

## סקירת ספרים חדשים

בעריכת אלישבע סדן

### עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות

אורי אבירם, ג'וני גל ויוסי קטן

ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2007. 359 עמודים  
סקר: אהרון יורק<sup>1</sup>

בספר עשרה מאמרים שנכתבו במיוחד עבורו. שלושת העורכים וחלק נכבד ממחברי המאמרים קשורים עם מרכז טאוב, מו"ל הספר, אך אין הספר תוצאה ישירה של מחקרי המרכז או אחד הפורומים שלו, אלא יוזמה ברוכה של העורכים. ניתן למצוא במאמרים ובניירות עמדה של מרכז טאוב דעות וחומרים רבים הכלולים בספר, אך ספר הממוקד בעיצוב המדיניות החברתית הישראלית והתפתחותה טרם ראה אור, ואסופה זו תורמת רבות לשיח הציבורי על עתידה של המדיניות החברתית בישראל ועל המשכה של מדינת הרווחה.

כפי שכתב פרופ' יעקב קופ, מנהל מרכז טאוב, בפתח הדבר, מדיניות חברתית נמדדת בחקיקה, בהקצאת תקציבים ומשאבים ובטיב מערכות השירותים הכרוכים בה. ספר זה סוקר שלוש מערכות אלה ובודק מה הן המגמות בהתפתחות המדיניות החברתית במובנה הרחב בישראל עד כה, ומה עשוי לקרות בעתיד.

בהקדמה, העורכים מגדירים מהי מדיניות חברתית ויחסה למדיניות כלכלית, אך חסר בספר מאמר על הזיקה בין שני אפיקי המדיניות. פרופ' צבי זוסמן ז"ל היה אמור לכתוב מאמר זה, אבל הלך לעולמו לפני שסיים אותו. לפי העורכים, המאמרים בספר מתייחסים לרקע ולנסיבות שהביאו ליוזמות ולשינויים במדיניות, למהות השינויים ולהשפעתם על

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש לואיס וגבי וייספלד, אוניברסיטת בר-אילן.

השירותים, לגורמים המרכזיים שהובילו את השינויים ושניסו למנעם ולתנאים ולהקשרים שהשפיעו על השינויים ועל יישומם.

העורכים סוקרים את התפתחות מדינת הרווחה, בארץ ובעולם, ואת הנסיגה ממנה מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת. היקף השירותים האוניברסליים הצטמצם, ואחריות המגזר הציבורי הלכה ופחתה לטובת המגזר העסקי, המגזר ללא כוונת רווח והמגזר הרביעי המשפחתי-אישי. ואולם בתקופה זו, למרות הנסיגה הכללית, נחקקו בישראל, בין היתר, חוק ביטוח בריאות ממלכתי (1994) וחוק ביטוח סיעוד (1996).

השיטה העיקרית בספר היא ניתוח מקרים ולימוד מאירועים משמעותיים, ניתוחם והסקת לקחים מהם. מאמרים אחדים עוסקים בנושאים מרכזיים במדיניות החברתית וסוקרים ומנתחים את ההתפתחויות בהם בעשורים האחרונים, ואחרים מתמקדים באירועים בתחומי רווחה ספציפיים: קבוצת גיל, בעיה או קבוצת אוכלוסייה. נסקור בקיצור רב את עשרת המאמרים, כל אחד פרי מחקר של המומחים הבולטים בנושא.

אברהם דורון פותח את הספר במאמר רחב, הסוקר את התפתחות המדיניות החברתית בארץ ובעולם בין השנים 2000-2005, שהביאו, לדבריו, לשינוי רדיקלי במציאות החברתית. הוא מונה את התמורות הפוליטיות-האידיאולוגיות בתפיסת המדיניות החברתית, שינויים ארגוניים במערך השירותים, שינויים מעשיים בתוכניות רווחה וכמובן את הקיצוצים הנרחבים שנעשו במערכת הרווחה הממלכתית כולה. בסיכומו מדגיש דורון את התנערות הממשלה מהתחייבויותיה בתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי, את אובדן האמון בממשלה בתחום החברתי ואת התערעורת תחושת הביטחון הסוציאלי בקרב החלשים ביותר בחברה. טרם ראינו את הסוף, הוא מזהיר.

ג'וני גל ולאח אחתות מציגים סקירה מקיפה על מדיניות הבטחת ההכנסה מאז הרפורמה בשנת 1980. כותרת מאמרם מלמדת על תוכנו: רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה! (אגב, רשת בטבעה מורכבת מחורים. חבל שלא השתרשה המלה "מארג" נטול החורים כתרגום למונח network). המחברים מתארים ומתעדים את התפתחות מדיניות הבטחת ההכנסה, את השינויים שחלו בה ואת הקיצוצים הנרחבים בשנים האחרונות שכה פגעו באוכלוסיות נזקקות. מלבד הנסיבות הכלכליות והדמוגרפיות הידועות, גל ואחדות טוענים שהשיח בנושא הבטחת הכנסה השתנה בשל היחלשות "שחקני הוטר", בעלי העניין המרכזיים, שהיו מסוגלים להתנגד לשינויים פוגעניים.

יוסף קטן סוקר במאמרו את השינויים מרחיקי הלכת שחלו במערכת שירותי הרווחה האישיים. רוב שירותי הרווחה הציבוריים ממומנים עדיין בידי הממשלה או הרשויות המקומיות, אך מסופקים בידי ארגונים לא-ממשלתיים, ולכן עיקר ההוצאה הממשלתית והמוניציפלית בתחום זה מועבר לארגונים פרטיים. הפרטה זו ("הפרטה חלקית" לדבריו) הונהגה ללא דיון ציבורי נרחב וגורמת לתמורות משמעותיות, הן במחלקות לשירותים

חברתיים והן בארגוניים העסקיים ובמוסדות ללא כוונת רווח. האם אכן הפרטה מיטיבה עם הציבור, שואל קטן, ומציין שלא נעשתה, וגם לא נעשית, כל בחינה שיטתית של השאלות הרבות העולות בנדון.

תחום החינוך גם הוא עבר שינויים רדיקליים בעשור האחרון, על-פי אברהם יוגב. המדיניות שבמרכזה העצמת בית הספר והמורים עוברת מהפך, לדבריו, והדגש מוסט ל"סטנדרטים חינוכיים" ולהישגים לימודיים של התלמידים. גישת ההעצמה מבוססת על אידיאולוגיה ליברלית-דמוקרטית, המוכרת היטב לקוראי ביטחון סוציאלי. הגישה השנייה, גישת הסטנדרטים, נובעת מאידיאולוגיה כלכלית ניאוליברלית. מאמרו של יוגב מפרט את השינוי ומנתח את מהפך התפיסה האידיאולוגית שמאחוריו.

הדיוור הציבורי, כרבע ממלאי הדירות בארץ לפני 40 שנה, מהווה כעת כשני אחוזים בלבד מהדירות. תהליך ההפרטה בתחום זה הגיע לשיא בחוק הדיוור הציבורי משנת 1998. אליה ורצברגר מנתח את ההפרטה בתחום הדיוור ומשלים בכך את דברי קטן בנושא ההפרטה.

שני מאמרים עוסקים במערכת הבריאות. ברוך רוזן וגבי בן-נון נדרשים לחוק ביטוח בריאות ממלכתי (1994) ושואלים מדוע, אחרי ניסיונות כושלים כה רבים, נחקק החוק באותה השנה. האם נוצר אז חלון הזדמנויות או בשלו התנאים ליצירת מציאות חדשה שממנה ניתן ללמוד פרק בשינוי מדיניות? מסקנת המחברים נוטה לכיוון הראשון. מאמרם של אורי אבירם וניקול דהאן סוקר את מערכת בריאות הנפש, שלא נכללה במערכת ביטוח בריאות ממלכתי עד היום, למרות כוונותיהם המפורשות של המחוקקים בשנת 1994. המחברים בחרו לנתח את הארגון מחדש של מערכת בריאות הנפש בשנת 1972, שעיקרו היה העברת מרכז הכובד מבתי החולים הפסיכיאטריים לקהילה. הם טוענים שלימוד הסיבות לאי הצלחת התוכנית ההיא עשוי לקדם את הבנת הקשיים בהעברת המערכת לקופות החולים היום.

