

מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי

מאת אורי ינאי*

המקלטים לנשים מוכות הם השירות הציבורי היחיד בישראל שייעודו לטפל בנפגעי אלימות ולסייע להם. שירות זה נוסד ביוזמה וולונטרית ולימים אומץ בידי המדינה. המאמר מתבסס על ממצאי מחקר והוא מתמקד בהקמתם של ארבעת המקלטים הראשונים לנשים מוכות בישראל, שהוקמו בחיפה, בהרצליה, בירושלים ובאשדוד. המאמר דן בתהליך הקמתו של כל אחד ממקלטים אלה, בדרך ארגונית ובניהול. הקמת כל אחד מן המקלטים התאפשרה הודות לייזמות וולונטרית מקומית של קבוצות נשים בעלות תודעה פמיניסטית, שיסדו שירות ללא קבלת סיוע מן המדינה ולעתים אף בניגוד למדיניות ממשלתית. הביקוש לשהייה במקלט הוכיח את קיומה של בעיה חברתית, אלימות במשפחה, שהחברה הישראלית בחרה עד אז להתעלם ממנה. ביקוש זה הוכיח לרשויות את הצורך בקיומם של המקלטים ומשום כך הפכה המדינה להיות, עם השנים, שותפה במימוןם ואף יזמה הקמת מקלטים נוספים. המאמר דן ביוזמה, בהתפתחות הרעיון, בגיבושו – ובשותפות בין המגזר הוולונטרי למגזר הממשלתי בתחום זה.

מבוא

מאמר זה עוסק ביוזמה חדשנית, וולונטרית, ובאימוצה לשירות ממלכתי. המאמר דן בהקמתם של ראשוני המקלטים לנשים¹ בישראל. הקמת המקלטים התאפיינה ביוזמות מקומיות וולונטריות שהדגימו את הצורך במקלטים ואת חשיבותם כשירות לנשים

* בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים. המחקר נערך בסיוע קרן ורבורג. החוקר מבקש להודות לקרן זו. תודה שלוחה למי שהתראיינו למחקר זה, למירי סגר, שהתמודדה בכישרון רב ובמסירות יוצאת דופן עם איסוף הנתונים, ארגונים ועריכתם. 1. יש המכנים מקלטים אלה בשם "מקלטים לנשים מוכות". במקלטים שוהות גם נשים שעזבו את ביתן בשל התעללויות קשות שאינן פיזיות. לפיכך יתייחס המאמר ל"מקלטים לנשים", בנייהן נשים מוכות.

המצויות במצוקה.² בתחילה הכירה מדינת ישראל, באמצעות משרד העבודה ורווחה, בצורך לסייע למקלטים קיימים. לימים, על יסוד דוגמה וולונטרית זו ובעקבותיה, יזמה המדינה הקמת מקלטים נוספים, מיסדה את קשריה עם אלה הקיימים והיא מממנת את רוב הוצאותיהם.

הזיקה בין ארגונים וולונטריים ובין המדינה היא זיקה מורכבת (יפה, 2002, Salamon, 1987). בעבר יזמה המדינה את הקמתם של שירותי הרווחה, קבעה סטנדרטים להגשתם, עיגנה אותם בחוק ובתקנות, והגישה אותם לציבור. היום, המגמה המקובלת היא, ששירותי הרווחה יוגשו לציבור בידי ארגונים לא-ממשלתיים, רובם וולונטריים, המקבלים מימון מן המדינה, או כספים שהארגונים הוולונטריים מגייסים בעצמם, ומקלים בכך על הוצאות המדינה (אוסטין, 2001; בר, 2004; תמיר, 2003).

לא תמיד המדינה יוזמת שירותי רווחה. ואכן, המקרה שלפנינו מציג כיוון שונה. מדובר בצורך שלגביו לא היתה קיימת בחברה מודעות, לא היתה חקיקה ולא היו תקנות והוא הועלה על סדר-היום הציבורי כיוזמה וולונטרית, שנתקלה בבקורת ערה במליאת הכנסת. לימים אומצה היוזמה הוולונטרית בידי המדינה שניאותה, עם הזמן, לממן היקף רחב יותר של שירות זה ולהקים ביוזמתה ועל חשבונה שירותים (מקלטים) נוספים, אף-על-פי שביסודם הם עדיין מנוהלים בידי ארגונים וולונטריים.

התהליך המתואר במאמר זה הוא בעל משמעות מיוחדת משלושה טעמים. ראשית, הוא מדגים כיצד יוזמה וולונטרית מעלה לתודעת הציבור מצב חברתי בעייתי קיים, שאין להשלים עמו. שנית, ההתארגנות הוולונטרית מדגימה מענה ייחודי למצב זה בהציעה שירות חדשני הנחשב מהפכני. שלישית, המקרה מציג התפתחות שבתחילתה המערכת הפוליטית מסתייגת מן הבעיה החברתית ומדרך פתרונה, אך בהמשך המדינה מכירה במצב ומסייעת בפתרונו, מאמצת אותו ואף נרתמת להקמת מענים זהים – על בסיס היוזמה והחדשנות שהדגימו ארגונים וולונטריים בתחום.

על הקורא לזכור, שבמדינת ישראל לא קיימת התייחסות ממלכתית לנפגעי עבירות אלימות. בישראל אין מדיניות סיוע לנפגעים אלה ואין גורם ממלכתי שיתייחס לצורכיהם. המדינה אינה מכירה בנפגעי עבירה אלימה, ולא בצורך שלהם לקבל הגנה, טיפול או סיוע.³ הגורמים היחידים המטפלים בנפגעי עבירות אלימות הם ארגונים וולונטריים שעיקר התמחותם בסיוע לנפגעים, בעיקר נשים, שעברו תקיפה

2. היום קיימים מקלטי חירום לאוכלוסיות שונות: ילדים ובני נוער, נערות ועוד. מאמר זה אינו עוסק במקלטים אלה.

3. מדינת ישראל מיסדה את הטיפול בנפגעי פעולות איבה, בנפגעי תאונות עבודה ותאונות דרכים. אולם בנפגעי עבירות אלימות (להוציא את הטיפול בקטינים וחסרי ישע, שלגביהם קבעה המדינה כללים משפטיים ודרכי התערבות וסיוע) אין מי שיטפל. חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001, שנחקק בכנסת, היה אמור להתייחס לחלק מן הצרכים של נפגעי עבירה, אבל לא זכה עד כה למימון המתאים הנחוץ להפעלתו.

מינית (ינאי, 1994). לפיכך, הקמתם של המקלטים לנשים בישראל מדגימה יוזמה חדשנית בתחום ההגנה והטיפול בקבוצה של אנשים נפגעי אלימות.

סקירת ספרות

סקירת הספרות משיקה לשלושה נושאים. הנושא הראשון הוא מקומם של ארגונים וולונטריים בזיהוי צרכים חדשים בקרב האוכלוסייה, העלאתם למודעות הציבור ופיתוח מענים חדשניים כמענה לצרכים אלה. הנושא השני מתמקד בהתארגנויות לקידום שוויון נשים וזכויותיהן בתחומי חיים שונים. התארגנויות אלה היו הבסיס לפיתוח שירותים לנשים בלבד, ביניהם הקמת המקלטים הראשונים. הנושא השלישי הוא תופעת האלימות במשפחה. כל אחד מנושאים אלה ראוי לסקירה רחבה, אך בשל קוצר המצע יזכה רק להתייחסות קצרה.

קיומו של מצב חברתי מדאיג וחמור, אינו ערובה לכך שהחברה תכיר בו כבעיה סוציאלית. מצב חברתי משקף מציאות, תופעה שניתן להציג לגביה נתונים סטטיסטיים שיעוררו, או שלא יעוררו, את התעניינות הציבור. קיימים מצבים חברתיים רבים, ביניהם חמורים, שהציבור ער לקיומם, אך הם אינם בסיס לשיח חברתי וגם לא נושא לשינוי.⁴

הבניית מציאות קיימת והצגתה כבעיה חברתית הפכה להיות נושא חשוב ונחקר במדעי החברה (Merton, 1966). הבניה כזאת נחוצה לצורך יצירת שינוי. ספקטור וקיציס (Spector & Kitsuse, 1987) טוענים, שכדי להעלות בעיה חברתית למודעות הציבור נחוצים "נושאי דגל" (Crusaders) אשר יציגו באורח פומבי ומתקשר את המצב שלדעתם טעון שינוי. נושאי דגל כאלה יכולים להיות אנשים יחידים, קבוצות וארגונים.

1. הבסיס התיאורטי: הזיקה בין ארגונים וולונטריים למדינת הרווחה
בבסיס מאמר זה ניצבת הסוגיה המורכבת של חדשנות בפיתוח שירותי הרווחה. השאלה היסודית היא, מי יוזם שירותי רווחה חדשים, מי מגיש אותם לציבור, מי מממן אותם, מפקח על חלוקתם, רמתם ועוד. קולדר (Colderie, 1986) מבחין בין פונקציות שונות שהמדינה ממלאת בתחום זה. הוא מבחין בין הגשת שירותים, מימוןם, וקביעת הסטנדרטים, הכללים וההוראות לביצועם. מדובר אפוא בשלוש רמות שונות

4. כך, למשל, ספק אם מצבם החמור של עובדים זרים בישראל עודד שיח ציבורי הולם (ינאי ובורובסקי, 1998), כך גם נושא הסחר בנשים. המצב קיים, וחרף מודעות הציבור, ספק אם הוא מוגדר כבעיה חברתית התובעת פתרון.

של מעורבות. הרמה היסודית מתבטאת בהגשת השירות. הרמה העליונה, הממלכתית, קובעת את החוק, התקנות והכללים להגשת שירותים אלה. בתווך ניצב המימון. מימון שירותי הרווחה ניצב על-פני רצף, שבקצהו האחד מצויים שירותים המוענקים לציבור באמצעות משאבים וולונטריים שמגייסים על-פי רוב נותני השירות. בקצהו השני, נמצא מימון מלא של המדינה, שהיא בעלת הסמכות להקצות משאבים לתחומי רווחה נבחרים על-פי העדפותיה. על-פני רצף זה קיימות רמות שונות וקיימים הסדרים שונים למימון שירותי רווחה. יש שירותים וולונטריים שאת מרבית תקציבם מגייסים מגישי השירות. יש שהצרכנים שותפים למימון, ויש אחרים, שהמדינה משתתפת בתקציבם במידה שונה. גם בכך יש הבדלים: יש שהמדינה מממנת רק "פרויקטים" (על-פי רוב באורח זמני), ויש שהמדינה מממנת את כל תקציב הפעולה של הארגון.

בשנים האחרונות המציאות ברוב מדינות המערב מראה, שהמדינה מבקשת לצאת מהגשת שירות ישיר לאוכלוסייה. היא מממשת זאת בצורות שונות של הפרטת שירותי הרווחה והעברתם גם לארגונים וולונטריים (אוסטין, 2001). המדינה מוכנה להשתתף במידה קטנה והולכת במימון שירותי הרווחה, אך שומרת לעצמה את הזכות ואת המונופול בכל הקשור לקביעת מדיניות, חקיקה, קביעת תקנות והנחיות בעניין הזכות לקבלת שירותי רווחה ומהותם של שירותים אלה (ורצברגר וקטן, 2005).

בזירה זו יש לארגונים הוולונטריים תפקידים רבים ושונים. חלקם עוסקים בסניגור, בתיווך, בהגשת שירות תחליפי או נוסף, משלים, לשירותי המדינה, בהצעת שיטות התערבות חדשניות. ואכן, רוב הארגונים הוולונטריים מהווים את חוד החנית לחדשנות. ארגונים וולונטריים מציעים לציבור תחומי רווחה חדשים ודרכי התערבות חדשניות (גדרון, בר וכץ, 2003).

2. התארגנות וולונטרית לשינוי מצב חברתי

ועדת וולפנדן הבריטית (Wolfenden Committee, 1978, p. 110) דנה בתפקידם של הארגונים הוולונטריים וקבעה, שהעלאת בעיות חברתיות למודעות הציבור והצעת שירותים חדשניים כמענה להם – הוא התפקיד המרכזי של ארגונים אלה. ואמנם, קרמר (1976) מציג את תפקידם של ארגונים וולונטריים בחזית החידושים החברתיים. הוא טוען, שלהבדיל מן המדינה, שפעולתה משקפת איזונים חברתיים ופוליטיים, ארגונים וולונטריים יכולים להיות יזמים של חידושים חברתיים. ארגונים אלה, אם פעולתם נעשית במסגרת החוק, יכולים לפתח ולהדגים שינויים רבי השפעה בתחומים שהמדינה אינה יכולה, ולעתים גם אינה מעוניינת, להתפנות לביצועם.

בבדיקה שערך קרמר בארגונים הוולונטריים בישראל, הוא מצא, ש"תפקידם ההיסטורי של הארגונים הוולונטריים הוא ללכת לפני המחנה ולסלול את הדרך למוסדות הממשלתיים, אשר יבואו בעקבות הארגונים הוולונטריים, ויאמצו מידיעתם את

השירותים וירחיבו אותם." (קרמר, 1976, עמ' 23). לצורך זה הארגון הוולונטרי נוטל על עצמו חמישה תפקידים שונים. הוא "מדרבן, מורה דרך, מסייע, משלים, מוכר." לפיכך, טוען קרמר, על הארגון הוולונטרי לבחור אחת מתוך חמש הדרכים האלה:

- (1) לזהות את הצורך בשירות מוגדר ולנסות להשפיע על הממשלה שתקים שירות נחוץ מן היסוד, בלי שהיתה לארגון הוולונטרי התנסות בתחום.
- (2) לערוך פרויקט ניסיוני מתוך כוונה למסור אותו לידי הממשלה בבוא העת.
- (3) להשתמש בתוכנית שלו כדי להדגים מענה ולשכנע את הממשלה לאמץ את השירות או להרחיב את השירות ללקוחותיו. הצלחת הארגון לשכנע את המדינה תביא לכך שהיא תקבל על עצמה את מימונם של רוב השירותים המיועדים לאוכלוסייה שמדובר בה.
- (4) להשלים את השירותים שהארגון נותן לקבוצות שאינן מקבלות אותם מן הממשלה.
- (5) לשמש ספק פרטי של שירותים ממשלתיים (שם).

