

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל



האוניברסיטה העברית בירושלים

המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל

מיסודו של ג'וינט ישראל והאוניברסיטה העברית
ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד



עמותות בתחום הרווחה בישראל: תמונת מצב

שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל

.....

נייר מדיניות מס' 03.2018

ירושלים, תמוז תשע"ח, יולי 2018

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחום באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובח"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org.il

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל

המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל באוניברסיטה העברית נוסד ב-2006. המרכז פועל להרחבת הידע בנושאי החברה האזרחית, ההשתתפות החברתית, ההתנדבות, הפילנתרופיה והשותפויות הבין-מגזריות בישראל. המרכז מתמקד בפעילות מחקרית שמטרתה פיתוח וקידום מחקר בסיסי ושימושי על פעילויות החברה האזרחית, ההשתתפות החברתית והפילנתרופיה, תפקידיהן ותרומתן לחברה הישראלית. המרכז עוסק בהפצת הידע בנושאים אלה לגורמים בממשל הארצי והמקומי, ארגונים בחברה האזרחית וקרנות פילנתרופיות.

דואר אלקטרוני: philanthropy@savion.huji.ac.il

אתר אינטרנט: civilsociety.huji.ac.il

עמותות בתחום הרווחה בישראל:

תמונת מצב

שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל*

תקציר

עמותות וארגוני החברה האזרחית בישראל ממלאים תפקיד מרכזי במדינת הרווחה, וניכר כי תפקיד זה הולך ומתרחב בשנים האחרונות. הארגונים בתחום הרווחה מהווים 15 אחוזים מכלל ארגוני החברה האזרחית, והיקף פעילותם השנתית נאמד ב-13.8 מיליארד שקלים. ארגונים אלו מספקים שירותים חברתיים מקיפים לאוכלוסיות יעד מגוונות במסגרת מיקור החוץ של משרד העבודה, הרווחה והשירותים חברתיים, לצד פעילות נוספת הנשענת על תרומות ועל הספקת שירותים. ממצאי המחקר, אשר נשענים על ניתוח מאפייניהם של 748 ארגונים שהכנסתם השנתית עולה על חצי מיליון שקלים, מלמדים שהתרומות המועברות לארגוני החברה האזרחית העוסקים ברווחה מגדילות את ההוצאה על רווחה ב-3.45 מיליארד שקלים, שהם 28 אחוזים מסך ההוצאה השנתית על שירותי רווחה בישראל. עיקר פעילותם של ארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה בישראל מופנה לאנשים עם מוגבלות, לקשישים, ולילדים ונוער.

כוח האדם המועסק בארגונים אלו מקיף 370 אלף איש, שני שלישים מהם מתנדבים. מקרב ארגוני החברה האזרחית העוסקים ברווחה, רק מיעוט קטן (7 אחוזים) פועל בחברה הערבית, אף שאוכלוסייה זו מהווה כחמישית מכלל האזרחים בישראל. לעומת זאת, כמעט רבע מהארגונים פועלים בחברה החרדית, שיעור גדול בהרבה משיעורם של החרדים באוכלוסייה. במחקר נמצאו פערים ניכרים בין ארגונים ותיקים לצעירים, גדולים לקטנים, ובין הארגונים הפועלים בחברה היהודית לאלו הפועלים בחברה הערבית. כך, למשל, הארגונים הגדולים והוותיקים זוכים למרבית המימון הממשלתי (85 אחוזים) והפילנתרופי. פערים אלו עלולים לפגוע בצורך בגיוון השירותים, בחדשנות ובמתן מענים מותאמים לאוכלוסיות שונות. זאת ועוד, על אף הצרכים הרבים הקיימים בחברה הערבית, מיעוט הארגונים הפועלים בקרבה, וחלקה המצומצם בסך המשאבים המוקדשים לארגוני החברה האזרחית, מצמצמים עוד יותר את גישתם של אזרחים ערבים לשירותים חברתיים.

* שביט מדהלה, חוקרת, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; מיכל אלמוג-בר, ראש המרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים; ג'וני גל, האוניברסיטה העברית בירושלים, חוקר ראשי ויל"ר תוכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב. תודתנו נתונה לפרופ' אבי וייס ולפרופ' מימי אייזנשטדט על הערותיהם המועילות; למר שי ולמר מ"גידסטאר" ישראל, רשות התאגידים משרד המשפטים על הסיוע בהנגשת הנתונים. להילה עזוז, לעדי חזות, לנויה הוכולד ולמיקה נקרט על הסיוע באיסוף ובקידוד הנתונים; לר'ח רן מילמן ולר'ח בן אוריון על הייעוץ וההכוונה.

מבוא

בדיונים העוסקים במדיניות חברתית, הנטייה הרווחת היא להתמקד במערכות של מדינות הרווחה ולבחון את האופן שבו הן מתמודדות עם צרכים חברתיים מגוונים ותורמות להבטחת זכויותיהם החברתיות של אזרחי המדינה ולהתמודדות עם עוני ואי שוויון. בשיח זה ההתייחסות לגורמים לא-ממשלתיים היא שולית. בפרט, מקומם של עמותות וארגוני החברה האזרחית, דהיינו ארגונים העוסקים בפעולות רווחה ללא מטרות רווח, נתפס כבעל חשיבות מעטה¹. ארגונים אלו מזוהים, לרוב, כמי שעוסקים בצדקה ובסיוע לאוכלוסיות מצומצמות. לחלופין, חלק מארגוני החברה האזרחית נתפסים כזרוע של הממשלה המספקת שירותים במסגרת פעולות מיקור החוץ ותו לא.

אולם נראה כי ארגוני החברה האזרחית ממלאים מקום הולך ומתרחב ומגוון בתחומי הרווחה, והם מהווים רכיב משמעותי במדינת הרווחה הישראלית. דבר זה בא לידי ביטוי בנתונים על אודות היקף פעילותם בהספקת שירותים בעבור משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (מדהלה-בריק וגל, 2016) ובממצאי מחקרים על ארגונים בחברה האזרחית הפועלים בתחומי הרווחה (אלמוג-בר ואייזנשטדט, 2015). עם זאת, עד עתה לא היו בידינו נתונים מקיפים על מאפייני ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומי הרווחה בישראל. לא ברור מה היקף הפעילות שלהם, מהם דפוסי פעילותם ומיהן אוכלוסיות היעד שלהם. זאת ועוד, אין מידע על מקורות המימון של ארגונים אלו ועל מידת התלות שלהם במדינה לקיום פעילותם. לבסוף, מעט מאוד ידוע על השונות בין קבוצות אוכלוסייה בחברה הישראלית בכל הקשור לפעילותם של ארגוני החברה האזרחית.

אם התפקיד של ארגוני החברה האזרחית כמי שמספקים שירותים בעבור המדינה או פועלים בתחומים שבהם המדינה איננה מעורבת הוא אכן משמעותי ואף הולך וגדל, יש לדבר חשיבות רבה וראוי שקובעי המדיניות החברתית יתייחסו לכך. מצד אחד מדובר בארגונים אשר מתוקף קרבתם לקבוצות האוכלוסייה שהם פועלים בקרבן קשובים יותר לצורכיהן. נוסף לכך, יש בכוחם של ארגוני החברה האזרחית לזכות באמון רב יותר מצד לקוחותיהם, לגייס מתנדבים לפעילותם ולמצוא מקורות מימון גם מחוץ לתקציב המדינה. מצד אחר מדובר בארגונים הנהנים ממידה רבה של אוטונומיה בנוגע ליעד הפעולה שלהם ולדפוסי פעילותם, ועל כן פעילות זו איננה מיישמת את מדיניות הרווחה בהכרח ויש בה כדי להעדיף אוכלוסיות וצרכים מסוימים על פני אחרים. בחלק מהמקרים עובדיהם ומתנדביהם של ארגוני החברה האזרחית אינם כפופים למערכת הנורמות ולכללים החלים על עובדי מדינה, ועל כן קשה לפקח על פעילותם. זאת ועוד, מצבם הפיננסי של ארגוני החברה האזרחית נוטה להיות יציב פחות מזה של גופי המדינה, דבר שעלול לפגוע במי שתלויים בשירותיהם.

לאור כל זאת חשוב מאוד לשרטט תמונה מקיפה, מבוססת ועדכנית של פעילותם של העמותות וארגוני החברה האזרחית בישראל בתחום הרווחה. מטרת מחקר זה היא אפוא לעמוד על מקומה של החברה האזרחית בתחומי הרווחה בישראל באמצעות בחינת מאפייניהם ודפוסי פעילותם של ארגונים המספקים שירותים חברתיים או עוסקים בסנגור בתחום החברתי.

1 בעבודה זו המונחים "עמותות" ו"ארגוני החברה האזרחית" משמשים לחלופין לציון ארגוני המגזר השלישי, לרבות כאלו המוגדרים כחברות לתועלת הציבור או כמלכ"רים.

- העבודה מבקשת לענות על שאלות המחקר הללו:
- א. מי הם ארגוני החברה האזרחית הפועלים בתחומי הרווחה בישראל?
 - ב. מה מאפייני המעורבות של ארגוני החברה האזרחית בתחומי הרווחה?
 - ג. מה היא תרומתם של ארגוני החברה האזרחית למדינת הרווחה?

