

עצמאות וכפיפות: המגזר השלישי על סדר היום

פולה קבלו

בנימין גדרון, מיכל בר, חגי כץ, המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית, הקיבוץ המאוחד, בני ברק 2003, 272 עמודים

שורשיה של תופעת המגזר השלישי מצויים עוד בימים שחיהם של בני האדם התנהלו במסגרת השבט או החמולה, שם פותחו דפוסים וערכים של עזרה הדדית ושל סולידריות. מקצת הדפוסים והערכים האלה מוסדו ברבות השנים והיו למוסדות או לתת-מוסדות בתוך המסגרת הקהילתית הרחבה. כשהתפוררו המסגרות הללו, עם הופעת רעיון המדינה המודרנית, נוצרה וצמחה גם הזהות האזרחית, ועמה צמחו והובלטו הארגון האזרחי העצמי והפעולה האזרחית העצמית. במדינה – כמסגרת שלטונית המקיימת מוסדות ותת-מערכות משל עצמה – הוסיף האדם לפתח את מוסדות ההתארגנות העצמית שלו, ובכללם מוסדות מקומיים ובין-לאומיים. מקצת האנשים התבוננו פנימה אל צורכי הקבוצה שהקימה אותם ומקצתם התבוננו החוצה וראו את עצמם כחוליה מקשרת בין היחיד או הקבוצה לעולם שמחוצה להם. בשלושת העשורים האחרונים נדמה כאילו אנו עדים למהפכת התאגדות ההולכת ומתפשטת ברחבי העולם. זו מתבטאת בגידול במספרם של הארגונים החוץ-ממשלתיים וארגונים ללא כוונת רווח ובגיוון פעילותם אך בעיקר במודעות הולכת וגוברת לתפקידים המרכזי בחברה, בכלכלה ובפוליטיקה. הסיבות לכך מגוונות ומשתנות בהתאם למרחב הגאופוליטי והכלכלי. באמריקה הלטינית ובמזרח אירופה גברו לפני שני עשורים בערך הקולות שתבעו 'לעשות צדק ולהשיב את המרחב שגולה המדינה האוטוריטרית'. באותו הזמן התבטאה הרווחה הכלכלית הגוברת בצפון אמריקה ובמערב אירופה בגידול מתמיד ברכישת שירותי חינוך ותרבות והשתתפות מתמדת בארגונים ללא כוונת רווח שדאגו לספק אותם. גם מהפכת התקשורת והתרחבות מעמדות הביניים המשכילים, שהרגישו תסכול בשל היעדר יכולת להתבטא במישור הכלכלי והפוליטי, תרמו את חלקם, ולבסוף יש לציין גם את הביקורת הגוברת על המדיניות הכלכלית הנאו-ליברלית ועל השלכותיה, מדיניות שהובילה להחלשת קבוצות שונות בחברה ולהעצמת אי-השוויון בשל קפיטליזם גלובלי נטול רסן.¹

1. Helmut Anheier, Marlies Glasius & Mary Kaldor, 'Introducing Global Civil Society', *Global Civil Society*, Cambridge 2001, pp. 14-15

כמה מן התהליכים הללו השפיעו גם על הזירה הישראלית. משבר מדינת הרווחה ותהליכי ההפרטה של השירותים הציבוריים בישראל הביאו להקמת אלפי עמותות חדשות המחליפות שירותי חינוך, רווחה או בריאות, שבעבר סיפקה המדינה, או משלימות אותם. לצדן בולטים ארגונים המנסים ליצור מציאות חדשה בתחומי חיים מגוונים, איכות סביבה, צדק חברתי, הכללתן של קבוצות מודרות וכולי; סוג שלישי של ארגונים הוא ארגונים בעלי מוקד פנימי, דהיינו אלה המוקמים בשל צורך של קבוצת אנשים או על רקע תחום התעניינות ואינם מכוונים להחליף, להשלים או להשיג השפעה חיצונית כלשהי (כמו התארגנות לעזרה עצמית או קבוצות המתארגנות על רקע תחביב משותף וכולי).

את כל הארגונים הללו משייכים בישראל, כמו בארצות אחרות, לקטגוריה משותפת המוגדרת בחוק כ'ארגונים ללא כוונות רווח' או בשם המקובל יותר בישראל כיום, 'המגזר השלישי', בהבחנה משני המגזרים הראשונים – הממשלתי והעסקי. הגדרותיו, מאפייניו ומשמעותיותו של המגזר השלישי בישראל בימינו עומדים במרכזו של הספר הנסקר כאן. המודעות הגוברת לקיומם, להיקפם ולתפקידיהם המרכזיים של ארגונים חוץ-ממשלתיים ושל ארגוני אזרחים לסוגיהם עודדה מן הסתם את ההתעניינות המחקרית בהם. נסיונות שונים נעשו להסביר את התופעה, ומחקרים מקומיים החלו להצביע עליה בהקשרים מתוחמים בזמן ובמקום. המחקרים הללו, עם כל חשיבותם, לא הובילו לפריצת דרך כוללת; הם לא סיפקו מילון מונחים בהיר ואחיד, הם לא קבעו אבני בוחן לכימות ולניתוח ולא שאפו להציע קווי חיבור בין התופעות שהתגלעו במקומות שונים בעולם ובזמנים שונים של ההיסטוריה. את הניסיון הראשון לחבר ולתווך בין הממצאים בתחום בחיבור בין-לאומי והשוואתי ביצע הפרויקט ההשוואתי הבין-לאומי של המגזר השלישי באוניברסיטת ג'והנס הופקינס בבולטימור, שהחל את צעדיו הראשונים בשנת 1990. לסטר סלמון והלמוט אנהאיייר, יוזמי הפרויקט ומוביליו, הקימו צוות חוקרים בין-לאומי, וזה ניסח הגדרה מבנית-תפעולית (אופרציונלית) למגזר הארגונים ללא כוונות רווח ולארגוני התנדבות הפועלים בחברה. על בסיסה מיפו ומדדו את המגזר הזה בארצות שונות, ובשל כך גם עודדו את השיח הבין-לאומי ההשוואתי עליו. הצטרפותה של ישראל לפרויקט בשלבו השני, בשנת 1996, פתחה את הדלת לדיון מקיף, מתקדם ופורץ דרך בתחום המגזר השלישי בישראל ואף הובילה להקמתו של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בראשותו ומיסודו של פרופסור בני גדרון, בשנת 1997. המרכז שימש אכסניה לפרויקט הופקינס וגם הקים את 'מסד הנתונים של המגזר השלישי' ובכך סיפק תשתית למחקר ישראלי בתחום. הספר הנדון כאן הוא סיכום מקיף ראשון למחקר על המגזר השלישי בישראל.

