

מה בין "פריפריה" למדד הפריפריאליות? על מושגים ומדדים ותרומתם להבנה ולהבניה של המציאות

סיגל נגר-רון

המונח "פריפריה" נכנס אל לב השיח הציבורי בישראל בעשור האחרון והוא משמש שם כולל לסימון קטגוריות שונות שאינן חלק מההגמוניה. ה"פריפריה", עם התייצבותה מול ה"מרכז", מסמנת גבול סימבולי המבחין בין מרחבים, אנשים ואף התנהגויות. שחקנים חברתיים נאבקים ליצור קלסיפיקציות ולהגדיר גבולות סימבוליים במטרה להשיג הסכמה רחבה על כך שהמושגים והקטגוריות הממיינות משקפים מציאות נתונה. בישראל מושג הפריפריה אומץ כמעט ללא עוררין על ידי קבוצות המבקשות לאתגר את הסדר החברתי וגם על ידי ההגמוניה עצמה. כך למשל במחאה החברתית בקיץ 2011 אנשי תקשורת, פוליטיקאים והמוחים עצמם השתמשו בו תדיר. ניתוח הסיקור התקשורתי של המחאה מלמד כי תחת המושג "פריפריה" כונסו בכפיפה אחת מזרחים, נשים חד-הוריות, ערבים, יוצאי אתיופיה, "רוסים", עניים, מובטלים, תושבי שכונות בשולי הערים הגדולות ותושבי עיירות הפיתוח (שבצ'נקו 2015, 53-56). "הפריפריה" הפכה לשם קוד המאחד את כל הקטגוריות שאינן נמנות עם ההגמוניה.

באקדמיה הישראלית המושג לא אותגר כמעט – לא בחוגים שמרניים ולא בחוגים ביקורתיים. בנובמבר 2011, חודש אחרי שוך המחאה החברתית, התקיים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב כנס שכותרתו "מרכז ופריפריה בעידן של שינויים חברתיים וכלכליים". בכנס זה הביע שלמה סבירסקי, ממובילי מחקר אי-השוויון בישראל, את מורת רוחו מהשימוש הציבורי והאקדמי במושג:

* תודתי למשרד המדע והטכנולוגיה על תמיכתו הנדיבה בפרויקט המחקר "לעבוד מתוך שוליות מרובה: מרחב, מעמד ודתיות בערי הפיתוח בנגב", שעבודה זו היא חלק ממנו.

אינני אוהב את המושג "פריפריה". אני מעדיף את השמות המפורשים של מה שעומד מאחוריו: ערבים. מזרחים. כפרים לא מוכרים. תעשיות לואו-טק וכיו"ב. אין לי מושג מי התחיל להשתמש בו ומתי. כשאני כתבתי את עבודתי הראשונה בשנות ה-80, הוא לא היה קיים. מה שברור הוא שכיום המושג השתרש וקצת קשה לעקור אותו. אני עצמי נאבק בלחץ הסביבתי להשתמש בו, ולמרות שאני רואה מציאות מורכבת הרבה יותר, גם אני נכנע לעתים (סבירסקי 2011).

כפי שסבירסקי מעיד, גם חוקרים ביקורתיים, המכירים בכך שמושג הפריפריה איננו כלי אנליטי טוב להבנת המציאות החברתית, מאמצים אותו מכיוון שהוא קנה אחיזה בשיח הציבורי והאקדמי בישראל.¹

המושג "פריפריה" דומה במובנים רבים למושג "אוריינט": בשניהם נעשה שימוש בקואורדינטות גיאוגרפיות מדומיינות כדי לכונן זהויות נבדלות המבחינות בין "אנחנו" ל"הם", בין "מפותח" ל"נחשל". "הגבולות הגיאוגרפיים", כתב אדוארד סעיד, "מלווים את הגבולות החברתיים, האתניים והתרבותיים בדרכים צפויים" (סעיד 2000, 55). כמו המזרח, שהיה לאובייקט חקירה לא רק בקרב מזרחנים, כך גם הפריפריה התפשטה הרבה מעבר לעבודותיהם של "מומחי המרחב", הגיאוגרפים, והגיעה אל עבודותיהם של מדעני חברה אחרים כגון כלכלנים, סוציולוגים, אנשי מדע המדינה ועוד. אולם בשעה שסעיד הציב את השיח האוריינטליסטי במוקד של חקירה, והתזה שלו הפכה לאחת המשפיעות על האקדמיה המערבית ושינתה אותה בעשורים האחרונים של המאה העשרים, לא התפתחה ביקורת דומה על מושג הפריפריה. ואף שגישות תיאורטיות שונות תיארו באופנים שונים את טיב הקשר והיחסים בין מרכז לפריפריה, לא נעשתה פרובלמטיזציה של המושג עצמו. כתוצאה מכך מושג הפריפריה נותר כלוא, רוב הזמן, בתוך קופסה שחורה.²

סקירה היסטורית של ספרות המחקר שביססה את מושגי המרכז והפריפריה מלמדת כי ראשיתם בתהליכים החברתיים שלאחר מלחמת העולם השנייה, הדה-קולוניזציה

1 סקירת הספרות מלמדת כי המושג פופולרי בעשור האחרון לא רק בישראל אלא בעולם כולו. למשל, האפיפור פרנציסקוס משתמש בו תדיר בדרשותיו כדי לבקר את המציאות הכלכלית הגלובלית הלא-שוויונית שבה רבים ברחבי העולם נעדי עבודה, קורת גג, יכולת השפעה וכבוד. באמצעות השימוש במטפורה מרחבית פרנציסקוס מוחה נגד תפיסה היררכית המניחה שהפריחה הכלכלית תחלחל ותגיע בסופו של דבר אל המעמדות הנמוכים (Ferrara 2015).

