

# חקר המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל: היסטוריה ותמונת מצב<sup>1</sup>

בני גדרון

המאמר סוקר ודן בהיסטוריה הקצרה של חקר המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל – הסוגיות, הפרדיגמות המרכזיות והדיסציפלינות העיקריות. בחלקו הראשון מתמקד המאמר בצעדים הראשונים שנעשו בשנות השבעים של המאה העשרים ובפעילותו של החוקר האמריקאי ראלף קרמר. מחקריו של קרמר התמקדו בארגונים וולונטריים בתחום הרווחה החברתית, והם ביטאו את נקודת המבט ואת הדיסציפלינה הדומיננטית בתקופה ההיא. רוב החוקרים הישראלים שחקרו את התחום בשנות השמונים המשיכו להתייחס אליו בעיקר מזווית ראייה זו. בחלקו השני דן המאמר ברקע לפריצת הדרך של המחקר בתחום בשנות התשעים: הגידול בהקפעת פעילותם של ארגונים ללא כוונות רווח בכל העולם והעלייה בחשיבותם. תקופה זו הביאה לפיתוח מסגרות מושגיות חדשות במחקר, שהעיקריות בהן: הפרדיגמה של "המגזר השלישי" (שפותחה במסגרת "פרויקט הופקינס") והפרדיגמה של ה"חברה האזרחית", שפותחה בעקבות ספריו של רוברט פאטנס. אלה סללו את התייחסות פני חוקרים מדיסציפלינות שונות לחקור הבטים מגוונים של נושאים הקשורים לארגונים ללא כוונות רווח. בהמשך, מנתח המאמר פעילות זו בישראל, שבה התרחש תהליך דומה לזה שהתרחש במדינות אחרות מאז המחצית השנייה של שנות התשעים, תהליך שזורזו וקודם בעקבות פעילותו של "המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי" באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

השקתו של כתב עת שכותרתו "המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל" היא ללא ספק אירוע רב חשיבות, המהווה ציון דרך בהתפתחות שחלה בתחומים הללו בישראל בעשור האחרון. הוצאתו לאור של כתב העת מוכיחה שהתגבשה כאן כבר קבוצה פעילה של חוקרים, המסוגלת לא רק לתת ביטוי לתפוקותיה המחקריות, אלא גם מאמינה שפעילותה זו תוסיף ותגדל, ושבעקבות גיליון מספר 1 ייצאו לאור גיליונות נוספים, ובתדירות סדירה. לצד זאת, מבטא הדבר את ההערכה שלכתב עת בתחום זה, יש בישראל היום בישראל קהל קוראים רחב דיו, שיצדיק את ההשקעה העצומה הכרוכה בפיתוחו.

1 בהצגת המחקרים הישראלים, מתמקד המאמר בעבודות שהתייחסו למושגים אלה מאז שאלה הוטבעו (בתחילת שנות ה-90) ומובנם הרחב, ולא למרכיבים מתוכם. מסגרת המאמר אינה מאפשרת התייחסות לכלל המחקר העוסק בארגונים ללא-כוונות-רווח בישראל, כולל מחקרים המתמקדים בסוגים מסוימים של ארגונים. תחום המחקר האחרון התרחב מאוד בשנים האחרונות והוא מצדיק סקירה נפרדת.

כפי שמסתמן גם בראייה שטחית, שתי ההערכות הללו נכונות. אם נסתכל סביבנו, נגלה שההתעניינות הציבורית בתחום פעילותנו גדלה מיום ליום: התקשורת וקובעי המדיניות עוסקים לעתים קרובות בסוגיות הקשורות להיבטים שונים של תחום פעילותנו, ובמוסדות להשכלה גבוהה מוצעים כיום קורסים ותכניות לימוד העוסקים בנושא. כל הגורמים הללו הם צרכנים וצרכנים פוטנציאליים של ידע בתחום: דיון ציבורי שאינו מבוסס על ידע הופך עקר וחסר משמעות; הדברים נכונים אף יותר כשמדובר בהוראה אוניברסיטאית, לכן פיתוח הידע והפצתו הם צורך אמיתי ודחוף. לאור כל זאת, כפי שהדברים נראים כיום, ובתנאי שמובילי כתב העת ינווטו אותו, מובטחת לו הצלחה.

כמו בכל העולם, גם בישראל "המגזר השלישי" ו"החברה האזרחית" הם מושגים חדשים יחסית בשיח הציבורי והמחקרי. הם נכנסו לשיח הציבורי בעקבות השינויים מרחיקי הלכת שעברו על רוב החברות בעולם: תהליכי הגלובליזציה והפרטת השירותים הציבוריים, שהוצאו בעקבות השינויים הגיאופוליטיים (נפילת הגוש הקומוניסטי) והטכנולוגיים (התקשורת הדיגיטאלית) בשני העשורים האחרונים של המאה הקודמת. כל אלה וגורמים נוספים הביאו לסיום עידן האידיאולוגיות הכוללניות כבסיס לפוליטיקה, ובמקביל, לסיום עידן ההשפעה המכרעת של מדינת הלאום על עיצוב פני החברה. במקום מרכז אחד המכוון, מנווט ופעיל כמעט בכל תחומי החיים – מביטחון וכלכלה ועד רווחה ופנאי, מתפתח בהדרגה מודל פלורליסטי, המבוסס על כלכלת שוק, ובהקשר החברתי – על פעילות רכיבים שונים של החברה, שחלקם מתאגדים בארגונים ללא כוונות רווח, המושכים כל אחד לכיוון החשוב לו. המדינה, בעלת הסמכות הפורמלית, מתקשה לנווט את דרכה בין כל הגורמים הפעילים הללו, ובייחוד כאשר הללו נקלעים למשברים, כפי שאכן קורה חדשות לבקרים.

