

## סקירת ספרים חדשים

בעריכת גיא פלדמן וניסים כהן

### בזכות מדינת הרווחה: מבחר ממאמריו של אברהם דורון

ג'וני גל ואבישי בניש (עורכים)

חולון: הוצאת רסלינג, 2018. 372 עמודים

סקרה: ליהיא להט<sup>1</sup>

ההצעה לכתוב סקירה על ספר המכנס את מאמריו של פרופ' אברהם דורון (בעריכתם של פרופ' ג'וני גל וד"ר אבישי בניש) הייתה מבחינתי מסוג ההצעות שלא ניתן לסרב להן, גם משום שבכל מקרה תכננתי לקרוא את הספר וגם בשל ההזדמנות והזכות לכתוב מספר מלים על עבודתו של פרופ' דורון. לא הייתי תלמידתו במישרין, כי את לימודי השלמתי באוניברסיטת תל אביב. אבל הייתי תלמידתו, כי לאורך שנות הלימוד וההוראה שלי ליוותה ומלווה אותי הקריאה בכתביו והלמידה מהם, ופעמים רבות, חשתי הזדהות עם כתיבתו. ראיית המקרו, הראייה החברתית שלו תמיד גרמה לי לחוש בבית, כשקראתי את כתביו.

התיאור של העורכים את מסלול חיו של פרופ' דורון (עמ' 9-15) שופך אור על מאפייני ה"קול" העולה מעבודתו. שני מאפיינים מרכזיים לו: החיבור התמידי בין הפרקטיקה לאקדמיה, לטעמי חיבור שיש כאלה שאינם מעריכים מספיק בעידן הנוכחי, ומחויבות לעשייה אקדמית למען הציבור; וכן החיבור לעולם, בעיקר לבריטניה, כך שהמבט על הזירה העולמית הוא מרכיב מרכזי הפועל לטובת שיפור החברה בישראל, ומלווה בלמידה במובן

1 ד"ר ליהיא להט היא מרצה בכירה במחלקה למנהל ומדיניות ציבורית במכללה האקדמית ספיר. בתחומי המחקר שלה עוסקת להט במשילות משולבת, ברגולציה של שירותי רווחה אישיים, בתפיסות של מעצבי מדיניות בנוגע לעוני ובזיקה שבין זמן למדיניות.

הרחב והביקורתית. עשייתו המרשימה של דורון זיכתה אותו, בין השאר, גם בפרס ישראל למחקר בעבודה סוציאלית.

הספר נחלק לשני חלקים. בראשית כל אחד מהם מובאת הקדמה של העורכים, ובה מתוארים בקצרה גם המאמרים המוצגים בו. בחלק הראשון דן פרופ' ג'וני גל באופן כללי בהתפתחות ההיסטורית של מדינת הרווחה בישראל (עמ' 19-29). לאחר מכן מובאים שישה מאמרים (עמ' 31-195) של פרופ' דורון על הנושאים האלה: תחיקת העבודה והביטוח הסוציאלי בתקופת ממשלת המנדט; דוח ועדת קנב 50 שנה לאחר פרסומו כדוח שהתווה את התוכנית לביטוח הסוציאלי בישראל; הביטוח הלאומי והשינויים שחלו בו לאורך השנים; המהמורות שליוו את חקיקת חוק שירותי הסעד 1958; השינוי שחל בישראל במאפייני המנהיגות של מערכת שירותי הרווחה האישיים.