2 דוגמה לכך בהקשר של ישראל אפשר למצוא בספרו של אורי רם (2020) *הסוציולוגיה הישראלית: היסטוריה רעיונית 1882-2018*. רם מציע ניתוח היסטורי ביקורתי של הגישות והרעיונות המרכזיים בסוציולוגיה הישראלית, אך אינו דן באופן ביקורתי במושג הפריפריה ואף משתמש במונח "ספר" כשם נרדף לפריפריה. ניסיון יוצא דופן לדון במושג הפריפריה ולאגרו עשו הגיאוגרפים החברתיים אורן יפתחאל וארז צפדיה (2008), אשר הציגו את המושג ספריפריה כדי לדייק את קטגוריית הניתוח ולתת ביטוי לחפיפה בין אתניות ומרחב, שהיא תוצאה של תהליכי קולוניזציה פנים-יהודיים בעשורים הראשונים למדינה.

והקפיטליזם העולמי. מול התהליכים האלה התפתחה תיאוריית המודרניזציה, שנציגה הבולט ביותר הוא הכלכלן ואיש מדע המדינה וולט רוסטו (Rostow 1960), ותיאוריית התלות, שנציגה המובהק הוא הסוציולוג והכלכלן אנדרה גונדר פרנק (Frank 1967). בראשית שנות השבעים פיתח הסוציולוג עמנואל ולרשטיין את מודל המערכת העולמית והציב את הניצול הכלכלי של הפריפריה בידי המרכז כמסגרת להבנת יחסי הכוח העולמיים (Wallerstein 1974). גישת המערכת העולמית הסיטה את המבט מנחשלות הפריפריה אל שאלת היחסים בין המרכז לפריפריה (Radice 2009). אדוארד שילס (Shils 1975) הסב את הדגש מההיבט הכלכלי אל ההיבט התרבותי ביחסי כוח אלו וטען כי עוצמתו של המרכז איננה כלכלית בלבד אלא מבוססת על עוצמה סמלית, תרבותית ופוליטית; המרכז מייצר את מערכת האמונות, הסמלים והערכים שהפריפריה מפנימה. בסוף שנות השבעים, עם התפתחות הגישות הפוסטמודרניות והפוסטקולוניאליות, התרחבה גם ספרות המחקר שבחנה את היחסים בין מרכז ופריפריה, לא רק מבחינה גיאוגרפית מרחבית אלא גם מבחינת קטגוריות זהות כגון אתניות (Comaroff and Comaroff 2009) ומגדר (Anzaldúa 1987). הקפיטליזם העולמי המואץ הגיע בסוף המילניום לשיאו, ותוצאותיו – נישולן של אוכלוסיות רחבות ברחבי העולם מנכסיהן – הובילו הוגים פוסטקולוניאליים דוגמת ג'ון וג'וז קומרוף (Comaroff and Comaroff 2012) לפתח "מחשבה מדרום". אחרים, כמו בואוונטורה דה סוסה סנטוש (de Sousa Santos 2014), אף הציעו לפתח אפיסטמולוגיה דרומית. הגישות הללו מציעות לראות ב"דרום" מקור לידע אלטרנטיבי לזה המרכזי ההגמוני. בהגות זו הפך המרחב הגיאוגרפי אמצעי לשרטוט ולסימון יחסי כוח ברמה העולמית והמקומית, במטרה להבינם וכחלק מפרויקט לקידום צדק חברתי.

מושגים שמתפתחים באקדמיה חודרים אל השיח הציבורי (Roth 2017). מאחר שהידע האקדמי נתפס כניטרלי, אובייקטיבי וחסר פניות, מושגים אקדמיים זוכים ללגיטימציה רבה ומשפיעים על עיצוב היחסים החברתיים (Seidman 1997, 4–5). כך, לאחר אימוצן של גישות ביקורתיות באקדמיה הישראלית בשנות התשעים נכנס מושג הפריפריה גם אל השיח הציבורי המקומי: הפריפריה הפכה שם נרדף לנידחות ולשוליות ולהוויה שבביקורת שלה היא מאיימת על המרכז ההגמוני. בשיח התקשורתי סימן המושג את המרחק מהמרכז ההגמוני, מרחק שאיננו רק גיאוגרפי אלא גם ובעיקר חברתי-כלכלי (אברהם 1993). אולם השימוש במושג זה כשם גנרי לכל מי שאינו חלק מהקבוצה ההגמונית משטיח ומרדד את ההבדלים בין הקבוצות השונות הסובלות מסוגים שונים ודרגות שונות של שוליות, והאחדתן לכדי קטגוריה אחת שבהכרח ניצבת לעומת הקטגוריה המשלימה אותה – המרכז – עלולה לכאורה להטיל איום על האחרונה. במסה זו אראה כיצד המדינה עצמה אימצה את המושג "פריפריה" ורוקנה אותו מתוכנו הביקורתי באמצעות מדד לאומי לבחינת מצבה של "הפריפריה" – מדד הפריפריאליות. פרסום מדד הפריפריאליות מטעם המדינה יוצר את האשליה שיש דרך אחת לבחון את אי-השוויון ושמדידתו תוביל לטיפול בו ולצמצומו כעניינה של המדינה.