המושגים "מגזר שלישי" ו"חברה אזרחית" מסייעים במידה מסוימת בהבנה של מציאות חדשה זו, אולם כמו לכל מושג חדש גם להם היו "קשיי קליטה" הן בציבור והן בחוגים האקדמיים. הדברים נכונים בייחוד כשמדובר במושג הראשון, שכן לשני יש היסטוריה ארוכה, גם אם משמעותיותו העכשווית אינן חופפות בדיוק את משמעותיותו בתקופות קודמות. ובאשר למונח "מגזר שלישי" – מה פתאום "מגזר" ולמה "שלישי"? גם אם מקבלים את הנתון העובדתי שמספר הארגונים ללא כוונות רווח, כמו גם חשיבותם לחברה ולכלכלה, גדלו באופן משמעותי, אין זה אומר שמדובר ב"מגזר". במושג מגזר מובלעת תפיסה של מסגרת קוהרנטית המעוגנת במערכות פורמליות, כגון חוקים ותקנות, וחשוב מזה, עליו להתקיים בתודעה הציבורית ככזה. הדבר נכון כשמדובר במגזר העסקי או במגזר הציבורי, אשר להם היסטוריה "מגורית" ארוכה, המתבטאת במוסדות, בנהלים ובהסדרים וגם בתודעה הציבורית. למלכ"רים אין מעמד דומה, ואולם ייתכן שתפיסה כזאת נמצאת בתהליך של התהוות.

יתרה מזאת, כשמדברים על "מגזר" מדברים על תפקידים חברתיים ייחודיים. התפיסה המקובלת עד עתה הציבה במרכזה שני מגזרים המשלימים זה את זה באספקת מוצרים ושירותים לציבור: את השירותים שאין אפשרות לספק באמצעות המגזר העסקי, כגון ביטחון, אוויר נקי או בטיחות בדרכים, יספק המגזר הציבורי; הוא עושה זאת באמצעות מנגנונים השונים במהותם מאלה של המגזר העסקי (ממומנים ממסים ולא ממכירות); הפיקוח עליהם באמצעות המסגרות הפוליטיות ולא באמצעות מנגנון ההיצע והביקוש). הרעיון שקיים מגזר נוסף, משבש לחלוטין את המערך הקיים ואת חלוקת התפקידים בו.

ומדוע הכינוי "מגזר שלישי"? האם לא ניתן למצוא לו שם הולם יותר, שישקף היטב את צבינונו כמו במגזרים ה"עסקי" או ה"ציבורי"? האם לא עדיף לכנותו המגזר "הוולונטרי", "הלא-ממשלתי" או "העצמאי", כפי שהוא מכונה בארצות שונות? על שאלות אלה ורבות נוספות טרם נמצאו תשובות מספקות והן משמשות נושאים קבועים במחקר ובכנסים.

## 1. ההתחלות הצנועות: שנות השבעים והשמונים

ההיסטוריה של הפעילות המחקרית בישראל אודות מה שמכונה כיום "המגזר השלישי" – כשיחידת המחקר אינה הארגון הבודד או אפילו קבוצת ארגונים, אלא הקטגוריה כולה – היא בת שלושים שנה בקירוב. האדם אשר לו מגיעה זכות הראשונים הוא ללא ספק ראלף קרמר, פרופסור-אמריטוס לרווחה חברתית מאוניברסיטת ברקלי שבקליפורניה, שבשנות השבעים של המאה הקודמת ביצע מחקרים על ארגונים וולונטריים בישראל והעריך את תפקידיהם ויכולותיהם (Kramer 1976). מחקריו התמקדו בארגונים של נכים (ניצן, אקים, אילן וכו'). אף על פי שמספר הארגונים שחקר לא היה גדול, קרמר הביא עמו מארה"ב את התפיסה הבסיסית על אודות תפקידיהם של ארגונים וולונטריים, לפיה לפעילותם חשיבות החורגת מהיותם מסגרות לאספקת שירותים גרידא. חשיבותם של הארגונים הוולונטריים, לפי תפיסה זו, בתרומתם ליצירת ערכים של דמוקרטיה השתתפותית. תפיסה זו הנחתה אותו בניתוחיו, שהתמקדו בעיקר בקשרים המסועפים של הארגונים עם הממשלה, לא רק – בהיבט המימון – והגבילו מאוד את יכולתם לפעול באופן עצמאי וביקורתי כלפי הממשלה. חשוב לציין שהמחקרים שערך בישראל היו חלק ממחקרים השוואתיים שערך גם בארצות נוספות – הולנד, בריטניה, ארה"ב (Kramer 1981), וספריו נהפכו לקלאסיקה בתחום זה וסללו את הדרך למחקרים ההשוואתיים הגדולים של שנות התשעים. לאחר שסיים את המחקר הראשון שלו בישראל, חזר קרמר לישראל לעתים קרובות והוסיף לחקור את אותם ארגונים שחקר בשנות השבעים, בפרספקטיבה של עשור (Kramer 1984). בספריו ובמאמריו של קרמר בולטת, שלא במפתיע, האוריינטציה הדיסציפלינארית שלו (רווחה חברתית); זו באה לידי ביטוי במסגרות המושגיות שבהן הוא משתמש וכן בסוגי הארגונים שחקר. מקריאה של הספרות המחקרית בנושא זה בישראל, מתקבל הרושם שארגונים וולונטריים הם נושא שעורר עניין בשנות השבעים והשמונים בעיקר בקרב חוקרים מתחום הרווחה (קטן, 1988; ערן, 1992), אולי בגלל המסורת של ארגוני צדקה, שמהם צמח מקצוע העבודה הסוציאלית. בעקבות קרמר, התבלטו בשנות השמונים שני חוקרים ישראלים בתחום המחקר של המגזר השלישי: אליעזר יפה, פרופסור בביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, ויעל ישי, פרופסור למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. יפה עסק בעשור זה בניסיון ליצור קטגוריזציה של ארגונים, בייחוד בתחום הרווחה (Jaffe 1982; יפה 1983); כן התייחס הוא לתת-קטגוריה חשובה מאוד במגזר השלישי – קרנות פילנתרופיות (Jaffe 1979) ולדפוס המימון המסורתיים מהו"ל של ארגוני המגזר השלישי בישראל (Jaffe 1985; 1987). יעל ישי התייחסה לארגונים וולונטריים מנקודת מבט דיסציפלינארית שונה: מדע המדינה. גם היא בעבודותיה המוקדמות מנתחת קטגוריה שלמה של ארגונים – קבוצות אינטרס, ומצביעה על תפקידיהם החברתיים והפוליטיים (ישי 1987). לשני אלה אפשר להוסיף באותה