בראש ובראשונה הספר נותן מענה לצורך במידע ולתובנות הנוגעות לגילוייה של התופעה העולמית הזאת בהקשריה המקומיים, הישראליים. מדפי הספר אכן עולה שכותביו מודעים למשימה הגדולה המוטלת על כתפיהם – להכיל הכול. זוהי זכותו הגדולה של הספר, וזוהי מן הסתם גם חולשתו.

הספר מבקש לענות כמעט על כל שאלה הנוגעת למגזר השלישי בישראל. שאלת ה'כמה' – כמה ארגונים; שאלות ה'מה' – מהו מעמדם המשפטי והחוקי של הארגונים, מהו חלקם של

הארגונים בכלכלה, מהי התפלגותם לפי תחומים ומה הם תפקידיו הייחודיים של המגזר לעומת תפקידי המקבילות שלו ברחבי העולם; ושאלות ה'כיצד' – כיצד מסבירים את הופעתו של המגזר בישראל, כיצד מסבירים את השינויים שהתחוללו ומתחוללים בו במהלך ההיסטוריה וכיצד תרם לכלכלה, לפוליטיקה ולחברה בישראל.

בספר מרוכזים נתונים חיוניים שבלעדיהם אי-אפשר להתחיל לדון בתופעה כלל, כל שכן לפתח מחקרי המשך ולהעמיק חקור מתוך גלישה לדיסציפלינות נוספות (תרבות, חברה, היסטוריה). ראשית, הספר פותח בשרטוט המצע התאורטי האנליטי שהמחקר נשען עליו. הגדרת פרויקט הופקינס – שהציעה חמישה תנאים שארגון צריך לעמוד בהם כדי להיכלל במגזר השלישי: ארגון פורמלי [רשום], נפרד ממערכת המדינה, לא מחלק רווחים, בעל מנגנונים עצמאיים לקבלת החלטות הנוגעות לארגון ובעל מרכיב פילנתרופי או וולונטרי – משמשת לכותבים מצע התחלתי. מכאן הכותבים מתקדמים וקובעים כי המגזר השלישי בישראל כולל בעצם את כל הארגונים הרשומים בכל אחת מן המסגרות המשפטיות הקיימות לצורך ארגונים חוץ-ממשלתיים וללא כוונת רווח. הם גם מפנים למידע שנצבר במסד הנתונים של 'המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי', שאפשר את הבסיס האמפירי למחקר והקמתו היא עצמה תוצר של עבודת מחקר ואיסוף קפדנית ויסודית. הכותבים גם מתמודדים עם שלל המושגים המשמשים את חוקרי התופעה בהקשריה הרחבים, ובייחוד עם המושג 'חברה אזרחית' שלאחרונה הולך ומקבל מקום של כבוד בתיאור תופעת ההתארגנות האזרחית החוץ-ממשלתית והמגזר שהם פועלים במסגרתו.² כאן יש להעיר שמחברי הספר משתמשים במונח 'חברה אזרחית' במשמעותו הרחבת במדעי החברה כיום, והיא שונה מהותית ממשמעות המושג בדיוני ההוגים של הנאורות הסקוטית ובפילוסופיה החברתית-פוליטית של הגל.³

בהקשר הזה הכותבים מציעים הבהנה תאורטית חשובה, וזו תלויה מן הסתם את העיסוק המחקרי בנושא בשנים הבאות ותשמש בוודאי מסד לפיתוח תובנות נוספות – ההבהנה בין השימוש במושג 'מגזר שלישי' המעוגן לטענתם בדיסציפלינה כלכלית אשר פעילותו נבחנת לאורה ובין השימוש במושג 'ארגוני חברה אזרחית' המעוגן באוריינטציה 'סוציולוגית פוליטית' (עמ' 14). כל מושג מבטא לדבריהם גישה המציעה זווית הסתכלות שונה על אותה תופעה, והספר הזה מחדש גם בהכרעה לשלב ביניהן. באמצעות השילוב הזה אנו מקבלים מניפה

2. בולטת במיוחד הבחירה במושג הזה ב-LSE (London School of Economics), המוציא לאור את לשנה את ספר השנה של החברה האזרחית הגלובלית (ראו לעיל הערה 1), והבחירה במושג הזה בארגון הגג סיוויקוס – CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, המאחד בתוכו ארגוני אזרחים מרחבי העולם. לשימוש במונח בפרסומי הפרויקט הבין-לאומי ההשוואתי של אוניברסיטת ג'והנס הופקינס ראו למשל: Lester M. Salamon et al., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, MD 1999

3. שלא כמשמעותיות ההגליאניות המוקדמות יותר של המושג, שנכרכו בו פעילויות כלכליות עצמאיות המתקיימות במסגרת כוחות השוק, המושג – בשימושו העכשוויים – מנותק מכל הקשר של פעילות כלכלית ומתייחס במובהק לפעילות שאיננה מכוונת לעשיית רווחים.

מגוונות ועשירה הנוגעת למערך השירותים המסופק באמצעות ארגוני המגזר, לתחומים שהם פעילים בהם ולהיקפים ולאופני המימון, ולא פחות מכך למשמעויות החברתיות והפוליטיות של המגזר. התבוננות על דפוסי התאגדות ועל מאפייניהם בחברה כולה ובקרב אוכלוסיות מסוימות בתוכה, על דפוסי יחסים בין התארגנויות אזרחיים לגורמי שלטון, על יכולתן של התארגנויות להשפיע על השלטון ולקשר בין כל אלה למושגים כמו תרבות שלטון, יחסים בין קבוצות עילית למבנה פוליטי.