עשר שנים לאחר כתיבת מאמרו צמצם קרמר את רוחב טיעונו ולדבריו, "סוכנויות התנדבותיות הן ברניות מטבען. בדרך-כלל הן משרתות קבוצות בעלת נטייה להיות מוונחות, נחשבות בעלות עדיפות נמוכה, או שהן עדיין שנויות במחלוקת אצל הסוכנות הממשלתית, כמו נערות הרות, ילדים שברחו מביתם, חסרי בית, מהגרים ונשים מוכות." (קרמר, 1988, עמ' 125).

קרמר הכיר בתפקידם החלוצי של ארגונים וולונטריים בטענו, שארגונים וולונטריים הם גמישים, מסתגלים בנקל לצרכים חדשים, יצירתיים, וערוכים ליטול סיכונים ולהתנסות. ברנטון (Brenton, 1985, p. 180) אינה מקבלת את גישתו של קרמר כפשוטה. לטענתה, גם המדינה פועלת בגמישות ובחדשנות. היא טוענת, שמקצת מן הארגונים הוולונטריים הם שמרניים, ואילו המדינה, במשאביה וביכולתה הרבה, מגלה לעתים תכנון ופעולה גמישים ביותר העולים על אלה של הארגונים הוולונטריים.

ספק אם יש מודל אחיד בהתייחסות לתפקיד הארגונים הוולונטריים וקשריהם עם הממשלות במדינות שונות במערב (Young, 2000). עבודותיהם של ישי (1993), בר (2004), גדרון, בר וכץ (2003), ותמיר (2003), מצביעים על את מורכבות תפקידיו של המגזר הוולונטרי בישראל ויחסיו עם הממשלה.

3. התארגנויות נשים: זיהוי צרכים ופעולות וולונטריות

סוף שנות השישים וראשית שנות השבעים ציינו תחילה מחדשת לתנועה הפמיניסטית ברוב מדינות המערב (Friedan, 1965). התפתחות זו היתה קשורה לתנועות מהפכניות או רדיקליות שמהן צמחה התנועה או יצרה עמן ברית – תנועת הסטודנטים,

השחורים, וההיפים לסוגיהם (Mitchell, 1976). אף-על-פי שבכל מדינה היו לתנועות אלה מאפיינים ייחודיים שנגזרו מנסיבות היסטוריות, חברתיות, פוליטיות ותרבותיות, היתה זו תנועה בין-לאומית, לא מבחינת הארגון, אלא מבחינת המטרות המשותפות: "שחרור הנשים" ו"זכויות הנשים" (Carden, 1974).

מלכתחילה נטה הציבור להתייחס לתנועות הפמיניסטיות בספקנות (Mitchell, 1976). מעטים בחנו ברצינות את הפמיניזם החדש ואת התפתחות מוסדותיו. עם השנים התברר, שהתנועה הפמיניסטית יצרה רפורמה חברתית רבת משמעות במעמד האישה. התנועה הפמיניסטית בארצות-הברית היתה כוח מניע ושימשה דוגמה לפמיניזם בעולם כולו (Pakulsky, 1991) ולו בשל התומכים, התהליכים והיוזמות שקמו בעטיה. התנועה הפמיניסטית משכה אליה "לוחמות" בעיקר מקרב אלה שהיו מזוהות עם תנועת שחרור הנשים וזכויות הנשים. כמו-כן הצטרפו חברים חדשים, שהיו מוכנים לקבל על עצמם תפקידים ואחריות בעיקר מקרב אנשים שהסכימו עם מטרות הפמיניזם, אך לא השתייכו לארגון פמיניסטי. בסופו של דבר הצטרפו לתנועה גם נשים רבות מקרב ארגוני הנשים המסורתיים.

ההתארגנויות הפמיניסטיות במדינות המתועשות עלו בקנה אחד עם המאבק לשוויון ולזכויות אזרח בשנות החמישים והשישים. לאחר שקמו, החלו לחשוף את התופעה של הכאת נשים בידי בעליהן, להעלותה למודעות הציבור, להציע פתרונות ולתבוע את הפעלתם (Schechter, 1982). המקלט הראשון לנשים מוכות הוקם באנגליה בשנת 1971 והגן על נשים שהגיעו עם ילדיהן בחפזן מחסה מפני בני-זוג אלימים. בשנת 1973 נפתח המקלט הראשון לנשים מוכות בארצות-הברית (Tierney, 1982). בעקבות שני מקלטים אלה החל הרעיון להיקלט ברוב ארצות המערב (אבני, 1991; מבקר המדינה, 1992; Pagelow, 1984; Dobash & Dobash, 1979).

התארגנויות נשים הצטיינו לא אחת גם בדרך ניהול מקורית, שוויונית. המקלטים נוהלו על-פי רוב כ"קולקטיב", גם מבחינת חלוקת התפקידים, האחריות והתגמולים (שכר, אם היה). הנשים שמצאו מקלט במעון לא נחשבו חוסות בו, אלא שותפות, והכוונה היתה להיעזר בהן, לאחר שיתחזקו, כממלאות תפקידים, או לפחות ככוח עזר בארגון המקלט ובניהולו. כך, למשל, היה מקובל במקלטי הנשים, גם בישראל, לאמץ החלטות רק אם התקבלו "פה אחד" ("קונסנזוס"). הדיונים היו לפיכך קשים ועל-פי רוב גם ממושכים. למימוש עקרונות אלה היה ביטוי באווירה, במוראל הצוות וביעילות בקבלת החלטות במקלטי הנשים, וכך גם ב"מסר" שהועבר לנשים שחסו באותה עת במקלט ושהוזמנו לעתים קרובות להשתתף בדיונים ובקבלת ההחלטות (Perlmutter, 1988, 1994).

4. אלימות כלפי נשים: התופעה וההתייחסות

הכאת נשים בידי בני-זוגן הוצגה בידי הנשים כתופעה מקובלת, נפוצה (סבירסקי, 1981, 1984). במדינת ישראל, כמו בארצות אחרות במערב, לא היתה מודעות ציבורית ופוליטית לאלימות זו (אבני, 1991; סבירסקי, 1984). במשטרת ישראל לא תועדו בנפרד תלונות נשים על הכאה, מה גם שנשים המעיטו לדווח על כך (אבני, 1991; סבירסקי, 1981). מבקר המדינה בחן טיעונים אלה ואישר אותם (1992). בעולם הוקדשה תשומת לב מחקרית מעטה לנושא האלימות נגד נשים לפני שנות השבעים (Pagelow, 1984), ובארץ נערך המחקר המקיף הראשון בנושא בשנת 1979 (אבני, 1991).

ואמנם, גם בישראל לא עמד הנושא במרכז סדר-היום הציבורי. בשנת 1953 הזכירה חברת הכנסת עדה מימון את קיומה של אלימות בעלים כלפי נשותיהם בהצעה שהעלתה לחוק המועדים להתיישבות חקלאית. לפי הצעתה ניתן יהיה להרחיק מהתיישבות גברים הנוהגים באלימות כלפי המשפחה. בדברי ההסבר שלה הבהירה עדה מימון, שמדובר באלימות של בעל כלפי אשתו. הסתייגותה התקבלה (דברי הכנסת, מס' 14א, עמ' 2006–2007). בכך הודתה הכנסת בעקיפין בקיום הבעיה.

כאשר העלתה חברת הכנסת בָּבָה איִדְלֶסוֹן את הנושא, בשאלתה לשר המשטרה על טיפול המשטרה במקרים של הכאת נשים בידי בעליהן בשנת 1962, ענה שר המשטרה בכור שיטרתית, שאין מקרים רבים של הכאת נשים ושהבעיה מטופלת כראוי (דברי הכנסת, מס' 22, עמ' 1123).

הצעת חוק פרטית של חברת הכנסת רחל כהן (כגן), שהוגשה בסוף 1962 לתיקון החוק הפלילי, בשיתוף עם הלשכות המשפטיות של ויצ"ו (פרידמן, 1991), ואשר ביקשה לקבוע עונש מינימום של שבועיים מאסר בהרשעה שנייה על הכאת בן-זוג, לא עברה את הקריאה הטרומית עקב התנגדותו של שר המשפטים דאז דב יוסף. הוא טען, שבמקרים רבים של הכאת נשים העבירה אינה חמורה כלל, שהעונשים המוטלים על האשמים כבדים מאלה שהציעה חברת הכנסת כהן, ושעונש מינימום עלול לשבש את היחסים במשפחה. לדבריו, עדיף להמשיך בשיטה הקיימת של "דברי כיבושין הנאמרים כיום ברוב עניין וטעם ומעומק הלב." (דברי הכנסת, מס' 35, עמ' 611). החקיקה לא שונתה ולא הותאמה למצוקתן של נשים מוכות עד ראשית שנות התשעים (ישי, 1993).

גם רשויות אחרות לא טיפלו בנושא בצורה נאותה במשך שנים רבות (מבקר המדינה, 1992; משרד ראש הממשלה, 1978; סבירסקי, 1978, 1984; רוניק, 1978, 1980). בתי-המשפט נטו להקל בעונשם של הבעלים המעטים שהובאו למשפט, ובתי-הדין הרבניים ניצבו בדרך-כלל לצד הבעל, ולא לצד אישתו. עד 1977 לא היתה לנשים מוכות בישראל כתובת בשעת חירום. הנחיות לשוטרים לטיפול בתלונות על

הכאת נשים פרסם המטה הארצי לראשונה בשנת 1979. עד אז הקלו השוטרים בטיפול בבעלים מכים: במקרים רבים לא נרשמה תלונה כלל, שוטרים נהגו לנווף באופן אישי באישה, או בבעל, או לתווך בין בני-הזוג, ולא נעשו מאמצים להתחיל הליך פלילי, לאסוף ראיות ולהעמיד את המכים לדין (סבירסקי, 1984), מצב זה לא תוקן במידה מספקת (מבקר המדינה, 1992, עמ' 542).

בהיותן ערות למצבן של נשים בישראל, החלו בארץ כמה התארגנויות וולונטריות שנועדו להגן על נשים מוכות, מחקר זה עומד עליהן.

איסוף הנתונים

לצורך כתיבת מאמר זה נאסף חומר היסטורי-תיעודי רב. החומר נאסף בעשר השנים האחרונות. תחילתו באיסוף ידיעות שהופיעו בעיתונות היומית ובמאמרים שהתפרסמו בכתבי-עת ובעלונים למיניהם. על בסיס מידע זה נבחרו אנשי מפתח שהצטיירו כמי שהנהיגו את קבוצות הפעילים, ויזמו את הקמת המקלטים הראשונים לנשים. עם דמויות אלה (ראו רשימה בסוף המאמר) התקיימו ראיונות אישיים שמטרתם היתה להבין את הרקע להקמת המקלטים, הסוגיות שעמדו בבסיסם, הכוחות שעודדו את הקמתם, שאלות של הנהגה וניהול משאבים ועוד. הראיונות היו פתוחים ותומללו. רק מקצת מן התיעוד רואה אור במאמר ראשון על נושא זה. כמו כל מאמר בעל גוון בין-אישי היסטורי, סביר שמאמר זה יעורר השגות לגבי הדיוק שבהצגת העובדות והפרשנות של התהליכים שתוארו. מחבר המאמר מעודד השגות אלה ומבקש להעלותן כדי להעשיר את הדברים, לתרום להבהרתם ולהצגתם בעתיד.

המאמר הנוכחי מתמקד כאמור בהקמתם של ארבעת המקלטים הראשונים לנשים. בחירה זו נעשתה בשל החדשנות שבהקמת מקלטים אלה והאופי הקבוצתי-וולונטרי שאפיין את ייסודם. יחד עם זאת, מן הראוי לבחון גם את אופי הקמתם של עשרת המקלטים הנוספים שבאו בעקבותיהם. מאמר זה בוחן את תחילת הדרך. את המקוריות ואת החדשנות שאפיינו את העלאת הבעיה החברתית ואת הצעת הדרך לפתרונה.

העלאת מצב כבעיה: ראשית ההתארגנות בישראל

בישראל התפתחה המודעות לזכויות נשים דרך הספרות החדשה של תנועה זו ובאמצעות נשים שהגיעו בגל העלייה שלאחר מלחמת ששת הימים לאחר שנחשפו

לתנועה הפמיניסטית בחוץ-לארץ. ואכן, גל של מודעות ופעילות צמח בקרב נשים, בחיפה ובשאר הערים הגדולות בשנות השבעים המוקדמות (בובר-אגסי, 1982; פרידמן, 1991; Rein, 1980; Finkel, 1981). התנועה צברה הכרה שהביאה לבחירת חברה פמיניסטית לכנסת.

בשנת 1973 הקימה חברת הכנסת שולמית אלוני את התנועה לזכויות האזרח והזמינה את מרשה פרידמן, פמיניסטית פעילה, להצטרף לתנועתה. ואמנם, בינואר 1974 נכנסה מרשה פרידמן לכנסת השמינית (פרידמן, 1991; Finkel, 1981). חברת הכנסת מרשה פרידמן היתה ערה לאלמות נגד נשים מפניות שהגיעו לתנועה לזכויות האזרח ואליה אישית ומהיכרותה עם התנועה הבינלאומית נגד אלימות כלפי נשים. כרכים אחרים היא גילתה, שהציבור מתייחס אל התופעה כאל עניין פרטי. לדבריה, מפקד משטרת חיפה, כמו רבים אחרים, הכחיש את קיום התופעה באוכלוסייה היהודית (פרידמן, 1991, עמ' 94; Swirski, 1991). יחד עם זאת, מסתבר, שהלשכות המשפטיות של וי"ו תיעדו פניות של נשים. את הנתונים שקיבלה מוי"ו הציגה חברת הכנסת פרידמן בכנסת ביולי 1976 בהצעה לסדר-היום על הכאת נשים בידי בעליהן. בהצעתה דרשה פרידמן חקיקה, שינוי ביחס המשטרה והרבנות, והקמת מקלט לנשים הטעונות הגנה.

