

יוני 2014

## Mapping Study of Civil Society Organizations in Israel

Beatriz Sanz Corella and Rinat Ben Noon

### מיפוי של ארגוני החברה האזרחית בישראל

#### תקציר מנהלים

בדצמבר 2013 פורסם דו"ח הסוקר את ארגוני החברה האזרחית בישראל עבור המשלחת לישראל של האיחוד האירופי. להלן מובאים עיקרי הדו"ח בעברית<sup>1</sup>.

החברה האזרחית בישראל נחשבת לאחת מהגדולות בעולם בשל תרומה המשמעותית לתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) של ישראל ובשל המספר הגדול של העובדים המועסקים במגזר זה בישראל. מאחר שארגוני החברה האזרחית מתמקדים במתן שירותים ובהגעה לתוצאות, היא ביססה עצמה כגורם חשוב בכלכלה ובחברה הישראלית עוד לפני קום המדינה. החברה האזרחית בישראל הפכה למשאב מרכזי המסייע לקדם אינטרסים ציבוריים חשובים והיא מציעה פתרונות אלטרנטיביים ואף חדשניים לעתים. למרות כל זאת, המגזר מתמודד כיום עם שינויים מהירים שמקורם במדיניות הממשלתית, בירידה משמעותית במקורות מימון מהציבור הרחב ובדרישות משפטיות משתנות וגוברות, כגון דרישה לשקיפות רבה יותר. כמו כן, המסגרת הרגולטורית גם היא מעוררת סערה בתחום, בעיקר בכל הנוגע לקבלת מימון ממקורות זרים.

#### מבנה החברה האזרחית בישראל

הארגונים הפועלים במגזר החברה האזרחית בישראל הם ארגונים פעילים ומגוונים מאוד, הפועלים כמעט בכל תחומי החיים – זכויות אדם, העצמה נשית, רווחה ועוד. כמו כן צצים שחקנים חדשים במגזר, כגון יזמים חברתיים וצורות חדשות של אקטיביזם, במיוחד לאחר ההתעוררות החברתית של קיץ 2011, שבמסגרתה התרחשו הפגנות רבות ברחבי הארץ. עם זאת, חשוב לשים לב לעובדה כי הפעילות האזרחית והיקפה אינן מתפזרות באופן שווה על פני החלקים המרכיבים את החברה בישראל. למעשה, ניתן לומר כי החברה האזרחית אינה פזורה באופן שווה על פני מרכז הארץ והפריפריה, וכן בין קבוצות אתניות ודתיות שונות ובין שכבות האוכלוסייה השונות.

מאז שחוק העמותות נכנס לתוקפו בשנת 1981 נרשמו יותר מ-49,900 ארגונים וההערכה היא כי 66 אחוזים מתוכם פעילים. למעלה מ-25 אחוזים מהאיגודים הרשומים תחת חוק זה הם איגודים דתיים, 19 אחוזים הם מוסדות חינוך ומחקר, 17 אחוזים הם מוסדות תרבות ו-15 אחוזים הם ארגוני רווחה. רק אחוז אחד מהארגונים עוסק באיכות הסביבה, אחוז אחד פועל בתחום ההנצחה ואחוז אחד הם ארגונים בינלאומיים. רוב הארגונים הרשומים ממלאים כמה תפקידים ולא רק אחד – ארגונים נותני שירותים, סוכני שינוי ועוד.

<sup>1</sup> מתוך הזווית השלישית (5.6.14): "סקירה שהוזמנה על ידי משלחת האיחוד האירופאי בישראל הממפה את ארגוני החברה האזרחית בישראל. מיפוי שכזה נעשה בכל המדינות שבהן יש למשלחת משרד. המיפוי נעשה על רקע החשיבות שמקנה האיחוד לדיאלוג עם החברה האזרחית".