תקופה את עבודותיו של כותב שורות אלה על מתנדבים בישראל (גדרון 1984), מחקר שנערך בשיתוף דוד ברגל, על קבוצות לעזרה עצמית, עם דוד ברגל (Gidron & Bargal 1986), וכן מחקר השוואתי בנושא זה על קבוצות לעזרה עצמית (Gidron & Chesler 1994), שפתחו עוד צוהר לנושא ורמזו על שעתיד לקרות בתחום בעשור הבא.

עבודות אלה משנות השמונים הרחיבו את התחום מתוך כך שהדגישו את מרכיביו המגוונים ואת נקודות המבט השונות שניתן לאמץ לבחינתו. אולם איש באותה תקופה לא ניסה ליצור אינטגרציה בין התופעות שנחקרו בתחום ההתארגנות הוולונטרית או לחפש מסגרות מושגיות שישלבו את כל הרכיבים למסגרת אחת.

על רקע האידיאולוגיות החדשות בדבר הפרטת שירותים ציבוריים והדיון המחודש בעתיד מדינת הרווחה, התגברה, בעולם המערבי כמו גם בישראל, במחצית השנייה של שנות השמונים – ההתעניינות המחקרית בארגונים וולונטריים, בתפקידיהם ובתפקודיהם. התעניינות זו הובילה לארגונו של כנס בינלאומי ראשון בארץ בנושא, שכותרתו הייתה: "Volunteers, Voluntary Action and Public Policy". הכנס התקיים בקריית ענבים ב-22-24 במאי 1989, בחסות משרד המדע, ובפתיחתו השתתף שר המדע דאז, עזר ויצמן. הכנס אורגן על ידי כותב שורות אלה בסיועם של פרופ' ראלף קרמר, ששהה בארץ בשבתון באותה שנה וד"ר ישראל כץ, שר העבודה והרווחה לשעבר, שניהל באותה עת את "המרכז לחקר המדיניות החברתית" בירושלים. כנס זה ייזכר על די משתתפיו הישראלים ככנס ראשון שבו הם נחשפו למגוון הפרספקטיבות הדיסציפלינאריות בתחום חקר הארגונים, שאותם אנו מכנים היום "המגזר השלישי". השתתפו בו כמאתיים משתתפים, שהגיעו מיותר משלושים מדינות, כולל שני משתתפים ממדינות "מעבר למסך הברזל". משתתפים אלה ייצגו תחומי דעת מדעיים רבים ומגוונים, כמו סוציולוגיה, כלכלה, מדע המדינה, משפטים, מינהל, עבודה סוציאלית ועוד. תחומי דעת אלו שיקפו את המסורות השונות ונקודות המבט השונות המעורבות בחקר ארגונים ללא כוונות רווח, בהשוואה לארגונים ציבוריים ועסקיים. אם הדיסציפלינה של עבודה סוציאלית הדגישה את המסורת של ארגוני צדקה ופעילות וולונטרית ופילנתרופית, הרי הדיסציפלינות המשפטית והכלכלית הדגישו את הייחודיות של קטגוריית הארגונים ללא כוונות רווח (בהשוואה לארגונים ציבוריים ועסקיים), הדיסציפלינה הסוציולוגית הדגישה את ההקשרים ההתאגדותיים של פעילותם, וזו של מדע המדינה את פעילותם כקבוצות אינטרס וגם כארגונים המחוללים שינוי חברתי. המגוון הדיסציפלינארי הגביר מאוד את העניין בנושא, ובמקום ההתכנסות בקריית ענבים הייתה תחושה שכנס זה הוא "היסטורי". ואכן, זמן לא רב לאחר מכן, ב-1992, בכנס המשך הוקם באינדיאנפוליס הארגון הבינלאומי של חוקרי המגזר השלישי: International Society for Third sector (Hodgkinson et al. 2002) ISTR – Research.

הכנס בקריית ענבים חשף לעיני החוקרים הישראלים את המחקר העולמי בתחום, ובר בבר חשף גם את המחקר בישראל בפני עמיתים בעולם, חשיפה שתוצאותיה ניראו היטב בעשור של שנות התשעים, כאשר חוקרים ישראלים שונים השתלבו במערכי מחקר בינלאומיים. כנס קריית ענבים ייזכר גם כציון דרך בהתפתחות פרויקט המחקר ההשוואתי הבינלאומי – פרויקט הופקינס – שרבים ממשתתפיו נכחו בכנס קריית ענבים, ובו החלו להירקם הקשרים שאפשרו את קיומו של הפרויקט שנים ספורות לאחר מכן.

הכנסים הבינלאומיים בקריית ענבים, זה שקדם לו שהתקיים בבאד הונף, גרמניה, (1986) וזה שבא בעקבותיו באינדיאנפוליס, ארה"ב (1992), שנושאייהם היו שונים אבל עסקו בפעילות של ארגונים ללא כוונות רווח, הראו בבירור שההתעניינות בסוגיות הקשורות לארגונים אלה משותפת לחוקרים מארצות רבות ושארגונים אלה ממלאים תפקידים חשובים בחברה ובכלכלה בכל מקום. יתרה מזאת, התברר שהציבור וקובעי המדיניות בארצות רבות יודעים מעט מאוד על ארגונים ללא מטרות רווח, כיוון שעד אז לא נערך איסוף שיטתי של נתונים אודותיהם, זאת משום שהם נחשבו כגורם שולי בחברה ובכלכלה. כל אלה היו הרקע לפעילות שהביאה לפיתוח פרויקט המיפוי הבינלאומי הגדול של המגזר השלישי – פרויקט הופקינס.

