

דבר העורך

באופן טרגי, ועוד בטרם יצא לאור הגיליון הנוכחי, מדינת ישראל חוותה (ועדיין חווה) את האסון הקשה בתולדותיה: טבח ה-7 באוקטובר ביישובי עוטף עזה ומלחמת "חרבות ברזל" שנפתחה בעקבותיו. נכון לתחילת נובמבר 2023, והנתונים אינם סופיים, ידוע לנו על יותר מ-1,100 נרצחים ויותר מ-200 חטופים – בהם ילדים וזקנים – המוחזקים בעזה. אין ספק, מדובר באירוע היסטורי טרגי וכבר כעת הוא מהווה טראומה לאומית שיידרשו שנים ארוכות להתגבר עליה. האסון הזה – וכמובן הסיבות שהביאו להתרחשותו, אופן ניהולו, ההתמודדות עימו ותוצאותיו – יילמדו ויחקרו עוד רבות. יתרה מכך, שאלות רבות מספור מתעוררות כבר בימים אלה בדבר האופן שבו המדיניות החברתית הישראלית, משרדי הממשלה והחברה האזרחית התמודדו ומתמודדים עם האירוע. בהתחשב בעובדה שאנחנו בעיצומה של מלחמה, לא ארחיב בדברים במסגרת זו. אומר רק – בשמי ובשם כל מערכת כתב העת **ביטחון סוציאלי** – כי אנו משתתפים בצערן של כל משפחות הנרצחים והחללים, מתפללים לשובם המהיר ובשלום של כל החטופים, מייחלים להחלמתם המהירה של כל הפצועים, ומחזקים את ידי כל אנשי ונשות כוחות הביטחון ועובדי ועובדות הרווחה והבריאות העושים לילות כימים במלחמה זו. התייחסות מלאה לאסון ולמלחמה תיעשה בדבר העורך של הגיליון הבא.

דברים אלה נכתבים זמן לא רב לאחר שכנסת ישראל החליטה לאשר חוק אשר מצמצם בצורה ניכרת את האפשרות של בתי המשפט בישראל להפעיל באמצעות עילת הסבירות ביקורת שיפוטית על החלטות של הממשלה, ראש הממשלה והשרים. בשיח הציבורי הישראלי זכה מהלך חקיקה זה לביקורת רבה, בטענה כי מדובר למעשה במהלך המביא לפגיעה מהותית במשטר הדמוקרטי בישראל. הדבר נעוץ בכך שצמצום עילת הסבירות יעניק כוח רב לרשות המבצעת, ויפגע באיזון הכוחות בינה לבין הרשות השופטת, באופן שיאפשר פגיעה משמעותית בזכויות אדם. תומכי המהלך, מצידם, גורסים שעילת הסבירות, כפי שזו התפתחה בעשורים האחרונים במסגרת פסיקת בג"צ, הפרה את איזון הכוחות בין הרשות המבצעת לבין הרשות השופטת, באופן הפוגע בכוחו של שלטון הרוב – אשר אף ממנה את הממשלה, ומונע מהרשות המבצעת מלהגשים ולהוציא לפעול מדיניות חברתית המשקפת את העדפות הציבור אשר מינה אותה.

כפי שניתן לחזות בחודשים האחרונים, עימות ציבורי זה הוא רק חלק קטן ממה שנראה כשבר אידאולוגי עמוק בין תפיסות עולם פוליטיות בחברה הישראלית. בלהט היצרים, ובשיח שלעיתים נגרר להתלהמות וקיצוניות משני הצדדים, לא ניתן תמיד להבחין בין טיעונים מבוססים וראויים לבין טיעונים פופוליסטיים ושטחיים. יתרה מכך, הגם שלעובדים/ות

סוציאליים, ולמגוון רחב של עובדות ועובדי מקצועות הבריאות והמדיניות החברתית, יש נראות במאבק הציבורי הנעוץ בתחום, לא תמיד ברורה הזיקה בין עילת הסבירות לבין עיצוב המדיניות החברתית והביטחון הסוציאלי בישראל.

