדת היגוי רחבה מחד ומטבחון מצומצם מאידך הוכיחה עצמה כמוצלחת. יחד עם זאת, הרחבת מערך השותפים ככל ששחקנים נוספים התגלו כרלוונטיים, היה מייעל את עבודת הקרן. בנוסף, נכון היה לאתר דרכים לשלב את קולה של החברה האזרחית בצורה ישירה יותר במהלך. מנגנון התמיכה, שהיה למנגנון המשפטי המאפשר למהלך, נולד מתוך אילוץ, וכפה תהליך סדור מחד אך סבוך מאידך. לטווח הארוך, מומלץ יהיה לבחון מהו המנגנון המשפטי המתאים ביותר לקידום מהלכי תמיכה משותפים של ממשלה ופילנתרופיה בעתות חירום, אשר יאפשר הן הקפדה על הליך תקין, והן מהירות תגובה וגמישות לצרכי השעה.

תנאי הזכאות

ועדת ההיגוי גיבשה תנאי סף אשר מבטיחים מיקוד בארגונים המספקים שירותים חברתיים, שנפגעו ממשבר הקורונה ולא קיבלו מענה אחר, ולהם היקף פעילות מינימלי. בעוד עצם החלטת הוועדה להתמקד בקהל יעד זה עומדת בעינה, ניתן לבחון הקלות בתנאי הסף שהוגדרו, תוך שמירה על מהותם. כך, ניתן להגמיש את תנאי הסף הנוגע לתחום העיסוק של הארגון, באמצעות דיוק ההגדרות שניתנו במסגרת להיקף השירות החברתי הנדרש לזכאות, ולשאלות מה ייחשב לשירות חברתי ולאוכלוסיה הזקוקה לסיוע במסגרת מבחן התמיכה. בנוסף, מאחר שמבנה ההכנסות בעמותה שונה ממבנה ההכנסות עסקי, ומחזור הכנסות אינו בהכרח מהווה אינדיקציה לאימפקט של עמותה, ייתכן שנדרשת הגמשה גם בהזכאות נטל הפגיעה וברף מחזור ההכנסות המינימלי הנדרש. כמו כן, פסילת ארגונים שזכאים למענה ממסלול הסיוע של רשות המסים התגלתה כתנאי מורכב, לאור חוסר הסנכרון והיעדר קיזוז בין המסלולים. לבסוף, הצורך באישור ניהול תקין בתוקף פגע ביכולת לסייע לעמותות צעירות בנות פחות משנתיים פעילות, וניתן להגמישו על ידי מתן אישור זכאות מותנה או על ידי הסתמכות על אישור הגשת מסמכים לרשם העמותות.

במסגרת הדיונים לקביעת תנאי הסף, נעשו סימולציות באמצעות בסיס הנתונים של אתר גיידסטאר לשיערוך היקף העמותות הזכאיות. בפועל, הליך שיערוך לא הצליב לצפות נכונה את כמות ההגשות, בעיקר מאחר שתנאי הזכאות לא נבדקו באופן בלעדי על פי נתוני גיידסטאר.

תהליך הגשת הבקשות

עם פתיחת הקרן להגשות, החל מאמץ ממוקד בהפצת המידע על קיומה. בפועל, על אף מאמצי הפצה גדולים, ארגונים רבים דיווחו במחקר המשך כי לא שמעו על קרן המענקים. ייתכן ששיתוף הדוק יותר עם ארגוני חברה אזרחית עוד בשלב ההקמה, וכן הסתייעות בתקשורת, היו מגבירים את החשיפה לקרן. מרכיב משמעותי בחוסר ההיכרות עם הקרן היה ריבוי המסלולים המבלבל, שכן ארגונים רבים לא הבדילו בין המסלולים השונים.

עבור הגשת הבקשה, הוקם אתר ייעודי לקרן המענקים⁶, תוך שימוש במאפייני חווית משתמש שניתן לבחון את שכפולם גם במבחני תמיכה אחרים. טופס הבקשה עצמו, כמו גם סימולטור לבחינת הזכאות, הוקמו על גבי פלטפורמת גיידסטאר, בשיתוף פעולה שהוכיח את עצמו כמוצלח, ומעלה כי כדאי לבחון כיצד ניתן להגביר שימוש במערך ובפלטפורמה גם בעתות שגרה.

6. <https://www.socialrelieffund.org/>

תהליך בחינת הבקשות

כלל תהליך האנליזות וניהול הבקשות נעשה על גבי מערכת CRM שאליה נשאבו טפסי הבדיקה. מערכת הענן שהוקמה, כללה גישה לכלל השחקנים תוך פיצול בהרשאות, והייתה למרכיב מרכזי בהצלחת הליך הבחינה. תנאי הסף חולקו לשלושה סוגים אשר נבדקו במקביל על ידי אנליסטים מסוגים שונים, שהוכשרו במיוחד עבור המהלך.

לאחר בדיקת האנליסטים, הועברה כל בקשה להחלטה סופית של חברי ועדת התמיכות, אשר כללה לראשונה שני נציגים מהמגזר החברתי. המלצות האנליסטים סייעו ביצירת דיון ממוקד ככל הניתן, ואיפשרו לוועדת התמיכות להגיע לכדי החלטות מהירות יותר. בתוך כך, בחינת העמידה בתנאי השירות החברתי הייתה לתנאי המורכב ביותר לבדיקה. ייתכן שהסתמכות גדולה יותר על נתוני גיידסטאר עבור בחינתו, יחד עם הגמשת נוסח התנאי כפי שעלה מעלה, הייתה מפחיתה משמעותית את שלב דיוני הוועדה. יש לציין כי הנתונים שנדרשו לבחינת הזכאות מטעם גורמים חיצוניים (נתוני תמיכות מהחשב הכללי ונתוני זכאות ממסלול רשות המסים), לעתים הגיעו לצוות הקרן בעיכוב ניכר. יש לשקול באילוצים כאלה לפעול להעברת מענקי הסיוע באישור מותנה, ולייצר מנגוני קיזוז בעת הצורך.

תובנות רחביות

לצד התובנות הייחודיות לכל שלב, מספר היבטים החוזרים על עצמם כחוט השני בין שלבי החיים השונים של קרן המענקים. ראשית, על אף שהקרן הייתה למענה הייעודי הראשון לארגוני החברה האזרחית, והוקמה במהירות וביעילות ככל הניתן, חלו במסגרתה עיכובים רבים. מכלול התובנות המוצעות במסמך יוכל לסייע למהליכים עתידיים להיות מהירים יותר. יחד עם זאת, במסגרת פעילות הקרן עצמה, נכון היה לנסות ולשקף לשדה ולשותפים במהלך את קצב העבודה הצפוי לתהליך. באופן כללי, הקרן הייתה מהלך ציבורי חשוב ומרכזי, ועל כן ראוי היה לייצר שקיפות מירבית הן בתהליך הקמתה והן בתהליך בחירת הארגונים. מהלכים רבים לשקיפות המהלך בוצעו, אך הגברת השקיפות הייתה מגדילה את מידת הלגיטימיות של הקרן. לבסוף, ריבוי המסלולים היה בעוכרה של קרן המענקים לכל אורך הדרך. ראוי בעתיד לבחון לעומק את הצורך במספר מסלולים. ככל שריבוי מסלולים הנו הכרחי, יש לפעול ליצירת בהירות וסינכרון מירביים עבור ציבור העמותות.

כפי שעלה מעלה, ניכר כי קרן המענקים המשותפת הייתה מהלך מורכב וחלוצי. במהלך הפעלתה עלו שאלות ואתגרים רבים. המענה להם גובש לראשונה בקרן המענקים, בתנאי חירום אשר חייבו החלטות מהירות במידע חסר. לאור מורכבות האתגרים ולחצי הזמן, לעתים גובשו מענים חלקיים בלבד. התמודדות עם שאלות ואתגרים אלו, היום, בשעת שגרה, יוכל לסייע ביצירת נקודת פתיחה מתקדמת יותר לכל מענה לשעת חירום שיבוצע בעתיד.



INTRODUCTION

FOREWORD

The Covid Pandemic, which broke out in March 2020, harmed the work of a large proportion of social organizations (NGOs)³. Their activities were reduced significantly due to the restrictions imposed, numerous workers and volunteers were in quarantine, their independent income and government allocations were negatively impacted, conferences and events were cancelled, etc. Many of these organizations were struggling with budget difficulties even before the pandemic's outbreak, due to the lack of a State Budget and a reduction in government support.

Following the Covid crisis, it was decided to form a unique partnership between the Government of Israel (GOI)⁴ and leading philanthropic foundations⁵ with the aim of establishing a joint emergency relief fund of NIS 50 million for social organizations that were not eligible for assistance under the main instrument the government operated at the onset of the crisis – the grant to businesses for fixed expenses. By the end of its operations, the Fund had distributed NIS 50 million in three rounds of funding to more than 300 organizations.

The Fund was established in a unique and unprecedented model of partnership between the Government of Israel and significant philanthropies in this arena. Under this model, capital for the Fund and decisions about the Fund's conditions and operations were made collaboratively by the government and the philanthropies. Its activity was overseen by a professional steering committee, whose members included representatives from the Prime Minister's Office and the Ministries of Finance, Education, Health, Economy, and Social Affairs, the social services, representatives of the partner philanthropic foundations, and representatives of the Foundation Forum and of JDC-Israel. JDC-ELKA was responsible for the integration and operation of the project.

The Relief Fund's unique model was developed out of a desire create as rapid and effective a response as possible to this unprecedented emergency. The unique moment at which the Fund came into being demanded quick decision-making at a time when the framework was unclear and information lacking. As such, the process set many precedents and included many successes and breakthroughs, along with challenges and lessons from which we should learn for the future.

-
3. There are many English terms for these organizations (Non-Profit Organizations, Non-Governmental Organizations, Charitable Organizations, etc. In this document, we have chosen to use the term "Social Organizations" as it is faithful to the foundations' original intent in defining the target audience.
 4. The Ministry of Social Affairs was the lead ministry, in partnership with the Finance Ministry. Other government partners: Office of the Prime Minister, Ministry of Education, Ministry of Health.
 5. Supporting foundations: Ted Arison Family Foundation, Glazer Foundation, William Davidson Foundation, Yad Hanadiv, Klarman Foundation, Crown Family Foundation, Maimonides Fund, Shusterman Foundation – Israel.

This document is intended to survey the various insights gleaned from the Fund's operations, with an emphasis on those that are practical and useful. The document is divided into four chapters: The first chapter provides economic background about the Relief Fund and the conditions that led to its establishment; The second chapter provides an overview of the Fund's main accomplishments and challenges; The third chapter is the heart of the document and details the main insights gleaned from the Fund's operation according to four main milestones – the Fund's establishment and setting up its operating mechanism, determining eligibility requirements, opening the Fund to applications, and evaluating the applications; Finally, the fourth chapter briefly summarizes lessons from the Fund with an emphasis on their significance for the future.

It is our hope that a full and candid survey of this unique operating model will help in creating a better, smarter, and more advanced starting point for similar large-scale initiatives in the future.



EXECUTIVE SUMMARY

EXECUTIVE SUMMARY

The joint Government-Philanthropy NGO Relief Fund was founded with the outbreak of the Covid crisis out a desire the produce a rapid and effective response to social organizations harmed by the crisis, and which were then ineligible for other government assistance. The Fund was established using a unique and unprecedented partnership model between the Government of Israel and philanthropic foundations with significant activity in this arena. Through this framework, all the partners took part in capitalizing the Fund and in making decisions about its conditions and operation.

The Relief Fund's first funding round, which opened in July 2020, made grants totaling NIS 17.6 million to 236 organizations. In November of that year, the second funding round opened, for which the 186 organizations found to be eligible received grants totaling NIS 18.4 million. At the end of the second round, the Fund's remaining balance of NIS 14 million was distributed proportionately among the eligible organizations (the "third round"). In total, NIS 50 million was distributed through the Fund to 302 organizations. For details about the distribution, see the Dashboard on the Fund's website (Hebrew/Arabic).

	Round 1 (Sept. 2020)	Round 2 (Nov.-Dec 2020)	Round 3
No. of applications	536	also applied 211) 419 (in the first round)	-
No. applications approved	236	186	*184
Total amount distributed	NIS 17.6 million	NIS 18.4 million	NIS 14 million
Average grant per organization	NIS 74,000	NIS 99,000	NIS 76,000

* Organizations that did not meet minimum administrative requirements (i.e., having a valid Certificate of Proper Management and/or Certificate of Proper Bookkeeping) when the third-round funds were distributed were not included in the distribution.

This unique collaboration brought many accomplishments: The Fund was the first tailor-made response for social organizations during the crisis and its very existence represented a ground-breaking precedent for the future. Further, the large number of actors resulted in combined efforts and opinions that made it possible to expose blind spots and raise needs from the field

and to create relatively balanced eligibility requirements. The collaboration also made it possible to assimilate new knowledge and tools for operating the eligibility test more efficiently, with an emphasis on data-based management that enables learning and modeling.

At the same time, and as fitting for a first-of-its-kind initiative, the Fund also experienced a number of challenges: Adhering to the government support test mechanism led to schedule delays, the Fund's limited resources necessitated narrowing the target population in a way that precluded offering a response to every organization harmed by the crisis, and the lack of coordination among the various assistance tracks (the Fund among them) caused confusion and even frustration among the organizations on the ground. In the end, whether because it was unable to meet the field's needs in their entirety or because the need was less than anticipated, the Fund received fewer applications than expected.

A series of decisions and actions preceded these accomplishments and challenges. Below we present the main insights that were gleaned concerning these decisions and actions, according to the Relief Fund's phases of activity:

Establishing the partnership and operating mechanisms

Operating the Fund in two circles – a large steering committee on the one hand and a small “cabinet” on the other – proved successful. At the same time, expanding the number of partners whenever additional players were discovered to be relevant would have increased the efficiency of the Fund's work. Additionally, it would have been preferable to find a way to include the voice of civil society more directly in the initiative. The support mechanism, which became the initiative's enabling legal mechanism, was born of necessity. It imposed a process that was orderly but complicated. For the long term, we recommend exploring the most suitable legal mechanism for advancing joint government/philanthropic assistance emergency initiatives. This mechanism should ensure both due process and the speed and flexibility of response that the situation demands.

Eligibility requirements

The steering committee developed qualification requirements that ensured focus on organizations providing social services that: had been harmed by the Covid crisis; had not received other assistance; and had at least a minimal scope of operations. While the committee's decision to focus on this target population remains valid, we should in future consider easing the eligibility requirements that have been set while retaining their essence. Thus, it could be possible to be more flexible about an organization's field of operation by being more precise in the eligibility criteria's definition of the scope of social service required for eligibility, and on questions of what is considered a “social-service provider” and of the population requiring support. Further, since a social organization's income structure is different from that of a business, and its turnover is not necessarily an indication of its impact, it is likely that greater flexibility is also needed in the proof required of the extent of the harm and in the minimum income threshold required. Similarly, disqualifying organizations that were eligible for assistance from the Tax Authority's support track turned out to be a complex condition, given the lack of coordination and the lack

of offsets between the two tracks. Finally, the need for a valid Certificate of Proper Management made it difficult to assist young social organizations with less than two years of activity. This could be mitigated by providing conditional approvals of eligibility or by relying on certification of documents submitted to the Registrar of Associations.

During the discussions over setting eligibility requirements, a simulation was conducted using the GuideStar website database to estimate the number of eligible organizations. In practice, the estimation process was not able to predict the number of applications correctly, not least because the eligibility requirements were not checked using GuideStar data exclusively.

Application process

When the Fund opened to applications, a focused effort began to publicize its existence. In practice, despite considerable dissemination efforts, many organizations reported in a follow-up study that they had not heard of the Relief Fund. It is likely that greater collaboration with social organizations during the establishment phase, as well as use of the media, would have magnified the Fund's exposure. A significant component in the lack of familiarity with the Fund was the confusing multiplicity of assistance tracks, with many organizations unable to distinguish between them.

A designated site⁷ was set up for applications, using user-experience characteristics whose replication for other assistance tests can be explored. The application form itself, like the GuideStar simulator for checking eligibility, was built on the GuideStar platform in a collaboration that proved successful and suggests that it is worth examining how to increase use of the system and the platform during routine times as well.