## 2. פרויקט הופקינס

"פרויקט המיפוי הבינלאומי של המגזר השלישי" שנערך על ידי לסטר סלמון והלמוט אנהירר ב"מכון לחקר מדיניות" (המתקרא כעת "המרכז לחברה האזרחית") שבאוניברסיטת ג'והנס הופקינס (Salamon et al. 1999), נחשב בצדק רב, כפריצת הדרך החשובה בפיתוח ידע שיטתי על המגזר השלישי בעולם כולו. הפרויקט ביקש לבדוק, ובמידת האפשר למדוד, ששה ממדים של המגזר השלישי בכל אחת מהארצות המשתתפות – הגדרתי, כלכלי, משפטי, היסטורי, מדיניות ציבורית ביחס למגזר ודפוסי התרומה וההתנדבות של הציבור. הפרויקט כולו מבוסס על הגדרה בינלאומית משותפת של ארגוני המגזר השלישי – ההגדרה המבנית – אופרציונלית. הגדרה זו מאפשרת לא רק איסוף נתונים אודות פעילות המגזר בארצות השונות אלא גם עריכת מחקר משווה בינלאומי.

בשונה מהספרות המועטת שעסקה בארגונים וולונטריים בתקופה הקודמת, שבבסיסה היו הנחות יסוד על הארגונים ועל תפקידם בחברה, לפרויקט הופקינס לא היו הנחות יסוד כאלה. גישתו הייתה אמפיריציסטית, כלומר, נלמד מהם תפקידי ארגונים וולונטריים מתוך בדיקה אמפירית של פעילויותיהם ולא מתוך התבססות על הנחות מוקדמות באשר לתפקידיהם הרצויים.

למרות שלארגונים וולונטריים ולארגונים ללא כוונות רווח יש עוגנים תרבותיים איתנים ואלה לא נעלמו מעיני החוקרים, שימת הדגש על ההיבטים המסגרתיים-צורניים של הארגונים ועל הגישה האמפירית הם שאפשרו קיום דיאלוג בינלאומי במהלך המחקר. בדיאלוג זה עלו שאלות, כגון: מדוע למגזר השלישי במדינה אחת היקף וצביון מסוימים ובמדינה אחרת היקפו וצביונו שונים? שאלות כאלה קשרו את ממצאי המחקר למערכים חברתיים, פוליטיים וכלכליים רחבים יותר ואפשרו העמקה בידע שפותח.

אחת מהצלחותיו הממשיות של הפרויקט היא שבמערך החשבונאות הבינלאומית של האו"ם, כלולים היום באופן שוטף נתונים אודות המגזר השלישי כחלק מדוחות הכלכלה והחברה במדינות השונות, תוך התבססות על הגדרות המגזר השלישי שפותחו בפרויקט הופקינס. ואולם, מעבר לתוצאה יישומית זו או אחרת, חשיבותו הציבורית של הפרויקט היא בהחדרת המושג – המגזר השלישי – לשיח הציבורי בעולם כולו. הפארדיגמה המבוססת על הגדרה משותפת של ארגונים ללא כוונות רווח, מאפשרת למדוד ולכמת את המגזר השלישי,

להשוות בין מגורים כאלה בעולם, ובעקבות זאת לפתח התייחסות חדשה לתחום זה. חשיבותו האקדמית של הפרויקט היא ביכולת לספק נתונים על הממדים שנבחנו בהקשר השוואתי בינלאומי, וכך לפתח המשגה ולתרום לפיתוחה של תיאוריה כוללת.

ישראל הצטרפה באופן רשמי ל"פרויקט הופקינס" בשנת 1996, בשלבו השני של הפרויקט. ההזמנה להצטרף הגיעה כבר בשלב הראשון, אבל באותה תקופה לא הושג המימון לכך. עם זאת, ההכנות למחקר החלו כבר בשנים 1992-1993, כשכותב שורות אלה, בשיתוף פעולה עם האגף לחשבונאות לאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ערך סקר הכנסות והוצאות של מלכ"רים במחלקת המלכ"רים ומוסדות ציבור של מס ההכנסה, בהתאם לקריטריונים ומדדים שפותחו בפרויקט הופקינס. זו הייתה הזדמנות מצוינת להכיר את מצב הנתונים בתחום ואת הקושי בהשגתם. כשהתקבל התקציב שאפשר הכללת ישראל בפרויקט הבינלאומי (מקרה יד הנדיב וקרן קהנוף) כבר התקיימה תשתית מסוימת של נתונים ודרכי עבודה.

במסגרת הפרויקט הוקמו צוותי מחקר של מומחים עבור כל אחד מששת הממדים, ואלה חקרו ופרסמו את ממצאיהם. הפרסומים (גדרון וכץ 1998; גדרון וכץ 1999; שי ואחרים 1999; ברמור 1999; טליאס ואחרים 2000; Silber & Rosenhek 2000) יצאו לאור במסגרת "המרכז לחקר המגזר השלישי" באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, שהוקם ב-1997 ושימש אכסניה פורמלית לפרויקט הופקינס. מעבר לדוחות הספציפיים הניב הפרויקט גם שני פרסומים המתייחסים בצורה אינטגרטיבית לנתונים שנאספו ומציגים את תמונת המגזר השלישי בישראל. (גדרון ואחרים 2003; Gidron et al. 2003).

