



המגזר השלישי בירושלים בצל משבר הקורונה

ד"ר שרית בן שמחון-פלאג ונטע פרוזיקי, מכון ירושלים למחקרי מדיניות¹
מאי 2020

מרכזיותו של המגזר השלישי בירושלים

ירושלים היא המרכז הגדול ביותר של המגזר השלישי בישראל². על פי נתוני אתר גיידסטאר³, המאגד את נתוני כל ארגוני המגזר השלישי בישראל (עמותות, חל"צים והקדשים), פועלים בירושלים כ-3,400 ארגוני מגזר שלישי, והם מהווים למעלה מרבע מארגוני המגזר השלישי בישראל כולה.

גודלו של המגזר השלישי בירושלים מרשים גם ביחס לגודלה של העיר; היחס של ארגוני מגזר שלישי לתושב בירושלים הוא הגבוה ביותר בארץ, ובפער גדול מהיחס הארצי. על פי נתוני גיידסטאר, בירושלים ישנו ארגון מגזר שלישי אחד על כל 212 תושבים, בעוד שבתל אביב היחס הוא 1:274, ובישראל כולה 1:488.

למגזר השלישי משמעות גדולה מאוד בכלכלת העיר ירושלים. חוקרי מכון ירושלים מעריכים⁴ כי כלל ארגוני המגזר השלישי בירושלים פועלים בהיקף תקציבי שנע בין 15 ל-25 מיליארד שקלים ומעסיקים בין 100 ל-200 אלף עובדים⁵.

ארגוני המגזר השלישי בירושלים מפעילים מערך מתנדבים רחב היקף. ישנם 196,672 מתנדבים בארגוני מגזר שלישי בירושלים, המהווים 19% מסך המתנדבים בישראל. ארגונים אלה מיומנים בגיוס והפעלת מערכי מתנדבים, דבר המוכיח עצמו שוב ושוב בעיתות משבר וחירום.

¹ נייר זה מבוסס על מספר מחקרים שנערכו במכון ירושלים בנושא בשנים האחרונות. תודתנו נתונה לחוקרי המכון נדן פלדמן, מריק שטרן, אראלה גנן וליאור רגב, ולמנכ"לית הקרן לירושלים, ענת צור, על תרומתם הרבה במחקרים אלו.

² המגזר השלישי, הידוע גם בשם מגזר ההתנדבות, הוא כינוי לארגונים הפועלים ללא כוונה ליצירת רווח לבעלי המניות ואינם חלק ממוסדות המדינה או השלטון המקומי. המגזר השלישי כולל עמותות, אגודות שיתופיות, חברות לתועלת הציבור, הקדשות, ארגוני צדקה, ארגונים בינלאומיים ואחרים. ארגוני המגזר השלישי נקראים לפעמים ארגונים לא-ממשלתיים.

השם "המגזר השלישי" קשור לתאוריית שלושת המגזרים ומשם בא גם שמו, שנועד להבדיל ארגונים אלו מהמגזר העסקי ("המגזר השני"), הפועל למטרות רווח, ומהמגזר הציבורי ("המגזר הראשון"), המורכב ממוסדות המדינה והרשויות המקומיות.

³ <https://www.guidestar.org.il/>

⁴ באתר גיידסטאר קיימים נתונים בנוגע להיקף הפעילות התקציבית השנתית ומספר המועסקים רק לגבי כ-32% מהארגונים הפעילים בירושלים. היקף התקציב הכולל של ארגונים אלו בשנת 2017 היה כ-10.73 מיליארד שקלים, והם העסיקו כ-64 אלף עובדים.

⁵ מכיוון שחלק מארגוני המגזר השלישי בירושלים הם ארגונים ארציים, סביר להניח כי לא כל המועסקים עובדים בעיר.

