

Sari Hanafi and Linda Tabar, *The Emergence of a Palestinian Globalized Elite: Donors, International Organizations and Local NGOs*, Jerusalem: Institute of Jerusalem Studies, Muwatin – the Palestinian Institute for the Study of Democracy, 2005, 406 pp.

ניצחוננו הסוחף של החמאס בבחירות למועצת הרשות הפלסטינית גרר פרשנויות מוצדקות רבות על חולשת הפת"ח ועל המצוקה החברתית-כלכלית שמצאה מענה מסוים במוסדות הרווחה של החמאס. ספרם של חנפי וטבר מצביע על תהליך חשוב נוסף שהתרחש בגדה המערבית וברצועת עזה, בעיקר מאז הסכמי אוסלו, ותרם גם הוא להישענות הציבור על מוסדות החמאס – תהליך הניתוק של מרבית האוכלוסייה הפלסטינית, הן בעזה והן בגדה, מן הארגונים הלא-ממשלתיים (NGOs) החילוניים הרבים שהוקמו בעשורים האחרונים במטרה לייצג אוכלוסייה זו ולשרתה. חנפי וטבר סוקרים את התפתחות הארגונים הלא-ממשלתיים בשטחים הפלסטיניים ערב אנתפאדת אל-אקסא ובשנים הראשונות להתרחשותה. באמצעות מחקר שטח של ארגונים מקומיים ומממניהם בשלושה תחומי פעילות: בריאות, זכויות אדם ונשים, הם מנתחים את היחסים בין הארגונים הפלסטיניים לאוכלוסייה המקומית, ובין הארגונים המקומיים לקהילת הארגונים הבין-לאומית. מחקר זה הוביל את המחברים למסקנה שהארגונים הפלסטיניים אינם מצליחים, בדרך כלל, להשפיע על סדר היום של הארגונים הבין-לאומיים, ובה בעת, הם מנותקים מקהילתם ונתפסים כמייצגי אינטרסים זרים, ובהם אינטרסים של מדינות זרות ואינטרסים כלכליים צרים של פעילי NGOs בכירים.

נתק זה הוא בעל משמעות פוליטית וחברתית החורגת מתחום הפעילות הצר של הארגונים, וזאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, היחס בין מספר הארגונים הלא-ממשלתיים לגודל האוכלוסייה בשטחים הפלסטיניים גדול מיחס זה ברוב המדינות המתפתחות; גם היקף השירותים שהארגונים מספקים והיקף התמיכה הכלכלית שהם מקבלים מחו"ל גדול יחסית. בסקר מקיף שערך הבנק העולמי ב-1997 נמצאו כ-1,200 ארגונים פלסטיניים פעילים; ארגונים אלה סיפקו 60% מכלל שירותי הבריאות, ניהלו את כל תכניות הסיוע לנכים, את המעונות לילדים, ואת רוב השירותים החקלאיים, הדיור המוזל ותכניות ההלוואה לעסקים קטנים. מסקר שערכה הקרן הפלסטינית 'Welfare' שנה לאחר מכן בקרב 100 ארגונים, עלה כי התמיכה שהם קיבלו בין השנים 1995-1998 הגיעה ל-248 מיליון דולר. להערכת המחברים, סך כל התמיכה הזרה בארגונים פלסטיניים

1 Welfare Association (בשמה הערבי – תעאון) היא קרן פלסטינית התומכת ב-NGOs פלסטיניים ברחבי המזרח התיכון שמרכזה בז'נווה. כתובת אתר האינטרנט של הקרן: <http://www.welfareassociation.org>.