המעבר מקליטת עלייה מוסדית (מרכזי קליטה וכד') לקליטה ישירה נדון במאמרו של אלעזר לשם. שינוי זה ציין החלפת מדיניות קליטה ריכוזית למדי במדיניות של ביזור והפרטה כמעט מוחלטים, וכל זה בזמן העלייה ההמונית של יהודי ברית המועצות לשעבר. לשם סוקר את כל תולדות הקליטה בארץ, תוך דגש על השינוי התרבותי שמסומן דרך סל הקליטה: אין מצפים עוד מהעולים לעבור חברות מחודש (רה-סוציאליזציה) בהנחיית המדינה וסוכנותיה. לשם רואה שינוי משמעותי זה כאירוע לדוגמה בשינוי האידיאולוגי המסמן עיצוב מדיניות חברתית בארץ בכלל.

שני המאמרים האחרונים בספר דנים באוכלוסיות ספציפיות והשינוי במדיניות כלפיהן; המחברים רואים בשינויים אלה דווקא סממנים למעבר למדיניות אוניברסלית יותר. אריק רימרמן, שירלי אברמי וטל ארטן-ברגמן מנתחים את המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלויות כמעבר מחקיקה סוציאלית, המיועדת לנזקקים ביניהם, למתן זכויות לשילוב בקהילה.

המחברים מדגישים שמגמת המחקקים טרם השתנתה לגמרי, והגישה הרזידואלית עדיין קיימת לצד הגישה האוניברסלית, אך הם מעריכים שהחברה הישראלית אולי נמצאת "בראשיתו של שיח זכויות" (עמ' 304). אשר בן-אריה ומיכל קמחי מנתחים מגמות דומות במדיניות כלפי ילדים לאור אשרור האמנה הבינלאומית לזכויות הילד בשנת 1991. במאמר נסקרים השינויים שחלו הן בשירותים החברתיים והן באידיאולוגיה, והמחברים מצביעים גם הם על ניצנים של יישום גישת הזכויות. בשני המאמרים מודגשת התחלה של "שיח זכויות" דווקא בתקופה של צמצום משאבים ואידיאולוגיה ניאו-ליברלית.

המאמרים המגוונים, הכתובים בידי בכירי המומחים בכל אחד מהתחומים, מעלים תקוות והישגים בצד הסתייגויות ואכזבות. מורים וחוקרים בתחום המדיניות החברתית, מנהלים ועובדים בשטח וסטודנטים למקצועות המסייעים ימצאו חומר רב בתחומים רבים שמתחבר למפת השינויים שחלו במדיניות החברתית בארץ במשך השנים. אני מסופק אם מעצבי המדיניות בכנסת ובצמרות המשרדים הממשלתיים יקראו את הספר, ואם יקראו אותו אינני משוכנע שיושפעו ממנו. אבל המומחים ובעלי המקצוע המייעצים למעצבי המדיניות יוכלו ללמוד רבות מהניתוחים המעמיקים שבספר ולהפיק מהם לקחים יישומיים.

ניכר שעריכת הספר קפדנית וכיווני הספר ומטרותיו אחידים, אך נראה שלא היתה בכך הכבדת יתר על המחברים. הנושאים הנדונים בספר מצטרפים לתמונה כללית המתארת כיצד מתפתחת בארץ מדיניות חברתית, למרות הקיצוצים התקציביים והגישה הניאו-ליברלית. לצד הנסיגות המתועדות בספר, יש הישגים משמעותיים שגם הם מתועדים, והתקווה היא שאלה יאירו את הדרך למדיניות חברתית מתקדמת ושוויונית.

## העצמה במשפט

מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק (עורכים)

תל אביב: הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב ונבו הוצאה לאור.

2008. 584 עמודים.

סקרה: אלישבע סדן<sup>1</sup>

שם הספר העצמה במשפט (Empowerment on trial) מבטא את אופי המשימה שנטלו על עצמם העורכים בעת כינוס מאמרים תחת הכותרת הכפולה העצמה ומשפט. אייזנשטדט ומונדלק לא הלכו בדרך הקלה שהולכים בה רבים מהמשתמשים במושג "העצמה" ולא יצאו להוכיח שיש תהליכי עידוד העצמה בתחום המשפט. הם בחרו בדרך מתוחכמת יותר, ושאלו: האם יש סימנים לעידוד העצמה במשפט? ואם כן, מה הם? זו דרך ראויה יותר לדיון במושג "העצמה", במיוחד אם הכוונה היא, כמו בספר שלפנינו, להציע לקוראים תובנות חדשות בנוגע למושג זה.

תיאוריה של העצמה היא ביקורתית מטיבה. היא מבקשת להבין, אם פרקטיקה מסוימת – שהיא נקודת המוצא של הכותבים – אכן מעודדת את יכולתם של מקבלי השירות/האזרחים/האנשים, לשלוט טוב יותר בחייהם, בגורלם או בסביבתם. או שמא היא נכשלת בכך, ומחלישה את אותם פרטים או קבוצות. כלומר: האם מצבם של אנשים משתפר או שהם ניזוקים בשל הטיפול המסוים שהם מקבלים מאנשי המקצוע? מהמדיניות? מהחקיקה? הדרך השגויה והמיותרת לשימוש במושג "העצמה" היא להתברך באמצעותו כאילו הוא שם תואר (כמו ב"אני מעצימה, אתם מעצימים וכולנו מאוד מרוצים מעצמנו, בלי קשר למה שבאמת עושה הפרקטיקה שלנו לאלה שמשתמשים בה").

העצמה היא המעבר של אנשים למצב של יותר יכולת נתפסת ומעשית לשלוט בחייהם, בעתידם ובסביבתם. תוצאותיו של תהליך העצמה מוצלח מוסיפות כוחות, יכולות ומשאבים. ההכשלה של התהליך מובילה אנשים, יחידים, קבוצות חברתיות וקהילות שלמות לחוסר אונים ולדיכוי אישי וחברתי. להיות אנשים בעלי עוצמה – להיות קבוצה חברתית בעלת עוצמה – משמעו להיות חיים עתירי משאבים והזדמנויות לממש את הפוטנציאל האנושי שלנו.

בהעצמה במשפט שואלים מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק את מערכות החוק והמשפט בישראל עד כמה הן אנושיות. השאלה תמיד נחלקת לשניים: (א) עד כמה מערכות החוק

1 הסקירה מבוססת על דברים שנאמרו בערב השקה לספר באוניברסיטת תל אביב, ב-25 בנובמבר 2008.

והמשפט מסירות מכשולים מדרכם של אנשים שזקוקים לתשומת לב מיוחדת בשל מצבם האזרחי, הפיסי, החברתי, הכלכלי, בשל בעיות שפקדו אותם, אסונות שבאו עליהם או בשל היותם מי שהם – שונים במידה מסוימת מהנורמה. (ב) עד כמה מערכות המשפט והחוק מאפשרות לאנשים לפתח יכולות חדשות, לקבל סיוע ממשי – כזה שבעקבותיו לא רק הבעיה המשפטית או החוקית נפתרת, אלא שגם מושא הבעיה ידע כיצד להתמודד טוב יותר בפעם הבאה. גישת ההעצמה תובעת תשומת לב, מעבר לתוצאות המידיות, לערך המוסף של הפתרון, שבאמצעותו אנשים צריכים להמשיך ולצמוח.

עידוד העצמה הוא אפוא תהליך של הסרת מכשולים ומחסומים ופיתוח יכולות. לכן יש לבחון כל פרקטיקה דרך שתי שאלות: האם היא הסירה מכשולים? האם פיתחה יכולות אצל האנשים שבחייהם התערבה? כשקוראים את המאמרים הרבים והמגוונים בספר, השאלות המתבקשות הן אלה: האם במהלך גיוס המשאבים, עיצוב המדיניות, השגת הזכויות, בניית השירות החדש, החקיקה הוסרו המכשולים מדרכה של קבוצה חברתית מסוימת או נערמו מכשולים חדשים? האם פותחו יכולותיהם של פרטים ומעמדה של הקבוצה החברתית התחזק? האם האנשים שלמענם פותחה המדיניות יכולים להשיג מטרות, לשפר איכות חיים, להשפיע על העתיד יותר מכפי יכולתם קודם לכן? האם הם יכולים להשתתף בקבלת החלטות באשר לעיצוב סביבתם? או שמא המהלך המקצועי או המוסדי הביא לכך שהצטמצמו סיכוייהם לעשות את כל אלה?