כמה ממאפייניה הייחודיים של ירושלים תורמים לשגשוגו ולמרכזיותו של המגזר השלישי:

עיר ממשל – ארגוני מגזר שלישי עובדים בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה בתחומים רבים, מקיימים איתם מגוון אינטראקציות, ולכן צומחים ופועלים בסביבת הממשלה. שנים של תהליכי הפרטה הביאו לכניסתם של ארגוני מגזר שלישי לפעילות מוגברת בתחומי הרווחה, הבריאות, החינוך והתרבות, ובכך הביאו לגידול במספרם של ארגונים אלה בעיר. סיבות דומות הובילו לכך שירושלים היא גם מרכז של הארגונים לסנגור ושינוי חברתי; בירושלים יושבים רבים מהארגונים הפועלים לשינוי חברתי – וביניהם ארגונים העוסקים בקידום צדק חברתי, מפגש בין קהילות, פלורליזם דתי ותרבותי ועוד.

עיר מגוונת – ירושלים היא עיר מגוונת; חיים בה יהודים חילונים, דתיים וחרדים, לצד תושבי מזרח ירושלים המוסלמים והנוצרים. קהילות ירושלמיות רבות הקימו ארגוני דת, חינוך, רווחה, בריאות ועוד, הנותנים מענה פנים-קהילתי לצד מענה חוצה קהילות. מגוון האוכלוסיות מזמן אתגרים חברתיים, אך גם יצירתיות ושיתופי פעולה. לא לחינם מוכרת ירושלים כמקום הצמיחה של כמה מארגוני המגזר השלישי החשובים והמשפיעים בישראל (כדוגמת 'יד שרה' או בשנים האחרונות '15 דקות').

עיר ענייה – ירושלים היא עיר ענייה ורבים מתושביה הם ממעמד סוציו אקונומי נמוך וזקוקים לעזרה חומרית וחברתית. מצב זה היווה כר פורה לצמיחתם של ארגונים סיוע שמטרתם לספק מענה לצרכים רבים בתחומים הרלוונטיים (רווחה, חינוך וכד').

המבנה העירוני המיוחד – חלוקתה של העיר לשכונות וקיומם של מנהלים קהילתיים חזקים בכל שכונה מעודדים עשייה אזרחית עירונית ופיתוח יוזמות קהילתיות.

ארגוני המגזר השלישי מהווים שחקן חשוב ומרכזי באספקת שירותים חברתיים בתחומים רבים וביניהם רווחה, חינוך, בריאות ותרבות. חשיבותם החברתית והכלכלית מכרעת בימים כתיקונם והופכת מכרעת עוד יותר בימי משבר. גמישותם, פריסתם וזמינותם של מערכי ההפעלה של ארגוני המגזר השלישי, הופכים אותם לא פעם לגופים הנותנים מענה מוצלח יותר לצורכי החירום לעומת מוסדות ממשלתיים ועירוניים.

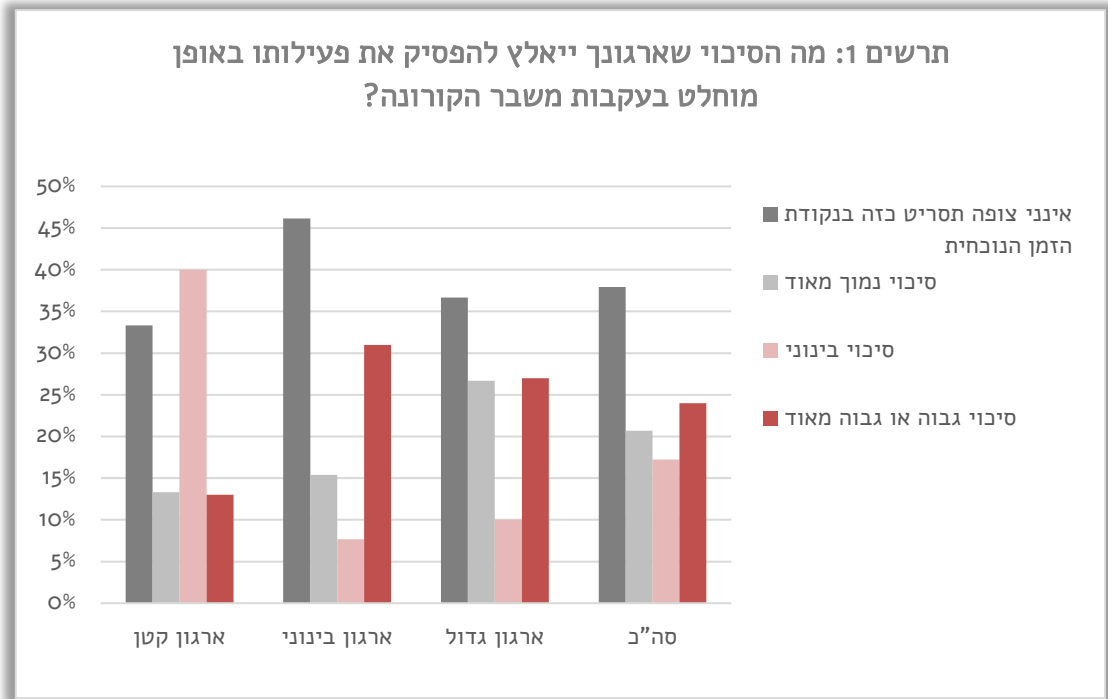
בזמן משבר הקורונה נרתמו הארגונים הירושלמיים, על מתנדביהם, לחלוקת סלי מזון, סיוע לאוכלוסייה הוותיקה, פעילות ייעודית מיוחדת ביום השואה וביום הזיכרון לחללי צה"ל, תמיכה בצוותים הרפואיים בבתי החולים בעיר, ועוד. הארגונים התגייסו לשיתוף פעולה עם אגפי העירייה השונים ופעלו גם דרך המנהלים הקהילתיים, ובכך אפשרו מענה מקומי יעיל ומהיר.