נאומה של מרשה פרידמן לווה בתגובות מעורבות מצד חברי הכנסת⁵ (סבירסקי, 1984; דברי הכנסת, מס' 77, עמ' 3539–3540). שר המשטרה הלל טען, שהתופעה אינה נפוצה ואינה בעיה שבטיפול המשטרה, אלא בעיה סוציאלית. אבל בקשת השר להסיר את ההצעה מסדר-היום נדחתה (דברי הכנסת, מס' 77, עמ' 3537–3541), והנושא הועבר לוועדת משנה לענייני משטרה בראשות חבר הכנסת יורם ארידור. ועדה זו דנה בנושא במשך שלושה חודשים, אך מסקנותיה לא פורסמו (סבירסקי, 1984; פרידמן, 1991). כנראה שבאותה תקופה לא היה לכנסת עניין לעמוד על גורל הנשים המוכות בארץ או לפעול בתחום זה (יזרעאלי ותבורי, 1987).

פרידמן וחברותיה החליטו להקדים מעשה לדיון. הן בחרו להעלות את הנושא בהדגמן את הצורך במקלט שיגן על נשים שנפגעו בידי בני-זוגן. פעולה זו יצרה שינוי חברתי חשוב מאוד. היום קיימים ופועלים בארץ ארבעה-עשר מקלטים לנשים. המקלט הראשון מסוגו בארץ נפתח בחיפה בשלהי שנת 1977. אחריו הוקמו מקלטים בהרצליה, באשדוד וביישובים נוספים בארץ. המקלטים המאוחרים יותר הוקמו בגליל (בשנת 1993), והם משרתים את האוכלוסייה הערבית. כמו-כן הוקמו מקלטים חדשים לטפל בבעייתן של נשים מקרב הקהילה החרדית המבקשות מקלט מפני אלימות של בן-הזוג.

5. למשל, חבר הכנסת מרדכי בן-פורת שאל בקריאת ביניים "ומה על ההצעה השניה, על הכאת בעלים על ידי נשותיהם?". ופסח גרופר: "ואם... בעל מתלונן שאשתו מכה אותו – האם גם אז פותחים תיק?". שר הבריאות ויקטור סם-טוב: "חבר הכנסת גרופר, אתה לא נראה כזה שאשתך מכה אותך?". שר המשטרה שלמה הלל: "לא ראית את אשתו – איך אתה יודע?" (דברי הכנסת, מס' 77, עמ' 3539–3540).

התארגנות וולונטרית: העלאת הבעיה באמצעות הקמת מקלט

1. המקלט בחיפה

המקלט הראשון בארץ לנשים נפתח בחיפה בנובמבר 1977. הקימה אותו קבוצה של חמש נשים תושבות עיר הכרמל. לאחר שסיימה את הקדנציה שלה בכנסת, ולקראת בחירות 1977, סייעה מרשה פרידמן לקבוצת נשים, חברות מפלגת הנשים, להתארגן, לאחר שנתקבלו במפלגה פניות רבות מנשים מוכות. התברר, שיש נשים מוכות גם בין הפעילות השכונתיות שהכירו את אלה את אלה במהלך המירוץ לבחירות (ראיון עם ג'ודי היל). ביולי 1977 הודיעה רות רוניק למרשה פרידמן על החלטתה להקים מקלט לנשים מוכות בהרצליה (ראיון עם רות רוניק), ובשלהי אותו קיץ קיבלה מרשה פרידמן מכתב מפעילת מקלט כזה באנגליה, שהציעה להיפגש אתה בעת שתבקר בארץ. לאור זאת החליטה מרשה פרידמן שהגיעה העת לפעול והזמינה ארבע חברות נוספות להצטרף אליה להקמת מקלט בחיפה (פרידמן, 1991).

בפגישת הייסוד, ב־1 בספטמבר 1977, החליטו חמש החברות להקים בחיפה מרכז לנשים, שיכלול מקלט לנשים מוכות, מרכז סיוע לקורבנות אונס, מרכז לייעוץ בשימוש באמצעי מניעה וחנות ספרים (Rein, 1980). הן קבעו לעצמן תקופת הכנה של חודשיים, חילקו ביניהן את הנושאים למחקר, ביצעו אותו, דיווחו של ממצאיו (ראיון עם ברברה סבירסקי) ודנו על עקרונותיהן לאור מסמכים ותיעוד על ניסיונם של מקלטים דומים באנגליה ובהולנד.

בתקופת ההכנה יצרו המקימות קשר עם גורמים שונים, כולל עובדות סוציאליות רבות, מרצות בבית־הספר לעבודה סוציאלית ועובדים בכירים במשרד העבודה והרווחה. יושב־ראש איגוד העובדים הסוציאליים היה שותף בתכנון מתן תמיכה כספית לנשים החוסות במקלט. הושג גם הסדר עם מחלקת החינוך של עיריית חיפה לפיו ילדי הנשים המוכות במקלט ילמדו במערכת החינוך בעיר. המקימות הביאו את רעיון הקמת המקלט לידיעת המשטרה (סבירסקי, 1978), ולמרות תגובה ראשונית חשדנית התפתח מאוחר יותר שיתוף פעולה והמשטרה הגיעה למקלט כאשר פקדו גברים את המקום בחפשם אחר בנות־זוגם (ראיון עם ג'ודי היל). לעבודה גויסו מתנדבים, כולל אנשי מקצוע ובעלי מלאכה, ונשים מתנדבות נרתמו להשגת ציוד ותרומות מן הציבור (סבירסקי, 1978).

מגעים אלה יצרו תשתית לעבודת המקלט, אך המקימות לא חיכו לתמיכה מבחוץ (סבירסקי, 1984), ובהתחלה אף לא נזקקו לה, מכיוון שעמדו לרשותן כספים שנתרו מפעילותה הפוליטית של מרשה פרידמן (פרידמן, 1991). מונעות בשכנוע עצמי ובכונות להתחיל לפעול עם משאבים שהיו צפויים להספיק לשישה חודשים, הן שכרו דירה בת חמישה חדרים, וב־3 בנובמבר 1977 פתחו את דלתות המקלט

בשם "נשים למען נשים". במסיבת עיתונאים לרגל הפתיחה מסרו המקימות לציבור מידע על השירות (פרידמן, 1991). מידע על המקלט הופץ גם בקרב שירותי הרווחה בעיר. בערך שבועיים לאחר פתיחת המקלט הגיעה האישה הראשונה וביקשה לחסות בו (Rein, 1980). בינואר 1978 התפרסמו בעיתונים שתי כתבות גדולות על המקלט, אחת במוסף של "ידיעות אחרונות" והשנייה בירחון "לאשה". עם הזמן התמלא המקלט בחוסות ופעל מאז בתפוסה מלאה (שטיינר, 1990). כבר בחמשת החודשים הראשונים להפעלתו מצאו בו מחסה 43 נשים ו-66 ילדים (סבירסקי, 1978).

בהתחלה ניהלו את המקלט חמש המקימות ומתנדבות אחרות. במידה רבה היה זה ניהול עצמי של הנשים החוסות בו. המפעילות גייסו כספים מן הציבור בחיפה בעזרת קבוצת נשים חיפיות אמידות ובמבצעי מכירה של פוסטרים, ספרים וחולצות. במקלט הוקם גם גנון לילדי הנשים החוסות. בהדרגה נוצרה בציבור, וגם ברבנות המקומית, הבנה לעניין הגנת הנשים ואכסוןן במקלט (ראיון עם ג'ודי היל; פרידמן, 1991). המימון שקיבל המקלט שינה את אופיו השוויוני, שכן הועסקו בו, לראשונה, עובדות בשכר: מנהלת ועובדת סוציאלית. לפחות אחת ממקבלות השירות באותה תקופה הפכה להיות שכירה (גננת, מזכירה) עד שפרשה לגמלאות בשנת 2002.

העיקרון שלפיו כל עובדות המקלט מקבלות שכר שווה עבור עבודתן המשיך להתקיים יותר מעשר שנים לאחר הקמת המקלט וביטא שוויונות קולקטיבי. מאז ואילך ניהל את המקלט ועד שהשתתפו בו רק נשים שהיו פעילות במקלט. חלק מן המתנדבות נטשו את הפעילות, ובהדרגה עזבו גם כל המייסדות (פרידמן, 1991). במאי 1981 שבה מרשה פרידמן לארצות-הברית.

רק אחרי הקמת המקלט הבינו המקימות שהמקום אינו מתאים להגשת שירות נוסף לנשים (כמו ייעוץ בנושאי היריון וייעוץ משפטי) הן בגלל הדימוי שלו והן בשל הצורך לשמור על סודיות מיקומו. מאוחר יותר הקימו נשים, בנפרד, שירותים נוספים בחיפה, כולל מרכז סיוע לקורבנות תקיפה מינית, מרכז נשים עם ייעוץ משפטי וחנות ספרים (ראיון גם ג'ודי היל).

למרות החדשנות שבהקמת המקלט והאמביוולנטיות שליוותה את אופיו, את שיטות פעולתו ואת עקרונות עבודת הצוות, החל משרד העבודה והרווחה לתמוך בהתארגנות וולונטרית זו לאחר הקמתה. מייסדות המקלט והצוות התקשו תחילה להשיג את שיתוף הפעולה של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, בגלל השוני שביטא המקלט מן האוריינטציה המשפחתית המקובלת (ראיון עם עליוזה עופר), ובגלל תמיכתו הברורה של המקלט ברצון הנשים (ראיון עם ברברה סבירסקי), אך מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה, שאתה יצרו המקימות קשר עוד בשלבי הקמתו של המקלט, והמפקחת על השירות למשפחה במחוז הצפון, שמונתה מטעמה לטפל במקלט, הכירו בחדשנות ובחשיבות

של השירות החדש. הן הציעו למחלקות לשירותים חברתיים לשתף פעולה עם המקלט, ודאגו להקצאת סיוע חומרי באמצעות המרכז לקידום שירותים במשרד העבודה והרווחה. החל מאפריל 1978 קיבל המקלט מן המשרד סיוע בשכר דירה וגם תקציב שנתי להוצאות שוטפות ולהעסקת עובדת סוציאלית. כמו־כן הפעיל המשרד הזה פיקוח מקצועי על המקלט (ראיונות עם יפה לונדון־יערי ועם עליזה עופר; פרידמן, 1991).

בהסתיים שנת השכירות ביקשו המארגנות את עזרת ראש העירייה בהשגת מבנה למקלט. נימוקן היה, שהמקלט תורם רבות למעמדה של חיפה. ראש העירייה הסכים לעזור בתנאי שרוב החוסות במקלט תהיינה חיפניות, אך לא נמצא בניין של העירייה לצורך זה (ראיון עם ברברה סבירסקי). לאחר מגעים וחיפושים רבים נמצא בניין נטוש שנראה מתאים, אך ארגון נשים שהבניין היה בבעלותו, ביקש למכור אותו ולא להשכירו. הנשים החליטו לפלוש לתוך המבנה. בעזרת כסוי תקשורתי נרחב של הפלישה, ולאחר פנייה של המפקחת על השירות למשפחה במחוז הצפון אל שר העבודה והרווחה דאז ד"ר ישראל כץ, השיג השר מימון לרכישת המבנה בדמי מפתח (ראיונות עם עליזה עופר, עם ברברה סבירסקי ועם ג'ודי היל; פרידמן, 1991; שטיינר, 1990). מאוחר יותר השיגה מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה גם תקציב לשיפוץ המבנה הישן והמוזנח כדי להתאימו ליעדיו.

משרד העבודה והרווחה אישר גם מתן תמיכה כספית חלקית לנשים החוסות במקלט. בשנת 1981 פורסמו לראשונה הנחיות משרד העבודה והרווחה בנושא המקלטים לנשים מוכות. בהנחיות ניתנה הכרה בקיומו של השירות, בחשיבותו ובצורך לסייע בהתארגנותו וגם לנשים החוסות בו.

2. המקלט בהרצליה

המקלט בהרצליה נפתח ב־4 באפריל 1978. רות רוניק, תושבת הרצליה, בעלת משרד לשירותי משרד ופרסום ופעילה זה שנים בתנועה הפמיניסטית, החלה את היוזמה להקים מקלט לנשים מוכות בעירה. יוזמה זו החלה במקביל לזו שבחיפה, אלא שלרשותה של רוניק לא היו האמצעים הכספיים הנחוצים ומשום כך נפתח המקלט בהרצליה רק לאחר שהוקם המקלט בחיפה.

ביולי 1977 רצה מריו איזדמיר את אישתו במכות מקל. להגנתו טען הבעל, שלא ציפה שאישתו תמות, "כי היא היתה רגילה לקבל מכות". אירוע זה האיץ את הקמתו של המקלט השני בארץ לנשים מוכות, הוא המקלט בהרצליה.⁶ בתהליך הקמתו היו שני שותפים עיקריים: קבוצת נשים שנרתמו לעניין עם מודעות פמיניסטית, שהבולטת

6. סיפורו של המקלט בהרצליה מובא גם בדף הבית: www.no2violence.co.il

ביניהן היתה רות רוניק, והרשות המקומית (עיריית הרצליה). משרד העבודה והרווחה הצטרף לתהליך בשלב מאוחר יותר כשותף שלישי.

כאן, כמו בחיפה, מילאו התנועה הפמיניסטית והאידיאולוגיה שלה תפקיד מרכזי: רות רוניק, פעילה בולטת בתנועה הפמיניסטית בתל-אביב, הוזמנה בידי שולמית אלוני להיכלל ברשימתה החדשה, "התנועה לזכויות האזרח", כאשר נזקקה אלוני לתמיכת התנועה הפמיניסטית. רות רוניק היתה שותפה לתנועה הפמיניסטית בארץ ולדיונים בכנסת בנושא הכאת נשים.

רצח איזדמיר עודד את רות רוניק לפעול להקמת מקלט לנשים מוכות בעירה, הרצליה, והיא הודיעה לציבור ובתנועה הפמיניסטית על מועד ההתכנסות לשם ייסוד עמותה. רוניק הזמינה גם את ארגוני הנשים להצטרף ליוזמה, אבל אין עדות לכך שארגוני הנשים נטלו חלק בהקמה.

