

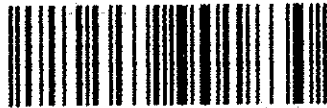
**"על המיגזר ההתנדבותי, שלא למטרת רווח
בישראל: פרספקטיבה בינלאומית"**

פרופ' ראלף מ. קרמר

ביה"ס לעבודה סוציאלית
אוניברסיטת קליפורניה, ברקלי

ק"מ 721
361.7(1) \ ק
קרמר, רלף מ.
על המיגזר ההתנדבותי, שלא למטר
' 25, 23
1993

SW1 1105599 000 003



JSW110559901830

תרגום: גיל



הרצאה שנתית לזכרו של ארני פינס ז"ל

21 בפברואר, 1993

באוניברסיטה העברית ירושלים

”על המיגזר ההתנדבותי, שלא למטרת רווח בישראל: פרספקטיבה בינלאומית”

כבוד הוא לי לשאת השנה את ההרצאה לזכר ארנולף פינס ולהיכלל ברשימה הארוכה של האנשים, מישראל ומארה”ב, שגילו, כמו ארני, עניין בהיבטים השונים של תחום הוולונטריזם. להרצאה זו יש כמה משמעויות חשובות עבורי. פגשתי את ארני לראשונה בארה”ב לפני שנים רבות כשנמנה עם סגל ה-National Jewish Welfare Board. התוודענו יותר זה לזה כשימש כמנהל המועצה להוראת עבודה סוציאלית באותן שנים הפכפכות שאפיינו את סוף שנות ה-60, כשבתי הספר לעבודה סוציאלית היו נתונים במצור באופן מילולי ולעתים קרובות אפילו באופן מעשי. כחבר סגל באוניברסיטת ברקלי, אני זוכר את עוז רוחו של ארני כשנקט עמדה כלפי המדיניות המוכרת כיום בארה”ב כ”נכונה מבחינה פוליטית”, ואת מנהיגותו הנבונה כשהגן על מעמדו של החינוך המקצועי לעבודה סוציאלית כשהנושא הותקף.

נפגשנו שוב בשנות השבעים כשארני עבד בגוינט ישראל. דנו אז בדרכים שבהן יוכל המחקר שלי בנושא מוסדות וולונטריים לתרום לפרוייקטים השונים של הגוינט בארץ, אך מותו בטרם עת שם קץ לשיתוף הפעולה בינינו. בביקורינו התכופים בישראל ביקרנו, רעייתי ואני, את מרגוט, ויש לנו הרבה ידידים משותפים.

להרצאה הערב יש משמעות אישית נוספת עבורי משום שזהו יובל ה-25 לביקורי הראשון בישראל, כשאשתי ואני ובתנו הצעירה דבי עברנו לגור בניות, בדיוק לפני סופת שלגים, בשכנות לידדינו היקרים שרה וגיו נייפריס. כאן התחלתי את פרוייקט המחקר הראשון שלי מחוץ לארה”ב ב-1968, בניתוח השוואתי של עבודה קהילתית בישראל ובהולנד. עבודה זו הובילה להחלטתי לערוך מחקר בפעם הראשונה בישראל על קבוצה של 15 מוסדות וולונטריים ללא כוונת רווח (מלכ”רים) המשרתים קבוצות שונות של נכים. בגלל התעניינותי

מרצים בהרצאות לזכרו של א.מ. פינס

- תשלי”ט - ישראל כ”ץ
- תש”מ - ארנולד גורין
- תשמ”א - רוברט פרלמן
- תשמ”ב - דוד בר-גל
- תשמ”ג - אורי ינאי
- תשמ”ד - ברנרד ריסמן
- תשמ”ה - גירלד ב. בוביס
- תשמ”ו - ראובן כהנא
- תשמ”ז - פליס דוידזון פרלמוטר
- תשמ”ח - הלל שמיד
- תשמ”ט - אלפרד כץ
- תש”ן - בארי ציקוואי
- תשנ”א - הווארד ליטוין
- תשנ”ב - ארמנד לאופר
- תשנ”ג - ראלף מ. קרמר

בעתידים של מוסדות כגון אלה במדינות רווחה, בחרתי בישראל כמדינה הראשונה במחקר השוואתי בינלאומי של מלכ"רים. המחקר כלל גם מוסדות דומים באנגליה, בהולנד ובארה"ב.

זמן קצר לאחר פרסום ספרי המבוסס על מחקר זה חזרתי לאותם 15 מוסדות ישראלים כעבור 10 שנים ב-1982, כדי לבדוק את ההמשכיות ואת השינויים שחלו במהלך עשור סוער בחברה הישראלית. הראיונות האחרונים שלי עם מנהלי מוסדות אלה התקיימו ב-1988, בטרם פרסמתי מהדורה מעודכנת של מחקרי הקודם (משנת 1975) באנגליה ובהולנד, שכללה גם מוסדות דומים בנורבגיה ובאיטליה כחלק מספר שזה עתה סיימתי את כתיבתו ורוחו מאיימת להשתלט על הרצאה זו.

בשנים שחלפו התגבר העניין בתחום ומחקרים רבים בנושא המלכ"רים התפרסמו בארצות רבות, כולל ישראל. לכן ראיתי לנכון לנצל הזדמנות זו לסקירה על המלכ"רים, בעיקר בתחום השרותים הסוציאליים האישיים, ולבחון את הנעשה בישראל בהקשר הבינלאומי הרחב.

לאחר שאסביר את המינוח שלי, אתאר בקצרה (1) מגמות עיקריות אחדות המשפיעות על המלכ"רים בצפון אמריקה ובאירופה. אחר כך נבחון (2) שלושה מאפיינים המיוחדים למיגור המלכ"רים בישראל, ואז (3) נשווה אותו למקבילותיו בארצות אחרות. אסכם בהצגת (4) השלכות אחדות של השוואות אלה על עתיד המלכ"רים בישראל, באירופה ובצפון אמריקה.

הגדרת מונחים

מיגור המלכ"רים מצוי בתווך בין שירותים שמעניקה המדינה לבין אלה שמציע השוק הפרטי ולכן זכה מיגור זה לאחרונה לכינוי "המיגור השלישי". למעשה, זהו מונח הכולל בתוכו אוסף של ארגונים מסוגים שונים המצויים בכל הארצות ולהם חמשת המאפיינים הבאים: מבנה פורמלי; עצמאות וזכות חוקית לניהול עצמי; הם אינם מחלקים רווחים; מקובלת בהם דרגה מסויימת של התנדבות, אם לא באספקת השרותים לפחות בניהול, ומצפים מהם לשרת את טובת הציבור.