אולם לצד ההתגייסות המרשימה, גרם משבר הקורונה לפגיעה כבדה בארגוני המגזר השלישי, בדומה למגזרים אחרים בישראל. ארגון הגג של המגזר השלישי בישראל, מנהיגות אזרחית, ביצע סקר בקרב ארגונים, על מנת להבין את היקף והפגיעה בארגונים והאופנים שבו היא באה לידי ביטוי. הסקר נערך בשבועיים הראשונים של אפריל 2020, והשתתפו בו 310 ארגונים, מתוכם 57 ארגונים ירושלמיים⁶.

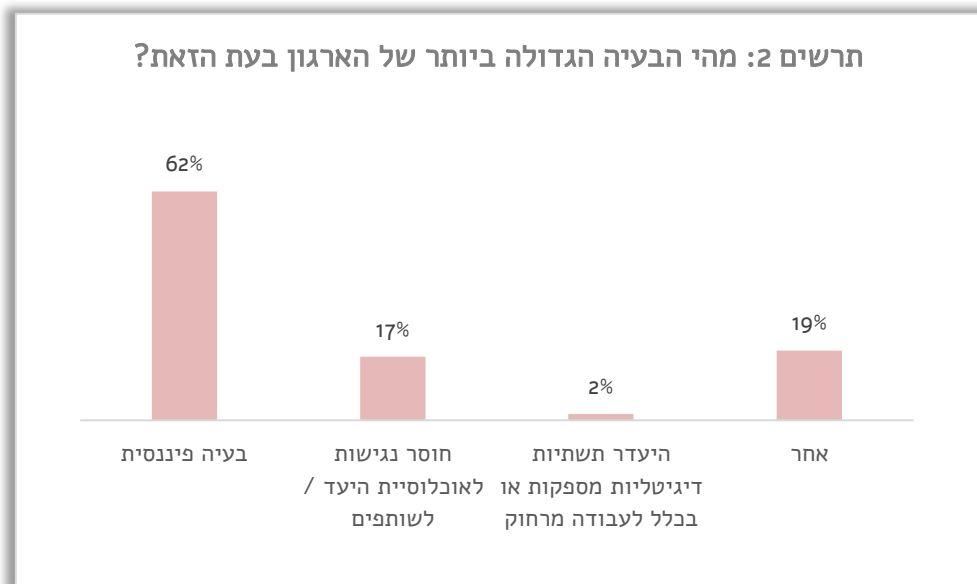
צוות מכון ירושלים למחקרי מדיניות ניתח ועיבד את הנתונים שנאספו בסקר עבור הארגונים הירושלמיים. להלן יוצגו נתונים מרכזיים שעלו מניתוח זה. חלק מהנתונים יוצגו בפילוח לפי גודל הארגון בהתאם למספר המועסקים בשכר: ארגון קטן – עד 5 מועסקים בשכר; ארגון בינוני – 5-12 מועסקים בשכר; ארגון גדול – 16 ומעלה מועסקים בשכר.

