

# המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה

חגי כץ, יעל אלון, בני גדרון, הלה יוגב, מירי יעקבי,  
אסתר לוינסון, עינת רביב

במאמר זה אנו בוחנים את התנהלות ארגוני המגזר השלישי במהלך מלחמת לבנון השנייה בהקשר של יחסי מגזר שלישי-ממשלה ותפקידיהם של השניים במצבי חירום ובימי שגרה. הממצאים המוצגים במאמר מקורם במחקר שערך המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן גוריון בנגב במהלך מלחמת לבנון השנייה (יולי-אוגוסט 2006). המחקר כלל סדרת ראיונות חצי מובנים עם אנשי מפתח בארגוני מגזר שלישי וסקר טלפוני של האוכלוסייה הבוגרת בישראל שבחן את היענות הציבור למצב בצפון ואת תפקודה ותפקידיה של החברה האזרחית אורחים וארגונים – בזמן המלחמה. הממצאים מעידים על היקף ניכר של היענות מצד האזרחים והארגונים למצוקות תושבי הצפון, תוך הפגנת גמישות ומהירות תגובה, לנוכח היעדרות כמעט מוחלטת של הממשלה והרשויות המקומיות מהזירה.

בדיון אנו מתייחסים לתפקוד ארגוני המגזר השלישי בתקופת המלחמה כמבחן אמפירי לשאלות תיאורטיות אודות מאפייניו הייחודיים של המגזר השלישי – יתרונותיו ומגבלותיו וכן תפקודו בתוך מערכת הרווחה בישראל בימי שגרה ובימי חירום. הממצאים מראים כי יתרונות אחרים של המגזר השלישי מאפשרים לו להתמודד בהצלחה לא מבוטלת עם מצבי חירום, ובפרט גמישותו, האוטונומיה שיש לארגוניו, ויכולתם ולעודד את הסולידריות החברתית ולתת לה ביטוי באמצעות התנדבות ותרומות הציבור. מאפיינים אחרים של המגזר השלישי מפחיתים מיעילותו, ובפרט יכולתו הכספית המוגבלת ותלותו במימון חיצוני. היעדר סיוע ממשלתי וכישלונה של הממשלה בתיאום פעולות ובהספקת מידע אודות צרכים ויכולות, הקשתה אף היא על תפקודי המגזר השלישי בימי המלחמה, אך היא גם מעידה על שינוי שחל במדיניות הרווחה ובמדיניותה של המדינה כלפי המגזר השלישי: אימוץ מדיניות כלכלית-חברתית ניאוליברלית הכרוכה בהתכחשות המדינה לאחריותה לרווחת התושבים, והעברת האחריות הזו לחברה האזרחית ולמגזר השלישי.

אנו מסכמים בהדגשת החשיבות של שיתוף פעולה ותיאום בין הממשלה למגזר השלישי במצבי חירום כשעת שגרה, על מנת להפיק את התועלת המרבית מיתרונותיהם המבניים של ארגוני המגזר השלישי.

## הקדמה

מלחמת לבנון השנייה תפסה את ישראל לא מוכנה. ימים ספורים אחרי תחילת המלחמה התברר כי פגיעתה בצד הישראלי מתמקדת בעיקר בעורף האזרחי. מהדורות החדשות התמלאו בדיווחים אודות התגייסות אזרחית מקיפה לסיוע למי שנותרו בצפון ולמאות האלפים שהפגזות החיזבאללה הפכו אותם ל"פליטים" והם חיפשו מחסה מחוץ לטווח הטילים. במסגרת התגייסות זו בלטו תנופת ההתנדבות וגיוס התרומות בקרב הציבור ובארגונים עסקיים, והתגייסות ארגוני המגזר השלישי שמיהרו להתאים את פעילותם למצב החירום. הם נערכו לספק מזון, ציוד ושירותים שונים לשוהים במקלטים מחד, וכן סייעו באירוח המפונים מחוץ לטווח הסכנה. ההתגייסות האזרחית המהירה והנרחבת הזו בלטה במיוחד לנוכח אזלת היד של הממשלה והרשויות המקומיות בצפון בסיוע לתושבים. המציאות של ימי המלחמה הדגישה, את הבעייתיות שביחסי המגזר השלישי והממשלה בישראל, והעלתה מחדש את הצורך בחלוקת תפקידים ברורה בין המגזר הציבורי והשלישי בישראל, בעת משבר אך גם בימי שגרה. ההתגייסות האזרחית לעזרת יישובי הצפון מחד גיסא והביקורת הציבורית על אי תפקוד הממשלה בתחום זה מאידך גיסא מסמנים את המלחמה כנקודת מפנה בסוגיה זו של היחסים בין המדינה לבין המגזר השלישי.

בשבוע השני למלחמה, כשהמציאות שתוארה לעיל החלה להתברר, התגייסו מחברי מאמר זה לתייעוד התנהגות הארגונים בזמן המלחמה וחקירתה. במחקר, שחלק מממצאיו יובאו כאן, חקרנו ארגוני מגזר שלישי שהיו מעורבים בסיוע בזמן מלחמת לבנון השנייה, באמצעות סדרת ראיונות עם ראשי הארגונים. הארגונים שנחקרו עוסקים בתחומים שונים: ארגונים שמספקים מזון, ארגונים המספקים שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים (כגון נכים), קרנות, ארגוני סינגור, ארגונים בתחום החינוך הלא-פורמלי, מתנ"סים, וכן קבוצה של ארגוני מגזר שלישי שפועלים בתחום רשות מקומית במרכז הארץ (שטיפלו ב"פליטים" מהצפון שהתארחו בעיר).

ביקשנו מהמראיינים לדווח לנו על ההתאמות שערכו ארגוניהם נוכח מצב החירום, להעריך את תפקודם של ארגוניהם וארגוני מגזר שלישי אחרים בהשוואה לתפקודה של הממשלה והרשויות המקומיות במהלך המלחמה, ולחוות דעתם על חלוקת התפקידים הראויה בין המגזר השלישי והממשלה בשעת חירום. הממצאים מצביעים על יתרונותיהם המבניים של ארגוני המגזר השלישי בהיענות למצבי חירום ומשבר, ועל הבעייתיות בחלוקת התפקידים הקיימת בין המגזר השלישי למגזר הציבורי, שהשתקפה בפעילותם של הארגונים וביחסיהם עם הממשלה והרשויות המקומיות בימי המלחמה.

זה המקום להודות למראיינים שהכירו בחשיבות המחקר וניאותו להקדיש מזמנם לראיון, למרות העומס העצום שבו היו נתונים בימי המלחמה.

## ארגוני המגזר השלישי – יתרונות וכשלים

לארגוני המגזר השלישי יש יתרונות מבניים שנובעים מאופיים המיוחד ומסבירים את מגוון התפקידים שהם ממלאים בחברה ובכלכלה. כותבים שונים דנו ביתרונות היחסיים

של ארגוני המגזר השלישי ובפונקציות החיוביות שהם ממלאים הודות לכך (Billis & Glennerster 1998; Brinkerhoff & Brinkerhoff 2002; Kramer 1981; Kramer 1985; Salamon 2003; Salamon et al. 2000). מעבודותיהם ניתן להצביע על מספר יתרונות בולטים: ארגוני המגזר השלישי מאופיינים בגמישות וביכולת להתאים את עצמם לנסיבות משתנות, ומסוגלים עקב כך להגיב בצורות שונות ומגוונות לאתגרים שעומדים בפניהם, ולהציע פתרונות חדשים לבעיות ישנות. הם נהנים ממידה רבה של אוטונומיה שמאפשרת להם לעסוק בבעיות שמגזרים אחרים אינם יכולים (או שאינם מעוניינים) לעסוק בהן עקב שוליותן, היקפן שאינו די גדול או היותן שנויות במחלוקת. הם נהנים מאמינות בזכות המגבלות על חלוקת רווח המוטלות עליהם, ובזכות המעורבות שלהם בקידום מטרות חברתיות. יש להם היכרות עמוקה וקרבה רבה יחסית לקהילה, אם משום שהם צומחים מקהילות אלו, ומשבלים בפעילותם מתנדבים מהקהילה ואם משום שהם משרתים אותן. הנטייה הטבעית שלהם להתמחות באוכלוסייה, סוגיה או טכניקת התערבות מסוימת (בניגוד לנטיות האוניברסליסטיות המאפיינות שירותים שמוצעים על-ידי המגזר הציבורי) הופכת אותם למומחים בתחומם. הם מקדמים התנדבות והשתתפות אזרחית, ובדרך זו מעצימים את הקהילות והפרטים מחד גיסא, ומאפשר לארגונים ליהנות מתמיכה כספית והתנדבותית מהציבור בעת הצורך מאידך גיסא. הם מאופיינים לעתים קרובות בזהות ערכית ואידיאולוגית שמאפשרת להם לקדם ערכים מסוימים ובה בעת לשמור על ערכים אחרים. מיקומם במרחב שבין האזרח והמדינה מאפשר להם לתפקד כארגונים מתווכים, המגשרים בין האזרח והמערכת הפוליטית – הם מנסחים ומציגים את תביעות האזרחים מהמדינה ועם זאת הם מתפקדים כחיץ בין האזרח לבין השלטונות.

דייוויד ביליס טוען שמאפייניהם הארגוניים של ארגוני המגזר השלישי, שבגינם הם סופגים לא מעט ביקורת, הם דווקא אלה שמגבירים את התאמתם לטיפול באוכלוסיות מסוימות (Billis & Glennerster 1998). לתפישתו, המורכבות הרבה של ארגונים אלו, ובפרט המבנה הארגוני המערב מאפיינים פורמליים ולא-פורמליים, וריבוי בעלי עניין שמחזיקים בתפישות שונות באשר למטרות הארגון, ריבוי מקורות המימון והשילוב של עובדים ומתנדבים, מעניקה להם יתרון בטיפול באוכלוסיות במצוקה. הם מצליחים במיוחד בעבודה עם אוכלוסיות שמצוקתן נובעת מתלות באחרים (למשל קשישים), מהדרה חברתית (למשל מכורים לסמים) או מחולשתה של קהילתם. אלו הם מצבים שבהם יש פער בין צרכני השירות לבין מי שמייצג אותם, שלגביהם הפוליטיקאים מעבירים מסרים מהוססים, ושלעסקים אין עניין לעסוק בהם. יתרונם של ארגוני המגזר השלישי גדול במיוחד היכן שיש שילוב של גורמים כגון אלה – ריבוי מצוקות וחוסר עניין ציבורי.

אולם לארגונים אלה יש גם חסרונות המקשים עליהם להביא את היתרונות דלעיל לידי ביטוי. ראלף קריימר (Kramer 1981, עמ' 265) מונה ארבעה מוקדי חולשה טיפוסיים לארגוני המגזר השלישי. הם עוברים תהליכי מיסוד – "פורמליזציה וזחלת" – עקב לחצים מצד גורמי המימון שבהם הם תלויים, הם נוטים להטות מטרות בהתאם לאמצעים, הם נענים יותר למקיימים ולמממנים מאשר לקהל הלקוחות, ויעילותם נמוכה. לסטר סלמון מונה אף הוא ארבעה כשלים, ובהם חוסר כרוני במשאבים, פרטיקולריזם, פטרנליזם וחובבנות (Salamon 1987). במאמר מאוחר יותר, בניסיון להגדיר מסגרת לניתוח תרומתו של המגזר השלישי לחברה, מסכמים סלמון, המס וצ'ינוק (Salamon et al. 2000) את הספרות שדנה

בתפקידם וביתרונות של ארגוני המגזר השלישי, אך גם במגבלותיהם, והם מציעים רשימה בת חמש חולשות אופייניות של ארגוני המגזר השלישי: (1) פרטיקולריזם – נטייתם להתמחות ולהתמקד בקהלי יעד ייחודיים עלולה להוביל לתוצאות שליליות כמו הדרה וקישור; (2) פטרנליזם – אספקת שירותים על בסיס פילנתרופי ולא על בסיס לגאלי עלולה להוביל להגברת התלות של מקבלי הסיוע במעניקי הסיוע, ולהקל על האחרונים לנצל תלות זו; (3) חובבנות או התמקצעות מופרות – התבססות על מתנדבים עשויה להפחית מרמת המקצועיות של הארגון, או לחלופין להוביל להסתמכות יתרה על אנשי מקצוע שעשויה להדיר את הלקוחות, החברים ולא-מקצוענים אחרים מהשפעה על הארגון ופעולותיו; (4) מחסור כרוני במשאבים מקשה על היכולת לפעול בתחומים שונים, ומפתח תלות בגורמים חיצוניים; ו-(5) קשה לדעת בבירור עבור מי הארגונים פועלים ובפני מי הם נושאים באחריות.