תמונת המגזר השלישי בישראל, הנובעת מן הבחירה המתודולוגית הזאת, היא של שתי קבוצות ארגונים, נבדלות כביכול. קבוצה אחת – של ארגונים המשולבים בפעילות המדינה ועוסקים בעיקר בהספקת שירותים במימון הממשלה; ולצדה קבוצה שנייה, שמקצת ארגוניה אופוזיציוניים לממשלה ולמדיניותה ומקצתם ניטריים כלפיה ועל כל פנים היא אינה מממנת אותם. תפקידם הכולל של אלה הוא פיתוחה של חברה אזרחית (כאותו מרחב שמתרחשות בו פעילויות חברתיות הנעשות שלא בכפוף להוראות ישירות של המדינה ומחוץ למסגרות משפחתיות) (עמ' 199).

חשיבותה של האבחנה בין משמ"רים (ארגונים המשולבים במערך הרווחה) ובין 'ארגונים שאינם זוכים לתמיכה ולכן חייבים לפתח מקורות מימון עצמאיים' – ארגוני חברה אזרחית (להלן: אח"א) (עמ' 15) היא באפשרה לנו לבודד קטגוריות משנה ועם זאת להוסיף לראות בהן חלק מאותו מגזר ארגונים שהמאחד ביניהם מרובה מן המפריד.

היבט אחר וכמעט מקביל שהספר עוסק בו הוא כאמור איסוף הנתונים והצגתם על-פי היקף המגזר, על-פי חלקו בכלכלה ועל-פי המסגרות המשפטיות והחוקיות המאפשרות את קיומו. בחלקים הללו הכותבים פורסים לראשונה במרוכז את אוסף הנתונים על המגזר השלישי בישראל. כך למשל אנו לומדים שהיקף המועסקים במגזר הוא כמעט עשרה אחוזים מכלל התעסוקה הלא-חקלאית במשק. בתחום הבריאות מדובר ב-44% בערך מכלל המשרות המלאות בתחום, ובחינוך ב-35% בערך מן המשרות. נתונים אלה עושים את המגזר השלישי לאחד המעסיקים הגדולים במשק הישראלי. הוצאותיו השוטפות הן 14.3 אחוזים מן התוצר הלאומי הגולמי (עמ' 53). מאופן הגשת המידע עולה שהכותבים קיבלו עליהם לא רק להסביר את המגזר לאלה המתעניינים בו כתופעה אקדמית עיונית אלא לא פחות מכך לתאר אותו ואת היבטיו המעשיים למען הפועלים במסגרתו ומשתייכים אליו.

בפרק העוסק במעמדו החוקי של המגזר הכותבים מאירים היבט מכריע להבנת דרך התנהלותו של המגזר בישראל – היעדר המדיניות כסוגיה מכרעת המשפיעה על תפקודו ועל הישגיו של המגזר. מלבד זאת, הפרק הזה מציע גם אוסף עשיר של תקנות וחוקים, שעל בסיסם המגזר מתפקד. כך אנו לומדים למשל על מגוון החוקים שמעגנים את פעילותם של התאגדויות ושל מוסדות ללא כוונות רווח ולומדים כי זהו תוצרה של שיטת המשפט הישראלית המעורבת, שעדיין נהוגים בה חוקים ששורשיהם בתקופה העות'מאנית והבריטית – חוק האגודות העות'מאני שהוחלף בחוק העמותות; פקודת החברות הבריטית שהוחלפה בחוק החברות הישראלי משנת תשנ"ט; פקודת ההקדשות לצורכי צדקה משנת 1924 שתוקנה ב-1973, ועוד חוקים האוסרים על התאגדויות חתרניות או מסוכנות לפעול ואוסרים להקים

התאגדויות כאלה, כמו 'חוק העונשין תשל"ז' סעיפים 145-150; תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945 סעיפים 84, 85; והפקודה למניעת טרור 1948 (עמ' 66-77).

בפרק העוסק בחלקו של המגזר השלישי הישראלי במדינת הרווחה ובקשרים שבנינו ובין מוסדות מדינת הרווחה מובאים נתונים מאירי עיניים על חלקם של ארגוני המגזר השלישי בשלושה תחומים עיקריים של שירותים שמדינות רווחה מספקות לאוכלוסייה - חינוך, בריאות ושירותי רווחה אישיים. בכל תחום מוצגת סקירה היסטורית המאפשרת לעגן את הנעשה בו כיום על קו רצף של התפתחות ולהבין טוב יותר מה הם השורשים של המבנה הנוכחי של אספקת השירותים ושל יחסי הזיקה בין הארגונים לממשלה. כך למשל אנו לומדים על תמיכת הממשלה במערכת החינוך העצמאי ועל המקורות הכספיים העומדים לרשות המוסדות הללו. באמצעות המחקר הזה אנו נחשפים לאותם חלקים שהמגזר השלישי משמש בהם ערוץ לגביית כספים מן המדינה בתחום שהמדינה אמורה על-פי חוק לספק את השירות בעצמה (עמ' 175-176). הדימוי של המגזר השלישי כמי שמספק אכסניה לארגוני מגזר חרדיים אכן מקבל חיזוק מתמונת המצב בתחום החינוך. אנו למדים מן הפרק הזה שרוב ארגוני המגזר בתחום החינוך הם ישיבות וכוללים (2664 ארגונים) ומיעוטם (494 ארגונים) ארגוני חינוך לגיל הרך, בתי-ספר יסודיים ותיכונים. הארגונים הללו, המעסיקים לא פחות מ-37 אחוז (!) מכלל המועסקים בתחום החינוך במשק הישראלי, שכזכור מתקיים בו חוק חינוך ממלכתי, גם מסתמכים בפעולותיהם על תקציב ממשלתי בהיקף של שבעים אחוזים או יותר (עמ' 177).

