

# קול ואי-שוויון: תמורות בדמוקרטיה האזרחית בארצות הברית

מאת ת'דה סקוצ'פול<sup>1</sup>

מאמר זה מתמקד בדמוקרטיה האזרחית בארצות הברית בתקופה שבין שנות ה-60 לשנות ה-90, ודן בדפוסי השינוי של מאפייניהם של ארגוני המגזר השלישי והשלכות השינויים הללו על השתתפות פוליטית ומאפייני המערכת הדמוקרטית. בעשורים האחרונים הלכו ופחתו מספר חבריהן והשפעתן של אגודות התנדבותיות חוצות מעמדות, אשר היו מרכיב חשוב בחברה האמריקנית לאורך רובה של המאה העשרים. במקום האגודות האלה צמחו ארגוני סינגור המנוהלים בידי אנשי מקצוע וממלאים תפקיד מרכזי בתהליך קביעת המדיניות. המנהיגות והפעילים בארגונים אלה הם ברובם בני המעמד הבינוני ובעלי השכלה גבוהה. למעבר זה מאגודות חברים לארגונים המנוהלים בידי אנשי מקצוע השלכות על היקפה ומאפייניה של ההשתתפות הפוליטית בארצות הברית, והוא משפיע על אופיו של השיח הציבורי ועל סוג הנושאים שארגוני המגזר השלישי מעלים בשיח זה. אף שהשינויים בדמוקרטיה האזרחית בארצות הברית הביאו להרחבת מגוון הקולות בשיח הציבורי, הגביר תהליך זה גם את כוחן של השכבות החזקות בחברה והביא לירידה בנגישותם ובהשתתפותם של אלה הנמנים עם השכבות בעלות השכלה נמוכה ומשאבים מועטים. התפתחויות אלה עלולות לפגוע בתמיכה במדיניות חברתית שוויונית יותר בארצות הברית.

---

<sup>1</sup> ת'דה סקוצ'פול היא פרופסור לממשל וסוציולוגיה בקתדרה ע"ש ויקטור ס' תומאס ומנהלת ה-Center for American Political Studies באוניברסיטת הרווארד (tskocpol@latte.harvard.edu). מחקרה מתמקדים כיום במדיניות הציבורית בארצות הברית ובהתפתחותם של אגודות מתנדבים ומוסדות אזרחיים בארצות הברית ומחוצה לה.

---

**מבוא**


---

אף שמאז ומתמיד זכו ארגונים התנדבותיים בארצות הברית לשבחים, אין מאפייני הארגונים והשפעותיהם הפוליטיות מובנים לאשורם. אין לנו תמונה ברורה של אגודות המתנדבים שפעלו בעבר, ועקב כך אין אנו מסוגלים להבין כיאות את התהליך רב החשיבות שהתרחש בשנים האחרונות, של הארגון מחדש של החיים האזרחיים בארצות הברית. מספר ההתאגדויות ההתנדבותיות הזוכות לחשיפה לאומית שהקימו אזרחי ארצות הברית בין סוף שנות השישים לשנות התשעים הוא הגדול ביותר בתולדות ארצות הברית. עם זאת, אף שהאמריקנים של סוף המאה העשרים הם עדיין "מארגנים אזרחיים מעולים", הם חדלו להיות מצטרפים כה נלהבים, וזאת בייחוד משום שצמצמו את פעילותם בהקמת אגודות, שבנו גשרים בין מקומות שונים וכינסו יחד אזרחים ללא הבדלי מעמד או עיסוק, ואף מיעטו להשתתף באגודות כאלה.

במאמר זה בכוונתי –

- לאפיין בקצרה את שידוד המערכות רחב ההיקף בחברה האזרחית בת זמננו, ולתאר אותו על רקע ההיסטוריה של הדמוקרטיה האזרחית בארצות הברית;
- להסביר מדוע התרחש השינוי האזרחי הגדול בזמננו;
- לדון בהשלכות הארגון מחדש, שהתרחש בעת האחרונה, על דרכי פעולתה של הדמוקרטיה האמריקנית בכללה.

הטענות במאמר זה יתבססו על מחקרים קודמים של חוקרים בעלי גישות מתודולוגיות ותיאורטיות מגוונות. ואולם לאור נטייתי לצאת מתוך נקודת ראות היסטורית-מוסדית, אדגיש את מה שביכולתנו ללמוד מתוך התמקדות בעולם המשתנה של ארגונים התנדבותיים וארגוני סינגור (1998, Hayes, 1986; Loomis & Cigler, 1998). בפוליטיקה דמוקרטית ארגונים מוכוזים משאבים, דרכי ביטוי והשפעה. לכן עלינו לתת את דעתנו לפוליטיקה ברמת הארגון לא פחות מאשר ברמת הפרט. עלינו להתמקד באסטרטגיות שבהן משתמשים אנשי ארגונים אזרחיים וכן בתגובותיהם של המוני האזרחים. אבחן גם אינטראקציות בין ישויות התנדבותיות מאורגנות לבין המוסדות המשתנים והמדיניות המשתנה של הממשלה. אין ספק שארגונים התנדבותיים משפיעים על הפוליטיקה ועל הממשלה, ואולם גם ההפך נכון. גישה לפוליטיקה ושותפות עם הממשלה גורמות ליצירת קבוצות ומשפיעות על צורות משתנות של ארגונים התנדבותיים.

## טרנספורמציה אזרחית גדולה

אפתח באפיון עולמם של ארגונים התנדבותיים ואגודות עסקיות בארצות הברית באמצע המאה העשרים, ולאחר מכן אתאר את השינויים החשובים שהתרחשו משנות השישים עד שנות התשעים של המאה העשרים.

### החברה האזרחית בארצות הברית באמצע המאה

בחברה האזרחית של אמצע המאה העשרים בארצות הברית התקיימו אגודות עסקיות לצד אגודות מתנדבים רחבות בסיס שחבריהן נמנו עם כל שדרות העם. מבחינת מספר החברים האגודות העסקיות היו המובילות. קבוצות שייצגו עסקים או אנשי עסקים היוו כמחצית מכל האגודות הכלל-ארציות בשנת 1950 ויותר מ-40 אחוז בשנת 1960 (Fox, 1952; Skocpol, 1960). מצב זה מסייע להסביר מדוע התרשמו חוקרי מדע המדינה שאנשי העסקים היו המשפיעים העיקריים על קהיליית השדולות בווינגטון של אמצע המאה העשרים (Baumgartner & Leech, 1998).

ואולם כשבוחנים ארגונים התנדבותיים בעלי מספר חברים גדול, רואים פן אחר של החיים האזרחיים באמצע המאה העשרים. לעומת אזרחי בריטניה וגרמניה – שתי המדינות המתועשות המתקדמות האחרות שנסקרו בספרם של אלמונד וורבה (Almond & Verba, 1963) *The Civic Culture* (התרבות האזרחית) – גילו אזרחי ארצות הברית, בני שני המינים ובכל רמות ההשכלה, נטייה גדולה להצטרף לארגונים התנדבותיים ולמלא בהם תפקידים (Almond & Verba, 1963; Hasknecht, 1962). יתרה מזאת, האמריקנים השתייכו לסוגים ייחודיים של ארגונים. שיעורי ההצטרפות של אמריקנים, בריטים וגרמנים לאגודות מקצועיות היו דומים (אף שהבריטים נטו להצטרף לאיגודים מקצועיים ולא לאגודות חקלאיות). והמשיבים בכל שלוש המדינות השתייכו במידה דומה לקבוצות שעסקו בפעולות חברתיות ובפעולות צדקה, אבל בקרב האמריקנים הסתמנה נטייה חזקה במיוחד לציין את חברותם באגודה אחת או יותר בעלת זיקה לכנסייה, לקבוצות פוליטיות אזרחיות ולקבוצות אחווה, והם גם היו פעילים באופן מובהק באגודות שיתופיות ובאגודות של חיילים משוחררים. קטגוריית האחוה בולטת במיוחד, משום שאלמונד וורבה (Almond & Verba, 1963, p. 302) החילו אותה רק על ארצות הברית.

אפשר לומר, שאפילו בתחילת שנות השישים עדיין השתייכו האמריקנים בהתלהבות לאגודות חברים (fellowship associations) – קבוצות שהדגישו וביטאו אחווה בקרב אזרחים או בקרב אלה הרואים עצמם קשורים בהתחייבויות מוסריות משותפות. בשנת 1955 היו בארצות הברית יותר מעשרים וחמש פדרציות חברים גדולות מאוד, ובכל אחת

מהן היו רשומים בין אחוז אחד לשנים-עשר אחוזים מאזרחי ארצות הברית הבוגרים (Skocpol, 2003). הבולטות שבין אגודות החברים הגדולות ביותר (פרט לפדרציית איגודי העובדים AFL-CIO) היו קבוצות אחווה גדולות, קבוצות דתיות, אגודות אזרחיות ואגודות של חיילים משוחררים, שנשענו על רשתות מסועפות של סניפים מדינתיים ומקומיים שהנכיחו אותן בקהילות בכל רחבי המדינה. גם אגודות חברים כלל-ארציות קטנות יותר שגשגו בשנים הראשונות לאחר מלחמת העולם השנייה, ובהן קבוצות אליטיסטיות שסיפקו שירותים, דוגמת רוטרי והסורופטימיסטים, אגודות אזרחיות כמו ליגת הנשים המצביעות ועשרות אגודות חברים ואגודות שיתופיות, שהגבילו את החברות בהן לאזרחים אפרו-אמריקנים או לקבוצות אתניות מסוימות (Almond & Verba, 1963).

רוב האגודות העסקיות שפעלו בשנות החמישים והשישים צמחו במרוצת המאה העשרים; וכמוהן גם האגודות המקצועיות הרבות שפעלו באמצע המאה העשרים. אבל לפדרציות החברים שצמחו מתוך כל שכבות העם שורשים היסטוריים עמוקים הרבה יותר. הן התחילו להתרבות בשנים הראשונות לקיומה של ארצות הברית, בשנים שבין המהפכה למלחמת האזרחים, ולאחר מכן עברו צמיחה מואצת בסוף המאה התשע-עשרה, כשבכל רחבי ארצות הברית התפרסו פעילים – מקצתם נפגשו במהלך מאבקי מלחמת האזרחים – והקימו סניפים ברמת המדינה או היישוב בכל פינות המדינה הצומחת. אזרחי ארצות הברית של המאה התשע-עשרה הצטרפו במיליוניהם לפדרציות נשים, לקבוצות אחווה, לקבוצות חיילים משוחררים ולמסעות צלב להנהגת רפורמות. מלבד הכנסיות, קבוצות החברים בעלות הנוכחות הקבועה ביותר בעיירות ובערים מכל הגדלים בתחילת המאה העשרים היו סניפי פדרציות החברים שפעלו בכל רחבי המדינה (Gamm & Putnam, 1999; Skocpol et. al., 2000).

מובן שפדרציות מתנדבים שונות קמו ונפלו עם הזמן. ואולם עם התקדמות התיעוש בארצות הברית, משנות השבעים של המאה התשע-עשרה ועד שנות העשרים של המאה העשרים – תקופה שבה צמחו בארצות הברית, כמו גם במדינות אחרות שעברו תהליך תיעוש, קבוצות עסקיות ומקצועיות ואיגודי עובדים – הוסיפו פדרציות החברים לשמור על נוכחות מרשימה. מלחמת האזרחים, כמו גם שתי מלחמות העולם, תרמו לצמיחתן של פדרציות חברים, שפעלו בקשר הדוק עם הממשלה הפדרלית לגיוס אמריקנים למלחמות (Skocpol et. al., 2002). דפוסי ההתנדבות האזרחית של התקופה הטרומ-תעשייתית המשיכו להתקיים בארצות הברית במשך רוב העידן התעשייתי, כשלמגוון הרחב של אגודות נוספו גם אגודות חברים שהתבססו על עיסוק משותף או על מעמד, אבל זאת תוך שמירה על הפדרציות חוצות המעמדות הוותיקות.

אף שלכאורה לא היו אגודות החברים פוליטיות במוצהר, לאמיתו של דבר עסקו אגודות אלה לעתים מזומנות בנושאים ציבוריים. מחצית עד שני שלישים של עשרים אגודות החברים הגדולות ביותר בשנות החמישים של המאה העשרים היו מעורבות

ישירות בפעולות לקידום חקיקה או במסעות צלב ציבוריים כאלה או אחרים (Skocpol, 2003). ייתכן שקיומה של פעילות כזאת מובן כשמדובר בפרדציית איגודי העובדים - AFL-CIO ובפרדציית החקלאים The American Farm Bureau Federation. אבל בנוסף לאלה גם ה-PTA (אגודת ההורים והמורים) והפרדציה הכללית של מועדוני הנשים היו פעילות במסעות שונים לקידום חקיקה בענייני חינוך ומשפחה (Skocpol, 1992). מסדר האחוה של הנשרים (The Fraternal Order of Eagles) פעל לקידום נושא הביטוח הסוציאלי ותוכניות חברתיות פדרליות אחרות (Davis, 1948), והלגיון האמריקני ניסח את טיוטת חוק זכויות החיילים המשוחררים משנת 1944 ופעל לאשרורו (Bennet, 1996; Skocpol, 1997). אלה רק דוגמאות אחדות מיני רבות.

### הארגון מחדש של החברה האזרחית בימינו

קבוצות עסקיות ופרדציות חברים עממיות שמרו אמנם על מעמדן עד אמצע המאה העשרים, אבל לאחר מכן התחוללו שינויים מהירים וגדולים. שלוש טרנספורמציות השלובות זו בזו שינו את פניה של החברה האזרחית בארצות הברית בין שנות השישים לשנות התשעים.