1. רקע: עמותות וארגוני החברה האזרחית

ארגוני החברה האזרחית בעולם

החברה האזרחית מוגדרת כ"מרחב עצמאי הכולל מוסדות, ארגונים, רשתות חברתיות ופרטים (והערכים שהם מביאים איתם), הנמצא בין תחומי הפעילות של המשפחה, המדינה והשוק, ומאופיין במערך של כללים אזרחיים שבו בני אדם מתאגדים באופן וולונטרי על מנת לקדם מטרות ואינטרסים משותפים" (Anheier, 2004, 22). החברה האזרחית נתפסת כמרחב ציבורי אלטרנטיבי שבו גורמים שונים יכולים לדון בצורה קולקטיבית בתחומי עניין משותפים, ליזום שירותים חדשים ולהשפיע על מדיניות ממשלתית.

אף שבחברה האזרחית מתקיימות צורות שונות של פעילות, ארגונים מאוגדים הם חלק מרכזי ופעיל בה. ארגונים אלו, המכונים לעיתים "ארגוני המגזר השלישי" או מלכ"רים (מוסדות ללא כוונות רווח), הם ארגונים המאוגדים בצורה פורמלית, בעלי מידה מסוימת של מיסוד, סדירות, יציבות והמשכיות. הם נבדלים מבחינה מוסדית מהמגזר הציבורי ואינם כפופים ליחידות ממשלתיות. לא מתקיימת בהם חלוקת רווחים, ואם פעילות הארגון נושאת רווחים הם מושקעים בארגון לקידום מטרותיו. מנגנוני הניהול שלהם הם עצמאיים ואינם נשלטים על ידי גורמים בשוק החופשי. נוסף לכך, קיימות בהם תשומות של התנדבות ותרומה (Salamon and Anheier, 1997). מבחינה משפטית, בישראל מדובר בארגונים המאוגדים כעמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשות.

ארגוני החברה האזרחית ממלאים תפקידים מגוונים ובהם הספקת שירותים, סגור, מעורבות אזרחית ופוליטית וקידום יוזמות לשינוי מדיניות ויזמות חברתית (Anheier, 2004). כארגונים בעלי מאפיינים ייחודיים הם פועלים כחלוצים הבודקים את הקרקע ונכנסים לאזורים שטרם נוסו, בניסיון לפתח שירותים חדשים שיציעו פתרונות חדשניים לאוכלוסיות שצורכיהן לא זכו למענים ממשלתיים מספקים (זיכלינסקי, 2010; יקוביץ וקטן, 2005; Schmid, 2003). שליחותם החברתית כוללת הצבת חזונות חברתיים של קידום צדק, שוויון ורווחה של יחידים, קבוצות וקהילות, ועבודתם כרוכה במעורבות פעילה ומשמעותית של מתנדבים, חברים ולקוחות, ובמבנה ארגוני דמוקרטי ומשתף (זיכלינסקי, 2010; יקוביץ וקטן, 2005). לבסוף, ארגוני החברה האזרחית מתאפיינים ביכולתם לייצר הון חברתי, המוגדר כרשתות של שיתוף פעולה בין אזרחים (Putnam, 1993).

עמותות וארגוני החברה האזרחית בישראל

בשני העשורים האחרונים נהפכה החברה האזרחית ברחבי העולם ובישראל לזירה חשובה להספקת שירותים חברתיים, בעיקר לאוכלוסיות מודרות ומוחלשות. עקב הקיצוצים בהוצאה החברתית של מדינות רווחה ובשירותים חברתיים שונים שהן מספקות, ולאור התרחבות הצרכים של אוכלוסיות מגוונות שנשענו בעבר על שירותי המדינה, החברה האזרחית הפכה לזירה חלופית ומשלימה שבה מוקמים ומסופקים שירותים חברתיים

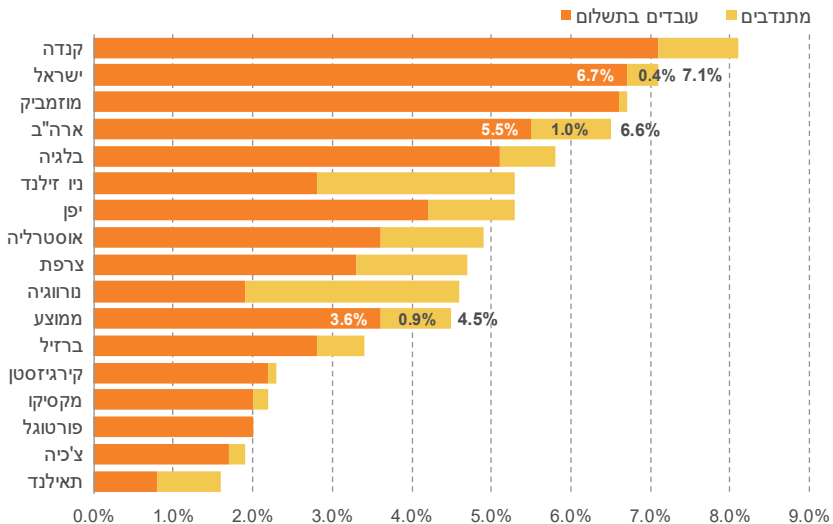
מקודמות תביעות לשינויים במדיניות החברתית בתחומים שונים (Bode, 2006; Kendall and Taylor, 2009; Lewis, 2004).

החברה האזרחית בישראל היא מהגדולות בעולם מבחינת מספר הארגונים הרשומים בה ביחס למספר התושבים, ומבחינת היקף הפעילות הכלכלית שלהם. בשנת 2016 היו בישראל 43 אלף ארגונים רשומים, לעומת כ-17 אלף ארגונים בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים. בעשור האחרון נרשמו בישראל בין 1500 ל-1700 ארגונים חדשים בכל שנה. עם זאת, רק כ-20 אלף ארגונים הגישו בשנת 2016 דוחות שנתיים לרשות התאגידים, הגוף הסטטוטורי המופקד על פיקוח ורישום בתחום זה, כנדרש בחוק. אף כי אין נתונים על הארגונים שלא הגישו דוחות, אפשר לשער כי חלקם אינם פעילים, שכן הגשת הדוחות היא תנאי לקבלת אישור על ניהול תקין. כך, על אף שיעורי ההרשמה הגבוהים, נראה כי מספר הארגונים הפעילים נמוך יותר ממספר הארגונים הרשומים.

מרבית הארגונים פועלים בתחומי הדת (24 אחוזים), החינוך (19 אחוזים), התרבות (16 אחוזים) והרווחה (15 אחוזים) (מנהיגות אזרחית, 2016). בהשוואה בין-לאומית בולט בישראל השיעור הגבוה של ארגונים שפעילותם מכוונת להספקת שירותים חברתיים בהגדרתם הרחבה (שירותי רווחה, חינוך, בריאות, תרבות ודת), לעומת הארגונים העוסקים בפעילות אקספרסיבית (דוגמת ארגוני אזרחים, איגודי עובדים, איכות הסביבה וזכויות בעלי חיים). במחקר שכלל 14 מדינות נמצא שחלקם של הארגונים העוסקים בהספקת שירותים חברתיים בישראל היה גדול ממספרם ברוב המדינות שנחקרו, ובהן קנדה, צרפת, בלגיה, פורטוגל, אוסטרליה ובריזל (Salamon et al., 2013).

אשר להיקפי הפעילות הכלכלית, מגזר ארגוני החברה האזרחית בישראל הוא מהגדולים והפעילים בעולם (Salamon et al., 2013). מתרשים 1, המציג נתוני השוואה בין-לאומית שפורסמו בשנת 2013, עולה כי בישראל חלקו של תוצר ארגוני החברה האזרחית היה 7.1 אחוזים מן התוצר המקומי הגולמי (גבוה מאשר בארצות הברית, במדינות אירופה, במקסיקו, באוסטרליה ובניו זילנד).

תרשים 1. חלקם של ארגוני החברה האזרחית בתוצר המקומי הגולמי



בשנת 2013 נאמד מספר השכירים בארגוני החברה האזרחית בישראל ב-430,300, ומספר המתנדבים ב-423,647. מרבית משרות השכיר התרכזו בתחומי החינוך והמחקר (50 אחוזים) ובתחום הבריאות (23.5 אחוזים). בתחום הרווחה נאמד מספרן ב-24 אלף (כ-5.6 אחוזים מכלל התעסוקה בארגוני החברה האזרחית), אף כי אפשר לשער שהמספר במציאות גבוה יותר עקב סיווגם של חלק מהארגונים המספקים שירותי רווחה לתחומים אחרים (בריאות וחינוך). מרבית המתנדבים בארגוני החברה האזרחית פעלו בארגונים בתחום הרווחה – 114 אלף מתנדבים, שהם 33 אחוזים מכלל המתנדבים בארגוני החברה האזרחית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). ראוי לציין כי בעשור האחרון היקף התעסוקה בארגוני החברה האזרחית נמצא במגמת גידול מתמשכת. במחקר משווה נמצא כי בישראל שיעור המועסקים בשכר בארגוני החברה האזרחית מתוך כלל המועסקים במשק היה הגבוה ביותר מבין 13 המדינות שנחקרו, ובהן ארצות הברית, אוסטרליה, תאילנד ומדינות אירופה (Salamon et al., 2013).

בשנת 2016 סך ההכנסות השוטפות של ארגוני החברה האזרחית היה 144.3 מיליארד שקלים. בשנה זו 50 אחוזים מכלל ההכנסות היו מהעברות ממשלה, 33 אחוזים מהספקת שירותים, 7.3 אחוזים תרומות מחו"ל ו-7.5 אחוזים תרומות מישראל, ו-2.2 אחוזים הכנסות מריבית ומרכוש (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). חלקו של המימון הממשלתי לחברה האזרחית גדול בהשוואה למדינות אחרות (למשל גדול מאשר בבריטניה, בקנדה, באוסטרליה ובפורטוגל, ונמוך מאשר בבלגיה). חלקם של המימון מתרומות ומהספקת שירותים נמוך יחסית בהשוואה למדינות אחרות (Salamon et al., 2013).