קריאתו של חלק זה מניחה מסד להבנה ההיסטורית של דרך התפתחותם של מודל הביטוח הסוציאלי ומערכת שירותי הרווחה האישיים בישראל. לא אתאר את המאמרים, כי ניתן ללמוד עליהם בהקדמת העורך, אבל אתייחס לשתי נקודות מבט שעניינו אותי בקריאה. נקודת מבט אחת מצביעה, ברמה האמפירית, על הדמיון בדיונים ובדילמות שעלו בעבר ואשר מאפיינים עד היום את השיח על מערכת הביטוח הסוציאלי ועל שירותי הרווחה האישיים. אציג שתי דוגמאות לכך. הדוגמה הראשונה עוסקת במהות רעיון הגשת הסעד, בלגיטימיות שלו ובהגדרת הקריטריונים לזכאות לסיוע מהמדינה. אף שרעיון הגשת הסעד היה מרכיב מרכזי בדוח בוורידג' בבריטניה, שממנו נשאבו רבים מכיווני הפעולה בישראל, מתאר דורון במאמרו על דוח ועדת קנב, שעל בסיסו עוצבו הסדרי הביטוח הסוציאלי בישראל, שיש שלא תמכו ברעיון זה. ההבנה שיש אנשים שייוותרו ללא כיסוי ועשויים להזדקק לסעד לא תמיד זכתה לתמיכה בהקשר הישראלי. היו לכך סיבות אידיאולוגיות, למשל התפיסה שאפינה אז את תנועת העבודה, שקידשו את ערך העבודה ולא את ערך הסעד, שנשבה ממנו רוח המסורת היהודית. והיו גם סיבות פרוזאיות יותר – מחסור במשאבים ובעקבותיו הנטייה להותיר את העשייה בידי גופים ציבוריים ולא להלאימם (עמ' 105-106). הדוגמה השנייה, שעד ימים אלה ממש ממשכים להתדיין עליה, עוסקת בייחודו של מקצוע העבודה הסוציאלית. כך למשל בפרק שדן בחוק הסעד מתואר איך החליפו את המונח "עובד סוציאלי" במונח "פקיד סעד", כדי לאפשר לשלב בעשייה עובדים שאינם סוציאליים (עמ' 149). תיאור אחר עוסק בהשפעת מנהיגותם של ראשי המשרד על שיקול הדעת של העובדים הסוציאליים (עמ' 167-195). דילמות אחרות המתמידות להופיע בסדר היום של מעצבי המדיניות כוללות שאלות שעלו בתיאור הפרקים ההיסטוריים על גובה שכר המינימום, על ראיית המשפחה כיחידה אורגנית מול ראיית הפרט, על הדרך היעילה לספק את השירותים ועוד כיוצא באלה. לכן מעלה המבט ההיסטורי תרומה רבת ערך להבנת מורכבות הדילמות שמתמודדים עמן כאן ועכשיו ומקורותיהן.

נקודת המבט האחרת עולה מהחיבור של היבטים תיאורטיים מתחומי המנהל והמדיניות הציבורית להבנת התפתחות מדינת הרווחה בישראל. הקריאה מצביעה על דוגמאות רבות לכך: תפקידם של יזמי מדיניות, כגון יצחק קנב, שקידמו בלהט את החקיקה (עמ' 111); שאלות של הלאמה ומרכזיות המדינה מול שילוב מגזרים (עמ' 106); דילמות של ריכוזיות מול ביזור (עמ' 142); למידת מדיניות, בעיקר מברייטניה, כמעצבת את דמותה של מדינת הרווחה הישראלית; מקומן של אוכלוסיות שונות, אוכלוסיית העובדים מול הקשישים למשל (עמ' 98); הקשיים הארגוניים והניהוליים שליוו ומלווים את אספקת השירותים והכרוכים בשאלות של פיקוח וריכוזיות והשפעה של דרג פוליטי. כל אלה מייצרים תובנות בדבר המשמעות של התעצבותה של מדיניות חברתית כרצף של החלטות, אירועים והשפעות מתקופת ממשלת המנדט, דרך המאבקים על גרסאות שונות של החקיקה וכלה בהשפעת השינויים הפוליטיים על ההתפתחות של שירותים אלה.

החלק השני מוביל את הקורא בשבילי שיח המדיניות החברתית. החלק הזה נפתח בהקדמתו של ד"ר אבישי בניש (עמ' 199-211), המתאר את התמורות שהתחוללו במדינת הרווחה בישראל ובעולם ואת האתגרים שהיא ניצבת לפניהם. למרות הכותרת והדיון בסוגיות הרחבות, הן מתחברות בעיקרן להקשר הישראלי. בחמשת המאמרים הנכללים (עמ' 213-340) בחלק זה דן פרופ' דורון, בין היתר, בסוגיות האלה: רעיון האזרחות החברתית; האוכלוסייה החיה בתנאי עוני ותפיסתם של העניים כ"אחר"; הזיקה בין המושג הדרה חברתית לסוגיות רחבות של מדיניות חברתית; השימוש לרעה במערכת הביטוח הלאומי והונאתה; מושג הרב-תרבותיות על יתרונותיו לצד האתגרים שהוא מציב למדינת הרווחה האוניברסלית. גם בחלק זה רבות מהסוגיות רלוונטיות לסדר היום העכשווי של מעצבי המדיניות. למרות מורכבותן של הסוגיות, קולו של פרופ' דורון ברור, כשם הספר, **בזכות** (לטובת) **מדינת הרווחה**, בעד האוניברסליות והכלה של אוכלוסיות, ונראה שרבים העוסקים במדיניות חברתית בישראל אימצו את שפתו.

הכתבים של פרופ' דורון עיצבו את החשיבה החברתית של מדינת הרווחה הישראלית. לכן אסופה זו נושאת ערך רב לעוסקים בתחומי המדיניות החברתית. עריכתה הנגישה והמזמינה עשויה להועיל גם לאלה שנחשפים לתחום לראשונה, סטודנטים ומתעניינים מעולם המעשה המבקשים ללמוד על התפתחות מדיניות הרווחה בישראל. הספר מתאים גם לקהלים רחבים וגם למיומנים בתחום ולו בשל כינוסם בכפיפה אחת של המקורות החשובים. בהגדרה לא ניתן לכלול באסופה שכזו את כל כתביו של דורון, אבל הייתי שמחה לראות למשל את מאמרו על משטרי רווחה (דורון, 2003), המתאר את ישראל בהקשר רחב יותר של משטרי רווחה. עוד הייתי שמחה אילו נכלל מועד כתיבתו של כל מאמר בצמוד אליו. אף שרשימת הפרסומים המלאה מובאת בסוף הספר (עמ' 371), מצאתי את עצמי תוהה בעניין בכל פרק מחדש.

