

ממהזר שלישי למהזר אזורי

לשאלת הזהות הקולקטיבית של ארגוני המגזר האזורי

נייר עמדה

בני גדרון

ניסן לימור

אסתר זיכלינסקי

המסמך נכתב במסגרת קבוצת הדיון בנושא המשגה בפורום ון ליר לארגוני המגזר האזורי



פורום ון ליר לארגוני המגזר האזורי
The Van Leer Forum for
Civil Sector Organizations

מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

From Third Sector to Civil Sector: On the Collective Identity
of Civil Sector Organizations

Benjamin Gidron Nissan Limor Ester Zychlinsky

עורכת לשון: נעה רוזן
מפיקה אחראית: יונה רצון

© תשע"ה-2015, הוצאת מכון ון ליר

עיצוב וסדר: סטודיו רמי וז'קי, ירושלים

נדפס בדפוס פרינטיב

חברה אזרחית היא בבסיס הקיום האנושי. אנחנו, בני האדם, רוצים לחבור
לאחרים [...] לפעול באופן קולקטיבי כדי לשפר את חיינו. וכשאנחנו נתקלים
ברוע או באי־צדק אנחנו מתאגדים ונלחמים למען צדק ושלום. חברה אזרחית
היא הביטוי של פעילויות קולקטיביות אלו. באמצעות חברות אזרחיות חזקות,
הנהנות מחופש התארגנות והתכנסות, אנחנו מעודדים ומחזקים איש את רעהו
בעיצוב החברות שלנו ובהתמודדות עם סוגיות בעלות עניין משותף.
(דזמונד טוט, ICNL 2012)

תוכן העניינים

7	הקדמה
10	חלק א: המעבר מקבוצה הטרוגנית של ארגונים למגזר
16	חלק ב: תפקידים חברתיים, מאפיינים ארגוניים וערכים ארגוניים
21	חלק ג: התפתחות החברה הישראלית מנקודת מבט חברתית-אזרחית
27	חלק ד: עידן הגלובליזציה ואתגרי המגזר האזרחי בישראל
31	סיכום
32	רשימת המקורות



הקדמה

הגידול המהיר במספרם ובהיקף פעילותם של ארגוני המגזר האזרחי/ארגונים ללא כוונות רווח בשלושת העשורים האחרונים וההכרה בחשיבותם לחברה, וכן תהליכי המיסוד שבאו בעקבות תהליכים אלו (חקיקה, מדיניות ציבורית, מחקר והוראה אקדמיים של התחום והקמת ארגוני תשתית וארגוני גג), לא לוּו בישראל בדיון ציבורי במקומם ובתפקידיהם החברתיים הייחודיים.¹ אין מדובר בתפקידים החברתיים של ארגונים יחידים מסוימים (כגון יד שרה, החברה להגנת הטבע או האגודה לזכויות האזרח) וגם לא בקבוצת ארגונים בתחום זה או אחר (ארגוני נכים או ארגוני שלום), אלא בתפקידים החברתיים שלהם כמגזר שלם, כמקובל בנוגע לשני המגזרים האחרים במשק - המגזר הציבורי והמגזר העסקי. בבסיס דיון שכזה עומדת ההנחה שלמרות ההטרונגיות הרבה בסוגי הארגונים ובתחומי פעילותם יש להם מאפיינים משותפים ייחודיים אשר יוצרים מכנה משותף ביניהם מכאן ומייחדים אותם מארגונים במגזרים האחרים מכאן. ייחודיותם מתבטאת בין השאר במעמדם המשפטי, במטרותיהם, שאינן מטרות רווח, ובאיסור חלוקת רווחים, וכן במאפיינים ארגוניים נוספים, כגון הסתייעות בתמיכה ישירה מן הציבור, בתרומה ובמתנדבים. הרציונל לקיומם של ארגוני המגזר והלגיטימציה הערכית שלהם מבוססים על התשתית האזרחית. בלא תשתית זו לא יתקיימו הארגונים האזרחיים המקיימים פעילויות לקידום נושאים חברתיים ואף לא ארגונים מספקי שירותים. אלה ואלה פועלים זה לצד זה, צומחים מאותה תשתית ומזינים זה את זה. כל האמור לעיל, מבסס את הגישה שיש להתייחס אל שני סוגי הארגונים כאל מגזר שונה ונפרד, שכמו שנראה יש לו תפקידים חברתיים ייחודיים, ואלה צריכים לקבל ביטוי גם בשמו של המגזר. תפיסה כזו של ארגונים אזרחיים - הקושרת בין המאפיינים הארגוניים, התפקידים החברתיים של הארגון או קבוצת הארגונים והערכים שהפעילים וקהלי היעד של ארגוני מגזר זה מאמצים ופועלים לאורם (עובדים בשכר, מתנדבים, מקבלי שירותים ועוד), וביחד מציינים את ייחודם - נסמכת על התפיסה המקבילה בשני המגזרים האחרים, העסקי והציבורי, שם קשר זה בולט ביותר. המאפיינים האלה מייצגים גישה המובילה אותנו לכנות מגזר זה בשם המאפיין את ערכיו, את תפקידיו ואת דרכי פעולתו הייחודיים - המגזר האזרחי.

מטרת מסמך זה, כנייר עמדה, לשמש זרז לפתיחת דיון ציבורי בנושא תפקידי המגזר האזרחי; לא דיון כללי ומופשט, אלא דיון ספציפי לחברה בישראל של המאה העשרים ואחת על מורכבויותיה. המסמך נכתב מנקודת מבטם של ארגוני המגזר האזרחי בישראל. כתיבתו היא תוצאה של תהליך חשיבה, דיון והתייעצות בקבוצת דיון שהתקיימה במכון ון ליר בירושלים, בהשתתפות מגוון אנשים המנהלים, חוקרים או פעילים בדרך זו או אחרת בארגונים אלו, ובכלל זה ארגוני גג ותשתית. בקבוצת הדיון והחשיבה לא שילבנו אנשים מהמגזר הציבורי או העסקי כדי שהמסמך ייצג עמדה ברורה ככל האפשר של המגזר שאנו עוסקים בו. המסמך מבוסס על ספרות בנושא, וכן על דיונים עם קבוצה של אנשי מפתח העוסקים במחקר ובפרקטיקה בתחום.

1 תפקידים חברתיים הם תפקידים שהחברה מטילה על גורמים או על מוסדות מסוימים. התפקיד החברתי של בנקים, לדוגמה, הוא לספק אשראי לפרטים ולחברות עסקיות.

דיון כזה חשוב מכמה טעמים: ראשית, חיוני שהציבור בכלל וקובעי המדיניות בפרט יבינו את מהותם של ארגוני המגזר האזרחי ויעריכו את תרומתם לחברה בכוח ובפועל כדי לאפשר להם לעשות את מה שהם יודעים ויכולים לעשות היטב, ולאפשר את פיתוחם בכיוונים שהם יכולים לתרום בהם לחברה בדרך מיטבית. שנית, חשוב לארגונים עצמם ולעובדים ולמתנדבים בהם לפתח זהות ארגונית ומגזרית ייחודית כדי שזו תשמש מניע להשתייכות, מתוך הדגשת תרומתם הייחודית. שלישית, חשוב מאוד שארגונים מהמגזר העסקי והציבורי, שארגוני המגזר האזרחי חוברים אליהם ומקימים ומפעילים אתם מיזמים משותפים, יבינו מה אפשר ורצוי לצפות מארגוני המגזר האזרחי ומה לא, וכיצד להבנות מערכים של הידברות, תיאום ושיתוף פעולה.

כמו שאפשר להבין מכותרת מסמך זה, כותביו מדגישים את הצביון האזרחי של המגזר. את הארגונים שהם במוקד דיונו אנחנו מכנים "ארגוני המגזר האזרחי", שם המדגיש את מהותם ואת מקורותיהם, אבל מבחין ביניהם ובין המושג "חברה אזרחית", שהוא מושג רחב יותר הכולל גם היבטים שאינם ארגוניים; באלה אין לנו כוונה לעסוק.² לצורך מסמך זה פיתחה קבוצת החשיבה הגדרה של "ארגוני המגזר האזרחי" כדלקמן:

התארגנויות חופשיות של פרטים ו/או קבוצות הנוטלות על עצמן, על ידי פעולה משותפת, השתתפות אזרחית, התנדבות ונתינה, לחולל שינוי חברתי ו/או לשמר, לשפר ולחזק את רווחת הפרט והקהילה; הפועלות על בסיס ערכי לקידום מטרות מתוך אחריות לטובת הכלל, לקידום רווחת פרטים, קבוצות, קהילות וסביבה; המכירות בשונוות ובאחר, מתוך סובלנות ונכונות לשיח ולאתגר – מול הרשויות, הציבור וארגונים אחרים; המחויבות לפעילות לא אלימה, אתית, שקופה, מתוך כיבוד זכויות פוליטיות, חברתיות ואזרחיות של הזולת.

הגדרה זו שגיבשה קבוצת הדיון ליוותה את השיח והיא מצויה ברקע הכנת מסמך זה. למסמך ארבעה חלקים: בחלק הראשון נעסוק בתהליך ההמשגה של קבוצת הארגונים שאינם ציבוריים ואינם עסקיים לכדי מגזר, ונעמוד על מאפייניו העיקריים (מתוך התייחסות לספרות העוסקת בנושא). נבקש לבחון את הסיבות לקיומם וכן את המשמעויות הנובעות מכך; בחלק השני נדון בקשר שבין התפקידים החברתיים, המאפיינים הארגוניים והערכים הארגוניים, ונבנה את הטיעון התומך בראיית קבוצת ארגונים אלו מגזר נפרד מהשניים האחרים מתוך הדגשת צביונו הייחודי – האזרחי; בחלק השלישי נציג את התפתחות החברה הישראלית לאורך צירים הנוגעים לענייננו, ובכלל זה שסעים ותהליכים שבהם מעורבים, בכוח או בפועל, ארגוני המגזר האזרחי. בחלק זה נציג גם נתונים על התפתחותם של ארגונים אלו בישראל; בחלקו הרביעי והאחרון של המסמך נעסוק באתגרים של המגזר האזרחי במעבר לחברה תלת-מגזרית בישראל, ובכלל זה האתגר לפתח דרכים, צורות ותצורות חדשות להתמודדות עם סוגיות חברתיות בחברה הישראלית.

2 ייתכן שגישה כזו מוציאה מכלל הדיון ארגונים שמבחינה משפטית אולי יוכלו להשתייך למסגרת שאנו עוסקים בה, אבל אינם מתיישבים עם הרוח ועם המהות של "ארגוני המגזר האזרחי". הכוונה בעיקר לארגונים מלכ"ריים גדולים, ממוסדים וביורוקרטיים, הקשורים בדרך כלל בחוזים ארוכי טווח עם המדינה ומספקים בשמה ובמימונה בפועל שירותים ציבוריים. אין אנו רואים פסול בארגונים אלה; אדרבה, פעילותם חשובה וראויה להוקרה. אולם לגישתנו חשוב יותר להבין את תפקידיהם ומאפייניהם הייחודיים של "ארגוני המגזר האזרחי" ולהימנע מלכרוך אותם עם ארגונים אחרים מסיבות שאינן מהותיות.

בהזדמנות זו אנו מבקשים להודות לכל המשתתפים בקבוצת הדיון אשר נתנו ממרצם, מזמנם, מניסיונם וממחשבתם.³ אנו מודים לפרופ' גבריאל מוצקין, ראש מכון ון ליר בירושלים, על תמיכתו ההמשכית בפעילות הקבוצה בפרט ובפעילות הפורום בכלל, וכן למר שמעון אלון, מנכ"ל מכון ון ליר בירושלים, על תמיכתו הארגונית המסייעת. אנו מבקשים להודות לגב' ליבת אבישי, מנהלת פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי, על הערותיה התוכניות אשר סייעו ותרמו בשלבי הכתיבה של נייר זה ועל תרומתה החשובה לפעילות פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.

3 משתתפי קבוצת הדיון: פרופ' בני גדרון (יו"ר), ד"ר ניסן לימור, ד"ר אסתר זיכלינסקי, גב' ליבת אבישי, ד"ר מיכל אלמוג-בר, מר צביקה ארן, פרופ' יצחק גלינור, מר שלמה דושי, גב' ענבר הורביץ, עו"ד עלי חיידר, גב' יהודית יובל-רקנאטי, ד"ר חגי כץ, מר רן מלמד, ד"ר אלישבע סדן, ד"ר ירון סוקולוב, גב' נעמי סטוצ'ינר, ד"ר אילנה סילבר, ד"ר ניר צוק, מר קרלוס שטיגליץ, גב' יעל שלגי ומר ניתאי שרייבר. מלבד המפגשים של חברי קבוצת הדיון התקיים גם מפגש חשיבה משותף עם נציגי התארגנות המנכ"לים ומנהיגות אזרחית.