הנתון המטריד ביותר באשר לפגיעת המשבר בארגונים נוגע לצפי באשר להמשך הפעילות: 41% מהארגונים הירושלמיים שהשיבו לסקר מעריכים בסבירות בינונית עד גבוהה כי לא ישרדו את המשבר.

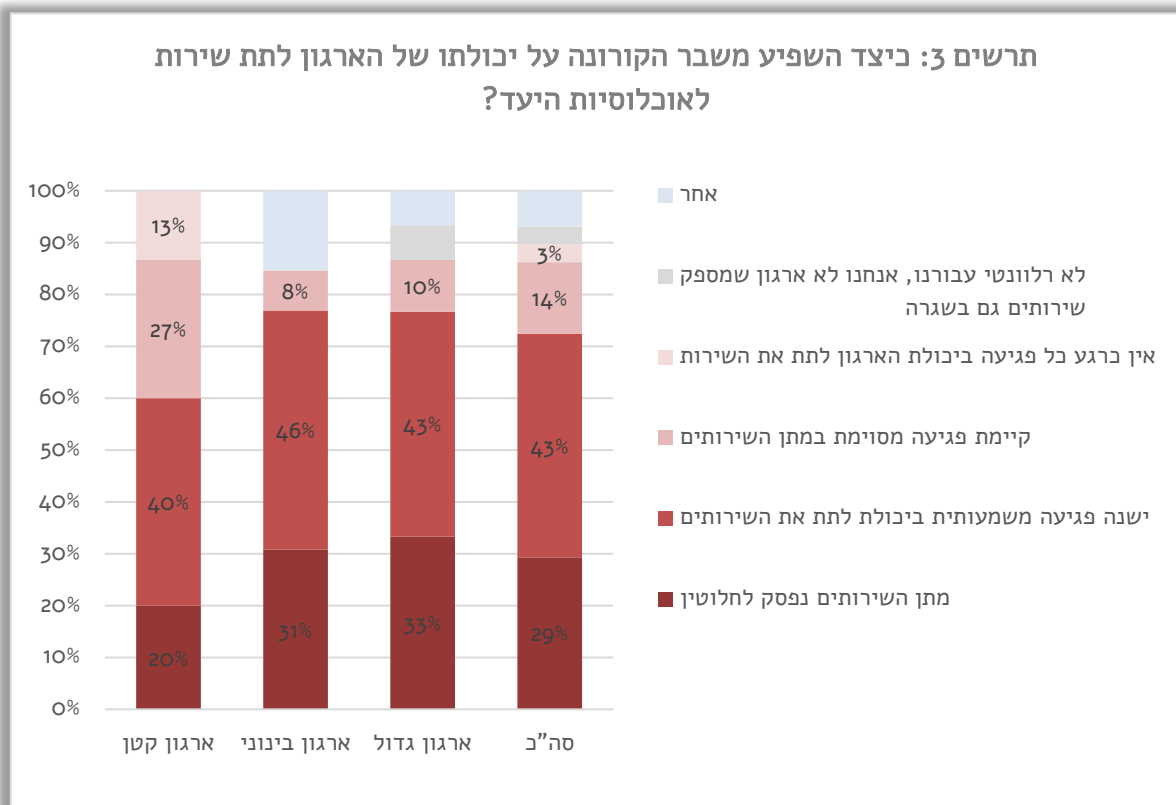
⁶ במדגם השתתפו 310 ארגונים, מתוכם 57 ארגונים ירושלמיים. חשוב לציין כי הסקר מתבסס על מענה וולנטרי, ולכן המדגם איננו מייצג על פי כל הכללים הסטטיסטיים, אך הוא עדיין משקף במידה טובה את מצבם של ארגוני המגזר השלישי. את הסקר המלא ניתן למצוא בכתובת: <https://katzr.net/ob6399>



כפי שניתן לראות בתרשים 2, חלק גדול מהארגונים מציינים שהבעיה הפיננסית היא הבעיה המטרידה אותם ביותר בעת הנוכחית. יש לציין כי משבר הקורונה 'תפס' עמותות וארגונים רבים במצוקה תקציבית קודמת, הנובעת מהקיפאון הפוליטי, מהיעדרה של ממשלה מתפקדת מעל לשנה ומהיעדרו של תקציב מדינה מאושר.

