

עידית וייס-גל וגיוני גל, פרקטיקת מדיניות בעבודה סוציאלית. ירושלים: ספריית אשכולות והוצאת מאגנס, 2011. 256 עמ'.

נסים כהן

בעשורים האחרונים פוקדת מגמה שקטה ועקיבה את תחום העבודה הסוציאלית בעולם ובישראל. תמציתה של מגמה זו היא שימוש גובר והולך בתוכני המנהל והמדיניות הציבורית. חוקרים רבים עושים שימוש גובר בתכנים אלה וסטודנטים לעבודה סוציאלית נחשפים להם יותר מבעבר.

ספרם של וייס-גל וגל הוא ניסיון חלוצי, שיטתי ומקיף להציג את פרקטיקת המדיניות בעבודה סוציאלית, לדון בה ולבחון את הדרכים להוצאתה אל הפועל. מקצת תובנות הספר הוצגו בבימות אחרות ובעיקר בגיליון 81 של כתב העת "עבודה סוציאלית". הספר מבסס ומציג גישות, תאוריות ומושגים בסיסיים המתמקדים במדע המדיניות וקושרם עם מקצוע העבודה הסוציאלית. לפי התזה המלווה את הספר, מדיניות ציבורית היא פרקטיקה נדרשת והכרחית עבור העובדים הסוציאליים (להלן: עו"ס), מאחר שלא ניתן להגשים מטרות ערכיות מהותיות של המקצוע (בייחוד צדק חברתי וחלוקתי) בלי מעורבות אמתית ואפקטיבית בתהליכי העיצוב, היישום וההערכה של המדיניות החברתית. לפיכך, המחברים קוראים להגביר את מעורבותם של העו"ס בזירות שבהן מתעצבת מדיניות חברתית.

הגדרתה של פרקטיקת המדיניות, כפי שאימצו אותה החוקרים היא:

פעולות הנעשות על-ידי עו"ס כחלק אינטגרלי מעבודתם המקצועית בכל תחומי העיסוק ואופניו, המכוונות לעצב מדיניות חדשה או לשנות ולשפר את המדיניות הקיימת ולמנוע שינויים לרעה בה. פעולות אלו מכוונות להשפיע הן על [עיצוב] המדיניות והן על יישומה ברמה הארגונית, מקומית לאומית ובין-לאומית, ההולמת את ערכיה של העבודה הסוציאלית... (עמ' 12).

המבחין העיקרי בין הגדרה זו לבין ההגדרה שניתנת בספרות ל"השתתפות פוליטית", היא הדגשת העו"ס כשחקנים בזירת המדיניות הציבורית ותיחום פעילותם בתוך ההקשר ובתוך מערכות האילוצים של עבודתם ושל אבני היסוד הערכיים של המקצוע. הגדרה זו משאירה מקום למחקרי המשך, שיבקשו להציע טיפולוגיות של פרקטיקת מדיניות או לדון בהתנהגויות הנמצאות בתפר שבינן לבין השתתפות פוליטית קלסית, כגון השתתפות בהפגנה בנושא שאינו חברתי או השתתפות פוליטית מחוץ למסגרת העבודה.

בספר עשרה פרקים. הפרק הראשון מתאר מאפיינים עיקריים של מדינת הרווחה ומקצוע העבודה הסוציאלית ומבסס את הרקע לפרק השני, שבו מתקיים דיון בפרקטיקת המדיניות, הגדרתה ורכיביה. הפרק השלישי דן בפער שבין החזון הנורמטיבי הרצוי לבין המצוי בשטח בכל הקשור למעורבותם, העדפותיהם וגישתם של העו"ס לעיצוב המדיניות החברתית. בפרק זה המחברים מבססים את טיעוניהם על-ידי בחינה השוואתית של המתרחש במקומות שונים בעולם ומצביעים על מעורבות נמוכה יחסית של

עו"ס בעולם בתהליכי עיצוב המדיניות החברתית. טוב עשו המחברים, בהציגם בפרק זה גם גישות המתנגדות למעורבותם של העו"ס בתהליכים פוליטיים ובהשפעה על תוצאות של מדיניות (עמ' 36). יש הטוענים כי מעורבות ישירה לא רק שאינה חלק מתפקידם ועבודתם של העו"ס, אלא שבטווח הארוך היא אף עשויה לפגוע בתדמיתה הערכית של העבודה הסוציאלית כמקצוע. לשון אחר, העו"ס יהפכו לקבוצת אינטרס דומיננטית יותר בזירת המדיניות הציבורית – על כל המשתמע מכך. בהקשר זה, אי-המשילות, היעדר יכולתם של מקבלי ההחלטות לעצב אסטרטגיה וליישם מדיניות ציבורית אפקטיבית לאורך זמן הן תופעות המאפיינות את החברה הישראלית בעשורים האחרונים, ואף מגבירות את הציפייה למעורבות רבה יותר של אנשי העבודה הסוציאלית בעיצוב מדיניות. הואיל ובשל קשיי משילות הפוליטיקאים והביורוקרטים מותירים חלל ריק, הגיוני לשער כי בדומה לשחקנים אחרים, גם העו"ס יבקשו למלא לפחות חלק מחלל זה. יתרה מכך, המחברים מסבירים כי מעורבות העו"ס נתפסת כהכרחית לקידום איכות חיים ומימוש זכויותיהם האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות של כלל האנשים בחברה ובייחוד של קבוצות הסובלות מקיפוח, הזנחה או אפליה. לפיכך, אפשר להניח כי לאורך זמן, התערבותם של עו"ס לא תישאר רק בעניינים חברתיים טהורים אלא תחלחל לאטה גם לתחומי מדיניות נוספים, בייחוד בנושאים הקשורים בעימותים מקומיים או לאומיים. ואולם, שבעת הטעונונים שפורסים המחברים בדבר נחיצותה של פרקטיקת המדיניות לעו"ס, תשכנע, ככל הנראה, את רוב הקוראים כי היתרונות הגלומים בהתערבות פוליטית שלהם עולים על החסרונות שבדבר.