בשנים אלה הייתה גבוהה פי 10 עד פי 20 מסכום זה. שנית, חלק ניכר מהספרות העוסקת במדינות מתפתחות (ובמיוחד הספרות הנכתבת מנקודת מבט ליברלית או נאו-ליברלית) מייחסת לארגונים לא-ממשלתיים חשיבות רבה – הם נתפסים כמובילים של תהליכי פיתוח ודמוקרטיזציה, כתורמים להעצמתן של אוכלוסיות חלשות (Clarke 1996), ובמקרה הפלסטיני, לטענתם של חנפי וטבר, גם כמקדמים את תהליך השלום. לפיכך, הנתק בין הארגונים הלא-ממשלתיים לאוכלוסייה הפלסטינית מעמיד בסימן שאלה את הספרות האופטימית-מדי, כטענתם המשכנעת של חנפי וטבר (וראו גם Fisher 1997; Payes 2005: 30-37), ומכאן גם את הנחות היסוד של התורמים (המערביים, ברובם המכריע) בדבר תרומת ה-NGOs לקידום הדמוקרטיה והשלום.

כדוגמה לנתק בין העם הפלסטיני לארגונים הלא-ממשלתיים המתיימרים לייצגו, חנפי וטבר מתמקדים כאמור בפעילות הארגונים במהלך האנתפאדה הנוכחית. המחברים אינם טוענים כי ארגונים לא-ממשלתיים לא מילאו כל תפקיד באנתפאדה. לטענתם, ארגונים פלסטיניים לא-ממשלתיים מילאו תפקידים חשובים בתיווך בין החברה הפלסטינית לקהילה הבין-לאומית, בהעברת מידע לעולם ובקבלת משלחות של ארגונים זרים בפלסטין, ובכך אפשרו לאוכלוסייה להתמקד במאבק עצמו. בנוסף לכך, הכינו ארגונים לא-ממשלתיים במשך עשור את שירותי החירום הפלסטיניים – הם הכשירו עשרות אמבולנסים ומרפאות והעבירו קורסים בעזרה ראשונה לעשרות פלסטינים, ובכך סייעו להם להציל חיים בהמתנה לאמבולנסים במהלך הפגנות. בסך הכול, לטענת המחברים, ארגונים אלה תרמו לעמידות האוכלוסייה הפלסטינית, שהצליחה לשמור על רמה סבירה של שירותי בריאות, חינוך ותזונה, למרות הסגרים והניתוק בין תשעים ושלושה הקנטונים שנוצרו בגדה המערבית וברצועת עזה במהלך האנתפאדה. ואף על פי כן, נתפסו הארגונים כמנותקים מהעם. ראשיתו של הנתק במישור המעמדי – האנתפאדה התרכזה במחנות הפליטים ובשכבות העניות, ואילו פעילי ה-NGOs הם ברובם עירוניים משכילים ממעמד הביניים. במישור המעשי – ארגונים לא-ממשלתיים לא השתתפו בהנהגת האנתפאדה, לא שיתפו פעולה עם המנהיגות העממית ולא גייסו מתנדבים (עמ' 15-19). כך, למשל, המחברים מציינים שארגונים אלה נמנעו מלהשתתף בהפגנות, למעט במקרה אחד, בהפגנה שנערכה בעקבות סגירת הכביש המוביל לאוניברסיטת ביר-זית. אירוע זה זעזע את העילית המשכילה של רמאללה והניע אותה לפעולה. ההצלחה בגיוס מפגינים במקרה זה מבהירה שחוסר עניין, ולא חוסר יכולת, מנעו מ-NGOs לנייד מפגינים במקרים אחרים (עמ' 17). ארגונים לא-ממשלתיים הצהירו גם על היותם א-פוליטיים, ועשו זאת, לטענת המחברים, משום שלא הבחינו כנדרש בין הזדהות פוליטית להזדהות לאומית. דוגמה להעדפת אינטרסים מגזריים צרים על פני האינטרס הלאומי מוצאים המחברים בכך שכאשר USAID (סוכנות הסיוע הבין-לאומי של ארצות הברית) איימה שתתנה את המשך הסיוע בהתפתחויות פוליטיות (כלומר,

