

סקירת ספרים חדשים

בעריכת אלישבע סדן

לנהל או להנהיג: יסודות הניהול, החזון והצלחה בארגונים שלא למטרת רווח בישראל

ריטה מנו

חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2009. 173 עמודים

סקר: ניסן לימור¹

ספרה של ריטה מנו, לנהל או להנהיג, מצטרף לשורה מצומצמת של ספרים שעניינם ניהול ארגוני מגזר שלישי שלא לכוונת רווח (אלכ"רים). ספר זה מעשיר את הקורא בתובנות באשר לדרכי ניהול ארגונים אלה, תוך חתירה להצלחה והשגת יעדי הארגון.

המחברת פותחת את ספרה במבוא הדן, בין השאר, בסוגיית ההגדרה של ארגון מגזר שלישי ותחומי פעילותו. הדיון בהגדרות מקובלות אמנם פותח לפני הקורא מגוון הגדרות, אבל אין הוא מכוון להגדרה המתאימה למציאות הישראלית. העדר הגדרה הולמת, במיוחד לנוכח הכללתם של מלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח, מושג משפטי מחוק מע"מ), כגון תאגידים סטוטוריים, קופות החולים, תאגידים עירוניים ואחרים, בנתוני המגזר השלישי בישראל, יוצר בלבול מושגים. לדוגמה: בפרק הראשון, העוסק בתמונת המצב בישראל, המחברת דנה בהשפעת שינויים כלכליים ופוליטיים על ארגוני מגזר שלישי, שעל פי כל ההגדרות אינם ארגונים הכפופים למגזר הראשון (אלכ"ר). בהמשך היא מביאה את רשות שמורות הטבע, שהיא תאגיד סטוטורי על פי חוק (מלכ"ר) הכפוף

1 ד"ר ניסן לימור הוא מומחה ויועץ לנושאי המגזר השלישי; מלמד בתוכנית שורץ לניהול מלכ"רים בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; יו"ר אנפיטק בע"מ (חל"צ), המפעילה את מיום גיידסטאר-ישראל; יועץ לענייני ישראל לארגון International Center for Not-for-Profit Law (Washington, DC).

לשר לאיכות הסביבה (ע' 25), כדוגמה לניהול ארגון מגזר שלישי כעסק למטרת רווח. עירוב מושגי בין ארגון מגזר שלישי שלא למטרת רווח (אלכ"ר) לבין תאגיד שלא למטרת רווח (מלכ"ר) חוזר במהלך הדיונים בפרקי הספר.

הפרק השני עוסק בסביבת הארגון. אכן ארגוני המגזר השלישי פועלים בסביבה חסרת ודאות המשתנה תדיר (ע' 28), ויש במצב זה קושי עבורם. אין זה פשוט להתמודד בעולם כלכלי, פוליטי וטכנולוגי המצוי בתהליכי שינוי מהירים, באמצעות ערכים ותפיסות עולם חברתיות, במיוחד לאור העובדה שלארגוני המגזר השלישי שליטה מועטה בזרימת המשאבים המופנים אליהם. הפרק מציג שלוש תיאוריות אודות סביבת הארגון – תיאוריית המערכת הפתוחה, תיאוריית התלות במשאבים ותיאוריית בעלי העניין. המחקר המצומצם על הנעשה בישראל מביא את המחברת להידרש למקורות מהעולם בניסיון להתאים את התובנות העולות מהם למציאות הישראלית בהווה.

בהמשך לדיון בסביבת הארגון נבחנות אסטרטגיות התמודדות. מחקרה של מנו מהשנים 2005-2006 מסייע לה לבחון את מידת ההשפעה של בעלי העניין בהתאם לסוגי הארגונים – ארגוני סנגור, ארגוני שירותים וארגוני כלאיים – ולהציע אסטרטגיה הנדרשת לכל סוג ארגון.

הפרק השלישי עוסק במטרות הארגון ובמדידת ההצלחה, סוגיה ההולכת ותופסת כיום מקום מרכזי. המחברת טוענת שהאופן שבו הממשל תופס את מושג מדינת הרווחה, על צורותיה השונות, מהווה גורם ראשון בחשיבותו המשפיע על המטרות שיאמצו ארגוני מגזר שלישי (עמ' 42). השינויים במדיניות הממשלתית וצמצום התקציבים הציבוריים בישראל הופכים את הארגונים תלויים יותר ויותר במקורות מימון חיצוניים, ועליהם לתור אחר דרכים לשרוד ולממש את יעדיהם. עם זאת, חסרה בספר התייחסות לשינוי שחל בשנים האחרונות במסלולי התמיכה; למשל המעבר ממענקים למכרזים, שהביא לכך שסך כל שיעורו של המימון הציבורי לארגוני המגזר השלישי (בשני המסלולים, מענקים ומכרזים) לא השתנה מהותית. למרות תהליכי ההפרטה והמסחור, שיעורו הגבוה של המימון הציבורי עדיין מהווה מרכיב מרכזי במימון האלכריים, בהשוואה למקובל במדינות אחרות.

דיון חשוב, תוך הצגת מודלים שונים, מנהלת המחברת על האפקטיביות והערכת ההצלחה של ארגונים בהשגת מטרותיהם. שפע הספרות המוצעת לקורא מציג תמונה שונה מהטענה שחוזרים ומעלים גורמים במגזר השלישי, שלא ניתן למדוד הצלחה ואפקטיביות של ארגונים חברתיים, או לפחות שיש קושי מהותי לעשות זאת בישראל. על פי ממצאי המחקר המלווה את הספר עולה שארגוני המגזר השלישי בישראל אינם בודקים את עצמם באופן קבוע ומסודר בנושאי השירות ואיכותו, אבל בודקים בקפדנות הוצאות, הכנסות וגירעונות. כלומר: הם מתמקדים יותר בנושאים טכניים וכלכליים ופחות באפקטיביות

ובהשגת המטרות. חבל שכך פני הדברים; הספרות המחקרית והניסיון האמפירי מראים שניתן לפעול אחרת, להנהיג בקרה והערכה ולמדוד הצלחה ואפקטיביות גם בארגונים חברתיים.

נושאו של הפרק הרביעי הוא היבטים פיננסיים, וליתר דיוק תהליכי שיווק ומסחור. אף שתהליכים אלה זרים לתפיסה המסורתית של ארגוני המגזר השלישי, הרי הם קונים בהם אחיזה הולכת וגדלה, ובכך מתמקד הפרק (ע' 54). למרות ההבדלים בין ארגוני המגזר השלישי למגזר העסקי, אוכלוסיית הלקוחות השונה ומקורות המימון השונים, הגישה השיווקית של ארגונים אלה התפתחה וינקה מהגישה השיווקית העסקית. המניע לתהליך זה הוא הצורך לבסס את האיתנות הפיננסית. במקרים רבים ארגונים מתקשים לאמץ במלואה גישה שיווקית-עסקית. התוצאה היא עלויות גבוהות ותחרות גוברת על משאבים, המגבירות את הביקורת הציבורית עליהם ודוחקות אותם למצוא פטרון, מצב המגביר את התלות באותו פטרון ובכספו. חסר בפרק דיון במציאות הישראלית, במיוחד לנוכח העובדה שהממשלה היא הרוכשת המרכזית של תוצרי הארגונים, ספקי השירות. מסחור הוא תופעה שממעטים לעסוק בה בישראל, ובמקומה נפוץ בארץ השימוש במושג הכוללני הפרטה. חלקו האחר של הפרק, העוסק בגיוס תרומות, מצומצם ומתעלם מנתוני התרומה הנמוכים בישראל, הנובעים, בין השאר, מהמדיניות הממשלתית כלפי תרומות לארגוני המגזר השלישי.