ומה המצב בישראל? עבודות מחקר שנערכו בישראל מצביעות על כך שכמה מיתרונות המגזר השלישי באים לידי ביטוי. יוסי קטן ואסתר יקוביץ' (יקוביץ' וקטן, 2005) מצביעים על חדשנותם ותרומתם בתחום פיתוח השירותים לקשישים. אולם הם מוסיפים שארגונים ושירותים חדשים בתחום הסיוע לקשישים מוקמים בעיקר על-ידי גופים גדולים וממוסדים ולא על-ידי אזרחים, והם ברובם ארגונים פרופסיונליים ועל כן אינם מקדמים התנדבות ומעורבות חברתית, ואין להם קרבה מיוחדת לשדה. גם מחקרו של אורי ינאי (ינאי, 2005) אודות מקלטים לנשים, מצביע על חדשנותם של ארגוני המגזר השלישי. הוא מראה כי ארגוני המגזר השלישי פעלו בתחום זה במודל 'סטארט-אפ' לפיו הם העלו את הסוגיה לתודעת הציבור והקימו את המקלטים הראשונים, ולאחר מכן המדינה לקחה על עצמה את הטיפול בנושא והחלה להשתתף בהקמתם ותפעולם של מקלטים נוספים. גדרון, בר וכץ (2003) מצביעים על תלותם של הארגונים במשאבים, ומציינים שדפוס היחסים הלא-שוויוני בין הממשלה לארגונים ופוגע ביכולת הארגונים להיענות לאוכלוסיות חלשות ומודרות. עוד ציינו גדרון, בר וכץ שקרבתם הרבה של ארגוני המגזר השלישי לממשלה ותלותם במימונה מקשה על מעורבותם בסנגור ובשינוי מדיניות. במקום אחר הם מראים כי המבנה וההרכב של המגזר השלישי בישראל מקשים עליו לבטא את יתרונותיו בקידום שינוי חברתי ופוליטי, היות שמעטים בו הארגונים שעוסקים בעיקר בסנגור (גדרון, כץ ובר, 2000). יעל ישי (2003) מדגישה את הפרטיקולריזם של ארגוני המגזר השלישי, ומוסיפה על כך ביקורת לפיה הארגונים של החברה האזרחית בישראל הם קבוצתיים וסקטוריאליים מכדי לתרום תרומה משמעותית לפיתוחו של הון חברתי, ותרומתם היא בעיקר לפלגנות שלילית (ראו טיעונים דומים אצל כץ, 2002).

## יחסי מגזר שלישי-ממשלה

מה מאפיין את היחס בין ארגוני המגזר השלישי לממשלה? הבחנות שונות באשר לדפוס היחסים פותחו על-ידי כותבים שונים. ג'ניפר קוסטון (Coston 1998) מבחינה בין דיכוי, עוינות ותחרות מצד אחד, כאשר הממשלה מתנגדת לריבוי שחקנים בזירה הציבורית, לבין שותפות, שיתוף פעולה והשלמה, כאשר הממשלה מסכינה עם ריבוי השחקנים בזירה

הציבורית. בעוד היא מתייחסת לרמת המאקרו – ליחסים בין כלל המגזר וכלל הממשלה, היא מכירה בכך שניתן להתאים את ההבחנות שלה גם למקרים של ארגונים וסוכנויות ממשלה ספציפיים, או לתחומי מדיניות מוגדרים. בשונה מקוסטון שמתייחסת בעיקר לעמדת הממשלה בקביעת דפוס היחסים, אדיל נאג'אם (Najam 2000) מטעים שדפוסי היחסים נקבעים על-ידי צירוף של האינטרסים של הממשלה ושל ארגוני המגזר השלישי גם יחד. בהתאם לכך, הסיווג שלו מתייחס להתאמה במטרות ובאמצעים של הממשלה ושל הארגונים. כך, במקרה שבו ישנה התאמה הן במטרות והן באמצעים בין המגזר השלישי והממשלה יימצא שיתוף פעולה, ובמצב שבו המטרות דומות אך האמצעים להשגתן שונים תמצא השלמה בין שני המגזרים. כאשר האמצעים דומים אך המטרות שונות תנסה הממשלה לספח את המגזר השלישי, וכאשר הן המטרות והן האמצעים מנוגדים, יתפתח ביניהן עימות. בנימין גדרון, ראלף קריימר ולסטר סלמן בוחנים את יחסי הממשלה והמגזר השלישי בתוך ההקשר של מדינת הרווחה והספקת שירותים (Gidron et al. 1992). הם מזהים ארבעה דפוסים. בדפוס הראשון הממשלה היא הדומיננטית, והיא מובילה הן במימון השירותים והן בהספקתם. הדפוס השני הוא ניגודו של הראשון: כאשר המגזר השלישי הוא הדומיננטי, שכן הוא מספק ומממן את רוב השירותים. הדפוס השלישי הוא הדפוס הדואלי, שבו לממשלה ולמגזר השלישי תחומי פעולה נבדלים וקיימת ביניהם אינטראקציה מועטה. הדפוס הרביעי מאופיין בשיתוף פעולה, שכן יש חפיפה רבה בתחומי הפעולה של שני המגזרים. בדרך כלל מאופיין שיתוף הפעולה בחלוקת אחריות לפיה מספק המגזר השלישי שירותים שממומנים על-ידי הממשלה. בדפוסים השלישי והרביעי מידת האוטונומיה של הארגונים משחקת תפקיד חשוב בקביעת השירותים ואופיים, ובמקרים מסוימים הם מתפקדים כסוכנים של המדינה אשר מגדירה את היקף השירותים והרכבם, ובמקרים אחרים יש להם חופש פעולה נרחב בפיתוח שירותים ובהספקת שירותים כמו-ציבוריים. דניס יאנג (Young 2000) מוסיף לסיווגים שהוצעו על-ידי אחרים אלמנט דינמי. לפי יאנג, דפוסי היחסים השונים מתקיימים זה לצד זה, ולא פעם ארגון אחד מאופיין בדפוסי יחסים שונים עם סוכנויות ממשלה שונות; עם אחרות מהן הארגון משתף פעולה ועם אחרות מתעמת. יאנג טוען כי הדפוס הדומיננטי בכל חברה הוא דינמי, ובדרך כלל מתקיים מעבר מדפוס דומיננטי אחד למשנהו, עם התפתחות המגזר השלישי ועם השינויים שחלים במדיניות הרווחה של כל מדינה. כך מדיניות הפרטה בארצות הברית מעניקה אופי מסוים ליחסי הממשלה עם המגזר השלישי; הנגזר מהמדיניות הליברלית, השואפת לצמצום מרבי של ההוצאה החברתית של הממשלה, ויש לה אופי שונה באירופה, שם שולטת הגישה הניאו-קורפורטיסטית, המשמרת את היקף המעורבות של הממשלה ואת תפקידה המרכזי בניהול הכולל של מערכת הרווחה (Brinkerhoff & Brinkerhoff 2002). במערכת היחסים שבין המדינה והמגזר השלישי בישראל חל במהלך השנים שינוי. (גדרון, בר וכץ, 2003). מערכת השירותים החברתיים החלה להתפתח בישראל זמן רב בטרם קמה המדינה, והמערכת המסועפת, בעלת האופי הסקטוריאלי שהתפתחה בתקופת היישוב הולאמה רק בחלקה עם קום המדינה ועליית האידיאולוגיה הממלכתית. בארץ התפתח אפוא משק רווחה מעורב, שבו המדיניות נקבעת באופן בלעדי על-ידי הממשלה והיא גם הספקית של מרבית השירותים, וארגוני המגזר השלישי מספקים רק מקצת שירותים בפיקוח הדוק ובמימון ניכר של המדינה. מצב זה הפך את המגזר השלישי למעין זרוע ביצוע של המדינה, תוך טשטוש הגבולות בינו לבין המגזר הציבורי. בשנות השמונים של המאה העשרים

חל שינוי הדרגתי ביחסים שבין המגזר השלישי והמדינה: מצד אחד המדינה הגבירה את הטשטוש שבין המגזר השלישי והציבורי על ידי הקמה של עמותות על-ידי רשויות ציבוריות לדוגמה, ומצד שני עקב התפתחויות חברתיות ופוליטיות בהן – היחלשות כוחה הכלכלי של המדינה והעלייה בלגיטימיות של פוליטיקה חוץ-ממסדית, גברה מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי בעיצוב מדיניות בתחומים שונים, כמו בתחום זכויות הנכים, הדיור הציבורי ועוד. אולם עד סוף שנות התשעים, שמרה המדינה על כוחה ביחס למגזר השלישי באמצעים שונים, כמו תמיכה בארגונים, פתיחת תחומי רווחה מסוימים לתחרות עם המגזר העסקי וחקיקה בתחומים אחרים. יחסי המגזר השלישי והמדינה משתנים, אך זאת לא מתוך הכרה של המדינה בחשיבות המגזר השלישי, אלא בלית ברירה, כתגובה להתחזקות כוחו של המגזר השלישי וכפועל יוצא ממדיניות ממשלתית השואפת לצמצם את היקפי ההוצאות על נושאים חברתיים. המדיניות הכלכלית-חברתית הניאו-ליברלית שאומצה על-ידי הממשלות בעשור האחרון שואפת לשחרר את המדינה מחובתה לספק שירותים חברתיים, ולהעביר את האחריות להספקת השירותים לפתחם של הארגונים. הרושם הוא, שהממשלה נמנעת מלהגדיר בברור את מדיניותה כלפי המגזר השלישי, אך למעשה היא מבקשת להשתמש בארגונים כספקי שירותים, ונמנעת מהכרה בהם כגופים המייצגים אינטרסים אחרים, כמו אלה של החברה האזרחית (Gidron & Katz 2001). העברת האחריות הישירה להספקת השירותים החברתיים לארגוני המגזר השלישי מעבירה חלק מהלחצים הפוליטיים שקשורים בהספקת השירותים מהממשלה אל ארגוני המגזר השלישי. בפועל יוצא אפוא שהממשלה מסירה מעצמה את האחריות לרווחת אזרחיה (O'Regan & Oster 2000). מצב זה מוצא ביטוי בתהליך המתמשך שבו הממשלה מפריטה שירותים (לאחרונה עלתה לכותרות הפרטת האישפויות לגמילה מסמים), אך בניגוד להיגיון המניע תהליכים מסוג זה בארצות הברית ובאירופה (Young 2000), מסירה המדינה מעצמה גם את האחריות למימון השירותים, אם באופן ישיר ואם באופן עקיף. הביטוי להתנערות הממשלה מאחריות זו הוא כפול – מצד אחד קיצוצים בקצבאות שמגדילים את הביקוש לשירותים חברתיים מצד האזרחים, ומצד שני קיצוץ בתקציבים החברתיים ובתמיכה בארגוני המגזר השלישי, שמקטינים את ההיצע של שירותים חברתיים (ראו למשל הירידה הדרמטית בשנים האחרונות בשיעור המימון הממשלתי בכלל הכנסות המגזר השלישי, שעולה מהנתונים של כץ ואחרים, 2006).

