

## מקצועיות והתמקצעות: היחסים בין המדינה, העבודה הסוציאלית והעבודה הקהילתית בישראל

רוני בלנק-גומל\*

**תקציר.** ניתוחים ביקורתיים של יחסי מדינה-מקצוע מתמקדים לרוב במאבקי שליטה ומזניחים את האופן שבו יחסים אלו מעצבים את תוכנם של ההגיונות המקצועיים ואת ההיגיון של המדינה. במאמר נבחנת טענה זו באמצעות ניתוח סוציו-היסטורי של היחסים בין העבודה הסוציאלית למדינה בישראל, מתקופת היישוב ועד שנות השמונים. המאמר מתמקד בעלייתה של גישת העבודה הקהילתית בשדה העבודה הסוציאלית בשנות השבעים, באופן שבו אתגרה גישה זו את התפיסה המקובלת שלפיה בעיות חברתיות נובעות מקשיים אישיים, ובהכלת אתגור זה בידי המדינה. לטענתי, מקצועות יכולים לאתגר ולעצב מחדש את ההיגיון המדינתי, וכדי להבין את היחסים בין מדינה למקצוע יש לבחון את תהליכי ההתמקצעות הפורמליים ואת המשמעות הפרטיקולרית של מקצועיות בעולמות תוכן שונים. בניגוד להיסטוריוגרפיה המקובלת, אבקש להראות כי העבודה הקהילתית הוכללה בשדה העבודה הסוציאלית רק במהלך שנות השבעים המאוחרות. המחקר התבסס על חומרים ארכיוניים, על ראיונות עומק ועל מקורות משניים.

**מילות מפתח:** תיאוריית השדות, מקצועות, יחסי מדינה-מקצוע, עבודה סוציאלית, עבודה קהילתית

### מבוא

"הסכנה במושג המקצוע נובעת מכך שהוא מחזיק במראית העין של ניטרליות כוזבת לטובתו." (פייר בורדייה, אצל Wacquant, 1989, pp. 37–38)

ניתוחים ביקורתיים העוסקים ביחסי מדינה-מקצוע נוטים לתארם כיחסי כוח ושליטה. המקצועות מתוארים כחלק ממנגנון שליטה ומשטור שמפעילה המדינה לקידום האינטרסים שלה או של קבוצות השולטות בה, ובכלל זה אנשי המקצוע עצמם (Lo, 2005). במאמר זה, המציג מחקר המבוסס על חומרים ארכיוניים, על ראיונות עומק ועל חומרים משניים, אתבסס על תאוריית השדות של בורדייה כדי להציע כי יחסי מדינה-מקצוע הם דו-כיווניים וכי מוסדות חברתיים

\* המחלקה לסוציולוגיה, אוניברסיטת מקגיל, קנדה

ברצוני להודות לחברים ועמיתים שתורמו למאמר זה, ובמיוחד לפרופ' לב גרינברג, ד"ר שרה הלמן, ד"ר ניצה ברקוביץ', פרופ' ערן שור, אסף בונדי ועדית שביט. כמו כן ברצוני להודות לשלושת הסוקרים האנונימיים מטעם סוציולוגיה ישראלית על הערותיהם הבונות.

אלו מתפתחים דרך האינטראקציה ביניהם. טענה זו תיבחן מתוך ניתוח סוציו-היסטורי של היחסים בין המדינה, העבודה הסוציאלית והעבודה הקהילתית בישראל. המאמר אינו מספק היסטוריה מלאה של יחסים אלו אלא מתמקד ביחסי מדינה-מקצוע בתקופות משבר ובאתגור ההיגיון הדומיננטי בשדה העבודה הסוציאלית, ולאחר מכן אתגור ההיגיון המדינתי, במהלך שנות השבעים והשמונים. המקרה של העבודה הסוציאלית מעניין במיוחד מאחר שבדרך כלל הוא מתואר כמוכפף למדינה או לכוחות אחרים (מנסבך, 2005), ולכן הדגמת יכולתו לאתגר את המדינה מחזקת טענה זו לגבי מקצועות בכלל.

בפתח הדברים ארון במקומו של מושג המקצוע בתאוריית השדות וביחסו למדינה, ואציג את תחום העבודה הסוציאלית. לאחר מכן אתאר את התפתחות שדה העבודה הסוציאלית, את תחום העבודה הקהילתית, ואת היחסים בינם לבין המדינה בישראל. במהלך הניתוח אפתח שלוש טענות. ראשית, כאמור, קיימת אפשרות להשפעה דו-כיוונית ביחסי מדינה-מקצוע. שנית, הבנתם של יחסי מדינה-מקצוע דורשת התייחסות לקשר שבין תהליכי התמקצעות פורמליים ובין המשמעות הפרטיקולרית של מקצועיות בעולמות תוכן שונים. לבסוף, בניגוד לנרטיב המקובל המתאר את העבודה הקהילתית בישראל כהתמחות בתוך העבודה הסוציאלית (Spiro, Sherer, Korin-Langer, & Weiss, 1998), אטען כי תחום זה התקיים ברובו במרחב חברתי מווסת-למחצה (Eyal, 2011) מחוץ לשדה העבודה הסוציאלית עד אמצע שנות השבעים. שילוב של גורמים הביא להפיכת התחום ל"מרחב פוליטי" (Grinberg, 2014) שבתוכו התנהל מאבק על משמעותה של העבודה הקהילתית, עד להכלת התחום בשדה העבודה הסוציאלית.

## מסגרת תאורטית

"המשימות רבות-הפנים של מה שקוראים 'מדיניות הסעד' [...] מועמסות בחלקן על המדינה על-ידי קבוצות אינטרסים, ובחלקן המדינה חומסתן לעצמה, אם מטעמים של מדיניות כוח ואם מתוך מניעים רעיוניים." (ובר, 1973, עמ' 261)

אחת הסוגיות המרכזיות בדיון התאורטי ביחסי מדינה-מקצוע היא האוטונומיה של המקצועות מהמדינה, ובמיוחד מעמדו של האתוס המקצועי. חלק ניכר מהדיונים בסוציולוגיה של המקצועות עסק בשאלת נאמנותם של אנשי המקצוע (Eyal, 2013), שהומשה כמשחק סכום אפס: נאמנות זו יכולה להיות נתונה לאתוס המקצועי, כפי שגרסה הגישה הפונקציונלית ששלטה בכיפה עד שנות השישים של המאה ה-20 (ראו למשל Goode, 1957), או לאינטרסים, כפי שגרסה הגישה הביקורתית שלקחה את מקומה. אינטרסים אלו כוללים את האינטרסים של המדינה, של קבוצות חברתיות דומיננטיות כגון קבוצות מעמדיות או מגדריות, של אנשי המקצוע או של מבני-על חברתיים כגון הקפיטליזם (Sarfatti Larson, 1979). הגישה האקולוגית שפיתח אבוט במהלך שנות השמונים בחנה עולמות תוכן מקצועיים, אך גם היא התמקדה במאבקי שליטה על "תחומי שיפוט", כלומר על הסמכות לבצע מטלות שונות. מאבקים כאלה מתנהלים במקום העבודה, בדעת הקהל ובמנגנון המדינה (Abbott, 1988).

דוגמה לניתוח ביקורתי היא עבודתם של שדר ואור (2013), שטענו כי במהלך שנות השמונים האדריכלים בישראל השתמשו בז'רגון מקצועי כדי לתקוף פרויקטים מסוג "בנה ביתך" שאפיינו את האליטה החדשה, בעודם מגנים על סגנון דומה שאפיינ את האליטה הישנה. לפי שדר

ואור, בדיון המקצועי שהתנהל אז "האדריכלות הייתה רק הסימן החיצוני" (שם, עמ' 141), אך בפועל הוכתבו העמדות המקצועיות לפי האינטרסים של האליטה. לפי טיעון זה קיים נתק בין עולם התוכן של מקצוע האדריכלות ובין אופן השימוש בז'רגון המקצועי, ולכן הוא מציג את האדריכלים כציניים או כבלתי מודעים לסתירה שבפעולותיהם. אולם נתק זה אינו משתלב עם העדויות לכך שמקצועות פועלים במידה רבה כאתרים לגיבוש זהות. יתר על כן, גישה זו מזניחה את עולמות התוכן המקצועיים לטובת התמקדות בתנאים היסטוריים, כלכליים ופוליטיים וביחסיהם של אנשי המקצוע עם מוקדי כוח חיצוניים (Lo, 2005). נוסף על כך, אבוט ביקר בכתיבתו המאוחרת את ההתמקדות במאבקי שליטה וטען כי זוהי גישה מהותנית, המניחה כי נושא המחקר הוא "מקצועות" והם נתפסים כישויות הומוגניות הפועלות להשגת מטרות מוסכמות. לטענתו, יש להתייחס גם ליחסים פנימיים וליחסים המתקיימים מעבר לגבולותיהם של "מקצועות" הומוגניים לכאורה (Abbott, 1995).

תאוריית השדות של בורדייה מערערת על תפיסת נאמנותם של אנשי המקצוע כמשחק סכום אפס ועל התפיסה המהותנית של מקצועות, ומציעה גישה תהליכית שעל פיה המקצוע מתקיים בתוך או מעבר לשדות שונים. ובהרחבה, מושג השדה הוא ניסיונו של בורדייה להתמודד עם המתח הסוציולוגי בין סוכנות למבנה. שדה הוא מרחב חברתי מובחן מאופיין בהיגיון ייחודי, שבורדייה מכנה אותו ה"אמת" של השדה (Bourdieu, 1998, p. 132). כל שדה הוא זירה של מאבק מתמשך על שליטה בסוגי הון שונים, ומבנה השדה משקף את יחסי הכוחות בין המשתתפים (שם). תחת השפעת האמת של השדה המשתתפים מפתחים הביטוס מסוים, כלומר מערכת של סכמות פרשניות שבאמצעותה הם מבינים ומיישמים את חוקי המשחק הרשמיים והבלתי-רשמיים של השדה. עם זאת, מאחר שהאמת הזאת משקפת את יחסי הכוח בין המשתתפים, היא בהכרח סובייקטיבית ודינמית: שינוי ביחסים יביא לשינוי האמת. יש להדגיש כי המשתתפים בשדה מאמינים בחוקי במידות שונות ושואבים מהם הצדקות מוסריות וערכיות לאופן פעולתם. בורדייה מדמה את השפעת האמת להשפעתו של מגנט שניצב במרכז השדה: הוא משפיע על כלל המעורבים, אך השפעתו חזקה יותר על השחקנים הנמצאים במרכז, קרי על השחקנים הדומיננטיים. דימוי זה מדגיש כי השפעת השדה אינה דטרמיניסטית אלא מאפשרת דרגות חופש.

כאמור, כל שדה מאופיין בסוגי הון שונים שהרכבם וערכם משתנים לפי מצבה הנתון של האמת בשדה. במקרה הנוכחי אתיחוס להון כלכלי, כלומר כסף ושליטה במשאבים כלכליים, וכן להון מדינתי ולהון מקצועי. הון מדינתי הוא היכולת והלגיטימציה לפעול בשם המדינה (Wacquant, 2005). ככלל, הון זה מרוכז בתוך השדה הביורוקרטי, שמאכלסות אותו הסוכנויות המדינתיות השונות כגון משרדי הממשלה ומערכת המשפט. עם זאת, השליטה בהון המדינתי אינה מוכללת בתוך השדה הביורוקרטי, וזאת כתוצאה מהנסיבות ההיסטוריות שבהן התפתח השדה – תוך קיום יחסי גומלין עם תחומי ידע כגון סטטיסטיקה, כלכלה, סוציולוגיה ורפואה. השדה הביורוקרטי שאב לגיטימציה מכך שתחומים אלו נתפסים כמבוססים על שיטות מדעיות, כלומר שיטות אפוליטיות ורציונליות, ותחומי הידע זכו בהגנה חוקית על שליטתם בנישות בשוק העבודה – בתוך השדה הביורוקרטי או מחוצה לו – ובתגמולים המתלווים לכך (Bourdieu, 2004).

לפי בורדייה, תחומי ידע נוטים להתפתח באופן התואם את יחסי הכוח הקיימים, אך יחסי הכוח יכולים להפוך לפחות דומיננטיים בחלוף הזמן. מאחר שהאמת של כל שדה היא דינמית, כאמור, ייתכן חוסר התאמה בין ההיגיון המאפיין תחומי ידע ומומחיות ובין השדה הביורוקרטי והמאבק על שליטה בהון המדינתי. המתח שנוצר מחוסר התאמה זה יכול להיפתר באמצעות

הכפפת השדה לשדה הביורוקרטי או עיצוב מחדש של השדה הביורוקרטי; לחלופין, מתח זה יכול להישמר תקופה ארוכה (Medvetz, 2008).