Evaluating the applications

The entire application management and review process was conducted on a CRM system to which the evaluation forms were uploaded. The cloud system that was established included access to all the players by dividing permissions and it became a central component of the success of the review process. Eligibility requirements were divided into three types that were examined in parallel by different kinds of analysts who were specially trained for the initiative.

After the analyst's check, each application was forwarded for final decision by the members of the support committee, which for the first time included two representatives of the social sector. The analysts' recommendations aided in creating a discussion that was as focused as possible and that allowed the support committee to reach decisions more quickly. Meanwhile, checking whether an organization met the requirement of being a "social service" was the most complicated of all. Relying more heavily on GuideStar data, together with an easing of this requirement as discussed above, could have significantly shortened the committee's discussion stage. It should be noted that the information required for determining eligibility by outside agencies (support data from the Accountant General and eligibility data from the Tax Authority's track) sometimes reached the Fund's staff after a considerable delay. When faced with such constraints, consideration should be given to making assistance grants conditionally and creating offset mechanisms where necessary.

7. <https://www.socialrelieffund.org> (Hebrew/Arabic)

Cross-cutting insights

Alongside the insights specific to each stage, several themes repeat themselves, like a common thread running through the different stages of the Relief Grant's life. Even though the Fund was the first response tailored to the needs of social organizations and was established as quickly and efficiently as possible, there were still many delays. The package of insights suggested in this document could help future initiatives work faster. At the same time, in the framework of the Fund's work itself, it would have been appropriate to try and notify the field and the partners in the initiative about the expected pace of work for the process. In general, the Fund was an important and central public initiative and for that reason it would have been fitting to create maximum transparency both during the establishment process and in selecting the organizations. Many steps were taken to promote the initiative's transparency but making it still more so would have boosted the Fund's perceived legitimacy. Finally, the multiplicity of assistance tracks was detrimental to the Fund for the entire time. In the future, the need for multiple tracks should be examined carefully. The more essential having multiple tracks is, the more important it is to work to ensure maximum clarity and coordination for the social-organization public.

As discussed above, it is clear that the joint government/philanthropy relief fund was complex and pioneering. Many questions and challenges arose during its operation. The response to them was first developed in the Fund under emergency conditions that necessitated quick decisions with incomplete information. In light of the complexity of the challenges and pressure of time, often only partial responses were developed. Dealing with these questions and challenges today, during a period of routine, can help in creating a more advanced starting point for any emergency response implemented in the future.



פרק א.

קרו

המענקים

פרק א' | קרן המענקים

בחודש מרץ 2020, עם פרוץ מגפת הקורונה בעולם ובישראל, הוחלו לראשונה תקנות שעת החירום למאבק בנגיף הקורונה. משבר הקורונה עצמו, יחד עם תקנות שעת החירום שכונו, היו בעלי השפעה רחבת היקף וחסרת תקדים על המשק כולו, לרבות ארגוני החברה האזרחית בישראל: שירותים רבים הוקפאו, פעילויות רבות בוטלו, ועל פי הערכה שנעשתה בעתו על ידי ארגון מנהיגות אזרחית, ארגון הגג של החברה האזרחית בישראל, כ-55% מעובדי המגזר השלישי בישראל הוצאו לחל"ת או פוטרו ו-33% הפסיקו לחלוטין את פעילותם.⁸

ממשלת ישראל קידמה שורה של מהלכים והקלות, שתכליתם סיוע לארגוני החברה האזרחית לצלוח את משבר הקורונה.⁹ בשעתו, המענה המרכזי שבמסגרתו ניתנו מענקים כספיים היה מסלול ההשתתפות בהוצאות הקבועות של רשות המסים, שהוקם במטרה לסייע לעסקים שנכגעו הכנסותיהם בעקבות תקנות שעת החירום, ובפעימה השלישית להפעלתו הוכללו לראשונה בתנאי הזכאות גם ארגוני חברה אזרחית.

יחד עם זאת, מנגנון ההכרה בהפסדים וחישוב הפיצויים במסלול ההוצאות הקבועות נבנה בראש ובראשונה בהתאמה למבנה הפעילות של עסקים. ככזה, עלול היה להותיר מאות עמותות אשר חוו הפסדים נרחבים אך עיקר הכנסותיהן אינו ממכירת שירותים אלא מתמיכות ומתרומות, ללא מענה. עקב כך, החלה לחלחל ההבנה כי היקף הפגיעה הנרחב של המשבר מחייב מענה מקיף, מהיר ומשמעותי, המתמקד בארגונים המספקים שירותים חברתיים - אשר יסייע להם לשרוד את תקופת המשבר ולעמוד בהשלכותיו. מתוך כך, הוחלט על הקמת הקרן המשותפת ממשלה-פילנתרופיה, אשר נועדה להבטיח המשך תקין ורציף של שירותים חברתיים חיוניים, הניתנים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית.

הקמת הקרן

עם הבנת הצורך בשדה החלה להתגבש השותפות שתיהפך בהמשך לקרן המענקים המשותפת ממשלה-פילנתרופיה. השבועות הראשונים מוקדו במאמצים מהירים לקביעת מנגנוני העבודה המשותפים ומנגנוני הפעולה של הקרן. המנגנון המשפטי שנקבע, ושאיפשר את עבודת הקרן היה מנגנון של **מבחן תמיכה משותף**, אשר פורסם על ידי משרד הרווחה. שיטת העבודה המשותפת שגובשה, כללה חלוקת קבוצת השותפים הנרחבת למספר מעגלים - ועדת היגוי רחבה הכוללת נציגים ומשקיפים, ונכשלת בצמתי הכרעה מרכזיים; מטבחון הכולל נציגות מצומצמת משני המגזרים, נפגש בתדירות גבוהה, מלווה את כלל ההחלטות בקרן ומציע המלצות לוועדה; וועדת תמיכות הפועלת מכוח המנגנון המשפטי, לראשונה פועלת באופן בין מגזרי ומכילה שחקנים משני המגזרים, ומכריעה בנוגע לזכאות בהתאם לתנאי המדיניות שנקבעה בוועדת ההיגוי ופורסמו במבחן התמיכה.

8. משבר הקורונה, סיכום ותמונת מצב הארגונים, מנהיגות אזרחית, <http://migzar3.org.il/post>, משבר-הקורונה---סיכום-ותמונת-מצב-הארגונים

9. בראשם, כינוס השולחן העגול הבין-מגזרי לאיתור מענים, וצעדי אגף החשב הכללי להקלה וסיוע לעמותות. מהלכים אלו הביאו לצעדים להקלה על הנטל הבירוקרטי בהם קיצור ימי אשראי בתשלומים לעמותות, הקלות מטעם רשם העמותות, מקדמות לתשלומי תמיכות לשנת 2020 ועוד, וכן סיוע כספי דרך פתיחת מסלול סיוע להתמודדות עם השפעות הנגיף בקרן להלוואות בערבות המדינה.

לאור היעדר נתונים מספריים מדויקים בזמן אמת באשר לעומק הפגיעה בהכנסות הארגונים או על כמות הארגונים שיימצאו זכאים במסלול הסיוע של רשות המסים, תנאי מבחן התמיכה שנקבעו במשותף, התבססו על שיחות אישיות עם ארגוני חברה אזרחית ועל פילוח וניתוח נתונים קיימים ממאגר גיידסטאר בניסיון לשערך את גודל קהל היעד הרלוונטי. בהינתן תקציב מוגבל לקרן המענקים, הגדרת הקריטריונים נעשתה תוך ניסיון ליצור איזון במתח בין שוויון בחלוקה בין כלל הארגונים הנפגעים מהמשבר לבין חלוקה מוכוונת אימפקט, ובמתח שבין חלוקה מהירה לחלוקה אפקטיבית ומדויקת. להלן תנאי הסף שנקבעו. (פירוט נוסף בתת הפרק "תנאי הזכאות", תחת פרק ד' תובנות ולקחים מעבודות הקרן):

קטגוריה	תנאי סף
תחום העיסוק	1. עיקר עיסוקו של הארגון הוא במתן שירותים חברתיים לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע.
	2. מחזור ההכנסות של הארגון החברתי בשנת 2018 היה בין 500,000 ₪ ל-100,000,000 ₪.
היקף הפעילות	3. בשירותים החברתיים שהארגון מציע לוקחים חלק לפחות 15 משתתפים בחודש, אם הכנסותיו השנתיות הן עד 1.5 מיליון ₪ בשנה, או לפחות 30 משתתפים בחודש אם ההכנסות הן מעל 1.5 מיליון ₪ לשנה.
	4. בממוצע, בכל חודש בשנת 2019, הארגון העסיק עובדים בלפחות 2 משרות מלאות במצטבר או שהפעיל לפחות 10 מתנדבים קבועים.
היקף הפגיעה	5. הארגון נפגע באופן משמעותי מהמשבר – כלומר, הכנסותיו ירדו ב-25% או יותר.
	6. הארגון אינו זכאי למענק סיוע מרשות המיסים (הפעילה השלישית).
	7. גובה הסיוע הפוטנציאלי של הארגון הוא 10,000 ₪ ומעלה.
תנאים מנהליים	8. לארגון צריך להיות אישור ניהול תקין בתוקף לשנת 2020 מטעם רשם העמותות
	9. לארגון צריך להיות אישור ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים בתוקף

עם הגעה להסכמה על תנאי הזכאות, החל תהליך אישורם בנוסח מבחן תמיכה כנדרש – יציאה לסבב הערות ציבור, מתן מענה להערות שהתקבלו ודיוק תנאי המבחן בהתאם להן, אישור משרד המשפטים על נוסח המבחן הסופי, וחתירת שר הרווחה, האמון על התהליך. במקביל לתהליך זה, החלה העבודה על הקמת מערך התפעול של הקרן. זאת, על מנת שבסיום הליך קביעת מבחן התמיכה ופרסומו, ניתן יהיה לצאת לדרך עם הפעלת הקרן באופן מיידי. בשבועות אלו בוצעו הפעולות הבאות, המהוות את תשתית ההפעלה של קרן המענקים: אפיון דרך הבדיקה של תנאי הזכאות וגיוס מערך בודקים בהתאם; הקמת אתר ייעודי לקרן, אשר יגיש את תהליך ההגשה ואת תנאי הזכאות, בעברית ובערבית; אפיון והקמת טופס ההגשה דרך האתר וההזדהות החכמה של מערכת גיידסטאר; הקמת מערכת CRM משותפת ואפיון תהליך הבדיקה באמצעותה; יצירת מערך הפצה להגברת החשיפה לקרן המענקים.

ב-14 ביולי, עם אישור סופי של נוסח מבחן התמיכה, יצאה לדרך הפעילה הראשונה של קרן המענקים. עם סיומה ולאור התמשכות משבר הקורונה, נפתחה הקרן לפעילה שניה בחודש נובמבר. בחודש אפריל 2021, לאחר שנותרה יתרה בתקציב הקרן, נפתחה הפעילה השנייה להזדמנות אחרונה, ולאחר מכן יתרת הקרן חולקה באופן יחסי בקרב כלל הארגונים הזכאים בפעילה (חלוקת יתרות זו תכונה מכאן ואילך "הפעילה השלישית"). סך הכול חולקו בשלוש פעימות 50 מליון ₪ ל-302 עמותות. לפירוט אופן החלוקה ראו בלוח הבקרה (דשבורד) שבאתר הקרן.

פעימה 3	פעימה 2 (נוב'-דצמ' 2020)	פעימה 1 (ספטמבר 2020)	
-	419 (211 הגישו גם לפעימה הראשונה)	536	מספר בקשות אשר הוגשו
*184	186	236	מספר בקשות אושרו
14 מיליון ש"ח	18.4 מיליון ש"ח	17.6 מיליון ש"ח	סה"כ מענקים אשר חולקו
76 אלף ש"ח	99 אלף ש"ח	74 אלף ש"ח	ממוצע מענק לעמותה

* ארגונים שלא עמדו במועד חלוקת הפעימה השלישית בתנאים המנהלתיים המינימליים הנדרשים – אישור ניהול תקין ו/או אישור ניהול ספרים בתוקף, לא נכללו בה.

הפעימה הראשונה - יולי 2020

בחודש יולי 2020 נפתחה הפעימה הראשונה של קרן המענקים המשותפת להגשת בקשות, ונועדה להעניק פיצוי לארגונים שנפגעו כספית מפרוץ המשבר ועד לפתיחת הקרן (חודשים מרץ עד יוני 2020). תנאי הזכאות ופרטים על אודות תהליך ההגשה פורסמו באתר ייעודי שנפתח עבור קרן המענקים, בעברית ובערבית, אשר הנגיש בשפה פשוטה את תנאי הזכאות (לצד פרסום נוסח מבחן התמיכה המחייב משפטית). הגשת הבקשה בפועל נעשתה על גבי פלטפורמת אתר גיידסטאר, בו ארגונים משתמשים בשגרה על מנת להעביר את דיווחיהם השנתיים לרשם העמותות ואשר מאפשר שימוש במערכת הזדהות ממשלתית חכמה. על גבי פלטפורמת גיידסטאר הוקם גם סימולטור, בו יכלו להשתמש הארגונים על מנת לקבל אינדיקציה ראשונה לזכאות (או להיעדרה), ולגובה הסיוע שהם עשויים לקבל (על בסיס הנתונים הכספיים בלבד של הארגון).

536 עמותות הגישו בקשה בפעימה הראשונה לקבלת מענק. הערכת הכמות שעמדה לנגד אנשי הקרן מתהליך השערוך של כמות הארגונים הרלוונטית שבוצע עם הקמת הקרן והתבסס על נתוני עמותות מאתר גיידסטאר, הייתה היקף של כ-1400 עמותות.

עם סגירת תהליך ההגשות, בוצע מהלך אנליזות שנועד לספק המלצות לזכאות לועדת התמיכות. ההחלטה הסופית באשר לזכאות כל ארגון הייתה נתונה בידי ועדת התמיכות, אך הליך האנליזות נועד לקצר ולייעל את משך הדיונים של ועדת התמיכות ככל הניתן. בסוף תהליך הבדיקה, הועברו המלצות האנליסטים לחברי ועדת התמיכות, אשר ביצעו מעבר על כלל הבקשות שהתקבלו, ואישרו או הפכו את המלצות האנליסטים. המלצות האנליסטים שימשו את חברי ועדת התמיכות בדיונים, וסייעו ביצירת דיון ממוקד בשאלות הפתוחות ובמתן הכרעה סופית מהירה ככל הניתן בעבור כל בקשה.

236 מהעמותות (44%) נמצאו זכאיות וקיבלו מענק במסגרת הפעימה הראשונה, כאשר מענק ממוצע עמד על 74 אלף ש"ח, וסך המענקים שחולקו על 17.6 מיליון ש"ח. במחקר שבוצע על ידי חברת דלויט נמצא כי הסיבה הראשית לפסילת הארגונים היתה שלא נמצא שעיקר עיסוקם הוא במתן שירות חברתי על פי ההגדרה שבמבחן התמיכה - 36.2% מהעמותות נפסלו על תנאי זה. התנאי הבא בשכיחותו עליו נפסלו ארגונים (יש לציין שארגונים יכלו להיפסל על יותר מתנאי אחד), היה שיעור פגיעה מינימלי, כאשר 8.6% מהארגונים שהגישו בקשה לא עמדו בו: 3.4% מהארגונים לא נפגעו כלל או אף השתפר מצבם ו-5.2% מהארגונים נפגעו בשיעור הנמוך מ-25%.

- לקראת הפעימה השנייה, מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ערך בחודש אוקטובר 2020 מחקר בקרב עמותות שלא הגישו בקשה לקבלת המענק, במטרה לבחון מדוע לא הגישו בקשה.¹⁰ במחקר עלה כי:
1. רוב העמותות ששמעו על הקרן דיווחו שלא הגישו בקשה למענק כי חשבו שאין להן סיכוי מבחינת תנאי הזכאות (86% מתוך העמותות ששמעו, 68% מכלל המדגם).
 2. תנאי הזכאות המרכזי שבגללו לא פנו לבקש מענק: "הארגון נפגע באופן משמעותי מהמשבר – כלומר הכנסותיו ירדו ב-25% או יותר" (34% מכלל המדגם).
 3. כ-20% מהנשאלים לא שמעו על הקרן.
 4. הערוץ המרכזי שבאמצעותו העמותות שמעו על הקרן היה גיידיסטאר (61%); ולאחריו - רשימות תפוצה נוספות (39%).

