

June 8-10, 2014



כנס הרצליה ה-14
ע"ש אדמונד בנימין דה רוטשילד
THE EDMOND BENJAMIN de ROTHSCHILD 2014
HERZLIYA CONFERENCE
IPS Institute for Policy and Strategy | Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy

הפילנתרופיה כמרכיב בחוסן הלאומי: מגמות עולמיות ושינוי מקומי במערכת החברה האזרחית - פילנתרופיה-עסקים-ממשלה

אורי סלונים

יוני 2014

רקע

עיסוקו העיקרי של כנס הרצליה הוא בחינה של המרכיבים השונים שסיכומם מבטא את החוסן הלאומי של מדינת ישראל. לצד המרכיבים המסורתיים ה"גדולים" - בטחון, יחסי חוץ וכלכלה - ממקד הכנס מדי פעם תשומת לב למרכיבים נוספים בחוסן הלאומי, כאלה שנחשבים כמשניים או כמרכיבים שלא נהוג להתייחס ולנתח אותם בהקשר זה. במסגרת זו החלטנו השנה בשיתוף עם קרן קיסריה לבחון את נושא הפילנתרופיה ומקומה בתמונה הכוללת של החוסן הלאומי.

הפילנתרופיה לכשעצמה היא נושא רחב הנוגע לשאלות מורכבות של חלוקת העושר בחברה, תפקידי הממשלה, עוצמת ה"רוח האזרחית", דמוקרטיה, רווחה, ושאלות מוסריות הנוגעות לנתינה ומקומו של היחיד בחברה כנותן וכמקבל. בהקשר הישראלי מתווספים לנושאים אלה הקשרים יחודיים דוגמת הקשר עם התפוצות, הקשר בין פילנתרופיה והמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, קרן היסוד/מגבית והקק"ל), והשפעות פוליטיות ודתיות מצד גורמים חוץ-ישראליים על המרחב הפוליטי המקומי. בשנים האחרונות עודכן הדיון בפילנתרופיה גם לנושאים הנוגעים לאחריות הממשלה ולתפקידי החברה האזרחית. הדיון במסגרת הכנס בנושא הפילנתרופיה יעסוק רק בהיבטים הכספיים הקשורים בה, כמקור מימון לפעילות החברה האזרחית¹.

נייר זה הוא סקירת רקע של תהליכים המאפיינים בשנים האחרונות את עולם הפילנתרופיה, ובכלל זה את הפילנתרופיה הישראלית. תהליכים אלה כוללים התפתחות בפילנתרופיה היהודית העולמית וזו המקומית לעיסוק בבעיות גלובליות, התפתחות מכשירים הוניים המחברים בין כספי פילנתרופיה ובין קידום מטרות חברתיות, התרחבות בסיס התרומות שמקורן בישראל, התרחבות וגיוון באוכלוסייה התורמת (בין היתר כתוצאה מהתרחבות האינטרנט כזירה נגישה להרחבת בסיס התורמים), והתרחבות מעגל המעורבים בפעילות פילנתרופית שהיא חלק ממגמה עולמית של עלייה בקול האזרחי.

במסגרת מגמה זו מתגברת ההכרה בעולם כי הקשר בין פילנתרופיה (ממקורות פרטיים וממקורות במגזר העסקי),

¹ חשוב לציין כי קיים קושי מתודולוגי לתיאור כספי-כמותי של היקף הפעילות הפילנתרופית. מרבית הנתונים הרשמיים מתייחסים לכספים שעברו דרך מערכת תמריצי המס. כמו כן, הנתונים שבתוכם מתוארת הפעילות הפילנתרופית עשויים לכלול תרומות והקצאות למטרות שאינם נתפשים בשיח הציבורי כחלק מהפילנתרופיה. שיח המתמקד לרוב בנושאי רווחה.

מגזר שלישי וממשלה הוא כלי יעיל לאיתור ופתרון של בעיות חברתיות. במסגרת הכרה זו הופך הדיון על תפקידי הממשלה, וכנגזר ממנו הדיון על נושא ההפרטה, למורכב יותר באופן המחייב בירור ברזולוציה גבוהה לגבי חלוקת תפקידים והגדרת הסביבה המיטבית לפעילות משולבת שתקדם מטרות חברתיות באופן כללי, ומטרות רווחה בפרט. ראייה מסורתית לפיה מרבית פעולות המגזר השלישי מבטאות כשלון דה-פקטו של הממשלה ייתכן ואינה מתאימה למורכבות הדיון החדש ההולך ונוצר סביב הפילנתרופיה והחברה האזרחית.

החלשות של ממשלות, ויחד אתה "קץ עידן המפלגות", היא כמעט עובדה בלתי ניתנת לערעור. החלשות זו מתרחשת על רקע התחזקות של הסקטור העסקי, ולאחרונה גם על רקע התחזקות של ה"קול האזרחי" המועצם באמצעות השתכללות אמצעי התקשורת האישית והחברתית. בהקשר זה הופכת הפילנתרופיה למכשיר חברתי ופוליטי חשוב הדורש התאמות בתחום הרגולטורי ובתחום המשפטי, וכן בהסדרה מודעת וברורה של מבנים מעורבים לממשל, לחברה האזרחית, לסקטור העסקי ולמטרות חברתיות. מדובר על התאמות הנובעות מהכרה בהתרחבות הפילנתרופיה למעגלים רחבים יותר של תורמים ובהתרחבות לתפקידים רבים יותר בחיים הציבוריים שכיום מתנהלים ללא ראייה כוללת הבוחנת את המשמעויות, היתרונות והחסרונות וכן מאפשרת שימוש טוב יותר במשאבים.

נייר זה מציג את הנושאים המזוהים כנמצאים במרכז האג'נדה המאפיינת את השיח העכשווי בנושא הפילנתרופיה. שיח זה מבטא את העליה בחשיבות הנושא, כמו גם את העליה בהיקף הכספים אותם הוא מרכז. בין היתר במדינות שעד לשנים האחרונות כלל לא התקיימה בהן תרבות של נתינה פילנתרופית במובנה המערבי. מדינות דוגמת הודו, סין, ברזיל ודרום אפריקה² חלקו השני של הנייר יבחן את ההשפעות של אג'נדה חדשה זו בהקשר הישראלי ויסמן את הנקודות הנחשבות בארץ כבעיות ודורשות פיתוח ומענה. אני מבקש להודות לאהובה ינאי, מנכ"ל מתן, ולאלי בוך, מנהל הפילנתרופיה בקרן קיסריה עמם שסייעו לי בהיכרות עם הנושא.

