

## עובדים סוציאליים ומדיניות חברתית בישראל

בימים אלה אנו חוגגים יובל לאקדמיזציה של מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. אירוע ייחודי זה הוא הזדמנות טובה להתבוננות מעמיקה על התקדמות המקצוע בישראל עד כה, ולא פחות מכך על הכיוונים הנאותים להתפתחותו.

שאיפתה של העבודה הסוציאלית לקחת חלק פעיל בעיצוב הסביבות החברתיות שבהן חיים יחידים, משפחות וקהילות טבועה בה משחר התפתחותה בסוף המאה ה-19 במדינות שונות בעולם, ובישראל משנות ה-30 של המאה ה-20. העבודה הסוציאלית, כשמה כן היא, רואה את עצמה כמקצוע בעל תפקיד חברתי רחב, השואף לא רק לשפר את תפקודם האישי והחברתי של יחידים, משפחות וקהילות, אלא גם לעצב חברות המאפשרות לבני האדם החיים בהן חיים חופשיים ממחסור, ניצול, דיכוי ואי שוויון. מתוך כך הציבה העבודה הסוציאלית בין מטרותיה את קידומה של חברה המושתתת על צדק חברתי, המאפשרת נגישות שווה למשאבים חברתיים ולזכויות חברתיות, שבה לכל בני האדם מתאפשר להגשים את יכולותיהם, את זכויותיהם ואת רצונותיהם, ללא הבדל מעמד, מגדר, צבע, מוצא, גיל, מצב בריאותי ופיסי או נטייה מינית (איגוד העובדים הסוציאליים בישראל, 1996; NASW, 1999).

המחויבות לקידום מטרותו החברתית של מקצוע העבודה הסוציאלית וההזדהות עמה הניעה עובדים סוציאליים במדינות שונות ובישראל לפתח אסטרטגיות של עבודה חברתית. אסטרטגיות אלה, ובהן אדמיניסטרציה ארגונית, ארגון קהילתי, סנגור חברתי, הפעלה חברתית, פעולה פוליטית, פרקטיקת מדיניות ופיתוח חברתי, ביקשו להשפיע על ההקשרים החברתיים המשפיעים על אנשים בחברה נתונה ולשנותם. אסטרטגיות אלה נכנסו ללב הקונסנזוס של העבודה הסוציאלית, וזכו להכרה כמרכיב חשוב בהגדרתה הבינלאומית (Hare, 2004). אכן ההיסטוריה של העבודה הסוציאלית בעולם ובישראל, לאורך כל המאה ה-20, מספקת דוגמאות של עובדים סוציאליים שפעלו כדי לשנות ולהשפיע על קהילות, על ארגונים ועל מדיניות חברתית מקומית, לאומית ובינלאומית (וייס-גל וגל, בדפוס).

יחד עם זאת, ההיסטוריה של מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל ובמדינות אחרות גם מלמדת, שאף שהשיח הפורמלי של העבודה הסוציאלית, הבא לידי ביטוי בקודים האתיים, בספרים, במאמרים, בכנסים מקצועיים, מדגיש את חשיבות מעורבותם של עובדים סוציאליים בעיצוב המדיניות החברתית, מעורבות זו עדיין מוגבלת בהיקפה ובמשמעותה. העבודה הסוציאלית שתמיד ניסתה לאזן בין מטרותיה החברתיות למטרותיה האינדיווידואליות, המבקשות לשנות יחידים או משפחות, התקשתה לא פעם לשמור איזון זה. חוסר האיזון הוליד ביקורות רבות בתוך המקצוע, שטענו שכך המאזניים נטתה אל הפרקטיקה הפרטנית, הנשענת על הסברים אינדיווידואליים למצוקה, על מתודות עבודה תוך אישיות ועל קבלה של הסטטוס-קוו החברתי, על חשבון פרקטיקה חברתית הכוללת, בין היתר, גם מעורבות בעיצוב מדיניות חברתית ברמותיה השונות (Abramovitz, 1993; Ferguson & Woodward, 2009; Karger & Hernandez, 2004).