הפעימה השנייה - נובמבר 2020

לאור התמשכות משבר הקורונה ולאחר הפקת הלקחים, נפתחה הפעימה השנייה להגשת בקשות לקבלת המענק. במטרה להרחיב את מספר הזכאים, נערכו מספר שינויים בתנאי הזכאות למענק:

- נכללו ארגונים עם מחזור שנתי גבוה יותר של עד 100,000,000 ₪ (במקום 20,000,000 ₪).
- הורחבה תקופת הפגיעה הכספית בארגון לחודשים מרץ-אוקטובר 2020 (במקום מרץ-יוני 2020)
- הורחב גובה הסיוע המקסימלי עד ל-500,000 ₪

התקבלו בקשות מ-394 עמותות, מתוכן 182 נמצאו זכאיות (46%). 186 מהעמותות שהגישו בקשה (47%) עשו זאת לראשונה, יתר 208 העמותות (53%) הגישו בקשה נוספת לקבלת מענק, לאחר שניגשו גם בפעימה הראשונה, בין אם לאחר שנדחו בפעימה הראשונה או בין אם בבקשה לקבלת מענק נוסף לאור התמשכות המשבר. גם בפעימה זו, הסיבה המרכזית בגינה נפסלו עמותות (20.1%) היא שלא עמדו בתנאי הקרן למתן שירותים חברתיים. הסיבה הבאה בתור, שבגינה 12% מבקשות התמיכה נפסלו, היא קבלת מענק מרשות המסים.

גם לאחר פעימה זו, בוצע מחקר המשך בקרב עמותות אשר לא הגישו בקשה על ידי מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.¹¹ לפי ממצאי המחקר, מקרב העמותות שלא הגישו בקשה לקבלת המענק, 46% לא שמעו עליו, ו-41% חשבו שהן לא עומדות בתנאי הזכאות (n=158). התנאים העיקריים שבהם לא עמדו העמותות היו שהן לא נפגעו משמעותית מן המשבר (44%) או שהיו זכאיות למענק סיוע מרשות המסים (42%) (n=57).

מאחר שנתורה יתרה בקרן המענקים עם סיום הפעימה השנייה, ובמקביל נפתחה לראשונה קרן מענקים ייעודית לעמותות של משרד האוצר (שהתבססה בחלקה על התשתית שנבנתה בקרן המענקים המשותפת), היתרה שנתורה בקרן בסיום הפעימה השנייה חולקה באופן יחסי בין כלל הארגונים שנמצאו זכאים בפעימה השנייה על פי התנאים שבמבחן התמיכה.

לשם כך נפתחה הפעימה השנייה לזמן מוגבל וקצר בחודש אפריל 2021, כהזדמנות אחרונה להגשה - 25 ארגונים נוספים הגישו בקשה במסגרת זו, מתוכם ארבעה בלבד נמצאו זכאים. בכך, סך הארגונים שהגישו בקשה בפעימה השנייה התעדכן ל-419 סך הכול, מתוכם 186 (44%) זכאים. לאחר מכן, כלל הארגונים שנמצאו זכאים בפעימה השנייה נכללו באופן אוטומטי במהלך חלוקת היתרות ("הפעימה השלישית") ולא נדרשו בהגשה מחודשת. במסגרת מהלך זה נפסלו שני ארגונים לאחר שלא עמדו בעת החלוקה העדכנית בתנאים המנהלתיים המינימליים הנדרשים (אישור ניהול תקין או אישור ניהול ספרים בתוקף).

10. סקר בקרב עמותות שלא פנו לקבל מענק מקרן החירום ממשלה-פילנתרופיה, מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, https://brookdale.jdc.org.il/publication/survey_among_nonprofit_organizations

11. דפוסי הפנייה של עמותות חברתיות בישראל למקורות סיוע בעקבות משבר הקורונה והסיבות לאי-פנייה לקרן החירום ממשלה-פילנתרופיה, <https://brookdale.jdc.org.il/publication/referral-patterns-of-non-profit-organizations>

פרק ב.

הישגים ואתגרים

פרק ב' | הישגים ואתגרים

בתוך השדה החברתי ניתן למצוא מספר שיתופי פעולה ממשלה-פילנתרופיה, אך עם זאת, קרן המענקים היוותה מודל ייחודי וראשון מסוגו למהלך סיוע משותף של ממשלה ופילנתרופיה בעת חירום. את מרבית ההצלחות של קרן המענקים ניתן לזקוף לכדי היתרונות המובנים הקיימים בכל עבודה משותפת באשר היא, אך חלקן ייחודיות למנגנון השותפות הספציפי שגובש במסגרת הקרן.

לצד הצלחות אלו, וכיאה למהלך ראשון מסוגו, חוותה הקרן גם מספר אתגרים ובעיות. במרחק זמן מימי פתיחת הקרן – ימים של עמימות מרובה, היעדר מידע ותחושת חירום הדורשת פעולה מהירה – ניתן לבחון אתגרים אלה מחדש וללמוד מהנסיבות להיווצרותם, כך שניתן יהיה להימנע מהם או להתגבר עליהם בעתיד. חלק מהאתגרים, ראוי לציין, הם אתגרים מובנים בשיטת העבודה הקיימות, וככאלה – לא בהכרח ניתן יהיה להימנע מהם גם במהלכים עתידיים. יש לקחת בחשבון את עצם קיומם, ולהתכונן מראש לדרכים להתמודד ולפעול נכון במסגרתם.

בפרק זה נבקש לעמוד בקצרה הן על ההצלחות המרכזיות והן על האתגרים המרכזיים של קרן המענקים המשותפת. אלו יהיו בסיס לתובנות המעשיות שיפורטו בפרק ד', הכוללות נקודות לשיפור ולשימור בעבור מודלים דומים בעתיד.

הצלחות קרן המענקים

מענה ראשון בשדה

קרן המענקים נולדה בשעת חירום חסרת תקדים, במשבר שהשפיע כמעט על כל נסיבות החיים של האזרחים, ועמן, כמעט על כל זירות הפעולה הממשלתיות. ממשלת ישראל נאלצה להתמודד עם ריבוי חזיתות מורכבות הדורשות מענה מיידי, כאשר הצורך של ארגוני החברה האזרחית – עמוק ככל שיהיה וראוי למענה ככל שיהיה – היה אחד מני רבים. התאגדות הקרנות הפילנתרופיות לכדי שימת זרקור על המשבר שבקרב ארגוני החברה האזרחית – לרבות מוכנותן לשים תקציב משמעותי לטובת מענה למשבר – הייתה חיונית בהסבת תשומת הלב הממשלתית גם היא לזירה זו, שעה שתשומת הלב הממשלתית הייתה נתונה למגוון חזיתות מורכבות בזכות "כיוול" זה, קרן המענקים המשותפת הלכה למעשה הייתה למענה הייעודי הראשון לארגוני חברה אזרחית בשעת המשבר. העבודה המשותפת – שאיפשרה שילוב בין מנגנונים ממשלתיים לבין כלים ושיטות פעולה חוץ-ממשלתיות, איפשרה קצבי הקמה ותפעול מהירים ביחס למנגנונים ממשלתיים מסורתיים, כך שעבור עמותות רבות, קרן המענקים הייתה לכספי הסיוע הראשונים שזרמו לתקציב ושימשה "חמצן" חיוני להמשך.

אינטגרציה של ידע וכלים חדשים

המנגנון הייחודי שגובש בקרן המענקים יצר פתיחות וגמישות בשיטת ההפעלה, שאיפשרו "לפרוץ" את התבנית הקיימת של מנגנון מבחני התמיכה, ולהטמיע בו כלים וידע חדשים. הטמעת עקרונות מעולמות עיצוב חווית המשתמש (IU/XU) תוך שימוש בשפה לא משפטית לפישוט מבחן התמיכה; יצירת שיתוף פעולה עם ארגון גייסטאר לטובת פישוט טופס הבקשה והטמעת עקרון echno ksA במידע המבוקש; הסבת תהליך ההגשה והבדיקה לתהליך דיגיטלי מלא באמצעות מערכת MRC (ניהול קשרי לקוחות) מבוססת ענן; פיתוח מערך

בחינה ואנליזה לבקשות, המתפצל בין בודקים שונים – מהווים כולם דוגמאות למהלכים ראשוניים מסוגם במבחני תמיכה בהם נעשה שימוש בקרן המענקים. יחד, הם איפשרו לפשט את הליך ההגשה, לקדם את קצב העבודה (וכך להעביר כספי סיוע מהר יותר), לשמר את הידע הנצבר לטובת מהלכים עתידיים ולבסוף, בתקווה, ליצור שירות יעיל ומועיל יותר לעמותות.

מיקוד צרכים משותף ממשלה – פילנתרופיה

שילובם של נציגי הפילנתרופיה בתהליכי קבלת החלטות שעד כה היו ממשלתיים גרידא – הן בקביעת הקריטריונים של מבחן התמיכה והן בהכרעות על זכאות במסגרת ועדת התמיכות, הביאו לגיוון בדעות, באינטרסים ובזוויות הראייה. הכנסת מגוון דעות לתהליך קבלת ההחלטות סייעה בהצפת צרכי השדה, באיתור נקודות כשל פוטנציאליות, ביצירת לגיטימציה למהלך, ולאור כל אלה, הביאה למבחן תמיכה מאוזן יותר.

יכולת למדל ו/או ליצור תובנות לשיפור מהלכים עתידיים

במסגרת העבודה על קרן המענקים, הושם דגש על שימור הדאטה ושימוש בה על מנת ליצור תובנות אופרטיביות להמשך. מתוך כך, קרן המענקים היוותה קפיצת מדרגה בניהול מבוסס נתונים במבחני תמיכה. מערכת ה-CRM שנבנתה לניהול הליך הבקשות ושיתוף הפעולה עם גיידסטאר איפשרו לשמר ולנתח את הנתונים המרובים שנאספו, תוך יצירת אינטגרציה בינם לבין נתונים פומביים נוספים מאתר גיידסטאר. על בסיס נתונים אלו, בוצעו מספר מהלכי למידה, ואף ניתן יהיה ליצור נוספים בעתיד. שני מחקרים של ארגון דלויט לניתוח הבקשות שהתקבלו במסגרת קרן המענקים בכל אחת מהפעילות, לצד מחקר המשך של מכון ברוקדייל בקרב ארגונים שלא פנו לקבלת סיוע, מחקר על השותפות שבבסיס קרן המענקים של מכון משב, ואף מסמך זה – התבססו כולם על הנתונים שנאספו בקרן ומהווים יחד גוף ידע שיוכל לשמש בעתיד מהלכים דומים וליצור מודלים מושכלים יותר. יש לציין כי עוד במהלך הפעלת הקרן, בין הפעילות השונות, נעשה שימוש בניתוח הנתונים לטובת דיוק תנאי הזכאות.

עצם קיומו של המנגנון כתקדים פורץ דרך למהלכים פוטנציאליים עתידיים

משקמה קרן המענקים, למעשה נבחן לראשונה מהלך סיוע משותף בשעת חירום של ממשלה-פילנתרופיה. במובנים מסוימים ניתן לומר כי כלי חדש התווסף לארגז כלי הסיוע בחירום, שכעת ניתן יהיה לעשות בו שימוש גם בעתיד, ואף לשכלל או למסד אותו. "פיוצח" המנגנון המאפשר לקיום המהלך דרך מבחן תמיכה משותף המגובה בשינוי חוק בהוראת שעה, לצד הידע והתובנות האופרטיביים שנצברו במסגרת המהלך, יסייעו בהפיכת כל מהלך עתידי למהלך מהיר, חכם ויעיל יותר.

האתגרים בעבודת קרן המענקים:

מחויבות למנגנון מבחן תמיכה על מורכבותו ולוחות הזמנים הנדרשים

מנגנון העבודה של מבחן התמיכה, אשר בזמן יצירת הקרן היה למנגנון האפשרי היחיד להגשמת מהלך סיוע משותף, חייב תהליך עבודה מובנה וסדור. תהליך זה כולל בין היתר את פרסום מבחן התמיכה למשך שבועיים להערות ציבור, אישור נוסח המבחן מול משרד המשפטים, חתימת השר האמון על הנוסח, וביצוע תהליך השיפוט וההכרעה במסגרת ועדת תמיכות ממשלתית. בתנאי חירום ובעת קיומו של צורך מיידי ואקוטי בשדה, הליך נוקשה שכזה היה לרועץ. קצב העבודה, גבוה ככל שניתן היה לקיימו בהינתן המסגרת הממשלתית המחייבת, עדיין נתפס כאיטי מידי עבור השדה.

פעולה במשאבים מוגבלים – צורך במיקוד בפלח מוגדר ומצומצם של קהל היעד

במסגרת גיבוש תנאי הזכאות של קרן המענקים, נעשתה בחירה מודעת בקרב מקבלי ההחלטות למקד את קהל היעד של קרן המענקים בארגונים שנפגעו ממשבר הקורונה ולא קיבלו מענה אחר¹², שעיקר פעילותם הוא באספקת שירותים חברתיים לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע. הבחירה במיקוד בפלח מוגדר נעשה לאור משאבי הקרן המוגבלים (תקציב תחום של 50 מיליון ש"ח), ולאור שיערוך יתר של כמות הארגונים הזכאים שיהיו¹³. קרן המענקים, כמהלך מאוזן בין צרכי ממשלה לצרכי פילנתרופיה, שאפה ליצור שוויון בחלוקה אך גם חלוקה מכוונת אימפקט - כזו שתבטיח שהתקציב המוגבל ינותב לארגונים המשפיעים ביותר על האוכלוסיות הפגיעות שבקצה שרשרת הערך. יחד עם זאת, משמעות נוספת של בחירה מודעת זו היא חוסר מענה לארגונים שנפגעו מהמשבר אך אינם עומדים בקריטריונים.

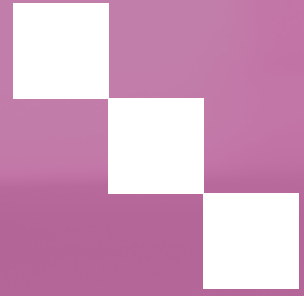
בלבול בשדה לאור ריבוי מסלולים

קרן המענקים לא הוקמה בחלל ריק. במובנים מסוימים, הקרן נולדה בתגובה לכך שהמענה המרכזי של רשות המסים לא תאם לאופי ההכנסות של ארגונים חברתיים רבים, אשר פעילותם שונה במהותה מפעילות של עסקים, ועל כן מחזור ההכנסות שלהם "מתנהג" אחרת. מספר חודשים לאחר הקמת הקרן המשותפת, כשהיכולת הממשלתית להקים קרן ייעודית לארגוני חברה אזורית באופן עצמאי התבססה, נפתחה קרן מענקים נוספת שהופעלה באופן מלא על ידי משרד האוצר (והתבססה בחלקה על התשתית שנוצרה בקרן המענקים). כלומר, בנקודות זמן מסוימות, פעלו במקביל שלוש קרנות שונות שהעניקו מענקים לארגוני חברה אזורית. זאת, לצד מספר מהלכים נוספים להקלה או לסיוע (לדוגמה, הקול הקורא של קרנות הביטוח הלאומי לארגונים שהסבו פעילותם לסיוע בקורונה, או מסלול ההלוואות לארגונים חברתיים). קיומם של מספר מסלולים שונים, והתלות בזכאות בין המסלולים השונים (או בגובה הסיוע) ייצרו בלבול רב בקרב השדה. הבלבול התבטא בחוסר הבחנה בין תנאי הזכאות של המסלולים השונים (ועמו, חוסר ההבנה כי הארגון יכול להיות זכאי במסלול מסוים ולפספס הגשה אליו), או בחוסר היכולת להבין כי כלל קיימים מספר מסלולים ולחשוב שמא מדובר באותם מסלולי סיוע. ריבוי המסלולים אף ייצר תסכול בקרב הארגונים החברתיים לאור תחושת חוסר התמצאות בהבדלים בין המסלולים השונים, עבודה מרובה בהגשות כפולות או בניסיון "לבחור נכון" לאיזה מסלול לגשת, ותחושה של חוסר מיצוי הסיוע המגיע לארגון.

