

התפתחות חקר המדיניות החברתית בישראל

חקר המדיניות החברתית הפך בעשורים האחרונים לתחום מחקר מוכר, מגוון ומקיף בעולם ובישראל. תחת מטרייה רחבה זו מתקבצים חוקרים מדיסציפלינות שונות, המאמצים מגוון שיטות ומערכי מחקר וגישות תיאורטיות. דבר זה בא לידי ביטוי בפריחתם של כתבי עת, ספרים, קבוצות מחקר, מוסדות הוראה ואגודות חוקרים העוסקים בחקר המדיניות החברתית. בעוד שסיפורה של התפתחות חקר המדיניות החברתית בעולם סופר בקצרה בגיליון 65 של ביטחון סוציאלי, יוקדש דבר עורך זה להתפתחות המחקר בתחום זה בישראל.

התפתחות חקר המדיניות החברתית בישראל היא סיפור מרתק שהחל בניסיונות צנועים ראשוניים לתעד את הנעשה מראשית ימי המדינה ועד ימינו אלה המצטיינים במגוון מרתק של גישות תיאורטיות וכלים מתודולוגיים, שבאמצעותם חוקרים בוחנים היבטים רבים ושונים של המדיניות המבקשת להתמודד עם בעיות חברתיות. במאמר קצר זה ניתן לשרטט רק את קווי המתאר של התפתחות זו; את הסיפור המלא יהיה צורך לספר במקום אחר.

דומה שבחינה של התפתחות חקר המדיניות החברתית בישראל מלמדת שהמחקר בתחום זה הושפע משורה של גורמים, ובמרכזם שינויים בסביבה החיצונית ובהקשר האינטלקטואלי והמוסדי. מאפייני מדינת הרווחה בישראל, כמו גם שינויים בדפוסי חקר המדיניות החברתית בעולם, הם מהגורמים הדומיננטיים בסביבה החיצונית הרלוונטית. לעומת זאת, הרקע האינטלקטואלי והדיסציפלינרי של החוקרים העוסקים בחקר המדיניות החברתית בישראל, מוסדות המחקר שבהם נערך מחקר על מדיניות חברתית ויחס הסביבה האקדמית למחקר זה הם מרכיבים מרכזיים בהקשר האינטלקטואלי והמוסדי.

ראשית דרכו של חקר המדיניות החברתית בישראל היא במספר מצומצם של עבודות, שנכתבו במהלך שנות ה-50 וראשית שנות ה-60. התקופה היתה תקופת טרום מדינת הרווחה. אז הוקמו מוסדות המדינה והחלו להיבנות מערכות רווחה וביטחון סוציאלי. בעוד שירותי הסעד נבנו על בסיס המערכות שהוקמו בידי המחלקה לעבודה סוציאלית בוועד הלאומי בימי טרום המדינה, מערכת הביטחון הסוציאלי נוצרה ברובה בעקבות חקיקת חוק הביטוח הלאומי בשנת 1953. עשייה זו היתה מלווה אך במחקר דל מאוד. הכתיבה בנדון עסקה בעיקר בפולמוסים על היבטים שונים של מדיניות הרווחה, ואילו ביטחון סוציאלי, כסלו תשע"א, נובמבר 2010, מס' 84 : 9-5

העבודות המעטות, שנשאו אופי מחקרי ואמפירי יותר, נכתבו בעיקר בידי אלה שהיו מעורבים בעצמם בעיצוב המדיניות בתקופה זו. דוגמאות בולטות לכך הן עבודותיו של יצחק קנב (תשכ"ב). העבודות של קנב ואחרים התמקדו בדרך כלל בתחום הביטחון הסוציאלי, הבריאות והשיכון ונעדרו בסיס תיאורטי של ממש. תכליתן העיקרית היתה לתעד את הצלחות המערכות שהוקמו או להצביע על מגבלותיהן. האכסניות הבולטות שאפשרו לכתוב עבודות מהסוג הזה היו ההסתדרות הכללית והמוסד לביטוח לאומי, שהוקם בראשית שנות ה-50.