בישראל, כמו גם במדינות אחרות, ניתן להתרשם בעשורים האחרונים שהשיח העוסק במעורבותם של עובדים סוציאליים בתהליכים שונים של עיצוב המדיניות מתחזק. במסגרת זו נעשו מספר עבודות שביקשו להמשיג את מקומם של עובדים סוציאליים בתהליכי עיצובה של המדיניות החברתית בישראל (אברמי, גל ווייס-גל, 2008; וייס-גל, 2006; וייס-גל וגל, בדפוס; כורזים, 1985; רוזנפלד, 1985), לאמוד את מידת מעורבותם בתהליכי עיצובה (אוסלנדר, אברמוביץ', בן-שחר ושות', 2005; וייס-גל, 2007), לדון בהכשרה הנדרשת כדי להגביר את מעורבותם בעיצובה ולחזק את ההיבט החברתי של המקצוע (וייס-גל ופלד, 2009; וייס, גל וקטן, 2005; סגל-אנגלצ'ין, פלג-אורן, פנחסי ופקר, 2004; קאופמן, 2005) ולבחון את מקומה של הדרישה הפורמלית למעורבות במדיניות חברתית (וייס-גל ולויץ, 2008). עבודות אחרות ניסו להנגיש לעובדים סוציאליים את זירת המדיניות החברתית ולספק להם מידע על תהליכי עיצובה של המדיניות החברתית ועל דרכי פעולתם של שחקני מדיניות שונים (בר, 2000; בן-אריה, 1999; דורון, 2003א; אינס-קניג, בן-שלום וסבטו, 2004; גל ווייס-גל, 2005). נדמה שהתעוררות זו נבעה לא רק מהשינויים המתחוללים במדינת הרווחה בישראל ומכניסתה לעידן של צנע וצמצומים (דורון, 2003ב), אלא שהיא גם משקפת תהליך פנים-מקצועי של התחזקות מקומו ותפקידו החברתי של מקצוע העבודה הסוציאלית, לפחות בעיני חלק מהעוסקים בו.

ההכרה בדבר חשיבות מעורבותם של עובדים סוציאליים בתהליכי עיצוב המדיניות היתה נקודת המוצא לחוברת מיוחדת זו. ההבנה שלעובדים סוציאליים ידע ייחודי, ערכים רלוונטיים, נגישות לקובעי מדיניות וללקוחות היכולים להשפיע על מדיניות (Ellis, 2008; Figueira-McDonough, 2007; Haynes & Mickelson, 2003; Hoefler, 2006; Richan, 2006) הופכת אותם בעינינו לבעלי תרומה ייחודית לעיצובה

של מדיניות חברתית הולמת וצודקת יותר. הבנה זו הביאה אותנו להכרה שכדי לחזק מעורבות זו, יש להרחיב ולעודד את המחקר האמפירי ואת ההמשגה של תחום זה, ולתת לעבודות אלה ביטוי במרחב הציבורי של המקצוע. חוברת מיוחדת זו של כתב העת ביטחון סוציאלי מבקשת אפוא לא רק לבטא את חשיבות מעורבותם של עובדים סוציאליים בתהליכי עיצובה של המדיניות החברתית, אלא גם להוות נקודת פתיחה לדיון בנושא ותמריץ לעידוד המחקר על מעורבות עובדים סוציאליים בעיצוב המדיניות החברתית והשגתה של מעורבות זו.

מכיוון שהידע על עובדים סוציאליים ומדיניות חברתית נמצא עדיין בראשית התפתחותו מהבחינה האמפירית וההמשגתית, לא היה זה עניין פשוט לערוך חוברת מיוחדת על הנושא. העיסוק בנושא באקדמיה עדיין מצומצם מדי, ומעטים גם ניסיונותיהם של עובדים סוציאליים בשדה להמשיג, לתעד ולפרסם את מעורבותם בפרקטיקת מדיניות. חוסר זה שהיה המניע לחוברת המיוחדת הוא גם מגבלתה, שכן מעט מדי עבודות רלוונטיות הגיעו אל שולחן העורכים.

יחד עם זאת, חוברת זו יוצאת לאור עם חמישה מאמרים העוסקים בקשר שבין עובדים סוציאליים למדיניות חברתית מהיבטים שונים. המשותף לכולם הוא המקום והחשיבות שהם מייחסים לעובדים סוציאליים בתהליכי עיצובה של המדיניות החברתית, אם על ידי הצגת מעורבות זו בפועל בעבר ובהווה (המאמר הראשון והשני), אם על ידי המשגת תפקידם ביחס למדיניות החברתית, תוך דגש על מקומם בחיזוק השתתפותם של בני אדם אחרים בעיצוב המדיניות החברתית (המאמר השלישי והרביעי) ואם על ידי המשגת ההכשרה הנחוצה כדי לחזק את מעורבותם של עובדים סוציאליים בהשפעה על מדיניות חברתית (המאמר החמישי).