א. אף שמספרן של הקבוצות העסקיות המשיך לגדול במונחים מוחלטים, הן איבדו את חלקן היחסי בעולם של הארגונים ההתנדבותיים הכלל-ארציים. מספרם הכולל של הארגונים הכלל-ארציים בארצות הברית גדל מ-6,000 בקירוב בשנת 1960 עד ל-23,000 בקירוב בשנת 1990, מספר שלא השתנה מאז. ואולם בד בבד עם ההתרחבות, קטן חלקן של האגודות העסקיות מ-42 אחוז ל-17.5 אחוז, בעוד שחלקן של אגודות המטפלות בנושאים בתחום הרווחה החברתית גדל מ-6 אחוז ל-17 אחוז מכלל האגודות הכלל-ארציות (Skocpol, 2003). הקטגוריות שהתרחבו כללו ארגוני סינגור, כלומר מלכ"רים הפועלים לקידום הבנות טעונות-ערכים של טובת הציבור; ניתן למנות ביניהן קבוצות הפועלות למען הסביבה, קבוצות הפועלות לביעור העוני, קבוצות התומכות בהפלות וקבוצות המתנגדות להפלות, קבוצות הפועלות לקידום ערכי משפחה ואגודות העוסקות בזכויותיהם של נשים, של מיעוטים גזעיים ואתניים ושל קבוצות מוחלשות אחרות בחברה האמריקנית (Berry, 1997; Berry, 1999; Walker, 1991). מרכז הכובד של הקול המאורגן בנושאים ציבוריים בארצות הברית הוסט במידה רבה בסוף המאה העשרים, עם הופעתם של סוגים חדשים של ארגונים שהחלו משמיעים את קולם בנושאים רבים ובשם קהלים רבים יותר מבעבר.

ב. האיגודים המקצועיים ופרדציות החברים של עובדי הצווארון הכחול איבדו הרבה מכוחם ומהשפעתם. עובדה זו תועדה באופן אמפירי במחקר שלי ובמחקרו של רוברט פאטנם (Robert Putnam) (Skocpol, 2003; Putnam, 2000). כפי שטוען פאטנם, מספר החברים באגודות מכל הסוגים פחת במידה רבה משנות השישים ואילך. הירידות הגדולות

ביותר בשנים שאחרי מלחמת העולם השנייה נרשמו באיגודים המקצועיים של עובדי הצווארון הכחול ובפדרציות החברים המבוססות על סניפים מקומיים, בייחוד באגודות נשים ובקבוצות אחווה שהיו פעם תוססות ופעילות. הירידה במספר החברים באגודות מקצועיות אליטיסטיות היתה מתונה הרבה יותר מאשר ברוב האגודות העממיות. ואם מביאים בחשבון את ההשתייכויות לארגונים מקצועיים ייחודיים, המתרבים בשנים האחרונות, אין ספק שאמריקנים בעלי השכלה גבוהה הגדילו את השתתפותם הכוללת בארגונים המבוססים על השתייכות מקצועית (Brint, 1994; Skocpol, 2003).

ג. חלו שינויים מבניים במוסדותיהם של הארגונים ההתנדבותיים. אף שבין שנות השישים לשנות התשעים של המאה העשרים קמו אלפי קבוצות כלל-ארציות, רבות מהן – למשל קבוצות העוסקות במשפט ציבורי, מכוני מחקר, קרנות וועדות פעולה פוליטיות – אינן קבוצות חברים כלל (Conway & Green, 1995; Conway & Green, 1998; Skocpol, 1998; Ricci, 1993; Rich & Weaver, 2003). קבוצות אחרות הן אגודות המופעלות בידי קבוצת עובדים קטנה ומגייסות המוני תומכים באמצעות הדואר. למעט מספר יוצאים מן הכלל – כמו ארגון AARP (ארגון הגמלאים של ארצות הברית) המונה 35 מיליון חברים – מספר האנשים הרשומים כיום ברוב הקבוצות הפועלות באמצעות רשימות דיוור מגיע לעשרות אלפים או למאות אלפים, לא למיליונים.<sup>2</sup>

לארגונים התנדבותיים המתרבים בשנים האחרונות יש תכונות מאפיינות אחרות. אף שהם טוענים למספר תומכים גדול, לרוב הארגונים שנוסדו בשנים האחרונות אין בדרך כלל סניפים או שיש להם רשתות דלילות ביותר של סניפים מקומיים ואזוריים בלבד (Berry, 1977; Putnam, 2000). מלבד זאת, רבות מהקבוצות שנוסדו לאחרונה או גדלו לאחרונה משקיעות סכומים נכבדים באיזושהי משרות באנשי מקצוע. נכון להיום אין עדיין מחקרים מקיפים על היקף העסקתם של עובדים מקצועיים בכל הארגונים במשך הזמן. אבל יש מחקרים, שבדקו קבוצות הפועלות לשמירה על הסביבה וארגוני סינגור, המצביעים על מגמה חדה של הגדלת מספר העובדים המקצועיים המועסקים בשכר (Baumgartner & Jones, 1993; Shaiko, 1991).

<sup>2</sup> כשמצורפים לחישוב קבוצות קטנות מאוד, מספר החברים הממוצע או החציוני קטן בצורה חדה. במחקר שבדק (Smith, 1992) את כל האגודות הפועלות ללא כוונת רווח שהיו רשומות באנציקלופדיה של האגודות (Encyclopedia of Associations) נמצא מספר חברים חציוני של כ-10,000 ב-1962, בעוד שמספר החברים הממוצע ב-1988 היה רק 1,000, וכמחצית מהקבוצות לא דיווחו כלל על מספר חברים. פאטנם (Putnam, 2000), שבדק רק קבוצות שהיו רשומות באנציקלופדיה ודיווחו על מספר חברים, מצא ירידה ממספר חברים ממוצע של 111,000 ב-1956, לממוצע של 13,000 ב-1988. בנוסף, בדקתי אני (Skocpol, 1999) ביתר קפידה נתונים על אגודות של רווחה חברתית ועניין ציבורי שנוסדו בין השנים 1960 ל-1989, קבוצות שהוסיפו להתקיים והיו רשומות עדיין במהדורת 1998 של האנציקלופדיה של האגודות. לקבוצות אלה היה די זמן להגדיל את מספר חבריהן אילו רצו לעשות כן, אבל רק אצל מיעוט קטן מתוכן היו יותר מ-100,000 חברים, בעוד שאצל 70 אחוז ויותר מהקבוצות לא היו חברים כלל או היו פחות מ-1,000 חברים (במקרים מסוימים מספר חברים קטן מ-1,000 עשוי להתייחס לארגונים אחרים, לא ליחידים).

לסיכום, בארבעת העשורים האחרונים הסתמנה בקרב הארגונים ההתנדבותיים הפועלים בארצות הברית נטייה ליתר פלורליזם ולהתמקדות קטנה יותר בעסקים, ואולם אופי הארגונים השתנה מאגודות עממיות לארגונים מנוהלים בידי אנשי מקצוע, שלרבים מהם אין בכלל חברים או סניפים.

אם יש יוצאים מהכלל לטרנספורמציה האזרחית שתיארתי זה עתה, הם קיימים בצד השמרני של החברה האזרחית בארצות הברית. ככל התחומים חל גידול ממשי במספר הקבוצות הפועלות לקידום מטרות מוגדרות ומנוהלות בידי אנשי מקצוע, אבל השמרנים עשו, באותה עת, יותר מהליברלים לחידוש או להקמה מחדש של פדרציות עממיות של המוני חברים. **הוועדה הלאומית לזכות לחיים** (The National Right to Life Committee), **הקואליציה הנוצרית** (Christian Coalition) ו**אגודת הרובים הלאומית** (The National Rifle Association) הן פדרציות חברים גדולות מאוד מבוססות-סניפים שעשו חיל בשנים האחרונות. בהשראת השקפות עולם מוסריות ואידיאולוגיות, הן גייסו חברים ללא הבדלי מעמדות (באמצעות רשתות של כנסיות או מועדוני ספורט, למשל), קישרו בין יחידות מקומיות והכניסו את כולן תחת חסות המפלגה הרפובליקנית (Guth et. al., 1995; (Patterson, 1998; McCarthy, 1987. פדרציית החברים היחידה שנשאה בגאון את נס הליברליות וצמחה במידה מרובה בעשורים האחרונים היא ארגון המורים, National Education Association.

### שורשי הארגון מחדש של החברה האזרחית

מדוע השתנה עולם הארגונים ההתנדבותיים האמריקני באופן כה חד בסוף המאה העשרים? יש חוקרים הטוענים ששינויים הדרגתיים בהכרעותיהם של המוני אמריקנים הם הסיבה העיקרית לשינויים האלה (Putnam, 2000). אני מסכימה לכך שטיעון זה מסביר את השינוי באופן חלקי. אבל טענתי היא שעלינו להתמקד גם באותה נקודת זמן שבה התרחש התהליך המהיר של הארגון מחדש של החברה האזרחית בתקופה שבין אמצע שנות השישים לתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, תקופה שבה החלו אמריקנים בעלי מעמד והשכלה לעזוב את האגודות חוצות המעמדות ולהקים ארגונים מנוהלים בידי אנשי מקצוע ולתמוך בהם כמוכן.

תמיכה ברעיון שהארגון מחדש של החברה האזרחית היה תהליך פתאומי יחסית, שהונהג בידי אליטות, אפשר למצוא בנתונים הבוחנים באופן מפורט את השתייכותם של אמריקנים ממעמדות גבוהים לארגונים אזרחיים שונים. שאלות שחזרו והופיעו בסקרים כלל ארציים מתייחסות רק לתקופה האחרונה והן כלליות מאוד, ועוסקות רק בסוגים רחבים של ארגונים. ואולם עמיתי המחקר שלי ואני גילינו שבאחדות ממדינות ארצות הברית נאסף במשך עשרות שנים מידע על קבוצות מוגדרות, מזהות בשם, שנושאי המשרות הנבחרים של אותן מדינות הצהירו על קשריהם איתן. בולטת ביניהן מסצ'וסטס

שבה נאספו נתונים כאלה מדי שנה בשנה משנת 1920 ואילך, בדיוק באותה המתכונת. קודדנו במרווחים של חמש שנים את כל ההשתייכויות לארגונים התנדבותיים של חברי הסנט של מדינת מסצ'וסטס – קבוצה של ארבעים גברים (ולאחרונה גם קומץ נשים), כמעט כולם בעלי רקע עסקי או פרופסיונלי. משנות העשרים עד 1960 השתייכו כארבע חמישיות מהאנשים הנכבדים האלה – לפי הדיווחים שמסרו – לאגודות אחווה, לאגודות חיילים ותיקים ולאגודות חברים אחרות שכללו חברים מכל שכבות הציבור. אבל מהדיווחים על השתייכויות לאגודות עולה, שאחרי שנת 1965 לא דיווחו עוד הסנטורים במדינת מסצ'וסטס – צעירים כמבוגרים, ובייחוד אלה שנבחרו רק לאחרונה – על השתייכות לאגודות כאלה, ותחת זאת הכריזו על קשריהם עם ארגוני סינגור ועם מלכ"רים הפועלים לקידום התרבות והשירותים החברתיים (Skocpol, 2003). רבים מהסנטורים שדיווחו על קשרים עם מוסדות מסרו שהם משמשים כנאמנים או כחברי מועצות מנהלים ולא כחברים מן השורה או כנושאי משרות נבחרים. נתונים אחרים מראים שסנטורים (גברים) במסצ'וסטס חדלו לציין חברות באגודות אחווה ובאגודות חיילים משוחררים מוקדם יותר משעשו זאת אזרחים (גברים) אחרים במדינה זו (Skocpol, 2003). האליטות האלה סללו את הדרך לנטישת פדרציות החברים חוצות המעמדות שהיו פעם הארגונים שאליהם השתייכו הסנטורים של המדינה לצד אזרחים מהשורה.<sup>3</sup>

שינוי מבני יסודי ומהיר, כמו זה שהתרחש בארצות הברית של סוף המאה העשרים, מתחולל בדרך כלל בשל שילוב של כוחות שונים, ולא בשל גורם יחיד. הארגון מחדש של החברה האזרחית בארצות הברית נבע מהשילוב שבין התרחשותו של אירוע מכריע – מלחמת וייטנאם – לבין הופעתן של מגמות חברתיות, פוליטיות וטכנולוגיות חדשות. חשיבותה של מלחמת וייטנאם היתה בכך שערערה את המסורת של אחוות גברים ללא הבדלי מעמד, שעמדה בבסיס פדרציות החברים המסורתיות. מלחמת וייטנאם היתה תבוסה שלא זכתה לפופולריות בקרב אמריקנים צעירים ומשכילים. היא גרמה לפילוג באגודות החברים השונות – בין שכבות חברתיות שונות ובין גברים צעירים למבוגרים. באשר למגמות הרחבות יותר שחוללו את הטרנספורמציה האזרחית, אדון בהמשך בכל מערכת של התפתחויות בנפרד.

### מהפכת הזכויות והטרנספורמציה האזרחית

השינויים החברתיים המרכזיים שחוללו את הטרנספורמציה בחברה האזרחית בארצות הברית בסוף המאה העשרים היו קשורים למהפכות הזכויות של שנות השישים והשבעים של המאה. מכיוון שרוב פדרציות החברים המסורתיות בארצות הברית היו מבוססות על

<sup>3</sup> עוד נתונים על השתייכויות של חברי הסנטים של צפון קרוליינה, אילינוי ומיין מאשרים את התמונה הזאת, ומראים מעברים מהירים דומים מהשתייכויות לאגודות חברים להשתייכויות לקבוצות ומוסדות שאינם מבוססים על חברות.



מגדר או על גזע יחיד, הן נפגעו קשות כשהחלו לנשב רוחות חדשות, ששינו גישות ודפוסי פעולה בכל הנוגע לגזע ולמגדר. באמצע המאה העשרים נכללה הדרה גזעית – מפורשת או מרומזת – בתקנון, בדרישות לקבלת חברים ובדפוסי הפעולה הארגוניים של כל פדרציות החברים. בנוסף, בייחוד בקרב לבנים, היו אגודות החברים הוותיקות, מבוססות-הסניפים, חד-מגדריות או מאורגנות בחטיבות נפרדות לגברים ולקרוכות משפחתם. החברים והחברות קיבלו בדרך כלל תפקידים מגדריים מסורתיים, כשהנשים מאורגנות ארגונים התנדבותיים משלהן וגם מעניקות סיוע לארגוניהם של הגברים.