חוקרים בתחום ה-STS (Science, Technology, State) עומדים על חשיבות המחקר שבוחן את היווצרותם של מדדים סטטיסטיים, שכן הגדרות סטטיסטיות משרטטות את תחומי השפעת המדיניות; כדי שיהיה אפשר לטפל בסוגיה חברתית יש להוכיח כי היא קיימת. תופעות חברתיות שאינן נמדדות אינן מטופלות. בהקשר זה כותב דניאל ברסלאו (1996), "ייתכן שדווקא מדעי החברה הטכניים ביותר, אלה שכמעט אינם מעוררים מחלוקות, הם בעלי ההשפעה הפוליטית המשמעותית ביותר, ועל אחת כמה וכמה משום שהשפעתם הפוליטית נסתרת כל-כך מן התודעה" (שם, 165). כוחה של הסטטיסטיקה נובע מכך שהיא נתפסת כתחום אפור ונטול אידיאולוגיה; אבל מדענים יוצרים מדדים בהקשר חברתי מסוים. המדדים אמנם נוצרים על פי חוקים של השדה המדעי, אבל בהתאם לדרישה פוליטית, וכך הם מהווים יצירה מוטה ומונחית אינטרסים. ברונו לאטור, בספרו *Science in Action* (Latour 1987), טוען שקטגוריות חברתיות מאומצות על ידי שחקנים פוליטיים ומוצגות כעובדות מדעיות, אובייקטיביות וניטרליות באמצעות תהליך של תרגום דילמות פוליטיות לבעיות פרופסיונליות. תרגום קונפליקטים חברתיים לשפה מתמטית נקיייה הופך את הקונפליקט לבעיה אובייקטיבית לכאורה, כזאת שיש לה פתרון טכני. כך, באמצעות יצירת מצג של טיפול אובייקטיבי בקונפליקטים חברתיים, הסטטיסטיקה תורמת לריסונם. אין בטיעון זה כדי להפחית מן הכוח המעצב ומן ההשפעה שיש למושגים ולמדדים שיוצרים מדעני החברה. מדד הפריפריה, למשל, משמש כלי להחלטה על העברת כספי מדינה לרשויות מקומיות. הציבור הרחב, ופעמים רבות גם החוקרים עצמם, מקבלים את ההגדרות הראשוניות של המדדים ואינם מערערים על אופני חישובם, והמדדים הופכים לעובדה מובנת מאליה – השאלה כיצד הוגדרו, איך הם מחושבים ואיזו מציאות מורכבת הם מסווים נותרת מחוץ לכל דיון. כדי לפתוח את הקופסה השחורה של מדד הפריפריאליות יש לשוב אל ההקשר הדיסציפלינרי וההיסטורי שבו הוא פותח.

מדד הפריפריאליות

את מדד הפריפריאליות פיתחה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבקשת משרד הפנים מ־2003 והוא פורסם לראשונה ב־2008. מטרת המדד, כפי שקבע משרד הפנים, היא לשמש כלי עזר לקבלת החלטות בנוגע לתקצוב רשויות מקומיות. המדד מדרג את היישובים על פי מידת הפריפריאליות במטרה להקצות כספי מדינה לטובת קידום יישובים מוחלשים והקטנת אי-השוויון בישראל. כיום מענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות מחושבים על בסיס השקלול של מדד האשכולות החברתיים-כלכליים ומדד הפריפריאליות.

ניתן ללמוד על הרציונל שהנחה את מפתחי המדד בהקדמה לפרסום המדד ב־2009:

פריפריאליות מבחינת מיקום גורמת גם לפריפריאליות מבחינת מצב סוציו-אקונומי. כפי שצוין במחקרים אירופאים בעשרים השנים האחרונות, למרות שהקשר הוא לא חד משמעי וישנם אזורים מרוחקים מצליחים ואזורים מרכזיים בעיתיים, אזורים מרוחקים

ממרכזי פעילות כלכלית מאופיינים באופן כללי על ידי תוצר מקומי גולמי לנפש נמוך, שיעור אבטלה גבוה, רמת השכלה נמוכה [...] כמו כן, המונח פריפריאליות עצמו הוא בעל קשר אסוציאטיבי לחיסרון, במיוחד מנקודת מבט של התושבים המתגוררים באותם האזורים (ציבל 2009, 7; ההדגשות שלי).

מדד הפריפריאליות הישראלי מבוסס על מודל הגרביטציה המתואר בספרו של ויליאם ריילי *The Law of Retail Gravitation* (Reilly 1931). המודל, שריילי פיתח בתקופת השפל הגדול בארצות הברית בעקבות עבודתו עבור לשכת המסחר של טקסס (Bureau of Business Research), עושה שימוש מטפורי בעקרון הגרביטציה של ניוטון³ וקובע כי יישובים גדולים מושכים אליהם תנועה רבה יותר של אנשים, סחורות ועסקים, וכתוצאה מכך יש בהם אפשרויות רבות יותר למסחר, תעסוקה, שירותים, השכלה ופנאי. לעומת זאת, ביישובים המרוחקים מהמרכז האפשרויות מצומצמות יותר. המודל היה פופולרי בשנות החמישים והשישים, בעיקר מכיוון שהשתלב בגישה הפוזיטיביסטית ששלטה במדעי החברה ומכיוון שסיפק מודל מתמטי, לכאורה ניטרלי ואובייקטיבי, לתנועה (של סחורות ואנשים) במרחב. הוא זכה לפיתוחים שונים וכיום הוא והמודלים שפותחו בעקבותיו משמשים בעיקר בתחום המסחר, למשל בקביעת מיקומן של חנויות חדשות. מאז שנות השבעים ספג המודל ביקורת רבה על הנחותיו המוטות ויומרתו לניטרליות ולאובייקטיביות, והוטל ספק במסקנתו שפריפריה היא מרחב המאפיין באפשרויות מוגבלות (של עבודה, לימודים, קניות ופנאי; ראו למשל McCallum 1995). גם בארץ חוקרים (פארס 2008; סבירסקי 2011; דוידי 2012) וקובעי מדיניות (אגמון 2016) מתחו ביקורת על הנחות היסוד של מדד הפריפריאליות הישראלי, על אופן חישובו ועל השלכות השימוש בו, אולם ביקורות אלו לא הובילו לשינוי אופן חישוב המדד והוא ממשיך לשמש כלי להקצאת משאבים.

מדד הפריפריאליות הישראלי, שמבוסס על מודל הגרביטציה, מחושב כשקלול של שני מרכיבים בלבד: מדד נגישות פוטנציאלית, שהוא המרחק בין היישוב ליישובים אחרים ביחס לאוכלוסייה, וקרבה לגבול מחוז תל אביב. שני המרכיבים האלה גיאוגרפיים גרידא. יותר מכך, ניתוח החישובים המסובכים של מדד הפריפריאליות מלמד שאם היו מחליפים את המניפולציות הסטטיסטיות בבדיקה פשוטה של המרחק מתל אביב, היו מתקבלות אותן תוצאות בקירוב. על פי המדד, היישוב הפריפריאלי ביותר הוא אילות שבמועצה האזורית חבל אילות, והיישוב המרכזי ביותר הוא גבעתיים.