בעשורים האחרונים התחוללו בחברה האזרחית בישראל שינויים ניכרים: עלייה חדה במספר הארגונים הפועלים בה ובהיקף פעילותם, אימוץ אסטרטגיות פעולה מתרסות וקוראות תיגר, נגישות רבה יותר לקובעי מדיניות והכרה מתרחבת של המדינה בפעילותם (Almog-Bar, 2016).

התפתחות החברה האזרחית בישראל בעשורים האחרונים

בשני העשורים האחרונים נהנים ארגוני החברה האזרחית בישראל מעצמאות רבה יותר מכפי שהייתה להם בעבר, אז פעלו בצמידות לממשלה. השינוי מתבטא ביוזמות נרחבות של אזרחים להקמת ארגונים הפועלים במגוון רחב של נושאים, כאלו שנוגעים להם ישירות או שהם חשים שהזנחו ולא קיבלו מענים מספקים מהמערכת הציבורית (ישי, 2003). על אף שינויים אלו טענו חלק מהחוקרים כי החברה האזרחית בישראל עדיין שונה מאוד מחברות אזרחיות במרבית מדינות המערב המפותחות: הקשר בין המדינה לציבוריות הישראלית נותר חזק, ובשל מרכזיותם של ערכי הפטרנליזם והקולקטיביזם ניכרים קשיים בכינונה של חברה אזרחית עצמאית ופלורליסטית (בן-אליעזר, 1999; ישי, 2003).

מאז שנות התשעים של המאה העשרים ניכרות בחברה האזרחית בישראל שתי מגמות נפרדות, אך מקבילות, בהקשר של פעילות בתחום הרווחה. האחת היא התרחבותה והתעצמותה של קבוצת הארגונים ללא כוונת רווח המקושרים למדינה, מספקים חלק ניכר משירותי הרווחה הציבוריים ומסתמכים על מימון ממשלתי נרחב (מדהלה-בריק וגל, 2016; קטן, 2007; Schmid, 2003). במסגרת תהליכי הפרטה צברו ארגונים אלו עוצמה רבה כספקים בלעדיים של שירותים חברתיים ממשלתיים; תלותה של הממשלה בהם התגברה, ובהתאם לכך חלק ניכר מתקציבי הרווחה הממשלתיים מועברים אליהם.

המגמה האחרת היא התבססותה של קבוצה גדולה ומגוונת של ארגונים שקמו בחברה האזרחית ופועלים במגוון נושאים בתחום הרווחה, אך פעילותם אינה קשורה בהכרח בשירותי המדינה ואינה בהכרח מתוקצבת על ידה (גדרון, בר וכץ, 2003).

מחקרים שונים מצאו כי למיקור החוץ היו השפעות משמעותיות על המאפיינים הייחודיים של ארגונים בחברה האזרחית המספקים שירותים חברתיים בישראל. שמיד (Schmid, 2003) בחן ארגונים ללא כוונת רווח בתחומי הסיעוד, האומנה והאימוץ, ומצא כי הם מסתמכים במידה ניכרת על מימון ממשלתי. הקונפורמיות שהם מגלים כלפי המדיניות הממשלתית וכלפי הסטנדרטים שהיא קובעת מבטיחה להם את זרימת המשאבים הנחוצים להשרדותם. בארגונים אלו בלטו תהליכי התמקצעות שהתבססו על רכישת ידע, מומחיות וניסיון בתחומי השירות שלהם. הם לא התאפיינו בחדשנות וביצירתיות, ולא נתנו עדיפות לפיתוח של תוכניות חדשות ולשימוש בטכנולוגיות שירות חדשניות. ממצאים אלו נתמכו במחקרים נוספים אשר הצביעו על הסתמכות כמעט בלעדית של ארגוני הרווחה בחברה האזרחית על מימון ממשלתי, ועל הספקת שירות כפעילות מרכזית ואף בלבדית. בד בבד, סנגור ופיתוח שירותים חדשים נדחקו לשוליים, והמעורבות וההשתתפות של מתנדבים וחברים בפעילותם נעשו מוגבלות (זיכלינסקי, 2010; 'קוביץ' וקטן, 2005; קטן, 2007). לעומתם, בארגונים שנשענו פחות על מימון ממשלתי נשמרו יותר המאפיינים הייחודיים של ארגונים התנדבותיים (זיכלינסקי, 2010).

מחקרים על ארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה הצביעו על התפקיד החשוב שיש להם בהגדרת בעיות חברתיות, בהעלאת נושאים חברתיים על סדר היום הציבורי ובניסוח של מדיניות המציעה חלופות למדיניות החברתית הקיימת, וכן בהקמה ובהספקה של שירותים חברתיים לאוכלוסיות מוחלשות דוגמת נשים נפגעות אלימות, ילדים עם מוגבלות ואנשים החיים בעוני (אלמוג-בר ואייזנשטדט, 2015; בר, 2004; דורון וגל, 2006; ינאי, 2005).

לסיכום, בשנים האחרונות חלו שינויים משמעותיים במדינת הרווחה הישראלית. בלטו בהם קיצוצים ניכרים בחלק מקצבאות הביטוח הלאומי, התרחבות מיקור החוץ של שירותים חברתיים וייזום של שירותים חדשים על ידי שותפות בין הממשלה, המגזר השלישי, קרנות פילנתרופיות והמגזר העסקי (דורון, 2007; מדהלה-בריק וגל, 2016; קטן, 2007; Almog-Bar, 2016). על רקע זה התפתחה זירה לפעילות של ארגונים בחברה האזרחית המתמחים במגוון רחב של תחומי רווחה ומספקים מגוון שירותים לאוכלוסיות שונות. למרות ההתרחבות הניכרת של זירה זו, וההשפעה שיש לשינויים שתוארו על חייהם ורווחתם של אזרחים רבים, לקוחות ועובדים, הידע על פעילותם של הארגונים בזירה זו ועל השלכותיה על מדינת הרווחה בישראל הוא מועט.

מתודולוגיה והגדרות

אוכלוסיית המחקר כוללת את ארגוני החברה האזרחית הרשומים בישראל ועוסקים ברווחה שהכנסותיהם היו גבוהות מ-500 אלף שקלים בשנה, בסך הכל 761 ארגונים. ארגונים אלו מאוגדים כעמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשים (קרנות) הרשומים במרשם התאגידיים במשרד המשפטים. הארגונים נכללים במאגר הארגונים הרשומים במרשם התאגידיים המופיע ב"גידסטאר ישראל" (אתר העמותות של ישראל), ומהם נבחרו אלו המסווגים כפועלים בתחום הרווחה או שהמילה רווחה מופיעה בתיאור הפעילות שלהם. לאחר מכן נבחרו להיכלל במחקר ארגונים שתחום פעילותם העיקרי הוא רווחה,

ולא נכללו בו ארגונים שפעילותם העיקרית היא חינוך או בריאות. מתוך 761 ארגונים שעמדו בקריטריונים שהתוו במחקר, ל-748 ארגונים היה דוח כספי רלוונטי, ול-687 ארגונים היה דוח מילולי רלוונטי ומלא. הנתונים שנאספו הם מהדוחות הכספיים והמילוליים של הארגונים מהשנים 2013–2016, ומרבית הדוחות (כ-95 אחוזים) הם מהשנים 2014–2015.

הנתונים שנאספו מהדוחות הכספיים היו ערך סך ההכנסות של הארגונים, אשר כלל את ההכנסות הללו: הכנסות מהספקת שירותים (פעילות העמותה), הכנסות ממקורות ציבוריים (משרדי ממשלה, ביטוח לאומי ומוסדות ציבור אחרים), הכנסות מתרומות (מהארץ ומחו"ל), תרומות בשווי כסף, הכנסות מעיזבונות, סכומים ששוחררו לפעילות והכנסות אחרות. הנתונים שנאספו מהדוחות המילוליים היו מספר המועסקים בארגון ומספר המתנדבים בו.

נתונים נוספים, ובהם תחום הפעילות של הארגון, אוכלוסיית היעד שלו, קבוצת האוכלוסייה שהוא מצייע לה את שירותיו (יהודי [לא חרדי]/ערבי/חרדי), נאספו מכמה מקורות: מהדוחות המילוליים, מאתרי האינטרנט של הארגונים, ובהתייעצות עם אנשי מקצוע המכירים את הארגונים.

הארגונים סווגו לפי כמה קריטריונים: קבוצת אוכלוסייה (יהודי [לא חרדי]/ערבי/חרדי), ותק (יותר מ-15 שנות פעילות), גודל (הכנסות עד 3 מיליון שקלים בשנה/הכנסות עד 10 מיליון שקלים בשנה/ הכנסות מעל 10 מיליון שקלים בשנה), קהלי יעד ופריסה גיאוגרפית (ארגון הוגדר כארצי אם יש לו יותר מארבעה מוקדי פעילות).

