

## דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל

בני גדרון וחגי כץ \*

התייחסות הממשלה בישראל לארגוני המגזר השלישי מאופיינת בהיעדר מדיניות מוצהרת ומתוכננת המבוססת על מידע. עסקאות פוליטיות, קשרים אישיים ופתרונות מזדמנים למשברים מניעים את המדיניות הקיימת. באורח פרדוקסלי, חוסר התכנון והתיאום בקביעת מדיניות בנושאים של המגזר השלישי מלווה במערכת מסועפת של מימון ציבורי לארגוני מגזר שלישי, שהתפתחה וגדלה במשך השנים.

דפוסי המימון הציבורי לארגוני מגזר שלישי נחשפים בשני מחקרים גדולים: המחקר ההשוואתי הבין-לאומי על ארגוני מגזר שלישי שנערך באוניברסיטת גיוהנס הופקינס, ומאגר הנתונים של המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון. בעזרתם ניתחנו את המדיניות דה-פקטו כלפי המגזר השלישי.

המימון רחב ההיקף של ארגוני מגזר שלישי ובפרט של אלה המספקים שירותים בתחומי החינוך והבריאות, והתמיכה המועטה בסוגים אחרים של ארגונים, מצביעים על תפיסה של המגזר השלישי כשליח של הממשלה. דפוס מימון זה חושף אידאולוגיה לאומית שאינה מתוכננת, אך גם אין לטעות בה. היא מכוונת את המגזר השלישי להחליף ולהשלים את המגזר הציבורי בהספקת שירותים נחוצים שונים, ובה בעת מתעלמת לחלוטין מתפקידים אחרים של המגזר (סגור, יזמות, פיתוח של חברה אזרחית) או אף מנסה לצמצמם. למדיניות זו תוצאות בולטות. מכיוון שהממשלה היא מקור המימון העיקרי של המגזר השלישי בישראל, העדפותיה משפיעות על אופי המגזר והרכבו. כך התחזקה מצד אחד הנטייה להספקת שירותים וגבר משקל הדת; ומצד שני נבלמה התפתחות קרנות כתחליף משמעותי למימון ציבורי, ועוכבה התפתחות חברה אזרחית.

### א. מבוא

"המגזר השלישי" הוא השם שבו נהוג לכנות את מגזר הארגונים ללא כוונות רווח. הוא מתקרא כך כדי להבחין בינו לבין שני המגזרים האחרים במשק: המגזר העסקי והמגזר הציבורי. ההתעניינות במגזר השלישי גברה בכל רחבי העולם בשני העשורים האחרונים לאור החשיבות הגדלה של קבוצת ארגונים זו בהקשרים כלכליים, חברתיים ופוליטיים. יחד עם זאת, המחקר על

בני גדרון, מרצה במחלקה לעבודה סוציאלית ומנהל המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תחומי מחקר והוראה עיקריים: המגזר השלישי בישראל, ארגונים ללא כוונות רווח, פילנתרופיה. חגי כץ, הקים וניהל את המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל. עתה סטודנט לתואר שלישי בלימודי רווחה חברתית באוניברסיטת הילינבורנה (Hertie School) בתחומי מחקר וניהול. החברה האזרחית ויחסיה למדינה

מגזר ארגונים זה חדש יחסית, והתפתח במיוחד בעשור האחרון. ראייה לכך היא הקמת האגודה הבין-לאומית לחקר המגזר השלישי המתמקדת בחקר תופעה זו, International Society for Third Sector Research, וכתב העת שלה *Voluntas*; וכן פרויקטי מחקר גדולים שהתקיימו בשנים אלה, ובראשם פרויקט המחקר ההשוואתי הבין-לאומי של אוניברסיטת גיוהנס הופקינס, שבו השתתפה גם ישראל (ראה Salamon, Anheier et al., 1999). גם ישראל התפתח בשנים האחרונות העניין במגזר ארגונים זה, שהתבטא בין השאר בהקמת מרכז מחקר בין-תחומי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב העוסק באופן בלעדי במגזר השלישי בישראל ובצביונו (גדרון וכץ, 1999; גדרון ואחרים, 1999; גדרון כץ ובר, 2000), ובפרסומים אקדמיים אחרים בנושא (ראה למשל: 1998 Yishai; בן-אליעזר, 1999).

אי-הסכמות בהגדרת "מגזר" ורכיביו, תפיסות מושגיות ותאורטיות שונות להבנתו ומחסור בנתונים אמין וזמנים גורמים לקשיים במחקר על מהותו של המגזר ועל תפקידיו החברתיים, כמו גם על היבטים נוספים שלו.

מקובל להתייחס אל מגזר זה כאל מגזר שיווי (ריזודואלי) הכולל ארגונים שאינם עסקיים או ציבוריים (לכן הוא נקרא בכינויים המדגישים את מה שהוא אינו: *non-governmental non-profit*). יחד עם זאת, ברוב מדינות העולם קיימת מערכת חוקית ייחודית המסדירה את פעילותם של ארגונים השייכים לקטגוריה זו. היא כוללת חוקי התאגדות של ארגונים מסוג זה, המובחנים מארגונים עסקיים בכך שהם מנועים מלחלק רווחים ולעתים גם בחוקי מס הפוטרים אותם ממסים שונים.

פעילותם של ארגונים אלה נוגעת במקרים רבים בסוגיות ציבוריות, ומחייבת את הממשלות שבתחומן הם פועלים לפתח דפוסי התייחסות כלפיהם. דפוסים כאלה עשויים לכלול הגבלות שונות ופיקוח על פעילות כל הארגונים מסוג זה או על קטגוריות מסוימות מתוכם, אם הם נתפסים כמאיימים על החברה או על המשטר. הם עשויים לכלול גם מסגרות של שיתוף פעולה ותיאום, שמתבטאות לעתים קרובות בהקצאות כספיות ישירות ועקיפות לארגונים כאלה. לכן, בנוסף למערך החוקים המאפשר את קיומם של ארגוני המגזר השלישי ומגדיר את מעמדם, במדינות רבות קיימת מדיניות ציבורית ספציפית כלפיהם. מדיניות כזו יכולה להיות מבוטאת באופן פורמלי, במסמכים שונים, או להיות משתמעת ומבוססת על נהלים שונים הקיימים בתחום. בשני המקרים, המדיניות מבוססת על התפיסה הרווחת בדבר תפקידיהם החברתיים של ארגוני המגזר השלישי.

למרות שהמגזר השלישי נתפס כמגזר שיווי וכולל ארגונים מסוגים שונים ומגוונים, נהוג לייחס לו שני תפקידים חברתיים מרכזיים:

1. הספקת שירותים - במיוחד שירותים שאינם מסופקים מסיבות שונות בידי ארגונים ציבוריים או עסקיים.
2. פיתוח חברה אזרחית - פיתוח תשתית להתארגנות אזרחים סביב סוגיות הקרובות ללבם. אלה עשויים לכלול מסגרות הקוראות תיגר על השלטון או על מדיניותו (כגון שינוי שיטת

הבחירות), או מסגרות העוסקות בתחומי עניין של משתתפיהן (כגון צפרות) או במצוקות אישיות שלהם (כגון קבוצות לעזרה עצמית), ללא קשר לשלטון.

## ב. המגזר השלישי בישראל

המגזר השלישי בישראל גדול מאוד בהשוואה לזה במדינות אחרות (et al., 1999, Figure 1.5, p. 14). הוא כולל כ-30,000 ארגונים - עמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשים - מתוכם כשליש פעילים. יש בהם כ-150,000 משרות שכיר, שהן למעלה מ-10 אחוזים מכלל המשרות במשק. ב-1995 היה סך הוצאותיו כ-33 מיליארד ש"ח.

מאז שנות השמונים המוקדמות, יותר ממחצית מסך המימון למגזר זה בישראל באה ממימון ציבורי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1991; רוטר, שמאי, ווד וגליקסברג, 1985). הממצאים במחקר השוואתי של אוניברסיטת גיוהנס-הופקינס בישראל מראים כי חלקו של המגזר הציבורי במימון המגזר השלישי ב-1995 הגיע כמעט לכדי שני שלישים (63.5%) מכלל הכנסותיו.

מרכזיותה של הממשלה במימון המגזר בולטת בנתונים נוספים: 38% מכלל הארגונים הפעילים<sup>1</sup> במגזר ב-1998 קיבלו מימון ממקור אחד או יותר מארבעת המקורות הציבוריים המרכזיים (ראה להלן). מדוח למשרד ראש הממשלה (ברלינסקי וסופר, 2000) מתברר שמספר העמותות שקיבלו מימון מתקציב ה"תמיכות" מן הממשלה (כמו גם מן הרשויות המקומיות, שאינן מנותחות במאמר זה) היה 5,100.

כ-75 אחוז מכלל הארגונים הפעילים ב-1998 היו מעוניינים בקבלת מימון ציבורי - זהו שיעור הארגונים שביקשו "אישור על מנהל תקין" מרשם העמותות, שהוא תנאי לקבלת מימון ציבורי מכל מקור שהוא. מימון ציבורי הוא אם כן לא רק המקור המשמעותי ביותר בהשוואה למקורות מימון אחרים, אלא גם הנפוץ ביותר, וקרוב לוודאי גם הנגיש ביותר.

לאור חשיבותו העולה של המגזר השלישי בישראל הן במילוי תפקידי הספקת שירותים (הקשורים קשר הדוק למדיניות הרווחה) והן בתפקידי פיתוח החברה האזרחית (הקשורים לצביונה של הדמוקרטיה בארץ), ובמיוחד לאור ההשקעות הציבוריות הגבוהות במגזר זה, עולות כמה שאלות בהקשר של המדיניות הממשלתית כלפי מגזר השלישי בישראל.

1. האם קיימת מדיניות ממשלתית כלפי המגזר השלישי בישראל? אם כן, מהי? באיזה כלים באה מדיניות זו לידי ביטוי?
2. מהם בסיסה של מדיניות זו ומהם מקורותיה?
3. מהי התפיסה של המגזר השלישי ומהם תפקידיו החברתיים העולים ממדיניות זו?

