

# מדיניות מבוססת על ממצאים בישראל: עבר, הווה ועתיד

חשיבות ההישענות על ידע אמפירי בשעה שקובעי מדיניות באים לנסח מדיניות חדשה, או לבחון את המשכה של מדיניות קיימת, נראית מובנת מאליה. אמנם אין רבים בקרב קובעי המדיניות או, לחלופין, בקרב חוקרי מדיניות בין כותלי המוסדות האקדמיים, שהם תמימים כל כך לחשוב שממצאים אמפיריים הם (או צריכים להיות) קנה המידה היחיד לגיבוש מדיניות. אולם, קיימת ציפייה שידע, במובן של כלל הידיעות שנרכשו וניתוחן, ותוצאות מחקר צריכים לשמש, ואף אכן משמשים, מרכיב כלשהו בתהליך קבלת ההחלטות (Nutley & Webb, 2000). בתחום המדיניות החברתית, ההנחה הבסיסית העומדת ביסוד ציפייה זו היא, שידע הנשען על מחקר יכול לסייע בזיהוי בעיות וצרכים חברתיים, באבחון הגורמים לבעיות הללו או מאפייני הצרכים, בגיבוש הצעות לדרכי ההתמודדות עמם ולאחר מכן בהערכת הטיפול בבעיות או בהספקת המענים לצרכים הללו. ידע זה יכול להישען על מקורות מידע מגוונים, הן ראשוניים והן משניים, ואיסופו או ניתוחו יכולים להיעשות במגוון של שיטות מחקר. הוא אינו בא במקום תהליך יצירת הידע, שלא נועד לשמש לצרכים יישומיים, אלא במקרים רבים נשען עליו, או צומח בדרכים אשר הידע התיאורטי פורץ עבורו.

בחינת התפתחותה של המדיניות החברתית בישראל מלמדת, שבניגוד לדיון התיאורטי העוסק בניתוח מדיניות חברתית, שהיה מצומצם מאוד במהלך רובה של ההיסטוריה הקצרה של מדינת ישראל, ניכר שקיימת מסורת ארוכת שנים של עידוד המחקר החברתי היישומי ושאיפה מוצהרת, לכל הפחות, להיעזר בו בעת עיצוב המדיניות. כבר בתקופת המנדט, לפני שהוקמו מוסדות המדינה, הוחל בניסיון להישען על ידע מחקרי או על ידע שנצבר במדינות אחרות בשעה שקובעי המדיניות החלו לעצב את השירותים החברתיים. הקמת המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות בראשותו של יצחק קנב באמצע שנות ה-40 ופרסום שורה של ספרים שעסקו בנושא זה מפרי עטו, לצד כתב־העת "חקרי עבודה" (שיצא לאור מטעם אותו מכון), היו ביטוי מובהק לרצון לפתח מדיניות הנשענת על ידע בתחום זה.

בשנים שלאחר הקמת המדינה ניכר שמשרדי הממשלה שעסקו בתחומים החברתיים, דוגמת משרד הסעד ומשרד העבודה, ביקשו בהודמנויות שונות להישען על ידע מחקרי בעת גיבוש מדיניות. בשנות ה-50 נעשה המחקר החשוב בידי חוקרים זרים, אשר פעלו במסגרת מוסדות בינלאומיים. דין־וחשבון על שירותי הסעד בישראל שהכין פרופ' פיליפ קליין (קליין, 1958), הוא הדוגמה הבולטת בעניין זה. החל משנות ה-60 התבסס המחקר בעיקר על עבודותיהם של חוקרים מקומיים. במשרד העבודה הוקמה

הרשות לתכנון כוח-אדם, אשר סיפקה נתונים מגוונים על שוק העבודה והכינה סקרים בנושאים שונים הקשורים לפעילות המשרד. במשרד הסעד התאפיין דפוס הפעולה בעיקר בהישענות על עבודות שהוכנו בוועדות מומחים. במחצית הראשונה של שנות ה-60 פעלה ועדה לקביעת צרכיו של הנזקק, בראשותו של ד"ר ישראל כ"ץ. תפקידה היה לבחון את התאמתן של מכסות הסעד לצורכי הנזקקים (בלום ומילוא, 1967). בשנות ה-70 הוקמו ופעלו ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, 1973) ושתי ועדות שעסקו בבחינת המבנה והתפקידים של שירותי הסעד (האגף למחקר, לתכנון והכשרה, 1975). ועדות אלה סיפקו מידע בתחומי הפעולה של השירותים החברתיים.