הספר, שקראתי בהנאה רבה, הותיר בי בעיקר תהיות בנוגע לעתיד: איך ניתן להמשיך ולעצב את מדיניות הרווחה בישראל כך שתטמיע את הערכים שפרופ' דורון מצביע עליהם. פעמים רבות עולה בי התחושה שיש כאלה המבקשים לחזור לימים עברו, לדמותה של מדינת הרווחה שלה פיללו מעצבי מהמדיניות החברתית בראשית ימיה של המדינה. אבל השיח הציבורי המתנהל בישראל הוא שיח דיכוטומי העוסק בתמיכה מדינת הרווחה או בצמצומה. בפועל, כפי שעולה מכתביו של דורון, תמונת הדברים מורכבת יותר. התפיסות השונות, המאבקים, התהפוכות, השינויים, הדילמות והדרמות, מצייבים לדור הבא, אנשי האקדמיה והפרקטיקה ממשיכי המדיניות החברתית, אתגר אחר – לצקת תוכן ופרקטיקות חדשות ליישום העקרונות הבסיסיים של מדינת הרווחה.

## מקורות

דורון, א' (2003). משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות. **סוציולוגיה ישראלית**, ה(2), 433-417.

## סקר: שלמה מזרחי<sup>1</sup>

מדינת הרווחה היא אחת התופעות כבדות המשקל בתחומי החברה, הכלכלה והפוליטיקה במאה השנים האחרונות. עם התפתחותה היא גם הפכה נושא חשוב בדיונים אידיאולוגיים ופילוסופיים, כמו גם במחקר המדעי. שנים רבות נטה המחקר בתחום לכיוון הנורמטיבי, הן בכך שמצא צידוקים והנמקות להכרחיותה של מדינת הרווחה והן בסייעו לחוקרים לגבש פרקטיקות מעשיות לעיצוב מדינת הרווחה.

אחד החוקרים שרכש את השכלתו על ברכי תפיסה זו היה אברהם דורון, שהשלים את לימודי הדוקטורט שלו בלונדון בשנות ה-60 של המאה ה-20, ושאב את השראתו מחוקרי מדינת הרווחה המובילים בעולם, דוגמת ריצ'רד טיטמוס, בריאן אייבל-סמית, דייוויד דוניסון ופיטר טאונסנד. במשך כ-40 שנה של פועלו האינטנסיבי, מאז חזר לאוניברסיטה העברית, שילב אברהם דורון מחקר אקדמי ופעילות מעשית אפקטיבית שסייעה לבניית מדינת הרווחה

1 שלמה מזרחי הוא פרופסור חבר בבית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה, במחלקה למנהל ומדיניות ציבורית. בין היתר עוסק בכלכלה פוליטית, קבלת החלטות ופתרון קונפליקטים, עמדות ציבור ואמון בסקטור הציבורי, יחסי עבודה ושוק העבודה, אתיקה ואחריות ציבורית, פעולה קולקטיבית ומחאה, מדינת הרווחה, שינויים מוסדיים ורפורמות, ניהול וחקר ביצועים.

בישראל, ייסד, למעשה, את הבסיס האקדמי לחקר התחום בישראל והעמיד דורות של חוקרים.

לאור פעילותו הענפה יזמו שניים מתלמידיו פרסום מבחר ממאמריו לרגל מלאת לו 90. הכותרת שניתנה לאסופת המאמרים, **בזכות מדינת הרווחה**, מעידה יותר מכול על דמותו ועל השקפת עולמו של אברהם דורון, שרואה במדינת הרווחה התפתחות חברתית ומוסרית חשובה התורמת לרווחת החברה והחברים בה. דורון פעל ללא לאות לקידום תפיסה זו ולהחלתה בישראל, תוך זיהוי תובנות רבות המאירות את חשיבות מדינת הרווחה, גורמים המשפיעים על עיצובה, כשלים וחסמים בהתפתחותה, ובשני העשורים האחרונים שפך אור גם על התמורות העיקריות שחלו בה.

אסופת המאמרים מחולקת לשני חלקים: התפתחותה של מדינת הרווחה בישראל; התמורות במדינת הרווחה בישראל ובעולם והאתגרים הניצבים לפניה. עורכי האסופה מציגים את המאמרים שמופיעים בכל חלק ואת הרעיון המאחד אותם בפרקי הקדמה מתאימים.