שינקל ונורדגראף (Schinkel & Noordegraaf, 2011) טוענים כי ניתן להבין את מושג ההון המקצועי בשתי דרכים. ראשית, כמשאב הנדרש לקחת חלק במאבק על הגדרת האמת בתוך שדה מסוים, לדוגמה השווי של תואר בכלכלה לאדם המבקש להשתתף בדיונים בשדה הכלכלה. שנית, כמשאב הנדרש כדי לייצג את השדה במאבקים מול שדות אחרים, לדוגמה מאבק בין רופאים ואחיות על השליטה בביצוע פעילויות מסוימות. בשני המקרים, שינקל ונורדגראף מתארים שימוש במאפייני מקצוע מוכרים, המבוססים על מקצועות קלאסיים כמו רפואה, במטרה לחזק את ייחודיות המקצוע ואת השפעתו. דוגמאות לכך הן יצירת קוד אתי, כתיבת עת מקצועיים ואגודה מקצועית (Noordegraaf & Schinkel, 2011). אני מציע כי לצד היבטים אלו יש לבחון את משמעותה של המקצועיות בעולמות תוכן שונים.

נורדגראף ושינקל טוענים כי כל מקצוע הוא שדה "אוטונומי פחות או יותר" (שם, עמ' 103-104). עם זאת, בורדייה מזהיר כי קיים הבדל בין ההגדרה הפורמלית של מקצוע ובין זיהוי השחקנים המשפיעים על האמת בשדה מסוים. אוטונומיה – אם היא קיימת – אינה מתבטאת בתואר "מקצוע" אלא בקיומו של היגיון ייחודי לשדה שאי אפשר להסבירו לפי גורמים חיצוניים (Bourdieu, 1986). מכאן עולה כי מקצועות יכולים להתקיים כחלק משדות מסוימים או מעבר להם, לדוגמה במרחבים ממוסדים למחצה. נוסף על כך, יש להדגיש כי תאוריית השדות נמנעת מלשפוט אם תחום הוא מקצוע "אמיתי", מאחר שהסטטוס המקצועי הוא דינמי ומהווה משאב ומטרה כאחד; עצם ההגדרה היא הדבר שעליו נאבקים. כפועל יוצא מכך, ניתן לא רק להתייחס למקצועיות כאל מסגרת המכילה שדה מסוים, אלא גם לשאול על מידת השפעתה (או חוסר השפעתה) של תפיסה מסוימת של "מקצועיות" בשדה זה או במרחבים אחרים.

אני משתמש במושג "מרחב בין שדות" של אייל (Eyal, 2011) כדי לתאר חללים חברתיים מובנים למחצה, ששחקנים חיצוניים יכולים לפלוש אליהם ולפעול בהם מבלי שיווסתו על ידי שחקנים דומיננטיים. מושג זה מאפשר התייחסות למצבים עמומים ומתמשכים (שם). מושג נוסף המשמש אותי הוא "מרחב פוליטי" של גרינברג (Grinberg, 2014) כדי לתאר שינוי חד ב"מרחב בין שדות". גרינברג משתמש במושג זה לתיאור תחום ביניים בין החברה האזרחית ובין המדינה, המאפשר לשחקנים משדות שונים להיפגש ולהיאבק על משמעותו של נושא מסוים. המדינה שואפת לסגור את המרחב הפוליטי, אך הצורך בלגיטימציה מחייב אותה לעיתים לפתוח אותו במידה מסוימת (שם). אני משתמש במושג זה כדי לתאר מצב שבו מתגבר המאבק על הגדרות משותפות במרחב מסוים, וזאת בניגוד למצב העמום המאפיין מרחבים בין שדות. השימוש במילה "מרחב" בשני המקרים מטרתו להימנע מהמשגה המניחה התפתחות ליניארית: "מרחב בין שדות" אינו חייב להפוך לשדה, ו"מרחב פוליטי" יכול להיסגר ולהיפתח. כפי שאראה בהמשך, ההתרחשויות במרחבים בין שדות יכולות להשפיע על השחקנים שהוכנסו או פלשו למרחבים אלו ודרך כך לעצב מחדש את ההגיונות של השדות שהם פועלים בתוכם.

#### העבודה הסוציאלית

העבודה הסוציאלית התפתחה בשלהי המאה ה-19 כחלק מהניסיון הפרוגרסיבי להתמודד עם בעיות חברתיות באמצעות שיטות מדעיות. התחום הסתמך על שני מקורות עיקריים: הגישה הפרטנית, שלפיה בעיות חברתיות נובעות מחוסר יכולתם של יחידים להסתגל לחברה, וגישה

העבודה הקהילתית, שלפיה בעיות חברתיות נובעות ממבנים חברתיים ברמות שונות. גישות אלו חלקו התנגדות עקרונית לפילנתרופיה והדגישו שמטרת פעילותה של העבודה הסוציאלית היא שינוי ולא שימור (Wenocur & Reisch, 1989). ההבחנה בין גישות אלו פשטנית, ויש גישות ביניים ואף שילובים בין הגישות. עם זאת, ההבחנה בין השתיים ממשיכה להוות ציר מרכזי בדיונים על משמעות התחום (ראו למשל מקרוס ווייס גל, 2012; 2009; Hugman).

מקצוע העבודה הסוציאלית מאוכלס לרוב בידי נשים ועושה שימוש נרחב ברטוריקה השאובה מהספרה הפרטית (Payne, 2005). הוא מנותח לעיתים קרובות כשלוחה של הספרה הפרטית בספרה הציבורית, לרוב מתוך ביקורת נרחבת יותר על התחום, הרואה בו מכשיר שליטה הנתון בידי המדינה או בידי קבוצות חברתיות דומיננטיות (מנסבך, 2005). גישת העבודה הקהילתית מאתגרת תפיסה זו: מטרת הפעולה היא שינוי בספרה הציבורית. רוטמן, אחד החוקרים הבולטים בתחום, מבחין בין שלוש גישות לעבודה קהילתית. האחת היא פיתוח קהילתי – התמודדות עם העדר גיבוש פנימי בקהילה או עם חוסר התאמה של הקהילה לסביבה. העובד הקהילתי מסייע לארגון ולגבש את הקהילה באמצעות יצירת הסכמה על בעיות משותפות ודרכי פתרון אפשריות. הגישה השנייה היא תכנון חברתי – איסוף וניתוח שיטתי של מידע על "בעיות חברתיות". בגישה זו העובדת הקהילתית מעורבת באיסוף וניתוח המידע, לרוב תוך שיתוף הציבור. הגישה השלישית והאחרונה היא פעולה חברתית, דהיינו עידוד הקהילות לפעולה פוליטית וקידום דמוקרטיזציה. גישה זו מתבססת על הרעיון שבעיות חברתיות הן מבניות (סדן, 2009). גישת הפעולה החברתית, ובמידה מסוימת גם גישת התכנון החברתי, מביאות לעיתים את העובדות הקהילתיות להתנגשות עם הארגון המעסיק אותן, מצב המכונה "דילמת הנאמנות" (שם; יפה, 1977). עם זאת, עבודה קהילתית יכולה לשמש מכשיר שליטה, לדוגמה באמצעות עידוד הקהילה לקבל את המקום שיועד לה בידי הממסד (קרמר, 1971).

## שיטת מחקר ונתונים

המחקר מבקש לאפיין את מבנה שדה העבודה הסוציאלית בתקופות שונות דרך ניתוח עמדות השחקנים כלפי השדה ועמדותיהם האחד כלפי השני. ניתוח עמדות השחקנים מבוסס על מחקר ארכיוני ועל ראיונות. המחקר הארכיוני בוחן תכתובות של איגוד העובדים הסוציאליים בשנות השבעים, הנמצאות במכון לבון, תכתובות השירות לעבודה קהילתית עד שנות השמונים, ודיונים של המועצה הציבורית לעבודה קהילתית, הנמצאים בגנזך המדינה. נערכו 21 ראיונות עומק מובנים למחצה עם אקדמאיות ואקדמאים, עם עובדות סוציאליות ועובדים סוציאליים (להלן עו"סיות ועו"סים), ועם בעלי ובעלות תפקידים בעבר ובהווה באיגוד העובדים הסוציאליים ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים.<sup>1</sup> המראיינים נבחרו דרך הספרות ודרך הפניות ממראיינים אחרים.

1 המראיינים היו ד"ר אהרון יורק מהמחלקה לעבודה סוציאלית באוניברסיטת ברא"ל, ראש ועדת מדיניות באיגוד העובדים הסוציאליים; ד"ר אלישבע סדן, בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, לשעבר מזכ"ל מחוז ירושלים באיגוד העובדים הסוציאליים; עובדת סוציאלית קהילתית (עו"ס) עדנה אנגל, לשעבר ראש היחידה לעבודה קהילתית בחברת המתנסים; עו"ס שרה זילברשטיין, לשעבר ראש איגוד העובדים הסוציאליים; עו"ס שוש קמינסקי, לשעבר עובדת השירות לע"ק; ועו"ס יצחק רוזנר, מנהל המחלקה לשיקום בעיריית חיפה.

שני אתרי מחקר נוספים היו כלל הגיליונות של כתב העת סעד וממשיך דרכו, *חברה ורווחה*, עד 1985; מאמרים רלוונטיים אותרו על פי תוכן העניינים בכל גיליון. כמו כן נעשה שימוש בביבליוגרפיות של מאמרים רלוונטיים והפניות מהמרוויינים. מאמר רלוונטי היה כזה העוסק במעמדה של העבודה הסוציאלית, במטרותיה או ביחסיה עם העבודה הקהילתית. מאמרים שפורסמו בשנים 1985-2010 נכללו כחומרים משניים.

ניתוח החומרים נעשה במטרה לזהות את השחקנים, את היחסים ביניהם ואת עמדותיהם בנושאים שונים ובמיוחד בנושא היחסים בין המדינה, העבודה הסוציאלית והעבודה הקהילתית. סוגיות אלו עמדו גם במרכז הראיונות. תיאור ההתפתחויות ההיסטוריות ברמת המאקרו מבוסס על ספרים ועל מאמרים מדעיים.

## התגבשות היחסים בין העבודה הסוציאלית למוסדות המדינה שבדרך בתקופת היישוב

"העבודה הסוציאלית היא אינה פרודקטיבית פחות מן הכלכלה, מעבודת האדמה, התעשייה והמסחר." (הנרייטה סאלד, הידועה כמייסדת תחום העבודה הסוציאלית בישראל. אצל דושקין, 1957)

תחום העבודה הסוציאלית יובא לפלשתינה המנדטורית בידי הסתדרות נשים עבריות (הנ"ע), ארגון נשים לעזרה הרדית שיוסד בירושלים ב-1920 כגוף עזר לארגון הדסה. מאז 1926 הגדירו חברות הנ"ע את פעילותן "עבודה סוציאלית". אף שרוב חברות הארגון לא החזיקו בתארים בעבודה סוציאלית ולא עברו הכשרה ארוכה, הן הדגישו את היותה של העבודה הסוציאלית פעילות מקצועית בפרסומי הארגון, בכנסים שערכו ובדיוניהן עם גורמים חיצוניים (זמורה, 2002). השימוש בתהליכי התמקצעות כדי לפעול בספרה הציבורית היה אסטרטגיה מקובלת בקרב ארגוני נשים בעולם המערבי (Clemens, 1999). אולם בפלשתין המנדטורית יש לבחון את סוגיית המקצועיות לאור שוליותה של העבודה הסוציאלית באידאולוגיה הציונית-סוציאליסטית של תנועת העבודה. אידאולוגיה זו התנגדה לעזרה פרטנית ממוסדת, במיוחד למי שתרומתו לקולקטיב הייתה מוטלת בספק, וזיהתה אותה עם צדקה, כלומר ראתה בה גורם בלתי יצרני (אייזנשטדט, 1967). כך התייחסה גם למערכת החלוקה ולפעילויות הצדקה של היישוב הישן, "האחר" של היישוב החדש (גולן, 2002). היה גם חשש שמדיניות סוציאלית נדיבה תעורר הגירה לא יצרנית של חולים, זקנים ובעלי נכויות פיזיות ונפשיות (קלנר, 1977). הנתק של העבודה הסוציאלית מתנועת העבודה נבע גם מזיהוי הנ"ע עם החוגים האזרחיים ביישוב ומזיהוי של העבודה הסוציאלית עם אידיאלים בורגניים (הרצוג וגרינברג, 1978).