באסיפת הייסוד, שהתקיימה בספטמבר 1977, החליטו רות רוניק ועוד 19 נשים, רובן ממכרותיה הפמיניסטיות, על הקמת עמותה בשם "ל.א. – לחימה באלימות נגד נשים" (שטיינר, 1990, עמ' 60), שמטרותיה איסוף מידע על אלימות נגד נשים, שינויי החקיקה בנושא זה, שינוי עמדות בחברה בנושא אלימות נגד נשים, והקמת מקלטים לנשים מוכות ולילדיהן. לשם כך הוצע לפתח קשרים בין-ארגוניים בארץ ובחוץ-לארץ לשם קידום הנושאים האלה. הפעילות החלו בהכנות לרישום העמותה כחוק ולגיוס כספים ותמיכה כדי להשיג מבנה למקלט לנשים מוכות. רות רוניק פנתה בעניין זה לתקשורת ואל פעילי הציבור בהרצליה עירה.

במגעיה נעזרה רות רוניק בכושר השכנוע שלה ובקשרים שיצרה גם עם נשותיהם של מקבלי ההחלטות ברמות שונות, כולל אשת ראש העירייה יוסף נבו. בפברואר 1978 ביקשה רוניק מבנה ותקציב להוצאות למים, לחשמל ולמזון. ראש העירייה הסביר, שאין ברשות העירייה מבנה מתאים והביע נכונות לעזור בדמי שכירות לשנה ובמימון ראשוני נוסף, אם המקימות תמצאנה מבנה.

לאחר שהובטח המימון ונמצא בהרצליה מבנה מתאים, מימנה העירייה את המקלט במשך יותר משנתיים. קבוצת מתנדבות שיפצה וריהטה את המקום בעזרת תרומות של כסף וציוד שנתקבלו מן הציבור. קבוצת המקימות החלה בדיונים עקרוניים נוקבים על עקרונות מתן השירות ועל דרך הפעלת המקלט. חילוקי הדעות שהתעוררו הביאו לפרישתן של אחדות מהן. המקימות התנדבו להפעיל את המקלט על יסוד חלוקת תפקידים שוויונית. רות רוניק הקדישה את רוב זמנה למקלט והעסק הפרטי שלה נסגר.

פנייתה של רות רוניק לקרן למפעלים מיוחדים במוסד לביטוח לאומי נענתה בשלילה, אך ארבעה חודשים לאחר פתיחת המקלט, בספטמבר 1978, נכנס לתמונה משרד העבודה והרווחה שביקש ללמוד את עקרונות המקלט לנשים בהרצליה, ולדון

האם ניתן יהיה לסייע לו על-פי אותם כללים שאומצו בחיפה. מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה המליצה לסייע גם למקלט זה והמלצתה נתקבלה. התקציב שהועבר נועד לממן משרה חלקית של עובדת סוציאלית ופקידה, שנבחרו בידי צוות המקלט.

רק עם פתיחת המקלט עמדו רות רוניק וחברותיה על ההיקף והחומרה של התופעה של הכאת נשים. רוניק החליטה להגביר את פעילותה הציבורית כדי לקדם את הנושא. הודות להתערבותה הקים האגף למעמד האישה של נעמת, במרס 1983, מרכז למניעת אלימות במשפחה בשיתוף עם המכון לקרימינולוגיה של אוניברסיטת תל-אביב (שטיינר, 1990, עמ' 61). בראש המרכז עמדה קרימינולוגית שהיתה גם מתנדבת במקלט בהרצליה. רות רוניק המשיכה להיות פעילה בתחום וסייעה ביעוץ להקמת מקלטים נוספים. היא התמידה בהעלאת הנושא בעיתונות ובפני אנשי ציבור, גייסה משאבים למקלט בהרצליה, וסייעה לקידום המקלטים. הודות לפעילותה בקרן החדשה לישראל פתחו רוניק ו"ל.א." (לחימה באלימות נגד נשים), בשנת 1993, מקלט נוסף, הפעם בחדרה.

3. המקלט בירושלים

המקלט לנשים מוכות בירושלים נוסד ב-1981. היוזמה להקמתו היתה של קבוצת נשים פמיניסטיות שפעלו במסגרת עמותת בשם "אשה לאשה". המקלט פתח את שעריו בפברואר 1982.

שורשי ההתארגנות נעוצים בתנועה הפמיניסטית בירושלים, שהיתה פעילה כבר בשנות השבעים, והחלה עם אורינטציה אידיאולוגית שונה מזו של ההתארגנויות המקבילות בחיפה ובהרצליה. התנועה הפמיניסטית בירושלים עסקה גם בסוגיות מעמדיות ובעיות שעלו בקשר היומיומי עם אוכלוסיית מזרח העיר. לקראת סוף שנות השמונים ידעה הקבוצה הירושלמית תקופה של רגיעה בפעילותה, ובעקבות זאת נותרה פעילה רק קבוצה של ארבע או חמש נשים, שרצו להמשיך ולפעול למען נשים בדרך של קידום נושא קונקרטי. הצעה אחת היתה להקים מרכז לנשים. הקבוצה נרשמה לצורך זה כעמותה והתחילה לגייס כספים, תוך-כדי המשך הדיונים על מטרותיה.

חברות הקבוצה שמעו על המקלט בחיפה ועל המקלט בהרצליה. הן הכירו את מקימות המקלטים והודהו עם האידיאולוגיה שלהן. היתה להן מודעות רבה לנושא של אלימות כלפי נשים בעקבות קשרים שקיימו עם התנועה הפמיניסטית בארצות-הברית ובאירופה. אחת הפעילות בירושלים התנסתה במקלט לנשים מוכות שהוקם בגרמניה והציגה את דרכי העבודה הנהוגות שם בפני חברותיה. עד מהרה התחילה הקבוצה להיפגש בקביעות לשם דיון באידיאולוגיה ובעקרונות המקלט והפעלתו, במקביל

לחלוקת משימות. הקבוצה הקפידה שהחלטות יתקבלו בהסכמה כללית, דבר שהאט את התקדמות התהליך. כמו־כן נמנעו חברות הקבוצה מחלוקת תפקידים קבועים. במקום זאת הנהיגו רוטציה בייצוג הקבוצה עם גורמים שונים, דבר שגרם לעתים בלבול בקרב גורמים בממסד.

הדיונים הבשילו את הרעיון להקים מקלט לנשים מוכות בירושלים. חברות הקבוצה שקלו לפלוש לבית נטוש, אך במקביל פנו גם לממסד, לארגוני הנשים ולחברי כנסת. גם כאן הגיע הסיוע בעיקר מראש העירייה טדי קולק שרעיתו תמר היתה ערה ליוזמה. גם שתי חברות מועצת העירייה ומנהלת אגף הרווחה של העירייה הציעו את עזרתן. אלא ששותפים אלה התקשו לחיות עם האוריינטציה הפמיניסטית של קבוצת היוזמות. העירייה דרשה לקיים תכנון, בקרה ופיקוח, ואילו חברות הקבוצה ביקשו להגדיר את עקרונות המקלט ולפעול כקבוצה המנוהלת על־פי עקרונות פמיניסטיים עצמאיים. כמו־כן התעורר חשש שחוגים חרדים לא יקבלו את רעיון המקלט. אולם הוקמה הנהלה ציבורית ששותפה בה אשתו של מנכ"ל משרד הסעד, שהיתה גם יושבת־ראש מועצת ארגוני הנשים בעיר. בעניין שותפה גם ד"ר לוטה זלצברגר, מרצה מבית־הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית ובעזרתה היה המקלט, כבר מימיו הראשונים, למסגרת להכשרת סטודנטים לעבודה סוציאלית.

בעזרת הקשרים עם עיריית ירושלים ועם גורמים אחרים בממסד העירוני קיבלה הקבוצה דירה של שני חדרים ובהם נפתח, בפברואר 1982, המקלט הראשון לנשים בירושלים, "בית ציפורה". בחצי השנה הראשונה לפעולתו חסו ב"בית ציפורה" 65 נשים ומאה ילדים בערך. העירייה הסכימה לממן את שכרה של עובדת סוציאלית שתועסק במקלט במשרה חלקית. מייסדות המקלט פנו לארגוני נשים ולגורמים אחרים בבקשה לקבל סיוע להפעלת המקלט. שלושה גופים ציבוריים נענו בחיוב. אבל פניות לבנקים העלו חרס.

מתוך נאמנות למסורת הפמיניסטית ניהל את המקלט קולקטיב של שלוש נשים, בסיוע חמש מתנדבות, שלוש מארגון "אשה לאשה" ושתיים מארגון "קול לאשה" הפועל בירושלים. בשנת 1992 עבר המקלט לבית חדש, שנרכש ושופץ בידי "הקרן לירושלים". בפברואר 1994 הכריזה "הקרן לירושלים", שהיא תסייע בשיפוצו ובהרחבתו של המקלט (ידיעון הקרן לירושלים, 3, פברואר 1994).

מעניין לציין, שמנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה ביקשה לבחון, לפני שתמליץ על הכרה ומתן סיוע ישיר למקלט שלישי לנשים מוכות, את תפקודם של שני המקלטים הקיימים. לדבריה, "קודם כל היה עלינו לבדוק שהמקלטים הקיימים יתבססו ויקבלו צורה... אמרתי זאת לשר... הוא היה נתון להשפעות". לטענתה חשוב היה לעודד חשיבה מקיפה במטרה לחזק את המשפחה כיחידה. לשם כך, טענה, יש לבחון האם שירות רווחה המטפל רק בנשים, בנפרד

מבעליהן, מועיל למטרה זו. כאמור, משרד העבודה והרווחה אימץ מקלט זה, שזכה להכרת המשרד ולסיועו.

4. המקלט באשדוד

המקלט לנשים מוכות באשדוד הוקם בדצמבר 1983 כמפעל ניסיוני בשיתוף פעולה בין ארגון נשים (ויצ"ו), משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי ועיריית אשדוד. העירייה תרמה את המבנה (פינטון וסלעי, 1985).

היוזמה להקמתו של מקלט "בדרום הארץ" עלתה כבר בשנת 1979, והתגבשה מכיוונים אחדים. מיכל מודעי, יושבת-ראש ויצ"ו-ישראל, הכירה את מאמציה של רות רזניק בהקמת המקלט בהרצליה. בפברואר 1979 הוזמנה רזניק לפגישה עם הנהלת ויצ"ו ושם טענה, שעל ארגוני הנשים הגדולים לקחת על עצמם את המקלטים בגלל היקפה הגדול של הבעיה. מודעי, תושבת הרצליה, ביקרה במקלטים בהרצליה ובחיפה ועמדה על חשיבותם ותרומתם לנשים.

מלכתחילה היתה כוונה להקים את המקלט בעיר גדולה בדרום הארץ, אלא שראשי ערים העדיפו שלא להקימו אצלם. ההסתייגות היתה כפולה: ראשית, לא רצו שהעיר תהיה מזוהה עם תופעת האלימות כלפי נשים; שנית, הכוונה לקלוט בעיר נשים מוכות מיישובים אחרים בארץ הקטינה עוד יותר את הרצון לשתף פעולה: "האם העיר שלי תיהפך לעיר מקלט"? שאלו. ואכן, במהלך שנתיים של חיפושים לא נמצא מקום מתאים להקמת מקלט כזה. ויצ"ו החליטה לוותר על שיתוף הפעולה עם עיריית בדרום הארץ. בשנת 1982 הציע ראש עיריית אשדוד, צבי צילקר, לאמץ את רעיון המקלט לנשים מוכות ולהעמיד לרשותו מבנה עירוני. (ראיונות עם יפה לונדון-יערי ועם ד"ר יוספה שטיינר).

משהוקם לבסוף המקלט באשדוד, ביקר הצוות המקצועי של המקלט החדש במקלט בהרצליה כדי ללמוד את דרכי עבודתו.

יושבת-ראש ויצ"ו-ישראל יזמה הקמת מקלט בעל אוריינטציה שונה מזו שהיתה מקובלת במקלטים הקודמים. כוונתה היתה לשים דגש על טיפול מונע. נדרש מאמץ מצדה לגייס לכך את ההסכמה של הנהלת ויצ"ו. אמנם, הנושא של נשים מוכות היה מוכר בארגון מעבודת הלשכות המשפטיות, שניסחו בשנת 1962 את הצעת החוק שהגישה חברת הכנסת כהן (כגן), אבל הועלתה הטענה, שהקמת מקלט כזה תביא לכך, ש"יהיה קשה להציג בעולם את המציאות שגם גברים יהודים הם בעלים מכים" (ראיון עם מיכל מודעי).

כאמור, הובע רצון שהגישה במקלט שיפעל באשדוד תהיה שונה מזו השוררת במקלטים הקיימים מכבר. הכוונה היתה שהמקלט החדש יעבוד בשילוב הדוק עם שירותי הרווחה ובגישה מקצועית, עם דגש על טיפול מונע, פרטני ומשפחתי

(סלעי ופינטון, 1988; שטיינר, 1990; ראיונות עם מיכל מודעי ועם יפה לונדון-יערי).

מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, שהכירה את הנושא מפניותיהן של מקימות המקלטים בחיפה, בהרצליה ובירושלים, נענתה ליוזמה החדשה והיתה שותפה לתכנון המקלט הזה מן השלב המוקדם, ואכן, משרד העבודה והרווחה הצטרף כשותף שלישי ליוזמה באשדוד, עם אחריות של השירות לטיפול בנשים ובנערות במשרד, שפיקח על הצד המקצועי-טיפולי (פינטון וסלעי, 1985).

במקביל ליוזמה של מיכל מודעי ולעמדת משרד העבודה והרווחה, הביע גם המוסד לביטוח לאומי נכונות לתמוך בהקמת המקלט, במסגרת פרויקטים מיוחדים שהוא מפעיל. לאחר שהתברר שהיקף הבעיה גדול ושלושת המקלטים הקיימים אינם יכולים להיענות לרוב הפניות, הצטרף המוסד ליוזמה. סוכם, שהמקלט יופעל במסגרת המפעלים הניסיוניים של האגף לאימהות, ילדים ומזונות במוסד לביטוח לאומי. האגף ליווה את ביצוע המדיניות בשטח (פינטון וסלעי, 1985).