תיאור הנעשה בתחום המגזר השלישי בחינוך ממחיש המחשה יוצאת מן הכלל את הבלבול ואת הטשטוש בישראל בין המגזרים ומעורר שאלות רבות בנוגע לתפקידיו של המגזר וליתרונותיו היחסיים, ובעיקר מזכיר את העובדה שאנחנו נמצאים רק בתחילת הדיון המהותי בשאלה את מי המגזר השלישי משרת. מן הנתונים המובאים ברור שבו בזמן שהארגונים משרתים להלכה או למעשה את האוכלוסייה הנהנית משירותיהם, הם גם משמשים עלה תאנה לכשלונותיהן של רשויות ממשלתיות שונות שאינן מצליחות להתמודד עם הקצאת שירותים וגם אינן מקבלות עליהן את המשימה לעקוב אחר הקצאת התקציבים ולפקח עליה. נתון כמותי נוסף ומעורר מחשבה המוצג בספר נוגע לארגוני רווחה. מתברר שעשרה אחוזים בלבד מן הארגונים שפעלו בשנת 1998 בתחום 'שירותי רווחה אישיים' קשורים למדינה - באמצעות חקיקה, מימון או יוזמה לפעילות (עמ' 190). הכותבים נשענים על הנתון הזה כדי לערער את ההנחה הרווחת כי ארגוני רווחה וולונטריים בישראל קשורים בקשרים עבותים למדינה והיא מממנת אותם.

באמצעות התיאור של שלושה תחומים אלה מתחזרת טענתם של הכותבים, ולפיה שתי זירות רווחה שונות הולכות ומתבססות בישראל בשנים האחרונות - זירת המדינה והזירה הוולונטרית האזרחית. זירת המדינה היא הממוסדת, הוותיקה והעשירה יותר, היא מספקת שירותים הן באמצעות הממשלה והן באמצעות ארגוני מגזר שלישי, ואת רוב פעילותה המדינה מממנת. לעומת זאת, הזירה הוולונטרית האזרחית אינה קשורה אל המדינה ואינה פועלת בחסותה והיא מאופיינת במגוון רחב של ארגונים הפועלים בתחום הרווחה, ובכללם ארגוני

גמילות חסדים בחברה החרדית, ארגוני נכים, קשישים, נשים ובתי תמחוי. הנתונים העולים ממסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל מלמדים כי 33 אחוזים בלבד מהכנסות ארגוני המגזר הפועלים בתחום הרווחה בישראל מתקבלים מן הממשלה, ומכאן הכותבים מסיקים בבירור שרוב פעילות הרווחה במגזר מתבצעת לאו דווקא במימון המדינה ובחסותה (עמ' 191). בפרק העוסק ביחסי המגזר השלישי עם מדינת הרווחה הכותבים מצביעים על השפעת המגזר השלישי על אופן הסדרי הרווחה וההתפתחויות של מדינת הרווחה במרוצת השנים. הדיון מבקר את נסיונותיה של מדינת ישראל לשלוט על המגזר ולא להציע לו יחסי שיתוף פעולה. השאיפה הזאת לשליטה ולדומיננטיות של המדינה הובילה לדברי הכותבים להתעלמות מן התכונות הייחודיות של המגזר השלישי ואף לפגיעה בו. זה נעשה אגב הדגשת חלקן כספק שירותים זול ויעיל, אך לא כגורם יזמי המסוגל לטפל טוב יותר בצורכי אוכלוסיות שונות ומגוונות שמקצתן מודרות. גם תפקידיו כגורם מתווך בין מדינת הרווחה ללקוחותיה וככלי לשינוי חברתי הוצנעו, והדבר הזה גרם בסופו של דבר לטענת הכותבים לפגיעה בשני הצדדים: מדינת הרווחה איבדה גורם שהיה יכול לסייע לה דווקא בשעותיה הקשות יותר הן מול הקיצוצים בתקציביה והן מול ההתנגדויות האידאולוגיות לפעילותה; והמגזר נפגע עוד יותר כשלמדו הארגונים הפעילים במסגרתו שהם אינם צריכים לפתח את יכולותיהם הייחודיות (הגעה לקהלים ייחודיים, יזמות לשינוי חברתי ופיתוח שירותים ייחודיים והרחבת ההתנדבות) ועדיף במקום זה להגיע להסכמה עם מדינת הרווחה כדי שלא לאבד את התמיכה שהם נזקקים לה מן הממשלה.

אם כן, הגישה הזאת הובילה להתפתחותו של מגזר שלישי שהוא בעיקר ספק שירותים במימון ממשלתי וממעט בפעולות סנגור. מדינת הרווחה תרמה אפוא להתפצלותו של המגזר השלישי לשני סוגים של ארגונים: ארגונים ותיקים וגדולים המספקים שירותים למדינת הרווחה; וארגונים שאינם משולבים במערך מדינת הרווחה והם בדרך-כלל קטנים יותר ומתייחדים ביזמות, בפעילות לשינוי חברתי בייצוג, ובהתנדבות. פרדוקס הוא שדווקא הקבוצה הקרובה יותר ליעדים של מדינת הרווחה (זו הפועלת לשינוי חברתי, להגברת השוויון בחברה, למתן מענה לצרכים מגוונים וייחודיים, להעצמת הקהילה ולהעמקת האינטגרציה החברתית) זוכה, במקרה הטוב, לתמיכה אקראית וחולפת של המדינה ובמקרה הרע המדינה רואה בה גורם שמאיים על מעמדה (עמ' 196-197).

מסקנה זו אינה מובנת מאליה כלל, שכן אם המדינה מעוניינת מלכתחילה בהפרטה, כלומר בהסרת אחריותה מתחומי פעולה נרחבים הנוגעים למדינת הרווחה, אזי היא תהיה מעוניינת לצמצם את פעילותה, כלומר לעודד ישירות או בעקיפין את הקמתם של ארגונים הפועלים עצמאית ואינם מסתייעים במדינה. לפיכך הנתק בין הממשלה למגזר בתחום פעולה זה יכול בהחלט להיות מכוון, פרי של מגמת ההפרטה ונסיגת המדינה מאחריות לשירותי הרווחה. אבל הדבר אינו מסביר כלל מדוע המדינה נוטה לראות בארגוני המגזר השלישי – שאינם משולבים בשירותי הרווחה שהמדינה מספקת – איום, שהרי רובם אינם רדיקליים, ורק לאחדים מהם יש מסר חתרני וביקורתי. הגיוני יותר לצפות שהמדינה תראה בהם מעין 'שותפים סמויים' למגמת ההפרטה וההתנערות מן האחריות לרווחה.