בסקר שנערך בארצות הברית ב-1997 וכלל מדגם מייצג של אמריקנים התבקשו הנשאלים לספר לטוצ'ולוג רוברט וותנאו (Robert Wuthnow) מה הם סוגי הארגונים ההתנדבותיים ש"יש סיכוי קלוש ביותר" שיצטרפו אליהם. 90 אחוז אמרו, שהם לא יצטרפו לארגונים "עם היסטוריה של אפליה גזעית", ורוב ברור (58 אחוז) גם אמרו, שיש סיכוי קלוש ביותר שיצטרפו לארגון "המקבל גברים או נשים בלבד" (Wuthnow, 1998, p. 243). גישות אלה משקפות מחצית מאה של שינויים מהירים בקרב אזרחי ארצות הברית (Farley, 1996). מובן שעם הופעתן של גישות חדשות ביחס לנושא הגזע איבדו קבוצות רבות את הלגיטימציה שלהן בעיני האזרחים הצעירים יותר, בעיקר המשכילים שבהם, והארגונים האלה נתקלו בקשיים בגיוס חברים חדשים. בדומה לכך גם התערער מעמדן של אגודות מסורתיות בעקבות עליית הפמיניזם, הצטרפותן של יותר ויותר נשים למעגל העובדים בשכר והגידול הניכר במספרן של משפחות שבראשן אישה. נשים לא היו פנויות עוד לשמש ככוח עזר לקבוצות של גברים. שינויים בחיי העבודה והמשפחה פגעו בארגונים שנדרשו לתאם בין זמינותם של אנשים לבין מועדי הפגישות החוזרות והנשנות (Costa & Kahn, 2003; Crawford & Levitt, 1999).

המאבק על זכויות האזרח ומהפכות זכויות אחרות גם עוררו שאלות בנוגע לאופני הארגון המועדפים בפדרציות הוותיקות מבוססות-הסניפים. לאורך תקופה ארוכה בהיסטוריה האזרחית של ארצות הברית התפארו אגודות החברים בתקנונים שעלו בקנה אחד עם שיטת הממשל של ממשלת ארצות הברית ועם דרכי קבלת החלטות בידי נציגים נבחרים. אבל מטבע הדברים במבנים כאלה היו טמונות פשרות בין הדרום שדגל בהפרדה גזעית לבין שאר מדינות ארצות הברית. תנועות שפעלו לחיזוק זכויות המיעוטים ולקידום שינויי ערכים הטילו כמובן ספק בנהגים הקיימים של שלטון הרוב ושל הסדרים ארגוניים קיימים. אמריקנים רבים, שתודעתם הפוליטית עוצבה בצעירותם בידי המאבקים להשגת זכויות, נוטים, עד עצם היום הזה, לראות במוסדות המושחתים על שלטון הרוב מוסדות מסורבלים, ביורוקרטיים ואיטיים בתגובותיהם, וזאת משום שהם זוכרים שבשנות השישים והשבעים שמרו מוסדות כאלה בעקשנות על עמדותיהם המסורתיות, כשנתקלו לראשונה בדרישות לשוויון גזעי ומגדרי.

במקום דרכי הפעולה הישנות, המושתתות על אחדות ועל שלטון הרוב, נשענו תנועות הזכויות בראש ובראשונה על צוותי פעילים ולאחר מכן על אנשי מקצוע – סוגי מנהיגים שיכלו להתייצב במהירות לפני הרוב שהשתרך מאחור. פדרציות חברים מהסוג הישן, כמו הכנסיות האמריקניות-האפריקניות, **האגודה הלאומית לקידום אנשים לא-לבנים (NAACP) והפדרציה הכללית של מועדוני נשים**, מילאו תפקידים בולטים במהפכות הזכויות שהתנהלו בין שנות החמישים לאמצע שנות השבעים של המאה העשרים. אבל אפילו בעידן של מחאות עממיות היו ממלאי התפקידים המרכזיים ארגונים חלוציים שזה מקרוב קמו. ביניהם ניתן למנות את אלה: **ועידת המנהיגות הנוצרית הדרומית (SCLC - Southern Christian Leadership Conferenc)**, שהוקמה בשנת 1957; **ועדת התיאום הלא-אלים של הסטודנטים (SNCC - Student Nonviolent Coordinating Committee)**, שהוקמה ב-1960; **הארגון הלאומי לנשים (NOW)**, שהוקם ב-1966; **ליגת הנשים לקידום השוויון (WEAL - The Women's Equity Action League)**, שהוקמה ב-1968; **ליגת הפעולה הלאומית בעד הפלות (The National Abortion and Reproductive Rights Action League)**, הנקראת כיום **(NARAL, Pro-Choice America)**, שהוקמה ב-1973 כהתארגנות מחדש של קבוצה קודמת. מהארגונים שנמנו לעיל היה SCLC קבוצת תיאום של אנשי דת אמריקנים-אפריקנים פעילים, ו-SNCC היתה קבוצת תיאום של סטודנטים פעילים לקידום זכויות האזרח.<sup>4</sup> במשך הזמן הקים ארגון NOW סניפים וגייס מספר צנוע של חברים בכל רחבי ארצות הברית, ו-WEAL ו-NARAL בנו לעצמם בסופו של דבר רשימות דיוור לא גדולות של חברים. אבל ארגונים אלה וארגונים אחרים הפועלים לקידום זכויות נשים החלו את דרכם כארגונים "מבוססי מנהיגים ולא מבוססי חברים" (Gelb & Palley, 1982, p. 15). פעילים שהקדישו את כל זמנם לארגון הפגנות ולפעולות שדולה מול השלטון הפדרלי מילאו תפקיד מרכזי בהקמת הארגונים ובהרחבתם.

---

## מבנה הזדמנויות פוליטיות חדש

---

כאן אנחנו מגיעים לקבוצת הגורמים השנייה שחוללה את השינוי במבנה החברה האזרחית. פעילות נמרצת של הממשל הפדרלי בהיקף נרחב יותר ובעוצמה רבה יותר דרבנו את היווצרותם ואת התמקצעותם של ארגונים התנדבותיים.<sup>5</sup>

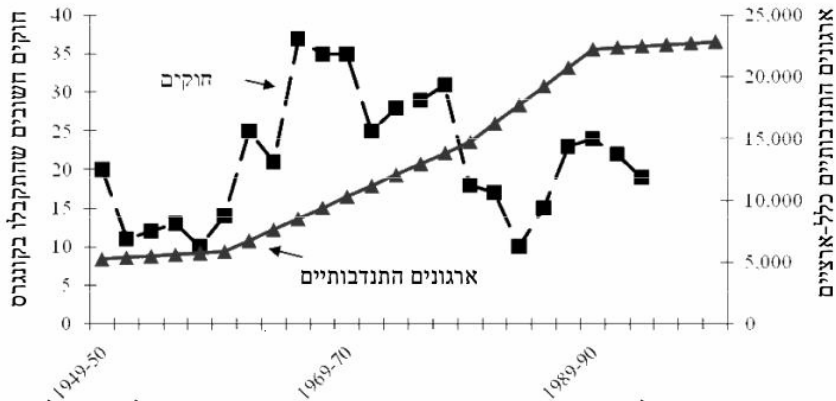
---

<sup>4</sup> על הפגנות המונים וארגוני מנהיגות במאבקים על זכויות האזרח ראו Morris, 1984 and McAdam, 1982.

<sup>5</sup> לטיעון דומה לזה שהובא כאן ראו Baumgartner et al., 2003.

בסוף שנות החמישים של המאה העשרים חל גידול פתאומי במספר החוקים הפדרליים החשובים שנחקקו, גידול שהגיע לשיאו בשנות השישים ובתחילת שנות השבעים. את הגידול הזה הגדיר, בצורה קולעת, חוקר מדע המדינה יו הקלו (Hugh Hecl) **כעידן השיפורים**, שבו מנסה הממשל הפדרלי להשפיע על תחומים חדשים של חיי החברה והכלכלה בארצות הברית - מזכויות נשים ומיעוטים ועד בריאות הסביבה ורווחתם של עניים ושל קשישים (Hecl, 1978, p. 89; Talbert & Potoski, 2002). כפי שעולה מתרשים 1, צמיחתם של אלפי ארגונים חדשים שהתמקדו ברמה הלאומית החלה זמן קצר אחרי פעילות החקיקה הנמרצת של הממשלה הפדרלית. בתחומי מדיניות ספציפיים, כמו גם באופן כללי, הקדימו בדרך כלל צעדים פדרליים חדשניים את חלק הארי של צמיחת ארגונים התנדבותיים. כך, למשל, ארגוני סינגור שפעלו לקידום נושאים הקשורים לנשים ולמיעוטים קמו בקצב מהיר רק אחרי קבלתו של חוק זכויות האזרח בשנת 1964 ואחרי הקמתן של סוכנויות פדרליות לאכיפת תקנות האפליה המתקנת בשנים שלאחר מכן.<sup>6</sup>

תרשים 1: חוקים חשובים שהתקבלו בארה"ב והגידול במספר ארגונים התנדבותיים הכלל ארציים, 1999-1949



מקור: חוקים שהתקבלו מתוך Howell et al, 2000 מגמות האגודות נקבעו בדרך של אינטרפולציה לפי סכומי העשורים מתוך Fox, 1952 נתונים כלל-ארציים כפי נאספו ב-Skopel, 2003

<sup>6</sup> סקרנטי (Skrentny, 2002, 142) טוען ש"הגיוס ההמוני של תנועת זכויות האזרח לשחורים סייע ביצירת סוכנויות [לאכיפת] זכויות האזרח שביטלו כל צורך דומה" לגבי קטגוריות אחרות של אנשים. "התאפשרה פוליטיקה של זכויות-מיעוטים ללא השתתפות, שבמסגרתה יכלו מנהיגים מטעם עצמם ללחוץ ולהשפיע". מינקוף (1995) Minkoff, מראה לאחר מכן, שארגונים שפעלו לקידום זכויות מיעוטים וארגונים שסיפקו שירותים לגיוס תמיכה התרכבו בעיקר אחרי החקיקה הנרחבת בתחום זכויות האזרח והחידושים המינהליים החשובים שהתרחשו בין השנים 1964 ל-1970, בדיוק כפי שהיינו מצפים לאור דבריו של סקרנטי. ראו גם Costain, 1992 ו-Schlozman, 1990.

לאחר שבשנות השישים ובשנות השבעים קמו הרבה מאוד ארגונים ליברליים שפעלו לקידום שוויון זכויות, בשנות השמונים שגשגו אגודות של אנשי עסקים וקבוצות שמרניות שפעלו לקידום לאינטרסים ציבוריים המזוהים איתן (Berry, 1997). אין דבר זה צריך להפתיע אותנו, שכן התערבויות חדשות מצד הממשלה, המסייעות להגדיר ערכים חדשים, זהויות חברתיות חדשות ואינטרסים כלכליים חדשים, משנות גם את האינטרסים של קבוצות מכל צדי המתנס ומעודדות התארגנויות והתארגנויות-שכנגד לצורך השפעה על עיצוב מדיניות הממשלה בהמשך הדרך. יתרה מזאת, בכל הצדדים עודדו תקנות המיסוי הפדרליות את צמיחתם של גושי אגודות הפועלות בשיתוף פעולה – כמו קבוצות 501(c)(3) העוסקות במחקר ובהסברה לציבור, קבוצות 501(c)(4), שעסקו בסינוור מול הממשל וועדות פעולה פוליטית הקשורות אליהן שגייסו כסף לבחירות (Conway & Paget, 1990; Green, 1998).

בדומה לכך, גם שינויים שהתרחשו בסוף המאה העשרים במבנים ובפעילויות של הממשלה הפדרלית עודדו התמקצעות של הארגונים. אחד התמריצים להוספת אנשי מקצוע לסגל הארגונים נראה מובן מאליו לכאורה. משנות השישים ואילך גילו בתי המשפט הפדרליים נכונות חדשה לטפל בתביעות ייצוגיות, והם הרבו לטפל בנושאים שיפוטיים שהתעוררו בעקבות חקיקה פדרלית בנושאי זכויות, איכות הסביבה ופיקוח חברתי (Melnick, 1994). ניהול תביעות משפטיות בנושאים פדרליים היה לדרך השפעה חשובה על קביעת מדיניות חברתית, ודבר זה עודד מטבע הדברים את התרבותם של משרדי עורכי דין שטיפלו באינטרס הציבורי ועודד ארגוני סינוור להוסיף עורכי דין לסגל עובדיהם.

גם ההתמקצעות של הקונגרס התקדמה במהירות משנות השישים ועד סוף שנות השמונים. בתקופה זו גדל והלך מספרם של חברי קונגרס בוגרי אוניברסיטאות; ואלפי עובדים חדשים איישו את משרדיהם של חברי הקונגרס, והגישו סיוע מקצועי לוועדות הקונגרס ולוועדות המשנה שלהן, שמספרן גדל אחרי פעולות הארגון מחדש של תחילת שנות השבעים (Baumgartner & Jones, 1993; Ornstein et. al., 2000). רבים מעובדי הקונגרס החדשים האלה היו אנשי מקצוע, סטודנטים בעלי השכלה אקדמית או סטודנטים לשעבר – אנשים שהיו להם המיומנויות והמומחיות הדרושות כדי לסייע לחברי הבית להתמודד עם סביבת הפעילות החקיקתית המקצועית הנמרצת.

