

סקירת ספרים חדשים

בעריכת עינת לביא

**בין הבית לרחוב: היעדר
ביטחון דיורי בישראל /
שלומית בנימין**
מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2022.
157 עמודים

**השתכנות מתקנת: נשים
מזרחיות מתקנות עוול
ומחפשת בית / קלריס הרבון**
הקיבוץ המאוחד, 2021

סוקר: גל לוי²

במאמר שנכתב על רקע חקיקת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (1998) הציע דני רבינוביץ לבחון את ההיסטוריה של השיכון הציבורי, כדי לחלץ את הדיון מהמלכוד שהיה נתון בו באותם ימים: האם עלות הרכישה שתושפת על המדינה מצדיקה את המהלך ואת התועלת שתצמח ממנו לדיירים רוכשי הדירות? המהלך שרבינוביץ הציע כדרך לחשוב מחדש על משמעותו של הדיור הציבורי היה לבחון את התהוותן של האגודות השיתופיות העירוניות. האגודות התארגנו בבתים משותפים, שבדומה לדיור הציבורי, נבנו בכספי המדינה. אך בניגוד לדיור הציבורי המסובסד, הן העניקו לדיירים חברי האגודה זכויות קניין בדירות מגוריהם. המעניין בדיון ההיסטורי הזה הוא ההבנה שאין זה מקרי שלהבחנה בין שתי צורות התמיכה שהציעה המדינה למהגרים החדשים היו פנים אתניות. כפי שרבינוביץ מסכם זאת: "בדיעבד ברור, שהשלילה-מראש של אופציית הדיור העירוני המשותף מן המזרחים... היתה החמצה היסטורית" (רבינוביץ, 2000, 124). על רקע זה אני מציע לקרוא את שני הספרים מושאי הסקירה הזו, המציעים דיון עכשווי וחשוב בסוגיית הדיור בכלל, והדיור הציבורי בפרט.

גם אם נדמה שמחאת הדיור החלה בשנת 2011, כל מי שמכירה את ההיסטוריה החברתית של ישראל מודעת לכך שסוגיית אי השוויון בדיור ימיה כימי המדינה (ויש שיאמרו עוד קודם לכן). גם המותג **מחאת האוהלים** נרשם על שם צעירות וצעירי הקטמונים, שיצאו להקים בשנת 1980 את **התנחלות אוהל מורה** במחאה על הזנחת השכונות והעדפת ההתנחלויות מעבר לקו הירוק. זאת ועוד, קשה להפריז בחשיבותו של הדיור במובנו כמקום מוגן ויציב לקיום חיים ראויים,

1 דוקטור, החוג לשירותי אנוש, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות, אוניברסיטת חיפה
2 האוניברסיטה הפתוחה

ואין להמעיט כמובן במרכזיותו כנכס וכהון משפחתי. היעדרו של בית יציב, וגם זו כבר בבחינת קלישאה, הוא ממחוללי העוני הקריטיים בתקופה זו, שבה העבודה, אם היא קיימת, היא ארעית, לא מוגנת, ולא משתלמת. בתנאים אלה, כאשר ההגמוניה הכלכלית מונחית על ידי חשיבה ניאאו-ליברלית הקוראת להטיל את האחריות לכלכלה האישית ולחוסן המשפחתי על הפרטים, נשים וגברים, ללא התחשבות בתנאים שהם פועלים בהם, "השוק החופשי" הוא הזירה שבה אמורים להימצא "פתרונות הדיור". בכשלו של השוק להציע פתרונות כאלה עוסקים, אם גם לא במישרין, ספריהן החשובים של שלומית בנימין וקלריס חרבון. קצרה היריעה מלסכם את התובנות והידע העצום הטמונים בשני הספרים האלה, ולכן אציע רק כמה כיווני מחשבה לקריאה שהיא בעיני תרומה אדירה לכל מי שעוסקת בשאלות קונקרטיות של עוני, דיור וחיים ראויים.

כל אחד משני הספרים עוסק בסוגיית הדיור הציבורי מזווית אחרת, ויחד הם מציעים לנו מבט כולל ועכשווי על מצבו המוזנח והעלוב (שמות התואר הם תוספת לא אקדמית בעליל שלי, ויסלחו לי על כך המחברות) של הדיור הציבורי בעיני המדינה. שני הספרים הללו, האחד מבוסס על עבודת דוקטורט (בנימין) והאחר על עבודת תזה (חרבון), לא רק מתארים את המצב הזה. שתי המחברות מפנות זרקור לבעייתיות שבמדיניות הדיור בישראל, ומציעות ניתוח מאיר עיניים להבנתה. בנימין טובעת את המושג **היעדר ביטחון דיורי** בעקבות הניתוח הסוציולוגי-היסטורי שהיא מציעה לסוגיית חסרי הדיור. בנימין אינה מקבלת את המונח הרווח **חסי דיור** כמות שהוא, אלא מבקשת להתחקות אחר תולדותיו ואחר האופן שבו הוא מגדיר לכאורה מצב אחד בלבד – זה שבו נתונים דרי הרחוב. שני המונחים – חסרי דיור ודרי רחוב – התפתחו בשדה הביורוקרטי-טיפולי מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת, אלא שההבחנה הבינארית בין השניים מטשטשת את המציאות שבנימין מתבוננת בה במבט חוקר ואמפתי. לכן היא מציעה לבחון את היעדר הבית כרצף המשקף מצבים שונים של היעדר ביטחון דיורי. התנועה על הרצף הזה, כפי שעולה מפרקי הספר השונים, אינה דטרמיניסטית, אלא תלויה בהיקף ובסוגי המשאבים שהמדינה נכונה להקצות להתמודדות עם סוגיית הדיור.

הספר נע בין הממד הביורוקרטי לבין הממד האישי והחוויתי בלי להתיש את הקוראת, ובכך הוא תורם מבט אל עולמן של נשים הגרות בתנאים של היעדר ביטחון דיורי. חוויית החיים של נשים אלה, והמאבק העיקש שלהן לא להיכנע למצבן, מזכירה לנו, כפי שעולה ממחקרים נוספים שכותב שורות אלה שותף להם (לוי וכהן-בנלולו, 2022; לוי ואחי, 2021), כי בניגוד לדימוי הציבורי, העוני אינו הגורם המסביר את מצבן של הנשים הללו ואת קשיי הדיור שהן חוות. העוני הוא התוצר של מדיניות דיור המקדשת את הקניין הפרטי ומאמינה – לשווא – בכוחו של השוק להסדיר את עצמו.

ספרה של קלריס חרבון מרחיב את היריעה ולוקח אותנו למסע משפטי-סוציולוגי-היסטורי החושף את המדיניות החברתית, האטומה לצרכים של מי שההיסטוריה הציונית דחקה לשוליים. ספרה מבוססת על עבודת התזה שלה, שהיא עצמה נבעה מעבודתה כעורכת דין וכסגורית של נשים שנקלעו בעל כורחן לבית המשפט באשמת "פלישה" לדירות הדיור הציבורי. חשוב לומר בתחילת הדברים כי הפלישה – ומייד נראה כיצד ומדוע חרבון דוחה את המונח הביורוקרטי הזה, הרווח גם בשיח הציבורי – היא המוצא האחרון. נשים שהחוק מגדיר כפולשות עושות זאת בניסיון

נואש למצוא להן ולמשפחתן מנוח, גם אם זמני. זאת ועוד, במרבית המקרים הפלישה היא לדירה ריקה (אלא אם מדובר במי שגרר בבית וכעת מוגדרות כלא בנות רשות). במונחים של בנימין מדובר במעשה שנועד להתגבר על היעדר ביטחון דיורי, גם במחיר עבירה על החוק.

במעבר מהתחום הסוציולוגי לזה המשפטי אנו נדרשים על פי רוב לעבור מדיון במונחים קיבוציים לדיון במונחים אינדיבידואליים, שכן בבית המשפט לא מתייצבים "החברה" או קולקטיב כלשהו, אלא אישה יחידה המואשמת בעבירה פלילית או מנהלית. קלריס חרבון אינה מקבלת זאת. היא לא רק מציעה לנו, אלא דורשת מבית המשפט ומאיתנו – הציבור בכללותו, ולא רק אנשי ונשות האקדמיה – להתבונן במעשים של נשים יחידות מנקודת מבט היסטורית קולקטיבית, מזרחית, ולא מנקודת מבט אינדיבידואלית. הסטת המבט מאפשרת להבין את מעשה "הפלישה" כפעולה פוליטית, בין שמודעת בין שלא, של **השתכנות מתקנת**. מושג זה, שחרבון טבעה, מבקש להצביע על היותו של המעשה טעון בהיסטוריה של הדיור, ובאופן ספציפי יותר, בהיסטוריה של המזרחים והמזרחיות בישראל. מנקודת מבט זו, התייצבותה של חרבון עורכת הדין לצד הנשים בבית המשפט היא מהלך שתכליתו להציע נרטיב היסטורי למה שבית המשפט רואה כעבירה אינדיבידואלית. נרטיב זה נועד לחולל מהלך של תיקון העוול ההיסטורי, וכאן החשיבות בספרה של חרבון החוקרת. בהצבת הסיפורים הפרטניים זה לצד זה, חרבון דורשת מאיתנו – הקוראים, אבל בעיקר הביורוקרטים השונים העוסקים בסוגיית הדיור הציבורי – להכיר בהיסטוריה של הדיור, ובהיסטוריה של נשים מזרחיות הדורשות לעצמן מקום ראוי לגור בו.