אבל מן הנתונים ומן הניתוחים בספר שלפנינו עולה שהבעיה העיקרית בישראל איננה 'יציאתה של המדינה מן התמונה', שכן היא מוסיפה למלא תפקיד מרכזי במימון, בקביעת מדיניות ובפיקוח בכל הנוגע לרווחת האוכלוסייה בישראל. אם כן, לדעת הכותבים, הבעיה היא שהמדינה לא השכילה להתוות מדיניות ברורה בנוגע ליחסה למגזר השלישי; מצד אחד היא רוצה להוסיף לשלוט בו, ומצד אחר היא מתחילה להכיר יותר ויותר בכוחו ובהשפעתו על מדיניות הרווחה.

הפרק ההיסטורי

לסקירה ההיסטורית בספר מוקדש פרק שלם. היא נדבך חשוב להבנת מאפייני המגזר בימינו ומציעה עוד זווית להבנת היחס המופגן מצד המגזר ופעיליו כלפי המדינה והתפיסה הרווחת בישראל כי המערכת הוולונטרית היא כלי לפתרון בעיות ממלכתיות וקולקטיביות שהמדינה אינה מטפלת בהן.

הנכונות להקצות מקום נרחב לדיון ההיסטורי מעוררת פליאה בשל הדימוי המקובל של היישוב היהודי בארץ-ישראל כחברה מגויסת ושל מדינת ישראל כמדינה ממלכתית, דומיננטית וריכוזית שלא עודדה את פעילותם של ארגונים וולונטריים וחץ-ממשלתיים וביקשה לנכס לעצמה את אספקת השירותים במכלול של תחומי חיים. אף-על-פי-כן ואף שספרם ממוקד בהווה ומבקש לצייר תמונת מצב עכשווית, בחרו הכותבים להקדיש פרק שלם להיבט ההיסטורי. בחירה חשובה זו מבטאת את זיהוי השורשים העמוקים של תופעת המגזר השלישי בחברה הישראלית והכרה של המחברים כי המקרה הישראלי מתייחד גם בהקשרו ההיסטורי. בארצות אחרות התקיים שנים רבות מערך שלטון ברור של המדינה או של רשות השלטון, ואילו בהיסטוריה היהודית והישראלית שלפני 1948 התקיים דגם אחר – פעל בו מערך שלטון חיצוני ומערך קהילתי, נעדר ריבונות פורמלית אך בעל סממנים של 'מערך מעין שלטוני'. בשל כך נוצרה 'עמימות' בנוגע למעמדם של המוסדות הקהילתיים היהודיים בין היותם מערך שלטוני להיותם מערך וולונטרי. לדברי הכותבים, זהו מאפיין מרכזי שהיה לו ביטוי מובהק בהיסטוריה מאוחרת יותר, בתקופת היישוב, והשלכותיו ניכרות עוד שנים רבות לאחר הקמת המדינה. ההכרה בעמימות הזאת ובייחודיותה של התופעה מאפשרת לכותבים להתבונן בתופעת ההתארגנות היהודית העצמית בשנים שקדמו לכינונה של מדינת ישראל כתופעה המשמשת תשתית למגזר השלישי במדינה. זו קביעה חשובה החורגת מן הקו המקובל לאחרונה במחקר, ולפיו המוסדות הלאומיים על כל גוניהם והסתעפויותיהם מתוארים כמנגנון ציבורי מעין מדינתי (proto state) אגב דחיקת היסודות של ההתאגדות הוולונטרית שעמדו ביסודם.⁴

Ilana Silber & Zeev Rosenhek, *The Historical Development of the Israeli Third Sector*, 4 Beer Sheva 2000; Joel Migdal, *Through the Lens of Israel*, NY 2001, pp. 107

הכותבים משרטטים מודל מורכב של התארגנות המשלב פעילות פוליטית, כלכלית ואספקת שירותים. מודל זה אפייץ את המערך הציוני כל תקופת היישוב וגם לאחר הקמת המדינה (עמ' 129). אותם 'מרכזי משנה', כדברי דוד הורוביץ ומשה ליסק,⁵ כללו מלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח), ארגונים כלכליים, ארגוני התיישבות וארגוני ביטחון. מטבע הדברים, בשל מיעוט המידע שנאסף עד כה, הכותבים ממעטים להידרש לקטגוריה של 'הארגונים האחרים' – אלה שקמו על בסיס עצמאי ולא נטמעו במרכזי המוסדות הלאומיים. בכל זאת, מתוך גישה שונה מן המקובלת עד כה, הם אינם מתעלמים מקיומה של קטגוריית ארגונים נוספת, ומזכירים למשל את אגודות הנשים שפעלו לשיקום הקהילה ההרוסה לאחר מלחמת העולם הראשונה, הקימו בתי־יתומים ויזמו שיעורי ערב, וגם איגודים מקצועיים, אגודות מסחר וארגוני השכלה ותרבות. ראויה לשבח עבודת ליקוט המידע שנעשתה כאן; מידע שמפוזר בספרים ובמאמרים שמקצתם ראו אור עוד בתקופת ההתרחשות עצמה, בשנות העשרים והשלושים של המאה ה־20,⁶ נשזר במקורות מאוחרים יותר שחקרו תחום מסוים, כמו בריאות וחינוך, ובמסגרת המחקר האירו נקודות הנוגעות לארגוני מגזר שלישי שפעלו בתחום (עמ' 136-137). אך מטבע הדברים הצליחו הכותבים להגיע רק לרובד הראשון של הפעילות האוטונומית שהתקיימה מחוץ למוסדות הלאומיים. הם מתייחסים בדרך־כלל לאותם ארגונים שקיימו סוג של קשר כלשהו עמם – אם שיתוף־פעולה או קונפליקט – קשר שהניב תיעוד והתייחסות.⁷

ראויה לציון תשומת הלב המיוחדת הניתנת בפרק זה לארגוני האוכלוסייה הערבית ולארגונים החרדיים – שתי קבוצות אוכלוסייה שהותירו מעט מאוד מקורות גלויים לחקר תופעת ההתאגדות וההתארגנות בתוכם. גם כאן ניכרת הנטייה, הבלתי־נמנעת כמובן, להתמקד במידע הממוקם 'מתחת למנורה' – הווקף ומעמדו בחברה המוסלמית ומקומה של אגודת־ישראל בקהילה החרדית. ברור שגם כאן עדיין לא הושלם ולו המחקר הבסיסי ביותר המאפשר שרטוט של תמונה מלאה יותר, אך מעדויות משניות הולך ומתברר כי המוסדות הדתיים הנוצריים והמוסלמיים שפעלו בארץ קיימו מוסדות רווחה וסעד מגוונים, ורבים מהם הוסיפו להתקיים לאחר 1948.