המבקש לבחון את נושא המדיניות הממשלתית כלפי המגזר השלישי בישראל נתקל בפרדוקס בולט. בעוד שתחומים משמעותיים של החיים הציבוריים מטופלים על-ידי ארגוני מגזר שלישי ומועבר אליהם מימון ממשלתי ניכר, אין מדיניות מוצהרת וברורה כלפי ארגונים אלה כקטגוריה נפרדת. הממשלה גם לא הקימה עד היום מסגרת לפיתוח מדיניות שכזו. מעמד המגזר התפתח במהלך השנים בתגובה לתהליכים היסטוריים ולאילווצים ולחצים מסוגים שונים, ולא כתוצאה

מתפיסה מובנית של תפקידי המגור. חוקים, תקנות, פקודות ונהלים מסדירים פעילויות של ארגוני המגור השלישי, ותקציבים נכבדים מופנים לארגוני מגור זה; אולם מסמכים או תיעוד המספקים בסיס אידיאלי לחוקים ולתקנות אלה אינם קיימים. אי-קיומם של מסמכים רשמיים כאלה מקשה על מציאת רציונל לפיתוח מערכת היחסים בין ארגונים אלה לבין הממשלה. יחד עם זאת, העובדה שתקציבים ממשלתיים רבים מופנים לארגונים אלה, מגמה שהתפתחה במהלך השנים, וקיומו של מערך שלם המארגן זאת, מצביעה על קיומה של מדיניות דה-פקטו כלפיהם. יתר על כן, זוהי מדיניות דינמית - היא מתפתחת ומשתנה; אלא ששינויים אלה נגזרו במהלך השנים, ברוב המקרים, מפעילות של רשות ממשלתית מסוימת או מהתערבות של בית המשפט העליון כתגובה לבעיה ספציפית. אי לכך, השינויים עשויים להיות קשורים לתחום פעילות מסוים (השכלה גבוהה, בריאות), לסוג מסוים של ארגונים (ישיבות) או אף לארגון מסוים (לדוגמה, "חוק קרן וולף, 1975", שנחקק בעבור קרן אחת בלבד; והפטור שקיבלו ארגוני עובדים ואגודות מעסיקים מרישום לפי "חוק העמותות, 1980" כשזה נכנס לתוקפו, שנתקבל תוך כוונה להקל על הסתדרות העובדים וארגון התעשיינים שביקשו להישאר "אגודות עותומניות"). השינויים לא התבססו בשום מקרה על דיון מקיף בממשלה או בכנסת בנושא של מדיניות כלפי המגור כולו.

לאור זאת, כל המבקש להתייחס לסוגיית מדיניות הממשלה כלפי המגור השלישי אינו יכול להתחיל זאת מתוך מסמך הצהרתי כלשהו של כוונות או כיוונים, אלא חייב להתבסס על נתונים המבטאים אותם. אלה כוללים הן את דפוסי המימון והן את היקפיו, המשמשים אינדקסיה למדיניות דה-פקטו וכלי חלופי לניתוחה.<sup>2</sup> כפי שיודגם להלן, ניתוח כזה יכול לרמוז על הדינמיקות המעורבות כמו גם על הכוחות שמאחורי המדיניות הרווחת, על סיבותיה האפשריות ועל הכוחות הפועלים לשימור המצב.

בניסיון לענות על שאלות אלה אנו עושים שימוש במושגים ובנתונים חדשים שפותחו בשתי מסגרות: (1) הפרויקט ההשוואתי של המגור השלישי (פרויקט הופקינס), שאסף נתונים על ממדים והיבטים שונים של המגור השלישי (גדרון וכץ, 1999; גדרון, כץ ובר, 2000); (2) מסד הנתונים של המרכז הישראלי לחקר המגור השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז נתונים על ארגוני המגור השלישי בישראל (גדרון ואחרים, 1999). כמו כן נעשה שימוש בספרות על פיתוחה של המדיניות הציבורית בישראל בכלל (אהרוני, 1991; גל-נור, 1977; דרוך, 1978) ובתחום המגור השלישי בפרט (דה-הרטוך, 1998; טליאס, קטן וגדרון, 2000), ועל התפתחותו של המגור השלישי והחברה האזרחית בישראל (Gidron, 1997; Yishai, 1998).

בחלקו הראשון של המאמר נציג נתונים על דפוסי ההקצאות הממשלתיות והיקפן, המבטאים לדעתנו הלכה למעשה את המדיניות הממשלתית הרווחת כלפי המגור השלישי וכן את השלכותיהן על צביונו של המגור השלישי בישראל. בחלק השני נציג את הרקע למדיניות הרווחת כלפי המגור השלישי בישראל והמסגרת התאורטית שבתוכה יש לנתח את הנתונים האמפיריים. רקע זה יכלול סקירה קצרה של התפתחותו ההיסטורית של המגור השלישי בישראל והתפקידים שמילא, על דפוסי פיתוח מדיניות ציבורית בישראל, וכן תאוריות בדבר צביונו של המגור השלישי במדינות שונות. נסכם את המאמר בהשלכות מדיניות זו על תפקידי המגור השלישי בישראל.

## ג. הקצאות הממשלה למגור השלישי: דפוסים, היקף והשלכות על מבנה המגור

אנו מפרידים כאמור בין דפוסי המימון לבין היקפיו. השאלה אינה מסתכמת בגובה הסכומים המועברים מן הממשלה אל המגור השלישי, אלא גם במסגרות או בצורות של ההעברה. הדפוסים שנעשה בהם שימוש במסגרת מדיניות מסוימת הם בעלי חשיבות לסוג היחסים הנוצרים בין הממשלה לבין ארגוני המגור לא פחות מאשר הסכומים המועברים. כשמדובר בתמיכה הממשלה במגור השלישי, מקובל להבחין בין שני דפוסים עיקריים: תמיכה ישירה ותמיכה עקיפה.

### 1. דפוסי המימון הציבורי של ארגוני מגור שלישי בישראל

#### (א) תמיכה ישירה

הממשלה או הרשות המקומית מעבירה כספים ישירות לארגון המגור השלישי. העברה כזאת יכולה להיות בצורת "מענק" או באמצעות "חווזה". בדרך כלל מערך הפיקוח הכרוך במסגרת חוזית מקיף יותר ומפורט יותר מאשר במסגרת מענק.

קיימות ארבע צורות או דפוסים של תמיכה ממשלתית ישירה בארגוני המגור השלישי בישראל, שתיים מהן הן מסגרות חוזיות ושתיים - מענקים.

#### (1) מסגרות חוזיות

החוזים מחולקים לשתי קטגוריות: תמיכות על-פי חוק, ותשלום בעבור שירותים. בשני המקרים, מימון ממשלתי משמעו שהממשלה קובעת את התנאים לגבי הזכאות לשירות וכן את גובה התשלום של מקבליו (אם בכלל); המשרד הממשלתי גם מפקח על הפעילות.

**תמיכות על-פי חוק** הן חוזים ארוכי טווח המתוקצבים ומעוגנים בחוק ומבוססים על עיקרון "סל שירותים": רמת שירותים מסוימת שהממשלה מחויבת להעניק לאזרחיה, המסופקים באמצעות ארגוני המגור השלישי. חוזים אלה נערכים עם ארגונים שמשלמים או מחליפים למעשה את פעילות הממשלה בהספקת שירותים. הסדרים כאלה קיימים בתחומים של בריאות ראשונית באמצעות קופות החולים במסגרת "חוק ביטוח בריאות, 1994", השכלה גבוהה באמצעות המכללות והאוניברסיטאות במסגרת "חוק המועצה להשכלה גבוהה, 1958", בחלק מהחינוך היסודי והעל-יסודי, בפנימיות, בבתי אבות, במחקר, בתרבות וכו'.

**תשלומים בעבור שירותים** הם חוזים קצרי טווח לשירותים שמשרדי הממשלה רוכשים מדי פעם בפעם מארגוני המגור השלישי. מדובר במגוון שירותים לעולים חדשים, בקורסי הכשרה למובטלים, בקייטנות לילדים מוגבלים וכדומה.

#### (2) מענקים

שתי הצורות המרכזיות של מענקים הן תמיכות, ומענקים מקרן העזבונות.

**תמיכות** מטרתן לאפשר למקבלים "לקדם את מדיניות המשרד הממשלתי" המעניק אותן. הן מוקצות בהליך ממוסד, זהה בכל המשרדים, שנועד להבטיח שוויון הזדמנויות לכל הארגונים המבקשים לזכות במענק. הליך זה החליף את שיטת ה"כספים הייחודיים" ששימשה שרים

## 2. היקפי המימון הממשלתי של המגזר השלישי בישראל

### (א) מה מממנת הממשלה?

כספים מהקופה הציבורית מחולקים לארגוני מגזר שלישי בעיקר בשני תחומים: בריאות (53% מהסך הכול), וחינוך ומחקר (37%). ארגונים בשני תחומי פעילות אלה קיבלו 9 מכל 10 ש"ח שחולקו מן הקופה הציבורית לארגוני המגזר השלישי ב-1995. "תרבות ונופשה" הוא התחום הבא ברשימה, הזוכה ל-4% בלבד מסך המימון הציבורי (לוח 1).

### לוח 1: מימון ציבורי של ארגוני מגזר שלישי לפי תחומי פעילות, 1995

% מסך המימון לתחום	% מסך המימון הציבורי למגזר	
43.6	4.5	תרבות ונופשה
63.9	36.7	חינוך ומחקר
75.1	53.1	בריאות
32.8	2.4	רווחה
31.5	0.3	סביבה
31.7	0.3	שיכון ופיתוח
24.8	0.1	פוליטיקה, שינוי חברתי
30.9	1.7	קרנות ופעילות פילנתרופית
23.2	0	פעילות בינלאומית
32.1	0.7	דת
14.1	0.2	איגודים ואגודות מקצועיות
31.9	פחות מ- 0.1	שונות
63.5	100	סה"כ

מימון ציבורי היה ב-1995 המקור הראשי והעיקרי מסך ההכנסות של ארגוני המגזר השלישי בתחומים הבאים: בריאות - 75%, חינוך ומחקר - 64%, ותרבות ונופשה - 44%. מעניין לציין כי מימון ציבורי הוא מקור משמעותי גם בתחומים אחרים: אפילו בתחומים המקבלים חלק קטן מאוד מהמימון הממשלתי הכולל, מקור זה מכסה לעתים 25% או יותר מתקציבי הארגונים. "איגודים ואגודות מקצועיות" היא הקבוצה היחידה של ארגונים שבה דמי החבר ולא מימון ציבורי מכסים חלק ניכר מן ההכנסות.