## המגזר השלישי במצבי חירום

המשבר ההומניטרי שהתחולל בישראל בימי המלחמה הוא ייחודי, וקשה להשוותו עם מצבי חירום ואסונות אחרים שנבחנו בספרות שעוסקת בתפקוד ארגוני מגזר שלישי במשברים הומניטריים. המשבר בצפון הארץ היה משבר 'מתגלגל', שנמשך במהלך תקופת המלחמה, בעוד רוב האסונות אליהם יש התייחסות בספרות הם אירועים קיצוניים ומהירים כגון אסון טבע או פיגוע טרור, וההתמודדות עם הצרכים האנושיים מתבצעת לאחר שהאירוע כבר הסתיים. למרות זאת, אנו מוצאים שיש קווי דמיון רבים בין אופן התגובה של ארגוני המגזר השלישי בישראל לאלה של ארגוני מגזר שלישי שפעלו באסונות ובמצבי חירום שונים בעולם. ארגונים לא-ממשלתיים (NGO) מילאו תפקידים חיוניים בהתמודדות עם

משברים הומאניטריים בעולם, כגון ברעידות האדמה בכאם באיראן, בגוג'אראט שבהודו ובקובה שביפאן, במפולות בוץ בפיליפינים, באסון הצונאמי באסיה, לאחר ההוריקאנים בניו אורלינס ובאיים הקריביים, ולהבדיל – בהתקפה על מרכז הסחר העולמי בניו יורק, ואלה מתועדים היטב בספרות (Derryck & Abzug, 2002a; Fritz Institute 2005a; Luna 2001; Okano & Atsumi 2004; Panda 2001; Rocha & Christoplos 2001; Shaw & Goda 2004; Stamp 2006; Twigg 2001). למעשה, ג'ון בנט חישוב שהשתקפות הכספית של הארגונים הלא-ממשלתיים בחלק מהאסונות שהתרחשו בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, עלתה בהרבה על סכומי הכסף שהאו"ם הצליח לגייס (Bennett 1994). במעורבותם מפגינים הארגונים את היתרונות והמגבלות שצוינו לעיל. 60 אחוזים מהארגונים שהגישו סיוע באזור פגיעת הצונאמי החלו לפעול כבר למחרת האסון (Fritz Institute 2005a). בלואיזיאנה ובמיסיסיפי בעקבות הוריקן קתרינה הארגונים נענו במהירות מסחררת, ללא משאבים מתאימים ועל בסיס תקציבים שיועדו לפעילויות אחרות, ותפקדו כצינור להעברת משאבים ושירותים לאוכלוסייה הפגועה (Pipa 2006). ארגונים רבים שינו את פעילותם כדי להתאימה לצרכים בשטח, ועסקו בעיקר בפעילות סיוע הומניטרי בעת חירום – הספקת מזון, שמיכות, מחסה, חילוץ וכדומה. הם הפגינו גמישות, היענות לצרכים וקרבה לאוכלוסיות הנזקקות – פיזית ונפשית כאחד. בגוג'אראט עסקו הארגונים בסיוע הומניטרי ובשיקום, ואף בפינוי ההריסות ובחילוץ נפגעים (Panda 2001; Twigg 2001). התפקידים שנטלו עליהם הארגונים במקרה זה התבססו על ההנחה שהם קרובים יותר לשטח ולאוכלוסיות הפגועות, ולכן יכולים לזהות צרכים ולשתף את האזרחים בפעילות ההצלה בהצלחה רבה יותר. אליזבט גוגנהיימר ועמיתותיה מפרטות את התפקידים השונים שנטלו עליהם הארגונים בהתמודדות עם ההתקפה בניו יורק (Guggenheimer et al. 2003). הארגונים העניקו שירותים חיוניים מידיים, הם תיעלו כספי תרומות ומתנדבים למקומות שבהם היו זקוקים להם, וסייעו בשיקום עסקים קטנים באזור הפיגוע. כמו כן, הארגונים התגייסו לסייע למובטלים, הן בסיוע קצר טווח, בהשלמת הכנסה כתוספת לתכניות השלמת הכנסה ציבוריות ובפנייה למקומות עבודה, והן בסיוע ארוך טווח באמצעות הכשרת מובטלים, סגור על זכויותיהם והפעלת לחץ על הממשלה להגמיש את מדיניותה ולסייע להם. הארגונים עסקו בהגשת סיוע ותמיכה נפשיים מידיים ומתמשכים, בטיפול ישיר (בפרט בילדים), ובטיפול במקרי פוסט-טראומה. הם התגייסו לתכנון מערכת משולבת למענה בשעות חירום, והקימו מערכת תיאום המבוססת על מתנדבים. תגובתם של הארגונים במנהטן הייתה מיידית וכללה סיוע לכוחות ההצלה, פינוי נפגעים וטיפול בהם, תוך סיכון עצמי של הצוותים שנשארו להמשך הסיוע, למרות הנחיות העירייה (Derryck & Abzug 2002b). הארגונים הקימו רשתות מידע לסיוע לנפגעים אך גם לסיוע לארגונים בפעילותם למען הנפגעים, כגון סיוע הדדי בין ארגונים, איגום משאבים, והפצת מידע על מקורות מימון ותרומות (Derryck & Abzug 2002a). יחד עם זאת, מציינים חלק מהדיווחים כי התיאום לא היה מושלם, ועל כן היו כפילויות בהספקת השירותים במקומות מסוימים, בעוד שבאחרים לא קיבלו הנזקקים שירותים מספקים (The Greater Washington Task Force on Nonprofit Emergency Preparedness, 2003). אמנם התרומות זרמו בלי הרף, אך לא תמיד הציוד שנתרם היה נחוץ או שמיש בנסיבות של ימי המשבר. הארגונים הרחיבו את שירותיהם לקהלים חדשים ותחומים חדשים בהתאם לזיהוי הצרכים בזמן אמת, והארגונים הפגינו גמישות והיענות

מרביתם. אך היה לכך גם מחיר. כשליש מהארגונים שהיו מעורבים בסיוע במשבר במנהטן דיווחו שנה מאוחר יותר שעליהם לבצע קיצוצים בפעילותם עקב הפעילות בשעת המשבר (AFP 2002). אמנם מקצתם מייחסים את קשייהם הכספיים למשבר הכלכלי ולמתן שהחל כמה חודשים לפני ההתקפות (Renz & Marino 2004), אך כפי שמציינים סלי ועמיתיו – המשבר ההומניטרי הוחרף על-ידי המשבר הכלכלי שהיה ברקע – הארגונים היו כבר במצוקה כספית, והפעילות הנמרצת לאחר ההתקפה הוסיפה על הקשיים שכבר היו להם (Seley et al. 2002). על הארגונים להתמודד לא רק עם הצרכים המידיים שגדלו עקב האסון, אלא גם עם השלכותיו הישירות ארוכות הטווח, עם שינויים בדפוסי המימון לצד עלייה בביקושים. לכך מתווספת עלייה ברמת אי הוודאות, במיוחד כאשר למדיניות הציבורית בתחומי השיקום והסיוע ארוך טווח. הקשיים מתגברים כאשר הארגונים והאוכלוסיות שהם מטפלים בהן כבר חלשים ממילא עקב ההאטה במשק.

משברים הומניטריים מעוררים התגייסות ציבורית מיידית ונרחבת, שיש לה גם השפעה מתמשכת בהגברת ההתנהגות הפילנתרופית של הציבור וביצירת מאגר של מתנדבים מסורים ומתמידים (AFP & Philanthropy 2002; Perry 2006; The Greater Washington Task Force on Nonprofit Emergency Preparedness 2003). פנר ועמיתיו מצביעים על כך שלאסון ההומניטרי יש מעין אפקט הילה – הקפיצה בהיקפי ההתנדבות נמשכה שלושה שבועות לאחר ה-11 בספטמבר 2001, ולא הייתה מוגבלת לארגונים שעסקו בהיענות למצב החירום בלבד. ארגונים מסוגים ומקומות שונים, כולל כאלו שלא היה להם קשר לאירועים במנהטן, נהנו מגידול בהיקפי התרומות (Penner et al. 2005). ההשפעה החיובית של היענותם בעת משבר מורגשת גם בשיפור בדימוי הציבורי של הארגונים (Perry 2006).

סוגיה שמוזכרת פעמים רבות בספרות על מעורבותם של ארגוני מגזר שלישי בעיתות חירום היא יחסיהם עם הממשלה, והתפקידים שהמגזר השלישי והממשלה ממלאים במצבים כאלו. הממשלות מוצגות בדרך כלל כגורם החשוב ביותר, שלתפקודו השפעה חשובה על יכולתם של ארגוני המגזר השלישי למלא את חלקם בהיענות למצב החירום. ראשית, הממשלה היא שנושאת באחריות עליונה לשלומם של התושבים. בנוסף על כך היקף הצרכים והמורכבות של הפעולות שנדרשים במצבי חירום מצריכים משאבים גדולים בהרבה מעבר לנדרש בעיתות שגרה; נדרשת יותר פעילות בפחות זמן, בנסיבות שבהן התשתיות פגועות ולעתים קיים איום מתמשך על שלומם של הצוותים בשטח (Economist 2005). יכולותיהן התקציביות של ממשלות גדולות בהרבה מאלו שארגוני המגזר השלישי יוכלו אי-פעם לגייס, ולכן הארגונים יכולים, במקרה הטוב, לשאת בתפקידים משלימים לתפקידי הממשלה (Christoplos et al. 2001; Stamp 2006). כך, לדוגמה, בפיליפינים התפייסה המקובלת היא שעבודת התשתית בהיערכות לקראת משבר חייבת להיעשות על-ידי הממשלה, בשל היקף העבודה הנדרש והעלויות הגבוהות (Luna 2001). בהתייחסו להכנת תשתית לשעת חירום מונה לונה היערכות מונעת ולא היערכות תגובתית, ובפרט חיזוק אוכלוסיות בסיכון והחלת חוקים הקשורים במוכנות לשעת חירום. בעקבות ההתמודדות עם ההרס שהותיר הוריקן מיץ' בניקרגואה, הגיעו שם להכרה שארגוני המגזר השלישי אינם יכולים לעמוד במשימות הסיוע לבדם, ובמקרים שבהם מתקיים שיתוף פעולה בין הארגונים לממשלה חשוב להבין שאין להסתמך על מימון פילנתרופי בלבד. מתעורר חשש שמעורבותם של הארגונים תיצור ציפייה שהם יחליפו את הממשלה בתפקידי ההצלה והסיוע, ציפיות שיעמיסו עליהם משימות שהן



מעל ומעבר ליכולותיהם (Rocha & Christoplos 2001). ואכן, במקרים רבים מתגלה פער ניכר בין ההצהרות הפוליטיות בעת המשבר לבין פעילות הממשלה לאחר מעשה, והמגזר השלישי נקרא למלא את החסר. השינויים במדיניות הכלכלית-חברתית במדינות רבות, בפרט מדינות ניאוליברלית שמפריטות ומצמצמות שירותים חברתיים, מוזכרים שוב ושוב כמכשול בדרך להתמודדות נאותה עם מצבי אסון (Whaites 2000). כשל הממשל מבליט את חשיבותם של ארגוני המגזר השלישי בהתמודדות עם משברים הומניטריים, כגון אסון ההוריקן קתרינה (Stamp 2006). גם בהוריקן מיץ' בניקרגואה הפגינה המדינה חוסר נכונות להשקעת משאבים ומאמצים, והיא ניסתה לדחות שוב ושוב את ההכרזה על מצב חירום על מנת להימנע מהתחייבויות תקציביות גדולות ומגלישה לתחומים שלתפישת הממשלה אמורים להישלט באופן בלעדי באמצעות כוחות השוק (Rocha & Christoplos 2001). בנוסף לכך, התברר במקרה של ניקרגואה, שהקיצוצים בהיקף פעילות הממשלה בתחומי הרווחה פגעו ביכולתו של המנגנון הציבורי להיענות לצרכים בשעת חירום. הערכה כזו השמיעו גם ריקי אבצוג ודניס דריק שחקרו את היענות הארגונים למצב החירום בניו יורק ב־2001 (Derryck & Abzug 2002a). ההפרטה יוצרת לחץ כפול בעת משבר – מחד, היעדר שירותים פוגע ביכולתו של המגזר הציבורי להפעיל שירותים נחוצים בשעת חירום, ומאידך הקיצוצים בתקציבי הרווחה מקטינים את היכולת של הארגונים לסייע למגזר הציבורי בהפעלת השירותים הנחוצים. במקצת המקרים הוברר כי כישלון של ממשלות בתיאום פעולות הסיוע וביצירת תקשורת יעילה עם הארגונים הרבים שפעלו בשטח היה גורם קריטי שהקשה על הארגונים לסייע לנפגעים (Pipa 2006). בפעולות הסיוע ההומניטרי לאחר הצונאמי התגלה כי יכולת התיאום של הממשלה היתה גורם מרכזי שהבחין בין מקומות שבהם הסיוע היה מוצלח לכאלה שבהם הסיוע היה בלתי מספק (Fritz Institute 2005a; 2005b). כך בהודו סייעה הממשלה לארגונים לפעול בכל השטח הפגוע, והיא טיפלה בתשתית כדי לאפשר את פעולות הסיוע. בסרי לנקה ובאינדונזיה הממשלה נעדרה כליל מהשטח בימים הראשונים, והותירה את העבודה לארגונים מקומיים ול-NGO בינלאומיים, שהתקשו להגיע לכל מקום ולהיענות באופן שיטתי לצרכים.

## המחקר

כשם שההתמודדות עם אסונות הומניטריים בעולם הכליטה את תפקידיהם של ארגונים לא-ממשלתיים ואת יחסיהם עם המדינה, כך גם תקופת מלחמת לבנון השנייה העלתה לקדמת הבמה את תפקוד המגזר השלישי וניתן לראות בה מבחן אמפירי לשאלות תיאורטיות על יתרונותיו ומגבלותיו של המגזר השלישי ועל יחסיו עם ממשלת ישראל בימי חירום אך גם בימי שגרה. לכן, הבנו שחשוב מאוד לתעד ולחקור את תפקוד ארגוני המגזר בזמן המלחמה, וכי חשוב לעשות זאת בזמן אמת, בתוך תקופת החירום. על כן, התארגנו במהירות, הקמנו צוות מחקר, ויצאנו לשדה כבר בשבוע השלישי של המלחמה.