הנתונים שנאספו במחקר הופקינס הפנו את תשומת הלב להיבטים המדידים של המגזר: התברר שמדובר במגזר רחב מאוד יחסית בהיקף פעילותו הכלכלית (למעלה מ-10% מהתמ"ג), הנוטה לאספקת שירותים במימון המדינה. ההיסטוריה שלו מסבירה את הקרבה למדינה ואת דפוסי התלות בה, ואת השיעור הנמוך של פעילות פילנתרופית מקומית במסגרתו. מערך המושגים, שיטות המחקר וכיווני המחקר של פרויקט הופקינס מדגישים את הפן הכלכלי שבפעילות המגזר השלישי ואת היבטיו המדידים, בייחוד בהקשר של משאבים: כסף ועובדים (בשכר ומתנדבים). בניתוח דפוסי המימון של המגזר השלישי מתברר שמשאבים אלה מוצאים בעיקר על אספקת השירותים, ובייחוד על שירותי רווחה. ניסיונותיהם של חוקרי פרויקט הופקינס להסביר את ההבדלים בהיקף המגזר השלישי במדינות שונות, הביא אותם לפתח את תיאוריית "המקורות החברתיים" (Salamon & Anheier 1998). תיאוריה זו מבוססת על תיאוריית "משטרי הרווחה" של אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen 1990), המבחינה בין מדינות על פי היקף המימון של תקציבי הרווחה ואופניו. כלומר, ההתמקדות בניתוח היבטיו הכלכליים של המגזר השלישי מאפשרת יצירת תשתית תיאורטית שתסביר הבדלים בגודל ובצביון של המגזר השלישי במדינות שונות.

### 3. החברה האזרחית

"פרויקט הופקינס" מדגיש במיוחד את הפן הכלכלי בפעילות המגזר השלישי, אך נעדרת בו התייחסות לפן ההתאגדותי ולמשמעויות של דפוסי ההתאגדות הוולונטרית בחברה.

ממחקרים עולה כי רוב ההתאגדויות בחברה הן קטנות, המחזורים הכספיים שלהן מצומצמים ומספר העובדים בהן בשכר קטן יחסית, או שאינן קיים כלל. לכן, בניתוח מקרו-כלכלי מדובר בתופעה זניחה וחסרת חשיבות. ואולם, בניתוח חברתי או פוליטי יש להיבטים אלה חשיבות עצומה בהבנת הדינאמיקה בחברה.

הפרדיגמה המחקרית המתמקדת בהיבטים כמו דפוסי ההתאגדות הוולונטרית (ואינה מדגישה היבטים כלכליים), המכונה "חברה אזרחית", פותחה במקביל לפרויקט הופקינס, במחצית השנייה של שנות התשעים. היא צברה תנופה עם פרסום ספרו של רוברט פאטנאם: *Making Democracy Work* (Putnam 1993). בספר זה מציג פאטנאם מחקר שערך באיטליה במשך כעשרים שנים, ובו עקב אחר תהליך ביזור סמכויות מהדרג הלאומי לדרג המחוזי. מחקרו של פאטנאם השווה בין המחוזות באיטליה בניסיון להבין מהם הגורמים שאחראים להצלחת תהליך ביזור הסמכויות במחוזות מסוימים, ולכישלונם באחרים. את ההסבר לכך מצא פאטנאם בקיומה של מסורת ארוכת שנים ששורשיה נטועים עוד בימי הביניים, של התאגדויות וולונטריות לצורך מטרת קהילתיות מגוונות, כגון מקהלות בכנסייה, אגודות לטיפוח ענפי ספורט שונים וכדומה; לאו דווקא סביב סוגיות פוליטיות. ממצאים אלה הובילו את פאטנאם לפתח את מושג "ההון החברתי" [שנטבע על ידי קולמן לפניו (Coleman) 1990]. הון חברתי הוא תוצר לוואי של פעילות התאגדותית כזו. במסגרות וולונטריות כאלה (בשונה ממסגרות משפחתיות, מדינתיות או כלכליות, שם אופי היחסים שונה במהותו) לומד הפרט להשתלב בקבוצה כחבר שווה ערך, לפתור בעיות ולקבל החלטות משותפות במסגרת של עמיתים. פעילות זו יוצרת בפרט תשתית של אמון ו"הון חברתי". מערך האמון הזה משמש את הפרט גם ביחסיו עם המסגרות האחרות שאיתן הוא בא במגע – השוק והממשל, והאמון הבסיסי יוצר תשתית לממשל מוצלח ולכלכלה מוצלחת. פאטנאם, כמו דה־טוקוויל לפניו, רואה באיגודים הקהילתיים "בתי ספר לדמוקרטיה", שבאמצעותם לומד הפרט את היסודות לחיים במסגרת שאמורה לנהל את עצמה, ובזאת חשיבותם החברתית והפוליטית של האיגודים הקהילתיים הללו. הוגי דעות רבים לפני פאטנאם ביטאו את הדעה, שארגונים וולונטריים חשובים לדמוקרטיה השתתפותית, אבל הם לא הצליחו לנמק ולהסביר קביעה זו. פאטנאם, שהשתמש במושג "הון חברתי", הוא הראשון שהציג באופן אמפירי את הזיקה בין התאגדות וולונטארית לפיתוח מאפייני הדמוקרטיה. פאטנאם, פרופסור למדע המדינה, קושר בין קיומן של התאגדויות חברתיות לקידום מטרת קהילתיות שונות (גם כשהן נטולות תקציב וללא צוות של עובדים בשכר) לבין חוסנה של הדמוקרטיה באותה חברה. תזה זו מקבלת ביטוי חזק אף יותר בספרו השני (Putnam 2000).