איך ניתן לדעת? רובין ורובין (במהדורת 1986 של ספרם על עבודה קהילתית)<sup>1</sup> הציעו לשאול ארבע שאלות בנוגע לכל תהליך התערבות או פתרון חברתי. ארבע שאלות ה"מי?" שופכות אור על מי שבאמת מתחזק בתהליך ומי לא: (1) מי מקבל את ההחלטות? (2) מי משיג את המטרות? (3) מי מפיק תועלת מהתהליך או מהתוצאות? (4) מי מעריך את התהליך או את התוצאות?

השאלה "מי?" היא המסוכנת מכולן, ואחריה השאלה "למה?". אלה שתי השאלות המאפיינות את המצב הפוסט מודרני, שאינו מסתפק יותר בתשובה ההגמונית המוסמכת ומבקש לדעת מי השתתף בעיצובה, מי נעדר ולמה דווקא הוא. תחום המשפט הוא תוצר כה מובהק של מסורת והגמוניה, עד שהצבת שאלת ההעצמה במסגרתו היא בעיני שאלה חתרנית במיוחד.

בספר ארבעה-עשר מאמרים. הדיון בהעצמה בכל אחד מהמאמרים הוסיף לספר ממד ערכי חשוב וסיפק מסגרת מעניינת ומאחדת, גם אם הדיון במאמר זה או אחר נראה מעט כפוי. הספר כולו חשוב אף יותר מהמאמרים הנפרדים המופיעים בו, כי הוא מציב לפני מערכות

1 ראו:

Rubin, H. J. & Rubin, I. (1986). *Community organizing and development*. Columbus: Merrill Pub. Co.

מוסדיות מראה ביקורתית ואינו מסתפק בה, אלא מציע חלופה אנושית יותר התומכת בקבוצות חברתיות המודרות מתשומת הלב העיקרית של מערכות החוק והמשפט. בהתאם לכללי פרקטיקה מעודדת העצמה, הספר נותן במה לקולם של אלה שלא נשמעים מספיק או לא נשמעים בכלל בתחום המשפט. רבים מהמאמרים בספר משמיעים את קולן של קבוצות כאלה. נעמי לבנקרון, למשל, כותבת במאמר כסף משלהן: תביעות אזרחיות של קורבנות סחר כנגד סוחריהן (עמ' 451-498) על נשים שנסחרות בשוק המין; ורד וינדמן ולימור סולומון כותבות על ייצוג ילדים בהליכים אזרחיים ועל ליווי ילדים נפגעי עבירה (עמ' 499-544).

דפנה רובינשטיין, אורלי בנימין וערן גולן במאמר דרך המלך: העצמה פוליטית של עובדים עניים בצל תרבות המכרזים (עמ' 159-194) כותבים על עובדים עניים המנוצלים ונפגעים בידי שורה של גורמים אינטרסנטיים, כולל המדינה עצמה; הדר אבירם כותבת על אסירים בכלא צבאי (דו-שיח של חירשים: שיח סנגוריאלי ושיח טיפולי בהתייחסות לאוכלוסיית העריקים הצבאית. עמ' 339-370); טלי קריצמן ואדריאנה קמפ כותבות על גורלם של פליטים בישראל (כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית, עמ' 55-90), ושגית מור כותבת על נכים (לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית: דילמות של מאבק לשינוי חברתי, עמ' 91-158) שאינם נהנים מסטטוס של נכי צה"ל וצרכים להסתפק בקצבת הנכות הכללית.

מספר מאמרים בספר בוחנים הסדרים מערכתיים הנוגעים לקבוצות חברתיות גדולות. למשל: מאמרה של דורית אלדר-אבידן, בין רווחה למשפט: המקרה של יחידות הסיוע שלייד בתי המשפט לענייני משפחה (עמ' 371-410), דן בשיקולים להקמת יחידות הסיוע ליד בתי המשפט למשפחה ועל עיצוב השירות הזה. המאמר בוחן שיטתית את פוטנציאל ההעצמה שיש לשירות הזה שהוא חדש יחסית. כמו רבים מהמאמרים בספר העשיר והגדוש הזה, הוא מבהיר כיצד בשולי מערכת המשפט, שבוודאי אינה מתייחסת לעצמה כאל מערכת מעודדת העצמה כלפי חלקים חלשים ופגועים של החברה הישראלית, נוצרים הסדרים מוסדיים חדשים שמבקשים למלא תפקיד צודק ומשקם, וגם בוחנים את עצמם ומבקרים את יכולתם לעמוד בסטנדרטים שהציבו לעצמם.

מאמרה של רות חננאל (מ"תוכנית שרון" ועד ל"תוכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל, עמ' 237-278) מתאר תופעה חוקית-חברתית הפוכה, של הכשלת העצמה. חננאל מנתחת שתי תוכניות מרחביות רחבות יריעה – מדיניות פיזור האוכלוסין הוותיקה ומדיניות איחוד הרשויות החדשה יותר. היא מגיעה למסקנה ששתי התוכניות, המדיניות שהנחתה אותן ותוצאותיהן פגעו בקהילות והכשילו שליטה שלהן בתכנון סביבתן.

גם מאמריהם של שרון אסיסקוביץ על קצבאות הילדים (בקרוב עמנו אנו יושבים: ניתוח ניאו מוסדי של בתי המשפט כאמצעי העצמה במדינת הרווחה, עמ' 195-236) ושל דלילה אמיר וניבה שושי (פמיניזם והעצמת נשים בישראל: מדיניות ההפלות כמקרה בוחן, עמ' 279-314) מבררים עד כמה יכולות הקבוצות החברתיות שהם דנים בהן לשלוט בחייהן (ובגופן), ואם שליטה זו חוזקה או נחלשה עקב המדיניות שננקטה כלפיהן והשינויים שחלו בה לאורך זמן.

במאמר האחרון של מיכל אהרוני וגליה פיט (ממאבקי זכויות להעצמה כלכלית: סיוע משפטי לפיתוח קהילתי-כלכלי, עמ' 545-584) מוצגת התפתחות חדשה יחסית בתוך המערכת המשפטית: התהוותה של עריכת דין קהילתית או חברתית; עורכי דין הרואים את עיקר ייעודם המקצועי בשירות חברתי לקבוצות מקופחות ועניות, כולל פיתוח קהילתי כלכלי של שכונות עניות. במקצוע החדש נפגשים מקצועות העבודה הסוציאלית ועריכת הדין ומשתפים פעולה בסגור על אנשים מוחלשים וסביב בניית תשתיות ליציאה מעוני. עובדים קהילתיים ועורכי דין קהילתיים הם תוספת חברתית חשובה לקהילה, שלא היתה זמינה בעבר. היא מבטיחה ייצוג משפטי הולם יותר לסוגיות אישיות של אנשים חסרי משאבים כלכליים וחשיבה על שינוי החוקים העומדים בבסיס פרקטיקות חברתיות מדירות ומפלוחות.

הספר נפתח במאמר של העורכים, אייזנשטדט ומונדלק (העצמה במשפט, עמ' 9-53), שלטעמי הוא בבחינת תפסת מרובה לא תפסת. המאמר אינו מספק הגדרה של העצמה, אלא מציע ריבוי של מצבים והגדרות, ויותר משהוא מנחה את הקריאה בספר, הוא מדגים את המורכבות ואת הגיוון שמכיל בתוכו מושג שנעשים בו שימושים רבים, אולי רבים מדי. עם זאת, בחירת העורכים במאמרים שנכללו בספר והתעקשותם שבכל מאמר יהיה דיון בהעצמה הן תרומה חשובה לתחום כולו. הספר יסייע ללמוד וללמד על תהליכי עידוד העצמה במסגרות חברתיות מגוונות. הוא מדגים כיצד ניתן לדון במושג בצורה ביקורתית ושיטתית. הספר יסייע לאנשי מקצוע בעבודה סוציאלית, במדיניות ציבורית, במשפטים ובקרימינולוגיה להבין את המושג "העצמה" ואולי גם לפתח פרקטיקה מקצועית מעודדת העצמה. הספר מביא מגוון דוגמאות לתהליכים חברתיים שמעורבת בהם פרקטיקה משפטית, כולם מכאן ועכשיו, בשפה העברית וברמה אקדמית גבוהה. בכל אלה יש תרומה אקדמית ומקצועית ראויה ביותר.



## Interdisciplinary Community Development. International Perspectives

Alice K. Johnson Butterfield & Yossi Korazim-Korosy (Eds.)