המעבר מקבוצה הטרואנית של ארגונים למהזר

המושג "המגזר השלישי" הופיע לראשונה בספרות בשנות השבעים של המאה הקודמת, בעקבות תהליכים שהביאו לגידול במספר הארגונים האזרחיים ללא מטרות רווח ובהיקפי פעילותם לאחר מלחמת העולם השנייה, התפתחו והתרחבו במהלך שנות השמונים וקיבלו תאוצה בשנות התשעים.

אפשר לזהות שני תהליכים מקבילים שהביאו לגידול הזה: תהליך פנימי בחברה האזרחית ותהליך חיצוני לה. התהליך הפנימי שהביא לגידול במספרם של הארגונים האזרחיים הוא התארגנויות של אוכלוסיות שונות, בין השאר אוכלוסיות בשולי החברה, שביקשו לדאוג לאינטרסים שלהן בעצמן, ללא תיווך מערכות אחרות. דוגמאות בולטות לתהליך הזה הן המאבק לשוויון זכויות של השחורים בארצות הברית בשנות החמישים והשישים, התארגנויות של צעירים נגד מוסדות השלטון בארצות הברית ובאירופה בשנות השישים, המאבק לשוויון מגדרי של נשים, התארגנויות של הורים (במערכות החינוך, הורים לילדים עם לקויות, עם פיגור שכלי, חולי נפש ואחרים). אלה דוגמאות למאבקים אזרחיים שקיבלו תאוצה ברחבי העולם. תפיסות אידיאולוגיות בדבר רב־תרבותיות שהחליפו אידיאולוגיות של אינטגרציה לתוך חברה קיימת, חיזקו מגמה זו. התהליך השני - החיצוני - הוא בעיקר הפרטת שירותים ציבוריים וצמצום הדרגתי של פעילות המגזר הציבורי באספקת שירותים אלו. תהליך זה, שאותו הובילו בריטניה וארצות הברית בשנות השמונים, התפשט למדינות אחרות, השליך והשפיע על הארגונים האזרחיים.

שני תהליכים נפרדים אלו יצרו זירה כפולה שבה השתתפו בו זמנית ארגוני אזרחים מספקי שירותים ללא כוונות רווח, שמימונם הגיע ברובו ממקורות ציבוריים; וארגוני אזרחים בעלי סדר יום חברתי/פוליטי שעסקו בשינוי חברתי, בסגנון ובחינוך הציבור, ולעתים אף באספקת שירותים. לאלה אפשר לצרף ארגונים מתת־קטגוריות אחרות, כגון איגודים מקצועיים, ארגונים סביב עניין משותף כגון תחביבים וכיוצא באלה. לכלל ארגונים אלו תשתית משפטית ומיסויית משותפת המכלילה אותם באותה קטגוריה, השונה מהקטגוריות המוכרות של המגזר העסקי (ארגונים למטרות רווח) והמגזר הציבורי (גופי השלטון המרכזי והמקומי ומוסדותיהם הקמים ופועלים

בתוקף החוק וממומנים מהתקציב הציבורי). כאמור, קטגוריה זו של ארגוני המגזר האזרחי גדלה מאוד ונמצאת במגמת גידול לאורך השנים.

הגידול בפעילות ארגונים אלו (משני הסוגים העיקריים האמורים לעיל) הוליד את הצורך בהערכות למציאות החדשה באמצעות עיצוב מדיניות חדשה, צורות תקצוב חדשות, דרכי פיקוח ואסדרה (רגולציה), ואלה העלו את הצורך בהבנה ובהמשגה של התופעה. הגם שכל מדינה התמודדה עם סוגיות אלו בדרכה, הייתה חשיבות לניסיונות להתייחס לתופעה בהקשר הבין-לאומי, שכן היא התפתחה בגרסאות שונות במדינות רבות בעולם המפותח והמתפתח, בייחוד לאחר נפילת ברית המועצות.

הניסיונות הראשונים להמשגת מגזר זה החלו בסוף שנות השמונים וקיבלו ביטוי מובהק במיזם הופקינס⁴ שביקש לתאר ולמדוד את המגזר השלישי ביותר מארבעים ארצות (כולל ישראל), על בסיס הגדרה משותפת שגובשה במסגרת מיזם זה (Salamon and Anheier 1997). זוהי הגדרה משפטית המכניסה לקטגוריה של "המגזר השלישי" ארגונים שאינם ארגונים עסקיים למטרות רווח או ארגונים שאינם ארגונים ציבוריים (כגון השלטון המרכזי, השלטון המקומי וזרועותיהם).

קבוצת ארגונים זו, שכונתה "ארגוני המגזר השלישי", כללה בארצות שונות ארגונים שנקראו "ארגונים ללא מטרות רווח", "ארגונים לא ממשלתיים", "ארגונים וולונטריים", "ארגונים חוץ-פרלמנטריים", ועוד. חלק גדול מהשמות האלה, שבהם מודגש אלמנט שלילי ("לא", "חוץ"), מציינים את מה שהארגונים האלה אינם. גם השם וולונטרי מציינ תכונה של הארגון שבמקרים רבים נכונה רק בחלקה, אם בכלל. שמות אלו שעל דרך השלילה הדגישו דימוי של חוסר צביון עצמאי של קבוצת ארגונים זו. אם שמות הארגונים מציינים את מה שהם אינם אין זה מפתיע שיש קושי למצוא שם חיובי למגזר כולו. הכינוי "שלישי" מדגיש בדיוק זאת: מדובר במגזר ששירי, משמתיים אליו ארגונים מגוונים בעלי צביון שונה מאלה המוכרים, ולכן אין אפשרות לכנותו בשם מקביל למגזר "העסקי" או "הציבורי", המציינים בפירוש את מהותו של המגזר.⁵ אבל שמות אלו העידו גם על הנחת היסוד שהחברה מורכבת משני מגזרים - העסקי והציבורי, וארגונים שאינם שייכים לאחד משני המגזרים הללו מכונים בשמות במשמעות שלילית אל מול שני מגזרים אלו.

הממצאים הראשונים של מיזם הופקינס, שפורסמו במחצית השנייה של שנות התשעים, הדגישו את ההיבטים הכלכליים והמשפטיים של המגזר המכונה שלישי (Salamon and Anheier 1997; 1994). נתונים השוואתיים של מספרי הארגונים והיקפי פעילותם הכלכלית (כל אלה שמונו לתחומי פעילות⁶) הרשימו תחילה את כל רואיהם, שכן לראשונה נתקבלו נתונים על "מגזר חדש". אבל ניתוח מדוקדק של הנתונים הראה שבארצות שבהן יש מגזר שלישי גדול מבחינת היקפי פעילות מדובר בעיקר במערך המספק שירותים כמו-ציבוריים במסגרות ממוסדות של הסדרים עם המדינה באמצעות ארגונים השייכים לכנסייה או לאיגודים המקצועיים (כמו ההסדרים עם קופות

4 מיזם בין-לאומי משווה שנערך באוניברסיטת ג'ונס הופקינס במדינת מרילנד בארצות הברית. ראו באתר המיזם, <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector>

5 בהיסטוריה של המחקר בתחום שימש המושג "שלישי" גם כפשרה בין מסורות תרבותיות שונות, כגון בבריטניה, שבה המגזר מכונה "וולונטרי", בארה"ב, שבה הוא מכונה "ללא כוונות רווח", ובצרפת, שבה יש מסורת של "כלכלה חברתית" (ראו Kuti 2013, 309).

6 הסיווג לתחומי הפעילות התקבל בעולם לצורכי איסוף נתונים והצגתם. גם האו"ם נעזר בסיווג זה בפרסומיו. ראו להלן את הנתונים בישראל.

החולים בישראל), ולכן יש בדרך כלל מסורת היסטורית ארוכת שנים המבוססת על התפתחויות ספציפיות של תפיסת מדינת הרווחה באותה מדינה. לאלה אפשר להוסיף את התפתחותם של תהליכי ההפרטה ומיקור החוץ.

ההמשגה שפותחה בהקשר זה הדגישה את תפקידו של המגזר שאנו עוסקים בו לספק שירותים שהמדינה והמגזר העסקי אינם יכולים או אינם מעוניינים לספק מסיבות שונות.⁷ תפיסה כזו של המגזר, המבוססת כאמור על היבטים משפטיים וכלכליים שלו, קיבלה ביקורת מוצדקת, שכן היא מתייחסת רק לתפקיד אחד של ארגונים אלו – אספקת שירותים.

עבודותיהם של רוברט פאטנם (Putnam 2000), מרי קלדור (Kaldor 2003), מייקל פולי ובוב אדוארדס (Foley and Edwards 1996) ואחרים, על המשמעויות החברתיות והפוליטיות של התאגדויות וולונטריות של אזרחים, שרובן פורסמו מסוף שנות התשעים ואילך, הכניסו לדיון במגזר השלישי את המושגים "חברה אזרחית" ו"הון חברתי". בסיועם של חוקרים אחרים מתחומי מחקר של מדע המדינה וסוציולוגיה קיבל הדיון בארגונים אלו ביטוי בהיבטים חברתיים ופוליטיים של המגזר. בתחילה לא ראו את עצמם חוקרים אלו חוקרים של "מגזר", אבל בהדרגה הבינו החוקרים מכל תחומי המחקר שמדובר בזוויות שונות של הסתכלות על אותו "יצור" – קבוצת הארגונים שאינם עסקיים ואינם ציבוריים – והחלו להעלות שאלות בדבר התפקידים החברתיים והפוליטיים של מגזר זה, שכאמור קיבל את הכינוי "המגזר השלישי".

החוקר הלמוט אנהיייר (Anheier 2009) מציב התפתחויות אלו של גידול פעילות המגזר שבו אנו עוסקים ותפקידיו החברתיים בהקשר רחב יותר, של שינוי פני החברה בעקבות תהליכי הגלובליזציה, צורות התקשורת החדשות וירידה במרכזיות המדינה בניווט החברה. הוא מזהה שלושה תחומים שבהם ממלא המגזר תפקיד מפתח:

תפקידי המגזר כספק שירותים. אנהיייר מציג מגמה זו בהקשר של אימוץ עקרונות "הניהול הציבורי החדש" (NPM – New Public Management) על ידי המגזר הציבורי, כחלק ממדיניות לצמצום פעילותה של הממשלה ובתגובה לטענות בדבר חוסר יעילות, בזבוז ושחיתות במינהל הציבורי. עקרונות אלו כוללים, בין השאר, ניתוק בין הממשלה כגורם מתווה מדיניות ומקצה אמצעים ובין גופי הביצוע, בניית יחידות מבוזרות סביב מערכי שירותים ספציפיים, דגש על אספקת שירותים המבוססת על חוזים וזכייה בהם על בסיס מכרזים, אימוץ סגנונות ניהול מהמגזר העסקי, כולל בניית מערכים בעלי גמישות ארגונית בגיוס עובדים (ובפיטורים), ועוד. עקרונות אלו השתלבו היטב במגמה של העברת חלק מתפקידי אספקת השירותים הציבוריים לארגוני המגזר האזרחי. ארגונים אלו נדרשו לשנות את דרכי ניהולם ולפעול בכפוף לתנאים שהכתיבה הממשלה מתוך בחינה קפדנית של תפוקות לעומת תשומות, מדידת תוצאות, ועוד. לדברי אנהיייר, עם אימוץ עקרונות הניהול הציבורי החדש חדלו הארגונים האזרחיים הוולונטריים – ארגוני המגזר האזרחי, שפעלו שלא למטרת רווח ואימצו את איסור חלוקת הרווחים לחבריהם – להיתפס כ"קרוב המשפחה העני" של המדינה או כארגונים שוליים המוסיפים על שירותי המדינה או משלימים אותם; הם עברו לשחק תפקיד ראשי בוויכוח על מדינת הרווחה והשירותים המסופקים לאזרחים, והיו למכשיר מרכזי בפיתוח ובשינוי של מערך הרווחה במדינה.

7 החינוך החרדי בישראל, למשל, מופעל במסגרות של המגזר המכונה שלישי. בהולנד, שיש בה רוב פרוטסטנטי, יש הסדר דומה לחינוך הקתולי.