דרישה זאת מחזירה אותי לנקודת הפתיחה של סקירה זו, קרי להיסטוריה של הדיור הציבורי. בישראל הדיור הציבורי מזוהה עם נחשלות, עוני ותלות. זה לא היה מחויב המציאות. המעורבות של המדינה בדיור ובשיכון (מילה שגם היא הפכה להיות מזוהה בעיקר עם נחשלות) היתה כורח של בניין מדינה, אך גם חלק מרוח הזמן. בעקבות מלחמת העולם השנייה והמשברים הכלכליים שקדמו לה, המחויבות של המדינה לדיור יציב לא נבעה מאלטרואיזם, אלא היתה חלק מתפיסה רחבה יותר הרואה במדינה גורם שצריך לקחת על עצמו את הסיכונים החברתיים כדי להימנע מהתדרדרות למשבר ולמלחמה. אלא שהיווצרותה של מדינת הרווחה נעשתה תחת אידאולוגיה לאומית צרה וגישה מודרניסטית, המחלקת את האוכלוסייה למי שראויים יותר ולמי שראויים פחות להגנת המדינה. כך, העובדה שגם כיום המדינה אינה רואה את עצמה כאחראית לשאלת הדיור של האזרחים הערבים בישראל אינה בבחינת חריג, וכך גם העובדה שמי שנזקקים, או נכון יותר נזקקות, לדיור ציבורי הן נשים מזרחיות.

התפקיד של מדעי החברה הוא ללמוד מההיסטוריה את ההווה, וכאן שני הספרים נפגשים ומשלימים האחד את האחר. שניהם עוסקים במשבר הנוכחי, וממחישים כי מדיניות דיור שאינה רק בבחינת "פתרון לעניים" היא הדבר המתחייב במציאות הכלכלית, הפוליטית והחברתית. זאת ועוד, שניהם מלמדים כי הכרת ההיסטוריה חשובה לא לשם שיבה נוסטלגית למדינת הרווחה שהיתה. מה שנדרש הוא ראייה היסטורית-חברתית המכירה בהיעדר הביטחון הדיורי כרצף המקיף את כלל חלקי החברה, ותיקון של עוולות העבר כך שהמדינה, ולא נשים יחידות, היא שתיקח על עצמה לחולל השתכנות מתקנת לחברה בכללותה.

מקורות

- לוי, ג' וכהן-בנלולו, ר' (2022) מבית לבית: סיפור מסע בעקבות העוני. **זמנים**, 147, 100–113.
- לוי, ג', ששון-בוזחיש, ח', קפלן, ד', ביטון, א' וכהן-בנלולו, ר' (2021). בלי לחם מחמצת: רגילות משברית, תיעוד עצמי ונשים בעוני בזמן קורונה. **סוציולוגיה ישראלית**, כא(2), 175–181.
- רבינוביץ, ד' (2000). האופציה שנשכחה: השיכון העירוני המשותף. **תיאוריה וביקורת**, 16, 101–127.

חושפות את עצמן: הצצה לתת-תרבות השפנות המועדונים בישראל / שני נרדימון ותומר עינת רסלינג. 2022. 154 עמודים

סוקרת: ד"ר אודליה דיין-גבאי¹

הספר **חושפות את עצמן: הצצה לתת-תרבות השפנות המועדונים בישראל** הוא ספר חשוב, ייחודי ומרתק, המצליח למלא את החסר הקיים בתחום בתאוריה ובמחקר, ועושה זאת באופן נגיש, רגיש ומקצועי. הספר מנתח את תת-התרבות של מועדוני החשפנות בישראל, של תהליכי הגיוס אליה ושל הסוציאליזציה המתקיימת במסגרתה. בכך, ספרם של שני נרדימון ותומר עינת פותח צוהר לחשפנות המועדונים בישראל, ומצליח להוות מקור ידע נרחב ואותנטי למתקיים במועדוני החשפנות. הספר מציע ידע מפורט ומעמיק על חמישה תחומי תוכן הנוגעים לעולם החשפנות: (1) הגורמים המובילים נשים להיכנס לעולם חשפנות המועדונים; (2) צורכיהן ומצוקותיהן של חשפניות המועדונים; (3) האסטרטגיות הפסיכו-חברתיות והחברתיות שנוקטות החשפניות כדי להתמודד עם מצוקותיהן; (4) מועדוני החשפנות עצמם ואופי העבודה הנדרש בהם; (5) המאפיינים הייחודיים של עולם חשפנות המועדונים, תוך התייחסות מפורטת ליחסי הגומלין המורכבים בין החשפניות לבין בעלי המועדונים ולבין הלקוחות, ובין לבין חשפניות אחרות.

1 דוקטור, מרצה וחוקרת תקשורת בהיבטים של מגדר, זנות ואלימות נגד נשים במחלקה לקרימינולוגיה במכללה האקדמית אשקלון, ובמחלקה לתקשורת באוניברסיטה העברית בירושלים. מייסדת המרכז הישראלי ליינוץ מגדרי ומגוון חברתי. עבודת הדוקטורט של דיין-גבאי, **סיפור הזנות בתקשורת: נרטיב הזנות בתקשורת הישראלית בשנים 2008–2018**, היא מחקר המצביע על יחסי הגומלין בין השיח התקשורתי, קידום חקיקה והלך רוח ציבורי, ועושה זאת באמצעות הצגת התפתחויות ושינויים במדיניות ובשיח הציבורי בנוגע לתופעת הזנות בשנים שקדמו לחקיקת החוק לאיסור צריכת זנות בישראל. העבודה הוגשה לאוניברסיטה העברית בירושלים ואושרה בשנת 2021. מאמרה של דיין-גבאי, זנות כזירה של אלימות: נקודת המבט של התקשורת (מסגרות מדיה, 22, 67–90) עוסק אף הוא בנושא.

למחקר האיכותני המובא בספר זה רגליים אמפיריות יציבות. שיטת המחקר כללה שני כלי מחקר שסיפקו יריעה אמפירית רחבה: ראיונות עומק מובנים למחצה עם 11 חשפניות המועסקות במועדוני חשפנות בתל-אביב, ותצפית פתוחה שהתקיימה בכל מועדוני החשפנות באזור תל-אביב. מדובר בתצפית מקיפה מאוד, אשר התקיימה לאורך תקופת זמן ארוכה בת שבע שנים. תצפית ארוכת טווח זו, בשילוב עם ראיונות עומק, שימוש בספרות תאוריה ומחקר רחבה ומגוונת מדיסציפלינות שונות, בד בבד עם שמירה על סטנדרטים לאיכות המחקר, עושים ספר זה קריאת חובה לכל מי שמבקש ומבקשת לגבש דעה מקצועית או אישית, להתוות מדיניות או לקדם תוכניות טיפול ושיקום לדמויות השונות בעולם חשפנות המועדונים בכלל, לחשפניות בפרט, וכן לדמויות נוספות על רצף הזנות.

הספר מספק הבנה מעמיקה על אודות היבטים שונים של עולם החשפנות בישראל. העדויות הרבות השזורות בו מפיחות חיים בממצאים, והוא מאפשר לקורא להבין את המצוקות והקשיים שהנשים נדרשות להתמודד עימן: "אם הייתי צריכה לחבק ולנחם כל בחורה שעוברת כאן משהו קשה [אונס או אלימות], לא היינו מצליחות לעבוד. אתן בחרתן להיות כאן תתמודדו עם ההשלכות. אם את לא רוצה שיאנסו אותך תהיי הייטקיסטית" (מור, בת 24, עובדת שש שנים בעולם החשפנות) (עמ' 79).

העובדה שהספר אינו עב כרס אינה גורעת מאיכויותיו, ההפך הוא הנכון. הספר בעל מבנה ברור ושפה נגישה, ובכך מצליח להנגיש תופעה אנושית קשה ומורכבת באופן נהיר, מדויק וענייני, אשר יכול להיות לעזר בהבנת עולם נסתר וסבוך. קצרה היריעה מלמנות את תרומתו של הספר, על כן אציין שני היבטים מרתקים במיוחד.

ראשית, החשיבות והחדשנות שבזיהוי חשפנות המועדונים כתת-תרבות. זיהוי זה מאפשר התבוננות מבעד לפריזמה חדשנית אשר מרחיבה את ההתבוננות של המחקר לא רק בעולם החשפנות, אלא בתופעת הזנות בכללותה. הזיהוי של מאפייני תת-תרבות בעולם זה מאפשר הבנת עומק ומתן הסבר אפשרי להתנגדויות הצפות בשדה, התנגדויות שכפי שידוע במחקר הן חלק אינהרנטי מעצם ההשתייכות לתת-תרבות.