מגמות בפילנתרופיה העולמית: פילנתרופיה למטרות גלובליות

בחינה כללית של הנעשה בעולם הפילנתרופיה מגלה עלייה בהיקף התרומות, עלייה במספר התורמים והתפתחות ערך התרומה במעגלים רחבים יותר, לא רק במדינות המפותחות אלא גם במדינות המתפתחות בדרום אמריקה, אסיה ואפריקה. כמו כן ניכר גידול במספר הקרנות והגופים העוסקים בפילנתרופיה ובמספר הפרויקטים בהם גופים אלה מעורבים. התפתחויות אלה בפילנתרופיה של יחידים משולבות בהתפתחות הפילנתרופיה והפעילות החברתית של תאגידים וכן התפתחות של מכשירים חדשים למען תועלת חברתית החורגים מהגבולות המסורתיים של העיסוק הפילנתרופי, מכשירים המשלבים גם מרכיבים של רווח פיננסי לצרכי תועלת ציבורית וחברתית.

בתוך הגידול וההתפתחויות של הפעילות הפילנתרופית בעולם בולטת המגמה של פנייה לפרויקטים גלובליים. מדובר בהפניית כספים ומאמץ ארגוני למטרות חברתיות וכלכליות במדינות מתפתחות, באמריקה הלטינית, באפריקה ובאסיה. מדובר בפרויקטים מגוונים בתחום חינוך והכשרה מקצועית, בריאות, תשתיות, כלכלה ותרבות המתבצעים בשילוב כוחות של מוסדות בינלאומיים, ממשלות, גורמים בסקטור העסקי³, גורמים פילנתרופיים וארגונים במגזר השלישי. היקף הכספים הנאסף לפרויקטים אלה הכפיל עצמו מאז שנת 2000, והגיע בשנת 2010 ל-670 מיליארד דולר ממקורות חוץ ממשלתיים, שהתווספו ל-128 מיליארד דולר ממקורות ממשלתיים⁴.

הפעילות הפילנתרופית במסגרת פרויקטים בינלאומיים אלה היא אחד מביטויי הגלובליזציה ומכונה גם

² ההתפתחות של הפילנתרופיה בסין מזכירה במובנים רבים את ראשית ההתפתחות של הפילנתרופיה בארצות הברית (ללא הרקע הפוריטי הכולל מרכיבים של נתינה וחלוקת עושר). גם בסין התפתחו מקרים של עושר מופלג שהצטבר בידי יחידים. בעשור האחרון ישנם מספר מקרים בהם מיליארדרים סיניים, המפורסם שבהם הוא מייסד חברת עלי-באבא ג'ק מה, הקצו חלק ניכר מהונם לפעילות פילנתרופית. הפילנתרופיה הסינית ממוקדת בדרך כלל בנושא ההשכלה ולאחר מכן בתחום הבריאות. המערכת הסינית פחות משוכללת מהמקובל במערב בכל הנוגע לתמריצי מס ועד לפני שנים לא רבות התייחסה באופן חשדני לפעילות פילנתרופית, במיוחד בתחום השירותים החברתיים, כפעילות המכרסמת בכוחה ובתדמיתה של הממשלה.

³ השתתפות ארגונים עסקיים בפרויקטים של פילנתרופיה גלובלית היא חלק מהתפתחות כוללת של אחריות תאגידית כלפי הסביבה. בשנת 2006 פתח האו"ם ביוזמת ה- Impact Global UN, אמנה הכוללת 10 עקרונות מוסריים אליהם מתחייבים ארגונים (בתחום זכויות האדם, היחס בין התאגיד לחברה ובתחום הסביבתי). רבים מהתאגידים שהצטרפו לאמנה השתלבו בהמשך גם בפעילות הגלובלית של האו"ם.

⁴ ראו: גרף מס' 4 בעמ' 25 בדוח הפילנתרופיה העולמית של מכון הדסון לחקר הפילנתרופיה. The Index of Global Philanthropy and Remittances (2013).

activity of world society. פעילות זו מדגימה רמה גבוהה של תכנון, תעודף משימות ותיאום בין מספר רב של גופים שונים. מדובר בדרך כלל בפרויקטים המנוהלים ע"י גופים בינלאומיים מקצועיים דוגמת האו"ם וסוכנויותיו, הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית וכד'. התרחבות הפעילות הפילנתרופית לפרויקטים מסוג זה מייצגת מגמות נוספות בפילנתרופיה, במרכזן כניסת דור חדש, צעיר יותר, של תורמים שמעדיף לעסוק בסוגיות גלובליות. הקשר בין תורמים צעירים לבין התמקדות בתרומה לסוגיות גלובליות בולט במיוחד בקרב פילנתרופים שצברו את הונם בתחומי ההיי-טק. ייתכן שהסיבה לכך נובעת מהמיצוב הגלובלי, העל-לאומי, של תעשייה זו. הנורמה שהתפתחה בקרב בעלי הון חדשים המשתייכים לקבוצה זו קיבלה כמובן גם חיזוק נוסף כאשר מייסד מיקרוסופט, ביל גייטס, הקדיש את רוב הונו לפעילות פילנתרופית שתמוקד בפרויקטים גלובליים כשאליו מצטרף גם וורן באפט.