מספר בקשות נמוך מהצפוי וחוסר מיצוי תקציבי

הערכת היקף קהל היעד של קרן המענקים וקביעת תנאי הזכאות, נעשו בתנאי חוסר ודאות גדולים ובהתבססות על מידע חלקי. בפועל, מספר הבקשות בכלל, והבקשות הזכאיות בפרט היו נמוכים משמעותית מהצפוי. ביחס לגודל הזעקה שנשמע מקרב ארגוני החברה האזורית, נשאלת השאלה האם גודל הצורך היה נמוך מהצפוי או שמא קרן המענקים, על תנאי הזכאות שהוגדרו בה, לא הצליחה לענות על הצורך כראוי.

12. דהיינו, שלא קיבלו מענה במסגרת מסלול הסיוע הממשלתי המרכזי בשעתו – מסלול ההוצאות הקבועות של רשות המסים.
13. תובנות נוספות על תהליך השיערוך, שהשפיע על תנאי הזכאות שנבחרו, בפרק ד' לקחים ותובנות.



פרק ג.

תובנות ולקחים מעבודת הקורן

פרק ג' | תובנות ולקחים מעבודת הקרן

מאחורי ההצלחות והאתגרים של הקרן, שתוארו בפרק הקודם, עומדת שורה ארוכה של החלטות ופעולות. פרק זה יינסה לתאר בפרוטרוט את ההחלטות הללו, ולעמוד על אלו שנכון יהיה לשכפל במהלכים עתידיים, לצד אלו שנכון לשנות או להתאים. כדי לאפשר תובנות מעשיות וקונקרטיות ככל האפשר, יבוצע ניתוח מעמיק של פעילות הקרן דרך שלבי החיים המרכזיים בהפעלתה – החל משלב ההקמה בו מוסדה השותפות והונחה התשתית המשפטית לפעילות הקרן, דרך שלב עיצוב המדיניות בו נקבעו תנאי הזכאות של הקרן, ועד לתפעולה השוטף בשלבי הגשת הבקשות ובחינתן. עבור כל אחד משלבים אלו יינתן תיאור קצר של ההחלטות שהתקבלו או הפעולות שבוצעו, ולאחריהם יסומנו מתוכן נקודות מרכזיות לשימור או לשיפור. לבסוף יוצגו מספר תובנות כלליות, החוזרות בצורה זו או אחרת בכמה משלבי החיים של קרן המענקים.

שלב ההקמה - ביסוס השותפות ומנגנוני העבודה

מה קרה בפועל?

תיאור עיקרי הפעולות שבוצעו וההחלטות שהתקבלו:

מרגע שהחלה להתגבש קבוצת השותפים הראשונית להתנעת המהלך של הקרן המשותפת, הוחלט על כינון ועדה בין מגזרית רחבה באופן יחסי, אשר תלווה את הקמת הקרן בצמתי ההכרעה המרכזיים. בוועדה לקחו חלק נציגים משרדי האוצר, ראש הממשלה, החינוך, הבריאות, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נציגי הקרנות הפילנתרופיות השותפות, נציגי כורום הקרנות ונציגות מג'וינט ישראל – נציג אחד לפחות לכל אחד מהגורמים השותפים בקרן, ולצדם משקיפים נוספים אשר הוזמנו לקחת חלק בפגישות ולהשתתף בשיח¹⁴.

יחד עם זאת, מדובר היה בשעת חירום, בה נדרש היה לקבל החלטות מהירות ככל הניתן כדי ליצור מענה רלוונטי ומשמעותי דיו. מאחר שלא ניתן היה לכנס את מכלול השחקנים הללו בהתראות קצרות לאורך זמן, הוחלט על קידום מטבחון משותף – קבוצה מצומצמת של שותפים מקרב שני המגזרים, כשלושה שחקנים מכל מגזר, שתלווה באופן הדוק יותר את הקמת הקרן. נציגי המגזר הממשלתי במטבחון היו השותפים להם הממשקים המרכזיים ביותר עם קרן המענקים (משרד הרווחה, שהוביל את פעילות הקרן המשותפת מטעם הממשלה, ומשרדי האוצר וראש הממשלה, שהובילו בראיית רוחב את המהלך כחלק ממכלול המענים הממשלתיים במשבר הקורונה לחברה האזרחית ובכלל). בקרב המגזר הפילנתרופי, שלושת השחקנים שהשתתפו נבחרו על ידי הצד הפילנתרופי כנציגיהם במטבחון. המטבחון המשותף נפגש בתדירות גבוהה, לעתים באופן יומי, ליווה את כלל ההחלטות בקרן, הקטנות והגדולות, וגיבש את ההמלצות המרכזיות אשר חזרו לאישור הוועדה הבין מגזרית הגדולה. הוועדה הגדולה נפגשה בממוצע אחת לשבועיים בשלבי ההקמה. בהמשך, עם פתיחת הקרן לבקשות ועמה מעבר משלב קבלת ההחלטות על מודל הקרן לשלב התפעול השוטף – בתדירות נמוכה יותר (תוך קבלת עדכונים תדירים על התקדמות הקרן).

יש לציין כי מאחר שמדובר במענה לארגוני חברה אזרחית, נעשה ניסיון לשלב את קולם באופן ישיר במסגרת הוועדה (זאת, לצד שיקוף האינטרסים שלהם דרך הארגונים הפילנתרופיים, ולצד שיחות אישיות שביצע צוות הקרן עם נציגי ארגונים והתובנות מהן הועברו לחברי הוועדה). לשם כך, הוצע לארגון "מנהיגות אזרחית" –

14. בהם, נציגות משרד הקליטה, משרד המשפטים (נציגות מהמשרד ונציגות מפריקט גייסטאר), JFN ומנהיגות אזרחית.

ארגון הגג של החברה האזרחית, לקחת חלק בדיוני הוועדה. בוועדה הראשונה השתתפו גם נציגי הארגון, אך בהמשך בחרו בארגון שלא להמשיך להגיע למפגשים.

המשימה הראשונה שעמדה לנגד השותפים, עוד בטרם קבלת החלטות על תנאי הסף ומיקוד קהל היעד של הקרן, היה איתור המנגנון המשפטי הנכון שייאפשר את פעילות הקרן. קרן המענקים הוקמה תחילה מתוך הנחת יסוד שתכונן כ"מיזם משותף", מנגנון שיתוף הפעולה הרווח והמרכזי עבור מהלכים משותפים של ממשלה ופילנתרופיה. יחד עם זאת, הבחירה ב"מיזם משותף" נתקלה בהתנגדות בקרב גורמים משפטיים בממשלה, אשר גרסו כי מנגנון של מבחן תמיכה הוא המנגנון הנכון עבור הפעילות. זאת מאחר שמבחינה מהותית, מכיוון ששיתוף הפעולה נועד עבור חלוקת מענקים לארגוני חברה אזרחית, עליו להיעשות על פי כללי המנגנון המרכזי במסגרת ממשלת ישראל מקצה כספי תמיכה לארגונים אלו – הוא מנגנון מבחני התמיכה. מאחר שלראשונה פעל מנגנון מבחני התמיכה באופן של שיתוף פעולה, והרי ועדת התמיכות על פי תנאי המנגנון בשגרה מורכבת מנציגי ממשלה בלבד, נדרש גם שינוי בתנאי המשפטים של מנגנון התמיכה. לשם כך, בוצע עדכון בהוראת שעה לנוהל התמיכות שייאפשר שילובם של נציגים פילנתרופים בוועדת התמיכות¹⁵.

מה ניתן ללמוד קדימה?

תובנות מרכזיות להמשך:

- חלוקת השותפים לשני מעגלי עבודה הוכיחה את עצמה כמוצלחת מאוד בזמן אמת, והיא זו שאיפשרה את ההתקדמות המהירה (יחסית) של ההחלטות בקרן המענקים. בזכות אופן בחירת הנציגים במטבחון המשותף, הם שימשו באי-כוח מוסכמים וקיבלו אמון מלא ממעגל השותפות הנרחב, דבר שהיה חיוני להצלחת התהליך. בשלבי ההפעלה, כאמור, ירדה תדירות המפגשים של ועדת ההיגוי הרחבה. אמנם הועברו עדכונים שוטפים, אך ייתכן שהיה נכון לצדם ליצור מפגשים מעט תדירים יותר ו/או שיחות עדכון אישיות מעת לעת, על מנת לשמר את מתח העשייה המשותף.
- משבחרו בארגון מנהיגות אזרחית שלא להשתתף בדיוני הוועדה, נכון היה לשקול כיצד בכל זאת ניתן לשלב ארגוני חברה אזרחית בתוך המהלך. שילוב נציגים אלו היה ללא ספק מסייע בדיוק תנאי הסף ומייצר לגיטימציה רחבה יותר לתהליך. יחד עם זאת, מובן ששילוב שכזה חשוב שייעשה באופן שמאפשר דיון ממוקד וקבלת החלטות מהירה. אפשרות אחת היא שילוב ארגוני גג נושאים בתוך המהלך. אפשרות נוספת היא יצירת מפתח ייצוגי וכנייה אקטיבית לעמותות לפיו (למשל, ייצוג לעמותות קטנות-גדולות, פריפריה-מרכז, עמותות המייצגות מיעוטים וכדומה). ניתן לבחון סיוע במנגנון הקיים של השולחן העגול במשרד ראש הממשלה לטובת השיתוף. בנוסף, ניתן היה ליצור מפגש אחד, קצר וממוקד, שיהיה פתוח לציבור העמותות וייאפשר לשמוע את קולם בטרם קבלת החלטות סופית על תנאי הזכאות.
- עם תחילת העבודה על קרן המענקים, כונסו כלל הנציגים שנתפסו כרלוונטים באותה נקודת זמן וצורפו לוועדת ההיגוי. יחד עם זאת, נכון היה "לעדכן" כנדרש את הנציגות, ככל שמשרדים או שחקנים נוספים הפכו רלוונטים למהלך. באופן פרטני, עם בחירת מנגנון מבחן התמיכה כמנגנון המשפטי לפיו תפעל קרן המענקים, נכון היה לשלב את משרד המשפטים במהלך (האמון על אישור נוסחי מבחני תמיכה). שילוב משרד המשפטים כבר בשלב ראשוני של עיצוב תנאי הסף ולא בשלב המתקדם של טיוטת מבחן תמיכה כתובה, היה מאפשר למשרד להכיר את מכלול השיקולים שהוועדה עברה בקביעת ההחלטות, ולהבין את מהותם טוב

¹⁵ טיוטת נוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור (הוראת שעה), אתר החקיקה הממשלתי, <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001STS1IQAX?שעה=iw?language=iw>/טיוטת-נוהל-לתמיכות-מתקציב-המדינה-במוסדות-ציבור-הוראת-שעה

יותר. חוסר ההיכרות של המשרד עם ההליך שבוצע הביא לתהליכי התדיינות ארוכים על התנאים, האופן בו הוגדרו והסיבות להכללתם, אשר עיכבו את תהליך אישור מבחן התמיכה, וכך גרמו לתסכול וחוסר אמון מצד העמותות שהמתינו לסיוע. במקרים מסוימים, חוסר היכרות זה אף גרר הגדרות נוקשות יותר במבחן התמיכה – שייתכן ופגמו באחוזי המיצוי של הקרן. בנוסף, נכון היה לפעול גם לשילובה בוועדה של רשות המסים, אשר הפעילה מסלול מקביל לסיוע, וכך לייצר תקשורת טובה יותר בין שני המסלולים (הרחבה על הצורך בתיאום בין מסלולי התמיכה השונים בהמשך, תחת תתי-הפרקים "תנאי הזכאות" ו"תובנות רוחביות").

■ השימוש במנגנון מבחן התמיכה כמנגנון המשפטי במסגרתו תיפעל הקרן היה תולדה של אילוץ. מנגנון מבחן התמיכה איפשר תהליך סדור בעל לגיטימציה משפטית ממשלתית, אך מקובעותו ייצרה תהליך ארוך ומרובה שלבים. בנוסף, דרש התהליך שינוי אד-הוקי בחוק חובת המרכזים באמצעות הוראה שעה. לטווח הארוך, מומלץ לבחון מהו המנגנון המשפטי המתאים ביותר לקידום מהלכי תמיכה משותפים של ממשלה ופילנתרופיה בעתות חירום, אשר יאפשר הקפדה על הליך תקין מחד, לצד מהירות תגובה וגמישות לצרכי השעה מאידך. בין אם מנגנון מבחן התמיכה הוא הנכון ביותר או שמא נדרש מנגנון חלופי, מומלץ לפעול להסדרתו במסגרת משפטית מוסכמת על כלל השחקנים ושומרי הסף כעת, בשגרה, לטובת הנעה מהירה בשעת חירום.

תנאי הזכאות

מה קרה בפועל?

תיאור עיקרי הפעולות שבוצעו וההחלטות שהתקבלו:

המשימה המרכזית המשותפת של חברי הוועדה הייתה קביעת תנאי הזכאות של קרן המענקים. ועדת ההיגוי ביקשה לנסות וליצור איזון שבין שני עקרונות מנחים מהותיים – בין העקרון של שוויון בחלוקה, לבין חלוקה מוכוונת אימפקט. על אף שהקרן הינה משותפת, הרי שהיא היוותה בזמנו את המענה הממשלתי הייעודי הראשון לארגוני חברה אזרחית, ועל כן נציגי הממשלה ביקשו להקפיד על מענה שיהיה שיוויוני בין העמותות המקבלות. מאידך, לאור התקציב המוגבל בהיקפו של קרן המענקים, והחשש שהביקוש יעלה על ההיצע, היה רצון ליצור חלוקה שתגביר את האימפקט של הקרן על השדה, כלומר תייצר ככל האפשר המשך אספקה תקין ורציף של שירותים חברתיים חיוניים, הניתנים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית (מטרת הקרן המוגדרת).

מתח נוסף עמו הוועדה התמודדה הינו המתח בין הרצון ליצור מענה חירומי ומהיר ככל האפשר, למול הרצון ליצור מענה מדויק ואפקטיבי ככל הניתן. הוועדה התבקשה להכריע האם לקדם מענה שייאפשר תהליך סינון וקבלת החלטות לפי קריטריונים אחידים "כפשוטים" שאינם דורשים דיון ממושך על כל בקשה ומאפשרים את העברת המענקים במהירות המרבית, לבין מענה שיוודא כי העמותות המקבלות את כספי הסיוע (המוגבלים בהיקפם), הן אכן אלו הזקוקות ביותר לסיוע והמהוות את קהל היעד של הקרן.

תנאי הסף שנקבעו, נועדו לשמש נקודת איזון בין אלו: מחד, תנאים שיוויונים יחסית, הניתן לבדיקה באופן מהיר ברובו המסתמך בעיקר על הצהרות הארגון; מנגד, דיוק מאפייני העמותות (באופן מינימלי יחסית) באופן שיוודא הגעה לעמותות רלוונטיות למטרת הקרן. בהתאם, תנאי הסף לזכאות כללו תנאים אשר עסקו בתחום עיסוקו של הארגון – על מנת לוודא שכספי הסיוע יגיעו לקהל היעד של קרן המענקים המשותפת, שהוגדר כארגונים העוסקים במתן שירותים חברתיים לאוכלוסיה הזקוקה לסיוע; תנאים הנוגעים להיקף הפעילות של הארגון, שנועדו לוודא כי הכספים יגיעו לארגונים בעלי אימפקט מספק על האוכלוסיות הפגיעות שבקצה שרשרת הערך; תנאים הנוגעים להיקף הפגיעה של הארגון – על מנת לוודא שכספי הסיוע מגיעים לארגונים שאכן חוו פגיעה משמעותית ממשבר הקורונה, ולא קיבלו מענה ממשלתי אחר (בדמות מענק סיוע מרשות המסים); ולבסוף, תנאים מנהלתיים מינימליים על מנת לוודא שכספי הסיוע מגיעים לארגונים בעלי התנהלות תקינה מבחינה משפטית.