ראשית היווצרותו של ההון המקצועי של העבודה הסוציאלית בארץ ישראל, כלומר הערך הסמלי של המומחיות במאבקה מול גורמים חיצוניים, נעוצה בניסיונות הנ"ע לגייס כספים בחו"ל. אסתר זמורה, לשעבר ראש הנ"ע, מתארת בספרה כיצד הזיהוי של הנ"ע עם צדקה הביא להתקפות על הארגון בטענה שהוא עוסק בפעילות שאינה רלוונטית לציונות, ואפילו שהוא ארגון "אנטי ציוני" (זמורה, 2002, עמ' 164; וראו גם דויטש, 1970). התקפות אלו באו בעיקר מצד ארגוני נשים ארצישראלים אחרים שהתמודדו על אותם כספים. בתגובה הנגידו מנהיגות הנ"ע בין צדקה למקצועיות – צדקה ניתנת לחלשים, באופן רגעי ובהתאם לרצון הנותן/ת; אך

העבודה הסוציאלית המקצועית נועדה לטפל בחברה כולה, העזרה ניתנת באופן שיטתי ומדעי ומתוך אוריינטציה עתידנית, כלומר מוכוונת לשינוי ולא לשימור המצב הקיים, וקבלת העזרה היא בזכות עצם השייכות לקולקטיב (זמורה, 2002).

בין 1925 ל-1928 סבל היישוב היהודי ממשבר העלייה הרביעית, משבר כלכלי שנגרם בין השאר עקב הגבלות על זרימת הון מפולין ליישוב וירידה בחלקם של בעלי ההון בקרב העולים (אייזנשטדט, 1967). משבר זה הביא לאבטלה ולהגירה שלילית ועורר שאלות בדבר יחסה של תנועת העבודה לעזרה ממוסדת. אף שתנועת העבודה התנגדה לעזרה ממוסדת עקב החשש שזו תעודר תלות וחוסר יצרניות, היא נאלצה לספק עזרה כזאת לפועלים המובטלים כדי שיישארו בארץ (שינדלר, 1977). על רקע המשבר הצליחו חברות הנ"ע לגייס כספים מחו"ל, ובעיקר מארגון ויצ"ו, למען "העבודה הסוציאלית המקצועית". הסניף המקומי של ויצ"ו אף התאחד עם הנ"ע במהלך שנות השלושים. בבחירות של 1931 התמודדו חברות הנ"ע במסגרתה של מפלגת נשים בראשות הנרייטה סאלד, שקראה להקמת מחלקה לעבודה סוציאלית בוועד הלאומי. המפלגה זכתה לשלושה מנדטים בלבד, אך מפא"י הקימה מחלקה לעבודה סוציאלית ואף ויתרה על מושב כדי שסאלד תעמוד בראשה.

הקמת המחלקה לעבודה סוציאלית נבעה מניסיונה של מפא"י להתמודד עם משבר כלכלי וגם מאתגר אידאולוגי. לאחר התבססותה של מפא"י בעמדות הכוח בשדה הביורוקרטי של היישוב (בהסתדרות הציונית ובהסתדרות העובדים הכללית), שאפו ראשיה לציירה כמפלגה כללית ולא סקטוריאלית. הנ"ע והעבודה הסוציאלית אפשרו למפא"י גישה למשאבים כלכליים (הרצוג, 1994) וגם אפשרו לה לסמן לחוגים האזרחיים שמפא"י היא ממלכתית ולא מגורית (גולן, 2002). עם זאת, ההבחנה בין "סעד" ובין "עזרה הרדית" המשיכה להנחות את השדה הביורוקרטי, שנשלט כאמור בידי מפא"י. העבודה הסוציאלית זוהתה עם "סעד", וכתה למימון אפסי והסתמכה בעיקר על תרומות מחו"ל (דויטש, 1970). לעומת זאת מפא"י השתמשה במוסד הסתדרותי חדש, קרן משען, כדי לספק עזרה לחברי ההסתדרות ומשפחותיהם (שינדלר, 1977), וכך שימרה את ההבחנה בין פועלים המקבלים עזרה מוצדקת ובין נזקקים שקיבלו עזרה פילנתרופית (גולן, 2002).

הקמת המחלקה לעבודה סוציאלית הייתה רגע מכונן ביחסים בין העבודה הסוציאלית לשדה הביורוקרטי. מבחינת העו"סיות היה זה ניצחון: תוך פחות מעשור הפך התחום מאיום על הפרויקט הציוני לחלק אינטגרלי ממנו, וחלקן זכו למשרות במנגנון המדינה שבדרך (שם). עם זאת, התחום היה כפוף לשדה הביורוקרטי ומעמדו היה שולי. העו"סיות לא יכלו לקבוע באופן אוטונומי באילו משימות יעסקו וכיצד תתנהל העבודה, והן הופנו לעסוק בצדקה שניתנה לאוכלוסיות שוליות, כלומר לא-יצרניות, בניגוד לאתוס המדגיש עזרה בזכות. ניסיונותיהן לקבל אחריות רשמית על פרויקטים לאומיים, כמו קליטת עלייה או עזרה למשפחות חיילים במלחמת העולם השנייה, כשלו. הוועד הארצי למען החייל, למשל, הבהיר לעובדות המחלקה לעבודה סוציאלית שכל מטרתו היא להציל את משפחות החיילים מפני הצורך בעזרה סוציאלית (דויטש, 1970). ככלל, העבודה הסוציאלית נשלטה על ידי האסכולה הפרטנית (Spiro et al., 1998), שגישתה תאמה את האידאולוגיה החברתית הדומיננטית ביישוב: בעיות חברתיות (לדוגמה עוני) נתפסו כתוצאה של חוסר התאמת הפרט למבנה החברתי.

הגם שהעבודה הסוציאלית שמרה על מעמד שולי בשדה הביורוקרטי, בשני העשורים הבאים הלכה והתגבשה זהות מקצועית משותפת בקרב העו"סיות והתחזק ערכו של ההון המקצועי

שהחזיקו בו. תהליכים אלו היו כרוכים זה בזה. גיבוש הזהות המקצועית קודם במכוון בידי המחלקה לעבודה סוציאלית, בין השאר באמצעות ארגון "כנסים סוציאליים" והפצת ביטאון פנימי בלשכות, ידיעות על העבודה הסוציאלית בארץ ישראל. ב-1937 הוקם איגוד העובדים הסוציאליים, ומספר חברותיו גדל במהירות: 50 ב-1939, 180 ב-1944, 750 ב-1953 (דויטש, 1970).

צבירת ההון המקצועי התבטאה בכך שגופים שונים החלו לראות את העבודה הסוציאלית כמומחיות הנדרשת להתמודדות עם מספר הולך וגדל של "בעיות חברתיות". גם כאן פעלו העו"סיות באופן מכוון: כאמור, הן ניסו לקבל אחריות על פרויקטים לאומיים, והשתמשו גם בתעמולה – לדוגמה, טור דעה שטען כי העבודה הסוציאלית תמנע את איסוף הילדים העוזבים בידי המיסיון הנוצרי (טהון, 1930). ב-1937 הופקד הון מדינתי חשוב בידי העבודה הסוציאלית: ממשלת המנדט העבירה את האחריות החוקית והתקציבית על נוער עברייני יהודי לידי המחלקה, והיא החלה להפעיל קציני מבחן. עד 1948 הטיל היישוב על המחלקה את האחריות להוציא ילדים מ"משפחות בעייתיות" וליצור הסדרים למען ילדים בעלי ליקויים. הוועד הלאומי קבע כי רק עו"סיות יהיו מוסמכות לקבוע את רמת העזרה שיקבלו משפחת חיילים, למרות ההתנגדות לכך שמשפחות אלו יטופלו דרך מערכת הסעד (דויטש, 1970). ההבחנה בין סעד לעזרה הדדית נותרה על כנה, אך העבודה הסוציאלית חרגה מתחום הסעד והחלו להכיר בה ככלי לפתרון בעיות חברתיות.

תהליכים אלו לוו ביצירת רשת של לשכות סוציאליות ברחבי הארץ – 54 לשכות עד 1946 (גולן, 2002). התחום החל לעבור אקדמיזציה, ובשנת 1934 הקימה המחלקה בית ספר לעבודה סוציאלית. במהלך פחות מעשור הוכפל מספר הקורסים בבית הספר, שולש מספר המרצים, וההכשרה התארכה מחצי שנה לשנה ואז לשנתיים. בד בבד המשיך לפעול המכון להכשרת עובדים סוציאליים, גוף מדינתי שהעביר הכשרות קצרות טווח ובכך מנע את המונופול של המחלקה על הזכות להגדיר מי היא עובדת סוציאלית. חלק מהעו"סיות שאפו לנצל את מעמדן כמומחיות לבעיות חברתיות כדי לקחת חלק בתכנון המדיניות ולא רק ליישמה. לדוגמה, המחלקה ניהלה קמפיין לאומי עצמאי בנושא שיכוני העוני (גולן, 2002), ואיגוד העובדים הסוציאליים דרש להשתתף בדיונים רלוונטיים של הוועד הלאומי (דויטש, 1970). בדיוני האיגוד נשקלה אפשרות לצאת למאבק מקצועי לקידום מעמד העו"סיות, ובכללו דרישה לגיבוי חוקי למעמדן המקצועי, אך אפשרות זו נדחתה עד שיצליחו העו"סיות לקדם את מעמדו הציבורי של התחום (שם).

## העבודה הסוציאלית ומדינת ישראל בעשורים הראשונים: התמסדות והתרחבות

הקמתה של מדינת ישראל בשנת 1948 לא הביאה לשינוי משמעותי במעמדה ובאופן פעולתה של העבודה הסוציאלית. המחלקה לעבודה סוציאלית הפכה למשרד ממשלתי, משרד הסעד. היא התרחבה אך שמרה על מעמדה השולי באידאולוגיה ובתקצוב, וכך גם בסוג האוכלוסיות שנפלו תחת סמכותה (דורון וקרמר, 1975). ההסתמכות של המדינה על מומחיותה של העבודה הסוציאלית התמסדה באמצעות חוקים שהגדירו פעילויות שיכולות להיות מבוצעות אך ורק



בידי עו"סיות, לדוגמה חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960. אולם חוקים אלו נשארו לרוב מעורפלים ופורטו בתקנות שקבע משרד הסעד, "תקנות עבודה סוציאלית" (תע"ס) (שניט, 1987).

פרויקט קליטת העלייה והיחסים בין מזרחים לאשכנזים עיצבו חלק גדול מתפקידיה ומדימויה של העבודה הסוציאלית בשנות החמישים והשישים. את הפעילות הנחתה האידאולוגיה ההגמונית, ששאפה להעביר את המהגרים מארצות ערב מודרניזציה כדי להפוך אותם לגורם יצרני (אייזנשטדט, 1967). תפיסה זו התבטאה בתוכניות ההכשרה ובשימוש בפרקטיקות פסיכולוגיות כדי לטפל בעולים במסגרת התא המשפחתי (האיגוד לשירות סוציאלי, 1961). העבודה הסוציאלית עסקה במגוון מתרחב של תחומים כמו זקנה, שיקום ובריאות, אך היא זוהתה בעיקר עם מערכת הקצבאות. עו"סיות רבות הביעו חוסר שביעות רצון מתפקיד זה (Spiro et al., 1998) ואי-יכולתן להתנער ממנו מעידה על חוסר האוטונומיה של התחום.