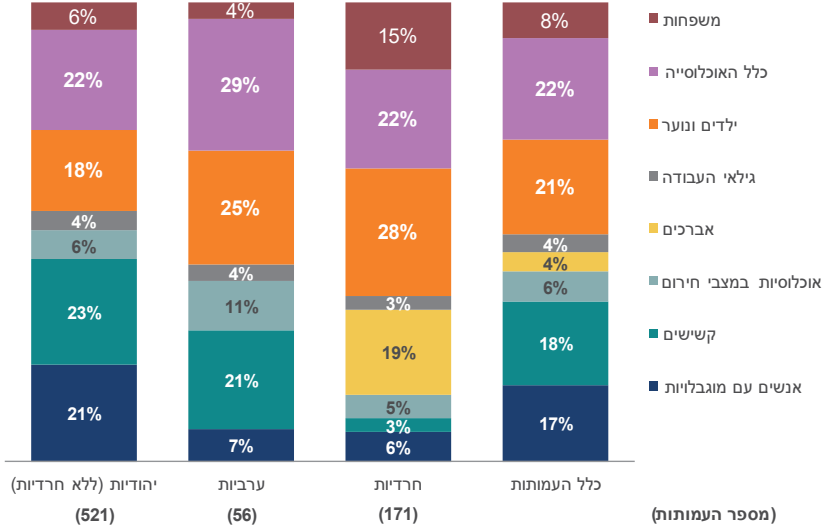
בכלל הניתוחים, למעט בסעיף הדין בכוח האדם בארגונים, הביטוי "כלל הארגונים" מתייחס ל-748 ארגוני החברה האזרחית מתחום הרווחה שנכללו במחקר. בסעיף הדין בכוח האדם הניתוחים המוצגים הם של 687 הארגונים שהיה להם דוח מילולי מלא.

2. מאפייניהן של העמותות העוסקות ברווחה

העמותות וארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה נותנים מענה ומתמקדים במתן שירותים לקבוצות אוכלוסייה שונות. אוכלוסיית היעד של כחמישית מהארגונים היא כלל האוכלוסייה, ושל כחמישית נוספת היא ילדים ונוער. נראה כי שיעור נמוך יותר מארגוני רווחה מן החברה האזרחית מציב במרכז פעילותו אוכלוסיות יעד דוגמת מבוגרים בגילאי עבודה, אברכים ואוכלוסיות במצבי חירום (תרשים 2).

מבין כלל הארגונים, 56 מייעדים את שירותיהם למגזר הערבי (7 אחוזים מהארגונים) וכ-170 מייעדים את שירותיהם למגזר החרדי (23 אחוזים מהארגונים). בקרב הארגונים החרדיים יש שיעור נמוך של ארגונים שמתמקדים במתן שירותים לקשישים ושיעור גבוה יותר של ארגונים שמתמקדים באברכים, בילדים ובנוער ומשפחות. נראה כי חלקם של הארגונים המתמקדים באנשים עם מוגבלויות הוא קטן בקרב הארגונים החרדיים והארגונים הערביים בהשוואה לחלקם של ארגונים אלו בקרב הארגונים האחרים.

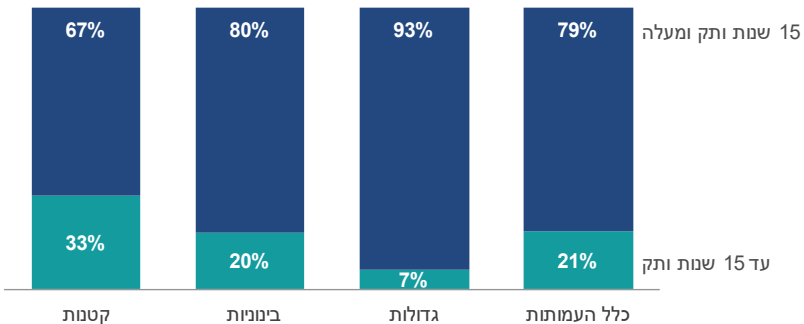
תרשים 2. התפלגות העמותות בתחום הרווחה לפי קבוצות אוכלוסייה ואוכלוסיית יעד עיקרית



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

בקרוב כלל הארגונים, כחמישית הם ארגונים חדשים, בעלי ותק של עד 15 שנים. בקרב ארגונים קטנים, שסך הכנסתם השנתית נמוך מ-3 מיליון שקלים, שיעור הארגונים החדשים גבוה יחסית ועומד על כשליש. לעומת זאת, בקרב ארגונים גדולים, שסך הכנסתם השנתית גבוה מ-10 מיליון שקלים, רק 7 אחוזים הם חדשים (תרשים 3). בקרב ארגונים מהמגזר הערבי וארגונים חרדיים, חלקם של הארגונים החדשים גדול יותר.

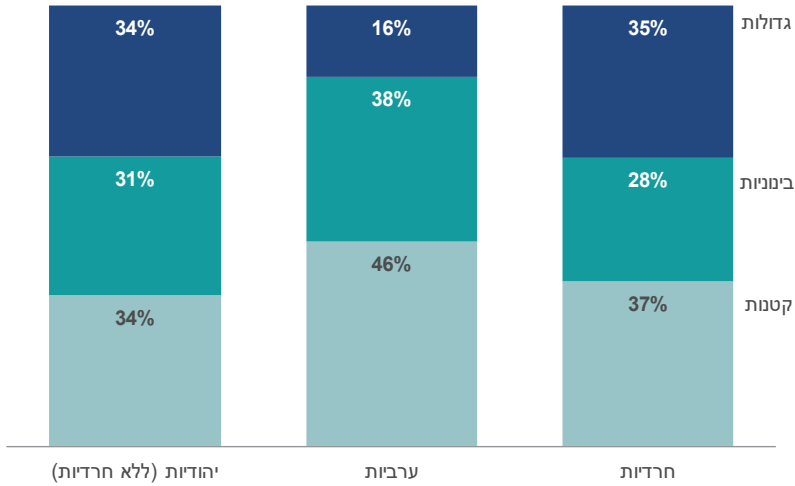
תרשים 3. התפלגות העמותות בתחום הרווחה לפי ותק וגודל



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

אשר להתפלגות סך ההכנסות בחלוקה לקבוצות אוכלוסייה, 2 אחוזים מכלל ההכנסות של ארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה שייכים לארגונים הערביים (שהם 7 אחוזים מכלל הארגונים) ו-20 אחוזים שייכים לארגונים החרדיים (שהם 23 אחוזים מהארגונים). תרשים 4 מורה כי בקרב הארגונים הערביים חלקם של ארגונים המסווגים כגדולים הוא קטן יותר בהשוואה לשיעור הארגונים הגדולים בקרב הארגונים החרדיים ובקרב הארגונים היהודיים (ללא חרדים) (16%, אחוזים, 35 אחוזים ו-34 אחוזים, בהתאמה).

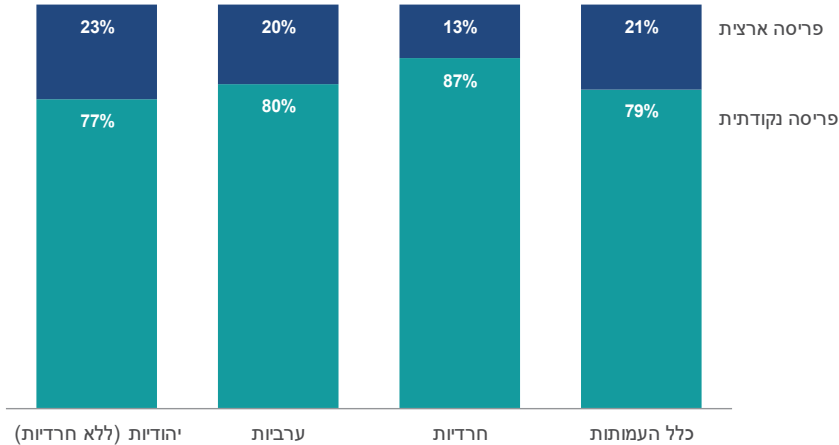
תרשים 4. התפלגות העמותות בתחום הרווחה לפי גודל וקבוצות אוכלוסייה



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמון-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

בחינה של הפריסה הגיאוגרפית של ארגוני הרווחה בחברה האזרחית המופיעה בתרשים 5 מראה כי כ-20 אחוזים מהארגונים הם ארגונים ארציים (יותר מארבעה מוקדי פעילות ברחבי הארץ). השיעור הנמוך ביותר של ארגונים בעלי פריסה ארצית הוא בקרב ארגוני המגזר החרדי – 13 אחוזים; במגזר הערבי כ-20 אחוזים מהארגונים הם בעלי פריסה ארצית. מתוך הארגונים הנמצאים בפריסה נקודתית במגזר זה, כ-80 אחוזים מהסניפים ממוקמים במחוזות צפון וחיפה. בקרב הארגונים הגדולים מבחינת הכנסות נמצא שיעור מעט גבוה יותר (28 אחוזים) של ארגונים בעלי פריסה ארצית בהשוואה לשיעורם בקרב הארגונים הבינוניים (17 אחוזים) והקטנים (18 אחוזים).

תרשים 5. התפלגות העמותות בתחום הרווחה לפי פריסה גיאוגרפית



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

3. היקף ההכנסות ומקורות המימון

סך ההכנסות של ארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה עומד על 13.8 מיליארד שקלים. מבין כלל הארגונים, ההכנסות הגבוהות ביותר נרשמו בקרב ארגונים שאוכלוסיית היעד שלהם היא ילדים ונוער (23 אחוזים מסך ההכנסות), קשישים (22 אחוזים) וכלל האוכלוסייה (21 אחוזים).

