

דבר העורך

דבר עורך זה נכתב בתקופת חגי תשרי של שנת תשפ"ב. בשבילי כעורך זו הזדמנות לברך בברכת שנה טובה ובריאה את כל קוראות וקוראי **ביטחון סוציאלי**. כפי שגם משתקף מהמאמרים המתפרסמים בגיליון זה, יש מקום לקוות שבשנה הקרובה נלמד מממצאי המחקרים, מנתוני המדע ומתובנות החוקרים, כדי להפוך את תשפ"ב לשנה טובה יותר, שבה יהיו מעצבי המדיניות החברתית קשובים לידע המתחדש והמתפתח, ויסייעו להביא לכך שחברה הישראלית תהיה שוויונית וצודקת יותר.

על רקע ברכה זו נפתח הגיליון שלפניכם במאמר דעה של רון צור וניסים כהן, **אי-משילות בשעת משבר: השפעת חסרונה של הערכת מדיניות על התמודדותה של ישראל עם נגיף הקורונה**. מאמר דעה זה מבקש להציע מודל ספציפי סדור, שניתן לאמצו לאלתר, לטיפול במשבר הקורונה. הוא נכתב על רקע המציאות המורכבת שכולנו חווים בשנה וחצי האחרונות בעקבות שיחותיהם של המחברים עם עשרות רבות של מנכ"לים, סמנכ"לים ומנהלים בכירים בשלטון המקומי והמרכזי. בשיחות אלה הם למדו שלנוכח הגלים הראשונים של הנגיף קורונה, לא התנהל תהליך הערכת מדיניות. למעשה, כפי שטוענים המחברים, מאז הקמתה של מדינת ישראל ועד היום אין למעשה נוהל סדור להערכת מדיניות ציבורית (public policy evaluation) ברמה הלאומית או ברמת כל אחד ממשרדי הממשלה, וודאי שלא נוהגת בה תרבות של הערכת מדיניות.

לאור זאת, המחברים טוענים שכדי לקבוע יעדים ברורים ותוצאות מפתח רצויות בעת משבר המאופיין באי-ודאות כה עמוקה נדרשים שלושה מרכיבים הכרחיים: (1) נתונים ברורים ושקופים שעברו תיקוף ושרובם לפחות מתקבלים אוטומטית, אשר עליהם מתבססים תהליכי קבלת החלטות ועיצוב המדיניות; (2) ערכים-קריטריונים ברורים ושקופים שמקבלי החלטות גוזרים לפיהם את המדיניות ואת ניהול הסיכונים; (3) מעבר מתכנון לינארי וחד-ערוצי לתכנון על פי תרחישים וגיבוש המלצות המבוססות על זה האחרון, צורת עבודה שמדינת ישראל אינה מורגלת בה בשגרת פעילותה. על בסיס מרכיבים אלה ניתן להפעיל את מודל הערכת המדיניות שפיתחו המחברים, הנכון לא רק למשבר הקורונה הנוכחי, אלא לכל תהליך ניהול משבר לאומי מתמשך.

ברור לכל, שהשנה וחצי האחרונות הציפו את החיוניות של מודל רציונלי ומנומק לביסוס הליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות. על רקע מציאות זו, למאמר הדעה של צור וכהן

נודעת חשיבות יתרה: מצד אחד הוא מפרט ומציג את הכשלים של אופן ניהול משבר קורונה, אך מהצד האחר הוא מציג חלופה מנומקת ומבוססת להליך קבלות החלטות ולעיצוב מדיניות. יש לקוות שמעצבי המדיניות בישראל יקראו אותו, ויבחרו לנסות לאמץ את המסרים המובאים בו.

את חלק המאמרים המחקריים בגיליון זה פותח מאמרם של דורית רואר-סטריאר ויוחאי נדן העוסק **בבחינה מחודשת של מיתוסים העוסקים בסיכון של ילדים לאור גישה מודעת-הקשר**. מאמר זה מציג גישה המודעת להקשרי חייהם של ילדים, שתכליתה להבין את רמת הסיכון והמוגנות שלהם. הגישה פותחה על בסיס מחקר איכותני רחב היקף, בן חמש שנים, שבחן את ההקשרים, את ההבניות ואת הפרספקטיבות הרווחים באשר לסיכון ולמוגנות של ילדים. במחקר השתתפו הורים וילדים מקהילות שונות בישראל ועובדים סוציאליים העובדים עם קהילות אלה. לאור ניתוח ממצאיהם, המחברים מציגים במאמר שלושה הקשרים מרכזיים של הבנת סיכון ומוגנות של ילדים – גזענות והדרה, דת ורוחניות וקונפליקט פוליטי ואלים.