אבל המוסד שבשנים האלה נערכו בו עבודות מחקר בהיקף הרחב ביותר היה המוסד לביטוח לאומי (כהן ותמיר, 1988). אם בזכות המשאבים הרבים יותר שעמדו לרשות גוף זה, אם בהשפעת למידה בינארצית, או כתוצאה מן החשיבות שייחסו העומדים בראש מוסד זה למחקר, הוקמה במוסד לביטוח לאומי מערכת ומחקר ותכנון חשובה מאוד. מערכת זו ערכה או יזמה שורה של מחקרים מקיפים, אשר עסקו בנושאים חברתיים, שנדרשה להם מערכת הביטחון הסוציאלי בשנות ה-70 וה-80. אלה כללו נושאים, כגון מצוקתן הכלכלית של משפחות עם ילדים (חביב, 1974), אופן הסיוע למשפחות נזקקות (דורון וויסקינד, 1978; המוסד לביטוח לאומי, 1983), ודרכי הטיפול בקשישים סיעודיים בקהילה (חביב, פקטור, באר, 1987).

למרות שבישראל, כמו גם במדינות רווחה אחרות, קיימת מסורת של מחקר חברתי יישומי וקובעי מדיניות נוהגים להסתייע בו בעת ניסוח המדיניות החברתית (Walker, 2000), קיימים ספקות, פרט למקרים יוצאי דופן, באשר להשפעתו הממשית של מחקר זה על תהליך עיצוב המדיניות. למרבה הצער, בישראל אין בסיס אמפירי המאפשר להסיק מסקנה ברורה לגבי עצם השפעת המחקר על עיצוב המדיניות החברתית. אולם, אין להניח שהמצב כאן שונה ממה שקיים במקומות אחרים בעולם. חוסר הנחת באשר למידת השפעתו של המחקר על תהליכי גיבוש מדיניות, כמו גם אי-שביעות רצון מחלק מתוכניות הרווחה במדינות שונות, הולידו בשנים האחרונות מגמה המבקשת לבסס את המדיניות החברתית ואת דרכי ההתערבות באופן נרחב ושיטתי הרבה יותר על ידע ועל ממצאי מחקרים.

מגמה זו, אשר החלה בתחומי הרפואה והתרחבה לתחומי טיפול נוספים כמו העבודה הסוציאלית, התמקדה תחילה בחיפוש אחר דרכי התערבות הנשענים על ידע אמפירי (Gibbs & Gambriel, 2002; Macintyre et al., 2001). במחצית השנייה של שנות ה-90 התרחבה גישה זו לתחום המדיניות החברתית, ובאופן מיוחד במדינות כמו בריטניה, אוסטרליה וניו זילנד, והיא כונתה בשם "מדיניות מבוססת על ממצאים" (evidence-based policy).

אין הגדרה אחידה ומקובלת למדיניות מבוססת על ממצאים. חוסר הבהירות בעניין זה משקף מודלים שונים המסבירים את האופן, אשר בו ידע משולב (או עשוי להיות משולב) בתהליך קביעת המדיניות. יש חוקרים המדגישים את חשיבות הידע בהבהרת הנושאים שעל סדר היום ובהשפעה על הדיון הציבורי (Young et al., 2002). אחרים מדגישים את חשיבות הידע בגיבוש פתרונות לבעיות, העומדות על סדר היום, או זיהוי דרכי הפעולה המוצלחות ביותר (Oliver & McDaid, 2002).

אי ההסכמה לגבי דפוסי המפגש בין ידע לעיצוב מדיניות, ולגבי תפקיד הידע בתהליך קביעת המדיניות משתקפת גם בשאלות נוספות, כגון מה הוא סוג הידע שניתן לכלול תחת הכותרת "מדיניות מבוססת על ממצאים", מה הן שיטות איסוף המידע הרלוונטי ומה הן שיטות הניתוח המתאימות ביותר לתהליך זה.