בה בעת הביא עידן השיפורים לשינויים בכיורוקרטיה הפדרלית. מספר העובדים בשלטון הפדרלי לא גדל בהרבה – אפילו אחרי אמצע שנות השישים היה שיעור הגידול הרבה פחות מרשים משיעור הגידול בהוצאה הפדרלית ובמספר התקנות הפדרליות (Hecl, 1978). אבל מספר העובדים בדרגי "הפקידות הגבוהה והבינונית-הגבוהה" גדל בעוד שמספר "העובדים בשטח ובוושינגטון" שביצעו "עבודות שגרתיות" קטן (Hecl, 1978, p. 99). סוכנויות

פדרליות הוסיפו עובדים בתפקידים טכניים ובתפקידי פיקוח, לצורך פיקוח על תקנות חדשות ויישום תוכניות בסיוע קבוצות פרטיות, ופקידים ברשויות המדינות השונות ובשלטון המקומי. אין זה מפתיע אפוא, שגדל מספרם של ארגונים כלל ארציים במקביל לגידול במספר העובדים בקונגרס ולארגון מחדש של המועסקים בשלטון הפדרלי.<sup>7</sup> אחרי ככלות הכול, כעת היה צורך לפנות למקבלי החלטות רבים יותר כדי לדון איתם על קביעת מדיניות בנושאים שונים, היה צורך למשוך ביותר חוטים בווישינגטון. בדרך כלל עסקו בכך אנשי מקצוע שפנו לאנשי מקצוע אחרים או לאנשים שגילו עניין באותם נושאי מדיניות או אולי לחברים ללימודים באוניברסיטה. ארגונים צירפו למשרדיהם בווישינגטון אנשי מקצוע – אנשים שיכלו לערוך מחקרים בנושאי מדיניות, לפקח על החקיקה בקונגרס ולשמור על קשר עם פקידים במהלך הגדרתם ויישומם המינהלי של חוקים. בכל היבט מהיבטיה של קביעת המדיניות הפדרלית נוצרו **רשתות נושאים**, שהיו בהן הרבה מאוד מומחים שעמדו בקשרים אלה עם אלה, ואנשי המקצוע שבארגוני הסינגור היו משתתפים נלהבים ברשתות אלה. קבלת החלטות בנושאי הסביבה היא דוגמה מצוינת. חוק המדיניות הלאומית בנושא הסביבה שהתקבל ב-1969 חייב את הסוכנויות הממשלתיות להכין **הצהרת השפעה סביבתית**. החוק יצר תמריץ לארגונים למען הסביבה להעסיק מומחים למדיניות שיוכלו להפעיל את השפעתם על הצהרות כאלה. עקב כך גדל מספר העובדים בארגונים בקצב מהיר אף מקצב הגידול במספר הקבוצות הסביבתיות אחרי 1969.<sup>8</sup>

במהלך **עידן השיפורים** החל הממשל הפדרלי לפעול סוף סוף בדרך של "ניהול בשלט רחוק",<sup>9</sup> באופן שעודד במידה רבה את צמיחתו של השלטון ברמת המדינות השונות וברמה המקומית ואת התמקצעות המלכ"רים. במקום להרחיב את הבירוקרטיה הפדרלית לצורך ניהול ישיר של התוכניות החדשות ושל החוקים החדשים שהתקבלו בשנות השישים ולאחר מכן, השתמשו בדרך כלל בתקנות ובסובסידיות כדי לעודד גורמים לא-פדרליים לפעול להשגת המטרות הרצויות. מפקחים פדרליים שכרו את שירותיהם של קבלנים פרטיים; סוכנויות פדרליות הפנו כספים למושלי מדינות או לראשי עיריות. הממשל הפדרלי או ממשלי המדינות והרשויות המקומיות העבירו במקרים רבים למלכ"רים את ניהול התוכניות החברתיות החדשות שבאו לעולם בעקבות המלחמה בעוני ובעקבות רעיון ה-Great Society והחקיקה החברתית של עידן ניקסון. התיקונים בחוק הביטוח הלאומי משנת 1967, למשל, כללו תמריצים נכבדים לממשלי המדינות כדי

<sup>7</sup> השוו את מגמת התרבות האגודות המוצגת בתרשים 2 למגמות הגידול במספר העובדים בקונגרס ובועדותיו המתועדות אצל אורנסטין (Orenstein et al. 2000); צירוף הסכומים המופיעים בעמודים 131 ו-135). לגבי המחצית השנייה של המאה העשרים, המתאם (r) בין הגידול במספר האגודות הכלל-ארציות והגידול במספר עובדי הקונגרס הוא 0.94.

<sup>8</sup> ב-1993 השוו באומגרטנר וג'ונס (Jones & Baumgartner) את המגמות בטבלאות 9.2 ו-9.3. להתפתחויות דומות בתחום מדיניות הבריאות ראו Peterson, 1993.

<sup>9</sup> המשפט לקוח מתוך Helco 1978, 92.

שיעבירו את הפעלת התוכניות החברתיות למלכ"רים (Crenson & Ginsberg, 2002; Smith & Lipsky, 1993). בתגובה להזדמנויות החדשות נוצרו אלפי מלכ"רים חדשים בתחומי הרווחה וסוכנויות שירותים ותיקות הרחיבו את היקף פעילויותיהן, ובייחוד את הפעילויות המנוהלות בידי אנשי מקצוע בתחום השירותים.

הניהול העקיף של התוכניות המורחבות של הממשל הפדרלי ושל ממשלי המדינות בארצות הברית של סוף המאה העשרים הביא לתוצאות בלתי צפויות במישור האזרחי. סניפים מקומיים של פדרציות חברים מסורתיות השתתפו פחות ופחות במתן שירותים חברתיים באמצעות עזרה הדדית או בפעולות התנדבות קהילתיות. בה בעת גדל בהתמדה מספר המלכ"רים המנוהלים בידי אנשי מקצוע, והם הגדילו גם את סגל עובדיהם וחתרו לגייס להנהלותיהם הציבוריות פוליטיקאים פעילים בנושאים אזרחיים, אנשי עסקים ואישי ציבור. אין זה מקרה שמאמצע שנות השישים ואילך, צורת הפעילות האזרחית שנחשבה לפעילות אזרחית יוקרתית ברמה המקומית בארצות הברית כולה היתה, לא חברות באגודות חברים או הנהגה של אגודות כאלה, אלא עבודה עם מלכ"רים למתן שירותים או כהונה במועצות המנהלים של מלכ"רים כאלה. עובדי שירותי הרווחה, אנשים המתנדבים מפעם לפעם לסייע בסוכנויות מקומיות וחברי ההנהלות הציבוריות של הסוכנויות למתן שירותים – אלה הם סוגי האנשים שאנחנו רואים בדרך כלל כפעילים האזרחיים הראשונים במעלה בימינו.<sup>10</sup>

הדגש על ההזדמנויות הפוליטיות המשתנות יכול לסייע לנו להבין מדוע דווקא השמרנים הוסיפו להישען על הצורות המסורתיות של פעולות התנדבות. בתקופה שבין השנים 1965-1980, כשחברות של אנשי מקצוע בארגוני סינגור החלה להיחשב לדגם יוקרתי של פעילות, הרגישו השמרנים, במקרים רבים, שאין הם חלק מה"ממסד" של וושינגטון. מצב זה עתיד אמנם להשתנות בהמשך, אבל השמרנים, בניגוד לליברלים, לא ראו בתחילה הזדמנויות רבות להגשת תביעות או לנקיטת פעולות לגיוס תמיכה בקונגרס ובסוכנויות של הזרוע המבצעת. תחת זאת ניסו אנשי הימין הנוצרי, בתנועה נגד החוק לפיקוח על כלי ירייה, בתנועה למניעת הפלות ובשוליים הפופוליסטיים של המפלגה הרפובליקנית, למזג בין שיטות חדשות של פעילות מקצועית לגיוס תמיכה וגיוס כספים לבין פדרציות חברים היוצרות רשת המכסה אזורי בחירה רבים.

בשנים האחרונות החלו לא-שמרנים להרגיש שמדירים אותם ממרכזי הכוח. לפיכך אין זה מפתיע לראות כיום ניסיונות מחודשים לארגון קהילות מאוגדות ולגיוס חברים מכל שכבות הציבור, כפי שקורה למשל בקרב האיגודים המקצועיים ובתנועה למען הסביבה.

<sup>10</sup> ייתכן שהכללה זו אינה תקפה לאזורים בארצות הברית שבהם הכנסיות הן המוסדות הקהילתיים הראשונים במעלה. ואולם אם התומכים כיום בהגדלת הסובסידיה הציבורית לשירותים חברתיים מבוססי-דת ישיגו את מבוקשם, השפעה בלתי צפויה עשויה להיות התפשטות ההתמקצעות גם לתוך המגזר הדתי ודחיקת המרכזיות של אגודות החברים.

### טכנולוגיות חדשות ומודלים חדשים לבניית ארגונים

טכנולוגיות חדשות ומודלים חדשים לבניית ארגונים הם הקבוצה השלישית והאחרונה של מגמות שהניעו את ארגונה מחדש של החברה האזרחית בשלהי המאה העשרים. ברור שהאופנה הנוכחית, של ארגונים המנוהלים בידי סגל עובדים, נוצרה בהשראתם של שינויים שהתרחשו במקביל לשינויים המשפיעים על מפלגות פוליטיות מאז שנות החמישים, עידן שבו תפסו קבוצות של אנשי מקצוע – מגייסי כספים, עורכי סקרים ואנשי תקשורת – את מקומם של ארגוני מפלגות מבוזרים.<sup>11</sup>

בדומה לפוליטיקאים מהדור הישן שסמכו על כך שהרשתות המפלגתיות ברמה המקומית וברמת המדינה יסייעו להם להביא מספר בוחרים גדול ככל האפשר לקלפיות, אנשי הארגון של פדרציות המתנדבים של הדור הישן היו בטוחים שהדרך הטובה ביותר להשגת השפעה כלל-ארצית היא לגייס חברים ולפרוס רשת של סניפים. היו סיבות טובות לכך שמודל זה נתפס כמובן מאליו בארצות הברית האזרחית הקלאסית מאמצע המאה התשע-עשרה ועד שנות השישים של המאה העשרים. אחרי שלב ההקמה הראשוני, נשענו תקציבי הפדרציות במידה רבה על דמי החבר. היה צורך להמשיך ולגייס כל הזמן תומכים באמצעות קשרים אישיים. וכדי להפעיל השפעה על הממשלה, היה על ארגונים התנדבותיים להיות מסוגלים להשפיע על מחוקקים, על אזרחים ועל עיתונים במחוזות בחירה רבים. סיבות אלה גרמו לכך שאנשי ארגון בארגונים האזרחיים הקלאסיים עברו במהירות לגיוס פעילים וחברים בכל מדינה ומדינה ובמספר גדול ככל האפשר של ערים ועיירות. בדומה לפרנסיס ווילארד מאגודת הנשים הנוצרית להינורות משתיית אלכוהול (Women's Christian Temperance Union) – שתמיד נסעה ברכבת וכמעט אף פעם לא היתה "בבית" באוונסטון, אילינוי (Bordin, 1986) – מנהיגי הארגונים נסעו בכל רחבי המדינה, ערכו פגישות פנים אל פנים וגייסו ועודדו מנהיגים בדרגי הביניים שיכלו להמשיך במלאכת גיוס החברים ושימורם. "ללא אינטראקציה סופכם לגווע," היתה סיסמתם של מקימי הארגונים הקלאסיים בארצות הברית.

יזמים שאפתניים הפועלים כיום בזירה האזרחית בארצות הברית מתנהלים בדרכים שונות לחלוטין. כשהחליטה מריאן רייט אדלמן שהגיעה השעה להקים קרן להגנת ילדים, היא פנתה לקרנות פרטיות לצורך השגת מימון ולאחר מכן גייסה סגל מומחים של חוקרים ושתדלנים (Edelman, 1987; Walls, 1993). קרן פורד היתה הראשונה לנקוט מגמה זו בסוף שנות החמישים של המאה העשרים, ומאז הפך מימון באמצעות קרנות לאמצעי חשוב במיוחד במימון ארגוני סינגור, אמצעי שעודד את התמקצעות הארגונים ושחרר

<sup>11</sup> על שינויים במפלגות ראו Aldrich, 1995, part 3; Mayhew, 1986; Schier, 2000, chapter 2.

רבים מהם מהתלות בדמי החבר.<sup>12</sup> הראשונות לפעול היו קרנות ליברליות, ואולם בשני העשורים האחרונים גם לארגונים שמרניים היה חלק נכבד במימון. ג'ק ווקר המנוח ועמיתיו סקרו מאות ארגונים שמשרדיהם הראשיים ישבו בווינגטון ומצאו שמענקי הקרנות היו חשובים במיוחד למימון ארגוני סינגור חדשים ולאחזקתם (Walker, 1991).

לחילופין, ארגוני סינגור הפועלים כיום יכולים להיעזר בתחילת דרכם בתמיכת תורמים שונים ולאחר מכן לעבור לפניות ישירות באמצעות דיור ממוחשב לצורך יצירת תמיכה מתמשכת מצד אנשים התומכים במטרותיהם. בין הדוגמאות לשימוש בשיטה זו אפשר לציין את ארגון **מטרה משותפת** (Common Cause), קבוצות גדולות הפועלות למען ההגנה על הסביבה, **קואליציית קונקורד ואימהות נגד נהיגה בשכרות**. יזמי פעילויות אזרחיות זקוקים למענקים התחלתיים נדיבים כדי להתחיל בגיוס תומכים באמצעות דיור ישיר, כי לשם כך עליהם לרכוש רשימות מתאימות ולשלוח שוב ושוב מאות אלפי מכתבים.<sup>13</sup> באותה מידה דרוש סגל של אנשי מקצוע, משום שיש לשפר ולהפיץ את הדיור שוב ושוב.<sup>14</sup> האינטרנט משנה את פני הדברים, אבל רק במידה מועטה.