המחקר שילב שתי שיטות מחקר: סדרת ראיונות חצי מובנים עם אנשי מפתח בארגוני מגזר שלישי וסקר טלפוני של האוכלוסייה הבוגרת בישראל שבדק את היענות הציבור למצב

- בצפון. מטרת המחקר הייתה להבין את תפקודה ותפקידיה של החברה האזרחית בישראל – אזרחים וארגונים – בזמן המלחמה. לשם כך בחן המחקר מספר נושאים:
- כיצד הגיבו האזרחים לאירועים בצפון, ומי לדעתם נושא באחריות לטיפול במשברים הומאניטריים כדוגמת זה שהתחולל בימי המלחמה
  - כיצד התאימו הארגונים את פעילותם לנסיבות בעת חירום
  - כיצד השפיעה היערכותם על תפקודם, משאביהם והניהול שלהם
  - הערכת תפקודם ביחס לממשלה והרשויות המקומיות במהלך המלחמה
  - עמדותיהם של מנהיגים בארגוני חברה אזרחית באשר למקומם של ארגונים בזמן חירום ובעיתות שגרה

סקר דעת הקהל נערך על מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (N=502, טעות הדגימה – 4.5%). הציר המרכזי בניחות הנתונים היה השוואה בין תושבי הצפון, שמהווים 25% מכלל המדגם, לתושבי יתר האזורים בארץ (75% מכלל המדגם) וניתוח דפוסי תרומה והתנדבות בימי המלחמה לפי משתני רקע סוציו-דמוגרפים. הסקר התבצע באמצעות הטלפון ב-15'16 באוגוסט 2006, משמע ביומיים שלאחר הפסקת האש, כשרבים מתושבי הצפון כבר שבו לבתיהם. עקב כך, שיעור ההיענות לסקר בקרב משיבים מאזור הצפון לא היה שונה באופן משמעותי משיעור המשיבים הארצי. שאלון הסקר היה בשפה העברית, וכלל 13 שאלות, עשר מתוכן עסקו בהתגייסות הציבור לפעילות פילנתרופית – תרומה והתנדבות – הקשורה ישירות למלחמה בצפון, תוך הבחנה בין תושבי הצפון ותושבי יתר חלקי הארץ. שלוש השאלות הנתרות אספו מידע על עמדות הציבור כלפי הארגונים ובאשר לתפקידיהם של ארגוני החברה האזרחית והממשלה במצבי חירום כגון זה.

הראיונות התבצעו עם בעלי תפקידי מפתח (כגון מנכ"ל ויו"ר או תפקיד מקביל) ב-36 ארגונים (37 מראוינים) שהיו מעורבים בדרכים שונות בסיוע לתושבים בצפון. בחירת הארגונים נעשתה באמצעות דגימת שכבות לא אקראית של ארגונים לפי תחומי פעילות. נעשה ניסיון לכלול בכל תחום ארגונים מסוגים שונים (ולמשל ארגונים ארציים, אזוריים ומקומיים), אך הדגימה לא הייתה דגימה הסתברותית ואינה מתיימרת לייצג את כלל ארגוני המגזר השלישי או את כל תחומי הפעילות שבהם הם עוסקים. יחד עם זאת, מגוון הארגונים במדגם מבחינת גודל, תחום, סוג פעילות (שירותים, סנגור, מימון) ועוד הוא רב, ומאפשר להסיק מסקנות כלליות, בזהירות המתחייבת. המאפיינים המשותפים הרבים שעלו מהראיונות עם מנהיגי הארגונים שבמדגם מצביעים על כך שאלו יותר מאשר ממצאים מקריים, וניתן להניח שאילו כללנו במחקר ארגונים רבים יותר, היינו מגיעים למסקנות דומות. תחומי הפעילות שכוסו הם ארגונים להספקת מזון, ארגוני שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, ארגוני עזרה לנפגעי טרור, ארגוני סנגור, ארגונים במגזר הערבי, קרנות, מתנ"סים, תנועות נוער וחינוך בלתי פורמלי, ארגונים דתיים (ראו טבלה מס' 1 לפירוט מספר הארגונים בקבוצות השונות). לצד אלה נבדקה קבוצה של ארגונים בעיר קטנה במרכז הארץ ונציגי הרשות המקומית בה, בכדי לקבל תמונה רחבה יותר של מערכת עירונית מלאה.

טבלה 1: הארגונים שהשתתפו במחקר, לפי תחומי פעילות

סוג הארגון	מספר מרואיינים
הספקת מזון*	6
שירותים לאוכלוסיות עם צרכים ייחודיים	6
סינגור וארגונים ערביים	6
קרנות	5
מתנ"סים	3
ארגוני תנועות נוער וחינוך בלתי פורמלי	5
קבוצת ארגונים בעיר במרכז הארץ	6
סך הכול	73

\* כולל ארגון אחד שאינו עוסק בהספקת מזון, אך השתתף בהקמת מטה שבו השתתפו כמה ארגוני הספקת מזון.

שיעור ההיענות של המרואיינים להשתתף במחקר תוך כדי המלחמה היה גבוה מאוד. למרות העומס הרב שהוטל על הארגונים בתקופת המלחמה כמעט כל הארגונים שפנינו אליהם הבינו את חשיבות המחקר ובעתרו מידיה. הראיונות עם הארגונים התבצעו כאמור בעזרת שאלון מובנה למחצה. השאלון אסף מידע בנושאים הבאים:

- פרטים על פעילות הארגון בעת שגרה
- שינויים בדפוסי הפעולה של הארגון בימי המלחמה: היקף הפעילות וסוגיה, קהלי יעד, שיתופי פעולה, משאבים
- הערכה לגבי תפקוד הארגון ותפקודם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות
- עמדות והמלצות לגבי תפקיד הארגונים בשעת משבר, וביחס למשרדי הממשלה והרשויות המקומיות

חלק זה של המאמר מבוסס על ניתוח איכותני של תשובות מנהלי ארגונים, והוא מציג את אירועי המלחמה כפי שנתפשו על-ידי הארגונים. סביר להניח שאם נציגי הממשלה או נציגי הרשויות המקומיות היו נשאלים אותן שאלות, הסיפור שהם היו מספרים היה שונה בתכלית. אם כך, התמקדנו בניסיונם של ארגוני המגזר השלישי בתקופת המלחמה, ובאופן שהם מפרשים אותו. נעשה מאמץ מרבי לא לייחס לדברי המרואיינים משמעויות שלא עלו ישירות מן הראיונות, ולהביא דברים בשם אומרם. לפי בקשתם של המרואיינים איננו מקשרים אמירות לארגונים ספציפיים.

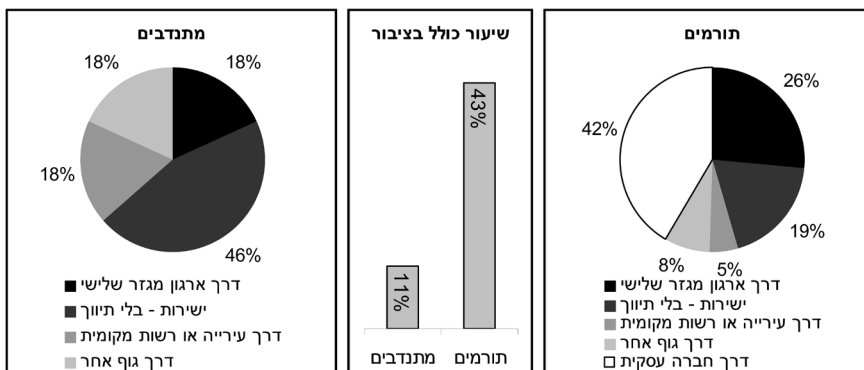
ניתוח הראיונות נעשה בשלושה שלבים. בשלב הראשון ביצענו ניתוח תוכן לראיונות לפי קבוצות הארגונים שנכללו במדגם ואיתרנו תימות המשותפות לארגונים בכל אחת מהקבוצות. בשלב השני איתרנו תימות המשותפות לכל הארגונים, וחשפנו את התימות העיקריות בחווית הארגונים בתקופת המלחמה. לבסוף חזרנו לניתוח הקבוצות ובחנו את התימות שעלו בכל קבוצה בשלב הראשון של הניתוח בהשוואה לתימות המשותפות הכלליות, וכן את יחסם של המרואיינים בקבוצות הארגונים השונות לתימות הכלליות.

## ממצאים

## 1. ממצאי הסקר

מתשובות הנסקרים עולה ש-43% מהציבור תרמו כסף או ציוד ומזון עבור תושבי הצפון, ו-11% מהציבור התנדבו לסיוע לנפגעי המלחמה בצפון. בנוסף לכך 25% ממשקי הבית מדווחים שאירחו בבתיהם משפחות מן הצפון (אף כי רובם אירחו קרובים וחברים, ורק חמישית מהם אירחו זרים). ארגונים עסקיים וארגוני מגזר שלישי מילאו תפקיד מרכזי בתיווך בין התורמים, המתנדבים והמארחים לבין תושבי הצפון הנזקקים (ראו תרשים 1). מחצית המתנדבים עשו זאת באמצעות ארגון – שיעור גבוה מזה שנרשם בסקר דפוסי התרומה וההתנדבות בקרב הציבור בישראל בשנת 1997, אז מצאנו שכשליש מכלל ההתנדבות נעשית באמצעות ארגונים (שי ואחרים, 1999). במצב החירום, כך עולה, יש צורך רב יותר בתיווך של הארגונים.

תרשים 1. תרומה והתנדבות במלחמה – שיעור כולל ולפי גורם מתווך

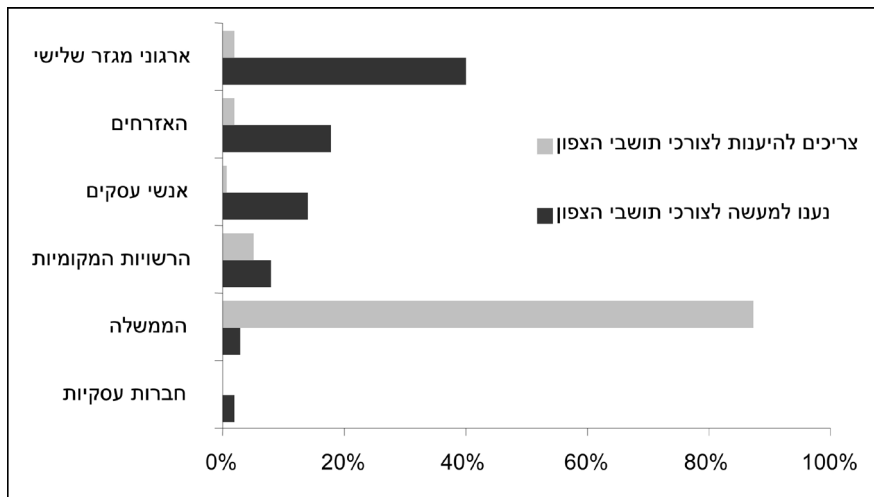


ממצא זה מצביע על כך שבנסיבות המלחמתיות התרחב תפקידם של ארגוני מגזר שלישי בתמיכה בהתנהגות הפילנתרופית של הציבור ובניתובה. גם הרשויות המקומיות אימצו תפקיד של מתווך בין הארגונים והאזרחים לבין הנזקקים, אך בולטותן מבחינה זו פחותה מזו של ארגוני מגזר שלישי וארגונים עסקיים.

שאלנו את הנסקרים מי לדעתם היה צריך להיענות לצורכי תושבי הצפון, ומי עשה זאת למעשה. אזרחי ישראל סבורים שהיענות לצרכים חברתיים בשעת משבר היא חובתה של הממשלה, ואולם לדבריהם במלחמה הזו עשו זאת בעיקר ארגוני מגזר שלישי ואזרחים (ראו תרשים 2). רוב המשיבים סבורים שזהו תפקידה של הממשלה (87%) ועוד 5% שחושבים שזהו תפקידן של הרשויות המקומיות, ורק 2% סבורים שעל עמותות וארגוני מגזר שלישי לבצע את רוב העבודה. כאמור, הרוב המכריע של הציבור חושב שאת העבודה למעשה ביצעה החברה האזרחית – ארגוני מגזר שלישי (40%), אזרחים מן השורה (18%) ואנשי עסקים באופן פרטי (14%). חברות עסקיות נתפסו רק על-ידי חלק מזערי מהנסקרים כמי

שעשה את רוב העבודה (2%). יש לציין שכבר בסקר שערכנו בשנת 1997 הסכימו 56% מהמשיבים שאם הממשלה הייתה ממלאת את תפקידיה כיאות לא היה צורך בתרומות (שי ואחרים, 1999). מהסקר עלה גם שפעילות ארגוני החברה האזרחית בימי המלחמה היטיבה באופן ניכר את דימויים בקרב הציבור.

תרשים 2. עמדות המשיבים אודות תפקידיהם הרצויים של המגזר השלישי ושל הממשלה בעת המלחמה, ועל תפקודם בפועל.