למרות שפאטנאם הוא אולי הוגה הדעות החשוב ביותר בהקשר של הפרדיגמה של "חברה האזרחית" – כזירה נפרדת מהמדינה, המאפשרת לאזרחים לפתח פעילויות רצוניות (אינדיבידואליות וקולקטיביות), בתחומים שחשובים עבורם – הוא בוודאי אינו היחיד. אחד הפיתוחים של תזת ה"הון החברתי" הוא אבחנתם של פולי ואדוארדס בין "חברה אזרחית I" לבין "חברה אזרחית II" (Foley & Edwards 1996). במאמרם מבחינים פולי ואדוארדס בשני סוגים של "חברה האזרחית" בהתאם למאפייני המדינה: במדינות המגבילות מאוד את "המרחב האזרחי", תהיה הפעילות ההתאגדותית בעלת אופי הקורא תיגר על השלטון ועל מוסדותיו ("חברה אזרחית I"), ואילו במדינות האחרות, שבהן המרחב האזרחי נפרד ומובדל מהמדינה, יהיה אופי הפעילות מגוון, ובכל מקרה לא רק כזה שקורא תיגר על המדינה,

ויכלול מטרות בלתי פוליטיות, כגון התאגדות של אספני בולים ("חברה אזרחית II"). אבחנה זו של פולי ואדוארדס, שהתמקדה בסיווג של מדינות, יכולה להיות תקפה גם בתוך מדינות (Minkoff 1997), שם תיעשה ההבחנה בין ארגוני חברה אזרחית שענינם התנגדות לממסד לבין ארגונים אחרים. האחרונים נבדלים מהמדינה אבל אינם מבקרים אותה בהכרח, פעילותם עוסקת בממדים שאינם בתחום עיסוקה של המדינה.

מחקר המתבסס על מערכת מושגים זו והמתמקד בדפוסי ההתאגדות בחברה ובצביונם, מתקיים בשנים האחרונות גם בישראל. הפולמוס בהקשר זה מתמקד בשאלת קיומה ומאפייניה של "חברה אזרחית" בישראל. ראוי להדגיש כי המחקר האמפירי של החברה אזרחית מסובך למדי, שכן מורכבותו של המושג, עמימותו, אי האחידות בהגדרותיו, ההיסטוריה הארוכה שלו והקשריו התרבותיים – כל אלה מעמידים קושי נכבד למחקר. מסיבה זו מתקיים בארץ (כמו גם בארצות אחרות) פולמוס מושגי, שאינו נשען על נתונים אמפיריים. הפולמוס מדגיש שתי תפיסות קונצפטואליות מרכזיות:

האחת, מתמקדת בשינוי חברתי ופוליטי, ומתייחסת ל"חברה האזרחית" כאל רכיב בחברה הכולל ארגונים וגורמים אחרים המקדמים צדק חברתי ושוויון, ייצוג מיעוטים, שמירה על המשאבים הציבוריים מפני גורמים כלכליים רבי עצמה וכדומה. רכיב זה, מטבע הדברים, קורא תיגר על ההתנהלות הקיימת, ולמעשה על הסדר החברתי הקיים. התפיסה הזו מאפיינת חוקרים כמו בן-אליעזר (1999), הבודק את תופעת הגידול במספר העמותות בישראל ודן בשאלה: האם הוא סמן לקיומה של חברה אזרחית בישראל. הוא אינו רואה בגידול במספר העמותות תנאי מספיק ל"התאזרחותה" של החברה הישראלית, ולדבריו, העמותות החדשות משתלבות בסדר החברתי הקיים ואינן קוראות עליו תיגר. גם פוגל-ביז'ואי (1998) שחקרה את פעילותם של ארגוני נשים, כולל ארגוני סינגור, הגיעה למסקנה דומה.

התפיסה השנייה, מתמקדת בדמוקרטיה והון חברתי ומתייחסת ל"חברה האזרחית" כאל גורם חברתי המקדם פלוראליזם, הכלה (בניגוד להדרה), סובלנות וכדומה. זוהי הגדרה רחבה יותר של המושג, המכסה דפוסי התאגדות מגוונים ומדגישה, בדומה לפאטנאם, את ההקשר החינוכי של פעילות זו. ישי (2003) רואה בהתפתחות הפעילות ההתאגדותית בחברה הישראלית, שמתבטאת, בין השאר, בגידול במספר העמותות ובמגוון תחומי פעילותן, חלק מתהליך היסטורי העובר על החברה. זו החלה בחברה מגויסת ו"מוטת מדינה" ועוברת בהדרגה לחברה שהיא "מוטת אזרחים". מנקודת מבט זו, גורסת ישי, נראה שמתקיים תהליך שראשיתו בשנות החמישים, כשהחברה הישראלית העניקה מרחב מוגבל ליוזמות אזרחיות עצמאיות, ומרחב זה הלך והתרחב בהדרגה, והיום הוא מכיל ואף מעודד פעילות התאגדותית ענפה ומגוונת.

#### 4. סיכום ודיון

מאמר זה סקר את ההיסטוריה הקצרה של חקר המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל בשלושת העשורים האחרונים, תוך כדי התייחסות לשתי הפארדיגמות המרכזיות שלאורן חלה התפתחות זו. היסטוריון עתידי של התחום יוכל לבדוק לעומק, מנקודת מבט מרוחקת ורחבה יותר, את חשיבותם של המחקרים הראשונים הללו ואת תרומתם. עם זאת, ולמרות



הפרספקטיבה קצרת הטווח ונקודת המבט הסובייקטיבית משהו של מי שמעורב במחקר ובעשייה בתחום, יש מקום להערכת מקצת מההישגים של הפעילות המחקרית בתחום כבר עכשיו, ולא נוכל לסכם מאמר זה בלי הערכה כזו.

את ההשגים אפשר להעריך בשני צירים: (א) המחקר התשתיתי בפיתוח הפרקטיקה והמדיניות בתחום, ו-(ב) תפקידו בהנחת התשתיות לפיתוח האקדמי של התחום.