המאמרים שקובצו בחלק הראשון עוסקים בחקיקה סוציאלית, בביטוח הסוציאלי ובתפקידו ותפקודו של הביטוח הלאומי. אלה הם במידה רבה אבני היסוד של מדינת הרווחה בישראל, ולכן הבחירה במאמרים אלה מוצדקת ומספקת לקורא תמונה מלאה על הנעשה בישראל. עם זאת, הדיון שנערך במאמרים אלה בהיבטים הרחבים יותר במישור הפוליטי-הכלכלי-החברתי חלקי יחסית, ולכן ההקשר הרחב של הניתוח ההיסטורי מעורפל במקצת. בפרק ההקדמה משלים ג'וני גל מספר היבטי מקרו הכרחיים, אך כדאי היה לשלב ניתוח מקרו של אברהם דורון, דוגמת זה שהוא עושה בספריו.

המאמרים המקובצים בחלק השני עוסקים ברעיון האזרחות החברתית, בעוני בישראל, בהדרה חברתית ובמדיניות חברתית וברב תרבותיות בישראל. אלה הם ללא ספק אתגרים חשובים של מדינת הרווחה, וטוב שהם נידונים בספר. עם זאת, היה מקום לשלב מאמרים של דורון המנתחים, לא רק היבטים מסוימים של התמורות במדינת הרווחה, אלא גם היבטים עקרוניים שניתן לתאר באמצעות תיאוריות ומודלים. מאמרים כאלה יכולים לספק גם ראייה רב לאומית רחבה יותר. בהקשר זה דילמה עקרונית הניצבת לפני מדינת הרווחה היא ההכלה והשילוב של מהגרים, המשפיעים בעשורים האחרונים על המאזן החברתי-הכלכלי-הפוליטי במדינות רבות.

למתעניינים בהתפתחותה של מדינת הרווחה הספר הוא קריאת חובה, והוא אף מגייש לציבור הרחב את הידע הרב שנאסף בכתביו של אברהם דורון. אלה המבקשים להעמיק עוד יוכלו כמובן להמשיך ולעיין בספרו ובמאמריו המרכיבים את מפעלו האינטלקטואלי העשיר.

## Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems

Kenneth Burns, Tarja Pösö, and Marit Skivenes (Eds).

New York: Oxford University Press. 2017. pages

סקרה: רות אלפנדר<sup>1</sup>

כל שלב בפרקטיקה בתחום הגנת הילד, החל בזיהוי ילדים ובני נוער הסובלים מהתעללות או מהזנחה או יש סכנה שיסבלו מהן, וכלה במתן עזרה יעילה, הוא צומת מכריע שבו מתקבלות אין ספור החלטות, לחלקן יש השפעה מרחיקת לכת על עתידם של ילדים, הוריהם והחברה כולה. הספר *Child welfare removals by the state: A cross-country analysis of decision-making systems*, בוחן את מערכות ההגנה על הילד בשמונה מדינות דמוקרטיות מודרניות בדיוק בנקודה שבה מתקבלת ההחלטה על הוצאת ילד מביתו למסגרת חוץ-ביתית, בין אם בהסכמתו ובהסכמת הוריו ובין אם לאו.

הספר מתייחד בכך שהוא קושר את הפרקטיקה להיבטים החוקיים, הערכיים והחברתיים המצויים ביסוד מדינת הרווחה בכל ארץ וארץ. בכך נענים המחברים לקריאה העולה בשנים האחרונות מתוך ספרות המחקר, לבחון את תהליכי קבלת ההחלטות בנוגע להגנת הילד בתוך ההקשר שהם נעשים בו. מסגור קבלת ההחלטות בתוך ההקשר, בין אם הארגוני, החברתי, התרבותי או החוקי, מאפשר להפנות את תשומת הלב לשינויים המערכתיים הנדרשים כדי לשפר את איכותן ולא להפנות אצבע מאשימה כלפי עובדים בטענה שהם לוקים בעבודתם.

הספר בנוי מעשרה פרקים: שני פרקי הקדמה וסיכום שכתבו עורכיו ושמונה פרקי ליבה שכתבו חוקרים מובילים משבע מדינות באירופה (פינלנד, נורווגיה, שוודיה, גרמניה, שווייץ, אירלנד, אנגליה) ומאמריקה (בעיקר במדינת מסצ'וסטס) על המערכות בארצם המקבלות החלטות בנוגע להוצאת ילדים מביתם. ההרכב הבין תחומי של הכותבים – עבודה סוציאלית, סוציולוגיה, קרימינולוגיה ומשפט – מפיק נקודת מבט חברתית-חוקית (sociolegal) על הנעשה בשטח.