הפרק החמישי דן במבנה הארגון. מבנה הארגון, מחזור חייו והממשל התאגידי הם נושאים מהותיים שממעטים לעסוק בהם בהקשר של ארגוני המגזר השלישי בישראל. פרק זה תורם אפוא להבנת תהליכים ומכוון לכותרתו של הספר – לנהל או להנהיג. הפרק עוסק במבנה הארגון ובגודלו, בגיל הארגון, ביחסי עובדים ומנהלים, בדרג הניהולי ובמועצת המנהלים. מגוון הנושאים מאיר היבטים חשובים אלה בארגוני מגזר שלישי שלא למטרת רווח. מורגש בישראל חסרונם של מחקרים על התנהלות ארגוני מגזר שלישי ועל הקשרים בין ההיבטים העולים בדיון בפרק זה ליעילות תפקודם של ארגונים אלה ולתועלתם. יש לקוות שבמהלך השנים יתווסף ידע על היבטי הניהול שיעשיר את מנהלי הארגונים ואת מקבלי ההחלטות.

הפרק השישי מוקדש למתנדבים. התנדבות היא חלק מתפיסת הפילנתרופיה ומלווה את החברה האנושית לאורך ההיסטוריה. הפרק סוקר את היבטי ההתנדבות השונים תוך הסתמכות על מקורות ישראלים וזרים, ומבחין בין הפרט ומניעיו להתנדב לבין הארגון ודרכי פעולתו בגיוס מתנדבים ובהפעלתם. הדיון בפרק זה מעשיר את הקורא בהבנת ההתנדבות ומשמעותה. עם זאת, דווקא בישראל, בשל השפעתה הרבה של הממשלה על ארגוני המגזר השלישי, מורגש חסרונה של התייחסות למעורבות הממשלתית (השירות הלאומי, השירות האזרחי, הקמת המועצה הלאומית להתנדבות וכיוצא באלה) ולהשפעתה

על היקפי ההתנדבות בישראל. בהשוואה למדינות אחרות בעולם שיעורי ההתנדבות בארץ נמוכים, ומדיניותה של הממשלה בעניין זה תורמת רבות למציאות זו.

בפרק השביעי נערך דיון חשוב בנושאי קבלת החלטות והעצמה. קבלת החלטות אינה נחלתו הבלבדית של דרג מסוים בארגון; היא חיונית בכל רמות הארגון, תוך הגדרה של סוגי החלטות ומהותן. בפרק מוצגים לקורא מודלים וסגנונות של קבלת החלטות, המסייעים בהבנת המורכבות של דרכי קבלת ההחלטות בארגוני המגזר השלישי. אחת הסיבות למורכבות זו היא המדיניות הממשלתית והתלות בבעלי עניין, בעיקר בגורמים מממנים. אין תמה אפוא, לטענת הכותבת, שהסגנון השולט הוא סגנון תגובתי (reactive), כלומר תגובה לאירועים חיצוניים לארגון. השינויים המתחוללים בתחום בשנים האחרונות ורצון בעלי העניין להשפיע על קבלת החלטות בארגוני המגזר השלישי מחוללים שינויים בתהליכי קבלת ההחלטות, המביאים בחשבון את ההיבטים האסטרטגיים הנלווים להם.

חלקו השני של פרק זה עוסק בהעצמה. המחברת מגדירה העצמה כ"העברת כוח ליחיד, חלוקת כוח, מתן ייפוי כוח או סמכות לכפופים בארגון" (ע' 106). מחקרים מצביעים על כך שהמגמה של תהליכי קבלת החלטות שתפניים, כלומר שיתוף חברים ועובדים בתהליכים אלה, רווחת בארגוני מגזר שלישי יותר מאשר במגזר הציבורי או העסקי.

הפרק השמיני עוסק באסטרטגיות התמודדות עם הסביבה. כיוון שרבים מארגוני המגזר השלישי מצויים בסביבה בעלת אופי ממסדי ולא טכני, מדיניותם, האסטרטגיה שלהם והחלטותיהם מכוונות כלפי הסביבה כמענה לצרכיה ולאילווצים שהיא מטילה על הארגון. ככל שהסביבה תובענית יותר, כך נאלץ הארגון לאמץ קווי פעולה שיסייעו לו לקדם את מטרותיו מולה, מתוך רצון להשפיע עליה ולהבטיח את המשאבים הנחוצים לקיום פעילותו. תגובת הארגון יכולה להיות טקטית בטווח הקצר, אך תוחלת חיים ארוכה מחייבת גישה אסטרטגית. הפרק מציג שיטות אסטרטגיות פרואקטיביות וריאקטיביות, דן בנושאים כמו חדשנות, רישות, שיתופי פעולה, שינוי ארגוני, בקרה פנימית, ביקורת, שקיפות, נשיאה באחריות ואחריות דיווח כחלק מתפיסת עולם אסטרטגית, המטמיעה את צורכי הסביבה ואת רצונה מתוך ההבנה שהיענות להם תבטיח את המשך קיומו של הארגון. בפרק זה מתוודע הקורא לגורמים מרכזיים המשפיעים על עצם קיומו של האלכ"ר ועל יכולתו להשיג את תמיכת הציבור, כמו גם למשאבים הנחוצים להשגת מטרותיו.

הפרק התשיעי והאחרון דן בשלושה אתגרים חדשים הניצבים לפני ארגוני המגזר השלישי בעת הנוכחית: משברים, למידה ארגונית ושימוש ברשת. משבר אינו אירוע מבודד. בדרך כלל הוא תוצר של תהליכים ויחסי גומלין שהמשבר הוא רגע השיא שלהם. מוקד הדברים אינו בדרך ניהול המשבר משעה שפרץ, אלא כיצד הארגון פועל למנוע משברים. אמנם לא תמיד ניתן לצפות משבר ולמנועו, אבל ניתן להפעיל תהליכים שיקטינו את עוצמתו ויכינו