בשנתיים הראשונות להפעלת המקלט באשדוד הפעילו אותו ומימנו אותו שלושת הגופים המקימים: ויצ"ו, משרד העבודה והרווחה והמוסד לביטוח לאומי. לאחר מכן הפך המקלט, שהוא בבעלות ויצ"ו, להיות חלק בלתי נפרד ממערכת השירותים הסוציאליים של משרד העבודה והרווחה תוך שותפות בין שני גורמים אלה (פינטון וסלעי, 1985). ויצ"ו והמוסד לביטוח לאומי המשיכו לפעול בתחום של אלימות נגד נשים, והקימו קווי חירום לנשים מוכות ופרויקטים של מניעה.

מעורבות משרד העבודה והרווחה

כפי שעלה מניתוח ארבע היוזמות המקומיות, משרד העבודה והרווחה היה מעורב בהקמתם של המקלטים השונים, אלא שמעורבות זו היתה לגופו של כל מקלט, וביטאה בעיקר את הדרך שבה תפסו ממלאי תפקידים במשרד את תפקיד המקלט ואת תרומתו. משרד העבודה והרווחה עבר תמורות שונות ועמן השתנו גם קווי המדיניות שלו (דורון, 2004).

בתור עיקרון, לאחר שמשרד העבודה והרווחה מגדיר את מדיניותו בתחום נתון, הוא נוהג לפרסם הוראת תע"ס ("תקנון לענייני סעד") בנושא. התע"ס הראשון (מס' 3.8), שנשא את הכותרת "מקלטים לנשים מוכות (אלימות במשפחה)", פורסם בתאריך 20.1.1981. התע"ס הזה העלה את נושא האלימות של גברים כלפי נשותיהם וילדיהם וקבע:

אחד הכלים שהפך [להיות] כורח המציאות במצבים חמורים של אלימות פיסית במשפחה, הוא מסגרת הקרויה מקלט לנשים מוכות. המשרד שוקל בקפדנות ובוהירות פניות להקמה של מקלטים לנשים מוכות ברחבי הארץ ע"י ארגונים ציבוריים ורשויות מקומיות. ארגון זה חייב להיות "מוסד מוכר" וחייב ברישוי עפ"י חוק הפיקוח על המעונות. הארגונים היוזמים ידרשו להוכיח יכולתם לשאת באחריות לניהול מקלט, לפי דרישות ותקנות של משרד העבודה והרווחה, והסדרים שיערכו עם כל אחד מהמקלטים... (סעיפים 1.2 ו- 1.3 של תע"ס מס' 3.8).

כמו־כן נאמר בתע"ס, שמימון הוצאות המקלט היא באחריות הארגון הוולונטרי המגייס את המימון ממקורות שונים, אך נוסף סעיף לפיו "משרד העבודה והרווחה משתתף בהוצאות הפעלת המקלטים לפי תנאים שיפורטו בחוזה שייערך בין המשרד לבין הנהלת המקלטים..." (סעיפים 9.1, 9.2 של תע"ס מס' 3.8).

אף־על־פי שתע"ס זה שם את המקלטים לנשים מוכות בכותרתו, הוא מתבסס על "פניות להקמה של מקלטים לנשים מוכות ברחבי הארץ ע"י ארגונים ציבוריים ורשויות מקומיות" – ובכך הוא משקף תגובה זהירה של המשרד ליוזמות אלה. התע"ס קובע, שהמשרד יבחן כל יוזמה בנפרד, לגופה. בכך נמנע המשרד מלקבוע מדיניות מחייבת בתחום זה. נקבע גם במפורש, שמימון המקלט יחול על הארגונים הוולונטריים שהקימו אותו.

חמש שנים לאחר פרסום התע"ס הראשון, פרסם המשרד הוראה שנייה, מעודכנת בתחום, תחת הכותרת "נשים מוכות", שבה הועבר הדגש אל אוכלוסיית היעד, ולא אל המקלטים. בסעיף 1.3 של תע"ס זה (מס' 3.8 מיום 1.2.1986) חוזר המשרד על הקביעה, לפיה "אחד הכלים שהפך [להיות] כורח המציאות במצבים חמורים של אלימות במשפחה הוא המקלט לנשים מוכות. משרד העבודה והרווחה מסייע בפיתוח מסגרות לנשים מוכות ורואה בהן חלק מהשירותים הסוציאליים...". החידוש בתע"ס זה הוא בקביעה, שהמשרד רואה במקלטים חלק מן השירותים הסוציאליים. הוחלט על הקמת "מועצת המקלטים" ועל הפעלת ועדת היגוי בכל מקלט (סעיפים 2,3 של תע"ס מס' 3.8). שאלת המימון נותרה פתוחה ונוסחה כך: "מימון הוצאות המקלט הוא באחריות הארגון המפעיל". כמו־כן נותר על מקומו הסעיף המציע סיוע מן המשרד על־פי תנאי הסכם "שבין הארגון המפעיל לבין הנהלת המשרד...". (סעיפים 11.1 ו-11.2 של תע"ס זה).

הוראות תע"ס זה השתנו וגם התרחבו. היום התע"ס המעודכן בתחום קרוי "נשים מוכות – יחסי גומלין בין הקהילה למקלט לנשים מוכות" (תע"ס מס' 3.8 מיום 30.11.2003). יחד עם נספחיו התע"ס הזה מחזיק 40 עמודים עתירי הוראות והנחיות. אשר למימון, נקבע ש"משרד העבודה והרווחה משתתף ב־75 אחוזים מן התעריף שנקבע", וקיימת גם תקנה תקציבית מתאימה (סעיפים 6.1, 6.2 של התע"ס).

כבר מעיון בתע"סים שהוציא משרד העבודה והרווחה לגבי המקלטים (כולם בסמל 3.8) עולה, שהרגישות והיחס הזהיר (ולעתים אף המסתייג) של המשרד, כפי שעלה מן ההוראות הראשונות של המשרד בתחום, חלפו. משרד העבודה והרווחה הפנים ואימץ את המקלט ככלי לרווחת נשים בסיכון, אך כל זאת בכפוף לאילוצים התקציביים שהמשרד צריך להתמודד עמם חדשות לבקרים.

בינואר 1982 דרש משרד האוצר לקצץ בתקציבי משרד העבודה והרווחה. המקלטים בחיפה ובהרצליה היו בסכנת סגירה (ג'דוזלם פוסט, מיום 18.1.82). המקלט בירושלים היה אך בתחילת צעדיו וזכה לקבל סיוע מתרומות מקומיות בלבד. סגירת המקלטים עוררה שאילתות בכנסת (מפי חבר הכנסת בן-פורת, ביום 21.2.82, תשובת סגן השר בן ציון רובין ביום 24.3.82, דברי הכנסת, מס' 93, עמ' 1898). בתשובתו אמר סגן השר: "מגמת המשרד היא טיפוח מוסד המשפחה, חיווקה והבטחת רווחתה. המשרד מסייע במציאת מקלט זמני ובטיפול בבעיה, כשלעתים התוצאה היא הרחקת האישה מבעלה ולעתים החזרתה אליו." בכך אולי ביטא השר את האמביוולנטיות ביחסו של משרד העבודה והרווחה, באותה תקופה, למקלטים ולתפקיד שהם ממלאים. הקיצוץ לא יצא אל הפועל בגלל התגייסות בכירים במשרד העבודה והרווחה (ביניהם היו אריה קרייזלר ועליזה עופר. ראיון עם ברברה סבירסקי).

בשנת 1986 מינה שר העבודה והרווחה מועצה למען נשים מוכות, היא "מועצת המקלטים", שנועדה לקדם את החשיבה בנושא לכדי המלצה על מדיניות ממלכתית, לפעול להעלאת הנושא למודעות הציבור ולשמש גוף מניע, מתווך ומתאם בין כלל הגורמים הממלכתיים, העירוניים וההתנדבותיים הפועלים לרווחת נשים מוכות.

תופעת האלימות במשפחה לא ירדה מסדר-היום הציבורי, נהפוך הוא. בתאריך 18.7.1979 נרצחה כרמלה אשכנזי (נקש) בידי בעלה בפתח מקלט לנשים בהרצליה. רצח זה עורר תגובות קשות בציבור, ואף הביא להפגנה (ביום 7.8.1979), שהיו לה הדים בירושלים (ביום 7.3.1981). כינוסים, ימי עיון ועניין גובר של התקשורת בנושא האלימות בין בני-זוג ובמשפחה ביטאו את העניין הציבורי בנושא זה. בדצמבר 1986 העלתה חברת הכנסת אורה נמיר הצעה לסדר-היום שבמרכזה העובדה, שבישראל מצויות בערך מאה אלף נשים הסובלות מאלימות פיזית. הנושא הועבר לוועדת העבודה והרווחה (דברי הכנסת, מס' 106, 533-535). איש אקדמיה התבקש לעמוד בראש צוות חשיבה בעניין נשים נפגעות (מבקר המדינה, 1992).

מבקר המדינה בחר לבחון את הנושא, ובדו"ח השנתי מס' 42 (1992) נכלל פרק הבוחן את הטיפול בנשים מוכות. (שם, עמ' 542-555). המבקר פתח את הדו"ח בקביעה, ש"בארץ יש רק ארבעה מקלטים לנשים מוכות. הם הוקמו בשנים 1977-1984. מאות בקשות להתקבל למקלט נדחות מחוסר מקום. המקלטים מוקמים ומוחזקים על ידי עמותות. השתתפות המשרד העבודה והרווחה בהקמת המקלטים ובהחזקתם היא מזערית."

(ההדגשה הוספה, עמ' 542). ועוד נאמר שם: "כושר הקליטה של המקלטים הוא קטן לעומת מספר הפניות... מנתוני השירות לטיפול בנשים ובנערות עולה, כי בשנת 1988 נדחו מחוסר מקום 671 פניות, ובשנת 1990 (עד נובמבר) נדחו 1,446 בקשות." (שם, עמ' 551-552). מבקר המדינה הבליט את הביקוש הקיים לשירותי המקלט ובמשתמע גם את הצורך להתאים את המענים לצורך. כפי שציין מבקר המדינה, עד תחילת שנות התשעים היו בישראל ארבעה מקלטים לנשים: חיפה, הרצליה, ירושלים ואשדוד. כושר הקליטה של כל מקלט עמד על 12-18 נשים בלבד.

על-פי נתונים שהוצגו בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, ובהתבסס על נתונים שהציג שר המשטרה משה שחל, מספר הנשים המוכות בישראל הגיע למאתיים אלף, מתוכן 40 אלף בערך הגיעו מדי שנה לחדרי מיון בבתי-חולים (ידיעות אחרונות, 16.6.93). ועדת משנה של ועדה זו, שנועדה לדון בדרכי הטיפול באלימות נגד נשים, בראשותה של חברת הכנסת נעמי בלומנטל, סיימה את עבודתה בהמלצה להקים מקלטים נוספים ומרכזי סיוע לנשים, אם לא יהיה במקלטים מקום פנוי. כמו-כן המליצה הוועדה לחייב גברים אלימים לעבור טיפול גמילה מאלימות ולחייבם ללמוד דרכי שליטה בכעסים.

ב-25.11.92 מונתה אורה נמיר לשרת העבודה והרווחה. תוך מספר חודשים הוכפל התקציב למקלטים וזכה לתוספת של 800,000 ש"ח, גידול של למעלה מ-100 אחוזים בתקציב שיועד למטרה זו. בתוכנית העבודה לשנת 1994 הוחל, על-פי הנחייתה של השרה אורה נמיר, בהכנות להקמת שני מקלטים חדשים, בירושלים ובבאר שבע, שהיו אמורים להתווסף למקלטים שבגליל המערבי (במימון הממשלה) ובחדרה, מקלטים שהוקמו ב-1993. ואכן, בתקופתה של השרה נמיר נפתחו מקלטים חדשים בסיוע המשרד, וחלק מהם נפתחו בידי המדינה ומומנו מתקציבה.

הגנת נשים עלתה גם במישור הפוליטי המפלגתי. מליאת הכנסת סערה כאשר התנו, בעת ההצבעה על תקציב המדינה (בתאריך 1.1.1994), שלוש חברות כנסת (דליה איציק, יעל דיין ונעמי חזן) את הצבעתן בעד התקציב בהסתייגות, שמשמעותה תוספת תקציב של מיליון וחצי ש"ח להקמת שני מקלטים לנשים מוכות. הדיון על תקציב המדינה הופסק ומליאת הכנסת דנה בעניין, אך לא קיבלה את בקשתן בטענה שלא זה המקום ולא זו השעה להציג הסתייגויות (הארץ, 2.1.1994). מעבר לאקט המחאה של חברות הכנסת, הדגים אירוע זה את החשיבות שייחסו גורמים ציבוריים ופוליטיים לנושא.

באוגוסט 1993 הקימה מדינת ישראל, ביוזמתה ובמימון ממשלתי, מקלט ראשון לנשים ערביות מוכות, בגליל המערבי. קדמה להקמת המקלט הזה התארגנות נשים ערביות בנצרת, שהחלה בשנת 1991. היתה זו התארגנות של נשים שרובן בעלות מקצוע, נגד אלימות פיזית ומינית כלפי נשים וילדות במגזר הערבי. שם הקבוצה:

"עמותת נשים ונערות ערביות נגד אלימות – נצרת". בראשה עמדה עיידה סולימאן תומא. התארגנות זו היתה חשובה ביותר. הצטרפו אליה מנהלים אחדים של לשכות הרווחה ביישובים הערביים הסמוכים ויחדיו פעלו להקמת מקלט לנשים גם במגזר הערבי. ערביי הגליל מזוהים כקבוצה שמאפיין אותה ריבוי יחסי של משכילים, של אנשי מקצוע ושל בעלי עמדות מתקדמות, ואילו הדימוי של ערביי המשולש והנגב הוא של דתיים ומסורתיים יותר. מכאן ניתן להבין מדוע עלתה היוזמה להקמת המקלט הראשון במגזר הערבי ופתיחתו ביישוב רב אוכלוסין של מוסלמים, נוצרים ודרוזים בגליל המערבי דווקא, דבר שהיה לו הד בינלאומי (*The Observer*, 20.2.1994). אמנם היוזמה להקמת מקלט זה היתה של קבוצת הנשים מנצרת, אבל השרה אורה נמיר נטלה עליה את האחריות להקמתו, והדגימה בכך שהמדינה מעורבת בתחום זה לא פחות מאשר קבוצת הנשים מהגליל.