תפקידי הפיתוח החברתי של המגזר. היבט זה נוגע לתפקידם של ארגוני המגזר השלישי כמפתחי החברה האזרחית וערכיה. את הגילוי מחדש של החברה האזרחית מציב אנהיייר בהקשר של המודעות של הוגי דעות וקובעי מדיניות רבים בדבר השינויים שחלו במרקם החברתי. דווקא בעידן של ירידה במרכזיות המדינה בניווט תהליכים חברתיים גובר הצורך בגורמים המעודדים אינטגרציה ושיתוף בתהליכי בניית קהילה. לפי תפיסה זו, התפתחות כלכלית ומשטר דמוקרטי תלויים בקיומו של "הון חברתי" - קשרים חברתיים המבוססים על אמון ועל נורמות של הדדיות. בלעדיהם עולים קשיים לקיים חוזים (מסחריים) ולהגיע לפשרות (פוליטיות). לכן שווקים מצד אחד ומוסדות ציבור מצד שני אינם יכולים להתפתח ולשגשג בלעדיהם. גישה ניאורטוקוויליאנית זו מדגישה את התפקיד של הכלה חברתית ושיתוף בקבלת החלטות של ארגונים וולונטריים אזרחיים וגם את תרומתם לבניית קהילה. משטר דמוקרטי יציב מבוסס על מרקם של ארגונים שמתקיימת בהם פעילות מתמדת של אזרחים במגוון נושאים חברתיים - בהם גם כאלה שיש לגביהם מחלוקת - בתחומים של דת, מין, מגדר או מעמד חברתי ובאות בהם לידי ביטוי נורמות של הדדיות, אזרחות ואמון, בתוך הארגונים עצמם וביניהם ובין סביבתם. עם זאת, על אף המחלוקות קיימת הסכמה לגבי ערכים מסוימים, ואלה יוצרים מכנה משותף בין הארגונים ויש בהם כדי לגשר על סעעים.

התפקידים הפוליטיים של המגזר. תחום זה עוסק באחריות חברתית (social accountability). לדברי אנהיייר, בגישה של אספקת שירותים ההתייחסות אל ארגוני המגזר השלישי היא כאל תאגידים (corporations); בגישה הניאורטוקוויליאנית - כאל אגודות (associations); ובגישה הפוליטית - כאל ארגוני סנגור (advocacy organizations) וכמסגרות המסייעות בפיתוח אזרחות מסוג חדש. בהקשר זה תפקיד ארגונים אלו הוא לחזק מערכי אחריות בין אזרחים ובין גורמים בסביבתם - ציבוריים, עסקיים ואזרחיים. בתפקיד זה אין משמשים ארגוני המגזר השלישי לבדם, אלא הם פועלים לצד מוסדות כגון בתי המשפט, אמצעי התקשורת, ועוד. עם זאת, ארגונים אלו פועלים בדרך ייחודית במילוי תפקיד זה לנוכח האכזבה של אזרחים רבים מביצועי הממשלה ואי-הצלחה של כלים קונבנציונליים לתקן עיוותים חברתיים. גישה זו מדגישה את יכולתם של אזרחים וארגוני אזרחים לפעול מעבר לפעילות מחאה ולוודא שגורמים שאמורים לבצע תפקיד מסוים למען החברה אכן יבצעו אותו. אנהיייר מוסיף שתפקידי הניטור (monitoring) ו"כלב השמירה" (watchdog) של ארגונים אזרחיים לצד קידום אחריותיות הם בעלי חשיבות ייחודית מכיוון שהם מסוגלים להגביר את יעילות המערכת הציבורית על זרועותיה ובה בעת לחזק ולהעצים את הפעילים בארגונים אלו.

עבודתו של אנהיייר מציבה את המגזר האזרחי במקום מרכזי, לא רק כספק שירותים במסגרת מדינת הרווחה, אלא גם כשותף פעיל בתהליכים חברתיים ופוליטיים, כמגיב להם וכמחולל אותם. על ניתוחו של אנהיייר אפשר להוסיף היבט חשוב: ארגוני המגזר האזרחי כיזמים וכסוכני חידושים ושינויים בחברה מצד אחד, וגורמים שביכולתם לעצב ולחזק ערכים ונורמות בחברה מן הצד האחר. באמצעות ארגונים אלו מועלים נושאים לסדר היום הציבורי, מגובשים רעיונות חדשים לטיפול בסוגיות הדורשות התייחסות וסיפוק צרכים וציפיות של יוזמיהן. הניסיון בעולם ובישראל מלמד כי רעיונות שעברו בהצלחה את תהליכי הניסוי במסגרות של ארגוני המגזר האזרחי מאומצים ומקבלים ביטוי רחב יותר בחברה (לדוגמה מקלטים לנשים מוכות בישראל, שיטות טיפוליות במערכת הרווחה, וכדומה). אלו יכולות להיות סוגיות שאינן מעוררות מחלוקת

(כגון חיסכון באנרגיה, שימור הסביבה) וגם נושאים שבמחלוקת (כגון גבולות אחריות המדינה לאזרח ונישואים בין בני זוג מאותו המין). במערך החברתי הכולל ארגוני המגזר האזרחי הם הגורם העיקרי שמעלה סוגיות חברתיות חדשות לסדר היום הציבורי ומקדם אותן. עם זאת, לצד מהלכים לכיוון שינוי חברתי, יש לארגונים אלו גם תפקיד חיוני של שימור ערכים, אינטרסים או תרבות של חברי הארגון או הקהילה, ערכים שהם מבקשים להנחיל לרבים.

עוד נושא שאינו עולה מניתוחו של אנהייר ורלוונטי מאוד לחברה הישראלית הוא ארגוני המגזר האזרחי כגורם מפלג ומחדד קרעים חברתיים. לעומת הגישה הניאורטוקוויליאנית, ששמה דגש על התפקיד המלכד של ארגוני המגזר האזרחי, בישראל אפשר למצוא גם ארגונים המחזקים ומעצימים את השסעים הקיימים בחברה על ידי הדגשת ייחודיותם ואי-השתלבותם בהסדרים החברתיים המקובלים. ראוי להדגיש שכדי לצמצם את יכולת הפילוג ואת השפעתו, על כל המשתתפים, כלומר על כל הארגונים והקבוצות המשתייכים לחברה, לקבל על עצמם את כללי המשחק הנהוגים בזירה הציבורית-אזרחית שהם פועלים בה. כללי משחק אלו כוללים נורמות וערכים ככיבוד הזולת וקבלת השונות של האחר, זכות ההתאגדות, הפעולה והביטוי, מעבר למשמעותן המשפטית, והימנעות מפסילת המתנגד או האחר על רקע דת, תפיסת עולם, גזע, מגדר או אזרחות.

המשותף לתפקידים החברתיים שהוצגו לעיל הוא הכוח האזרחי המאפשר ונותן לגיטימציה ציבורית לפעילות ארגונית בכל התחומים הללו: אספקת שירותים, אינטגרציה חברתית ושינוי בעל אופי ציבורי-פוליטי. יתרה מזאת, אנו גורסים שבשם לגיטימציה זו ארגונים יכולים לעסוק בכל שלושת התפקידים באותה מסגרת ארגונית בו זמנית. בפועל המציאות מראה כי ארגונים מבקשים להתמחות ונוטים בדרך כלל להתמקד בתחום אחד. אף על פי כן **צורת פעילותם** תבטא לעתים את התחומים האחרים ותביא, ולו בעקיפין, לתוצאות בהם. על אף הלחץ הציבורי לקונפורמיות והתאמה למגזר הציבורי או העסקי, למשל, ארגון מגזר אזרחי המספק שירותים עושה זאת בדרך משלו, השונה מזו שארגון ציבורי או עסקי פועלים בה בשעה שהם מספקים אותו שירות. ארגון כזה בונה סביב פעילותו תמיכה קהילתית באמצעות ועד מנהל, מתנדבים, תרומות ופעילויות הבונות הון חברתי. הכרת נושא הפעילות מקרוב וצבירת ניסיון מאפשרות לארגון לקיים גם פעילות סגורה כדי לקדם את הנושא שהוא עוסק בו ולהגן על זכויות מקבלי השירות שהוא מספק. ומכאן שארגוני המגזר האזרחי, בעצם צורת פעילותם, מסוגלים להתייחס לכל שלושת התחומים בפיתוח מערך אזרחי ובמקרים רבים אף עושים זאת הלכה למעשה (Casey 2008; Mosley 2010; 2012).

עבודתו של אנהייר היא רק אחת העבודות של הוגי דעות מובילים הרואים תפקיד מפתח למרכיב האזרחי בחברה של המאה העשרים ואחת, שבלעדיו חברה דמוקרטית לא תוכל לתפקד לאורך זמן. חשיבותם של ארגונים אלו, המייצגים מנעד רחב של דעות ואוכלוסיות, גדלה אף יותר בתהליכי פיתוח וקידום כלכלי וחברתי. גישה זו, המייחסת לארגוני המגזר האזרחי תפקיד חיוני בעיצוב תהליכים בחברה ובמדינה, מציגה **חברה תלת-מגזרית**. התפיסה של חברה דו-מגזרית, שלפיה המגזר העסקי מייצר מוצרים ושירותים לתצרוכת פרטית ומשתמש במנגנון השוק כדי להפיץ אותם ואילו המגזר הציבורי עוסק בסוגיות הציבוריות שאינן ניתנות לכימות, במכירה ובאספקה של מוצרים ציבוריים, כוחה אינו יפה עוד. החברה במאה העשרים ואחת אינה דו-מגזרית. בעידן הנוכחי גוברת יכולתם של ארגוני המגזר האזרחי לתקשר ולגבש עמדות משותפות מתוך שימוש במידע הרב המצוי ונגיש לכול ובאמצעים טכנולוגיים. האנרגיות האזרחיות משמשות כיום מנוף

לפיתוח מדינות מתפתחות ולחזוקן של מדינות מפותחות. כוחו של המגזר המייצג אנרגיות אלו מתעצם גם לנוכח המגבלות החלות על ממשלות בשל תהליכי הגלובליזציה והאוניברסליזציה, אשר פתחו גבולות והם מאפשרים תנועה של אנשים, הון וסחורות, בשעה שמנגד מתחזק כוחם של התאגידים הבינלאומיים. במשוואת כוחות זו עולה כוחם של ארגוני המגזר האזרחי ככוח מאזן. התפתחותם של אמצעים טכנולוגיים ורשתות חברתיות מאיצה עוד יותר את התרחבותו של המרחב האזרחי וארגוניו ומציבה אותו כצלע חיונית ומתחזקת במשולש התלת־מגזרי (Anheier and Korreck 2013; Wanna *et al.* 2015).





תפקידים חברתיים, מאפיינים ארגוניים וערכים ארגוניים

בחלק זה של המסמך נעסוק במציאות הפנים־ארגונית של ארגוני המגזר האזרחי. נבחן כיצד מאפייניהם הארגוניים מבטאים בפועל (בהנחה שהארגון פועל בהתאם לחזונו ולערכיו) את תפקידיהם החברתיים, ונתאר את הגורמים שמהם נגזר הקשר אל הערכים המנחים (או האמורים להנחות) ארגונים אלו.

הטיעון העיקרי של החוקרים הגורסים שארגוני המגזר האזרחי משתייכים למגזר נפרד הוא שמטרותיהם ודרכי פעילותם מחייבות מסגרת משפטית השונה מהמסגרות המשפטיות שלפיהן קמים ופועלים ארגונים עסקיים וציבוריים. מסגרת ההתאגדות יוצרת מציאות ארגונית ומבנית ייחודית, ולכן, נוסף על התפקידים החברתיים המוטלים על ארגונים אלו, מקנה מאפיינים ייחודיים לארגון המגזר האזרחי ולערכים המנחים אותו. המאפיין הראשון הוא מטרת ההתאגדות. מטרת ההתאגדות של ארגוני המגזר האזרחי נעדרת אינטרס כלכלי לפרט, וההתאגדות וולונטרית ואינה נכפית בחוק. התנאי הראשון - היעדר אינטרס כלכלי - מייחד מגזר זה מהמגזר העסקי. היעדר אינטרס כלכלי משמעו שלכניסה לארגון או ליציאה ממנו אין מחיר כלכלי. התנאי השני - היעדר כפייה בחוק, קרי פעולה וולונטרית (היעדר כפייה בכניסה לארגון, בהשתתפות בפעילות וביציאה ממנו) - מייחד ארגונים אלו מגופי המגזר הציבורי המוקמים ופועלים מכוח החוק. שני מאפיינים מצטברים אלו אינם מתקיימים בשני המגזרים האחרים, ולפיכך הם מייחדים את ארגוני המגזר האזרחי לכדי מגזר נפרד, ואמורים להשתקף בתכונות ארגוניות ובדרכי התנהלות ייחודיות המאפיינות מגזר זה. אנו גורסים שתכונות ארגוניות אלו נמצאות בהלימה עם התפקידים החברתיים שהציג אנהייר ומאפשרות להם למלא אותם. התכונות הארגוניות הייחודיות יימצאו בהלימה גם עם ערכים ייחודיים. אנו גורסים שישנה הלימה בין התפקידים החברתיים של המגזרים במשק, התכונות הארגוניות של הארגונים המרכיבים אותם והערכים המנחים את המשתתפים בארגונים אלו.

כאמור, אפיונים אלו בולטים במגזר העסקי ובמגזר הציבורי. אחד התפקידים החברתיים של המגזר העסקי, לדוגמה, הוא לייצר מוצרים ושירותים ולמכור אותם בשוק. ארגונים במגזר זה עושים זאת כדי למקסם רווחים במסגרת עקרון התחרות. מניעים אלו, של שאיפה לרווח ותחרות, מקבלים ביטוי ארגוני במבנה הממשל התאגידי: דירקטוריון המייצג את בעלי המניות,

שנועד להבטיח את מימושו; ובדרכי ההתנהלות: בונסים לעובדים (המתחרים ביניהם) על ביצוע מוצלח של משימות ארגוניות, וכדומה.