את הארגון להתמודדות אם וכאשר תידרש. מנגנונים לזיהוי משבר קרב, העברת מידע מהירה, קבלת החלטות בתהליכים מתוונים, כללי פעולה במצבי משבר וכיוצא באלה הם כלים הכרחיים לארגון המבקש לצלוח את משבר. בפרק מוצגות סוגיות להבנת תהליכי משבר והטיפול בהם. האתגר השני הוא הפיכת הארגון לארגון לומד והטמעת המושג למידה ארגונית כחלק מתרבותו ומשגרת היומיום שלו. למידה משמעה זיהוי מידע רלוונטי ואיסופו, עיבוד נתונים וניתוחם, יצירת ידע חדש ואיסופו. פעולות אלה אינן מובנות מאליהן. על הארגון להשקיע בהטמעת תהליכי למידה באמצעות הדרכה, משאבים וטכנולוגיה, כדי לאפשר למערכת הלמידה הארגונית להתקיים ולהתפתח. האתגר השלישי שפרק זה דן בו הוא הרישיות. רישות מוגדר כשיתוף פעולה ויחסי גומלין בין ארגונים הפועלים יחד ברשת לשם קידום האינטרסים שלהם (עמ' 135). יתרונה של רשת הוא בהיותה בסיס שעליו ניתן להעביר נתונים ומידע, לשתף בתהליכי לימוד, להפיק לקחים, להגיע למסקנות ולעצב מדיניות. יש מקרים שבהם השותפים לרשת שותפים גם בהיבטים הכלכליים של הוצאות והכנסות. רשת יכולה להיות רחבה או צרה, משתפת גורמי מגזר שלישי בלבד או גם גורמים ציבוריים ועסקיים; היא יכולה לקום סביב נושא מסוים או מכלול נושאים וכיוצא באלה מודלים. כיוון שצורכי ארגון אחד אינם זהים לאלה של האחר וגם תפיסת מידת התועלת היא סובייקטיבית, אין בהכרח המרה זהה של תועלות, יתרונות וחסרונות בהצטרפות לרשת. אף שעל פניו יש יתרון לקיומה של רשת, ארגוני מגזר שלישי רואים קושי בשיתוף פעולה ובהצטרפות לרשתות, משום החשש שיאבדו מנקודת מבטה של הסביבה את הלגיטימציה והייחודיות, הנחוצות להם לשם השגת משאבים שיבטיחו את קיומם.

לסיכום, לנהל או להנהיג מוסיף למדף הספרים המצומצם, העוסק בניהול ארגוני המגזר השלישי בישראל, כרך חשוב ובעל ערך רב לחוקרים, לעוסקים בתחום ולמקבלי ההחלטות. אין הספר עונה על השאלה שבכותרתו המאתגרת; הוא מותיר את המענה לקורא. מגוון הנושאים הנידונים בו, הפריסה הרחבה של מודלים וגישות מהספרות המחקרית, מעשירים את הידע ומרחיבים את התובנה בנוגע למגזר מורכב וסבוך, המתפתח בקצב מואץ ותופס מקום מרכזי בחברה ובכלכלה של מדינות דמוקרטיות מודרניות.

הכפרים שישנם ואינם: הכפרים הבדואים הלא מוכרים בנגב

חיה נח

חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2009. 204 עמודים

סקר: ארז צפדיה¹

הבוקר שיעדתי לכתיבת סקירת הספר הכפרים שישנם ואינם החל כמו כל בוקר שגרתי: ארגנו את הילדים לקראת יום לימודים, נכנסנו למכונית ונסענו לגנים, לקייטנות ולעבודה. בדרך חלפה מולנו שיירה ארוכה של כלי רכב משטרה גדולים. את השיירה סגר בולדוזר ענק. עוד בוקר של שגרה בנגב, מלמתי לעצמי. עוד משפחות בדואיות עתידות היום לאבד את קורת הגג הדלה מעל לראשן. עוד ילדים יפוננו בחופזה מבתיהם. צעצועים ובגדים יתגלגלו בין ערמות של חלקי פח חלודים ששימשו עד הבוקר כקירות בתים. זעקות השבר של אימהותיהם ייבלעו בשאון הבולדוזר. בהעדר כל אפשרות אחרת, ישובו הבדואים לבנות את בתיהם שעתידים ליהרס הבוקר. וברדיו הכול כשגרה – גלעד שליט, משט, תקציב. אף לא מלה על הבתים הנהרסים מדי שבוע בכפרים הבדואים הלא מוכרים.

הנימוק השכיח לתופעת הרס הבתים הוא זכותה של המדינה לשמור על קרקעותיה מפני פולשים ומפירי חוק התכנון והבנייה. חיה נח בוחנת את הנושא מנקודת מבט מעט שונה: היא מבקשת "לבחון מקרוב את המיתוסים המושרשים ביחס להתיישבות הבדואית בנגב, ולבדוק לפרטיהן גם את תולדות הכפרים שהקיפו את עומר וגם את התהליכים שהובילו אותם למקום ולמצב שבו הם שרויים היום" (עמ' 15). באמצעות התחקות מעמיקה אחר שלושה כפרים ליד עומר, עמרה-תראבין, אום בטין ואלמקימן, נח שופכת אור על פינות אפלות של החברה היהודית בישראל, פינות שבהן נאכפה מדיניות שהובילה לקונפליקט על הקרקעות עם הבדואים.

שמו של הספר – הכפרים שישנם ואינם – מקפל בתוכו את הסיפור כולו. הכפרים הבדואים הלא מוכרים הם חלק בלתי נפרד מהנוף בנגב. חיות בהם זה דורות רבים קהילות מגובשות, חלקן עוד לפני הקמת מדינת ישראל, ואחרות הועתקו בידי מוסדות המדינה מאדמותיהן אל המקומות שהן חיות בהם היום. הכפרים הבדואים בנויים על פי סדר ותכנון שקבעו תושביהם, המתפרנסים מן האדמה, ויוצאים יום יום לעבודה וללימודים. אלה הם מקומות שוקקי חיים. ישנם, אך אינם: הם אינם במפותיה הרשמיות של המדינה, אינם בתשריטי התכנון של הנגב, אינם כתובת מוכרת במרשם האוכלוסין של משרד

1 ד"ר ארז צפדיה הוא חבר סגל במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית במכללת ספיר.

הפנים, אינם לצורכי אספקת תשתיות ושירותים. הם חסרי מעמד חוקי. הדואליות בין ישנם לאינם יוצרת מציאות קשה וכואבת, חומרית וחברתית.

כיצד נוצר מצב דואלי זה? נח משיבה על השאלה משלושה היבטים: בהיבט התיאורטי היא שואבת תובנות מן הידע על עמים ילידים בחברות מתיישבים; בהיבט האמפירי היא מתייחסת לכלל הכפרים הלא מוכרים בנגב. בהיבט המחקרי היא חוקרת שלושה כפרים הסמוכים לעומר. על בסיס שלושת ההיבטים הללו בנוי הספר.

החלק הראשון מציג מסגרת תיאורטית לספר כולו, המבוססת על המודל הפוליטי-ההיסטורי של חברות מתיישבים. המודל מתאר את הדינמיקה בין מתיישבים אירופים במרחבים קולוניאליים לבין עמים ילידים. עיקרה היה השתלטותם של האירופים על המרחב הילידי ועל רכושם של הילידים, השתלטות ששילבה הפעלת כוח וכלים מודרניים כמו תכנון מרחבי והחלת דיני נדל"ן מערביים. תוצאותיה היו גירוש הילידים, ריכוזם במרחב (למשל שמורות) והלאמת קרקעותיהם. אי הכרה בזכותם ההיסטורית של העמים הילידים על הקרקע מהווה יסוד מרכזי בהשתלטות זו. אי ההכרה נשענת על שלילת מושגי הבעלות על קרקע, הנהוגים בקרב העמים הילידים, ואימוץ פרשנות תרבותית-מערבית ומודרניסטית למושגים אלה. במציאות זו השיוך האתני הוא הקובע את זכויות האזרחים, ובכללן זכויות למשאבים, כמו גם אופני הקצאתם וגבולות ההקצאה שלהם. שיוך זה יוצר מבנה חברתי המרובד לאורכם של קווים אתניים. מטבע הדברים דינמיקה זו מכילה בתוכה גם התנגדות מצדם של העמים הילידים. הקונפליקט בין הכובש הזר לבין העם הילידי הוא אפוא קונפליקט מובנה בתהליך הקולוניאלי, והוא ניכר בעיקר סביב סוגיות מרחביות. אולם, קובעת נח, הניסיונות לעמעם את הקונפליקט כרוכים בפשרות, בשיתוף ובהכרה בתביעות הילידים, המעידים על חולשת הקבוצה המתיישבת מזה ועל עוצמתן של הקבוצות הילידות מזה. נח מדגימה את הדינמיקה הזו באמצעות אוסטרליה, ניו זילנד וישראל.