על בסיס ממצאיהם המחברים מציעים חשיבה מחודשת על האונטולוגיה של הקטגוריות "סיכון" ו"מוגנות" של ילדים, תוך זיהוי ואתגור שלושה מיתוסים רווחים בשיח הסיכון. מלבד זאת, הם דנים במורכבות הגלומה בשיח הסיכון ובהערכת סיכון של ילדים במציאות מגוונת, מרובת תרבויות והקשרים, תוך דגש על הפערים ועל ההבדלים בין הורים לאנשי מקצוע בערכים, במיקום המתבונן וביחסי הכוח. מאמר זה, הנוקט אמנם עמדה, אך כזאת המעוגנת בממצאים מחקריים, מחזק שוב את התובנה שלעיתים יש מקום לחשיבה מחודשת על הערכת הסיכונים שילדים חשופים אליהם, בכל הנוגע להבנת מושגי יסוד כגון "סיכון" או "מוגנות".

מאמרם של מעיין דודוביץ וניסים כהן, **אלימות כנגד ספקי שירותי חברתיים והתמודדות מולה בשטח – המקרה של מורות ועובדות סוציאליות**, מנסה לענות על השאלה כיצד בירוקרטים ברמת השטח חווים אלימות מצד לקוחות. במסגרת זו המאמר מתייחס גם לשאלות כגון אלה: האם שיקול דעתם מוביל אותם לשנות את דרכי התמודדותם עם גילויי אלימות מצד לקוחות? האם סוגים שונים של בירוקרטים ברמת השטח חווים אחרת את התופעה?

המחברים בחנו את השאלות שלעיל באמצעות ראיונות עומק וקבוצות מיקוד עם 101 עובדים ברמת השטח, המספקים שירותים חברתיים בישראל: מורים ועובדים סוציאליים. ממצאי המחקר מלמדים שגילויי אלימות מילולית ופיזית מצד לקוחות הם תופעה שכיחה בעבודתם של עובדים אלה. לנוכח גילויי אלימות אלה נוקטים העובדים אסטרטגיות התמודדות מגוונות: בחירת מילים בקפידה במגע עם הלקוח האלים; הבעת אמפתיה כלפיו ותמיכה בו; היענות לדרישותיו; הצבת גבולות ללקוח האלים; ניתוק הקשר עימו; גיוס תמיכה מבעלי תפקידים בארגון. זאת ועוד, ההשוואה בין שתי קבוצות המשתתפים

(המורים והעובדים הסוציאליים) מלמדת שאין ביניהן הבדלים מרחיקי לכת, הן בסוג האלימות שכל קבוצה נחשפת אליו והן בדרכי ההתמודדות הנקטות לנוכח אלימות לקוחות. אם כן, בדומה למאמרים הקודמים, גם מחקר זה מעמיק את התובנה שלנו על תופעה חברתית מוכרת, וחושף את הצורך החיוני לעצב התערבות חברתית המבוססת על הבנת המציאות לאשורה ולא על דעות קדומות או על הנחות לא מבוססות.

מאמרו של נתנאל דגן, **זכויות אדם, חולניות מתמדת ומאסר: המקרה של שחרור מוקדם מטעמים רפואיים**, מסיט את נקודת המבט לזירה חברתית שונה לחלוטין: זירת האסירים ומדיניות השחרור המוקדם שלהם. כפי שמתואר במאמר, שחרור מוקדם ממאסר מטעמים של חולניות מתמדת, הרווחת בדרך כלל בגיל מבוגר, מחבר בין משפט, קרימינולוגיה, זכויות אדם וכליאה. חרף חשיבותו, טרם זכה הנושא להתעניינות מחקרית של ממש. על רקע זה מבקש מחקרו של דגן להביא את קולותיהם של שופטים בדימוס, יושבי ראש ועדות שחרורים, ומציג להם את השאלות האלה: כיצד מסבירים המשתתפים את ההצדקות להליך זה? אילו אתגרים הם מזהים בהליך קבלת ההחלטות? כיצד הם מתארים את תפקידם בוועדה, את יחסי הגומלין בין זכויות אדם, מצב רפואי קשה וכליאה?

