

סקירת ספרים חדשים

עורך המדור: ג'וני גל

מוריה אבנימלך ויוסי תמיר, רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, סדרת קו אדום, 2002. 237 עמ'.

ספרם של מוריה אבנימלך ויוסי תמיר עוסק בפענוח מדיניות חברתית. "רווחה מתקתקת" מתמקד במה שניתן לכנות "הפצצה החברתית" שהשלטון בישראל מכין לאזרחים. לו היינו חיים בחברה שבמרכז סדר יומה עומדים ענייני רווחה וחברה, היה כל אחד מפרקי הספר מתפענח בעיסוק היומיומי של כלל אמצעי התקשורת. אולם איננו חיים בחברה כזאת. אבנימלך ותמיר מבהירים לנו מדוע ענייני הרווחה אינם מעסיקים אותנו יותר, וכמה נוק נגרם לנו בשל כך:

פרק המבוא מבהיר, שהכרעות בנושאי רווחה נופלות ללא מחשבה ותכנון, בלא ראייה רחבה, וללא סדר עדיפויות ברור (עמ' 9). הפרק השני מצביע על האופן שבו חשיבה חברתית אנוכית, שהביאה את השכירים לתנאי ביטחון תעסוקתי רופף, פוגעת גם באלה הדוגלים בחשיבה זו: "עובדי חברות ההי-טק... גילו לתדהמתם כי המעסיק נהג בהם באופן דומה להפליא לאופן שבו נהג המעסיק במפעל טקסטיל בנגב בעובדיו. שם גילה העובד מפעל נעול שעל שערו מופקדת חברת שמירה. כאן נקרא העובד לחדרו של מנהל משאבי אנוש, קיבל לידיו מכתב פיטורין... ולווה על-ידי מאבטח כאשר אסף את חפציו והסתלק מהבניין." (עמ' 42).

הפרק השלישי והרביעי מפרשים את מפת העוני ואי-השוויון בישראל, ובוחרים את השאלה מדוע אנו רואים רק את אפס קצהו של המצב. לאחרונה פורסם, שההכנסה של העשירון העליון ממשכורת גדולה פי שנים-עשר מזו של העשירון התחתון, ושהעשירון התחתון משתכר 2.5% מכלל ההכנסות, בעוד שהעשירון העליון משתכר למעלה מ-28% מהן. המחברים מסבירים, שנתון זה – למעלה מרבע מן ההכנסות ממשכורת בארץ נמצאות בידי עשירית מן העובדים – איננו מציג את התמונה האמיתית: "כמה מרוויחים העשירונים העליונים? הנתונים על התפלגות ההכנסות אינם כוללים הכנסה מהון, שרובה פטור ממס, או חייבת מס סופי במקור, ואין עניין לרשויות המס לאסוף עליה מידע." (עמ' 52). הפערים החברתיים בישראל גדולים עשרות מונים ממה שנמסר באופן רשמי, ולשלטון אין עניין לדעת בכמה.

הפרק החמישי בספר מוקדש לעוני אצל החרדים, סיבותיו ותוצאותיו, ולתפקיד החשוב שמדיניות הרווחה בישראל ממלאת בגידול במספר הילדים העניים בקרב החרדים, ובאי השתתפותם בעולם העבודה. במקום להאשים את החרדים במצבם, כפי שנהוג בחוגים ידועים, גם אקדמיים, טוענים המחברים: "ניתוח הנתונים מוביל למסקנה שהחברה הישראלית החילונית, שלטונות הצבא ומערכת הרווחה דוחפים את החברה החרדית למילכוד שמסכן את החברה כולה, וממוטט את יסודות מדינת הרווחה בישראל." (עמ' 89). לצד ניתוח בהיר של המצב, יש לאבנימלך ולתמייר תוכנית ברורה לשיפור. מספיקה קריאה של פרק זה בלבד כדי ללמוד עד כמה חסרה לשלטון במדינת ישראל תוכנית כלשהי בתחום הרווחה.

הפרק השישי, שהוא החשוב ביותר בעיניי, עוסק בקשר שבין צמיחה כלכלית לחינוך. השקעה גדולה ובלתי מתפשרת בחינוך היא המפתח לצמיחה כלכלית. מדינות שרוצות לצמוח עושות זאת. מדינת ישראל משקיעה מעט מאוד ברמת החינוך, ומבזבזת את ההון האנושי והמשאבים הפיננסיים על שעות חינוך, יום לימודים ארוך, ושאר מרכיבי תקציב החינוך.

הפרק השמיני עוסק במצבו הגרוע של הביטוח הלאומי, ובאופן שבו השלטון מעוות את נתוניו ופוגע בתפקידיו המרכזיים. המוסד לביטוח לאומי גובה יותר ממי שאין להם, גובה פחות ממי שיש להם, ומשלם כמה שפחות למי שזקוק לכך. המחברים מלמדים את הקוראים אוריינות חברתית. הקוראים לומדים מן המשפט האחרון של הפרק, ש"השכר הממוצע הוא נתון סטטיסטי חסר משמעות כלכלית. בשנים האחרונות חל גידול בשכר הממוצע כתוצאה מגידול שיעור המובטלים. האבטלה אינה שיוויונית. היא פוגעת במשתכרים שכר נמוך. כשבעלי השכר הנמוך נפלטים ממעגל התעסוקה והופכים [להיות] מובטלים, השכר הממוצע גדל כבמטה קסמים, גם אם אף עובד שכיר לא השתכר שקל נוסף." (עמ' 152). ניתן היה להוסיף ולומר, שכאשר מתפרסם השכר הממוצע במשק, המפרסם – כלומר המדינה – יודעת שהיא מוסרת לציבור נתון שקרי, חלקי וחסר משמעות.

הפרק התשיעי עוסק באבטלה, והפרק העשירי בעובדים הזרים, הפרק האחד-עשר עוסק במערכת הפנסיה, יותר נכון באיום על מערכת הפנסיה. בכל אחד מן הפרקים הללו המחברים מבהירים את המיתוסים, הדעות הקדומות, ו"האמיתות" חסרות הבסיס שעליהן מסתמכת מדיניות הרסנית כלפי כל אחת מן הקבוצות: מי שמובטל, מי שהגיע הנה ממרחקים כדי לעבוד, ומי שהזדקן כאן וממשיך לחיות.

הספר עוסק בכלל אזרחי המדינה, ומסתיים בדיון בתפקיד אמצעי התקשורת בעיצוב סדר היום החברתי. הפרק על אמצעי התקשורת מסתיים בפסקה על שש המשפחות השולטות בתקשורת כולה, ועל עוד חמש עד עשר משפחות נוספות, השולטות יחד על חלק נכבד מן המשק הישראלי. ועוד נאמר שם, בהמשך: "תהליך ההתעשרות וריכוז העושר התרחש תוך שנים ספורות, וחולל שינוי עמוק בעיתונות..." (עמ' 212). אולם, ריכוז העושר לא השפיע רק על העיתונות, וגם המחברים יודעים זאת.

בפרק האחרון והמסכם מופיעה שורה של המלצות שהן ראשי פרקים למדיניות חברתית הוגנת למדינת ישראל. ההמלצה האחרונה היא "דמוקרטיזציה של ההון". המחברים אומרים באופן אלגנטי: "תמיד היתה לעשירים נגישות לשלטון, אבל בעשור האחרון הפך הקשר בין ההון והשלטון [להיות] הדוק ובוטה...". וגם: "הקשר הון-שלטון-תקשורת מסייע למשפחות ולקבוצות העשירות והמקושרות להגדיל את עושרן ושליטתן באמצעות לחץ על הממשלה והפוליטיקאים, ומקשה על הממשלה לעמוד בלחציהן להעביר לידיהן נתחים נוספים מהעושר הלאומי." (עמ' 224).

הספר אינו מסתיים בסיפור על שלטון שמחלק את נכסי המדינה למקורבים ספורים, ואינו מקדיש מחשבה ומאמץ לתיקון הנזקים שהוא גורם באופן שוטף למרבית אזרחי המדינה, ובעיקר לאלה החלשים, החסרים מעצם הגדרתם השפעה ישירה עליו.