הצעדים הראשוניים למיסוד גוף ידע של ממש בתחום חקר המדיניות החברתית נעשו כבר בראשית שנות ה-60, עם פרסום מאמרו החלוצי של אברהם דורון (1964), עוני בישראל. תקופה זו, שניתן לכנותה תקופת דור המדבר של חקר המדיניות החברתית בישראל, מקבילה במידה רבה לתקופת הזוהר של מדינות הרווחה באירופה ובאמריקה ולתקופת צמיחתה של מדינת הרווחה בישראל בראשית שנות ה-70. היא מסתיימת עם משבר מדינת הרווחה, שהתרחש במידה רבה בכל מדינות הרווחה החל באמצע שנות ה-70, ופקד את מדינת הרווחה הישראלית במשך שנות ה-80. בפרק זמן זה התגבשה קבוצה ראשונה של חוקרים ישראלים, שביקשו להבין טוב יותר את מאפייני מערכות הרווחה הצומחות בישראל ואת הבעיות שעמן התמודדו. קבוצה זו של חוקרים, רובם אנשי אקדמיה שפעלו במסגרת בתי הספר לעבודה הסוציאלית, הושפעו רבות מה-social administration, שפרח בבריטניה באותה עת והתאפיין בהזדהות עם רעיונות מדינת הרווחה האוניברסלית והממלכתית מזה, אך דגל גם בחקירה מדעית של בעיות חברתיות ודרכי ההתערבות בהן מזה.

החוקרים בתקופה זו (אנשים כמו אברהם דורון, אורי ינאי, יוסי קטן, אריק רימרמן, אריאלה לבנשטיין, ג'ק חביב ואחרים), שרובם השתלבו באקדמיה בראשית דרכם לא כחוקרי מדיניות חברתית אלא כמומחים בתחומים אחרים, היו חלוצים בחקר מאפייני הבעיות החברתיות בישראל ובמערכות מדינת הרווחה. במוקד מחקריהם ניצבו מערכות ואוכלוסיות הקשורות לעבודה סוציאלית – שירותי הרווחה האישיים, ביטחון סוציאלי, בריאות, קשישים, אנשים בעלי מוגבלות וקורבנות. נקודת המוצא התיאורטית היתה התפתחותית בעיקרה, מה שמכונה בשיח התיאורטי the logic of industrialism, ואילו הניתוח נשען בדרך כלל על ניתוח משני של נתונים כמותיים או תיעוד מסמכים. קבוצה זו של חוקרים ביקשה להפוך את חקר המדיניות החברתית לתחום מחקר לגיטימי ולשכנע שהוא בעל חשיבות סגולית בעבור החברה הישראלית. עם זאת, צריך לומר שבמהלך רוב התקופה הזו נותר חקר המדיניות החברתית תחום מחקר שיורי, מעין מדבר אינטלקטואלי, אפילו בתוך העבודה הסוציאלית. מלבד המוסד לביטוח לאומי ומוסדות מחקר יישומיים ספורים מחוץ למסגרות האוניברסיטאיות (מכון ברוקדייל והמרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל), נהנה מחקר זה מתמיכה אקדמית ותקציבית דלה ביותר. אם עבודתו של אברהם דורון, שביקשה ב-1964 לחקור לראשונה את תופעת העוני בישראל, מסמנת

את ראשית התקופה הזו, הרי פרסום ספרו מדינת הרווחה בישראל, ביחד עם רלף קרמר, בשנת 1992 מסמן את סיומה.

ראשית שנות ה-90 מהווה את ראשיתה של תקופה חדשה בחקר המדיניות החברתית בישראל. זוהי תקופה של קבלת לגיטימציה למחקר בתחום זה, תקופת "יציאה מחוץ לתחום המושב". נקודת ציון משמעותית בהקשר זה היא פרסום ספרו של מיכאל שלו *Labour and the Political Economy in Israel* בשנת 1992, שהוא ניתוח ביקורתי ומעורר מחלוקת של התפתחות הכלכלה הפוליטית והמדיניות החברתית בישראל. המחבר, שביקר את המודל הסוציאל-דמוקרטי שרווח אז בשיח העיוני, שאף להבין איך לא נוצר בישראל משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי, אף שהמדינה נשלטה זמן רב בידי מפלגה סוציאל-דמוקרטית, מפא"י (לימים מפלגת העבודה). האופי הביקורתי והתיאורטי במוצהר של ספר זה מצביע על שינוי במאפייני חקר המדיניות החברתית בישראל. ואכן העשור וחצי שלאחר מכן, תקופה של שינויים גדולים במאפייני מדינת הרווחה בישראל ושל צמיחה גדולה בחקר המדיניות החברתית בעולם, מתאפיין בכיסוס חקר המדיניות החברתית בישראל ובהשתנות טבעו. בתוך האקדמיה זכה תחום זה להכרה גוברת והולכת: נכתבו עבודות דוקטור, חוקרים צעירים המתמחים בתחום זה נקלטו בפקולטות שונות (עבודה סוציאלית, סוציולוגיה ומדע המדינה), והיתה להם נגישות רבה יותר לתקציבי מחקר ולאפשרויות פרסום. במקביל גבר העניין במדיניות חברתית מצד מוסדות מחקר ממלכתיים מחוץ לאקדמיה, כגון בנק ישראל ומחלקות המחקר של משרדי ממשלה שונים.