The Haworth Press. 2007. 255 pages

סקר: יוסף קטן<sup>1</sup>

העולם משופע למרבה הצער בבעיות במגוון תחומים, כמו עוני עמוק, רעב, בריאות לקויה, מחסור במים, במיוחד באזורים צחיחים, עבריינות ומשברים קהילתיים ומשפחתיים. תוכניות שניסו במדינות רבות להתמודד עם בעיות אלה ולצמצם את הנזקים האישיים, המשפחתיים והקהילתיים שהן מסבות הצליחו בדרך כלל במידה חלקית ביותר.

דוגמאות מובהקות הן הכישלונות, בעיקר בארצות המתפתחות, לצמצם את ממדי העוני ואת התחלואה במחלות שונות כמו איידס. להעדר ההצלחה בהתמודדות עם בעיות אלה יש הסברים שונים; אחד מהם הוא אי היכולת של גורמים שונים, כמו בעלי מקצוע המשתייכים לדיסציפלינות שונות, וארגונים ממשלתיים, וולונטריים ועסקיים, לשלב כוחות, לאגם משאבים ולפתח תוכניות משותפות כדי לספק מענים הולמים לצרכים שונים. השאלה היא כמובן איך מממשים הלכה למעשה שיתוף פעולה בין דיסציפלינות, איך מעצבים שותפויות מוצלחות. אסופת מאמרים זו, המתמקדת בנושא של פיתוח קהילתי, אינטרדיסציפלינרי, מבקשת לספק מענה לשאלה זו באמצעות בחינת ההיבטים התיאורטיים והמעשיים של הפיתוח הקהילתי האינטרדיסציפלינרי והצגת אירועים ממדינות שונות, המתארים כיצד ההיבט האינטרדיסציפלינרי משתקף בתוכניות המבקשות להתמודד עם בעיות ומצוקות חברתיות שונות.

נקודת המוצא של עורכי הספר, שהשפיעה על בחירת המאמרים הנכללים בו, היא שבעיות חברתיות הן מורכבות ורב ממדיות ונובעות מגורמים שונים, ועל כן רק התמודדות רב ממדית עמן, כשמומחים המשתייכים למקצועות כמו עבודה סוציאלית, חינוך, בריאות הציבור, משפטים ומינהל ציבורי חוברים ומשלבים תחומי ידע ופרקטיקה שונים, עשויה להניב פירות.

המסר העיקרי של התפיסה האינטרדיסציפלינרית המבטא הכרה זו הוא שבניית קהילה חזקה מותנית בריכוז הכוחות של כמה דיסציפלינות. גישה זו, המדגישה את חשיבות

1 בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל אביב.

השותפות בין מקצועות שונים, תואמת ללא ספק גישות אחרות הרווחות כיום במדינות רבות, כמו הגישה המדגישה את חשיבות השותפות בין ארגונים המשתייכים למגזרים שונים (הממשלתי, העסקי והוולונטרי) ומתמודדים עם בעיות חברתיות שונות במישור הארצי והמקומי. עם זאת, בעוד נושא יחסי הגומלין בין ארגונים המשתייכים למגזרים שונים והקמת שותפויות ביניהם נהנה מתשומת לב מרובה בספרות המקצועית, הרי נושא הקשרים בין מקצועות שונים בתחום הפיתוח הקהילתי זכה להתייחסות חלקית ביותר.

על כן לאסופת מאמרים זו, שיזמו אליס ג'ונסון בטרפילד ממכללת ג'ין אדמס לעבודה סוציאלית באוניברסיטת אילינוי בארצות הברית ויוסי כורזים מהאגף לתכנון, הכשרה ומחקר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, יש חשיבות רבה. ראוי לציין שעורכי הספר עוסקים בנושא השותפות הבין-מקצועית כבר מספר שנים, לא רק כחוקרים אלא גם כיוזמים המקדישים מאמץ רב לשילובה של הפרקטיקה האינטרדיסציפלינרית בפיתוח הקהילתי. לדוגמה: יוסי כורזים יזם עם עמיתים אחרים הקמת פורום בין מקצועי לפיתוח קהילתי שמאגד בעלי מקצוע מפרופסיות שונות, הנפגשים באופן קבוע לדון בנושאים מקצועיים שונים.

לקורא, ככותב שורות אלה, העוסק זה שנים רבות בנושא הפיתוח הקהילתי כמורה וכחוקר, יש מספר שאלות שעליהן הוא מצפה שאסופת מאמרים זו תספק מענה ולו חלקי. ראשית, מה משמעות המושג פרקטיקה אינטרדיסציפלינרית בתחום הפיתוח הקהילתי? מה הם הקשיים העיקריים שיש להתגבר עליהם כדי ליצור שותפות הולמת בין בעלי מקצוע שונים? כיצד ניתן להתגבר על קשיים אלה? כיצד הפרקטיקה האינטרדיסציפלינרית באה לידי ביטוי מעשי בתוכניות שונות? האם אכן יש עדויות מבוססות לכך שפיתוח קהילתי אינטרדיסציפלינרי, בשונה מפיתוח קהילתי שבו מעורבים בעיקר עובדים המשתייכים למקצוע אחד, כמו עבודה סוציאלית, מניב פירות של ממש?

אסופת המאמרים מספקת מענה הולם לחלק משאלות אלה. האסופה פותחת בשני מאמרים המתמקדים בבחינת מהות המושג פיתוח קהילתי אינטרדיסציפלינרי ומשמעותיותו המעשיות. מדובר בעיקר במאמר הפתיחה של העורכים ובמאמר שלאחריו, המדווח על תוצאות פעילותם של שני צוותים שכללו עובדים המשתייכים למקצועות שונים (עבודה סוציאלית, חינוך, בריאות וכדומה). הם פעלו בארצות הברית ובישראל ודנו במשמעות המושג אינטרדיסציפלינריות בפיתוח קהילתי וביישומו המעשי. המאמר הוא מקיף ויסודי וחושף את הקורא להגדרות אפשריות שונות של המושג ולגורמים העשויים להקל ולהקשות על יישום פיתוח קהילתי אינטרדיסציפלינרי.

ההגדרה הבהירה ביותר של המושג היא זו שהציע הצוות הישראלי. הגדרה זו גורסת שהמורכבות הרבה של הבעיות הקהילתיות מחייבת התערבות מקצועיות שבהן נוטלים חלק צוותים של בעלי מקצוע שונים, המייצגים מגוון של בסיסי ידע ומיומנויות, ונציגי

הקהילה. על הצוותים הבין-מקצועיים ליזום וליישם התערבויות, המספקות מענים הולמים לבעיות ומשקפות את התשומות של בעלי המקצוע השונים ואת השתלבותם במענים. פעילות הצוותים צריכה להיות קבועה ולא-זמנית. כאמור, זוהי רק אחת ההגדרות המוצעות במאמר.

שמונה מאמרים אחרים עוסקים בעיקר בתיאור מיזמים שבהם יושמה הגישה האינטרדיסציפלינרית. מיזמים אלה מתוארים להלן:

- חמישה מרכזים לקידום אוכלוסיות במצוקה ולמימוש זכויותיהן החברתיות שהוקמו בישראל, ירדן והרשות הפלשתינאית ביוזמת בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת מקגיל במונטריאול, קנדה. במרכזים אלה מושם דגש חזק על שיתוף פעולה בין עבודה סוציאלית למשפטים.
- שתי תוכניות ספציפיות לחינוך מבוגרים באזורי מצוקה בארצות הברית, שאותן הפעילו בעיקר עובדים העוסקים בעבודה סוציאלית ובחינוך מבוגרים. המאמר העוסק בתוכניות אלה מתאר בהרחבה רבה את הקשיים העומדים בדרכם של ניסיונות שונים ליצור שיתוף פעולה בין גורמים שונים ואת הדרכים להתמודד עמם.
- תוכניות ההכשרה המקצועיות לעיסוק בעבודה קהילתית בהודו וההיבטים האינטר-דיסציפלינריים המשתקפים בהן. מחבר המאמר מציין שההכשרה המקצועית בהודו היא אמנם חד דיסציפלינרית, אך במהלך הפעילות המקצועית העובדים הקהילתיים רוכשים ידע מדיסציפלינות אחרות. במקביל, בעלי מקצוע אחרים כמו עיתונאים, משפטנים, עובדים במקצועות הבריאות, מהנדסים ומורים סופגים במהלך עבודתם ידע מתחום העבודה הקהילתית ונותנים לו ביטוי בעבודתם.
- תוכניות להתמודדות עם בעיית האלימות במשפחה, בעיקר נגד נשים, שפותחו והופעלו בארצות הברית, הונדורס וקוסטה ריקה ביוזמת בתי ספר לעבודה סוציאלית במדינות אלה. בפיתוח וביישום התוכניות השתתפו מובן מורים מבתי ספר אלה, אך גם מרצים ממחלקות אחרות כמו לימודי נשים, פסיכולוגיה, חינוך ובריאות הציבור. מלבד המרצים השתתפו בפיתוח וביישום התוכניות ארגונים המשתייכים למגזרים שונים.
- פיתוח פרויקט לאספקת ולהשבת מים באזורים צחיחים בניגריה שבו נטלו חלק מומחים מתחומים שונים – הידרולוגיה, מיקרוביולוגיה ומדעי החברה – וכן ארגונים המשתייכים למגזרים שונים.
- מרכזים לתמיכה בארגונים וולונטריים הפועלים בקרואטיה. במסגרת המרכזים פועלים עובדים מקצועיים המשתייכים לדיסציפלינות שונות ומתנדבים המספקים ייעוץ מסוגים שונים לארגונים וולונטריים. מחברי המאמר מציינים עם זאת שעבודת