בתור עיקרון, מקלטים אינם משרתים את הקהילה המקומית דווקא. נהפוך הוא. בדרך-כלל מציעים לאישה המבקשת מקלט לעבור ליישוב מרוחק ממקום מגוריה. לפיכך, נשים ערביות המבקשות מקלט מוצאות את עצמן על-פי רוב ביישובים יהודיים מרוחקים. משום כך ספק אם היה זה מלכתחילה רעיון נכון להקים את המקלט עבור האוכלוסייה הערבית בקרב אוכלוסייה זו. ניסיון לפתוח מקלט נוסף במימון ממשלתי במגזר הערבי באזור המשולש, לא עלה יפה, וכחודש לאחר שנפתח (בשנת 1994) הוא נסגר בשל לחץ הקהילה במקום. מן הניסיון הזה מתחזק הספק האם נכון לתת לנשים הגנה בתוך הקהילה שלהן. אילו הועלתה, במקביל, כוונה להציע לנשים יהודיות מקלט בכפרי המשולש, ספק רב הוא אם היה הדבר זוכה לפופולריות רבה בקרב שתי הקהילות.

בדצמבר 1993 הקימו אנשי מקצוע ואקדמאים באזור טייבה שבמשולש "עמותה למניעת אלימות במשפחה הערבית". התארגנות זו היתה ברובה של נשים, שנועצו ברות רוניק. הכוונה היתה להחזיר לפעילות בטייבה קו חירום לטיפול בנפגעי אלימות במשפחה, שפעילותו נפסקה. ואכן הוקם והופעל קו חירום חדש, והיתה גם יוזמה חדשה להקים מקלט לנשים, אך אין בידינו מידע מה קרה להתארגנות זו והאם המשיכה להתקיים. ראוי להזכיר כאן עצרת שארגנו נשים יהודיות וערביות ב-16.7.1994 בעיירה ערבית בגליל, במחאה על רצה אישה ערבייה בידי אחיה. גברים מקומיים הפריעו לקיום העצרת, שהשתתפו בה בערך 60 נשים. המשטרה שהגיעה למקום עצרה דווקא את הנשים, בגין קיום הפגנה לא חוקית. שדולת הנשים התלוננה על התנהגות המשטרה (מעריב, 30.8.1994).

גם האוכלוסייה היהודית לא גילתה אהדה להקמת מקלטים לנשים סמוך לביתן. בסוף אוגוסט 1994 ביקשו נעמת ועיריית תל-אביב, במשותף, להקים מעון לנשים מוכות בשכונת מעוז אביב. מימון התקבל מ"קרן תל-אביב לפיתוח" בהשתתפות נעמת-

קנדה והעירייה (העיר, 26.8.1994). אולם תושבי השכונה התנגדו להקמת המקלט והדבר הגיע לערכאות. בית-המשפט דחה את בקשת תושבי השכונה. בספטמבר 1996 חנכו שר העבודה והרווחה, ראש עיריית תל-אביב ויושבת-ראש נעמת את המעון הראשון לנשים מוכות בתל-אביב. המימון, מיליון דולר בערך, בא מכספי תרומות. שר העבודה והרווחה הבטיח, שמשרדו יממן 75 אחוזים מעלות הפעלתו השוטפת. מפרסומים בעיתונות (למשל, הארץ, 10.9.1996) נודע, שתושבי השכונה חזרו בהם מהתנגדותם ואף העניקו למעון החדש שהוקם בשכונתם שי.

בתחילת נובמבר 1996 התחייב שר העבודה והרווחה בפני הוועדה למעמד האישה של הכנסת, שמשרדו יעלה את השתתפות המשרד בהחזקת המקלטים לנשים ל-75 אחוזים (במקום 50 אחוזים שניתנו עד אז). כמו-כן התחייב השר, שהנושא של נשים וילדים הנמצאים בסיכון יזכה לעדיפות עליונה בטיפול משרדו (גרזולם פוסט, 6.11.1996).

היום פועלים בישראל ארבעה-עשר מקלטים לנשים: ביניהם שלושה פועלים בירושלים (שניים שהקימו הארגונים "אשה לאשה", ויצ"ו, ואחד במגזר החרדי, "בת מלך" שמו); אחד בבאר שבע ("מסל"ן"), אחד באשדוד (ויצ"ו), בהרצליה, בחדרה ובראשון-לציון (את השלושה הקים ארגון המתנדבים "ל.א." שבהנהגתה של רות רזניק), אחד בתל-אביב (שהקימה נעמת) ואחד בכני-ברק ("לב לאחים" שמו, והוא בעל אוריינטציה ייחודית). משרד העבודה והרווחה הכיר בצורך לסייע למקלטים הקיימים ואף הקים מקלטים חדשים בהסתמך על הידע והניסיון שנצבר במקלטים הראשונים שהקימו התארגנויות מקומיות של מתנדבים.

ב-14 במרס 2002 פרסם משרד העבודה והרווחה מכרז להפעלת מקלטים לנשים מוכות וילדיהן.⁷ בפתח המכרז פנה המשרד וביקש לקבל הצעות לבחירת מפעילים ל"מקלטים לנשים מוכות וילדיהן" ברחבי הארץ. פרסום המכרז עורר תחושה קשה בקרב מקימי המקלטים. המייסדים, בעיקר העמותות הראשונות שהקימו את המקלטים, האמינו שתרומתם החלוצית בהקמת המקלטים ומעמדם בניהולם אינם צריכים לעמוד למבחן או בתחרות. המכרז ערער את ביטחונם, ויצר אצלם הרגשה, שהיה פחות במעמד הציבורי שזכו לו המקלטים הקיימים, ובראשם אלה הוותיקים שבהם. מנהלות המקלטים הקימו שדולה ופנו לוועדה למעמד האישה של הכנסת ולוועדת העבודה והרווחה שלה בדרישה להסיר את חובת המכרז. משרד העבודה והרווחה טען, שהמכרז אינו רק צעד מינהלי ומשפטי תקין, אלא נועד להבטיח גם הספקה של סל שירותים הולם, ומבנה מתאים לכל מקלט. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עורך הדין מני מזוז, בחן את המכרז וקבע שלא ניתן לפטור את המקלטים, המקבלים סיוע ממשלתי,

7. שמו המלא של המכרז: משרד העבודה והרווחה, היחידה למנהל ומשק, שירות טיפול בנשים ובנערות, מכרז מספר 114/2002, הפעלת מקלטים לנשים מוכות וילדיהן.

מעמידה בתנאי מכרז הקבועים בחוק. המכרז נועד להתחדש מדי שנה, אלא אם הוחלט אחרת. למכרז התלוותה דרישה לתאר את תרומתו של המקלט (בצירוף המלצות), לפרט את הרכב הצוות, ההשכלה והכישורים של עובדיו, את סל השירותים שהמקלט מציע, את הדרישות בנוגע למבנה, לחתום על התחייבות לשמירת סודיות ועוד. סל השירותים שהמקלט חייב לספק נחשב בסיסי. כל מקלט היה רשאי להוסיף ולהציע שירותים משלו, בעיקר שירותים רגישי שפה, תרבות וזכויות. השירותים האלה, שנחשבו "סל רשות", נלקחו בחשבון בשיקולי ההעדפה במכרז.

במכרז הזה השתתפו כל קבוצות הנשים שהקימו והפעילו מקלטי נשים. יש הרואים במכרז סמל לעובדה שהבעיה שהתריעו עליה הקבוצות האלה חדרה לתודעת הציבור. כמו־כן חדרה ההכרה, שמקלט הוא מענה מתאים, ולו גם חלקי, לצורכי נשים מוכות. אך המכרז סימל גם את תום התקופה ה"חלוצית" של המרכזים הראשונים, ביטא הכרה של המדינה בחשיבות המקלטים, נטילת אחריות על הסטנדרטים הנהוגים בהם והחדרת התמודדות גם לתחום של מקלטי נשים. לכאורה החלה תחרות שפתחה את הדלת בפני יזמים ומשקיעים אחרים, עוסקים מורשים ומלכ"רים העשויים להציע, בתנאים ידועים, תוכניות מתאימות לנשים הזקוקות למקלט ולהגנה.

היום ניצבים המקלטים לנשים בפני סוגיות מורכבות. מספר המתנדבים והמתנדבות מקרב הציבור פחת וגם אם אלה עדיין פעילים, היקף כוח־האדם המקצועי תפח והדרישה למקצועיות העלתה את מחיר משאבי האנוש במקלטים. מחירו של סל השירותים שכל מקלט מחויב לו האמיר, וכך גם "סל הרשות" שהוסיפו המקלטים לטובת הנשים החוסות, ברוח מסורת המקלטים. בנוסף לכך, גברו המודעות החברתית והגיבוי המשפטי הניתנים לזכויות בני־הזוג (הגברים), דהיינו זכותם לראות את ילדיהם ולשהות עמם. התברר, שלא ניתן למנוע מהם זכות זו, ולפיכך נאלצו המקלטים להסיר מעט את החיסיון שאפיין אותם בעבר, ואף להכין הסדרי ראייה עבור הילדים החוסים עם אימותיהם. שירותים אלה, המתואמים עם שירותים אחרים בקהילה, מחייבים התארגנויות שמחירן אינו נמוך.

בעת הקמת המקלטים השתתף משרד העבודה והרווחה במימונם בשיעור של 30 עד 50 אחוזים מן ההוצאות של כל מקלט. השרה אורה נמיר הנהיגה מתן תמיכה של 50 אחוזים מן ההוצאות המדווחות של כל מקלט. בשנת 1997 נקבע, בתע"ס, שהמשרד יסייע על־פי מספר הנשים החוסות במקלט לכיסוי סל השירותים שנקבע במכרז. נקבעו ארבעה מודלים של מקלט: קטן, בינוני וגדול, וחירום. תפיסה זו שונתה והיום נחשבים כל המקלטים כמקלטי חירום, ושיעור המימון הניתן הוא בין 75 ל־80 אחוזים מהוצאות המקלט על־פי דיווח המקלט ואישור השירות.

משנת 1977 המקלטים מתוקצבים בתור "נותני שירותים" למשרד העבודה והרווחה. לשם כך על כל אישה המגיעה למקלט, לעתים עם ילדיה, לקבל, באמצעות הרשות

המקומית שהיא משתייכת אליה, טופס "הועדה" מאושר מטעם משרד העבודה והרווחה. טופס זה הוא האסמכתה לנכונות המשרד לשאת בהוצאות החזקתה במקלט. קיים תעריף לשהותה של אישה במקלט: המשרד מממן 75 אחוזים מתעריף זה. את הסכום הנותר, 25 אחוזים, מממנת הרשות המקומית שממנה באה האישה, או מממן הארגון הוולונטרי, דהיינו העמותה שהקימה את המקלט.

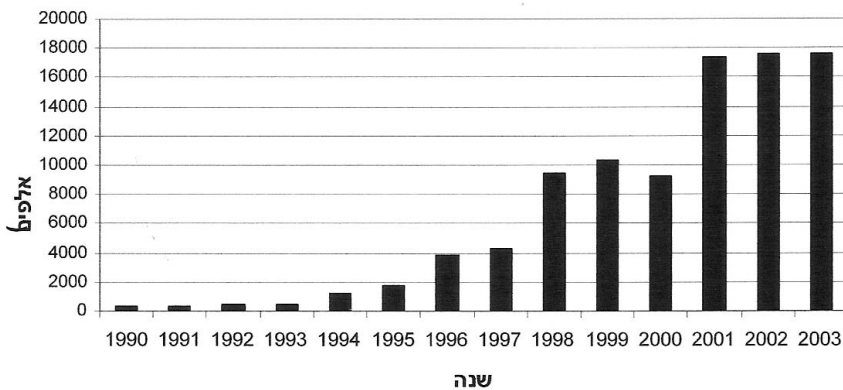
בנוסף לכך, היום פועלים בארץ שני מקלטים לנערות רווקות הנמצאות במצוקה, ויש נכונות להקים מקלטים לנשים מוכות ממגורים אחרים באוכלוסייה. נראה, שהמדינה היא המובילה היום את היוזמות בתחום זה וקיומן של עמותות הוא תנאי מספיק, אך לא הכרחי, לפתיחתם בעתיד של מקלטים נוספים עבור נשים הנמצאות בסיכון.

ראוי לציין, שמעבר לתפקיד המקלטים, כתוצאה מפעולות "מועצת המקלטים" וישודולת הנשים, הושג בפברואר 1992 הסדר עם משרד הבינוי והשיכון לפיו אישה ששהתה במקלט והמצויה בהליכי גירושין זכאית לקבל סיוע בשכר דירה למשך שנה אחת, כדי לאפשר לה לחיות באופן עצמאי בקהילה, בלי שתצטרך לשוב למשק הבית שסבלה בו בעבר.

בעת כתיבת המאמר (אביב 2005) קוצצו חלק מן המשאבים שנועדו ליעדים אלה, ומן הראוי לבחון האם יועמדו מחדש לרשות הנשים.

תרשים מס' 1. הקצאות משרד הרווחה למקלטים לנשים,

2003–1990



דיון

המאמר התמקד בחדשנות, ביצירתיות חברתית, שמקורה בהתארגנות וולונטרית, בהתנדבות. תחילת התהליך בזיהוי בעיה חברתית, בהעלאתה לתודעת הציבור ובהדגמת קיומו של מענה אפשרי לבעיה. את היוזמה לתהליך כולו נטלו על עצמן נשים, שהתארגנו באורח מקומי. כך גם היה המענה שהציעו. יחד עם זאת, אוכלוסיית היעד לקריאה זו, להדגמה ולתהליך שנוצר בעקבותיה, היתה החברה בישראל על כל השכבות והקבוצות בה.

