

עבודה סוציאלית במדינה אתנית דמוקרטית

התפתחות המקצוע בחברה הערבית – מביטול הממשל הצבאי
עד לתחילת הרפורמה בלשכות לשירותים חברתיים ב־2018

מילות מפתח: עבודה סוציאלית, החברה הערבית, מדינה אתנית, פרופסיונליות, היסטוריה

תקציר

ישראל היא מדינה אתנית דמוקרטית, אולם אזרחיה היהודים והערבים אינם נהנים ממעמד אזרחי שווה. בין השאר משאביה הציבוריים אינם מחולקים באופן שוויוני על פי הצרכים של כל קבוצה. דוגמה להקצאה לא־שוויונית כזאת נמצאת בעבודה הסוציאלית בחברה הערבית במדינה. מאמר זה מתאר את התמורות בעבודה סוציאלית זו מסוף הממשל הצבאי במדינה ועד לתחילת הרפורמה האחרונה שנעשתה בלשכות לשירותים חברתיים (2018) על סמך מסמכים ארכיוניים, פרסומי משרד הרווחה ומאמרים בנושא עבודה סוציאלית בחברה הערבית, ראיונות עם עובדים סוציאליים ערבים שעבדו בשטח בתקופה הנסקרת וסקר משנת 2019 על המועסקים בעבודה סוציאלית ביישובים הערביים במדינה.

התמונה הכוללת מלמדת שלאורך התקופה הכירו ממשלות ישראל בצורכי החברה הערבית, אך למרות זאת הן לא סיפקו לה מענים נאותים, לא הכירו בהשלכות של התרבות

הערבית על הספקת השירותים ונמנעו משיתוף נציגים מהחברה הערבית בתהליכי קבלת ההחלטות הרלוונטיות לעבודה הסוציאלית. עם זאת, לקראת סוף 2018 חל גידול ניכר במספר העובדים הסוציאליים הערבים והתרחבו תחומי העיסוק שלהם.

בעולם אשר מורכב כולו ממדינות לאום נקשר מעמד האזרחות – שמעניק חברות מלאה בקהילה החברתית, הכלכלית והפוליטית במדינה – בשלושה סוגי יחסים בין האזרחים לממשלתם בתחום הביקוש לשירותים ציבוריים והספקתם. היחס הראשון, על פי המסורת הליברלית שקובעת שעל המדינה לשרת את תושביה, הוא שאזרחות מעניקה הצדקה מוסרית לדאגת המדינה לרווחת תושביה, בכפוף למשאבים העומדים לרשותה (Jordan, 1987). היחס השני הוא שמאחר שאזרחות מקנה סוג של מעמד שוויוני לחברי הקהילה, מחובתה של המדינה להחיל על כל אזרחיה את אותם סטנדרטים בהקצאת המשאבים שברשותה (Marshall, 1963). לבסוף, היחס השלישי, כנגזרת משני היחסים הקודמים – אזרחות היא אחד הבסיסים העיקריים שאזרחים יכולים להישען עליהם בבואם לתבוע משאבים מן המדינה (Barry, 1990).

אולם שלושת היחסים האלו בין אזרחות לרווחה ציבורית מאותגרים במדינות אתניות דוגמת ישראל שהוקמו כדי לקדם את האינטרסים של קבוצה אתנית מסוימת (Smootha, 2002). מעצם הגדרתן מדינות אלו מדירות מחברות מלאה בהן אנשים שאינם משתייכים לקבוצה האתנית שלשמה הן הוקמו, או לכל היותר מבחינות הבחנה חדה בין החברות האזרחית של קבוצות אתניות שאינן משתייכות לקבוצה האתנית הראשית לבין חברותן החברתית-כלכלית. כך לדוגמה, אישה רוסייה בארמניה יכולה להיות אזרחית המדינה, אך מאחר שהיא אינה נחשבת ארמנית היא לא תיהנה מכל הזכויות והאפשרויות החברתיות והכלכליות המוענקות לאזרחיות הנחשבות ארמניות, והיא עלולה אף לסבול מאפליה גלויה. יש שהסדרים כאלה אפילו מעוגנים בחוק, אולם במדינות דמוקרטיות הם מעוגנים בעיקר בנהלים מינהליים.