בהקשר זה יש לזכור כי ההתפתחות ההיסטורית בתחומים רבים של המדיניות החברתית במדינת ישראל התאפיינה במהלכים של צמצום שיקול הדעת המנהלי ועיגונו במסגרת חקיקה ראשית, אשר "משרטטת" ומתווה את מסגרתו. דוגמה אחת מיני רבות לכך היא חקיקת חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980, אשר ביטל למעשה את שיקול הדעת הרחב שהוענק בשעתו במסגרת חוק שירותי הסעד תשי"ח-1958 לפקידי הסעד (כפי שכונו בשעתו), ועיגן אותו בצורה מוגדרת וברורה בהוראות חוק הבטחת הכנסה. יתרה מכך, עיקרי מדיניות הביטחון הסוציאלי בישראלי מעוגנים הלכה למעשה בחוק הביטוח הלאומי – שנחקק כבר בשנת 1953, ומאז עבר שינויים רבים ושונים – והיקף שיקול הדעת המנהלי בכל הנוגע להענקת הזכויות המפורטות בו הוא מצומצם וצר יחסית. מכאן, שצמצום היקף הביקורת השיפוטית אינו מסכן זכויות אלה.

עם זאת, חשוב לזכור כי גם במציאות שבה זכויות רבות הקשורות לביטחון הסוציאלי בישראל מעוגנות בחקיקה ראשית של הכנסת, הביצוע והיישום של חוקים אלה עדיין נתון לא פעם לפרשנות של הרשות המבצעת, ולהפעלת שיקול דעתה המקצועי. במסגרת זו, עילת הסבירות היא לא פעם העילה היחידה שבאמצעותה ניתן לתקוף את שיקול הדעת המנהלי ולערער עליו. הדבר נכון במיוחד כשמדובר באוכלוסיות מוחלשות או מודרות דוגמת אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלות, אנשים בעוני, עולים חדשים ועוד, אשר לא פעם אינם מקבלים משקל הולם באופן שבו הרשות המבצעת מיישמת את תפקידה. חשוב לזכור גם כי ההיסטוריה הישראלית מלמדת שלעיתים רק פנייה לבית המשפט ושימוש בעילת הסבירות, ולעיתים רק האיום בהגשת תביעה תוך שימוש בעילת הסבירות, גרמו לרשות המבצעת לשקול מחדש את עמדתה, ובסופו של דבר חייבו אותה להעניק משקל הולם לזכויות האדם של אוכלוסיות אלה.

עילת הסבירות היא אפוא בעלת משקל וחשיבות גם בתחומי המדיניות החברתית והביטחון הסוציאלי. עם זאת, ביטולה אינו מוביל – ככזה – לביטול הזכויות או לשינוי במדיניות החברתית והביטחון הסוציאלי בישראלי, כפי שאלה מעוגנים בסדרה ארוכה של חוקים שנחקקו לאורך השנים בתחום. הסיכון האמיתי בהקשר זה – ופה נעוץ הקושי הממשי במהלך החקיקה שבוצע – הוא שבהיעדר קיומה של עילת הסבירות, הרשות המבצעת תרשה לעצמה לאמץ מדיניות חברתית אשר תִּשְׁחַק זכויות חברתיות ותפגע בהן, וכל זאת במסגרת שיקול הדעת המוענק לה במערך החקיקה הקיים.