חלוקת כספי הממשלה לארגוני המגזר השלישי מראה הטיה ברורה כלפי הספקת שירותים: 93% מסך המימון מארבעת המקורות הממשלתיים העיקריים הופנו ב-1998<sup>3</sup> לארגונים המספקים שירותים. ארגונים העוסקים במימון (בעיקר קרנות) קיבלו כ-3% מן הסך הכול, וארגוני סגור קיבלו 1%.

למימון ארגוני מגזר שלישי המקורבים אליהם. הנוהל מחייב את משרדי הממשלה לקבוע אמות מידה להענקת תמיכות המקדמות את מדיניות משרדיהם. אמות המידה צריכות לקבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה ומתפרסמות בעיתונות. כמו כן, הנוהל מחייב את משרדי הממשלה לקיים דיון בבקשות במסגרת ועדות התמיכה המשרדיות. תהליך סבוך זה נועד למנוע את המצב הקודם שבו שרי ממשלה ראו בכספים אלה נחלה פרטית לקידום ארגונים מסוימים ולאפלייתם של אחרים. למרות שינויים אלה, נמשכת לעתים עקיפת התקנות (דה-הרטוך, 1998).

**מענקים מקרן העזבונות.** מדובר בחלוקה של כספי עזבונות שהועברו לטובת המדינה באמצעות האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים. חלוקה זאת מתבצעת על סמך נוהל כתוב שמתפרסם ברשומות. על-פיו, ועדה ציבורית בראשות שופט מחליטה מזמן לזמן על תחומים ומטרות שהעזבונות ייועדו להם, בכפוף לעמדת הממשלה לגבי תחומים הניצבים בראש סדר היום הלאומי. הבקשה לתמיכה מקרן העזבונות מופנית למשרד הממשלתי שבתחומו נכללת פעילותם, נבדקת על-ידו, ואילו המשרד מחליט אם להמליץ על מתן התמיכה, על סכומי התמיכה ועל-פי אלה נימוקים. המלצת המשרד מועברת לוועדת העזבונות לשם דיון בה. הוועדה מעבירה את החלטותיה לאפוטרופוס הכללי שמעביר למשרדים את הסכומים שנקבעו על-ידי הוועדה. כך, פעילות זו, שנראית בלתי-תלויה, שכן בראשה עומד שופט, מערבת שליטה דה-פקטו של משרדים ממשלתיים ולפיכך שליטה פוליטית בתהליך ההקצבות.

**(3) מקורות נוספים של תמיכה ציבורית ישירה בארגוני המגזר השלישי הם:** מענקים של המוסד לביטוח לאומי (לפרויקטים לנכים); מענקים של הסוכנות היהודית, בכמה מסלולים; מענקים של רשויות מקומיות, באמצעות "ועדות תמיכה" עירוניות; מענקים של שני מפעלי ההגרות הלאומיים (האחד תומך בספורט); ולאחרונה, מענקים מקרן מיוחדת שהוקמה על-ידי יו"ר הכנסת.

### (ב) תמיכה עקיפה

קטגוריות סבציפיות של ארגוני המגזר השלישי ו/או תורמיהם מקבלות הטבות שונות, כגון פטורים ממסים. החשוב שבהן היא הזכות להעניק לתורמי הארגון זיכוי מס הכנסה עד לתקרה של 450,000 ש"ח או 35 אחוז מהתרומה (סכום זה הועלה לאחרונה ל-2,000,000 ש"ח). פטור כזה מוענק לארגוני מגזר שלישי שזכו למעמד של "מוסד ציבורי" על סמך סוג השירות שהם מספקים או התפקידים שהם ממלאים. משרד האוצר מעניק מעמד כזה, בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת. תמיכה עקיפה כוללת גם פטור ממס שבח מקרקעין, מע"מ מופחת, פטור מארנונה עירונית וביטוח מתנדבים הנפגעים במהלך פעילותם ההתנדבותית. כל ההטבות האלה מוסדרות בחוקים ובתקנות.

כן יש בישראל צורות נוספות של הטבות עקיפות שארגוני המגזר השלישי זוכים להן. ארגונים מקבלים לעתים שטחים ציבוריים, שימוש במבני ציבור או כוח אדם (מתנדבות השירות הלאומי). לכל ההטבות הללו אין כללים או תקנות פורמליות, והן תלויות ברשות הרלוונטית.

**לוח 2: מימון ממשלתי לארגוני מגזר השלישי לפי סוג המימון ותחומי פעילות, 1998**

מקורות מימון	מימון ישיר - מענקים		מימון ישיר - חוזים		תמיכה על פי חוק	מיליוני ש"ח	% מיליוני ש"ח	מיליוני ש"ח	% מיליוני ש"ח	תשלום עבור שירותים תמיכות	מיליוני ש"ח	% מיליוני ש"ח	מיליוני ש"ח	% מיליוני ש"ח	תכונות ונופשה
	מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	%											
החזיר מס לתורמים	311	4.4%	3.2	16.4%	24	2.0%	425	2.0%	24	3.4%	731	3.4%	731	3.4%	תכונות ונופשה
	774	6.9%	5.0	53.6%	471	39.8%	1393	39.8%	471	45.4%	9738	45.4%	9738	45.4%	חינוך ומחקר
	79	3.3%	2.4	0.7%	48	4.0%	17	4.0%	48	43.9%	9400	43.9%	9400	43.9%	בריאות
	450	55.4%	40.3	3.8%	367	30.9%	98	30.9%	367	2.7%	586	2.7%	586	2.7%	רווחה
	13	0.7%	0.5	1.0%	5	0.4%	26	0.4%	5	-	-	-	-	-	סביבה
	35	4.7%	3.4	1.6%	64	5.4%	43	5.4%	64	-	-	-	-	-	שיכון ופיתוח
	80	0.7%	0.5	0.4%	10	0.9%	10	0.9%	10	-	-	-	-	-	פוליטיקה ושיוני חברתי
	469	14.3%	10.4	6.1%	115	9.7%	158	9.7%	115	-	-	-	-	-	קרנות ופעילות פילנתרופית
	19	0.3%	0.2	0.1%	222	18.7%	2	18.7%	222	-	-	-	-	-	פעילות בינלאומית
	606	1.7%	1.2	13.0%	33	2.8%	338	2.8%	33	2.3%	498	2.3%	498	2.3%	דת
	19	5.6%	4.1	2.7%	46	3.9%	71	3.9%	46	-	-	-	-	-	אגודים ואגודות מקצועיות
	298	1.9%	1.4	0.6%	2	0.1%	16	0.1%	2	2.2%	473	2.2%	473	2.2%	שונות
	3153	100%	72.7	100%	1185	100%	2596	100%	1185	100%	21426	100%	21426	100%	סה"כ

**ב) צורות שונות של מימון - מוטבים שונים**

הנתונים בלוח 2 מראים את השוני במקורות המימון הציבוריים לארגוני מגזר שלישי בישראל. **תמיכה על-פי חוק**, הצורה העיקרית של מימון ממשלתי, הסתכמה ב-1998 ב-21 מיליארד ש"ח, ומשפיעה על הדפוס שהוזכר לעיל: 90% מן המימון מופנה לארגוני חינוך ומחקר, ובריאות; השאר מופנה לארגוני רווחה, תרבות ונופשה ודת.

**תשלום בעבור שירותים**, הצורה השנייה של התקשרות חוזית (הסתכם ב-1998 ב-1.2 מיליארד ש"ח), מצביעה על דפוס שונה. צורה זו של מימון מגוונת יותר ומופנית לתחומים שונים. ארגונים בתחום חינוך ומחקר קיבלו את הנחם הגדול ביותר - 40% מן הסך הכול. ארגונים בתחום הרווחה קיבלו 31%; ארגונים בתחום הפילנתרופיה, שיכון ופיתוח ואגודות ואיגודים מקצועיים קיבלו גם הם נתח משמעותי ממימון זה (9.7%, 5.4%, ו-4% בהתאמה). ארגוני בריאות קיבלו רק 4% מכלל התשלומים.

**התמיכות** (שהסתכמו ב-1998 בקרוב ל-2.6 מיליארד ש"ח) מחולקות ברובן לארגונים בתחום חינוך ומחקר (54%). הסכומים הופנו בעיקר למוסדות חינוך חרדיים (ישיבות, תלמודי תורה וכוללים). ארגונים בתחום דת, רובם ככולם יהודיים, זכו ב-13% נוספים מתקציב זה. ארגונים בתחום תרבות ונופשה קיבלו יותר מ-16% מן התקציב, והשאר חולק בין ארגונים בתחומי פילנתרופיה ורווחה (6% ו-4% בהתאמה).

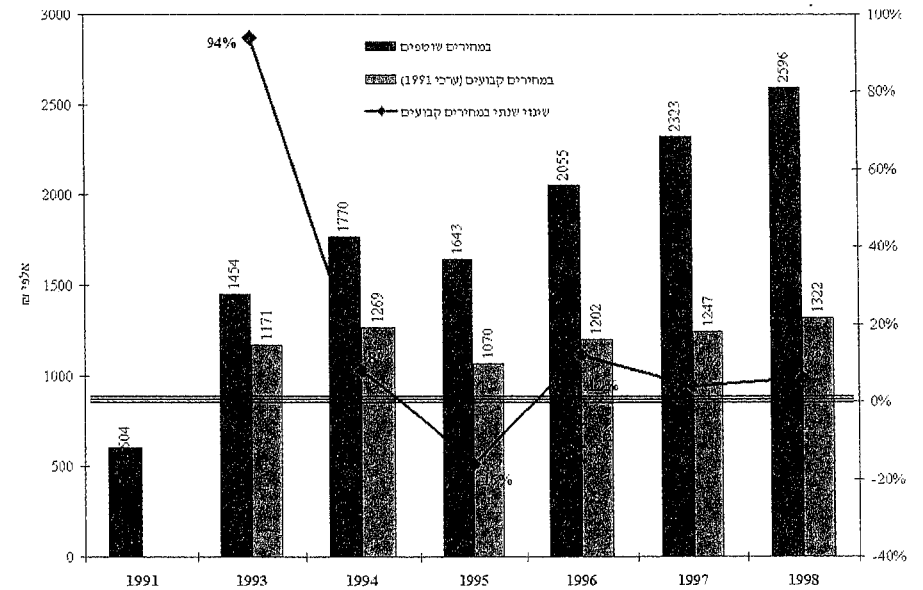
**קרן העזבונות** מציגה גם היא דפוס שונה לחלוטת המענקים (שהסתכמו ב-1998 ב-72 מיליון ש"ח): 55% מן התקציב הופנה לארגונים בתחום הרווחה ו-14% לארגונים בתחום הפילנתרופיה. ארגונים בארבעה תחומים נוספים קיבלו 7% מסך חלוקת קרן העזבונות: חינוך ומחקר, איגודים ואגודות מקצועיות, שיכון ופיתוח ותרבות ונופשה. ארגונים בתחום הבריאות קיבלו 3% מן התקציב.