בשנות ה-90 ובראשית שנות ה-2000 אנחנו עדים אפוא לשינוי במטרות מחקר המדיניות החברתית; דגש גדול יותר ניתן לשימוש בישראל כחקר מקרה וכאמצעי להבנת סוגיות תיאורטיות. מוקדי המחקר התרחבו לסוגיות כמו אי שוויון, מגדר, תעסוקה, אתניות, ילדים והפרטת שירותים. בעבודות שנכתבו בתקופה זו הפך הבסיס התיאורטי של המחקר למוצהר יותר, ואומצו נקודות מוצא תיאורטיות שונות מאשר בעבר. במיוחד אפשר לזהות ניסיון לבחון מדיניות חברתית בהקשרים הפוליטיים, המוסדיים והחברתיים שלה. במקביל ביקשו החוקרים להציב בסיס אמפירי מוצק הרבה יותר לעבודות, בין שמדובר בניית תיעוד ובין שבמחקר כמותי הנשען על מקורות ראשוניים. התוצרים הם ספרים רבים יותר העוסקים במגוון נושאי מדיניות חברתית (ראו לדוגמה: גל, 2002, 2005; דורון, תשנ"ה; קטן, 1996, 2000, 2002; תמיר ואבנימלך, 2002; Ben-Arieh & Gal, 2001), פרסומים רבים בכתבי עת בינלאומיים ובכתבי עת ישראלים שלא דווקא מתמחים במדיניות חברתית, כמו גם הקמת קבוצות מחקר חדשות ואגודה מקצועית. במלים אחרות, זוהי תקופה שבה הצליח חקר המדיניות החברתית לפרוץ את גבולות תחום המושב ואת המגבלות המוסדיות והתיאורטיות שאפיינו אותו בעבר, ולבסס את התחום כתחום מחקר לגיטימי. הוא זכה להכרה גוברת לא רק באקדמיה הישראלית ובקרב קובעי מדיניות

בישראל, אלא גם בשיח הבינלאומי. בכך נוצר מסד מוסדי, תיאורטי ואמפירי שיאפשר את צמיחת חקר המדיניות החברתית כתחום מחקר בעתיד.

בשנים האחרונות, וביתר שאת במחצית השנייה של העשור הראשון של המאה ה-21, ניכר כי החל שלב חדש בהתפתחות חקר המדיניות בישראל. זוהי תקופה שבה המחקר בתחום זה מתאפיין במיוחד בגיוון תיאורטי, דיסציפלינרי ואמפירי. חוקרים מדיסציפלינות רבות – משפט, מדיניות ציבורית, גיאוגרפיה, כלכלה, אנתרופולוגיה – לצד העבודה הסוציאלית, הסוציולוגיה ומדע המדינה, בוחנים היום היבטים רבים (ומפתיעים לעתים) של המדיניות החברתית בישראל. חלקם כבר זכו למשרות במוסדות אקדמיים, וחלקם נמצאים בתחילת הדרך. החוקרים בעידן זה נהנים מנגישות רבה יותר מאשר בעבר לנתונים כמותיים השוואתיים, והם שותפים מלאים בשיח הבינלאומי וברשתות מחקר חוצות גבולות. במחקריהם הם נשענים על בסיס תיאורטי ואמפירי מוצק, ומאמצים מתודולוגיות יצירתיות מגוונות הרבה יותר מאשר בעבר.