#### א. תרומתו של המחקר התשתיתי לפיתוח הפרקטיקה והמדיניות

בהקשר זה ניתן לציין את ההישגים הבאים:

- מתקיים דיון ציבורי במישור המושגי: האם קיים "מגזר שלישי", מה הגדרתו, מה גבולותיו – האם נכון לכרוך ארגונים גדולים ספקי שירותים שממומנים על ידי המדינה, עם ארגוני אזרחים המבוססים על התנדבות?
- החל דיון בממצאי המחקר על היקף המגזר וצביונו. נראה שהמושגים "מגזר שלישי" ו"חברה אזרחית" כבר נקלטו בשיח הציבורי, גם אם לא כל המשתמשים בהם מסכימים על משמעותם, או אף מבינים אותם לאשורם.
- במישור המדיניות – מחקרי התשתית, ובייחוד הפרק בפרויקט הופקינס שעסק במדיניות וניתח את הקיים, הביאו להדגשת החסר (גדרון וכץ, 2002) ולהכרה בהכרח לפתח מדיניות. ראוי לציין שבישראל לא התקיימה עד כה חשיבה מערכתית מסודרת בנושא פיתוח מדיניות כוללנית כלפי המגזר השלישי; החלטות של מדיניות התקבלו על ידי משרדי ממשלה מסוימים, מתוך התייחסות לארגונים מסוימים או לקבוצות של ארגונים מסוימים. זה היה הרקע שהביא להקמת "הוועדה לכדיקת תפקידי המגזר השלישי והמדיניות הננקטת כלפיו" בראשותו של פרופ' יצחק גלנור, שהגיבה את הדוח הראשון בנושא (גלנור ואחרים, 2003). בעת כתיבת סקירה זו מוקדם עדיין להעריך את מידת ההצלחת של יישום המלצות הדוח, ואולם, אפשר לומר כבר עתה שכל פעילות עתידית בנושא מדיניות בתחום המגזר השלישי תצטרך להתייחס לדוח זה.
- במישור של ארגוני המגזר השלישי – כמו בארצות אחרות גם בישראל, ההכרה בקיומו של מגזר שלישי הדגישה את המשותף בין הארגונים ללא כוונות רווח, וכתוצאה מכך התחזקו המסגרות המתאמות שעבדו על המכנים משותפים הארגוניים. כך למשל, מוקדשת תשומת לב רבה לנושא התקינה בארגוני המגזר השלישי, וליצירת קווים מנחים להתנהלות אתית בארגונים אלה. מסגרות שונות, שהוקמו לאחרונה, לצורך הכשרת מנהלים למלכ"רים, מדגישות מאוד היבט זה.

#### ב. תרומתו של המחקר להנחת תשתיות להמשך פיתוח אקדמי בתחום

כאן ניתן לציין את ההישגים הבאים:

- בשלוש-ארבע השנים האחרונות אנו עדים להתעניינות גדלה והולכת של חוקרים במחקר על היבטים שונים של המגזר השלישי והחברה האזרחית, בכל הדיסציפלינות הרלוונטיות (משפטים, רווחה חברתית, מדע המדינה, סוציולוגיה, היסטוריה, מינהל) ולגידול משמעותי במספר הסטודנטים לתארים מתקדמים הבוחרים לחקור תחום פעילות זה.
- במקביל אנו עדים להכנסת קורסים בנושאי המגזר השלישי והחברה האזרחית וכן תכניות לימוד בתחום (בדרך כלל לניהול מלכ"רים) לאוניברסיטאות ולמכללות.

יש חשיבות עצומה לפעילות האקדמית בתחום בכלל, ולמחקרית בפרט, על פיתוחם העתידי של המגזר השלישי והחברה האזרחית. לאור ההרחבה הצפויה בתפקידי ארגונים אלה בעתיד, יש לפעילות אקדמית זו חשיבות רבה לחברה כולה.

השלב הראשון של חקר המגזר השלישי והחברה האזרחית הסתיים. בשלב ההוא, כשתחום הפעילות היה חדש ובלתי מוכר שימשו החוקרים גם בתפקידי "תועמלנים" ועסקו בהסברת התחום ובקידומו בסדר־היום המחקרי, וכן בהנחת התשתיות המושגיות שלו. בשלב הנוכחי נחוצים מחקרים ממוקדים בסוגיות ספציפיות, הן מחקרים בעלי אופי תיאורטי, שיסייעו בהבנת המושגים, משמעותם וזיקתם למושגים קרובים, והן מחקרים בעלי אוריינטציה פרקטית שיסייעו בשיפור הפרקטיקה והמדיניות בתחום.

נושא אחרון זה – הצורך במחקר בעל אוריינטציה פרקטית – מקבל דחיפות לאור חדשנותו של התחום והבלבול הקיים בציבור בכל הנוגע לאפשרי ולרצוי בהפעלת ארגוני המגזר השלישי, ולתפקידים שהם יכולים למלא ולאילו שהם אינם יכולים וגם אינם צריכים למלא. הפולמוס האחרון שנקשר לפעילות עמותות המספקות שירותי הזנה, יכול לשמש דוגמה לצורך זה. העובדה שקיימת התגייסות ציבורית נרחבת בארץ, מצד פרטים וארגונים וולונטריים, לסיוע בבעיית חוסר הביטחון התזונתי בישראל – התגייסות שמרגשת כשלעצמה – אינה צריכה להסתיר סוגיות סבוכות הקשורות לפעילות זו – החל מהשאלה העקרונית: האם ארגוני המגזר השלישי ולא המדינה הם שצריכים לעסוק בתחום זה, ועד שאלות פרקטיות, כמו מה היקף התופעה ופריסתה (ומי מהנוזקים אינו זוכה לקבל שירות מאותם גורמים), מהו סוג המזון המסופק ובאיזו מידה הוא עונה על צורכי הנוזקים ועוד. מידע מקיף ומפורט בנושאים אלה היה יכול לסייע בבניית מודלים של מעורבות המגזר השלישי בתחום חשוב זה, תוך התחשבות ביכולותיו הסגוליות מחד ובמגבלותיו מאידך. זוהי רק דוגמה אחת מרבות מתחום אקטואלי במיוחד; הדברים נכונים גם בתחומים נוספים הנמצאים פחות בכותרות, כגון מלחמה בסמים, איכות הסביבה או מוזיאונים.