## 2. ממצאי הראיונות

להלן נפרט את עיקר הממצאים לפי ראשי הפרקים הבאים: שינויים בהיערכות הארגונים, הערכת תפקודם ועמדות באשר לתפקידי המגזר השלישי במצבי חירום.

### דפוסי תפקוד בקרב ארגוני המגזר השלישי: שינויים והתאמות בפעילות לנוכח שעת החירום

המאפיין הברור והבולט ביותר בהתנהלות הארגונים שראיינו היה שינוי מהיר ואף מידי בפעילות הארגונים, והתאמתה לנסיבות החדשות ולצרכים שהתעוררו בעקבות ההפצצות בצפון. רוב הארגונים החלו להתאים את השירותים שלהם לצרכים החדשים כבר בימי המלחמה הראשונים, וביצעו הערכה של הצרכים "תוך כדי תנועה", בעוד שאר הארגונים החלו לפעול במהלך השבוע השני לכל המאוחר. הארגונים עשו זאת מיוזמתם, ברוב המקרים כתוצאה של תהליך קבלת החלטות מואץ ובלתי פורמלי, לרוב בהחלטתם של מנהלי הארגון או מנהיגיו, שגם הוציאו לפועל את השינוי. מהעדויות של המרואיינים עולה שהתאמת הפעילות "פשוט קרתה": "לא היה זמן כי היה צריך לפעול מידית, לא היה זמן לגיבוש החלטה של מה עושים.... חשבו כל הזמן שזה עומד להיגמר ולכן לא עשו פגישת חשיבה",

“זה בא מתוך הארגון, אינני יכול לסמן קונקרטי ממי. לכולם הייתה תחושה שצריך לעשות משהו”. בכל הארגונים קוימה התכנסות מסודרת של ההנהלה או הוועד המנהל, אך לרוב זה קרה בשלב מאוחר יותר ולאחר שהחלה הפעילות עצמה. בארגונים ספורים (ובפרט בארגונים הערביים) היה נוהל מסודר להתנהלות בשעת חירום.

אף כי כל הארגונים התאימו את פעילותם לנסיבות החדשות, נמצאו הבדלים באופי ההתאמות מבחינת סוג השירותים, מבחינת המקומות שבהם הארגונים פעלו, ומבחינת היקף הפעילות. כל הארגונים הרחיבו את היקף הפעילות באופן ניכר, והתמודדו עם ביקושים גבוהים בהרבה מהרגיל לשירותיהם. רוב הארגונים המשיכו ופעלו בתחומים שבהם יש להם ניסיון ומומחיות ועיבו את הפעילות הקיימת, אך כשליש מהם שינו את הפעילות מן הקצה אל הקצה (למשל קרן פילנתרופית שעסקה בתיאום אירוח למשפחות מהצפון או ארגון שינוי חברתי שהחלו לספק שירותים ישירים). בארגונים רבים חל שינוי בקהל הפונים, והם פתחו שעריהם בפני פונים ולקוחות שאינם נמנים עם חברי הארגונים או קהל היעד הרגיל שלהם. למשל, ארגונים שמטפלים באנשים עם מוגבלות החלו לשרת גם את בני המשפחות.

איום ההפצצות, הנחיות פיקוד העורף, והנהירה של תושבים דרומה, הקשו על המשך פעילות השגרה בצפון. מקצת הארגונים המשיכו לשרת את הציבור בהקמת מוקדים חדשים או בעיבוי פעילות הסניפים הקיימים במרכז. במקרים אחרים המשיכו מתנדבים ועובדים להפעיל את השירותים “תחת אש”, וחלק ניכר מהארגונים פעלו בשירות התושבים שנשארו בצפון בהספקת צרכים בסיסיים, כמזון ותרופות, פעילות במקלטים, פינוי תושבים ועוד.

הצורך להתמודד עם הצרכים הרבים הגביר את שיתוף הפעולה והוביל לשינוי פעולה חדשים, ברוב המקרים על סמך היכרות או שיתוף פעולה קודם. שיתוף הפעולה בין ארגונים התבסס על המומחיות של הארגונים המשתתפים, כשכל ארגון פועל בתחום שאותו הוא מכיר היטב, או על בסיס איגום משאבים כמו עובדים, ציוד ומתנדבים. למשל, שיתוף הפעולה בין ארגונים לגופים מממנים התבצע לרוב על בסיס השלמה של תפקידים: אלה מבצעים ואלה מממנים. שיתוף הפעולה היו בדרך כלל לא מתוכננים או מוסדרים, משום שהדרישות שעלו מן השטח היו דינמיות מאוד והיה צורך בגמישות מרבית ובתגובה משתנה כל הזמן. עם זאת, היו ניסיונות למיסוד הקשרים שנוצרו או לקיום ישיבות תיאום בין הארגונים ולדיווח שוטף, חלקם היו מוצלחים. שיתוף הפעולה השכיח היה עם קרנות ותורמים פרטיים, ובין ארגוני מגזר שלישי לבין עצמם, ונוצרו או חוזקו פורומים שונים לתיאום במהלך המלחמה, כמו לדוגמה – שיתוף הפעולה בין הקרנות לבין ארגוני המזון שהשתתפו במטה “ישראל ביחד” (התארגנות של כמה ארגונים – “גופי ההתנדבות הגדולים בישראל למטה משותף לתמיכה בתושבי קווי העימות ברוח ובחומר”, מתוך אתר המטה: <http://www.mifalchaim.org/>; [israel\\_beyachad.htm](http://israel_beyachad.htm)). המרואיינים דיווחו פחות על שיתופי פעולה עם גופים ציבוריים, ארציים, מקומיים או עם עסקים. לדוגמה, קרנות דיווחו על שיתוף פעולה עם המגזר העסקי שהתבטא ברכישת ציוד במחירי עלות, וארגונים אחדים קיבלו חדרי מלון במחיר מופחת לאירוח משפחות מהצפון. במקצת המקרים דווח שמשרדי הממשלה תיאמו בין ארגונים או ניתבו פניות מהציבור לארגונים הן כסיוע לפעילות הרשות והן כדי להפגיש בין קהל היעד לבין הארגון המסייע. רבים מהארגונים חשו כי כוחם של משרדי הממשלה היה מועט והם התקשו לתפקד, כך שבחלק מהמקרים הסיוע מצד הרשויות היה מינורי, ולעתים הרשויות המקומיות נתפשו על-ידי הארגונים כחסרות אונים והמרואיינים טענו שהיה על ארגונים

לסייע להן. במקרים אחדים הודגש שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות לטובה, ונמסר, כי הן ספקו מידע, סיוע, מימון וליווי צמוד לארגונים. מרבית הארגונים היו מרוצים משיתופי הפעולה ומעוניינים למסדם או להמשיך לקיימם גם לאחר המלחמה. במספר קטן של מקרים נאמר ששיתוף הפעולה לא עלה יפה והיה נגוע במניעים לא ענייניים, אינטרסים אישיים, מאבקי כוחות, וניסיון לפרסום עצמי ולחשיפה תקשורתית.

מאין גייסו הארגונים את המשאבים – כספים וכוח אדם – הדרושים לפעילות החדשה והמורחבת? כידוע, ארגוני מגזר שלישי נמצאים תדיר במצב של מצוקה תקציבית, ללא דורבות תקציביות משמעותיות, ובהתאם לכך, היה ברור לכל המרואיינים שאין בכוחם של ארגוניהם לממן את הפעילות החרیגה מהתקציב השוטף. אך הדבר לא מנע בעדם להתחיל לפעול, והם החלו לפעול במתכונת מורחבת ורק אחר כך פנו לגיוס משאבים תוך כדי פעילות. בחלק מן הארגונים הקצאת המשאבים באה על חשבון פעולות שוטפות של הארגון, ואילו במקרים אחרים נראה שהדבר יחייב קיצוץ בפעילויות או אף ויתור על היערכות לשנה הקרובה (למשל, שיפוץ מבנים ורכישת ציוד רפואי) כדי לכסות את עלות הסיוע לתושבי הצפון. המצב היה קשה במיוחד בקרב ארגונים שסיפקו שירותים וחילקו מזון או ציוד, לארגונים אלה היו הוצאות הפעלה גבוהות מאוד. מרבית הארגונים ערכו בשלב כלשהו גיוס כספים מיוחד לנוכח ההוצאות הגבוהות. המקור השכיח ביותר לפניות אלו היו קרנות ותורמים פרטיים בארץ ובחו"ל. בחלק קטן מהמקרים הסתייעו הארגונים בחברות עסקיות, אם בתרומות כספיות ואם בתרומות של מוצרים ושירותים כמזון, צעצועים או חדרי מלון. לארגוני המימון הגדולים הקשורים ליהדות התפוצות היה תפקיד חשוב כמאיצים של פעולות הגיוס. באחדים מהמקרים הם פנו לארגונים והציעו לממן פעילות עבור תושבי הצפון. הצעתם היוותה תמריץ שהניע את הארגונים להתאים את שירותיהם לצרכים החדשים ולהשתמש במימון המוצע לשירותים וסיוע לתושבי הצפון ול"פליטים" במרכז ובדרום. שני ארגונים הזכירו את הממשלה כמקור למימון הפעילות באמצעות הבטחה למימון בדרך של מענק בלתי תלוי או באופן של matching – מענק מקביל לכספים שהארגון מצליח לגייס בעצמו. בקרב יתר הארגונים הממשלה אינה מוזכרת כמקור מימון אפשרי.

בכל הארגונים הייתה הרחבה ניכרת של פעילות כוח האדם הקיים או נוספו עובדים חדשים, ובכולם הוסט כוח האדם הקיים לביצוע המשימות החדשות הקשורות במלחמה. המרואיינים דיווחו על נכונות עצומה מצד העובדים לפעול במאמץ מוגבר, לעבוד בשעות הלילה או על חשבון חופשת הקיץ, לעתים בלי לדעת אם יתוגמלו עבור עבודתם. כוח האדם גם נוייד פיזית בהתאם לצרכים ולנסיבות, ארגונים שסיפקו מזון וציוד תגברו את צוותי החלוקה בצפון, ובארגוני שירותים העתיקו צוותים שלמים את פעילותם לסניפים באזור המרכז מהם יכלו לקיים את הפעילות. במרבית הארגונים היה גם גידול ניכר במספר המתנדבים ובהיקף ההתנדבות. בארגונים בהם הפעלת המתנדבים מחייבת הכשרה מיוחדת הגידול במספר המתנדבים היה קטן יותר, ואולם גם בהם כמו באחרים, המרואיינים ציינו שמסירות ומחויבות המתנדבים עלו על כל הציפיות. מתנדבים ותיקים וחדשים התגייסו לעבודה סביב השעון, סיכנו את עצמם והפעילו סניפים ומרכזי סיוע – גם במקומות שבהם הורה פיקוד העורף שאין לבוא לעבודה – ואספו תרומות מיוזמתם. רבים מהמרואיינים העריכו כי ללא המתנדבים הפעילות לא הייתה יכולה להתקיים.

## הערכת תפקוד הגופים שפעלו בתקופת המלחמה

הערכת הארגונים את התפקוד שלהם עצמם ואת תפקודם של ארגוני המגזר השלישי האחרים הייתה גבוהה באופן כללי, אם כי נמצאו הבדלים בהערכות. ארגונים שפעלו בצפון, וכאלו שסיפקו שירותים ישירים העריכו את הצלחתם במידה פחותה מארגוני מחאה, קרנות או ארגונים שכל השירותים שלהם סופקו במרכז וכללו בעיקר אירות. האחרונים העריכו את הצלחת ארגוניהם להיענות לביקושים ולצרכים כמלאה או כמעט מלאה. אולם ההערכה שנשמעה יותר מכול הייתה שלמרות המאמץ העצום שהושקע והרחבת הפעילות להיקפים שהיו חסרי תקדים, הרי שהצרכים היו גדולים בהרבה מהיכולות של ארגוניהם או ארגוני המגזר השלישי בכלל. הסבר נוסף לקושי להיענות באופן מלא לצורכי התושבים נובע מכישלונה של הממשלה לתאם מידע ופעולות סיוע.