המאמר הראשון רפורמה בשירותי הסעד המקומיים – תוכנית השינוי 1975-1988, שנכתב בידי יצחק בריק, מתאר את הרפורמה שהונהגה בלשכות הסעד המקומיות מאמצע שנות ה-70 עד סוף שנות ה-80. רפורמה זו הוביל לשינויים משמעותיים במדיניות ובפרקטיקה של המחלקות לשירותים חברתיים. המאמר דן בגורמים לרפורמה ומראה איך לקחו עובדים סוציאליים (ממשרד הרווחה, מהאקדמיה) חלק בשינוי המדיניות של שירותי הסעד בישראל. מהבחינה הזו המאמר מלמד שלעובדים סוציאליים בישראל יש כוח לעצב את מדיניות משרד הרווחה ואת השירותים שהוא מממן, הן משום שהם נושאים בתפקידים בכירים במשרד הרווחה והן בשל מעמדם האקדמי

המאמר השני, פרקטיקת מדיניות הלכה למעשה: עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת, שנכתב בידי עידית וייס-גל, ג'וני גל ושירלי אברמי, מספק ממצאים על מעורבותם של עובדים סוציאליים בתהליכי קביעת המדיניות. באופן ספציפי יותר המאמר מציג ודן בממצאיו של מחקר אמפירי שבחן את השתתפותם של עובדים סוציאליים באחת הזירות

החשובות שבהן מתחוללים תהליכים של עיצוב מדיניות – ועדות הכנסת. המחקר מלמד שעובדים סוציאליים ממגוון שירותים חברתיים מהמגזר הממשלתי, המקומי והשלישי השתתפו בלא מעט ועדות כנסת מסוגים שונים, שדנו בנושאים חברתיים מגוונים. בחלק מהוועדות השתתפו העובדים הסוציאליים באחוז גבוה מכלל הישיבות שכינסה הוועדה. מאמר זה מאפשר להבין שעובדים סוציאליים מעורבים בפרקטיקת מדיניות, הלכה למעשה, והוא מצביע על מקומם בתהליכי קביעתה של המדיניות החברתית.

המאמר השלישי, "לעשות משהו בקשר לזה": מחקר ומדיניות, שנכתב בידי מיכל קרומר-נבו ומיה לביא-אג'אי, פותח צוהר להיכרות עם מחקר פעולה משתף – הגדרתו, מהותו, האידיאולוגיה העומדת בבסיסו, היבטיו המתודולוגיים, שלביו ומקומו בתהליכי שינוי חברתי, השפעתו על מדיניות חברתית – ומציג אותו כאמצעי חשוב להשפעה על שינויי מדיניות. המאמר מאפשר לעובדים סוציאליים להבין שבכוחו של מחקר פעולה משתף להפוך אנשים מקבוצות מודרות, מקבוצות החיות בעוני למשל, לכאלה שיש להם גם ידע רלוונטי על מצבם וגם מחשבות, רעיונות ופתרונות היכולים לתרום לפיתוחם של שירותים חברתיים מותאמים יותר. ההכרה שעובדים סוציאליים יכולים להיות יוזמים, מעודדים ומשתתפים במחקרי פעולה משתפים חשובה ביותר לאלה בהם המבקשים להשפיע על מדיניות חברתית, בידעם את הנזק שבפרקטיקות של הדרה ואת התועלת הטמונה בחיזוק השתתפותם של האנשים שאליהם מכוונת המדיניות ובשינוי היחס של אנשים אלה כלפי עצמם ושל החברה ומוסדותיה כלפיהם.