הפרק ההיסטורי מאיר את עינינו גם בנתונים על שנות השבעים של המאה ה־20 הנובעים ממחקרו החלוצי של רלף קרמר שעסק בארגוני רווחה,⁸ ומלמדים, לדברי המחברים, על

5. דן הורוביץ ומשה ליסק, מישוב למדינה: יהודי ארץ־ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית, תל־אביב 1977. ראו למשל עמ' 47-50.
6. Fannie F. Andrews, *The Holy Land under Mandate*, Boston 1931; ג' דבשוני, 'מוסדות צדקה בארץ ישראל', הארץ, 27.6.1928; ישעיהו פבונר, כל ארץ ישראל, תל־אביב 1926.
7. מחקרו של אלון לור על תופעת ההתאגדות בתל־אביב בשנות השלושים והארבעים חושף תיעוד ראשוני עשיר, בעיקר הנוגע לפעילותם של ארגונים עצמאיים ולא תלויים במרכז הפוליטי. ראו: אלון לור, 'יחסיה של עיריית תל־אביב עם ארגוני מרכז, רשת וקו ראשון בתקופה המנדטורית' (בהכנה).
8. Ralph Kramer, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, CA 1981

היחס למגזר השלישי ב'תקופת הביניים' שבין התקופה הממלכתית לתקופה הפלורליסטית. קרמר מצא כי בתחילת שנות השבעים, בד בבד עם צמיחתה של מדינת הרווחה, הסתמן עניין גדל והולך בשילוב גורמים וולונטריים לטיפול בפער החברתי. הכותבים נשענים על הדימויים הרווחים וההיצוניים של שנות החמישים והשישים ומציינים שזוהי התפתחות חדשה לאחר 'שנים שבהן מדינת ישראל לא עודדה פעילות וולונטרית' (עמ' 152), אך נראה כי מסקנה זו ראויה לבחינה נוספת בשל המחסור במידע שיטתי וסדור על השנים שקדמו להתפתחות זו.⁹

בסופו של דבר, הכותבים מסכמים כי יש לראות את תופעת ההתארגנות המגוונת ביישוב ובמדינת ישראל כאחת הדרכים שבעזרתן ביטאו היהודים את רצונם להשתחרר מהגבלות וממגבלות שלטוניות או מנהליות. זהו ההסבר לריבוי ארגוני צדקה, אגודות מקצועיות, ארגונים פוליטיים וארגוני חברים המוקמים בו־זמנית לרוב ללא תיאום ביניהם, בייחוד בצמתים היסטוריים שמתרחשת בהם פריצה של מעין שסתום חברתי, שאחד הביטויים שלה הוא פריחה ארגונית מיוחדת (עמ' 169-170).

* * *

מן הבחינה האמפירית, או מצד הממצאים, הכותבים מצליחים להראות את מרכזיותו של המגזר השלישי בכלכלה ובתחומים אחרים כמו חינוך ובריאות. אך הכותבים אינם מסתפקים בהוכחת הטענה הכללית הזאת, הם מבקשים ללכת עוד צעד קדימה ולהציע מודל למיון המגזר לשני סוגים מרכזיים – מיון שהוא מתבקש, עקב ההבדלים הגדולים הקיימים בין ארגונים במגזר, אך אינו משכנע דיו בפרמטרים שלו. לדברי הכותבים, יש להבחין בין הקבוצה הקטנה במגזר, זו שמשתייכים אליה ארגונים הנמצאים בסמיכות למגזר הציבורי (העוסקים בהספקת שירותים כהשלמה או כתחליף לשירותי המדינה והיא מממנת אותם), ובין קבוצה גדולה של ארגונים שאינם קשורים בקשרים מחייבים עם המדינה שאזרחים מקימים אותם כארגונים אוטונומיים ואינם נהנים ממימון ממשלתי. שני תת־מגזרים אלה מייצגים לטענת הכותבים את שתי נקודות המבט הרלוונטיות כיום לבחינת פעילות רצונית מאורגנת – גישת 'המגזר השלישי' העוסקת בעיקר בהיבטים הכלכליים של הפעילות וגישת 'החברה האזרחית' המתמקדת בהיבטים של התאגדות – סוג הפעילות המתבצעת, אופייה והשפעותיה.

ההבחנה הזאת, עם כל חדשנותה ותרומתה המבנית, עדיין חסרה ומותרת מקום לעיבוד ולהרחבה של דורות החוקרים הבאים. מהי למשל אבן הבוחן לקביעת סמיכות? האם מקורות המימון הם המדד המרכזי לאבחנה הזאת או שיכולים להיות עוד אבני בוחן, כמו נוכחותה של נציגות ממשלתית בוועדה הציבורית של הארגון, או סוג השירות שהוא מספק? איך

9. על ההתאגדות בישראל בשנות החמישים ראו: פולה קבלו, 'במבחן הדמוקרטיה: תרומתן של התאגדויות האזרחים בישראל לעיצוב גבולות הדמוקרטיה בשנות בניוי האומה', מדינה וחברה (בדפוס).

קובעים מתי שירות הוא השלמה ותחליף, ומתי השירות מעיד על אספקת צרכים עצמית ועל התנהגות אוטונומית?

נדמה כי הכותבים הולכים רחוק מדי בצורך שלהם לעשות 'סדר' באמצעות ההבחנה בין ארגונים 'נסמכים' לארגונים 'אוטונומיים'. המתודולוגיה ה'מבחינה' שהם נוקטים מבדילה בבירור בין שני סוגים של ארגוני מגזר שלישי, אך דווקא הפרק העוסק בנושא המימון והתמיכות ממחיש את אין-ספור הערוצים שאפשר לקבל בהם מימון ישיר ועקיף לפעילותו של ארגון בלי לקשור את קבלת הממון בקבלת חסות, אחריות או פיקוח של המדינה. על כן נדמה שהכותבים נקלעים כאן למעין 'דיכטומיות יתר' במה שנוגע להשתייכותו של ארגון או לעצמאותו מזרועות המדינה.