כוח התנגדות זה יכול לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות. לעיתים ניתן לזהותו גם בהתנגדויות המעשיות והמילוליות מצד חברות תת-תרבות זו אל מול ארגוני סיוע, אנשי ונשות טיפול, לעיתים אל מול מדיניות חברתית, וכדומה. נראה כי הבנת מאפיינייה של תת-תרבות החשפנות לעומקה, כפי שהיא מוצגת בספר, תאפשר זיהוי מדויק ונכון יותר של מצוקות ואסטרטגיות פסיכו-חברתיות, ובכך היא עשויה לאפשר מענה טיפולי מותאם שמיטיב עם הנשים בחשפנות המועדונים. בהמשך לכך, מממצאי המחקר אפשר להקיש על הגורמים העומדים בבסיס השתייכותן של הנשים לתת-תרבות זו, ולשאוף לתת מענה חלופי, ברמה המערכתית, לחסמים שניצבים מולן במימוש צרכים ושאיפות שהחברה הנורמטיבית מציבה בפניהן כבלתי אפשריים להשגה.

ההיבט המשמעותי השני אשר נלווה לניתוח המעמיק של מאפייני תת-התרבות של מועדוני החשפנות הוא שיקוף מציאות חיה של נשים במועדוני החשפנות: תהליך הגיוס, מערכות היחסים שלהן עם הלקוחות, עם בעלי המועדון ועם חשפניות אחרות. מידע זה תורם להבנה של

זירת מועדוני החשפנות כזירה שמתקיימות בה מערכות אלימות רבות ושונות בין מגוון הדמויות שהן חלק ממנה. זאת ועוד, ממצאי המחקר מתכתבים עם מושגים ותובנות מספרות מחקר עשירה בשדה חקר הזנות והאלימות המינית, ובכך מאפשרים לסמן את החשפנות ככזו המתקיימת על רצף הזנות. סימון זה יכול להיות משמעותי בכל הנוגע להרחבת ההגדרה לזנות בחקיקה הקיימת, ובמניעת לגיטימציה חברתית או משפטית לעצם קיומם של מועדוני חשפנות, וזאת לנוכח החוק לאיסור צריכת זנות שנכנס לתוקפו בשנת 2020.

החיבור המתבקש בין מאפייני החשפנות לבין מאפייני הזנות גלום בהקשרים רבים שמתקיימים בממצאי המחקר. כך נמצא כי הנשים משתמשות במנגנון הדיסוציאציה כדי להתמודד עם קשיים ומצוקות; נמצא שימוש שכיח בסמים ובאלכוהול לצורך הישרדות בזירת החשפנות; הנשים חושפות קשיים לנהל מערכות יחסים; כן נמצא כי לחצים כלכליים הם גורם משמעותי בכניסה לעולם החשפנות, ואף במעבר מחשפנות בלבד למתן מין בתמורה לכסף. זאת ועוד, נרדימון ועינת מציגים את קיומה של אינטימיות מזויפת אל מול ה"לקוחות", אשר ידועה בספרות המחקר בשדה הזנות גם בשם **אינטימיות תחומה** (Bernstein, 2007), כלומר כזו הנקנית בכסף ומוגבלת בזמן ובמרחב; אשליית שליטה הבאה לידי ביטוי, בין היתר, בהחזקת נרטיב מוטעה של מנצלת אל מול מנוצל. נוסף על כך, תיאור מערכות היחסים בין הנשים לבין בעלי המועדון מתכתב עם מחקרים המתייחסים לטקטיקות המוכרות בעולם הסרסרות (Eberhard et al., 2019), פרקטיקות רוויות מניפולציות, יצירת תלות ושליטה, אשר מלוות לרוב ביחסים מטעים של אהבה ודאגה. ולבסוף, מחקר זה מחזק את הטענה הקושרת בין שכיחות העבר הקורבני בתחום האלימות המינית לבין הימצאות בתעשיית המין (גולדברג, 2022; גור, 2004; Farley, 2004).

כל אלו ועוד מצמצמים את הפער הקיים במחקר, אך גם בתודעה הציבורית, בין עולם החשפנות לבין עולם הזנות. אל מול טענה זו יש לזכור כי מתחוררת כאן ההבנה כי השמירה על תוקפה של תת-תרבות זו מאפשרת לנשים לא לתפוס עצמן כאובייקטים מיניים בלבד, ומהווה מעין חוצץ או שומר סף על זהותן בנפרד מתעשיית המין. אלה מצטיירים כמנגנון שמאפשר להן חוסן בתוך מציאות כאוטית.

אסכם באומרי כי מדובר במסמך מחקרי מחד גיסא ואנושי מאידך גיסא, אשר בנגישותו מצליח לתווך פסיפס של זירה מורכבת של כאב ומצוקה. הוא מספק נוכחות לקולן של נשים שגם אם הן נמצאות תחת אור הזרקורים על במות אפלות, הן נותרות לרוב מוסתרות. הספר יכול לשמש תשתית ידע נרחבת לחוקרים ולחוקרות שירצו לערוך חקר נוסף בתחום. עוד הוא יכול לספק לאנשי ולנשות טיפול כלים לפיתוח מענים מדויקים יותר, ואף להניח בסיס לקידום מדיניות רלוונטית למיגור תופעת החשפנות.

מקורות

גולדברג, נ' (2022). **אני מנצלת אותם כדי שינצלו אותי: זנות כהסדרה של כאב ראשוני**. (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת בר-אילן)

גור, ע' (2004). הסרסור שלי לא היה צריך ללמד אותי כלום. אבא לימד אותי הכול בבית: גילוי עריות כגורם מרכזי בהתדרדרות של נשים ונערות לזנות, סמים ופשע. בתוך צ' זליגמן וז' סולומון (עורכות), **הסוד ושברו: סוגיות בגילוי עריות** (עמ' 457–482). הקיבוץ המאוחד ואוניברסיטת תל-אביב.

Bernstein, E. (2007). *Temporarily yours: Intimacy, authenticity, and the commerce of sex*. The University of Chicago.

Eberhard, J., Frost, A., & Rerup, C. (2019). The dark side of routine dynamics: Deceit and the work of Romeo pimps. In M. S. Feldman, L. D'Aderio, K. Ditttrich, & P. Jarazabkowski (Eds.), *Routine dynamics in action: Replication and transformation* (Research in the Sociology of Organizations, 61) (pp. 99–121). Emerald Publishing Limited.

Farley, M. (2004). "Bad for the body, bad for the heart": Prostitution harms women even if legalized or decriminalized. *Violence Against Women*, 10(10), 1087–1125. <https://doi.org/10.1177/1077801204268607>

משילות משולבת בישראל: היבטים תיאורטיים ומעשיים / נטע שר-הדר, ליהיא להט ויצחק גל נור (עורכים) מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2022. 294 עמודים

סוקרת: פני יובל¹

הבחירה למקד את הספר **במשילות משולבת** (collaborative governance), אסטרטגיית ממשל הטומנת בחובה אפשרות נבדלת מהפרטה ומרגולציה, היא צורך השעה. תחומים רבים נשחקים ומתפרקים, וצו המצב מבכר חשיבה המאתגרת את התאוריות המוכרות. גוף הידע העוסק במשילות משולבת הוא מגוון, ובמובנים רחבים, המתוארים בפרקי הספר באופן קולח ומלא עניין, מרחיב ומעשיר הלכה למעשה את התאוריה. בכך הם תורמים לעיצובה באופן המגמיש את גבולות המחשבה, ומעצב היבטים תיאורטיים שונים בה באופן המותאם למנעד רחב של סיטואציות מורכבות הלקוחות ממציאות פעילותו של המגזר הציבורי לזרועותיו.

לתאוריה של משילות משולבת הגדרות רבות. אלה מסתכמות בפילוסופיה ניהולית שתפנית, המבכרת עיצוב פורמלי של מדיניות ציבורית בידי רשתות הנוצרות ביוזמת סוכנות ממשל, ומשלבות שחקנים ממגוון מגזרים. השחקנים הללו הופכים לשותפים, ויחד משפיעים על

1 פרופסור, המחלקה לניהול ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

מדיניות ציבורית ומיישמים אותה בדרך של תהליכי הידברות בין בעלי העניין השונים. הם עושים זאת כדי להשיג מטרות ציבוריות בהסכמה ומתוך אחריות משותפת, בעיקר בתחום הבעיות הזדוניות, המורכבות וחוצות התחומים, שקשה להציע להן פתרון יחיד, וששיתופי פעולה עשויים להיות אמצעי מתאים להתמודד עימן.