בתוך תחום העבודה הסוציאלית נמשכה הדגשת הרטוריקה המקצועית גם כאשר ביטויה במציאות היה חלקי. התרבות הארגונית שנוצרה בלשכות הסעד הדגישה את הצורך בהכשרה, גם אם היא תינתן בעתיד הלא ידוע. עדות לכך ניתן למצוא בטקסטים מתוך פרויקט ההתמקצעות של העבודה הסוציאלית, לדוגמה מאמרם של שפירו ואחרים *בחברה ורווחה: הייתה נכונות להתפשר על משך ההכשרה, בשעת הדחק נעשו גם הכשרות חפוזות*, אך עיקרון ההכשרה המקצועית נשמר בקפדנות (שפירו, שרר, קורין-לנגר ווייס, 2002, עמ' 6). בתהליך הדרגתי הפכו רוב העובדות בלשכות לאקדמאיות – בשנת 1981, שיעורן היה גבוה מ-80% (קורין-לנגר, שפירו, וייס ושרר, 2004) – וחלק ניכר מהן עברו הכשרה בעבודה סוציאלית. גם האקדמיזציה המשיכה: ב-1958 הפך בית הספר לעבודה סוציאלית לתוכנית אקדמית באוניברסיטה העברית. עד לאמצע שנות השבעים נפתחו תוכניות לתואר ראשון בחמש אוניברסיטאות נוספות ונפתחו גם תוכניות לתארים מתקדמים (שפירו ואחרים, 2002). שלילת סמכותו של המכון להכשרת עובדים סוציאליים במשרד הסעד לספק תואר עו"ס במהלך שנות השבעים (אלישבע סדן, ריאיון אישי, 15.3.2010) השלימה את תהליך האקדמיזציה.

## התגבשות שדה העבודה הסוציאלית: שנות השבעים

"העבודה הסוציאלית עברה את השלב של סוכנות להספקת שירותים חומריים [...] עתה הגיע זמנה למלא את ייעודה האמיתי, הנעלה והייחודי: להעמיק את הטיפול הפסיכו-סוציאלי." (מנאמו של שר הסעד האחרון, מיכאל חזני, בכנסת ישראל במאי 1975. בריק, 2009, עמ' 14)

במהלך שנות השבעים גברו בישראל תהליכים של מחאה חברתית. תהליכי הגלובליזציה חברו לגורמים מקומיים כמו עלייתן של תנועות מחאה חברתיות (שהבולטת בהן הייתה תנועת הפנתרים השחורים), משבר מלחמת יום הכיפורים והיחלשותן של מפא"י וההסתדרות, וכך נוצרו התנאים לעלייתם של רעיונות חדשים לגבי אופן התנהלותו של הסדר החברתי (רם, 1999). האסטרטגיות שהפעילו ממשלות ישראל (ממשלת המערך של 1973 וממשלת הליכוד של 1977) להתמודדות עם אתגר זה כללו רפורמה והרחבה של שירותי הרווחה, ובהם הגדלת חלק מהקצבאות; ארגון מחדש של משרד הסעד, ששמו שונה למשרד הרווחה, ואיחודו עם משרד

העבודה (הופנונג, 2006); "תוכנית השינוי" – רפורמה באופן שבו פעלו הלשכות, והמעבר לצוותים שכונתיים (בריק, 2009); ופרויקט שיקום שכונות.

ברומה למה שהתרחש בשנות השלושים, גם בתקופה זו התפתחותו של משבר אידאולוגי אפשרה שינויים ביחסים בין השדות השונים. ההון המקצועי של העבודה הסוציאלית וההון המדינתי הומרו זה בזה: השדה הביורוקרטי שאב לגיטימציה לאופן פעולתו מהסתמכות על המומחיות של העבודה הסוציאלית, והעבודה הסוציאלית השיגה אוטונומיה וקידמה את הפרופסיונליזציה הפורמלית. אני טוען כי תהליך זה, בשילוב תהליכי האקדמיזציה והפרופסיונליזציה של הלשכות, הביא להתגבשותה של העבודה הסוציאלית כשדה, מרחב מובחן שאי אפשר להסביר את המתרחש בו דרך גורמים חיצוניים בלבד.

במהלך המחצית השנייה של שנות השבעים ניצל איגוד העובדים הסוציאליים את הסתמכות המדינה על מומחיות העבודה הסוציאלית כדי לקדם את תהליכי הפרופסיונליזציה הפורמלית. מזכיר האיגוד (תפקיד המקביל לתפקיד היו"ר כיום), עו"ס יצחק קרמן, תקף גופים ששכרו לא־עו"סים למשרות המיועדות לעו"סים,<sup>2</sup> פעל לעיגון מעמדו המקצועי של התחום בחוק, וקידם את יצירתן של תתי התמחויות (יצחק רוזנר, ריאיון אישי, 11.11.2009). פעולה זו בלטה במיוחד מול המגמה שקידם משרד העבודה והרווחה – עבודה סוציאלית "כוללנית", שבה כל עו"ס יכול להפעיל כל מתודה (בריק, 2009).

הביטוי המרכזי להתגברות האוטונומיה של העבודה הסוציאלית היה "תוכנית השינוי", שגובשה בשנים 1975–1976 ויושמה בשנים 1977–1980 (ראשית כפיילוט). אחד מעיקריה של תוכנית השינוי היה הפרדה בין חלוקת הקצבאות ובין השירותים הפסיכו־סוציאליים. כפי שמראה המובאה שלמעלה, הפרדה זו תוארה בדבריו של שר הסעד כמעבר שלב אבולוציוני של העבודה הסוציאלית; לפי בריק, העו"סיות ראו בה דרך לשחרורן כדי שיוכלו ליישם את יכולותיהן המקצועיות (בריק, 2009). ההפרדה הביאה לכך שהעו"סיות הסתמכו יותר על מיומנותן המקצועית, ומגמה זו התחזקה כאשר ב־1978 הוחלט שרק עו"סים מוסמכים יעסקו כמנהלי לשכות.<sup>3</sup> החלטה זו מהווה הישג מבחינת הפרופסיונליזציה הפורמלית, אך היא מבטאת גם את התחזקות המקצוע ביכולתו לקבוע את סדר העדיפויות של הפעילות. באופן סמלי יותר, העובד הסוציאלי ד"ר ישראל כ"ץ מונה לתפקיד שר העבודה והרווחה ב־1977. תהליכים אלו מעידים כי גברה סמכותן של העו"סיות להגדיר את תוכן הפעילות שתתבצע תחת הכותרת "עבודה סוציאלית" מטעם המדינה, כלומר מידת האוטונומיה שלהן גדלה.

במקביל פעל האיגוד לחיזוק זיהויה של העבודה הסוציאלית כמומחיות לענייני "בעיות חברתיות". תכתובת האיגוד משנים אלו מראות כי האיגוד שלח דרך קבע קובלנות לעיתונאים שביקרו את פעילות התחום, פיתח קשרים עם חברי כנסת שיעבירו מסרים מטעם האיגוד לכנסת ולציבור,<sup>4</sup> ודרש למנות נציגים מטעמו בוועדות ממשלתיות ובפורומים ציבוריים.<sup>5</sup>

עד כה עסקתי במאבקי העבודה הסוציאלית לשלוט בעמדות שונות במוסדות הביורוקרטיים ולחזק את מעמדה בדעת הקהל, או במונחיו של אבוט – במאבקים על תחומי שיפוט (Abbott).

2 עבודה קהילתית, 29.1.1979, מכון לבון (להלן מ"ל), IV 358/278.

3 אגף לענייני לשכה וקהילה, 5.9.1978, גנוך המדינה (להלן ג"מ), גל 3/20439.

4 ראו לדוגמה ישיבות הכנסת התשיעית: מושב ד, 29.1.1980, ג"מ, כ 1/243.

5 איגוד העובדים הסוציאליים: דואר יוצא, 26.10.1975 ו־25.1.1976, מ"ל, IV 79/358.

1988). כאמור, העבודה הסוציאלית זכתה להישגים במאבקים אלו, המצדיקים את ההתייחסות אליה כאל שדה מובחן. עם זאת, הישגים אלו בפני עצמם לא אתגרו את ההיגיון של המדינה, מאחר שהם אינם מערערים על אופן ההבנה של בעיות חברתיות ועל אופן ההתמודדות איתן. ההתאמה בין שדה העבודה הסוציאלית לשדה הביורוקרטי אותגרה דווקא על ידי מאבקים פנימיים בשדה העבודה הסוציאלית, בין הגישה הפרטנית לגישה הקהילתית. גורם חשוב שעיצב מאבקים אלו היה פרויקט שיקום שכונות – פרויקט אדיר ממדים, מורכב, מרובה משתתפים ובעל אופי עמום ודינמי. אין ביכולתי לסקור אותו כאן בפירוט (להרחבה ראו Lazin, 1995). בקצרה, הפרויקט, שנועד להביא לשיקום הפיזי והחברתי של שכונות המצוקה, הוכרז ב-1977, החלו ליישמו ב-1979, ותקופת השיא שלו נמשכה עד אמצע שנות השמונים. הוא פותח בשיתוף פעולה בין ממשלת ישראל לסוכנות היהודית. אחת הביקורות על הפרויקט היא התמקדותו בהיבטים הפיזיים על חשבון ההיבטים החברתיים (שטרית, 2004). עם זאת, על בסיס לקחים מפרויקטים דומים בעולם פעלה המדינה לכלול היבטים אלו באמצעות עירוב התושבים ושיתופם. לצורך כך פנתה המדינה לתחום העבודה הקהילתית. דניאל שמשוני, המנהל הכללי של הפרויקט, מכנה את העובדים הקהילתיים "חוד החנית של השותפות בפרויקט", וכותב שתפקידם היה לחזק את התושבים וללמד אותם את "כללי המשחק" (שמשוני, 2002, עמ' 79). בדיעבד, רוב ההחלטות התקבלו בדרגים שמעל השכונות (סדן, 2009). עם זאת, תקופת השיא של הפרויקט הייתה תור הזהב של העבודה הקהילתית בישראל, מבחינת הקצאת משאבים וגם מבחינת תחושתן של עובדות סוציאליות רבות שהן מגשימות את האתוס המקצועי של פעולה חברתית (שוש קמינסקי, ריאיון אישי, 23.2.2010; אהרון יורק, ריאיון אישי, 17.12.2009; שרה זילברשטיין, ריאיון אישי, 3.3.2010). כדי להבין את השפעת הפרויקט על העבודה הסוציאלית, יש לחזור אחורה ולדון בהתפתחותה של העבודה הקהילתית.

### העבודה הקהילתית בישראל כמרחב בין שדות: 1953–1975

"קיימת סכנה גדולה בראיית העבודה הקהילתית כמשהו הצמוד במיוחד לעבודה הסוציאלית [...]. עניין העבודה הקהילתית צריך להיות פתוח לכל המקצועות שעניין להם בשירותי הרווחה החברתית." (ד"ר ישראל כ"ץ, מנהל בית הספר לעו"ס באוניברסיטה העברית, 1966)<sup>6</sup>

מקובל לקבוע כי העבודה הקהילתית הפורמלית בישראל החלה ב-1953, עם הקמת השירות לעבודה קהילתית, להלן השירות לע"ק.<sup>7</sup> ההיסטוריוגרפיה המקובלת מציגה את העבודה הקהילתית כחלק אינטגרלי משרה העבודה הסוציאלית מאז ראשיתו. הכותבים מדגישים שקורסים בעבודה קהילתית נכללו בתוכניות הלימודים בעבודה סוציאלית כבר בשנות החמישים, ומדגישים כי השירות לע"ק שאף להפעיל אך ורק עובדים סוציאליים קהילתיים (להלן עוס"קים) (יורק, כורזים וקטן, 1993; סדן, 2009). עם זאת, היחס בין התחומים היה שנוי במחלוקת, כפי שמראה המובאה

6 קרן על שם ד"ר גיורא יוספטל, 9/1966, ג"מ, גל 34/4892.

7 שמו של גוף זה השתנה פעמים אחדות. אני משתמש בשם המקובל כיום.

שלמעלה. לטענתי, עד שנות השבעים התקיימה העבודה הקהילתית בישראל במרחב בין שדות (Eyal, 2011), שרובו נמצא מחוץ לשדה העבודה הסוציאלית.