ארגונים כגון אלה עוסקים בדרך כלל בתחומי הבריאות, החינוך, הרווחה, התרבות, האמנות, איכות הסביבה וכו'. המיגור המלכ"רי כולל בדרך כלל קרנות וקבוצות לעזרה-עצמית וכן ארגונים אזרחיים, דתיים, פוליטיים ומקצועיים, ואיגודי עובדים. דוגמאות לארגונים כאלה בישראל הן 18,000 העמותות הכוללות כ-400 מלכ"רים המהווים את הבסיס למיגור ההתנדבות והמלכ"רים. בין הארגונים המפורסמים יותר ניתן למנות את אק"ים, יד שרה, אנוש, מט"ב וכמו כן את ויצו, נעמ"ת, אורט ומגן דוד אדום. יש המצרפים לרשימה זו ארגונים ציבוריים גדולים כגון הסוכנות היהודית, בתי החולים הדסה ושערי צדק והאוניברסיטאות שהם, לפחות להלכה, מלכ"רים.

למרות הגיוון הרב, לרוב המלכ"רים יש תכונות של הכלאה בין ארגון וולונטרי לבין שרות בירוקרטי. כמו כן יש להם מאפיינים הן של מפעלים ממשלתיים והן של מפעלים למטרת רווח, למרות שאינם שייכים לממשלה, ואינם פועלים למען רווח בלבד. גם אם עדיין אין הסכמה לגבי הגדרות או סיווגים, ניתן לקבוע הבחנה גסה בין ארגונים וולונטריים, בין אגודות וסוכנויות, בהתאם לאופי החברות בהם ולהעסקת צוות שכיר ומקצועי למטרת אספקה של שרותים לציבור. רוב המלכ"רים משמשים בשני תפקידים: אספקת שרותים וסינגור. בתפקיד השני הם פועלים כקבוצות בעלות עניין משותף הפועלות לקידומו או למען ציבור השואף לשינוי חברתי ומנסה להשפיע על המדיניות הציבורית. בישראל, כמו בארה"ב ובבריטניה, משמשים שני תפקידים אלה בערבוביה באותם ארגונים, בעוד שבאירופה הם מחולקים בדרך כלל בין שני סוגים שונים של ארגונים.

בהינתן ההיקף הרחב והגיוון הרב של המלכ"רים האם אפשר לכנותם מיגור? האין זה אלא תרגיל רטורי ותוצר סטטיסטי? המונח "מיגור שלישי" יכול להיות שימושי אם נזכור שאין הוא אלא הפשטה - ביטוי קצר ונוח - השאלה שיש לה השלכות על המדיניות החברתית. זאת משום שהחלטות צריכות להתקבל לא רק בקשר למי צריך לקבל שרותים ציבוריים אלה או אחרים אלא גם מי צריך לממןם ולספקם.

מאז אמצע שנות השבעים גברה והלכה ההתעניינות הציבורית בצפון אמריקה ובאירופה בתפקידים של המלכ"רים כתחליף לממשלה בכל הקשור לאספקת שרותים ציבוריים. אפילו במזרח אירופה, עם התפרקות המשטרים הקומוניסטיים, גובר העניין במלכ"רים כשיטה חדשה לאספקת שרות - משהו בין קפיטליזם וסוציאליזם - וככוח לשינוי חברתי, בעיקר בפולין, הונגריה, צ'כוסלובקיה ומזרח גרמניה. בקהילה האירופית קיימות עתה פדרציות רבות של ארגונים וולונטריים בינלאומיים והועלתה גם הצעה להקים 'מקבילה לארגון ה'מיגור העצמאי' בארה"ב ותוכניות לתיאום בין החוקים במדינות השונות לגבי המלכ"רים.

למרות שהיחסים בין המדינה וארגוני ההתנדבות נעוצים עמוק בהסטוריה ובתיאוריה המדינית, הרי שמאז שנות ה-70 - כשהמונח המיגור השלישי הוטבע לראשונה - התנהלו יותר ויכוחים ציבוריים ומחקר על תפקיד הארגונים הוולונטריים מאשר ב-50 השנים לפניהן. לדוגמא, מעריכים שקיימים עתה למעלה מ-200 חוקרים ב-40 מדינות שונות, כולל תשעה בישראל. במשך 5 השנים האחרונות פורסמו יותר מתריסר ספרים מקצועיים, ו-20 מרכזי מחקר הוקמו בארה"ב וכמה באירופה. נוצר תחום אינטר-דיסציפלינרי חדש במדעי החברה ולצדו כתבי עת מקצועיים וועידות בינלאומיות.

בד בבד חלה התלכדות של שלוש מגמות הקשורות זו לזו: עלייה במספר המלכ"רים ובסוגיהם; ניצול רב יותר שלהם על ידי הממשלה לצורך אספקת שרותים, דבר שהוביל לתלות הדדית וטשטוש הגבולות בין המיגור הציבורי והמיגור הפרטי.

למרות שהמלכ"רים צמחו בצד מדינות הרווחה לאחר המלחמה, הרי שחלה התפתחות מרשימה בפעילותם בשנות ה-80, כולל גידול ניכר של כל סוגי הארגונים במיגור השלישי, ביניהם קבוצות לעזרה עצמית, קרנות צדקה משפחתיות וקרנות מטעם חברות עסקיות. כמו כן גבר השימוש במתנדבים הן במלכ"רים והן בארגונים הממשלתיים. שנות ה-80 זכו לכינוי 'תור הזהב' של הוולונטריזם בגלל צמיחה זו שהתרחשה לא רק בארה"ב ובבריטניה, אלא גם בארצות שונות לחלוטין בהיקף מדינת הרווחה ובתרבותן הפוליטית כגון צרפת, איטליה, נורבגיה וישראל. בכל מדינה ומדינה חלוקת האחריות בין הממשלה לבין

המיגור השלישי אינה נעשית באופן פורמלי בדרך כלל, אך היא משקפת את ההסטוריה הייחודית ואת ההקשר הסוציו-פוליטי של אותה מדינה. עם זאת, תפיסת המלכ"רים זהה ומצפים מהם להיות חדשניים וגמישים, להגן על איטרסים פרטיקולריסטיים, על פלורליזם ועל שונות, לעורר השתתפות אזרחים ולענות על צרכים שהממשלה אינה עונה עליהם. ביחד עם הממשלה יכולים המלכ"רים להחליף או לחזק את המבנים החברתיים הראשוניים של משפחה, שכנים וחברים ולהקל עליהם. במיגור הציבורי הם יכולים להוות תחליף לכוח השפעה, להרחיב ולשפר את עבודת הממשלה, או להציע שרותים משלימים, שונים בסוגם.