בפרק הרביעי מתקדמים המחברים עוד שלב ומציעים לקורא מסגרת תאורטית מרשימה, המצביעה על מקדמים וחסמים המשפיעים על מעורבות עו"ס בפרקטיקת מדיניות. בהקשר זה, התרבות מוצעת כגורם משפיע וחשוב. אכן, תרבות ארגונית ותרבות פוליטית הם שני משתנים חשובים שהספרות אינה מדגישה דיה את השפעתם על תהליכים ותוצאות של מדיניות ציבורית.

הפרק החמישי סוקר כמה גישות לניתוח מדיניות חברתית ומתאר את שלביה. בפרק זה, זוכה עבודתו החשובה של קינגדון (Kingdon, 1984), ובייחוד גישת הזרמים שהציע, למקום של כבוד. גישות רבות אחרות לניתוח מדיניות ציבורית אינן מופיעות כאן. מצד אחד, אומנם ספק אם ניתן היה במסגרת הדיון המצומצמת להוסיפן. מצד אחר, נותר מרחב לעבודות המשך שיציגו גישות מתחרות לניתוח מדיניות ציבורית העשויות לשפר ולהעשיר את פרקטיקת המדיניות בעבודה סוציאלית. עניין זה בולט במיוחד בפרק השישי, המבקש לבצע אינטגרציה בין הידע הרב שנפרס לפני הקורא בפרק הקודם, לבין היכולת של העו"ס לאמצו ולהשפיע בעזרתו על תוצאות המדיניות החברתית. דומה כי גישות נוספות היו יכולות להוביל את המחברים לתובנות שונות או נוספות על אלה שהציעו.

הפרק השביעי, המרתק מכולם, מתמקד בהיבטים המעשיים של פרקטיקת המדיניות בעבודה סוציאלית. המחברים פורטים בשיטתיות שבעה שלבי פעולה, המרכיבים יחדיו את פרקטיקת המדיניות. למעשה, שלבים אלה הם סוג של ניתוח מדיניות (policy analysis), שבו מוגדרת בעיית המדיניות, נבחנות חלופות אפשריות, נבחרת החלופה המיטבית, וביצוע החלופה שנבחרה והערכתה משולבים בניתוח. כך גם נידונות בפרק זה אסטרטגיות הפעולה לקראת הגעה אל תוצאות המדיניות המתבקשות והמיומנויות הנדרשות לתהליך ההתערבות. הפרק השמיני פונה לתאר ולהמחיש אמפירית את השפעותיה של פרקטיקת המדיניות בישראל, ומתמקד בוועדות פרלמנטריות. סופו של פרק זה בשאלה חשובה, שראוי שתיחקר בעתיד הן כמותית והן איכותנית, והיא: "עד כמה אכן מצליחים עו"ס להשפיע על תוצאות המדיניות במבחן המעשה?".

הפרק התשיעי פורט כיצד ראוי לבנות את הכשרתם של סטודנטים לתארים ראשונים ומתקדמים. מאחר שלשני המחברים השפעה רבה על תוכני המדיניות החברתית בישראל, הגיוני להניח כי השפעתו של הספר על הגישה הנכונה להכשרתם של עו"ס בישראל בעתיד תהיה רבה אף היא. סביר מאוד להניח כי תכניות שונות של לימודי עבודה סוציאלית בארץ יאמצו כבסיס את ההמלצות המובאות בו או את מקצתן. עם זאת, הנחת העבודה העולה מפרק זה היא כי פרקטיקת המדיניות אמורה להילמד על-ידי סטודנטים הרשומים במוסדות ההשכלה הגבוהה. אפשר שהנחה זו מחמיצה את ההבנה כי אולי ראוי וניתן ללמד פרקטיקות חשובות אלה גם עו"ס שסיימו את הכשרתם ונמצאים ב"שטח". ככלות הכול, רוב העו"ס הנמצאים בעמדות בכירות יחסית סיימו את לימודיהם. האם כדאי להמתין להגעתם של הסטודנטים החדשים אל השטח ואל תפקידי מפתח, או שמא ראוי שלא לחכות ולהתחיל לבסס כבר מעתה פרקטיקה זו גם במסגרות שאינן חלק מתואר אקדמי?