הערכת המרואיינים את תפקוד ארגוני המגזר השלישי בתקופת המלחמה הייתה גבוהה בהרבה מהערכתם את תפקוד הממשלה והרשויות המקומיות. מלבד זאת, כמעט ללא יוצא מהכלל, המרואיינים טענו שבמצב תקין היו הממשלה והרשויות המקומיות צריכות לבצע כמעט את כל מה שעשו הם בימי המלחמה. היו בין משרדי הממשלה שנענו במידה רבה יותר ומהר יותר, הכירו בצורך לסייע לארגונים בשטח בתיאום ובמימון, אולם ככלל, השתתפותם הייתה מצומצמת ובאה לידי ביטוי במקרה הטוב רק בשבוע האחרון ללחימה. ההערכות באשר לרשויות המקומיות לא היו אחידות, והמרואיינים ציינו שרשויות שמתפקדות היטב בימי שגרה תפקדו טוב יחסית גם במהלך המלחמה. עם זאת, ברוב המקרים קבלת ההחלטות הייתה לא מסודרת, הפעילות הייתה ברובה יוזמה של יחידים, ובחלק מהמקרים המתניס המקומי ולא העירייה, הוא שקיים את המערכות העירוניות. מקצת המרואיינים הביעו הזדהות מסוימת עם הרשויות המקומיות בשל מצוקתן התקציבית וקשייהן בעת המלחמה.

המרואיינים הצביעו על כמה מאפיינים בולטים בתפקודם של הארגונים, שמצדיקים הערכה חיובית, והביעו ביקורת חריפה כלפי תפקודם של הגופים הציבוריים השונים. ההערכה השכיחה ביותר הייתה שארגוני החברה האזרחית הפגינו גמישות ותגובה מהירה, בעוד לממשלה לקח זמן להתעשת, ונדרשו לה שבועות להקים מותם במשרדי הממשלה או להעמיד מחנה אוהלים בגני התערוכה בתל אביב. היבט אחר שבו הביעו המרואיינים הערכה לא ארגוניהם ולארגוני המגזר השלישי בכלל וביקורת כלפי הממשלה והרשויות המקומיות היה היבט המסירות והמחויבות לציבור. המרואיינים ציינו לחיוב את המסירות שהפגינו הארגונים, את הנכונות לפעול תוך סיכון אישי של עובדים ומתנדבים ואת ההיענות לצרכים. לעומת זאת האפיון שנתן להתנהלות הממשלה והרשויות הוא של היעדרות פיזית מהשטח – משרדים לא נפתחו, בעלי תפקידים לא נמצאו, ושירותים לא הופעלו. מדבריהם של המרואיינים, הרשויות והממשלה לא גילו אחריות כלפי הציבור. רבים מהמרואיינים שלנו טענו שהרשויות והממשלה התחמקו מאחריות, ומרואייני מעיר במרכז הארץ הוסיף שבעירייה שמחו כשהעמותות נכנסו לתמונה, "משום שניתן להשתמש בהן ולהמשיך לא לעשות דבר... ולא להוציא שקל". הארגונים התלבטו בשאלה האם מעורבותם מעודדת את הממשלה להשתמש מחובתה בידיעה שתמיד יהיה מי שימלא את החסר. עם זאת, מבין השורות עלה, שארגוני המגזר השלישי אינם יכולים לעמוד מנגד נוכח המצוקה, היות שהדבר נוגד את הערכים שבבסיס פעולתם.



ארגונים אחדים ציינו שמידע שקיים (או שאמור היה להימצא) בידי הרשויות המקומיות ובידי משרדי החינוך והרווחה באשר להיקף הצרכים ולפיזור שלהם לא היה זמין, והדבר הקשה עליהם להגיע אל רבים מהנוקטים. הרשויות גילו אזלת יד בניהול, הן התקשו להתמודד עם ריבוי הארגונים שפעלו, ושני מרואיינים טענו שהיו עדים למקרים של שחיתות לכאורה בניהול הרשויות את התרומות שהגיעו אליהן.

ביקורות ספורות נשמעו בראיונות גם כלפי ארגוני המגזר השלישי, זאת בעיקר ביחס להיעדר תיאום בין הארגונים, כפילויות וחפיפה מחד גיסא ומחסור במקומות מסוימים ותחומים ספציפיים מאידך גיסא, וכן ביחס למאבקים על משאבים, על יוקרה ועל פרסום. מרואיינים אחדים טענו שהארגונים לא היו די ביקורתיים כלפי המדינה.

המרואיינים העריכו שלפעולות הארגון במלחמה יהיו בעיקר השפעות חיוביות על ארגונם, ביניהן ייעול הארגון ושיפור התיאום הפנימי בתוכו עקב הלמידה הארגונית וההתמודדות עם פרויקטים בהיקף גדול במהלך המלחמה, חיזוק והרחבת הקשרים החיצוניים של הארגון ושיפור הרשת הבין-ארגונית. הם חשו שמעמדו של ארגונם ושל המגזר השלישי בכלל עלה בעיני הממשלה, בעיני תורמים ומממנים ובעיני הציבור. מנכ"ל ארגון סינגור אחד אמר: "המגזר השלישי הפך לאלמנט שאי אפשר יותר להתעלם ממנו. אי אפשר להתעלם מהחשיבות, היכולת והכוח שיש למגזר השלישי במצבי חירום". הם גם מעריכים שלעלייה בכולטות של הארגונים ולשיפור הדימוי הציבורי שלהם וכן לקשרים החדשים שיצרו תהיה השפעה חיובית על יכולתם לגייס משאבים ומתנדבים, וכן להרחבת תחומי הפעולה של הארגון לתחומים חדשים ולקהלים חדשים. הם ציינו שתפקודם בימי המלחמה מעלה את סוגיית חובותיה של המדינה לאזרחים והצטמקות מדינת הרווחה. המלחמה יצרה "סביבת מדיניות חדשה" וזו גרמה למערכת חדשה של לחצים פוליטיים שעשויה לעורר את המדינה לחשיבה מחדש. הם העריכו כי תקופת המלחמה תביא להגברת הלכידות החברתית ולבניית חברה אזרחית בקרב המגזר היהודי – בשל העלייה בסולידריות בתוך הארגונים ומחוץ לארגונים, ושיתוף הפעולה שנוצר בין ארגונים מקבוצות אוכלוסייה שונות, למשל בין ארגונים חילוניים ודתיים שהתרחשו בתקופת החירום.

חלק מההשלכות שציינו המרואיינים היו פחות רצויות, ואחדים מהם מנו כמה אתגרים שעליהם להתמודד עמם כעת. ראשית צוין הצורך בהמשך ההתמודדות עם השלכות המלחמה על הארגונים עצמם ועל לקוחותיהם: יהיה צורך להגן על זכויות תושבי הצפון "ביום שאחרי", להמשיך לסייע בהחלמה ובשיקום הנפגעים ובטיפול באוכלוסיות הסובלות מהפרעות פוסט-טראומתיות. יש לזכור שארגונים אחדים ספגו פגיעות פיזיות ורגשיות בעצמם, במבנים ובאנשים, ויידרשו להתמודד עם זאת. שני ארגונים הביעו חשש מההתמודדות עם השלכותיה השליליות של "סביבת המדיניות החדשה" שתיווצר בעקבות המלחמה, שהם מנבאים שלא תהיה אוהדת במיוחד לאוכלוסיות הפגיעות, ועל כן עקב המלחמה והתקציבים שיופנו למימונה, יגבר הביקוש לשירותיהם, ויצטמצמו התקציבים שיאפשרו להם לספקם. בשל שני הגורמים הללו, להערכתם, יידרשו הארגונים להשקיע משאבים ואנרגיה לשם חשיבה והתארגנות מחדשת בהתאם לנסיבות החדשות, על חשבון הפעילות השוטפת של הארגון, ויידרשו להתמודד עם ההשלכות התקציביות של פעילותם בעת המלחמה. כמו כן, יהיה על הארגונים להתמודד עם הביקורת הציבורית מבית ומחוץ המושמעת כלפיהם על שלא היו מתואמים ויעילים מספיק, ועל כך שבפעילותם הם מסייעים לממשלה להתחמק ממחויבויותיה.

**עמדות באשר לתפקידי ארגוני המגזר השלישי והחברה האזרחית בשעת חירום**  
 בדומה לעמדות שהביעו האזרחים בסקר, כל מנהיגי הארגונים שראיינו הביעו דעה נחרצת לפיה האחריות לספק שירותים לאוכלוסייה בשעת חירום היא כולה של הממשלה, ולארגונים יש לכל היותר תפקיד משלים. הם מחו על המצב שבו "העמותות הפכו להיות עמוד השדרה והממשלה פעלה בשוליים בקושי". יחד עם זאת רבים הביעו את הדעה שעל ארגוני המגזר השלישי להשתלב במאמץ בגלל קרבתם לאוכלוסייה וכן בגלל יכולתם להפעיל משאבים מסוגים שונים במהירות. לא הייתה הסכמה באשר לתפקידים הרצוי של הארגונים, ונשמעו תפישות שונות בנוגע להשתלבות הרצויה של המגזר השלישי במערך אספקת השירותים בשעות חירום. ארגונים גדולים שבימי שגרה פועלים בשיתוף פעולה עם הממשלה הביעו תפישה לפיה על ארגוני המגזר השלישי להשתלב בשעת חירום במערך כולל של שירותים, אשר יתואם על ידי המגזר הציבורי בדרג הממשלתי והמקומי. כפי שאמר אחד המרואיינים: "בשעת חירום זה לגיטימי שהממשלה תגיד לעמותות מה לעשות". עמדה מנוגדת השמיעו ארגוני סינגור ושינוי חברתי, לשיטתם תפקיד ארגוני החברה האזרחית בשעת חירום הוא ללחוץ על הממשלה שתמלא את תפקידיה. ארגונים אלה הביעו התנגדות גם לתיאום בין ארגוני (ובמיוחד מטעם המדינה), מחשש לפגיעה באוטונומיה של הארגונים. לשיטתם, אם נדרש תיאום הרי עליו להיות וולונטרי ובין ארגוני המגזר השלישי. בתוך בין שני הקצוות הללו, בטאו ארגונים המשרתים אוכלוסיות ספציפיות תפישה לפיה על ארגוני המגזר השלישי להשלים את מערך השירותים של הממשלה לאוכלוסיות ספציפיות אשר נופלות דרך החורים של רשת הביטחון הכללית.

הארגונים המליצו להיערך לקראת מצב חירום מבעוד מועד, והוסיפו שאם הממשלה רוצה לכלול במערך כזה את ארגוני המגזר השלישי עליה לשתף אותם במהלך פיתוחו של המערך. לשיטתם על ההתארגנות להתמקד בשני נושאים: היערכות לריכוז מידע על צרכים ומשאבים, רצוי בדרג המקומי, ותיאום בין כל הגורמים המספקים שירותים על מנת למנוע בזבוז משאבים ולאפשר כיסוי מלא של הצרכים. הצורך בתיאום של פעילות הארגונים בשעת חירום עלה אצל רוב המרואיינים, במיוחד לנוכח העובדה שמערך משק שעת חירום (מל"ח), שזהו תפקידו, לא הופעל. אף כי נמצאו הבדלים בין המרואיינים באשר לאופיו הרצוי של התיאום הזה, מהתשובות של מרביתם אפשר להבין שאינם סבורים שביכולת הארגונים לתאם את כל מערך הסיוע בעצמם, גם לו רצו בכך, ושהם מכירים בכך שלממשלה יש יתרונות מובהקים בהקשר זה. גם ארגונים שתמכו ברעיון של פיתוח מערך תיאום באחריות הממשלה, הדגישו שחשוב לשמור על האוטונומיה של ארגוני המגזר השלישי במערך כזה, ולא לכפותו עליהם.

## דיון

למרות הייחודיות של תקופת המלחמה והתנהלות ארגוני המגזר השלישי במהלכה, האינטנסיביות של תקופת החירום, העוצמה בה הומחשה מעורבותם הבולטת מאוד של ארגוני המגזר השלישי והדגש שניתן לכך בשל היעדרותו של המגזר הציבורי, הופכים את הנסיבות האלו למבחן אמפירי מצוין לשאלות על תפקודם ותפקידיהם של ארגונים אלו. נשאלת

השאלה – לאור התנהלות הארגונים ותפקודם, אילו מנקודות הכוח והתורפה המאפיינות את ארגוני המגזר השלישי בישראל ואשר מוזכרות בספרות אודות המגזר השלישי, מצאו ביטוי בממצאים, ומה ההשפעות ההדדיות ביניהן. כמו כן, אנו שואלים, לאור התפקיד שהארגונים קיבלו על עצמם במערך ההיענות לצורכי התושבים בימי המלחמה ולאור יחסיהם עם הממשלה בתקופה זו, האם ניתן ללמוד משהו חדש על היחסים בין הממשלה והמגזר השלישי בישראל בשנת 2006?