המדינות המיוצגות בספר נבחרו בשל השונות במבנה מדינת הרווחה, בחקיקה החברתית, במודלים המשמשים אותן במתן שירותים למשפחות וכן בערכים ובנורמות התרבותיות בנוגע

1 ד"ר רות אלפנדר היא עמיתת מחקר במרכז ללימוד וחקר המשפחה, בבית הספר לעבודה סוציאלית, באוניברסיטת חיפה. מתמחה בניתוח השוואתי של תהליכי קבלת החלטות ופיתוח מדיניות בתחום הגנת הילד.

למשפחה ולילדות. לדוגמה: מדינת הרווחה הסוציאל-דמוקרטית (פינלנד, נורווגיה, שוודיה) מספקת למשפחות מגוון שירותי רווחה אוניברסליים ומשמשת רשת תמיכה איתנה להורים בתהליך גידול ילדיהם. בגרמניה ובשווייץ, לעומת זאת, נוהג מודל רווחה שמרני יותר, הקושר בין תעסוקה לשירותים סוציאליים והמטיל על היחידה המשפחתית את האחריות על כלכלת חברה ועל רווחתם. דוגמה אחרת לשונות: יש מערכת, כדוגמת ארצות הברית ואנגליה, המכוונת להגנת הילד (child protection), ובה סף ההתערבות בחיי המשפחה גבוה יחסית, מגוון השירותים המוצעים לה מצומצם ויש אינטראקציה סדירה בין מערכת הגנת הילד לבית המשפט. לחלופין יש מערכת, כדוגמת המדינות הסקנדינביות, הממוקדת בתמיכה במשפחה (family support) ובה הסף להתערבות נמוך יחסית, מגוון רב של שירותים למשפחה ניתן בקהילה, והפרקטיקה נושאת אופי טיפולי יותר, כשהגדש הוא על מתן מידע להורים ותמיכה בהם. מלבד זאת, בעוד שבכל המדינות תעבור ההחלטה על הוצאת ילד מביתו להכרעת בית המשפט או גוף שיפטי, כשההורים מתנגדים אליה, הרי גם למאפייני המערכת המשפטית המדינתית, ובעיקר להבחנה בין מערכת המשפט המקובל ל-מערכת המשפט האזרחי, תהיה השפעה על ההליכים.

הניתוח המשווה של תהליכי קבלת ההחלטות בנוגע להוצאת ילדים מביתם בשמונה המדינות הנסקרות, המוצג בפרק המסכם של הספר, חושף איך הפרקטיקה שזורה במארג של שיקולים חברתיים-משפטיים מקומיים. אלה מעצבים את היחסים בין ההורה, מקבלי ההחלטות, הסוכנות ומדינת הרווחה. הניתוח חושף הבדלים בולטים בין מערכות הגנת הילד השונות. למעשה, אין מודל דומיננטי אחד של קבלת החלטות, ולמעט מספר מאפיינים משותפים, לכל מדינה מענה אחר בנוגע לשאלות מי הם מקבלי ההחלטות, איך הן מתקבלות ועל בסיס איזה ידע.

אחד הממצאים המרתקים המוצגים בפרק הסיום הוא שעל אף השונות הרבה בין מערכות קבלת ההחלטות הנוהגות בכל מדינה, רובן חולקות מספר נקודות חולשה או blind spots כהגדרת העורכים: (1) ליקויים בחקיקה ובפרקטיקה באשר לתהליכי הוצאת ילדים מביתם הנעשים בשלב ההתערבות מרצון, כלומר לפני שמפעילים מנגנוני הכרעה וכפייה המעוגנים בחוק (לדוגמה פנייה לבית משפט); (2) הבדלים רבים בפרקטיקה ובתהליכים ארגוניים בתוך אותה מדינה, לדוגמה בשווייץ ובארצות הברית, המייצרים אי שוויון בהליכים; (3) העדר שקיפות ונתונים בנוגע להוצאת ילדים מביתם מסיבות כגון תיעוד חסר ולקוי או אי זמינות לציבור של נתונים קיימים; (4) מיעוט עיסוק מחקרי בנושא.

לסיכום, ממשלות רבות בעולם משקיעות מאמצים ומשאבים רבים בגיבוש חקיקה ומדיניות בתחום הגנת הילד, שתכליתם לשפר את איכות ההחלטות שאנשי המקצוע מקבלים, כדי להבטיח את שלומם של ילדים ולשפר את איכות הטיפול בהם. לספר זה ערך רב בשל יכולתו להשפיע על תהליכי שינוי ורפורמה, שכן מעבר לניתוח המצב הנוהג במדינות השונות, הוא מאפשר לזהות סוגיות שחשוב לתת עליהן את הדעת בהליכי גיבוש מדיניות ושיש לכוון

אליהן מאמצי מחקר עצימים. הספר נחתם בהזמנה לחשיבה רפלקטיבית ומעמיקה באמצעות שורה של שאלות מנחות שנועדו לאפשר לאנשי מקצוע, לחוקרים ולקובעי מדיניות להעריך את קבלת ההחלטות במערכות הגנת הילד המקומיות כצעד הכרחי להשגת המטרה – לספק עזרה יעילה יותר לילדים ולמשפחות המופנים אליהן.