**המימון הציבורי העקיף** מציג דפוס נוסף של המגזר השלישי בישראל - ארגונים שזכו למעמד של מוסד ציבורי, המזכה את התורמים להם בהטבות מס. הרשימה מורכבת מארגונים בתחומי חינוך ומחקר (24%), דת (19%), רווחה ופילנתרופיה (כמעט 15% כל אחד), תרבות ונופשה ו"אחר" - בעיקר ארגוני הנצחה (9% כ"א).

ג) מימון פוליטי של ארגוני מגזר שלישי - תמיכות

תרשים 1 מציג גידול כולל בסכומי התמיכות במשך השנים, הן בערכים ריאליים והן בערכים נומינליים. במשך שמונה שנים גדלו התמיכות הריאליות ביותר מכפליים, מכ-600 מיליון ש"ח ב-1991 לכמעט 2.6 מיליארד ש"ח ב-1998 (המשקף יותר מ-1.3 מיליארד ש"ח במונחי 1991). למרות זאת, הגידול אינו לינארי. בין 1991 ל-1993 הסכומים כמעט הוכפלו במונחים ריאליים. הגידול ממקור זה נמשך ב-1994, בשיעור של 8% לעומת שנה קודמת. אולם ב-1995 ירדו סכומי התמיכות משמעותית והן במונחים ריאליים והן במונחים נומינליים. בשנה זו (תקופת ממשלת רבין) ירדו התמיכות לרמה הנמוכה במונחים ריאליים מזו של 1993. בשנים שלאחר מכן גדלו התמיכות בשיעור יציב. הן חזרו לרמה של תחילת שנות התשעים רק במהלך ממשלת נתניהו, ב-1998.

תרשים 1: סך התמיכות לארגוני מגזר שלישי במחירים שוטפים וקבועים, 1998-1991



מבט מקרוב על דפוסי התמיכות מגלה כמה תהליכים נסתרים יותר במהלך שנות השמונים, וחושף את השינויים בחלוקתן (לוח 3). ההקצבה לארגונים בתחום איכות הסביבה עלתה בתקופת ממשלת המערך (1995) בהשוואה לממשלות קודמות ולאחריה. התמיכה הוכפלה פי 9 מ-0.4% מסך תקציב התמיכות ב-1991 ל-2.3% ב-1995, ועמדה על 1% ב-1998. הגידול במונחים ריאליים היה מ-2.6 מיליון ש"ח ב-1991 ל-24 מיליון ש"ח ב-1995, וירידה ל-17 מיליון ש"ח ב-1998 (לוח 3). באופן דומה, אנו עדיין לעלייה בהקצבות לארגונים בתחום הבריאות ב-1995 (30 מיליון ש"ח שהם 2.8% מהתקציב באותה שנה, בהשוואה ל-1% ו-0.7% בממשלות הליכוד, שהם 6 מיליון ש"ח ו-11 מיליון ש"ח בהתאמה).

שני תהליכים מעניינים נוספים נראים בחלוקת תקציב התמיכות לארגונים בתחום הדת ולאיוגדים ואגודות מקצועיות. הראשונים נהנו בעיקר מעלייה בחלקם בתקציב התמיכות ב-1998 בהשוואה ל-1995: מכ-38 מיליון ש"ח שהם 3.5% מסך המענקים באותה שנה ל-220 מיליון ש"ח ב-1998, שהם כ-13% מן התקציב לאותה שנה (הסכומים הם בערכי 1991). בניגוד לכך, ההקצבות לאיוגדים ואגודות מקצועיות עלו ב-1995 וירדו שוב ב-1998 (1991 - 25 מיליון ש"ח, 4.1%; 1995 - 66 מיליון ש"ח, 6.2%; 1998 - 46 מיליון ש"ח, 2.7%). דפוסים אלה משקפים בבירור סדרי עדיפויות שונים של גורמים פוליטיים שונים.

לוח 3: תמיכות לארגוני מגזר שלישי לפי תחום התמחות 1991-1995-1998

ממוצע רב-שנתי	1998		1995		1991		תחום
	מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	%	מיליוני ש"ח	%	
16.2%	425	17.7%	291	21.2%	128	16.2%	תרבות ונופש
54.1%	1,393	55.1%	906	57.6%	348	54.1%	חינוך ומחקר
5.4%	17	2.8%	46	1.0%	6	5.4%	בריאות
4.3%	98	3.2%	52	3.3%	20	4.3%	רווחה
1.4%	26	2.3%	37	4.0%	3	1.4%	סביבה
0.7%	43	0.9%	14	0.4%	2	0.7%	שיכון ופיתוח
1.2%	10	0.9%	15	1.4%	9	1.2%	פוליטיקה, שינוי חברתי
3.6%	158	3.1%	51	2.4%	15	3.6%	קרנות ופעילות פילנתרופית
0.4%	3	0.6%	10	0.4%	3	0.4%	פעילות בינלאומית
5.8%	338	3.5%	58	4.3%	26	5.8%	דת
3.9%	71	6.2%	102	4.1%	25	3.9%	איוגדים ואגודות מקצועיות
3.0%	16	3.7%	61	3.6%	22	3.0%	שונות
100%	2,596	100%	1,643	100%	604	100%	סה"כ

**ד. השלכות דפוסי המימון הציבורי על אופי המגזר השלישי בישראל**

דפוסי המימון הממשלתי של ארגוני המגזר השלישי הם בעלי השפעה משמעותית הן על צביונו של המגזר השלישי והן על הארגונים המצויים בו. הם משפיעים על שיעור הארגונים הפעילים בתחומים מסוימים, על תפקידי המגזר ועל הצורה שבה הוא ממלא תפקידים אלה. אין זה הגורם היחיד המשפיע על המגזר השלישי ועל הארגונים המצויים בו, אולם זהו ללא ספק גורם חשוב.

המימון הממשלתי משקף נטייה לתמוך בארגוני המגזר השלישי המספקים שירותים, ורואה בכך תפקיד מרכזי של המגזר, בייחוד בהקשר של מדינת רווחה. ראינו כבר את ההשפעה הניכרת של מימון ממשלתי על הגודל הכלכלי של תחומים מסוימים שארגוני המגזר עוסקים בהם, בעיקר בהספקת שירותים. אולם האם יש לכך השפעה גם ברמה הארגונית, כלומר השפעה על מספר הארגונים הרשומים והפעילים בתחום מסוים?

לוח 4 מציג את היחסים בין מימון ממשלתי (מימון ישיר בארבע הצורות הכלולות בלוח 2) בתחום מסוים לבין שיעור הארגונים הפעילים בתחום זה. הנתונים מראים כי התחום שבו מספר הארגונים הממומנים על-ידי הממשלה<sup>4</sup> רב ביותר הוא גם בעל מספר הארגונים הפעילים הרב ביותר. לדוגמה, חינוך ומחקר - 53% ממומנים, 51% פעילים; רווחה - 42% ממומנים, 39% פעילים. מבחני מובהקות סטטיסטית מאשרים זאת. חישוב מקדם המתאם בין שיעורי הארגונים הפעילים לבין שיעור הארגונים הממומנים על-ידי הממשלה מסתכם במקדם גבוה ומובהק:  $t=0.6$  ( $p>0.05$ ).

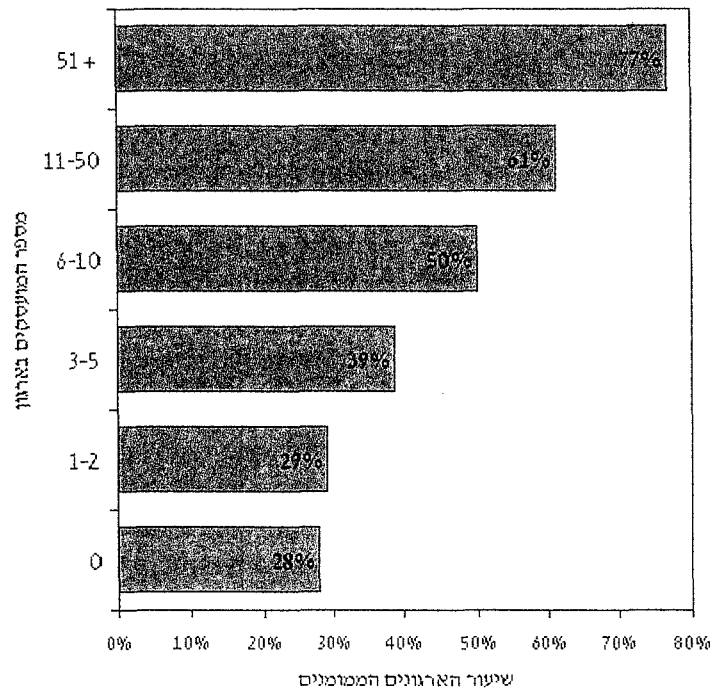
**לוח 4: ארגונים רשומים, פעילים וממומנים לפי תחום פעילות, 1998**

ארגונים רשומים	שיעור הארגונים הפעילים מכלל הרשומים	שיעור הארגונים הממומנים מכלל הפעילים	תרבות ונופשה
3,886	45%	32%	תרבות ונופשה
5,284	51%	53%	חינוך ומחקר
425	39%	37%	בריאות
3,782	39%	42%	רווחה
143	36%	35%	סביבה
1,591	26%	26%	שיכון ופיתוח
1,354	31%	22%	פוליטיקה, שינוי חברתי
3,972	16%	28%	קרנות ופעילות פילנתרופית
359	29%	18%	פעילות בינלאומית
6,493	30%	35%	דת
887	34%	23%	איגודים ואגודות מקצועיות
871	25%	34%	שונות
29,047	35%	38%	סה"כ

הנתונים המופיעים בלוח 4 מצביעים גם על קשר בין מספר הארגונים הרשומים בתחום מסוים לבין שיעורי המימון הממשלתי בתחום זה. קשה לקבוע מה גורם למה - האם קיום המימון הממשלתי גורם לגידול בשיעורי הפעילות והרישום או להפך - אבל ככל הנראה קיים קשר חשוב לרדת לעומקו. מבט על תת-קבוצה מסוימת מן התחומים שהוזכרו לעיל - מסודות חינוך חרדיים - עשוי להדגים קיום קשר כזה. שיעור הארגונים הממומנים מקבוצה זו במהלך רוב שנות התשעים היה כ-50% מן הארגונים הפעילים (מלבד ב-1997, שבה היה נמוך מ-40%) (גדרון, כץ ובר, 2000). תחום זה גם מראה שיעור יציב וגבוה של נרשמים חדשים: בין 8.5% ל-12.3% מכל הרישומים השנתיים החדשים בשנות התשעים היו בתחום זה בלבד (גדרון, כץ ואחרים, 1999).