חשוב לציין כי הגידול בהפניית משאבים לפרויקטים בתחום הפילנתרופיה הגלובלית היא בגדר הצלחה המזינה את עצמה. השילוב של טיפול מקצועי מצד גופים גדולים מובילים ואיגום משאבים לכדי יצירת סף קריטי משמעותי השיגו מספר מקרים של הצלחה משמעותית וניכרת, גם במקומות שנחשבו כקשים במיוחד וחסרי תקווה. המלחמה במלריה, קידום הכשרה מקצועית במספר מקומות באפריקה ובאסיה ופרויקטים לפיתוח יזמות ומכשירי אשראי מקומיים הן דוגמאות להצלחה. הסיפוק שיצרו הצלחות אלה בקרב תורמים הניע אותם להגדיל תרומותיהם ולפעול באופן נמרץ ציבורית להשיג תרומות ומשאבים לפרויקטים אלה. בנאום בפני פורום ה-Forbes Summit on Philanthropy האחרון (יוני 2013) ציין מזכ"ל האו"ם כי לפרויקט אותו מובילה סוכנות הבריאות של האו"ם בתחום המלריה גויסו ממקורות שונים 3.4 מיליארד דולר (מתוך יעד כולל של 5 מיליארד) שהצליחו להביא לצמצום של 90% בתמותת ילדים מהמחלה, ולצמצום כולל של 69% בתמותה ב-10 מדינות שנפגעו באופן הקשה ביותר מהמחלה. לצד ההצלחה המרשימה בפרויקט למלחמה במלריה מפעיל ארגון הבריאות העולמי תכניות להתמודדות עם מחלות קשות נוספות, בראשן האיידס, והצליח לגייס אליהן התחייבויות מצד תורמים בהיקף של 12 מיליארד דולר.

הגידול בהיקף המשאבים המוקצה לפעילות פילנתרופית גלובלית הוא אחד המאפיינים המזוהה עם המונח "פילנתרופיה חדשה". מונח זה מתייחס לשורה של שינויים וחדושים בתחום העשייה הפילנתרופית שאובחנו והוגדרו לקראת סוף שנות ה-90. מלבד עיסוק בנושאים גלובליים מתאפיינת הפילנתרופיה החדשה בהרחבה של בסיס התורמים ובאופן התרומה. השחקנים בפילנתרופיה החדשה אינן רק קרנות, משפחות ואינדיבידואלים עשירים מאד אלא גם אנשים המשתייכים למעמד הבינוני, וכן עסקים כחלק מהתפתחות של נורמה ותודעת אחריות חברתית מצד תאגידים. התרומה אינה מתבטאת רק בכסף אלא גם בהתנדבות ובמתן שירותים ומוצרים. שינוי בולט נוסף הוא התמקדות בפיתוח כלים שיסייעו, במקרה של בעיות רווחה, לאוכלוסיה או הקהילה הנזקקת לדאוג בעתיד לעצמה, וזאת לעומת פילנתרופיה שממוקדת במילוי חסרים קיימים. תמיכה במיזמי הכשרה מקצועית, פיתוח רוברד של עסקים ויזמות זעירה וקידום חינוך וטכנולוגיה חינוכית הם דוגמאות לגישת העזרה באמצעות "חכות" לעומת הסיוע באספקת "דגים", והם כיום המיזמים המועדפים על חלק גדול מהתורמים.

ההתרחבות במספר השחקנים המעורבים בפעילות הפילנתרופית הוביל בהכרח לכניסתם של רעיונות חדשים הקשורים באיגום משאבים, בהקצאתם ובניהול הוצאתם. רבים מהרעיונות הנ"ל מקורם בשיטות ניהול ובקרה המאפיינות את הסקטור העסקי. בעולם הפילנתרופי העכשווי מתבסס תהליך גיוס המשאבים על הגדרה מוקדמת של הפרויקט ותכליתו, אבני דרך במימושו וזאת בצמוד להערכה ותכנון תקציבי מפורטים. במקרים רבים כולל שלב זה הגדרה של כלי מדידה לבקרה בזמן אמת של התקדמות הפרויקט ומידת ההצלחה שלו בהשגת היעדים אליהם הוא כוון. המעבר של הפילנתרופיה לשימוש בכלי ניהול מהעולם העסקי הדגיש וקידם התפתחות של אנשי מקצוע המתמחים בקידום פרויקטים פילנתרופיים, בד"כ בתחומי פעילות של המגזר השלישי. כהמשך להתפתחות זו נוצרו במקרים מסוימים גופים מתווכים המעניקים לתורמים שירותי ייעוץ בנוגע לבחירת פרויקטים, טיפול בהיבטים של חשבונאות ומיסוי וכן ניהול ההשקעה הפילנתרופית ובחינת הביצוע שלה. באנגליה הוכר הצורך ברובד זה באופן פורמלי, כאמצעי המעלה את האפקטיביות של הפעילות והמיזמים.

התפתחות הפילנתרופיה לכיוון של שימוש בכלים ושיטות מהסקטור העסקי הובילה להתפתחות של התארגנויות המכונות "יזמות חברתית". התארגנויות אלה מתארות פרויקטים שתכליתם השגת תועלת ציבורית רחבה לצד רווח שיאפשר את החזר ההשקעה והעלות התפעולית השוטפת וכן את הגדלת הקרן שתאפשר את הגדלת הפעילות לטובת החברה. היזמות החברתית איננה פעילות פילנתרופית במובנה המסורתי, אין מדובר כאן על נתינה אלטרואיסטית אלא על השקעת משאבי כסף וזמן בפעילות בעלת תכלית חברתית רחבה (וזאת לעומת השקעתם של משאבים לצורך השגת רווח עצמי או השאת רווח לבעלי המניות), ובמקרים מסוימים באלטרואיזם שמשמעו נכונות לספוג את הסיכון במידה והמיזם לא ישיג את מטרותיו או יצליח להחזיר את הכספים שהושקעו בו. מרכיבי הרווח הכלולים בפעילות היזמות החברתית מצריכים מערכת משפטית ותאגידית שונה מזו של הפילנתרופיה המסורתית וארגוני המגזר השלישי שהם ארגונים ללא כוונת רווח וככאלה נהנים משורה של הקלות מיסוי והקלות רגולטוריות. פעילות עסקית הקשורה ביזמות חברתית דומה במאפייניה לחברה לתועלת הציבור ולעתים מכונה פעילות זו כ"מגזר רביעי". מגזר המורכב ממגוון התאגדויות, מעסק למטרות רווח ועד ארגונים ללא כוונת רווח.

