

# “ביטחון סוציאלי” וחקר המדיניות החברתית

חקר המדיניות החברתית בעולם ובישראל התפתח מאוד מאז צאתו לאור של הגיליון הראשון של “ביטחון סוציאלי” בראשית שנת 1971. באותה עת עדיין היה העיסוק המחקרי והעיוני במדיניות חברתית בחיתוליו במרבית מדינות המערב. נושא זה לא נתפס כנושא ראוי למחקר בקנה מידה נרחב, אלא במסגרת המחלקות למינהל חברתי, אשר הוקמו בבית-הספר הלונדוני לכלכלה ולמדע המדינה ובמספר אוניברסיטאות אחרות בבריטניה. אבל אפילו בבריטניה, שהיתה המובילה במחקר של המדיניות החברתית בעולם, זכה חקר המדיניות החברתית ללגיטימציה כתחום מחקר ראוי במסגרת מדעי החברה רק באמצע שנות ה-60.

כיווני החקירה, תחומי העיסוק, שיטות הבדיקה והנחות היסוד בחקר המדיניות החברתית הושפעו מאוד מהשקפת עולמם של חלוצי המחקר הבריטים – ר”ה טאוני, ט”ה מרשל, בריאן אייבל-סמית, דייוויד דוניסון, פיטר טאוונסנד, ומעל כולם – ריצ’רד טיטמוס (George & Page, 1995). החוקרים האלה, אשר צמחו, רובם ככולם, מתוך המסורת הפאביאנית, האמינו, שהמדיניות החברתית משקפת את מחויבות הכלל להתערב לטובת החלשים וראו במדינת הרווחה המודרנית ביטוי לתחושות של סולידריות חברתית, המבטאות את המחויבות הזאת. זאת ועוד, הם הניחו, שמדינת הרווחה האוניברסלית מסוגלת לתרום תרומה של ממש לצמצום פערים חברתיים, לעודד אינטגרציה חברתית ולהתמודד באופן אפקטיבי עם מגוון רחב של בעיות חברתיות, וראו במערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי של המדינה את האמצעי המרכזי לביצוע מדיניות זו. אי לכך, שדה המחקר העיקרי של החוקרים בתחום זה היה המדינה, ותחומי הפעולה העיקריים שנחקרו היו שירותי הרווחה הפורמליים – מערכות הביטחון הסוציאלי, הבריאות ושירותי הרווחה האישיים. זאת ועוד, הראייה המחקרית היתה מופנית כלפי פנים, בעוד שמחקר בינלאומי משווה היה מועט ונעדר בסיס אמפירי מוצק. הגישה המחקרית הושפעה מאוד מדיסציפלינת ההיסטוריה, וגם מכלכלה, והמגמה העיקרית של המחקר היתה יישומית – זיהוי מגבלות התפקוד של מדינת הרווחה וחפיפוש דרכים להתמודדות מוצלחת יותר של מערכת זו עם משימותיה. לעומת זאת, השאיפה לפיתוח תיאורטי של תחום המדיניות החברתית היתה מצומצמת.

התקופה של ראשית שנות ה-70 היתה גם תקופה יוצאת-דופן בהתפתחות נשוא המחקר המרכזי של המדיניות החברתית – מדינת הרווחה (דורון, תשמ”ז; קטן, 2000). מדינות הרווחה היו בשיא פריחתן. מה שמכונה בספרות “עידן הזהב” של מדינת

הרווחה נמשך ומשבר הנפט של שנת 1973, אשר עתיד היה להביא את העידן הזה לקצו ולהוביל לתקופה של ספקנות לגבי עצם קיומה של מדינת הרווחה, עדיין לא נראה באופק. כשהן נשענות על צמיחה כלכלית מתמשכת ותעסוקה מלאה, נהנו מדינות הרווחה מקונצנזוס רחב באשר לחיוניותן (פרט למבקרים ניאו-מרקסיסטים אחדים), והדבר בא לידי ביטוי בהתרחבות מתמשכת של מספר תוכניות הרווחה, היקף הכיסוי שהן הציעו ורמת המשאבים שהוקצו להן. למשל, במדינות הרווחה הגדולות גדלה ההוצאה החברתית כאחוז מן התמ"ג במשך השנים 1960=1975 מ-12 אחוזים לשיעור של 22 אחוזים בממוצע. בחלק גדול ממדינות הרווחה עמדה ההוצאה החברתית בראשית שנות ה-70 על שליש מסך כל התוצר (Pierson, 1998).