מאמר זה מתאר אחדים מן המכשולים שמיעוט אתני נאלץ להתגבר עליהם כדי לקבל משאבי רווחה ציבוריים במדינה אתנית דמוקרטית. המצע לדיון הוא התפתחותה של העבודה הסוציאלית בחברה הערבית במדינת ישראל בתקופה שבין סיום הממשל הצבאי

ב-1968 לתחילת הרפורמה בלשכות לשירותים חברתיים ב-2018. לאחר מבוא קצר מוצג ההקשר שבו התעצבה העבודה הסוציאלית בחברה הערבית בישראל ומשורטטת ראשית התפתחותה.

השנים הנסקרות חולקו לשלוש תקופות:

- 1969–1992: מדיניות של שימור פערים בין ההקצאות הציבוריות לחברה הערבית להקצאות לחברה היהודית
- 1993–2006: מדיניות של ניהול הפערים
- 2007–2018: תחילת מדיניות של צמצום הפערים

מבוא

עם הקמתה של מדינת ישראל והנכבה הפכו הערבים בפלשתינה-א"י לשעבר מרוב מוחלט למיעוט. מי שנוותרו במדינה החדשה, מרביתם "פליטים פנימיים" או "נפקדים-נוכחים", סבלו מטראומה קולקטיבית שנגרמה מהחרבת מרבית יישוביהם ומוסדותיהם, פיזור משפחותיהם, הלאמה מסיבית של אדמותיהם ודחיקת מנהיגיהם ממעמד הציבורי והפוליטי (Ghanem & Mustafa, 2018). בד בבד תקנות ההגנה המנדטוריות לשעת חירום נאכפו על מרבית תחומי חייהם, תחילה על ידי הצבא ובשנים 1966–1968 על ידי המשטרה, שאכפה אותן ביתר נוקשות אפילו מהצבא (שגב, 2005). הנכבה, ובעקבותיה הממשל הצבאי, השפיעו לרעה על התפתחותה של החברה הערבית בכללותה, וההשלכות מורגשות עד היום (אבר־סעד, 2014).

ב-1948 הוכרו הערבים בישראל כאזרחי המדינה, אולם מאז, בפועל, נטו השלטונות והרוב היהודי לראות בהם גיס חמישי פוטנציאלי (ולעיתים ממש אויבים), ועל כן הם נתפסו כאזרחים סוג ב (Ghanem, 2016) או כבעלי אזרחות חלקית (יפתחאל, 2021) שראויים למדיניות שונה מזו שנקטת כלפי בנות ובני החברה היהודית.

ועדת אור, שמונתה בעקבות אירועי אוקטובר 2000 – שבמהלכם נהרגו 12 אזרחי ישראל ערבים, אזרח ישראלי יהודי ואזרח של הרשות הפלסטינית – מנתה ארבעה הסברים

למדיניות זו: (א) היות הערבים מיעוט אזרחי, ברובו מוסלמי, במדינה שמגדירה את עצמה יהודית; (ב) היותם מיעוט ילידי המפוזר בכמה מדינות; (ג) היותם רוב לשעבר שהפך למיעוט; (ד) היותם צד משני לסכסוך בינלאומי בגין השתייכותם הלאומית לעם הפלסטיני ולאומה הערבית (בהגדרה הרחבה), שעם שניהם מדינת ישראל נתונה במאבק עיקש (ועדת אור, 2003).