לארגונים המרכיבים את המגזר הציבורי יש תפקיד חברתי של קידום האינטרס הציבורי ואספקת שירותים ציבוריים שקשה לכמתם ולתמחרם מול המשתמש (אוויר נקי, ביטחון וכדומה). כמו במגזר העסקי, גם במגזר הציבורי תפקידים אלו מקבלים ביטוי בתכונות הייחודיות של המבנה ובדרכי הפעולה של ארגוני מגזר זה. כדי להבטיח את אופיו הציבורי של ארגון, למשל, מבנה המשילות של ארגונים ציבוריים מבוסס על עיקרון של אחריותות בפני הישות הפוליטית אשר ייסדה אותם (פרלמנט, מועצת העיר), וזו - נבחרת על ידי התושבים. האופי הציבורי של ארגונים במגזר זה מתבטא גם במקורות המימון, המבוססים בראש ובראשונה על מסים. את ההחלטה על הקצאת כספי המסים והמקורות הציבוריים האחרים מקבל הגוף הפוליטי שבחר הציבור. במילים אחרות, אנו טוענים כי יש קשר בין התפקידים החברתיים של המגזרים השונים, בהתבסס על הערכים הדומיננטיים הרווחים בהם, ובין התכונות הארגוניות של הישויות המרכיבות אותם.

כאשר מדובר בארגונים עסקיים וציבוריים קשר זה ברור מאליו ואינו זקוק להוכחה, אולם כאשר מדובר במגזר האזרחי כמעט לא מתקיים דיון בדבר הקשר בין התפקידים החברתיים והביטוי הארגוני שלהם, ככל הנראה עקב היעדר הסכמה בנוגע לקיומו של מגזר "יחודי בעל תפקידים ייחודיים". את הטיעון בדבר הקשר הזה במגזר האזרחי אפשר למצוא אצל כמה הוגי דעות. אחד מהם מפרט את המערך הערכי שעליו נשען המגזר האזרחי, ואף נותן לו ביטוי אופרטיבי (Perrow 2001).

פיטר פרומקין (Frumkin 2002) מציג את התפיסה שארגוני המגזר האזרחי הם בעלי תכונות הייחודיות להם בלבד. הוא מזהה שלושה מאפיינים מבניים אשר משותפים לכל הארגונים במגזר (ואינם מופיעים בסוגים אחרים של ארגונים) הנובעים ממעמדם המשפטי: "(1) ההשתתפות בהם אינה נכפית; (2) הם פועלים ללא חלוקת רווחים לבעלי העניין; (3) הם מתקיימים ללא קווים ברורים ופשוטים של בעלות" (שם, 3). פרומקין טוען עוד כי אף על פי שלהלכה מאפיינים אלו יצרו מערך של ארגונים חלשים, למעשה המצב הפוך, ומאפיינים אלו מאפשרים להם למלא תפקידים חשובים ביותר בחברה, בעלי אופי מעשי, אינסטרומנטלי ואקספרסיבי.

אנהיייר (Anheier 2005) סוקר את הספרות המשווה את ארגוני המגזר האזרחי עם ארגונים ציבוריים וחברות עסקיות, ומסכם את ממצאיו בלוח של 12 אמות מידה (שם, 184). מתוך הכרה בשונות ובמורכבות של התחום הארגוני ומתוך התבססות על עבודתו הקלאסית של מקס ובר הוא מתייחס להשוואה כאל השוואה בין **טיפוסים אידיאליים**: ארגוני אזרחים, ארגונים ציבוריים וארגונים עסקיים. שלא במפתיע מוצא אנהיייר הבדלים ברורים בין שלושת הטיפוסים. הוא מודה כי במדדים מסוימים יש קווי דמיון בין ארגוני המגזר האזרחי לארגונים ציבוריים ועסקיים, אבל "קווי דמיון אלו חוצים את גבולות המגזרים, ולכן מונעים סיווג של ארגוני חברה אזרחית כארגונים ציבוריים או ארגונים עסקיים. שני הסוגים מתאימים חלקית, אך אף אחד מהם אינו מתאים באופן מלא, וארגוני המגזר האזרחי הם בעלי מאפיינים ארגוניים אשר ספציפיים להם בלבד" (שם, 182-183). בין השאר הוא מונה את ההבדלים ביעדים, בדרכי המימון, בצורות המשילות, ועוד.

גם צ'רלס פרו (Perrow 2001) עוסק בייחודיות של ארגוני המגזר המכונה שלישי, אבל מבחין בין אלה התורמים לחברה האזרחית, שאותם הוא מכנה "טובים", ובין אחרים המשתמשים בסימנים של ארגוני המגזר המכונה שלישי אבל בעצם אינם מכבדים את ערכיו (למשל, אינם

משלבים מתנדבים בעבודתם), שאותם הוא מכנה "בינוניים" או "רעים" בהתאם למידת התרומה שלהם לחברה.

אין צורך לקבל את הקריטריונים של פרו לארגונים "טובים" וטובים פחות. החשיבות בטיעוניו היא שלכל ארגון המשתתף למגזר האזרחי, גם אם יש לו מטרות אינסטרומנטליות ברורות, כגון אספקת שירותים לילדים נכים, הלגיטימציה של פעילותו, שמקורה בתפיסה אזרחית, מכוונת אותו לתת לה ביטוי ארגוני. ארגון כזה יכול, למשל, לעודד התנדבות ותרומה, לשלב בעלי עניין בקבלת החלטות, לעסוק בקידום הזכויות של האוכלוסייה שהוא מטפל בה, וכל אלה יכולים לקבל ביטוי מוסדי, מעבר לטיפול (המקצועי) שלו באוכלוסיית היעד. אין הכוונה בהכרח כי שני תפקידים אלו - אספקת שירותים לילדים נכים וקידום ערכים בחברה - חייבים להימצא באותה עדיפות זה לצד זה. עם זאת, הציפייה היא שכל ארגון העוסק באספקת שירותים יכלול גם התייחסות להקשרים של החברה והמגזר האזרחי בתחום פעילותו ובדרך פעילותו. התייחסות זו יכולה להיות ישירה - למשל ציונה במטרות הארגון - או עקיפה, כתוצאה לוואי. אגב, פרו אינו פוסל ארגונים "בינוניים" או "רעים"; הוא גורס שבמשך הזמן יכולים אלה להשתנות ולהתפתח בכיוונים רצויים.

גישה זו, שארגוני המגזר האזרחי נושאים בו זמנית בכמה תפקידים חברתיים וממלאים אותם באופנים שונים בדרך תפקודם או בצורת תפקודם, נכונה גם לשני המגזרים האחרים. ארגון במגזר הציבורי יכול לעסוק בתכנון כבישים או בטיפול במשפחות במצוקה, אבל כל החלטה של עובד הארגון, כולל החלטות שעלולות לפגוע בפרטים, כגון הפקעת קרקעות לצורך סלילת כביש חדש או הוצאה של ילד מבית הוריו, מתקבלת בשם השמירה על האינטרס הציבורי. במילים אחרות, מעבר לעיסוק של היחידה הספציפית במגזר הציבורי בתחום פעילותה ומומחיותה, היא משרתת את האינטרס הציבורי, וזהו בסיס הלגיטימציה שלה לפעול כמו שהיא פועלת. גם במגזר העסקי משמשים עקרונות וערכים כמו מקסום רווחים ותחרותיות נר לרגלי מקבלי החלטות עסקיות בנושאים כמו שותפויות (או פירוקים), השקעות, מדיניות שיווק, ועוד. מול הרווחיות, שהיא הבסיס לפעילות המגזר העסקי, היכולת המעשית להיענות לצורכי הציבור היא המבחן של המגזר הציבורי. לעומת המגזר העסקי, הרואה בתשואה הכלכלית את מוקד מטרות פעילותו, המגזר הציבורי פועל לקדם את האינטרס הציבורי לפי תפיסתו הפוליטית של השלטון. כל אחד מאלה פועל במבנים ארגוניים מוגדרים המסייעים לו להשיג את מטרותיו ויוצרים את מערכת המשילות. ארגוני המגזר האזרחי אינם יוצאים מכלל זה; אף הם בונים את המסגרות ואת המבנים הארגוניים לפי תפיסת עולמם, מטרותיהם וערכיהם, שמן הסתם יהיו שונים מאלה שבמגזרים האחרים (גדרון 2011).

ראינו אפוא כיצד הדרך שבה ארגון מובנה ומתנהל מבטאת את הערכים של המגזר שהוא משתייך אליו. ראינו עוד שבמגזר האזרחי, לצד הפעילות האינסטרומנטלית הקונקרטית, הנגזרת בדרך כלל ממטרות הארגון (טיפוח ילדים מחוננים, הגנה על בעלי חיים), מבנה הארגון - ניהול באמצעות ועד מנהל המורכב מבעלי עניין מתנדבים, ניהול מערך כוח האדם, לרבות הפעלת מתנדבים, וכן מימון פעילות הארגון ממגוון מקורות פרטיים וציבוריים כגון תרומות, מענקים, דמי חבר, הכנסות עצמיות וכדומה - מבנה זה מאפשר לו, אם יבחר, לעסוק לא רק בהיבטים אינסטרומנטליים-מקצועיים הנובעים ישירות ממטרותיו, אלא גם בפיתוח הון חברתי, בפעילות פוליטית/ציבורית/סנגורית או בקידום שינוי חברתי בתחום פעילותו.

המרכיב השלישי המייחד את המגזר האזרחי, לצד תפקידים ייחודיים ומאפיינים ייחודיים, הוא מרכיב הערכים. זהו מרכיב חמקמק מכיוון שערכים, כמו מאפיינים, יכולים להיות משותפים

גם למגזרים אחרים, וקשה לזהות את אלה הייחודיים. למרות זאת, לגרסתנו, יש לארגוני המגזר האזרחי ערכי ליבה משותפים, ערכים שחוצים תחומי פעילות או היבטים ארגוניים אחרים. ערכים אלו לא תמיד מובנים מאליהם ונראים לעין, ועל כן יש להוציאם אל האור. הערכים הם פועל יוצא של התפקידים והמבנים, אבל בה בעת הם גם יוצרים ומעצבים את התפקידים ואת המבנים בתהליך של גיבוש ועיצוב מתמשך. בקשר בין מרכיבים אלו קשה לפעמים להבחין מה הסובב ומה המסובב. תהליכים דומים מתקיימים כמובן גם בשני המגזרים האחרים: גם שם יש הלימה בין התפקידים, המבנים והערכים.

התפיסה שעל כל ארגון אזרחי המספק שירותים לעסוק, במידה זו או אחרת, גם בפיתוח הון חברתי, בפעילות סגור בתחום פעילותו ובהכנסת חידושים ושינויים בסביבתו עדיין אינה מקובלת על כל ראשי הארגונים, בין השאר בגלל היעדרה של תפיסת ייחודיותם של ארגונים אלו כמגזר נפרד המבטא את תפקידם החברתי של ארגוניו, ולעתים גם בגלל אי־שביעות הרצון של גורמים מממנים, ובייחוד גורמים ממשלתיים, מפעילות שאינה ממוקדת במתן השירות בלבד.

פיתוח תפיסה כזו יוביל לזיהוי הערכים הייחודיים למגזר ולארגון, ואלה כאמור שלובים בהכרח בתשתיות המבניות ובדרכים שבהן ארגונים אלו פועלים. בהקשר זה חשוב להבחין בין שני סוגים של ערכים: (1) ערכים המאפשרים את פעילותם של הארגונים כמגזר אזרחי המבוסס על תודעה מגזרית משותפת; (2) ערכים מגזריים המנחים את ההתנהלות הפנימית של כל ארגון השייך לקטגוריה זו.

הרציונל הערכי מאפשר לבני אדם, מכוח חופש ההתאגדות הפרטית של אזרחים, להתארגן סביב כל נושא הנראה להם והיכול לסייע להם להיות מעורבים ולהשפיע על החברה בדרכים שונות, בהתבסס על תפיסה של **אזרחות**.⁸ לאזרח מוקנות זכויות המאפשרות לו לפעול, להתאגד ואף להיות מעורב בדרכים שונות בעיצוב התשתית והמוסדות המארגנים ומנווטים את חייו. הוא יכול לעשות זאת לא רק במובן המצומצם של השתתפות בבחירות שבהן הוא בוחר בנציגיו לכהונות ציבוריות, אלא גם באופן פעיל בין בחירות, בפעילות התנדבות למיניה ובעשייה אזרחית לקידום נושאים חשובים לו. המשטר הדמוקרטי הוא המסגרת שבה רעיונות אלו באים לידי ביטוי באופן חוקתי ומעשי. הזירה האזרחית מגוונת, תוססת, פעילה ומחדשת, והיא אינה יכולה להתקיים במסגרת חוקתית שאינה דמוקרטית, שכן היא מבוססת על תשתיות וערכים דמוקרטיים כגון חירויות הפרט וזכויות האזרח, זכות הבעת הדעה, חופש ההתארגנות, שוויון אזרחי וחופש העיסוק; ועל זכויות חברתיות כגון קיום בכבוד, הזכות לחינוך ולהשכלה, הזכות לשוויון בהזדמנויות למיציא הפוטנציאל של הפרט, וכיצא באלה. בעידן הנוכחי אדם שאינו מתפרנס כדי קיום בכבוד, שלא זכה לחינוך ולהשכלה הולמים, לשירותי בריאות, לדיר או לנגישות לשירותים הציבוריים לא יוכל להיות אזרח פעיל בחברה. אלה נדבכי יסוד בחברה הדמוקרטית העכשווית. יתרה מזאת, כדי למלא את תפקידיו כיאות זקוק המגזר האזרחי לקשרים הדוקים עם מוסדות נוספים שהם התשתית של חברה דמוקרטית, כגון מערכת משפטית בלתי תלויה, עיתונות עצמאית ועוד, ויש הרואים במגזר האזרחי ביטוי לדמוקרטיה השתתפותית (participatory democracy).