התפתחויות אלה השפיעו מאוד הן על צמיחת מדינת הרווחה בישראל והן על חקר המדיניות החברתית שלה. עיתוי פרסום הגיליון הראשון של "ביטחון הסוציאלי", ובו ממצאי המחקר הממסדי הראשון על העוני בישראל, הקדים רק במעט את פרוץ הפגנות "הפנתרים השחורים". אולם, כבר בשנתיים שקדמו לכך, וביתר שאת בחמש השנים שלאחר מכן, צמחו מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל והתרחבו והפכו את מדינת ישראל, לראשונה, למדינת רווחה של ממש (דורון וקרמר, 1992; Cnaan, 1987). בתקופה זו יכלו קובעי המדיניות בישראל לנצל את המשאבים המתרחבים בעקבות מלחמת ששת הימים ואת תחושת הביטחון ששררה אז על-מנת ליישם דגמים של מערכות רווחה אוניברסליות, אשר התקיימו במדינות הרווחה האירופיות. אולם, לא רק במדיניות, אלא גם במחקר (המצומצם) על מדיניות חברתית ניכרו השפעות חיזוניות, ובייחוד אלה הבריטיות. העיסוק בתחום זה הצטמצם לקבוצה קטנה מאוד של חוקרים שהתרכזו בעיקר בבתי-ספר לעבודה סוציאלית ובמוסד לביטוח לאומי. בחינת הגיליונות של "ביטחון סוציאלי" מן הימים ההם מצביעה בבירור על תפיסה, הנשענת מאוד על גישת ה-social administration: הזדהות נורמטיבית עם רעיון מדינת הרווחה, אמונה ביכולתה של המדינה וברצונה לסייע להתמודדות עם מצוקות חברתיות, תוך הישענות על מערכות אוניברסליות והתמקדות במערכות הביטחון הסוציאלי והבריאות.

בשלושים השנים שעברו מאז השתנו מאוד הן מדינת הרווחה והן חקר המדיניות החברתית. למרות שמדינת הרווחה צלחה את תקופת המשבר ונבואות הזעם בדבר היעלמותה הצפויה נתבדו, ברור ששוב אינה נהנית מן התמיכה הגורפת שזכתה לה בשנות ה-50 וה-60 בעולם (ובשנות ה-70 בישראל), וגם לא מן האמונה הרווחת שביכולתה להציע פתרונות למצוקות חברתיות. זאת ועוד, נכונותם של קובעי מדיניות ומשלמי מסים להקצות את המשאבים הדרושים להתרחבות ולמילוי משימותיה נבלמה וההנחה הכללית בקרב החוקרים היא, שהדרך הטובה ביותר לתאר את מצבה של מדינת הרווחה היום היא של "צנע קבוע" (Pierson, 2001). תהליכי השינוי שעברו

על מדינת הרווחה בישראל בשלוש השנים האחרונות מבטאים היטב, ובאופן קיצוני, את המגמה הזאת.

לעומת מגמת ההתכווצות, המאפיינת את מרבית מדינות הרווחה בעשורים האחרונים, התהליכים שעברו על מוסד זה יצרו כר נרחב למחקר בתחום המדיניות החברתית. ואכן, המחקר בתחום זה התפתח בצורה מרשימה ביותר בתקופה זו וכיווני ההתפתחות היו מגוונים ומרתקים. תחום המדיניות החברתית היה לתחום מחקר המעסיק חוקרים רבים במסגרות אקדמיות, במערכות הממלכתיות ובמוסדות מחקר עצמאיים. היקף הפרסומים, כתבי-העת והספרים המוקדשים למדיניות חברתית גדל לאין שיעור והדבר משמש במה נוחה לדיון ער בהיבטים שונים של מדיניות חברתית. מגמות אלה לא פסחו גם על מדינת ישראל.