זה הרקע להתחקות במאמר זה אחר התפתחותה של העבודה הסוציאלית בחברה הערבית בישראל בתפקידה לשמש כרשת ביטחון לצרכים שאינם מקבלים מענה או שמקבלים מענה חלקי בלבד מן המוסדות החברתיים הפורמליים הראשיים, דוגמת ארגוני החינוך, הבריאות והתחבורה, והמערכות הלא-פורמליות, דוגמת המשפחה וארגוני דת (Bar-On, 1990).

הרקע להתעצבות העבודה הסוציאלית בחברה הערבית

העבודה הסוציאלית בחברה הערבית התפתחה בצל שלושה סוגי קיפוח בהשוואה לעמיתתה בחברה היהודית: תקצוב נמוך בהרבה לעובדים, לפעולות ולתשתיות, התעלמות מן התרבות הערבית בתוכניות הלימודים וברוב תוכניות ההתערבות ומניעת השתתפות בקביעת המדיניות (Ghanem & Mustafa, 2018).

המערכת השלטונית הגיבה לתביעות לתיקון עיוותים אלה באמצעות הפעלת שלושה מנגנונים (ג'בארין ואג'באריה, 2010). המנגנון הראשון, היסטורית, היה "אי-הכרה". מנגנון זה התעלם מן התביעות, דחה אותן או זלזל בהן. המנגנון השני היה "הכרה בגרוש" שהתייחס לתביעות כאל "נדנדוד" או "מטרד" נסבלים. המנגנון השלישי היה "פוליטיקה של זלזול". מנגנון זה אומנם הכיר בקשיים של החברה הערבית, אבל לא הכיר בפתרונות הנדרשים או הפך את המענים לצעדים ספורדיים ששימרו את האי-שוויון, את האי-הכרה בתרבות השונה ואת היעדר ההשתתפות בקביעת המדיניות. הטענה במאמר זה היא שמוסדות המדינה הרלוונטיים לעבודה סוציאלית, ובראשם משרד הרווחה,¹ השתמשו

1 במהלך השנים שונה שם המשרד פעמים אחדות: עד 1977 הוא נקרא "משרד הסעד", ולאחר מכן "משרד העבודה והרווחה" ו"משרד הרווחה והשירותים החברתיים". לשם הנוחות נצמדנו לאורך המאמר לשם "משרד הרווחה".

במרוצת השנים באחד או ביותר ממנגנונים אלה כדי ליצור ולשמר מערכת דואלית של שירותי רווחה – אחת ליהודים ושנייה, דלה יותר, לערבים (Rosenhek & Shalev, 2000). אנו גורסים כי הדברים נעשו באמצעות שיח על "האחר השונה" לשם הצדקת מדיניות ההדרה החלקית כלפי האוכלוסייה הערבית (רם וברקוביץ, 2006).

העבודה הסוציאלית בחברה הערבית עד סיום הממשל הצבאי

ראשיתה של העבודה הסוציאלית בחברה הערבית בישראל בתקופת המנדט הבריטי. בשני העשורים הראשונים למנדט (1917–1936) לא נוצרו בחברה הערבית מוסדות לאומיים שעסקו ברווחה כמו ההסתדרות הכללית או הוועד הלאומי ביישוב היהודי. תחת זאת, שתי מערכות מקבילות סיפקו שירותים לאוכלוסייה. מערכת אחת פעלה תחת הממשל, אך בשל התמקדותו בהבטחת החוק והסדר (Gross & Metzger, 1977) הצטמצמה הפעילות לתחיקת עבודה, מסגרות תקון לנוער ותמיכה בארגוני סעד ורפואה קהילתיים, בעיקר בעיתות חירום (גל, 2004; Haidar, 1991). המערכת השנייה הייתה מורכבת מארגוני סעד מוסלמיים (הווקף) ונוצריים מיסיונריים שהסתמכו בעיקר על סיוע משפחתי, חמולתי או שבטי (דויטש, 1970).