ניתוח המימון הציבורי של ארגוני המגזר השלישי לפי גודלם מדגים השפעה נוספת של המימון הציבורי על המגזר השלישי בישראל. תרשים 2 מצביע על קשר ברור בין גודל הארגון (נשמדד לפי מספר המועסקים) לבין הסיכוי לקבל מימון ממשלתי. בעוד ש-77% מן הארגונים שבהם 50 עובדים ויותר בשכר קיבלו מימון ממשלתי, רק 28% מן הארגונים ללא עובדים בשכר<sup>5</sup> קיבלו תמיכה כזאת. יתר על כן, מהלוח עולה בבירור כי ככל שהארגון גדול יותר כך טובים סיכויי לזכות במימון ממשלתי. מימון ממשלתי מופנה ככלל לארגונים מבוססים וגדולים יותר מאשר לארגונים חדשים וקטנים.

**תרשים 2: שיעור ארגוני מגזר שלישי ממומנים לפי מספר המועסקים בארגון**



## 1. משמעות הממצאים בהקשר של מדיניות ציבורית כלפי המגזר השלישי

השיטה הנוכחית של מימון ציבורי לארגוני מגזר שלישי משקפת את התפקידים המסורתיים של ארגונים אלה בחברה הישראלית. הם משמשים מצד אחד "זרוע ביצוע" של מדיניות הרווחה הממשלתית ומספקים שירותים שלא מסופקים על-ידי המדינה. מצד שני, הם גם מייצגים אינטרסים פוליטיים מסוימים עם קשר חזק למפלגות פוליטיות.

בעוד שדפוסי התמיכה השונים שפורטו לעיל יוצרים את הרושם של מערכת מפותחת לקידום הארגונים ולעידודם, הרי שבמציאות ההפך הוא הנכון. כל צורות התמיכה שלעיל מצביעות למעשה על מערכת מפוצלת, ללא חוט שדרה רעיוני, המשקפת הסדרים שקבוצות שונות באוכלוסייה הצליחו להשיג לארגונים הקרובים לכן. לאחר שחלק מהסדרים אלה עמדו במבחן בית המשפט, הם מוסדו והורחבו גם לסוגים אחרים של ארגונים.

סקירת צורות התמיכה בארגוני מגזר שלישי בישראל מעלה כמה נקודות:

1. אחדות משיטות התמיכה אינן מיועדות אך ורק לארגוני המגזר השלישי. מדיניות החוזים למשל תקפה בדרך כלל גם כלפי ארגונים עסקיים, כמו במקרה של בתי אבות או ביטוח סיעוד. המצב דומה גם לגבי מענקים: אותם הליכים מיושמים גם לרשויות ציבוריות. לדוגמה, מענקים מקרן העזבונות מחולקים גם לארגונים במגזר הציבורי (לאומי או מקומי). חוסר הבחנה זה בין סוגים שונים של ארגונים הזוכים לתמיכה ציבורית משקף את עמימות הגבולות בין המגזרים ואת היעדרה של מדיניות מגובשת כלפי המגזר השלישי.

2. שיטת החוזים, בייחוד אלה המוסדרים בחוק, מבטיחה הספקת רמה מסוימת של שירותים על-ידי מקבל המימון תמורת המימון, תוך פיקוח וביקורת ציבוריים נאותים. מסיבות היסטוריות ופוליטיות, חוזים אלה נחתמים עם מספר קטן יחסית של ארגונים גדולים בתחומים שונים, וקיימת אפשרות מצומצמת בלבד לכלול "שחקנים חדשים" במערכת. הרשימה כוללת את ששת האוניברסיטאות (ולאחרונה גם מכללות אחדות) בתחום ההשכלה הגבוהה; ארבע קופות חולים בתחום הבריאות; שלושת ארגוני הנשים הגדולים בתחום מעונות היום; התאטרונים והתזמורות הלאומיות הגדולות; מכוני המחקר הגדולים, וכדומה. מובן שהארגונים המקבלים הקצבות אינם מעוניינים בהרחבת הרשימה, שפירושה חלוקת ההכנסות עם גורמים נוספים. בעוד שמדיניות זו מעניקה יציבות לארגונים הנהנים, היא אינה מעודדת יזמות ופיתוח. למטרה זו דרושים מקורות מימון אחרים שאינם מוקצים.

3. בעוד ששיטת החוזים, בעיקר במסגרת התמיכות לפי חוק, מערבת שיקולים פוליטיים מעטים יחסית ומנווטת על-ידי הרמות המקצועיות של משרדי הממשלה, לא כך המצב בשיטת המענקים. כאן, השיקולים הפוליטיים גלויים ונהירים. כך גם לגבי התמיכות, שם ניסיונות לפתח מערכת אחידה ושוויונית הסתיימו במציאת דרכים חדשות לעקוף אותה. הדבר נכון הן ברמה הלאומית/המיניסטריאלית והן ברמה המקומית. קרן העזבונות היא שיטה נוספת שבאמצעותה משרד ממשלתי רוכש השפעה על החלטות הסופיות המתקבלות בדבר ארגונים הזוכים במענקים.

מערכת זו, המונעת על-ידי שיקולים פוליטיים, היא שריד מן התקופה שבה ארגוני שירותים קידמו מטרות סקטוריאליות ופוליטיות, והיא חשובה לאי-סדרים ולניצול כלכלי ופוליטי. אכן, כך הם פני הדברים במקרים רבים בעשור האחרון.

4. החלטות לגבי הצורות השונות של תמיכה עקיפה, בדומה להחלטות על מענקים, מתקבלות על-ידי פוליטיקאים ומעורבות לעתים קרובות שיקולים פוליטיים. כך, הגדרת ארגון כ"מוסד ציבורי" הזוכה להטבות מס משמעותיות לתורמים, דורשת אישור של שר ושל ועדת כנסת. גם במקרה של ארגונים המקבלים תמיכה בשווה ערך כספי מן הקופה הציבורית, כלומר שימוש בנדל"ן, כוח אדם, ופטור ממסים מקומיים, אין מדיניות מוגדרת וההטבות כפופות לרצונו של ראש העיר או של איש ציבור אחר.

5. מערכת ההקצבות לארגוני המגזר השלישי ממקורות ציבוריים, על הצורות השונות והסכומים המוקצבים, מנחה רבים מן הארגונים להתאים את פעילויותיהם כך שיהיו זכאים למימון ממקור אחד או יותר. לעתים, כמו במקרה של המוסד לביטוח לאומי, זהו תנאי מפורש: ארגון הופך לזכאי למימון ממקור זה רק אם הוא כבר מקבל מימון ממקור ציבורי נוסף(!). המערכת הקיימת יוצרת ציפיות אצל הארגונים שאינן לא-ראליות, שכן שיעור גבוה (ראה להלן) מבין הארגונים הפעילים בישראל מקבל הקצבות ממקור ממשלתי כלשהו (גדרון, כך ובר, 2000). יתר על כן, רשם העמותות פרסם לאחרונה ש-7,500 עמותות הגישו בקשה לאישור "ניהול תקין", הנדרש לצורך קבלת מימון ממקור ציבורי; כלומר, כ-75% מן הארגונים הפעילים בישראל מעוניינים לזכות בתמיכה כספית ישירה ממקור ציבורי. ציפייה זו מורחבת לעתים קרובות גם לקבלת תמיכה עקיפה, שכן זיכוי ממס משפיע כמוברן על היכולת לקבל מימון ממקורות פרטיים. כך למשל ארגונים העוסקים בגיוס תרומות לתמיכה בארגונים, מעניקים כספים רק לארגונים שמעמדם הוא של "מוסד ציבורי" המעניק לתורמים זיכוי מס.

נראה כי כל הציפיות הללו מבוססות על מסורת פוליטית של תלות במרכז, שכנראה עוד רווחת במציאות המגזר השלישי. הן גם מבוססות על העובדה שיש מחסור במקורות מימון חלופיים, שעד עתה לממשלה לא היה עניין בפיתוחם.

## 2. המקורות החברתיים להתפתחות המגזר השלישי ותפקידיו בישראל

התאוריה העדכנית ביותר להסבר צביונו של המגזר השלישי במדינה מסוימת היא תאוריית המקורות החברתיים (Social Origins) של המגזר השלישי (Salomon & Anheier, 1998), המבוססת על ממצאי המחקר ההשוואתי של המגזר השלישי שביצעו מחברי המאמר. תאוריה זו קושרת בין קיום המגזר השלישי וצביונו בחברה לבין שילוב של גורמים חברתיים, פוליטיים וכלכליים, תוך התייחסות להיסטוריה של מבנה המעמדות, אופי השלטון, היחסים בין המדינה לבין החברה ובין הדת לבין המדינה, כמו גם גורמים אחרים. כל אלה "יוצרים" מבנה מסוים ותפקידים מסוימים של המגזר השלישי במדינה נתונה. התאוריה מיישמת היגיון דומה להסבר המקורות החברתיים של משטרים מודרניים (Moore, 1996), ומבוססת על "משטרי רווחה" (Welfare Regimes) שפיתח



אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1990), המשתמש בהיגיון זה כדי להסביר את התפתחות סוגים שונים של מדינות רווחה. תאוריית המקורות החברתיים של סלמון ואנהיייר מציגה טיפולוגיה של "משטרי המגזר השלישי", ומשלבת בין שני משתנים מרכזיים: (1) גודל המגזר השלישי (במונחים כלכליים, יחסית לגודל הכלכלה); (2) היקף ההוצאות הציבוריות לרווחה. הם מזהים ארבעה סוגי "משטרי מגזר שלישי" (Esping-Andersen, 1990, pp. 226-231):

(1) ליברלי, שבו ההוצאות הציבוריות לרווחה קטנות והמגזר השלישי גדול (ארצות הברית, אנגליה).