המאמר הרביעי, עבודה סוציאלית והשתתפות ילדים בעיצוב מדיניות חברתית, שנכתב בידי אשר בן-אריה וחניתה קושר, מבקש לעורר מודעות למקומם של עובדים סוציאליים כאלה שיכולים לחזק את השתתפותם של ילדים בעיצוב המדיניות החברתית. המאמר דן ברקע התיאורטי להשתתפות ילדים בהליכי עיצוב מדיניות, בהגדרתה של השתתפות ומאיר את חשיבותה והשלכותיה החיוביות על ילדים ועל החברה, תוך הגדרת זירות אפשריות להשתתפות ילדים ותפקידם של העובדים הסוציאליים בעידודה ובהגשמתה של השתתפות זו. עובדים סוציאליים המכירים את ההשלכות החיוביות של השתתפות זו, העולה בקנה אחד עם ערכיהם המקצועיים, יכולים להיות סוכנים חשובים להגשמת השתתפות זו בפועל.

המאמר החמישי, במה חברתית-כלכלית: מתודעה פעילה לפעילות מודעת; השתלמות במדיניות ציבורית לעובדים סוציאליים, החותם את הקובץ, נכתב בידי שירה איתן, לב ארן, חירייה עלו חמרה וויסאם עביד. מאמר זה מתאר תוכנית הכשרה לעובדים סוציאליים, שהתפתחה והונהגה במסגרת שירותי הרווחה בחיפה. תוכנית זו, שהתגבשה "מלמטה", בידי עובדים סוציאליים מהמגזר השלישי, הממשלתי והמקומי, ביקשה לקדם את מעורבותם בעיצוב מדיניות חברתית ברמות שונות. המאמר מלמד על הצורך של עובדים סוציאליים מהשטח להבין טוב יותר את היבטי המדיניות החברתית הקשורים

לעבודתם, על רצונם להיות מעורבים בפרקטיקת מדיניות ועל הצורך בהכשרה שתבטא בפועל רצון זה. המאמר שמציג את הרציונל, את התוצאות הרצויות, את המבנה, את התכנים ואת התפוקות של הכשרה זו עשוי להנחות ארגונים חברתיים אחרים, המעוניינים לייצר תוכניות הכשרה המבקשות לקדם מעורבות של עובדים סוציאליים בתהליכי עיצובה של המדיניות החברתית.

המאמרים בחוברת זו ממחישים שעובדים סוציאליים אכן משתתפים בעיצוב המדיניות החברתית, ושהם יכולים לעשות זאת בדרכים מגוונות, ההולמות את ערכיהם ואת עקרונות עבודתם (כגון עידוד שותפות והשתתפות של אוכלוסיות פגיעות כמו ילדים ואנשים החיים בעוני). זאת ועוד, החוברת סוללת דרך לשאלות מעניינות רבות שמחכות למחקר אמפירי מסוגים שונים (כגון חקר מקרה, מחקר היסטורי, מחקר משווה, מחקר כמותי) ולהמשגה, כדי לענות עליהן. בין השאלות ניתן למנות את אלה: כיצד ובאיזה אופן השתתפו עובדים סוציאליים בעיצוב המדיניות הממשלתית, המקומית והארגונית בתחומים שונים? באיזה אופן הם תרמו לתהליכים אלה והשפיעו עליהם? איזו תרומה תורמים עובדים סוציאליים לתהליכים אלה, והאם ניתן להמשיג תרומה ייחודית למעורבותם? מהו מכלול התפקידים של עובדים סוציאליים ביחס למדיניות חברתית וכיצד הם צריכים ויכולים לפעול? מה הן עמדותיהם של עובדים סוציאליים כלפי מעורבות במדיניות חברתית? כיצד אפשר לחזק את מעורבותם של עובדים סוציאליים בעיצוב המדיניות החברתית?

אנו מקווים שחוברת זו תאיץ את המשך המחקר וההמשגה של מעורבות עובדים סוציאליים בפיתוחה של מדיניות חברתית, ותשמש בסיס להמשך התפתחותו של הידע בתחום זה. ידע מפותח ועשיר יוביל, בין היתר, גם לחיזוק מעורבותם של עובדים סוציאליים בעיצוב המדיניות החברתית.

עידית וייס גל ואשר בן-אריה

עורכים-אורחים

---

## מקורות

אברמי, ש', גל, ג', ווייס-גל, ע' (2008). ועדות הכנסת כזירה לעיצוב מדיניות על ידי עובדים סוציאליים. חברה ורווחה, כה, 103-122.

אוסלנדר, ג', אברמוביץ', א', בן-שחר, א', סוסלקני, ו', פייגין, ר', פרנק, ט' ורבין, ב' (2005). עבודה סוציאלית במערכת הבריאות: סוגיות מרכזיות במישור הבין-לאומי וביטויהן בישראל. חברה ורווחה, כה, 11-36.