עבודה סוציאלית בחברה הערבית במובנה המקובל היום החלה בשנת 1937 עם מינוי שלושה קציני מבחן ערבים בעלי הכשרה במדעי החברה (אך לא בתחום העבודה הסוציאלית, שערבים לא הועסקו בו באותם ימים בפלשתינה-א"י). עם סיום המנדט, בשנת 1948, כבר הועסקו 18 קציני מבחן ערבים, כמה מהם בעלי הכשרה בעבודה סוציאלית (אלעד ווינר, 1995).

רק בשנת 1944 הוקמה בממשלת המנדט מחלקת רווחה, שפעלה בשני תחומים: עבריינות נוער והספקת שירותים לחברה הערבית. אלא שפעילויות אלו התמקדו כמעט בלעדית בערים, ולכן רוב האוכלוסייה הערבית, שהייתה כפרית, נותרה מחוץ למעגל הנשכרים מהן (Palestine Department of Social Welfare, 1945; 1946).

תהליך מכוון שהשפיע על עיצובה של העבודה הסוציאלית בחברה הערבית דאז (ונמשך עד ימינו) החל עם הבקשה של ראשי היישוב היהודי, ובראשם הנרייטה סאלד, להפריד את שירותי הרווחה הממשלתיים לקהילה היהודית משירותי הרווחה לקהילה הערבית.

צעד מרכזי בהפרדה זו היה הוצאתם של נערים יהודים ממעון "הווארד" בטול כרם (לימים "בית הספר לתיקון נערים עבריינים") (אלעד ווינר, 1995). בפניית הוועד הלאומי למזכיר ממשלת המנדט בנדון, בשנת 1933, נטען כי –

מבחינת האינטרסים היהודיים אין המוסד בטול כרם מספק אפילו את הצרכים המינימליים ביותר. השפה השולטת במוסד היא ערבית. את הדרישות החינוכיות המיוחדות של הילדים היהודים מספקים רק על ידי הוספת שני שיעורים בשבוע בקריאת עברית, ושיעור אחד בשבתות בתנ"ך, הניתנים על ידי המורה היהודי היחיד במקום שבמקצועו הוא חקלאי. מטבח כשר אין. (אצ"מ J1/7802)

בניגוד לעמדה זו, מרבית המבקרים היהודים במוסד – אנשי חינוך, עובדים סוציאליים והייל-פדגוגים (יועצים חינוכיים) – העריכו את הנהלתו (אצ"מ J1/1428) ואת האווירה הכללית ששררה בו, כולל התנאים הסביבתיים ונוהלי המשמעת שנהגו בו (אצ"מ J1/3740; אצ"מ J1/3574). ברם הסוגיה שהטרידה את קברניטי היישוב היהודי הייתה שמירה על הזהות היהודית של הנערים. בתמיכת אספת הנבחרים (המוסד היהודי העליון דאז) שכנעה הנרייטה סאלד את הממשל שהיישוב היהודי יממן מבנה נפרד לנוער היהודי בתנאי שהממשל יישא בהוצאות אחזקתם. ואכן, החל משנת 1939 קיבלה המחלקה לעבודה סוציאלית בוועד הלאומי הקצבה מיוחדת לשם כך (Loewenberg, 1993). לימים, בעקבות הפרדה זו, ירשה מדינת ישראל מערך רווחה דואלי: אחד, אוטונומי, ליהודים, אף כי דל יחסית במשאבים; והשני, לערבים, תלוי בתקצוב ממשלתי נמוך בהרבה. כדברי ההיסטוריון תום שגב, לאחר עזיבתם את הארץ "השאיירו [הבריטים] קדמה, בעיקר בין היהודים; הם השאיירו גם הרבה פיגור, בעיקר בין הערבים" (שגב, 1999, 15).