(2) סוציאל-דמוקרטי, שבו ההוצאות הציבוריות לרווחה גדולות והמגזר השלישי קטן (שוודיה).

(3) ממלכתי, שבו ההוצאות הציבוריות לרווחה קטנות והמגזר השלישי קטן (יפן).

(4) קורפורטיסטי, שבו ההוצאות הציבוריות לרווחה גדולות והמגזר השלישי גדול (גרמניה).

כל "משטר" כזה מבוסס על היסטוריה שונה של יחסים בין כוחות בחברה, המסבירה את מבנה מדינת הרווחה ואת הסיבות למימון ו/או לסיפוק מערך השירותים על-ידי המדינה, המגזר השלישי או המגזר העסקי. לפי נתוני המחקר ההשוואתי בדבר גודלו הכלכלי של המגזר בישראל, ולאור הנתונים על ההוצאות הציבוריות לרווחה, ישראל שייכת בבירור למודל האחרון, הקורפורטיסטי. יש בה מגזר שלישי גדול והיקף גדול של הוצאות ציבוריות לרווחה. מהו הרקע לפיתוח מודל זה בישראל?

### 3. התפתחות המגזר השלישי בישראל ותפקידי החברתיים

ארגוני מגזר שלישי "סקטוריאליים", המייצגים קבוצות אידאולוגיות שונות ואינטרסים כלכליים, קמו בישראל עוד לפני הקמת המדינה. השיטה של שירותים סקטוריאליים פותחה כדי לתת מענה לצרכים של העולים היהודים שהגיעו לפלשתינה המנדטורית במסגרת זרמים אידאולוגיים שונים. השירותים פותחו סביב קבוצות אוכלוסייה המובחנות בעיקר על בסיס אידאולוגי/מעמדי. הקבוצות העיקריות היו זרם העובדים, הזרם האזרחי (המעמד הבינוני) והזרם הדתי ("המזרחיים") (הורוביץ וליסק, 1977, 1990; יציב, 1999). כל הזרמים פיתחו גם מערך פוליטי, ומאוחר יותר - מפלגות פוליטיות (שפירא, 1996). כל אחת ממערכות שירותים מקיפות ונפרדות אלה כיסתה את כל תחומי החיים של חברה: חינוך, בריאות, רווחה וכדומה. מכיוון שמערכות השירותים היו קשורות לתנועות אידאולוגיות בעלות מטרות פוליטיות, ראו התנועות במערך השירותים מכשיר להשגת מטרותיהן הפוליטיות, ובעיקר למשיכת תומכים חדשים לזרם (הורוביץ וליסק, 1977). בהיעדר מסגרות שירותים אחרות במדינה באותם ימים, מערכות סקטוריאליות אלה שימשו כשתית למערך השירותים הממלכתי שפותח לאחר קום המדינה בתחומי חינוך, תרבות, רווחה, בריאות ועוד (ערן, 1992).

לאחר הקמת מדינת ישראל החליפה הגישה הממלכתית את השיטה הסקטוריאלית. היא התבססה על ההנחה שהמדינה צריכה להיות אחראית לחלק גדול מן התפקידים שמולאו על-ידי

הארגונים הסקטוריאליים. יתרה מזאת, הזרמים והארגונים הקשורים בהם נתפסו כאיום על האחדות הלאומית ועל תהליך היווצרותה של חברה מאוחדת. אידאולוגיה זו הובילה לפירוקם של ארגונים סקטוריאליים בתחומים מסוימים (כמו למשל חינוך יסודי ותיכון, תעסוקה) ולשילובם במגזר הציבורי. לעומת זאת, בתחומים אחרים כגון בריאות וחינוך מקצועי, לא פורקו מערכות השירותים הסקטוריאליים (קופות החולים, רשת "עמל"), בעיקר מסיבות פוליטיות של שמירה על מוקד הכוח של ההסתדרות, ובאמצעותה - של מפלגות הפועלים שבשלטון. הן הפכו ברבות הימים "זרועות ביצוע" של הממשלה, שלא ראתה פסול בהמשך קיומן של מסגרות סקטוריאליות כאלה במסגרת האידאולוגיה הממלכתית הדומיננטית, והמשיכה לממן את פעילותן מן התקציב הציבורי בצורה דומה לזו שהייתה נהוגה בתקופת טרום-המדינה (1994, Kramer, 1992, 1997; גידרון, 1992, 1997).<sup>6</sup> גם בתחום החינוך החרדי הושג הסדר מסוג זה. בתחומים אחרים כגון השכלה גבוהה (אוניברסיטאות), רווחה (מוסדות לזקנים, נכים) ועוד, המשיכו להתקיים ולפעול ארגוני מגזר שלישי לא-סקטוריאליים נוספים, שלא שולבו במסגרות הממלכתיות מסיבות אחרות.

יכולתה של הממשלה להשפיע על מעמד המגזר השלישי (כמו גם על המגזר העסקי) הייתה תולדה של ממשלה ריכוזית חזקה, מפלגות פוליטיות בעלות אידאולוגיות לאומיות, והמבנה הריכוזי של המנהל הציבורי. ארגוני המגזר השלישי נתפסו בראש ובראשונה ככלי המשרת העדפות ושיקולים לאומיים או פוליטיים, וטשטוש הגבולות הקיים בארץ בין ארגונים ממשלתיים/ציבוריים לבין ארגוני המגזר השלישי ממחיש תפיסה זאת. האחרונים לא נחשבו לחלק מישות עצמאית, אלא כשלוחה של הראשונים. רלף קרמר, שחקר את ארגוני המתנדבים בישראל בראשית שנות השבעים, כותב בנושא זה: "לנוכח דומיננטיות הממשלה, הדבר הבולט הוא... רמת החדירות ההדדית (interpenetration) של מגזרים מוסדיים שונים וטשטוש ההבחנה בין יזמים ממשלתיים-ציבוריים לבין יזמים התנדבותיים" (בתרגום חופשי מתוך Kramer, 1976, p. 12). הוא מוסיף ומצטט פקיד במשרד הסעד בתשובה לשאלה על היקף התקציב לארגונים וולונטריים המעניקים שירותים לנכים, המבטא מסר זה: "אצלנו אין הבחנה בין תקציבי משרד הסעד [רווחה] לבין אלה של אק"ים או איל"ן; בשני המקרים מדובר בכספים שמקורם בעם היהודי" (Kramer, 1976, p. 14). תפיסה זו, שמקורה בגישה "ממלכתית", תרמה ללא ספק לשוליות שהממשלה ייחסה לארגוני המגזר השלישי ולהיעדר מדיניות ברורה בתחום זה.

בתקופה זו התפתחו הדפוסים של מימון ציבורי לארגונים אלה, ובאמצעותם יכלה הממשלה לכוון את פעילותם.<sup>7</sup> הקצאת הכספים הממשלתיים לא נעשתה בדרך כלל במסגרת מערכת כללים ברורה אלא הייתה פונקציה של הצרכים המשתנים של הארגונים ושל יכולת המיקוח שלהם. מערכות יחסים אישיים בין המקצים לבין מקבלי הכספים גיבחו באותה מפלגה, סיעה מאוד לווסת מתיחיות כשאלה עלו (טליאס, קטן וגדרון, 2000; Kramer, 1994). חלק מן הארגונים שהיו קשורים למפלגות פוליטיות והיו חשובים להן זכו להיות ממומנים במסגרת הסכמים פוליטיים או קואליציוניים. כדי לתת להסדרים אלה גושפנקא חוקית, פותחה מאוחר יותר שיטת "הכספים הייחודיים", שלא נכללו בכל סעיף תקציבי אחר.

"הגישה הממלכתית" המשיכה להשפיע על מצב המגזר ועל המדיניות כלפיו בשנות השישים ובתחילת שנות השבעים (Gidron, 1997). אולם אירועים לאומיים משמעותיים במהלך שנות השבעים (מלחמת יום כיפור, הפגנות הפנתרים השחורים), כמו גם תהליכים נוספים שהשפיעו על החברה (כניסת הטלוויזיה, עלייה ברמת החיים, שינויים דמוגרפיים), הביאו בעקבותיהם את שחיקת האמון במנהיגות המרכזית ואת צמיחתם של מרכזי כוח מקומיים וסקטוריאליים (גל-נור, 1977). אלה קיבלו ביטוי הן באמצעות תנועות מחאה שונות (בתחום המגדר, הצדק החברתי, היחסים עם הפלסטינים) והן בהתארגנויות סביב נושאים רבים ומגוונים - תהליכים שקיבלו תאוצה לאחר חקיקת "חוק העמותות, 1980". אלה היו למעשה הסימנים הראשונים לפיתוח חברה אזרחית בישראל - פיתוח מערך חברתי המשקף את המבנה הפלורליסטי של החברה הישראלית, והתחלה של תהליך היחלשות של המרכז הפוליטי ובנייה של מערכי כוח (כלכליים, פוליטיים, חברתיים) נוספים. מסגרת המגזר השלישי שימשה כאחד המוקדים החשובים לתהליכים אלה, שהביאו להיחלשות "הגישה הממלכתית" והובילו לפיתוח תפיסה שונה, חיובית יותר כלפי ארגוני המגזר השלישי. גישה חדשה זו בלטה בהגדלת התקציבים הממשלתיים לארגונים אלה, בעידוד הקמת ארגונים חדשים ובהעברת סמכויות לארגוני המגזר השלישי להספקת שירותים הקבועים בחוק.

התפתחויות אלה שיקפו גישה אינסטרומנטלית טהורה. הם לא השפיעו על מעמד ארגוני המגזר השלישי, שהציפייה מהם הייתה להמשיך וליישם מדיניות לאומית שהוכתבה על-ידי הממשלה. כמו כן, לא ליוו את ההתפתחויות תהליכים מנהליים חדשים שסימנו מערכת יחסים פתוחה וגלויה יותר בין הממשלה לבין מגזר זה. טליאס, קטן וגדרון (2000) דנו במניעים למדיניות זו, וצינו כי תמיכת הממשלה בארגוני המגזר השלישי מונעת במידה רבה על-ידי שיקולים פרגמטיים ואינסטרונטיים של משרדי הממשלה וגורמים פוליטיים הקשורים בהם, ולא על-ידי מדיניות עקרונית הרואה בארגונים אלה רכיב חברתי חיוני שראוי לפתחו ולקדמו. במילים אחרות, בשונה מההתייחסות למגזר העסקי - שהצורך שלו במהלך שנות השמונים להשתחרר מ"חיבוק הדב" של הממשלה כדי לסייע לצמיחת הכלכלה - לא פותחה התייחסות מקבילה כלפי המגזר השלישי, שתאפשר לו לייצג גישות חדשות ויצירתיות לסוגיות חברתיות ולפיתוח הדמוקרטיה. גם לנוכח הרשתות של אלפי עמותות חדשות במהלך שנות השמונים והתשעים,<sup>8</sup> והפעילות העצמאית הענפה שלהם הן בתחום העלאת סוגיות חדשות לסדר היום הציבורי (נשים מוכות, איכות הסביבה, יחסי יהודים-ערבים, ועוד) והן בטיפול יצירתי בסוגיות קיימות (בתחום קליטת עלייה, תרבות וכו'), המדיניות הממשלתית המשיכה בתפיסת המגזר השלישי כארגוני רווחה המחליפים או משלימים את הממשלה ופעילים במסגרת מדיניותה, ו/או ארגונים בעלי עוגן פוליטי שמימנם קשור להסכמים קואליציוניים.