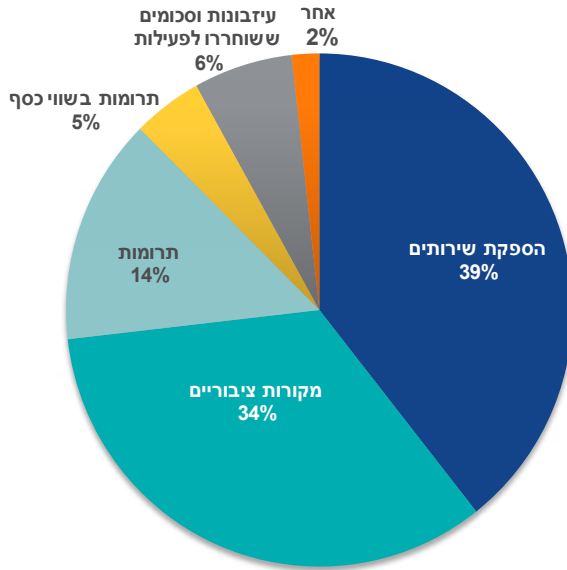
בחינה של מקורות המימון של העמותות (תרשים 6) מראה כי מדובר בעיקר בהכנסות מהספקת שירותים ובהכנסות ממקורות ציבוריים (39 אחוזים ו-34 אחוזים מסך ההכנסות, בהתאמה). מעבר לשני מקורות אלו, כ-14 אחוזים מסך ההכנסות מקורם בתרומות כספיות, ואליהם מצטרפים עוד כ-5 אחוזים מתרומות בשווי כסף.² יש לציין כי בחלק מן המקרים בדוחות הכספיים של הארגונים מדווח על כספים שהתקבלו ממשרדים ממשלתיים כעל הכנסות מהספקת שירותים, ולא דווקא כעל הכנסות ממקורות ציבוריים. הצלבה של נתוני משרד הרווחה בעניין העברות כספיות לארגונים חיצוניים המספקים שירותי רווחה (מיקור חוץ) הראתה סטייה של כ-5 אחוזים לטובת הכנסות ממקורות ציבוריים.³ אפשר

2 ראוי לציין כי ממצאי מחקר זה שונים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפי נתוני הלשכה, המבוססים על מדגם, 53 אחוזים מכלל הכנסות הארגונים בתחום הרווחה בשנים 2014–2016 הגיעו מהספקת שירותים, 9 אחוזים מהממשלה, 22 אחוזים מתרומות מישראל, 15 אחוזים מתרומות מחו"ל ו-2 אחוזים מריבית ומרכוש (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). נראה כי הסיבה להבדלים היא ההגדרות השונות שניתנו לארגוני רווחה בחברה האזרחית במחקר זה ובמדגם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

3 שיעור ההכנסות המגיע ממקורות ציבוריים גבוה בכ-5 אחוזים מן המדווח בדוחות הכספיים של הארגונים. ככל הנראה, סכומים אלו מדווחים בדוחות תחת "הכנסות משירותים".

אפוא להעריך כי התוספת הכספית של החברה האזרחית להוצאות הרווחה בישראל, אשר כוללת הכנסות שמקורן בתרומות מסוגים שונים, מהווה לפחות כ-25 אחוזים מסך הכנסות החברה האזרחית (הכנסות מתרומות ומעזבונות וסכומים ששוחררו לפעילות), דהיינו כ-3.45 מיליארד שקלים. סכום זה מגדיל את סך ההוצאה הממשלתית על רווחה חברתית (שעמדה בשנת הבדיקה על כ-12 מיליארד שקלים) בכ-28 אחוזים.

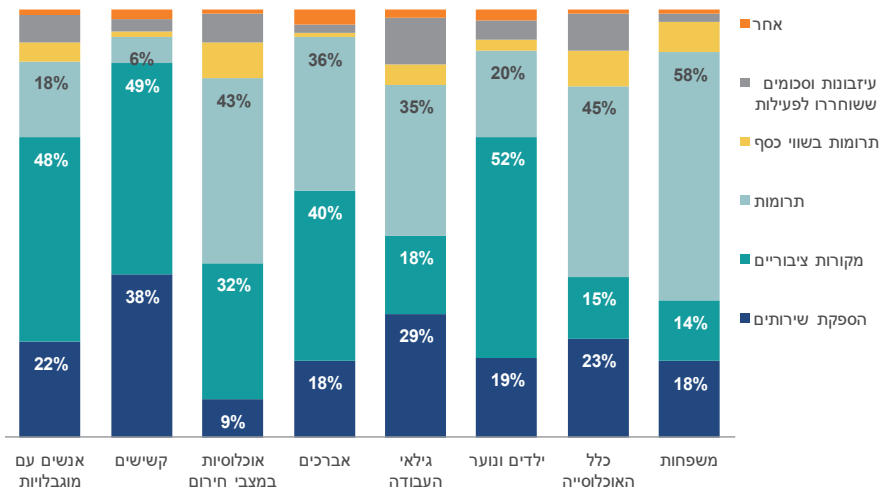
תרשים 6. התפלגות ההכנסות של עמותות בתחום הרווחה לפי מקור מימון



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

ארגונים בעלי מאפיינים שונים נבדלים ביניהם בהתפלגות מקורות המימון שלהם (תרשים 7). בארגונים המתמקדים בטיפול באנשים עם מוגבלויות, בקשישים ובילדים ונוער, כמחצית מההכנסות מגיעות ממקורות ציבוריים. בארגונים המתמקדים בטיפול בקשישים בולט גם נתח ההכנסות אשר מקורן בהספקת שירותים, וחלקן הקטן במיוחד של ההכנסות שמקורן בתרומות. לעומת זאת, בארגונים המתמקדים בטיפול במשפחות, באוכלוסיות במצבי חירום ובכלל האוכלוסייה, נתח ההכנסות שמקורן בתרומות גבוה. גם השוואה בין ארגוני סנגור ליתר הארגונים המספקים שירותים מראה כי בקרב ארגוני הסנגור מחצית מההכנסות מקורן בתרומות, ורק כ-16 אחוזים מקורן בהכנסות מהספקת שירותים.

תרשים 7. התפלגות ההכנסות של העמותות בתחום הרווחה לפי מקור מימון ואוכלוסיית היעד

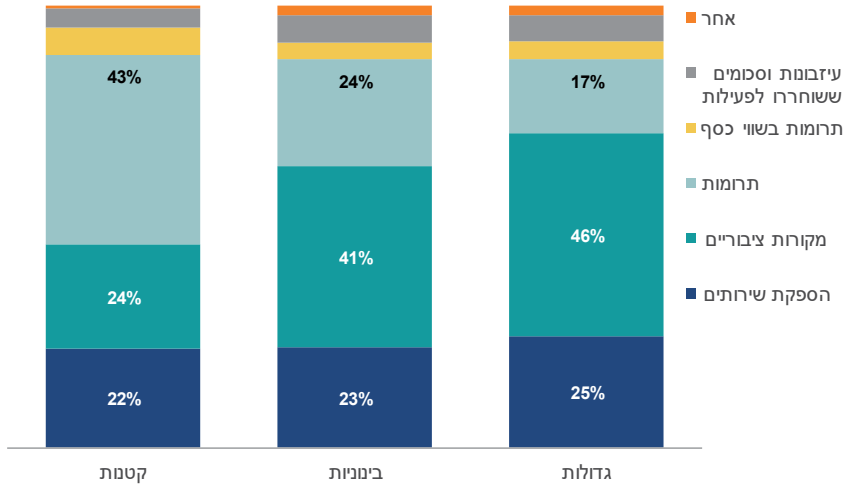


מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמון-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

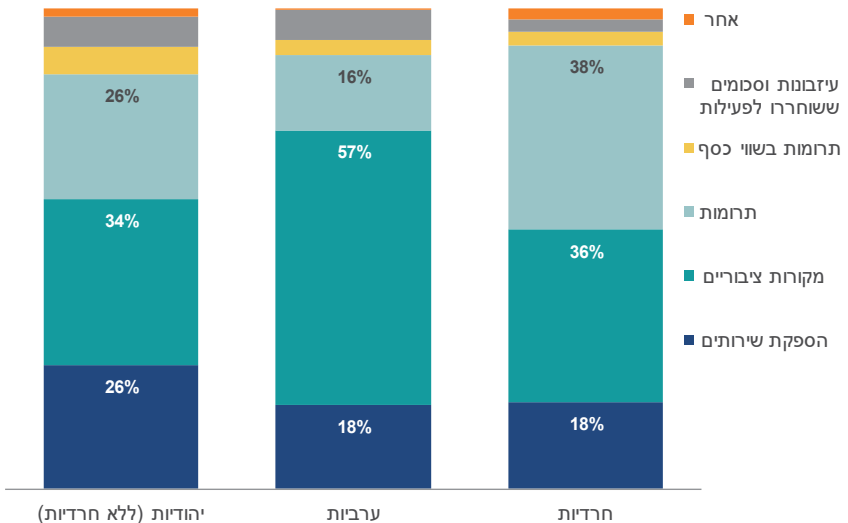
תרשים 8 מציג את מקורות המימון בחלוקה לקבוצות גודל. מן התרשים עולה כי בקרב ארגונים גדולים עיקר ההכנסות הן ממקורות ציבוריים (46 אחוזים) ולאחר מכן מהספקת שירותים (25 אחוזים). שיעור המימון ממקורות ציבוריים גבוה גם בקרב ארגונים בינוניים (41 אחוזים), ואילו בקרב הארגונים הקטנים נתח עיקרי ממקורות המימון הוא תרומות (43 אחוזים).

התפלגות מקורות ההכנסה לפי קבוצות אוכלוסייה מעידה כי הארגונים השונים נבדלים ביניהם בהרכב מקורות המימון (תרשים 9). בקרב הארגונים הערביים במיוחד נראה כי נתח מהותי מן ההכנסות הוא ממקורות ציבוריים (57 אחוזים), ואילו בקרב הארגונים החרדיים בולט מאוד שיעור המימון אשר מקורו בתרומות (38 אחוזים).