בריטניה מספקת דוגמאות בולטות להתפתחות זו ובה מתקיימת מסגרת ממוסדת, משוכללת יחסית, לקידום יזמות חברתית. בשנת 2000 הוקם בבריטניה כח משימה לאומי בראשות סר רונלד כהן לפיתוח הכלים והמסגרות החוקיות שיעודדו פעילות מסוג Social Impact Investment. העיסוק הבריטי בסוגיה זו נובע מהדיון הער המתקיים במדינה זו בנוגע לאחריות הממשלה, הסקטור העסקי והחברה האזרחית מאז החלה ממשלת תאצ'ר בתהליכי הפרטה. הפנייה הבריטית ליזמות חברתית נובעת בראש ובראשונה מהערכה לפיה המבנה הכלכלי הנוכחי ומקום הממשלה במסגרתו לא יצליחו בעתיד הקרוב לספק את צרכיה החברתיים של האוכלוסיה וכי לא יהיה בכוחה של הפילנתרופיה לגשר על פערים אלה. במקרה הבריטי מעמידה הממשלה מערכת ערבויות המבטיחה למשקיעים במיזמים חברתיים תשואה כל עוד עמדו המיזמים הנ"ל ביעדים החברתיים אותם תוכננו להשיג. מדד ההצלחה המבטיח את הרווח ההוני הוא מדד התשואה החברתית של הפרויקט. המנגנון המתאם בין הפרויקט, בין המשקיעים ובין התשואה המובטחת אותה מעמידה הממשלה במידה והשיג הפרויקט את יעדיו הן אגרות החוב החברתיות (Social Impact Bonds) שלתפעולן הוקם בנק חברתי ממשלתי,

ה-Big Society bank. לצד הבנק החברתי פועלים מוסדות פיננסיים נוספים המעמידים אשראי במסגרת עקרונות דומים ושההון לפעילותם מקורו בכספי פילנתרופיה. חברות ותאגידים שפעילותם ממוקדת בהשגת תועלת חברתית מכונים במסגרת זו Social Benefit Corporations. הקרן הראשונה שהוקמה באנגליה במתווה זה התבססה על כספים שנמצאו בחשבונות בנק רדומים, כאשר לסכום שנמצא בחשבונות אלה הוסיפו הבנקים כ-200 מיליון שטרלינג. שיטת התשלום החוזר בהתאם להישגים החברתיים המדידים הושקה בארה"ב ובמדינות נוספות, בהן ישראל על ידי קרן רוטשילד קיסריה בשותפות עם ארגונו של סר רונלד כהן.

היזמות החברתית, יחד עם מאפיינים מרכזיים נוספים של "הפילנתרופיה החדשה", נשענים למעשה על גישה אידאולוגית שמניחה כי מנגנונים המאפיינים את השוק החופשי הקפיטליסטי הם היעילים ביותר גם ביחס למטרות ותפקידים חברתיים. גישה זו מקרינה גם על שאלות קלאסיות הנוגעות לפילנתרופיה כמכשיר לחלוקת העושר בחברה. היינו, תפישת הפילנתרופיה כנתיב באמצעותו יחידים ומשפחות שזכו לצבור הון ונכסים משיבים חלק מעושר זה לחברה. היזמות החברתית, בין אם כפעילות למטרות רווח חברתי מופשט ובין אם למטרות רווח הוני למטרות חברתיות, מקנה פירוש עכשווי וקונקרטי לתפישה זו ומוסיף עליה רובד אידאולוגי פרקטי המניח כי יזמות פרטית, חיצונית לממסד, מסוגלת להציע פתרונות טובים ויעילים יותר גם לבעיות חברתיות.

תפישה אידאולוגית זו מקרינה בהכרח גם על השאלה החשובה של תפקיד הממשלה מול תפקידי המגזר השלישי. במקרים רבים מועלית ביקורת הטוענת כי עצם פעילותו של המגזר השלישי משמעה כשל של הממשלה במילוי תפקידה. הפילנתרופיה החדשה והיזמות החברתית פותרות למעשה שאלות אלה בכך שהן שוברות את המבנה הדיכוטומי של מדינה מול מגזר שלישי ויוצרות מבנה לגיטימי של משולש המורכב מממשלה-יזמות חברתית (שבתוכה כלולה גם הפילנתרופיה)-וצרכים חברתיים. הצלחות בתחום היזמות החברתית, דוגמת סיפורו של מוחמד יונס והקמת הבנק החברתי "גראמין", זוכים לתהודה רבה ומשוכפלים במקומות רבים בעולם⁵. ישנם אף מקרים בהם מודלים

⁵ דוגמה בולטת נוספת היא קבוצת קרנות מיקרו-פיננסיים מקסיקאיות בשם AXION שהפכה בשנים האחרונות לבנק מסחרי.

שנוצרו במסגרת יזמות חברתית מאומצים ע"י ממשלות והופכים לכלי עבודה וסיוע שזוכים לגיבוי ולמשאבים שהמערכת הממשלתית מאפשרת להציע. חשוב לשים לב כי גם מערכת תמריצי המס מקפלת בתוכה הכרה בתקפות של אידאולוגיה זו, ומשמעותה היא למעשה הכרה ביעילות טובה יותר של העברת כספים ישירה מצד פרטים ותאגידים לקידום פרויקטים לתועלת החברה על פני הקצאה מצד הממשלה של כספי מסים לאותן מטרות.