להלן עיקרי התנאים (פירוט מלא והסבר על כל תנאי ניתן למצוא באתר הייעודי של הקרן, לצד נוסחים משפטיים מחייבים במבחן התמיכה). אופן בחינת כל תנאי ותובנות תפעוליות בנוגע לכך ניתן למצוא בתת-פרק "תהליך בחינת הבקשות".

קטגוריה	תנאי סף
תחום העיסוק	<p>1. עיקר עיסוקו של הארגון הוא במתן שירותים חברתיים לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע. פירוש תנאי זה, הוא שמעל 50% מפעילות הארגון נדרשת לעמוד בהגדרה של שירות חברתי שהופיעה במבחן התמיכה. שירות חברתי, כהגדרתו במבחן, הוא שירות חינוך בלתי-פורמלי, שירות קהילתי, שירות סוציאלי או שירות טיפולי (כולל נפשי, רפואי ופרא-רפואי). שירות חברתי יכול להינתן באחד מתחומי הרווחה, התעסוקה, החינוך, הבריאות או הקליטה – או בכמה תחומים יחד. השירות החברתי שמעניק הארגון ניתן לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע בשל גיל, מצב בריאותי או משפחתי, מוגבלות פיזית, נפשית, קוגניטיבית או שכלית-התפתחותית, מצב סוציו-אקונומי נמוך או מטעמים הומניטריים (מבחן התמיכה כלל רשימה מלאה של אוכלוסיות כאלו לדוגמה). בנוסף הוגדר כי שירותים הניתנים במוסד חינוכי בו מתקיים לימוד שיטתי של תלמידים או פנימייה של מוסד כזה, וכן שירותים הניתנים על ידי בית חולים או קופות החולים – לא ייחשבו לשירות חברתי.</p>
	<p>2. מחזור ההכנסות של הארגון החברתי בשנת 2018 היה בין 500,000 ₪ ל-100,000,000 ₪. בפעימה הראשונה מחזור ההכנסות המקסימלי עמד על 20 מיליון ש"ח. סכום זה הוגדל ל-100 מיליון ש"ח במסגרת הפעימה השנייה של קרן המענקים.</p> <p>3. בשירותים החברתיים שהארגון מציע לוקחים חלק לפחות 15 משתתפים בחודש, אם הכנסותיו השנתיות הן עד 1.5 מיליון ₪ בשנה, או לפחות 30 משתתפים בחודש אם ההכנסות הן מעל 1.5 מיליון ₪ לשנה.</p> <p>4. בממוצע, בכל חודש בשנת 2019, הארגון העסיק עובדים לפחות 2 משרות מלאות במצטבר או שהפעיל לפחות 10 מתנדבים קבועים.</p>
היקף הפעילות	<p>5. הארגון נפגע באופן משמעותי מהמשבר – כלומר, הכנסותיו ירדו ב-25% או יותר. עבור תנאי זה, השווה מחזור ההכנסות החודשי הממוצע של הארגון בחודשי הפגיעה ממשבר הקורונה לעומת מחזור חודשי ממוצע בשנת 2019. בפעימה הראשונה חודשי הפגיעה נקבעו כמרץ-יוני, כאשר הקרן נפתחה להגשת בקשות ביולי. בפעימה השנייה חודשי הפגיעה הוגדרו כמרץ-אוקטובר, כאשר הקרן נפתחה להגשת בקשה בנובמבר. ההכנסות לעניין זה אינן כוללות שווי מתנדבים, הכנסות שווה כסף ותמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.</p> <p>6. הארגון אינו זכאי למענק סיוע מרשות המיסים (הפעימה השלישית). תנאי זה נקבע על מנת למנוע קבלת כפל מענקים. המענק של רשות המיסים הוגדר ככלי המרכזי המשמש את הממשלה לפיצוי עסקים. על כן, גם ארגון שזכאי למענק מטעם רשות המיסים אך בחר שלא להגיש בקשה או לקבל את המענק, עדיין אינו זכאי למענק הסיוע של מיזם ממשלה-פילנתרופיה על פי תנאי מבחן התמיכה.</p> <p>7. גובה הסיוע הפוטנציאלי של הארגון הוא 10,000 ₪ ומעלה.</p>
	<p>8. לארגון צריך להיות אישור ניהול תקין בתוקף לשנת 2020 מטעם רשם העמותות.</p> <p>9. לארגון צריך להיות אישור ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים בתוקף.</p>
תנאים מנהליים	

במסגרת הדיונים לקביעת תנאי הסף, נעשו סימולציות המבוססות על בסיס הנתונים של אתר גיידיסטאר על מנת לנסות לשערך את כמות העמותות שתימצאנה זכאיות בקרן בתנאים המתגבשים (וסכום הסיוע הכולל שיינתן להן). שיערוך זה נועד לסייע ביצירת אימפקט מקסימלי לקרן - כמות עמותות שאינה מועטה מדי מחד, אך לא גבוהה מדי כך שיידרש קיצוץ משמעותי בכספי הסיוע עבור המוטבים עד לרידוד מהות המענק.

מתוך בסיס הנתונים של גיידסטאר, נלקחו ונותחו הנתונים הבאים: תחומי פעילות, מחזור הכנסות, מספר עובדים ומתנדבים, וכן תמהיל ההכנסות של כל ארגון. הנתון על תחום פעילות העמותה שימש על מנת לנסות ולשערך אילו ארגונים ייחשבו לארגונים המספקים שירותים חברתיים (דהיינו, יעמדו בתנאי הראשון מבין תנאי הזכאות). נתון מחזור ההכנסות שימש עבור התנאי השני, ומספר העובדים והמתנדבים שימשו לבחינת העמידה בתנאי השלישי. תמהיל ההכנסות שימש על מנת לנסות לשערך מיהם הארגונים שיהיו זכאים על פי תנאי הזכאות של רשות המסים, ולפיכך יפנו למסלול הסיוע שלה עבור הסיוע (התנאי השני בתנאי הזכאות). מאחר שבפועל, תנאי זכאות אלו לא נבדקו על פי נתוני גיידסטאר, הרי שנתונים אלו שימשו מידע מוגבל בלבד.

בנוסף, כמובן, לא ניתן היה לשערך על בסיס מאגר הנתונים כמה עמותות אכן נפגעו מהמשבר ובאיזו מידה. במסגרת הסימוציות שבוצעו, לא בוצע כל סינון על פי תנאי זה. כלומר, לא הוערך אחוז מסוים של עמותות שנפגעו, אלא כלל העמותות שעמדו ביתר התנאים על פי הניתוח שבוצע, נחשבו כזכאיות לצורכי השיערוך. הבנצ'מרק שעמד לנגד אנשי הקרן מתהליך השערוך היה היקף של כ-1400 עמותות – היקף גדול משמעותית ממספר העמותות שניגשו לקרן בכלל, ונמצאו מתוכו זכאיות בפרט.

מה ניתן ללמוד קדימה?

תובנות מרכזיות להמשך:

גם בראי הזמן, עצם החלטת הוועדה ליצור תנאים אשר מבטיחים מיקוד בקהל יעד מסוים (של ארגונים חברתיים בעלי היקף פעילות מינימלי), וכך להבטיח כי מענקי הקרן יביאו להמשך רציף של אספקת שירותים חברתיים לאזרחים הזקוקים לסיוע, עומדת בעינה. יחד עם זאת, ניתן לבחון שינויים בתנאי הסף, השומרים על מהות התנאים, אך מקלים עליהם כך שעמותות רלוונטיות נוספות היו נמצאות זכאיות. להלן מספר תובנות מרכזיות על תנאי סף שכאלו, אשר מומלץ לשמור על קיומם אך לבחון את האפשרות לשנות את ניסוחם. יתר התנאים נמצאו כבעייתיים פחות, ואכן סייעו במיקוד כפי שנקבע על ידי הקרן.

תחום העיסוק (תנאי סף מספר 1 - עיקר עיסוקו של הארגון הוא במתן שירותים חברתיים לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע):

תנאי זה היה מהותי עבור קרן המענקים, שמלכתחילה נועדה להוות מסלול סיוע פרטני וספציפי לעמותות המספקות שירותים חברתיים. לשם כך, נדרש היה לייצר הגדרה ברורה מהי עמותה המספקת שירותים חברתיים. יחד עם זאת, להלן מספר דיוקים אפשריים בהגדרה, שעלו בעת תהליך בחינת הבקשות. ראשית, עולה השאלה האם נכון היה להכליל רק ארגונים שעיקר עיסוקם (דהיינו, מעל ל-50% מכלל הפעילות) הוא במתן שירותים חברתיים, או שמא ניתן היה להקל תנאי זה. ניתן היה לקבוע כי ככל שעיקר עיסוקו של הארגון אינו מתן שירותים חברתיים, אך הוא מפעיל בהיקף מצומצם פעילות שכזו, הוא יימצא זכאי לסיוע רק עבור החלק היחסי של פעילות זו ממכלול הפעילות שלו. כך לדוגמה, עמותה ש-80% מפעילותה היא חינוך בלתי פורמלי לבני נוער (לא אוכלוסייה בסיכון), אך ב-20% מהיקף הפעילות מפעילה מעון לנערות בסיכון, הייתה נפסלת בתנאים הנוכחיים. ניתן לבחון מצב בו העמותה אינה נפסלת, אך גובה המענק שתקבל יהיה 20% מהנוסחה הרגילה, באופן המעניק פיצוי על פעילות זו בלבד.

בנוסף, על פי תנאי הסף, עיקר עיסוקו של הארגון נדרש להיות מתן שירותים חברתיים לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע. אפשרות נוספת להגמשת תנאי זה, היא באמצעות הכללת אוכלוסיות מועדפות שאינן מוגדרות כאוכלוסייה הזקוקה לסיוע מעצם הגדרתן, אך שהמדינה ו/או החברה רואה ערך בקידום פתרונות ייעודיים להם (לדוגמה, קבוצות מיעוט שונות).

לבסוף, הגדרת מבחן התמיכה לחינוך בלתי פורמלי, אשר נועדה לייצר הבחנה בין עמותות אשר השירות שהן מספקות הוא לימוד שיטתי (בתי ספר וכיוצ"ב) לבין עמותות חינוכיות אחרות, נמצאה בראיה לאחור הגדרה קשיחה מדי ואילצה לדחות עמותות רבות. בפרט, ההחלטה שכל אספקת שירותים הניתנת במסגרת כתלי בית הספר או פנמייה תיחשב ללימוד שיטתי, נמצאה כבעייתית בדיוני הזכאות.

הרף המינימלי של מחזור ההכנסות השנתי הנדרש, שעמד על 500 אלף ש"ח, נוצר כאמור במטרה לפעול על פי העקרון המנחה של "חלוקה מוכוונת אימפקט". הצורך בתנאי זה התחזק, לאחר שעל פי הסימולציות שנערכו, נמצא כי כמות העמותות בעלות מחזור הכנסות קטן מ-500 אלף ש"ח הינה גבוהה משמעותית. עקב כך, היה קיים גם חשש תפעולי של כמות הגשות שלא ניתן יהיה לעמוד בה באופן שייאפשר לשחרר את המענקים במקצבי זמן רלוונטים לאור המשבר (בייחוד לאור העובדה כי בהתאם לנוסחת חישוב המענק, עמותות אלו היו נמצאות זכאיות למאות או אלפי שקלים בודדים, ורובן המוחץ כלל לא היה עומד בתנאי מספר - גובה הסיוע הפוטנציאלי של הארגון הוא 10,000 ₪ ומעלה).

יחד עם זאת, לאור אופי הפעילות הייחודי של ארגוני החברה האזרחית, הנשען גם על מתנדבים ותרומות בעין, מחזור ההכנסות לאו דווקא הוא האינדיקציה הנכונה ביותר לאימפקט של הארגון, ולכן ייתכן שנכון היה לה' נמיך את הרף שהוצב¹⁶. זאת, במיוחד לאור העובדה כי כמות הגשות בפועל הייתה נמוכה ביחס לבנצ'מרק אליו התכוונו, והחשש מכגיעה תפעולית לא התממש¹⁷. אפשרות נוספת לניסוח התנאים באופן אשר היה מסייע ליצור חלוקה מוכוונת אימפקט אך מגמיש את תנאי הזכאות, היא הפיכת תנאים 2 (מחזור הכנסות שנתי) ו-3 (מספר משתתפים מינימלי) לשתי חלופות שונות להוכחת אימפקט של ארגון. דהיינו, ארגון יידרש לעמוד או במחזור ההכנסות המינימלי, או במספר המשתתפים המינימלי, במקום בשניהם יחד.

היקף הפגיעה: תנאי סף מרכזי בהוכחת הפגיעה הקיימת של ארגון היה כי הכנסות הארגון ירדו ב-25% או יותר בעקבות משבר הקורונה (תנאי מספר 5 בתנאי הזכאות). על פי מחקר ההמשך שביצע ארגון ברוקדייל, תנאי הזכאות המרכזי שבגללו עמותות ששמעו על קרן המענקים לא פנו לבקשת מענק הינו תנאי זה (34% מכלל המדגם במחקר שבוצע לאחר הפעימה הראשונה של הקרן, ו-44% מהארגונים במחקר שבוצע לאחר הפעימה השנייה). לפיכך, ניכר שתנאי זה נכתב באופן נוקשה מדי. יש להדגיש שאין בכך אמירה כי עמותות בהכרח לא נפגעו כצפוי. לפי אותו מחקר של מכון ברוקדייל, 81% מהעמותות הזדקקו לסיוע כספי מוגבר בעקבות משבר הקורונה, אלא שפגיעתן לא באה לידי ביטוי בעמידה בתנאי הסף כפי שהוגדר במבחן התמיכה (כפי שעלה בסעיפים לעיל, ייתכן ונכון היה לדייק את נוסח שני תנאי סף אלה).

מבנה ההכנסות של עמותות נראה ומתנהג אחרת ממבנה הכנסות עסקי, ועל כן ייתכן שנדרשת הגמשה בנטל הוכחת הפגיעה בהתאם. הנ"ל נכון במיוחד בקרב עמותות המתבססות על תרומות, שכן פעמים רבות תרומות מגיעות לקראת סוף שנה קלנדרית (חודשי הפגיעה שנבחנו בקרן המענקים היו מרץ עד אוקטובר). בנוסף, עמותות רבות העידו כי תורמים מסוימים הקדימו את תרומותיהם לאור המשבר החריף ואובדן ההכנסות, אשר "כיסו" על הירידה במחזור ההכנסות בחודשים שנבחנו במסגרת הקרן. בפועל, בחינה ארוכת טווח יותר של מחזור ההכנסות הייתה מגלה שאכן הייתה פגיעה שלא באה לידי ביטוי בשעת הפעלת הקרן. הצורך במענה מהיר בקרב השדה דרש שלא להמתין עם פתיחת קרן המענקים עד לסוף השנה הקלנדרית. יחד עם זאת, ניתן לנסות ולאתר דרכים לגשר על הפער. לדוגמה, ניתן לתת מקדמה על סמך הצהרה על ירידה עתידית בהכנסות, לבחון בשנית את מחזור ההכנסות לאחר תקופה, ולבצע מהלך של קיזוז המענק במידת הצורך. בנוסף, מומלץ לאפיין לעתיד מסלול סיוע בעבור עלייה לא צפויה בהוצאות הארגון (בעקבות ביקושים עולים בזמן המשבר, צורך בהתאמות באופן מתן השירותים, מתן שירותי חירום חדשים לא מתוכננים ועוד), ללא תלות בירידה בהכנסות. אפשרות זו עלתה במסגרת הקמת קרן המענקים, אך לא קודמה בשעתו לאור מורכבות האפיון בשעת חירום. מחקר ההמשך של מכון ברוקדייל אף אישש כי צורך זה אכן היה קיים בקרב הארגונים החברתיים, אך לא זכה למענה במסגרת אף מסלול סיוע.