בהתקדמות תהליך השלום), פעילי NGOs פלסטיניים מרכזיים סירבו להצעתם של פעילים אחרים להחרים את הסוכנות, בטענה שהיא מפרנסת 200 משפחות (עמ' 232-233, 356). חנפי וטבר מציגים את הארגונים המוסלמיים, והחמאס בתוכם, כדגם חלופי ל־NGOs החילוניים. לארגונים אלה תכנית פעולה עצמאית שאינה מוכתבת על ידי סדר היום של תורמים; הם מסתמכים על מקורות מימון עצמאיים, מכספי זָכָאת ומתרומות של התפוצה הפלסטינית; ומעל לכל, הם מקיימים רשתות חברתיות בעלות שורשים עמוקים באוכלוסייה ומפעילים מתנדבים רבים. המחברים מחזקים את הערכתם של חוקרים, כגון שרה רוי (Roy 2000), הסבורים כי לארגונים האסלאמיים תפקיד מרכזי בפיתוחה של החברה הפלסטינית לטווח ארוך. דוגמה לכך היא פעילותה של ה־Holy Land Foundation, קרן אסלאמית בין־לאומית שמרכזו בטקסט, התומכת בשטחים הפלסטיניים, בפקיסטן, בבוסניה, בלבנון ובצ'צ'ניה. ייחודה של הקרן בכך שהיא מקדישה חלק ניכר מתקציבה לסיוע חירום, אולם עיקר תקציבה של הקרן מופנה לפרויקטים שמטרתם פיתוח ארוך טווח, בדומה לארגונים בין־לאומיים חילוניים. הדמיון בתחומי העיסוק בא לידי ביטוי, לדוגמה, בסדרת סדנאות שארגנה הקרן ב־1999 לדיון בצרכים המיוחדים של נשים בקהילות שהיא פועלת בהן (עמ' 242-243). פעילויות הרווחה שהקרן מקיימת מאפשרות לה לשמור על יחסים קרובים עם האוכלוסיות החלשות בארצות היעד. ספרם של חנפי וטבר מוקדש ברובו ליחסים בין ארגונים בין־לאומיים ותורמים לבין עמותות פלסטיניות. דגש זה מוצדק לאור הסכומים הגדולים הנתרמים לארגונים הפלסטיניים, ולאור תפקידם של הארגונים הבין־לאומיים בעיצוב סדר היום של העמותות המקומיות. המחברים סבורים כי האג'נדה המקומית אינה נקבעת בחו"ל בכל המקרים, כפי שטוענים מבקרי ה־NGOs הפלסטיניים. בפועל מתנהל משא ומתן בין תורמים לבין ארגונים מקומיים על תוכן הפרויקטים ועל מקום הביצוע, ולעתים ארגונים אף מצליחים לקבל תקציב 'גרעיני' (דהיינו, תקציב הניתן לארגון עצמו, להבדיל מתקציב הניתן לפרויקט מסוים), המעניק להם ביטחון לטווח ארוך ומאפשר להם לנצל את תקציבם כראות עיניהם. כך, לדוגמה, מחצית מתקציבו של ארגון זכויות האדם הוותיק 'אל־חַק' ('הזכות') הוא תקציב גרעיני (עמ' 189). לפיכך, הארגון יכול להגות בעצמו את מרבית הפרויקטים שהוא מבצע, ולא לפעול רק כארגון־מיישם של מדיניות הנקבעת בחו"ל. אולם דוגמה זו אינה משקפת את מצבן של רוב העמותות הפלסטיניות. מרבית העמותות תלויות בתקציבים מחו"ל לעצם קיומן, ועל כן מקבלות על עצמן סדר יום המוכתב על ידי הארגונים הבין־לאומיים. במקרים רבים, ארגונים מערביים הוגים את הפרויקט - קובעים את מהותו ואת מקום הפעלתו - ועורכים תחרות בין ארגונים מקומיים על הזכות ליישמו (בתשלום, כמובן), מבלי שה'שותף' המקומי יכול להשפיע על תכנון הפרויקט. לטענתם של חנפי וטבר, לעתים קרובות, פרויקטים אלה אינם מונעים משיקולים של טובת האוכלוסייה, אלא משיקולים פוליטיים של הארגון היוזם או של המדינה התורמת.