8 המושג "אזרחות" במסמך זה אין כוונתו למושג המשפטי המבחין בין אזרחים לאלה שאינם כאלה, על כל המשמעויות הכרוכות בכך. הכוונה היא לתפיסה של אזרחות שלפיה יש ציפייה ממי שמשתתף לקהילה להיות אדם אכפתי ושותף לפעילות אקטיבית, מלמטה, ולמעורבות חברתית. תפיסה זו מעוגנת בתשתיות החברתיות והחוקיות. במדינות שתפיסה כזו רווחת ומעוגנת בהן היא חלה גם על מי שאינו "אזרח" על פי החוק.

(Bachrach and Botwinick 1992; Mutz 2006). לכן, מבלי להיכנס לשאלה כיצד מתנהל מערך המשילות הפנימי בתוך הארגון, אם ארגון מעוניין להיות פעיל ולהשפיע על החברה כארגון אזרחי, עליו לנהוג בסובלנות ובכבוד לאחר, והוא חייב להכיר בזכות של קבוצות אנשים אחרות להתארגן סביב סוגיות החשובות להן ולפעול באותה צורה. זוהי התשתית הערכית שבה הוא נמצא ובה הוא מתפקד, והיא משותפת לכל ארגוני המגזר האזרחי.

התייחסות לנושא ערכים מנחים ברמת הארגון מציבה את השאלה: מהי התשתית הערכית המשותפת לארגונים העוסקים בנושאים שונים ומגוונים? ראוי לציין שלארגונים בתחומי פעילות דומים ישנם בדרך כלל עקרונות מנחים ספציפיים. לארגוני איכות הסביבה, למשל, יש מערך עקרונות המנחים את פעילותם ומתורגמים למדיניות הארגון (כמו איקבלת תרומות מגורמים המזהמים את הסביבה); אלה אינם מחייבים בהכרח ארגונים בתחום החינוך או התרבות. דוגמה אחרת - לארגונים העוסקים בתרבות תורנית יש עקרונות מנחים השואבים מן האמונה הדתית. טבעי וראוי שארגונים יאמצו עקרונות ספציפיים הקשורים לתחומי פעילותם. יש אפילו ציפייה כזו ויהיה זה מוזר אם לא כך יהיה. אנו איננו עוסקים באלה, אלא במערך הערכים המשותף **לכל** ארגוני המגזר האזרחי, המנחים אותם מתוקף השתייכותם למגזר האזרחי. מדובר בערכים המסייעים לפתח הון חברתי ולהיות מעורבים בפעילות של חידושים ושינויים חברתיים. המערך הערכי שמנחה את המגזר שאנו עוסקים בו הוא **שמירה על האינטרס האזרחי וקידומו**, ומשמעותו עידוד פעילות התנדבותית/פילנתרופית על צורותיה השונות, מעורבות חברתית וציבורית ושיתוף של ציבורים שונים (בתוך הארגון) בקבלת החלטות וכיבוד השונות של אלה. לדעתנו יש אפוא לראות מגזר זה דרך הפריזמה האזרחית, וכדי להדגיש את צבינו הייחודי הזה מוצע בזאת באופן פורמלי לשנות את שם המגזר ל**מגזר האזרחי**. שינוי השם הוא יותר מפעולה טכנית. יש בו משום אמירה על צבינו של הארגונים המשתייכים אליו המעבירה מסר ברור הן למשתתפים ולפעילים בארגונים אלו והן לאלה החיצוניים להם ויוצרים אינטראקציה אתם.



התפתחות החברה הישראלית מנקודת מבט חברתית-אזרחית

בשנת 2013 מנתה החברה בישראל יותר משמונה מיליון נפש. חברה זו היא חברה הטרוגנית מכמה היבטים: הלאומי, העדתי, הדתי והכלכלי, וכל אחד מאלה יוצר שסעים ומוקדי מתח המתפרצים מפעם לפעם בדרכים שונות, לעתים אלימות.⁹ הבעיות והמתחים החברתיים סביב השסעים מתקיימים בחברה שחלק לא מבוטל ממנה תופס אותה כחברה במצור לנוכח הסכסוך בין מדינת ישראל לשכנותיה. להמשך קיומו של הסכסוך השפעה על תפיסות הציבור ועמדותיו באשר לנושאים שעל סדר היום הציבורי ועל היחסים בין פלחי החברה הישראלית. במציאות זו בעיות "פנים" (כלכלה וחברה) מוסטות הצדה, אינן מקבלות קדימות ראויה ואינן מטופלות כראוי. אייטפול בנושאים אלו, הרוויים במתחים הנובעים מהשסעים, משליך על כלל מערכות המשק - המערכת הפוליטית, המערכת החברתית והמערכת הכלכלית. הצבת קיומה של המדינה בראש סדר העדיפויות אמנם מאפשרת יצירת בסיס להסכמה פוליטית המביאה לצמצום חיכוכים, אך אין בה פתרון לפערים ולמתחים החברתיים. טיפול מהותי בנושאי חברה וכלכלה מתקשר לסוגיות יסוד העולות מהגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. המתח בין דת, לאום וישראליות, על מכלול משמעויותיו, משליך על הזירה החברתית, על ציפיותיה, על צרכיה ועל הפתרונות שלהם נדרשת המדינה. בד בבד הוא משמש כר נרחב לפעילות ארגונית המגזר האזרחי.

בלמעלה ממאה שנות קיומה עברה החברה הארץ-ישראלית והישראלית מהפכים ששינו את פניה לחלוטין. המהפכים האלה לבשו צביון דמוגרפי, אידיאולוגי, פוליטי, כלכלי ומרחבי/גיאוגרפי. כששתי קטגוריות או יותר מתכנסות יחד - למשל קבוצות חלשות כלכלית ומתגוררות בפריפריה - נוצר מוקד מתח מובהק.

בהקשר הדמוגרפי שינתה החברה הישראלית את פניה לבלי הכר. בתחילת דרכה הייתה זו חברה, למעשה קהילה, המבוססת בעיקרה על עולים/מהגרים אידיאליסטים, רובם ממזרח אירופה, שביקשו לשנות את אורחות חייהם מן הקצה אל הקצה ולבנות במולדת החדשה חברה יהודית

ערכית וצודקת ברוח האידיאלים שרווחו באותה תקופה (אייזנשטדט ואחרים 1972; אייזנשטדט 1973). קבוצות יהודיות אחרות שהתגוררו בארץ ישראל זמן רב לפני בוא העולים האידיאליסטים ממזרח אירופה, כגון הקהילה החרדית והקהילה הספרדית, לא היו שותפות לאידיאלים הללו, אבל היו הרבה פחות דומיננטיות בקביעת כיווני ההתפתחות של החברה, ולכן הותירו פחות את רישומן על צביונה העתידי. עם הקהילה הערבית הפלסטינית, שלא נתפסה כחלק מהחברה הישראלית באותה תקופה, היחסים היו בעיקר אנטגוניסטיים, בייחוד לאחר מאורעות תרפ"ט.

בתקופה העות'מאנית ואחר כך גם בתקופת המנדט הבריטי הוקמו גופים וארגונים שהיו למוסדות הנהגת היישוב, וגם ארגונים אזרחיים-חברתיים שקיימו את החיים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים באותם ימים. לצד הארגונים היהודיים החדשים פעלו ארגונים יהודיים של היישוב הישן, וכן ארגונים ערביים. לפי הערכה, בתקופת טרום המדינה פעלו כ-5,000 אגודות צדקה (כשמן אז) במגוון רחב של תחומים ונושאים (אייזנשטדט 1969).

לאחר קום המדינה כיסו האוריינטציה האידיאליסטית הכללית והאופוריה שהנה זכינו סוף סוף למדינה עצמאית על המתחים התת־קרקעיים בחברה. הפניית רוב העלייה מארצות ערב לפריפריה, בלא תשתיות אמתיות לפיתוח כלכלי וחברתי, יצרה קשיים בקליטתם ובשילובם של העולים בחברה הקיימת. העולים, שהגיעו בחוסר כול, מצאו את עצמם מול מוסדות שכפופים למערכת הפוליטית (רובם בשליטת ההסתדרות הכללית), שרק באמצעותם אפשר היה למצוא תעסוקה, לעשות ביטוח בריאות, ללמוד במסגרות חינוך, ועוד.¹⁰ תפיסת כור ההיתוך כחלק מתפיסת העולם של הממלכתיות (בראלי וקידר 2011) הכתיבה התעלמות מהצרכים הייחודיים, מהתרבות ומהמנהגים של כל קהילה וביטולם. רגשות הקיפוח שהתפתחו בהדרגה בקרב קהילות אלו גרמו למתח תת־קרקעי שלעיתים עלה אל פני השטח. האוכלוסייה הערבית-פלסטינית, שמהקמת המדינה הוגדרה חלק מהחברה הישראלית, הייתה גורם מתח פוטנציאלי נוסף, בשל המדיניות הציבורית שפעלה לדכא ביטויים תרבותיים, דתיים ולאומיים באמצעות הממשל הצבאי ואחר כך באמצעות הגבלות אחרות ומיעוט השקעות לקידום אוכלוסייה זו.¹¹ האוכלוסייה החרדית, שלא השתלבה עם הגורמים הציוניים לפני קום המדינה, שמרה על מסגרת הקהילתית הייחודית מתוך צמצום מגיעה עם הסביבה החילונית למינימום הכרחי (הורוביץ וליסק 1990).

הוויכוחים האידיאולוגיים שהיו בתקופת טרום-המדינה על דמותה של המדינה בין המחנה הסוציאליסטי, המחנה הדתי והמחנה הלאומי לא פסקו עם קום המדינה והיו גורם מתח בחברה. הם קיבלו ביטוי בפיתוח המינהל הציבורי, על כל דרגיו, שנדרש לנאמנות אידיאולוגית לשלטון (יער ושביט 2003). המתח האידיאולוגי גבר בשנים שלאחר מלחמת ששת הימים, ובייחוד לאחר כיבושם של חבלי ארץ שהיו מחוץ לגבולות ישראל בהסכמים שסיימו את מלחמת העצמאות. בד בבד החלה להסתמן מגמה חדשה: כניסתה של מנהיגות צעירה שצמחה בקרב עדות המזרח לזירה הפוליטית, בעיקר במפלגת הליכוד.¹² היה זה מפנה במתח העדתי, אך לא היה בו כדי למנוע התפרצות של מתחים אחרים בחברה ביתר שאת.

10 מציאות זו השתנתה לאחר עליית הליכוד לשלטון ב־1977 וירידת קרנה של ההסתדרות הכללית כגורם המנווט מהלכים במשק ובחברה.

11 הורוביץ וליסק 1990; קימרינג 1993; סמוחה 2001.

12 בהקשר זה ראוי לציין את התפרצות המחאה האלימה על רקע עדתי של "הפנתרים השחורים" (1971) שקדמה לתהליכים אלו.

התקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים הכניסה כוחות חדשים לזירה הציבורית. היו אלה כוחות אזרחיים שדחקו בממשלה לשאת באחריות מיניסטריאלית לכישלונותיה. המסגרות הפוליטיות הנוקשות והתפקיד הדומיננטי של השלטון כשחקן מרכזי בקביעת סדר היום הציבורי וכמתערב בחברה התערערו ופינו את מקומם לכוחות חדשים שהתגבשו לכדי כוחות חברתיים משמעותיים המסוגלים לחולל שינויים. אלה לא בהכרח הפיגו את כלל המתחים שנמנו לעיל. הצלחתם מתבטאת ביצירת כלים חדשים לקידום הנושאים שהם ביקשו להעלות לסדר היום הציבורי. כוחות אלו העלו נושאים חדשים ויצרו מוקדי מתח ומאבק חדשים כגון הסוגיה המגדרית ומאבק הנשים לשוויון. בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים נוסד גם "גוש אמונים"¹³, ארגון מגזר אזרחי עצמאי (תנועה חברתית דתית-לאומית) אשר קרא תיגר על מדיניות הממשלה והצליח להביאה להיענות לדרישותיו.