גישה נוחה לערוצי תקשורת כלל ארציים היא התנאי האחרון המאפשר לארגוני הסינגור לגייס תמיכה במטרות שונות ולוותר על פגישות חוזרות ונשנות עם מנהיגים וחברים. במקום לפרסם את עצמם בשוקי תקשורת קטנים, ארגונים אלה מגייסים פעמים רבות, הישר מהאוניברסיטאות, דוברים מצטיינים בטלוויזיה, בעיתונים ובכתבי עת, ודוברים אלה פועלים מההתחלה מתוך מרכזים מטרופוליטניים גדולים.<sup>15</sup> במרכזים שבהם נמצאים מומחים רבים בנושאים שונים, כמו בוסטון, ניו יורק, וושינגטון ולוס אנג'לס, משתתפים פוליטיקאים ודוברי ארגוני סינגור באינספור תוכניות ריאיונות. כתבי עיתונות משוחחים באופן שוטף בטלפון עם הפעילים בארגוני הסינגור ועם פוליטיקאים כאחד. ערוצי התקשורת הכלל ארציים רוצים לתת כמה לזיכוכים בין קבוצות מקוטבות של דוברים, וארגוני הסינגור חייבים לשמור על נראות מטרותיהם והישגיהם. הפעילים בארגונים העוסקים בגיוס תמיכה מציגים את מטרותיהם באור דרמטי באמצעי התקשורת הכלל ארציים, כדי לחזק את הלגיטימיות של מטרותיהם ולהבטיח את המשך זרם התרומות מנותני חסות ומתומכים במטרותיהם.

מודל האפקטיביות האזרחית חדל להתקיים באמצע שנות השישים של המאה העשרים. אנשי הארגון של הארגונים האזרחיים אינם חושבים עוד על הקמת פדרציות

<sup>12</sup> לסקירות על פעילויות קרנות בארצות הברית ראו Kieger, 2000; Dowie, 2001; Foundation Center, 2002. על היקף המימון שמספקות קרנות לאגודות שונות ועל השפעותיו ראו Berry, 1977; Gelb & Palley, 1982; Jenkins, 1998; Jenkins & Halcli, 1999.

<sup>13</sup> לרשימת מענקי הקמה שקיבל ארגון Common Cause, ראו McFarland, 1984.

<sup>14</sup> לסקירות טובות על שיטות דיור ישיר ראו Berry, 1997; Bosso, 1995; Godwin, 1992; Godwin and Mitchell, 1984; Johnson, 1998.

<sup>15</sup> שינוי זה מתואר ב-Fallows, 1996.



גדולות ממדים ועל גיוס אזרחים-חברים פעילים. כשמופיעה מטרה חדשה, הפעילים נערכים לפתיחת משרד ארצי שינהל את הקמת הארגון ואת הפרוייקטים הכלל-ארציים. שיטות הקמת הארגונים הנהוגות כיום מעודדות ארגוני סינגור, כמו אגודות מקצועיות שונות, לרכז את פעולותיהם במטות מרכזיים המנוהלים ביעילות ושוכנים בסמוך לממשלה הפדרלית ולכלי התקשורת הכלל ארציים. אפילו קבוצה הרוצה לדבר בשם של אמריקנים רבים מאוד אינה זקוקה ל"חברים" בכל מובן בעל משמעות של המלה.

### הטרנספורמציה האזרחית והדמוקרטיה האמריקנית

ואם אמנם התרחש ארגון מחדש רחב היקף בחברה האזרחית של ארצות הברית בימינו – מפרוציות חברים לארגונים התנדבותיים המנוהלים בידי אנשי מקצוע – אז מה בכך? חוקרים לא מעטים סבורים שהשינויים שהתרחשו בשנים האחרונות הביאו לתוצאות חיוביות.<sup>16</sup> הדמוקרטיה שלנו התעצמה, אומרים האופטימיסטים, באמצעות תנועות חברתיות וקבוצות הנאבקות להשגת זכויות חברתיות והבנות חדשות של אינטרסים ציבוריים. האמריקנים גם בונים קהילות בעלות פנים חדשות – מצטרפים לקבוצות קטנות גמישות ועוסקים בפעילויות התנדבותיות אד הוק, ובה בעת תומכים באנשי מקצוע הפועלים לקידום מטרות שונות, שמשמיעים את קולם בסוגיות חשובות על הבמה הכלל ארצית.

רבות מהנקודות האלה נראות לי כתשובות לגיוניות לפסימיסטים המכריזים שהחברה האזרחית בימינו מתפוררת.<sup>17</sup> בחיים האישיים, בעבודה ובשכונות של אזרחים בעלי תושייה האמריקנים אכן מוצאים דרכים חדשות לקשור קשרים אישיים ולמלא משימות משותפות (Wuthnow, 1994; 1998). ארגוני סינגור אכן הביאו נקודות ראות חדשות ומומחיות חסרת תקדים לדיונים בנושאי מדיניות ציבורית בארצות הברית, בעוד מלכ"רים מספקים במיומנות רבה שירותים חברתיים חשובים והתנסויות תרבותיות. ומי היה רוצה לשוב לימים שבהם הדירו רוב הארגונים ההתנדבותיים משורותיהם את האפרו-אמריקנים, הכפישו את ההומוסקסואלים והפרידו נשים מגברים?

אבל אם נבחן את הדמוקרטיה בארצות הברית בכללותה, ונתמקד בסוגיות של כוח והשפעה חברתית, יתחוור לנו שהאופטימיסטים מתעלמים מהחסרונות של ארגונה מחדש של החברה האזרחית בשנים האחרונות. הרבה מאוד היבטים רבי ערך של ארצות הברית האזרחית הישנה אינם מתקיימים – בצורתם הישנה או בצורה חדשה – בעולם הציבורי החדש המנוהל ברובו בידי נאמנים מצמרת החברה ובידי עובדים מקצועיים.

<sup>16</sup> עם האופטימיסטים הבולטים נמנים Berry, 1999; Minkoff, 1997; Norris, 2002; Schudson, 1998.  
<sup>17</sup> פאטנם (Putnam 2002) הוא הפסימיסט הידוע ביותר. ראו גם Council on Civil Society, 1998; National Commission on Civic Renewal, 1998.

האופטימיסטים, המרוצים בצדק מהתקדמות הפעילות להשגת זכויות חברתיות ולהטבת מצב האזרחים מאז שנות השישים, לא הבחינו בכך שקולות רבים יותר לא בהכרח מעידים על יכולת דמוקרטית גדולה יותר. יתרה מזאת, האופטימיסטים אינם רואים – ורובם אינם מוכנים אפילו להעלות בדעתם – שההישגים בתחום השוויון הגזעי והמגדרי מלווים בהתמעטותן של אגודות חברים חוצות מעמדות ושל אפשרויות ההשתתפות והייצוג הדמוקרטיות. ארחיב כעת מעט על התפתחויות מדאיגות אלה.

### ערוצי השתתפות מתמעטים והולכים

עם התמעטותם של הארגונים הוותיקים – האיגודים המקצועיים ופדרציות החברים שכללו אנשים מכל שכבות הציבור – והתרבותם של ארגוני הסינגור ושל קבוצות ייחודיות לעסקים ולמקצועות שונים, התמעטו מאוד אפשרויות ההשתתפות הפתוחות לכלל האזרחים. אפשר לראות זאת כשמשווים בין דרכי הפעולה השונות של שני סוגי הארגונים הללו ובין המעמדות השונים שמהם באים חבריהם.

חוקרים שחקרו השתתפות פוליטית קבעו ששילוב של משאבים, מוטיבציה וגיוס מסביר את ההבדלים בין סוגי המשתתפים, אופני ההשתתפות ורמת ההשתתפות.<sup>18</sup> אנשים הבאים ממשפחות בעלות מעמד וייחוס גבוהים נהנים מיתרונות של הכנסה והשכלה, והם גם משמשים כתובת קבועה לפניות מצד אנשים העוסקים בארגון פעילויות אזרחיות או מצד אנשים המקיימים מסעות בחירות. זאת ועוד, אנשים הממלאים תפקידי ניהול ותפקידים מקצועיים רוכשים בדרך כלל בעבודתם מיומנויות הניתנות להעברה לפעילויות ציבוריות. למרות זאת, את הפערים הסוציו-אקונומיים האלה ניתן לנטרל חלקית, אם מפלגות פוליטיות, איגודים מקצועיים, כנסיות ואגודות חברים, ששורשיהם בשכבות העממיות, יגייסו ויפעילו אזרחים מן השורה וינקנו מיומנויות המאפשרות השתתפות.

אגודות החברים המסורתיות, יחד עם איגודים מקצועיים וקבוצות חקלאים, היו מנגנונים ארגוניים שהקנו מיומנויות אזרחיות לציבורים רחבים והחדירו בהם מוטיבציה. וולטר ב' היל פרסם עוד בשנת 1892 בכתב העת *The Century Magazine* קטע הומוריסטי המתיימר להסביר לידיד לא-אמריקני כיצד יכולה ארצות הברית לעודד כל נער לשאוף להיות נשיא ו"כל נערה אמריקנית להיות לו לרעה", כשמספר המשרות הציבוריות לא היה בעצם גדול כל כך. "שסתום הביטחון האמריקני הגדול", כך כתב, הוא שאנחנו "אומה של נשיאים" עם "מלאי עצום של משרות רשמיות" ברמה המקומית, ברמת המדינה וברמה הכלל ארצית ב"אלף ואחת אגודות (societies)" (Hill, 1892, p. 384).

<sup>18</sup> מודלים המראים זאת מובאים למשל אצל Burns et al., 2001; Rosenbaum and Hansen, 1993; Verba and Nie, 1972; Verba et al., 1995.

הערותיו של היל על "החשיבות של מעמד מחזיקי המשרות הלא-פוליטי במדינתנו" מזהות היבט רב-חשיבות של החיים האזרחיים המסורתיים בארצות הברית ( Hill, 1892, p. 383). אינספור כנסיות וארגונים התנדבותיים מכל הגדלים היו זקוקים למנהיגים מתנדבים. ואכן הפדרציות הכלל ארציות הגדולות ביותר כללו 15,000-17,000 סניפים מקומיים, שלכל אחד מהם נדרשו מדי שנה 12-18 נושאי משרות ויושבי ראש ועדות. קבוצת המחקר שלי, שבחנה רק את עשרים פדרציות המתנדבים הגדולות ביותר שפעלו בשנת 1955, מעריכה שמדי שנה שימשו 3-5 אחוז בקירוב מהאוכלוסייה הבוגרת בתפקידי מנהיגות. בשנים שלאחר מכן היה צורך לגייס חברים חדשים, כשהחברים הוותיקים התקדמו בסולם התפקידים ועברו למעמד של "נושא משרה לשעבר". גם במאות פדרציות קטנות יותר נדרשו סבבים קבועים של מנהיגים מתנדבים.

מיליוני האמריקנים שמילאו במשך השנים תפקידים רשמיים בפדרציות המתנדבים המסורתיות למדו לנהל ישיבות, לטפל בכספים, לנהל חשבונות ולהשתתף בדיונים קבוצתיים. הצורך במספר גדול מאוד של נושאי משרות ופעילים פתח הזדמנויות רבות לפני נשים וגברים עובדי צווארון כחול ועובדי צווארון לבן בדרגים נמוכים.<sup>19</sup> זאת ועוד, פעילים מקומיים החלו מטפסים בסולמות מנהיגות שיכלו להוביל לתפקידים ברמה המחוזית, ברמת המדינה וברמה הכלל ארצית. מקצת האנשים שהתקדמו במעלה הסולם היו אזרחים מהשורה, ואפילו בעלי המעמד וההשכלה נדרשו לקיים אינטראקציה עם חתך אוכלוסייה רחב, כדי להוכיח את היותם ראויים למשרות בכירות יותר באגודות.

מלבד המיומנויות האזרחיות שהאיגודים המקצועיים, קבוצות החקלאים והפדרציות חוצות המעמדות הקנו לאוכלוסייה, הם גם הנחילו לה ידע פוליטי ומוטיבציה. ארגוני התנדבות רבים היו פעילים במערכות בחירות ובקידום חקיקה. אבל אפילו ארגונים שנותרו במידה רבה מחוץ לפוליטיקה הנחילו ידע ומוטיבציה שניתנו להעברה לפעולות אחרות. מתוך תקנוני הפדרציות למדו האנשים את כללי הדיון הפרלמנטרי ואת תפקידי הזרועות השונות – המחוקקת, השופטת והמבצעת; הם למדו על בחירות ועל צורות אחרות של ממשל נבחר ועל הקשר בין מיסוי לבין שירותים קיבוציים. כל ארגוני ההתנדבות המסורתיים חיזקו את האידיאלים של אזרחות טובה, תוך שימת דגש על כך שחברים מכובדים חייבים להבין את החוקים ולציית להם, להתנדב לשירות צבאי, להשתתף בדיונים ציבוריים, ובראש ובראשונה, להצביע. דון גרין ואלן גרבר (Alan Don Green & Gerber, מראים, שפנייה אישית, פנים אל פנים, לאנשים מעודדת אותם לבוא להצביע ושהאגודות העממיות המסורתיות בארצות הברית נהגו תמיד לפנות כך לאנשים.

<sup>19</sup> ראו Skocpol, 2003 לדין במחקר רלוונטי במיוחד מאת דאגלאס ריי (Douglas Rae).