עם קום המדינה, בשנת 1948, ועד לשנת 1968 התפתחה העבודה הסוציאלית בחברה הערבית בצל הממשל הצבאי. שנים אלה נחלקות לשלוש תקופות: עד סוף שנת 1952 הפעילה הממשלה את מנגנון האי-הכרה, שהתעלם מצרכיה של האוכלוסייה הערבית ואף החמיר אותם עם הפקעת מרבית נכסי הווקף, שחלקם הופנו לרווחה (ג'רייס, 1966). במקום זאת, הפקידה הממשלה את מילוי הצרכים בעיקר בידי ארגונים בינלאומיים, כמו קרן החירום הבינלאומית של האומות המאוחדות לילדים (UNICEF) (משרד המיעוטים, 1949). אחד הביטויים הבולטים של מדיניות זו היה שמשרד הרווחה לא הזכיר בשום דוח שנתי באותן שנים לשכות רווחה או עובדים סוציאליים ביישובים הערביים (ראו למשל משרד הסעד, 1954).

בשנים 1953–1957 הופעל מנגנון ההכרה בגרוש. משרד הרווחה הקים מחלקה ל"בני המיעוטים" עם כוח אדם ותקציב מצומצמים ביותר. מי שהועסקו כעובדים סוציאליים ביישובים הערביים היו בדרך כלל עובדים ללא הכשרה במקצוע שהתמקדו בשיקום "הפליטים הפנימיים" ובעידוד הגברים להשתלב בתעסוקה מזדמנת. בהמשך הם גם חתרו ללמד את החברה הערבית לשאת באחריות לעצמה, כלומר ללא תמיכה ממשלתית, אבל לא טיפלו בנזקקים יחידים דוגמת אלמנות, יתומים או זקנים, לכאורה כדי לשמר את הסולידריות המשפחתית הערבית המסורתית (משרד הסעד, תשי"ז–1956א; תשי"ז–1956ב).

בעשור הבא יושם מנגנון הפוליטיקה של זלזול. בסוף שנת 1957 בוטלה מחלקת בני המיעוטים במשרד הרווחה, והאוכלוסייה הערבית נכללה במסגרת הכללית, בכפוף לתיאום עם הממשל הצבאי (סעד, 1957). בשנים אלה התחזקה התפיסה שלאזורים "מפותחים פחות", קרי היישובים הערביים, מתאימה בעיקר מתודת העבודה הקהילתית מתוקף תפקידה "לחנך את האוכלוסייה בקהילות נחשלות להבנה נכונה של צרכיהן הסוציאליים ולהתארגנות עצמית למען סיפוקם" (משרד הסעד, תשי"ח, 15–16). בהתאם לכך הוקמו ביישובים הערביים, כפעולה יחידה, מועדוני נשים ללימוד עברית ולכלכלת בית. המימון הגיע מהמשתתפות, מהשלטון המקומי, ממועצות הפועלות ומאגודת הידידים האמריקאית ("קוויקרים"). משרד הרווחה לא השתתף במימון ואף לא הקצה למועדונים תמיכה ניהולית או מקצועית בתואנה שמחובתם לתחזק את עצמם (משרד הסעד, תשי"ך).

בשנים אלו הייתה עובדת קהילתית ערבייה אחת אחראית לכמה יישובים. היא הגיעה לביקורי בית רכובה על גבי סוס או בג'יפ, והייתה רשאית לסרב לעבוד ביישוב מסוים בנימוק ש"הכפר זקוק לגבר". לפיכך, בשל מיעוט הגברים במקצוע, לא נעשתה שנים רבות בחלק מהיישובים התערבות מקצועית כלשהי (משרד הסעד, 1961).

במהלך שנות ה־60 פרסם משרד הרווחה שתי ביקורות על העבודה הסוציאלית בחברה הערבית. ביקורת אחת התייחסה למחסור בלשכות רווחה ובעובדים סוציאליים ביישובים הערביים, שנבע, לדעת המשרד, מכך שראשי הרשויות המקומיות הערביות לא האמינו בחשיבות של שירותי רווחה למרות "מאמצי ההדרכה וההכנה של [ה]משרד" (משרד הסעד, תשכ"ג, 30). בביקורת השנייה הודיע המשרד כי תמיכתו התקציבית ברשויות הערביות שנשלטות בידי חמולות ערערה את נורמת הסיוע ההדדי בכפרים וכי בעקבות זאת הוחלט "לעקוף" את החמולה ולפתח במועדונים קורסים לצעירות "עם יתרונות כלכליים" (משרד הסעד, תשכ"ד, 54; כהן־ארזי, 1963).