## When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency

Bernardo Zacka

Cambridge, MA: Harvard University Press. 2017. 352 pages

סקר: ניסים כהן

מאז פורסמה ב-1980 המהדורה הראשונה של ספרו פורץ הדרך של מייקל ליפסקי (*Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*), פרסמו חוקרי מנהל ומדיניות ציבורית רבים ספרים, מאמרים, פרקים ומחקרים רבים שעסקו בתפקידים של עובדי קו החזית בתהליך המדיניות ובהשפעתם החזקה על תוצאות מדיניות.

אוסף מחקרים זה מבוסס על הנחות ועל פרספקטיבות שונות מתחומי מדיניות מגוונים, כמו גם מהקשרים ומאזורים גיאוגרפיים שונים. עם זאת, לא ניתן להימנע מהמסקנה שעולה מתוך המאמצים התיאורטיים והאמפיריים האלה, שהרי היא כה פשוטה מזה וכה חשובה מזה: בירוקרטיה ברמת הרחוב משפיעה. יש צורך ממש ודוחק מתמיד לבחון איך בירוקרטים ברמת הרחוב חושבים ופועלים. פרקטיקות היישום הלא פורמליות שאותן הם נוקטים, הנמצאות בממשק שבין הממשל לאזרחים, משפיעות במישרין על חייהם ועל גורלם של רבים, הן במשטרים דמוקרטיים והן במשטרים שאינם דמוקרטיים.

ספרו של זאקה (Zacka), המבוסס על עבודת השטח האתנוגרפית האישית שלו, בסוכנות עירונית למניעת עוני בעיר גדולה בצפון מזרח ארצות הברית, תורם תרומה כבדת משקל לספרות העוסקת בפרקטיקה. זאקה בוחן איך בירוקרטים ברמת הרחוב חווים את עבודתם היומיומית ואיך הם תופסים את תפקידיהם ואת תחומי אחריותם, המתעצבים מתוך סביבת עבודתם. עוד הוא בוחן עד כמה התנהגותם והמודעות העצמית שלהם "מחוסנות" מפני הערכים המצופים מהם במדינה דמוקרטית מודרנית. ליתר דיוק, הוא דן באופן שבו בירוקרטים ברמת הרחוב נדרשים למלא את תפקידם כסוכנים של המדינה בהתייחס לרגישותם המוסרית, לנטייתם הרגשית ולתפיסותיהם את תפקידם, כפי שהיינו מצפים שיהיו להם, באופן אידיאלי. לא זו אף זו, המחבר בוחן את הגורמים לשחיקה של רגישותם המוסרית וכן את מה שנדרש מהם כדי לשמור על איזון מוסרי כסוכנים בסביבתם המאתגרת.

1 ד"ר ניסים כהן הוא ראש המחלקה למנהל ציבורי ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. תחומי המחקר שלו כוללים את יחסי הגומלין בין פוליטיקאים לבירוקרטים, תקצוב ציבורי, בירוקרטיה ברמת הרחוב, יזמות מדיניות ומדיניות בריאות.

אחת מתרומותיו העיקריות של הספר היא השימוש שהמחבר עושה בתובנותיו מתיאוריה פוליטית. מצאתי עניין רב בקריאת ספר על בירוקרטיה ברמת הרחוב המשלב את רעיונותיהם של חוקרי מדע המדינה. היבט זה מייחד ספר זה ממקורות רבים אחרים שתרמו לספרות העוסקת ביישום מדיניות. בעוד תרומתם של חוקרי יישום היא חד משמעית, שכן היא מגיעה מדיסציפלינות ניהוליות, התנהגותיות ורבות חשובות אחרות, על ספרות היישום שלא להזניח את ליבת המנהל הציבורי: מדעי המדינה. עם זאת, בעוד זאקה טוען, ובצדק, שבמפתיע "זכו בירוקרטים ברמת הרחוב לתשומת לב מועטה מתיאורטיקנים פוליטיים" (עמ' 16), עולה השאלה מדוע חוקרי יישום רבים נוטים לזנוח את התיאוריה הפוליטית. מציאות זו היא חלק מתופעה מתמשכת שהחוקרים מכנים "משבר הזהות של דיסציפלינת המנהל הציבורי", כלומר מצב שבו נדמה שאיננו בטוחים כלל באשר לבסיס ההיסטורי והפילוסופי של עבודתנו (Denhardt, 1981, p. 628). במשך שנים רבות סבל המנהל הציבורי (Lee, 1995; Meier, 2007) ועודנו (Zalmanovitch, 2014) מהפרדה מלאכותית וכפויה מפוליטיקה, שניתן להסבירה בסיבות שונות (ראו למשל Rutgers, 1998; Haque, 1996).