לאחר מאורעות ואדי סאליב ב-1959 התרחב השימוש בעבודה הקהילתית והוקם גוף מייצג לממשלה, "המועצה הציבורית לעבודה קהילתית". מדיוני המועצה עולה כי עד שנות השבעים הופעלה העבודה הקהילתית בישראל ככלי להפצת מטרות הממסד, בעיקר דרך פיתוח קהילתי, קרי התמודדות עם חוסר גיבוש פנימי בקהילה או חוסר התאמה של הקהילה לסביבה (ראו גם קרמר, 1971). יש להדגיש כי המועצה לא יכלה לכפות דרכי פעולה על הארגונים המיוצגים בה, והדבר אפשר את חוסר הסכמתם המתמשך על מטרותיה ומעמדה המקצועי של העבודה הקהילתית. הגופים הכולטים שהשתתפו במועצה הציבורית לעבודה קהילתית היו השירות לע"ק, עמידר, ההסתדרות, ובשלב מאוחר יותר גם חברת המתנ"סים:

**השירות לעבודה קהילתית (השירות לע"ק)** נוסד כיחידה בתוך משרד הסעד, בראשותה של ד"ר מרים הופרט, במטרה להיאבק בתופעת תלותם של העולים החדשים בקולטיהם ובהתנגדותם של חלק מהעולים להישאר במקום יישובם. אנשי השירות הפעילו פיתוח קהילתי מתוך התפיסה כי קבלת החלטות משותפת תחזק את תחושת השייכות והמחויבות של חברי הקהילה ותחנך אותם לעזרה עצמית (פרדס, 1979). השירות סבל מחוסר בתקציבים ופעולתו המעשית הייתה מועטה, אך תוכניתו ליישוב חבל לכיש בקהילות הומוגניות, במקום כור היתוך עדתי, נחלה הצלחה: העולים נטו יותר להישאר במקומם ולעסוק במטרות שהוקצו להם (אייזנשטדט, 1967). הצלחה זו הביאה לחיזוק ההון המקצועי של העבודה הקהילתית (ראו לדוגמה אליאב, 1972). השירות הוביל את התפיסה שעבודה קהילתית היא התמחות וכי היא חלק אינטגרלי מתחום העבודה הסוציאלית, ודרש תקנים ייעודיים לעוסקים.

**היחידה לעבודה קהילתית בעמידר** הוקמה בשנת 1959 במטרה להקל על גביית שכר הדירה בדירור הציבורי ולשמור על הרכוש הציבורי, כפי שמעיד מיקומה הארגוני – במחלקת רכוש וגבייה. עם זאת, הבחירה בעבודה קהילתית ביטאה את גישתה של הנהלת עמידר – לתפיסה, תפקידה היה שיכון אך גם תרבות ושילוב בחברה. חלק מעובדי היחידה היו עוסקים, אך הדבר לא נחשב הכרחי (עדנה אנגל, ריאיון אישי, 15.7.2009).

**המחלקה לשכונות ופעולה קהילתית בהסתדרות הכללית** הוקמה לאחר מאורעות ואדי סאליב בתוך האגף לארגון ומועצות פועלים של ההסתדרות הכללית – ארגון-על של ארגוני עובדים, שירותי רווחה ופעילות כלכלית, שנשלט בידי מפא"י (גרינברג, 1993). המחלקה לשכונות שימשה מכשיר לשימור כוחה של מפא"י. היא לא הפעילה עו"סים או עוסקים אלא עסקנים שפעלו להקמת ועדי בתים וועדי שכונות, לרוב במטרה להעמיד בראשם אנשים רצויים פוליטית (אלישבע סדן, ריאיון אישי, 15.3.2010).<sup>8</sup>

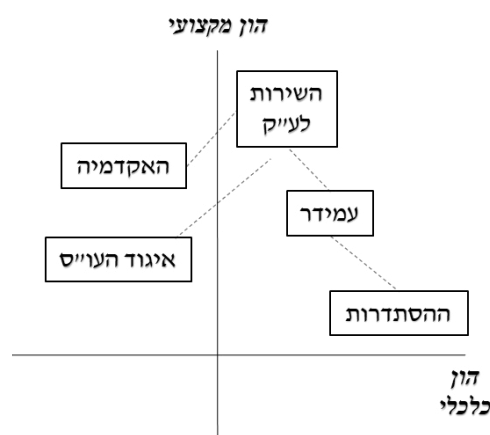
**חברת המתנ"סים** הצטרפה לתחום ב-1969. היא קמה כפרויקט משותף של הסוכנות היהודית ומשרד החינוך, ומטרתה הייתה להקים מרכזים קהילתיים ברחבי הארץ. כמו בעמידר, גם בחברת המתנ"סים הועסקו בתפקידים של עבודה קהילתית עו"סיות לצד לא-עו"סיות.

תרשים 1 מתאר בצורה סכמטית את היחסים בין השחקנים, כפי שהצטיירו בדיוני המועצה במהלך שנות השישים. השחקנים מתוארים על פני שני צירים: הון מקצועי, הנבחן ביכולת לדבר בשם הירע המקצועי של העבודה הקהילתית מול שחקנים חיצוניים, והון כלכלי, הנבחן

8 וראו גם פיתוח קהילתי, 5.5.1960, ג"מ, גל 11/4834.

ביכולת לגייס משאבים. הקווים המחברים מסמנים שיתופי פעולה מתמשכים. השירות לע"ק היה בעל הון מקצועי שנצבר על בסיס הצלחותיו בעבר ודרך קשריו עם האקדמיה. מול תפיסתו של כ"ץ, המובאת בתחילת הפרק, היו תומכים רבים באקדמיה לגישה הרואה בעבודה קהילתית חלק מהעבודה הסוציאלית, ועד אמצע שנות השישים כבר נפתחו כמה מגמות ייעודיות לעבודה קהילתית במחלקות לעבודה סוציאלית (ינוב ונדלר, 1979). עם זאת, השירות לע"ק היה בעל הון כלכלי נמוך והדבר התבטא בתקצוב מוגבל לפרויקטים ולמשרות. ההסתדרות הייתה בעלת הון כלכלי רב והעסיקה עשרות רכזי שכונות, אך ההון המקצועי שלה היה נמוך. עובדי השירות לע"ק לא ראו באנשי ההסתדרות עמיתים למקצוע, בגלל מעורבותם הפוליטית ומפני שלא עברו הכשרה. הקשר בין גופים אלו, שקיימו סמינרים משותפים בראשית שנות השישים, ניתק במהירות (אהרון יורק, ריאיון אישי, 17.12.2009). עמידר הייתה במיקום ביניים, וקיימה הכשרות או מיזמים כמו מרכזים שכונתיים בשיתוף פעולה עם השירות לע"ק ועם ההסתדרות (ראו תרשים 3 למספר העובדים בכל גוף). כמו כן מספר עיריות החלו להפעיל עבודה קהילתית, בעיקר בעבודה עם חבורות רחוב ולא בהכרח דרך לשכות הסעד.

תרשים 1: העבודה הקהילתית בישראל, 1970-1948



הקשרים בין המשתתפים השונים היו רופפים. הייתה מחלוקת מהותית בשאלת היחסים בין העבודה הסוציאלית לעבודה הקהילתית, במיוחד בין השירות לע"ק וחלקים מהאקדמיה ובין ההסתדרות. מדיוני המועצה עולה כי המשתתפים נאבקו על הזכות לדבר בשם העבודה הקהילתית מול שחקנים חיצוניים, לדוגמה משרד החינוך. עם זאת, השפעתם של מאבקים אלו על ההיבט האחר של הון מקצועי, כלומר הזכות להגדיר עבודה קהילתית מול משתתפים אחרים המתמיימים להשתתף באותו עולם תוכן, הייתה זניחה. מצב זה ומעורבותם הגוברת של גורמים חיצוניים – במיוחד האקדמיה והעיריות – מביאים אותי לטעון כי העבודה הקהילתית התקיימה אז במרחב בין שדות, חלל שבתוכו שחקנים שונים יכולים לדבר בשם העבודה הקהילתית מבלי שיווסתו בידי שחקנים דומיננטיים (Eyal, 2011).

במהלך שנות השבעים השתנו היחסים במרחב זה. ב-1970 הוכפפו העוס"קיות ברשויות למנהלי הלשכות, אך התקנים והפיקוח עליהן נותרו בידי השירות לע"ק. שינוי זה הגדיל

מהותית את כמות העובדים תחת פיקוח השירות לע"ק: מ-24 בשנת 1968 ל-120 בשנת 1978. עמידר החלה לסגת מהתחום, לאחר שהנהלתה הגיעה למסקנה שמטרתה העיקרית – שמירה על רכוש עמידר – אינה מושגת. המחלקה לשכונות ופעולה קהילתית המשיכה להתרחב: ראש המחלקה, פלטיאל סגל, העריך שב-1977 הועסקו בה כ-300 עובדים (סגל, 1977), שהוכשרו לרוב בשיתוף פעולה עם עמידר.

החברה למתנ"סים צברה הון כלכלי כשפתחה עשרות מרכזים קהילתיים, ושיתפה פעולה עם השחקנים האחרים, תחילה בעיקר עם עמידר (שגב, 1974) ולאחר מכן עם השירות לע"ק. במהלך שנות השבעים גדל שיעור העוסקים בחברה והיא החלה להשתתף במאבקים על ההון המקצועי של העבודה הקהילתית דרך עיסוקה במחקר ופיתוח של התחום.<sup>9</sup> בדיוני משרד הסעד הוצגה החברה כמתחרה העיקרית של השירות לע"ק, וכגוף אימפריאליסטי שמנסה לנכס את כל הפעילויות הקהילתיות בשטח,<sup>10</sup> אך גופים אלו המשיכו לשתף פעולה. עוסק עדנה אנגל, ראש היחידה לעבודה קהילתית בחברת המתנ"סים באותה תקופה, מגדירה את הקשר עם השירות לע"ק "תחרות סמויה" על שליטה בפעילויות ועל יוקרה מקצועית (עדנה אנגל, ריאיון אישי, 15.7.2009).

במקביל להתפתחויות אלו התרחב השימוש ב"עובדות סמך מקצועיות", הידועות גם כ"עובדות שכונתיות" או "עובדות בלוקים". עובדות אלו, שנשאבו לרוב מתוך קהילות המטרה, עברו הכשרות קצרות וקיבלו שכר על סיוען לעוסקים קיומם ביישום הפעילות. הסיבות לשימוש בעובדות השכונתיות היו טכניות וכלכליות – המחסור בעובדות אקדמאיות ועלותן הגבוהה יחסית – אך נתמכו גם באידאולוגיה הקהילתית: עצם הפעילות הביאה להעצמת העובדות וחזיון יכולתן להשפיע על הסביבה. נוסף על כך, מאחר שעובדות אלו הגיעו מקהילות היעד הן נחשבו לבעלות ידע מקומי ויכולת להביא לשיתוף פעולה של התושבים, בניגוד לעובדות חיצוניות, שנתפסו לעיתים כסוכנות הממסד (הבסי, 1980). רכזת התחום של סמך מקצועיות במשרד העבודה והרווחה טענה שהשימוש בהן מאפשר להתגבר על הפער המעמדי והעדתי בין המטפלים והמטופלים (אתגר, 1980). העובדות השכונתיות היוו איום על המקצועיות של העוסקים קיומם, ואיום זה הוחרף על רקע עליית הדרישה לעבודה הקהילתית בפרויקט שיקום שכונות.

## הפוליטיזציה של העבודה הקהילתית והכללתה בשדה העבודה הסוציאלית: 1975–1985

"עבודה קהילתית כמקצוע עצמאי איננה בנמצא. עבודה קהילתית היא מטורה מוכרת בתוך מקצוע הע"ס" (עו"ס יצחק קדמן, המזכיר הכללי של איגוד העובדים הסוציאליים, 13.12.1978)<sup>11</sup>

במהלך שנות השבעים התחזקו הקולות הביקורתיים במחלקות לעבודה סוציאלית באוניברסיטאות. תהליך זה הושפע מעלייתו של גל מרקסיסטי ופוקויאני באקדמיה של העבודה הסוציאלית

9 הצוות לעבודה קהילתית: לשכת יועץ רה"מ לענייני רווחה חברתית, 15.6.1977, ג"מ, גל 13896/9.

10 עבודה קהילתית כללית, 15.6.1976, ג"מ, גל 2/52963.

11 מכתב מיצחק קדמן: איגוד עו"ס עבודה קהילתית, 13.12.1978, ג"מ, גל 10/54028.

(Payne, 2005) וממשרבים מקומיים. בראשית שנות השבעים היכה גלים פרסומו של דוח קרמר, שטען שהעבודה הקהילתית בישראל משרתת את הממסד דרך ה-פוליטיזציה של פעילות התושבים (קרמר, 1971). פרסומים בכתבי עת מקצועיים בתחום הרווחה הרחיבו ביקורת זו כלפי העבודה הסוציאלית, שהואשמה בנטישת משימתה להביא לשינוי חברתי (יפה, 1977; כהן, 1971). ביקורות אלו לא תמיד התקבלו, אך השפעתן על שדה העבודה הסוציאלית הייתה משמעותית, ובמיוחד על העבודה הסוציאלית הקהילתית. לפי פרידמן, שביצע ניתוח שיטתי של פרסומים בתחום העבודה הקהילתית בשנים 1953-1979, תפיסות התפקיד הרצוי של עוסקים בתקופה זו השתנו מפיתוח קהילתי ועבודה ביורוקרטית לתפקידי תכנון חברתי ופעולה חברתית, כלומר מעבר מגיבוש וארגון קהילות מקומיות לניסיונות להשפעה על מדיניות ולקידום תהליכי דמוקרטיזציה (פרידמן, 1982).