## הסביבה שבה פועלת החברה האזרחית

בשנים האחרונות נדחק מקומם של ארגוני החברה האזרחית במדינות רבות בשל חקיקה המגבילה את פעילותם, שמטרתה המוצהרת היא הגבלת השקיפות והגדלת אחריות הדיווח של אותם ארגונים, פעילות נגד טרור ושיפור הביטחון הלאומי ועוד. החקיקה גרמה לתוצאות לא רצויות רבות, כגון לחץ פוליטי והתערבות בהתנהלות הפנימית של הארגונים, עצירת קבלת תרומות וכספים ועוד. בחלק מהארצות ארגוני החברה האזרחית נתפסים כמאיימים על הממשלה ופעילותם אינה מובנת כהלכה.

דוחות שהשוו את דרגות החופש של החברה האזרחית בין מדינות שונות בעולם הראו כי גם בישראל המצב דומה. כמו כן, נראה כי החוק מפלה לטובה ארגונים שאינם פוליטיים או ארגונים המעניקים שירותים בלבד על פני ארגוני זכויות אדם ושינוי חברתי הנחשבים בעלי אג'נדה פוליטית. ישנה עמימות בנוגע להגדרה של מה שנחשב כ"מוסד ציבורי" ואילו על מוסדות שכן מוכרים כמוסדות חברה אזרחית מוטלות מספר רב של מגבלות. לאחרונה נעשה ניסיון להעביר שוב חוק האוסר על קבלת תרומות מגורמים זרים המיועדים לארגונים הפעילים מבחינה פוליטית, מה שמחזק עוד יותר את הכוונה של המדינה לקבל שליטה רבה יותר על פעילותם של הארגונים בחברה האזרחית.

## פעילות מול מוסדות המדינה

מדיניות הממשלה בכל הנוגע לארגוני החברה האזרחית בישראל מאופיינת בפרדוקס – בעוד ארגוני החברה האזרחית עוסקים בתחומים חשובים של צרכי הציבור וממומנים באופן משמעותי בידי הציבור, אין מדיניות ממשלתית אחידה ומקיפה הנוגעת לפעילותם של ארגוני החברה האזרחית ולפוטנציאל ההשפעה שלהם. עד לשנת 2008 לא הייתה מדיניות כללית הנוגעת ליחסים בין העמותות לבין הממשלה. בפברואר 2008 הציגה ממשלת ישראל את מדיניותה בנושא, והכירה בארגוני החברה האזרחית כשותפים בשירותים החברתיים הניתנים בישראל. כמו כן המדיניות עודדה את הממשלה לקדם יוזמות חברתיות ולשלב עמותות במכרזים ממשלתיים למתן שירותים חברתיים. המדיניות הכירה בחלקם של ארגוני החברה האזרחית ביצירת מדיניות חברתית ובתפקידם כיועצים, למשל, במסגרת שולחנות עגולים שמקיימת הממשלה.

בעוד נחקקו חוקים ותקנות רבים המסדירים את פעילותם של הארגונים והעמותות ומגדירים את היחסים בינם לבין מוסדות הממשלה, נדיר למצוא מסמכים המפרטים כיצד יש ליישם חוקים ותקנות אלה או מסמכים המספקים בסיס סדיר בפועל עבור פעילות הארגונים. לא קיימת בנמצא מסגרת מקיפה וברורה הקובעת את המטרות ואת היקף הפעילות של ארגונים אלה וכן את היחסים בין ארגוני החברה האזרחית לבין מוסדות הממשלה, ולכן גופי ממשלה שונים קובעים מדיניות ונהלים משלהם, בהתאם לתפיסתם של בעלי התפקידים במוסד הממשלתי, שבהם צריכים ארגוני החברה האזרחית לעמוד. גישה זו נהוגה גם ברמת השלטון המקומי, וניכרת חוסר התאמה מתסכלת בין רובד השלטון המקומי לרובד השלטון המרכזי בכל הנוגע לדרישות לגבי התנהלות ארגוני החברה האזרחית.