השיקולים הפוליטיים באים לידי ביטוי, בראש ובראשונה, בעצם ההשקעה העצומה בארגונים פלסטיניים. בראיונות שקיימו המחברים עם חברי ארגונים בין-לאומיים שונים התומכים בעמותות פלסטיניות, ציינו המראיינים שוב ושוב כי ההשקעה הגדולה בפלסטין אינה נובעת מן המצב הסוציו-אקונומי הקשה של האוכלוסייה הפלסטינית (מצבה של זו דווקא טוב בהרבה מזה של האוכלוסייה במדינות רבות אחרות בעולם השלישי והמתפתח), אלא מן הרצון לקדם את תהליך השלום באמצעות פרויקטים של פיתוח שימחישו לפלסטינים את הרווחים הטמונים בשלום. דוגמה מרתקת לסדר יום פוליטי מציגים המחברים בתחום ארגוני הבריאות. המחסור העיקרי בתחום הרפואי בגדה ובעזה הוא בבתי חולים המתאימים לטיפול שניוני (טיפול שמעבר לטיפול חירום, כגון ניתוחים). כך, למשל, הצהיר משרד הבריאות הפלסטיני במרס 2000 שהרשות משלמת יותר מחצי מיליון דולר לחודש בעבור שליחת חולים לקבלת טיפול שניוני בחו"ל (עמ' 125). למרות הצורך הברור בשיפור בתחום זה, פעילים בארגוני הבריאות שהתראיינו לספר הצביעו על כך שבראש סדר העדיפויות של התורמים בתחום הבריאות עומדים פרויקטים לתכנון משפחתי. USAID, לדוגמה, החלה ב-1999 בפרויקט 'המשפחה הבריאה יותר' המתמקד בתכנון המשפחה ותקציבו 36 מיליון דולר (עמ' 124). פרויקטים אלה, לטענת המחברים, מונעים משיקולים פוליטיים-דמוגרפיים, והם נוקטים גישה טכנית (למשל, משפרים מרפאות מסוימות לתכנון המשפחה) ותרבותית (המניחה שלנשים פלסטיניות אין מידע מספיק על האפשרויות לתכנון המשפחה והחלטותיהן מבוססות על מסורת בלבד), אך אינם מנסים לשנות את המצב מיסודו, למשל באמצעות השקעה בהשכלת נשים. פעילים בארגוני בריאות טענו כי היו מעדיפים לנתב את תקציביהם למטרות אחרות שישרתו את האוכלוסייה בצורה טובה יותר, אך הבחירה שארגונים בין-לאומיים מעמידים בפניהם היא בין יישום תכניות לתכנון המשפחה שנהגו בחו"ל (בעיקר בוושינגטון, בהובלת USAID) לבין מניעת מימון כוללת. לאור האפשרויות המוגבלות, ארגונים רבים בוחרים לשתף פעולה עם תכניות שרבים בקרב האוכלוסייה תופסים כמנגודות לאינטרסים הפלסטיניים. הגישה שנוקטים ארגונים בין-לאומיים בנושא רק מוסיפה על תחושת הניכור – ארגונים בין-לאומיים רבים התעלמו מהמלצות של ארגוני בריאות בתחום יישום הפרויקטים; לדוגמה, ארגונים רבים טענו שמרפאות שהושקעו בהן כספים כלל אינן נגישות לתושבים בשל מיקומן. כן התעלמו מההמלצות של ארגוני נשים, שטענו שתכנון משפחתי ראוי צריך להתבסס על העצמת נשים, בעיקר בתחום ההשכלה, כדי שיוכלו לקבל החלטות מושכלות בתחום האיש.