מצד אחד, הנבואה ניתנה לשוטים, ולכן לא ניתן לומר בוודאות שזה מה שאכן יקרה. מצד אחר, ההיסטוריה (והטבע) האנושיים מלמדים כי הכוח משחית. זה אולי החשש המשמעותי ביותר בהקשר של הקשר בין צמצום עילת הסבירות לבין הביטחון הסוציאלי והמדיניות

החברתית בישראל: שלאורך זמן, ובהיעדר מערך האיזונים הראוי – אשר מעוגן בקיומה של עילת הביקורת השיפוטית על סבירות הפרשנות ואופן הפעלת שיקול הדעת המנהלי בתחומים אלה – צמצום עילת הסבירות יגרור עימו פגיעה דווקא באוכלוסיות המוחלשות ביותר, לאור שיקולים פסולים, אישיים וסקטוריאליים, העומדים בניגוד לתפיסת העולם הבסיסית של מדינת הרווחה הישראלית.

על רקע חששות כבדים אלה, שרק ימים יגידו אם אכן יתגשמו, ניתן למצוא מזור מסוים בעוצמתו של המחקר המדעי ובכוחם של הליכי חשיבה וביקורת עצמאיים. המאמרים השונים המפורסמים בגיליון זה של **ביטחון סוציאלי**, אשר חשוב לזכור כי הוא מוצא לאור על ידי המוסד לביטוח לאומי – גוף של המדינה שהוא עצמו מעוגן במסגרת דבר חקיקה של הכנסת – מנסים לבחון אירועים וסוגיות חברתיות תוך אימוץ אמות מידה "סבירות": שאלות נשאלות, מוצגות שיטות לחקירתן, נתונים נאספים לשם ניתוחם, ובסופו של הליך מתקיים דיון המבוסס על ניתוח הנתונים – והכל באופן שקוף המאפשר לקוראים לשפוט באובייקטיביות את הנתען בהם. בטרם פרסומם עוברים כל המאמרים הליך של שיפוט מדעי – שבמובנים רבים מאמץ גם הוא את עילת הסבירות: מאמרים ש"אינם סבירים", במובן זה שאינם עומדים באמות המידה המדעיות המקובלות, לא יתקבלו לפרסום. האם היינו מקבלים כתב עת מדעי שהליכי השיפוט לקבלת המאמרים בו אינם כפופים לעילת הסבירות?

כנהוג ב**ביטחון סוציאלי**, את הגיליון פותח דווקא מאמר שאינו מעוגן במחקר אמפירי, אלא מאמר דעה. את המאמר כתבו דורון מרימס וטניה בוגוסלבסקי, שניהם מבית החולים הגריאטרי "שוהם" בפרדס חנה, והם מאתגרים בו את הסבירות של המדיניות החברתית בישראל. נקודת המוצא של מאמרם, **דמנציה בישראל: תרופות חדשות, טכנולוגיות חדשות והסיכון להחמרת הפערים בטיפול**, נעוצה במציאות אשר בה עם העלייה בתוחלת החיים חלה עלייה גם בשכיחות המחלות הגורמות לדמנציה, ובמודעות הציבורית למחלות אלה. עד לאחרונה, שינוי באורח החיים, בעיקר בנושאי תזונה ופעילות גופנית, היה גישת הטיפול המקובלת לדחיית התפתחותה של הדמנציה. אולם בשנים האחרונות מתרחשת לנגד עינינו מהפכה באבחון של הדמנציה ובטיפול בה. לאבחון מחלת אלצהיימר נוספים אמצעים טכנולוגיים חדשים, ובהם בדיקות הדמיה מתוחכמות שמטרתן איתור שינויים פתולוגיים עוד טרם התפתחות הסימנים הקליניים. יתרה מכך, בשנת 2021 אישר ארגון המזון והבריאות האמריקאי (FDA) את התרופה הראשונה שמטרתה שינוי המהלך של מחלת אלצהיימר.

נראה אפוא כי השילוב של אבחון מוקדם עם טיפול אשר ישנה את מהלך המחלה עשוי לדחות ואולי אף למנוע את התפתחות המחלות הגורמות לדמנציה. לפיכך, השקעת משאבים במחקר ובפיתוח אמצעים לאבחון מוקדם ולטיפול תרופתי לדחייה או למניעה של המחלות הניווניות של המוח הוא מתבקש ומבורך. עם זאת חשוב לזכור שהדרך להשגת מטרה זו עוד ארוכה ועלולה להימשך שנים רבות, וכיום עדיין אין תרופות המוכחות כיעילות ובטוחות למניעת דמנציה.