משמעות הדבר היא שבאופן שבו המדד מחושב, הוא אינו יכול להבחין בהבדלים פנימיים בין יישובים בעלי פרופיל חברתי-כלכלי שונה בתוך אותו אזור גיאוגרפי. כך

3 בשנות השלושים נעשה שימוש מטפורי בעקרון הגרביטציה ובמושגי המרכז והפריפריה גם בתחומי דעת אחרים, למשל בתיאוריה הלינגוויסטית (Skrebtsova 2014).

למשל היישובים הברזאיים תל-שבע, חורה ולקיה, עיר הפיתוח אופקים והיישובים היהודיים המבוססים עומר, להבים ומיתר מקבלים כולם ציון 2 במדד הפריפריאליות (1) הוא הציון הנמוך ביותר). גם לוד, רמלה, כפר שמריהו, רעננה וכפר סבא מקבלות ציון זהה, מכיוון שהמרחק שלהן מגבול תל אביב דומה, והדוגמאות עוד רבות. מפתחי המדד מכירים בכך "שהקשר הוא לא חד משמעי וישנם אזורים מרוחקים מצליחים ואזורים מרכזיים בעייתיים", כמצוטט לעיל, אך בוחרים להתעלם מכך.

חוסר יכולתו של המדד להבחין בהבדלים באופי היישובים בתוך אותו מרחב גיאוגרפי הוא בעיה מהותית כשמטרתו המוצהרת היא להיות כלי מסייע לקבלת החלטות לגבי חלוקת תקציבי ממשלה כדי לצמצם אי-שוויון. שורש הבעיה נעוץ בהנחות המוטות בבסיס הרציונל של המדד. ההנחה הראשונה היא כאמור שהמרחק ממרכז הארץ הוא הגורם לנחיתות החברתית-כלכלית של התושבים החיים ביישובי הפריפריה. הנחה זו בעייתית גם על פי התפיסה המתמטית שבבסיס המדד עצמו וגם מבחינה היסטורית. מבחינת המודל המתמטי, מאחר שישראל היא מדינה קטנה המרחק בין יישובי המרכז ליישובים המוגדרים כשייכים לפריפריה קטן, בניגוד למרחק בין יישובים כפריים (rural) ליישובים עירוניים מרכזיים בארצות הברית, ששם פותח מודל הגרביטציה. ההנחה שהמרחק ממרכז הארץ הוא הגורם לנחיתות יישובי הפריפריה מתעלמת מההיסטוריה של ההתיישבות במרחב ב-140 השנים האחרונות. באותו מרחב גיאוגרפי המרוחק מתל אביב, שפעם קראו לו "הספר", הוקמו בתקופות שונות צורות התיישבות שונות: קיבוצים, מושבים, עיירות פיתוח שחלקן הפכו לערים. אך בזמן שהקיבוצים פרחו מבחינה כלכלית וחברתית, עיירות הפיתוח הסמוכות סבלו מנחיתות מבנית בכל תחומי החיים. המרחק הקטן יחסית בין יישובים ובינם ובין המרכז, והעובדה שבאותו מרחב גיאוגרפי מתקיימים יישובים בעלי פרופיל חברתי-כלכלי שונה לחלוטין (למשל עומר ותל-שבע הסמוכות), מלמדים כי הגיאוגרפיה לבדה אינה יכולה להיות הגורם המסביר לאי-השוויון.

הנחת היסוד השנייה, הקביעה ש"אזורים מרוחקים ממרכזי פעילות כלכלית מאופיינים באופן כללי על ידי תוצר מקומי גולמי לנפש נמוך, שיעור אבטלה גבוה, רמת השכלה נמוכה" (ציבל 2009, 7), איננה נבחנת על ידי המדד. כלומר, המדד אינו מביא בחשבון אף משתנה חברתי-כלכלי אלא מניח אפריורי שרמת השכלה נמוכה, שיעור אבטלה גבוה ותוצר גולמי נמוך לנפש הם מאפיינים של פריפריה. הנחות יסוד אלו מתגלות כשגויות כאשר בודקים את ממצאי מדד הפריפריאליות הישראלי עצמו. אם בוחנים למשל את שיעורי התעסוקה על פי מדד הפריפריאליות, מוצאים ששיעור התעסוקה הגבוה ביותר בישראל – 69.1% – הוא דווקא באזורים המוגדרים פריפריאליים מאוד, ואילו ביישובים מרכזיים מאוד שיעור התעסוקה עומד על 64.6% (הלמ"ס 2019, 102). ההנחה מתגלה כשגויה אמפירית גם בתחום ההשכלה: שיעור הזכאים לתעודת בגרות עומד על 71.6% ביישובים פריפריאליים מאוד, לעומת 62.5% ביישובים מרכזיים מאוד (שם, 202). הסבר אפשרי לכך הוא העובדה

שדווקא יישובים פריפריאליים מאוד, כמו המושבים במועצה האזורית הערבה התיכונה, מאוכלסים ברובם דווקא על ידי אוכלוסייה מבוססת מבחינה חברתית-כלכלית.

ההנחה השלישית מופיעה במשפט "המונח פריפריאליות עצמו הוא בעל קשר אסוציאטיבי לחיסרון, במיוחד מנקודת מבט של התושבים המתגוררים באותם האזורים". הקביעה שתושבי היישובים המרוחקים מהמרכז מזהים את מקום מגוריהם כמקום המאופיין בחסר, בהיעדר הזדמנויות ובהיעדר משאבים מבוססת על האופן שבו המרכז, שעומו נמנים מפתחי המדר, חושב על הפריפריה כיום. אולם היחסים בין המרכז ליישובים המרוחקים ממנו השתנו לאורך השנים. בתקופת היישוב ובעשורים הראשונים למדינה, אידיאולוגיית עיצוב המרחב הלאומי קידמה תפיסה אנטי-עירונית והיישובים שיוחסה להם יוקרה רבה היו דווקא היישובים החקלאיים בספר המרוחק ממרכז הארץ. אנשי הקיבוצים והמושבים המרוחקים ממרכז הארץ לא זיהו את מקום מגוריהם עם חסר. יתר על כן, התיישבות זו נתפסה במשך עשורים רבים כאידיאל בחברה היהודית בישראל ומי שבחרו בדרך חיים זו זכו בהון סימבולי וממשי על תרומתם להתיישבות. גם היום יש התיישבויות מרוחקות מן המרכז שמזכות את הבוחרים בהן בהון סימבולי ואף ממשי, ובהן חוות הבודדים בנגב, גרעינים תורניים בערי הפיתוח, התיישבויות אידיאולוגיות ביהודה ושומרון ועוד. לכן אין פלא כי ממצאי מדר הפריפריאליות עצמו מלמדים שתושבי היישובים הפריפריאליים ביותר שבעי רצון ממאפייני הסביבה באזור מגוריהם יותר מתושבי המרכז (הלמ"ס 2019, 348).