בישראל פורסם ב-1985 המחקר הראשון ועדיין היחיד על המיגור השלישי, והוא העריך שהוצאות המלכ"רים מהוות 8% מהתל"ג, פי שניים בהשוואה לגודלן היחסי בארה"ב ובבריטניה. יותר ממחצית השרותים הסוציאליים מסופקים בידי מלכ"רים, בעיקר בתחומי הבריאות והחינוך, כשהמועסקים בהם מהווים 40% מכוח העבודה. מהם הגורמים לפעילות הזו? התפתחויות באידיאולוגיה ובמדיניות החברתית עוזרות להסביר את הענין הגובר ושתייהן נבעו כתגובה ל'משבר של מדינת הרווחה' של שנות ה-70 בעיקר לעלותה הגבוהה ולנוקשותה.

מנקודת הראות האידיאולוגית של בלימת התרחבות מדינת הרווחה היתה התעוררות הן בימין והן בשמאל לגבי חשיבותה של חברה אזרחית ולגבי התפקיד המיוחד שיש למלכ"רים כארגונים מתווכים וכמשקל נגד לכוחה של המדינה על הפרט במשטר דמוקרטי. דבר זה מסביר את היעדרותם של ארגונים וולונטריים עצמאיים במדינות טוטליטריות, ואת חשיבותם הרבה במדינות בעלות ממשל ריכוזי חזק כגון צרפת וישראל.

בחוגי הימין, בעיקר בבריטניה ובארה"ב, נחשבים ארגוני התנדבות כהגנה נגד התערבות ממשלתית, או לפחות כתחליף וכצורה של הפרטה. בחוגי השמאל, מתייחסים אל ארגונים אלה בנוסטלגיה מסויימת, כאמצעי לשחזור תחושה אבודה של קהילה באמצעות התנדבות, עזרה עצמית ודרכים אחרות לשיתוף אזרחים. לכן נשמעות בבריטניה דרישות להפרטה, לשותפות ולפלורליזם ברווחה, ובארה"ב - לחיזוק ולשיתוף בייצור. בצרפת מנסים הסוציאליסטים ואחרים לתמוך

עם זאת, הן חוגי הימין והן חוגי השמאל אינם מצליחים בדרך כלל להבחין בין הצורות השונות של ההתנדבות, בין מתנדבים כצוות עובדים ללא שכר וכשוויים זה לזה בעזרה עצמית, ובין ארגוני עזרה הדדית, ארגונים שכונתיים וקהילתיים ובירוקרטיות מספקות שרות המעסיקות אנשי מקצוע. בלבול זה תורם לתעלומה האופפת את הוולונטריזם, המגוימה במעלותיו לעומת מה שנחשב כמגרעות הרבות הטבועות בממשל או בשוק.

ההתפתחות השנייה נוגעת להתלכדות של זרמים אחדים במדיניות באירופה ובצפון אמריקה לצורך ניצול טוב יותר של המלכ"רים ליישום המדיניות הציבורית: צמצום בהוצאה הציבורית, ביזור שרותים ממשלתיים וצמצום הבירוקרטיזציה והחסות במוסדות פנימייתיים בעיקר בתחום בריאות הנפש.

בו בזמן צמחה ישות חדשה שכונתה לעתים "מדינת חוזה" כשנעשה שימוש במלכ"רים לצורך אספקת שרותים אישיים לציבורי לקוחות גדלים וחולכים שקיימת כלפיהם אחריות ממשלתית. אלה כוללים קשישים נזקקים, חולי-נפש, ילדים ומבוגרים מפגרים, נכים, ילדים מוזנחים ומוכים ואחרים הזקוקים לשרותים סוציאליים אישיים כגון טיפול יום או במוסדות, ייעוץ, ושרותי שיקום שונים. שימוש זה במלכ"רים הוא הנושא העיקרי בו עוסקים מחקרים בישראל, באירופה ובארה"ב, ומכיוון שהוא כנראה המוכר לכם ביותר, אתמקד בעיקר בו.

בישראל ובארצות רבות אחרות הפכה המדינה, באמצעות המענקים, הסובסידיות והתשלומים שהיא משלמת עבור שרותים, לשותף, לפטרון או לרוכש השרותים הסוציאליים. למעשה, בכל מקום שיש בו מיגזר וולונטרי ממשי הוא תלוי בתמיכה ממשלתית בדרגה זו או אחרת. לדוגמא, בארה"ב הפך המימון הממשלתי למקור הכנסה חשוב יותר עבור המלכ"רים מכל ההכנסות הפרטיות כולן, למרות שהדבר משתנה מתחום שרות אחד למשנהו. למעלה ממחצית השרותים הסוציאליים האישיים שמומנו בעבר בידי הממשל ממומנים עתה בידי ארגונים לא-ממשלתיים. דבר דומה מתרחש בבריטניה. למרות ההאטה הכלכלית והקיצוצים בהוצאה הציבורית מאז 1975 תחת שלטונה של

גבי תאציר, הרי שהתשלומים המעוגנים בחוק והמענקים היו מקור ההכנסה הגדול ביותר של המיגזר הוולונטרי וכמעט הכפיל את עצמו באופן מוחלט ובאחוזים מן ההכנסה הכללית ב-15 השנים האחרונות. גם באיטליה, בספרד ובצרפת, שבהן התפתחות המלכ"רים הינה תופעה חדשה למדי, ניתן להבחין בהגדלה משמעותית בשימוש בהם ובמימנם על ידי הרשויות המקומיות שמהן הם מקבלים כ-80% מהכנסותיהם.