החלק השני של הספר סוקר את מדיניותה של ישראל כלפי האוכלוסייה הבדואית מאז קום המדינה ועד שנות האלפיים. בהתבסס על מודל חברת המתיישבים, טוענת נח שישראל הנהיגה כלפי האוכלוסייה הבדואית מדיניות עקיבה שחתרה לרכזה במרחב מצומצם ככל האפשר. ריכוז זה נועד לאפשר השתלטות על קרקעות הבדואים וייהודן באמצעות ניקוד המרחב במושבי עולים, ערי פיתוח ויישובים קהילתיים, כל זאת לשם העצמת שליטת המדינה במשאבים. ראשית המהלך במדיניות האי-שבות שהוחלה על הפליטים הפלסטינים בעקבות המלחמה ב-1948, לצד פעולות גירוש של בדואים בחסות הממשל הצבאי שנמשכו עד שנות ה-50. בד בבד עם פעולות הגירוש הועברו בכפייה הבדואים שנותרו בצפון מערב הנגב אל חלקו הצפון-מזרחי ורוכזו באזור הסייג (השטח התחום בין באר שבע, רהט, ערד ודימונה), בלי שקיבלו אפשרויות ממשיות לפיתוח מרחבי. מאז סוף שנות ה-60 יושמה מדיניות הריכוז של האוכלוסייה הבדואית בהקמתן של שבע עיירות

קבע. ריכוז הבדואים בעיירות נעשה, הן בחקיקה והן בהפעלת לחץ עליהם להעתיק את מקום מגוריהם אל העיירות, כנגד פיצויים ששוויים אחוזים בודדים מן הקרקעות שפינו. התנגדותם של הבדואים למהלך הביאה כמוכן להכשלתו החלקית: רק כמחצית מן האוכלוסייה הבדואית חיה היום בעיירות הקבע.

אל מול ניסיונות הריכוז המרחבי החלו הבדואים לבסס את אחיזתם באזור הסייג באמצעות הרחבת שטחי הכפרים הלא מוכרים והקמה של מבני קבע בהם, ולדרוש באמצעות מאבק אזרחי לא אלים הכרה בזכויותיהם המרחביות. מאבק זה פגם בשאיפתה של המדינה להשיג שליטה במרחב:

לא זו בלבד שהמדינה לא הרחיבה את שליטתה והשפעתה; אלא שבפועל תהליך פיזור ו"התפשטותה" של האוכלוסייה הבדואית – עקב מדיניותן של כל הממשלות – הגביל את יכולת שליטתה של המדינה. [...]הנה כי כן, בלחץ תהליכי ההתרחבות של הכפרים הלא מוכרים, ששינו בפועל את פני המרחב בנגב, נדרשה המדינה לשנות את מדיניות התכנון שלה, לתכנן עבור הבדואים יישובים נוספים ולהקצות להם קרקע נוספת על זו שהועידה להם במקור. (עמ' 20)

ואכן בעשור האחרון, לנוכח הבנה הולכת וגוברת שלא ניתן יהיה לצמצם את מרחב המחיה של הבדואים ולרכזם בעיירות, החלו ממשלות ישראל להכיר בחלק מהכפרים, והוקמה מועצה אזרחית – אבו-בסמה – כדי לספק שירותים לכפרים שזכו להכרה, ואף לשרת כפרים שעדיין לא הוכרו. אמנם הכפרים שהוכרו מתוכננים ברובם להיות יישובים עירוניים, כלומר יישובים שבהם חיים מקסימום תושבים על מינימום קרקע, אבל עצם ההכרה מעידה על כישלון חלקי של מדיניות הריכוז.

הבקיאים בסוגיות הבדואים ובסוגיית מדיניות הקרקע והתכנון של ישראל בכל הנוגע להיבטיה האתניים ערים לכך שטענתה של נח היא חלק מפולמוס אקדמי ער בנושא. נח, שהמניע המרכזי למחקרה הוא היותה פעילה חברתית, בעיקר בקידום דו-קיום ערבי-יהודי בנגב, ערכה את מחקרה במסגרת לימודיה לקראת תואר שני במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן-גוריון. הנחה את המחקר אורן יפתחאל. לנוכח פעילות הבדואים להרחבת כפריהם הבלתי מוכרים, נח טוענת שהשתבשו שאיפות המדינה לרכז את הבדואים במרחב מצומצם, והיא משוחזת עם יפתחאל על מודל האתנוקרטיה פרי עטו. יפתחאל מגדיר אתנוקרטיה כמשטר שבו הבסיס לזכויות ולהקצאת משאבים הוא אתני, ולא אזרחי. משטרים כאלה פועלים לניכוס המרחב ולקידום זכויותיהן המרחביות של קבוצות רוב אתניות על חשבונן של קבוצות מיעוט. האפשרות לשינוי נותרת מוגבלת מסיבות רבות. נח, בהיותה פעילה חברתית, מאמינה בכוחה של פעילות "מלמטה" לשנות את המגמות האתנוקרטיות, ומדגימה זאת במחקרה, ובכך מערערת במעט על תובנותיו של המנחה שלה. אך מעבר לפעילות מלמטה, האתנוקרטיה, לשיטתה, מצמיחה תהליכים

המקצקעים ואפילו סותרים אותה, מעין כשל מובנה בשיטה, המערער את יציבותה. נח מיטיבה לתאר זאת בסיכום (עמ' 116):

אפילו לשליטה מעין זו יש מגבלות. [...] גם מדינת ישראל נאלצה להכיר בזכויות תושביה הילידים, במקרה זה הברואים, גם אם היתה זו הכרה במשורה. כפי שראינו, חרף האידיאולוגיה המושתתת על הקצאת קרקעות ליהודים בלבד, נאלצה המדינה לתת לאוכלוסייה הברואית, בעקבות מאבקים ממושכים, פתרונות קרקעיים.

היא מדגישה את תרומתם של הברואים לקעקוע השיטה (עמ' 119):

כפרים אלו, הגם שהם שקופים למערכת התכנון ונעלמים מעיניה, אינם ממתינים לכך שהמדינה או מנהל התכנון יתכננו עבורם. בפועל, הם המשתתפים הפעילים ביותר בעיצובו של המרחב, הם חיים את חייהם במקום מסוים, ויוצרים בו מקום יישוב לעצמם. וכך, באופן פרדוקסלי, דווקא בשל הסיורב להעביר קרקע לידי הברואים לשם בניית יישוביהם, משלימה המדינה עם מצב הנוגד את מטרותיה.