על רקע זה, מחברי המאמר מחדדים את החשיבות שיש לפיתוח שירותים לחולים עם דמנציה, במיוחד בשלבים מתקדמים, ומתריעים מפני הטיה גורפת של תשומת הלב והמשאבים האנושיים והכלכליים לפעולות בעלות פוטנציאל למניעת דמנציה – על חשבון הזנחה אפשרית של הטיפול בחולים עם דמנציה בשלבים מתקדמים. מדיניות כזו עלולה לפגוע במיוחד בחולים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, ובאלה החיים בפריפריה של מדינת ישראל. מעטים בחברה זקוקים לעזרה ולתמיכה כמו אלה שזקוקים להן הסובלים מדמנציה מתקדמת והמטפלים העיקריים בהם. לפיכך, וכפי שטוענים המחברים, חשוב להעלות את המודעות למצוקת החולים ובני משפחותיהם, ולנתב משאבים כלכליים ומשאבים אנושיים איכותיים לאתגר לאומי זה. ולו הדברים היו נתונים בידי, הייתי גורס כי על רקע הדברים המפורטים במאמר יהיה זה בלתי סביר שלא להקצות משאבים ראויים לתחום משמעותי זה.

אך כתב העת **ביטחון סוציאלי** אינו במה רק לדעות או לעמדות, וסבירותו נעוצה במדעיותו. חלק מרכזי מ"סבירותה" של החלטה מנהלית נעוץ במידת היותה מעוגנת בראיות, בעובדות ובנתונים. מאמרם של מתן מרקוביצקי ויונתן אנסון, **ערבים בישראל: הקשר שבין צורת ההתיישבות, סוגי ההון וההדרה לבין הסיכון לתמותה**, ממחיש היטב את המשמעות והחשיבות שבאיסוף ובניתוח נתונים ככלי סביר – שלא לומר חיוני – בעיצוב מדיניות חברתית. מחקרם מתחיל בהכרה כי החברה שאנו חיים בה בנויה במדרג חברתי, וככל שעולים במדרג זה כך פוחת הסיכון לתמותה. אולם המדרג החברתי איננו סולם פשוט, וניתן להבחין בשלוש צורות הון הנפרדות זו מזו אך גם שזורות זו בזו: הון כלכלי, הון תרבותי והון חברתי. הספרות מציגה שני רכיבים נוספים של המבנה החברתי המשפיעים על הסיכון לתמותה: לכידות חברתית – המפחיתה תמותה, והדרה חברתית – המגבירה תמותה.

רמות ההון באוכלוסייה הערבית בישראל נמוכות בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, והיא פגיעה יותר ממנה להדרה. מנגד, היא נהנית מסולידריות רבה יותר, שמקורה במבנה המשפחתי המסורתי והציב יותר. לאוכלוסייה הערבית ייחוד נוסף, והוא המגורים של רוב האוכלוסייה ביישובים הומוגניים – שבהם האוכלוסייה כולה היא ערבית, והחיים מתנהלים באופן אוטונומי למדי. גם ביישובים המעורבים, רוב האוכלוסייה הערבית מתגוררת באזורים נבדלים, אם כי ביישובים הללו החיכוך עם הרוב היהודי מודגש יותר.