כדי לפתח את המחקר בכיוונים אלה בעשור הקרוב יש להבטיח את קיומם של שני תנאים:

- פיתוח מערך נתונים. בדומה לתשתיות המידע הקיימות על ארגוני המגזר העסקי והציבורי, יש צורך בפיתוח מערך מקיף ונגיש לכול של נתונים על היבטים שונים של ארגוני המגזר השלישי. נתונים בדבר כוח־אדם, הקצאות משאבים, פעילות התנדבותית, תרומות, מנהיגות וכדומה חיוניים להמשך התקדמות המחקר.
- העובדה שחקר המגזר השלישי דורש מסגרות רבת־תחומיות הניב דיאלוג חדש ומרתק בין חוקרים מדיסציפלינות מדעיות שונות. חקר המגזר השלישי והחברה האזרחית אינו "שייך" לאף לא אחת מדיסציפלינות המחקר המסורתיות; ההפריה ההדדית שמקורה במחקר בין־תחומי העשירה אותו מאוד עד כה וראוי שזו תימשך. תפיסה זו זכתה לחיזוק בהקמת "המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי" באוניברסיטת בן־גוריון, שהוקם כמרכז בין־תחומי שאינו קשור לחוג אקדמי כלשהו ואף לא לפקולטה מסוימת. הכנסים שזום "המרכז" והמחקרים המבוצעים במסגרתו ומדגישים תפיסה זו, היו אחד הגורמים שהביאו להטמעת התפיסה הזו. המשך קיומן ואף הרחבתן של מסגרות בין־תחומיות במחקר הוא חיוני. כתב העת הזה הוא דוגמה נוספת למסגרת רבת־תחומית שיש לטפחה.

## מקורות

- בן-אליעזר, א. (1999). האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות, סוציולוגיה ישראלית ב(1), 97-51.
- בר-מור, ה. (1999) המגזר השלישי בישראל: היבטים משפטיים בארבע שנים: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- גדרון, ב. (1984). "מנבאים של התמדה ונשירה בעבודה בקרב מתנדבים במרכזים קהילתיים" מגמות 29 (2), 189-180.
- גדרון, ב. וח. כץ (1998). המגזר השלישי בישראל: גבולות, מאפיינים ותהליכים – ניתוח ראשוני. בארבע שנים: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- גדרון, ב. וח. כץ (1999). המגזר השלישי בישראל – נתונים כלכליים. בארבע שנים: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- גדרון, ב. וח. כץ (2002). "דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל". מדינה וחברה, 12(1), 65-34.
- גדרון, ב., ח. כץ ומ. בר (2003) המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, סדרת קו אדום.
- גלנור, י. ואחרים (2003) הועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו – דוח מסכם, בארבע שנים: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- טליאס, מ., י. קטן וב. גדרון. (2000). מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל. בארבע שנים: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- יפה, אליעזר (1983). טוענים ומוחים: תחזית עתידם של ארגונים וולונטריים בישראל. ירושלים: הוועד היהודי האמריקני.
- ישי, י. (1987). קבוצות אינטרס בישראל. תל אביב: עם עובד.
- ישי, י. (2003) בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל. ירושלים, הוצאת כרמל.
- ערן, י. (1992). ארגונים התנדבותיים במערכת הרווחה. תל-אביב: רמות.
- פוגל-ביז'אווי, ס. (1998). נשים ואזרחות בישראל: ניתוח של השתקה, פוליטיקה 1, 71-47.
- קטן, י. (1988). "ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה". ביטחון סוציאלי, 32, 73-57.
- שי, ש., א. לזר, ר. דוכין וב. גדרון (1999). פילנתרופיה בישראל: דפוסי תרומה והתנדבות של הציבור. בארבע שנים: אוניברסיטת בן-גוריון, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory* Cambridge: Belknap.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Cambridge: Polity Press.

Foley, M. W. & B. Edwards (1996) "The Paradox of Civil Society" *Journal of Democracy* 7(3), 38-52.

- Gidron, B. & D. Bargal (1986). "Self-Help Awareness in Israel: An Expression of Structural Changes and Expanding Citizen Participation". *Journal of Voluntary Action Research*, 15, 47–56.
- Gidron, B. & M. Chesler (1994). "Universal and Particular Attributes of Self-Help: A Framework for International and Intranational Analysis." In F. Lavoie, T. Borkman & B. Gidron (eds.), *Self-Help and Mutual Aid Groups*, New-York: The Haworth Press. 1–44.
- Gidron, B., H. Katz, H. Bar–Mor, Y. Katan, I. Silber & M. Talias (2003), "Through a New Lens: The Third Sector and Israeli Society" *Israel Studies*, Vol. 8(1), 20–59
- Hodgkinson, V., B. Gidron, A. Wagner & M. Berg–Daniels (2002) "ISTR: The First Ten Years" *Celebrating ISTR's Tenth Anniversary*, ISTR, Baltimore, Johns Hopkins University, 1–23
- Jaffe, E. D. (1979) "Non-Conventional Philanthropy" *Moment Magazine* 5(5), 63–64
- Jaffe, E. D. (1982) *Giving Wisely: The Israel Guide to Volunteer and Nonprofit Social Services*, Jerusalem, Koren Publishers
- Jaffe, E. D. (1985) *Givers and Spenders: The Politics of Charity in Israel*, Jerusalem, Ariel Publishers
- Jaffe, E. D. (1987) "The Crisis in Jewish Philanthropy" *Tikkun Magazine* 2(4), 27–31
- Kramer, R. M. (1976). *The Voluntary Service Agency in Israel* Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Kramer, R. M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State* Berkeley: University of California Press.
- Kramer, R. M. (1984) "Voluntary Agencies and Social Change in Israel, 1972–1982." *Israel Social Science Research* 2(2), 55–72
- Minkoff, D. C. (1997) "Producing Social Capital" *American Behavioral Scientist*, 40(5), 606–619.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work* Princeton: Princeton University Press
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* New York: Simon & Schuster.
- Salamon, L. & H. K. Anheier (1998). "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross–Nationally", *Voluntas*, 9(3), 213–48.
- Salamon, L. M., H. K. Anheier, R., List, S. Toepler, S. W. Sokolowsky & Associates (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Silber, I. & Z. Rosenhek (2000) *Historical Development of the Nonprofit Sector in Israel*, Beer-Sheva, Ben Gurion University of the Negev, Israeli Center for Third sector Research