ספר זה עשיר מטבע הדברים בתובנות מתיאוריה פוליטית, לעתים על חשבון הצגתן של תופעות פוטנציאליות ממחקרי יישום. הוא עשוי היה לספק הבנה מקיפה יותר לקוראיו, אילו היה כולל יותר מחקרי יישום רלוונטיים. כך למשל טוען זאקה באופן נורמטיבי (ובצדק) שאף ששיקול הדעת של בירוקרטים ברמת הרחוב "מגיע ממטרות עמומות שעוברות לעובדי קו החזית מהממונים עליהם" (עמ' 49), הם צפויים לפעול כסוכנים מעשיים ומוסריים בסביבת עבודה מאתגרת ועוינת, המובילה אותם "להגיב על רובן היחסי של הדרישות הנורמטיביות" (עמ' 245). עם זאת, אין הוא מתייחס לאחת הדילמות העיקריות שבירוקרטים ברמת הרחוב מתמודדים עמן במפגשיהם עם אזרחים: האם בירוקרטים ברמת הרחוב הם "סוכני מדינה או סוכני אזרח"? כפי שהסבירו מיינארד מודי ומושינו (Maynard-Moody & Musheno, 2000), חלק מכריע מעבודתם היומיומית של בירוקרטים ברמת הרחוב קשור לאי ההלימה בין המדיניות הרשמית לבין צורכיהם האמיתיים של האנשים. כיוון מעניין אחר נוגע לטיעון ולפיו בירוקרטים ברמת הרחוב ינקטו פרקטיקות המיטיבות לתפיסתם עם לקוחותיהם (Tummers & Bekkers, 2014). ואולם היתרונות הגלומים בשילוב תיאוריה פוליטית עם ניתוח תפקודה של הבירוקרטיה ברמת הרחוב בהחלט מתגברים על אי ההתייחסות לתובנות אחרות מהספרות העוסקת ביישום.

אם כן, מדובר בעבודה מצוינת שעשויה לעניין חוקרים רבים, כמו גם קובעי מדיניות בהווה ובעתיד, מנהלים במגזר הציבורי, מנהיגי ארגונים מהמגזר השלישי וסטודנטים. עם זאת, ואף חשוב מכך, כחלק מהצורך לשלב בין מדע המדינה לספרות המחקר של מנהל ציבורי ספר זה חיוני במיוחד לחוקרי מדע המדינה ולחוקרי יישום.

## מקורות

- Denhardt, R. B. (1981). Toward a critical theory of public organization. *Public Administration Review*, 41(6), 628-635.
- Haque, M. S. (1996). The intellectual crisis in public administration in the current epoch of privatization. *Administration & Society*, 27(4), 510-536.
- Lee, E. W. Y. (1995). Political science, public administration, and the rise of the American administrative state. *Public Administration Review*, 55(6), 538-546.
- Lipsky, M. (1980) Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 329-358.
- Meier, K. J. (2007) The public administration of politics, or what political science could learn from public administration. *PS: Political Science and Politics*, 40(1), 3-9.
- Rutgers, M. R. (1998). Paradigm lost: Crisis as identity of the study of public administration. *International Review of Administrative Sciences* 64(4), 553-564.
- Tummers, L. & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16, 527-547.
- Zalmanovitch, Y. (2014). Don't reinvent the wheel: The search for an identity for public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 808-826.

## סקס, תרופות ורוקנ'רול

### ליאת איילון

תל אביב: מטר, 2018. 309 עמודים

סקרה: שירי שנאן-אלטמן

תקופת הזקנה היא חלק ממעגל החיים. ואם לא די בכך, אז תחזיות סטטיסטיות צופות שיותר ויותר אנשים יחיו בתקופת גיל זו. אם בשנת 2020 יעמוד שיעור המבוגרים על 12% מכלל האוכלוסייה בישראל, הרי הצפי הוא שעד 2030 הוא יעלה ל-14% בקירוב. אין ספק שתחזיות אלה קוראות לכולנו להיערך בהתאם לטובת בני משפחותינו, חברינו, מטופלינו ולטובת עצמנו כמובן. אבל איך נערכים בצורה מיטיבה? הספר **סקס, תרופות ורוקנ'רול** נותן מענה נרחב לשאלה זו.

הספר מספק מבט מעמיק, חווייתי ומרתק על גיל הזקנה ועל היבטיו השונים. מחברת הספר, ליאת איילון, פסיכולוגית קלינית בהכשרתה ומרצה בכירה בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בר אילן, מציגה תיאור בהיר ועדכני של הזקנה והתהליכים המתחוללים בה. מטרתו העיקרית של הספר היא להסביר ולהדגים לכולנו את התהליכים הקורים בזקנה ולהכין אותנו לאתגרים שהיא מציבה. אחד הטיעונים המרכזיים של איילון הוא שכולנו יכולים לזהות את החוזקות ואת הכוחות החבויים בנו, העשויים לסייע לנו בתקופה זו.