האבחנות בין שני סוגי הארגונים נקלעות ליתר מורכבות כשהכותבים מבקשים להבחין בין שני סוגי הארגונים על-פי ההבחנה הכרונולוגית. על-פי הבחנה זו, הכותבים מעגינים את הקמתם של המשמ"רים בהקשר ההיסטורי של השנים שלפני הקמת המדינה, או קמו אותם ארגונים שביקשו לתת מענה לצורכי הרווחה של התושבים היהודים בארץ-ישראל, שבהיעדר ממשלה ריבונית נזקקו למסגרות חלופיות למילוי התפקידים שזו אמורה היתה למלא. הבעייתיות בקביעה זו נובעת משלוש סיבות עיקריות: ראשית, רבים מאותם ארגוני משמ"ר שהוקמו בתקופת היישוב קמו כארגוני חברה אורחית מובהקים – 'מלמטה', כארגונים אוטונומיים ומתוך כוונה לקדם נושא מסוים ומגזר ייחודי בחברה;¹⁰ שנית, לצדם הוסיפו לפעול מאות ואולי גם אלפי ארגונים שהוסיפו לתת מענה ספציפי וייחודי לצרכים ולנושאים שלא סיפקו ארגוני 'המרכז' הללו כלל,¹¹ ועל כן לא ברור כלל על איזה בסיס נתונים נסמכת הטענה שבתקופה זו 'התפתח והתחזק מגזר שלישי שהיה מורכב בעיקר מארגוני משמ"ר שסיפקו שירותי רווחה ציבוריים' (עמ' 224); שלישית, יש לזכור כי תופעת המשמ"רים ונגזרותיה אינה אופיינית לישראל בלבד. בהתבוננות במגזר השלישי במקומות שונים בעולם יובחנו בקלות הארגונים הממוסדים במדינה – אלה המעסיקים צוות גדול של עובדים בשכר, כמעט אינם מסתייעים במתנדבים, מקבלים מימון נדיב מן המדינה והם חלק בלתי-נפרד מן המערכת הציבורית – המעניקים שירות לכלל הציבור ואינם מזוהים עם פעילות ספציפית או עם קבוצה ייחודית. בקטגוריה הזאת אפשר לכלול הרבה מאוד מוסדות להשכלה גבוהה ברחבי העולם, מוזיאונים ומוסדות תרבות – הזוכים למימון נדיב מן הממשלות, מימון המבטא את האחריות שהמדינה מקבלת עליה להבטיח את קיומה של הפעילות התרבותית

10. אפילו הארגון המסמל יותר מכול את מודל המשמ"ר, ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל – והמוסד שהוקם מתוכו, קופת חולים – שורשיו ביסודן של מפלגות פועלים קטנות שדאגו בעיקר לצרכים הפנימיים של חבריהן; גם הוא וגם הקמתן של הסתדרויות חקלאיות ביהודה ובגליל – כולן יוזמות מקומיות 'מלמטה', רק בהדרגה התקבצו הארגונים הללו במסגרת גג שביקשה לאגד בתוכה מפלגות ואגודות שונות, וזו צברה רק בהדרגה נכסים וערוצים למרכז השלטוני עד היותה מעין 'זרוע של המדינה' בעשורים הראשונים של המדינה.

11. כך עולה מתיעוד עשיר בארכיון עיריית תל אביב ובארכיון הצינוני המרכזי.

המסוימת בתחומים שמתקיים בהם אינטרס לאומי. רבים מן המוסדות הללו גם אינם מסתייעים במתנדבים. אך קיומם של המוסדות הללו ויחסיהם ההדוקים עם המדינה אינם קשורים בהכרח לקיומה או להיעדרה של אידאולוגיה ממלכתית קולקטיביסטית של אותן החברות בשנות בינוי האומה.

נראה כי בכל מקום שמגזר שלישי פועל בו תפקיים ההבחנה בין הארגונים הגדולים המבוססים והמומנים, אלה שמספרם הכולל יהיה כמובן קטן יותר וחותמם הכלכלי במגזר יהיה גדול יותר, לבין הארגונים הקטנים, הנשענים על מקורות מזדמנים וחותמם הכלכלי זניח אם כי תרומתם החברתית בולטת ומשמעותית. אפשר כמובן להחליט שאין מכלילים את הארגונים ה'ממוסדים' בחקר תופעת המגזר השלישי, שכן הם אינם מקדמים את המטרה השנייה שלשמה קיים המגזר – 'מסגרת להתארגנות אזרחית (לא מפלגתית) עצמאית, סביב מגוון סוגיות שהמתארגנים קובעים אותן הכוללות גם קריאת תיגר על השלטון' (עמ' 15). אלא שבסופו של דבר קשה מאוד לתחום קו מפריד ברור בין משמ"רים לאח"א הן בשל המוביליות של הארגונים והן בשל אותו טשטוש תחומים שהכותבים איתרו בצדק את קיומו עוד מקדמת דנה והוכיחו את נוכחותו לאורך ההיסטוריה היהודית והישראלית.

אך לגישה ה'מבחינה' הזאת יש ללא ספק גם יתרונות. מלבד היתרון המכילי הטמון בה, היא גם מאירה את עינינו בנוגע לקבוצת ארגונים חשובה שהכותבים מאתרים כקבוצה הגדולה ביותר במגזר השלישי בישראל. הכוונה לארגונים ניטראליים בדרך-כלל בתפיסתם המדינית, שאינם שואפים להשפיע על המדינה והחברה שינוי כולל והם פרי יוזמתם של אזרחים בתחומים רבים ומגוונים (התאגדויות על בסיס מקצועי ועדתי או ארגונים המספקים שירותים לקהילות ספציפיות). הכותבים קובעים בצדק כי אף שהארגונים הללו הם הקבוצה הגדולה ביותר בישראל, הם לא זכו לחשיפה הראויה, ובשל ההתעלמות הזאת נטו מחקרים לקבוע כי בישראל אין מתקיימת פעילות אזרחית משמעותית וארגונים מתקשים להשפיע על מדיניות הממשלה. הממצאים העולים מתוך הספר שלפנינו מפרכים את הטענות הללו ומראים שבישראל מתקיימת פעילות אזרחית ענפה ותוססת אלא שמדובר בעיקר בארגונים שמטרתם אינה שינוי הסדר החברתי ורבות הן התאגדויות של אזרחים הפועלים לקידום נושא הקרוב ללבם, לעתים קרובות בהקשר מקומי ועל בסיס קהילה גאוגרפית או שיוכית אחרת. הספר פורש אפוא מניפה עשירה וראשונית של מידע על המגזר השלישי בישראל ומספק מצע שיש לשער כי מכאן ואילך לא יוכל שום חוקר להתעלם ממנו בבואו לנתח ולהעריך את התופעה ואת משמעויותיה. מהיותו נדבך ראשוני, יש שורה של שאלות שהספר פותח בהן דיון, אך אינו מתיימר לספק תשובות, כגון מהי מידת תרומתו של המגזר השלישי לחיזוקה של הדמוקרטיה? מה טיבה של מערכת היחסים שלו עם רשויות השלטון? האם הוא מחזק אותן? מחליש אותן? מאפשר להן יעילות והתמקצעות? או אולי דווקא משמש להן עלה תאנה? ומה הן ההשלכות של פעילות המגזר השלישי על נכונותה של המדינה לקבל אחריות על רווחת התושבים? הספר מציג תשובה חלקית וראשונית לשאלה זו באמצעות הנתונים שהוא מביא על היקף התמיכה של המדינה ב'שירותי הרווחה האישיים' לעומת היקף תמיכתה בתחום החינוך והבריאות. מן הנתונים הללו עולה פער גדול בין נכונותה של