מול התפתחויות אלה מועלית לעתים ביקורת שעיקרה הוא אי התאמה בין עקרונות הגישה העסקית (המבוססת כאמור על ניהול, בקרה, מדידה וגם השאת רווח) ובין הערכים היחודיים של המגזר השלישי. נטען כי גישה ניהולית-עסקית יוצרת עומס בירוקרטי בלתי נחוץ. מעבר לכך מדובר בנטל בירוקרטי שאף פוגע בערכי יסוד של עבודה והתנדבות עבור החברה והקהילה וייתכן שאף מכרסם במניעים ובנכונות האישית לתמיכה ונתינה. בהמשך לכך מועלות גם טענות לפיהן ניהול התרומה במסגרת כלים אלה מחזקת מרכיבים אידאולוגיים בהם מחזיקים התורמים, מחדדת תחושה של "פטרון-קליינט" ותורמת להנצחת אי-השוויון וקיבוע של הסדר החברתי הקיים. יחד עם זאת נראה והגישה "העסקית" לפילנתרופיה ולפעילות מגזר שלישי (ורביעי) הולכת ומתקבעת כחלק נוסף במיגוון הקיים והמתחדש של חברה אזרחית. רובה של הפעילות הפילנתרופית מתבצעת בצמוד לתכניות מיקרו-פרויקטאליות המפרטות יעדים, אבני דרך, סעיפי תקציב ומדדי בקרה וביצועים. השקיפות אותה מקנים כלים אלה מבוקשת על ידי התורמים בכל הרמות ומקובלת על הארגונים ויזמי הפרויקטים הפונים לגייס משאבים ותמיכה, ומשפיעה גם על דרכי ההתנהלות של הפילנתרופיה המסורתית.

עשור אחרון - נסיגה מפילנתרופיה לאומית וצמיחה של חברה אזרחית

המקום אותו תפסה הפילנתרופיה בהיסטוריה הציונית והישראלית הוא מיוחד ונבדל מכל מקרה אחר בעולם. ייחודיות המקרה הישראלי אינה נוגעת רק לחשיבות של הפילנתרופיה בתהליך בניין האומה אלא גם בדפוסי הפילנתרופיה המורכבת מתרומות ענק של נדבנים בודדים ולצדה פעילות מיקרו-פילנתרופיה (שסימנה הבולט ביותר הוא קופת הקרן הקיימת) שבשנים מסוימות נחשבה כנורמה מחייבת בקהילות יהודיות מבוססות ובכל כיתת בית ספר ישראלי ובתקופת הישוב.

הייחודיות אינה נוגעת רק להיקף התרומות אלא גם לקשר שבין הפילנתרופיה, המוסדות הלאומיים שהבטיחו את קיומה של "המדינה שבדרך", ולאחר מכן עם הממשלה בישראל העצמאית. עד תחילת שנות ה-90 נטלו על עצמם גופים פילנתרופיים תפקידים חשובים בבניית האומה, בתיאום ובהכוונת הממשלה. גופים פילנתרופיים היו אחראים להקמת ישובים ומבני קבע לעולים, מימנו הנחת תשתיות בסיסיות, מתקנים ציבוריים בתחום הרפואה והחינוך ועוד. הייחודיות של הפילנתרופיה בהקשר הישראלי אינה נוגעת רק להיקף ולעומק הפעילות הנדבנית אלא גם לאופנים בהם התבצעה. פעילות מלווה-מדינה, "הבונדס", הוא דוגמה לשילוב בין עקרונות פילנתרופיים ויזמות עסקית שהקדימה בעשורים רבים מגמות עכשוויות בעולם הפילנתרופיה.

הצמיחה וההתבססות הכלכלית של מדינת ישראל הביאה מאז אמצע שנות ה-90 לצמצום במונחי אחוז מהתמ"ג של הפעילות הפילנתרופית אך במונחים נומינליים-מתואמים היקף הפעילות הפילנתרופית גדל. מעבר לגידול בהיקף התרומות גדל מאד גם מספר התורמים והארגונים העוסקים בפילנתרופיה, ובנוסף לנדבנות שמקורה ביהדות העולם ובקבוצה וותיקה ומצומצמת של נדבנים ישראלים עשירים, הצטרפו לתורמים הפעילים גם גופים עסקיים, בעלי הון חדשים ואף גורמים לא יהודיים, דוגמת קהילות נוצריות אדוקות, גורמים פוליטיים וקרנות התומכות בקידום המדע הישראלי ועוד.

ההשפעה אחת של מגמות בפילנתרופיה העולמית על הנעשה בישראל נוגעת להשפעות חילופי הדורות על פילנתרופיה יהודית, בעיקר בארצות הברית. רמת הזדהות נמוכה יותר של צעירים יהודים עם מדינת ישראל מציבה אתגר בגיוס משאבים פילנתרופיים שבמקרים רבים מופנים על ידם לפרויקטים פילנתרופיים גלובליים או כאלה שאינם בעלי זיקה לישראל. הנתונים המצרפיים המתארים תנועה של כספי פילנתרופיה אמנם אינם מצביעים על ירידה בהיקף התרומות המועברות לישראל אך מדובר בנתונים הכוללים גם העברות כספים ממקורות שאינם קהילות

הפילנתרופיה הישראלית עברה בעשור האחרון התרחבות במספר הארגונים והפרויקטים, התרחבות של בסיס התורמים לציבור הכולל גם מעמדות ביניים, והתפתחות של כלים חדשים לטיפול ושימוש מיטבי בכספי פילנתרופיה דוגמת אלה שהתפתחו בעולם. בכלים אלה נכללים מנגנונים מקצועיים לתיאום הקשר שבין ממשלה וארגוני מגזר שלישי, השתכללות מערכת תמריצי המס, והתפתחות של רובד מקצועי לייעוץ, ניהול ואיגום משאבים. בתוך כך נמצאת ישראל גם בשלבים ראשונים של התפתחות מיזמים בתחום היזמות החברתית וכן בפיתוח והטמעה של כלים למדידת ביצועים כאמצעי תקצוב ובקרה לפעילות של מלכ"רים.

עליה במספר הארגונים וקשר הדוק בין פילנתרופיה-חברתית-ממשלה

כפי שצוין במבוא תחום הפילנתרופיה הוא תחום קשה לניטור מדויק והנתונים המתארים את הנעשה בו מספקים תמונה כללית. דו"ח אחרון (מרץ 2014) שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעיד על התרחבות בהיקף התרומות מישראלים לגופים בסקטור החברתי-אזרחי. יחד עם זאת יש לשים לב כי התרומה הפילנתרופית אחראית למימון חלק קטן יחסית מכלל ההוצאות של מלכ"רים בישראל. שיעור השתתפות הממשלה בפעילות המלכ"רים מגיע כמעט ל-50% מהתקציב השוטף⁷, כ-35% מקורם במכירה של שירותים, ריבית ורכוש. רק 15% מהמימון מקורו בהכנסות הכוללות העברת מוצרים ושירותים, העברות כספיות בין מלכ"רים ותרומות פילנתרופיות כספיות ישירות.