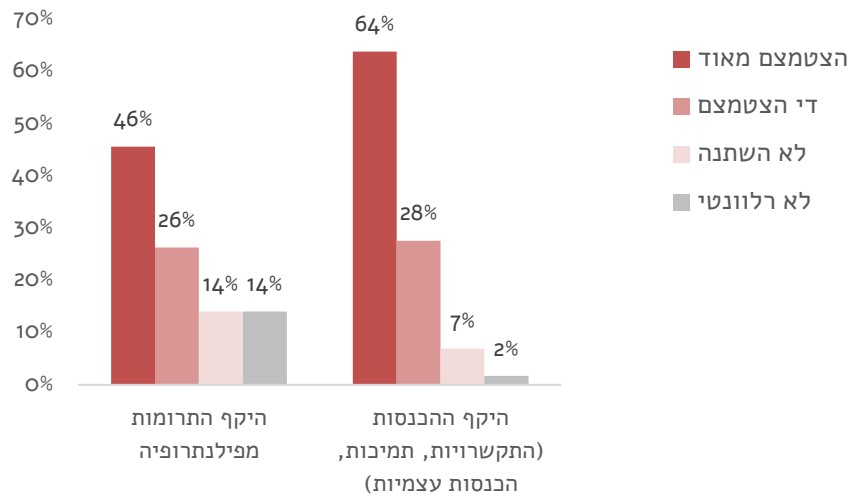


זאת ועוד, ארגונים רבים הביעו קושי להמשיך לתת שירות לקהלי היעד שלהם. 60% מהארגונים ציינו כי מתן שירותים מסוימים שסיפקו בשגרה נפסק לחלוטין. יש לזכור כי ארגונים אלה, ברובם, משרתים את האוכלוסיות החלשות ביותר בעיר.



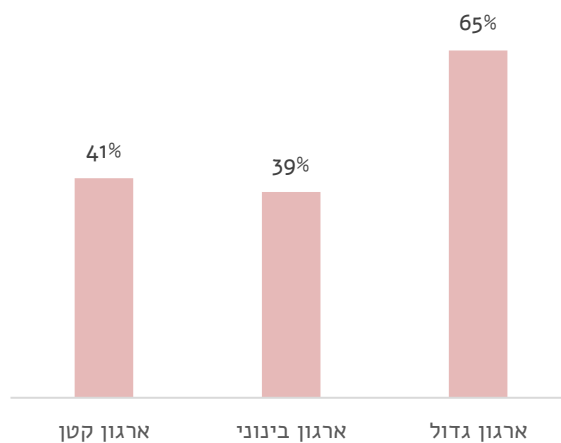
ארגוני מגזר שלישי נסמכים על שלושה מקורות הכנסה עיקריים: תרומות מגורמים פילנתרופיים, תמיכות מהמדינה ומכירת שירותים בהתקשרויות עם המדינה או רשויות מקומיות. לחלק קטן מהארגונים יש גם מקורות הכנסה עצמית. משבר הקורונה הביא לצמצום בשלושת מקורות ההכנסה הללו כמעט בקרב כל הארגונים. מתוך הארגונים הירושלמים שענו על הסקר, 72% ציינו כי הכנסותיהם מתרומות פילנתרופיות די הצטמצמו או הצטמצמו מאוד ו-92% ציינו כי ההכנסות מהתקשרויות, תמיכות או הכנסות עצמיות די הצטמצמו או הצטמצמו מאוד.