המאפיין העיקרי של תקופה זו שלאחר מלחמת יום הכיפורים הוא ירידה בתפיסת מרכזיות השלטון בניווט חיי החברה והכלכלה ועלייה בכוחם של גורמים לא שלטוניים. התפתחות זו קיבלה ביטוי גם בהתפתחות המגזר העסקי ובהשקעות בו; התפתחות מגזר עסקי שלא היה קשור למוסדות המסורתיים שהיו קשורים בעבר לשלטון (כגון ההסתדרות ומפעליה); והתפתחות עצומה של ארגוני המגזר האזרחי. השינוי שהתחולל קיבל ביטוי גם בדפוסים חדשים של תרומות ממקורות יהודיים בחו"ל, שביקשו לתרום ישירות למוסדות ולארגונים, ולא דרך המערכות הממוסדות של הסוכנות היהודית. ייסודה של "הקרן החדשה לישראל" סימנה את תחילתה של מגמה זו.

בשנות השמונים, לאחר חילופי השלטון, היה ניסיון להנהיג מדיניות כלכלית חדשה המבוססת על כוחות השוק בלא שהייתה תשתית חברתית-כלכלית הולמת. בעקבות ייצוב המשק, ריסון המשבר הכלכלי וחילופי הממשלות אומץ משטר כלכלי חדש. משטר זה דגל בחיזוק כוחות השוק, בדומה למדיניות שהונהגה במדינות אחרות בעולם, והביא בין השאר לפיתוח מדיניות של הפרטת נכסים ציבוריים ושירותים ממשלתיים (בראלי ואחרים 2005). הפרטת השירותים הציבוריים ואספקתם באמצעות גופים חוץ-ממשלתיים, ובייחוד באמצעות ארגוני המגזר האזרחי, ניתקו את הקשר הישיר בין הממשלה ובין האזרח מקבל השירות, והכניסו ספקי שירות בתוך. מציאות זו דרשה שינוי בדרכי התקצוב, יצירת כללי פיקוח ואסדרה חדשים, הקפדה על מבנים ניהוליים (כגון ממשל תאגידי), וכיוצא באלה. בד בבד נדרשו ארגוני המגזר האזרחי לשנות את אסטרטגיות הניהול שלהם ולאמץ עקרונות וכללים שהכתיבו הממשלה/הגורם המממן ולעמוד בבחינה קפדנית של תפוקות לעומת תשומות, מדידת תוצאות, ועוד. כמו במדינות אחרות, מדיניות ההפרטה, מיקור החוץ והמסחור הביאו עמם פערים חברתיים, בין השאר בשל צורות ההעסקה (עובדי קבלן).

משנות השמונים נעשתה פעילות ארגונית זו של אזרחים בנושאים רבים ומגוונים, כאלה הקשורים לחייהם או לתחומי העניין שלהם וכאלה שבהם הם מסייעים לציבורים אחרים, דומיננטית יותר ויותר, ובמידה רבה החליפה את החברות במפלגות פוליטיות, שבהן התקיימה פעילות של אזרחים לפני בחירות. תופעה זו באה לידי ביטוי גם בחברה הערבית-פלסטינית בישראל. הסכם השלום עם מצרים והתעוררות הרגשות הלאומיים הפלסטיניים עוררו התארגנות גם בקרב אוכלוסייה זו, שקיבלה ביטוי בין השאר במסגרת ארגוני המגזר האזרחי (מנאע 2008).

13 גוש אמונים נוסד כארגון בשנת 1974, אולם עוד קודם לכן פעל לקידום מטרותיו.

העלייה מחבר המדינות מאז שלהי שנות השמונים צירפה כמיליון עולים לחברה הישראלית. באותן שנים הצטרפו במספרים קטנים יותר גם עולים מאתיופיה. שתי קבוצות עולים אלו יצרו אתגרים שונים לחברה הישראלית. לאחר כעשרים שנה מתחילתה אפשר לומר שהעלייה מחבר המדינות, שבאה מחברה טכנולוגית, השתלבה בחברה הישראלית ושמרה על ייחודה התרבותי. העלייה מאתיופיה, לעומת זאת, נתקלת בקשיים בדרכה להשתלב בחברה הישראלית, שהבולטים שבהם הם הספק שהוטל ביהדותם של אנשיה, והמאבק בדעות קדומות בגלל צבע עורם. שתי קבוצות עולים אלו הקימו מתוכן ארגונים אזרחיים שהם כיום חלק מהמגזר האזרחי.

מלחמת לבנון הראשונה והשנייה והמלחמות ברצועת עזה גרמו נזקים בעיקר ליישובים בצפון המדינה ובדרומה, ובייחוד נפגעו תושבים משכבות כלכליות חלשות. מלחמת לבנון הראשונה הולידה שרשרת מחאות והתנגדות למדיניות הממשלה. מלחמת לבנון השנייה הדגישה וחיידה את הפער בין המרכז לפריפריה. מלחמות אלו העלו גם את רמת המודעות הציבורית לחיזיונות של ארגוני המגזר האזרחי לנוכח התפקיד החשוב שמילאו. המלחמות והשלכותיהן הציגו ברבים את תוצאות מדיניות הפרטת השירותים הציבוריים, כשארגוני המגזר ותרומות של עסקים ונדבנים מהארץ ומהעולם נאלצו להתמודד עם החלל שנוצר בתחום הטיפול באוכלוסיות חלשות בשעת מצוקה וחירום. ארגוני המגזר האזרחי הפגינו את עוצמתם ואת יכולתם לפעול בשעת חירום ביזמה ובעשייה שנעדרו מהגופים הציבוריים, המקומיים והארציים. מיותר לציין שיכולת זו אינה שמורה למצבי חירום בלבד.

ברבע האחרון של המאה שחלפה חלו תמורות ניכרות במגזר האזרחי. בשנת 1980 חוקקה הכנסת את חוק העמותות ויצרה משטר משפטי חדש לפעולתן, ובכלל זה תחילת הנהגתה של אסדרה, שהלכה והתהדקה עם השנים בייחוד לנוכח התפשטות מדיניות ההפרטה. ההתנתקות מהקשרים הפוליטיים למפלגות ולהסתדרות הכללית יצרה מגזר חדש, עצמאי, תוסס, המבקש להשתלב בעשייה. קצב רישום העמותות הלך והתגבר: ב־1985 נרשמו כאלף עמותות חדשות, ועשור לאחר מכן, בשנת 1994, נרשמו יותר מאלפיים עמותות – שיא של כל הזמנים. מאז עומד הקצב הרב־שנתי הממוצע על כ־1,500 עמותות חדשות בשנה (לימור 2012). לפעילות בתחומים כחינוך, רווחה, תרבות ואיכות הסביבה נרתמו רבבות אזרחים, כמתנדבים או כשכירים, במסגרת הארגונים החדשים שקמו. מדיניות ההפרטה הזרימה משאבים, והארגונים סיפקו שירותים למגוון אוכלוסיות שנזקקו להם.

התפתחותם המהירה של ארגוני המגזר האזרחי, הצמצום בתקציבים הציבוריים, מדיניות המיסוי כלפי הארגונים ותורמיהם ומיעוטה של הפילנתרופיה המקומית¹⁴ ערערו את איתנותם הפיננסית של ארגונים רבים וחלקם נקלעו לקשיים כלכליים. אף על פי כן ארגונים אלו, ותיקים כחדשים, יצרו מציאות אזרחית חדשה בחברה והוסיפו לה ממד חדש שלא היה מוכר בישראל בשנותיה הראשונות.

14 רק כשליש מסך התרומות לארגונים מגיע מהפילנתרופיה המקומית; הרוב מגיע מחו"ל. בהשוואה בין־לאומית, שיעורי התרומה המקומית של המגזר העסקי ושל משקי בית פרטיים נמוכים יחסית למדינות המצויות במצב כלכלי דומה לישראל או אפילו קשה ממנה.

מאז נחקק חוק העמותות התאגדו במסגרתו כ-50,000 ארגונים. בשנת 2012 היו רשומות כ-35,000 עמותות,¹⁵ ומהן רק כשליש הגישו את הדוחות השנתיים.¹⁶ לכ-90% מהעמותות המדווחות ניתן אישור ניהול תקין,¹⁷ ולכ-4,300 ארגונים ניתן אישור המאפשר לתורמיהם לקבל זיכוי מס בגין תרומתם (שם).

נתונים על היקף פעילותם הכספית של מלכ"רים¹⁸ מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). נתוני הלמ"ס כוללים את כלל המלכ"רים, ובכלל זה אלה שאינם ארגוני המגזר האזרחי (תאגידים סטטוטוריים, עמותות וחל"צ ממשלתיות ועירוניות, תאגידי בריאות ואחרים); וכן גופים בעלי משקל כלכלי ניכר. על פי נתונים אלו (למ"ס 2013), בשנת 2012 הסתכם סך התוצר הגולמי של כלל המלכ"רים (הערך המוסף שלהם למשק) בכ-55 מיליארד שקל, שהם 5.5% מהתוצר הלאומי. ארגונים אלו מעסיקים כ-425 אלף משרות שכיר, שהם 13% מכלל משרות השכיר במשק. סך ההכנסות של כלל המלכ"רים לשנת 2012 עמד על כ-130 מיליארד שקל. ההכנסות הגבוהות ביותר נרשמו בתחומים בריאות (40%) וחינוך ומחקר (25%); 35% הנותרים התחלקו בין התחומים האחרים. ארבעת מקורות המימון העיקריים של המלכ"רים הם הממשלה (49%), מכירת שירותים לממשלה ולמגזר הפרטי (30%), תרומות מהארץ (10%) ותרומות מחו"ל (9%). סך הוצאות המלכ"רים בשנת 2012 עמד על כ-131 מיליארד שקל.

נתונים נוספים פורסמו בשנתון העמותות (לימור 2012) שהוציאה לאור אנפיטק (חל"צ), המפעילה את אתר גייסטר ישראל. בנתונים האלה, המתבססים על דיווחי הארגונים לרשם, נעשתה הפרדה בין כלל המלכ"רים לארגונים שאפשר לשייכם למגזר האזרחי. הפרדה זו מעלה כי חלקם של ארגוני המגזר האזרחי בהכנסות ובהוצאות של כלל המלכ"רים נאמד בחישוב כללי בכ-40%. שיעור זה משתנה בין התחומים השונים.

על אף התמורות הרבות שחלו בחברה הישראלית ובארגוני המגזר האזרחי נדרשו לממשלה שנים רבות בטרם נתנה את דעתה על סוגיית מגזר זה. בפברואר 2008 קיימה ממשלת ישראל לראשונה דיון במדיניותה כלפי המגזר האזרחי וביחסיה עמו מתוך מגמה ליצור שיח תלת-מגזרי. עוד קודם לכן פורסמו כמה דוחות¹⁹ אשר העלו את הסוגיות הטעונות מענה. כמו במדינות אחרות, דוחות אלו הם בעיקר פרי יוזמה של האקדמיה, קרנות פילנתרופיות וארגוני המגזר האזרחי.

15 לא כולל אגודות עות'מאניות שעדיין קיימות, חברות לתועלת הציבור (חל"צ), הקדשים ציבוריים הרשומים במסגרת חוק הנאמנות והקדשים ציבוריים שנרשמו בבתי דין דתיים.

16 עמותה נדרשת להעביר לרשם שלושה דוחות: הדוח הכספי, הדוח המילולי ודוח על חמישה מקבלי השכר הגבוה בעמותה.

17 אישור ניהול תקין ניתן בכפוף להחלטת ממשלה בק/128 מיום 23 בספטמבר 1998, "תמיכות מתקציב המדינה ומעיצובנות לטובת המדינה". לפי החלטה זו, כל ארגון המקבל תמיכה ממשלתית נדרש להציג אישור זה הניתן מטעם הרשם הסטטוטורי. בשנת 2001 הורחבה הדרישה גם לארגונים המגישים הצעות למכרז לאספקת שירותים. בפועל מופעל הסדר זה של ניהול תקין על כלל העמותות אף על פי שיש ספק באשר לסמכות הרשם בעניין זה.

18 מלכ"ר הוא מושג מחוק מס ערך מוסף שפירושו "מוסד ללא כוונת רווח". לא כל מלכ"ר הוא ארגון מגזר אזרחי במשמעות של גוף פרטי, עצמאי שאינו מחלק מרווחיו לחבריו.

19 ראו הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו 2003; לימור 2004; הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור 2006.

הסקירה לעיל, ובכלל זה היקפי פעילותם של ארגוני המגזר האזרחי, יש בה כדי להאיר את התהליכים שעברו על החברה הישראלית וארגוני המגזר האזרחי מאז תחילת ההתיישבות היהודית בארץ־ישראל במחצית השנייה של המאה התשע־עשרה ועד למציאות הישראלית בראשיתה של המאה העשרים ואחת. בתקופה זו עוצב המגזר האזרחי בישראל, והוא ניצב כיום בפני אתגרים חדשים שהצלחה בהם היא תנאי חיוני לקיומה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית מפותחת.