נתוני הלמ"ס מצביעים על התרחבות של כלל הפעילות הבאה לידי ביטוי הן בהיקף הכספי של הפילנתרופיה והסקטור החברתי והן בגידול ניכר במספר המלכ"רים. גורמים מקצועיים מעריכים כי כיום פעילים בישראל 20,000 עד 25,000 מלכ"רים. מדובר במגזר שצומח, מבחינת מספר הארגונים, בקצב ממוצע של 1,700 גופים חדשים בשנה⁸. חשוב לציין שסקטור המלכ"רים בישראל אחראי לתעסוקת 14% מכח העבודה, היינו מועסקים בו 375 אלף שכירים שחלקם בתוצר הלאומי הוא 5.5%. שיעור ההשתתפות הממשלתית בתקציב השוטף של המלכ"רים ואחוז המועסקים בארגוני החברה האזרחית הם הגבוהים ביותר, ובאופן משמעותי, מכל מדינות ה-OECD.

לפני שאקשור את נושא הפילנתרופיה לתמונת המצב המתוארת כאן כדאי לשים לב למשמעות הקשר מלכ"רים - ממשלה במערכת זו. תמונה זו מעידה על מידת מעורבות גבוהה של הממשלה בפעילות המלכ"רים, היינו בפעילות החברה האזרחית. מידת מעורבות הגבוהה משמעותית מהמוצע במדינות אחרות⁹. על פניו, היקף כה גבוה של מימון ממשלתי בפעילות המלכ"רים חושף את החברה האזרחית לרמה גבוהה של תלות, מעורבות פוליטית ורגישות לתנודות בתקציב המדינה. יחד עם זאת, המעורבות הממשלתית בפעילות החברה האזרחית מעידות גם על הצלחה בקידום נושאים שלא היו מקבלים תשומת לב ממשלתית (כספית ואחרת) אילולא פעולתם של המלכ"רים. הקמתם של מקלטים לנשים מוכות, שהראשון הוקם בחיפה באמצע שנות ה-80, יכולה להחשב כדוגמה לבעיה חברתית שזכתה להכרה ותשומת לב רק תודות ליוזמה שמקורה בחברה האזרחית. פעילות החברה האזרחית היא ייחודית ביכולתה להגיע ולטפל ב"נישות" ובבעיות חדשות או זנוחות בצורה זריזה וממוקדת. ההיבטים היזמיים של פעילות החברה האזרחית כוללים כמובן גם את הנכונות לקחת סיכונים. זריזות, גמישות ונכונות ליטול סיכונים הן תכונות שאינן מזוהות לרוב עם הסקטור הציבורי והממשלתי.

במקרה הישראלי מבטא הקשר כמובן גם סוג של הפרטה של השירותים החברתיים¹⁰, היינו העברתם של שירותים

⁵ נראה ולדאגה זו אין אישוש מספק. ניתוח שביצע הלמ"ס לנתונים על פילנתרופיה בישראל מראה כי המצב הכלכלי בארצות הברית הוא גורם מסביר הרבה יותר טוב לתנודות בהיקף הפילנתרופיה מחו"ל. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פילנתרופיה של ישראלים בשנים 2009-2011". (הודעה לעיתונות: 3 במרץ, 2014).

⁷ נתון זה משקף כמובן את התמונה הכוללת, ישנם גופים שאינם נתמכים כלל וכאלה המתקצבים באופן כמעט מלא. חשוב גם לזכור כי הנתונים המצרפיים מתארים גם הקצאות כספיות ממשלתיות למערכת ההשכלה הגבוהה ולמוסדות בריאות.

⁸ ריבוי המלכ"רים מעיד אמנם על חיוניות של החברה האזרחית אך יש בו גם מספר חסרונות, בעיקר פיזור של משאבים בין גופים רבים, לעתים כאלה המתחרים זה בזה על זכייה במכרזים ממשלתיים. וזאת על חשבון איגום משאבים לצורך השגת אפקט משנה מצב.

⁹ "חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל" (2010). דוח צוות חשיבה בראשות ד"ר ניסן לימור. הוגש לכנס קיסריה 2010.

¹⁰ העבודה בנושא הפילנתרופיה שהוצגה במסגרת כנס קיסריה 2010, שם. מבצעת הפרדה בין "הפרטה" שמשמעה אחריות של המדינה בכל הנוגע לקביעת סטנדרטים, מימון ופיקוח, ובין "מסחור" שמשמעו צמצום המעורבות הממשלתית לדרגה מינימלית תוך מתן אפשרות לכוחות השוק לקבוע את איכות המוצר/שירות ואת מחירו. שם.

רבים שנתפשו במשך שנים כחלק מאחריותה הישירה של המדינה לידי גופים חוץ-ממשלתיים, מלכ"רים וחברות עסקיות. קביעת האיזון או הקו המדויק שעד אליו מגיעה אחריות הממשלה היא סוגיה מוסרית ופוליטית וקשורות בה סוגיות רבות, נטל המס היא סוגיה מרכזית בהקשר זה. גם הגדרה מוסכמת על משמעות המושג "קיום בכבוד" היא סוגיית מפתח בקביעת האיזון שבין תפקידי הממשלה ותפקידי החברה האזרחית, והשילוב שביניהם.

מעבר לדיון העקרוני הנוגע לאחריות הממשלה מתקיים בפועל תהליך מעגלי שקצבו הואץ מאז התפתחות המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008. משבר שהחל כמשבר של מוסדות פיננסיים והתפתח בהמשך למשבר הנוגע גם לממשלות ולחוב לאומי. המשבר הכלכלי חייב ממשלות רבות, במיוחד במדינות המערב המפותחות, לבצע הערכה מחדש בנוגע ליכולתן לספק שירותים ומוצרים ציבוריים אותם נהגו לספק לאזרחיהן לאורך שנים. התקופה שמאז פרוץ המשבר התאפיינה גם בהתפתחות רשתות חברתיות ואמצעי תקשורת ניידים-אישיים בתפוצה רחבה. שתי התפתחויות אלה התלכדו עם מגמה ארוכת טווח של התחזקות פירמות עסקיות, בהן תאגידי ענק שצברו עוצמה הדומה באופנים רבים לעוצמתן של מדינות.