16. ישנן עמותות הכוללות במחזור ההכנסות שלהן במסגרת הדוח השנתי המבוקר גם את שווי המתנדבים ו/או תרומות בשווי כסף שקיבלה. יחד עם זאת, אין סטנדרטים ונהלים לגבי אופן שילוב נתונים אלו במחזור ההכנסות בדוח השנתי, וישנן עמותות שכלל לא מביאות לידי ביטוי נתון זה. על כן, נתון מחזור ההכנסות עליו נסמכה הקרן היה ללא שווי מתנדבים ושווה כסף.

17. בנוסף, יעול תהליך בחינת הזכאות יוכל לסייע בהפגת החשש התפעולי במקרים עתידיים. ראו תובנות והצעות לכך בתת-פרק "תהליך בחינת הבקשות".

תנאי נוסף הנוגע להיקף הפגיעה של הארגון, הוא שאינו זכאי למענק סיוע מרשות המיסים (תנאי מספר 6 בתנאי הזכאות). מנקודת מבטן של העמותות, ממשלת ישראל נתפסת כגוף אחד. אין כמעט משמעות לשאלה מטעם איזה גורם ממשלתי יגיע הסיוע, והדבר העומד לנגד עיניהן הוא קבלת מענה אפקטיבי למצוקתן הכלכלית. קיומם של שני המסלולים במקביל יצר בלבול ביחס להבדלים בתנאי הזכאות ולתהליכי ההגשה השונים. התלות בזכאות בין המסלולים אף החריפה את הבעייתיות הזו, בפרט מאחר שכל מסלול פעל באופן עצמאי מהאחר, עם לוחות זמנים נפרדים להגשה ולאישור. בתוך כך נוצר מצב בו עמותות חשו תסכול גדול, מאחר שלא ידעו לאיזה מסלול כדאי שייגשו, או במצב הגרוע יותר – ניגשו למסלול מסוים ונמצאו לא זכאיות, אף שיכול להיות שהיו נמצאות זכאיות במסלול האחר. לעתים עמותות ניגשו למסלול מסוים ונמצאו זכאיות, אך ייתכן שגובה המענק שהיו מקבלות במסלול אחר היה שונה¹⁸.

על כן, בצורה אידיאלית, כלל אפשרויות הסיוע היו תחת כתובת אחת. אין פירוש הדבר שבהכרח גוף אחד מפעיל את כלל מנגנוני הסיוע, אלא שלכלל המסלולים חזית משותפת וכתובת מקוונת משותפת, ואילו מאחורי הקלעים מנותבות העמותות למסלולים שונים המופעלים על ידי גורמים שונים.

בהנחה שתנאי השדה אכן מחייבים יצירת מסלולים נפרדים לחלוטין, כפי שהיה בעת יצירת הקרן (שהוקמה לאחר הקמת מסלול ההוצאות הקבועות, מתוך מטרה לסייע לארגונים שאינם זכאים במסלול זה), נכון היה לפעול ליצירת בהירות מירבית באשר להבדלים בין המסלולים. היה כדאי לאפשר הגשה בשני המסלולים, ולאפשר קיזוז של המענק מטעם מסלול אחד עם מענק מטעם המסלול השני (יש לציין שקיזוז שכזה בוצע בין קרן המענקים המשותפת לבין קרן הסיוע של משרד האוצר, משזו נפתחה, ואכן עלו פחות טענות מטעם הארגונים על חוסר סנכרון בין מסלולים אלו). יצירת סדר פנייה ברור בו ראשית מתבקשת עמותה לפנות למסלול אחד ורק לאחר מכן לאחר, ו/או ניתוב אקטיבי של עמותות שלא היו זכאיות באחד המסלולים לבחינה במסלול האחר (בהנחה שהעמותות מאפשרות מראש בעת הגשת הבקשה את הניתוב הנ"ל), היו מסייעים גם הם בהורדת הנטל מצד העמותות והעברתו לכדי הממשלה.

תנאים מנהליים

מאחר שאישור ניהול תקין ניתן רק לעמותות בעלות ותק של שנתיים פעילות לפחות, הצורך באישור ניהול תקין בתוקף (תנאי מספר שמונה) פוגע ביכולת לסייע לעמותות צעירות. בנוסף, לאור המשבר הקורונה, חל עיכוב במתן אישורי ניהול תקין על ידי רשם העמותות. ניתן היה להגמיש תנאי זה על ידי הסתמכות על אישור הגשת מסמכים לרשם העמותות. לחילופין, ניתן היה לאפשר לעמותות ללא ניהול תקין בתוקף להגיש בקשה ולעבור את הליך בחינתה במלואו, אך להתנות את מתן הכספים בהצגת אישור ניהול תקין עד לתאריך עתידי מסוים. פתרון זה אף אומץ בעת פתיחת הפעימה השנייה להזדמנות אחרונה להגשה (לטובת הפעימה השלישית של חלוקת היתרות).

שיערוך קהל היעד דרך מאגר הנתונים של גיידסטאר

מאגר הנתונים של גיידסטאר הוא המאגר המקיף והמהימן ביותר עבור ארגוני חברה אזרחית. השימוש במאגר לטובת למידה על כמות הארגונים הייתה נכונה במהותה, אף בפועל השיערוך שבוצע לא הצליח לנבא את כמות ההגשות. שני תנאים מהותיים עליהם מאגר גיידסטאר לא יכול היה לענות, ואשר נדרש היה ככל הנראה לבצע עבורם התאמות בתהליך השיערוך, הינם שיעור הפגיעה של הארגונים וזכאות הארגון למענק הוצאות

18. חישוב גובה המענק נעשה על פי נוסחה זוהי, אך נתון מחזור ההכנסות השנתי (מרכיב מהותי בחישוב גובה המענק), יכול להשתנות בין המסלולים. כך, למשל, רשות המסים מכירה רק בהכנסות ממכירת שירותים או מוצרים כחלק ממחזור ההכנסות לטובת חישוב גובה המענק. הכנסות אחרות דוגמת הכנסות מתרומות אינן נכללות במסלול זה (לעומת קרן המענקים, אשר כן מכירה בהכנסות אלו במסגרת החישוב). מאידך, קרן המענקים אינה כוללת תמיכות ממשלתיות בנתון מחזור ההכנסות לחישוב גובה המענק. רשות המסים בוחנת פרטנית כל תמיכה ממשלתית, ובמידה והיא מכירה בה כהכנסה ממכירת שירותים היא תיכלל לצורך חישוב המענק.

קבועות מטעם רשות המסים. לפי המחקר שבוצע על ידי מכון ברוקדייל, אלו גם שני תנאי הסף המרכזיים בקרן הסיוע, שבגינם עמותות חשבו שלא ימצאו זכאיות ולכן בחרו שלא להגיש בקשה לקרן המענקים¹⁹.

כאמור, לא בוצע כל סינון עמותות במסגרת הבנצ'מרק עבור שאלת שיעור הפגיעה. באשר לזכאות מטעם רשות המסים, במסגרת הבנצ'מרק בוצע ניסיון לשערך את כמות הארגונים שתפנה לרשות המסים על פי חישוב חלקה היחסי של מכירת שירותים מסך מחזור ההכנסות (כך שיעמדו בתנאי הסף של מסלול ההוצאות הקבועות, הדורש אחוז מינימלי מסוים של מכירת שירותים מסך ההכנסות). בפועל, מאחר שרשות המסים נקטה בצעד מקל לטובת העמותות ובחנה הכנסות באופן פרטני, וכך הכירה גם בהכנסות שלא בהכרח סווגו במחזור ההכנסות תחת "הכנסות ממכירת שירותים" ככאלו, יותר עמותות היו רלוונטיות למענק רשות המסים משוער בראשית הדרך. זאת, בשילוב העובדה כי המענק של רשות המסים נפתח להגשת בקשות בטרם נפתחה קרן הסיוע המשותפת (הגם שתשובות לבסוף ניתנו במקביל), הביא לכך ששוערכה כמות רבה יותר של ארגונים.

בנוסף, בחינת השאלה האם הארגון הנו ארגון שעיקר עיסוקו באספקת שירותים חברתיים (תנאי סף מספר 1), נעשתה דרך שאלה פרטנית בנושא בטופס הבקשה לקרן, ולא בהסתמכות מלאה על המידע הקיים בגיידסטאר. בהתאם לכך, לא הייתה התאמה מלאה בין העמותות שעמדו בתנאי זה על פי הסימולציה לבין העמותות שעמדו בתנאי זה בפועל. יחד עם זאת, כן הייתה ניכרת התאמה מרובה בשאלה זו. תנאים אובייקטיביים ודיכטומיים יחסית, דוגמת מספר עובדים, מספר מתנדבים, מחזור ההכנסות, היו מהימנים למדי.

תהליך הגשת הבקשה

מה קרה בפועל?

תיאור עיקרי הפעולות שבוצעו וההחלטות שהתקבלו:

מרגע שנפתחה קרן המענקים, החל מאמץ ממוקד בהפצת המידע על הקרן. נעשה שימוש ברשתות הענפות של כלל השותפים לשם ההפצה - ברשתות חברתיות, בפרסום ממומן ובמידת מה גם בתקשורת. וובינר ייעודי על קרן המענקים בוצע במשותף עם ארגון מנהיגות אזרחית - ארגון הגג של החברה האזרחית, במטרה לענות על שאלות ולהרחיב את ההיכרות עם הקרן. בנוסף, נפתחה תיבת מייל ייעודית עבור מענה לשאלות פרטניות. נעשה מאמץ מרובה למענה מהיר ככל הניתן (תוך 24 שעות) על השאלות שנשאלו, אך פיצול המידע והאחריות בין השחקנים השונים - מפעילי הקרן, הייעוץ המשפטי שבמשרד הרווחה ואנשי אגף החשב הכללי במשרד האוצר, לצד מידע רלוונטי על מסלול רשות המסים אשר הועבר בעקיפין דרך אנשי החשב הכללי שכן רשות המסים לא הייתה שותפה למהלך הקרן, הקשתה במקרים מסוימים על המענה המהיר.

עבור הליך הבקשה, הוקם אתר ייעודי לקרן המענקים. האתר, כולו בשפה העברית והערבית, כלל הסברים פשוטים ונגישים, שאלות ותשובות נוספות, הסברים על אופן חישוב גובה התמיכה ואף מידע וקישורים לשירותים נוספים שיכולים להיטיב עם מצב העמותות בעת החירום.

ארגונים אשר היו מעוניינים להגיש בקשה הופנו ראשית לסימולטור שהוקם על גבי פלטפורמת גייסטאר, ונועד לסייע לארגונים, על סמך נתונים כספיים שהזינו, לקבל אינדקציה ראשונית לזכאות (או להיעדרה), ולגובה הסיוע שהם עשויים לקבל. טופס הבקשה הוקם גם הוא על גבי פלטפורמת אתר גייסטאר, כך שמתמשים שטרם נרשמו לגייסטאר התבקשו לעשות זאת על מנת למלא את טופס הבקשה, ומשתמשים

19. לפי המחקר, בקרב עמותות ששמעו על קרן המענקים ובחרו לא להגיש במסגרתה בקשה מאחר שחשבו שהן לא עומדות בתנאי הזכאות (n=158), התנאים העיקריים שבהם לא עמדו העמותות היו שהן לא נפגעו משמעותית מן המשבר (44%) או שהיו זכאיות למענק סיוע מרשות המסים (42%).

רשומים התבקשו להזדהות. שיתוף הפעולה עם גיידסטאר נוצר על מנת לחסוך זמן (עד כמה שניתן) ולייעל את התהליך, ואיפשר מחד לחסוך לארגונים זמן יקר במיליו פרטים ובאיתור אישורים, ואילו איפשר לקרן לעמוד בצרכים הממשלתיים, לוודא שמגיש הבקשה אכן מורשה לעשות זאת מטעם הארגון, וכי הסיוע יגיע לידיים הנכונות. בטופס הבקשה אף הוטמעו שאלות וולונטריות על תכניות וסניפי הארגון. שאלות אלו הודגשו כולונטריות עבור הרחבת המידע שבמסד הנתונים של גיידסטאר, ולא נלקחו בחשבון במסגרת תהליך בחינת הבקשות.

עבור קליטת הבקשות ומעקב אחריהן נבנתה מערכת CRM ייעודית, אשר איפשרה לקלוט את המידע מטפסי הבקשה. במקביל לכך, המערכת קלטה מידע ציבורי נוסף מאתר גיידסטאר, שהעמותות לא התבקשו למלא בשנית על מנת לא לייצר תסכול ולהטמיע עקרון ask once במהלך. מערכת ה-CRM המשותפת הייתה למרכיב חיוני ומרכזי לאחר מכן, בתהליך בחינת הבקשות (ראו פרק "תהליך בחינת הבקשות").

מה ניתן ללמוד קדימה?

תובנות מרכזיות להמשך:

- בפועל, על אף מאמצי הפצה גדולים, ארגונים רבים העידו במחקר ההמשך של מכון ברוקדייל כי לא שמעו על קרן המענקים (46%). במסגרת הליך ההפצה נעשה ניסיון רב למנף רשתות קיימות לטובת המהלך - בהם רשתות הבוגרים של תכניות ההכשרה השונות של ג'וינט-אלכא ושל תוכניות עתודות לישראל, מאגר ההפצה של אתר גיידסטאר, רשתות ההפצה של הקרנות הפילנתרופיות השותפות, של מנהיגות אזרחית, ארגוני התשתית וארגוני גג בחברה האזרחית (דוגמת עמותת אמאניא המתאמת פעילות חברתית בחברה הערבית, והאגודה למען הלהט"ב בישראל), אתר כל זכות ועוד - וקשה לחשוב על דרכים נוספות בהן ניתן היה לעשות זאת. ייתכן ששיתוף הדוק יותר עם ארגוני חברה אזרחית עוד בשלב ההקמה היה מגביר את החשיפה לקרן. בנוסף, שימוש מרובה יותר בתקשורת יכול היה לסייע (יש לציין שעבור סיקור תקשורתי ישנו צורך לערב ולגייס בצורה הדוקה יותר את הדמויות הפוליטיות הרלוונטיות). מרכיב משמעותי בחוסר ההיכרות עם קרן המענקים הוא ריבוי המסלולים המבלבל: דבר נוסף אשר עלה במחקר ההמשך של מכון ברוקדייל הוא בלבול מושגי בין תנאי הקרנות השונות וההבדלים ביניהם, וניכר כי ככל הנראה ארגונים רבים, שפחות מעורים בעשייה היומיומית מול הממשלה, לא הכירו את ההבדלים בין המסלולים. רבים חשבו שהמסלולים זהים, לאור תנאים דומים יחסית ויציאה לדרך בזמנים דומים. לא כל שכן בהינתן שמות כפולים בין המסלולים השונים ("פעימה...") ואף מספר שמות לכל מסלול (רשות המסים / הוצאות קבועות / הפעימה השלישית, כדוגמה).
- שיתוף הפעולה עם גיידסטאר הוכיח את עצמו כמוצלח, ומעלה כי כדאי לבחון כיצד ניתן להגביר שימוש במערך ובפלטפורמה גם בעתות שגרה. יש לזכור ששיתוף פעולה שכזה דורש משאבים מרובים גם מגיידסטאר, והמהלכים המשותפים צריכים להיעשות במשורה ובאופן שתומך בניהול השוטף של הארגון.
- קרן המענקים ומיקומה הייחודי כמהלך ממשלתי המופעל על ידי גוף חיצוני לממשלה, ובשיתוף קרנות פילנתרופיות, איפשרה לפרסם את מבחן התמיכה באתר נפרד מהפלטפורמה הממשלתית לתמיכות, ועמו לייצר מענה ייעודי למבחן התמיכה הספציפי של הקרן, הכולל עיצוב נגיש ומזמין, ושפה פשוטה וברורה. על אף שלמבחני תמיכה מערך פרסום ייעודי, מומלץ לבחון אילו מאפיינים חדשים של חווית משתמש וחשיבה עיצובית להטמיע גם בהם, דוגמת הסברים פשוטים נרחבים (אך לא מחייבים משפטית) עבור כל תנאי סף, דוגמאות להמחשה לאופן בו נדרש למלא את הטפסים הנלווים (לחצו לדוגמה לטופס באתר הקרן) וסימולטור לבדיקת זכאות וגובה מענק פוטנציאליים.