טענות אלה נתמכות בשלושה חקרי מקרה המהווים את החלק השלישי של הספר. כל חקר מקרה מתמקד כאמור בכפר הנמצא בשטח השיפוט של המועצה המקומית עומר – עמרה-תראבין, אום בטין ואלמקימן. אין הכפרים דומים בהיסטוריה שלהם, בזיקתם לקרקע, בפעולות ההתנגדות שנקטו, במדיניות כלפיהם, וככל הנראה גם עתידם לא יהיה דומה. אולם כל אחד מן הכפרים מדגים היטב את השאיפה לריכוזם המרחבי של הברואים ואת שלילת זכויותיהם בקרקע, כדי לאפשר את פיתוחה של עומר. הם גם מדגימים את ההתנגדות, אקטיבית או פסיבית, שהובילו תושבי הכפרים, וכיצד אילצה התנגדות זו את מוסדות המדינה להעניק להם זכויות מרחביות, גם אם הן שונות מכפר לכפר: יישוב כפרי חדש ליד משמר הנגב תוכנן ונבנה למען תושבי עמרה-תראבין, כשכשלו הניסיונות הממושכים להעביר את תושבי הכפר לעיר רהט. הכפר אום-בטין זכה להכרה, והוא נתון היום בתהליכי תכנון. עתידו של הכפר אלמקימן לוט כרגע בערפל, משום ששטחו מיועד לפיתוח מתקני צבא ואזור תעשייה.

סוד ההצלחה בהדגמת טענתה של נח, בדבר השלמתה של המדינה עם מצב הנוגד את מטרותיה, טמון בירידה לפרטים. במחקר שערכה נח היא חושפת את מגוון הפעולות, חלקן מתואמות וחלקן סותרות זו את זו, שנקטו כל גורמי הממשל הרלוונטיים: הממשלה, הכנסת על שלל ועדותיה, משרדי הממשלה השונים, רשויות מקומיות, זרועות אכיפת החוק, רשויות התכנון, מנהל מקרקעי ישראל ומערכת המשפט. נח מציגה ומנתחת כל פעולה שנקטו הגורמים הללו ביחס לשלושת הכפרים בפרט וביחס לכפרים הלא מוכרים בכלל, ואורגת את הפעולות לתמונה שלמה, אם כי מורכבת, של המדיניות. היא גם מציגה ומנתחת כל צעד שנקטו הברואים לקידום ההכרה בזכויותיהם: פעולות משפטיות,

מחאות, התארגנויות אזרחיות, שיתופי פעולה עם ארגוני זכויות אדם והעלאת מצוקותיהם בתקשורת. רוב החומר המחקרי שמוצג בספר הגיע ממקורות ראשוניים. נח עושה שימוש מוצלח בניתוח תצלומי אוויר שנעשו לאורך שנים של הכפרים ושל עומר, המאפשר לבחון לעומק את קצב הפיתוח וההתרחבות של כל יישוב ומקל על ההשוואה בין הפיתוח של הכפרים הלא מוכרים לפיתוח היישוב היהודי.

ומה קרה בנגב מאז יצא הספר לאור? ממשלת ישראל מינתה את ועדת גולדברג להציע פתרונות לשם הסדרת ההתיישבות הבדואית. הוועדה פרסמה דו"ח שאמנם הצביע על מדיניות האפליה וקרא להכיר בכפרים הלא מוכרים, אך בה בעת צידד במדיניות הריכוז של הבדואים באזור הסייג ובהכרה חלקית בלבד בתביעות הבעלות של הבדואים על הקרקע. ממשלת ישראל קיבלה את הדו"ח, אך הוועדה שאמורה להוציא אל הפועל את המלצותיו מתמהמהת, ולא ברור כרגע מה יעלה בגורלו או כיצד יפורש. דומה גם שהבדואים עשויים לדחות כל המלצה הנובעת מהדו"ח, מכיוון שאין הוא מכיר בזכויותיהם בקרקע.

במקביל פרסמו רשויות התכנון תוכנית מתאר לאזור כולו, שגם בה אין הכפרים הלא מוכרים מופיעים. התוכנית מציעה מרחבים מצומצמים שבהם ניתן יהיה בעתיד להכיר במספר קטן של כפרים לא מוכרים. חוקרת שמונתה לבחון את ההתנגדויות לתוכנית קראה, בדומה לוועדת גולדברג, להכיר במספר כפרים רב ככל האפשר. ספק אם המלצותיה יתקבלו במלואן.

לצד פעילות זו נמשכת פעולת הרס הבתים, ואף פורסם שיש כוונה להגבירה. הגופים האמונים על הסדרת ההתיישבות של הבדואים, ובה בעת ממונים על הריסת בתיהם, מתקשים לקדם תכנון בכפרים שזכו להכרה, גם משום שנושא הבעלויות בקרקע לא הוסדר וגם משום שהבדואים מסרבים שכפריהם יתוכננו כיישובים עירוניים ולא כיישובים כפריים.

ובתוך כך, אין שאלת מעמדם הכלכלי של הכפרים שזכו להכרה זוכה להתייחסות רצינית. נדמה שגם נח אינה מקדישה לנושא תשומת לב מספקת. הכרה כשלעצמה איננה יכולה לחלץ את הבדואים מעוניים. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבע עיירות הקבע ניצבות בתחתית הדירוג החברתי-הכלכלי של הרשויות המקומיות בישראל. נראה שמצבם החברתי-הכלכלי של הכפרים הלא מוכרים רע עוד יותר. תכנון הכפרים שזכו בהכרה אינו מציע פתרונות ממשיים להיחלצות מן העוני. נראה שמדיניות הריכוז המרחבי של הבדואים מתחלפת במדיניות ריכוזם בתחתית הפירמידה החברתית-הכלכלית, דבר שינציח את שוליותם בחברה בישראל ואת הקונפליקט עם המדינה. אבל כאן גם נפתחת הזדמנות לעובדים סוציאליים להוביל את המאבק לצד הבדואים ולמענם.

ניתוח נתונים במחקר איכותני

לאה קסן ומיכל קרומר-נבו (עורכות)

באר-שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2010. 502 עמודים

מחקר נרטיבי: תיאוריה, יצירה ופרשנות

רבקה תובל משיח וגבריאלה ספקטור-מרזל (עורכות)