#### 4. דפוסי פיתוח של מדיניות ציבורית בישראל

התפתחות המדיניות לגבי המגזר השלישי מתאימה מאוד לדפוסי ההתייחסות למדיניות ציבורית בישראל בכלל. אהרוני (1991, עמ' 132-142) מדגים דפוס זה בניתוח של הכלכלה הפוליטית בישראל: לדבריו, הממשלות בישראל מעולם לא תפקדו על בסיס תכנון לטווח ארוך, ותהליך

קבלת החלטות הוא מאולתר ובעל אופי של כיבוי שרפות. כתוצאה מכך, סדר היום של הממשלה נקבע על-ידי השרים על בסיס אישי, ולכן כפוף לשינויים בהתאם למצב הפוליטי המשתנה.

בנתחו בעיקר את המדיניות כלפי המגזר העסקי,<sup>9</sup> הוא מצביע על שלוש סיבות עיקריות למצב זה:

1. המבנה הקואליציוני של הממשלה מונע תכנון כולל, מכיוון שכל שר רואה את משרדו ככלי שרת של מפלגתו, ומשתמש בו להשגת מטרת המפלגה. על כן השרים ולא הממשלה הם הקובעים את סדר העדיפויות הממשלתי, והם עושים זאת בצורה לא-מתואמת. לכן מעולם לא הייתה בישראל תכנית כלכלית וחברתית מסודרת. ממשלת קואליציה מתפקדת יותר כוועדה מתאמת בין האינטרסים השונים המרכיבים אותה מאשר כגוף מרכזי לתכנון כולל ורב-ממדי. יתר על כן, המבנה הקואליציוני של הממשלה בישראל "כופה על הממשלה אסטרטגיה של החלטות שמרניות, פרגמטיות ואלתוריים של הרגע האחרון [שהם] הכרחיים על מנת למנוע, ככל האפשר, קבלת החלטות בנושאים שנויים במחלוקת..." (דרור, 1978, עמ' 33-34).

2. פעולות ללא תכנון וללא הצבת קריטריונים ברורים מדגישות את השליטה הפוליטית של הממשלה. הדבר יוצר תלות חזקה של כל ישות כלכלית או חברתית ברצונם הטוב של השרים ושל פקידים שהם מינויים פוליטיים, וכך מפחית את החלק בהוצאות הממשלה המגיע לאישור הכנסת ולביקורתה, ומחזק בכך את הממשלה אל מול הכנסת.

3. דפוס זה תואם אידאולוגיה ממלכתית, המבכרת קבלת החלטות על-ידי הממשלה ולא על-ידי גופים אחרים. אידאולוגיה זו הייתה נפוצה בשנותיה הראשונות של המדינה, אולם יש לה חזקה והשפעה על ממשלות ישראל גם בשנות התשעים.

גם מחקרם של טליאס, קטן וגדרון (2000) מצביע בבירור על האופי הפרסונלי, על האופן המאולתר ועל הדפוס התגובתי של קבלת החלטות במהלך השנים בענייני מדיניות לגבי ארגוני המגזר השלישי. תהליך קבלת החלטות מושפע בעיקר מאינטרסים פוליטיים, מכניעה לדרישות פוליטיות ארעיות ומשירות אינטרסים צרים של קבוצה מסוימת או של פרטים. המחקר מצא גם כי פקידי ממשלה כמו גם פוליטיקאים מעוניינים לשמר את הערפול הקיים; הדבר מאפשר המשך שימוש בארגוני מגזר שלישי ומימנם לשם צבירת כוח פוליטי ומימוש.

#### ה. ניתוח הממצאים לאור נתוני הרקע

היעדר מערך קבלת החלטות מתוכנן ומתואם בנושאים הקשורים למגזר השלישי אינו מוכיח כי אין מדיניות כלל. דפוסי המימון של הממשלה לארגוני המגזר השלישי מספקים למעשה אינדיקציה ברורה על מדיניות דה-פקטו עקיבה כלפי ארגונים אלה. קבלת ההחלטות הפוליטיות, אד-הוק, לגבי מימון ארגונים מסוימים ותחומים מסוימים במגזר הצטברה במשך השנים לכדי דפוס המצביע על תפיסה של המגזר כגוף המשלים את הממשלה. המימון בקנה מידה רחב של

ארגוני מגזר שלישי המספקים שירותים, בייחוד בתחומי חינוך ובריאות, ביחד עם תמיכה מועטת בארגונים בתחומים אחרים, מצביע על כך בבירור. דפוס זה חושף אידאולוגיה ממלכתית המסתכמת במדיניות לא-מכוונת אך שאינה משתמעת לשתי פנים, המשתמשת במגזר השלישי להחלפה ולהשלמה של הספקת שירותים שונים, ובאותה עת מצמצמת תפקידים אחרים של המגזר (סגנון, יזמות, פיתוח חברה אזרחית) או מתעלמת מהם. אידאולוגיה זאת מופעלת בעיקר באמצעות מימון ארגונים המספקים שירותי רווחה, על-ידי העדפת ארגונים גדולים עתירי עובדים על פני ארגונים התנדבותיים קטנים, וכן על-ידי העדפת קבוצות חברתיות מסוימות על פני אחרות (למשל העדפה של ארגונים חרדיים).

הנתונים שלנו מראים כי מדיניות ממלכתית וריכוזית מתקיימים במגזר השלישי למרות השינויים הרבים שעברו על מגזר זה בשנות השמונים והתשעים, ולמרות התהפוכות שחלו בפוליטיקה הישראלית ובמנהל הציבורי מאז שנות השבעים. השלכותיה של מדיניות זאת על מבנה המגזר הן רבות-פנים: מכיוון שמימון ממשלתי הוא המקור הכספי העיקרי של המגזר השלישי בישראל, העדפתו משפיעת על אופי המגזר והרכבו. הטייתו של המגזר לכיוון הספקת שירותים, מרכזיותם של ארגוני דתיים, השפעתן המוגבלת של הקרנות וההתפתחות המוגבלת של תפקידי החברה האזרחית במגזר השלישי בישראל, כולם מושפעים בבירור מן המדיניות בפועל.

יתרה מזאת, אופי פוליטי ואישי של קבלת החלטות בולט בממצאים שלנו, בייחוד בדפוסים של מענקים לארגוני המגזר השלישי מתקציב תמיכות. הדינמיקה של התמיכות בשנות התשעים מצביעה על חוסר היציבות במימון הציבורי למגזר ועל אופיו הפוליטי. העלייה בהקצבות לארגונים בתחום איכות הסביבה ב-1995 מדגימה את ההשפעה האישית של השר לענייני איכות הסביבה באותה שנה - יוסי שריד. באופן דומה, העלייה בהקצבות לארגונים בתחום הבריאות ב-1995 מדגימה את השפעתו הניכרת של שר הבריאות בממשלה זו - חיים רמון. העובדה שארגונים בתחום הדת חוו עלייה משמעותית בחלקם בתקציב התמיכות ב-1998 יחסית ל-1995 מוסברת בכוחן הפוליטי הרב יחסית של המפלגות הדתיות בממשלת נתניהו, לעומת ממשלת רבין.

מהנתונים עולה בבירור השפעה חזקה של הממשלה על המגזר, כגורם מממן מרכזי שלו. מעורבות המדינה במגזר השלישי נעוצה בתקופת טרום-המדינה, שבה שימשו מה שמכונה ארגוני מגזר שלישי סקטוריאליים באופן בלעדי כמערכת הספקת שירותי רווחה, שהייתה קשורה למוסדות הפוליטיים והמנהליים של הקהילה. כאשר הוקמה המדינה המשיכו רבים ממוסדות אלה להתקיים, אולם האידאולוגיה הממלכתית והמערך המנהלי הריכוזי של הממשלות הראשונות הובילו להכפפת ארגוני המגזר השלישי לסדר היום הלאומי ולמוסדות הממלכתיים. קרמר (1976 Kramer), ציין בשנות השבעים שעובדה זו תרמה לטשטוש הגבולות בין ארגוני המגזר השלישי לבין הממשלה. מאמצע שנות השבעים חוותה ישראל שינוי מבני הדרגתי בחברה ובפוליטיקה, המתבטא בין השאר בירידת קרנה של האליטה הישנה, הסוציאליסטית של מפלגת העבודה, ועליית מעמד ביניים חדש (אייזנשטדט, 1989; הורוביץ וליסק, 1990 ואחרים). כיצד השפיע שינוי זה על המגזר השלישי?