אבנימלך ותמיר בחרו לסיים את ספרם ב"אפילוג: על מקפצה ורשת". למה אנו זקוקים לאפילוג? כדי להזכיר לנו שיש בעולם מדינות נאורות והוגנות שבהן הדיון על עתיד מדינת הרווחה והביקורת עליה נעשים באמצעים פוליטיים שהם גם שיטתיים וגם הוגנים. הם מבשרים לנו, שבמקומות אחרים ורחוקים – באירופה, למשל – סבורים, ש"מדינת הרווחה אינה יכולה להסתפק בפרישת רשת ביטחון, עליה להציב מקפצה שתשפר את הסיכוי של כל איש ואשה למצות את השאיפה הבסיסית לאושר ולמשמעות." (עמ' 237). במילים יפות אלה מסתיים הספר.

הייתי מעדיפה להישאר עם המילים "אושר ומשמעות" שבהן מסתיים הספר, אך נותרתי דווקא עם הכותרת שבה הוא מתחיל. המטפורה על הפצצה המתקתת שבכותרת הספר גרמה לי לחשוב על הטיפול של המחברים בחומר שלהם. אם הם ידעו שהם מטפלים בחומר נפץ, למה העדינות הזאת, כדי שהפצצה לא תתפוצץ? הרי כך היא תמשיך לתתק ולאיים. פצצות חברתיות הן, כידוע, מורכבות ומסובכות מעצם הגדרתן. אם לא ניתן "לפרק אותן" ללא נזק, אולי עדיף לפוצץ אותן באופן מקצועי ושיטתי, כמו מקצוענים, וכמה שיותר רחוק מן הקורבנות כמובן...

זהו ספר חובה למי שרוצה לא רק לדעת מה מצב מדינת הרווחה בישראל, אלא גם מדוע, ומה צריך לעשות כדי לעצור את ההידרדרות.

סקרה: אלי שבע סדן

בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

Daniel T. Slesnick, *Consumption and Social Welfare: Living Standards and their Distribution in the United States*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001. 236 pp.

ספרות ענפה ומחקרים רבים עוסקים בשאלות של מדידת הרווחה של האוכלוסייה, רמת החיים של משקי הבית והשינויים המתרחשים בה. שאלות של הגדרת רווחה, בעיות המודדים

המתאימים שבעזרתם ניתן לאפיין רווחה זו העסיקו לא רק חוקרים, אלא גם את אלה העוסקים במדיניות חברתית ובמדיניות רווחה.

ספרו של סלזניק מוקדש לשאלות אלה ולמדידה המתאימה לרמת החיים לפי המצב בארצות-הברית. המחבר מתחיל בדיון בשאלה מהו המודד המתאים לתיאור רמת החיים הכלכלית. אך לפני כן הוא מזכיר שלהבנת רמת החיים של משקי הבית, נוסף על הרווחה החומרית, קיימים היבטים אחרים חשובים לא פחות, שיש להתחשב בהם, כמו: תוחלת החיים, מצב הבריאות, הסביבה שמשק הבית נמצא בה, זיהום האוויר, שיעור הפשיעה, חלוקת המשאבים העומדים לרשות משק הבית לפרטים השונים ועוד. הוא מצייין, שגם המושג רווחה כלכלית הוא רב-ממדי וניסיון להציגו באמצעות סטטיסטי יחיד מחמיץ מידע חשוב.

המשתנה המרכזי השכיח ביותר שמוסדות סטטיסטיים, מוסדות חברתיים וחוקרים משתמשים בו הוא ההכנסה השוטפת של משקי הבית (הכנסה כלכלית, כספית, ברוטו, פנויה וכו') לתקופה אחת. משתנה זה, הקיים בסטטיסטיקה השוטפת של מרבית הארצות, משמש הן לאפיון הרמה הכלכלית, לבדיקת אי-השוויון, העוני ועוד, והן להשוואה בין קבוצות אוכלוסייה, בין חברות, ולמידת השינויים במשך הזמן. למרות המגבלות הרבות הידועות של משתנה זה וההסתייגויות מן השימוש הגורף בו, המדדים המבוססים על משתנה זה זוכים להד רחב בשיח הציבורי ויש להם השלכה חשובה על המדיניות החברתית במדינות רבות. דבר זה נכון לגבי ישראל (ראה נתוני העוני שהמוסד לביטוח לאומי מפרסם, נתוני התפלגות ההכנסות ואי-השוויון שהשלכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת, דוחות מנהל הכנסות המדינה וכן סדרת המחקרים הרחבה המתבססת על נתוני גופים לה).

מחבר הספר יוצא בביקורת נוקבת על השימוש במשתנה ההכנסות השוטפות לתיאור רמת החיים והרווחה הכלכלית של האוכלוסייה, ובייחוד של השינויים המתרחשים בהם והתפלגותם בין קבוצות שונות. הוא מציע את המשתנה של תצורת משקי הבית כמשתנה עדיף לתיאור רווחת האוכלוסייה. סלזניק אינו מסתפק בניתוח תיאורטי, בלויית שימוש במודלים מתמטיים להצגת טענותיו, אלא מחשב בדרך אמפירית מדדי רווחה חלופיים עבור ארצות-הברית לתקופה ארוכה תוך שימוש במשתנה התצורות. הוא משתמש בסקרי ההוצאות של משקי הבית הנערכים בארצות-הברית - מ-1980 באופן שוטף, ולפני כן אחת לעשר שנים. הוא משווה את המגמות המתקבלות בנוגע לתחולת העוני, אי-השוויון וכו' למגמות שהציגו הגופים הרשמיים בארצות-הברית (שהשתמשו במשתנה ההכנסה). חשוב לציין (ראו להלן), שהוא מוצא הבדלים גדולים במגמות המתקבלות בייחוד בנוגע לעשרים השנים האחרונות, הפרשים המערערים על כמה מן המוסכמות על מה שקרה בארצות-הברית לפערים, לעוני וכו', שיש להם השלכות על מדיניות רווחה וחברה.

המחבר מפרט את המגבלות המוכרות של משתנה ההכנסה לתיאור רמת החיים של האוכלוסייה והשינויים החלים בה במשך הזמן: התנודות המתרחשות בהכנסה השוטפת בין חודשים (שהמשפחות מאזנות אותה בעזרת הלוואות או שימוש בחסכונות), לעומת "ההכנסה

הפרמננטית" (ההכנסה לאורך כל חיי הפרט) הקובעת את רמת החיים והיא משתנה יציב הרבה יותר. זו באה לידי ביטוי בהוצאה השוטפת לצריכה. בנוסף לכך קיימות מגבלות נוספות של משתנה ההכנסה. המחבר מנתח כל אחת ממגבלות אלה מבחינה עקרונית והוא מנסה גם לכמת את גודל ההטיות האפשריות של כל אחת מהן. בין אלה הוא מזכיר: 1. המגבלות של מדידת שינויי המחירים באמצעות מדד המחירים לצרכן (מדד יחיד לכל משקי הבית שאינו מתחשב בהבדלים בנוהגי הצריכה והמחירים שמשקי בית בעלי רמות הכנסה שונות משלמים; ההטיה כלפי מעלה של המדד שאינו מביא בחשבון תחלופה בין מצרכים שמחיריהם השתנו בצורה לא אחידה; בעיות המדידה של מחירי הדירות בבעלות משקי הבית בארצות-הברית ועוד. מגבלות אלה הביאו להטיה כלפי מעלה במדידת עליית המחירים ולפיכך כלפי מה במדידת ההכנסה הריאלית); 2. השימוש בסקלה האקוויולנטית (למבוגר סטנדרטי) המנסה להתחשב בהבדלים בגודל משק הבית, אך אינה מביאה בחשבון הרכבים שונים של משקי בית בעלי אותו גודל, עם העדפות שונות. 3. הכנסות בעין, ולא רק במזומן; 4. השימוש ברכוש המשפחה לקיום רמת חיים, ולא רק השימוש בהכנסות השוטפות; 5. השפעת העברות בין משקי הבית.