עידן הגלובליזציה ואתגרי המהזר האזרחי בישראל

בעידן הגלובלי המתקשר והמתקשב של תחילת המאה העשרים ואחת מאבדת מדינת הלאום את מרכזיותה בניווט מהלכים בחברה. התפתחות הגלובליזציה בתחומי הכלכלה, התרבות והפילנתרופיה, והתנועה החופשית של אנשים, הון וסחורות יצרו מציאות שבה גבולות גיאוגרפיים, ריבונות מדינתית וחוקים מקומיים מאבדים מהמשמעות שהייתה להם בעבר. מציאות זו מציבה אתגרים חדשים בשני היבטים עיקריים: האחד, התפתחות מסגרות על-מדינתיות (כגון הקהילייה האירופית) המחוקקות חוקים, יוצרות כללים ומניחות תשתיות של מדיניות שהמדינות החברות בהן צריכות לאמץ. גם מדינות שאינן חברות במסגרות על כאלה נאלצות להתאים את עצמן לכללים ולאמות המידה שגופים בין-לאומיים קובעים במגוון תחומים, ובכלל זה זכויות אדם, הגירה, איכות הסביבה, הסדרי מטבע, הסדרי מסים ומכסים, פשע מאורגן, ועוד (Dolowitz 2006). אמנם עדיין אין צורת שלטון כלל-עולמית המחייבת את כלל המדינות ותושבי כדור הארץ, אבל חלפו הימים שבהם מדינה יחידה, בשם ריבונותה, יכלה לעשות בתוך גבולותיה ככל העולה על רוחה בלא שתהיינה לכך השלכות על יחסיה עם סביבתה. התלות ההדדית בין מדינות מחייבת איזונים בהתאם לעקרונות ולערכים המנחים את המערכת העולמית שאינם מתבססים רק על אינטרסים מדינתיים. ירידת קרנה של המדינה מאפשרת את כניסתם לזירה הציבורית של שחקנים שאינם חלק מהמערך המדינתי הפורמלי, קרי גורמים עסקיים ואזרחיים, שרבים מהם מייצגים גם הם ארגונים ומוכתבים מסדר יום גלובלי. אלה הם **בעלי העניין**, המשתתפים באופן אקטיבי בפעילות הכלכלית והחברתית. בעבר גורמים מדינתיים היו יוזמים, מממנים ומבצעים מיזמים לאומיים ומפעלים כלכליים גדולים, וכמובן גם מנהלים אותם ומפקחים עליהם. היום לעומת זאת הולך ומצטמצם חלקן של ממשלות בפיתוח מיזמים לאומיים ותשתיות כלכליות וחברתיות, ושחקנים חדשים מהשוק האזרחי הפרטי, למטרת רווח או שלא למטרת רווח, תופסים את מקומן. אין תמה אפוא שבמציאות זו מקבלים ארגוני המגזר האזרחי משקל חדש מנקודת מבטם של שני המגזרים האחרים וגם מנקודת מבטו של המגזר האזרחי עצמו. כשם שהיחסים בין מדינות מאופיינים בתלות הדדית, גם יחסי ממשלות עם בעלי עניין מחוץ למערכת השלטונית ובין בעלי עניין לבין

עצמם מאופיינים בתלות הדדית. במדינה הדמוקרטית של המאה העשרים ואחת חלפו ימיו של השחקן היחיד. הכול פועלים מתוך הכרה בצורך באיזון בין בעלי העניין לסוגיהם.

רעיונות אלו מקבלים ביטוי בספרם החשוב של אדלברט אורס ואן-מארי גיימר (Evers and Gillemard 2013), העוסק בקשר בין אזרחות למדיניות חברתית וקושר את אלה לתפיסות החדשות של מדינת הרווחה. המחברים טוענים שבשנות השמונים והתשעים נסבו הדיונים בנושאי מדיניות חברתית על היקף ההוצאות החברתיות ועל הצורך לקצץ בהן או להגדילן במסגרת תפיסה של ביטחון סוציאלי (social protection). בשנות האלפיים התחלפו ויכוחים כמותיים אלו בדיונים בצורך בשינויים **איכותיים** במערך שירותי הרווחה כדי להגן על האזרחים מפני סיכונים חדשים שהתפתחו בעולם הפוסט-תעשייתי, המאופיין בהארכת תוחלת החיים, בכלכלה המבוססת על מידע וידע בעולם הגלובלי ובניידות המקצועית שהוא מחייב. התפקיד המסורתי של מדינת הרווחה - חלוקה מחדש של הכנסות באמצעות מערכות הרווחה - מוחלף במדיניות של מתן עדיפות להשקעות חברתיות, וגישה זו הופכת את המדינה, לדברי ניל גילברט (Gilbert 2013), ל"מדינה מאפשרת" (enabling state), היוצרת הזדמנויות לשחקנים נוספים - פרטים וארגונים במגזר העסקי ובמגזר האזרחי - להשתתף בתהליכי השקעות אלו. מדינת הרווחה החדשה מפתחת צורות חדשות של סולידריות, של צירופי משאבים פרטיים וציבוריים ושל שותפות ותיאום בין כל אלה כדי לספק צורת הגנה אישית יותר לאלה הזקוקים להגנתה. מדינת הרווחה מתקדמת לכיוון של השקעות בבני אדם, ובכלל זה תרומה להעצמתם. המחברים מוסיפים שחשוב להבין כי לרעיונות כאלה בדבר משילות מערכות רווחה, המקבלים ביטוי במושגים של "מדינת רווחה מפעילה" ו"מאפשרת", יש השלכות על תפיסת ממדי האזרחות, הכוללת אוטונומיה רבה יותר של הפרט וזכותו להשתתף במערכים אלו. המעבר מתפיסה פסיבית של אזרחות לתפיסה אקטיבית שלה חייב לכלול מערכי שיתוף והכלה שבהם יכולה אזרחות אקטיבית כזו להתפתח.

החברה הישראלית של המאה העשרים ואחת נתפסת, מצד אחד, כיזמית ומצליחה בשל הצלחותיה בתחום הכלכלי (start-up nation), משטר דמוקרטי יציב, והצלחתה לקלוט עלייה בהיקף של כעשרים אחוזים מאוכלוסייתה מאז שנות התשעים. מצד שני מדובר בחברה ששיעורי העוני והפערים החברתיים והכלכליים בה הולכים וגדלים (אנדבלד ואחרים 2013), והשסעים והפערים בין קבוצות שונות הולכים ומתרחבים עד שלעתים נדמה כי אינם ניתנים לאיחוי.

הבעיות הניצבות בפני החברה הישראלית בתחילת המאה העשרים ואחת הן גדולות ומורכבות. עליה להתמודד אתן בעולם גלובלי שבו כוחות השוק מכתיבים לעתים מהלכים לפי האינטרסים שלהם ורשויות השלטון במדינה היחידה אינן יכולות ואינן ערוכות להתמודד אתם. הגורם האזרחי נעשה מרכיב מפתח בקידום נושאים מסוימים או בעצירתם. יכולתו המרשימה של גורם זה להשפיע על קבלת החלטות,²⁰ לעצור תהליכים או להתניעם מתבטאת בשלב זה בהתערבות בסוגיות ספציפיות, חד-פעמיות, בלא המשכיות ובלא קשר הכרחי לנושאים אחרים. השלב הבא של שימוש בכוח האזרחי לחולל שינויים ושיפורים חברתיים הוא שימוש ביכולותיו הייחודיות בטיפול בסוגיות מורכבות בראייה רחבה וכוללת, מתוך שמירה על עצמאותו וניצול יכולתו לפתח כיווני פעולה משלו. האם המגזר האזרחי הישראלי מוכן לאתגר הזה? היעדרה של תודעה מגזרית וחוסר ההכרה במגזר האזרחי כמגזר ייחודי הם אתגר מרכזי למגזר זה, והם מדגישים את הצורך

20 ראו לדוגמה את פעילות נציגי הארגונים בהליכים בכנסת, בהשפעה על דעת הקהל במגוון כלים, במחאה, ברשתות חברתיות וכדומה. בישראל היה לכך ביטוי מעשי במאבק על מחירי החלב, בביטול הכוונה לקרוא למוזיאון תל אביב על שם תורם מסוים, בהפעלת חינוך חובה חנים מגיל שלוש, ועוד.

לגבש ביטוי ציבורי להכרה בו כמגזר. אין מדובר בתחום תוכן כזה או אחר, אלא לשדרה לכל אורכה, כדי לבנות תשתית לחברה תלת־מגזרית חזקה שמקדמת את החברה, מעודדת יזמות ופעילות אזרחית ויכולה להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית. מסגרת מסמך זה אינה מאפשרת עיסוק מפורט בסוגיה מורכבת זו, אלא הצגת כמה עקרונות מנחים בלבד.

מציאות חדשה זו מחייבת בראש ובראשונה כלי משילות חדשים בעלי אופי משתף. עליה להתבסס על פתיחות, על אמון הדדי ועל דיאלוג בין בעלי העניין, והיא אינה צריכה להניח שגורם מסוים הוא שצריך להוביל, להנהיג או להכתיב את רצונו. על בסיס עקרון ההדדיות בין כל בעלי העניין עליהם להכיר ולהוקיר את התכונות ואת היכולות הייחודיות של בעלי העניין בכל אחד מן המגזרים, מתוך תיאום ושילוב הדדיים. גישה זו אינה באה לפגוע בסמכותו או בחובתו של הממשל לקבל החלטות, אולם אין הוא יכול לעצב את המדיניות ואת דרך יישומה באופן חד־צדדי ובלעדי. כלי המשילות שאנו מצביעים עליהם אינם אחידים ולא יכולים להיות כאלה בגלל השונות של כל מגזר. עליהם לפעול כמערכת פתוחה וגמישה ולכלול מערכי תיאום, העברת מידע והערכה המתאימים לנושא שבו עוסקים ולמשתתפים בניווטו (Hertie School of Governance, 2013). את כלי המשילות ומנגנוני המשילות יש לפתח לפי תחום הפעילות או המיזם המסוים ולא להסתמך על מערכים קיימים. בהקשר זה התפקידים החברתיים של המגזר האזרחי הם בעלי חשיבות ראשונה במעלה בכל פעילות: מקדמי נושאים בסדר היום הציבורי, ספקי שירותים, מפתחי הון חברתי ועוסקים בניטור (monitoring) של פעילויות בכל אחד מן המגזרים. את שני התפקידים הראשונים אין צורך להסביר. התפקיד השלישי – פיתוח הון חברתי – מטרתו להבטיח שלפעילות מגזר זה תהיינה **לפחות** תוצאות לוואי של פיתוח חברתי (העצמה, פיתוח מנהיגות, פיתוח הון חברתי, פיתוח סולידריות חברתית וכדומה). התפקיד הרביעי – ניטור – נועד לוודא שהפעילות תיעשה בדרך נאותה ושקופה, שכל המשתתפים עושים את המיטב להצלחתה ושהציבור יוכל להיווכח בכך.

לצורה זו של חשיבה ופעילות עדיין אין מוכנות (מעבר לרטוריקה) באף אחד מהמגזרים. לאור זאת דווקא המגזר האזרחי, משום שהוא נטול אינטרסים כלכליים־פרטיים ומשוחרר פנימית מכללי שמרנות כופים, ראוי ויכול להציב בפני שני המגזרים האחרים חשיבה פורצת דרך בטיפול במערכי משילות חדשים וחדשניים, ביזמות, ובקידום והפעלה של מיזמים חברתיים מורכבים. עם זאת, כלים כמו אֶמָנוֹת מסגרת בין הממשלה למגזר האזרחי, שנחתמו במדינות רבות, שולחנות עגולים לשיח פתוח ולגיבוש עקרונות פעולה משותפים, ואף חקיקה במדינות אחדות – כל אלה מעידים כי התהליך מבשיל ומתפתח במספר גדל והולך של מדינות (לימור ואבישי 2013).

כאמור, עולה השאלה: האם המגזר האזרחי הישראלי מוכן לאתגר הזה? במסגרות שונות נמתחת על מגזר זה ביקורת על שהוא אינו ערוך להתמודד עם אתגרים גדולים בגלל רבגוניותו, פיצולו והיעדר ארגון גג המייצג את כלל חבריו ויכול לדבר בשמם, כמו בשני המגזרים האחרים.²¹ חשיבה כזו על המגזר האזרחי היא חשיבה היררכית ובירוקרטית שאינה מתאימה לארגונים אזרחיים כשם שאינה מתאימה לחשיבה חדשה על מערכי משילות מורכבים. אם יש כוונה לפתח מיזם המשלב תרומה של כל שלושת המגזרים בתחום איכות הסביבה, למשל, אין שום צורך לערב בכך את ארגון הגג של המגזר ולקבל את אישורו כמו במגזר הציבורי, שם יש צורך לקבל

21 הניסיון בישראל, כמו בעולם, מראה שארגוני גג אינם מצליחים למשוך מספר רב של חברים. אף על פי כן קיומם חיוני, ולא פחות מכך, הכרה בהם היא צעד ראשון המעיד על הכרה באופיו השונה והייחודי של מגזר זה.

