

## בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל-אביב: קו אדום. 2003. 272 עמודים.

רפאל שניר\*

בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה במספר הפרסומים העוסקים בהיבטים שונים של המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל (לדוגמה: גדרון, כץ ובר, 2000; ישי, 2003; לימור, 2002; שתיל, 2003), אשר מעידה על העניין הגובר בתחומים אלה. ספרם החדש של גדרון, בר וכץ מהווה נדבך חשוב בספרות זו.

הספר מתבסס על שני מקורות עיקריים. המקור הראשון הוא הפרויקט ההשוואתי הבינלאומי של המגזר השלישי, אשר נוהל בשנות התשעים על-ידי פרופסור סלמון באוניברסיטת ג'והנס הופקינס בבולטימור. במסגרת פרויקט זה פותחה הגדרה אופרציונלית של ארגוני המגזר השלישי (אשר אפשרה בראשונה מדידה של מגזר זה) ונערך מיפוי משווה של המגזר בכארבעים מדינות באירופה, אמריקה ואסיה, וביניהן גם ישראל. המקור השני הוא מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל, אשר פותח על-ידי המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון. מטרת הפיתוח הייתה לנסות ולהתמודד באופן רציף וארוך טווח עם בעיית הנתונים לגבי המגזר השלישי, על-ידי איסוף נתונים ממגוון מקורות מידע ציבוריים ושילובם במערכת מידע רציפה אחת, המאפשרת הצלבת מידע על ארגון נתון ממקורות שונים.

הספר עצמו כולל שבעה פרקים. בפרק הראשון מוצגים מקורותיהם התאורטיים של שני מושגים קשורים, אך לא חופפים, אשר יצרו את התשתית התאורטית לבחינת המגזר השלישי: מושג "המגזר השלישי" ומושג "החברה האזרחית". "המגזר השלישי" מוגדר כמכלול של הארגונים נטולי כוונת הרווח במדינה. הגדרה זו ניתנת למדידה ולכימות. "החברה האזרחית", לעומת זאת, היא מושג שמקורותיו מצויים כבר בכתביו של אריסטו, ומוגדר באופן עמום יותר כמרחב פעילות הכולל לא רק ארגונים פורמליים, אלא גם רשתות חברתיות, ארגונים לא-פורמליות ופעילויות לא-מאורגנות של פרטים. אומנם המחקרים מודעים לביקורת הקיימת גם כלפי המושג "המגזר השלישי", אך הם רואים בו מסגרת מושגית החוצה דיסציפלינות וארצות ומושתתת על מידה רבה של קוהרנטיות פנימית. לפיכך, מושג זה מהווה בסיס לרעיונות ולנתונים המוצגים בספר.

הפרק השני מציג נתונים מספריים לגבי המגזר השלישי בישראל. בחלקו הראשון מוצגים נתונים כלכליים של היקף המגזר, הרכבו הענפי ומקורות מימונו ודפוסייהם, כל זאת בהשוואה למדינות אחרות. אופייה והיקפיה של הפעילות הכלכלית שמתקיימת במסגרת ארגוני המגזר השלישי בישראל מצביעים על תפקידו החשוב של מגזר זה בכלכלה הישראלית בכלל (זוהי "תעשייה" שהוצאותיה בשנת 1995 היו יותר מ-11 מיליארד דולר והקיפו כ-13% מהתוצר הלאומי הגולמי), ובהספקת שירותים חברתיים בפרט. בחלק השני של הפרק מוצגים נתונים על דפוסי ההרשמה והפעילות של הארגונים, על תחומי הפעילות שלהם ועל הקשר של כל אלה למקורות המימון. ההיקף הנרחב של ההתאגדות בארגוני המגזר השלישי ורבגוניותם של הארגונים הללו מראים כי בישראל מתקיימת הלכה למעשה פעילות אזרחית רחבה ומגוונת.

\* המכללה האקדמית של תל-אביב-יפו

הפרק השלישי מציג את מסגרת המדיניות שבה פועלים ארגוני המגזר השלישי בישראל. בתחילה מתוארת התשתית החוקית המאפשרת את קיומם של ארגונים נטולי כוונת רווח, ובהמשך נסקרת המדיניות הממשלתית כלפיהם. השאיפה להתיר חופש התאגדות במדינה דמוקרטית, מחד גיסא, והצורך להגן על המדינה מפני פגיעה אפשרית כתוצאה מכך, מאידך גיסא, היוו את העיקרון המרכזי של ההסדרים המשפטיים, אשר על־פיהם מתנהלת פעילות המגזר השלישי בישראל. לפיכך, המדיניות כלפי המגזר השלישי היא עמומה. לטענת המחברים, המדיניות הממשלתית הקיימת בפועל עוסקת בעיקר בתחזוקתם של ארגונים שהם ספקי שירותים, ואין בה ביטוי לתפקידים אחרים של המגזר השלישי – במיוחד לתפקיד של פיתוח החברה האזרחית.