תרשים 8. התפלגות ההכנסות של העמותות בתחום הרווחה לפי מקור מימון וגודל העמותה



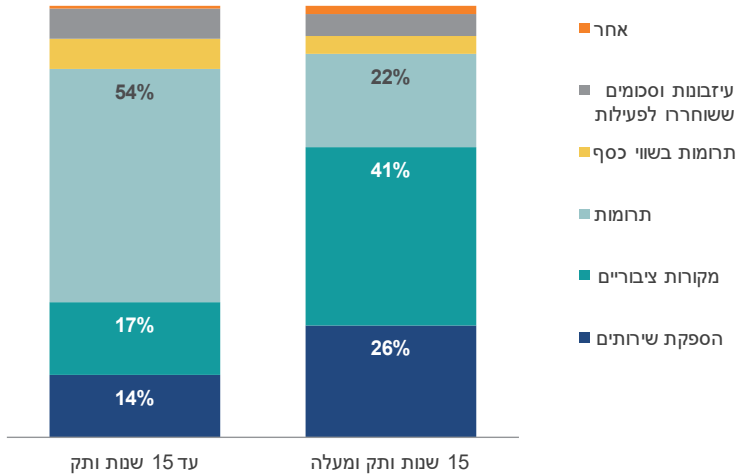
תרשים 9. התפלגות ההכנסות של העמותות בתחום הרווחה לפי מקור מימון וקבוצת אוכלוסייה



מקור (לשני התרשימים): שביש מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האורחית והפילנתרופיה נתונים (לשני התרשימים): דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

התפלגות ההכנסות לפי ותק מורה על הבדלים משמעותיים בין מקורות המימון של ארגונים חדשים לאלו של ותיקים (תרשים 10). בקרב הוותיקים עיקר ההכנסות מקורן בהספקת שירותים ובמקורות ציבוריים, ואילו בקרב הארגונים הצעירים נתח משמעותי מההכנסות מקורו בתרומות.

תרשים 10. התפלגות ההכנסות של העמותות בתחום הרווחה לפי מקור מימון וותק

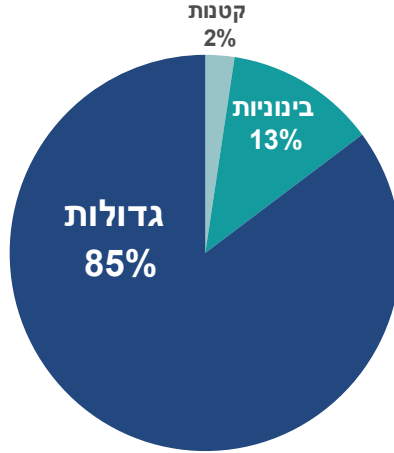


מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

הכנסות ממקור ממשלתי

85 אחוזים מההכנסות שמקורן בממשלה מגיעות אל הארגונים הגדולים, שהם שליש מכלל הארגונים (תרשים 11). יתר המימון מגיע ברובו לעמותות בינוניות, ורק 2 אחוזים מגיעים לעמותות הקטנות. בהתאם לכך, בקרב הארגונים הקטנים, כמחצית דיווחו כי אין להם כלל הכנסות ממקורות ציבוריים; בקרב הארגונים הבינוניים דיווחו 22 אחוזים כי אין להם שום הכנסות ממקורות ציבוריים, ובקרב הארגונים הגדולים דיווחו 20 אחוזים כי אין להם שום הכנסות ממקורות ציבוריים.

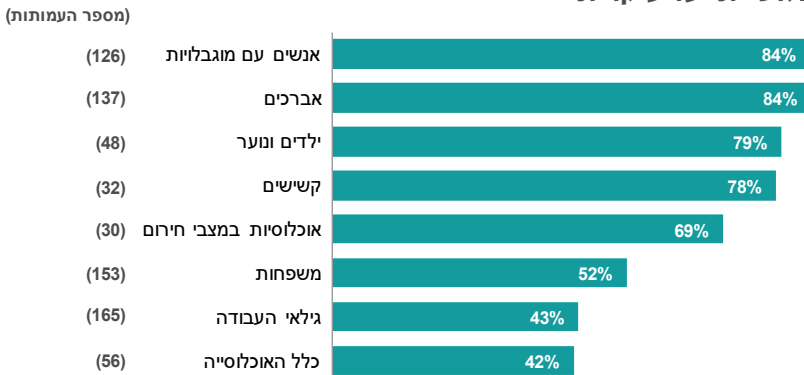
תרשים 11. התפלגות המימון הציבורי לעמותות בתחום הרווחה, לפי גודל העמותות



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

בחלוקה לפי אוכלוסיות יעד עולה כי על פי הדיווח החשבונאי מרבית הארגונים שמטפלים במבוגרים בגילאי העבודה אינם מקבלים תמיכה ממשלתית כלל. לעומת זאת, בתחום הטיפול באברכים ובאנשים עם מוגבלות יש מעט מאוד ארגונים כאלו (תרשים 12). השוואה בין ארגונים ותיקים לחדשים מראה כי כ-40 אחוזים מהארגונים שהם בעלי פחות מ-15 שנות ותק קיבלו כספים ממקור ציבורי, לעומת כ-75 אחוזים מהארגונים הוותיקים.

תרשים 12. שיעור העמותות בתחום הרווחה שקיבלו תמיכה ממשלתית, לפי אוכלוסיית יעד עיקרית



בסוגריים: מספר העמותות הכולל בתחום.

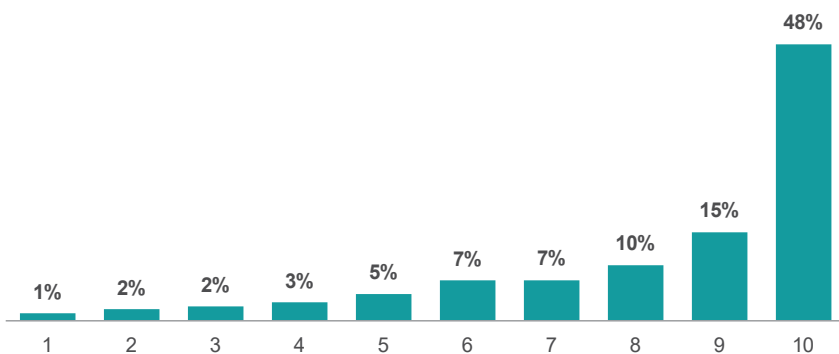
מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

הכנסות מתרומות

סך ההכנסות מתרומות של הארגונים מורכב מהכנסות מתרומות מישראל ומח"ל. בחינה של סך ההכנסות מתרומות בקרב כלל הארגונים מראה כי נתח קטן מהן מגיע לארגונים הערביים (2 אחוזים, אף שחלקם בכלל הארגונים הוא 7 אחוזים), ונתח גדול יחסית מגיע לארגונים החרדיים (30 אחוזים, אף שחלקם בכלל הארגונים הוא 23 אחוזים). כפי שהוצג בתרשים 9 לעיל, בקרב ארגונים חרדיים נתח התרומות הוא גבוה, במיוחד בהשוואה לארגונים ערביים.

התפלגות התרומות לפי עשירוני הכנסות מראה כי כמחצית מסכום התרומות מגיע ל-10 אחוזים מהארגונים, שהם הארגונים הגדולים ביותר (תרשים 13).

תרשים 13. התפלגות ההכנסות מתרומות של עמותות מתחום הרווחה לפי עשירוני הכנסה



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

4. כוח אדם בארגונים

כוח האדם בארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה מורכב ממועסקים בשכר וממתנדבים.⁴ סך כוח האדם מונה 370 אלף איש, מהם 66 אחוזים מתנדבים (כ-243 אלף איש).

בלוח 1 מוצגת התפלגות כוח האדם בארגונים לפי אוכלוסיות היעד שלהם. מן הלוך עולה כי שיעור ניכר מהמתנדבים רשום בעמותות המתמקדות במשפחות ובמבוגרים בגילאי עבודה (31 אחוזים ו-17 אחוזים מהמתנדבים, בהתאמה). שיעור גדול מאוד מן המתנדבים הרשומים בתחומים אלו פעילים בשני ארגונים אשר בולטים במיוחד בהיקף כוח האדם בהם: "חסדי נעמי", שבו כ-200 מועסקים וכ-58 אלף מתנדבים, ואוכלוסיית

4 כפי שצוין לעיל, נתוני כוח האדם נאספו מן הדוחות המילוליים, ועל כן בחלק זה כלולים נתונים אך ורק עבור 687 הארגונים שהיה להם דוח מילולי מלא.

היעד שלו היא "משפחות"; "ויצו", שבו כ-5,000 מועסקים וכ-40 אלף מתנדבים, ואוכלוסיית היעד שלו היא "מבוגרים בגילאי העבודה". כשלא מביאים בחשבון את שתי העמותות הללו, שיעור המתנדבים בקרב עמותות המתמקדות במשפחות הוא 12 אחוזים, ובקרב עמותות המתמקדות במבוגרים בגילי העבודה – אחוז אחד בלבד. אשר למועסקים, נראה כי המספר הגבוה ביותר נרשם בתחום הטיפול בקשישים: כ-33 אחוזים מכלל המועסקים בארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה מועסקים בארגונים המתמקדים בטיפול בקשישים.