בשנת 1967 העריכה ראש המחלקה לעבודה קהילתית במשרד הרווחה כי הפער בשירותים החברתיים בין יהודים לערבים יתקיים עוד שנים רבות מאוד משום שסדר העדיפות של הממסד הוא לסגור תחילה פערים בחברה היהודית: "הפער בין הכפר הערבי לבין היישוב היהודי, העירוני ברובו, נעוץ לא רק בהבדלים כלכליים כי אם בהבדלים הלאומיים והתרבותיים. תהליך הגישור מעל לפערים וניגודים הוא בוודאי עניין לשנים רבות, אולי אף לדורות" (גבריאלי, 1967, 58).

התשתית התאורטית למדיניות שגובשה כלפי האוכלוסייה הערבית באותן שנים הסתמכה בעיקר על ההזרה של הערבי ועל מיצובו כ"אחר", כלומר כשונה וכפרימיטיבי המנוכר לקידמה. כדי להצדיק תפיסה זו השתמשו מוסדות המדינה במונח "תרבות", דבר שקיבע את הערבים כמועמדים תמידיים לרפורמה מתקנת (רבינוביץ, 1998) על בסיס נטייתה של האנתרופולוגיה הישראלית דאז לתפוס את הערבים ברוח אוריניטליסטית (רוזנהק, 1995). במילים אחרות, התפיסה הייתה שמאפיינים אינהרנטיים בתרבות הערבית מסבירים את מקומם השולי במדינה של האזרחים הערבים, כלומר את קיפוחם, עוניים ו"נחשלותם" (רוחאנא וסבאע'ח'ורי, 2011). חשוב לומר כי גישה זו הוחלה באותה תקופה גם על יהודים יוצאי ארצות ערב, שגם הם נתפסו כ"נחשלים", אבל ההסברים למצבם נקשרו פחות לתרבותם ויותר למצבם החברתי-כלכלי (גוז'נסקי, 2018).

כאשר חדל הממשל הצבאי היו רק 5% מהעובדים הסוציאליים במדינה ערבים (גבריאלי, 1967), כלומר עובד סוציאלי אחד על כל 9,000 אזרחים ערבים לעומת עובד סוציאלי אחד על כל 3,000 אזרחים יהודים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשל"ג, 21; Israel Government Year Book 5729 (1968-69), 322). ברם, רק למחצית מן העובדים האלה הייתה הכשרה מקצועית מלאה. סיבה אחת הייתה המספר הקטן של בוגרי תיכון ערבים באותה עת שיכלו להמשיך בלימודים אקדמיים (זעירא, 2018), וגם הם לא היו חופשיים להשתלב בלימודים אקדמיים בעטייה של ההגבלה על תנועת האזרחים הערבים מחוץ ליישוביהם. יתר העובדים הסוציאליים הערבים עברו קורסים מזורזים במכון של משרד הרווחה להכשרת עובדים סוציאליים ערבים בנצרת, אבל אף לא אחד מהקורסים האלה הציע חלופות לפרדיגמת הסיוע המשפחתי, וכולם התעלמו מן ההקשר הפוליטי והכלכלי שיצר את רוב הקשיים בחברה הערבית מלכתחילה.