כלומר, גם במקרה זה הממצאים של המדר עצמו מלמדים שההנחה כי תושבי הפריפריה מזהים את מקום המגורים שלהם עם חסר מתגלה כשגויה אמפירית.

לטענתי, ההנחה שהמרחק הגיאוגרפי הוא הגורם לנחיתות הפריפריה מתעלמת מההיסטוריה הפוליטית-כלכלית-חברתית שעיצבה את סוגי ההתיישבות במרחב – קיבוצים, כפרים, עיירות פיתוח, יישובים קהילתיים ועוד – שאי-השוויון הנוכחי הוא התוצאה שלה. נחשלותם של יישובים מסוימים בפריפריה איננה תוצאה של ריחוק גיאוגרפי אלא של מדיניות ארוכת שנים – החלטות ההנהגה בשנות החמישים על פיזור אוכלוסין מבלי לדאוג לתעסוקה, והיעדר השקעה ממשלתית הולמת בתשתיות חינוך ותעסוקה לאורך עשורים. את ההבדלים במצבם של יישובים שונים באותו מרחב גיאוגרפי אפשר להסביר טוב יותר באמצעות השתייכותם הלאומית והאתנית של תושביהם (צפדיה 2006; Yiftachel 2000). אולם בשעה שהשתייכות לאומית – ההבחנה בין ערבים ליהודים – היא משתנה עצמאי שנבחן בנפרד גם במדר הפריפריאליות (למשל בבחינת שיעורי התעסוקה או הזכויות לבגרות) וגם בסטטיסטיקה הלאומית בכלל (בפרסומי הלמ"ס), הקטגוריות של אתניות פנים-יהודית – היינו ההבחנה בין מזרחים לאשכנזים – נעלמה מהסטטיסטיקה הלאומית ואין לה לגיטימציה בשיח הציבורי (נגר-רון 2021).

4 ראו פסיקת בג"ץ הקרקעות מיום 29.8.2002 (בג"ץ 3939/99 קיבוץ שדה נחום ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל והיעוץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נו(6) 25; פורסם בנבו).

"פריפריה": בין הגיאוגרפי לחברתי

ההכרה כי הגיאוגרפיה לבדה אינה יכולה להיות הגורם לאי-השוויון הובילה לפיתוח המושג "פריפריה חברתית-כלכלית", או בקיצור "הפריפריה החברתית". מושג זה מנסה ללכוד את המציאות שבה בתוך המרחב הגיאוגרפי המכונה "מרכז" יש אוכלוסיות רבות שאינן משתייכות לקבוצה ההגמונית מבחינה אתנית, לאומית ומעמדית, קבוצות שמציאות חייהן אינה עולה בקנה אחד עם הדימוי ש"המרכז" מבקש לכונן לעצמו. כך למשל שכונת התקווה, חלקיה הערביים של יפו ו"דרום תל אביב" זוכות להגדרה המשונה "פריפריה חברתית". לעיתים קרובות אפשר לשמוע קובעי מדיניות וחוקרים שמבחינים בין שני סוגי הפריפריות, זו הגיאוגרפית וזו החברתית-כלכלית. אולם בעוד ההגדרה לפריפריה גיאוגרפית ברורה ונקבעת לפי המרחק הפיזי מתל אביב, למושג "פריפריה חברתית-כלכלית" אין קשר לגיאוגרפיה והוא שם קוד לאי-שוויון אתני, לאומי ומעמדי.

הפריפריה החברתית הפכה לקטגוריה רשמית ב-2016, כשהכנסת החליטה להגדיר את תחומי הפעילות של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל⁵ – החלטה שנבעה מהרצון להגדיר אזורים שאינם מרוחקים מבחינה גיאוגרפית כאזורי עדיפות לאומית הזכאים להקצאת משאבים. על פי החלטה זו, בקטגוריית הפריפריה החברתית נכללות רשויות מקומיות שאינן בנגב או בגליל ואשר מדורגות במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס באשכולות 1-4, ואזורים בתוך רשויות מקומיות שאינן נגב או גליל המדורגים במדד החברתי-כלכלי של האזורים הסטטיסטיים של הלמ"ס באשכולות 1-8. שלא כמו מדד הפריפריאליות, מדד האשכולות החברתיים-כלכליים מביא בחשבון את המאפיינים הדמוגרפיים, הכלכליים וההשכלתיים של האוכלוסייה ביחידה גיאוגרפית מובחנת. המדד פותח על ידי הלמ"ס לבקשת משרד הפנים ופורסם ב-1987 במטרה לשמש כלי לזיהוי אזורי מצוקה ואזורי רווחה (הלמ"ס 2003, 9). הוא מבוסס על 14 אינדיקטורים מארבעה תחומים: דמוגרפיה, השכלה וחינוך, תעסוקה וגמלאות, ורמת חיים. ערכי המדד נעים בין 1 ל-10; אשכול 1 מייצג את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מייצג את הרמה הגבוהה ביותר. המדד החברתי-כלכלי הוא הכלי המרכזי המשמש את משרדי הממשלה השונים – פנים, חינוך, מסחר, עבודה, רווחה ועוד – בהחלטות על הקצאת משאבים לרשויות המקומיות. כיום מענקי האיזון לרשויות המקומיות מחושבים על בסיס השקלול של מדד האשכולות החברתיים⁶ ומדד הפריפריאליות.