מדוע סומכות הממשלות יותר יותר על המלכ"רים בכל הנוגע לאספקת השרותים הסוציאליים הציבוריים? הסיבות הן בדרך כלל: עלות נמוכה יותר, גמישות רבה יותר באספקת השרותים הדורשים לעתים מומחיות רבה או שהם שנויים במחלוקת, או כדרך לעקוף מגבלות מכבדות. אלה הן בדרך כלל הסיבות ה"אמיתיות", בעוד שערכי הוולונטריזם מאוזכרים לעתים קרובות כסיבות ה"טובות". המלכ"רים קוסמים לממשלות בישראל ובמקומות אחרים, המקימות ארגונים כאילו-לא-ממשלתיים (QUANGOs) - הערת המתרגם: מושג זה מתייחס ל-Quasi Autonomous Non-Governmental Organizations או ארגונים מעין-אוטונומיים שהם בחסות ממשלתית). וארגונים דמויי-ארגונים-ממשלתיים (Para-Governmental Organizations) כדי להפעיל בתי-מלאכה מוגנים וצורות שונות של דיור מוגן שעליהם יוכלו לפקח. עדיין קיים חסר בתפיסות מתאימות, בדגמים, ובתיאוריות כדי לתאר ולהסביר חזירה הדדית זו של שלושת המיגזרים. ביסוד ההתפתחויות האלה מונח עיקרון מנחה במנהל הציבורי של הפרדת המימון מאספקת השרותים כפי שהדבר מתבטא במסירה בהסכם קבלני וזהו גם הבסיס לכמה מצורות ההפרטה. מדינות רווחה נבדלות אלו מאלו במידה שהן מפרידות את המימון הציבורי מאספקת השרותים. תארו לכם רצף שבקצהו האחד הולנד, שבה המלכ"רים הם שיטת אספקת השרותים העיקרית ובקצה האחר שוודיה, שבה אין כמעט שימוש במלכ"רים. קרוב יותר להולנד נמצאת גרמניה שבה יותר ממחצית השרותים הסוציאליים מסובסדים בידי הממשלה, אך מסופקים בידי מלכ"רים. ארצות אחרות הפועלות באופן דומה הן איטליה, בלגיה, שווייץ ואוסטריה. אנגליה ונורבגיה קרובות יותר לשוודיה בגלל הדומיננטיות של השיטות החוקתיות שלהן, בעוד שצרפת, קנדה ואוסטרליה ניצבות ביניהן ובין ישראל וארה"ב, ששתיהן קרובות יותר לאנגליה.

למרות ההבדלים בהסתמכותן על מלכ"רים, מפתיע לגלות שכל מדינות הרווחה בארצות המפותחות המתועשות נתקלו בבעיות דומות

בכל הנוגע לאספקת שרותים: האמרת מחירים, שימוש יתר או תת-שימוש, פיזור שרותים ומכשולים אחרים לנגישות, חובת מתן דין וחשבון, הגינות, תכנון ותיאום. יחד עם זאת, באופן מוזר, האיכות - עד כמה שיש בידינו נתונים שאינם קשורים להוצאות - אינה שונה באופן ניכר בין הולנד, שוודיה, גרמניה המערבית או שווייץ, כשבכל אחת מן הארצות האלה יחסים שונים לחלוטין בין הממשלה לבין המלכ"רים. עובדה זו מרמזת על מחשבה "שאינן להעלותה על הדעת" והיא שה"בעלות" החוקית של ארגון - כלומר, אם הוא ממשלתי, ללא כוונת רווח או למטרת רווח - אינה חשובה באותה מידה כמשתנים ארגוניים אחרים כגון גודל, גיל, מבנה בירוקרטי, רמת מורכבות ומקצועיות, סוג הטכנולוגיה של השרות, מקורות ההכנסה, רמת התחרותיות בסביבה החיצונית וכן הלאה. ייתכן שאיך חשוב יותר ממי מספק את השרות הסוציאלי, למרות שהנתמכים בהפרטה יתנגדו לכך בטענה שהממשלה הפכה גדולה מדי ובלתי יעילה, ושניתן לצמצם את תפקידיה והוצאותיה ביעילות על ידי מנגנוני שוק שונים. לזיכרון זה נחזור מאוחר יותר.

ענה אני רוצה להציע שלושה מאפיינים מובהקים של המיגור השלישי בישראל שנוצרו בגלל ההסטוריה הייחודית שלה. ראשית, בניגוד לרוב ארצות אירופה וצפון אמריקה, המיגור הוולונטרי היה קיים לפני שקמה מדינת ישראל. היה זה המיגור הראשון ולא השלישי ביישוב בארץ. ארגונים וולונטריים רבים שקדמו להקמת המדינה - ציוניים, דתיים, מקצועיים - מילאו תפקיד חשוב בבניין הארץ במשך שנות ה-20, כשפלשתינה היתה תחת שלטון המנדט הבריטי. רוב התפקידים של רשת הארגונים הוולונטריים שקדמו להקמת המדינה הועברו למדינה החדשה ושמשו תשתית לעתיד. למעבר זה היו שלוש תוצאות:

א. הוא מסביר את ההמשכיות לטווח ארוך של המוסדות הסוציאליים בישראל ואת עמידתם הנחושה בטלטלת ההסטוריה רווית המלחמות, העליות ההמוניות ושינויים חברתיים גדולים אחרים. יש לציין, למשל, את העקביות שבחלוקת נטל האחריות בין המדינה לבין המלכ"רים בתחומי הבריאות, החינוך, ומעונות היום לגיל הרך, וכן את העובדה שבישראל אין חוקה או מערכת בריאות ממלכתית.

ב. באופן ספציפי יותר, מסבירה צמיחתה של המדינה מתוך הארגונים הוולונטריים של היישוב את הפוליטיזציה הנרחבת של הדת, של הפילנתרופיה ושל רוב ההיבטים של החברה האזרחית בישראל.

ג. ניתן לתלות במעבר זה גם את התופעה החריגה של שני זרמים וולונטריים חזקים מקבילים במדינה שבה השלטון ריכוזי ודומיננטי ביותר: הזרם הדתי והזרם החילוני.