בדיון המחקרי על המדיניות החברתית באות לידי ביטוי מספר מגמות השינוי, אשר עברו על תחום זה בעשורים האחרונים, ואשר עומדות במרכז העיסוק המחקרי שלו היום. ראשית, התרחב מאוד כאמור תחום הדיון בחקר המדיניות החברתית. המדינה, על מערכות הרווחה הגרעיניות הפורמליות שלה (ביטחון סוציאלי, בריאות, שירותי רווחה אישיים), איננה עוד המוקד הבלעדי של המחקר. במקום זאת, המחקר בוחן את דרכי פעולתן והשלכות תפקודן של מערכות ממלכתיות נוספות, של מערכות פרטיות ושל מערכות הפועלות ללא כוונות רווח מחוץ למגזר הממלכתי (דהיינו, מלכ"רים), ואשר יש להן השפעה מכרעת על רווחתם של בני אדם. מערכות המסים, הרווחה הנלווית לעבודה, ומערכות רווחה לא פורמליות, היו אף הן למוקדי מחקר חשובים. סוגיות חדשות, שלא זכו כלל להתייחסות בעבר, דוגמת הגלובליזציה, המגדר והגזע, הן היום נושאים בעלי עניין רב בחקר המדיניות החברתית. זאת ועוד, המחקר הועשר בחוקרים הנשענים על דיסציפלינות מחקר מגוונות – מדע המדינה, היסטוריה, כלכלה, עבודה סוציאלית, סוציולוגיה, משפטים, גיאוגרפיה, בריאות, דמוגרפיה ופילוסופיה, דבר המאפשר ראייה רחבה בכל הנוגע לדרכי עיצוב המדיניות והשלכותיה.

שנית, בחקר המדיניות החברתית נעשה היום, יותר מאי פעם בעבר, שימוש נרחב מאוד במידע השוואתי (Mabbett & Bolderson, 1999). אמנם גם בשנות ה-70 וקודם לכן נעשו ניסיונות אחדים לבחון את תופעת מדינת הרווחה מנקודת ראות בינלאומית משווה (Titmuss, 1974) ולהסיק מכך מסקנות תיאורטיות ואופרטיביות, אולם העדר עניין ומקורות מידע אמנים ומקיפים הגביל מאוד את העיסוק בנושא זה. השתכללות הטכנולוגיות הכרוכות באיסוף נתונים אמפיריים ברמה הבינארצית ובניתוחם, מגמות הגלובליזציה, ועוד יותר מכך – התהליך של איחוד מדינות הרווחה האירופיות, ופישוט המפגש בין חוקרים ממדינות שונות, הפכו את המחקר המשווה בין מדינות רווחה לעיסוק מרכזי בחקר תחום זה. פרסום מחקרו של אספינג-אנדרסן בשנת 1990 הביא מגמה זו לשלב חדש (שהוא עדיין דומיננטי היום), שבו קיים מעבר

לחקר "משטרי רווחה" במונח הרחב, המתאפיין בשימוש בטיפולוגיות, המבחינות בין מקבצים של משטרי רווחה בעלי מאפיינים ספציפיים (Esping-Andersen, 1990). לפיכך היום, כאשר מדובר בשיטות מחקר הנשענות על השוואות כמותיות, או בניצול גישת חקר המקרה בהקשר בינלאומי משווה, ספרות המחקר גדושה בניסיונות להבין טוב יותר את מהות המדיניות החברתית באמצעות אימוץ ראייה בינלאומית משווה (Clasen, 1999; Huber & Stephens, 2001).