מלבד זאת הדגישו פדרציות החברים במיוחד את ערכם של אנשים כאזרחים, ללא קשר לתפקידיהם בכלכלת השוק. "כשהתבוננתי בקהל הזה הערב," הסביר ויליאם ג'נינגס בריאן, בנאום שנשא בשנת 1903 לפני ה-Modern Woodmen of America, קבוצת אחווה שהוא נמנה עם חבריה, "חשבתי על הצירים הנבחרים שהתכנסו כאן... במחנה אנחנו לומדים שערך אינו תלוי בסכום הכסף שיש לאדם, שאין הוא תלוי בתארים שקיבל באוניברסיטה, ושאין הוא תלוי באילן היוחסין שלו או בייחוס של אבותיו. אנחנו לומדים במחנה... למדוד את בני האדם על פי האופן שבו הם ממלאים את חובותיהם כאזרחים, ואגודת אחווה זו ושכמותה עשו... עבודה נפלאה, לא רק כאן, אלא בכל מקום, בכך שכינסו יחד אנשים ואפשרו להם להכיר זה את זה."<sup>20</sup>

השוו את דרך פעולתן של האגודות העממיות המסורתיות עם זו של הארגונים בני ימינו המנוהלים בידי אנשי מקצוע. אין ספק, כפי שעולה מהדוגמה של הקרן להגנת ילדים, שסוגים מסוימים של ארגוני סינגור יכולים לחזק את הדמוקרטיה שלנו, משום שהם מדברים בשם קבוצות פגיעות שהן עצמן אינן יכולות להשמיע את קולן. ואף על פי כן, ההשתתפות ההמונית והתפקידים החינוכיים שמילאה אמריקה האזרחית הקלאסית חדלו להתקיים בעולם הארגונים הנשלט בידי קבוצות עסקיות וארגוני סינגור ומנוהל בידי אנשי מקצוע. מכיוון שקל יותר לגייס כסף באמצעות מענקים של תורמים גדולים ודיוור המוני ממוחשב מאשר מדמי חבר צנועים הנגבים שוב ושוב ממיליוני חברים, ומכיוון שהמומחים המקבלים שכר נחשבים למתאימים הרבה יותר ממנהיגים מתנדבים למילוי התפקידים הציבוריים של הקבוצות הפועלות כיום לקידום אינטרסים ציבוריים, אין בעצם למנהיגי הקבוצות הללו תמריץ לעסוק בגיוס המוני, ואין להם צורך לחלוק את המנהיגות ואת השליטה בארגון עם סניפים מדינתיים ומקומיים.<sup>21</sup> לשם מה לערוך פגישות חברים או להשקיע בבניית רשת מסועפת של סניפים, אם רשתות חברים אינן חיוניות לגיוס חברים או משאבים? מנהלים מקצועיים נדרשים להתעניין יותר בקרנות ובתורמים עשירים. ועליהם לטפח ערוצי גישה לאנשי מקצוע בממשל כדי להיות מסוגלים להראות לקהליהם שהם משפיעים על קביעת המדיניות הציבורית.

כשמדובר בארגוני רשימות דיוור, רוב התומכים נתפסים כצרכנים השולחים כסף כדי לקנות מותג מסוים המייצג אינטרס ציבורי. תומכים מתמידים נחשבים לתורמים נכבדים פוטנציאליים.<sup>22</sup> חלק קטן ביותר של הנמענים עונה על דיוור המוני, ורק מיעוט קטן מאוד של אלה השולחים כסף כבר בפנייה הראשונה מחדש את תרומתו בשנים שלאחר מכן.

<sup>20</sup> ציטוט מעלון בעל תפוצה רחבה (ללא תאריך) שפורסם ככל הנראה בידי ה-Modern Woodmen of America ונושא את השם "W.J. Bryan's Speech at the M.W.A. Class Adoption in Lincoln, Nebraska, on May 6, 1903" מתוך אוסף הפרסומים הישנים האישי שלי.

<sup>21</sup> המסגרת התאורטית המוצגת ב-Moe, 1980, סייעה לי לגבש את הטיעונים המובאים כאן.

<sup>22</sup> הדיון שלי מבוסס על רעיונות המועלים אצל Bosso, 2002 ו-Jordan and Maloney, 1997.

דיוור ממוקד בהיקף נרחב יכול לגייס מספר גדול דיו של תומכים מתחלפים להמשך קיומו של הארגון המקצועי, בייחוד אם אפשר למיין לאחר מכן מתוך המשיבים את התורמים החוזרים ה"כבדים", אנשים התורמים סכומי כסף גדולים בהרבה מ"דמי חבר" הנומינליים.

ואכן ההתמקדות בתורמים חשובה ביותר להבנת היסודות הסוציו-אקונומיים של רבים מארגוני הסינגור. ארגונים מקצועיים אלה נעשו לארגונים שפעולותיהם דורשות סכומי כסף גדלים והולכים. יש קשר בין נטייה זו לבין פערי העושר וההכנסה שגדלו והלכו בארצות הברית מאז שנות השבעים של המאה העשרים.<sup>23</sup> אמנם ברור שהפערים הכלכליים הגדלים לא גרמו בדרך פשוטה כלשהי לארגון מחדש של החברה האזרחית, אבל הפערים הסוציו-אקונומיים החדשים מחזקים את נטייתם של ארגונים המנוהלים בידי אנשי מקצוע לפנות לתורמים פוטנציאליים עשירים. תומכים עתירי ממון הם החברים שבהם מעוניינים כיום אגודות ומלכ"רים רבים. ארצות הברית מלאה בארגונים אזרחיים המפנים את מבטם כלפי מעלה – מקיימים סבבים מתמידים של מגייסי כספים, כשמבטם תר ללא הרף אחר "מלאכים" עשירים.

מן הראוי להזכיר עוד הבדל חשוב בין פדרציות החברים המסורתיות לבין הארגונים הפועלים כיום לקידום אינטרסים ציבוריים. אמריקנים מהשורה הצטרפו בעבר לאגודות חברים מתנדבים, לא רק בשל השפעתן הפוליטית – אף שרבים ייחסו לכך חשיבות – אלא גם מתוך רצון לרכוש ידידים, לבלות את שעות הפנאי, להתבטא מבחינה תרבותית או ליהנות מתמיכה חברתית. גיוס החברים נעשה באמצעות רשתות חברים, ואנשים הצטרפו מסיבות שונות. האגודות הצליחו למשוך אליהן נשים וגברים מסיבות לא-פוליטיות בתחילה, אף שלאחר מכן למדו חברים אלה על סוגיות ציבוריות או רכשו מיומנויות או קשרים שיכלו להיות רלוונטיים למסעות לקידום חקיקה, לפוליטיקה של בחירות או לפרוייקטים קהילתיים. קרה גם שאנשים הצטרפו לפעילות מקומית וממנה הגיעו לפעילות בנושאים הקשורים למדינתם או לארצות הברית כולה.

אבל הארגונים הפועלים כיום לקידום אינטרסים ציבוריים הם ארגונים מתמחים, שכל פעולותיהם מוקדשות לנושאים מסוימים, כמו הצלת הסביבה או מאבק לקידום אפליה מתקנת או התנגדות למסים גבוהים או קידום "ממשל נאות". לפני שאנשים שולחים המחאה, עליהם לדעת מה תפיסת העולם שלהם ולגלות עניין כלשהו בפוליטיקה הכלל-ארצית ובנושא המסוים. אפשר לסכם ולומר שקלושים הסיכויים שהקבוצות הפועלות כיום לקידום מטרת שונות יצליחו למשוך המוני אמריקנים לפוליטיקה הדמוקרטית בדרך עקיפה.

<sup>23</sup> על הפערים הגדלים ראו Danziger and Gottschalk, 1995; Mishel et al., 2003.

מהסיבות שפורטו זה עתה, רבים מתומכי הארגונים הפועלים כיום לקידום אינטרסים ציבוריים נמנים עם המעמד הבינוני-הגבוה. מובן שאמריקנים משכילים ומבוססים כלכלית היו מאז ומתמיד חברים בארגונים שבהם אנשים דומים להם במעמדם. אבל בעבר היו אגודות רבות שקיבלו אליהן הרבה מאוד חברים; ובמדינה שיש בה שכבה דקה של אנשים משכילים ועשירים יכלו האגודות ההמוניות לשגשג רק הודות לכך שהגיעו אל כל רובדי האוכלוסייה. כיום אנחנו חיים במדינה שבה לרבעון העליון של האוכלוסייה יש תארים אקדמיים, משום שההשכלה הגבוהה התרחבה במידה רבה מאוד בסוף המאה העשרים (Mare, 1995; National Center for Education Statistics, 2001). עקב כך, קבוצות המחפשות תומכים באמצעות רשימות דיוור, הכוללות עשרות אלפים עד מאות אלפים כתובות, יכולות להתמקד בגיוס תומכים מקרב בעלי ההשכלה הגבוהה, כדי למשוך את אותם אמריקנים היודעים מראש שיש להם עניין בסוגיות ציבוריות. אלה הם האנשים המעריכים את הדיוור ההמוני ששולחים ארגוני הסינגור. ומשום שהכנסתם של בעלי ההשכלה הגבוהה בארצות הברית גדלה גידול של ממש בעשורים האחרונים, הם גם האנשים שידם משגת לכתוב המחאות שמנות.

המידע הקיים על מספר החברים בארגוני הסינגור המנוהלים בידי אנשי מקצוע ועל מאפייני הארגונים הללו עולה בקנה אחד עם פרשנות זו. בשנת 1980 היוו אמריקנים בעלי תואר אקדמי 10.7 אחוז מתוך ציבור הבוחרים בארצות הברית, ובעלי תארים מתקדמים היוו עוד 5.5 אחוז; בסך הכול 16.2 אחוז מציבור הבוחרים באותה עת. באותו זמן בקירוב נאספו נתונים על מספר החברים ועל מאפייני החברים בקבוצות שונות שפעלו לקידום אינטרסים ציבוריים, ביניהן Common Cause, **האגודה לקידום ממשל נאות**, NARAL וחמש אגודות גדולות שעסקו בנושאים סביבתיים. כפי שמראה תרשים 2, בשישה מתוך שבעה מקרים, מנו האגודות עשרות אלפים עד מאות אלפים חברים, רובם בעלי תואר ראשון או תארים מתקדמים. מכל הקבוצות שנכללו בתרשים 2, רק בקבוצה הגדולה ביותר, The National Wildlife Federation (**החברה להגנת חיות הבר**), השתייך חלק גדול של החברים לקטגוריות של "השכלה תיכונית, מלאה או חלקית" ו"השכלה על-תיכונית כלשהי". באותה עת לא ייחסה אגודה זו חשיבות רבה לפניות לחברים בנושאי מדיניות, והיא נתנה תמריצים חברתיים באמצעות רשת כלל-ארצית צפופה יחסית של סניפים מקומיים וסניפים מדינתיים. זו היתה גם האגודה העיקרית שפעלה בנושאים סביבתיים ונעזרה במידה רבה בהטבות חומריות למשיכת חברים. האגודות האחרות שמו דגש על ייצוג בנושאי מדיניות (אף שגם **מועדון הסיירה** הציע הזדמנויות לפעילויות חברתיות למקצת החברים באמצעות רשת סניפים בגודל בינוני) (Shaiko, 1999).

גורמים נורמטיביים וקוגניטיביים כאחד מבהירים בסופו של דבר את הקשר בין ארגונים התנדבותיים לבין בעלי ההשכלה הגבוהה. התרבותם של ארגונים המנוהלים בידי מומחים התפתחה במקביל להבנות חדשות בנוגע למשמעות של פעילות אזרחית ואחריות

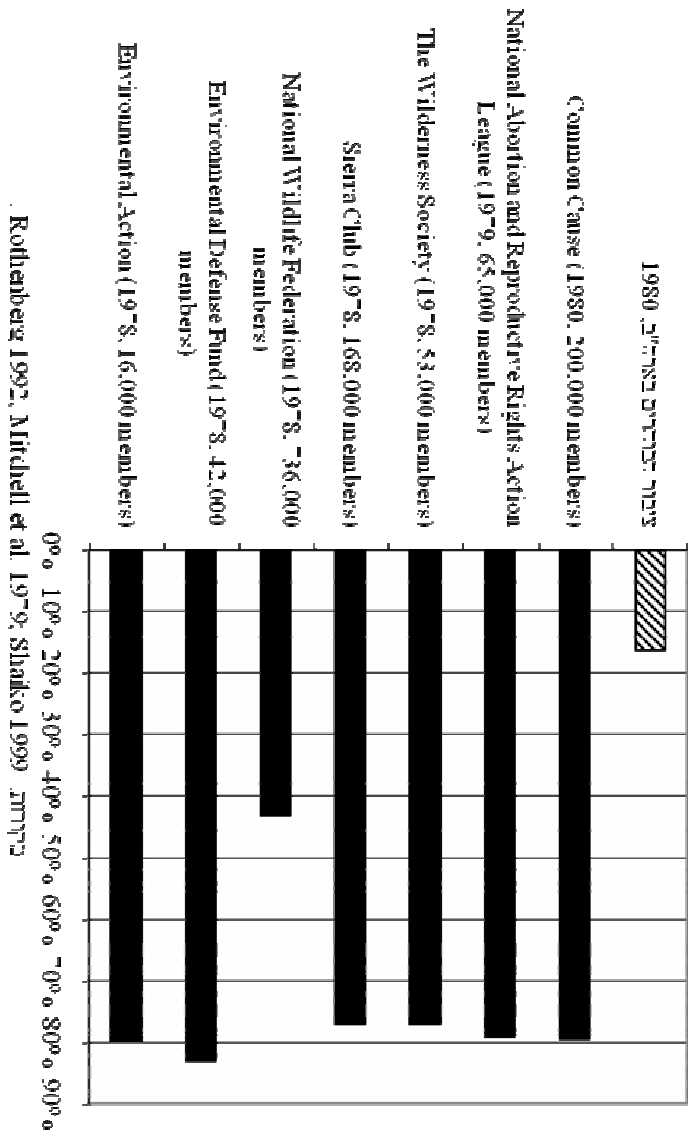
אזרחית אצל המשכילים שבין האמריקנים.<sup>24</sup> קודם לשנות החמישים של המאה העשרים, כשבעלי ההשכלה הגבוהה מקרב האמריקנים היוו רק שכבה דקה, מפוזרת גיאוגרפית, של אוכלוסיית המדינה, הם ראו את עצמם כנאמני הקהילה. עורכי דין, רופאים, כוהני דת ומורים, שעבדו בקשר הדוק עם ולמען אזרחים פחות משכילים באלפי ערים ועיירות, ראו בהצטרפות לארגונים התנדבותיים מקומיים שכללו מגזרים רחבים של החברה האזרחית המקומית, ובהנהגתם של ארגונים אלו לאחר מכן, דבר טבעי לחלוטין. בארצות הברית שאחרי שנות השישים של המאה העשרים, לעומת זאת, יש הרבה יותר אנשים משכילים ובעלי התמחויות, והם מנהלים חיים שהם יותר קוסמופוליטיים מחד גיסא ויותר נבדלים חברתית מאידך גיסא.