- איגוד העובדים הסוציאליים בישראל (1994). קוד האתיקה. תל-אביב: המחבר.
- אינס-קניג, א', בן שלום, י', וסבטו, י' (2004). שינויים חברתיים וביטחון סוציאלי בישראל. ביטחון סוציאלי, 67, 9-38.
- בן-אריה, א' (1999) האם הכנסת משפיעה? השפעת חברי הכנסת ה-13 על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. ביטחון סוציאלי, 56, 113-126.
- בר, מ' (2000). ביורוקרטיה, פוליטיקה ו"הבטחת הכנסה": תהליך של קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל. ביטחון סוציאלי, 58, 54-75.
- גל, ג' ווייס-גל, ע' (2005). עבודה סוציאלית, אבטלה ומובטלים. ביטחון סוציאלי, 25, 485-509.
- דורון, א' (1989). לדמותה החברתית של העבודה הסוציאלית. חברה ורווחה, י, 170-178.
- דורון, א' (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. חברה ורווחה, כג, 275-294.
- דורון, א' (2003). משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהם החברתיות. סוציולוגיה ישראלית, ה, 417-434.
- וייס, ע' (2006). פרקטיקה של מדיניות (policy-practice): מסגרת מושגית לפעולתם של עובדים סוציאליים. חברה ורווחה, כו(4), 478-445.
- וייס-גל, ע' (2007). גישת האדם בסביבתו וביטויה באידיאולוגיה המקצועית ובפרקטיקה של עובדים סוציאליים בישראל. חברה ורווחה, כז, 567-620.
- וייס-גל, ע' ולוין, ל' (2008). האם עובדים סוציאליים נדרשים לעסוק בפרקטיקת מדיניות? ניתוח תיאורי תפקיד. ביטחון סוציאלי, 77, 29-58.
- כורזים, י' (1985). היערכות עובדים סוציאליים כמסנגרים וכמתריעים חברתיים בתקופה של צמצום משאבים. ביטחון סוציאלי, 27, 128-136.
- סגל-אנגלצ'ין, ד', פלג-אורן, נ', פנחסי, ב' ופקר, פ' (2004). מודל רפלקטיבי להוראת ההיבט החברתי של העבודה הסוציאלית. חברה ורווחה, כה, 341-354.
- קאופמן, ר' (2005). מעורבות סטודנטים ומרצים בקידום הזכות לביטחון תזונתי. חברה ורווחה, כה, 511-531.
- רוזנפלד, י"מ (1985). תחומה ומומחיותה של העבודה הסוציאלית. חברה ורווחה, ו(2-3), 119-130.

- Abramovitz, M. (1993). Should all social work students be educated for social change? *Journal of Social Work Education*, 29(1), 6-14.
- Ellis, R. (2008). Policy practice. In Sowers, K. M., & C. N. Dulmus, C. N. (Eds.). *Comprehensive handbook of social work and social welfare*, volume 4: Social policy and policy practice (Volume editor: I.C.Colby), (pp. 129-143). Hoboken, N. J. : Wiley
- Ferguson, I. & Woodward, R. (2009). *Radical social work in practice: Making a difference*. Bristol, UK: The policy Press.
- Figueira-McDonough, J. (2007). *The welfare state and social work*. Thousand Oaks: SAGE.
- Hare, I. (2004). Defining social work for the 21st century. *International Social Work*, 47, 407-424.
- Haynes, K. S. & Mickelson, J. S. (2003). *Affecting change: Social workers in the political arena* (5<sup>th</sup> ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Hoefler, R. (2006). *Advocacy practice for social justice*. Chicago, Ill: Lyceum.
- Jansson, B. C. (2008). *Becoming an effective policy advocate: From policy practice to social justice* (5<sup>th</sup> ed.). Belmont, CA: Thomson Brooks/Cole.
- Karger, H. J. & Hernandez, M. T. (2004). The decline of the public intellectual in social work. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 31(3), 51-68.
- NASW. (1999). *Code of ethics of the National Association of Social Workers*. Washington, DC: Author.
- Richan, W. C. (2006). *Lobbying for social change* (3<sup>rd</sup> ed.). New York: The Haworth Press.