אישור ממשרד האוצר או ממשרד המשפטים ואולי גם ממשרד ראש הממשלה. יש לקיים דיאלוג מתמשך - לא רק בנוגע למיזמים - בין הגורמים העוסקים באותו תחום תוכן בשלושת המגזרים, אבל בשום אופן לא לסגור מערכים אלו בפני גורמים יזמיים חדשים, כדי לרענן את החשיבה. במילים אחרות, במקום לחשוב על מדיניות כוללת ואחר כך "להוריד" אותה לתחומי תוכן ספציפיים, רצוי לחשוב על דרך הפוכה לפתח דיאלוג משמעותי ומתמשך בין הגורמים המגזריים השונים. דווקא דוגמאות מוצלחות מתחומי תוכן מסוימים יכולות להקרין על תחומי תוכן אחרים ולתת להם השראה. הניסיון ממיזמים בין־מגזריים במסגרת אֶמְנוֹת בעולם ודרכי יישומם מראה שככל שהדיאלוג קרוב לשטח, בין העוסקים בעשייה שמכירים את צורכי הקהילה וציפיותיה ואתם, כך גדלה ההצלחה.²² ההשקפה שיש לראות את התמונה ממרומי ההיררכיה השלטונית ומנקודת מבט זו לגבש את הפעילות בשטח - בטעות יסודה. משילות נאותה פותחת לדרגי הקהילה אפשרויות חדשות, מעמידה לרשותם משאבים ומעודדת פתרונות מקומיים.

נשאלת השאלה: האם הציבור הישראלי והמינהל הציבורי מוכנים לחשיבה כזו? האם אפשר לפתח כלי משילות חדשים שיש בהם מקום מרכזי יותר למגזר האזרחי? בהיסטוריה הקצרה של מדינת ישראל מוביל הדפוס הצנטרליסטי דווקא, שהיה דומיננטי מאז תקופת המנדט והבשיל בשנים הראשונות של המדינה. אף שמבחינה אידיאולוגית דפוס זה אינו קיים עוד, בתודעת רבים, ולעתים אף במציאות ובחלקים רחבים במינהל הציבורי, זהו הדפוס המועדף. נראה לנו שלארגוני המגזר האזרחי, בעצם פעילותם ובצורתם, יש תפקיד גם בהנחלת תפיסות חלופיות להתמודדות עם בעיות סבוכות - תפיסות המבוססות על הידברות ודיאלוג מובנה. על השיח הבין־מגזרי להיות מובנה בתהליכי עיצוב המדיניות הציבורית, בדרכי הפעילות, ובייחוד בדרגי הביצוע. הבניית שיח כזה ותפיסה חדשה של מהות השותפות הבין־מגזרית הן המפתח למשילות החדשה.



Casey et al. 2010; Welsh Local Government Association 2011; Alferoff and Pickering 2014; 22
Butcher 2015

מטרת מסמך זה היא להציג רציונל לפיתוח זהות קולקטיבית של הארגונים המכונים בשמות שונים, שאנו מכנים **ארגונים אזרחיים**, שחברתם יחד יוצרת את **המגזר האזרחי**. המסמך מציג טיעונים הקושרים בין המעמד המשפטי, המאפיינים הארגוניים והערכים המנווטים את התנהגותם. שלושה מרכיבים אלו מצדיקים התייחסות אליהם כאל מגזר נפרד וייחודי לצד שני המגזרים הגדולים במשק, שלו תפקידים חברתיים חשובים שהמגזרים האחרים אינם ממלאים. המאפיין העיקרי של פעילות מגזר זה ומטרותיה הם קידום האינטרס האזרחי, שמשמעותו במקרים רבים פיתוח מודעות ומעורבות אזרחית על צורותיהן השונות.

יש חשיבות לגיבוש זהות ייחודית למגזר זה מכיוון שבעידן הגלובלי שאנו חיים בו יש מעורבות גדלה והולכת של גורמים אזרחיים, מקומיים, לאומיים ובין־לאומיים במה שקורה במערכות החיים, מחינוך ועד איכות הסביבה, מתרבות ועד זכויות אדם. חיוני לתת לגורמים אזרחיים אלו, המייצגים אנרגיה אזרחית עצומה, מקום בתכנון ובניווט של תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים.

במסמך זה הצגנו חזון של התפתחות החברה הישראלית על בסיס תלת־מגזרי, וסיימנו בשרטוט עקרונות וכיווני התפתחות של חברה תלת־מגזרית המנצלת את האנרגיה האזרחית הטמונה בארגוני החברה האזרחית ובנויה על צורות משילות חדשות המאפשרות זאת.

יש תצורות שונות של שיח בין־מגזרי. מדינות בעולם מתנסות בכך ומבקשות לתת מענה לצורכיהן שיהלום את תרבותן וייתיישב עם היכולות של כל אחד מן המגזרים. בישראל אנו רק בתחילת הדרך. ניצני חשיבה חדשים כבר נראים על פני השטח; יש לטפחם ולעודדם, שכן בהם המפתח להתמודדות עם אתגרי החברה הישראלית בעידן שלפנינו.

רשימת המקורות

אייזנשטדט, שמואל נח, 1969. "התנאים החברתיים להתפתחות הארגון הוולונטרי: ישראל", שמואל נח אייזנשטדט, חיים אדלר, רבקה ברייזוף וראובן כהנא (עורכים), **המבנה החברתי של ישראל**, ירושלים: אקדמון, עמ' 227-243.

—, 1973. **החברה הישראלית: רקע, התפתחות ובעיות**, ירושלים: מאגנס.

אייזנשטדט, שמואל נח, חיים אדלר, רבקה ברייזוף וראובן כהנא (עורכים), 1972. **ישראל - חברה מתהווה: ניתוח סוציולוגי של מקורות**, ירושלים: מאגנס.

אנדבלד, מירי, אורן הלר, נתנאלה ברקלי ודניאל גוטליב, 2013. **ממדי העוני והפערים החברתיים: דוח שנתי, 2012**, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/DohOni2012.pdf.

בן-רפאל, אליעזר, 2000. "זהות קולקטיבית בישראל", חנה הרצוג (עורכת), **חברה במראה**, תל אביב: רמות, עמ' 489-514.

בראלי, אבי, דניאל גוטוויין וטוביה פרילינג (עורכים), 2005. **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי**, ירושלים ובאר שבע: יד בן-צבי ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

בראלי, אבי, ניר קידר, 2011. **ממלכתיות ישראלית**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ברזילי, גד, 2003. "התרבות הפוליטית והמשפטית בישראל", אפרים יער וזאב שביט (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית**, כרך ב, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 707-821.

גדרון, בני, 2011. "קידום חברה אזרחית בארגוני המגזר השלישי באמצעות דפוסי ניהול משתפים", **מגזר שלישי וחברה אזרחית בישראל** 3(2), עמ' 29-47.

הורוביץ, דן, ומשה ליסק, 1990. **מצוקות באוטופיה: ישראל - חברה בעומס יתר**, תל אביב: עם עובד.

הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור, 2006. **המלצות הוועדה**, ירושלים: משרד ראש הממשלה, <http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/Repo.rtFromPublicCommitteeAboutThirdSection.pdf>.

הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו, 2003. **דוח מסכם**, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_130708_77700.pdf.

יער, אפרים, וזאב שביט, 2003. "חברה מרובת שסעים", אפרים יער וזאב שביט (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית**, כרך ב, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 1105-1188.

לימור, ניסן, 2004. **בחינת המגזר השלישי בישראל**, ירושלים: קרן כהנוף ויד הנדיב.

— (עורך), 2012. **שנתון העמותות בישראל: תמצית הנתונים**, לוד: אנפיק.

לימור, ניסן, וליבת אבישי, 2013. **לחוד ויחד: הבניית יחסי שותפות ממשלה-ארגוני החברה האזרחית**, ירושלים: פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), 2013. "הכנסות והוצאות מלכ"רים 2010–2012", הודעה לעיתונות מס' 15.8.13, 224/2013.

מנאע, עאדל (עורך), 2008. **ספר החברה הערבית בישראל: אוכלוסייה, חברה, כלכלה (2)**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

סמוחה, סמי, 1993. "שסעים מעמדיים, עדתיים ולאומיים ודמוקרטיה בישראל", אורי רם (עורך), **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים**, תל אביב: ברירות, עמ' 172–202.

—, 2001. "יחסי ערבים-יהודים בישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית", אפרים יער וזאב שביט (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית**, כך א, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 231–263.

קימרלינג, ברוך, 1993. "יחסי מדינה-חברה בישראל", אורי רם (עורך), **החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים**, תל אביב: ברירות, עמ' 238–350.

Alferoff, Amber, and Adam Pickering, 2014. *Local Compacts: A User Guide*, London: Compact Voice, http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/local_compacts_-_user_guide.pdf.

Anheier, Helmut K., 2005. *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*, Abingdon and New York: Routledge.

—, 2009. "What Kind of Nonprofit Sector, What Kind of Society? Comparative Policy Reflections," *American Behavioral Scientist* 52(7), pp. 1082–1094.

Anheier, Helmut K., and Sabrina Korreck, 2013. "Governance Innovations," *The Governance Report 2013*, Oxford: Oxford University Press, pp. 83–116.

Bachrach, Peter, and Aryeh Botwinick, 1992. *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia: Temple University Press.

Butcher, John, 2015. "Australian Sub-National Compacts with the Not-For-Profit Sector: Pathways to Cross-Sector Cooperation," John Wanna, Evert A. Lindquist and Penelope Marshall (eds.), *New Accountabilities, New Challenges*, Canberra: The Australian National University Press, chap. 10, pp. 297–341.

Casey, John, 2008. "Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations – International Experiences," *Working Document*, http://www.ncoss.org.au/hot/research-compacts/ARCLitReview_OverseasDecNCOSS.pdf.

Casey, John, Bronwen B. Dalton, Rose Melville, and Jenny Onyx, 2010. "Strengthening Government-Nonprofit Relations: International Experiences with Compacts," *Voluntary Sector Review* 1(1), pp. 59–76.

Dolowitz, David P., 2006. "Bring Back the States: Correcting for the Omissions of Globalization," *International Journal of Public Administration* 29(4–6), pp. 263–280.

Evers, Adalbert, and Anne-Marie Guillemard (eds.), 2013. *Social Policy and Citizenship*, New York: Oxford University Press.

Foley, Michael W., and Bob Edwards, 1996. "The Paradox of Civil Society," *Journal of Democracy* 7(3), pp. 38–52.

- Frumkin, Peter, 2002. *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*, Cambridge: Harvard University Press.
- Gilbert, Neil, 2013. "Citizenship in the Enabling State: The Changing Balance of Rights and Obligations," in Adalbert Evers and Anne-Marie Guillemard (eds.), *Social Policy and Citizenship*, New York: Oxford University Press, pp. 80—96.
- Hertie School of Governance, 2013. *The Governance Report, 2013*, New York: Oxford University Press.
- ICNL, 2012. "Defending Civil Society," *International Journal of Not-for-Profit Law* 14(3), pp. 5–61.
- Kaldor, Mary, 2003. *Global Civil Society*, New York: Wiley.
- Kuti, Eva, 2013. "Third Sector Complexity as a Source of Paradigm Multiplicity," *Voluntary Sector Review* 4(3), pp. 309—314.
- Mosley, Jennifer E., 2010. "Organizational Resources and Environmental Incentives: Understanding the Policy Advocacy Involvement of Human Service Nonprofits," *Social Service Review* 84(1), pp. 57–76.
- , 2012. "Keeping the Lights on: How Government Funding Concerns Drive the Advocacy Agendas of Nonprofit Homeless Service Providers," *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(4), pp. 841–866.
- Mutz, Diana C., 2006. *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Perrow, Charles, 2001. "The Rise of Nonprofits and the Decline of Civil Society," in Helmut Anheier (ed.), *Organizational Theory and the Non-Profit Form*, London: London School of Economics, Centre for Civil Society.
- Putnam, Robert D., 2000. *Bowling Alone*, New York: Simon and Schuster.
- Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier, 1994. *The Emerging Sector: An Overview*, Baltimore: Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- (eds.), 1997. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Wanna, John, Evert A. Lindquist, and Penelope Marshall (eds.), 2015. *New Accountabilities, New Challenges*, Canberra: The Australian National University Press.
- Welsh Local Government Association, 2011. *Local, Regional, National: What Services are Delivered Where?* Cardiff, UK: Welsh Local Government Association, <http://gov.wales/topics/localgovernment/publications/lrndelivery/?lang=en>.