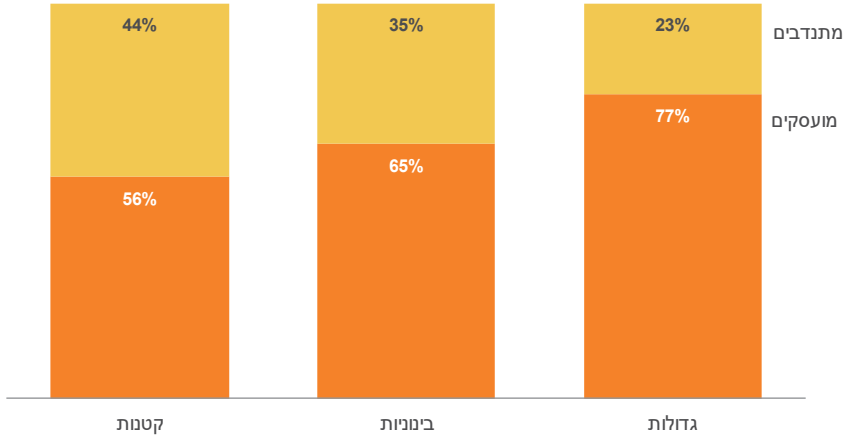
לוח 1. מועסקים ומתנדבים בעמותות בתחום הרווחה, לפי אוכלוסיית יעד

שיעור מכלל המתנדבים	מתנדבים	שיעור מכלל המועסקים	מועסקים	
13%	30,731	33%	41,842	קשישים
10%	24,530	22%	28,457	ילדים ונוער
11%	25,865	16%	20,307	כלל האוכלוסייה
10%	24,901	14%	18,331	אנשים עם מוגבלויות
17%	42,165	9%	11,556	מבוגרים בגילאי עבודה
8%	18,384	2%	2,326	אוכלוסיות במצבי חירום
31%	76,381	2%	2,130	משפחות
0%	353	2%	2,094	אברכים
100%	243,310	100%	127,043	סך הכל

מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות מילוליים של העמותות

עיקר כוח האדם, כ-87 אחוזים, משתייך לארגונים המסווגים כגדולים. כאשר מוציאים מהבדיקה את שני הארגונים החריגים, "ויצו" ו"חסדי נעמי", עולה כי כ-82 אחוזים מכוח האדם משתייכים לארגונים הגדולים. בדיקה של המתאם בין גודל הארגון (מבחינת הכנסות) למספר המתנדבים בו מראה קשר חלש במיוחד (קורלציה של 0.13), כך שלא נראה כי בארגונים גדולים יש בהכרח מספר רב יותר של מתנדבים. תרשים 14 מציג את התפלגות כוח האדם בארגונים לפי גודל הארגון. נראה כי בממוצע בארגונים קטנים אחוז גדול יותר מכוח האדם הוא מתנדבים.

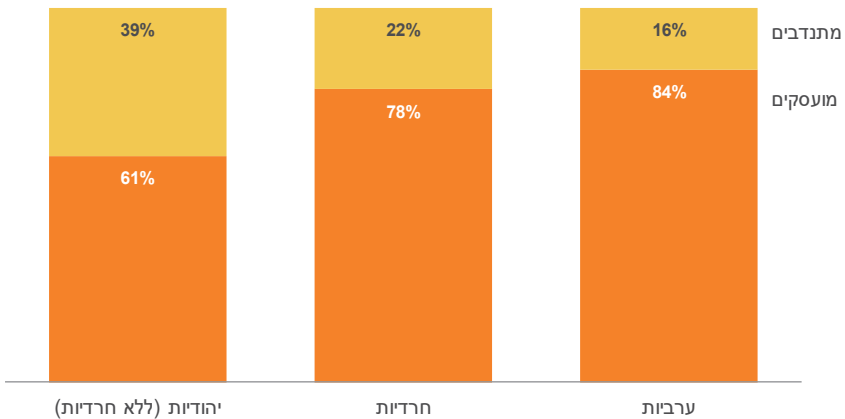
תרשים 14. התפלגות כוח האדם בעמותות בתחום הרווחה לפי גודל



מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

כאחוז אחד בלבד מכוח האדם בכל הארגונים מועסק או מתנדב בארגונים מהמגזר הערבי, וכ-11 אחוזים – בארגונים מהמגזר החרדי. התפלגות כוח האדם בתוך הארגונים מראה כי בקרב ארגונים מן המגזר הערבי יש בממוצע שיעור גבוה יותר של מועסקים – בפרט בהשוואה לארגונים יהודיים לא חרדיים, שבהם שיעור המועסקים הממוצע עומד על כ-60 אחוזים מכוח האדם, והיתר מתנדבים (תרשים 15).

תרשים 15. התפלגות כוח האדם בעמותות בתחום הרווחה, לפי קבוצות אוכלוסייה

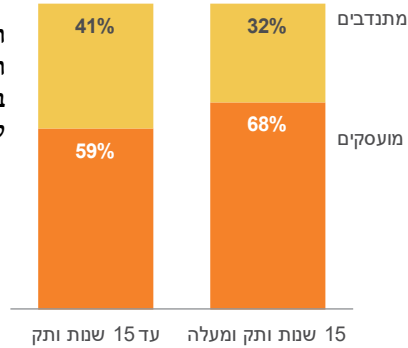


מקור: שביט מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

94 אחוזים מכוח האדם מועסקים או מתנדבים בארגונים הוותיקים (91 אחוזים, ללא "ויצו" ו"חסדי נעמי").

בחינה של התפלגות כוח האדם בתוך הארגונים (תרשים 16) מראה כי בארגונים הצעירים יש שיעור גבוה יותר של מתנדבים בהשוואה לארגונים הוותיקים (41 אחוזים לעומת 32 אחוזים, בהתאמה).

תרשים 16. התפלגות כוח האדם בעמותות בתחום הרווחה, לפי ותק העמותה



מקור: שביש מדהלה, מיכל אלמוג-בר וג'וני גל, מרכז טאוב והמרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה

נתונים: דוחות כספיים ומילוליים של העמותות

סיכום

ממצאי מחקר זה עולה כי ארגונים בחברה האזרחית הפועלים בתחומי הרווחה משרתים מגוון רחב של קבוצות אוכלוסייה שצורכי הרווחה שלהן שונים. הבולטות שבהן כוללות אנשים עם מוגבלות, קשישים, וילדים ונוער. בעוד מרבית הארגונים הפועלים בתחומי הרווחה הם ותיקים (קיימים יותר מ-15 שנים), הרי בקרב הארגונים הערביים והחרדיים חלקם של הארגונים החדשים (פחות מ-15 שנים) הוא גדול יותר. ממצא זה עשוי להעיד על כך שבקבוצות אוכלוסייה אלו, הנמנות עם הקבוצות המוחלשות יותר בישראל מבחינה חברתית-כלכלית, מוקמים בשני העשורים האחרונים ארגונים רבים בחברה האזרחית המבקשים לספק מענים המשלימים את שירותיה של המדינה. שיעור ארגוני הרווחה החרדיים (23 אחוזים) גבוה מגודלה של אוכלוסייה זו בחברה הישראלית (12 אחוזים). חמישית מהארגונים החרדיים מספקים שירותים לאוכלוסיית האברכים, כלומר מספקים מענה הממוקד באוכלוסייה החרדית. במחקר נמצא כי באוכלוסיות החרדית והערבית רק מיעוט מארגוני החברה האזרחית מתמקדים באנשים עם מוגבלות, בהשוואה לארגוני החברה האזרחית הפועלים באוכלוסייה היהודית (ללא חרדים).

עם זאת, רק 7 אחוזים מכלל ארגוני הרווחה הרשומים הם ערביים, שיעור נמוך במיוחד ביחס לחלקה של קבוצה זו בחברה הישראלית (21 אחוזים). ממצא זה עשוי להעיד על ההישענות של האוכלוסייה הערבית בישראל על מענים אחרים בתחום הרווחה, ובהם המשפחה המורחבת, ארגוני דת והתארגנויות קהילתיות שאינן מאוגדות בצורה רשמית. הפער בין ארגוני רווחה יהודיים וחרדיים לארגוני רווחה ערביים מתחדד כאשר נבחנות הכנסות הארגונים: 2 אחוזים בלבד מהכנסות הארגונים מגיעות לארגונים ערביים, לעומת 20 אחוזים לארגונים חרדיים, והשאר לארגונים יהודיים שאינם חרדיים.

39 אחוזים מהכנסות ארגוני הרווחה מגיעים ממקורות ממשלתיים, ו-34 אחוזים מהספקת שירותים. 19 אחוזים מההכנסות מקורם מתרומות – חלק כספיות וחלק בשווי כסף (14 אחוזים ו-5 אחוזים, בהתאמה). השאר (8 אחוזים) מגיע מעיזבונות וממקורות אחרים. אף שבחלק מהתחומים בולטת התלות בהכנסות ממקורות ציבוריים, כחלק

ממיקור החוץ של שירותים לארגונים חוץ-ממשלתיים (אנשים עם מוגבלות, קשישים, ילדים ונוער), הרי בארגונים המספקים שירותים למשפחות, לאוכלוסיות במצבי חירום ולכלל האוכלוסייה שיעור התרומות גבוה יחסית. נוסף לכך, שיעור התרומות בקבוצת הארגונים הקטנים עמד על 43 אחוזים מכלל הכנסותיהם, גבוה בהרבה משיעור התרומות בקבוצת הארגונים הגדולים והבינוניים.

ממצאים אלו מעידים על הערך המוסף של הפילנתרופיה לשירותי הרווחה בישראל. מדובר במקור מימון משמעותי, אשר שוויו נאמד ב-28 אחוזים מסך ההוצאה הממשלתית על רווחה חברתית, לפיתוח ולתחזוקת שירותי רווחה בחברה האזרחית, נוסף למימון הממשלתי של שירותי הרווחה. מקור זה משמעותי עוד יותר לארגונים קטנים וצעירים יותר, הנהנים פחות ממימון ממשלתי. עם זאת, מחצית מסכום התרומות הגיע ל-10 אחוזים מהארגונים, שהם הארגונים הגדולים ביותר, ממצא המעיד על הצורך בעידוד הפילנתרופיה לארגונים קטנים וצעירים יותר. יתרה מזאת, שיעור התרומות גבוה יחסית בארגונים בחברה החרדית ונמוך יחסית בארגונים ערביים. ממצא זה מצביע על הצורך בעידוד ובפיתוח הפילנתרופיה בחברה הערבית, וכן על הצורך להפנות חלק גדול יותר מהתרומות המגיעות מחו"ל ומישראל לארגונים ערביים ככלי לפיתוח ארגוני רווחה בחברה הערבית, המתמודדת עם מצוקה חברתית ניכרת.