מרשים להיווכח כי הכותבים מאמצים את הפילוסופיה ומיישמים אותה גם בגיבוש הגדרה חדשה, המוצעת בפרק המבוא. החל מרעיון השילוב, המובע בגיבוש ההגדרה בקבוצת עבודה – קיבוץ של חוקרים בעלי עניין מתחומים שונים ובשלבם שונים של התפתחות המחקר, שנענו ל"קול קורא" במטרה להיות שותפים ותורמים לעיצובה – מגוון קולות רלוונטיים, שיתוף במומחיות ובמידע לחיזוק תהליכי למידה, הגעה להסכמה כללית בין השותפים תוך שמירה על תהליך מכליל, מְשֻׁבָּח היררכיה ודיוני. השותפים פועלים באחריות ומתבססים על ידע מחקרי רחב ומגוון שהצטבר בספרות הענפה בתחום לאורך ארבעת העשורים האחרונים בעיקר (ראו דיון בפרק המבוא).

רכיבי האחריות וההסכמה גלומים גם בגמישות המודולרית שמעניקים הכותבים להגדרה החדשה. בשל ריבוי ההגדרות, ובמקום להכריע ביניהן, אומצה גישה המתייחסת למשילות המשולבת כרצף מכליל ואחראי של מינונים שונים. החל בקצה העליון, המכונה משילות משולבת משוכללת, כזאת המקיפה את כל "א רכיבי ההגדרה (עמ' 15–16), עבור דרך צירופים של מרכיבים, וכלה בשילוב מוגבל של מרכיבים נתונים. רצף זה מאפשר, לטענת הכותבים, לזהות את השלב שבו נמצאת יוזמה כלשהי, ללוות את התפתחותה, ולספק כר להשוואה בין יוזמות רלוונטיות. ניכרת גם המודעות הרבה לחשיבות מיקומה ותפקידה של הסוכנות הציבורית, שעליה מוטלת האחריות הדמוקרטית הסופית – ובכך היא מובחנת מהסדרים שיתופיים המכוונים למטרות אחרות. לבסוף, ייחודיות ההגדרה מניחה שהמשתתפים חותרים לראות במימוש ההחלטות את המבחן להצלחתם.

כך גם בספר, בבחינת נאה דורש נראה מקיים. הכותבים בחרו ביישום ההגדרה בפורמט של ספר ערוך, שבו לכל פרק כותבים שונים המייצגים מנעד רחב של תחומים, רמות ממשל ושלבם בהתפתחות על רצף המשילות המשולבת שהוגדרה בראשית הספר.

הספר עומד על היבטים חשובים מאוד להבנה של כרונולוגיית ההתפתחות של פילוסופיות הניהול הציבורי, באופן המבחין את הספרה הציבורית מהספרה הפרטית – הכוללת לעניין זה גם את המגזר השלישי והרביעי. אחת ההבחנות החשובות היא בין רשת NPM (ניהול ציבורי חדש, New Public Management) לבין רשת ממשלית משותפת. הראשונה שטוחה, נטולת היררכיה, ומכאן גם נעדרת גורם אחראי ברור המופקד על אבטחת האינטרס הציבורי ועל כספי הציבור (על כך נכתבו תילי תילים של ביקורת), ואילו האחרונה מדגישה את השיח המצוי במרכזה; שיח המבליט את האחריות הכוללת של הגורם השלטוני להסדר כתנאי, כהכרח לקיומה של הרשת. תנאי זה נועד להשיג מטרה ציבורית שלא ניתן להשיגה בדרך אחרת – כלומר, ניתוב מקרים של קביעת מדיניות שבה השותפות הכרחית, ואין בנמצא הסדר מתאים יותר.

בניגוד לתאוריית הניהול הציבורי החדש, המשילות השיתופית איננה נתפסת ככורח המציאות או כתרופת פלא מאחזת עיניים לכלל תחלואי המגזר הציבורי, אלא כגישה פרגמטית; גישה המרחיבה את העיקרון הדמוקרטי, מצריכה בחינה זהירה בכל פעם מחדש, ומטילה אחריות ברורה על הגוף הציבורי האמון על הובלת התהליך, המיפוי, הייצור, הניהול והשימור של ערך ציבורי במובן הרחב. עם זאת, אין בה משום חזרה לתפיסות מסורתיות של ניהול ציבורי ובריאני היררכי, כי אם מיקום של הגישה המשולבת בתווך, כמי שמאתגרת את שתי התפיסות הניהוליות – הווריאנטית והניהול הציבורי החדש – אף שכרונולוגית היא התפתחה אחרונה.

מצאתי עניין רב גם בעיסוק בסוגיות תאורטיות גלובליות בלי לוותר על ההקשר הישראלי. בעיניי זהו ספר נפלא להעשרת הידע עבור כל מי שהאינטרס הציבורי עומד לנגד עיניו. נפלאה בעיניי גם בחירת הכותבים לכתוב את הספר בשפה העברית, ובכך לחשוף ולהעשיר את הידע של סטודנטים לתארים אקדמיים ומחקריים. הספר עשיר ומעשיר, רווי רעיונות מתחומים מגוונים, הן תיאוריים הן פרקטיים, שנכרכו בשום שכל. ניכר שבחירת ארבעת השערים נעשתה מתוך חשיבה ומוטיב מארגן המתייחסים לסוגיית המשילות המשולבת מזוויות שונות: החל בשער הראשון, העוסק בהיבטים דמוקרטיים של המשילות המשולבת; עבור בשער השני, המעגן את העיסוק בנושא בשלטון המקומי; הלאה בשער השלישי, המתמקד ברגולציה ובתקינה, וכלה בשער הרביעי, הסוגר את הספר, הדן בהסדרי משילות משולבת בהקשר של החברה האזרחית. לאט ובבטחה מתקרב הדיון מהממשל המרכזי לאזרח, בלי לוותר ולו על אחד מהמעגלים החיוניים לשלמות הדיון בתווך.

כשלעצמי, הייתי מארגנת את הספר בסדר שונה, ובו המעגלים הולכים ומתקרבים אל הפרט. לאמור, תחילה הדיון התאורטי; אחריו הדיון ברגולציה, המיוחסת לרמת ממשל גבוהה יותר; מייד אחר כך מתבקש השער העוסק ברמה המוניציפלית; ולבסוף השער המתמקד בחברה האזרחית. אציין שגם במבנה הנוכחי ניתן למצוא היגיון רב.

המאמרים באסופה לופתים את סוגיית המשילות המשולבת משתי הזוויות החיוניות לדיון – תאורטית ואמפירית. מאמרים מסוימים מנגישים דוגמאות מישראל, ואילו אחרים מפתחים היבטים תאורטיים. מה שמאחד את כלל המאמרים הוא העיסוק בשאלות אלה: האם הסדרי המשילות המשולבת מסייעים לקידום ערכים ציבוריים? האם הסדרים אלה תורמים לתהליכים דמוקרטיים?

הספר נפתח בשלושה היבטים תאורטיים של היסודות הדמוקרטיים של פילוסופיית הניהול הניצבת בלב הספר, פרי עטם של כותבים מרשימים. גייל טלשיר מובילה את הקורא למפגש ידידות בין אדני הדמוקרטיה ההשתתפותית לבין יסודות המשילות המשולבת. מפגש זה מוביל אותה למסקנה המנוגדת לאינטואיציה ומעוררת מחשבה, ולפיה מפגש התאוריות פועל דווקא להחלשת המדינה; לעומת זאת, רונן גופר עומד על חשיבות הפרדוקס שמייצרות פרקטיקות שיתוף ציבור מכל סוג. אף שהגיוי שהן תבססנה ערכים דמוקרטיים (שקיפות, השתתפות פוליטית וכדומה), הרי בפועל בעיית הייצוגיות (פחות נשים, פחות צעירים ומבוגרים, פחות אוכלוסיות מוחלשות) מעצימה את קולן של קבוצות חזקות על חשבון יתר הציבור. הפרק

התאורטי זוכה לאקורד סיום אמיץ של **ליהיא להט ונטע שר-הדר**, הטומן בחובו מבט ביקורתי על הסדרי משילות משולבת, באופן שמותיר את לב הספר אקטיבי ופועם. בהתבסס על סדרת דוגמאות מישראל, הכותבות מזקקות שני תנאים הכרחיים: הבאת ידע חדש, ויצירת לגיטימציה לסדר עדיפויות ציבורי ערכי. קיומם הוא שמאפשר את הצלחת ההסדרים המשולבים, ואילו היעדרם עלול להוביל לכישלון המהלך, או חמור מכך – לחולל נזק. פרק זה נהנה מגישה ריאליסטית, פרגמטית, מאוזן ומפוכח, חף משמץ של האדרת התאוריה.