ממצאי המחקר מעלים ארבע תמות מרכזיות המאפיינות את תפיסת המשתתפים בנוגע להצדקות לשחרור מוקדם מטעמים של חולניות מתמדת ולהליך קבלת ההחלטות: (א) הצדקות הומניטריות ותועלתניות לשחרור מוקדם; (ב) המתח בין גמול לשחרור מוקדם מטעמים רפואיים; (ג) אתגרים בהליך קבלת ההחלטות בשל קושי לזהות מתי ימיו של האסיר ספורים, כדרישת החוק, וחשש מניצול לרעה של ההליך בידי האסיר; (ד) תפיסת תפקידה של הוועדה. ממצאים אלה חושפים כיצד העלו המשתתפים הצדקות שונות – הומניטריות, תועלתניות וגמוליות – לשחרור מוקדם מטעמים של חולניות מתמדת. יחד עם זאת, הצדקות אלה עשויות לעמוד במתח זו עם זו, והן מציבות קושי אמיתי ביכולת להעריך את כנות בקשת השחרור והעמידה בתנאי החוק הנדרשים לעניין. גם כאן אפוא נחשף כיצד עיצוב מדיניות, המתיימרת להיות רציונלית ושוויונית, מחויב להתבסס על נתונים, תהליכים ונימוקים, שהם לא רק שקופים, אלא מבוססים ועקיבים.

התמה המשותפת המשתקפת במאמרים שתוארו עד כה באה לידי מיצוי, במובן מסוים, במאמר החותם את החלק הזה של הגיליון, מאמרם של סמדר בן-אשר, ישראל שורק, אלדד שידלובסקי, ויערית בוקק-כהן, **מדדים (סטנדרטים) הם תנאי לשוויון, האחדה (סטנדרטיזציה) היא אויבת שלו**. מאמר זה מציג האחדה כמנגנון שנועד ליצור אחידות המבטאת את מעמד השווה של אזרחי המדינה מול המוסדות. אבל כשהאחדה בתחומי חיים שונים מתעלמת מהבדלים מהותיים בין קבוצות ובודדים, היא עלולה להגביר את האי-שוויון, לפגוע בעקרון הצדק וליצור אפליה גלויה או סמויה. במאמר זה מבקשים המחברים לחשוף את שגיאת הקטגוריה המזהה בין האחדה לשוויון בהקשרי חיים ייחודיים ובמצבים אנושיים מורכבים.

קונקרטי, הזיקה בין סטנדרטים לצדק נבחנת במאמר משלוש נקודות מבט: פילוסופית, כלכלית וחברתית. כמקרה בוחן המחברים מביאים את אלמנות צה"ל הבדואיות. אלה נפגעות מתוקף אחידות הזכויות הניתנות לאלמנות צה"ל בישראל, משום שהזכויות הנזכרות בחוק אינן מותאמות לאורח חייהן. המחברים גם מראים כיצד מדדים שאינם רגישי תרבות יוצרים עיוותים הפוגעים בצדק החלוקתי, ומונעים מקבוצות ייחודיות, בדרך כלל שוליות ומודרות, לקבל את התגמולים ואת המשאבים המגיעים להן. לאור זאת, המחברים מגיעים למסקנתם שרק מדיניות המפלחת צרכים אישיים, חברתיים ותרבותיים תיתן ביטוי לשוויון דמוקרטי ומהותי, שאיננו אחידות טכנית של מנגנוני הביצוע, ושרק התבוננות בשני צידי המטבע של המדדים תכונן שוויון עם עומק והכרה בשונות ובערכה החברתי. במילים אחרות – ובהמשך למסקנות שעלו מכל המאמרים שנסקרו עד כה וקדמו למאמר זה – אין די במדיניות רציונלית, וגם אין די במדדים אחידים, כדי להבטיח מדיניות צודקת וראויה. יש גם צורך ברגישות להכרה בשונות ובייחודיות החברתית.