תרשים 4: השפעת משבר הקורונה על היקף ההכנסות



מובן שבאשר תקציבי הארגונים מצטמצמים, נאלצים רבים מהם לצמצם את היקף כוח האדם המועסק, אם באמצעות צמצום היקפי משרה, אם באמצעות הוצאת עובדים לחל"ת ואם באמצעות פיטורין, כפי שניתן לראות בתרשים 5. כל הארגונים דיווחו על ירידה במספר העובדים בשכר, אך שיעור זה היה גבוה במיוחד בקרב הארגונים הגדולים.

תרשים 5: שיעור ירידה במספר העובדים בשכר, לפי גודל הארגון



כיצד ניתן להגדיל את חוסנו של המגזר השלישי בירושלים?

ארגוני המגזר השלישי הם נכס כלכלי וחברתי לירושלים. התמיכה בהם בימי המשבר היא **אינטרס עירוני מהמעלה הראשונה**. המגזר השלישי הוא אחד המעסיקים הגדולים בעיר, הוא מנגיש ומספק שירותים חברתיים בתחומי חיים רבים, בעת רגילה ובעת משבר, הוא מפעיל מערכי מתנדבים בעת שגרה ובעת חירום, והוא מקור ליצירתיות חברתית גדולה.

כמה צעדים יסייעו לשמר ולחזק את ארגוני המגזר השלישי בירושלים:

1. **צעדים רגולטוריים ליציאה מהמשבר:** בשל הפגיעה הקשה בהכנסות ארגוני המגזר השלישי, הקלות או שינויים רגולטוריים זמניים יכולים לסייע בטווח הקצר. צעדים אפשריים כוללים: **מצד המדינה:** מתן 100% זיכוי מס על כל תרומה הניתנת לעמותה רשומה בשנת 2020 וביטול "מס השכר" (מס בגובה 7.5% משכרם של כלל העובדים בעמותה) לשנת 2020. **מצד העירייה:** הפחתת דמי הארנונה או ביטולם לשנת 2020. הקמת קרן מענקים לסיוע לארגוני מגזר שלישי. **חלק מהצעדים יוכלו להמשיך להינקט גם מעבר לתקופת החירום.**

2. **חיזוק תשתיות שיתוף הפעולה בין העירייה לארגוני המגזר השלישי** באמצעות הקמת יחידה לטיפול חברה אזרחית בעיריית ירושלים. היחידה תפעל במודל דומה למרכז הצעירים שהוקם ביוזמת העירייה לפני כעשור. יחידה כזו תוכל להפוך לכתובת עירונית לארגונים ולהוות ONE STOP SHOP של העירייה לארגונים חברתיים בהיבטים של בירוקרטיה, קולות קוראים, הזדמנויות ומענקים, וכן להעניק להם סל של כלים: הכשרות מקצועיות, סדנאות על בניית תכנית עבודה, בניית תקציב שנתי, גיוס כספים מתורמים וקרנות, יח"צ ופיתוח קשרים עם התקשורת.⁷

כמו כן, רצוי לפעול לחיזוק קשרי העבודה שבין ארגוני מגזר שלישי והמנהלים הקהילתיים, למשל באמצעות עידוד שיתופי פעולה לקידום פרויקטים מקומיים וקהילתיים. המנהלים הקהילתיים יכולים לשמש גם כמרחב עבודה של ארגונים בתהליכי צמיחה.

3. **עידוד פיתוח הכנסות עצמיות:** כאמור, מרבית ארגוני המגזר השלישי נסמכים על שלושה מקורות הכנסה: תרומות מפילנתרופיה, תמיכות מהמדינה ומכירת שירותים. שלושת מרכיבי ההכנסה הללו נפגעו בעת המשבר הנוכחי. לגבי חלק מהארגונים, המענה הטוב ביותר יכול

⁷ מודל דומה קיים בעיריית לונדון: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/civil-society>

להיות פיתוח אפיק של הכנסות עצמיות שנוגעות בליבת הארגון. חשוב לציין כי עמותות יכולות כיום להצמיח רווח של עד 25% מהכנסותיהן. קיימות היום מספר מועט של תוכניות המלוות עמותות בתהליך היצירה של מקורות להכנסה עצמית דוגמת תוכנית 'קרן מהלך'. הפעלת תכנית דומה בירושלים יכולה לתרום רבות לחוסנם העתידי של ארגוני מגזר שלישי בעיר. תכנית מסוג זה יכולה להיות מופעלת על ידי העירייה ובשיתוף עם קרנות פילנתרופיות הפועלות במרחב הירושלמי. להערכתנו, הגוף המתאים להקים תכנית כזאת בירושלים היא אחת מהקרנות הגדולות הפועלות בעיר, שלה מערכות יחסים והיכרות ארוכות שנים עם החברה האזרחית בעיר ועם ארגוני מגזר שלישי הפועלים בה. מודל הפעילות יכול להיות משולב – המימון מגיע מהעירייה, הביצוע באמצעות הקרן.