השער האמפירי מתמקד בניית תחושה ותרומה והאתגרים של ניסיונות מאלפים ליישום משילות משולבת בזירה המוניציפלית בישראל. הדוגמאות כשלעצמן חשובות, ומהדהדות כמה מבעיות היסוד של הניהול הציבורי בכלל. בהקשר של משילות משולבת, **ורדה שיפר** בוחנת את המתח המאפיין אורח קבע את מרחב היחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי בנוגע לגיבוש של מדיניות החינוך המקומית, שבהפעלתה שתי רמות הממשל הן שותפות א-סימטריות. שיפר מציגה חלוקת סמכויות בהידברות הבונה אמון, וזאת כחלופה לקביעת מדיניות מסורתית הנסמכת על תהליכים פורמליים ובמרכזם יחסים היררכיים וחקיקה. הניתוח מוביל לתובנה המנוגדת לתחזית הנגזרת מהתאוריה, ולפיה בכינוסם של הסדרי משילות משולבת, ההיצמדות להסדרים בלתי פורמליים, ובראשם הימנעות מעיגון ההסדרים בחקיקה וויתור על יחסים היררכיים מחייבים, דווקא החלישה – ולא חיזקה, כפי שהתאוריה צופה – את יציבות ההסכמות, ערערה את האמון, וכתוצאה מכך הגבירה את היחסים הכוחניים. אחד המיזמים היפים והמוצלחים המתוארים בספר מובא בפרק שכתבו **קאסם אלצראיעה ורותם ברסלר-גונן**, בעצמם תושבי הנגב (יש לכך חשיבות רבה לניתוח המקרה). הכותבים מתארים שילוב כוחות נדיר בהצלחתו בין גורמים רבים, בהובלת הרשות המקומית בחברה הבדואית בנגב, שפעלו לקידום תעסוקת נשים, סוגיה המצויה במחלוקת. שני הפרקים הראשונים בשער מתארים מקרים מאוד שונים – האחד בחברת הרוב היהודית והאחר בחברת המיעוט הבדואי בנגב, על כל המשתמע מכך. הראשון נכשל, ואילו דרכו של השני צלחה. יפה בעיניי שבין שני הפרקים הללו עוברת כחוט השני חיוניותו של המבנה ההיררכי במערכת של רשתות ממשליות, מבנה המובל על ידי גוף ציבורי כדי להבטיח את הצלחת המיזם ביצירת ערך ציבורי משמעותי. **ציון רגב ונטע שר-הדר** סוגרים את השער בריאיון עומק המתאר יוזמה מוצלחת של מיזם חינוכי בקריית מלאכי.

השער השלישי עוסק בקשר שבין משילות משולבת לבין רגולציה. תחילה מפגיש **מוטי טליאס** בין רגולציה משולבת – המבכרת שיתוף פעולה בין הרגולטור לבין נשוא הרגולציה על פני רגולציה מסורתית של הוראה ושליטה, לבין תאוריית המשילות המשולבת – שני גופי ידע שעד כה התנהלו במקביל. **עדנה הראל פישר** מגישה מבט מפוכח וביקורתי יותר, ומציעה תמונה מורכבת יותר בתחום התקינה. דווקא הצמצום של עקרונות שתפניים במהלכים רגולטוריים, בתחום שמתבקש בו שיתוף בעלי העניין, הוביל להורדת יוקר המחיה ולהרחבת החשיפה לייבוא של מוצרי צריכה לישראל. תוצאה זו היטיבה עם האינטרס הציבורי, ואילו בעלי העניין הטבעיים ברגולציה צפויים להיפגע מהטבת האינטרס הציבורי ולפיכך לחסום אותו. ההנגדה בין שני חלקי השער מרחיבה דעת.

השער הרביעי של הספר מתבונן בהסדרי המשילות המשולבת מבעד לעדשה של החברה האזרחית – שותף בכיר בכל מהלך מסוג זה. **מיכל אלמוג-בר** דנה ביחסי הגומלין הנרקמים בין שותפים ממגזרים שונים, הפועלים לאור קוד ארגוני שונה. בעוד הארגון הציבורי אמון על רווחת הציבור, ארגוני המגזרים האחרים מחויבים במידות שונות לקיומם הכלכלי בראש ובראשונה, ובכל זאת שואפים להתכנס לכדי מטרה ציבורית משותפת. האתגרים עצומים, ובהתאם גם הציפיות. שני אלה – האתגרים והציפיות – מקבלים משנה תוקף בפרק שכתבו **ענבר הורביץ ומיכל רום**, ובו ניתוח של מיזם להרחבת מעגל המצוינות המדעית-טכנולוגית בישראל, יוזמה שתכליתה לפתור בעיות חברתיות מורכבות. המחברות מאשרות את מה שידוע היטב בספרות הרשתות הבין-מגזריות: הבנייה של מערכות יחסים מבוססי אמון בין השחקנים כפלטפורמה חיונית וכתנאי בל יעבור להצלחת הפרויקט. סיפורה של **נעמי אפל** המובא בפרק שכתבה עם **ליהיא להט** יחד בפרק המסכם של השער, עוסק בשיתופי פעולה אזוריים בין רשויות מקומיות בעלות פרופיל מאפיינים שונה.

הספר הותיר בי רושם עז והציף בי מחשבות על מחקרים שונים שעסקתי בהם לאורך השנים, בארגונים שונים של המגזר הציבורי, הן ברמה הלאומית הן ברמה המקומית, לרבות מחקר שהתמקד בשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות. נוכחתי כי הגמישות המחשבתית שהעניקו המחברים להגדרת דפוס הניהול הציבורי, המכונה כאן **משילות משולבת רוויית חכמה**, מסורה למי שבקיאים ביותר ברזי הפילוסופיה הניהולית המייחדת את המגזר הציבורי מיתר המגזרים, ומבינים את יתרונה היחסי בשמירה על רווחת הציבור בהשוואה לכלל המגזרים האחרים. ההגדרה המודולרית, המבכרת רצף על פני חלוקה קשיחה המחייבת או שוללת, מאפשרת הבנה מעמיקה באשר לשלב בהתפתחות הארגונית שבו נמצאים מוסדות שונים במגזר הציבורי, במונחי מודרניזציה של דפוס ניהול ציבורי שיש בהם השפעה של ממש על מידת היכולת שלהם לממש את שליחותם ומהות קיומם: שמירה על האינטרס הציבורי הרחב. במילותיו של פרופ' מרק מור (Mark H. Moore) – ייצור, ניהול ושימור הערך הציבורי הרחב תוך שימת דגש על האופן שבו התהליך גופו מוביל לעיצוב תוצאות המדיניות הראויה. הספר ממחיש יותר מכל את המאזן בין מתן תשומת לב לתהליך – גישה שבה התמקדה הפילוסופיה הוובריאנית המסורתית, לבין שימת מלוא הייב על מבחן התוצאה – מאפיין מרכזי בגישת הניהול הציבורי החדש. מאזן זה מייחד את הגישה שעיצב פרופ' מור, **גישת ניהול הערך הציבורי (PVM)**, שניתן לראות בה את האם הקדמונית של גישת המשילות המשולבת. הספר שלפניי מוסיף נדבך חשוב, מקורי, מעניין ופרגמטי בפיתוח גישת המשילות המשולבת ומוליך אותה קדימה בצעד מאוד משמעותי וחשוב, ולא פחות מכך, בדרך המקיימת את האדנים הפילוסופיים שלה במלוא המשמעות.

תחושת החמצה מסוימת עלתה בי נוכח האזכור בספר (עמ' 18) של החוקר הבריטי גרי סטוקר, הקורא במאמרו (המצוין) משנת 2006 לקידום מודל PVM, בלי לציין שאת גישת PVM הגה בשנת 1995 פרופ' מרק מור מקנדי סקול בהרווארד. מצער עוד יותר שלא תואר האופן הכל כך משולב ושתפני שבו גיבש פרופ' מור את פילוסופיית הניהול הציבורי PVM עם תלמידיו בקורס המסכם של תוכנית למנהלים בכירים מהמגזר הציבורי. את הגישה וסיפור הגיבוש שלה מתאר מור לראשונה בספרו משנת 1995 *Creating public value: Strategic management in*

government (המוזכר בדרך אגב בהערת שוליים בפרק הסיכום, עמ' 281 הערה 2). נראה לי כי עיסוק בפילוסופיית PVM, באופן גיבושה ובעקרונות היסוד שלה היה מוסיף ערך לספר. מאוחר יותר הרחיב מור את רעיון ה-PVM ואף זכה לביקורות לרוב במאמרים ובספרים רבים נוספים לאורך השנים, לצד חוקרים מובילים אחרים שעסקו בגישה ופיתחו אותה. מקומם נפקד מהספר וחסרונם בולט. חבל.

ההגינות מחייבת להדגיש שלא ניתן לחשוך בכותבות היסודיות להט ושר-הדר כי לקונה זו נעשתה בעלמא, שכן במאמר שפרסמו הכותבות בשנת 2019 – A threefold perspective: Conditions for collaborative governance – הן מייחדות נתח ניכר ורווי ידע לדיון בכרונולוגיית התפתחותה של פילוסופיית הניהול PVM שפיתח מור, מערש לידתה ועד להתפתחויות שחוללו בה חוקרים בעת הזו – לרבות הביקורת שספגה לאורך השנים ושהביאה להשתנותה תדיר.