לעומת אלה המחבר מציג את העדיפות והיתרונות של שימוש בהוצאה לתצרוכת כמודד לרמת חיים לעומת משתנה ההכנסה – אף-על-פי שגם השימוש במשתנה זה אינו מתגבר על כל הבעיות שהוזכרו.

החלק המעניין ביותר בספר נוגע להשוואות של המגמות לאורך זמן המתקבלות מן החישובים שערך המחבר בהתבסס על התצרוכת כמשתנה לעומת המדדים הרשמיים המתבססים על ההכנסה. בין הממצאים שהוא מזכיר:

לגבי השינויים ברמה הכלכלית: בעוד שההכנסה החיצונית של משקי הבית גדלה בין 1947 ל-1955 ב-1.4 אחוזים לשנה, התצרוכת גדלה בין 1947 ו-1970 ב-2.6 אחוזים לשנה ומ-1971 עד 1995 ב-1.9 אחוזים (ההכנסה בתקופה זו נשארה יציבה).

אשר לאי-שוויון בין משקי הבית: לפי הממצאים הרשמיים אי-השוויון של הכנסות המשפחה (למשל באמצעות מדד ג'יני) ירד בארצות-הברית במשך שנות ה-60, ומתחילת שנות ה-70 היתה בו עלייה עד 1998. אולם, כאשר בודקים את התצרוכת ליחידה סטנדרטית, מוצאים גם כאן את ירידת אי-השוויון עד 1970, ואילו מאז יש יציבות באי-השוויון (במקום הירידה). אומדנים אלה מצביעים על כך, שהיתה התקדמות גדולה יותר בצמצום אי-השוויון במשך הזמן מזה המתקבל מן האומדים הרשמיים. כמו-כן, הפיזור של משקי הבית בהתאם לרמת הצריכה ולאורך זמן מצומצם יותר מזה של ההכנסות.

תחולת העוני: המחבר מזכיר, שיש לפרש את מדד העוני היחסי כמדד לאי-שוויון ופחות כמדד של מסכנות. בניגוד לטענה המסתמכת על האומדים הרשמיים, שלפיה גדל אחוז המשפחות הנמצאות בעוני, המחבר מצא (בהסתמך על משתנה התצרוכת), שהיתה ירידה באחוז המשפחות העניות (בין 1966 ל-1995 - ירדה תחולת העוני מ-14.5 ל-9.5 אחוזים).

בעוד שאחוז המשפחות החיות מתחת לקו העוני הגיע, לפי האומדנים הרשמיים, ב-1995 ל-13.8 אחוזים, לפי חישובי המחבר הם מגיעים ל-9.5 אחוזים. המחבר מסביר את הפערים הגדולים האלה בכך שההכנסה השוטפת של קבוצות אוכלוסייה אחדות (בעיקר של צעירים, שלהם יש ירידה זמנית בהכנסות, או של קשישים שלהם ירידה בהכנסות מקוזות בעזרת שימוש בחסכונות שנצברו) אינה משקפת את רמת חייהם. לממצאים אלה יש השלכה חשובה לגבי הערכת ההצלחה או הכישלון של מדיניות המאבק בעוני וצמצום אי-השוויון.

המחבר ממליץ לעבור למדדים המבוססים על משתנה הצריכה למדידת הרווחה הכלכלית ולהיעזר בו כדי לקבוע את הצורך ואת מידת ההצלחה של תוכניות הממשלתיות למאבק בעוני ולצמצום אי-השוויון כמו גם לאיתור טוב יותר של הקבוצות הזקוקות לסיוע.

המחבר כותב שניסה להגיע בספר זה גם לציבור קוראים שאינם כלכלנים מקצועיים, ציבור שאינו אמון על הנוסחאות והמודלים המתמטיים. משום כך מרבית הספר כתובה כך שהקורא המשכיל יוכל להבין את המסר הכלול בו. ואף-על-פי כן עדיין יש בו חלקים בפרקים השונים שמי שאינו כלכלן מקצועי יתקשה לעקוב אחריהם.

כאמור, הספר עוסק במצב בארצות-הברית, אך אין ספק שהביקורת של המחבר על דרך מדידת הרווחה של משקי בית היא רלוונטית גם להרבה ארצות ובתוכן ישראל. כידוע, גם בישראל משתנה ההכנסה משמש לתיאור אי-השוויון, היקף העוני של משקי בית ופרטים וכו'. גם בישראל הועלו הצעות להשתמש במשתנה התצרוכת כמשתנה עדיף, אך בגלל שצורת מדידת התצרוכת של משקי בית היא לתקופות קצרות, מתעוררים קשיים בשימוש במשתנה התצרוכת. חשוב היה לערוך בישראל עבודת מחקר ניסיונית ומעמיקה לבחינת ההשפעה של שימוש במשתנה הוצאה לתצרוכת לבדיקת תחולת העוני, אי-השוויון וכו', ובעיקר האם המסקנות הקיימות המסתמכות על משתנה ההכנסה אמנם תקפות.

סקר: משה סירון

חבר מערכת "ביטחון סוציאלי"

לשעבר הסטטיסטיקן הממשלתי, ירושלים

Elizabeth T. Boris and Eugene C. Steuerle, *Nonprofits & Government: Collaboration and Conflict*, Washington: The Urban Institute Press, 1999.

בשני העשורים האחרונים גברה מאוד ההתעניינות המחקרית ב"מגזר השלישי", שעמו נמנים ארגונים שאינם ממשלתיים (Nongovernmental), הפועלים שלא למטרות רווח (Nonprofit). הגידול במספרם ובהיקף פעילותם של ארגונים אלה מאז שנות ה-70, שזכה זה מכבר לכינוי "מהפכת ההתאגדות העולמית" (Salamon and Anheier, 1998), נתמך בחלקו במדיניות ממשלתית המבקשת לצמצם את חלקן של ממשלות בהספקת שירותים לציבור. גידול זה הוביל במדינות רבות למציאות חדשה, שבה הפכו ארגוני המגזר השלישי להיות הספקים

המרכזיים של שירותים לציבור, הן אלה הממומנים מטעם המדינה והן אלה המסופקים ללא מימון. שינויים אלה הובילו להתעניינות מחקרית גוברת ביחסים שבין המגזר השלישי ובין ממשלות. בשנות ה-90 התרחב העיסוק בשאלת אופיים של היחסים בין ממשלות ובין המגזר השלישי וזכה למחקר מנקודות מבט שונות (ראה למשל: Salamon, 1995; Smith and Lipsky, 1993; Gidron, Kramer and Salamon, 1992).

אסופת מאמרים זו היא, במידה רבה, סיכום של תפיסות ורעיונות שהועלו בהקשרים אלה במהלך שנות ה-90, תוך שהיא מבקשת להתמקד ביחסים המתהווים בשנים האחרונות בין המגזר השלישי ובין הממשלה בארצות-הברית. ההתמקדות ביחסי המגזר השלישי והממשלה בארצות-הברית, החוצה כמעט את כל פרקי הספר (למעט הפרק האחרון, שבו מוצגת התייחסות גם למדינות אחרות), אינה פוגעת ברלוונטיות של השאלות המרכזיות המועלות בספר למקרה הישראלי. למרות השוני הרב בין "המגזר השלישי" בארצות-הברית, המבוסס על מסורת רבת שנים של התאגדות, הפועל במסגרת של חברה אזרחית פעילה מאוד, ושל מדינת רווחה מצומצמת יחסית, ובין המגזר השלישי במדינות אחרות בעולם, ניתן למצוא נקודות דמיון רבות בין הסוגיות המטרידות חוקרים וקובעי מדיניות בהקשר הנדון בעולם ובין אלה הנדונות בספר.