תהליך בחינת הבקשות

מה קרה בפועל?

תיאור עיקרי הפעולות שבוצעו וההחלטות שהתקבלו:

לשם בחינת הבקשות, מיד עם גיבוש תנאי הסף ועוד בטרם נפתחה הקרן (במקביל להליך אישור נוסח מבחן התמיכה בממשלה), בוצע אפיון מדוקדק לתהליך בדיקת הזכאות. העקרונות שבלבת הליך הבדיקה שאופייין היו: הגשה קלה וממועטת טפסים ככל הניתן לארגונים; תהליך בדיקה מהיר ו"אוטומטי" ככל הניתן; ווידוא שהוועדה מסתמכת על פרטי אמת בהחלטותיה, כך שהמענקים אכן יגיעו לעמותות שמהוות את קהל היעד כפי שמבוטא בתנאי הזכאות.

במסגרת תהליך האפיון, כל אחד מתנאי הזכאות פורק בהתאם לשאלות הבאות – מי יבדוק את העמידה בתנאי הסף, על אילו פרטים יסתמך בהחלטתו, מה יידרש מהעמותה להוכחת העמידה בתנאי הסף, האם ובאילו מקרים ניתן להסתמך על מידע שכבר קיים ברשות ציבורית אחרת. כך למשל, עבור בחינת העמידה בתנאי סף 1 (עיקר עיסוקה של העמותה הוא במתן שירותים חברתיים לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע), הוחלט להסתמך על הצהרת העמותה בכל הקשור לפרטי הפעילות שהעמותה מבצעת, אך להצליב עם מידע ציבורי מאתר גיידסטאר.

להבדיל, עבור הנתונים הכספיים של הארגון, הוחלט כי לא ניתן להסתפק בהצהרת הארגון וכי נדרשת גם הצהרת רואה חשבון. הצהרת רואה החשבון עבור הפרטים הכספיים נכתבה בשיתוף עם לשכת רואי החשבון על מנת לייצר מסמך שרואי החשבון יסכימו להנפיק במהירות ובקלות, ויהיה חף מטעויות ככל הניתן. יחד עם זאת, יש לציין כי ארגונים לא התבקשו לספק נתונים כספיים שכבר מגובים בדוח כספי מבוקר קיים של הארגון, ואף לא נדרשו להעלות לטופס הבקשה את דוחותיהם הכספיים המבוקרים. דוחות אלו נשלחו ישירות מאתר גיידסטאר. החלטות נוספות שהתקבלו בדומה, היו לשאוב נתוני אישור ניהול תקין ישירות מאתר גיידסטאר; לקבל נתוני תמיכות ישירות ממשרד האוצר; להסתפק בהצהרת הארגון על מספר המשתתפים ומספר המתנדבים (ללא פירוט שמי או אחר), ועוד.

להלן אופן בדיקת כל אחד מתנאי הסף:

קטגוריה	תנאי סף
תחום העיסוק	<p>1. עיקר עיסוקו של הארגון הוא במתן שירותים חברתיים לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע.</p> <p>עבור נתון זה, התבקש כל ארגון לפרט ברשימה קצרה את עיקרי פעילותו, ולציין את היקפה של כל פעילות מתוך כלל פעילות הארגון, כך ששך הפעילויות יסתכמו ל-100%. עבור כל פעילות התבקש הארגון לכתוב תיאור (משפט אחד לכל היותר) ולבחור את סוג השירות ואת אוכלוסיית היעד (מתוך רשימה סגורה, לרבות אפשרות לציין "אחר" ולהוסיף מלל).</p> <p>נתון זה נבדק על ידי אנליסטים אשר עברו על פעילות הארגון לפי הצהרתו וקטלגו אילו פעילויות נכללות תחת הגדרת השירות החברתי של מבחן התמיכה. במידה ומעל ל-50% מסך הפעילויות עמד בהגדרה, נחשב הארגון לארגון העומד בתנאי סף זה. יש לציין שלצד מידע זה, בוצעה הצלבה למול מידע ציבורי אחר בנוגע לפעילות העמותה (לדוגמה, תחום פעילות, קהל היעד או יעדי העמותה כפי שהיא עצמה דווחה עליהם בדוחותיה השנתיים לרשם העמותות), על מנת לוודא כי לא קיימת סתירה מהותית בין ההצהרות. במקרים של חוסר הלימה נשלחה שאלת הבהרה נוספת לעמותה על מנת לעמוד על הפערים, ובמקרים קיצוניים של חוסר הלימה בין המידע אף תתכן פסילה של עמותה.</p>

תנאי סף	קטגוריה
<p>2. מחזור ההכנסות של הארגון החברתי בשנת 2018 היה בין 500,000 ₪ ל-100,000,000 ₪. הארגון התבקש לנקוב בנתון במסגרת טופס הבקשה. הנתון שנמסר נבדק ידנית למול מחזור ההכנסות שבדוח הכספי השנתי המבוקר של הארגון. במידת הצורך, הנתון תוקן בהתאם לדוח המבוקר ו/או נשלחה שאלת הבהרה לארגון, במידה ומקור הטעות לא היה ברור.</p> <p>3. בשירותים החברתיים שהארגון מציע לוקחים חלק לפחות 15 משתתפים בחודש, אם הכנסותיו השנתיות הן עד 1.5 מיליון ₪ בשנה, או לפחות 30 משתתפים בחודש אם ההכנסות הן מעל 1.5 מיליון ₪ לשנה. הארגון התבקש לנקוב בנתון במסגרת טופס הבקשה. נתון זה נלקח באופן בלעדי מהצהרת הארגון, ללא בדיקה צולבת.</p> <p>4. בממוצע, בכל חודש בשנת 2019, הארגון העסיק עובדים בלפחות 2 משרות מלאות במצטבר או שהפעיל לפחות 10 מתנדבים קבועים. הארגון התבקש לנקוב בנתון במסגרת טופס הבקשה. נתון זה נלקח באופן בלעדי מהצהרת הארגון, ללא בדיקה צולבת.</p>	היקף הפעילות
<p>5. הארגון נפגע באופן משמעותי מהמשבר – כלומר, הכנסותיו ירדו ב-25% או יותר. עבור תנאי זה, השווה מחזור ההכנסות החודשי הממוצע של הארגון בחודשי הפגיעה ממשבר הקורונה לעומת מחזור חודשי ממוצע בשנת 2019.</p> <p>הארגון התבקש לנקוב בטופס בנתוני מחזור ההכנסות השנתי לשנת 2019, ומחזור ההכנסות בחודשי הפגיעה בשנת 2020. ככל שלארגון היה דוח מבוקר עבור שנת 2019, הנתון נבדק למול מחזור ההכנסות שבדוח הכספי השנתי המבוקר של הארגון, ותוקן במידת הצורך. עבור שנת 2020 התבקש הארגון לספק הצהרת רואה חשבון, על פי נוסח ההצהרה שגובש עם לשכת רואי החשבון.</p> <p>6. הארגון אינו זכאי למענק סיוע מרשות המיסים (הפעימה השלישית). מאחר רשות המסים בחנה פרטנית כל הכנסה במחזור ההכנסות על מנת לקטלג האם היא מוכרת לצרכי מענק ההוצאת הקבועות, לא ניתן היה לבחון תנאי באופן עצמאי על ידי קרן המענקים. האופן בו נבדק תנאי זה הוא על ידי הצלבת הארגונים שהגישו בקשה לקרן המענקים למול הארגונים שנמצאו זכאים ברשות המסים. הצלבה זו נעשתה על ידי רשות המסים ונתוניה נמסרו לצוות קרן המענקים המשותפת.</p> <p>7. גובה הסיוע הפוטנציאלי של הארגון הוא 10,000 ₪ ומעלה. מתוך צורך ממשלתי לייצר שיוויון בין המסלולים הממשלתיים השונים, נקבע כי הנוסחה לחישוב גובה הסיוע של הארגונים תהיה לנחסות הסיוע של מסלול ההוצאות הקבועות מרשות המסים. חישוב הנוסחה נעשה על ידי צוות הקרן בהתאם לנתוני מחזור ההכנסות של השנים 2018-2020, בהתאם לכתוב מעלה.</p>	היקף הפגיעה
<p>8. לארגון צריך להיות אישור ניהול תקין בתוקף לשנת 2020 מטעם רשם העמותות. נתון זה התקבל ישירות מצוות גיידסטאר. למעשה, מאחר שטופס הבקשה נוצר על גבי פלטפורמת גיידסטאר, ארגונים ללא אישור ניהול תקין כלל לא יכלו להגיש בקשה – זאת, על מנת למנוע עוגמת נפש מארגונים אשר ניתן היה לדעת מראש שלא יימצאו זכאים.</p> <p>9. לארגון צריך להיות אישור ניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים בתוקף. נתון זה נבדק ישירות על ידי צוות הקרן למול רשות המסים.</p>	תנאים מנהליים

עם סגירת תהליך ההגשות, בוצע מהלך אנליזות שנועד לספק המלצות לועדת התמיכות. ההחלטה הסופית נתונה בידי ועדת התמיכות, אך הליך האנליזות נועד לקצר ולייעל את משך הדיונים ככל הניתן. לשם מתן ההמלצות ובדיקת העמידה בתנאי הסף, תנאי הסף חולקו לשלושה סוגים – אשר נבדקו במקביל על ידי

אנליסטים מסוגים שונים. מערך אנליסטים נרחב מארגון הג'וינט גויס עבור המלאכה. להלן שלוש סוגי האנליזות שבוצעו:

▪ **בדיקת QA (Quality Assurance)**, שמטרתה לוודא שכלל הפרטים והמסמכים הנדרשים עבור הגשת הבקשה והעברת תשלום קיימים ותקינים. לא נפסלה מיידית זכאותם של ארגונים שנמצא כי הייתה בעייתיות באחד המסמכים שהעבירו, אלא ניתנה ההזדמנות להשלים או לתקן את המסמכים החסרים. לארגונים ניתן הסבר באשר למסמך הספציפי אותו נדרשו לתקן. ארגון שלא השלים את התיקונים במסגרת זמן שניתנה נפסלה זכאותו.

▪ **בדיקה פיננסית**, שמטרתה לוודא שהנתונים הכספיים שהעביר הארגון מדויקים ועומדים בתנאי הסף כפי שהוגדרו במבחן התמיכה. בדיקה זו בוצעה על ידי אנשי פיננסים בעלי היכרות עם דוחות שנתיים ונתונים כספיים של עמותות. במסגרת הבדיקה הפיננסית אושו או עודכנו נתוני המחזור הכספי של הארגונים. נתונים אלו שימשו הן עבור ההכרעה האם הארגון עומד בתנאי הנדרש של מחזור כספי מינימלי/מקסימלי וכן בתנאי של שיעור פגיעה מינימלי. בנוסף, על בסיסם נקבע גובה המענק שקיבל הארגון במידה ונמצא זכאי על בסיס כלל תנאי הסף.

במידה שהייתה בעייתיות באחד הנתונים הכספיים שסיפק הארגון, ככל שלארגון היו דוחות כספיים מבוקרים לשנה הרלוונטית – תוקנו הנתונים באופן אקטיבי מבלי לדרוש פעולה מסוימת מהארגון. ככל שלא ניתן היה להסתמך על דוחות כספיים מבוקרים (למשל, עבור נתונים לשנת 2020, שלה לא היו בשעתו דוחות מבוקרים עדיין), נעשתה פניה יזומה לארגונים בבקשה לשאלות הבהרה.

▪ **אנליזה חברתית**, שמטרתה להכריע שאכן מדובר בארגון שעיקר פעילותו היא מתן שירותים חברתיים (על פי ההגדרה המפורטת במבחן התמיכה לנושא). בדיקה זו בוצעה על ידי מנהלים הפועלים בשדה החברתי ובעלי היכרות עם אופי הפעילות החברתית. יש לציין כי במקביל הוקפד לוודא שלכל בודק אין היכרות אישית או מקצועית עם העמותות שבדק. מאחר שמדובר בבחינה סובייקטיבית, כל ארגון נבדק על ידי שני אנליסטים, כאשר החלטת כל אנליסט לא הייתה גלויה לאנליסט השני. נדרש קונצנזוס בין שני הבודקים, בין אם לחיוב ובין אם לשלילה, על מנת להעביר המלצה לוועדת התמיכות. במידה ולא הייתה הסכמה מלאה בין שני האנליסטים באשר לזכאות, הועבר ההחלטה לידי ועדת התמיכות ללא המלצת אנליסטים, והחלטה התקבלה בדיון מעמיק של ועדת התמיכות.

ככל שהמידע שסיפק הארגון לא הספיק על מנת להכריע האם עומד בהגדרת מבחן התמיכה למתן שירותים חברתיים, או שמא עלו שאלות לאור סתירות בין המידע שסיפק הארגון לבין נתונים ציבוריים אחרים, ובראשם הדוח המילולי השנתי של הארגון מאתר גיידסטאר, נשלחו שאלות הבהרה ו/או בקשות למידע נוסף.

בנוסף לאנליזות שבוצעו, נתוני קבלת מענק מרשות המסים הועברו ישירות מרשות המסים. נתוני מספר המשתתפים בפעילות, מספר המתנדבים ומספר העובדים נלקחו מהצהרות הארגון ולא עברו בדיקה נוספת.

האנליסטים עברו הכשרות ייעודיות ומותאמות לימי הסגר במהלכם בוצעו, עבור האנליזה שנדרשו לבצע את האנליזות ביצעו בימים מרוכזים (ימים נפרדים לכל סוג אנליזה) תוך הפעלת מודל "זום שקט" המדמה חלל משותף או יום מיון משותף. במסגרתו, התבקשו כלל האנליסטים לבצע את בדיקותיהם באופן עצמאי אך תוך שמירה על שיחת וידאו משותפת במקביל, כאשר בחדר הווירטואלי נמצא לפחות נציג אחד מטעם צוות הקרן לסיוע. במידה ומישהו נתקל בבעיות, ניתן היה לפתוח את המיקרופון ולשאול שאלה. באופן זה, גם יתר האנליסטים נחשפו לתשובות וניתן היה ליצור מהלך הכשרה משותף אורגני יחסית לתנאי הסגר, לוודא ששאלות נשאלות כנדרש וכי האנליסטים לא נאלצים להתמודד לבד עם תקלות או דילמות.

כלל תהליך האנליזות, ניהול הבקשות והקשר עם נציגי העמותות נעשה על גבי אותה מערכת CRM שאליה נשאבו טפסי הבדיקה. על מנת לשמור ככל הניתן על פרטיות תהליך הבדיקה, אופיינו במערכת פרופילים שונים עבור כל סוג אנליסט, כך שכל אנליסט היה חשוף רק לשדות הרלוונטים מטופס הבקשה לסוג האנליזה שביצע. אנליסטים יכלו לשנות אך ורק את שדות חוות הדעת שלהם עבור תנאי הסף עליהם היו אמונים, ויתר הרשאותיהם היו לצפייה בלבד. שמו של האנליסט ותאריך הבדיקה מולאו גם הם, כך שניתן היה לחזור ולפנות לאנליסט הספציפי במידה ומשהו בחוות הדעת לא היה מובן.

לאחר בחינת כלל תנאי הסף, כל בקשה הועברה להחלטה סופית של חברי ועדת התמיכות. ועדת התמיכות הינה ועדה הממשלתית הכוללת בשגרה נציגות של שלושה עד חמישה חברים מקרב המשרד הממשלתי שפרסם את התמיכות (במקרה דנן – משרד הרווחה), בהם נציגות מטעם חשבונות המשרד, הייעוץ המשפטי של המשרד ונציגות מקצועית רלוונטית. לראשונה, ועדת התמיכות החילה שני נציגים מהמגזר החברתי – נציג הקרנות הפילנתרופיות, ונציג ג'וינט-אלכא (המתכלל את המהלך). חברי ועדת התמיכות ביצעו מעבר על כלל הבקשות שהתקבלו, ואישרו או הפכו את המלצות האנליסטים. המלצות האנליסטים סייעו ביצירת דיון ממוקד ככל הניתן בשאלות שונות פתוחות באשר לכל בקשה, ואיפשרו לוועדת התמיכות להגיע לכדי המלצות מהר יותר. מאחר שמרבית התנאים בקרן היו תנאים אובייקטיביים לחלוטין, ועדת התמיכות התמקדה בדיונה בעיקר בשאלת העמידה בתנאי הסף הראשון, העוסק בכך שעיקר פעילותו של הארגון היא במתן שירותים חברתיים.