ירושלים: מכון מופ"ת והוצאת מאגנס, 2010. 470 עמודים

סקרה: מימי אייזנשטדט¹

בתחומים בעלי זיקה למדיניות חברתית במחקר האקדמי מתחוללות בשנים האחרונות, זו לצד זו, שתי התפתחויות עיקריות: מסלול אקדמי אחד נוטה לכיוון מחקר "מדיניות מבוססת-ממצאים" (Evidence-based Policy), ואילו המסלול האחר אימץ את המחקר הפרשני-הנרטיבי. שני מסלולי מחקר אלה לכאורה מנותקים זה מזה ואף מנוגדים זה לזה. המחקר המעדיף מדיניות מבוססת-ממצאים הוא בעיקר מחקר הערכה המחפש הוכחות אמפיריות מוצקות וממצאים שניתן להכליל מתוכם, רצוי ממחקרים שכללו קבוצות ביקורת. הגישה העומדת בבסיסו היא שקבלת החלטות אחראית חייבת להישען אך ורק על מחקרים אמפיריים בני השוואה. לעומתו המחקר הפרשני-האיכותני, הנסמך ברובו על תיאוריות של הבניה חברתית וגישות ביקורתיות, רואה בעצם הליך קבלת ההחלטות נושא למחקר. כך המחקר הפרשני מנסה לברר את הדרך שבה נוצר תהליך מסגור של תופעות, מסגור המעצב החלטות בדבר אימוץ מדיניות זו או אחרת ודורש להציב את תהליך קבלת ההחלטות בתוך הקשר חברתי, פוליטי ותרבותי. מטבעו, אין המחקר הפרשני-האיכותני מספק הוכחות אמפיריות חד משמעיות ומפנה את המבט להתרחשויות ולתופעות שלא בקלות ניתן להכלילן. למרות הפער הגדול בין שתי שיטות המחקר, הרי שמחקרים רבים ממזגים היום בין שתיהן ומשתמשים בשיטות מחקר משולבות. מחקרים אלה קשובים לתפיסות הלוקחות של תוכניות מסוימות או לחוות דעת של מפעילי תוכניות. אי לכך ספרים שדנים במחקר נרטיבי-פרשני רלוונטיים מאוד למחקר העכשווי בלימודי המדיניות.

שני הספרים ניתוח נתונים במחקר איכותני ומחקר נרטיבי: תיאוריה, יצירה ופרשנות נערכו בידי חוקרות מנוסות בתחום. הם בנויים סביב שלושה צירים – המסגרת

1 פרופ' מימי אייזנשטדט היא ראש הקתדרה לקרימינולוגיה ע"ש מילדרד ובנג'מין ברגר בפקולטה למשפטים ומרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

התיאורטית המאגדת את המחקר הנרטיבי-הפרשני, סוגיות אופייניות לעריכת המחקר ודוגמאות מחקריות – המהווים למעשה קורפוס אחד.

בספרן של תובל-משיח וספקטור-מרזל, מחקר נרטיבי: תיאוריה, יצירה ופרשנות, מבוא כללי וחמישה שערים. המבוא סוקר את התפתחות המחקר הנרטיבי בעולם ובישראל וכולל דיון בהגדרה של נרטיב ומחקר נרטיבי. מורכבות הגדרת המושג והסוגיות העולות ממפוי ההגדרות השונות מצביעות על הצורך ליצור מסגרת מושגית משותפת. המבוא מדבר על סתירות פנימיות ועל הגדרות שונות של החוקרים וכן על התרשמויות לא מדויקות של הצופים מהצד במחקר הנרטיבי, המבינים "כל נתון שאינו מספרי אלא מילולי" (עמ' 10) כנתון נרטיבי. העורכות מדגישות שהמחקר הנרטיבי מאפשר לנחקרים להשמיע קול שפעמים רבות נבלע בשולי החברה ולחוקרים להתחקות אחר הדרכים שבאמצעותן נוצרת משמעות. סוג מחקר זה מגלם שינוי והתפתחות ורואה את זירת הסיפור במרחב היחסים שבין מספר לקורא, בין מספר למאזין וכמובן בין חוקר לנחקר.

בהמשך הספר חמישה שערים: (1) דיון בקשר בין מחקר נרטיבי לתיאוריות וגישות אחרות, למשל התיאוריה הפמיניסטית; (2) מקומו של החוקר, תוך דיון בשאלת הסובייקטיביות שלו והשפעת המחקר, הן על נחקרים והן על חוקרים; (3) פרשנות וניתוח ממצאים; (4) שימוש במחקר נרטיבי בזירות חיים שונות; (5) כיוונים לעתיד. בשער האחרון מציעה רות'לאן ג'ולסלסון ליצור נרטיב-על ולחפש "דרכים להמשגת רמות שונות של מציאויות פסיכולוגיות, תרבותיות וחברתיות, ולחברן זו לזו באופן שיווצר בסיס תיאורטי חזק למחקרים מפורטים על קבוצות או על תופעות מסוימות, וכך תאפשר צורה מסוימת של צבירה" (עמ' 439).

התכנים בספר זה נמצאים בדיאלוג עם הנושאים העולים בספר שערכו קסן וקרומר-נבו, ניתוח נתונים במחקר איכותני. ניתן לקרוא את ספרן של קסן וקרומר-נבו בספר המשך שלקח על עצמו להגדיר ולפרוס את מפת הניתוח הנרטיבי, לזהות את גבולותיו ולהתעמק בסוגיות שונות האופייניות למחקר זה. אך אפשר גם לקרוא אותו במקביל לספרן של תובל-משיח וספקטור-מרזל, גם משום שהוא מוסיף נדבך חשוב ביותר של דרכי הניתוח במחקר איכותני וגם מעשיר מאוד את שלל הסוגיות האחרות הקשורות לניתוח במחקר איכותני. קסן וקרומר-נבו פורסות במבוא את התחנות בניתוח הפרשני, פריסה המיועדת לשמש ארגז כלים עבור חוקרים בסוג מחקר כזה: (1) קריאה הוליסטית של הנתונים; (2) ארגון הנתונים וצמצומם; (3) "שבירת" הנתונים ליחידות קטנות; (4) הבניה מחדש של הנתונים או המשגה תיאורטית; (5) קריאה הוליסטית חוזרת; (6) אימות הנתונים; (7) כתיבה (עמ' 4). לספר חמישה שערים: ניתוח נרטיבי; ניתוח שיח; שיטות משולבות לניתוח נתונים מגוונים; מנתונים לתיאוריה; דילמות ניתוח נתונים. הספר נחתם במילון מושגים. מחברי הפרקים הנכללים בכל אחד מהשערים משלבים דיון בתחנות המתוארות

בתרשים הזרימה של ניתוח הנתונים המפורט בפרק המבוא עם דוגמאות ממחקרים שנערכו.

באמצעות השילוב בין דיון תיאורטי לבין תיאורים מפורטים של מחקרים, תוך דגש על ההליך המחקרי, הקורא מתוודע לרוחב היריעה של המחקר האיכותני. בספר הבהרות באשר למקורות התיאורטיים השונים שהמחקר האיכותני נסמך עליהם, ובהם ההבניה החברתית, עקרונות ההרמנויטיקה הפילוסופית, תיאוריות פוסט פוזיטיביסטיות וגישות דיסקורסיביות. מלבד זאת מוצגים בו היבטים שונים של ניתוח איכותני, כגון ניתוח שיח, ניתוח סיפורי חיים, ניתוח שיח אתנוגרפי, ניתוח ויזואלי, ניתוח טקסט עיתונאי. קסן וקרומר-נבו מטעימות שבאמצעות הכלים הרגישים שלו והכבוד שהוא רוחש למושאי המחקר, המחקר האיכותני מסוגל לחשוף מציאויות חדשות ואחרות שלא היו קיימות עת יצא החוקר לדרך. אחד מהייחודים המהותיים של הספר הוא העיגון החזק שלו בתוך הקשר תיאורטי רחב, עיגון הבא לידי ביטוי, למשל, בפרק של ליבליך, תובל-משיח וזילבר, המציג סקירה מרתקת על הזיקה בין השלם לבין חלקיו (עמ' 21-42), ובמיוחד בפרקים המופיעים בסוף הספר ודנים בסוגיות שונות המקשרות בין תיאוריה למחקר.