הספר מורכב מארבעה חלקים. חלקו הראשון כולל שני מאמרים. הראשון (מאת בוריס) עוסק בהגדרתם של ארגונים הפועלים שלא למטרות רווח ודן במהות קיומם, בתחומי פעילותם ובתפקידיהם במערכות דמוקרטיות. מאמר זה מציג בצורה ברורה ורהוטה את הגיוון הרב הקיים בקרב ארגונים אלה, המתבטא בתחומי פעילותם, בצורות ההתארגנות שלהם ובהגדרותיהם המשפטיות. מבנה המגזר השלישי בארצות-הברית נסקר על-פי תחומי פעולה ופיזור גיאוגרפי.

המאמר השני (מאת יאנג) בספר מציג מסגרת תיאורטית לבחינת יחסי המגזר השלישי והממשלה בארצות-הברית. מתוארים בו שלושה מודלים שונים לתפיסת יחסי המגזר השלישי והממשלה הרווחים בספרות המחקר: המודל של ארגוני מגזר שלישי הנתפסים כתחליף לממשלה (Supplementary) ומספקים מענים כתוצאה מביקושים לשירותים ציבוריים שהממשלה אינה נותנת להם מענה; המודל המשלים (Complementary), לפיו ארגוני המגזר השלישי נתפסים כשותפים לממשלה, המסייעים לה בהספקת שירותים ציבוריים שאת רובם היא מממנת; ומודל היריבות (Adversarial), לפיו ארגוני המגזר השלישי פועלים על-מנת להשפיע על מדיניות ציבורית ובה בעת הממשלה מצדה מנסה להשפיע עליהם באמצעות הסדרת פעילותם ודרכי התארגנותם. לפי מודל היריבות, יחסייהם של הממשלה והמגזר השלישי הם קונפליקטואליים וכל אחד מן המגזרים מנסה לדחוק את רגליו של חברו. על-פי מודל זה, יחסי המגזר השלישי יתאפיינו באחד מן השניים: דומיננטיות של הממשלה והיקף מצומצם של פעילות המגזר השלישי, או דומיננטיות של המגזר השלישי ופעילות מצומצמת של הממשלה.

לדעת הכותב, בניגוד לספרות המחקר, המציגה בדרך-כלל את שלושת המודלים הללו כמתחרים ביניהם, הם מהווים למעשה חלקים מתמונה כוללת ויוכלו לתאר יחסים בין ממשלות ובין ארגוני מגזר שלישי בנקודות זמן שונות ולעתים אף באותה עת. הם אינם מבטלים זה את זה, שכן ארגון יחיד או קבוצת ארגונים כלשהי יכלו להוות תחליף, שותף או יריב לממשלה.

החלק השני של הספר דן במימון הממשלתי הישיר והעקיף המוענק למגזר השלישי בארצות-הברית. מן המאמר הראשון (שכתבו שטורלה והודגקנסון), הדן במאפייניו הכלכליים של המגזר השלישי בארצות-הברית, עולה, שהמגזר השלישי הוא כוח כלכלי בעל משקל ושמקור מרבית הכנסותיו הוא כספי ממשלה, ולא דווקא תרומות. לדעתם של הכותבים, העובדה שהיקף פעילותו הכלכלית של המגזר השלישי (היקף הוצאות והכנסות, תעסוקה) גדל מאוד בשנות ה-90 מצביעה על כך, שהגידול בהוצאות המגזר הממשלתי הוביל להגברת שיתוף הפעולה בין השניים, כאשר הממשלה מממנת והמגזר השלישי מספק את השירותים. לפיכך, לדעתם יחסי המגזר השלישי והממשלה מתאפיינים בשיתוף פעולה יותר מאשר בהחלפה או ביריבות.

מאמר אחר בחלק זה סוקר את מדיניות התמיכה העקיפה בארגוני המגזר השלישי בארצות-הברית. לדעתם של המחברים (ברודי וקורדס), מדיניות המיסוי הנדיבה כלפי ארגוני המגזר השלישי בארצות-הברית, המקנה להם הנחות ופטורים שונים ובמיוחד זיכויים לתורמים לארגוני מגזר שלישי, מהווה עידוד חשוב לאזרח האמריקני לתרום מכספו לארגוני מגזר שלישי. למדיניות זו קיימים גם מחירים בדמותם של ההגבלות על פעילות סינגור ופעילות פוליטית-מפלגתית. מאמר זה מציג את החשיבות של מדיניות המיסוי כלפי ארגוני המגזר השלישי ככלי לעידוד פעילות אזרחית וכאמצעי חלופי לתמיכה ממשלתית ישירה, המאפשר מעבר של כספים פרטיים לארגוני מגזר שלישי תוך מתן הקלות במיסוי. בניגוד למימון ממשלתי ישיר, המערב בתוכו בדרך-כלל שיקולים פוליטיים בהחלטות לאילו ארגונים יוקצו כספים ולאילו לא, מדיניות התמיכה העקיפה היא אוניברסלית יותר וכוללת ארגונים מסוגים רבים ושונים. למאמר זה יש חשיבות רבה בדיון על מדיניות ממשלתית כלפי המגזר השלישי בייחוד משום שמדיניות המיסוי היא היבט שלא זוכה בדרך-כלל לביטוי בדיונים על תמיכה ממשלתית במגזר השלישי. ניכר הדבר, שהאפשרויות הרבות הטמונות בו מבחינת תמיכה ממשלתית חלופית במגזר השלישי עדיין לא באו לכדי מיצוי מלא בארצות-הברית, כמו גם במדינות אחרות.

החלק השלישי של הספר עוסק בחלקם של ארגוני מגזר שלישי בפיתוחה של מדיניות ציבורית. כאן נדונים יחסי הממשלה והמגזר השלישי מנקודת מבטם של ארגוני המגזר השלישי המבקשים להיות מעורבים, לעצב ולהשפיע על מדיניות ממשלתית בתחומים שונים. המחברת (דה ויטה) סוקרת את ההשפעות של תהליכי הביזור שהתעצמו בארצות-הברית בשנות ה-90 על פעילותם של ארגוני מגזר שלישי. לכאורה, תהליכי ביזור היו אמורים לספק

לארגוני מגזר שלישי עתיד כלכלי בטוח יותר, שכן פונקציות ושירותים רבים יותר שסופקו בעבר מטעם המדינה מסופקים היום על-ידי המגזר השלישי. אך בפועל ביזור האחזיות מן הממשל המרכזי לממשל המקומי במדינות השונות בארצות-הברית הוביל להקטנת המימון הממשלתי לארגונים רבים. מעבר לכך, מכיוון שהאחריות למימון השירותים אינה רק של הממשל המרכזי, נדרש עתה הממשל המקומי לממן מכספיו שירותי רווחה רבים שלא מימן קודם לכן. הנפגעים הישירים מכך הם בדרך-כלל ארגוני מגזר שלישי, שנאלצים לחפש מקורות מימון חלופיים. יתר על כן, הציפיות ממדיניות הביזור לפישוט תהליכי קבלת החלטות על הקצאת מימון, ופיקוח על ארגוני מגזר שלישי, ועקב כך הענקת יתר אוטונומיה וגמישות לארגונים אלה, לא נתממשו עד כה. להיפך, נוספו מנגנונים חדשים, מקומיים וארציים, וצורות חדשות של פיקוח על העברת הכספים והשימוש בהם בידי ארגוני מגזר שלישי. השפעה נוספת של מדיניות הביזור, והדגשים המושמים בה על התנהלות כספית יעילה, היא תחרות גוברת בין ארגוני מגזר שלישי ובין ארגונים הפועלים למטרות רווח הפועלים באותם תחומים של הספקת שירותים. במקרים אחדים ממשלות אמנם מעניקות עדיפות להתקשרויות עם ארגוני מגזר שלישי על-פני ארגונים פרטיים, אך לרוב שיקולים כלכליים הם אלה שמנחים את ההחלטה על ידי מי יסופק השירות. בתנאים שכאלה יכולתם של ארגוני מגזר שלישי להתחרות בארגונים עסקיים נעשית מוגבלת; במקרים מסוימים הם נעלמים מהמפה ובמקרים אחרים הם מנסים להצדיק את קיומם על ידי הדגשת הערך המוסף בפעילותם על-פני ארגונים למטרות רווח (כמו הגעה לקהלי יעד ייחודיים, הספקת השירות בצורה ייחודית ועוד).