המשמעות הנתפשת של התפתחויות אלה היא החלשותן היחסית של ממשלות ועלייתן המקבילה של כוחות חוץ ממשלתיים, בהם הכח של הסקטור העסקי ושל הכח האזרחי-חברתי. בסביבה זו ייתכן והדיון על תפקיד ואחריות הממשלה הוא מעט אנכרוניסטי, והמעבר של תפקידים ואחריות למגזר השלישי ולסקטור העסקי הוא תהליך דטרמיניסטי בלתי נמנע. בראיה זו המבנה הישראלי, הכולל מימון ממשלתי בהיקפים גדולים של פעילות החברה האזרחית, יכול להחשב כבריא ומבטא התפתחות בלתי נמנעת. הממשלה לא תוכל לשוב ולמלא את התפקידים אותם נהגה למלא ועליה לסגת לעמדה של ממשלת ומפקחת על הקצאת הכספים ואופן מימושם תוך הסדרת מנגנוני מיסוי וכללי רגולציה שיהלמו את התפקיד החדש והמורכב של הפילנתרופיה והמגזר האזרחי. אנגליה, מדינה שעברה תהליך דומה לזה אותו עוברת ישראל בכל הנוגע להפרטה ונסיגה של הממשלה מתפקידיה המסורתיים, היא דוגמה רלוונטית מאד לרפורמות בתחום המסים, המשפט והרגולציה הנוגעות להסדרה מתוך הכרה בתפקידים חדשים אלה.¹¹

במסגרת ראייה זו, כספי פילנתרופיה הם בסיס המאפשר התחלה של פעילות אזרחית בשלבים ראשוניים בטרם הוכיח המלכ"ר את יכולתו בהצעת פתרון אפקטיבי לבעיה בה הוא מעוניין לטפל וזכה למימון ממשלתי, הצליח לפתח יכולת המאפשרת לו להתמודד על מכרזים לאספקת שירות או מוצר או לייצר הכנסות באופן עצמאי. תפקיד נוסף של כספי הפילנתרופיה במבנה זה הוא של "כרית" המקנה לו עמידות בפני תנודות בתקציב הממשלתי או בהכנסות ממקורות אחרים, ובתוך כך מאפשרים לו עמידות גם בפני התערבות ממשלתית בעלת גוון פוליטי. התרחבות בסיס התורמים והגידול במספר הארגונים הפעילים הוא מזין ומוזן בו זמנית מתהליך התעצמות הקול האזרחי. פעילות פילנתרופית כבר אינה נחלתם של קבוצה מצומצמת של אנשים עשירים מאד, שכספם מאפשר להם לייצר אג'נדה ולקדם אותה לאורך זמן. אין לתפוש את החברה האזרחית ואת הארגונים החברתיים כארגונים המספקים שירות במובנו המקובל. מלבד המרכיב היזמי ארגונים אלה ממלאים תפקיד של "סינגור", היינו קידום והשמעת הקולות המגוונים בחברה אשר לעתים חלקם מושקעים.

חיבור נושא תמריצי המס לתרומה הפילנתרופית כאמור יכול גם להיחשב כדרך להקצאה יעילה יותר של כספים שבהעדר פילנתרופיה היו צריכים לשמש את הממשלה להתמודדות ישירה עם הבעיות בהן עוסק המלכ"ר.¹² גורמים המעורבים בפילנתרופיה ובחברה האזרחית בישראלים מותחים ביקורת רבה על סביבת המיסוי במסגרתה פועלת הפילנתרופיה בארץ ובמסגרתה פועלים הארגונים והמלכ"רים. ישנן שתי טענות עיקריות המועלות בהקשר זה. הראשונה נוגעת לפרוצדורה המקנה לארגון סטטוס חוקי באמצעותו יכולים תורמים לקבל החזר מסוים על תרומתם באמצעות זיכוי זה. פרוצדורה זו מכונה "סעיף 46" בתקנות המס ורק 5,200 מלכ"רים, מתוך מעל 20 אלף הפועלים בארץ, זכו עד היום לקבל מעמד שהופך את התרומה להם לאטרקטיבית יותר. טענה שנייה נוגעת לשורה של מסים והיטלים אותם נדרשים לשלם מלכ"רים שהדוגמה הבולטת בהם היא מס שכר בגובה 7.5%, שמוטל על מלכ"רים (ועל גופים פיננסיים) כמעין תחליף לגביית מע"מ. מס דיבידנד ואי התרת קיזוז תשומות והוצאות עודפות. קבוצה זו

¹¹ ראו פרק בנושא מכשירי הון חברתי שהתפתחו בבריטניה ותיאור הרפורמה הנוגעת למיסוי ורגולציה אצל: ידידי לחמן-מסר ואלעד כץ, "שוק הון חברתי לישראל" (ינואר 2012). מסמך של מכון מילקן בשיתוף יד הנדיב.

¹² מדובר בנושא מרכזי בשיח המחקרי אודות פילנתרופיה והקשר שבין העברות ממשלה לפרויקטים חברתיים ונכונותם של תורמים לתמוך כספית בפרויקטים וארגונים. ראו: אסנת חזן, "הקשר בין מימון ממשלתי למימון פרטי של מימון המגזר השלישי" (נובמבר 2008). המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוני' העברית בירושלים.

של מסים והיטלים יכולה להיחשב כאנטי מתמרצת או ככזו המקצצת במנוף הפעילות של המלכ"רים. מעבר לכך, מס הדיבידנד יכול להיחשב כמפלה לרעה מלכ"רים לעומת ארגונים אחרים בכל הנוגע להשקעת הדיבידנד בארגון עצמו. ייתכן ומדיניות זו משקפת את עולם המלכ"רים של שנות ה-70 בהיותה מתאימה לגופים בעלי הכנסות גבוהות אך רזים בהוצאות. חוק העמותות במסגרתו פועלים המלכ"רים חוקק בשנת 1980. מדובר בטענות הנוגעות לעצם התרומה. מעבר לטענות אלה קיימים כאמור גם פערים בין המסגרת המשפטית והמיסויית הקיימת לזו הנדרשת לפעולה של גופי מימון חברתיים.