על רקע מציאות זו, המחקר הנדון בחן את ההשפעות של צורת ההתיישבות, ההומוגניות והמעורבות, על הסיכון לתמותה בקרב האוכלוסייה הערבית, והסתמך על נתוני מפקד 1995. השערת המחקר היתה כי האוכלוסייה הערבית ביישובים המעורבים תימצא בסיכון גבוה יותר לתמותה בהשוואה לאוכלוסייה הערבית ביישובים ההומוגניים. ממצאי המחקר איששו השערה זו. לא זו בלבד שההון לצורותיו, הסולידריות והיעדר ההדרה מפחיתים את הסיכון לתמותה בקרב האוכלוסייה הערבית, אלא שהאוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים ההומוגניים מצויה בסיכון נמוך יותר לתמותה בהשוואה לאוכלוסייה המתגוררת ביישובים המעורבים.

סבירותה של מדיניות חברתית יכולה להיבחן גם על רקע נסיבות שלעיתים הן סמויות מן העין או בלתי נראות. בהקשר זה, מאמרו של עינב חיה צרפתי נינו וליכך לוריא בנושא **עובדים עם מוגבלות בלתי נראית: קדחת ים-תיכונית** יכול לשמש דוגמה ראויה. מטרת מחקרן היתה לברר כיצד אנשים עם מוגבלות בלתי נראית משתלבים בשוק העבודה, והן עשו זאת באמצעות מקרה המבחן של חולים בקדחת ים-תיכונית. מדובר במחלה כרונית ללא נראות חיצונית קבועה, אשר מספר החולים בה נמוך יחסית למספר החולים במחלות כרוניות רבות אחרות. המחלה זכתה עד כה בהכרה חלקית בלבד מצד הממסד, ואיננה מופיעה בספר הליקויים של המוסד לביטוח לאומי. המחקר בוחן את הגורמים המסייעים לאנשים החולים בקדחת ים-תיכונית להשתלב בשוק העבודה, ואת הגורמים המקשים עליהם לעשות זאת, וכן את החלטתם לחשוף את דבר מחלתם או להשאיר סמויה מהעין.

לצורך המחקר נערכו ראיונות מובנים למחצה עם 20 מרואיינים בגילי העבודה המתמודדים עם קדחת ים-תיכונית. מהמחקר ומהראיונות עלו כמה תובנות. ראשית, הרצון של עובדים כי המדינה תיקח על עצמה אחריות ותשתתף בעלויות הכרוכות בהעסקתם, ובפרט בתשלומים הנוגעים לדמי מחלה לשכירים ולעצמאים. שנית, החשיבות המיוחדת שבהיכרות של המעסיקים עם המחלה. מתברר כי לתפיסתם של העובדים, למעסיקים יש הכלים הנדרשים להתאמת מקום העבודה לתעסוקת עובדים עם קדחת ים-תיכונית. שלישית, החשיבות שיש בהיכרות של העובדים עצמם עם המחלה. חשיפת תמות אלה במסגרת מערך מחקר מלמדת מחד גיסא על העוצמה שיש בשמיעת הקולות האוטנטיים של מי שחולים במחלה שהיא בבחינת "אינה נראית", ומאידך גיסא על החשיבות שיש בהבאה בחשבון של קולות אלה במסגרת עיצוב מדיניות המתיימרת לתת מענה לצרכים של חולים אלה.

החשיבות שבהבנת המציאות, והיכולת להעריך את "סבירותה" על רקע החוויה הסובייקטיבית של מי שחווים אותה, באות לידי ביטוי גם במחקרן של שירן אלימלך אלון ורוני אלרן-ברק בנושא **דברים שרואים מכאן לא רואים משם: הזדמנויות ואתגרים בחונכות שיקומית להפרעות אכילה**. מחקר זה עוסק בסוגיה חברתית חשובה ואקטואלית: הפרעות אכילה. מדובר בקבוצה של הפרעות פסיכיאטריות בעלות מופע כרוני ועמיד לטיפול. מופע זה מוביל במקרים מסוימים להכרה בנכות על בסיס נפשי ולזכאות לסל שיקום הכולל, בין היתר, שירות של חונכות שיקומית. החונכות השיקומית פוגשת את החניכה בביתה, בדרך כלל, ומלווה אותה בהתמודדות עם משימות יום-יומיות הקשורות באוכל ובתחומי חיים נוספים. אף שהחונכת ממלאת במקרים רבים תפקיד מרכזי וייחודי בתהליך השיקום וההחלמה, מחקרים מעטים בלבד התייחסו עד כה לתפקידה.