השפעה שלישית של תהליך הביזור היא על יכולתם של ארגוני מגזר שלישי להשתתף ולהשפיע על תהליכי קביעת מדיניות ציבורית. לכאורה, ביזור תהליכי קביעת מדיניות היו אמורים לעשות את הזירה פתוחה יותר עבור ארגונים אלה, אך בפועל נגישותם של ארגוני מגזר שלישי, שפעלו קודם לכן ברמה הארצית, לתהליכי קביעת מדיניות ברמה המקומית מוגבלת ונוכחותם בתהליכים אלה נתפסת לא פעם כמפריעה. הדגש שניתן במדיניות הביזור להתקשרות בין הממשלה ובין ארגונים חוץ-ממשלתיים לשם הספקת שירותים ציבוריים הגבירה את הניסיונות להצר את צעדיהם ואת יכולת הסינגור והפעילות הפוליטית של ארגונים אלה.

מאמר אחר עוסק בפעילות סינגור ובהשתתפות פוליטית של ארגוני מגזר שלישי. החוקרת ריד מציגה שלוש תרומות עיקריות של ארגוני מגזר שלישי, הפועלים לשינוי מדיניות באמצעות פעילות פוליטית (Advocacy), למשטרים דמוקרטיים: ייצוג של עמדות שונות בפני מקבלי החלטות, קידום והרחבה של יכולת ההשתתפות של אזרחים בקביעת מדיניות ציבורית וקישור ויצירת אמון בין הממשלה ובין הציבור. בהמשך המחברת מציגה את הסוגים השונים של הפעילות הפוליטית שנוקטים ארגוני מגזר שלישי, יעדיה וצורות הפעולה השונות של ארגונים אלה. למאמרה של ריד יש שתי תרומות חשובות ביותר לדיון על הפעילות

הפוליטית של ארגוני מגזר שלישי. ראשית, ריד מציגה סוגים רבים ושונים של ארגונים העוסקים בפעילות פוליטית, ביניהם ארגונים שהמאפיין המרכזי שלהם אינו דווקא פעילות הסינגור שלהם. היא מבקשת למקד את הדיון בפעילות הפוליטית עצמה. מבחינתה. לא מדובר עוד רק בסוגים אחדים של ארגונים, אלא בפעילות המאפיינת ארגונים רבים במגזר השלישי. ראייה זו מאפשרת להרחיב את הדיון בפעילות הפוליטית מעבר לשיוך הארגוני ולהתייחס אליו כאל תופעה המקיפה ארגונים רבים במגזר השלישי. שנית, היא אינה מתייחסת לפעילות פוליטית כמושג כללי ועמום, אלא מחלקת אותו לסוגים שונים של פעילות שהם שונים זה מזה באופיים.

חלק זה, ובמיוחד מאמרה של ריד, הוא לדעתי התרומה המרכזית של הספר לדיון על יחסי ממשלה ומגזר שלישי, משום שנעשה בו ניסיון להתייחס להיבט מרכזי ביותר, אך עלום, של יחסי המגזר השלישי והממשלה – מעורבותם של ארגוני מגזר שלישי בתהליכי קביעת מדיניות. כפי שמצוין באחד המאמרים בחלק זה (עמ' 299), פעילותם הפוליטית של ארגוני המגזר השלישי, המבטאת את תרומתו המרכזית של מגזר זה לפיתוחה של חברה אזרחית ולחזיון של משטר דמוקרטי, אינה זוכה בדרך-כלל לביטוי בדיונים על המגזר השלישי בכלל ויחסיו עם הממשלה בפרט. התמקדות בתפקיד זה של המגזר השלישי היא לפיכך חידוש ומרים תרומה מבורכת לדיון על תפקידי המגזר ויחסיו עם הממשלה.

החלק האחרון בספר (מאת סלמון) עוסק בבחינת יחסי ממשלה-מגזר שלישי בפרספקטיבה בינלאומית. סלמון מציג את יחסי הממשלה והמגזר השלישי בארצות-הברית ובמדינות אחרות בעולם כיחסי שיתוף פעולה, הנובעים מתוך הכרה של ממשלות ושל המגזר השלישי ביתרונות הגלומים בהספקת שירותים באמצעות ארגוני מגזר שלישי. שיתוף הפעולה מתבטא במימון המועבר מן הממשלה לארגוני מגזר שלישי, תוך שהאחרונים מספקים את השירותים שעבורם הועבר המימון (עמ' 340). לדעתו, שיתוף פעולה זה הוא הגורם המרכזי המסביר את הגידול העולמי בהיקף המגזר השלישי ופעילותו.

במאמרו של סלמון, כמו ביתר המאמרים המובאים בספר, המדד המרכזי לבחינת היחסים בין הממשלה ובין המגזר השלישי הוא בחינת היקפי הכספים המועברים ממשלות לארגוני מגזר שלישי. להתמקדות בתמיכה הכספית הממשלתית המוענקת למגזר השלישי יש כמובן ערך רב. אך חשוב לזכור, שהיא מייצגת רק היבט אחד ש היחסים בין ממשלות ובין המגזר השלישי. יתר על כן, במאמרו של סלמון נעשה קישור בין היקף התמיכה הממשלתית במגזר השלישי ובין יצירת יחסי שיתוף פעולה בין המגזר השלישי לממשלה. לפיו, מדינות שבהן קיימת תמיכה ממשלתית ענפה במגזר השלישי, וחלוקת עבודה ברורה לפיה הממשלה מספקת את המשאבים וארגוני המגזר השלישי מספקים את השירותים, מתאפיינות ביחסי שיתוף פעולה בין המגזר השלישי ובין הממשלה. סלמון מזכיר את ישראל כאחת מן המדינות האלה (עמ' 333).

בחינת המקרה הישראלי מעלה, שההקצבות הממשלתיות המועברות בישראל לארגוני המגזר השלישי מהוות כשני שלישים ממקורות ההכנסה של ארגונים אלה (גדרון וכץ, 1999). לפיכך, על-פי נקודות ההסתכלות המוצעת בספר, ישראל היא מדינה שקיימים בה יחסי שיתוף פעולה בין המגזר השלישי ובין הממשלה. אך האם המציאות הקיימת בשטח אכן מבטאת שיתוף פעולה ביניהם? האם "חלוקת עבודה" ברורה בין הממשלה למגזר השלישי, לפיה הראשונה היא המממנת את השירותים, קובעת את המדיניות ובכלל זה יוזמת את השירותים, קובעת את התקנות לפעילותם של הארגונים ומפקחת על פעילותם, ואילו השני הוא ספק השירותים לציבור, מבטאים בהכרח שיתוף פעולה בין השניים?

קשה להגדיר את הקשרים בין הממשלה ובין המגזר השלישי בישראל כשיתוף פעולה. נדמה, שבחסות אותה "חלוקת עבודה" הנתפסת בעיני סלמון כשותפות, התהוו במשך השנים יחסי שליטה בין הממשלה בישראל ובין המגזר השלישי. הממשלה בישראל היא הרבה יותר מגורם מממן; היא קובעת, באופן כמעט בלעדי, את המדיניות והתקינה. בשמו של אותו "שיתוף פעולה" הטיבה הממשלה בישראל לאורך השנים לנכס ולגייס את המגזר השלישי לקידום מטרותיה. שירותי הבריאות, החינוך והרווחה שסופקו באמצעות המגזר השלישי פעלו במידה רבה בחסות המדינה, ולא בשיתוף פעולה עמה, ונהפכו לזרוע המבצעת שלה בשליטתה המלאה (Yishai, 1998; Gidron, 1997).