המאפיין השני המייחד את המיגור המלכ"רי בישראל הוא שלמרות ההבדלים, ואולי אפשר לכנות אותם הקיטובים, האתניים, הדתיים והפוליטיים, קיים עדיין טשטוש גבולות בין הציבורי לבין הפרטי, בין המדינה לבין החברה, בין הדת לבין המדינה עם מערכת מפלגתית ריכוזית. רבים ציינו שאין ארצות לא-טוטלטוריות רבות שבהן יש הבחנה כה מעטה בין המדינה לבין המיגורים האחרים של החברה; מקום שבו המדינה מעורבת בכל, ובעיקר בכלכלה, שבה יותר מרבע מכוח העבודה מועסק על ידי הממשלה. ישראל, אבטיפוס מוקדם של כלכלה פוליטית מעורבת, מאופיינת על ידי תערובת מורכבת של מימון ותפקוד ציבוריים ופרטיים כשהגבולות בין המדינה, השוק והמיגור השלישי אינם ברורים. אני זוכר שפעם שאלתי פקיד ממשלתי כיצד מבחינים ארגונים ישראלים בין מימון שהם מקבלים מן המדינה ומן העיריות לבין תשלומים ותרומות, והוא ענה: "מה זה משנה? כל זה כסף יהודי." אולי במובן זה ישראל היא דוגמה לטענתו של ברי בזמן ש"כל הארגונים הם ציבוריים" במידה שהם נתונים להשפעה ממשלתית.

עם זאת, למרות מרכזיותם של המדינה ושל ארגונים ציבוריים גדולים אחרים כגון ההסתדרות והסוכנות היהודית, התרחבו מאוד הוולונטריזם, הארגונים הלא-ממשלתיים המספקים שרותים סוציאליים, קבוצות אינטרס, וקרנות. אם בתחילה נדמה היה שהמדינה אינה זקוקה לארגונים לא-ממשלתיים כדי לנהל את מחויבויותיה האדירות, הרי שמימדיהן הענקיים של משימות קליטת העלייה והביטחון שינו את עמדת הממשלה והיא החלה לעודד ארגונים וולונטריים, להשתמש בהם ולתמוך בהם. כמו בארצות אחרות, סוגים חדשים של ארגונים מתמחים הוקמו בשנים האחרונות לטיפול בילדים מוכים ונפגעי ניצול מיני, בנשים מוכות, בהתמכרות לסמים ובמחלות מסויימות. לרשימה זו יש להוסיף את הדו-קיום הערבי-יהודי, את זכויות האזרח, ומטרות אחרות הנתמכות בידי הקרן החדשה לישראל. דבר נוסף המאפיין את תפקידו החלוצי המסורתי של גיוניט ישראל ואת יחסי העבודה שלו עם המדינה הוא התפתחות הארגונים הקהילתיים כגון אשל והמתניסים.

היחסים הדומיננטיים בין הממשלה לבין המלכ"רים בישראל משקפים באופן טיפוסי הן את שיתוף הפעולה והן את התחרותיות, האהבה והשנאה, וניתן לתאר אותם כ"תלות תחרותית" או כ"שיתוף עויין". יש בהם גם דפוסי טיפוסיים למלכ"רים הישראליים, ש"יוצרים עובדות בשטח" ואחר כך מצפים מן הממשלה להוציא אותם מן הבוץ, והיא אכן עושה זאת לעתים, אם כי במקרים אחרים אינה עומדת בהבטחותיה לתמיכה.

בעוד שיחסים בין-ארגוניים אלה מתוארים בדרך כלל כשותפות, מטפורה אחרת עשויה להיות מתאימה יותר והיא של משחק או של שוק. המונח שותפות נוטה לטשטש יחסי כוחניות. הרי בסופו של דבר יש כל מיני שותפים, לא פעילים וזוטרים, וסוכנויות ממשלתיות בישראל אינן ידועות בכנותן להתחלק בשליטה!

יחסי הגומלין בין הממשלה לבין המיגזר הוולונטרי בישראל נבדלים גם בדרכים אחרות מאלה בארה"ב ובבריטניה: הם פחות פורמליים ופחות מחייבים במתן דין וחשבון. עם זאת המלכ"רים חוששים פחות מאובדן אוטונומיה כתוצאה מהשליטה ומההשפעה המשחיתה כביכול של מימון ממשלתי, חשש הרווח מאוד בארה"ב.

המאפיין השלישי המבדיל את הארגונים הוולונטריים הישראליים מאלה בארצות אחרות הוא יכולתם האגדית לגייס תרומות מחוץ לארץ, במיוחד לצורך השקעה במבנים או בצידוד, אך גם להוצאות התפעול השנתי השוטף. הדגם ההסטורי הזה של הפילנתרופיה היהודית כל כך מובן מאליו עד שאופיו המיוחד אינו זוכה להערכה הראויה. האם יש ארגון ישראלי אחד שאין לו "ידידים" בחוץ לארץ? יש גם אך מעט מקבילות למגבית היהודית המאוחדת, לקרן הקיימת לישראל ל-Israel-Endowment Fund או לגוינט.

התלות הן בשוק המקומי והן בשוק זר בכל הנוגע לתרומות משתקפת בעובדה שהמלכ"רים בישראל מגייסים שיעור קטן יותר מהכנסתם מהממשלה מאשר ארגונים דומים בארצות אירופאיות שבהן הפילנתרופיה אינה כה נפוצה. צמיחתם של ארגונים ישראלים רבים בשנים האחרונות שבהן היה צמצום במימון הממשלתי ובתמיכה בעין ע"י הצבת כוח אדם, נעשתה הודות לתרומות. באופן אירוני, מסתייעים גם ארגונים ערביים בשטחים המוחזקים, כמו אלה בישראל,

בכספי תרומות מחוץ לארץ.

עם זאת יש אופי דיאלקטי לשוק כפול זה של גיוס כספים הזמין לרוב המוסדות הישראליים: ממשלתיים, ציבוריים, וולונטריים, דתיים וחילוניים. זהו מקור כוח גדול, אך בו בזמן הוא הופך את המלכ"רים הישראליים לפגיעים יותר להפחתת תמיכה ולקיצוצים מצד הממשלה המודעת היטב ליכולתם לשאוב מהשוק המקומי והחיצוני כאחד כמקור המפצה על הפסד הכנסות ממשלתיות. בנוסף לכך הממשלה יכולה לברך על הערוי של מטבע חוץ לכלכלת הישראלית.

כיצד משתווה מיגזר המלכ"רים הישראלי לזה בארצות אחרות? במה ניתן לתלות את ההבדלים ומה ניתן ללמוד מהם?