המדינה להוסיף ולקבל עליה את מרב האחריות לשני התחומים – החינוך והבריאות – ולו באמצעות מימון, ובין הזנחתה את תחום הרווחה מבחינה תקציבית; הזנחה המשקפת מחויבות חלקית ביותר לספק את הדרישות בתחום זה (עמ' 190).

בתיאור הרקע ההיסטורי ראוי לציין כי אף שהכותבים אינם מתמחים במחקר היסטורי הם לא נכשלו בתיאור שטחי ומתייג, אלא הצליחו לאתר את האופי המגוון של הארגונים לאורך ההיסטוריה היהודית והצביעו על העמימות במושג 'ולונטריזם' שנובע מהיעדרו הממושך של 'מגזר ציבורי' שנגדו היה יכול להתפתח מערך ארגוני וולונטרי עצמאי (עמ' 170). על אף הערפל המחקרי שעדיין שורר במחקר בכל הנוגע להיקפי המגזר השלישי בשנותיה הראשונות של המדינה ולמאפייניו, יש לציין שהכותבים איתרו מאפייני מרכזי וחשוב להבנת הנושא, והוא חולשתה של המדינה בפועל למרות שאיפותיה להגמוניה ולדומיננטיות. ריבוי המשימות והקשיים שעמדו על סדר יומה של המדינה שזה עתה קמה חייב את רשויות השלטון להכיר בתפקידם החיוני של מוסדות וארגונים חוץ-ממשלתיים, שהשלטונות רואים בהם 'מסגרות מסייעות בתחומים ונושאים בהם יש לממשלה קושי, יכולת או אי רצון לפעול' (עמ' 145-146). מכאן הכותבים מסיקים שארגוני המגזר השלישי פעלו בחסות הממשלה והרעיון שהם יהיו עצמאיים ויגדירו לעצמם מטרות ודרכי פעולה לא עמד כלל על הפרק' (עמ' 146). משפט זה משקף נאמנה את נקודת המבט של רשויות השלטון, אך ספק אם הוא מבטא את תפיסת האזרחים מן השורה על יחסיהם עם השלטונות ועל תפקידם של ארגונים מתווכים ביחסים הללו.

בסופו של דבר מסקנות הכותבים נמנעות מן הטון המאפיין את רוב המחקרים בנושא ושמשמע מהם כאילו התופעה 'הומצאה' לפני שני עשורים או יותר... כאן הכותבים מדגישים את ההפך דווקא, את השורשים העמוקים והמהותיים של התופעה בהיסטוריה, בתרבות ובמסורת היהודית ומתייחסים לפרץ ההתעניינות העכשווי כייחודי בהצבת הנושא במרכז ובהקניית המעמד הראוי לו בעקבות תרומתו בכלכלה, בחברה ובפוליטיקה.

בהמשך לקו הזה אפשר לומר כי חשיבותו של הספר טמונה בראש ובראשונה בעצם הצבת התופעה על המפה – הן מבחינת היקפה וחלקה בפעילות הכלכלית בישראל והן מבחינת תפקידיה החברתיים, הפוליטיים והתרבותיים. המחקר הראשוני, החדשני והתשתיתי הזה מצליח להעביר מסר רב-ממדי שבמרכזו עצם ההכרזה על היקפו, על נוכחותו, ובעיקר על חשיבותו של מגזר שלישי בישראל, וממנו נגזרת גם אמירת-על שהמגזר השלישי איננו רק תופעה 'פסיבית' המשקפת שינויים שמתחוללים בחברה בישראל ובמדינה אלא לא פחות מכך תופעה המחוללת שינוי בסביבה החברתית הפוליטית והתרבותית בישראל, ועל כן תופעה משפיעה לא פחות מהיותה מושפעת.

בכל הספר עובר כחוט השני קו מחשבה הממשיך ומפתח את 'תאוריית המקורות החברתיים' שפיתחו לסטר סלמון והלמוט אנהאייר מובילי פרויקט הופקינס,¹² אך תאוריה זו נשענה

Lester Salamon, Helmut Anheier, 'Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally', *Voluntas*, 9, 3 (1998), pp. 213-248

עצמאות וכפיפות: המגזר השלישי על סדר היום

בעיקר על דפוסי ההתפתחות של מדינות אירופה (יחסי מדינה-כנסייה; יחסי מעמד האצולה ופשוטי עם; המגזר העירוני מול המגזר החקלאי וכולי'), ואילו הכותבים מפתחים את הקו הזה ומוסיפים לו את הגורמים הייחודיים שהשפיעו בעוצמות שונות בתקופות שונות על קיומו ועל דמותו של המגזר השלישי בעולם היהודי ובמדינת ישראל. הספר פותח דיון לא פחות משהוא מסכם אותו. הכותבים מניחים לפתחנו שורה של אבחנות, של הגדרות ושל ניתוחים, שישמשו ללא ספק מסד מפרה להמשך הדיון הרב־התחומי בתחום מחקר חדש זה.