5 החלטת ממשלה 1453 מיום 15.5.2016: שינוי הגדרת הפריפריה החברתית לעניין תחומי פעילותו של המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – תיקון החלטות ממשלה.

6 המדד החברתי-כלכלי זכה לביקורת מצידם של ראשי רשויות שטענו כי הוא מודד את החוזק החברתי-כלכלי של האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית אבל לא את החוזק הפיננסי של הרשות, שכן יש יישובים – למשל מיתר בנגב וכפר ורדים בגליל – שבהם הרמה החברתית-כלכלית של התושבים גבוהה, אולם למועצה אין מקורות הכנסה נוספים מלבד הארנונה של התושבים. כתוצאה מביקורת זו ביקש משרד הפנים מהלמ"ס לפתח את מדד הפריפריאליות.

אם מוסכם כי הפריפריה איננה גיאוגרפית בלבד אלא מושפעת ממשנתנים חברתיים וכלכליים, מדוע מתעקשים קובעי המדיניות ואף אנשי אקדמיה להשתמש במושג המרחבי? "המושג פריפריה", אמר סבירסקי (2011), "מאפשר לנו להתמודד ביתר קלות, ביתר רוגע, עם מציאות לאומית, מעמדית, עדתית שהיא לעתים קשה ביותר". אני מסכימה עם סבירסקי שהשימוש במושג "פריפריה" מסייע לטשטוש אי-השוויון החברתי בישראל, אולם לטענתי הוא מסייע במיוחד להכחיש את אי-השוויון האתני הפנים-יהודי. שכן המדינה מכירה באי-השוויון הלאומי, מודדת אותו ומציגה את הנתונים בפרסומיה הרשמיים – למשל בשנתונים הסטטיסטיים ובתוך מדד הפריפריאליות עצמו;⁷ היא מכירה באי-השוויון המעמדי ומודדת אותו באמצעות מדדים שונים – עשירונים, שכר חציוני, שכר מינימום ו"קו העוני"; אך היא אינה מכירה באי-השוויון האתני הפנים-יהודי בעשורים האחרונים. ניתוח גניאלוגי של המדדים הלאומיים לבחינת אי-שוויון בישראל שערכתי לאחרונה (נגר-רון 2021) מלמד כי בעשורים הראשונים למדינה הלמ"ס מדדה את אי-השוויון באמצעות בחינת הבדלים בתעסוקה, ברווחה ובחינוך בין הקבוצות האתניות הפנים-יהודיות, או במונחי הלמ"ס – בין יוצאי אירופה-אמריקה ליוצאי אסיה-אפריקה. ההשוואות הללו התרכבו בשני העשורים הראשונים למדינה במקביל להתבססות אי-השוויון בין מזרחים לאשכנזים, תוצאה של תהליכי פרולטריוזיה שעברו מזרחים בישראל.⁸ ההשוואות בין מזרחים לאשכנזים הגיעו לשיאן בשנתון הסטטיסטי של 1978 ומאז הן נמצאות במגמת ירידה מתמדת. הסיבה לכך היא שהמשתנה "מוצא" מוגבל בסטטיסטיקה הלאומית לשני דורות בלבד. יהודים שהם דור שלישי מוגדרים "ישראלים", וכתוצאה מכך כיום אי-אפשר לזהות מבחינה אתנית מחצית מהאוכלוסייה היהודית בישראל (Cohen et al. 2019) ולא ניתן לנטר את אי-השוויון האתני הפנים-יהודי. בראשית המילניום, במקביל ל"פקיעת התוקף" של קטגוריית המוצא – כשחלפו שני דורות להגירה, חמישים שנה מאז קום המדינה – פיתחה הלמ"ס את מדד הפריפריאליות. החפיפה הניכרת הקיימת גם כיום בין מוצא למרחב (Cohen 2014), תוצאת מדיניות פיזור האוכלוסין בשנות החמישים, מאפשרת להשתמש במונח "פריפריה" כשם קוד למזרחיות.⁹ בהשאלה ממושגיו של לאטור, אי-השוויון האתני הפנים-יהודי מתורגם אל

7 ינון כהן וניב גורדון מבקרים את המדינה על שבפרסומיה הרשמיים היא מבחינה בין יהודים לערבים. כהן וגורדון טוענים כי בעוד יהודים מארצות מוצא שונות מוגדרים מדור שלישי והלאה כ"ישראלים", ההגדרה "ישראלים" נמנעת מאזרחי ישראל הערבים (Cohen and Gordon 2018). אני טוענת כי אי-הגדרתם כישראלים אמנם מסמנת את אחרותם, אולם היא מאפשרת ניטור (ובעקבותיו תיקון) של אי-השוויון הלאומי.

8 ראו למשל מחקריהם של סבירסקי וקציר (1978), כרמי ורוזנפלד (1979), סבירסקי וברנשטיין (1980), ברנשטיין (1980), נהון (1987), כזום (Khazzoom 2008), אמית (2001) ואחרים.

9 בשל הרגישות להבחנות פנים-יהודיות נעשים ניסיונות בזירות שונות להשתמש בשמות קוד עוקפי אתניות. דוגמה טובה לכך אפשר לראות בעבודתו של זאב לרר (2021). בנייתו את מערכת המיון הצבאית מראה לרר כיצד הוסוותה האתניות והוצפנה תחת שם הקוד "איכות". גם עבודתו של לרר וגם עבודתי (נגר-רון 2021) מצביעות על כך שבשנות החמישים והשישים הדיון באתניות היה גלוי וכי הוא הפך סמוי במהלך שנות השבעים.

מדד המרחב, שלכאורה הוא אובייקטיבי וניטרלי וניתן להתמודד עימו בקלות יחסית (למשל באמצעות כבישים מהירים ורכבות שיקשרו בין היישובים המרוחקים לתל אביב). פעולת תרגום זו מנטרלת את הפוטנציאל הנפיץ של אי־השוויון האתני הפנים־יהודי.