אחד מכיווני ההתפתחות המרכזיים בתחום זה הוא מאמץ שיטתי ומובנה לבחון בחינה עדכנית את מכלול ממצאי המחקרים בתחום מדיניות זה או אחר על-מנת לזהות את המדיניות שהיא בעלת הסיכויים הרבים ביותר להצליח. סוג זה של מחקר זכה לכינוי "meta-analysis" או "research synthesis" (Gough & Elbourne, 2002). יחד עם זאת, ברור שגם ידע הנשען על מחקרי הערכה, או על ניתוחי מקרה המצביעים על בעיות חברתיות או על צרכים חדשים, עשוי לשמש מרכיב במדיניות המבוססת על ממצאים.

לעתים נדמה, שהשינויים התכופים במדיניות החברתית בישראל בשנים האחרונות התאפיינו פחות בהישענות על ממצאים אמפיריים ועל הסקת מסקנות שיטתיות המבוססים על מחקרים ויותר על מניעים אידיאולוגיים, פוליטיים ותקציביים. שיקולים מעין אלה בוודאי אינם פסולים והם מהווים חלק מהותי של כל תהליך לקביעת מדיניות. יחד עם זאת, אימוץ תהליך של קביעת מדיניות המבוסס על ממצאים גם בישראל היה עשוי לקדם מדיניות חברתית המתמודדת באופן מושכל עם הבעיות החברתית העומדות על סדר יומה של החברה הישראלית ועם הצרכים של אלה הנמנים עמה.

בגיליון זה של "ביטחון סוציאלי", כמו גם בגיליונות הבאים של כתב העת, יפורסמו מאמרים שעשויים לתרום, כך אנו מקווים, לגיבוש מדיניות המבוססת על ממצאים.

ג'וני גל

עורך ראשי

#### מקורות

בלום, ע', מילוא, א' (1967). עבודת הועדה לקביעת צרכיו של הנוקד. ירושלים: משרד הסעד.  
 דורון, א', זיסקינד, צ' (1978). גמלאות להבטחת קיום: הצעת תוכנית. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.

- האגף למחקר, לתכנון ולהכשרה (1975). המלצות הועדות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים. ירושלים: משרד הסעד.
- המוסד לביטוח לאומי (1983). הבטחת הכנסה – שנה להפעלת החוק. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (1973). דין וחשבון מוגש לראש הממשלה. ירושלים: ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה.
- חביב, ג' (1974). ילדים בישראל. ירושלים: מרכז למחקר חינוכי על-שם רות ברסלר.
- חביב, ג', פקטור, ח', באר, ש' (1987). צרכים ארציים לקשישים מוגבלים: היום ובשנים הבאות. בטחון סוציאלי, 30, 103-119.
- כהן, ש', תמיר, י' (1988). תפקיד המחקר בקביעת המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי: תיאוריה ויישום בניסיון הישראלי. בטחון סוציאלי, 32, 5-14.
- קליין, פ' (1958). שירותי הסעד בישראל. דוח שהוכן עבור ממשלת ישראל.
- Gibbs, L. & Gambrill, E. (2002). Evidence-based practice: Counterarguments to objections. *Research on Social Work Practice*, 12(3), 452-476.
- Gough, D. & Elbourne, D. (2002). Systematic research synthesis to inform policy, practice and democratic debate. *Social Policy and Society*, 1(3), 225-236.
- Macintyre, S., Chalmers, I., Horton, R. & Smith, R. (2001). Using evidence to inform health policy: Case study. *British Medical Journal*, 322, 222-225.
- Nutley, S. & Webb, J. (2000). Evidence and the policy process. In Davies, H.T.O., Nutley, S.M. & Smith, P.C. (Eds), *What works? Evidence-based policy and practice in public services* (13-41). Bristol: Policy Press.
- Oliver, A. & McDais, D. (2002). Evidence-based health care: Benefits and barriers. *Social Policy & Society*, 1(3), 183-190.
- Walker, R. (2000). Welfare policy: Tendering for evidence. In Davies, H.T.O., Nutley, S.M. & Smith, P.C. (Eds), *What works? Evidence-based policy and practice in public services* (141-166). Bristol: Policy Press.
- Young, K., Ashby, D., Boaz, A. & Grayson, L. (2002). Social science and the evidence-based policy movement. *Social Policy and Society*, 1(3), 215-224.