ועדת התמיכות החלה בדיונים על ארגונים שעברו את כלל תהליך הבדיקה על ידי אנליסטים, עוד בטרם הסתיימו כלל הבדיקות. הנתונים החיצוניים שנדרשו - נתוני התמיכות מהחשב הכללי ונתוני הארגונים הזכאים במסלול ההוצאות הקבועות מרשות המסים - לעתים הגיעו לצוות הקרן בעיכוב ניכר, ועל כן ועדת התמיכות המשיכה בדיונה וקיבלה החלטותיה באופן מותנה, ותשובות הועברו לארגונים המבקשים רק לאחר קבלת הנתונים החסרים. הנ"ל ייצר עיכוב בתשובות עבור חלק מהארגונים.

מה ניתן ללמוד קדימה?

תובנות מרכזיות להמשך:

- באופן כללי, פירוק תהליך הבחינה לסוגי אנליזות שונות ובדיקתם במקביל הוכיח את עצמו כמוצלח, וייעל את תהליך קבלת החלטות. ניתן אף היה לייעל יותר את הליך הבחינה בכך שייבחנו ראשית ובמקביל לימי ההגשה תנאי סף שאינם דורשים בחינת אנליסט (לדוגמה, מספר המתנדבים והעובדים – המבוססים על הצהרת הארגון בלבד).
- עיקר העיכוב בתהליך הבדיקה נוצר בעקבות הסתמכות על נתונים חיצוניים שלא היו בידי צוות הקרן, ובראשם, נתוני מענקי רשות המסים. בשעת חירום בה כלל הגורמים נתונים בעומס משמעותי וממוקדים בזירות הפעולה אשר באחריותם הישירה, עדיף להסתמך פחות על מעורבות אקטיבית של גורמים חיצוניים.²⁰ יש לשקול באילוצים כאלה לפעול להעברת מענקי הסיוע באישור מותנה, לייצר מנגוני קיזוז בעת הצורך. ייתכן שיצירת קשר ישיר עם אנשי רשות המסים וחיבורם למהלך מבעוד מועד היה מקל גם בהיבט זה על התהליך.
- בחינת העמידה בתנאי השירות החברתי הייתה לתנאי המורכב ביותר לבדיקה. זהו התנאי שהיה אחראי לעיכובים הגבוהים ביותר בתהליכי הדיון של וועדת התמיכות, ולתסכול הגדול ביותר בקרב עמותות מגישות שנמצאו לא זכאיות. ייתכן שהסתמכות גדולה יותר על נתוני גיידיסטאר עבור בחינת תנאי זה הייתה מפחיתה משמעותית את שלב דיוני הוועדה.

20. זאת לעומת שיתוף פעולה שאינו מחייב מעורבות שותפת אקטיבית, דוגמת שיתוף הפעולה עם גיידיסטאר שאיפשר שליפת נתונים אוטומטית ממאגר גיידיסטאר.

נתוני גייסטאר ניתנים על ידי העמותות באופן עצמאי במסגרת הדוחות השנתיים, ללא קשר לעמידה בקרן אד-הוקית זו או אחרת, ולכן סביר שיהיו מדויקים וכנים. בתחום הפעילות "רווחה" על פי ארגון גייסטאר, עבור עשרה ארגונים מתוך 201 שהגישו בקשה, נקבע כי אינם עומדים בהגדרת השירות החברתי²¹. בתחום בריאות או הצלת חיים, ארגון אחד בלבד מתוך 77 בקשות שהוגשו נמצא כי אינו עומד בתנאי הסף העוסק בהגדרת השירות החברתי. יוצא דופן הוא תחום החינוך: לאור ההחרגה של העיסוק בלימוד שיטתי מהגדרת מבחן התמיכה, באופן יחסי הייתה כמות גבוהה של ארגונים הנפסלו על תנאי זה (77 מתוך 186 ארגונים).

יחד עם הגמשת תנאי הסף העוסק במתן שירותים חברתיים (כפי שעלה בהצעות מעלה), במהלכים עתידיים, ניתן יהיה להסתמך יותר על נתוני גייסטאר כמקור ראשון, ולשפוט לקולא בהקשרים הללו. ניתן להסתמך על קטגוריית הפעילות מגייסטאר עבור בחינת תנאי הסף, ולפנות לבדיקה מעמיקה יותר רק במקרים בהם נדרש מידע חדש (לדוגמה, לבחינת בקשותיהם של ארגונים שאינם משתייכים לתחום פעילות המוגדר באופן מובהק כקהל יעד של הקרן, אך ייתכן שמבצעים גם פעילות שכן עומדת בהגדרה, כפי שהתקיים לדוגמה ב-22 מתוך 136 ארגוני דת שהגישו בקשה. לחילופין, במקרים של ארגונים שלא ציינו תחום פעילות בגייסטאר).

■ הקמת מערכת ענן עם גישה לכולם, תוך פיצול בהרשאות, הייתה למרכיב מרכזי בהצלחת הליך הבחינה. המערכת הוקמה תוך מספר שבועות בודדים, במקביל לשלב גיבוש תנאי הזכאות, על גבי פלטפורמת Salesforce. השימוש בפלטפורמה בהתבסס על רשיון מוזל לעמותות (רשיון קיים של ארגון הג'וינט שתכלל את הפעילות). הקמתה לוותה על ידי ספק חיצוני שסייע בדיוק האפיון לטובת ייעול העבודה עם המערכת ובהקמה הטכנית. המערכת איפשרה עבודה נוחה במקביל על שדות שונים תוך שמירה על פרטיות, ווידוא שאיש לא יכול להיחשף או לדרוס בטעות נתונים חיוניים, באופן שלא היה מתאפשר בקבצי אקסל או בכלים מסורתיים דומים. השימוש במערכת אף סייע בעבודה המשותפת עם ועדת התמיכות, שחבריה יכלו לגשת באופן עצמאי ובזמנם החופשי לנתונים, ולהתכונן כנדרש לדיונים. המערכת אף נתנה לגיטימציה והגבירה את אמון השותפים בהליך הבדיקה, לאור העובדה שניתן היה לראות בה כל מהלך שבוצע, ולהיווכח שכלל הבדיקות הנדרשות אכן בוצעו. מאחר שכל פרטי הליך הבחינה תועדו בבמלואם בתוך המערכת, היא יכלה גם לשמש לתקשורת יעילה, ממוקדת וברורה יותר למול טענות או שאלות שעלו מצד העמותות.

תובנות רוחביות

לצד התובנות הנוגעות לכל שלב ושלב, ישנם מספר היבטים החוזרים על עצמם כחוט השני בין שלבי החיים השונים של קרן המענקים. על כן, מצאנו לנכון להתעכב עליהם גם בנפרד.

מהירות תגובה

נאמר במסמך זה פעמים רבות כי קרן המענקים המשותפת הייתה המענה הייעודי הראשון לארגוני החברה האזרחית. אין כל ספק שהתשתית שנבנתה, הוקמה במהירות וביעילות ככל הניתן. יחד עם זאת, ראוי לציין כי אף על פי כן, גם היא הופעלה באיחור של מספר שבועות חשובים למול הצורך החיוני בקרב הארגונים. מתן התשובות בנוגע לזכאות, לעתים התעכב גם הוא כפי שעלה בפרק הייעודי בנושא. מכלול התובנות המוצעות כאן, נועדו בין היתר להכין את התשתית הנדרשת כך שמהלכים עתידיים יהיו מהירים יותר. יחד עם זאת, כל עוד קרן המענקים פעלה במקצבים בהם פעלה, נכון היה לנסות ולשקף - לשדה ולשותפים במהלך - את קצב העבודה הצפוי לתהליך. מתן עדכונים שוטף לארגונים באופן פרו-אקטיבי ובדחיפה היה מסייע למתן את תחושת התסכול שעלו לעתים בשדה.

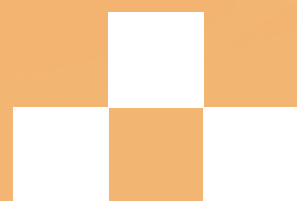
21. יש לציין כי ייתכנו ארגונים שלא הגיעו להכרעה סופית בדבר עמידתם בתנאי סף זה, מאחר שנפסלו לפני כן על תנאי אחר.

שקיפות

הקרן הייתה מהלך ציבורי חשוב ומרכזי, ועל כן ראוי היה לייצר שקיפות מירבית הן בתהליך הקמתה והן בתהליך בחירת הארגונים. צעדים רבים נעשו במסגרת הקרן כדי לייצר שקיפות שכזו – עצם פרסום תנאי מבחן התמיכה להערות ציבור, הקמת האתר הייעודי ובו במהלך הפעימה הראשונה הוקם גם דשבורד מתעדכן על מנת להציג את מצב הבקשות, וובינר ייעודי עם ששן שאלות ותשובות, קידום מחקרי פולו-אפ ללמידה טובה יותר על התהליך, ואף מסמך זה. יחד עם זאת, תמיד ניתן לעשות יותר. כך למשל, הדשבורד המתעדכן ראוי היה שיתפרסם עם הקמת הקרן. ניתן היה לשקול לפרסם סיכומי דיונים בהם התקבלו החלטות מכריעות, או לייצר דיונים מקוונים פתוחים לציבור לשמיעת דעות נוספות (ככל הניתן במסגרת שעת חירום). וכפי שעלה מעלה, ניתן היה לשקף לציבור הארגונים את העיכובים בפתיחת הקרן או במתן התשובות לזכאות, ואת הסיבות להן.

ריבוי מסלולים וחוסר סנכרון

ריבוי המסלולים, שנולד מעצם הקמת הקרן כתגובה בזמן אמת למצב, ולא כחלק מתכנון מראש לשעת חירום, היה בעוכרה של קרן המענקים לכל אורך הדרך. עלו במהלך המסמך מספר הצעות לטיוב חוסר הסנכרון בין המסלולים. ראוי בעתיד לבחון לעומק את הצורך בריבוי מסלולים. ככל שריבוי מסלולים הנו הכרחי, יש לפעול ליצירת בהירות וסינכרון מירביים עבור ציבור העמותות. ככל הניתן, מומלץ אף ליצור חזית אחת ו"כתובת אחת" של מענקי סיוע - איחוד כלל המסלולים תחת מטריה אחת כלפי חוץ, גם אם ההפעלה מאחורי הקלעים מנותבת למסלולים שונים המופעלים על ידי גורמים שונים.



פרק ד.

סיכום ומבט לעתיד

פרק ד' | סיכום ומבט לעתיד

קרן המענקים המשותפת הייתה מהלך מורכב וראשוני, שהוקם בתנאי חירום אשר חייבו החלטות מהירות במידע חסר. היא הוקמה בזכות שיתוף פעולה ייחודי בין ממשלה לפילנתרופיה, אשר מינף את יתרונותיהם המובנים של מהלכים משותפים. האפשרות להסתייע במגוון של קולות ודעות, כלים ושיטות פעולה, היא בעלת פוטנציאל ליצירת מענים טובים ורלוונטים יותר לאזרחים שבקצה שרשרת הערך. בנוסף, כפי שקרן המענקים המשותפת הוכיחה, יכולת המגזר הפילנתרופי למקד תשומת לב ממשלתית ולהוות זרז לקידום מהלכים היא משמעותית להצפת צרכים מהשדה. מהצד השני, שיתוף פעולה עם הממשלה מייצר מינוף משמעותי לעשייה הפילנתרופית ומהווה מכפיל כוח בעשייה.

אך במקביל, למהלכים משותפים כאלו יש מחירים. הם דורשים איזון בין צרכים ואינטרסים שונים, שלעיתים קשה לגשר עליהם, ומכתיבים לרוב מקצב עבודה איטי יותר בשל המורכבויות במהלך משותף. בתוך מכלול הנסיבות הללו, מובן שלא כל צורך מצדיק פעולה משותפת. ובעבור צרכים שכן מצדיקים אותה, נדרש להבין כיצד מייצרים תהליך שממנף את היתרונות וממזער את החסרונות של עבודה בשותפות, תוך שמירה על האינטרסים והצרכים של כל צד. המודל של מענקי סיוע משותפים הוא חדש וחלוצי. קרן המענקים סייעה לתת בו סימנים, אך גם הציפה שאלות ונקודות למחשבה לשיתופי הפעולה הבאים.

הקרן נבנתה מהיסוד על מרבית מרכיביה – תנאי הזכאות, אופן בחינתם, טופס הבקשה ויתר המרכיבים, נכתבו "מאפס", ללא תשתית עליה ניתן להסתמך. חברי השותפות בילו שעות רבות בדיונים ערים, שמטרתם הייתה לוודא שהסיוע יגיע מהר ככל הניתן לקהל היעד המוגדר של הקרן (ארגונים המספקים שירותים חברתיים), ובד בבד שארגונים ראויים לא יתפספסו בגלל תנאי זכאות לא מדויקים או בגלל תהליך הגשה סבוך. שאלות דוגמת איך מגדירים מהי עמותה המספקת שירותים חברתיים, כיצד צפויה להתבטא הפגיעה ממשבר הקורונה בהכנסות הארגון, איך מוודאים היקף פעילות מינימלי של הארגונים, ואיך בוחנים את כל אלו מבלי לייצר הכבדה מיותרת על הארגונים או תהליך בדיקה ואישור ארוכים – היו בלבת אותם דיונים.

בחלק מהמקרים, קרן המענקים המשותפת הצליחה להגיע ל"פיצוח" מהיר ואפקטיבי. בחלק אחר נעשתה התפשרות ברורה, מכאן הרצון שלא לעכב את הקמת הקרן, ולייצר מענה מהיר לצורך המיידי של הארגונים החברתיים. במקרים מסוימים, בשל המורכבות ולחצי הזמן, נותרו סוגיות שכלל לא זכו למענה במסגרת הקרן. כך למשל, שאלות כמו איך ניתן לסייע לארגונים אשר לא ספגו ירידה בהכנסות אך חוו עלייה בהוצאות, או איך ניתן לעודד ארגונים להתייעלות ולמוכנות למשבר הבא (ולא רק להעניק סיוע כספי מיידי), לא קיבלו מענה.

במסמך זה נעשה ניסיון לסמן החלטות או פעולות, שכיום, במרחק זמן מתחילת המשבר ועם מידע מלא יותר, אנו מבינים שנכון היה לבצע אחרת. חלק מהתובנות במסמך מובילות להצעות לשיפור, הדורשות שינויים קטנים בלבד או התאמות מעטות בשיטת העבודה, ובתקווה ניתן יהיה לאמצן באופן מיידי כך שמענים דומים בעתיד יהיו מדויקים ויעילים יותר. הטמעת תובנות אחרות שעלו, תדרוש שינויים משמעותיים יותר בשיטות העבודה הקיימות. לעתים הוצבו רק שאלות פתוחות, אשר המענה עליהם ידרוש שיח בין-מגזרי מתמשך והסכמות משותפות.

על אלו, לא ניתן יהיה לענות בן רגע בשעת החירום הבאה. משבר הקורונה הוא מאורע ייחודי וראשוני מסוגו, אך אין ספק שאינו המשבר הראשון או האחרון במסגרתו יידרש למצוא מענה משותף לצרכי ארגוני החברה האזרחית. כפי שהיערכות לשעת חירום נעשית בזמן שגרה במסגרות צבאיות, מדיניות וכלכליות אחרות, ניתן ליצור היערכות טובה יותר גם עבור צורך זה. ניסיון להתמודד עם האתגרים והשאלות שעלו בקרן המענקים, היום, בשעת שגרה, יוכל לסייע ביצירת נקודת פתיחה מתקדמת יותר לכל מענה לשעת חירום שיבוצע בעתיד.