על רקע האמור לעיל, מטרת המחקר הנדון היתה לתאר את מאפייניה של חוויית הקשר הנוצר בחונכות השיקומית בהפרעות אכילה מתוך נקודת המבט של החונכת ושל החניכה. מדובר במחקר איכותני המבוסס על 15 ראיונות עומק, עשרה עם חניכות וחמישה עם חונכות. בניתוח הראיונות עלו ארבע תמות המתארות את חוויית הקשר: בתמה הראשונה והשנייה מתוארים היתרונות וההזדמנויות הקיימים בקשר, ומתאפשרים בראש ובראשונה בזכות

פריצת מעגל ההסתרה וכניסת החונכת למרחב הביתי של החניכה. בתמה השלישית והרביעית מתוארים הקשיים שבדרך, ובכלל זה הקונפליקטים, המתח והבלבול הנוצרים סביב אי השוויון וחוסר ההדדיות במערכת היחסים.

ממצאי המחקר מדגישים את האופן שבו החניכות משתמשות בקשר האמיץ שנקרם בינן לבין החונכות כדי לקדם את תהליך השיקום. כניסת החונכות לביתן של החניכות מאפשרת לראשונות לראות לעומק דברים שלא היו יכולות לראות בדרך אחרת. ובניסיון לעגן תובנות אלה בתמה הכוללת של הגיליון אפשר אפוא לטעון כי יהיה זה בלתי סביר להתעלם מהקשר הייחודי הנוצר במסגרת החונכות, כפי שהוא מתואר במאמר.

את הגיליון חותם מאמרה של מיכל קרומר-נבו, **צילום עוני כמעשה פוליטי**. זהו מאמר שונה ויוצא דופן, המזמין את הקוראים לבחון את הבנתם באשר לגבולות הסבירות המדעיים. המאמר מבקש לקדם מחשבה ודיון בעבודה סוציאלית בנוגע לתרומתם של דימויים ויזואליים לכינון ההבניה החברתית של אנשים בעוני כ"אחרים", וכן להציע דרכים להבניה אלטרנטיבית, פוליטית וביקורתית. המאמר נפתח בהצגת המורכבות האתית הכרוכה בצילום דוקומנטרי, וממשיך בסקירה של סוגים שונים של צילומי עוני. בתוך כך הוא מבחין בין צילומים היוצרים האחרת של אנשים בעוני לבין צילומים המבקשים להתנגד להאחרת ומציעים countervisuality. באמצעות מהלך זה מבקש המאמר לעמוד על הפוטנציאל המאחר והמרחיק של דימויים ויזואליים פופולריים, להפוך את תהליך הצפייה בדימויים כאלה למודע יותר ולפוליטי, ולהציע אפשרויות לצילום מתנגד האחרת. ובהתייחס לתמה של גיליון זה, המאמר מאתגר את הגבולות של מה סביר ומה אינו סביר בהקשר של יכולתנו להעריך ולמדוד את הבנתנו את תופעת העוני.

בסוף הדברים ברצוני להודות לכל העושים המלאכה, אשר ללא קשר לזמנים המורכבים עבדו קשה ובחריצות, ולא נתנו לרעשי הרקע החברתי שמסביב להסית אותם ממסלולם. ברצוני לשוב ולהודות לכל 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 נירית איטינגון ולעורך הגרפי מרדכי פרנקל על עבודתם המסורה והנאמנה, ולשוב ולקוות כי תהליכי השיח וההקשבה יצלחו, וכי ערכי הדמוקרטיה והיהדות ישובו לדור זה לצד זה בשלום במחוזותינו.

פרופ' ישראל (איסי) דורון

עורך ראשי