לסיום אתוודה שהייתי מעניקה את הספר במתנה למקבלי החלטות בדרגים גבוהים ובינוניים, בכל זרועות הממשל, משרדי הממשלה, יחידות הסמך ותאגידים, בדגש מיוחד על רשויות לסוגיהן (בוודאי בתחום המים, החשמל, התחבורה והתקשורת), ובעיקר ברשויות מוניציפליות. שכן ניכר שרמת הרשויות – רמת שלטון אמצעית, בעיקר בזירה המוניציפלית – מותאמת יותר בממדיה ובסוגיות הממוקדות לטיפול באמצעות מודל המשילות המשולבת. מצד אחד, השפעת הרשויות על חיי היום-יום של כל אזרח היא רבה ומשמעותית, ומצד אחר, רזולוציית הסוגיות ומורכבותן מתיישבת עם השאיפה לשיתוף אמיתי ומלא. מכאן שמודעותן לדפוס ניהול ציבורי זה היא חיונית וחשובה מאוד, בעיקר באופן שבו הוא מוצג בספר הספציפי הזה: באופן מאוזן, מפורט, נהיר, ביקורתי ומונחה תנאים מוקדמים ונסיבות. ממש מדריך למשתמש, כולל דוגמאות שניתן ללמוד מהן. הייתי מעניקה עותקים גם לראשי קופות החולים – הספר עוסק בסוגיות שעשויות לקדם את ניהולן באופן ברור ומובהק. ברור שהייתי משיאה שי חיוני זה לכל סטודנט וסטודנטית במחלקות לניהול ציבורי, מדיניות ציבורית ומדע המדינה באשר הם. את הגרסה הלועזית של הספר, בהוצאת פילגריב (2021), הייתי שולחת בהנאה לקולגות שלי מעבר לים. הספר נהדר.

מקורות

Lahat, L., & Sher-Hadar, N. (2020). A threefold perspective: Conditions for collaborative governance. *Journal of Management and Governance*, 24, 117–134. <https://doi.org/10.1007/s10997-019-09465-1>

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

שליחות בלבן: שירותי הבריאות לעולים במחנות המעצר הבריטיים / דורית וייס רסלינג, 2022. 449 עמודים

סוקרת: שפרה שורקי¹

ספרה של דורית וייס ראה אור לאחרונה בהוצאת רסלינג במסגרת הסדרה להיסטוריה, והוא מתווסף למדף הספרים בתחום ההיסטוריה של הרפואה בישראל. עיסוקו במערכת הבריאות בתקופת המנדט ובמחנות המעצר הבריטיים שהוקמו בשנים 1940–1946 באתרים שונים ובמבנה ארגוני דומה. החידוש שהספר מציג הוא בתיאור המפורט של המחנות ושל שירותי הבריאות שניתנו בהם, והיו מבוססים ברובם על כוחות הרפואה והסיעוד מארץ ישראל.

המחברת, ד"ר דורית וייס, היא מרצה וחוקרת בתחום ההיסטוריה של הבריאות, מומחית במדיניות ומנהל בסיעוד. קודם לכן כיהנה כאחות ראשית והייתה חברה בהנהלת שירותי בריאות כללית. כיום היא חברת הנהלת החברה להיסטוריה של הסיעוד והוועד המנהל של "עמך".

הספר מבוסס על עבודת דוקטורט שכתבה וייס בבית הספר לרפואה באוניברסיטת תל-אביב, והוא תוצר של מחקר שיטתי ומעמיק בנושא שירותי הבריאות במחנות המעצר עתלית, מאוריציוס, עדן וקפריסין. הוא מתמקד במדיניות המוסדות היהודיים והבריטיים, בבעיות הבריאות במחנות השונים, ובשירותים שנתנו משלחות הרפואה במחנות הללו עד סגירתם. המחקר בתחום זה של היסטוריה של הרפואה הוא מחקר חלוץ, ועד היום – המחקר היחיד העוסק בנושא שירותי הבריאות במחנות המעצר ובהשוואה ביניהם. שכן התנאים והנסיבות במחנות השונים לא היו זהים, הן מבחינת צורכי הבריאות הן מבחינת יכולתם המוגבלת של שירותי הבריאות היהודיים באותם ימים לספק להם מענה הולם.

מחנות המעצר השונים הוקמו בשנים 1940–1948 לפליטים יהודים שביקשו להגיע למדינה. לכאורה היו אלה מחנות שבויים לכל דבר, ושלטונות הצבא הם שהיו אמורים לספק בהם גם את שירותי הרפואה, התזונה, ההיגיינה והרווחה. בפועל, מרבית המחנות נוהלו על ידי שליחי היישוב, באמצעות רופאים, אחיות, דיאטניות ועובדים סוציאליים, ובחסות ארגון הגיוינט. בספר נדונים מידת המחויבות של היישוב ליציאה למחנות; בעיות הבריאות שאפיינו את השוהים במחנות, ומצבם הגופני והנפשי. המחקר מבוסס על ראיונות רבים, והספר כולל לראשונה עדויות רבות ומכתבים של חברים בצוותי הרפואה. עיון בארכיונים של מוסדות

1 פרופסור (אמריטה), מדעי הבריאות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. היסטוריונית של הרפואה והבריאות בישראל, פרסמה יותר מעשרה ספרים בנושאי שירותי הבריאות בארץ ישראל ובמדינת ישראל. ספרה **קופת חולים, הסתדרות, ממשלה** זכה בפרס איינהורן לחקר הספרות הרפואית העברית.

הבריאות מהתקופה הנחקרת, ובעיקר באלו של הדסה, הגוינט וקופת חולים, מלמד על פעילות רבה והיערכות מכוונת לטיפול בבריאותם של אנשי המחנות.

המחנות שנבחנו – עתלית, מאוריציוס, עדן וקפריסין – הוקמו כולם במושבות כתר בריטיות, ולכאורה הממשל הבריטי הוא שאמור היה לספק בהם מענה רפואי הולם. העובדה שבכל המחנות ניתנו שירותים אלו על ידי היישוב, ובכוחות עצמיים של הפליטים, השפיעה על תפיסת המחויבות, הסולידריות והשוויון בכל הקשור לבריאות ולרווחה בישראל, ובאה לידי ביטוי בחוק הסיעוד ב-1988 ובחוק בריאות ממלכתי שחוקק בשנת 1994.

עד כה לא הוקדש מחקר מקיף ומעמיק לתחום הסיעוד בשנים שקדמו להקמת המדינה וביחס לבעיית העולים. הספר מרתק בהיותו מבוסס על עדויות רבות של רופאים ואחיות וכן על התכתבויות, יומנים ודוחות רשמיים. בכך הוא מהווה מקור מידע לא רק לחוקרים, אלא לכל מי שהיה במחנות השונים לבני שמשפחתם ולמתעניינים בתחום. הספר הוא רחב יריעה לא רק מבחינת עולמות התוכן והנושאים שהוא מקיף, אלא גם בהיותו ביטוי של מחויבות הומניטרית, פוליטית וסוציאלית של היישוב כלפי אלה המבקשים לקבוע את ביתם בארץ, והדבר נמנע מהם בתקופת המלחמה.

שני הפרקים הראשונים בספר דנים בהיבטים הפוליטיים, הכלכליים והבריאותיים שאפיינו את התקופה, ומתארים בפירוט רב את שירותי הבריאות והרווחה שהיו מעורבים בטיפול ובשירותים האלה במחנות השונים, ולאחר מכן בארץ.

הפרק השלישי דן במחנות עתלית ומאוריציוס. במאוריציוס, אי מרוחק במזרח האוקיאנוס ההודי, הוקם ב-1940 מחנה המעצר הראשון מחוץ לגבולות המדינה, ובו סופקו שירותי הבריאות בעיקר על ידי רופאים ואחיות מקרב הגולים.

הפרק הרביעי דן במחנות שהוקמו בעדן עבור פליטים מתימן שביקשו להגיע לארץ ישראל. מחנות המעבר בעדן פעלו בשלוש תקופות עיקריות, ובכולן ניתנו שירותי הבריאות על ידי משלחות מהארץ. מרבית הזמן פעלו הצוותים בהיקף מצומצם, ובמשאבים חסרים. רוב המחלות נגרמו עקב תזונה לקויה ורעב ממושך לאחר נדודים של שבועות וחודשים במדבר. לאחר קום המדינה הועלו העולים במטוסים ארצה, במבצע שכונה לאחר מכן "על כנפי נשרים".

הפרק החמישי מתאר את מחנות המעצר בקפריסין, שם נכלאו עולים בלתי-לגאליים שתפסו הבריטים סמוך לחופי הארץ. 52,000 איש עברו במחנות קפריסין מ-1946 ועד 1949 – מועד סגירתם. בעיות הבריאות שאפיינו את הגולים במחנות נבעו מהצפיפות ומתנאי היגיינה וסניטציה לקויים, ואלה הקשו על הטיפול באלפי ילדים ותינוקות שנולדו בהם. יותר מבעיות הבריאות הקשו על המעפילים רגשות האכזבה, הניתוק והשכול. לאחר שנים של מלחמה ונדודים לא נותר להם אלא לראות את ארצם מנגד, ואליה לא לבוא.