על רקע גל ביקורת זה יוסד "ועד הפעולה של עובדים סוציאליים ואנשי ציבור בירושלים – לשיפור השירותים הסוציאליים בישראל" (להלן ועד הפעולה). המושג "ועד פעולה" היה נפוץ באותן שנים בהתארגנויות עובדים עצמאיות מחוץ להסתדרות והעיד על מגמה אקטיביסטית (גרינברג, 1993). לאחר שנחל הצלחה במאבק מקומי על הקצאת תקציבי רווחה, בהנחייתו של ד"ר אליעזר יפה, החליט ועד הפעולה להרחיב את פעילותו במטרה "לא לשמש עוד כבלם למערכת אלא לזיזם ולהשתתף ביצירתה של מדיניות חברתית חדשה בישראל" (כורזים, 1978, עמ' 128). ועד הפעולה הציע חזון חדש לעבודה הסוציאלית בישראל על בסיס האידאולוגיה של העבודה הקהילתית. הדגש על הסטטוס המקצועי בשדה השתלב בחזון זה בטענה כי המומחיות המקצועית של העבודה הסוציאלית היא א-פוליטית במובן המפלגתי ויכולה לזהות את הצרכים האובייקטיביים של הקהילה. הוועד קרא לפעול ל"עידוד העובדים למעורבות מקצועית בשיטות פוליטיות"; במקום להיענות לצורכי הממסד, על העובדים "לשנות את מערכות הארגונים בהם הם פועלים תוך חיזוק הלויאליות לערכי המקצוע לעומת הלויאליות למקום העבודה" (שם, עמ' 128-129). בשנת 1975 זכתה קבוצה של אנשי ועד הפעולה ותומכים אחרים בבחירות לאיגוד העובדים הסוציאליים והעמידה בראשו את עו"ס קרמן, שהיה אחד מחבריה. חלק ניכר מחברי הוועד (שהתפרק לאחר ההשתלטות על האיגוד) היו עוסקים, למרות שהם היו רק כ-5% מאוכלוסיית העו"סים באותה תקופה.

בהשפעת האידאולוגיה הקהילתית התפתח מאבק על תוכנו של ההון המקצועי בתוך שדה העבודה הסוציאלית, כלומר מאבק על משמעותה של "עבודה מקצועית", ובמיוחד על האופן שבו על עו"סית מקצועית להבין בעיות חברתיות ולהתמודד עמן. ביטוי אחד לכך הוא בחירת האיגוד לעסוק בשתדלנות למען נושאים חברתיים; זה היה האיגוד המקצועי היחיד בישראל שעשה זאת באותה תקופה (ישי, 1981). כפי שצוין, השאיפה שאיגוד העבודה הסוציאלית יפעל כלובי חברתי ליוותה אותו מראשיתו (דויטש, 1970), אך היא התממשה רק כאשר הצליחו תומכות ותומכי העבודה הקהילתית להגיע לעמדות מפתח. יש להדגיש כי חלק ניכר מפעילות האיגוד עסקה בתחומים המזוהים יותר עם הגישה הפרטנית. עם זאת, דוגמה לעומק ההשפעה של גישת העבודה הקהילתית ניתן למצוא בהצעה לרפורמה של שירותי הרווחה שהגיש האיגוד לממשלה ב-1977, שלפיה יועמדו שירותי הרווחה בעיקר על עבודה קהילתית במקום על עבודה פרטנית.<sup>12</sup>

12 המועצה הציבורית בענייני רווחה חברתית, 1977, ג"מ, גל 6/12342.

גם השירות לע"ק הושפע מהרדיקליזציה של העבודה הקהילתית, כפי שניכר בתזכיר הקורא לעוס"קים לעשות "שימוש במניפולציה בצורה מוגברת" בתקופת בחירות כדי לעודד תחרות בין המפלגות בהתחייבויותיהן לנושאים חברתיים.<sup>13</sup> התכתובת בין האיגוד והשירות לע"ק מעידה כי הם שיתפו פעולה בניסיון להגדיר מחדש את תפקיד העוס"ק, אם כי האיגוד היה רדיקלי יותר והדגיש את הצורך בפעולה חברתית, כלומר בעיסוק פוליטי ובקידום דמוקרטיזציה, ואילו השירות לע"ק קידם את אחריותו של העוס"ק על תכנון חברתי, כלומר על איסוף מידע ותכנון מדיניות ברמת המאקרו. השירות לע"ק אף הנחה עובדים הנקלעים לבעיות פוליטיות לפנות לאיגוד לעזרה. כלומר, סוכנות הפועלת בתוך השדה הביורוקרטי עורדה את עובדיה לפעילות פוליטית והפנתה אותם לאיגוד המקצועי להגנה מפני ההשלכות של פעילות זו.

נוסף על כך, השירות לע"ק הוביל תוכנית להפצת הגישה הקהילתית בקרב כלל העו"סיות בלשכות (שוש קמינסקי, ריאיון אישי, 23.2.2010). תוכנית זו כללה סדנאות שבהן הודרכו העו"סיות כיצד לפתח ראייה מערכתית כלפי בעיות חברתיות וכיצד לארגן אנשים וקבוצות שיפעלו להביא לשינוי המדיניות החברתית. אין הכוונה בהכרח לשינוי רדיקלי. עם זאת, חומרי ההדרכה הדהדו את עקרונותיו של ועד הפעולה: המודרכים נדרשו לפעול לשינוי הארגונים המעסיקים אותם במידת הצורך, ולהכיר בכך שהארגון עשוי לראות את פעולתם כבלתי לגיטימית ושהדבר עלול לסכן את שאיפותיהם "למשרה בטוחה, לקידום וסטטוס" (קמינסקי, סדן וגלעד, 1986). צורת חשיבה זו מנוגדת להיגיון הביורוקרטי המדגיש היררכיה והיצמדות לחוקים הקיימים (ובר, 1973). ניסיונות אלו להשפיע על ההיגיון של שדה העבודה הסוציאלית אתגרו את ההתאמה המסורתית בין שדה העבודה הסוציאלית לשדה הביורוקרטי ופתחו אפשרות לעיצוב מחדש של ההיגיון המדינתי.

בה בעת ניסו העוס"קיות להתמודד עם האיום הסמך-מקצועי. קדמן תקף גופים שהפעילו עובדים קהילתיים שאינם עו"סים,<sup>14</sup> ואחת מהפעולות הראשונות של תא העוס"קיות באיגוד, המועצה לעבודה קהילתית, הייתה לפרסם דוח שיצא נגד הפעלת עבודה קהילתית בידי עובדות סמך-מקצועיות ללא פיקוח של עוס"קית. תחילה המאבק להתמקצעות פורמלית נחל כישלון,<sup>15</sup> אך כעבור שנים אחדות התגבשה התפיסה הרואה בעבודה הקהילתית חלק אינטגרלי משרה העבודה הסוציאלית. לטענתי, הצלחה זו היוותה תוצאה בלתי מתוכננת של פרויקט שיקום שכונות.

בגלל תקצובו הנרחב ואופיו הלאומי של פרויקט שיקום שכונות, הוא ריכז לתוכו את כל הפעילויות שנכללו בהגדרה "עבודה קהילתית" באותן שנים. בכך הוא כפה, או לכל הפחות האיץ, את המאבק על האמת של העבודה הקהילתית. מה שהיה מרחב בין שדות מווסת-למחצה עבר פוליטיזציה והפך למרחב פוליטי (Grinberg, 2014), כזה הכופה על המשתתפים להיפגש, להיאבק ולשתף פעולה בקביעת האמת של התחום.

עמידר ניצלה את הפרויקט כדי להעביר את היחידה לעבודה קהילתית בחברה אל החברה למתנ"סים, ובכך להשלים את נסיגתה מהתחום. המחלקה לשכונות ופעולה קהילתית שאפה להשתתף אך הודרה מהפרויקט; לאחר המהפך הפוליטי של 1977 העדיפו אנשי הליכוד בממשלה

13 עבודה קהילתית, 16.2.1977, מ"ל, IV 358/278.

14 איגוד העובדים הסוציאליים: דואר יוצא, 16.3.1976, מ"ל, IV 79/358.

15 עבודה קהילתית, 12.3.1981, מ"ל, IV 278/358.

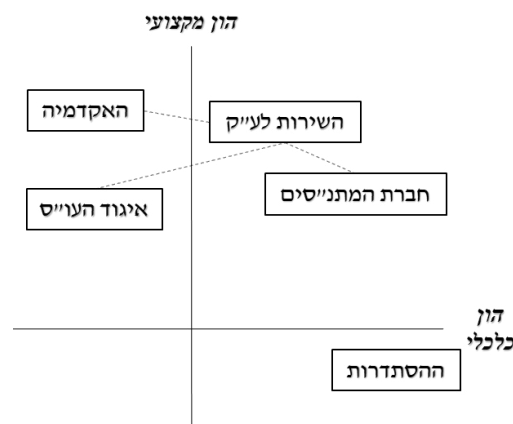


שלא לשתף פעולה עם ההסתדרות, שנתרה בשליטת השמאל (שרה זילברשטיין, ריאיון אישי, 3.3.2010), ונסיגת עמידר הביאה לאובדן השותף העיקרי של ההסתדרות. ב-1977 קבע פלטיאל סגל כי להוציא מקרים נקודתיים אין להסתדרות שותפים לעיסוק בעבודה קהילתית (סגל, 1977). אף שהמחלקה לשכונות המשיכה לצמוח מבחינת תקנים, לפחות עד אמצע שנות השמונים (סגל, 1986), היא נדחקה אל מחוץ לשדה ואל שולי הנרטיב ההיסטורי המקובל של התפתחות התחום.

השירות לע"ק ניצל את הפרויקט כדי לקדם את חשיבותו של תכנון חברתי בהגדרת העבודה של עוסקים וכדי להשיג הון מקצועי, ובכלל זה סמכויות ביחס לפרויקט השיקום<sup>16</sup> וחיוב שילובו של עוסק בצוותים השכונתיים של תוכנית השינוי. השירות גם פעל לחזק את מעמדה של העבודה הקהילתית כמומחיות נפרדת בתוך שדה העבודה הסוציאלית, למשל דרישתו שעוסקים יודרכו על ידי עוסקים בלבד ולא על ידי ראשי הצוותים, שהיו לרוב עוסיים "רגילים", קרי פרטניים.<sup>17</sup>

תרשים 2 מציג באופן סכמטי את המצב בשנת 1980. עם נסיגתה של עמידר ובידוד המחלקה לשכונות של ההסתדרות, נותרו השירות לע"ק, חברת המתנ"סים, האקדמיה ואיגוד העוסיים הסוציאליים (ובמיוחד המועצה לעבודה קהילתית) הגופים היחידים בעלי ההון המקצועי שיכלו לדבר בשם התחום.

תרשים 2: העבודה הקהילתית בישראל, 1980



חברת המתנ"סים נשארה המשתתף הבולט האחרון שהפעיל לא-עוסיים בתפקידי עבודה קהילתית. ב-1981 פורקה בפתאומיות המחלקה לעבודה קהילתית בחברה ועובדיה פוטרו או הועברו לתפקידים אחרים. חברת המתנ"סים הסבירה כי מהלך זה נעשה לאור דוח שכתב מומחה בשם פרלמן לאחר שבחן את התחום בחברת המתנ"סים בסוף שנות השבעים. פרלמן טען כי עבודה קהילתית היא תחום רחב ולא התמחות, ולאור האופי הקהילתי של פעילות המתנ"ס, כל העובדים בו מבצעים "עבודה קהילתית" (כורזים-קורושי, 2002).

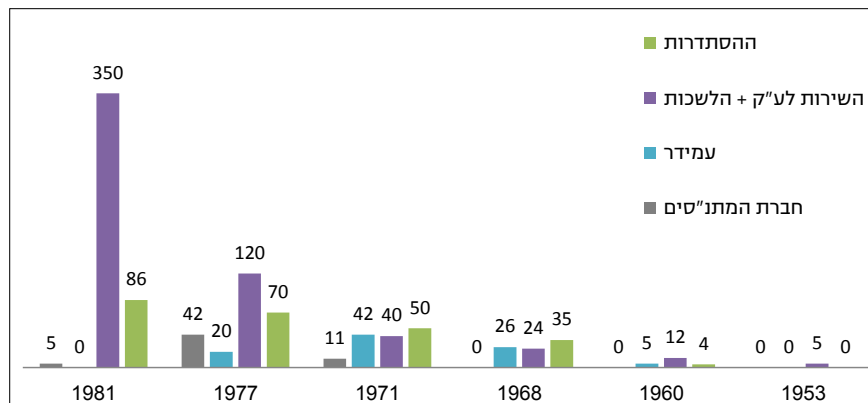
16 צוות מדיניות חברתית וצוות שיקום שכונות, 1979, ג"מ, ג 1/9983.