כל הארצות דומות לזו וכמובן שכל הארצות שונות זו מזו. כפי שאמר ברטון וייסברוד: "כל חברה צריכה למצוא את השילוב המיוחד של צורות ממשדיות המתאים לצרכיה בזמן נתון". המלכ"רים הם חלק מן ההסטוריה של ארצם, אך באופן ספציפי יותר הם משקפים את הדרכים השונות בהן טפלו חברות שונות בקונפליקטים סוציאליים בין המדינה לאזרחיה או לחברה האזרחית כולה, כולל הארגונים הדתיים. בגלל ההסטוריה והמבנה המוסדי השונים, השוואות בין ארצות יתרמו יותר לבניית תיאוריה מאשר למדיניות חברתית.

למשל, למרות שבהולנד ובישראל יש דפוס דומה של קואליציות בין המדינה לבין הדת, הן שונות באופן ניכר זו מזו בכל הנוגע לתפקיד המדינה ותמיכתה בשרותים הסוציאליים. הולנד היא הדוגמה הטובה ביותר ל"הפרטה ממוסדת" באחת ממדינות הרווחה הנדיבות ביותר, שבה כל השרותים הסוציאליים ניתנים על ידי יותר מ-4,000 מלכ"רים הממומנים במלואם על ידי הממשלה המרכזית והמהווים מעין מדינה. בשנים האחרונות, עם זאת, בתגובה לחילון מהיר ולשינוי במבנה השלטון, יכולה היתה הממשלה ליזום שינויים במימון ובמבנה של מלכ"רים רבים. כתוצאה מכך חוסלו למעלה מ-40 ארגונים ארציים, ומיזוגם של ארגונים דתיים בקהילות מקומיות כתנאי למימון צמצם בפועל את מספר המלכ"רים.

ניתן להפיק שני לקחים חשובים מן הניסיון ההולנדי לבני תפקיד הפלורליזם בהכנסה ובאספקת שירותים: (1) מנקודת המבט של ארגונים

ע"ש פאול ברוואלד
17
הסמרייה
האוניברסיטה העברית בירושלים

וולונטריים אינדיבידואליים ניתן אישור להערכת הסכנות שבתלות במקור הכנסה אחד ובהיעדרותו של בסיס הכנסה מגוון דיו כפי שיש בישראל, בארה"ב ובבריטניה. המלכ"רים בהולנד הם ברובם גופים ציבוריים, במקרה הטוב QUANGOs, שיש להם שליטה קטנה יחסית על משאביהם ועל מדיניותם. רק מעטים מן הארגונים האלה בהולנד נאלצו לפתח מערכת גיוס כספים בכוחות עצמם, וכתוצאה מכך אין להם הנהלות וקהלי לקוחות פעילים שהיו עשויים להיות בעלי השפעה כלשהי בתקופה של שינוי פוליטי.

2) מנקודת מבט רחבה יותר של מערכת אספקת שרותים מתגלים החסרונות של מעין-מונופול, בין אם של הממשלה או של ספקים לא-ממשלתיים, בהשוואה למערכת שרותי רווחה מעורבת יותר כפי שיש בישראל ובארצות אחרות. אך, חשובה באותה מידה היא העובדה שאפילו עם צורה זו של הפרטה - על ידי שימוש במלכ"רים כתחליפים למנגנון הממשלתי - מצאה הולנד את עצמה מתמודדת עם אותן בעיות המטרידות את מערכות אספקת השרותים בארצות אחרות. בעיות אלה הן האמרת מחירים, תת-שימוש או שימוש יתר, כפילויות, חוסר תיאום וחוסר יעילות וכמו כן נוקשות בירוקרטית, חוסר מעורבות של הצרכן ומקצוענות טכנוקרטית. על יסוד המחקר האחרון שלנו בהולנד הגענו, עמיתי ואני, למסקנה שככל שגדלה התלות במיגור הוולונטרי וככל שגדל טווח האחריות שלו, כך יוצצו יותר ויותר בעיות המזוהות עם אספקת שרותים על ידי בירוקטיות ממשלתיות.

זוהי מסקנה הפוגעת כביכול במצדדי ההפרטה ומחזקת את הטענות בזכות גיוון רב יותר של ספקי השרותים הציבוריים. בין שאר מעלותיה, עשויה אספקת שרותים מגוונת להציע הזדמנות להשוואות אמפיריות בנוגע לרמת הביצוע של סוגי ספקים שונים, במקום לסמוך על מיתוסים וסטריאוטיפים בקשר ליתרונותיו של מיגור זה או אחר. יהיו המונחים שנשתמש בהם אשר יהיו, ברור שמיגוון של מקורות הכנסה, מבחר של ספקי שרותים ופלורליזם בפוליטיקה ובדת כולם מקדמים וולונטריזם.

לכל ארץ וארץ תרבות ארגונית משלה שהיא תוצר של ההתפתחות ההסטורית: כיצד משפיע דבר זה על שני התפקודים העיקריים של המלכ"רים, כספקי שרותים וכמסנגרים המנסים להשפיע על המדיניות החברתית?

משום שארגונים משקפים את הסביבה שלהם, אין זה מפתיע לגלות שארגונים ישראלים הם יותר יזמיים באופיים. הם נאלצים לעבוד במרץ ולעסוק במקח ובבמכר כמו מקבילותיהם האמריקאיות והבריטיות. הם דומים פחות למבנים הארגוניים הבירוקרטיים והמקצועיים יותר בגרמניה ובהולנד הזוכים לסיבסוד רב. היחסים בין הארגונים לממשלה בארצות אירופאיות אלה הם פורמליים וסדירים יותר מאשר בישראל וההנהלות שם חשובות פחות.

כפי שניתן לצפות, ארגונים בעלי אופי יזמי מצויים בארצות שבהן הפילנתרופיה תופסת מקום חשוב כמו בארה"ב, בקנדה, בבריטניה, בסינגפור, בהודו ובישראל. מלכ"רים צמחו ביתר עצמאות בארצות אלה, משום שהיה עליהם לפתח מיגוון של מקורות הכנסה במסגרת שוק תחרותי ביותר, שבו היוזמה חופשית ותחום הצדקה אינו ודאי.

בהשוותנו את התפקיד הפוליטי או הסנגורי של מלכ"רים בארצות אירופה השונות, אנו שמים לב שבטרם התפתחותם המהירה בשנים האחרונות בצרפת, איטליה, ספרד ונורבגיה, הגבילה מדינה או כנסיה ריכוזית את התפתחותם של ארגונים וולונטריים עצמאיים. עובדה זו מסבירה מדוע מלכ"רים בארצות שהן קתוליות בעיקרן הם בני פחות מ-30 שנה.