האזורים המוקצים לדיאלוג ולייעוץ הם עדיין מוגבלים, למרות שניכרת התפתחות בתחום. לאור ההתעוררות החברתית של קיץ 2011 נראה כי נוצרו כמה חלונות הזדמנויות לשיתופי פעולה, כגון מתן שירותים משותפים ברמה המוניציפאלית והארצית ועוד. עם זאת החברה האזרחית עדיין ניצבת בפני אתגרים, הקשורים בעיקר להכלה בחברה של מיעוטים וקבוצות מוחלשות ולמגבלות הניצבות בפני קובעי המדיניות החברתית בחברה הישראלית המגוונת. מעבר לשיתופי הפעולה בין ארגוני החברה האזרחית לבין גופי הממשלה השונים שמטרתם הוצאה לפועל של תוכניות ופעילויות חברתיות שונות, ניכרים גם שיתופי פעולה חד-פעמיים וספציפיים, בדרך כלל בעקבות יוזמות של ארגוני החברה האזרחית עצמם. כמה ארגונים אף דיווחו על הצלחה רבה בקידום יוזמות משלהם להקמת מוסדות מדינה ועל הצלחה בקידום יוזמות של שיתוף פעולה עם הממשלה.

זהו תקציר בעברית שנכתב לדו"ח: Mapping Study of Civil Society Organizations in Israel. by Ms. Beatriz Sanz Corella and Rinat Ben Noon

## תחומי אחריותם של ארגוני החברה האזרחית

באופן כללי, החברה האזרחית בישראל אינה פועלת באופן מסונכרן. ארגוני חברה אזרחית רבים פועלים באותו תחום ומקדמים את אותה המטרה, ולכן מתחרים על המשאבים המועטים המיועדים למטרה זו. לא קיימת עדיין תפיסה עצמית מגובשת של המגזר, ואילו בינתיים החברה הישראלית המלאה בקונפליקטים והאתגרים שהיא מציבה לארגונים מביאים לפיצול נוסף של ארגוני החברה האזרחית הבוחרים לדבוק בזהויות שונות – ארגונים יהודיים, ערביים, אתיופים ועוד. רוב הארגונים שמים דגש על אספקת ויצירת תוכן. מעט ארגונים בלבד מתמקדים בהתערבות ישירה במטרה לחזק את החברה האזרחית ולקדם את ההון החברתי, כגון העצמה, יצירת קשרים חברתיים וכו'. חשוב לציין כי כיום ישנם כמה תהליכים מעניינים שארגונים שונים מקדמים ושמטרתם היא לחזק את שיתוף הפעולה בין ארגוני החברה האזרחית, לקדם את המנהיגות החברתית בארץ ולקדם את הדיאלוג בין הגורמים במגזר לבין הממשלה.

תחומי האחריות הארגוניים של החברה האזרחית מגוונים מאוד. מצד אחד ישנו מספר קטן של ארגונים גדולים, רובם פועלים בתחום מתן השירותים החברתיים, שמסוגלים לקחת על עצמם את תחומי האחריות החשובים בחברה הישראלית. כמו כן ישנם כמה גורמים מבוססים היטב במגזר, הממלאים תפקידים אלטרנטיביים שהפכו למובילים בתחומים כגון העלאת מודעות וקידום תפיסת האזרחות הפעילה בישראל. כל אלה הם ארגונים מקצועיים מאוד, עם היסטוריה מוכחת של פעילות ויכולת מוכחת להוצאה לפועל של תוכניות ושל גיוס כספים למימון אותן פעילויות. ארגונים אלה נחשבים ל"עלית" של החברה האזרחית ושומרים על קשרים טובים עם פילנתרופים מקומיים ובינלאומיים מובילים. מצד שני, רוב הארגונים החדשים שהוקמו במגזר נמצאים עדיין בשלב מוקדם של התפתחותם הארגונית וצריכים תמיכה רבה יותר. לבסוף, ניתן לראות כי לאחרונה מתרבים הדיונים העוסקים בנושא הקשרים שבין ארגוני קידום רעיונות וסוכנים של שינוי חברתי מצד אחד לבין ארגוני מיינסטרים וארגונים ספציפיים, כגון ארגונים של עולים מברית המועצות, ארגונים של חרדים ועוד. דיונים אלה מתקיימים גם מחוץ לתחומי הדיון המסורתיים וגם במסגרתם.