הדור החדש של חוקרים בתחום המדיניות החברתית בישראל מושפע מאוד מהמגמות התיאורטיות והאמפיריות שמתפתחות בעולם ומהמאפיינים החדשים של מדינת הרווחה בישראל, ובמיוחד הוא מושפע מהמקום ההולך ומתרחב של השוק, המגזר השלישי וגופי החברה האזרחית בתהליכי עיצוב המדיניות החברתית ויישומה. על כן זהו דור המבקש להרחיב מאוד את גבולות המחקר בתחום זה. בני דור זה מתמקדים בתחומים שנחקרו בעבר אך מעט או לא נחקרו כלל. הם מבקשים ללכת מעבר למדינה ולמערכותיה, מוקד המחקר בעבר, ולשלב במחקרם גם מוסדות לא מדינתיים – החברה האזרחית, חברות מסחריות בשוק ומוסדות על-מדינתיים. הם רוצים להשלים את המבט המסורתי, שנטה להיות מבט מלמעלה למטה, במבט הבוחן תופעות גם מלמטה למעלה. עוד הם מבקשים לזהות גורמים מסבירים שאינם רק מבניים, פוליטיים ומוסדיים, אלא נטועים בתרבות וברעיונות. אכן זוהי תקופה מרתקת לחקר המדיניות החברתית.

ב-40 (בקירוב) שנות הוצאתו לאור שימש ביטחון סוציאלי כמה מרכזית לחקר המדיניות החברתית, וניכר שהשינויים במגמות המחקר הזה באו לידי ביטוי בגיליונותיו על פני השנים. נכון יהיה לומר שלא היתה בתחום המדיניות החברתית בישראל במה למחקר חשובה יותר מאשר כתב עת זה. אני תקווה שהדבר נכון גם לשבע השנים האחרונות שבהן שימשתי אני כעורך כתב העת. מהגיליון הבא, תפקיד העורך הראשי עובר לידי של פרופ' יוסי קטן. על כן זוהי הזדמנות טובה לומר מלות תודה לאלה שאפשרו את הפעילות הזו. אני מבקש להודות למוסד לביטוח לאומי ולראשו על התמיכה בהוצאה לאור של כתב העת, לחברי מערכת ביטחון סוציאלי ובמיוחד ליושבי ראש המערכת הזו, פרופ' לאה אחדות וד"ר דניאל גוטליב, על מעורבותם הברוכה בהובלת כתב העת. עוד אני מבקש להדגיש את תרומתם הרבה של עורכי הלשון של כתב העת – רפי יוליוס בעבר וחוה רימון בהווה – להבטחת הרמה הגבוהה של הפרסום. עורכת מדור סקירת ספרים חדשים, ד"ר

אלישבע סדן, פעלה לצדי בשנים האחרונות והפכה מדור זה ליוצא דופן ברמתו ובהיקפו. לבסוף, מיה עורב-הטל, מרכזת המערכת, היא העוגן המהימן אשר הבטיח את ההוצאה הסדירה של כתב העת במהלך כל התקופה הזו. לעורך החדש, חוקר מוביל בחקר המדיניות החברתית ובעל ניסיון רב בעריכת כתבי עת, אני מאחל הצלחה רבה בקידום במה חשובה זו.

ג'וני גל

העורך הראשי

מקורות

- גל, ג' (2002). האומנם נטל מרצון? באר שבע: הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון.
- גל, ג' (2005). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.
- דורון, א' (1964). עוני בישראל. אמות, פברואר-מרץ, 7-13.
- דורון, א' וקרמר, ר"מ (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: עם עובד.
- דורון, א' (תשנ"ה). בזכות האוניברסאליות. ירושלים: מאגנס.
- קנב, י' (תשכ"ב). חברה בישראל ותכנון סוציאלי. תל אביב: המכון למחקר כלכלי וסוציאלי.
- קטן, י' (1993). התפתחות שירותי הרווחה האישיים. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י' (2000). מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- קטן, י' (2002). בעיית העוני. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- תמיר, י' ואבנימלך, מ' (2002). רווחה מתקתקת. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- Ben Arie & Gal, J. (2001). *Into the Promised Land*. Westport: Praeger.
- Shalev, M. (1992). *Labour and the Political Economy in Israel*. Oxford: Oxford University Press.