לפיכך, ההנחה המרכזית של הספר, שיחסי שיתוף פעולה מתבטאים במימון ממשלתי והספקת שירותים על-ידי המגזר השלישי, היא בעייתית ביותר. השאלה המתבקשת היא, כיצד מגדירים את המושג "שיתוף פעולה" בין הממשלה למגזר השלישי, והאם מושג זה לא מאבד מערכו כאשר הוא נדון להפשטה בדמותה של הגזרתו כחלוקת עבודה ברורה בין השניים. הראייה הצרה של יחסי המגזר השלישי והממשלה העולה ממאמרי הספר מודגשת עוד יותר על רקע שינויים בעלי משמעות שעוברים יחסים אלה במדינות שונות בעולם בשנים האחרונות. אחד התהליכים החשובים ביותר בהקשר זה, האמנה (Compact) להסדרת יחסי המגזר השלישי והממשלה שנחתמה בבריטניה בשנת 1998, מוזכר בחטף במאמר האחרון של הספר ואינו זוכה כלל לדיון. אמנות דומות נחתמו בשנים האחרונות גם במדינות אחרות בעולם. משום כך תמוהה העובדה, שאין כל התייחסות לתהליכים אלה בספר העוסק ביחסי המגזר השלישי והממשלה. באמנות הללו ובתהליכים שהובילו לעריכתן באו לידי ביטוי ודיון היבטים רבים ושונים של יחסי המגזר השלישי והממשלה, כגון: שאלת היחס ותפיסת הממשלה את המגזר השלישי ותפקידיו, דרכי ההתקשרות והתקשורת בין המגזר השלישי והממשלה, מידת המעורבות של האחרונים בקבלת החלטות לגבי שירותים שהם מספקים ולגבי המדיניות כלפיהם, מדיניות הפיקוח וההסדרה של הממשלה כלפי המגזר השלישי, מיזמים משותפים לממשלה ולמגזר השלישי בשיתוף אזרחים ועוד. כאמור, כל אלה אינם זוכים להתייחסות בספר. אמנם אחד המחברים (רטגב סמית) כותב: "The ongoing debate on government funding oversimplifies the complex interplay between

...government and nonprofit organizations... אך אין מעבר לכך כל התייחסות למורכבות ולהיבטים שונים של היחסים בין ממשלות ובין מגזר שלישי. לסיכום, ספר זה תורם תרומה חשובה לדיון המתרחב בנושא יחסי ממשלות והמגזר השלישי על רקע השינויים המתרחשים בהיקף פעילותן ובתפיסת אחריותן של ממשלות בעשור האחרון. הוא מציג בצורה ברורה את המורכבות של המגזר השלישי המתבטאת במגוון תפקידי, תחומי פעילותו והצורך בהתארגנות, תוך שהוא דן במורכבויות אלה ומציע להן הסברים. אף-על-פי כן, יש להצטער על העובדה שאין בו התייחסות מקיפה לממדים שונים ביחסים בין הממשלה למגזר השלישי ושהמושג "שיתוף פעולה" נמדד בו רק על-פי היקף ההקצבות הממשלתיות המועברות למגזר השלישי.

סקרה: מיכל בר

בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

ביבליוגרפיה

- Gidron, R. K. and Salamon, L.M. (eds.) (1992), *Government and the Third Sector – Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gidron, B. (1997), "The evolution of Israel's third sector: The role of predominant ideology", *Voluntas*, 8(1): 11-38.
- Salamon, L. (1995), *Partners in Public Service*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L.M. and Anheier, H.K. (1998), *The Emerging Sector Revisited*, The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies.
- Smith, S.R. and Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire*, Cambridge: Harvard University Press.
- Yishai, Y. (1998), "Civil society in transition: Interest politics in Israel", *ANNALS, AAPSS*, 147-162.

Schmid, Hillel, *Neighborhood Self-management: Experiments in Civil Society*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2001. 168+xiii pp.

תמיד היה לי מוזר שבארץ, שבה יש חוק הממסד ומסדיר, עוד משנת 1961, את עניין הוועדים בבתי משותפים, אין התייחסות משפטית כלשהי לישות הגיאוגרפית הנקראת "שכונה" או "רובע". זכורים לי ניסיונות בעיר תל-אביב-יפו להקים בשנות ה-80 מערכת של "מנהלי שכונות" (דהיינו אנשים, תושבי השכונות השונות, שיהיו אחראים כלפי התושבים מחד גיסא וכלפי ראש העיר מאידך גיסא לפיתוח שכונותיהם) וכן ניסיונות לנסח "חוק רבעים" בשנות ה-90. אך לדברים הללו לא היה המשך. בשכונות המשיכו להתעניין רק העובדים

הסוציאליים-הקהילתיים (וגם הם החלו להעדיף עבודה עם "קהילות פונקציונליות" על-מקומיות), פרויקט "שיקום שכונות", ההולך ומצטמצם, ומחלקת השכונות, זיכרונה לברכה, של ההסתדרות (הישנה).

בשנות ה-80 החלו להגיע חדשות למרכז הארץ על ניסוי חדש בירושלים להקים "מינהלות" במספר שכונות בעיר. על-פי האגדה, שנמסרה עד כה בעל-פה, ישב ראש העיר, טדי קולק, עם סגנו, מירון בנבנישתי, וחיפש דרכים "ללכת עם ולהרגיש בלי". כלומר, לא לחלק את ירושלים (האסור על-פי חוק), אלא למצוא שיטה לפיה יוכלו תושבי העיר הערביים ליהנות מעצמאות כלשהי בשכונותיהם, וכך להשלים עם איחוד העיר. השניים מצאו מודל בעיר לונדון, שבה מועצת עיר אחת מנהלת את העיר, המורכבת ממספר רב של אזורים (boroughs) אוטונומיים. שיטה זו של מינהלות שכונתיות הופעלה, כאמור, בשנות ה-80, ומחקר הערכה, מעשה ידיו של פרופ' שלמה חסון (פרופסור לגיאוגרפיה), הופיע בשנת 1989 (חסון, 1989).

עוד השיטה בעיצומה ומיושמת בערים אחרות (לוד, ראשון-לציון, נתניה), החליטה עיריית ירושלים, שהקימה כאמור את שיטת המינהלות, בשנת 1991 למזג את המינהלות השכונתיות החדשות עם המתנ"סים השכונתיים. הישויות החדשות נקראו "מינהלים" והן הוקמו משנת 1991 ואילך, ופרופ' הלל שמיד, מבית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים, החל לעקוב אחריהן ולחקור אותן. עבודתו, שחלקה כבר ראה אור במספר מאמרים, בדו"חות מחקר ובאסופת מאמרים (שמיד, 1997), מסוכמת בספר הנסקר.

הספר שלפנינו, פרי מחקר לאורך זמן של חמש שנים, מסכם את הערכת פרויקט חשוב זה. חובה על כל המעוניינים בניהול שכונתי – פוליטיקאים ואנשי מינהל ברמה העירונית והארצית, מתכנני ערים, עובדים סוציאליים-קהילתיים, מנהיגי פעילות קהילתית, מדעני מדינה, סוציולוגים אורבניים, ואולי גם תושבים מעורבים אך טרם פעילים – לקרוא את הספר, להבין את מסריו, ולסכם את עמדתם בנושא מינהל שכונתי-קהילתי לאור ממצאיו והמלצותיו.

אולם הספר איננו רק הערכת פרויקט. שמיד, מומחה בעל שם עולמי בתחום מינהל ארגונים מורכבים, כתב פרק הדין במסגרת התיאורטית של ביזור שלטון וסוקר שיטות מינהל שכונתי-קהילתי בארצות רבות בארבע יבשות בעולם. כמו-כן, שמיד רגיש מאוד לעובדה שהמינהלים הם פרי מיזוג מוסדות (למעשה, בליעת המינהלות בידי המתנ"סים). המינהל הציבורי אינו מבורך בדוגמאות מצליחות רבות של מיזוג מוסדות: אחרי 25 שנה, משרד העבודה והרווחה, הלכה למעשה, עדיין מורכב משני משרדים נפרדים (ראו גם Singer and Yankey, 1991, המנתח 18 מיזוגים של ארגוני המגזר השלישי). גם תהליך המיזוג בהקמת המינהלים זוכה לניתוח מעמיק.