הקורא בשני ספרים אלה מוצא, שאין החלוקה הדיכוטומית למחקר כמותי ומחקר איכותני לוקחת בחשבון, הן את העושר הרב של המחקר האיכותני והן את התרומה של שתי שיטות המחקר זו לזו. שתי שיטות המחקר מתלבטות רבות בשאלות דומות של ייצוגים, של מעמד החוקר, של הסקת מסקנות וחיבור בין ממצאים למסגרת פרשנית תיאורטית, של הדרך היעילה לניתוח נתונים והבנה של הממצאים שנאספו במחקרים. אף ששתי הגישות המחקריות יוצאות מנקודות מוצא פרדיגמטיות שונות, הרי יש בהן הרבה מאוד מהמשותף.

החומר הרב המובא בשני הספרים האלה מאפשר מעין סיור מאחורי הקלעים של המחקר הפרשני. במהלך הסיור הקורא מתוודע לזיקה של סוג מחקר זה ליסודות התיאורטיים שמהם הוא שואב, ובמיוחד לאפשרות שמקבל החוקר לשאול שאלות חדשות ומאתגרות ולבחון מצבים ואוכלוסיות שפעמים רבות נשארו מחוץ לעדשה המחקרית, משום שאין ייצוגיהם הפומביים מאפשרים לערוך מחקרים אמפיריים רבי היקף. הקורא מתוודע לצורות המחקר הרבות ולומד שתוך כדי תהליך המחקר עולות סוגיות חדשות שלא ניתן היה לצפות אותן מראש, ועליהן החוקר נדרש להשיב. התשובות ניתנות על סמך שאלות המחקר, כמו גם על סמך המסגרת התיאורטית שהמחקר נערך בתוכה.

בספרים דוגמאות רבות על תהליך ניתוח הנתונים. כך למשל בפרק שיטה לריאיון וניתוח סיפורי חיים המבוססת על הגישה הנרטיבית-טיפולית (בתוך קסן וקרומר נבו, עמ' 126-151) מפרטות ענת גילת ורחל הרץ-לזרוביץ בליווי דוגמאות את האסטרטגיה הפנומנולוגית שהשתמשו בה כדי לנתח סיפורי חיים. אסטרטגיה זו שואבת מתוך יסודות

הגישה הנרטיבית-הטיפולית. הקורא בשני הספרים ימצא תשובות לסוגיות ולשאלות העולות תוך כדי עריכת מחקר או קריאת עבודות הנסמכות על מחקר כזה וניסיון להבין את תוצאותיו. הספרים מספקים תשובות ברמה התיאורטית וההמשגתית על השאלות מהו מחקר איכותני, מה הם יסודותיו התיאורטיים ומה ההבדל והדמיון בינו לבין מחקר כמותי. הספרים מספקים גם תשובות לשאלות טכניות, כיצד יש לאסוף את הנתונים, לנתח אותם ולהפיק מהם את הידע הרב ביותר.

מרצים, חוקרים וסטודנטים בתחומי ידע רבים, ובהם סוציולוגיה, עבודה סוציאלית, חינוך, משפטים, קרימינולוגיה, לימודי מגדר, צריכים לכלול את שני הספרים בארון הספרים המחקרי שלהם ולהפוך אותם לכלי עבודה ועזר בהבנת המחקר האיכותני.

Well-being of Older People in Ageing Societies

Asghar Zaidi

Aldershot, England: Ashgate Publishing, *Public Policy and Social Welfare*, 2008

European Centre Vienna, Vol. 30, 318 pages

סקר: דניאל גוטליב¹

הספר רווחת קשישים בחברה מזדקנת נפתח בהסבר בסיסי (בפרק המבוא) מהי חברה מזדקנת – חברה ששיעור הילודה בה בנסיגה ותוחלת החיים בה במגמת עלייה. הפרקים השני והשלישי דנים בשאלת הגדרת המושג רמת חיים בהקשר של זקנים, ובפרק הרביעי מתוארת מערכת הביטחון הסוציאלי לגיל זיקנה בבריטניה. הפרקים שלאחר מכן עוסקים בניתוח אמפירי של שתי סוגיות – סוגיית החיבור בין הכנסה ומוגבלות באמצעות מדידה רב-ממדית (פרק אחד) וסוגיית הניידות בתחום ההכנסה של אוכלוסיית הזקנים (שלושה פרקים, שניים מהם עם שותפים). הפרק התשיעי מסכם את תובנות המחבר ממאמץ מחקרי זה.

חלק נכבד מהספר מוקדש לניתוח אמפירי של שני נושאים: (1) מדידה רב ממדית של רמת חיים עם התייחסות מעמיקה להיבטים של בריאות. ההתמודדות היא בהישענות על גישת היכולות הידועה והמתקדמת של אמרטיה סן (Capabilities Approach, A. K. Sen). (2) ניתוח הניידות בין שכבות הכנסה של הזקנים (נכתב בשיתוף חוקרים אחרים). הניתוח האמפירי נערך על בסיס מסד הנתונים הבריטי. בנוגע לניידות נעשתה השוואה גם למצב בהולנד.

רמת חיים, יישום גישת היכולות של אמרטיה סן והמינימום למחיה של אנשים זקנים

בפרק הראשון מתואר בצורה תמציתית (מדי) תהליך הזדקנות האוכלוסייה, הנובע מתהליך מקביל בשני הקצוות של התפלגות הגילאים – ירידה בשיעור הילודה והארכת תוחלת החיים. שתיהן יחד מחוללות תהליך הדרגתי אך דרמטי של הזדקנות הגיל הממוצע של האוכלוסייה. תהליך זה מצריך לתגבר את משאבי כוח האדם שישערו את האוכלוסייה הזקנה הגדלה במהירות, כאשר בעצם כוח העבודה הפוטנציאלי הולך וקטן באופן יחסי.

¹ ד"ר דניאל גוטליב הוא ראש מינהל המחקר במוסד לביטוח לאומי, חוקר ומתכנן מדיניות בתחומי הזיקנה והנכות.

הבעיה ידועה מראש, אך כמובן לא מתבטאת עדיין במלוא עוצמתה בנתוני התעסוקה, שכן עוברים כשני עשורים מהלידה ועד להצטרפות לתעסוקה. מרווח זמן זה מאפשר דווקא למתכנני המדיניות מרווח נשימה לשם התמודדות עם הבעיה. היה מעניין להבין טוב יותר את המשמעות האמפירית של תהליך הזדקנות האוכלוסייה עבור חברה מערבית מתקדמת כמו בריטניה, שכן זהו אולי האתגר המרכזי של מדיניות הרווחה בעת זיקנה בעשורים הקרובים. תופעת "מספריים" זו של ילודה מתמעטת ותוחלת חיים מתארכת משפיעה על הרכב האוכלוסייה ויוצרת בעיות כבדות משקל בהבטחת רמת החיים של המזדקנים. אדם המעוניין לשמור על רמת חייו בפרק זה של החיים חייב להתמודד עם אתגר זה. כך למשל מבדיל הספר בין גישת רמת החיים (standard of living) לבין גישת המינימום למחיה. אילו היה המחבר מדגיש יותר את השפעת הבעיה הדמוגרפית (הזדקנות האוכלוסייה) על המדיניות, ייתכן שהיה מגיע למסקנות שונות בנוגע לגישת הרווחה היעילה יותר, והיה מעדיף את גישת המינימום למחיה על פני גישת רמת החיים. שכן הגישה הראשונה צנועה יותר בעלויותיה, ונטל המימון שהיא משיתה על דמי הביטוח של המבוטחים צנוע יותר.