17 עבודה קהילתית, 2.8.1980, ג"מ, גל 11/54062.

בטווח הקצר פגע דוח פרלמן בהון הסמלי של העבודה הקהילתית כמומחיות ייחודית, אך בטווח הארוך הוא הביא ל"ניקוי" השטח מהשפעת השחקן האחרון שערער על הקשר בין העבודה הסוציאלית לעבודה קהילתית. אמנם היו הברלים באופן שבו הובנה עבודה קהילתית בין השחקנים שנותרו, אך הם הסכימו שהעבודה הקהילתית היא חלק מהעבודה הסוציאלית. קשר זה הפך להיות האמת של התחום.

כאמור, בראשית שנות השמונים עלתה קרנה של העבודה הקהילתית בתוך שדה העבודה הסוציאלית. מספר העוסקים גדל והתוכנית לפיתוח גישה קהילתית זכתה לפופולריות: בסקר שערך משרד הרווחה בלשכות ב-1986, ענו יותר מ-80% מהעוסקים שעברו את ההכשרה כי היא עוזרת להעריך טוב יותר את "הבעיה החברתית", ויותר מ-60% אמרו כי ההכשרה תשפיע על צורת עבודתן.<sup>18</sup> לטענתי, נתונים אלו מצביעים על ניסיון לשנות את יחסו של היגיון המדינה כלפי בעיות חברתיות. חלק משמעותי מהעובדות הסוציאליות הפרטניות הושפעו מהמסרים החתרניים של העבודה הקהילתית, המעודדת שינוי מבני כדי להתמודד עם בעיות חברתיות. מאחר ששינוי זה כולל שינוי במערכות הביורוקרטיות, לגישה זו יש פוטנציאל מובנה להתנגש עם מפלגות פוליטיות השולטות במערכות אלו.

תרשים 3: תקני עובדות סוציאליות קהילתיות ועובדות קהילתיות, 1953-1981, לפי גוף מעסיק, לא כולל עובדות סמך-מקצועיות



במהלך שנות השמונים ומאז התדרדר מעמדה של העבודה הקהילתית בתוך שדה העבודה הסוציאלית. הגישה הרדיקלית הוחלפה בפעולות מקומיות, כמו תכנון ברמת הקהילה (סדן, 2009), והייצוג היחסי של התחום בלשכות נשחק: עד שנת 2008, כמות העוסקים בלשכות גדלה פי שלושה כמעט והגיעה לכ-4,850, אך מספרן של העוסקים קיטן נשאר סביב 300-350 (לאופן החישוב ראו בלנק-גומל, 2010). ניתן להסביר חלק מהתדרדרות זו בתהליכי מאקרו, ובמיוחד בהשפעתה של מלחמת לבנון הראשונה ובמשבר הכלכלי של ראשית שנות השמונים, שהסיטו את תשומת הלב הציבורית מנושאי רווחה, ומנקודת מבט רחבה יותר – בעליית המדיניות הניאו-ליברלית של צמצום המעורבות בחברה וההשקעה בתחום הרווחה, גם בפרייקט שיקום

18 פיתוח גישה קהילתית פג"ק, 12/1986, ג"מ, גל 5/54010.

שכונות, שהחל לאבד תקציבים ותנופה. עליית הליכוד לשלטון ריסנה לטווח הקצר את היכולת לדרוש דרישות נוספות בשם האפליה העדתית (שטרית, 2004). מכאן עולה כי במהלך שנות השמונים הלך והצטמצם המרחב הפוליטי לשינוי ולחשיבה מחודשת על "בעיות חברתיות". עם זאת, הסברים אלו אינם מספיקים להסבר בלימת עלייתה של העבודה הקהילתית בתוך שדה העבודה הסוציאלית.

אני טוען כי השימוש בעבודה קהילתית נבלם באמצעות שני תהליכים. ראשית, כאמור, תקציבי הרווחה קוצצו. תגובתו של משרד העבודה והרווחה לקיצוץ זה הייתה להנחות את מנהלי הלשכות להעדיף טיפול ממוקד וקצר טווח על פני טיפול באוכלוסיות רחבות לטווח ארוך, וזאת מאחר שטיפול קצר טווח מאפשר תחלופה גדולה יותר, וכך ניתן לעזור לפונים רבים יותר.<sup>19</sup> דרך פעולה זו נוגדת את ההיגיון של העבודה הקהילתית, העוסקת בעבודה לטווח ארוך עם קבוצות. נוסף על כך, ב-1987 הועברו התקנים לעוס'קים מהשירות לע"ק ללשכות הרווחה. שינוי זה פגע ביכולת השירות לע"ק לפקח על הפעילות שביצעו עוס'קיות, וחזק את יכולתן של מנהלות הלשכות להקצות לעוס'קיות שעבדו בלשכות מקרים פרטניים, שיצרו עומס והקשו עליהן לעסוק בפרויקטים קהילתיים. כלומר, מבנה היחסים בין שדה העבודה הסוציאלית ובין המדינה התמסד באופן שהקשה על הפעלתה של עבודה קהילתית.

## דיון ומסקנות

במאמר זה בחנתי את הטענה כי יש לנתח את היחסים בין המדינה למקצוע כחסיס דו-כיווניים שדרכם מתעצבים ההגיונות של השחקנים המעורבים. זאת לעומת הנטייה לבחון יחסים אלו כמאבקי שליטה, המתבטאים בהצלחתו של שחקן מסוים לכפות את רצונו על אחרים. מאבקי שליטה הם גורם חשוב: מהממצאים עולה כי העבודה הסוציאלית ניצלה תקופות משבר, שבהן המדינה נזקקה להון המקצועי של התחום, כדי לקבל לגיטימציה, לקדם התמקצעות פורמלית ולחזק את שליטתה בהון מדינתי; עם דעיכת המשבר דעך כוחה של העבודה הסוציאלית. עם זאת, התמקדות בהיבט זה מביאה להזנחת היבטים אחרים בהתגבשות העבודה הסוציאלית כמקצוע בישראל, ובמיוחד האופן שבו התעצבה תפיסת מהותן של בעיות חברתיות דרך האינטראקציה בין המדינה למקצוע.

המאמר הדגים את קיומם של יחסי גומלין בין ההתמקצעות הפורמלית ובין עיצוב משמעותה של המקצועיות. בתקופת היישוב שימשה המקצועיות כרטיס כניסה לפרויקט הציוני והייתה גורם שסביבו התגבשה הזהות המשותפת של העו'סיות (גולן, 2002). כבר בשלב זה התנהלו דיונים פנימיים על תפקידה החברתי של העבודה הסוציאלית, אך הם היו שוליים. בשנות השבעים ניסתה המדינה להשתמש בהון המקצועי של העבודה הסוציאלית כדי לקבל לגיטימציה לאופן פעולתה, אך בד בבד עלתה קרנה של העבודה הקהילתית באקדמיה לעבודה סוציאלית ברחבי העולם ובמחלקות לעבודה סוציאלית בישראל בפרט. השילוב בין גורמים אלו אפשר לאתגר את האמת של השדה. הדבר התבטא בעלייתו של ועד הפעולה של העובדים הסוציאליים,

בהשתלטותו על איגוד העובדים הסוציאליים, ובאתגור האופן שבו סוכנות המדינה מכינה בעיות חברתיות ומתמודדת עמן.

הביטויים הבולטים לאתגור ההיגיון של המדינה הם שיתוף הפעולה של השירות לע"ק עם גורמים משרה העבודה הסוציאלית בניסיון להביא לרדיקליזציה של העוס"קות, דרך עירודן לפעולה פוליטית למשל, ובניסיון להטמעת עקרונות קהילתיים בקרב כלל העו"סיות דרך התכנית להפצת גישה קהילתית. אם נחזור ונשתמש בדימוי המגנט, המעבר של העבודה הקהילתית משולי שדה העבודה הסוציאלית אל מרכזו משך את השירות לע"ק לכיוון רדיקלי שפעולתו נוגדת את ההיגיון המסורתי של המדינה. מכאן עולה כי גם העבודה הסוציאלית, המנותחת לרוב ככלי שליטה (מנסבך, 2005), יכולה לסטות מההיגיון של השדה הביורוקרטי, לאתגר אותו, ולנסות ולעצב מחדש את ההיגיון של המדינה. יש להדגיש כי אי אפשר להבין את פעולתו של השירות לע"ק במנותק מרשת הקשרים שלו עם משתתפים אחרים באותה תקופה.

הטענה כי מקצועות יכולים להשפיע על המדינה אינה מוגבלת למקרה של העבודה הקהילתית. לדוגמה, פורקד (Fourcade) מראה כיצד יחסי הגומלין בין המדינה למקצוע הכלכלה עיצבו ישויות אלו באופנים שונים בבריטניה, בארצות הברית ובצרפת (Fourcade, 2009). עם זאת, העבודה הקהילתית היא מקרה מבחן מעניין, משום שמצד אחד הדואליות שלה מאפיינת אותה כחתרנית (יפה, 1977; סדן, 2009) אך מצד שני היא משויכת למקצוע המנותח לרוב כנשלט על ידי קבוצות חזקות וכמכשיר דשליטה על האוכלוסייה. הקביעה כי ההשפעה של מקצוע מסוים על המדינה משמעותית תלויה במדרים שהחוקר בוחר; שינוי באופי של שחקנים מדינתיים, כפי שהודגם במקרה הנוכחי לגבי השירות לע"ק, עשוי להיות מדר מתאים.

מעניין לשאול עד כמה כניסתה של העבודה הקהילתית לשדה העבודה הסוציאלית הייתה משמעותית להביטוס של העובדות הסוציאליות בטווח הארוך, כלומר האם הן רואות את תפקיד התחום כעיסוק בבעיות מבניות. חוקרות התחום בישראל לרוב מצביעות על דומיננטיות של האסכולה הפרטנית. עם זאת, איגוד העובדים הסוציאליים המשיך להיות מעורב בקמפיינים הנוגעים לבעיות חברתיות. מקרוס ווייס גל (2012) השוו בין האופנים שבהם עו"סים ועוס"קים מבינים בעיות חברתיות ומצאו כי עוס"קים ייחסו חשיבות מובהקת יותר למטרות של צדק חברתי, אך שתי הקבוצות ראו עוני בעיקר כבעיה חברתית ולא אישית. בחינת המצב הקיים והקשר בינו ובין ההתפתחויות שתוארו למעלה דורשת מחקר נוסף.

המאמר אתגר את הנרטיב המקובל בהיסטוריוגרפיה של העבודה הסוציאלית בישראל. נרטיב זה התפתח עם תהליכי ההתמקצעות, ולפיו העבודה הקהילתית היא חלק אינטגרלי משרה העבודה הסוציאלית. תגובה אפשרית אחת של תומכיו היא שהמשתתפים המודרים לא עסקו בעבודה קהילתית "אמיתית". במושגים של תאוריית השדות, תגובה כזאת היא חסרת משמעות אנליטית אלא כשהיא מופעלת כחלק מאסטרטגיה במאבק על האמת של השדה. יש לגישה זו חסרונות, שאולי הבולט בהם הוא ההתעלמות מיכולתם המוכחת של מומחים מסוימים לבצע פעולות שהדיוטות אינם מסוגלים לבצע. יש החוששים כי הטלת הספק המתמשכת בפעילותם של מומחים תפגע בתרומתם לתפקוד החברתי (Collins & Evans, 2008). אלה חששות מהותיים; עם זאת, ניסיתי כאן להרחיק את הזרקור מהשאלה אם תואר המומחה או איש המקצוע מוענק בצדק או לא, שאלה שיכולתה של הסוציולוגיה להכריע בה מוטלת בספק (Eyal, 2013).