מדינות שהממשלות המרכזיות שלהן חלשות יחסית ומבנן תאגידי כגון גרמניה והולנד מסתמכות על ארגוני גג (roof), ארגוני מטריה (umbrella) או ארגוני פסגה (peak) לאומיים כדי ליצג את קבוצות האינטרס המובילות בפיתוח המדיניות הציבורית. בגרמניה מרכיבות שש "אגודות הרווחה החופשיות" קונגלומרט אחד השולט בכיפה וקובע את המדיניות החברתית, יותר מאשר בכל מדינה אחרת. למשל, על הממשלה לקבל תחילה את רשותן אם היא מעוניינת להקים משרד לשרותים סוציאליים ציבוריים בקהילה כלשהי.

במשך העשור האחרון עברו המלכ"רים בצרפת משולי המדיניות הציבורית למקום מרכזי דיו כדי לזכות במימון ובאחריות לאספקת שרותים סוציאליים וכן במקום בולט במועצות החברתיות והכלכליות החשובות ביותר. הם היו בעלי השפעה גם בייזום וביישום תחיקה חדשה בתחום הדיור והבטחת הכנסה. הישגים אלה במעמד ובכוח

הפוליטי ניתן לייחס בעיקר לתמיכה מצד סיעת מפתח במפלגה הסוציאליסטית בשנות ה-80 המוקדמות, והם עומדים בניגוד להיעדר שרים אפקטיביים למפלגות פוליטיות בקרב רוב המלכ"רים באירופה.

ההשפעה הפוליטית המועטה של המלכ"רים האיטלקיים והישראליים והשוליות היחסית שלהם במדיניות הציבורית משקפות את היעדרו של תפקיד מובנה עבורם כפי שקיים בגרמניה, בנורבגיה ובהולנד. יעל ישי, בספרה האחרון על קבוצות אינטרס בישראל, ציינה את חוסר העקביות שלהן בשימוש באסטרטגיות שונות של שתדלנות ובדרכי מחאה הנפוצות בחברות פלורליסטיות יותר כמו בארה"ב ובבריטניה, שהן פחות יעילות במסגרת פוליטית שאינה כה תלויה בקהל בוחרים בלתי מפלגתי. בעוד שלקבוצות אינטרס רבות בישראל יש גישה לממשלה, למעטות בלבד יש השפעה משמעותית.

השלכות לעתיד

למרות ההבדלים במפה הסוציו-פוליטית שלהם, ניצבים המלכ"רים בישראל, באירופה ובארה"ב בפני עתיד משותף של צורך לעשות יותר עם משאבים מתמעטים. עם זאת גם בתקופה שבה יש הגבלות רבות יותר על הוצאה ציבורית, מלכ"רים וממשלות ימשיכו להזדקק אלה לאלה ולהיות תלויים אלה באלה עוד יותר מבעבר. כוחות רבים דוחפים את הממשלות בכיוון זה, כמו הלחצים להפרטה הפועלים לקידום שימוש רחב יותר בארגונים לא-ממשלתיים כאמצעי לצמצום ההוצאה הציבורית בתחום הרווחה הסוציאלית. אך תפיסה זו מוטעית. אין תימוכין אמפיריים עקביים להנחה שניתן להגיע לחסכון לטווח הארוך באמצעות ספקי שרותים סוציאליים לא-ממשלתיים, או שלמיגור הפרטי יש משאבים המאפשרים לו להשתלט על טווח רחב של פונקציות ממשלתיות, כפי שהניח ממשל רייגן בארה"ב.

למרות שלא נמצא עדיין תחליף מעשי למימון ציבורי של השרותים הסוציאליים, הרי שאחריות זו תשתנה ותיקטן בעתיד מפני שארצות הרווחה נמצאות כולן תחת לחץ שלא היה כדוגמתן. צירוף של אוכלוסיות מזדקנות, מחירים מאמירים של שרותי בריאות, אבטלה ממושכת, משברים תקציביים וקיפאון כלכלי כפו על מדינות כגון שוודיה, שבחרה בממשלה השמרנית הראשונה שלה, צרפת, איטליה, ספרד והולנד לבדוק מחדש את התוכניות הסוציאליות היקרות שלהן.

הדעה הרווחת כיום היא שעידן הציפיות הבלתי מוגבלות לאחריות המדינה הגיע לקיצו. עתה מכירים רבים בכך שהמדינה תפעל כמאפשרת, לא כספק הישיר של השרותים הסוציאליים, ותדאג יותר למימון, לתכנון, לקביעת קדימויות וסטנדרטים, ולתיאום.

השאלה האחרונה שבה אני רוצה לדון אינה אם יהיו שימוש רב יותר בארגונים לא-ממשלתיים ויחסים קרובים יותר עם הממשלה, אלא, מה יהיו ההשלכות לגבי מערכת אספקת השרותים וצרכניה; לגבי הממשלה, ולבסוף, לגבי המלכ"רים? מה למדנו בקשר להשפעות שיש למעורבות הקרובה יותר בין הממשלה ובין המלכ"רים בשנים האחרונות?

כפי שניתן לצפות, יש יתרונות ויש חסרונות, הפסדים ורווחים. בהתבסס על הניסיון בארה"ב, בבריטניה ובארצות אירופאיות אחדות, אנו יכולים להסיק שגיוון של ספקי שרות עדיף על מונופול של מיגור אחד. עם זאת, קיים תמיד מחיר בלתי נמנע. אף על פי ששימוש בספקים רבים של שרותים ציבוריים במקום בממשלה יכול להועיל לאנשים אחדים, הרי שפזור האחריות באופן כזה עלול לפגוע בהשגת מטרות המדיניות החברתית: שיוויון, זכאות וחובת מתן דין וחשבון. מגמות אחרות שאובחנו כוללות תופעה הידועה כ"גריפת הקצפת" (creaming) המתבטאת בכך שהמלכ"רים מפעילים את שיקול דעתם בבחירת המקרים הקשים והיקרים פחות, ומשאירים לממשלה את הקשים והיקרים יותר. בנוסף על כך רבים מאמינים ששימוש נרחב במלכ"רים עלול להחליש את תחושת האחריות הקולקטיבית לטיפול בבעיות חברתיות המאפיינת את מדינת הרווחה, ובכך להקטין עוד יותר את המשאבים המיועדים לשכבות הפחות אמידות של האוכלוסייה.