בפרק זה ייעשה ניסיון לנתח את התהליך ולעמוד על חלק ממאפייניו. הדיון נחלק לארבעה חלקים. החלק הראשון מתמקד ביוזמה ובחדשנות שבהעלאת הבעיה לתודעת הציבור ובהדגמת המענה שניתן לבעיה זו. החלק השני מתמקד בזיהוי השותפים שהצטרפו לתהליך ולתפקיד שהם נטלו על עצמם. החלק השלישי מתמקד בדינמיקה שאפיינה את התהליך כולו ובשתי קואופטציות שאפיינו אותו: האחת היא הכנסת החידוש הוולונטרי לדפוסי מינהל ציבורי מקובל, השני מתבטא באימוץ בידי המדינה של תחום פעולה, שירות שהיה כולו בידי מסגרות של ארגונים וולונטריים. בחלק הרביעי של הדיון נשאלת השאלה, האם התהליך המתואר במאמר, וה"מקלט" שהוקם, אכן עונה על הבעיה החברתית הבסיסית שהוא נוצר למענה מלכתחילה.

באמצע שנות השבעים ספק אם היו הציבור והכנסת ערים לקיומה של תופעת האלימות במשפחה, בעיקר זו היהודית, הישראלית. תגובות חברי הכנסת והדים מן הציבור העידו, שהסברה המקובלת היתה, שהתופעה אינה קיימת. העלאתה בכנסת עוררה בוז ולעג. גם ארגוני הנשים, למרות שהיו ערים בחלקם לקיומה של התופעה, בחרו לטפל בה בצנעה בהנחה שהטיפול בתופעת האלימות במשפחה היהודית-ישראלית לא יזכה להכרה, להערכה ולסיוע מצד החברים והתורמים. לפיכך, הדרך שבחרו היוזמות כדי להעלות את הבעיה לתודעת הציבור היתה ההדגמה – פתיחת שירות וולונטרי ובחינת הביקוש הקיים לשירות זה.

היוזמות, שעמדו על תופעת האלימות במשפחה והפגיעה הפיזית בנשים, בחרו אפוא בדרך של יצירת שירות מתאים, הולם לתופעה, שרק פניות של נשים עשויות להוכיח את הצורך בקיומו. הידע בדבר היקף הבעיה וחומרתה היו מוכרים ליוזמים לאור הניסיון שנצבר בתחום זה במדינות המערב. זאת ועוד, מתוך כוונה להציג את חומרת הבעיה מחד גיסא, ואת נחישות הדעת שלהן להציע מענה הולם מאידך גיסא, בחרו היוזמות בדרכים שהתמקדו בתקשורת, ועוררו את מודעות הציבור כולו לפעולתן, כמי שבאה לענות על מצוקה אמיתית. היה בכך צעד חדשני, ואולי גם מהפכני, בתודעה הציבורית ובתקשורת, צעד שרק ארגון חוץ-ממסדי יכול היה ליוזם ולבצע. האופי הוולונטרי של קבוצת הנשים שהעלו את נושא האלימות נגד

נשים, והציעו מענה בדמות ה"מקלט", שימש חוד החנית לחדשנות חברתית בחשיבה ובמעשה. ספק אם ארגון לא־וולונטרי היה מסוגל לפעול בדרך פרובוקטיבית, אך גם אפקטיבית ומועילה זו, לשם העלאת בעיה חברתית לתודעת הציבור ולהדגמת מענה לבעיה זו.

חדשנות וולונטרית זו סימלה גם את תחילתה של קואליציה שנרקמה סביב היוזמה, ולימים אף שינתה את יחסי הכוחות וההשפעה בתוכה. הקואליציה כללה שש קבוצות. ראשית, היוזמות, קבוצה וולונטרית של נשים פמיניסטיות; שנית, ארגוני הנשים, אף הם ארגונים וולונטריים, שבחרו בהתחלה להעלות בעיות חברתיות ולהגיב עליהן בדרך אחרת, מתונה וממסדית יותר. ארגוני הנשים חששו מעט מן האופי המיליטנטי שאפיין את דרך העלאת הבעיה והצעת הפתרון של ה"פמיניסטיות": "אכן נשים יזמו זאת, אך הן נתפסו כשונות בדרך החשיבה ובתגובה.

השותף השלישי היה משרד העבודה והרווחה. באותה תקופה עמד משרד ממשלתי זה בפני תמורות רבות. ראשית, המשרד הזה החל לפעול כשילוב של משרד הסעד ומשרד העבודה, שילוב שאפשר חשיבה רחבה וחדשנית יותר משאִפיינו כל אחד ממשרדים אלה בעבר. שנית, לראשונה עמד בראש המשרד שר חילוני, עובד סוציאלי, שהיה יכול להגיב בגישה שונה מזו של קודמיו על צרכיה של קבוצה זו באוכלוסייה, שספק אם ההנהגה המסורתית של משרד הסעד היתה קשובה לה (דורון, 2004). בצמוד למשרד העבודה והרווחה יכול היה המוסד לביטוח לאומי, כשותף רביעי, לבחון אף הוא, מנקודת מבטו החדשנית, התומכת, את סוג התוכניות שהציעו היוזמות, ואת התאמתן של תוכניות אלה לצורכי הנשים. באמצעות הקרן למפעלים מיוחדים היה ביכולתו של המוסד לבחון מקרוב את החידושים, לעמוד על חשיבותם ואף להציע לכך את סיועו.

השותף החמישי להקמת המקלטים היו הרשויות המקומיות. מלכתחילה נראה היה, שרשויות אלה גילו יחס אמביוולנטי להקמת המקלטים בתחומן. מחד גיסא, הקמת השירות החדשני בעיר היה מעניק לה צביון רענן ומתקדם. אבל מאידך גיסא, ספק אם ערים, ובוודאי לא תושבי שכונות, מבקשים למקם שירות סוציאלי כה רגיש בסמוך להם – שהרי המחיר עלול לגבור על התועלת, בייחוד משום שהחוסות במקלט באות מיישובים אחרים, והשירות כלל לא נועד לנשים המקומיות.

השותף השישי במסכת הקמתם של המקלטים לנשים היו הנשים עצמן, אלה הפונות לשירות ומבקשות מחסה. מדובר בקבוצה מיוחדת של נשים שכל אחת מהן קיבלה החלטה אישית וביצעה אותה. משום כך הן התאימו לאופי שביקשו המקימות לתת למקלטים: העצמת הנשים הפונות ואף הסתייעות בהן לצורך הפעלת המקום וטיפול בפניות חדשות.

אף־על־פי שההתארגנות המקורית היתה וולונטרית, לכל אחד משישה שותפים

אלה היה תפקיד מוגדר בהתפתחות שבאה לאחר מכן. משרד העבודה והרווחה, שהחל בתור שותף סביל, הגביר את מעורבותו בתהליך הקמתם של מקלטים נוספים. פעילותו גברה עם ההכרה בבעיה החברתית שביסוד הפעולה, והעדות שהמקלטים הם מענה מתאים, הולם, לצרכים אלה. אפשר שהלגיטימציה שנתן משרד ממשלתי זה לפעולה סייעה גם לארגוני נשים להצטרף לחידוש ולשתף פעולה עם היוזמות. מעניין, שתחילת הקשר עם הרשויות המקומיות נעשתה בדרך לא פורמלית, אישית. במספר יישובים הוקם המקלט לנשים מוכות לאחר שנשותיהם של ראשי העיריות שוכנעו שקיים צורך להקים את המקלט לנשים מוכות בעירן, ונשים אלה העבירו את דבר הצורך ואת היוזמה המוצעת לידיעת בעליהן, ראשי העיריות.

שלושה שותפים נוספים הצטרפו ליוזמה הוולונטרית, בשלבים מתקדמים יותר: המשטרה, הרבנות והקהילה. חשוב לדון בתפקיד הכפול שמילאה המשטרה בהכרה בבעיה ובפתרונה. מדי יום מוזעקת המשטרה למשפחות שקיימת בהן אלימות. לפיכך המשטרה ערה לקיום הבעיה ולחומרתה. הקמת המקלטים סייעה למשטרה להודות, בפומבי, בקיום בעיית אלימות במשקי-בית ובמשפחות. בנוסף לכך, קיומו של שירות כמו המקלט, העניק למשטרה דרך לפתור חלק מן הבעיות: השוטרים הפנו, ולעתים אף הסיעו, נשים מוכות למקלטים, ובכך הם פתרו בעיה קשה שספק אם היה לה מענה בעבר. המשטרה הפכה להיות שותף אוהד וידידותי למקלטים. הראייה לכך היתה, שכאשר גברים הגיעו למקלט וביקשו ליצור קשר עם הנשים שנמלטו מהם, נזעקה המשטרה והרחיקה את המטרדים. בפעולה זו היתה המשטרה לא אחת אפקטיבית ומהירה יותר מאשר במקרים שנקראה לטפל בהכאת אישה בביתה. השוטרים הפכו להיות "ידידי" המקלטים וראוי לבחון מקרוב את דפוסי שיתוף הפעולה שנוצרו במישור זה.

גם הרבנות גילתה עניין בהקמת המקלטים לנשים מוכות ובנעשה בהם. הרעיון שלנשים מוכות יש "ערי מקלט" שבהן יוכלו למצוא מחסה, לא היה זר לרבנים. נהפוך הוא, חלקם ראה בעצם הבריחה מן הבית פעולה המסייעת לאבחן מצב ולפסוק דין במקרה של היפרדות זוג וגירושין. בריחת אישה למקלט עודדה את הרבנים לבחון את המציאות שקדמה לבריחה זו, וסייעה להם בפסיקתם.

ולבסוף, הציבור. למרות שבהתחלה הסתייג הציבור מקיומם של מקלטים לנשים מוכות, ועוד סמוך לבית, הוא החל לראות במקלטים אלה מוסד חברתי מתקדם. הקמת המקלט בתל-אביב מעידה על השינוי שחל ביחס הציבור. אך ככל שהתחזקו השותפים ליוזמה, כך נראה, נחלש גרעין היוזמות, ובקבוצת המקימות הפמיניסטיות באה לידי ביטוי החלשת העוצמה החלוצית שאפיינה את שלב ההקמה והחידוש. נראה, שגרמו לכך שלוש סיבות, שתיים "פנימיות", שנבעו מעקרונות הפעולה של היוזמות, ואחת חיצונית, היינו דפוסי העבודה שנכפו עליהן מבחוץ.

קבוצות הנשים שהקימו את המקלטים הראשונים פעלו בדרך ייחודית, שוויונית ומורכבת. קשה היה להבחין בין אלה שנטלו על עצמן תפקיד מרכזי בארגון השירות ובאחריות לניהולו התקין, ובין אלה שהתנדבו וסייעו במהלך זה. הגישה הקולקטיבית שאפיינה את קבוצת המייסדות יצרה שוויון בין הנשים מבחינת התגמולים, אך לא במאמץ שהשקיעו. כמו בכל מערכת שוויונית אחרת, במקלטים אחדים היו כאלה שחשו שאינן זוכות להכרה ולתמורה הראויה, והקטינו את המאמץ והזמן שהקדישו למקלט. עיקרון נוסף בהפעלת המקלטים, שקרא לאימוץ החלטות שנתקבלו פה אחד בלבד, התיש את הפעילות. הזמן שהוקדש לדיונים אינסופיים על הדרך שבה יש להפעיל את המקלט, לנהלו, המשמעת שיש להטיל על הצוות ועל החוסות, שיתופן של האחרונות בקבלת החלטות ועוד, התישו חלק מן המקימות: שאלות שדרשו הכרעה היו כרוכות בדיונים ארוכים לשם קבלת החלטה פה אחד ומחייבת. הזמן, האנרגיה והרגשות שהיו מעורבים בדיונים אלה החלישו אותן, ובזבוז לא פעם את האנרגיה שהיתה נחוצה לגיוס משאבים ולחזיון הקיים. גם כאן בלטו בהסכמה האופי הוולונטרי, כללי הפעולה והדיון, שאימץ לעצמו גרעין המקימות.

מאידיך גיסא, הצורך לשתף פעולה עם שאר השותפים חייב להקצות משאבי זמן וידע רבים. משרד העבודה והרווחה קבע כללי ניהול ושיטות מקצועיות בהירים וקשיחים, שקשה היה לעמוד בהם בדרך שבחרו המקימות לפעול. המשרד לא גילה גמישות בכל הנוגע לדרך שבה יופעלו המקלטים, לצוות המעורב בהם, וחייב דיווחיות, מקצועיות וציות כתנאי להקצאת המשאבים מצדו. לשיא הגיע התהליך כאשר חייב משרד העבודה והרווחה את המקלטים, המבקשים סיוע, לעמוד בחובת המכרזים הקבועה בחוק. ספק אם דרך הפעלת המקלטים כפי שהחל בה גרעין המייסדות התאימה לדרישות המשרד.

היה ברור, שעל-מנת לזכות בלגיטימציה מצד המדינה ומצד אנשי המקצוע, ועל-מנת לזכות בתקציבי מדינה, נדרשו מקימות המקלטים לעבור תהליך של קואופטציה מגרעין וולונטרי, יום, חדשני ואף מהפכני, לארגון פורמלי העומד בדרישות של מינהל תקין.

גם שאר השותפים, ארגוני הנשים, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, ואפילו המשטרה, חויבו למצוא דפוסי עבודה חדשים ובהירים כדי שיימשך שיתוף הפעולה בין המקלטים ובין הרשויות.

ואכן, המקלט הרביעי, שהוקם באשדוד, מסמל לא רק התחלה חדשה, אלא גם קואליציה שונה בהקמת המקלטים, ואפשר שהוא מסמל נקודת מפנה בתהליך זה. בעוד שאת שלושת המקלטים הראשונים, בחיפה, בהרצליה ובירושלים, הקימו נשים בעלות מודעות ותחושת שליחות פמיניסטית, המקלט באשדוד הוקם באמצעות ארגון ותיק וממוסד יותר, בעל תודעה פמיניסטית, אך הנוקט דרכי פעולה שונות, מקובלות יותר.