בוגרים מצטיינים של בתי ספר תיכוניים מתקבלים לאוניברסיטאות המובילות, השוכנות פעמים רבות במרחק גדול מהאזורים שבהם נולדו וגדלו, ואליהם אינם שבים עוד (Frank & Cook, 1995). אחרי שנים רבות של רכישת השכלה והתקדמות מקצועית, רבים מאנשי המקצוע והמנהלים חיים ועובדים בינם לבין עצמם, כשהם מרוכזים בתוך מרכזים מטרופוליטניים או בקרבם.

מטבע הדברים אפשר להניח שאמריקנים משכילים כיום רואים את עצמם כמומחים מהמעלה הראשונה, שתרומתם הגדולה ביותר לרווחה הכלל ארצית או המקומית יכולה להיות באמצעות עבודה עם מומחים מקצועיים אחרים לצורך מציאת פתרונות לבעיות טכניות או חברתיות מורכבות. סיבות של זיקה תרבותית ורמה קוגניטיבית גבוהה הביאו אפוא לכך שחלקם של האמריקנים המשכילים בקרב התומכים בארגוני סינגור, שהתרכבו בייחוד בין שנות השישים והתשעים של המאה העשרים, גדל באופן לא-פרופורציונלי לחלקם באוכלוסייה, שגם הוא גדל מאוד באותה התקופה.

<sup>24</sup> הפרשנות שלהלן מתבססת על Brint, 1994.

תרשים 2: חברי ארגוני סינגור בעלי תואר ראשון ותארים מתקדמים





### סדרי יום ציבוריים המוטים כלפי מעלה וקביעת מדיניות

האם מלבד השפעתן של הטרינספורמציות האזרחיות שהתרחשו בשנים האחרונות על דפוסי ההשתתפות היתה גם השפעה רחבה יותר על סדרי היום של הדיון הציבורי ושל קביעת המדיניות הציבורית? הראיות כאן אינן אחידות, ובמקצת הדברים שאומר יש לראות השערות בלבד.

אפילו כשמדובר במעמד הבינוני, ייתכן שלארגונים עם ציבור תומכים וירטואלי, המנוהלים בידי אנשי מקצוע, אין השפעה ייצוגית גדולה כפי שנדמה לעתים. הסוציולוג ג'ון מק'ארתי (McCarthy, 1987) ערך השוואה מעניינת מאוד מבחינה מושגית בין גיוס תומכים בהפלות (מצדדים באפשרות בחירה) ומתנגדים להן במחלוקת בנושא ההפלות ששררו בארצות הברית. ראשית מדד מק'ארתי את ה"תחושות" הציבוריות, כפי שהשתקפו בסקרי דעת קהל כלל ארציים (Granberry & Denny, 1981). כשכתב את הדברים, הראו התוצאות שתחושות המצדדים באפשרות הבחירה היו עזות הרבה יותר בציבור האמריקני מתחושותיהם של המתנגדים, אבל הגיוס המאורגן הביא לכך שהשפעתם של מתנגדי ההפלות (המצדדים בחיים) על סדרי היום הציבוריים ועל החקיקה היתה גדולה בהרבה מהשפעתן של פעולותיהם העממיות יותר של המצדדים באפשרות הבחירה. כדי להבין מדוע, טוען מק'ארתי, עלינו לתת את הדעת לפער שבין התנועות החברתיות היכולות להישען על רשתות חברתיות ומוסדות חברתיים קיימים – כמו התנועה נגד ההפלות (בעד החיים) ותנועות אחרות של "הימין החדש" בן זמננו – לבין תנועות הנשענות על "תשתית דקה" ומנוהלות בידי ארגונים מקצועיים המשתמשים בשיטות דיוור ישיר. מק'ארתי אינו מכחיש אמנם שארגונים "בעלי תשתית דקה" כאלה יכולים לזכות ביתרון כלשהו בתרגום התחושה ההמונית הנרחבת לתוצאות מבחינת התהודה הציבורית והחקיקה, אבל הוא סבור שהם הרבה פחות אפקטיביים, יחסית לחלקם של האזרחים הנוקטים עמדה כזאת או אחרת, מתנועות שיכולות להישען על ארגונים ומוסדות מאורגנים בעלי רשתות מסועפות (McCarthy, 1987).

עדות משכנעת יותר לכך היא השפעתו של הארגון מחדש של החברה האזרחית על יכולתה של ארצות הברית להשתמש בממשלה למטרות חלוקה מחדש מהבחינה סוציו-אקונומית. דוגמה לכך היא שקיעתם של האיגודים המקצועיים של עובדי הצווארון הכחול. איגודים מקצועיים מגייסים תומכים באמצעות בחירות ובמקומות עבודה במטרה לדרוש מהממשלה למלא תפקיד פעיל בחלוקה מחדש. מחקר שנערך לאחרונה ובדק הבדלים בין מדינות [בעולם] ובין מדינות בתוך ארצות הברית קובע ששקיעתם של האיגודים המקצועיים בארצות הברית מסייעת להסביר את הירידה במספר הבוחרים. "שיעורי ההצטרפות לאיגודים המקצועיים הם גורם חשוב בקביעת גודלו של ציבור הבוחרים", מסבירים בנג'מין רדקליף ופטרישיה דייוויס (Radcliff & Davis, 2000), "ולכן הם גם קובעים את מידת השתתפותו של ציבור האזרחים בקבלת החלטות

קיבוציות... שקיעתם של ארגוני העובדים... תביא לכך שייצוגם של המעמדות הגבוהים בציבור הבוחרים יהיה גדול מחלקם באוכלוסייה. התוצאה, אם מניחים שנושאי המשרות הנבחרים קשובים לבוחרים יותר מאשר לאלה שאינם בוחרים, תהיה שהמדיניות הציבורית תתאים פחות לאינטרסים של מעמד הפועלים. "זאת ועוד: "בהנחה שהאיגודים המקצועיים גם תורמים לקיומה של אידאולוגיית מפלגות השמאל, ירידת כוחם עשויה להביא לכך שמפלגות השמאל יתקרבו יותר למרכז. הירידה במספר חברי האיגודים המקצועיים... תורמת אפוא לצמצום נוסף של המרחב האידאולוגי." (עמ' 140).

הידלדלות פדרציות החברים שהיו פעם גדולות מאוד וחוצות מעמדות השפיעה גם על הייצוג ועל הדיונים הציבוריים. מבחינה אידאולוגית ייחסו ארגוני התנדבות מסורתיים חשיבות מועטה למטרות פוליטיות והבליטו ערכים של חברות ושירות לקהילה. היחלשותם מפנה אפוא את הדרך לצורות חלופיות של דיון ציבורי, שמן הסתם יסייעו פחות להכלה חברתית או לפשרות על-מפלגתיות. ארגוני סינגור מודרניים משתמשים פעמים רבות ב"דיבורים על זכויות" ומעלים על נס זהויות, סוגיות ורעיונות מצומצמים וייחודיים. הם מדגישים את ההבדלים בין קבוצות ומייצרים תחושות עזות המשותפות לקבוצות תומכים הומוגניות יחסית, ובכך הם עשויים לחזק את הקיטוב המלאכותי ואת הפיצול הגדול בחיים הציבוריים בארצות הברית (Fiorina, 1999; McCarthy, 1987; Skerry, 1997). קרן פאג'ט (Paget, 1990) ניסחה את הדברים ברהיטות כשאמרה, שהתרבותם של ארגוני סינגור יכולה להסתכם בכך שיהיו "הרבה תנועות" אבל "לא יהיה רוב" (עמ' 115).

מבחינה היסטורית קידמו ארגונים התנדבותיים עממיים את הבטחת השירותים החברתיים לכול, אבל ארגוני הסינגור של היום, יחד עם האגודות העסקיות והמקצועיות, נוטים פחות לעשות כן. על כך מעיד הניגוד שבין הפעילות הפוליטית של ארגוני החברים בעניין חוק זכויות החיילים שהשתתפו במלחמת העולם השנייה (G.I. Bill) משנת 1944 לבין התבוסה שנחלה הצעתו של קלינטון להנהיג ביטוח רפואי לכול בשנים 1993-1994. גם הטבות לחיילים שהשתתפו במלחמת העולם השנייה וגם ביטוח רפואי לכול הם מטרות הזוכות לתמיכה עממית רחבה, אם בוחנים אותן רק לפי דעת הקהל. אבל כשהגיעה העת לתרגם את רצון העם לחוק, איבד רעיון הביטוח הרפואי מכוחו, בין השאר משום שהעולם האזרחי המאורגן של שנות הארבעים (של המאה העשרים) היה כה שונה מזה של שנות התשעים.

בשנות הארבעים פעלה פדרציית חברים כלל ארצית גדולה, הלגיון האמריקני (שהיה שמרני בדרך כלל), שהשתתפה בהכנת חוק זכויות החיילים, פעלה לקידומו בקרב המחוקקים וסייעה ביישומו. חוק זה היה אחד החוקים החברתיים הפדרליים הכוללניים

והנדיבים ביותר שנחקקו אי-פעם.<sup>25</sup> ללגיון היתה רשת כלל-ארצית של סניפים, שהצליחה לשכנע צירי קונגרס שמרנים וליברלים להצביע בעד הענקת הטבות נרחבות לחיילים המשוחררים, ומה שהניע את הלגיון לנקוט דרך פעולה כזאת היה התקווה למשוך מיליוני חברים חדשים מקרב 16 מיליון האמריקנים ששירתו בצבא במלחמת העולם השנייה, חברים שישלמו דמי חבר וייקחו חלק פעיל בפעולות הארגון.

בתחילת שנות התשעים, לעומת זאת, כשניסה ממשל קלינטון לנסח הצעת חוק לביטוח בריאות לכול, הפעילו קבוצות מקצועיות צרות וארגוני הסינגור השפעה על הכנת טיוטת הצעת החוק, בלי להתחשב בהעדפות הציבור הרחב. עקב כך היה החוק המוצע סבוך וגדוש כללים והגבלות, עד כדי כך שאזרחים מהשורה לא יכלו להבינו, וארגונים המוניים לא השתתפו כמעט במאבקים הפוליטיים שהתחוללו לאחר מכן. מאות קבוצות עסקיות ומקצועיות שהתמחותן בשדולה גויסו כדי למנוע כל אפשרות של קבלת חוק לביטוח רפואי מורחב.<sup>26</sup>

ייתכן שהראיות המעניינות ביותר בנוגע להשפעות השינויים שהתחוללו לאחרונה במבנה החברה האזרחית בארצות הברית על חלוקת המשאבים מופיעות בספרו של ג'פרי ברי (Berry, 1999), *The New Liberalism*. כפי שמראה מחקר האורך של ברי, ארגוני סינגור המנוהלים בידי אנשי מקצוע הביאו לכך ששאלות של איכות חיים כמו השמירה על הסביבה תפסו מקום בולט יותר ויותר בתודעת הציבור. ופעמים רבות הוסיפו הארגונים הללו להתקיים עוד זמן רב אחרי שיצאו נגד אינטרסים עסקיים במאבקים חקיקתיים. אבל ברי מביא גם נתונים פחות מעודדים. הישגים שהשיגו ארגונים אזרחיים בשנים האחרונות דחקו את רגלי האיגודים המקצועיים והקבוצות האחרות הפועלות לקידום האינטרסים של אמריקנים עובדי צווארון כחול. יתרה מזאת, ברי מראה שעם הזמן פחת הסיכוי שארגונים בעלי נטייה ליברלית יתחברו לקבוצות ליברליות מסורתיות לפעולה לקידום תוכניות חברתיות המיועדות לחלוקה מחדש של המשאבים. "קבוצות אזרחים ליברליות", הוא אומר, "מתרכזות בנושאים הקרובים ללבם של תומכיהן הבאים מהמעמד הבינוני... ככל שהשמאל החדש גדל עוד ועוד, השמאל הישן נעשה ... יותר ויותר מבודד."<sup>27</sup>

הד לממצאיו של ברי עולה ממחקר חדש שכריסטיין גוס ואני עורכות כעת על העולם המשתנה של ארגונים התנדבותיים בניהול נשים. אם בוחנים את דעת הקהל, נשות ארצות

<sup>25</sup> לפרטים נוספים ולביבליוגרפיה, ראו Skocpol, 1997.

<sup>26</sup> לסיפור המלא, ראו Skocpol, 1996.

<sup>27</sup> Berry, 1999, 57. מסקנה דומה עולה ממחקר שערכו הסוציולוגים קרייג ג'נקינס ואביגילי הלכלי (Craig Jenkins & Abigail Halcli, 1999, 230, 240) של עד אחוז אחד מכל מענקי הקרנות הפרטיות המפנות משאבים לקבוצות "שהיו בעבר לא-מאורגנות או מודרות פוליטית". התמיכה הפילנתרופית בתנועות החברתיות תפחה מ-21 מענקים בסכום כולל של קצת יותר מרבע מיליון דולר (בערכים נוכחיים) בשנת 1960, ל-3,418 מענקים המפנים יותר מ-88 מיליון דולר (בערכים נוכחיים) לסיוע למטרות שונות ב-1999. למרות זאת, ככל שעלה היקף המענקים, הפעולות הפילנתרופיות בכללן הופנו פחות לתוכניות המיועדות לקידום זכויות מיעוטים וצדק כלכלי, ויותר לפעולה לקידום מטרות של המעמד הבינוני, כגון איכות הסביבה, זכויות צרכנים, שלום וסדר עולמי וזכויות נשים.