הפרק העשירי חותם בסיכום, ובפסקה האחרונה שבו כותבים המחברים: "פרקטיקת מדיניות בעבודה סוציאלית מבקשת אפוא, בעיקרו של דבר, לקדם חזון חברתי. חזון זה מבוסס על השאיפה לקדם חברה המושתתת על ערכים של שוויון, סולידריות, שותפות וחירות ממחסור, מאפליה ומדיכוי..." (עמ' 214).

רבים מערכיו של חזון זה אכן זוכים לתמיכה רחבה בציבור הישראלי כפי שעולה הדבר מסקרי דעת קהל שנערכו ובוודאי כפי שניתן היה להיווכח בכך בהפגנות מחאת הקיץ 2011. ואולם, מחקרים רבים של מדיניות ציבורית מלמדים כי לא ניתן להתמקד רק בערכים ובאידיאולוגיה כאשר במדיניות ציבורית עסקינן. לפיכך, לא ניתן לקשור למקצוע העבודה הסוציאלית את עניין המדיניות מבלי להכניס למערכת התחשיבים והניתוח את עניין האינטרסים והאילוצים של השחקנים הפוליטיים. כפי שהספרות מלמדת, בעיות מדיניות רבות אינן רק תולדה של כשלי שוק או בעיות של צדק חלוקתי, אלא גם תולדה של כשלי ממשל הקשורים ישירות באינטרסים ארגוניים ואישיים של מקבלי ההחלטות – הפוליטיקאים

והביורוקרטים (Weimer & Vining, 2005). לפיכך, למרות ערכי הליבה הקשורים ישירות לאנשי העבודה הסוציאלית, חובה על חבריה לזכור תמיד כי לשחקנים פוליטיים יש מערכות מוטיבציה שאינן בהכרח ממוקדות רק בהיבטים ערכיים ואידאולוגיים – כפי שמציע זאת אף קינגדון עצמו. מכאן, שאחד העניינים שראוי להדגיש, יחד עם התובנות החשובות שתורם ספר חלוצי זה, היא כי מקורם של כללי משחק ושל מדיניות חברתית צריך להיבחן בהקשר הפוליטי ובמיוחד באינטרסים של השחקנים הפוליטיים. ביסוס תובנה זו עשויה להיות שלב חשוב נוסף בניסיון לגשר על פער שנדמה שעדיין קיים בין הספרות העוסקת במדיניות ציבורית ובפוליטיקה לבין הספרות העוסקת במדינת הרווחה ובעבודה סוציאלית (כהן, 2011). כדי לבסס מדיניות חברתית בעלת ערכים סוציאלי-דמוקרטיים יש לזהות ואף ליצור מערכת תמריצים עבור פוליטיקאים וביורוקרטים בעלי עוצמה. מערכת תמריצים זו חייבת להתבסס לא רק על אידאולוגיה – אלא גם על האינטרסים האישיים שלהם. במבחן המעשה הפוליטי, הממד האידאולוגי עצמו עשוי לא פעם לאכזב את אלה הסומכים בעיקר עליו.

לסיכום: מדובר במיזם חשוב התורם תרומה משמעותית לשיח על מדינת הרווחה והמדיניות החברתית בישראל ומבסס לראשונה בשיטתיות פרקטיקה חשובה במקצוע העבודה הסוציאלית. כאמור, ייתכן שאפשר אף לראותו כסמן של צומת חשוב **שישנה** את מסלולי לימוד העבודה הסוציאלית במחוזותינו. גם אם קהל היעד הטבעי לספר הוא עובדי מקצוע העבודה הסוציאלית וחוקריו, הוא בהחלט משמש שער לעולם מדעי המדיניות וכלי עבודה ועזר עבור סטודנטים, חוקרים ואנשי מקצוע מתחומים אחרים המבקשים להשפיע על המדיניות הציבורית. הספר כתוב בשפה ברורה, מבנה הפרקים מצוין והקריאה בו קולחת. היסודות והעקרונות המובאים בו ישמשו ככל הנראה שנים ארוכות כבסיס להוראת המקצוע באוניברסיטאות ובמכללות בישראל.

מקורות

כהן, נ' (2011). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ו'אי-משילות': המקרה של בית החולים באשדוד. בתוך ה' זובידה וד' מקלברג (עורכים), **דינמיקה של שינוי: הפוליטיקה הישראלית בתקופת מעבר** (עמ' 123-93), תל אביב: הוצאת האגודה הישראלית למדע המדינה.

Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, alternatives and public policy*. New York, NY: Harper Collins.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2005). *Policy analysis: Concepts and practice* (4th Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

לתחתית העמוד הראשון

* ד"ר נסים כהן, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה. דואר

אלקטרוני: NissimCohen@poli.haifa.ac.il

© כל הזכויות שמורות למכון סאלד