מגמה שלישית חשובה המאפיינת את העשורים האחרונים היא יצירת בסיס תיאורטי מוצק הרבה יותר בחקר מדיניות חברתית. לא זו בלבד שעצם העיסוק המוצהר בהיבטים תיאורטיים של המחקר בתחום זה צמח בתקופה זו, אלא שגדל מאוד גם מגוון הגישות התיאורטיות המשמשות בסיס למחקר, והוא מעורר ויכוח מתמשך בספרות המחקר. התיאוריה אינה מובלעת בדיון, אלא להפך, במקרים רבים היא במוקד. בעוד שבשנות ה-60 וה-70 התיאוריות שרווחו או נשענו בעיקר על תפיסות של מודרניזציה (Cutright, 1965), או, לחלופין, על גישות ניאומרקסיסטיות (O'Connor, 1973), בשנים שעברו מאז שימשו את החוקרים בתחום זה גישות תיאורטיות רבות אחרות. למשל, בשנות ה-80 היתה דומיננטית הגישה שפיתחו חוקרים סקנדינביים, ה-Power Resources Model (שלו, 1983; Korpi 1989) ואילו בשנות ה-90 נעשו רווחות גישות המדגישות את האוטונומיה של המדינה (Skocpol & Amenta, 1986), את חשיבותן של מורשות מדיניות (Pierson, 1993), ואת מרכזיותו של המגדר (Orloff, 1993).

ככתבה העת היחיד בישראל המתמקד במדיניות חברתית והמתפרסם בשפה העברית, "ביטחון סוציאלי" מבקש לבטא את המגמות הללו. למרות שאין כל כוונה להזניח את תחומי המחקר המסורתיים של המדיניות החברתית, בעתיד ישקף תוכנו של כתב-העת את השאיפה להרחיב את הדיון במדיניות חברתית גם מעבר למערכות הביטחון הסוציאלי, הבריאות ושירותי הרווחה האישיים. למרות שמדינת הרווחה בישראל תישאר המוקד העיקרי של המאמרים בכתב-העת, ייעשה ניסיון להדגיש את ההיבטים ההשוואתיים והבינלאומיים של הדיון הזה ואת חשיבותם בניסיון להבין את המתרחש בישראל. כמו-כן יודגש הניסיון להציג את המתחולל בתחומים מגוונים של מדיניות חברתית במדינות אחרות. לבסוף, מערכת "ביטחון סוציאלי" תשאף להדגיש את ההכרה בקיום מסגרת תיאורטית בבסיס המאמרים המתפרסמים ותעודד ניהול ויכוח תיאורטי מעל דפי כתב-העת.

גיליון זה של "ביטחון סוציאלי" נשען על מערכת מורחבת, אשר הוקמה לאחרונה והמשקפת את התרחבות הדיסציפלינות המגלות עניין בחקר המדיניות החברתית. על-מנת לשכלל ולקצר את תהליך פרסום המאמרים בכתב-העת, מצורף לגיליון זה תיאור מדויק של אופן הכנת המאמרים שיוגשו למערכת. זאת ועוד, אומצו תהליכי טיפול במאמרים, אשר נועדו לצמצם עד למינימום את שהייתם בתהליך השיפוט והעריכה.

ביטוי נוסף למגמה זו היא החלטה לפרסם מדי שנה, במועדים קבועים, שלושה גיליונות של "ביטחון סוציאלי". במקביל לכל אלה, יורחב מדור סקירות הספרות והוא יספק ביקורת מעודכנת של מגוון פרסומים בתחום. לבסוף, על־מנת להרחיב את הנגישות למאמרים המתפרסמים בכתב־העת, יפורסמו כל המאמרים באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי סמוך למועד פרסומם בכתב־העת, והם יהיו נגישים לכל המעוניין.

לצד הרצון של מערכת "ביטחון סוציאלי" לבטא את השינויים הרבים שעברו על מדינת הרווחה וחקר המדיניות החברתית מאז פרסום הגיליון הראשון של כתב־העת לפני יותר משלושה עשורים, עדיין עומדים ביסוד כתב־העת אותם עקרונות שהנחו את מייסדיו – המחויבות העמוקה למדינת הרווחה, האמונה בחשיבות מערכותיה להתמודדות עם מצוקות חברתיות, וההנחה שהדיון המחקרי והאקדמי בסוגיות הקשורות למדיניות חברתית עשוי לתרום לחיזוק מוסד חברתי מרכזי זה. כל אלה ינחו את "ביטחון סוציאלי" גם בעתיד.