בפרק השני נערך דיון תיאורטי קצר וכתוב היטב בשלוש הגישות הבסיסיות: הגישה התועלתנית (Utilitarian approach), המקובלת בעיקר בקרב כלכלנים מהאסכולה הניאו-קלאסית; גישת הזכויות הבסיסיות, כלומר גישת המינימום למחיה בכבוד; גישת היכולות.¹ המחבר שם את עיקר הדגש על גישת רמת החיים. בהמשך לפיתוחה התיאורטי הוא גם בחן אותה אמפירית. הוא רואה בגישה זו המשך טבעי לגישת היכולות של סן, ועל כן הוא מעדיף אותה על פני גישת המינימום למחיה. לטעמי, העדפה זו מלאכותית ומיותרת, שכן אין סתירה ממשית ביניהן. ניתן לראות את המינימום למחיה כמינימום הדרוש לתפקוד נורמלי, ולכן גישה זו היא בעצם גישת רמת החיים המינימלית, ומכאן שהיא מהווה מקרה פרטי של גישת רמת החיים.

1 גישת היכולות בנויה על שורה של תפקודים בסיסיים ועל היכולת של הפרט לממש אותם. למשל, תפקוד התנועה (שימוש בתחבורה ציבורית, הליכה, נהיגה, וכד'), עבודה (מסוגלות לעבוד, לפרנס משפחה וכד'). היכולת לתפקד קשורה בעיקר לריבוי ההזדמנויות הפתוחות לאדם, לקיום או אי קיום של אפליה, זכויות אדם, איכות חערכת החינוך ונגישותה לציבור וכו'.

יישום שיטת לוח השקילות לצורך אמידת העלות הנוספת הנגרמת עקב טיפול סעודי¹

גישת היכולות (ראו הערה 1) מפותחת אמפירית באמצעות מדידה רב ממדית משולבת של רמת החיים בתחום הבריאות וההכנסה. הרב ממדיות מתבטאת בכך שסך עוזב את הגישה הכספית המצומצמת לטובת גישה בת שני ממדים לפחות: ממד כספי (הכנסה) וממד תפקודי (אספקת שירותי בריאות) המעלה שאלות על יכולת התפקוד (האם לכל אחד גישה שווה לשירותי בריאות וכד').

זיירי מציג את הבחירה שיש לעשות בנוגע למדידת רמת החיים של זקנים מבחינת מדידת ההכנסה, הרכב ההכנסה, יחידת הזמן, בחירת לוח השקילות.² כאן, בניגוד לשימוש הסטנדרטי בלוח השקילות, מושג זה משמש כדי למדוד את ההוצאה הנוספת הכרוכה בטיפול בנכה בהשוואה למשפחות שאין בהן נכה. כלומר: מדובר בשיטה לבחינת העלויות הייחודיות של מוגבלות (disability) בעת זיקנה. השימוש בנתונים נעשה על בסיס סקר המעקב אחר משקי בית בבריטניה (British Household Panel Survey). ניסיון זה לשלב את גישת היכולות בתחום הבריאות באמצעות ניתוח הרגלי הצריכה של האוכלוסייה הזקנה כחלק מגישת רמת החיים הוא מעניין ומוצלח.

הסעיף בפרק 5 המתייחס לעלויות הכרוכות בנכות מעניין וחדשני. המחבר מבסס את הדיון על מאמר קודם שלו באותו נושא שכתב עם בורצ'ארד (Burchardt, 2005). באחד המודלים בחלק האמפירי של הפרק מצא זיירי, שנכה בודד זקוק ל-65 אחוז בקירוב תוספת הכנסה, כדי לשמור על רמת חיים דומה לזו של אדם לא נכה, בתנאי שכל יתר הנתונים קבועים. זיירי גם מוצא שרמת החיים של נשים (גיל +75) נמוכה משמעותית מזו של גברים, זאת לאחר שנלקחו בחשבון גורמים רלוונטיים רבים, כולל בעלות על בית.

מוביליות בהכנסות של אנשים זקנים

פרק מעניין אחר מתייחס להכנסות הזקנים. הפרק מאיר היבטים חשובים בדינמיקה של הכנסות הזקנים, עובדה שרבים נוטים להתעלם ממנה, במיוחד בקרב זקנים. סוגיה זו מטופלת היטב, הן ברמה העיונית (פרק 6) והן ברמה האמפירית (פרקים 7 ו-8).

1 מקובל במערכות של ביטחון סוציאלי להבחין בין סיעוד (Long term Care Taking) לבין נכות (Disability), שמתייחסת יותר לגיל העבודה. אלה הם שני נושאים שונים. מפתיע במקצת שאין בספר הבחנה מספיק ברורה בין שני אלה, על אף השוני המהותי בין שני סוגי המערכות.

2 בדרך כלל לוח השקילות יתייחס ליתרונות לגודל המשפחה, כלומר לשאלה אם ההוצאה הממוצעת של המשפחה פוחתת, כשהמשפחה גדלה. למשל: כשיש מטבח, אין צורך להגדיל אותו כשנוספים למשפחה ילדים.

בניתוח הנוגע לניידות בהכנסות של זקנים נבחנה בין היתר תנועת הזקנים על פני החמישונים של התפלגות ההכנסות בין התקופות 1991/2 ל-1999/2000. נמצא שהרוב – שלישי עד שני שלישים מהזקנים – נשארו באותה כיתה. אלה שעברו לכיתה אחרת עלו בדרך כלל כיתה אחת.

עוד נמצא שההסתברות לניידות כלפי מטה גבוהה אצל אלמנות יותר מאשר אצל אלמנים באופן מובהק. תוצאה מובהקת אחרת מלמדת שהיציאה משוק העבודה מגבירה את הסיכוי לירידה לכיתה נמוכה יותר.

במחקר ההשוואתי למצב בהולנד (פרק 8) נמצא, שהניידות אצל זקנים אנגלים עולה על זו שבהולנד; אחת הסיבות העיקריות לכך היא תוספת קצבה בתחום הבריאות והנכות (או כנראה סיעוד). עם זאת, בהולנד המעבר לאלמנות כרוך בניידות בהכנסות לשני הכיוונים, ואילו בבריטניה הכיוון הוא בדרך כלל הרעת המצב הכלכלי.

לסיכום, זהו ספר חשוב ומעניין לאלה המעוניינים ללמוד על רווחת האנשים הזקנים ומוכנים להשקיע בלימוד סוגיות מתודולוגיות הכרוכות בהגדרת מושג הרווחה. הספר גם מבהיר היבטים של מדידתם האמפירית של המושגים רווחה, מינימום למחיה ושל גישת היכולות. עוד הספר מתמודד עם שאלות של מדידת ניידות כלכלית, הן ברמה העיונית והן ברמה האמפירית. הוא מתאים לחוקרים ולמומחים בתחום הרווחה והזיקנה, שנושאים אלה מעסיקים אותם.

מקורות

Zaidi, A. & Burchardt, T. (2005). *Comparing incomes when needs differ: Equivalisation for the extra costs of disability*. CASE paper 64, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London.