היועצים אינה מונחית בידי פרדיגמה או מודל אינטרדיסציפלינרי, והם קוראים לשינוי מצב זה.

- ארגון וולונטרי בטימישווארה, רומניה, העוסק בפיתוח תוכניות שונות למען אוכלוסיות של מוגבלים, ובכללם אנשים הסובלים מפיגור ומאוטיזם. מחברי המאמר מצביעים על הישגיו הרבים של מרכז זה ומייחסים אותם לתכונות שונות המאפיינות את פעילותו, ובכללן היכולת לגייס תמיכה מארגונים שונים.
- תיאור ממצאי מחקר המשווה בין אוכלוסיות המתגוררות בשתי קהילות בעיר פרת באוסטרליה. בקהילה אחת יש פעילות נרחבת בתחום הפיתוח הקהילתי ובאחרת לא. ממצאי המחקר מצביעים על כך שהתושבים המתגוררים בקהילה שיש בה פיתוח קהילתי מתאפיינים בשביעות רצון גבוהה יותר בהיבטים שונים של חייהם (רמת חיים, בריאות, יחסים בין-אישיים, אמון הדדי, מצב כלכלי, תחושת ביטחון וכדומה) מאשר התושבים בקהילה סמוכה שבה אין פעילות כזו.

המיזמים המתוארים בספר מציגים פסיפס רחב של תוכניות חברתיות מעניינות ביותר שבהן ההיבטים האינטרדיסציפלינרים באים לידי ביטוי. עם זאת, רק מקצת מן המאמרים מתארים באופן ספציפי את דרכי היישום של הגישה האינטרדיסציפלינרית בתוכניות אלה, ובכללן דפוסי הקשר המעשיים שנוצרו בין העובדים המשתייכים למקצועות השונים, התרומה הייחודית של כל אחד מהמקצועות ודרכי השתלבותה עם התרומות של העובדים האחרים. גם הקורא המשוכנע מראש ביתרונות הפיתוח הקהילתי האינטרדיסציפלינרי על פני סוגים אחרים של פיתוח קהילתי, אך מבקש הוכחות מעשיות לכך, ימצא מענה חלקי בלבד במיזמים המתוארים באסופה. המאמר היחיד המציג ממצאי מחקר הוא המאמר המשווה בין שתי הקהילות בעיר פרת באוסטרליה, אך לא ברור מהמאמר כיצד ההיבט האינטרדיסציפלינרי השתקף בפעילויות הקהילות.

למרות מגבלות אלה לאסופת מאמרים זו חשיבות רבה בכך שהיא חושפת את הקורא לגישת הפיתוח הקהילתי האינטרדיסציפלינרי, לתרומותיה החיוניות וליישומים שונים שלה במספר מדינות. ספר זה מומלץ אפוא לעובדים המשתייכים למקצועות שונים שלפעילותם יש השלכות חברתיות. יש לצפות שבעקבותיו יופיעו עוד פרסומים שיעשירו את הידע והפרקטיקה בתחום זה ויענו על אותן שאלות שספר זה אינו מספק להן מענה.

## Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity

Daniel Beland and Andre Lecours

Oxford, UK: Oxford University Press. 2008. 255 pages

סקר: שרון אסיסקוביץ<sup>1</sup>

ספרם של דניאל בלנד ואנדרה לה-קורס דן בקשר בין פוליטיקה ומדיניות חברתית לבין לאומיות וחתירה להגדרה לאומית ביחידות טריטוריאליות במדינות דמוקרטיות – קוויבק בקנדה, סקוטלנד בבריטניה ופלנדריה בבלגיה. בספרם מבקשים שני החוקרים הקנדים מאוניברסיטאות ססקצ'ואן וקרלטון לבחון שתי סוגיות: כיצד תנועות לאומיות, המונהגות בידי מפלגות הנושאות דגל לאומי, עושות שימוש במדיניות חברתית, כדי לגבש זהות לאומית נפרדת בתוך מסגרת מדינית רב-לאומית ולהניע את חברי קבוצת הלאום להזדהות ופעולה פוליטיות. כיצד דרישות לאומיות בתוך מסגרות פוליטיות דמוקרטיות מעצבות את הפוליטיקה והרפורמות במדינות הרווחה הנידונות בספר. למרות היומרה הכפולה, נראה שההתמקדות העיקרית בספר היא באופן שבו תנועות לאומיות עושות שימוש במדיניות חברתית.

חוקרים של מדינת הרווחה הישראלית יתעניינו בספר בשל תרומתו לדין התיאורטי בקשר שבין מדיניות חברתית ללאומיות. גם בישראל מצאו חוקרים קשר בין המאבק הלאומי היהודי-ערבי לבין עיצוב מדינת הרווחה: הזירה הכלכלית והפוליטיקה של בניין הלאום הישראלי-היהודי קשורות לאופן ההבניה של יחסי עוצמה כלכליים ופוליטיים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית, ובראש ובראשונה בין יהודים לערבים. משום כך היה מפתיע לגלות שבדיון התיאורטי בספר, המתמקד בחלקו בקשר הכללי בין מדיניות רווחה ללאומיות, לא נעשה שימוש במאמרים ובספרים העוסקים במקרה הישראלי ובתובנות העולות ממנו, שפורסמו באנגלית בשנות ה-90 של המאה הקודמת ובעשור הנוכחי.

הטיעון המרכזי שמעלה הספר הוא שמאבק על שליטה במדיניות חברתית ועל תכניה – על הגשמת אינטרסים של צדדים שונים – הפך להיות מוקד מרכזי במאבק בין ממשלות מרכזיות לבין מפלגות המייצגות תנועות לאומיות אזוריות החל במחצית המאה העשרים, בד בבד עם התפתחות מדינת הרווחה. שליטה על עיצוב מדיניות חברתית והכוונת המשאבים לטובת הקבוצה הלאומית לעומת כלל אזרחי המדינה היא אמצעי מרכזי לעיצוב תודעה לאומית, לליכוד השורות ולגיוס תמיכה אלקטורלית. מדיניות חברתית

1 מרכז מוסה/ויינשטיין ללימודים יהודיים והמחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת ויסקונסין-מדיסון.

מצטרפת למאפיינים מוכרים יותר של קבוצות לאומיות, כמו שפה, תרבות והיסטוריה, כחלק מפרויקטים לאומיים. מדיניות חברתית מאפשרת ללכד את חברי קבוצת הלאום במספר רמות. רמה אחת, המוכרת יותר לחוקרי מדינת הרווחה, היא יצירת סולידריות בין חברי הקבוצה התורמים זה לרווחתו של זה, ולצדה הבניית גבולות הקהילה הפוליטית הלאומית על ידי הדרת אלה שאינם נחשבים לחברי קבוצת הלאום. ברמות אחרות מדיניות חברתית מרחיבה (סוציאל-דמוקרטית) או מצמצמת (שמרנית) נקשרת אצל קבוצות לאום כמבטאת ומשמרת תפיסות צדק חברתיות שקבוצת הלאום מבקשת להיות מזוהה איתן. ככזו היא מוצגת כמנוגדת לתפיסות של קבוצות לאומיות יריבות או של הממשל המרכזי. כך קיבלה מדיניות חברתית תפקיד דומה לזה של שפה, תרבות והיסטוריה משותפות. ברמות אחרות מדיניות חברתית חוברת ללאומיות באמצעות רעיונות ושיח. מפלגות ושחקנים אחרים המייצגים אינטרסים של קבוצת לאום מובחנת מבקשים להשפיע על הזירה הפוליטית ועל מדינת הרווחה באמצעות השתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות או, לכל הפחות, בתרומת תפיסות ואלטרנטיבות המשקפות מערכות ערכים של קבוצת הלאום. לא פחות חשוב, מדיניות חברתית, ובעיקר שירותים חברתיים, מאפשרים ליצור זיקה בין חברי הקהילה הפוליטית הלאומית על ידי יצירת אינטראקציה בין נותני שירותים לבין מקבלי שירותים, בשפתם ולפי קודים תרבותיים משותפים.