פילנתרופיה והמגזר העסקי הישראלי

על פי הנתונים ה"יבשים" שיעור התרומה הפילנתרופית, ביחס לכלל התרומות, של גופים מהמגזר העסקי הישראלי נחשב כגבוה מאד, אפילו ביחס לארה"ב. נתוני מחקר הלמ"ס מגלים כי שיעור התרומות המגיעות מחברות בישראל עומד על 27%, לעומת 6% מסך התרומות לארגונים חברתיים. בארה"ב. הנתונים המתארים תרומה ופעילות פילנתרופית של המגזר העסקי נשארו פחות או יותר קבועים במשך העשור האחרון, עשור שהתאפיין בשינויים בהיקף ובדפוס התרומה בארץ וכן בשינוי בנורמות הנוגעות לקשרי עסקים וקהילה. בכל העולם התפתחו תפישות הרואות בהשקעה בקהילה, בין היתר באמצעות תרומה פילנתרופית לגופים השייכים לחברה האזרחית, פעולה המניבה בעקיפין תשואה חברתית ממנה נהנים העסקים והקהילה. בחינה שטחית של המעורבות העסקית בפילנתרופיה ופעילויות החברה האזרחית מעידה על השתתפות של גופים רבים, במיוחד כאלה הנתפשים כמותגים מובילים, בפעילויות חברתיות להם נותנים ביטוי תקשורתי. יש הטוענים כי החלק היחסי של הסקטור העסקי בכלל התרומות מצביע על שני נושאים אליהם יש לשים לב: 1. האם התרומה של החברות, ובתוכן חברות ציבוריות, היא גורם המקטין את נכונותם של בעלים ומנהלים לתרום באופן פרטי; 2. שיעור התרומה הממוצעת מתוך רווח לפני מס של החברות בישראל נמוך מזה הנמדד בארצות הברית עפ"י מדד CECP. שני גורמים אלה משנים את המיקום של הסקטור העסקי הישראלי למקום נמוך יותר ביחס למצב בעולם.

המגזר העסקי מציב קושי קיים מהותי במיפוי מידת התרומה הכספית של ארגונים עסקיים לפילנתרופיה הן משום הקושי הנזכר להשתמש בנתוני רשות המסים כמקור לבניית תמונה מלאה של התרומה הפילנתרופית והן כתוצאה מחוסר הפרדה בין תרומה פרטית מובהקת לבין תרומה פרטית המועברת באמצעות ארגון עסקי. מעבר לכך, ארגונים רבים נוטים לתמוך בפעילות פילנתרופית שלא דרך מנגנון הזיכוי במס תוך התמקדות בארגונים הפועלים גאוגרפית בסמוך למקום העסק, למקום ממנו מגיע חלק גדול מהעובדים או בנושא הקשור לסביבתם של העובדים¹³. גורמים אלה מציבים קושי מיוחד לאמוד את היקף התרומה מצד עסקים לפילנתרופיה בישראל.

סיכום

פילנתרופיה היא מוסד חברתי ותיק בעל משמעויות רחבות ומגוונות. ההתפתחויות הכלכליות, הפוליטיות, החברתיות והטכנולוגיות של הדור האחרון מביאות לשינוי גם בתחום זה, מבחינת היקף ואופי פעילות וכן מבחינת ההקשר בו לוקחת הפילנתרופיה חלק בחיים הציבוריים. ההקשר המסורתי בו נתפשת הפילנתרופיה בראש ובראשונה כמזוהה עם תורמים עשירים המממנים פרויקטים בתחום הרווחה, החינוך, הבריאות, המדע והתרבות מתרחב וכולל גם פילנתרופיה משמעותית שמקורה במימון המונים.

לצד הדימוי המסורתי של הפילנתרופיה מתפתחת מערכת רחבה מאד של פרויקטים בתחומי החברה האזרחית הנתמכים בכספי פילנתרופיה ותיקה וחדשה, ולעתים קרובות גם בכספי ממשלה. בחינה מקרוב של ה"אקו-סיסטמה" המתפתחת הנ"ל מורכבת בהרבה מהדיון על פילנתרופיה ואחריות הממשלה, ומדובר למעשה בצורך ברפורמה כוללת למסגרות המשפטיות והפיסקליות בהן פועלים גופים פילנתרופיים וארגוני החברה האזרחית, וכן הסדרה של תחומי אחריות ואופני קשר ברורים ומפוקחים בין הממשלה, החברה האזרחית, הסקטור העסקי והפילנתרופיה.

¹³ מדובר בדפוס פעולה מקובל בקרב ארגונים עסקיים בכל העולם. GE- האמריקאית למשל פנה ארגון עובדי החברה השחורים בבקשה לקדם תרומה של החברה לקידום הטיפול באיידס באפריקה. בעקבות פנייה זו הקימה החברה מספר גדול של מרפאות באיזורים נגועי איידס באפריקה להם תרמה החברה ציוד רפואי מתוצרתה.

בתפישות חדשות אלה מקבלת הפילנתרופיה מקום חשוב, כמאפשרת ייזום של פתרונות חדשים להתמודדות עם בעיות שהממשל המרכזי והמקומי עדיין לא זיהה ולא פיתח כלפיהן מערכות טיפוליות, או התעלם מהן. מדובר במרכיב בעל משמעות בחינוכיות החברתית ומכאן כמרכיב בעל חשיבות בניתוח החוסן הלאומי-דמוקרטי.

מבנה מעודכן של מערכת חברה אזרחית-פילנתרופיה-עסקים-ממשלה מחייב מחקר ופיתוח של מנגנוני בקרה שיהיו יעילים דיים לבחון את יעילות ההקצאה וההתאמה ואת איכות הביצוע בפועל, אך יחד עם זאת יכירו במאפיינים היחודיים לפילנתרופיה ולחברה האזרחית כולה.