מעט הקמתו של המקלט באשדוד נראה היה, שהמדינה, יותר מאחרים, נטלה על עצמה את היוזמה ואת האחריות לפתיחתם של מקלטים נוספים, הן בכל הנוגע להגברת המימון של המדינה והן מבחינת המעורבות בניהול. גם היישובים והאוכלוסיות שנבחרו לשם הקמת המקלט נקבעו על-פי סדר עדיפויות ממלכתי, ולא נגזרו מהתארגנות מקומית של נשים.

נאמנה לעקרונותיה, לא נטלה המדינה על עצמה את האחריות לניהול המקלטים לנשים מוכות בארץ. כל מקלט מנוהל, לפחות באורח פורמלי, בידי עמותה שעמדה בדרישות מכרז. יחד עם זאת, המדינה קבעה סטנדרטים לפעולת המקלטים וניהולם, ופרסמה הוראות מחייבות לשם כך, והיא מפקחת על קיומם של סטנדרטים אלה, מממנת חלק נכבד מהוצאות הקמת המקלטים וניהולם, ומהחזקת הנשים החוסות וילדיהן בהם. לאור מה שנאמר בתחילת המאמר בעניין הבסיס התיאורטי, ברור שהמדינה הכירה בבעיה החברתית שהעלתה הפעילות הוולונטרית החדשנית, סייעה במימונה, יצרה כללים ותקנות לצורך זה והכפיפה את כל אלה לחובת מכרזים. רק פעילות וולונטרית העומדת בחובת המכרזים על הכלול בה, זכאית לבקש את סיוע המדינה. הגשת השירות, לפחות בצורה נומינלית, נעשית בידי ארגונים וולונטריים. מן הראוי היה לבחון אפוא את אופיין של ההתארגנויות הוולונטריות המגישות היום את השירות במקלטים השונים, ולבדוק האם נותרה בהם רוח המייסדות ומורשתן. המקרה שלפנינו חשוב בשל שלוש התרומות שבו. ראשית, התרומה של התארגנויות וולונטריות להעלאת בעיה חברתית, כגון אלימות במשפחה, לידיעת הציבור ולתודעתו. שנית, התרומה של ארגונים אלה ליצירת שירות שונה וחדשני לנפגעי אלימות זו. שלישית, יש במקרה זה כדי להדגים כיצד יוזמה של ארגון קטן, וולונטרי, אך חדור תחושת שליחות, משנה התייחסות ממלכתית ומעודד הכרה בתחום שירות חדש, שבו המדינה נוטלת על עצמה תפקיד גובר בהקמת שירות ממלכתי ובמימון צרכים העולים מן השטח.

לא ניתן לסיים מאמר זה בלי לשוב ולהעלות סוגיה שהציגה מנהלת השירות לפרט ולמשפחה במשרד העבודה והרווחה. היא שאלה, האם המקלט הוא מענה נכון, מתאים לטיפול באלימות כלפי נשים. אין ספק, שהמקלט הוא המענה האולטימטיבי בחזית זו, בהצילו נשים מתוצאותיה של אלימות קשה בביתן. אולם, שאלה זו שבה ועלתה בעת כתיבת המאמר. האלימות במשפחה מחייבת התייחסות מקיפה וכוללנית. ספק אם ניתן לטפל בתופעה הקשה רק באמצעות מקלט. המקלט הוא, אכן, מענה אפקטיבי ומידי בתחום, והוא בוודאי מסייע למנוע פגיעות בנשים, אך ספק אם ראוי להמתין לשלב כה חמור באלימות במשפחה. כלום לא חשוב הרבה יותר להקדים תרופה למכה? יציאת אישה מוכה, בגופה או בנפשה, מביתה מקנה לה ביטחון נחוץ, הכרחי, ואולי גם פרספקטיבה ביחס למצבה וליכולת ההתמודדות שלה עם מקרים דומים

בעתיד. אך לעתים יש ביציאה זו צעד שאין ממנו חזרה. יש בו כדי לגרום משבר משפחתי עמוק שבטיפול מקדים ורגיש ניתן היה למנוע אותו. שאלה זו ראויה לבחינה מקצועית רחבה ומעודכנת.

ביבליוגרפיה

- אוסטין, מ"ג (2001). אופיים המשתנה של ארגונים ללא כוונת רווח בעידן של שינוי במדיניות הרווחה (ארצות הברית). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד. הרצאה שנתית לזכרו של ארנולף מ' פינס.
- אורן, א' (1998). אישה לאישה – מקלט לנשים מוכות. בקרן: חדשות הקרן לירושלים, גיליון 10, ינואר, עמ' 7.
- אורן א', תיק, ר' (1997). אשה לאשה – סיפורן של נשים למען נשים. עבודה שהוגשה במסגרת הקורס "המגזר השלישי", בתוכנית לימודי המוסמך. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.
- אבני, ג' (1991). נשים מוכות: התופעה ומקורותיה. עבריינות וסטייה חברתית, י"ח 13–29.
- בובראגסי, י' (1982). מעמד האשה בישראל. בתוך: פרידמן, א', שריפט, ר', יורעאלי, ד'. (עורכות) נשים במלכוד. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 210–230.
- בר, מ' (2004). בין "דממה דקה" ל"קול צעקה": פעילותם הפוליטית של ארגוני רווחה וולונטריים בתהליך קביעת המדיניות כלפי ילדים עם נכויות. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, הפקולטה למדעי הרוח, בית הספר לחינוך, תוכנית מוסמך בניהול מלכ"רים וארגונים קהילתיים ע"ש ד"ר יוסף י' שוורץ.
- גדרון, ב', בר, מ', כץ, ח' (2003). המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- דברי הכנסת, מס' 14א', 2006–2007; מס' 22, עמ' 1123; מס' 35, עמ' 611; מס' 77, עמ' 2540–3539. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- דורון, א' (2004). שירותי הרווחה האישיים בישראל – שינויי המנהיגות והשלכותיהם על עיצוב המערכת. ביטחון סוציאלי, 65, 11–32.
- ורצברגר, א', קטן, י' (2005). השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, נייר דיון מספר 05–3.
- חדשות התנועה הפמיניסטית (1988). אפריל-מאי.
- יורעאלי, ד', תבורי, א' (1987). תפיסת מעמד האישה בישראל כבעיה חברתית. מגמות, ל', 447–435.
- ינאי, א' (1994). סיוע לקרבנות פשע אליים: סוגיות של מדיניות ורווחה. חברה ורווחה, י"ד, 146–129.
- ינאי, א' בורובסקי, א' (1998). עובדים זרים בישראל: זכויות ונגישות למערכת רווחה. ביטחון סוציאלי, 53, 59–78.
- יפה, א' (2002). השלטון, ההתנדבות והמלכ"רים: מהות השותפות. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד. הרצאה שנתית לזכרו של ארנולף מ' פינס.

- ישי, י' (1993). ארגוני נשים ומדיניות ציבורית. ידיעון שדולת הנשים בישראל, אוגוסט. מבקר המדינה. (1992). דו"ח שנתי מס' 42. ירושלים: משרד מבקר המדינה. הפרק: "הטיפול בנשים מוכות", עמ' 542-555.
- מדינת ישראל, הכנסת, הועדה למעמד האישה, ועדת משנה לטיפול באלימות נגד נשים, חברת הכנסת נעמי בלומנטל, יו"ר. סיכום הפעילות 5.1.93-29.6.93 (מסמך פנימי). משרד ראש הממשלה (1978). המלצות הועדה למעמד האישה. ירושלים: המדפוס הממשלתי.
- סבירסקי, ב' (1978). מקלט לנשים מוכות: דו"ח ביניים לחודשים נוב' 77-מרץ 78. חיפה: הקרן למען האישה והמרכז לקידום שירותים.
- סבירסקי, ב' (1981). הכאת נשים בישראל. מחברות למחקר ולביקורת, עמ' 37-62.
- סבירסקי, ב' (1984). בנות חוה בנות לילית: על חיי נשים בישראל. תל-אביב: המין השני. סלעי, י', פינטון, נ' (1988). שנה ראשונה להפעלת מקלט נסיוני-טיפולי לנשים מוכות. בטחון סוציאלי, 32, 90-96.
- פינטון, נ', סלעי, י' (1985). מקלט לנשים מוכות - אשדוד: מעקב מחקרי. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה.
- פרידמן, מ' (1991). גולה בארץ המובטחת. תל-אביב: ברירות הוצאה לאור.
- קרמר, ר' (1976). האופי הארגוני של מוסדות ישרות וולונטריים בישראל. בטחון סוציאלי, 11, 14-31.
- קרמר, ר' (1988). התפקיד המשתנה של סוכנויות התנדבותיות במדינת הרווחה. חברה ורווחה, ט' (2), 121-127.
- רזניק, ר' (1978). מרכז סיוע לנשים הרצליה: דו"ח ביניים והצעה לתקציב, הרצליה: ל.א. - לחימה באלימות נגד נשים.
- רזניק, ר' (1980). ה"אני מאשים" שלי נגד המימסד: דו"ח ועדת ביקורת על הרצח בהרצליה. שטיינר, י' (1990). נשים מוכות: צרכים ודימוי. תל-אביב: ברירות הוצאה לאור.
- תמיר, י' (2003). שיתוף המלכ"רים והממשלה בייזום שירותים חדשניים כמנוף לשינוי מדיניות. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד. הרצאה שנתית לזכרו של ארנולף מ' פינס.
- Bulbeck, C. (1988). *One world women's movement*. London: Pluto Press.
- Brenton, M. (1985). *The voluntary sector in British social services*. London: Longman Group.
- Carden, M.L. (1974). *The new feminist movement*. N.Y.: Russel Sage Foundation.
- Kolderie, T. (1986). The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*, 46 (July August), 285-291.
- Dale, J. & Foster, P. (1986). *Feminists and state welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Deckard, B.S. (1975). *The women's movement*. New York, Harper and Row.
- Dobash, R.E. & Dobash, R. (1979). *Violence against wives: A case against the patriarchy*. London: Open Books, pp. 223-243.
- Finkel, G. (1981). *A history of the women's liberation movement in Israel*. Unpublished master's thesis. Paris: University of Paris, Women's Studies, English Institute.
- Friedan, B. (1965). *The feminine mystique*. Harmondsworth: Penguin.

- MacCarthy, J.D. & Zald, M. (1973). *The trend of social movements in America: Professionalization and resource mobilization*. Princeton: General Learning Press.
- Manning, N. (1985). Constructing Social Problems. In Manning, N. (Ed.). *Social problems and welfare ideology* (13-28). Aldershot, Hants: Gower.
- Mauss, A. (1975). *Social problems as social movements*, Philadelphia: J.B. Lippincott.
- Merton, R.K. (1966). Social problems and sociological theory. In Merton, R.K. & Nisbet, R.A. (Eds.). *Contemporary social problems* (pp. 691-718). New York: Harcourt, Brace and World,.
- Mitchell, J. (1976). *Woman's estate*. Manchester: The Philips Park Press, Penguin Books.
- Pagelow, M.D. (1984). *Family Violence*. New York: Praeger.
- Pahl, J. (1978). *A refuge for battered women*. London: HMSO.
- Pahl, J. (1985). Violence against women. In Manning, N. (Ed.) *Social problems and welfare ideology* (pp. 29-54) Aldershot, Hants: Gower, .
- Pakulsky, J. (1991). *Social movements - The politics of moral protest*. Melbourne, Australia: Longman Cheshire.
- Pence, E. & Shepard, M. (1988). Integrating feminist theory and practice: The challenge of the battered women's movement. In Yllo, K. & Bograd, M. (Eds.). *Feminist perspectives on wife abuse* (pp. 282-298). Newbury Park: SAGE.
- Perlmutter, F.D. (1988). Alternative social agencies: Administrative strategies. Special issue of *Administration in Social Work*, 12 (2), 5-15.
- Perlmutter, F.D. (1994). *Women & social change: Nonprofits and social policy*. Washington, D.C.: NASW.
- Rowbotham, S. (1992). *Women in movement. Feminism and social action*. N.Y.: Routledge.
- Rein, N. (1980). *Daughters of Rachel: Women in Israel*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Salamon, L. (1987). Partners in public service: The scope and theory of government-nonprofit relations. In Powell, W.W. (Ed.). *The nonprofit sector* (pp. 99-117). New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Schechter, S. (1982). *Women and male violence: The visions and struggles of the battered women's movement*. Boston, Mass.: South End Press.
- Schechter, S. (1988). Building bridges between activists, professionals, and researchers. In: Yllo, K. & Bograd, M. (Eds). *Feminist perspectives on wife abuse* (299-312). Newbury Park: SAGE.
- Spector, M. & Kitsuse, J.I. (1987). *Constructing Social Problems*. New York: Aldine Den Grueter, pp. 73-96.
- Swirski, B. (1991). Jews don't batter their wives: Another myth bites the dust. In Swirski, B. & Safir, M.P. (Eds.). *Calling the equality bluff* (pp. 320-327). New York: Pergamon Press.

- Tierney, K.J. (1982). The battered women movement and the creation of the wife beating problem. *Social Problems*, 29, 208-220.
- Wolfenden Committee (1978). *The Future of Voluntary Organizations*. Report. London: Croom Helm.
- Young, D.R. (2000). Alternative models of government nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 149 – 172.

ראיונות שנערכו ומועדיהם

- ביאלר רחל, ירושלים (3 בפברואר 1999).
- ג'ודי היל, חיפה (29 אוגוסט 1993).
- ד"ר לוטה זלצברגר, ירושלים (9 בינואר 1994).
- אופירה לוי, באר-שבע (22 באוקטובר 1993).
- דבורה לויכטר, ירושלים (17 באוגוסט 1993).
- יפה לונדון-יערי, ירושלים (5 בספטמבר 1993).
- מיכל מודעי, תל-אביב (30 בינואר 1994).
- מירי נחמיאס, טלפוניית (1 במרס 1994).
- ברברה סבירסקי, תל-אביב (23 באוגוסט 1993).
- עליזה עופר, ירושלים (26 באוגוסט 1993).
- נעמי פינטון, ירושלים (22 בדצמבר 1993).
- רות רזניק, הרצליה (1 בספטמבר 1993).
- ד"ר יוספה שטיינר, ירושלים (5 באפריל 1994).
- חיותה שנבל, ירושלים (26 בדצמבר 2001, 2 במרס 2003).