הפרק הרביעי מתאר את ההתפתחות ההיסטורית של המגזר השלישי בישראל. נטען כי מקורותיו הדתיים, החברתיים והפוליטיים ותהליכי התפתחותו תורמים במידה ניכרת להסבר המאפיינים והצורה של המגזר בהווה. לצורך הדיון בהתפתחות ההיסטורית, המחברים משתמשים בחלוקה לתקופות לפי המקובל בניתוח החברה הישראלית: "תקופת היישוב" (1880–1948), "התקופה הממלכתית" (מ־1948 עד אמצע שנות השבעים), "התקופה הפלורליסטית" (מאמצע שנות השבעים עד ימינו). בסקירת כל תקופה, מלבד הצגת התמונה הכללית, ישנה התייחסות מיוחדת לשתי אוכלוסיות מסוימות – החרדית והערבית.

הפרק החמישי דן בתרומתו של המגזר השלישי למדיניות הרווחה, ובמעורבותם של ארגוני המגזר במערכת הספקת השירותים בתחומי הבריאות, החינוך ושירותי הרווחה האישיים. המחברים טוענים כי היחסים שנוצרו במשך השנים בין מדינת הרווחה בישראל לבין המגזר השלישי נראים כיחסים של שיתוף פעולה לכאורה. אך בפועל התהוו יחסי שולט–נשלט, שבהם המדינה מנכסת ומגייסת את המגזר השלישי לשירותיה. עם זאת, בשנים האחרונות נחלשה יכולתה של המדינה לשלוט בארגוני המגזר, בגלל עוצמתם הגוברת ורצונם להשפיע על המדיניות בתחומי העיסוק שלהם. להערכתם של המחברים, חלקו של המגזר השלישי בהספקת שירותים רק ילך ויגדל בעתיד, ולכן הם מדגישים את הצורך הדחוף בהתווייתה של מדיניות ממשלתית ברורה ועקבית כלפיו, מדיניות שאינה משתנה ממשלתי אחד למשנהו.

בפרק השישי מוצגת תרומתם של ארגוני המגזר השלישי לשיפור החברה האזרחית בישראל. מובאים בו נתונים לגבי ארגוני חברה אזרחית ותרומתם לפעילות האזרחית, וכן נתונים על פעולות סגור של ארגוני מגזר שלישי ועל התנדבות ותרומה בחברה הישראלית. על־פי הסיווג שעורכים המחברים, ארגוני חברה אזרחית כוללים ארגוני שינוי חברתי (המייצגים עמדה המתנגדת לממשלה או למדיניותה) והתאגדויות (ארגונים שמוקד פעילותם הוא החברים המאוגדים בהם, ואשר מייצגים עמדה ניטרלית כלפי הממשלה). זאת בשונה מארגוני משמ"ר (משולבים במערך מדיניות הרווחה), המזדהים עם מדיניות הממשלה בתחומי פעולתם ומשתפים פעולה עמה. ארגוני החברה האזרחית בישראל פועלים במגוון רחב של תחומים, אך שיעורי הפעילות שלהם נמוכים יחסית. אחת הסיבות האפשריות לכך היא שהארגונים הללו כמעט אינם זוכים במימון ממשלתי.

הפרק השביעי הוא הפרק המסכם של הספר. בחלקו הראשון מוצגים הממצאים העיקריים של הספר:

- א. שני פניו של המגזר השלישי (ארגוני משמ"ר לעומת ארגוני חברה אזרחית).
- ב. חשיבות השפעתן של ההתאגדויות על החברה הישראלית.

ג. אופיו האקטיבי והמשפיע (ולא רק המושפע) של המגזר השלישי.  
 ד. ייחודיותו של המגזר השלישי בישראל כמושפע מארבעה גורמים עיקריים (המדינה, מוסדות הדת, הפילנתרופיה היהודית בחו"ל ואיגודי העובדים), בקונפיגורציות ובעוצמות שונות לאורך ההיסטוריה.

בחלקו השני של הפרק נערך דיון בדילמות המרכזיות העולות מן הנתונים שהוצגו, בעיקר בנוגע למדיניות הציבורית כלפי המגזר ולמחקר העוסק בו. כמו כן כלולים בספר ארבעה נספחים, המסייעים להבנה מעמיקה יותר של שבעת פרקיו. הנספח הראשון עוסק בתיאור מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל ובמבנה המסד. הנספח השני מתאר את ההגדרה האופרציונלית המלאה של המגזר השלישי, כמגזר הכולל את כל הארגונים שעומדים בתנאים הבאים: פורמליים, פרטיים, נטולי כוונת רווח, עצמאיים והתנדבותיים. הנספח השלישי מתאר את ההגדרה האופרציונלית של ארגוני החברה האזרחית בישראל. בנספח הרביעי מובא סיווג של ארגוני המגזר השלישי לפי תחומי פעילות.