שני נושאים חשובים שמעלה הספר באמצעות הדיון התיאורטי והדיון בשלושת מקרי הניתוח (תנועות לאומיות בקנדה [קוויבק], בבריטניה [סקוטלנד] ובבלגיה [פלנדריה]) הם התועלת שבהתמקדות במדיניות חברתית לפרויקטים לאומיים עכשוויים ודיון בגורמים המתווכים בין מדיניות חברתית ולאומיות. טענה מרכזית בספר היא שלעומת מאבקים בתוך מסגרות מדיניות אודות מאפיינים לאומיים כמו שפה, שישבו כך או אחרת ברוב המדינות הדמוקרטיות, הרי שהמאבקים על הקצאת משאבים חומריים עומדים בעינם וסופם אינו נראה לעין. למרות הלחצים ממחצית שנות ה-70 ואילך שהגבילו את קצב הצמיחה של רוב מדינות הרווחה, הבינו מפלגות לאומיות וממשלות מרכזיות את החשיבות של מדיניות חברתית. ראשית, מדיניות חברתית היא מרכיב מרכזי ביצירת זיקה בין הקהילה הפוליטית (אזרחית או לאומית) לבין חבריה. שנית, וחשוב מכך, מאבק על השליטה במוסדות מדינת הרווחה בין ממשלה מרכזית לבין קבוצת לאום קובע את העוצמה היחסית של הממשלה או של הלאום כלפי חברי קבוצת הלאום. בד בבד החוקרים עומדים על כך שהיחסים בין מדיניות חברתית לבין לאומיות אינם זהים בכל מקרה. ממשלות מרכזיות ומפלגות לאומיות מייחסות במקרים שונים חשיבות שונה למדיניות חברתית ולשליטה בה. יתרה מזאת, למאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של קבוצת הלאום, לעומת כלל האוכלוסייה והמוסדות פוליטיים, יש חשיבות בקביעת כיוון הזיקה ועוצמתה.

הספר מתמקד בשלושה מארבעת המקרים של משטרים דמוקרטיים שכוללים מדינות רווחה מפותחות ושיש בהן תנועה לאומית אחת (או יותר – ספרד) חזקה הקוראת תיגר על השלטון המרכזי ודורשת אוטונומיה נרחבת בתוך המסגרת המדינית. שלושת המקרים מציגים דינמיקות שונות ומגוונות בין לאומיות תת-מדינית לבין מדיניות חברתית ומדינת הרווחה, שכן הם נבדלים מבחינת אופייה של התנועה הלאומית (דרישותיה הפוליטיות ויחסה למעורבות פוליטית בזירה הכלכלית), מצבה הכלכלי של קבוצת הלאום לעומת שאר האוכלוסייה והסביבה המוסדית (בעיקר מידת האוטונומיה הפוליטית שקבוצת הלאום המדוברת נהנית ממנה במסגרת המדינית המשותפת). לכל אחד משלושת המקרים הוקצה פרק נפרד הן ביחסים בין התנועה הלאומית תת-מדינית לבין מדיניות הרווחה.

בשנות ה-60 של המאה הקודמת החלה התנועה הלאומית בקוויבק לראות את מדיניות הרווחה כזירה מרכזית להצגת דרישותיה לאוטונומיה נרחבת בשלטון הפדרלי של קנדה. משנות ה-60 דורשות ממשלות הפרובינציה שליטה מוחלטת על מדיניות הרווחה והדרת כל השפעה ומימון פדרליים. בהקשר הקנדי דרישה כזאת היא חוקתית, שכן החוקה הקנדית מעניקה להלכה אוטונומיה מרבית לפרובינציות ברוב התחומים המזוהים כיום כחלק ממדינת הרווחה. הדרישה של ממשלות קוויבק נובעת לא רק מהמאבק בין ממשלות הפרובינציות לבין הממשלה הפדרלית, אלא מתוך התרסה שמטרתה הדגשת הזהות הקוויבקית הנבדלת. משנות ה-60 יזמו ממשלות קוויבק תוכניות רווחה דומות לאלה הרווחות בפרובינציות אחרות, בעידוד כלכלי ופוליטי של הממשלה הפדרלית, או אף תוכניות רווחה נדיבות יותר, למשל בתחום ביטוח הבריאות ושירותים למשפחות.

התנועה הלאומית הסקוטית ראתה בתחום מדיניות הרווחה זירה מרכזית להדגשת ייחודה לעומת יתר חלקיה של בריטניה, ובעיקר אנגליה, החל בשנות ה-80. אז איימה המדיניות הניאו-ליברלית של תאצ'ר לפרק את מדינת הרווחה, ותושביה העניים יותר, ככלל, של סקוטלנד היו מהקבוצות שנפגעו יותר מכול. בשונה מקוויבק ומפלנדריה נדרשה התנועה הלאומית הסקוטית לתחומי מדינת הרווחה כדי לחדד את ההבחנה בין הסקוטים לבין האנגלים, משום שבמרוצת השנים היטשטשו ההבדלים התרבותיים בין שתי הקבוצות הללו, גם אם לא נעלמו.

התנועה הלאומית הפלמית מבקשת לבור את מדיניות הרווחה כחלק מפרויקט לאומי-תרבותי-לשוני הקורא תיגר על אחדות המדינה הבלגית. החיבור בין מדינת רווחה לבין מאבק לאומי בבלגיה החל בשנות ה-80. על רקע המעבר מ"עידן הזהב" של מדינת הרווחה לעידן של צמיחה כלכלת מרוסנת יותר, פלנדריה העשירה יותר מבקשת למנוע את העברת משאביה לוולוניה הענייה יותר. כיוון שפעילות כלכלית ומדינת הרווחה הן מהתחומים המרכזיים של המדינה, בדומה לקוויבק ולסקוטלנד, מבקשים גם הפלמים שליטה על מוסדות מרכזיים של המדינה הבלגית כדי לתעלם לטובתם ולטובת זהותם הלאומית. אבל בשונה משני המקרים האחרים, לא היו תוכניות הביטחון הסוציאלי

בבלגיה מבוזרות מלכתחילה (כמו בקנדה), ולא בוזרו במידה מסוימת בעשורים האחרונים (כמו בבריטניה). לכן, וגם משום שהן דו-לשוניות (כמו האיגודים המקצועיים וארגוני המעסיקים שהיו מעורבים בהפעלתן), מערכות הביטחון הסוציאלי וביטוח הבריאות הן התחום האחרון כמעט שבו בלגיה מתקיימת כמדינה אחת מאוחדת.

ההשוואה בין שלושת המקרים מובילה את המחברים למסקנות חשובות. הם מצביעים על כך שמדיניות חברתית של תנועה לאומית יכולה להיות ימנית (פלנדריה) או שמאלנית (קוויבק וסקוטלנד), היא יכולה להיות רציונלית מבחינה כלכלית (פלנדריה) או פוליטית (סקוטלנד), או, לכאורה, לסתור את ההיגיון הרציונלי (קוויבק). המחברים מצביעים על כך שראשי התנועות הלאומיות רואים את החתירה לאוטונומיה בתחומי מדינת הרווחה, גם אם אינה נושאת רווח כלכלי פשוט בטוח הזמן המידי, כנחוצה, כעולה בקנה אחד עם ערכים לאומיים של סולידריות בין חברי הקהילה הפוליטית הלאומית וכטומנת בחובה רווחה כלכלית משמעותית בעתיד הרחוק יותר. מסקנה אחרת היא שלאומיות איננה שוללת מדיניות רווחה מרחיבה; היא מבקשת לתעל אותה לקבוצות מסוימות ולא לאחרות. זהו קשר המוכר גם מהמקרה הישראלי. בקוויבק ובסקוטלנד מדיניות רווחה מרחיבה מצויה בלב הפרויקט הלאומי ונחשבת לביטוי ערכי הסולידריות של הקבוצה הלאומית. התנועה הלאומית הפלמית היא ניאו-ליברלית, אבל אין היא שוללת את מדינת הרווחה ומבקשת ליצור באמצעותה הבחנה בין פלמים "ראויים" ל"ולונים" "לא ראויים", זרים. בשלושת המקרים השפיע אופן ההתייחסות של קבוצות לאום תת-מדינתיות על הדיונים בקרב קבוצות לאומיות אחרות במסגרת המדינתית ועל כלל השיח הפוליטי אודות המבנה והתוכן הראויים למדינת הרווחה. כך במקרה של קוויבק תוכניות חדשניות ומרחיבות ביחס למדינת הרווחה הקנדית בכללה מהוות מושא לבחינה של פרובינציות אחרות ושל הממשל הפדרלי (שבתפקידו לעודד יוזמות מקומיות להפוך למדיניות כלל ארצית).