מדד הפריפריאליות מוחק את ההיסטוריה שבה כוננו בתהליך הדדי הקטגוריות האתניות ואי־השוויון ביניהן והופך את הגיאוגרפיה למקור הבלעדי, הניטרלי כביכול, לאי־השוויון. דוח הלמ"ס פני החברה בישראל: פערים בין מרכז לפריפריה (הלמ"ס 2019), שפורסם בדצמבר 2019 ושמתפרש על פני 368 עמודים, הוא דוגמה לכך. הדוח הושק בכנסת ישראל בכנס רב־משתתפים ובנוכחות חברי כנסת, ראשי רשויות מקומיות, נציגי ארגונים מהמגזר השלישי, אנשי אקדמיה, ראשי המינהל הציבורי וקובעי מדיניות נוספים, והוא מציג פערים בין יישובים על פי מדד הפריפריאליות בשורה של היבטים חברתיים: תעסוקה, רווחה, רמת חיים, עוני, חינוך והשכלה, בריאות, תחבורה ותאונות דרכים, פשיעה ומשפט ואיכות הסביבה. אלו היו התחומים שבאמצעותם מדדו את אי־השוויון האתני הפנים־יהודי בסטטיסטיקה הלאומית עד סוף המאה העשרים. כך הפך המושג "פריפריה חברתית" לשם קוד לאי־השוויון האתני הפנים־יהודי.

מודל מורכב יותר ממדד הפריפריאליות לשיקוף וניתוח אי־השוויון המרחבי, המעמדי, האתני והלאומי מציעים הגיאוגרפים מירב אהרון־גוטמן, מרדכי שחף ועידן לדרמן (Aharon-Gutman et al. 2018). בעזרת טופוגרפיה ויזואלית הם מבקשים להתמודד עם הנתק הקיים במחקר הגיאוגרפי ולחבר בין ההיבטים החברתיים למדדים המרחביים. המודל הטופוגרפי מרחיב את ארגז הכלים לניתוח משולב של אי־השוויון המרחבי והחברתי־כלכלי באמצעות טכנולוגיה ויזואלית תלת־ממדית. המודל מציג באופן ויזואלי נתונים כלכליים וחברתיים כמו שיעורי עוני ואבטלה, רמת השכלה ועוד ליחידות גיאוגרפיות ספציפיות. כך מתאפשר להבחין בהבדלים פנימיים בתוך מרחב גיאוגרפי אחד ואף לעקוב אחרי הדינמיקה של היחידה האזורית לאורך זמן.

הקטגוריות שנוצרות על ידי הסטטיסטיקה הרשמית יכולות לקבל חיים משל עצמן. הן יכולות לשמש בהקשרים חדשים ולהשפיע על דיונים ציבוריים החורגים מהתחום הדמוגרפי המקורי שנועדו לו (Roth 2017, 2347). יתרה מזו, הקטגוריות הרשמיות משפיעות על המחקר הסוציולוגי העצמאי, שכן פעמים רבות מחקר זה נסמך על נתונים מדינתיים (Starr 1995, 264). מדד הפריפריאליות הפך למשתנה סטטיסטי אטרקטיבי במחקר הסוציולוגי העצמאי (ראו למשל צמרת־קרצ'ר ואחרות 2020) ובמחקר הממלכתי־לאומי (ראו למשל לרר 2018; משרד הבריאות 2017). כאמור, פרסום הלמ"ס פני החברה בישראל הוצג בפני חברי כנסת, קובעי מדיניות וחוקרים במטרה לקדם את השימוש בו. באמצעות מסה זו אני מבקשת לעורר דיון ביקורתי בקרב מדעני החברה לגבי האימוץ הנרחב של המושג "פריפריה" במחקר ולהניע מחשבה מחודשת על המדדים הסטטיסטיים לבחינת אי־השוויון בישראל.

המחלקה ללימודים רב־תחומיים במדעי הרוח והחברה, המכללה האקדמית ספיר

ביבליוגרפיה

- אברהם, אלי, 1993. התקשורת בישראל – מרכז ופריפריה: סיקורן של עיירות הפיתוח, תל אביב: ברירות.
- אגמון, תמיר, 2016. המדד חברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: תיאור וניתוח השימוש בו להקצאת תקציבים לרשויות מקומיות ותיאור מדדים נוספים, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- אמית, קארין, 2001. "מזרחים לעומת אשכנזים: החלוקה האתנית הדיכוטומית והצלחתם של בני הדור הראשון והשני בשוק העבודה בישראל", עבודת דוקטור, החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל אביב.
- ברנשטיין, דבורה, 1980. "המעברות בשנות החמישים", מחברות למחקר וביקורת 5, עמ' 5-47.
- ברסלאו, דניאל, 1996. "אלימות סטטיסטית: הפוליטיקה של הבניית המציאות הכלכלית", תיאוריה וביקורת 9, עמ' 165-174.
- דויד, אפרים, 2012. "מדוע המושג 'פריפריה' מרגיע ולא גורם להעמקת המחאה החברתית", מעורב 6, עמ' 7-9.
- הלמ"ס, 2003. אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 1999, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- _____, 2019. פני החברה בישראל: פערים בין מרכז לפריפריה – דוח מס' 11, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- יפתחאל, אורן, וארז צפדיה, 2008. "ספריפריה: ערי הפיתוח והמקום המזרחי", בלוק 6, עמ' 40-46.
- כרמי, שולמית, והנרי רוזנפלד, 1979. "ניכוס אמצעים ציבוריים ומעמד בינוני תוצר המדינה", מחברות למחקר וביקורת 2, עמ' 43-84.
- לרר, זאב, 2021. הקוד האתני: קב"א, מזרחים, אשכנזים, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- לרר, מיכל, 2018. "נתונים על תעסוקת נשים בישראל: השוואה בין מחוזות המרכז למחוזות הפריפריה", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- משרד הבריאות, 2017. "היארעות סרטן לפי מדד הפריפריאליות בישראל, 2009-2013".
- נגר-רון, סיגל, 2021. סטטיסטיקה לאומית, קטגוריזציה אתנית ומדידת אי-שוויון בישראל. סוציולוגיה ישראלית כב(1), עמ' 6-30.
- נהון, יעקב, 1987. דפוס התרחבות ההשכלה ומבנה הזדמנויות התעסוקה: המימד העדתי, ירושלים: המכון לחקר ישראל.
- סבירסקי, שלמה, 2011. "פריפריה, כמה מרגיע", העוקץ, 9.11.2011.
- סבירסקי, שלמה, ודבורה ברנשטיין, 1980. "מי עבד במה, עבוד מי, ותמורת מה? הפיתוח הכלכלי של ישראל והתנהוות חלוקת העבודה העדתית", מחברות למחקר וביקורת 4, עמ' 5-66.
- סבירסקי, שלמה, ושרה קציר, 1978. "אשכנזים ומזרחים: יחסי תלות בהתנהוות", מחברות למחקר וביקורת 1, עמ' 21-59.
- סעיד, אדוארד, 2000. אוריינטליזם, בתרגום עתליה זילבר, תל אביב: עם עובד.