בפרק השישי מובאות מסקנות המחקר, ובהן ניתוח של השירותים, בעיות הבריאות ומדיניות היישוב בתקופה הנדונה, ובמיוחד במחנות. מול חזון של שירותי בריאות מקצועיים ומפותחים

ניצבו צורכיהם של אלפי עולים. מול שאיפה לסייעוד אקדמי ופרופסיונלי, כפי שכיוונו מנהיגות הסייעוד, טפחו על פניהן המחסור החמור בכוח אדם ויכולת מצומצמת להכשיר אנשי מקצוע נוספים. ללא סיוע של ארגוני צדקה וארגונים וולונטריים בארץ, המוסדות שטיפלו בעלייה – ובהם הסוכנות, השר"ל (שירות רפואי לעולה) ועליית הנוער – לא היו יכולים לעמוד במילוי מכלול הצרכים.

בעיות הבריאות, הקשיים הנפשיים והחברתיים לא באו על פתרונם עם היציאה מהמחנות. בואם של מאות אלפי עולים לארץ מייד לאחר סיום מלחמת העצמאות חייב את שירותי הבריאות למענה רחב היקף שלא היה באפשרותם לספק. סיועו של הצבא והשירות הרפואי הצבאי הביאו להקלה, וכך גם התנדבות של ארגוני נשים ונכונות של קופת חולים כללית וארגון "הדסה" לקחת על עצמם את הטיפול הרפואי. היה זה המשך טבעי למעורבות ולתרומה של ארגונים אלה במחנות המעבר לפני קום המדינה.

התרומה האפשרית של המחקר היא בחקר מדיניות בריאות ותפקוד שירותי הבריאות במענה לצרכים של אוכלוסיות במעבר, פליטים, מהגרים ועולים. כאן נחקרת לראשונה מידת התיאום, השילוב וההלימה בין הגופים המעורבים בקליטת הפליטים לבין צורכי הבריאות שלהם.

לזכותה של ד"ר וייס יש לציין את הראשוניות והיריעה הרחבה הנפרסת בפני הקורא בספר. כמי שעבדה שנים רבות כאחות ועסקה בסוגיות ניהול ובקביעת מדיניות, היא יכולה הייתה להביא תמונת מצב רחבה, ולזהות את הלבטים והדילמות שעמדו בפני צוותי הרפואה. הספר הוא תוספת ייחודית, ובמובנים רבים אף פורצת דרך, בכך שהוא מביא לראשונה – מעבר לדיון בשירותי הבריאות – את תיאורם המלא של חלק מהמחנות. עוד הוא מעלה שאלות בדבר המניע, המוכנות והתוצאות של מעורבות צוותי הבריאות במחנות, ומשיב עליהן בנוגע לכל מחנה בנפרד, ובכולם גם יחד.

The hidden tier of social services / Einat Lavee

Cambridge Element, public and Nonprofit Administration, 2022. 74 pages

סוקרת: ליהיא להט'

הרונד הנסתר של שירותים חברתיים, ספרה הקצר של ד"ר עינת לביא שפורסם במסגרת הסדרה של Cambridge Element, מתאר את תופעת המשאבים הבלתי פורמליים שמעניקים עובדי שירותים חברתיים לאזרחים. אף שהתופעה היא רבת פנים, ויש בה גם מן השלילי, הקריאה בספר מרחיבה את הלב, בהביאה עדות לכך שיש אנשים רבים, בעיקר נשים, המעניקים כה הרבה מעצמם כדי לסייע לאוכלוסיות מוחלשות. גם אם יש שיטענו כי ידעו על כך, בספרה של לביא נתגלתה התופעה במלוא הדרה, וכך הפכה מנחבאת, או פחות מדוברת, לנוכחת. כבר בכך יש חשיבות ותרומה משמעותית לשדה המחקר.

כאמור, הספר מציג את התופעה של אספקת משאבים בלתי רשמיים על ידי עובדי קו החזית במגזר הציבורי, במגזר ללא כוונת רווח (האזרחי) ובמגזר הפרטי. על בסיס שני מחקרים איכותניים מקיפים שערכה בישראל מצאה לביא כי עובדים בקו הראשון חורגים לעיתים קרובות מדרישות התפקיד הפורמליות שלהם כדי לספק למקבלי השירותים משאבים רגשיים, אינסטרומנטליים וחומריים. סוג המשאבים המסופקים משתנה לפי מגזר התעסוקה, ומושפע מגורמים הקשורים דוגמת רפורמות רווחה. הספר דן בהשפעות שיש להקצאת משאבים בלתי פורמליים על רווחת האזרחים, אי שוויון חברתי, מגדר ועמיד העבודה במנהל הציבורי.

הספר בנוי משבעה חלקים. לאחר הקדמה קצרה, סעיף 2 מספק רקע תאורטי הנשען על ספרות קיימת בנושא שיקול דעת ואסטרטגיות התמודדות של עובדי חזית המנהל הציבורי, המכונים גם **ביוורקטרים ברמת הרחוב**. הוא מציב פרקטיקות שמיישמים עובדים אלה בהקשר של רפורמות רווחה, ובהן הניהול הציבורי (NPM) והופעתו של **ממשל מכון ערכים** (Public Value Management). נוכח הקיצוצים שחלו בעשורים האחרונים נאלצו עובדים אלה לפתח אסטרטגיות התמודדות חדשות. פרק 3 מציג את המתודולוגיה של שני המחקרים האיכותניים שערכה לביא. המחקר הראשון נערך בקרב 214 עובדי קו ראשון במגזר הציבורי העוסקים בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות. המחקר השני נערך בקרב 84 עובדי קו ראשון, והתמקד בהבדלים בין שלושת המגזרים: הציבורי, האזרחי והפרטי. אף שמאתגר לנתח כמות כה רבה של ראיונות, המחברת מציגה באופן משכנע את הדרכים שבהן התמודדה עם האתגר, ואת היתרון שבעושר המידע.

1 דוקטור, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית והתוכנית לתואר שני בחדשנות ויזמות בארגונים, המכללה האקדמית ספיר. במחקרה עוסקת במדיניות חברתית, ברגולציה של שירותי רווחה אישיים, בזמן ומדיניות, במשילות משולבת וברוחה נפשית (Well-being) של עובדי מגזר ציבורי.

פרק 4 קובע כי רובם המכריע של העובדים מספקים ללקוחותיהם שירותים ומשאבים בלתי פורמליים. אלה כוללים משאבים רגשיים – תמיכה רגשית ופסיכולוגית דוגמת שיחות מוטיבציה, מתן מספר הטלפון האישי והזמנה לארוחת שישי; משאבים אינסטרומנטליים – דוגמת סיוע בבירוקרטיה במילוי טפסים, בכתובת מכתבים ובכתובת קורות חיים, ליווי לקוחות בסידורים בירוקרטיים במהלך שעות העבודה ולאחריהן; ומשאבים חומריים – מתן כסף או תשלום מההון העצמי של העובד, ולא ממשאבים ארגוניים, דוגמת קניית כריך לתלמיד, תשלום על הסעה וכו'.

לביא מדגישה כי השירותים מוגדרים לא-פורמליים רק כאשר אינם חלק מהגדרת התפקיד. לרוב הם מסופקים מחוץ לתפקיד ולאחר שעות העבודה. במקרים אחרים, המשאבים המוצעים שונים מהמשאבים הפורמליים שהעובדים צריכים לספק, והם חורגים מעבר לידע או לכישורים המקצועיים שלהם.

פרק 5 מרחיב את היבט ההיברידיות באספקת שירותים ציבוריים, ומבסס את הרציונל להשוואה בין מגזרים. במגזר הציבורי היקף התופעה רחב יותר מהיקפה במגזרים אחרים, ונובע מהכרח. במגזר ללא כוונת הרווח העובדים מספקים משאבים בלתי פורמליים כפרקטיקות מחוץ לקופסה. הם תופסים את תפקידם באופן הוליסטי, ודואגים לרווחת הפונים תוך רצון לחזק קשרים אישיים ולגשר על הפער ביחסי הכוח. במגזר הפרטי אספקת משאבים בלתי פורמליים נתפסת כחלק ממתן שירות ארגוני טוב במיוחד, וכאינטרס של הארגון יותר מאשר של הפונים.

פרק 6 מתמקד בהשלכות שיש לרובד הלא-פורמלי של השירותים שעובדים נותנים עליהם עצמם. לתוספת הזמן והמאמץ שעובדים משקיעים באספקת המשאבים האלה נקשרות עלויות רגשיות ופיזיות – עייפות פיזית, עומס רגשי ולחץ מוגבר – ולצידן עלויות כלכליות. התופעה משפיעה בעיקר על חיי המשפחה של העובדים, כלומר יחסיהם עם בני זוג וילדים, שבהם הזמן, ובעיקר אובדן זמן אישי, הוא משתנה קריטי. פרק 7 מסכם את המחקרים ומציג את ההשפעות שלהם על האספקה של שירותים חברתיים.