הספר מורכב משבעה פרקים. הפרק הראשון, הקצר, מציג את המחקר ואת הנושאים העיקריים שיודגשו בספר: יחסי שכונות-עירייה וביזור סמכויות, שיתוף תושבים במינהל קהילתיים, החברה האזרחית ומרכיביה, אינדיווידואליזציה ורב-תרבותיות.

בפרק השני נדונות התיאוריות שעליהן מבוסס הניתוח. המחבר מציג את התיאוריה המוסדית החדשה (neo-institutional theory), הרואה בנושאים כמו ביזור ושיתוף תושבים מיתוסים חברתיים, את התיאוריה של תלות במשאבים מן הסביבה ואת התיאוריה הכלכלית-פוליטית. שמיד מנתח לעומק את הרעיון של ביזור מינהלי, על סוגיו השונים, ומציג את הגורמים העיקריים המשפיעים עליו.

הפרק השלישי עוסק בארגון לניהול עצמי שכונתי (כגון המינהלות שהוקמו בשנות ה-80, כאמור לעיל) על-פי הספרות הבינלאומית. הוא סוקר את ההקשר המשתנה במתן שירותי אנוש בעשרים השנים האחרונות, את תפקידם של ארגונים וולונטריים ללא כוונת רווח בהספקת שירותים חברתיים וקהילתיים, את טבעם של ארגונים קהילתיים, את תחום פעילותם (Domain) ואת חזונם ומטרותיהם.

הפרק הרביעי סוקר שיטות ניהול עצמי שכונתי בעולם. הסקירה המקיפה כוללת את בריטניה (שבה קיים שוני רב בין אנגליה, ויילס וסקוטלנד; הסקירה הזאת מתמקדת בניסוי הידוע של Tower Hamlets שבמזרח לונדון), הולנד, איטליה (הארץ היחידה שבה המינהלים השכונתיים פועלים על-פי חוק), ארצות סקנדינביה, קנדה ארצות-הברית (שבה קיים גיוון רב במדינות השונות), יפן וניו-זילנד. הפרק מסוכם בטבלה המשווה תשעה אפיונים של מינהלים שכונתיים בארצות אלה.

מחקר ההערכה בירושלים נדון לעומק בפרק החמישי. תחילה שמיד מציג ומנתח את שני מרכיבי המינהלים: המינהלות לשלטון עצמי שכונתי ואת המתנ"סים. אחרי הצגת המינהלות והמתנ"סים, שמיד עורך ניתוח השוואתי ביניהם על-פי עשרה משתנים. התמונה המתקבלת היא, שהשוני ביניהם היה רב מן הדמיון. מכאן שמיד מציג עקרונות מנחים למיזוג, בין שיתוף-פעולה, ביזור ואוטונומיה פונקציונלית מזה, ושליטה מרכזית ובקרה מזה.

אולם המינהלים מוזגו והוקמו לא בתוך חלל ריק, אלא בתוך עיר שבה פועלת עירייה גדולה וחזקה, התומכת ב"מיתוסים" של ביזור ושיתוף תושבים, אך הפועלת בדרכים שונות לגמרי. המיזוג העדין שבוצע (תוך הסכמה כפויה למדי מלמעלה) לא רק התמודד עם השוני בין שני מרכיבי המינהל החדש ואי-השוויון הרב ביניהם, אלא היה צריך להתמודד גם עם סביבה עירונית לא תומכת (למעשה, אם לא בהצהרות) ואף עוינת למדי. שמיד מציג את הכוחות המניעים והמעכבים, ואנו נשארים פעורי-פה שה"תינוק" שרד בכלל!

חלק הארי של הפרק מביא את ממצאי המחקר שערך המחבר בין השנים 1992-1997. באופן מפורט, ומגובה בנתונים אמפיריים (חלקם מסקרים בשטח, חלקם מראיונות ותצפיות), שמיד מנתח את המינהלים, ובעיקר את אלה שבשכונות תלפיות מזרח, קרית-מנחם-עיר גנים וגילה. הניתוח נערך לפי אידיאולוגיה ארגונית ומטרות מוצהרות, דעות תושבים על המנהל, גישות פוליטיקאים ועובדים בעירייה, גישות עובדי סוכנויות ממלכתיות ועירוניות בשכונות, גישות של ארגונים וולונטריים וקבוצות אינטרסנטיות בשכונות, שלטון (governance) המינהלים, צוותי העובדים המקצועיים, ויחידות הצוות המינהלי והמקצועי. בקטע זה

מתוארים תהליכים שונים שאירעו, בעיות מבניות ואישיות שהתמודדו עמן, ובסוף מעין מאזן של הישגים בחמש שנות המחקר, חמש השנים הראשונות של המינהלים. בפרק השישי מובאות מספר דילמות שנתקלו בהן בירושלים, וגם במקומות אחרים בעולם על-פי הספרות. דילמות אלה הן הגרעין הקשה של הבעייתיות של ארגונים לניהול עצמי של שכונות. בראש ובראשונה, שמיד מציין את התפקידים השונים והסותרים זה את זה שהמינהל צפוי למלא באמצעות גורמים שונים: מתווך וכולם זעזועים (בעיני העירייה והממשלה) ופעיל חברתי (בעיני תושבים וארגונים וולונטריים). מלבד התנגשות התפקידים, המינהל עומד בפני שבע דילמות קשות: העדר מעמד משפטי מוגדר ולגיטימיות פוליטית, תלות במקורות מימון חיצוניים, חוסר בלגיטימיות ציבורית (בעיקר מצד תושבי השכונה שאינם פעילים אפילו אינם באים להצביע בבחירות לוועד המינהל). חוסר זהות ארגונית מיוחדת, ארגון וולונטרי ללא כוונת רווח או מערכת ביורוקרטית, דמוקרטיה ייצוגית או שיתופית, ואי-שוויון בחלוקת משאבים בין שכונות שונות. כל אחת מן הדילמות האלה היא כבדה מאוד ועלולה להכשיל מינהל צעיר, שהוא בלא-הכי מעשה מרכבה כפוי.

הפרק השביעי והאחרון, הקרוי "חזון ומציאות במינהל", מסכם את מצבם של המינהלים הירושלמיים לאור כל הבעיות והדילמות שנדונו לעומק בספר. האם הצליחו המינהלים למקם את עצמם כראוי בעיר (עדיין לא). האם התגשם החזון (בדרך-כלל לא). מה הם הדפוסים הארגוניים והמבניים שאימצו לעצמם המינהלים עד כה (מידת מה של ביוור, אך עדיין "מלמעלה" וללא העצמה קהילתית). מה הם הסיכויים לעתיד. שמיד איננו פסימי לגבי העתיד, אך הוא מדגיש שעל המינהלים להתמקד בד-בבד במספר מישורים: פיתוח קהילתי אמיתי, פיתוח מנהיגות מתנדבת וחיזוקה, פיתוח משאבי-אנוש בקרב הצוותים המקצועיים והמינהליים, שינוי הסטטוס החוקי והלגיטימיות הציבורית, ובניית אידיאולוגיה, ערכים ותרבות ארגוניים המתאימים לכל שכונה ושכונה. אלה אינן משימות קלות.

זהו ספר טוב מאוד והוא מבוסס על ספרות ענפה ומחקר ארוך-טווח איכותי וכמותי, הכולל ניתוח חכם ומעמיק והמעלה תובנות וחדושים. כאמור לעיל, הוא מתאים, ולדעת חיוני, לקבוצות שונות: פוליטיקאים, מנהיגים שכונתיים, תושבים רגילים, אנשי מינהל בשירותי אנוש, עובדים סוציאליים-קהילתיים, מלומדים ומורים במדעי החברה, וגם לעובדים בשטח במקצועות המסייעים.