חנפי וטבר מציינים בספרם כי רבים מהחיבורים העוסקים בארגונים לא-ממשלתיים מחוץ למערב לוקים באופטימיות יתרה, בהניחם שארגונים אלה מסוגלים לחולל בעצמם תהליכי דמוקרטיזציה (ראו למשל: Shils 1997; Gellner 1994); בה בעת, רבות מהתגובות בקהילה המקומית לוקות בפסימיות יתרה – מבקרים רבים טוענים שלארגונים לא-

ממשלתיים אין כל השפעה על התורמים ועל קהילת הארגונים הבין-לאומיים שמרכזה במערב ולביקורת אקדמית דומה, ראו Petras 1999). ספרם של חנפי וטבר אכן מציג חלופה מאוזנת, הכוללת ניתוח מקיף ומפוכח של יכולותיהם של הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים ומגבלותיהם, בעיקר מנקודת ראותם של פעילים בארגונים אלה. מצערות במקצת האנונימיות של רוב המרואיינים בספר, והעובדה כי הספר אינו מציג ביוגרפיות של פעילים (גם אם ללא ציון שמם). חוסר זה מותיר את הטענה המרכזית של הספר, בדבר עלייתה של 'עילית פלסטינית גלובלית' (Palestinian Globalized Elite), מעורפלת. הספר מציג ארבעה מאפיינים של חברי 'העילית הגלובלית' של פעילי ה-NGOs: הם מושפעים מ'סדר יום גלובלי'; הם תומכים בתהליך השלום; הם עירוניים – המחברים קובעים שמרבית הפעילים בארגונים הלא-ממשלתיים החילוניים הם עירוניים בני המעמד הבינוני; והם עובדים מקצועיים – משכילים ודוברי אנגלית, בדרך כלל, ולא מתנדבים בעלי מודעות פוליטית כמו באנתפאדה הראשונה. לכך ניתן להוסיף את המשכורות המופלגות שמשתכרים חלק ממנהלי הארגונים, המגיעות, לטענת המחברים, לכדי 10,000 דולר בחודש (עמ' 248-249). אולם היעדר הפרטים הביוגרפיים מותיר בקוראים תהיות בדבר הקשרים המפלגתיים והפוליטיים של פעילים מרכזיים, ובדבר מידת הניידות בין מגזר הארגונים הלא-ממשלתיים למגזרים אחרים, ובראשם המגזר הפוליטי.

למרות זאת, זהו ספר עשיר בפרטים העשוי לרתק את המתעניינים בחברה הפלסטינית ואת המעוניינים ביחסים שבין ארגונים מערביים לעמותות מקומיות בחברות מתפתחות. הספר יצא לאור בהוצאה משותפת לסניף הירושלמי של המכון ללימודים פלסטיניים (הממוקם כעת ברמאללה בשל מגבלות התנועה בגדה המערבית), הוציא לאור גם את כתב העת החשוב *Journal of Palestine Studies*, ולהוצאת הספרים של 'מִנְאָטֶן', המכון הפלסטיני לחקר הדמוקרטיה, המפרסמת תדיר ספרים מעוררי עניין בתחומי הדמוקרטיה והחברה האזרחית בכלל ובעולם הערבי בפרט, רובם בערבית, ובהם ספרו התיאורטי המקיף של עוזי בשארה מ-1996 'תרומה לביקורת החברה האזרחית' (בערבית אף הוא).

שני פייס

ביבליוגרפיה

Clarke, Gerard, 1996. *Non-Governmental Organisations (NGOs) and Politics in the Developing World* (Papers in International Development no. 20, February, University of Wales, Swansea): 5.

- Fisher, William F., 1997. 'Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices', *Annual Review of Anthropology* 26: 439-464.
- Gellner, Ernest, 1994. *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, London: Hamish Hamilton.
- Payes, Shany, 2005. *Palestinian NGOs in Israel: The Politics of Civil Society*, London: IB Tauris.
- Petras, James, 1999. 'NGOs: In the Service of Imperialism', *Journal of Contemporary Asia* 29: 4: 429-440.
- Roy, Sara, 2000. 'The Transformation of Islamic NGOs in Palestine', *Middle East Report* 214: 30.
- Shils, Edward, 1997. *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Welfare Association Consortium for the Management of the Palestinian NGO Project, 1998. *Needs Assessment for Service to the Poor and Marginalized in Jerusalem, the West Bank and Gaza*, Jerusalem (draft paper, published by Hanafi and Tabar).
- World Bank (15.7.1997) *The Palestinian NGO Report*.