רוב החוקרים שניסו להשוות את היחס שבין המחיר לתועלת בצורות שונות של הספקת שרותים נאלצו להסיק שאף אחד מן המיגורים אינו עולה על האחרים באופן עקבי. הם גילו, למשל, הבדלים גדולים יותר בעלות של מוסדות לילדים או לקשישים בתוך כל מיגור מאשר בין המיגורים, וכן שהכללות לגבי סוג אחד של שרות או של מדיניות חברתית אינן בהכרח מתאימות גם לאחרים.

באשר לשאלה עד כמה משנה לצרכן מיהו נותן השרותים אין בידינו די מידע כדי לערוך הכללות. אנו חוזרים אל ההנחה ש"איך" עשוי

עבור הממשלה, שימוש רב יותר במלכ"רים עשוי להסתכם במנהל גמיש יותר, וייתכן שגם בעלות נמוכה יותר, אך רק לטווח הקצר. האצלת הסמכות לאספקת השרותים אינה מפחיתה מאחריות הממשלה לתת לציבור דין וחשבון. למעשה, על ידי הגדלת תלותה בספקים חיצוניים הופך תפקידה של הממשלה לקשה עוד יותר. באופן כללי, הישגיהן של רוב הממשלות בפקיח על ביצועיהם של הקבלנים שלהן אינו מעודד, כפי שניתן לראות בדוחות השנתיים של מבקר המדינה. כמה מן הדילמות במתן דין וחשבון תומצתו בפני בתשובתו של פקיד שענה על שאלתי מדוע דורשת הממשלה כה מעט מידע מן המלכ"רים שהיא מממנת: "לו היינו יודעים יותר, היינו צריכים לשלם יותר".

ולסיום, כיצד מושפעים המלכ"רים מהיותם ספקי שרותים ציבוריים? ההשפעות משתנות לפי תחום השרותים, סוג הצרכנים ובעיותיהם, גודל הארגון, גילו ומשתנים אחרים. יש הבדל גדול בין ארגון כמו מגן דוד לבין שמע. סביר להניח שכמו מקבילותיהם בארה"ב, בבריטניה ובהולנד, יגדלו גם המלכ"רים בישראל ויהיו מורכבים, פורמליים ומקצועיים יותר. יהיה עליהם להתעמת, כמו המלכ"רים בארה"ב ובבריטניה, עם הסיכונים שביזמות ובחתימה על כספים פרטיים (vendorism), כלומר בהידמות יותר לארגון מסחרי או ממשלתי, למרות העובדה שלכל סוג של ארגון יש יתרונות מסויימים.

אם ארה"ב ובריטניה הן המבשרות של "העת החדשה" של ארגונים בעלי רמת ביצוע גבוהה בתחום השרותים הסוציאליים, הרי שקרוב לודאי שתהיינה ציפיות גדולות יותר באירופה ובישראל ליתר מתן דין וחשבון, יעילות ומועילות. דבר זה ידרוש יותר תשומת לב מצד המלכ"רים לשלושה דברים: (1) שיפור סוג ההנהלה ואיכותה, בהתאם לכמה מן העקרונות המופיעים בתוכניות החדשות של החינוך המקצועי לניהול מלכ"רים בארה"ב ובלונדון; (2) שימוש רב יותר בתכנון אסטרטגי כדי לאפשר לארגונים לסקור ולהבהיר את ייעודם ואת מטרתם, תוך הגדרה של מה הם יכולים לעשות באופן אחר או טוב יותר מארגוני אספקת שרותים סוציאליים הפועלים למען רווח או שהם ממשלתיים. האם הם באמת גמישים יותר, נענים יותר, מחדשים יותר כפי שבדרך כלל טענו, או שגם זה חלק מן המיסטיקה האופפת את תופעת

הוולונטריזם? (3) ואחרון, "עת חדשה" זו תדרוש יותר שיתוף פעולה בין-ארגוני, הן בתוך המיגזר השלישי והן בין המלכ"רים והממשלה כאמצעי שיקל עליהם את הסתגלותם למחסור, לתחרות ולאי הוודאות הגוברים בעולם השרותים הסוציאליים.

שיקולים אלה מרמזים על המון שאלות קריטיות: כיצד יכולים מלכ"רים להתחרות במפעלים שמטרתם רווח ולא לאבד את האופי הלא-רווחי המיוחד להם? כיצד יכולים מלכ"רים לשמור על תפקידם המסורתי כארגונים אלטרנטיביים, המחליפים והמשלימים את הממשלה, ולא להפוך לסוכן ציבורי, לתחליף זול יותר למדינה? כיצד הם יכולים להתמודד עם נטיות של כמה ארגונים ממשלתיים, "לחלק" את האחריות שלהם? כיצד הם יכולים לשמור על זהותם, גמישותם ושיקול הדעת שלהם - וגם על תפקידם כמסנגרים - כשהם משמשים בעיקר כספקי שרותים ציבוריים?

היה זה מעודד לו היו לנו תשובות טובות יותר לשאלות אלה, אך למרבה הצער יש מעט מאוד נתונים שעליהם ניתן להיבנות. חוקרים מעטים במדעי החברה או במקצועות הסיוע התעניינו לחקור מה מאפשר לארגונים מסויימים לגדול ולשגשג, או לגלות מהן האסטרטגיות המועילות להסתגלות לשינויים בסביבתם הפיסקלית.

נכון שאנו יודעים כיום יותר מאשר לפני 35 שנה, כשאישיות בכירה במדע המדינה יכולה היתה לומר בקשר לארגונים ללא כוונת רווח ש"עליהם לסבול כמות גדולה של טפשות אם הם רוצים להישרד", אך לפנינו עוד דרך ארוכה. לכן אסיים באופן המתאים להרצאה באוניברסיטה העברית, באישור מחדש של הצורך בפיתוח של גוף ידע רחב וטוב יותר בתחום אינטר-דיסציפלינרי חדש זה של המיגזר השלישי והארגונים הוולונטריים שלו.

נאמר ש"עתידיה של מדינת הרווחה יהיה המצאתם של ארגונים שאינם ציבוריים ואינם פרטיים". אנו מוקפים בארגונים כאלה; הם היו נושאה של הרצאה זו. אם עתידה של מדינת הרווחה נוגע לנו, הרי יהיה עלינו לחשוב ביתר רצינות וללמוד יותר על יכולתם ומגבלותיהם של ארגונים וולונטריים ככל שאנו מתקרבים אל המאה ה-21.