ראשית, ההשפעות שלהם על האזרחים.¹ אומנם אספקה של משאבים בלתי רשמיים עשויה להקל על מצוקות מקומיות ולאפשר עלייה קצרת טווח ברווחה, אך היא עשויה גם למנוע הכרה ציבורית מלאה בהיעדר משאבים ושירותים ציבוריים נאותים, ובכך למנוע פעולות של מחאה ציבורית. זאת ועוד, משאבים אישיים, גם כאשר הם מסופקים בקביעות על ידי עובדים בודדים, אינם יכולים להוות תחליף לתמיכה ציבורית שוטפת. לכן המחברת טוענת כי משאבים ושירותים בלתי פורמליים עלולים להעצים קשיים ולהעמיק את אי השוויון החברתי.

שנית, המחברת דנה גם בהשלכות המגדריות של סביבת המנהל הציבורי העכשווית. לטענתה, נשים נותנות שירותים בקו הראשון פגיעות במיוחד לפגיעה במשאבים שלהן, בעיקר בשל ההיבט הכפוי של אספקת משאבים לא רשמיים. עבור ארגונים במגזר הציבורי, ועבור המנהל הציבורי

1 אני בעד זניחת המושג לקוחות, שהספר נוקט, והחלפתו במושג אזרחים.

בכללותו, התוצאות השליליות הן עדינות יותר. לביא מדגישה את הצורך הדחוף להתאים את המדיניות לצורכי האזרחים, וכן להקל על עובדי קו החזית את האילוצים שבמסגרתם הם מספקים שירותים למקבלי השירותים.

מעבר לחשיפת התופעה, שכפי שציינתי לעיל היא מעניינת וחשובה בפני עצמה, עניין אותי להיווכח בהבדלים בין המגזרים. ראשית, הנוכחות הברורה יותר של אספקת משאבים בלתי פורמליים במגזר הציבורי לעומת המגזרים האחרים, באופן המצביע על הפער בין הצרכים לבין המשאבים הקיימים. שנית, גם ברמת הפרט, התפיסה של העלויות של מתן משאבים אלה משתנה בין המגזרים. עובדי המגזר הציבורי תופסים לעיתים קרובות את אספקת המשאבים הבלתי פורמליים כתגובה כפויה לאילוצים ארגוניים, שאינם מותירים להם אפשרות בחירה. לעומת זאת, עובדים במגזר האזרחי ובמגזר הפרטי עשויים לתפוס את אספקת המשאבים הללו באופן שונה, וטוענים שכאשר הם מרגישים שהעלויות גבוהות מדי – עבורם באופן אישי או עבור משפחותיהם – הם יכולים להציב גבול לפרקטיקות הבלתי פורמליות הגורמות להן. היה לי מעניין להתוודע עוד גם להבדלים בין תחומי המדיניות, הבריאות, החינוך והרווחה.

אהבתי מאוד את הדוגמאות מדברי המרואיינות, הממחישות את ההבדלים בין הפורמלי לבין הלא-פורמלי. אחת הדוגמאות מתארת אחות המסייעת לנשים שנותרות לבדן אחרי לידה. היא נכנסת לחדר כמה וכמה פעמים, שואלת לשלומן, ומאפשרת להם להשאיר את התינוק עימה כדי שיתאוששו (עמ' 43). הדוגמה הזכירה לי את לידת בני הראשון. אחרי הלידה נותרתי בחדר מעבר שעות רבות, עד שהגיע סניטר שיכול היה לקחת אותי למחלקה. זכורה לי החוויה הקשה של ה"לבד". הסיפורים על המורה המעירה את התלמיד כדי שיגיע בזמן לבית הספר, ואחרת שמשלמת או אוספת כסף למען תלמיד עבור תלבושת בית הספר או יציאה לטיול השנתי, הזכירו לי את ספרו של פרופ' דוד דרי **מעשה מנהיגות** (2023). בספר מראה דרי כיצד מנהיגות אינה הגדרת תפקיד, אלא מעשים שאנשים עושים לטובת האחר, כאלה שחורגים מטווח המוכר והברור.

הספר הוא קריאה חשובה לחוקרים, לתלמידי מחקר ולעוסקים במלאכה בשירותים החברתיים. הוא מאיר תופעה חשובה שיכולה ללמד גם על הקושי, אך גם על יצירת דרכי פעולה. לכן חשוב להביא את הידע העולה ממנו גם למעצבי מדיניות ולמנהלים בארגונים המספקים שירותים חברתיים. ראוי כי מחקרים עתידיים יבחנו אם יש הבדלים נוספים שיכולים להסביר שונות באספקת משאבים לא-פורמליים, לדוגמה בין ארגונים גדולים לקטנים, או אם סגנון המנהיגות של המנהל של עובדי הקו הראשון משפיע על השירותים שעובדות מספקות, על העלויות שהן חוות בגין עשייתן, ועל התועלות שהן מפיקות ממנה; עוד כדאי לברר מה ניתן ללמוד ממחקר כמותי על ממדי התופעה כולה, וממחקרים השוואתיים – על הבדלים בין משטרי רווחה ומדיניות באספקתם של שירותים אלה. כל אלה יכולים להוות בסיס לפיתוח של תחום מעניין זה.

אשר להשלכות, המחברת קוראת להשקעה רבה יותר של המדינה בשירותים החברתיים, כדי לצמצם את התופעה במגזר הציבורי, שכן היא כרוכה בפגיעה בשוויוניות ובעול המוטל על העובדים. אני מסכימה עם הצורך לחזק את השירותים החברתיים, אך עדיין נותרת עם תהייה. האם השאיפה להעביר את הלא-פורמלי לפורמלי תפגום במאפייניו הייחודיים של האופן שבו

ניתן רובד זה של שירותים? האם לא ייוותר תמיד צורך במתן משאבים לא-פורמליים? שכן השונות בצרכים רק גדלה, וכלפי חלק מאנשים נדרש יחס שונה (ולא-פורמלי) כדי להוביל לשוויון ולאספקת שירותים הוגנים.

השלכות נוספות שיכולות להיות למחקר נוגעות ברמת הפרט. איך לגרום לעובדים, ובעיקר לעובדות, לשמור על המשאבים האישיים שלהם? לפני שנים, בשיחה ששיתפתי בה את הרצון לסייע לציבור לצד תחושות העומס, ציין חבר, "גם את חלק מהציבור". המשפט הזה גרם לי להבין כי עליו לשמור על המשאבים שלי כדי שאוכל לסייע לאחרים. האם בהכשרות של אנשי טיפול, מורים ואנשי מערכת הבריאות מושם די דגש על שמירת היכולות שלהם? העמידות (resiliency) והצבת הגבולות צריכות להיות (ואולי הן כבר) חלק משמעותי בהכשרות אלה.

נושא נוסף שעניין אותי, מתוקף עיסוקי במחקר, הוא עניין הזמן. המילה זמן הוזכרה בספר 72 פעמים. גם העדויות וגם המחברת הצביעו על חשיבות הזמן. העובדה כי זמן הוא משתנה קריטי יכולה להיות גם נקודת התחלה לעשייה בנושא. מי הם האנשים שצריכים יותר זמן? איך ניתן לשנות פרקטיקות פורמליות בארגונים כך שיקדישו זמן רב יותר למתן שירותים לאזרחים? איך לאפשר לעובדים בעלי מגבלות שונות (ילדים קטנים מול בוגרים, בשלבי קידום שונים) יכולת בחירה רבה יותר בתיעול הזמן שלהם? איך עובדים בארגונים יכולים להסתייע זה בזה כדי לנהל את הזמן בשותפות וביעילות רבה יותר? איך לאפשר יותר בחירה באשר לאופן שבו משקיעים את הזמן? שכן בחירה רבה יותר משפיעה לטובה על הרווחה הנפשית של העובדים במגזר הציבורי (Lahat & Ofek, 2020). שאלות אלו יכולות לכוון לעשייה ארגונית, כדי לא להותיר את הפרט לבד במערכה.

אנו חיים בעידן של טשטוש גבולות בין מגזרים ובין תחומים (דוגמת הצורך החזק שעלה בשילוב בין רווחה לחינוך). לצד הטענות החשובות המובאות בספר בדבר הצורך לצמצם את הפער בין הצרכים למשאבים, בין הפורמלי ללא-פורמלי, חשוב גם לחזק תפיסות של יצירת ערך ועבודה משותפת (Ansell & Torfing, 2021; Moore, 1995; Osborne, 2018; Sullivan, 2022). תפיסות אלה עדיין אינן שגורות בתרבות של ארגוני המגזר הציבורי בישראל. השאלות הגדולות על "איך משרתים ציבור בעידן הנוכחי" דורשות התגייסות ברמה של כלל ארגוני המגזר הציבורי. אנחנו עדיין לא שם, אבל הדרך בהחלט אפשרית. כי כפי שניתן לראות בספרה של לביא, האנשים – ובעיקר הנשים – כבר שם בעשייה.

מקורות

דרי, ד' (2023). מעשה מנהיגות. מאגנס.

Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211–230.

<https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>

- Lahat, L., & Ofek, D. (2022). Emotional well-being among public employees: A comparative perspective. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1), 31–59. <https://doi.org/10.1177/0734371X20939642>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Sullivan, H. (2022). *Collaboration and public policy: Agency in the pursuit of public purpose*. Palgrave Macmillan.