הברית בעבר ובהווה מגלות אכפתיות יוצאת דופן כלפי מדיניות ציבורית התומכת במשפחות, בילדים ובקהילות. לפני אמצע שנות השישים של המאה העשרים פעלו ארגוני נשים בקביעות לקידום נושאים כאלה. אבל רוב ארגוני הנשים הפעילים שנוסדו מאז שנות השישים נוטים להתמקד בזכות להחליט על הבאת ילדים לעולם, בכריאות האישה או בנושאים אחרים הנוגעים בייחוד לנשות קריירה מהמעמד הבינוני.<sup>28</sup> נושאים חדשים אלה מעשירים, ללא ספק, את הדיון הציבורי. אבל ארגוני נשים אינם מתבטאים עוד בלהט למען תמיכה חברתית רחבה למשפחות, לילדים ולקהילות. וכשהקול הנשי המאורגן אינו נשמע עוד, נושאים כאלה – הנוגעים לכל המעמדות – אינם זוכים לכולטות שהיתה להם פעם בדמוקרטיה של ארצות הברית.

השורה התחתונה של הטיעונים שהצגתי היא זו: אין ספק שבעולם האזרחי החדש של ארצות-הברית, עולם שנוצר עקב פעולתם של נחשולי הארגון של שנות השישים עד שנות התשעים של המאה העשרים, יש כיום הרבה יותר גיוון ואפשרויות ביטוי משהיו בעבר. אבל מההישגים בכל הקשור לאפשרויות הביטוי ולמינוף נהנים בעיקר הרבדים העליונים של החברה האמריקנית, ואילו לאמריקנים שאינם עשירים או משכילים יש כיום פחות ארגונים המייצגים את הערכים והאינטרסים שלהם, ופתוחות לפניהם מעט מאוד הזדמנויות להשתתפות פעילה.

לשינוי רב משמעות זה בחברה האמריקנית השלכות משמעותיות באשר לדרך שבה צפוי לפעול הממשל בכל הקשור להתמודדות עם פערים חברתיים ולהבטחת הגנה חברתית וזכויות חברתיות. השינויים במאפייני הארגונים וקבוצות האינטרס בארצות הברית חותרים תחת האפשרות שיאומצו תוכניות חברתיות רחבות היקף בארצות הברית. סביר להניח שבעתיד תותנה הנהגת מדיניות חברתית כוללנית בכך שהדמוקרטיה בארצות הברית תשונה כדי לעודד השתתפות פוליטית רחבה וכדי שתיתן ביטוי לקולם של רוב אזרחי המדינה הזו.

<sup>28</sup> ממצאים וטיעונים ראשוניים מופיעים ב-Goss and Skocpol, 2003.

## מקורות

- Aldrich, J. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Leech B. L. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Baumgartner, F.R., Leech, B. L., & Mahoney, C. (2003). *The co-evolution of groups and government*. Paper delivered at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 28–31 August. Available at [polisci.la.psu.edu/faculty/Baumgartner/Baumgartner et al 2003.pdf](http://polisci.la.psu.edu/faculty/Baumgartner/Baumgartner%20et%20al%202003.pdf). Accessed June 2003.
- Baumgartner, F. R., & Mahoney, C. (Forthcoming). Social movements, the rise of new issues, and the public agenda. In D. S. Meyer, V. Jenness, & H. Ingram, (eds.), *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*.
- Berry, J. M. (1977). *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton: Princeton University Press.
- Berry, J. M. (1997). *The Interest Group Society*, 3d ed. New York: Longman.
- Berry, J. M. (1999). *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Berry, J. M. (2001). *Building an effective lobby*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 August–2 September.
- Bordin, R. (1986). *Frances Willard: A Biography*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Bosso, C. J. (1995). The color of money: Environmental groups and the pathologies of fund raising. In A. J. Cigler & A. L. Burdett (eds.), *Interest Group Politics*, eds. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 101–30.
- Bosso, C. J. (2003). Rethinking the concept of membership in mature advocacy organizations. *Policy Studies Journal* 31:3, 397–411.
- Brint, S. (1994). In an Age of Experts: *The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Burns, N., Lehman Schlozman, K., & Verba, S. (2001). *The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Conway, M. M., & Connor Green, J. (1995). Political action committees and the political process in the 1990s. In A. J. Cigler and B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 155–73.

- Conway, M. M., & Connor Green, J. (1995). Political action committees and campaign finance. In A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 193–214.
- Costa, D.L., and Kahn, M. E. (2003). Understanding the American decline in social capital, 1952–1998. *Kyklos* 56:1, 17–46.
- Costain, A. N. (1981). Representing women: The transition from social movement to interest group. *Western Political Quarterly* 34:1, 100–13.
- Costain, A. N. (1992). *Inviting Women's Rebellion: A Political Process Interpretation of the Women's Movement*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Council on Civil Society. (1998). *A Call to Civil Society: Why Democracy Needs Moral Truths*. New York: Institute for American Values.
- Crawford, S., & Levitt, P. (1999). Social change and civic engagement: The case of the PTA. In T. Skocpol & M. P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C., and New York: Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, 249–96.
- Crenson, M. A., & Ginsberg, B. (2002). *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Danziger, S., & Gottschalk, P. (1995). *America Unequal*. New York and Cambridge: Russell Sage Foundation and Harvard University Press.
- Davis, R. S. (1948). Fifty years of service. *Eagle* 36:2, 7–9.
- Dowie, M. (2001). *American Foundations: An Investigative History*. Cambridge: MIT Press.
- Edelman, M. W. (1987). *Families in Peril: An Agenda for Social Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fallows, J. M. (1996). *Breaking the News: How the Media Undermine American Democracy*. New York: Pantheon Books.
- Farley, R. (1996). *The New American Reality: Who We Are, How We Got Here, Where We Are Going*. New York: Russell Sage Foundation.
- Fiorina, M.P. (1999). Extreme voices: A dark side of civic engagement. In T. Skocpol & M. P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C., and New York: Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, 395–425.
- Foundation Center. (2002). *Statistics on foundations*. Available at [fdncenter.org/fc\\_stats](http://fdncenter.org/fc_stats). Accessed 29 September 2003.
- Fox, S.D. (1952). *Voluntary associations and social structure*. Ph.D. diss., Department of Social Relations, Harvard University.
- Frank, R. H., & Cook, P.J. (1995). *The Winner-Take-All Society*. New York: Free Press.
- Gale Research Company. (1998). *Encyclopedia of Associations*. 34th ed. Detroit: Gale Research.
- Gamm, G., & Putnam, R.D. (1999). The growth of voluntary associations in America, 1840–1940. *Journal of Interdisciplinary History* 29:4, 511–57.
- Gelb, J., & Palley, M.L. (1982). *Women and Public Policies*. Princeton: Princeton University Press.

- Gerber, A.S., & Green, D.P.(2000). The effects of canvassing, telephone calls, and direct mail on voter turnout: A field experiment. *American Political Science Review* 94:3, 653–63.
- Godwin, R. K. (1992). Money, technology, and political interests: The direct marketing of politics. In M. P. Petracca.(ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder, Colo.: Westview Press, 308–25.
- Godwin, R. K., & Mitchell, R.C.. (1984). The implications of direct mail for political organizations. *Social Science Quarterly* 65:3, 829–39.
- Goss, K. A., & Skocpol, T. (2003). Changing agendas: *The impact of feminism on American politics*. Unpublished typescript.
- Guth, J. L., Green, J.C., Kellstedt, L.A. & Smidt, C.E. (1995). Onward Christian soldiers: Religious activist groups in American politics. In A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 55–76.
- Hayes, M. T. (1986). The new group universe. In, A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press 133– 45.
- Hecl, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A.King (ed.), *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 87–124.
- Hill, W. B. (1892). The great American safety-valve. *The Century Magazine* 44:3, 383–4.
- Howell, W., Adler, S. Cameron, C., & Riemann, C. (2000). Divided government and the legislative productivity of Congress, 1945–94. *Legislative Studies Quarterly* 25:2, 285–312.
- Jenkins, J. C. (1998). Channeling social protest: Foundation patronage of contemporary social movements. In W.W. Powell & E.S. Clemens (eds.), *Private Action and the Public Good*. New Haven: Yale University Press, 206–16.
- Jenkins, J. C., and A. Halcli. (1999). Grassrooting the system? The development and impact of social movement philanthropy, 1953–1990. In E. C. Lagemann (ed), *Philanthropic Foundations: New Scholarship, New Possibilities*. Bloomington: Indiana University Press, 229–56.
- Johnson, P.E. (1998). Interest group recruiting: Finding members and keeping them. In, A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 35–62.
- Jordan, G., & W. Maloney. (1997). *The Protest Business? Mobilizing Campaign Groups*. Manchester: Manchester University Press.
- Loomis, B. A., & A. J. Cigler. (1998). Introduction: The changing nature of interest group politics. In A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 1–32.
- Mare, R. D. (1995). Changes in educational attainment and school enrollment. In R. Farley (ed), *State of the Union: America in the 1990s. Vol. 1, Economic Trends*. New York: Russell Sage Foundation, 155–213.
- Mayhew, D. R. (1986). *Placing Parties in American Politics: Organization, Electoral Settings, and Government Activity in the Twentieth Century*. Princeton: Princeton University Press.

- McAdam, D. (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930–1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCarthy, J.D. (1987). Pro-life and pro-choice mobilization: Infrastructure deficits and new technologies. In M. N. Zald & J.D. McCarthy (eds), *Social Movements in an Organizational Society: Collected Essays*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 49–66.
- McFarland, A. S. (1984). *Common Cause: Lobbying in the Public Interest*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Melnick, R. S. (1994). *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Minkoff, D. C. (1995). *Organizing for Equality: The Evolution of Women's and Racial-Ethnic Organizations in America, 1955–1985*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Minkoff, D. C. (1997). Producing social capital: National social movements and civil society. *American Behavioral Scientist* 40:5, 606–19.
- Mishel, L., Bernstein, J., & Boushey, H. (2003). *The State of Working America 2002/2003*. Economic Policy Institute. Ithaca: Cornell University Press.
- Moe, T.M. (1980). *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morris, A. D. (1984). *The Origins of the Civil Rights Movement: Black Communities Organizing for Change*. New York: Free Press.
- National Center for Education Statistics. (2001). *Digest of Education Statistics, 2000*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. Available at [nces.ed.gov/pubs2001/digest/](http://nces.ed.gov/pubs2001/digest/). Accessed March 2003.
- National Commission on Civic Renewal. (1998). *A Nation of Spectators: How Civic Disengagement Weakens America and What We Can Do about It*. College Park: National Commission on Civic Renewal, University of Maryland. Available at [www.puaf.umd.edu/Affiliates/CivicRenewal/finalreport/table\\_of\\_contentsfinal\\_report.htm](http://www.puaf.umd.edu/Affiliates/CivicRenewal/finalreport/table_of_contentsfinal_report.htm). Accessed 6 October 2003.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ornstein, N. J., Mann, T.E., & Malbin, M.J. (2000). *Vital Statistics on Congress 1999–2000*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Paget, K. (1990). Citizen organizing: Many movements, no majority. *The American Prospect*, 1 June, 115–28.
- Patterson, K. (1998). The political firepower of the National Rifle Association. In A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 119–42.
- Peterson, M. A. (1993). Political influence in the 1990s: From iron triangles to policy networks. *Journal of Health Politics, Policy and Law* 18:2, 395–438.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.



- Radcliff, B., & Davis, P. (2000). Labor organization and electoral participation in industrial democracies. *American Journal of Political Science* 44:1, 132–41.
- Ricci, D.M. (1993). *The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks*. New Haven: Yale University Press.
- Rich, A., and Weaver, R.K. (1998). Advocates and analysts: Think tanks and the politicization of expertise. In A. J. Cigler & B. A. Loomis (eds.), *Interest Group Politics*. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 235–53.
- Schier, S. E. (2000). *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schlozman, K. L. (1990). Representing women in Washington: Sisterhood and pressure politics. In L. A. Tilly & P. Gurin (eds), *Women, Politics, and Change*. New York: Russell Sage Foundation, 339–82.
- Schudson, M. (1998). *The Good Citizen: A History of American Civic Life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shaiko, R. G. (1999). *Voices and Echoes for the Environment: Public Interest Representation in the 1990s and Beyond*. New York: Columbia University Press.
- Skerry, P. (1997). The strange politics of affirmative action. *The Wilson Quarterly* 21:1, 39–46.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press, Harvard University Press.
- Skocpol, T. (1996). *Boomerang: Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics*. New York: W. W. Norton.
- Skocpol, T. (1997). The G.I. Bill and U.S. social policy, past and future. *Social Philosophy and Policy* 14:2, 95–115.
- Skocpol, T. (1999). Advocates without members: The recent transformation of American civic life. In T. Skocpol & M.P. Fiorina (eds), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C., and New York: Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, 461–509.
- Skocpol, T. (2000). *The Missing Middle: Working Families and the Future of American Social Policy*. A Century Foundation Book. New York: W. W. Norton.
- Skocpol, T. (2003). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Skocpol, T., Ganz, M., & Munson, Z. (2000). A nation of organizers: The institutional origins of civic voluntarism in the United States. *American Political Science Review* 94:3, 527–46.
- Skocpol, T., Munson, Z., Karch, A., & Camp, B. (2002). Patriotic partnerships: Why great wars nourished American civic voluntarism. In I. Katznelson & M. Shefter (eds), *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 134–80.
- Skrentny, J. D. (2002). *The Minority Rights Revolution*. Cambridge: Belknap Press, Harvard University Press.

- Smith, D. H. (1992). National nonprofit, voluntary associations: Some parameters. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 21:1, 81–94.
- Smith, S. R., & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Talbert, J.C., & Potoski, M. (2002). The changing public agenda over the postwar period. In F. R. Baumgartner & B. D. Jones (eds), *Policy Dynamic*., Chicago: University of Chicago Press, 189–204.
- Verba, S., & Nie, N.H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Verba, S., Schlozman, K.L. & Brady, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Walls, D. (1993). *The Activist's Almanac: The Concerned Citizen's Guide to the Leading Advocacy Organizations in America*. New York: Fireside.
- Walker, J.L., Jr. (1991). *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Wuthnow, R. (1994). *Sharing the Journey: Support Groups and America's New Quest for Community*. New York: Free Press.
- Wuthnow, R. (1998). *Loose Connections: Joining Together in America's Fragmented Communities*. Cambridge: Harvard University Press.