מסר אחרון חשוב זה מאומץ הלכה למעשה במאמרה המתורגם של חני נוימן, **פרקטיקת מדיניות כשירת תרבות בחברות מרובות תרבויות**. מאמר זה פותח בהצגת התפיסה ולפיה מעורבותם של עובדים סוציאליים בתהליכי עיצוב מדיניות משקפת את מחויבות מקצוע העבודה הסוציאלית לקידום שוויון וצדק חברתי. אך אף שמדובר בדרישה מקצועית, לא ניתן להתעלם מכך שמעורבות זו ביסודה היא עיסוק פוליטי בעל זיקה הדוקה להקשר החברתי-פוליטי שבמסגרתו היא מתחוללת. לאור זאת, כשירות תרבותית למעורבות בתהליכי עיצוב מדיניות נדרשת לקידום מעורבות אפקטיבית של עובדים סוציאליים בזירות המדיניות בנסיבות פוליטיות חוצות תרבויות.

כפי שמתואר במאמר, כשירות תרבותית אמנם מרכזית ביותר בכתיבה המקצועית בעשור האחרון, אבל על פי רוב היא מתמקדת במפגש הבין תרבותי בין עובד סוציאלי ללקוח ולהקשר הטיפולי, בדגש על השתייכותו של המטפל לתרבות המערבית הדומיננטית ועל השתייכות המטופל לתרבות ה"אחרת" הפחות דומיננטית בחברה. לכן המאמר מתמקד בניסיון למלא את החסר על ידי פיתוח מודל **פרקטיקת מדיניות כשירת תרבות** (Culturally Competent Policy Practice; CCPP). ההנחה הבסיסית של המסגרת הרעיונית שנדונה במאמר זה היא שמקורם האתני של העובדים הסוציאליים, ערכיהם התרבותיים, מעמדם, זהותם חברתית, עמדותיהם הפוליטיות והאידיאולוגיות יתבטאו ככל הנראה במערכות היחסים עם לקוחותיהם, בתפיסתם את המבנים החברתיים ובדרך פעולתם בזירת המדיניות. לפיכך פיתוח כשירות תרבותית בפרקטיקת מדיניות נחוצה במצבים חוצי תרבויות.

אם לסכם, ניתן לראות כיצד גיליון זה, הטומן בחובו מאמרים מעולמות תוכן שונים ומגוונים – החל בילדים בסיכון וכלה באסירים חולים – מעוגן בסופו של יום בתובנות בסיסיות משותפות. האמנות הייחודית של עיצוב מדיניות חברתית, יהיו אשר יהיו התחום או ההקשר, מחייבת בסופו של דבר תשתית מדעית המשלבת בין האובייקטיבי לרציונלי

(לדוגמה: איסוף ועיבוד נתונים שיטתי) ובין הייחודי לפרטיקולרי (לדוגמה: הצורך להתייחס להקשרים תרבותיים או אתניים ייחודיים וספציפיים). פתרונות אחידים מהירים וכוללניים, שאינם מעוגנים באמות המידה שנחשפו במאמרים השונים בגיליון זה, יביאו בסופו של דבר לכישלון המדיניות החברתית ויותירו ללא פתרון את הבעיה החברתית שעימה התימרה להתמודד. אם כן, התובנות של כל החוקרים שמחקריהם מובאים להלן יכולות לסייע, ללא ספק, לכל אחד ואחת, הן כשיערכו מחקרים בעתיד והן כשיבקשו לעצב מדיניות חברתית בכל תחום שהוא.

בנקודה זו אין לי אלא לשוב ולהודות לכלל המחברות והמחברים שתרמו לגיליון זה, לכל השופטות והשופטים שהקדישו מזמנם וקראו בעיון את המאמרים, לכל חברות וחברי מערכת כתב העת, לרכזת המערכת מיה עורב-הטל, לעורכת הלשון חוה רימון ולעורך הגרפי מרדכי פרנקל על עבודתם המסורה והנאמנה, ולשוב ולאחל לכולנו שנה טובה ובריאה.

פרופ' ישראל (איסי) דורון

עורך ראשי