ממצאי המאמר מראים כי יש לגלות גמישות בפרשנותו של מושג המקצוע ולא להתייחס

אליו כאל משחק סכום אפס, שבו המקצועות משרתים ערכים או אינטרסים חיצוניים (ראו למשל שדר ואור, 2013). לדוגמה, ראינו שהעוסק"קיות השתמשו באתוס המקצועי כדי לחסום את שוק העבודה בפני העובדות השכונתיות, מנגנון שקים וידן מכנה "הסתגרות מקצועית" (Weeden, 2002), וזאת על אף קיומו של אתוס מקצועי שמעודד השתתפות כזאת. בה בעת, אותו אתוס מקצועי שימש את ועד הפעולה ואת איגוד העובדים הסוציאליים כדי לאתגר את ההיגיון של המדינה ולעודד עו"סיות למעורבות פוליטית א־מפלגתית שיכולה לערער על מבני הכוח הקיימים. מכאן עולה כי רעיון המקצוע יכול לפעול במגוון צורות, וכדי להבין את השפעותיו אין להסתפק במאפייניו הכלליים, כפי שמציעים שינקל ונורדגראף (Schinkel & Nordegraaf, 2011), אלא לבחון את המקום שתופסת שאלת המקצועיות בעולמות תוכן שונים.

## מקורות

- האיגוד לשירות סוציאלי (1961). *העבודה הסוציאלית בעולם משתנה: תפקידה ואחריותה*. ירושלים: משרד הסעד.
- אייזנשטדט, שמואל נוח (1967). *החברה הישראלית*. ירושלים: מאגנס.
- אליאב, אריה לובה (1972). *ארץ הצבי*. תל אביב: עם עובד.
- אתגר, טליה (1980). עבודה סמך-מקצועית בשירותי הרווחה. *בעבודה הקהילתית*, 7-8, 23-30.
- בלנק-גומל, רוני (2010). שינוי, שימור, וטובת הכלל: על משמעויותיה המשתנות של עבודה סוציאלית בישראל. עבודה לשם קבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- בריק, יצחק (2009). תוכנית השינוי: רפורמה בשירותי הרווחה המקומיים – תיאור והערכת התוכנית ויישומה, 1975-1988. *בטחון סוציאלי*, 81, 13-37.
- גולן, טובה (2002). עבודה סוציאלית בישוב: מולונטרזים לפרופסיונליזם ומהגשת תמיכה ל"בינוי אומה". עבודה לשם קבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת בר-אילן.
- גרינברג, לב לואיס (1993). *ההסתדרות מעל הכל*. ירושלים: נבו הוצאה לאור.
- דויטש, עקיבא (1970). *התפתחותה של העבודה הסוציאלית כמקצוע ביישוב העברי בארץ ישראל*. חיבור לשם קבלת התואר דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- דורון, אברהם וקרמר, ראלף (1975). אידאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד: המקרה של ישראל. *ביטחון סוציאלי*, 9, 20-33.
- דושקין, אלכסנדר (1957). יסודות העבודה הסוציאלית לפי השקפת הנרייטה סאלד. *סעד*, 2, 33-35.
- הבסי, הנק (1980). *יישוג ופיתוח קהילתי באמצעות עובדים סמך-מקצועיים: מודל להפעלה במרכזים קהילתיים*. ירושלים: החברה למתנ"סים וג'וינט ישראל.
- הופנונג, מנחם (2006). *מחאה וחמאה: השפעת הפגנות הפנתרים השחורים על הקצאות לצרכי חברה ורווחה*. שריגים: נבו.
- הרצוג, חנה (1994). ארגוני נשים בחוגים האזרחיים: פרק נשכח בהיסטוריוגרפיה של היישוב. *קתדרה*, 70, 111-133.
- הרצוג, חנה וגרינברג, עפרה (1978). ארגון נשים וולונטרי בחברה מתהווה: תרומתה של ויצ"ו

- לחברה הישראלית. תל אביב: המכון למחקר חברתי ליד החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב.
- ובר, מקס (1973). הביורוקרטיה. בתוך משה ליסק (עורך), סוגיות בסוציולוגיה (עמ' 247-263). תל אביב: עם עובד.
- זמורה, אסתר (2002). נשים עבריות ציוניות. תל אביב: ויצ"ו וגוונים.
- טהון, חנה הלנה (1930, 22 בדצמבר). חובתנו לילד. הארץ.
- יורק, אהרון, כורזים, יוסי וקטן, יוסי (1993). העבודה הקהילתית כתחום התמחות בעבודה סוציאלית. ירושלים: השירות לע"ק והמועצה הארצית של העובדים הקהילתיים באיגוד העובדים הסוציאליים.
- ינוב, בנימין ונדלר, שמואל (1979). עבודה סוציאלית קהילתית ומנהיגים פוליטיים ברשויות מקומיות. בטחון סוציאלי, 17, 147-159.
- יפה, אליעזר דוד (1977). על בעיות של נאמנות בעבודה סוציאלית: מיהם בעליהם של שירותי הסעד? בטחון סוציאלי, 12-13, 174-179.
- ישי, יעל (1981). השפעת ארגונים ציבוריים על מדינות רווחה: היבטים משווים. ביטחון סוציאלי, 21, 19-36.
- כהן, בן ציון (1971). על פנתרים שחורים ועובדים סוציאליים. סעד, 15(4), 48-49.
- כורזים, יוסי (1978). העובד הסוציאלי כמתריע חברתי. בטחון סוציאלי, 16, 124-131.
- כורזים-קורושי, יוסי (2002). עבודה קהילתית ממסדית וחזן-ממסדית בישראל: האם כיוונה לקראת מאזן כוחות חדש? חברה ורווחה, כב(3), 325-343.
- מנסבך, אברהם (2005). ביקורת ללא פחד: מבט ביקורתי על העבודה הסוציאלית לנוכח הגותם של קארל מרקס ומישל פוקו. חברה ורווחה, כה(2), 167-183.
- מקרוס, איילת ווייס-גל, עידית (2012). אידיאולוגיה חברתית של עובדים סוציאליים קהילתיים ופרטניים בישראל. חברה ורווחה, לב(4), 487-512.
- סגל, פלטיאל (1977). בשירות הקהילה: ההסתדרות במקום המגורים (א). תל אביב: ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, המחלקה לשכונות ופעולה קהילתית.
- (1986). זרקור לשכונות. תל אביב: ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, המחלקה לשכונות ופעולה קהילתית.
- סדן, אלישבע (2009). עבודה קהילתית. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- פרדס, יוסף (1979). בשער. בתוך יוסף פרדס (עורך), כ"ה שנים לעבודה קהילתית בישראל תשי"ד-תשל"ט (עמ' 3-6). ירושלים: משרד העבודה והרווחה, השירות לע"ק.
- פרידמן, זאב (1982). התפתחות תפקידי העובד הסוציאלי הקהילתי בישראל בין השנים 1953-1979: השוואה בין תפקיד מצוי לתפקיד רצוי. עבודה לשם קבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת בראילן.
- קורין-לנגר, נור, שפירו, שמעון, וייס, עידית ושרר, משה (1994). האוניברסיטאות ושוק העבודה: מגמות בביקוש והיצע לעבודה סוציאלית. חברה ורווחה, יד(2), 165-180.
- קלנר, יעקב (1977). ראשיתה של מדיניות סוציאלית בחברת היישוב בארץ ישראל. בטחון סוציאלי, 14-15, 175-191.
- קמינסקי, שוש, סדן, אלישבע וגלעד, חנה (1986). עוד דרך: פיתוח גישה קהילתית-חברת למשתלם. ירושלים: השירות לע"ק והמכון להכשרת עובדים סוציאליים.

- קרמר, רלף (1971). עבודה קהילתית עירונית בישראל. סעד, 15(4), 34-44.
- רם, אורי (1999). בין הנשק והמשק: ישראל בעידן העולמקומי. סוציולוגיה ישראלית, 1(1), 145-99.
- שגב, שלמה (1974). התפתחות העבודה הקהילתית במרכזים הקהילתיים. ירושלים: החברה למתנ"סים.
- שרר, הרס ואור, צביקה (2013). פרופסיונאליזם בישראל: בין שימור כוחה של הפרופסיה להגנת ההגמוניה. סוציולוגיה ישראלית, 15(1), 49-122.
- שטרית, סמי שלום (2004). המאבק המזרחי בישראל: בין דיכוי לשחרור, בין הזדהות לאלטרנטיבה, 1948-2003. רעננה: עם עובד.
- שינדלר, ראובן (1977). הסיוע למובטלים בתקופת היישוב (1925-1930): נדבנות, יצרנות ועזרה הדדית. בטחון סוציאלי, 14-15, 192-197.
- שמשוני, דניאל (2002). שיקום השכונות: פוליטיקה של שינוי. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שניט, דן (1987). החוק הפרט ושירותי הרווחה: המסגרת החוקית של העבודה הסוציאלית בישראל. ירושלים: מאגנס.
- שפירי, שמעון, שרר, משה, קורין-לנגר, גורה ווייס, עידית (2002). התפתחות מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. חברה ורווחה, 2(2), 135-152.
- Abbott, Andrew (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- (1995). Boundaries of social work or social work of boundaries? The social service review lecture. *The Social Service Review*, 69(4), 545-562.
- Bourdieu, Pierre (1986). Force of law: Toward a sociology of the juridical field. *Hastings Law Journal*, 38, 805-853.
- (1998). *Practical reason: On the theory of action*. Cambridge: Polity Press.
- (2004). From the king's house to the reason of state: A model of the genesis of the bureaucratic field. *Constellations*, 11(1), 16-36.
- Clemens, Elisabeth Stephanie (1999). Women groups and U.S. politics. In Theda Skocpol & Morris P. Fiorina (Eds.), *Civic engagement in American democracy* (pp. 81-110). Washington: Brookings Institution Press.
- Collins, Harry & Evans, Robert (2008). *Rethinking expertise*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eyal, Gil (2011). Spaces between fields. In Philip S. Gorski (Ed.), *Bourdieu and historical analysis* (pp. 158-182). Durham: Duke University Press.
- (2013). For a sociology of expertise: The social origins of the Autism epidemic. *American Journal of Sociology*, 118(4), 863-907.
- Fourcade, Marion (2009). *Economists and societies: Discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.
- Grinberg, Lev Luis (2014). *Mo(ve)ments of resistance: Politics, economy and Society in Israel/Palestine 1931-2013*. Boston: Academic Studies Press.

- Goode, William J. (1957). Community within a community: The professions. *American Sociological Review*, 22(2), 194–200.
- Hugman, Richard (2009). But is it social work? Some reflections on mistaken identities. *British Journal of Social Work*, 39, 1138–1153.
- Lazin, Fred. A. (1995). Lessons for the study of policy implementation: Project renewal in Israel. *Governance*, 8(2), 261–280.
- Lo, Ming-Cheng M. (2005). The professions: Prodigal daughters of modernity. In Julia Adams, Elisabeth S. Clemens, & Ann Shola Orloff (Eds.), *Remaking modernity: Politics, history and sociology* (pp. 381–406). Durham: Duke University Press.
- Medvetz, Thomas (2008). Think tanks as an emergent field. *New York: Social Science Research Council*. Retrieved April 25, 2018.
- Noordegraaf, Mirko & Schinkel, Willem (2011). Professional capital contested: A Bourdieusian analysis of conflicts between professionals and managers. *Comparative Sociology*, 10(1), 97–125.
- Payne, Malcolm (2005). *Modern social work theory: A critical introduction*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Sarfatti Larson, Magali (1979). *The rise of professionalism: A sociological analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Schinkel, Willem & Noordegraaf, Mirko (2011). Professionalism as symbolic capital: Materials for a Bourdieusian theory of professionalism. *Comparative Sociology*, 10(1), 67–96.
- Spiro, Shimon, Sherer, Moshe, Korin-Langer, Nora, & Weiss, Idit (1998). The professionalization of Israeli social work. In Meir Loewenberg (Ed.), *Meeting The challenges of a changing society: Fifty years of social work in Israel* (pp. 29–50). Jerusalem: Magnes Press.
- Wacquant, Loïc (1989). Towards A reflexive sociology: A workshop with Pierre Bourdieu. *Sociological Theory*, 7(1), 26–63.
- (2005). *Pierre Bourdieu and democratic politics: The mystery of ministry*. Cambridge: Polity Press.
- Weeden, Kim (2002). Why do some occupations pay more than others? Social closure and earnings inequality in the United States. *American Journal of Sociology*, 108(1), 55–101.
- Wenocur, Stanley & Reisch, Michael (1989). *From charity to enterprise: The development of American social work in a market economy*. Chicago: University of Illinois Press.