עוד מעניין לראות שהמימון הממשלתי לארגוני הרווחה בחברה האזרחית מתחלק באופן לא-שוויוני ומופנה למספר מצומצם יחסית של ארגונים. 85 אחוזים מהמימון הממשלתי לארגוני הרווחה מוקצים לארגונים גדולים, המהווים כשליש בלבד מכלל הארגונים, ואילו 2 אחוזים בלבד מגיעים לארגונים הקטנים ו-13 אחוזים לארגונים הבינוניים. כך ניכר כי התמיכה הממשלתית ממוקדת בארגונים הגדולים והוותיקים יותר, ומכוונת פחות לסייע בפיתוח הארגונים הקטנים והצעירים יותר ובתמיכה בהם. לממצא זה עשויה להיות השפעה על פיתוח שירותים חדשים ומגוונים יותר בחברה האזרחית. ארגונים גדולים וותיקים יותר, התלויים יותר בממשלה למימון, נוטים להיות פחות חדשניים ויותר קונפורמיסטיים בפעילותם לעומת ארגונים קטנים וצעירים יותר, הנוטים להיות חדשניים וגמישים יותר (Schmid, 2003).

בחינה של כוח האדם המועסק בארגוני הרווחה בחברה האזרחית מצביעה על היקפים נרחבים של מועסקים בשכר ושל מתנדבים. מרבית המועסקים בשכר נמצאו בארגונים גדולים וותיקים, ובארגונים המספקים שירותים לקשישים ולילדים ונוער. בארגונים חדשים ובארגונים קטנים יותר בולט מקומם של המתנדבים לעומת עובדים בשכר. נוסף לכך, בארגונים ערביים וחרדיים שיעור המתנדבים קטן יחסית (16 אחוזים ו-22 אחוזים, בהתאמה). ממצאים אלו מצביעים על הצורך בעידוד התנדבות, שהיא משאב חשוב בארגוני רווחה, ויכולה לתרום במידה רבה לארגונים בחברה החרדית ובחברה הערבית. לסיכום, בעשורים האחרונים הפכו ארגוני החברה האזרחית בישראל לשחקן מרכזי בהספקת שירותי רווחה (גדרון, בר וכץ, 2003; דורון, 2007; מדהלה-בריק וגל, 2016; Almog-Bar, 2016). המספר הגדול של הארגונים ומגוון האוכלוסיות שהשירותים מיועדים להן מעידים על מרחב מתפתח של פעילות רווחה בחברה האזרחית. שיעורי ההכנסות והתעסוקה הגבוהים, וכך גם התרומות שהן ערך כלכלי מוסף לשירותי הרווחה הממשלתיים, מעידים על ההיקף והערך הכלכלי המשמעותי של ארגוני החברה האזרחית בתחום הרווחה.

בצד הגיוון באוכלוסיות היעד ובשירותים, והעוצמה הכלכלית המרשימה של הארגונים,

אפשר להצביע על פערים ואי שוויון בקרב ארגוני הרווחה בחברה האזרחית. מדובר, קודם כל, בפערים בין קבוצת הארגונים הגדולים והוותיקים יותר, הזוכים למרבית המימון הממשלתי והפילנתרופי, לארגונים הקטנים והצעירים. בארגונים הגדולים והוותיקים נמצאו גם מרבית המועסקים בשכר והמתנדבים. לארגונים גדולים וותיקים יש כמובן יתרונות רבים, ואפשר להבין מדוע המדינה מעוניינת להתקשר עימם ולתמוך בהם. עם זאת, הצורך בגיוון השירותים, בחדשנות ובמתן מענים מותאמים וקרובים לאוכלוסיות שונות מחייב עידוד של ארגונים קטנים וחדשים יותר והשקעה בהם.

פערים נוספים נצפו בין ארגוני הרווחה הערביים ליהודיים (חרדיים ולא-חרדיים). שיעור ארגוני הרווחה הערביים נמוך מחלקה של קבוצה זו באוכלוסייה, דבר המעיד על תת-הייצוג שלה בקרב ארגוני הרווחה בחברה האזרחית. כמו כן, ההכנסות הנמוכות יחסית המגיעות לקבוצת הארגונים הערביים ושיעורי הפילנתרופיה וההתנדבות הנמוכים בה מעידים על חולשתה בהשוואה לארגונים היהודיים. ניכר כי לחיזוק ולפיתוח של ארגוני רווחה בחברה הערבית יש פוטנציאל לקידום מענים מותאמים יותר למצוקות החברתיות בחלק זה של האוכלוסייה.

ממצאי המחקר מצביעים על התפקיד המרכזי שיש לחברה האזרחית במדינת הרווחה הישראלית. ארגוני החברה האזרחית ממלאים תפקיד משמעותי בהפעלת מערכות רווחה בעבור הממשלה, ובתחומים שבהם הממשלה לא פועלת או שפעילותה מצומצמת. מגזר זה מגדיל את ההוצאה על רווחה ב-28 אחוזים לפחות, ומהווה מקור לגיוס מתנדבים, ואלו מגדילים את היקף כוח האדם הפועל בתחום הרווחה. עם זאת, ממצאי המחקר גם מצביעים על פערים גדולים הקיימים בפעילות החברה האזרחית, בין ארגונים גדולים וותיקים לארגונים חדשים וקטנים, ובאופן מיוחד בין החברה היהודית לבין זו הערבית, פערים שעשויים להגדיל עוד יותר את הפערים החברתיים הקיימים ממילא בין שתי קבוצות האוכלוסייה.

מקורות

אלמוג-בר, מיכל ומימי אייזנשטדט (2015), "יש לך הרגשה שאתה נתקל בקיר, ואז אין לך ברירה אלא להקים עמותה": קווים לדמותם של ארגוני שורשים בחברה האזרחית המספקים שירותי רווחה", **ביטחון סוציאלי**, 98, עמ' 97–128.

בן אליעזר, אורי (1999), "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה זהות בעמותות החדשות", **סוציולוגיה ישראלית**, ב (1), עמ' 97–51.

בר, מיכל (2004), **בין "דממה דקה" ל"קול צעקה": פעילותם הפוליטית של ארגוני רווחה וולונטריים בתהליך קביעת המדיניות כלפי ילדים עם נכויות**, האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית.

גדרון, בנימין, מיכל בר וחגי כץ (2003), **המגזר השלישי בישראל: בין חברה אזרחית למדינת רווחה**, הקיבוץ המאוחד.

דורון, אברהם (2007), "עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2005–2000", בתוך אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן (עורכים), **מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 57–33.

דורון, אברהם וג'וני גל (2006), **בתי תמחוי בירושלים בראשית המאה ה-21**, קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017), **הכנסות והוצאות מלכ"רים 2016–2014**.

זיכלינסקי, אסתר (2010), "השפעת תהליכי הפרטה החלקית והמסחור על תכונות ארגוני המגזר השלישי בישראל", **ביטחון סוציאלי**, 82, עמ' 79–111.

ינאי, אורי (2005), "מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי", **ביטחון סוציאלי**, 70, עמ' 77–109.

יקוביץ', אסתר ויוסף קטן (2005), "מאפיינים ייחודיים של ארגונים וולונטריים: האם הם קיימים בעמותות למען הזקן?", **ביטחון סוציאלי**, 70, עמ' 138–158.

ישי, יעל (2003), **בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל**, הוצאת כרמל.

מדהלה-בריק, שביט וג'וני גל (2016), "מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות", בתוך אבי וייס (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2016**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 293–324.

מנהיגות אזרחית (2016), **שיח משתף בחברה האזרחית: מרחב פעולה משותף לארגוני המגזר השלישי בישראל**.

קטן, יוסף (2007), "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים", בתוך אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן (עורכים), **מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 101–130.

- Almog-Bar, Michal (2016), "Policy Initiatives towards the Nonprofit Sector: Insights from the Israeli Case," *Nonprofit Policy Forum*, 7 (2), pp. 237–256.
- Anheier, Helmut K. (2004), *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*, Earthscan.
- Bode, Ingo (2006), "Disorganized Welfare Mixes: Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe," *Journal of European Social Policy*, 16 (4), pp. 346–359.
- Kendall, Jeremy and Marilyn Taylor (2009), "On the Interdependence between Politics and Policy in the Shaping of English Horizontal Third Sector Initiative," in Benjamin Gidron and Michal Bar (eds.), *Policy Initiative towards the Third Sector in International Perspective*, Springer, pp. 189–212.
- Lewis, Jane (2004), "The State and the Third Sector in Modern Welfare States: Independence, Instrumentality, Partnership," in Adalbert Evers and Jean-Loise Laville (eds.), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, pp. 169–187.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier (1997), "Towards a Common Definition," in Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier (eds.), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester University Press, pp. 29–50.
- Salamon, Lester M., Wojciech S. Sokolowski, Megan M. Haddock, and Helen S. Tice (2013), *The State of Global Civil Society and Volunteering*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Schmid, Hillel (2003), "Rethinking the Policy of Contracting Out Social Services to Non-Governmental Organizations," *Public Management Review*, 5 (3), pp. 308–323.