ראשית נפתח בהערכת היתרונות של ארגוני המגזר השלישי שבאו לידי ביטוי בהיענות למשבר. בדומה לעמיתיהם במקומות ובמשרים הומניטריים אחרים, הארגונים בישראל הפגינו מהירות תגובה וגילו גמישות רבה בהגעה לקהל היעד, ביכולת לשנות את אופן עבודתם ואת היקף פעילותם. הם היו גמישים ביכולת להוסיף שעות עבודה ולהוסיף מתנדבים, וכן ביכולת לגייס כספים לפעילות ומוצרים לחלוקה. התגייסותם העצמאית ויכולתם להפעיל מערך נרחב ומגוון של שירותים מעידה על העצמאות הרבה של הארגונים, אשר אינם תלויים באיש ויכולים לפעול על דעת עצמם לקידום עניינים ושירותים שהם חושבים שיש צורך בהם. הארגונים הקפידו מאוד על שמירת האוטונומיה הזו שלהם כאשר נשאלו מה צריך להיות תפקידם ביחס לממשלה וכיצד ניתן לתאם את פעילותיהם עם פעילויות הממשלה. לנטייתם של הארגונים להתמחות בתחום או בקהל יעד מסוים היה יתרון בהקשר של שיתופי פעולה. הארגונים הכירו בחשיבותה של התמחותם ובניסיון שצברו בתחום העיסוק שלהם, דבר שבא לידי ביטוי באופי שיתוף הפעולה שיצרו – חלוקת העבודה בין הארגונים במסגרת שיתוף הפעולה התבססה לדברי המרואיינים במחקר, על מומחיות הארגונים. בלט מאוד גם יתרונם של הארגונים ביכולת לגייס תשומות פילנתרופיות מן האזרחים ולהסתייע בהן, כפי שמצאנו גם בסקר. הארגונים הציעו לאזרחים מסגרת שבאמצעותה יוכלו להביא לידי ביטוי את הזדהותם עם מצוקתם של תושבי הצפון.

הארגונים נתנו ביטוי יפה ליתרונם בסיוע לאוכלוסיות במצבים שבהם, מסיבה זו או אחרת, לממשלה אין עניין פוליטי לפעול. (Billis & Glennerster 1998). כמו בניקרגואה, במקרה הישראלי הממשלה נמנעה מלהכריז על מצב חירום מחשש להשלכות הכלכליות המקומיות והבינלאומיות שכרוכות בכך – השלכות תקציביות, השלכות הנוגעות לחובתה של הממשלה לשלם פיצויים, השלכות על דירוג האשראי הבינלאומי של ישראל, ועוד. הממשלה הבהירה במעשיה, ואף יותר מכך בהימנעותה ממעש, שאין לה פתרון למצוקת תושבי הצפון, ונוצר למעשה לחץ על כוחות אחרים בחברה להתמודד עם הדרישה לשירותים שונים מצד התושבים בצפון הארץ וה"פליטים" במרכזה ובדרומה. במצב שנוצר הייתה כניסתם של ארגוני המגזר השלישי הפתרון הטבעי, שכן תחום המומחיות שלהם הוא ממילא הספקת שירותים חברתיים. יתרה מכך, המבנה הארגוני הגמיש שלהם אפשר להם להתאים את עצמם לתנאים המשתנים, והמורכבות של מבנה התעסוקה והמימון שלהם אפשרו להם לנייד משאבים שלממשלה או לעסקים לא הייתה יכולת לנייד – תרומות ומתנדבים. השילוב של ריבוי מצוקות, תלותם של התושבים בסיוע חיצוני, היעדר כוחות סיוע מקומיים עקב חולשת חלק מהרשויות המקומיות וההיעדרות היחסית של גורמים ממשלתיים יצרו תנאים שהולמים במיוחד את אופיים של ארגוני המגזר השלישי (Billis & Glennerster 1998).

לא כל היתרונות, מבין היתרונות המוכרים של ארגוני המגזר השלישי, בלטו באותה מידה. לא בכל המקרים הפגינו הארגונים היכרות רבה יותר עם האוכלוסיות הנוקדות מזו

של הרשויות המקומיות. למעשה, הארגונים עצמם מודים שלרשויות המקומיות יש היכרות טובה יותר עם האוכלוסייה המקומית, ולכן נזקקו למידע מהן על-מנת לאתר את הנוקמים לשירותיהם ולהגיע אליהם. גם יכולתם של הארגונים לתווך בין האזרח למוסדות המדינה לא מצאה ביטוי רב בתקופת המלחמה. אמנם היו ניסיונות לתת ביטוי ליכולת זו של הארגונים – להפעיל לחץ על הממשלה להתערב ולהיענות לצורכי התושבים, להפעיל את הרשויות המקומיות ולהיעזר בהן לאיתור נזקקים – אך היא לא יכלה לבוא לידי ביטוי בשל ההיעדרות של רשויות המדינה, ובשל הימנעותן או כישלונן לשתף פעולה בצורה מספקת עם הארגונים.

מעטות מהדיספונקציות של ארגוני המגזר השלישי שמוזכרות בספרות מצאו ביטוי בממצאינו. הטענה בדבר נטייתם של ארגוני מגזר שלישי לפרטיקולריות לא מצאה תימוכין בממצאינו – הארגונים הרחיבו את קהלי היעד והיו הרבה פחות פרטיקולריסטיים מבימי שגרה (יש להעיר כי הדבר נכון רק בחלקו ביחס לאוכלוסייה הערבית. מלבד הארגונים הערביים, רק מעטים מהארגונים שחקרנו התייחסו לצורכי תושבי הצפון הערביים, אף כי סביר להניח שהיה זה יותר מהנעשה בימי שגרה). למעשה הם הפגינו נטיות אוניברסליסטיות אף יותר מן הממשלה, שכדברי אחד מהמראיינים, נאותה לפנות נכים שחוסים במוסדות של המדינה, אך טענה שיתר הנכים צריכים להסתדר בעצמם או להסתייע בארגוני הנכים, או מהרשויות המקומיות שלא פעם ניאותו לסייע רק למי ששהו במקלטים עירוניים, וגרסו שהסיוע לתושבים במקלטים פרטיים אינו מתפקידן. גישה אוניברסליסטית זו מצאה את ביטוייה גם בניסיונם של כמה ארגונים, ולא רק ארגונים ערביים, להגיש סיוע הומניטרי לתושבי לבנון.

לעומת זאת, החובבנות שמוצגת בספרות כמגבלה בולטת של ארגוני מגזר שלישי (Kramer 1981; Salamon 1987; Salamon et al. 2000) מצאה ביטוי מסוים בממצאינו. רבים מהארגונים פעלו בלי תכנית מסודרת, בלי אמצעים מספיקים, בלי הערכה ומעגלי משוב בין השדה והמטה. יש לציין שלאחר ולסגנון הבלתי-פורמלי היו גם יתרונות מסוימים, במיוחד בכך שהם אפשרו לארגונים להיות גמישים ונענים יותר, לקצר את תהליכי קבלת ההחלטות ולהגיב במהירות רבה יותר. למרות אופיה הבלתי-פורמלי של פעילות חלק ניכר מהארגונים, הצליחו הארגונים להיערך בזמן קצר ובדרך-לא-דרך לספק מערך מורכב ונרחב של שירותים. עם זאת ניתן לשער שמוכנות רבה יותר למצבי חירום, קיומם של נהלים וכלים ניהוליים מתאימים, או מערכת מבוססת של יחסי גומלין לצורך מצבים כאלה עם ארגונים אחרים, היו יכולים לשפר עוד את יעילות הסיוע ואת יכולתם להיענות לצרכים בצורה טובה יותר.

ואולם החיסרון של ארגוני מגזר שלישי שבלט יותר מכול בממצאינו והקשה ביותר על יכולתם למלא את תפקידם היה המחסור הכרוני במשאבים (Salamon, 1987; Salamon, Hems & Chinnock 2000). מגבלתם זו של ארגוני מגזר שלישי מקשה עליהם להתמודד באופן מספק עם בעיות חברתיות רחבות-היקף, שכן המשאבים שהם מסוגלים להקצות לשם כך הם מוגבלים. ואכן, הארגונים אשר היו בשטח תחת אש הרגישו שלא הצליחו להיענות לכל הביקוש ולכל הצרכים. הארגונים ציינו שאין להם די זרבות לממן בעצמם פעילות בהיקף גדול כל-כך לאורך זמן, ושהם תלויים בגיוס משאבים ממקורות חיצוניים לשם כך. במקרה שלפנינו היו כספים פילנתרופיים המקור העיקרי למימון כזה. אולם גם למקור זה אין

די כספים להחזקת היקף כזה של שירותים למשך זמן ממושך, או להתמודד עם אסון בהיקף רחב יותר. למרואיינים שלנו היה ברור כי על הממשלה לסייע תקציבית לפעילות הארגונים (בדומה לתפיסה שמציגים Stamp 2006; Christophlos et al. 2001), אך הממשלה היססה להיעתר לבקשותיהם, ובמקרים שבהם נעטרה היה המימון שהציעה מועט או שהותנה בתנאים שהקשו מאוד על הארגונים. למצוקתם התקציבית של הארגונים יש גם מחיר שיש לשלמו לאחר תום תקופת החירום, שכן על הארגונים להמשיך ולספק שירותים הנדרשים בשל התוצאות ארוכות הטווח של מצב החירום, וזאת בלי אפקט ההילה של מצב החירום המגביר את התגייסות הציבור ואת מקורות המימון לסייע להם בכך, ובסביבת מדיניות שעלולה להקשות עליהם עוד בקיצוץ בתקציבים ובהוצאות הממשלה על שירותים חברתיים.

לתפקודה של הממשלה יש השפעה רבה על יכולתו של המגזר השלישי להתמודד עם הצרכים החברתיים בעת אסון הומניטארי (Christoplos et al. 2001; Fritz Institute 2005a; Luna 2001). במלחמת לבנון השנייה היה לכישלונה של המדינה לתאם פעולות ומידע השפעה ניכרת על הצלחת פעולות הסיוע של יתר הגורמים בזירה. כמו בהערכת ההיענות לאחר הצונאמי (Fritz Institute 2005a; 2005b) גם בישראל התברר שיכולתן של הרשויות השלטוניות לתאם פעולות ומידע השפיעה רבות על איכות המענה שניתן לצורכי הנפגעים. המרואיינים שלנו העידו שברשויות מקומיות שמתנהלות היטב בימי שגרה הייתה ההיענות לצורכי האוכלוסייה טובה יחסית גם בתקופת המלחמה.

גם לסירובה של הממשלה להכריז על מלחמה ולהפעיל את מערך מל"ח הייתה השפעה נחרצת על יכולתם של הארגונים לבצע את מלאכתם. כמו בניקרגואה (Rocha & Christophlos 2001), הימנעותה של הממשלה מההכרזה על מצב חירום הותירה את ארגוני המגזר השלישי לבדם בשטח, ועיכבה את הסיוע הלוגיסטי והכספי שיכלו לקבל מהממשלה ושהיה יכול להרחיב את היקף השירותים ולשפר את איכותם באופן ניכר.

ואולם, היעדרותה של המדינה מהזירה החברתית בימי המלחמה והשארת הזירה לארגוני המגזר השלישי מעידה על יחסיה של המדינה עם המגזר השלישי לא רק בימי חירום, אלא גם בימי שגרה. ניתן לראות בזאת המחשה דרמטית של השינויים שחלו במדינת הרווחה בישראל בכלל וביחסיה של המדינה עם המגזר השלישי בפרט, שינויים שהתחוללו בעשור האחרון. כפי שצוין גם בניתוחים של מצבי חירום אחרים (Derryck & Abzug 2002a; Rocha & Christophlos 2001; Whaites 2000), ההימנעות של הממשלה מלקיחת אחריות והיענות לצורכי התושבים בעת אסון הומניטארי ממחישה את נסיגתה של המדינה מאחריותה לרווחת התושבים. התחמקות הממשלה והתנהלותה הצינית בימי המלחמה ממחישה, ביתר שאת את המתרחש זה כמה שנים, עת אומצה בישראל מדיניות כלכלית-חברתית ניאוליברלית שמשחררת את המדינה מאחריותה הישירה לרווחת אזרחיה. המצב שהתברר בימי המלחמה, לפיו הממשלה ציפתה, בגלוי ובמרומז, שהמגזר השלישי יטפל במשבר ההומניטרי שהתרחש בצפון לבדו, מעיד על כך שמדינת ישראל שינתה את מדיניותה: משליטה של המדינה במגזר השלישי (גדרון, בר וכץ, 2003, עמ' 197) למדיניות המתנערת מאחריות חברתית ומותירה את המגזר השלישי לפעול לבדו. כפי שהראו ממצאי הסקר שערכנו, מודל מדיניות זה אינו זוכה לתמיכה בקרב הציבור, וכפי שעולה מדברי המרואיינים – אין לו תמיכה גם בקרב ארגוני המגזר השלישי. ההיפך הוא הנכון – היעדר התמיכה הציבורית במדיניות זו מעורר תהיות באשר לאימוצה על-ידי ממשלות ישראל.