## מגמות בגיוס כספים

מימון ממשלתי, המהווה כ-64 אחוזים מכלל מקורות המימון של ארגוני החברה האזרחית בישראל, הוא מקור המימון העיקרי של ארגוני החברה האזרחית, בהשוואה ל-18 אחוזים המתקבלים ממימון עצמי ו-18 אחוזים המתקבלים מפילנתרופיה. כתוצאה, ישראל נחשבת לאחת מחמשת המדינות המובילות בעולם בכל הנוגע למימון ציבורי של ארגוני חברה אזרחית. המימון הממשלתי אינו ניתן באופן שווה עבור כל תחומי החברה האזרחית, אלא ניתן ברובו לתחומי החינוך והבריאות.

הפעילות הפילנתרופית בישראל מתאפשרת בעיקר באמצעות קרנות. בישראל רשומות מעל ל-6,000 קרנות אשר פעילותן המרכזית היא גיוס כספים, כאשר 60 אחוזים מתוכן הן קרנות פעילות. כמו כן פועלות בישראל כ-1,500 קרנות פרטיות מחו"ל. עיקר התרומות מחו"ל מתקבלות מגורמים ממשלתיים, כגון האיחוד האירופי, או מארגונים בינלאומיים שלא למטרות רווח, המשתפים פעולה עם גורמים מישראל ותומכים בהם. רוב התרומות הללו מתמקדות בתחומים ספציפיים מאוד, כגון קידום השלום וזכויות האדם, מתוך עניין של התורמים בנסיבות הגיאוגרפיות ובתהליך השלום בישראל. חלק מהמדינות והגורמים השונים התורמים מעדיפים לתרום באופן ישיר לארגוני החברה האזרחית בישראל ואילו אחרים מעדיפים לעשות זאת באמצעות ארגוני חברה אזרחית בארצם.

זהו תקציר בעברית שנכתב לדו"ח: Mapping Study of Civil Society Organizations in Israel. by Ms. Beatriz Sanz Corella and Rinat Ben Noon

לאחרונה ניכרת מגמת ירידה בהיקף התרומות המתקבלות מידי תורמים מרכזיים שמילאו תפקיד משמעותי במימון פרויקטים חשובים בישראל. אין סיבה ספציפית שהובילה לירידה זו, אלא מדובר ככל הנראה בשינוי בסדר העדיפויות ובסיום של תקופת פעילות. במקביל התורמים המקומיים בישראל עדיין לא מוכנים למלא את מקומם של התורמים הבינלאומיים הללו, והם אינם מעוניינים

לתמוך בפרויקטים מאתגרים. אלו שתומכים בפרויקטים וברעיונות מתקדמים עושים זאת באופן פרטי ואנונימי, משום שהם לא רוצים להיות מזוהים עם מטרות שנויות במחלוקת. נראה כי גם התמיכה שניתנה מידי מדינות החברות באיחוד האירופי ומידי תורמים בינלאומיים אחרים מצטמצמת אף היא בשל מיתון כלכלי. כמו כן, לאחר שישראל התקבלה כחברה ב-OECD מספר תורמים הוסיפו תנאים מסוימים למתן תרומה לגורמים ישראלים, כגון פעילות בתחומי הקו הירוק בלבד, או הפנו את תרומותיהם לפעילויות המקדמות את השלום. כמה מהארגונים בישראל מודאגים מאוד משינויים אלה במגמות הניתנה, וגם מהתחזקות השקל המצמצמת עוד יותר את היקף התרומות הניתנות במטבע זר. שינויים אלה משפיעים במיוחד על ארגוני זכויות אדם ועל ארגונים חברתיים אחרים המקבלים למעלה מ-90 אחוזים מתרומותיהם מידי גורמים זרים. מעטים התורמים התומכים במאמצים לבניית תשתית בקרב ארגוני החברה האזרחית ו/או במאמצים להסדרת תחומי הפעילות של הארגונים. רוב התרומות ניתנות עבור פרויקטים קצרי טווח, כך שארגוני גג עומדים בפני אתגר משמעותי.

בסך הכול, למרות מאמצייהם של תורמים ופילנתרופים מקומיים ובינלאומיים, ישראל עומדת עוד בפני דרך ארוכה שבסופה היא תוכל לבסס מערכת תרומות איתנה ועדכנית, המסוגלת לתמוך גם במטרות שלשמן פועלים ארגוני החברה האזרחית וגם בארגונים עצמם, ולחזק את החברה האזרחית בכללותה.