אולם, "אין צדיק בארץ אשר יעשה טוב ולא יחטא" (קהלת ז' 20). עלי לציין מספר קטן של ליקויים בספר שהפריעו לי בקריאתו. ראשית כל, ואין זו אשמתי של פרופ' שמיד, מדיניות הפיסוק של מו"ל הספר מזורה ביותר והגרש (apostrophe) של שייכות חסר (כמעט) לחלוטין בטקסט, דבר שמקשה על הקוראים. שנית, חסרה לי סקירה מקיפה בגוף הספר של מספר הנבדקים בסקרים. אופן עיבוד הנתונים, התייחסות לנושאים של מהימנות, תוקף ומובנהקות. שלישית רצוי היה להשוות בין השכונות שעברו להיות מינהלים ובין שכונות אחרות שנשארו ללא מנגנון ארגוני זה. שמיד קובע, שהוכנסו שיפורים (למשל, במתן שירותים) בשכונות שיש

בהן מינהלים, אך קשה לקבוע עד כמה שינויים אלה באו בעקבות המינהל. השוואה עם שכונות שבהן אין מינהלים היתה מספקת תשובה חלקית לפחות.

לבסוף, חסר לי דיון על מקומם של עובדים סוציאליים-קהילתיים במינהלים. מאז שהחליטה החברה למתנ"סים, בשנת 1981, שכל עובדיה הם "עובדים קהילתיים", הם לא התקבלו בסבר פנים יפות במתנ"סים. האם השתנה המצב? מה קרה לעובדים הסוציאליים-קהילתיים שבאו כ"נדוניה" מן המינהלות? קשה לי לראות פיתוח קהילתי אמיתי ללא בעלי המקצוע המובהקים למשימה זו.

לסיכום, הספר מומלץ לקריאה לכל המעוניינים בניהול עצמי שכונתי, ומן הראוי שיהיה ברשותו של כל גוף מקצועי הפועל בתחום. שמיד הרחיב את הידע ואת ההבנה שלנו בתחום חשוב זה מכבר, ובספר זה הוסיף רבות, הן בהיקף והן בעומק.

סקר: אהרון יורק
 בית-הספר לעבודה סוציאלית,
 אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן

ביבליוגרפיה

חסון, ש' (1989), מינהלות שכונתיות בירושלים: ניסיון חדש בניהול עירוני, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

שמיד, ה' (1997), מינהלים קהילתיים: מגמות ושינויים, תל-אביב: ספרי חמד וידעיות אחרונות.

Singer, M.I. and Yankey, J.A. (1991), "Organizational metamorphosis: A study of eighteen nonprofit mergers, acquisitions, and consolidations", *Nonprofit Management and Leadership*, 1(4): 357-369.

עיון ראשון

גי'ני גל, האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה 1920-1995, באר שבע: המרכז למורשת בן-גוריון, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2002. 291 עמודים.

סוגיית האבטלה ואופן ההתמודדות עמה עומדים במרכז הדיון הציבורי בישראל בשנים האחרונות. ספר זה בוחן את אופן ההתמודדות עם האבטלה ועם המצוקה של המובטלים בפרספקטיבה היסטורית. בין פרקי הספר נכללת סקירה של המדיניות לגבי מובטלים החל מתקופת המנדט והאבטלה ההמונית שפגעה באוכלוסיית פלשתינה-א"י, דרך האבטלה של העולים בראשית ימיה של המדינה והמיתון הקשה של אמצע שנות ה-60, ועד לניסיונות להתמודד עם האבטלה המתמשכת של שנות ה-90. הטענה המרכזית המועלית בספר היא, שניתן להסביר את המדיניות בכל הנוגע למובטלים באמצעות מספר גורמים: ההשתייכות

המוסדית והארגונית של קובעי המדיניות; הערכים ותפיסות העולם שהנחו אותם; ההקשר החברתי הקונקרטי של המשבר; והמורשות של מדיניות שנגקטה בעבר בעניין המובטלים ותוצאותיה של מדיניות זו בעיני קובעיה. ספר זה שופך אור חדש על נושא האבטלה ועל אופן ההתמודדות עם בעיית המובטלים והוא עשוי לתרום הן לעצם הדיון על דרכי ההתמודדות עם תופעה זו והן למי שמעוניינים להבין את תהליך צמיחתה של מדיניות חברתית, בכלל.

גבי שפּלר, עוד על פסיכותרפיה מוגבלת בזמן, ירושלים, מאגנס, תשס"ג. 158 עמודים.

ספרו של גבי שפּלר עוסק בשיטת טיפול נפשי בגישה פסיכודינמית שפותחה בארצות-הברית וזוכה לעניין רב בארץ. בהמשך לספר קודם, שעסק בשיטה זו, ספר זה מציג תיאור נרחב ולימודי של שיטת הטיפול המוגבל בזמן על מרכיביה ושלביה. כמו-כן מובאים בספר תיאורים מפורטים של טיפולים מוגבלים בזמן, הן אלה שהצליחו והן מקרים שבהן לא הצליח הטיפול. נוסף על כך, ניתן למצוא בספר זה פרקים מיוחדים על הכשרת מטפלים בשיטה זו.

מילטון פרידמן, קפיטליזם וחירות, ירושלים: הוצאת שלם, תשס"ב. 193 עמודים.

אבי הביקורת הימנית על מדינת הרווחה, מילטון פרידמן, מציג את בספר זה את עיקרי השקפת עולמו על תפקיד הקפיטליזם התחרותי. זהו תרגום חדש מטעם מכון המחקר מרכז שלם של ספרו הקלאסי של פרידמן ובו הטענה שהשוק החופשי מהווה תנאי הכרחי להשגת חירות כלכלית וחירות פוליטית. הספר דן בעקרונות החברה הליברלית ואחר כך מיישם את העקרונות הללו בבעיות החברה המודרנית, כגון מדיניות מוניטרית, אפליה, חינוך, חלוקת הכנסות, רווחה ועוני.

יהושע שמר וויטה בראל, היפגעות בישראל, ירושלים: מאגנס, תשס"ב. 382 עמודים.

טראומה היא סיבת המוות השלישית בשכיחותה בקרב בני אדם והיא זו המובילה בקרב צעירים עד גיל 15. ספר זה מכיל שורה של פרקים העוסקים בהיבטים שונים של תופעת הטראומה. חלק מפרקי הספר עוסקים בסוגים שונים של היפגעות (תאונות דרכים, תאונות בעבודה, פגיעות בבית, היפגעות בצבא); אחרים עוסקים בדרכי ההתמודדות עם נפעי טראומה; השאר דנים בגורמים השונים העוסקים בטיפול בנושא זה. את הפרקים השונים של הספר מקדים פרק העוסק בדין כללי ההיפגעות בישראל. עורכי הספר הם ויטה בראל ז"ל, שהקימה את מסד הנתונים בטראומה, ופרופ' יהושע שמר, המכהן היום כמנכ"ל מכבי שירותי בריאות.

ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן, השתתפות: הדרך שלך להשפיע, תל- אביב: הקיבוץ המאוחד, 2003. 303 עמודים.

הרעיון של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות זוכה בישראל בשנים האחרונות להכרה ציבורית גוברת. מטרתו של ספר זה להרחיב את הדיון בנושא הזה ואף לבטא את עמדתן של העורכות, ששיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות הוא נכון, צודק, הכרחי ואפשרי. לאחר מבוא תיאורטי של העורכות הספר מציג שורה של פרקים המחולקים לשני חלקים. החלק הראשון מוקדש לתשתית הרעיונית והמשפטית של שיתוף והשתתפות הציבור בתהליכי קבלת החלטות. בחלק השני מובאות דוגמאות של תהליכי שיתוף והשתתפות בארץ, במגוון של רמות, אופי ומקומות. הדוגמאות הללו כוללות נושאים, כגון שיתוף הציבור בתכנון עירוני בחיפה, ילדים מתכננים פארק ילדים, ועידות אזרחים, והתארגנות היישובים הבלתי מוכרים בנגב.