ברבים מהניתוחים שעוסקים במעורבות המגזר השלישי במצבי חירום מוצג שיתוף הפעולה בין המגזר השלישי לבין הממשלה כדרך הפעולה הנכונה בעת משבר. בעניין זה אין עדיין משנה סדורה, אך כמה עקרונות הוצעו על-ידי חוקרים שונים. ראשית על שיתוף הפעולה לכלול שלושה מרכיבים – תיאום פעולות וחלוקת תפקידים בין הממשלה לבין הארגונים ובין הארגונים השונים לבין עצמם, שיתוף מידע אודות יכולות ומשאבים מצד אחד ואודות צרכים מהצד השני, וסיוע לוגיסטי וכספי מצד הממשלה (Bennett 1994; The Greater Washington Task Force on Nonprofit Emergency Preparedness 2003). באשר לאופן התיאום מוצעים כמה רעיונות – ראשית התיאום וחלוקת העבודה בין הממשלה לבין הארגונים ובין הארגונים לבין עצמם צריך להיעשות על בסיס של מומחיות, כשכל שחקן מביא לשיתוף הפעולה את הניסיון והידע שפיתח בעבר (Stamp 2006), וכל שחקן – המגזר הציבורי והמגזר השלישי – שומר על היתרונות המבניים שלו (Salamon 1987). לאור הקושי להעביר משאבים מארגונים ארציים לארגונים המקומיים שפעלו ישירות עם הנפגעים באזור האסון בניו אורלינס, מוסיף על כך טוני פיפה, שמערכת התיאום צריכה להיות במגוון של רמות, מהמקומי ועד לארצי (Pipa 2006). מודגש הצורך בכך שהתיאום יהיה לא רק בעת המשבר, ועל מערכות התיאום לפעול באופן שוטף, לעסוק בהיערכות מוקדמת למצבי החירום ולפתח דפוסים של תקשורת ושיתוף פעולה שוטפים בין המגזרים (Bennett 1994; Pipa 2006; Von Bernuth 1996). ולבסוף, אן דוידסון מזכירה שארגונים הומניטריים רבים אינם מורגלים בהפעלת מדדים להערכת ביצועים לוגיסטיים או הערכת תוצאות. עקב כך, יש לקחת בחשבון שהשתלבות ארגוני המגזר השלישי תדרוש מהם שינויים גם בתרבות הארגונית, ותצריך גיוס תמיכה הן מצד השותפים בממשלה והן מצד בעלי עניין שונים בארגונים עצמם (Davidson 2006).

מהתנהלות העורף בימי מלחמת לבנון השנייה אנו למדים שלמגזר השלישי יכול להיות תפקיד חשוב בסיוע במצבי חירום גם בישראל, אך גם שתפקיד זה אינו צריך לכלול לקיחת אחריות כוללת על כל צורכי האוכלוסייה, אחריות שהממשלה אמורה לשאת בה. את חלוקת התפקידים לאשורה יש לקבוע בהסכמה ובאמצעות רכישה בין הארגונים לבין סוכנויות הממשלה. פיתוח מערכת של תיאום והיערכות לשעת חירום צריך להיעשות בוהירות אם רוצים לשמור על האוטונומיה, הגמישות ושאר המאפיינים הייחודיים לארגוני המגזר השלישי, אשר ראינו שהם תורמים ליכולתם להיענות לצורכי האוכלוסייה בימי חירום כבימי שגרה. אמנם אין לגלגל את האחריות לפיתוח מערכת תיאום כזו לפיתחם של הארגונים, אך אל לארגונים להיות פאסיביים ולחכות שהממשלה תעשה זאת לבדה. כאשר יוזמת שיתוף הפעולה היא מצד הממשלה נוטים דפוסי היחסים להיות מלמעלה-למטה, ואילו כאשר יוזמי המהלך הם ארגוני המגזר השלישי מקבלים היחסים אופי אחר – מלמטה-למעלה, כשהדגש הוא על השפעה על מדיניות והעצמת האזרחים (Brinkerhoff & Brinkerhoff 2002). אם כך, פיתוח המהלך צריך להיות משותף, מתחילתו ועד סופו.

הבנת תרומתו הייחודית של המגזר השלישי בשעת חירום מבליטה את חשיבות שיתופם של ארגונים אלו בתכנון המערך לשעת חירום. היא מבהירה גם את חשיבות השמירה על חוסנם ויכולתם של הארגונים לתפקד גם לאחר תקופות חירום בהן תרומתם עומדת במבחן. אנו סבורים שחשוב לבחון מהן השפעותיה ארוכת הטווח של ההתמודדות עם מצבי חירום על השרדותם ותפקודם של הארגונים. שאלות אלו עומדות במרכז השלב הבא של מחקר זה,

שבו נבחן את מצבם של הארגונים שנחקרו ושל ארגונים נוספים בכמה נקודות זמן לאחר תום המלחמה.

## מקורות

- בן-אליעזר, אורי (1999). "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות." סוציולוגיה ישראלית ב', 51-97.
- גדרון, בנימין, מיכל בר וחגי כץ. 2003. המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה וחברה אזרחית. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גדרון, בנימין, חגי כץ ומיכל בר (2000). המגזר השלישי בישראל 2000: תפקידי המגזר. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- ינאי, אורי (2005). "מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי." ביטחון סוציאלי 70, 77-109.
- יקוביץ, אסתר ויוסף קטן (2005). "מאפיינים ייחודיים של ארגונים וולונטריים – האם הם קיימים בעמותות למען הזקן?" ביטחון סוציאלי 70, 138-158.
- ישי, יעל (2003). בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל. ירושלים: כרמל.
- כץ, חגי (2002). "החברה האזרחית בבוקר למחרת – פלגנות ופוליטיזציה." עמ' 323-346, בהבוקר למחרת: עידן השלום – לא אוטופיה, בעריכת מירון בנבנישתי. ירושלים: כרמל.
- כץ, חגי, יעל אלון, בנימין גדרון ודבי בכיס (2006). נתונים על המגזר השלישי בישראל, 2006. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- שי, שמואל, אלון לזר, רבקה דוכין ובנימין גדרון (1999). פילנתרופיה בישראל: דפוסי תרומה והתנדבות של הציבור. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוני' בן גוריון בנגב.

AFP. 2002. "Study of the Impact of the Events of September 11 on Charities." Alexandria, VA: Association of Fundraising Professionals.

AFP, and Center on Philanthropy (2002). "America Gives: Survey of Americans' Generosity after September 11." Alexandria, VA, Indianapolis, IN: Association of Fundraising Professionals and The Center on Philanthropy at Indiana University.

Bennett, Jon. (1994). *NGO coordination at field level*. Oxford: Council of Voluntary Agencies.

Billis, David, and Howard Glennerster. 1998. "Human Services and the Voluntary Sector: Towards a Theory of Comparative Advantage." *Journal of Social Policy* 27, 79-98.

- Brinkerhoff, Jennifer M., and Derick W. Brinkerhoff (2002). "Government–Nonprofit Relations in Comparative Perspective: Evolution, Themes and New Directions" *Public Administration and Development* 22, 3–18.
- Christoplos, Ian, John Mitchell, and Anna Liljelund (2001). "Re–framing Risk: The Changing Context of Disaster Mitigation and Preparedness." *Disasters* 25, 185–198.
- Coston, Jennifer M. 1998 "A Model and Typology of Government–NGO Relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27, 358–382.
- Davidson, Anne Leslie (2006). "Key Performance Indicators in Humanitarian Logistics." in *Center for Transportation and Logistics*. Boston: MIT.
- Derryck, Dennis, and Rikki Abzug (2002a). "Lessons from Crisis: New York City Nonprofits Post–September 11." *The Nonprofit Quarterly* 9.
- 2002 .—b. "Operating in a New Climate: Neighborhood Based Social Services in the Aftermath of 9/11 and a New Economy." New York: Milano Graduate School, New School University.
- Economist (2005). *Disaster–response management: going the last mile, Thailand and Indonesia*. London: The Economist Intelligence Unit.
- Fritz Institute. 2005a. *Lessons from the Tsunami: Survey of Non–Governmental Organizations in India and Sri Lanka*. San Francisco: Fritz Institute.
- 2005 .—b. *Recipient Perceptions of Aid Effectiveness: Rescue, Relief and Rehabilitation in Tsunami Affected Indonesia, India and Sri Lanka*. San Francisco: Fritz Institute.
- Gidron, Benjamin, and Hagai Katz (2001). "Patterns of Government Funding to Third Sector Organizations as Reflecting a De–Facto Policy and their Implications on the Structure of the Sector in Israel." *International Journal of Public Administration* 24:(1), 133–1160.
- Gidron, Benjamin, Ralph Kramer, and Lester M. Salamon (1992). "Government and the Third sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?" in *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, edited by Benjamin Gidron, Ralph Kramer, and Lester M. Salamon. San Francisco: Jossey–Bass. 1–30
- Guggenheimer, Elizabeth M., Sunita Subramanian, and Eva DuBuisson (2003). *Disaster Relief and Recovery: The Role of Nonprofits Beyond Ground Zero and the Legal Implications of their Work*. New York: Lawyers Alliance for New York.
- Kramer, Ralph M (1981). *Voluntary Agencies and the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.
- .1985 .—The Future of the Voluntary Agency in a Mixed Economy." *Journal of Applied Behavioral Science* 21, 377–391.



- Luna, Emmanuel M. (2001). "Disaster Mitigation and Preparedness: The Case of NGOs in the Philippines." *Disasters* 25, 216–226.
- Najam, Adil (2000). "The four C's of Third Sector–Government Relations: Confrontation, Co-optation, Complementarity, Cooperation." *Nonprofit Management & Leadership* 10, 375–396.
- O'Regan, Katherine M., and Sharon M. Oster (2000). "Nonprofit and for-profit partnerships: Rationale and challenges of cross-sector contracting." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, 120–140.
- Okano, Kyoko, and Tomohide Atsumi (2004). "The Situation of Local Iranian NGOs and their Role in the Recovery and the Reconstruction of Bam." *Bulletin of University of Tokyo Earthquake Research Institute*, 79:171–177.
- Panda, Smita Mishra. (2001). *NGOs as Partners in Disaster Recovery and Reconstruction: Case of Gujarat Earthquake*. Nagoya: United Nations Centre for Regional Development (UNCRD).
- Penner, Louis, Michael T. Brannick, Shannon Webb, and Patrick Connell. 2005. "Effects on Volunteering of the September 11, 2001, Attacks: An Archival Analysis." *Journal of Applied Social Psychology* 35, 1333–1360.
- Perry, Suzanne (2006). "The 2001 Attacks Inspired an Outpouring of Volunteerism, Money, and Lingering Cynicism about Charities." *The Chronicle of Philanthropy*.
- Pipa, Tony (2006). "Weathering the Storm: The Role of Local Nonprofits in the Hurricane Katrina Relief Effort." in *Nonprofit Sector Research Fund Working Paper Series*. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Renz, Loren, and Leslie Marino (2004). *Giving in the Aftermath of September 11: Final Update on the Foundation and Corporate Response*. Washington, DC: Foundation Center.
- Rocha, Jose Luis, and Ian Christoplos (2001). "Disaster Mitigation and Preparedness on the Nicaraguan Post-Mitch Agenda." *Disasters* 25:240–250.
- Salamon, Lester M. (1987). "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government–Nonprofit Relations in the Modern Welfare State." *Journal of Voluntary Action Research* 16, 29–49.
- .2003 .—*The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*. Washington, DC: The Brookings Institution and The Aspen Institute.
- Salamon, Lester M., Leslie C. Hems, and Kathryn Chinnock (2000). "The Nonprofit Sector: For What and for Whom?" in *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

- Seley, John E., Julian Wolpert, and Ana Motta-Moss (2002). "The Impact of 9/11 in New York City: Temporary Setback or New Trajectory?" New York: The New York City Nonprofits Project.
- Shaw, Rajib, and Katsuihiro Goda (2004). "From Disaster to Sustainable Civil Society: The Kobe Experience." *Disasters* 28, 16–40.
- Stamp, Trent (2006). "Charities Must Heed the Lessons From Hurricane Katrina." *The Chronicle of Philanthropy* 18.
- The Greater Washington Task Force on Nonprofit Emergency Preparedness (2003). "A Blueprint for Emergency Preparedness by Nonprofits." Washington, DC: The Community Foundation for the Nation's Capital.
- Twigg, John (2001). "Disaster mitigation and preparedness among NGOs in Gujarat State, India." London: Benfield Greig Hazard Research Centre, University College.
- Von Bernuth, Rudolph (1996). "The Voluntary Agency Response and the Challenge of Coordination." *Journal of Refugee Studies* 9, 281.290–
- Whaites, Alan (2000). "NGOs, Disasters, and Advocacy: Caught Between the Prophet and the Shepherd Boy." *Development in Practice* 10, 306–321.
- Young, Dennis R. 2000. "Alternative Models of Government–Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29, 149–172.