על-פי התרשמותי, יש לספר שלוש מעלות עיקריות:

- א. ההתבססות על מושג המגזר השלישי, אשר ניתן למדידה ולכימות.
- ב. פרספקטיבה דו-ממדית לתיאור המגזר השלישי בישראל, המתבססת על איסוף וטיוב נתונים מקומיים (מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל), הדגשת ייחודיותו של המגזר השלישי בישראל ותיאור התפתחותו ההיסטורית, בד בבד עם עריכת השוואה למדינות אחרות (כחלק מהפרויקט ההשוואתי הבינלאומי של המגזר השלישי).
- ג. ניסיון מרשים להציג תמונה כוללת ומקיפה של המגזר השלישי בישראל. זאת לנוכח העובדה שחלק ניכר מן הפרסומים הקודמים בתחום התמקדו בעיקר בהיבטים מסוימים שלו (משפטיים, כלכליים וכדומה).

במבט ביקורתי מן ההיבט הטכני, יש לציין כי העובדה שהספר מפורט מאוד ועתיר בנתונים כמותיים מכבידה לעתים על רצף הקריאה בו. מן ההיבט המהותי יש לציין שבפרק השביעי, העוסק במדיניות הממשלתית כלפי ארגוני חברה אזרחית הפועלים לשינוי חברתי, היה מקום, לדעתי, להתייחסות לשסעים בחברה הישראלית, ובמיוחד לשסע היהודי-ערבי. על-פי ישי (2003, ע' 203), "חברה אזרחית יכולה להתקיים רק כאשר הקבוצות החיות במדינה מסכימות ביניהן על עקרונות יסוד, ובכלל זה ההסכמה שלא להסכים. המחלוקת היא בבת עינה של החברה האזרחית, ובלבד שאינה יוצרת משטמה וניגודים בלתי מתפשרים". בחברה הישראלית, אשר מצויה עדיין בתהליכי התהוות והקבוצות החיות עדיין אינן מסכימות ביניהן על "כללי המשחק" (לדוגמה, מדינת ישראל כ"מדינת היהודים" לעומת "מדינת כל אזרחיה", המחלוקת לגבי גבולות המדינה, ועוד), קיים מתח מובנה בין הממשלה לבין חלק מהארגונים הפועלים לשינוי חברתי. מתח זה עלול להוות מכשול (ולו עקיף) לעידוד ארגונים אלה ולפיתוח חברה אזרחית בכלל.

המחברים מציינים במפורש כי מטרת הספר הוא לפתוח את הדיון בנושא המגזר השלישי, וודאי שלא לסכמו. שלושה מן הנושאים הראויים לדעתם להתייחסות ולמחקר נוספים הם: מקומם של ארגוני המגזר השלישי במערכות הדת בישראל, הרכבו ומאפייניו של המגזר השלישי בקרב אוכלוסיות ייחודיות בחברה הישראלית, ותפקידיו של המגזר השלישי במערך

הפוליטי־מפלגתי. לטעמי, היות שהנתונים המובאים בספר הם נתוני מקרו בעיקר (ברמת המגזר השלישי בכללותו, או ברמת הארגון), איסוף וניתוח של נתוני מיקרו (ברמת הפרט והקבוצה) יוסיפו ממד חשוב להבנת המגזר ומאפייניו. בהקשר זה אפשר להצביע על שני כיווני מחקר ראויים: הכיוון הראשון הוא בחינה אמפירית, שתבדוק את תרומתם של ארגוני שינוי חברתי להעלאת החוללות העצמית והקבוצתית ולהעצמת אנשים מקבוצות מקופחות, או כהגדרתה של סדן (1999) – בעלי "מאפיין קריטי משותף" רלוונטי. כיוון המחקר השני (לנוכח חשיבותו הכלכלית הגדולה של המגזר השלישי בישראל) הוא בחינה של עמדות כלפי עבודה, במיוחד המוטיבציה לעבודה, בקרב עובדים במגזר השלישי. בכל הנוגע לעמדות כלפי עבודה בין עובדי המגזר הציבורי לעובדי המגזר הפרטי בוצעו כבר השוואות (לדוגמה, Snir & Harpaz, 2002), אך מקומו של המגזר השלישי נפקד. יתרה מכך, אופי המוטיבציה להתנדבות בקרב מתנדבים במגזר השלישי מעניין אף הוא. לסיכום, הספר המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית מומלץ בהחלט כספר מביא לסטודנטים ולכל מי שמתעניין בחקר התחום הדינמי והמתפתח הזה.

## מקורות

- גדרון, בנימין, כץ, חגי ובר, מיכל (2000). המגזר השלישי בישראל 2000: תפקידי המגזר. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.
- ישי, יעל (2003). בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל. ירושלים: כרמל.
- לימור, ניסן (2002). הנהלה ציבורית של ארגונים ללא כוונת רווח. תל-אביב: ספריית פרסומים מקצועיים. מגזר ההתנדבות והמלכ"רים.
- סדן, אלישבע (1999). העצמה ותכנון קהילתי. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שתיל (2003). עסקים כשותפים בקהילה: מדריך לארגונים חברתיים. ירושלים: שתיל.
- Snir, R. & Harpaz, I. (2002). The meaning of work for public sector vs. private sector employees. In Eran Vigoda (Ed.), *Public administration: An interdisciplinary critical analysis* (pp. 119–138). New York: Marcel Dekker Inc.