הספר נחלק לתשעה שערים מרכזיים: שער 1, **למה אנחנו מתכוונים כשאנחנו מדברים על זקנה?**, מתייחס להגדרות השונות של גיל ומשמעותן; שער 2, **זקנה מוצלחת – יש דבר כזה?**, מציג את החשיבות של סביבת חיינו וכן סוגיות של טכנולוגיה בשירות האדם המבוגר; שער 3, **העיקר הבריאות**, מספר על מחלות, תרופות, נפילות ושער מרעין בישין; שער 4, **בריאות נפשית**, מתייחס לדיכאון ולטראומה בזקנה; שער 5, **ביחד ולבד**, מדבר על זוגיות ורווקות, על בדידות וגירושין ועל זהות מינית; שער 6, **בין הדורות**, מציג היבטים של סבאות ויחסים בין דוריים; שער 7, **שינויים ואובדנים בזקנה**, מתייחס לשאלה אם כל שינוי הוא אובדן, ובוחר בהקשר זה היבטים שונים, כמו פרישה לגימלאות והשלכותיה, שינויים במראה הפיסי והתאלמנות; שער 8, **על עזרה וטיפול**, מציג סוגי טיפול שונים (בידי בני משפחה, מטפלים בתשלום), ומנגד דן בהיבטים של הזנחה, התעללות וחוסר ישע; שער 9, **מביטים קדימה**, מתייחס להתמודדות עם המוות הקרב, לסוגיות של ירושה וצוואה ולמבט לאחור על החיים. בין היתר דן הספר בשאלות מהותיות כמו אלה: האם דיכאון הוא תופעה

1 ד"ר שירי שנאן-אלטמן בבית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר אילן, חוקרת היבטים פסיכו-חברתיים במצבי בריאות וחולי, טיפול פורמלי ובלתי פורמלי בגיל הזקנה.

נורמלית בזקנה? מתי אבל נחשב לא בריא? מתי צריך עזרה ואיך נבחר אותה? האם אפשר לטפל במחלת האלצהיימר?

קרוב לוודאי שעל חלק משאלות אלה טרם חשבנו, ועל חלק מהן לא היה לנו את מי לשאול. ספר זה מאפשר לקורא לחשוב ולהתמודד עמן, אבל חשוב מזה, להתכונן במובן הרגשי והמעשי. כי מעבר לכך שהספר שופך אור על סוגיות נרחבות הקשורות לזקנה ומעשיר את הידע התיאורטי שלנו, הוא גם נותן לנו עצות וכלים מעשיים. למשל: איך לדבר עם רופא המשפחה; איך לטפל טוב יותר באלה הזקוקים לנו; איך להתמודד עם כאב; איך מטפלים בחולה אלצהיימר. עם זאת, אין הספר מציג היבטים משפטיים הקשורים לגיל הזקנה. הזדקנות האוכלוסייה מצריכה מתן מענה משפטי מעשי בתחומים משפטיים שכיחים הרלוונטיים לזקנים, בד בבד עם כלל הסוגיות המשפטיות. על כן מומלץ שפרסומים בעתיד ידונו בהרחבה בנושא זה.

הספר **סקס, תרופות ורוקנ'רול** הוא תרומה חדשנית, אקטואלית ונושאת ערך להבנת גיל הזקנה, שכן הוא מציג סוגיות רלוונטיות להתמודדות עם גיל זה ועם מאפייניו במציאות של המאה ה-21. כלומר: הסוגיות המובאות בו מתייחסות לשינויים החברתיים-הכלכליים שהתחוללו בחברה הישראלית בעשורים האחרונים, כמו קדמה טכנולוגית ומשפחות רב-דוריות. ספר זה מצטרף לסדרת מחקרים מובילים שערכה המחברת בתחום הזקנה ומאמרים שנכתבו בעקבותיהם. עושר המידע התיאורטי, המחקרי והקליני, והסיפורים הישירים, הנוגעים והמרגשים, בשילוב אנקדוטות משעשעות, מעניקים לגיל הזקנה פרספקטיבות חדשות ומרעננות.

ספר זה מומלץ לא רק לגיל או לקבוצה מסוימת; הוא מיועד לכל מי שיהיה זקן ביום מן הימים, כלומר לכולנו; לכל מי שרוצה להיחשף להיבטים השונים והמגוונים של גיל הזקנה, לקחת חלק פעיל בתהליכי החיים, להתכונן, להתמודד, ללמוד ולהייעשר מבט אל ההווה ואל העתיד ובעיקר לבחון איך ניתן לעשות את תקופת הזקנה טובה יותר. כי עם קצת מזל כולנו נגיע לשם.