4. חיזוק האקוסיסטם של המגזר השלישי בירושלים: הכמות האדירה של ארגונים חברתיים מזמינה מערך של הידוק הקשרים בין העמותות במטרה להעמיק היכרויות מקצועיות וחברתיות, לפתח קהילה ולחזק שיתופי פעולה בין ארגונים בעיר. לשם כך ניתן לבצע מספר מהלכים:

הקמת בית עמותות ירושלמי ומרחבי עבודה בתשלום סמלי: ארגוני מגזר שלישי רבים קמים כיוזמות של אנשים פרטיים, ואלו נזקקים לתשתיות עבודה לצורך הקמת הארגון. מתחמי עבודה משותפים, דוגמת מתחמי we work, יקלו על ארגונים בשלבי הפיתוח הראשוניים. מתחמים כאלו יאפשרו גם שיתוף במשאבים לוגיסטיים כגון הנהלת חשבונות, ייצוג משפטי, אולמות וחדרי דיונים וכו'. דוגמא למתחם מסוג זה הינו מתחם בית העמותות שבמרכז תל אביב. ניתן להפעיל "האבים" חברתיים במוסדות ציבור שונים בירושלים, כמו מוזיאון המדע, קמפוס הר הצופים, הספרייה הלאומית ומוזיאון הסובלנות. אלה הם מבני ציבור גדולים, מרכזיים ומשפיעים, שיכולים לספק חללי פעילות ליזמים חברתיים ולהוות עבורם אכסניה נוחה, זמינה וללא עלות עבור פעילותם למען הציבור.

הקמת 'האבים' ליזמים חברתיים במגזר החרדי, הערבי והכללי: מתחמים של חללי עבודה משותפים במודל **Re:street** ו-**presentence**, שיוקמו בשכונות שונות בעיר במטרה לאפשר הצמחה של ארגונים בקרב האוכלוסיות השונות, בדגש על האוכלוסייה החרדית והערבית.

טיפוח מסגרות מעטפת לחיזוק הקשרים של ארגונים ממגזרים שונים בעיר: המודל הירושלמי, הפורום לחברה אזרחית, קואליציית ירושלים סובלנית – אלו הם גופים מארגנים של החברה

האזרחית שצמחו בהצלחה בירושלים בעשור האחרון. את המסגרות הללו ניתן לרתום כשותפים, כתומכים וכמסייעים בצעדים כמו הקמת בית עמותות בירושלים, הקמת חללי עבודה לעמותות בשכונות, הקמת מחלקה לחברה אזרחית בעירייה ובמאמץ כללי לטיפול הארגונים הקטנים והמבטיחים בירושלים.

ארגוני המגזר השלישי הם נכס ומשאב שלא יסולא בפז לכל עיר. בשל אופייה המיוחד של ירושלים, ובשל גודלו הייחודי של המגזר השלישי בעיר, ירושלים היא ללא ספק **בירתו של המגזר השלישי בישראל**. משבר הקורונה פגע קשות במגזר השלישי בישראל בכלל ובירושלים בפרט, אבל ניתן לנצל את המשבר הזה כהזדמנות לאמץ את תפקידו המשמעותי של המגזר השלישי בעיר. חשיבה על חיזוקם של הארגונים, חיזוק הקשרים ושיתופי הפעולה בין הארגונים בעיר ושיתופי הפעולה שבין העירייה לארגונים עשויה להפוך את התשתית החברתית שכבר קיימת בירושלים לסיפור הצלחה כלכלי וחברתי בעל עוצמה ארצית.