ניתוח דפוסי המימון מגלה כי תהליך זה נראה פחות לעין במגזר השלישי ממה שאפשר היה לצפות. בעוד שבשנות השמונים והתשעים הייתה עלייה בהיקף העמותות החדשות בישראל ובתחומי עיסוקן (30,000 עמותות חדשות נרשמו בארץ מאז שנת 1980), המבנה הכלכלי של המגזר ודפוסי המימון הציבורי נותרו בעינם (גדרון וכץ, 1999; גדרון, כץ ובר, 2000). נראה כי בכל הנוגע למדיניות כלפי המגזר השלישי, התפיסות הישנות עדיין תקפות. מימון ציבורי של המגזר השלישי מדיף עדיין ניחוח ממלכתי חזק, והוא מתעלם מההיבט העולה במגזר של חברה אזרחית. מבנה המימון הציבורי של המגזר השלישי ב-1998 נושא בחובו עדיין את שאריות ההסכמים שהושגו מיד לאחר הקמת המדינה. סכומי המימון הגבוהים המוקצים לקופות החולים כתמיכה על-פי חוק הם למעשה תוצאה של החלטה בשנותיה הראשונות של המדינה למנוע הקמת מערכת ביטוח בריאות לאומית. היה זה בעקבות לחצים של גורמים במפא"י ובמפ"ם, ששאפו לשמר את כוחה של קופת החולים הגדולה של ההסתדרות ואת יכולתה לשמש לגיוס העולים החדשים כחברים בקופה ובהסתדרות. ארגונים המספקים שירותים אחרים (בתי אבות, מעונות יום, הכשרה מקצועית) שבהם הייתה להסתדרות שליטה נותרו גם הם במגזר השלישי. משקע היסטורי נוסף הוא ההסכם שנחתם בין החזון אי"ש לבין בן-גוריון לאחר קום המדינה, המתיר הקמת רשת חינוך חרדית עצמאית הממומנת על-ידי הממשלה. הסכמים אלה הפנו למגזר השלישי זרמים המספקים שירותים, וחיזקו בכך את ההטיה של המגזר להספקת שירותים ולשליטה באמצעות מימון ציבורי.

העלייה בכוחה הפוליטי של הקהילה החרדית בשנים האחרונות משתקפת גם היא במגזר השלישי בישראל. יכולתה הגוברת של קהילה זאת להבטיח למוסדותיה סכומים גדלים של מימון ציבורי מעניקה לה בולטות ניכרת במגזר השלישי בישראל. ארגונים שהוקמו על-ידי האוכלוסייה הדתית או המשרתים אותה מקיפים למעלה מ-40% מסך העמותות הרשומות (גדרון וכץ, 1999). מכיוון שחלק גדול מהם מצליח להשיג מימון ממשלתי, גם רמת הפעילות שלהם גבוהה. היחסים הבעייתיים בין דת ומדינה בישראל והיעדר הפרדה בין השניים משתקפים כאן בבירור.

ניתוח מדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי בעזרת דפוסי המימון בהקשר של תאוריית המקורות החברתיים, מגלה אפוא כוחות חזקים הפועלים מאחורי המבנה והאופי הנוכחיים של המגזר. דפוסי המימון משקפים מסורת קורפורטיסטית.<sup>10</sup> קיום מקורות מימון ציבוריים המממנים תחומים רבים כמו גם היעדר חלופות מימון, מבהירים לארגוני המגזר שהישרדותם תלויה בהסתמכות על מקורות ציבוריים - שריד ליחסי התלות בין המדינה לאזרחיה. עקב כך, המדיניות הקיימת אינה נותנת מענה לאלפי העמותות המוקמות על-ידי מגוון קבוצות אוכלוסייה בקשת רחבה של תחומי עניין. למעשה, אלה לא צברו די כוח כדי להפוך את האינטרסים שלהם לחלק מכללי המשחק.

הידע החדש שפותח לאחרונה בדבר המגזר השלישי ותפקידי החברתיים המגוונים מצד אחד וההתפתחויות הכלכליות, הפוליטיות והחברתיות בישראל של שני העשורים האחרונים מצד שני, יוצרים צורך בהתייחסות חדשה אל המגזר השלישי בישראל, כדי להפיק ממנו את המרב. דיון ציבורי בנושא זה, שיקדים תהליך תכנון ספציפי לפיתוח כלי מדיניות, יכול לסייע רבות באיתור

הסוגיות הדורשות התייחסות וכיווני התייחסות רצויים. אם יתחולל תהליך כזה, לא זאת בלבד שיביא שינוי במדיניות הנקוטה אלא גם יגרור לשינוי בתהליך קבלת ההחלטות בנושא בישראל.

## הערות

1. ארגונים פעילים מוגדרים כארגונים שהגישו דוח שנתי לרשויות מס ההכנסה בשנת מסוימת, כנדרש בחוק.
2. ראוי להדגיש שמדיניות ממשלתית אינה מתבטאת רק בדפוסי מימון ציבורי והיקפו. היא כוללת גם צורות פיקוח על ארגונים אלה, מגבלות המושתת עליהם ועוד - נושאים שמאמר זה אינו עוסק בהם.
3. הנתונים על המימון הציבורי ב-1998 כוללים רק את ארבעת מקורות המימון הישירים הגדולים הכלולים במאגר המידע של המגזר השלישי ומוצגים בלוח 2. מקורות אלה מהווים את רוב המימון של המגזר.
4. ארגון "ממיון" הוא ארגון המקבל מימון כלשהו בשנה נתונה מאחד או יותר מארבעת המקורות שנידונו.
5. נתון זה עלול להטעות. לדוגמה, במוסדות חינוך דתיים רבים אין עובדים רשמיים בשכר - המורים הם בעצמם תלמידים בשיבות, ומקבלים בתמורה לעבודתם מלגות ולא משכורות (על-ידי כך הם שומרים על המעמד הפוטר אותם משירות צבאי). לפיכך, ארגונים אלה מופיעים בקבוצה של ארגונים ללא עובדים בשכר, וקרוב לוודאי שהם מהווים חלק ניכר מקרב הארגונים הממומנים על-ידי הממשלה בקבוצה זו.
6. זוהי גם הסיבה לדחיית חקיקת "חוק ביטוח בריאות ממלכתי" (במקביל לחקיקת "חוק חינוך חובה" ב-1953) עד 1994. המתנגדים לחוק טענו שלמעשה יש כבר ביטוח בריאות לציבור באמצעות קופות החולים, שהגדולה ביניהם הייתה זו של ההסתדרות.
7. דפוס קורפורטיסטי זה לא היה ייחודי לישראל, הוא אפיין גם מדינות מסוימות באירופה הקונטיננטלית (כגון גרמניה והולנד), שם חלק מהאחריות הביצועית למערך הרווחה מתנהל באמצעות גורם בעל משקל פוליטי (איגודי עובדים, כנסייה), כשהמימון לפעילותם זו הוא ציבורי.
8. במהלך שני עשורים אלה נרשמות בכל שנה בממוצע כ-1,500 עמותות חדשות (גדרון, כץ ואחרים, 1999).
9. הניתוח של אהרוני מתייחס לשנות השמונים. למרות שמאז התרחשה רפורמה בכלכלה הישראלית בהנהגתו של נגיד בנק ישראל והניחה את היסודות לשילובה של זו במערכת הכלכלית העולמית, הרפורמה לא כללה את המגזר השלישי.
10. יחד עם זאת יש לציין שעם הירידה בריכוזיות המפלגות הפוליטיות וגופים דומים אחרים (הסתדרות), השלוחות שלהם המספקות שירותים נאלצו לשנות את ייעודן. חלקן הפכו לספקי שירותים "חופשיים מאידאולוגיה" המתחרים זה בזה ועם המגזר העסקי על לקוחות, ומשתמשים באיכות השירות ולא באידאולוגיה ככלי המרכזי שלהם.

## מקורות

- אהרוני, י' (1991). **הכלכלה הפוליטית בישראל**. תל-אביב: עם עובד/אשכול/האוניברסיטה העברית.
- אייזנשטדט, ש"נ (1989). **החברה הישראלית בתמורותיה**. ירושלים: מאגנס.
- בן-אליעזר, א' (1999) "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות" **סוציולוגיה ישראלית** ב (1), עמ' 51-97.
- ברלינסקי, ע' וסופר, פ' (2000). **תמיכות בעמותות ובמוסדות ציבור על-ידי הממשלה: ממצאי ביקורת ויישומים**. ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- גדרון, ב', כץ, ח' (1999). **המגזר השלישי בישראל: נתונים כלכליים**. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גדרון, ב', כץ, ח' ובר, מ' (2000). **המגזר השלישי בישראל 2000: תפקידי המגזר**. באר שבע המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גדרון, ב', ואחרים (1999). **מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל: ממצאים ראשוניים**. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- גל-נור, י' (1977). "תמורות במערכת הפוליטית הישראלית מאז מלחמת יום-כיפור". **מדינה, ממשל וחסים בינלאומיים** 11, עמ' 5-25.
- דה-הרטוך, א' (1998). "תמיכה ממשלתית במוסדות ציבור: לבלוב הכספים הייחודיים". **משפטים** 29, עמ' 75-107.
- דור, י' (1978). **שיפור מדיניות ומנהל בישראל**. תל-אביב: ספרייה למנהל.
- הורוביץ, ד' וליסק, מ' (1977). **מיישוב למדינה**. תל-אביב: עם עובד.
- הורוביץ, ד' וליסק, מ' (1990). **מצוקות באוטופיה**. תל-אביב: עם עובד.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991). **מוסדות ללא כוונת רווח בישראל 1991**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- טליאס, מ', קטן, י' וגדרון, ב' (2000). **מדיניות הממשלה והרשויות המקומיות כלפי המגזר השלישי בישראל**. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- ציב, ג' (1999). **החברה הסקטוראלית**. ירושלים: מכון ביאליק.
- ערן, י' (1992). **ארגונים התנדבותיים במערכת הרווחה**. תל-אביב: רמות.
- רוטר, ר', שמאי, נ', ווד, פ' וגליקסברג, ד' (1985). **מגזר ההתנדבות ומוסדות ללא כוונת רווח**. ירושלים: המרכז לחקר מדיניות החברתית.
- שפירא, י' (1996). **חברה בשני הפוליטיקאים**. תל-אביב: ספרית פועלים.

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

Gidron, B. (1992). "A Resurgent Third Sector and its Relationship to Government in Israel." In Gidron, B., Salamon, L. M., & Kramer, R. M. (Eds.). *Government and The Third Sector* (pp. 176-195). San-Francisco, Jossey-Bass.

Gidron, B. (1997). "The Evolution of Israel's Third Sector: The Role of Predominant Ideology." *Voluntas* 8 (1), pp. 11-38.

Kramer, R. M. (1976). *The Voluntary Service Agency in Israel*. Berkley: University of California, Institute of International Studies.

Kramer, R. M. (1994). "Reflections on the Voluntary Nonprofit Sector in Israel." *Journal of Communal Jewish Life* 70 (4), pp. 253-263.

Moore, B., Jr. (1996). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1998). "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-nationally." *Voluntas* 9 (3), pp. 231-248.

Salamon, L. M., et al. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for Policy studies, Center for Civil Society Studies.

Yishai, Y. (1998) "Civil Society in Transition: Interest Politics in Israel." *Annals, American Academy of Political and Social Science* 555, pp. 147-162.