ג'וני גל  
העורך הראשי

## רשימת מקורות

- דורון, א' (תשמ"ז). מדינת הרווחה בעידן של תמורות. ירושלים: מאגנס.  
קטן, י' (2000). מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.  
דורון, א', קרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל-אביב: עם עובד.  
שלו, מ' (1983). קונפליקט מעמדי ומדיניות ציבורית: מעבר לדגם הסוציאלי-דמוקרטי של מדינת הרווחה. *ביטחון סוציאלי*, 24, 39-55.
- Clasen, J. (Ed.) (1999). *Comparative social policy*. Oxford: Blackwell.
- Cnaan, R.A. (1987). The evolution of Israel's welfare state. In Friedman, R.R., Gilbert, N. & Sherer, M. (Eds.). *Modern welfare states* (pp. 174-207). Brighton: Weatsheaf.
- Cutright, P. (1965). Political structure, economic development, and national social security programs. *American Journal of Sociology*, 70 (5), 537-550.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- George, V. & Page, R. (1995). *Modern thinkers on welfare*. London: Prentice Hall.
- Huber, E. & Stephens, J.D. (2001). *Development and crisis of the welfare state*. Chicago: University of Chicago Press.
- Korpi, W. (1989). Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: Social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 54, 309-328.

- Mabbet, D. & Bolderson, H. (1999). Theories and methods in comparative social policy. In Clasen J. (Ed.). *Comparative social policy* (pp. 34-56). Oxford: Blackwell.
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press.
- Orloff, A.S. (1993). Gender and the social right of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58, 303 – 328.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the welfare state?*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45, 595-628.
- Pierson, P. (2001). Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies. In Pierson, P. (Ed.), *The new politics of the welfare state* (410-456). Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T. & Amenta, E. (1986). States and social policies. *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
- Titmuss, R.M. (1974). *Social policy*. London: Allen & Unwin.

## קול קורא למאמרים בנושא "המגזר השלישי ומדינת הרווחה בישראל" לקראת הופעת חוברת מיוחדת של "ביטחון סוציאלי"

- במהלך שנת 2005 תפורסם חוברת מיוחדת של "ביטחון סוציאלי", בעריכת פרופ' הלל שמיד וגב' מיכל בר, אשר תוקדש לנושא "המגזר השלישי ומדינת הרווחה בישראל".
- מוצע, שהמאמרים בחוברת יעסקו, בין השאר, בסוגיות אלה:
- אופי היחסים המתהווה בין המגזר השלישי למדינת הרווחה בישראל בשני העשורים האחרונים.
  - יחס הגומלין בין המגזר השלישי למדינת הרווחה בתחומים ייחודיים (כגון: שירותים לילדים, אנשים עם מוגבלויות, שירותי אומנה, וכד').
  - טשטוש הגבולות בין ארגונים ללא כוונות רווח ובין ארגונים הפועלים למטרות רווח.
  - שיתופי פעולה בין המגזר השלישי והמגזר הממשלתי.
  - שאלת ה"קבלנות" (Contracting out) – סוגיות ודילמות.
  - השפעת התחרות בין מלכ"רים ובין ארגונים הפועלים לכוונות רווח על הממשלה, על לקוחות השירותים ועל החברה האזרחית.
  - היבטים ארגוניים, מבניים וניהוליים של ארגוני מגזר שלישי המספקים שירותים חברתיים.
  - מקרי מבחן של הפרטת שירותי רווחה.
  - השפעת מקורות המימון על מדיניות הארגונים באשר לקהלי יעד, תוכניות שירות, סטנדרטים של כמות ואיכות השירותים.
  - תרומתם של ארגוני מגזר שלישי לעיצוב מדינת הרווחה הישראלית ולגיבושה של חברה אזרחית.
- חוקרים המעוניינים לתרום לחוברת המיוחדת של "ביטחון סוציאלי" מאמרים מפורטים מוזמנים לשלוח תקצירי שלוש אל פרופ' הלל שמיד או אל מיכל בר, התוכנית לניהול מלכ"רים וארגונים קהילתיים ע"ש שוורץ בבית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 91905, או לאחת מכתובות הדואר האלקטרוני האלה:
- mshmid@msec.huji.ac.il או: msmi@msec.huji.ac.il
- המועד האחרון להגשת תקצירים הוא 1 ביוני 2004.