אחד הדיונים החשובים בספר הוא על תפקידם של מוסדות פוליטיים כגורמים המתווכים שילוב של מדיניות חברתית בעת פיתוח תנועות לאומיות. ביזור תהליכי עיצוב המדיניות ופיזור יישום המדיניות בין פרויקטים לאומיים מתחרים מבזרים עצמה חברתית, וגורמים להתגבשות דרישות לאומיות כחלק ממסגרות מדיניות מוכרות. מעבר לכך, הסדרים מוסדיים של תוכניות מדינת הרווחה גורמים לפיזור-מחדש של משאבים לפי קווים לאומיים, כשקבוצות אתניות שונות מאופיינות ברמה כלכלית שונה. במקרים כאלה קבוצות אתניות חזקות טוענות נגד התוצאות המקפחות מבחינתן של המדיניות החברתית, ואילו קבוצות אתניות חלשות מבקשות להגביר את אחיזתן במערכות הרווחה כדי להבטיח את האינטרסים החומריים של חבריהן. היבט זה של תפקיד המוסדות הפוליטיים ביצירת הקשר בין מדינת הרווחה ללאומיות מוכר לחוקרי מדינת הרווחה הישראלית.



כחוקר של מדינת הרווחה הישראלית ושל ההשפעות ההדדיות של השסע הלאומי ומדינת הרווחה בישראל, מצאתי עניין בתיאור המקרים ובמסקנות התיאורטיות והאמפיריות שלהן. כמי שחוקר לאחרונה גם את המדיניות והפוליטיקה של מערכת הבריאות בקנדה, מצאתי עניין מיוחד גם בניתוח המקרה של קוויבק, לצד שני המקרים האחרים. הספר מהווה תרומה חשובה לדיון בקשר בין מדיניות רווחה לבין לאומיות. הדיון התיאורטי בקשר זה יעניין גם חוקרים המתמקדים בישראל. הספר אינו ספר מבוא. ואף שהפניות לספרים ומאמרים אודות מדיניות רווחה (ומדינת הרווחה) ולאומיות מוצגות באופן נוח בתחתית העמודים, אין מטרת הספר לדון באופן מקיף בשני הנושאים האלה. הספר מציג סוגיות ביחס ללאומיות ומדיניות רווחה שיעניינו את קהילת חוקרי הכלכלה-הפוליטית ומדינת הרווחה בישראל.

## Mainstreaming Ageing: Indicators to Monitor Sustainable Policies

Bernd Marin & Asghar Zaidi (Eds.)

Aldershot, Hampshire: Ashgate. 2007. 850 pages

סקר: ישראל דורון<sup>1</sup>

מדובר בספר עב כרס, המחזיק לא פחות מ-850 עמודים, הפרוסים על פני 27 פרקים שונים, המחולקים לשישה חלקים שונים. לספר הקדמה מקיפה ומצוינת המציגה את הרציונל והתכנים שבהמשך, וכן חלק שלם ונפרד של נספחים, מאה עמודים הכוללים מאות לוחות, תרשימים, נוסחאות ואיורים צבעוניים המפרטים שלל נתונים דמוגרפיים וחברתיים אודות מדינות OECD רבות. לאור היקפו של הספר תחטא סקירה זו באי הצגת מלוא תכניו. יחד עם זאת, ייעשה ניסיון להציג לקוראים תמונה כללית אודות הכלול בספר ומאפייניו העיקריים.

נקודת המוצא של הספר מעוגנת בתוכנית הפעולה הבינלאומית של האומות המאוחדות בתחום הזיקנה משנת 2002, הידועה גם כתוכנית הפעולה הבינלאומית של מדריד בתחום הזיקנה – UN Madrid International Plan of Action on Aging (MIPAA) (להלן תוכנית מדריד). תוכנית זו מוכרת היטב לכל מי שעוסק בתחום מדיניות הזיקנה, וגם ישראל היתה חלק מהכנתה והיא חתומה עליה. ברמה הבינלאומית מדובר כיום בתוכנית הפעולה החשובה ביותר, אשר לאורה נדרשות כיום כל מדינות העולם לבחון את מצב אזרחיהן הזקנים ולעצב את מדיניותן העתידית.

מרכיב המעקב והבקרה הוא אחד ההיבטים החשובים והמרכזיים של תוכנית מדריד. כדי שהמסמך לא ייוותר מסמך הצהרות בלבד – שנראה יפה על הכתב אך מנותק מהמציאות – חלק ממערך המעקב והיישום של מסמך זה כולל בחובו את ההתחייבות לפתח מדדים ואינדיקטורים אובייקטיביים, בינלאומיים והשוואתיים, שבאמצעותם ניתן יהיה לבחון, ברמת אזוריים ומדינות, עד כמה תוכנית הפעולה של מדריד מיושמת, מופעלת ומצליחה לחולל שינוי בפועל במצבם של הזקנים ברחבי העולם.

מדדים ואינדיקטורים אלה אמורים גם לסייע למעצבי מדיניות חברתית בתחום הזיקנה ברחבי העולם לבחור את דרכי הפעולה היעילות והמוצלחות ביותר לשם שינוי מצבם של הזקנים במגוון תחומי מחיה, החל בהבטחת הכנסה, דרך תעסוקה ופנאי וכלה בכריאות

1 חוג לגרונטולוגיה ובית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

ואיכות חיים. מדדים אלה אמורים גם לסייע לחוקרים ומדענים לעצב מערכי מחקר כמותניים שניתן יהיה להרחיב באמצעותם את גוף הידע האמפירי בתחום ולקשר אותו לתיאוריות חברתיות קיימות ועתידיות.

במסגרת ההוצאה לפועל של תוכנית מדריך, פיתחה בשנת 2004 קבוצה של מומחים בינלאומיים, שהשתתפו בסדנה שנערכה במדריד, מדדים ואינדיקטורים לעיצוב מדיניות אפקטיבית בתחום הזיקנה. הספר הוא למעשה סיכום ואיגוד המחקרים והטיעונים שהובאו במסגרת סדנה זו ואשר הוצגו בידי עשרות מומחים מרחבי העולם.

כאמור, הספר מחולק לשישה חלקים. החלק הראשון כולל סקירה מקפת של השינויים הדמוגרפיים בתחום הזדקנותה של החברה האנושית ושל האתגרים ששינויים אלה מציבים מול עיצוב המדיניות החברתית במדינות שונות. חלק זה חושף את הרבגוניות וההבדלים הגדולים ברפואי הזדקנות והדמוגרפיה בין חלקים שונים של העולם, ומציג נתונים מגוונים אודות שיעורי ילודה, תוחלת חיים, הגירה ועוד, וכן את הלחצים הדמוגרפיים העתידיים שישפיעו השפעה של ממש על מגמות אלה. החלק השני מתמקד בתחום ההכנסה והרווחה בזיקנה. בחלק זה מוצגים מדדים כלכליים וחברתיים שונים להשוואת מצבם הסוציו-כלכלי של זקנים במדינות שונות. במסגרת זו נבחנים, כמובן, לא רק ראיות ונתונים אודות האפקטיביות של מערכות ביטחון סוציאלי שונות בתחום הזיקנה ונתונים אודות שיעורי עוני בזיקנה, אלא גם מכלול תוכניות ואמצעי פעולה בתחום הבטחת ההכנסה בזיקנה, כדוגמת פנסיות תעסוקתיות, מגמות בתחום העברות רכוש בין-דוריות והשפעות של אירועים היסטוריים-כלכליים על רווחה דורית ובין דורית. המורכבות האמפירית בתחום זה מציבה אתגרים של ממש ליצירת מדדים כלכליים ברורים לשם קבלת תמונה ברורה של מצבם הכלכלי של אנשים בגילאי זיקנה ולאחר פרישה.