פארס, אמין, 2008. "מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות לפי מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות החדש: מדד חדש להמשך והעמקת האפליה", חיפה: מרכז מוסאוא.

ציבל, נטליה, 2009. נייר עבודה מס' 45: מדד הפריפריאליות של רשויות מקומיות בישראל – שילוב של מדד נגישות פוטנציאלית עם קרבה למחוז תל אביב, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

צמרת-קרצ'ר, הגר, נעמי חזן, חנה הרצוג, יוליה בסין, רונה ברייר-גארב והדס בן אליהו, 2020. "מדד המגדר 2019: אי-שוויון מגדרי בישראל", ירושלים: מכון ון ליר, שוות – המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, ומרכז יודעת.

צפדיה, ארז, 2006. "ישראליותן של ערי הפיתוח", טובי פנסטר וחיים יעקובי (עורכים), עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, יחסי משמעות ויחסי כוחות, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 191–215.

רם, אורי, 2020. הסוציולוגיה הישראלית: היסטוריה רעיונית, 1882–2018, שדה בוקר: מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות.

שבצ'נקו, יוליה, 2015. "כיבוש דעת העם: מסגור הזהות הקולקטיבית של תנועת הצדק החברתי על ידי העיתונות, הביורוקרטיה המדינתית ומומחים מהחברה האזרחית – קיץ 2011", עבודת מוסמך, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

- Aharon-Gutman, Meirav, Mordechai Schaap, and Idan Lederman, 2018. "Social Topography: Studying Spatial Inequality Using a 3D Regional Model," *Journal of Rural Studies* 62, pp. 40–52.
- Anzaldúa, Gloria, 1987. *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*, San Francisco: Aunt Lute Books.
- Cohen, Yinon, 2014. "Regional Inequalities in Israel: Jews and Palestinians in Israel's Districts, 1995–2012," ITAN (Integrated Territorial Analysis of the Neighborhoods), Scientific Report, European Union, pp. 853–885.
- Cohen, Yinon, and Neve Gordon, 2018. "Israel's Biospatial Politics: Territory, Demography and Effective Control," *Public Culture* 30(2), pp. 199–220.
- Cohen, Yinon, Noah Lewin-Epstein, and Amit Lazarus, 2019. "Mizrahi–Ashkenazi Educational Gaps in the Third Generation," *Research in Social Stratification and Mobility* 59, pp. 25–33.
- Comaroff, Jean, and John Comaroff, 2009. *Ethnicity, Inc.*, Chicago: University of Chicago Press.
- , 2012. *Theory from the South, or How Euro–America is Evolving Toward Africa*, New York: Routledge.
- de Sousa Santos, Boaventura, 2014. *Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide*, New York: Routledge.

- Ferrara, Pasquale, 2015. "The Concept of Periphery in Pope Francis' Discourse: A Religious Alternative to Globalization?" *Religions* 6(1), pp. 42–57.
- Frank, Andre Gunder, 1967. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, New York: Monthly Review Press.
- Khazzoom, Aziza, 2008. *Shifting Ethnic Boundaries and Inequality in Israel, or How the Polish Peddler Became a German Intellectual*, California: Stanford University Press.
- Latour, Bruno, 1987. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*, Cambridge: Harvard University Press.
- McCallum, John, 1995. "National Borders Matter: Canada–U.S. Regional Trade Patterns," *The American Economic Review* 85(3), pp. 615–623.
- Radice, Hugo, 2009. "Halfway to Paradise? Making Sense of the Semiperiphery," In Owen Worth and Phoebe Moore (eds.), *Globalisation and the "New" Semi-Peripheries*, London: Palgrave Macmillan, pp. 25–39.
- Reilly, J. William, 1931. *The Law of Retail Gravitation*, New York: Pillsbury Publishers.
- Rostow, Walt Whitman, 1960. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, Wendy D., 2017. "Methodological Pitfalls of Measuring Race: International Comparisons and Repurposing of Statistical Categories," *Ethnic and Racial Studies* 40(13), pp. 2347–2353.
- Seidman, Steven, 1997. *Contested Knowledge: Social Theory in the Postmodern Era*, Oxford and Cambridge: Blackwell.
- Shils, Edward, 1975. *Center and Periphery: Essays in Macrosociology*, Chicago: University of Chicago Press.
- Skrebtsova, Tatyana, 2014. "The Concepts 'Centre' and 'Periphery' in the History of Linguistics: From Field Theory to Modern Cognitivism," *Respectus Philologicus* 26(31), pp. 144–151.
- Starr, Paul, 1995. "Social Categories and Claims in the Liberal State," *Social Research* 59(2), pp. 263–295.
- Yiftachel, Oren, 2000. "Social Control, Urban Planning, and Ethno-Class Relations: Mizrahi Jews in Israel's Development Towns," *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2), pp. 418–438.
- Wallerstein, Immanuel, 1974. *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York and London: Academic Press.