החלק השלישי של הספר מתמקד בתחום איכות החיים (Quality of Life) בזיקנה. תחום זה חובק בחובו המשגה לא פשוטה של מה כלול ומה נמדד בהערכת איכות החיים של זקנים. הזיקה האמפירית והתיאורטית בין איכות חיים לבין מגוון משתנים בריאותיים מכוונת בדרך כלל להתבונן, לא רק על נתונים כמו תוחלת חיים, שיעורי תמותה, תוחלת חיים ללא מוגבלות או תוחלת חיים בריאה מבחינה נפשית, אלא גם על נתונים סובייקטיביים כמו אושר או שביעות רצון. כל ניסיון לעצב מדדים אוניברסליים בתחום איכות החיים בזיקנה נתקל באופן טבעי בקושי של ההקשר הסוציו-תרבותי הקונקרטי שבו מתרחשת ההזדקנות, אשר יוצר הבנה שונה של המושג. המחקרים המוצגים בחלק זה מאפשרים הצצה על מתודולוגיות המתיימרות לשכלל את ההגדרה של המושג ואת יכולת ההשוואה הבינלאומית בתחום. החלק הרביעי של הספר עוסק בתחום התעסוקה, שוק העבודה והפרישה (לרבות הפרישה המוקדמת) מהעבודה בגיל הזיקנה. זהו ללא ספק אחד מתחומי הפעולה החברתיים המרכזיים כיום. על רקע המשברים הכלכליים הנוכחיים והצפויים של קרנות הפנסיה ומערכות הביטחון הסוציאלי יש הסכמה רחבה בנוגע

לחשיבות עידוד העבודה בזיקנה ולהמשך מעורבותם של אנשים זקנים בשוק העבודה. הפרקים בחלק זה מציגים שלל נתונים אמפיריים אודות מגמות התעסוקה של אנשים מבוגרים בקשת של מדינות, וכן דרכי פעולה ומודלים כלכליים חדשניים המציעים דרכים לצפות ולהשפיע על שיעור ההשתתפות והתרומה של עובדים זקנים לכלכלה.

החלק החמישי של הספר עוסק אף הוא במושג שהפך להיות מרכזי כיום בתחום המדיניות כלפי האוכלוסייה הזקנה – **ביטחון סוציאלי בר-קיימא** (Sustainable social security). חשיבות מושג זה צמחה בעיקר על רקע החששות הכלכליים להתפתחותם של משברים שערערו את האמון ביכולתן של מערכות ביטחון סוציאלי וקרנות פנסיה לעמוד בהתחייבויותיהן להבטיח ביטחון כלכלי לעת זיקנה. היכולת ליצור מדדים כלכליים שיאפשרו להנפיק כלי הערכה למדידת חוסנן של מערכות ביטחון סוציאלי היא חיונית ליצירת מנגנוני "גמישות" כלכלית, שיאפשרו שינויים והתאמות לאורך השנים. המחקרים השונים בחלק זה תורמים לא רק לעצם ההמשגה וההגדרה של משמעות היות הביטחון הסוציאלי בזיקנה בר-קיימא, אלא גם לעיצוב המדדים לבחינת ומדידת התקיימותו הלכה למעשה. החלק האחרון של הספר עוסק בצמיחה כלכלית ובמסגרת סוציו-כלכלית בת-קיימא מנקודת מבט יותר תיאורטית ומקרו חברתית, ובהשלכותיהן על מצבם של הזקנים. פרקי החלק זה של הספר עוסקים במודלים כלכליים מורכבים, לרבות מודלים אקטואריים וחשבונאיים, שבאמצעותם ניתן – כך נטען – לחזות, למשל, את מידת ההלימה הכלכלית שיוכלו תוכניות פנסיה שונות להבטיח למבוטחיהן הזקנים בעתיד.

אין זה ספר קריאה אקדמי, שמתמקד בסוגיה נקודתית או מציג תיאוריית על או ביקורת חדשנית. קשה גם לקרוא אותו כיחידה אחת או ברצף. הספר הוא למעשה ספר מקורות מקיף וכולל בתחום פיתוח מדדים ואינדיקטורים בשדה המדיניות החברתית כלפי זקנים, המקיף קשת רחבה של נושאים. הוא יכול לשמש כלי עבודה לכל מי שמבקש לחקור ולהעריך את מצבם של הזקנים ואת דרכי הפעולה לשינוי מצב זה.

היתרון הגדול של הספר הוא בהיותו מעוגן בתפיסה של בחינה עובדתית ואמפירית – ברמת המקור – של מצבם של זקנים במדינות OECD רבות. התפיסה הבסיסית של הספר אומרת שיש לבחון את המדיניות החברתית בתחום הזיקנה על בסיס מדדים ברורים והשוואתיים, כדי לבחון את האפקטיביות והתרומה של דרכי פעולה חברתיות שונות ואת מידת הצלחתן לחולל שינוי ולהגשים את המטרות שבבסיסן. הספר מציג את המדדים בתחומים השונים ואת אופן הפעלתם. יתרונם של מדדים ברורים, אוניברסליים, שמהימנותם ואמינותם ככלי מדידה הוכחו והוכרו, הוא יכולתם לשמש כלי אפקטיבי לא רק להשוואה בינלאומית של דרכי פעולה, אלא גם להערכת תיאוריות מדעיות ולתרומה לעיצוב עתידם החברתי של הזקנים. לכן לא מפתיע עושרו של הספר בנתונים, בלוחות, בנוסחאות, ובניתוחים אמפיריים, שעל פי רוב מובאים בפרספקטיבה השוואתית בין מדינות ה-OECD.

אם כן, מדובר בספר חשוב ביותר לכל מי שעוסק בתחום הזיקנה על היבטיה השונים: הן אלה העוסקים במחקר או בתחום עיצוב המדיניות החברתית והן אלה העוסקים בתחום הענקה השירותים לקשישים בשדה ומבקשים לקבל כלים להערכת יעילות פעולתם. הספר יכול לשמש כמאגר נתונים מרכזי לקשת רחבה של תחומי מדיניות בזיקנה, החל בנתונים דמוגרפיים, דרך נתוני הגירה ותעסוקה וכלה בנתונים הקשורים במאפייני בריאות ואיכות חיים.

באופן טבעי חסרונו של הספר נעוץ דווקא ביתרונותיו: ספר כה רחב היקף, הסוקר תמונת מציאות כה רחבה ומגוונת, אינו מסוגל (וגם לא מתיימר) להציג תמונה אחידה וקוהרנטית. אין הוא "ידידותי" ברמת סגנון הכתיבה, ואינו "מזמין" עיון וקריאה שלא במסגרת חיפוש מידע קונקרטי ובהקשר ידוע מראש. עושר הנתונים והמדדים המוצגים בו יכול לגרום בקלות למי שאינו מחפש נתון מאוד מוגדר "לאבד את הידיים והרגליים" בימים הנתונים המפורטים בספר.

לבסוף, אם נחזור להקשר הישראלי, נדמה שלספר זה פוטנציאל מאוד חשוב דווקא לנו הישראלים. ישראל כמעט אינה מופיעה בספר (ובאופן מפתיע למדי שום חוקר ישראלי לא תרם בכתיבתו ובמחקריו לספר). יחד עם זאת, הספר יכול לשמש משאב משמעותי ומרכזי לכל מי שמבקש לדעת איפה נמצאת מדינת ישראל בקשת המציאות החברתית בתחום הזיקנה. יתרה מכך, העובדה שישראל כמעט אינה מופיעה בו היא למעשה "הזמנה" לחוקרים ישראלים לאמץ וליישם את המדדים המופיעים בספר על המציאות הישראלית. אף שבמקרים רבים התוצאה של הליך זה והשוואתה ככל הנראה לא תחמיא במיוחד למדיניות החברתית הישראלית בתחום הזיקנה, לפחות ניתן יהיה לקבל תמונה עדכנית, מהימנה והשוואתית לא רק ביחס לשאלה איפה אנחנו מצויים כיום, אלא גם להגדיר ביתר בהירות לאן אנחנו רוצים להגיע ומה צריך לעשות כדי להגיע לשם.