מתודולוגיה

המחקר המוצג כאן מבוסס בעיקר על מקורות ראשוניים ומשניים הקשורים בעבודה הסוציאלית בחברה הערבית בישראל בשנים הרלוונטיות: מסמכים ודוחות של ארכיון המדינה, הארכיון הציוני המרכזי, ארכיון תנועת העבודה, הספרייה הלאומית וספריות בתי הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת תל אביב. היות שלא היה בטוח שמקורות אלו מתעדים את התמונה במלואה, נוספו עוד שני כלים. כלי אחד היה ראיונות מובנים-למחצה עם 52 עובדים סוציאליים ערבים שעבדו במקצוע בשנים 1968–2018. את העובדים הללו איתרו מנהלי לשכות רווחה ביישובים ערביים ברחבי המדינה מתוך הקפדה על דרישות התאמה עם ייצוגיות מגדרית, דתית ומקום מגורים ועם סוגי התפקידים השונים של עובדי הלשכות. הראיונות, שנערכו לאחר קבלת אישור מוועדת האתיקה למחקרים בבני אדם, התמקדו במאפיינים מרכזיים בעבודתן של לשכות הרווחה בשנים הרלוונטיות: בתכנים ובתנאי העבודה של המרואיינים ועמיתיהם במשך התקופה הנבדקת, ביחסיהם עם השלטון המקומי והשלטון המרכזי ובהתארגנויות של עובדים סוציאליים ערבים. התפלגות המרואיינים הייתה כדלקמן: 33 עובדי שטח, 15 מנהלי לשכות רווחה, 4 מפקחי משרד הרווחה; 33 נשים, 19 גברים; 25 נוצרים, 18 מוסלמים, 9 דרוזים; 30 עירוניים, 16 כפריים, 6 מיישובים בדואיים; 35 עבדו במגזר הציבורי, 10 במגזר הפרטי, 7 במגזר השלישי; 40 הועסקו במועצות מקומיות עצמאיות, 12 בלשכות הרווחה המקובצות לשעבר (על כך בהמשך). כל הראיונות נמשכו בין שעה לשעה ורבע, התקיימו בערבית והוקלטו. כל המרואיינים הסכימו מראש להתראיין, ולכולם הובטחה אנונימיות מלאה. לכולם נאמר בתחילת הראיון שהם רשאים לסרב להשיב לשאלות מסוימות או להפסיק את המפגש בכל רגע.

המקור השני לנתונים היה סקר של העובדים הסוציאליים ביישובים הערביים בכלל ובלשכות הרווחה בפרט שערך לבקשתנו פורום מנהלי מחלקות הרווחה בקרב האוכלוסייה הערבית בכל היישובים הערביים (2019). מטרת הסקר הייתה לאמוד את מספר העובדים הסוציאליים הערבים במדינה בתום התקופה הנסקרת (למעט ביישובים המעורבים, שרק 8% מהאזרחים הערבים התגוררו בהם). בכל יישוב התבקשו מנהלי המחלקות לרכז רשימות שמיות של העובדים הסוציאליים שהתגוררו ביישובי עבודתם. בין שעבדו ביישוב ובין שעבדו מחוצה לו, אגב ציון מקום עבודתם, תפקידם והיקף משרתם. בעיבוד הנתונים האלה נמחקו שמות העובדים שאותרו.

1969–1992: המדיניות של "שימור פערים"

בשנים 1969–1992 חל המעבר למדיניות של "שימור הפערים" שנוצרו בשנים הקודמות בין שירותי הרווחה לאוכלוסייה הערבית ובין שירותי הרווחה לאוכלוסייה היהודית. ליישום המדיניות הפעיל משרד הרווחה שתי אסטרטגיות בשתי תקופות. האסטרטגיה האחת, שנמשכה עד למהפך השלטוני ב-1977, הייתה המשך האפליה של החברה הערבית בתקציבים ובכוח אדם (אבו בקר, 2001). עד 1976, לדוגמה, היו רק 20.5 משרות (מלאות) מאוישות בלשכות הרווחה הערביות (משרד הסעד, 1976, 1–2, 177–212), אף ששיעור של האוכלוסייה הערבית בשנה זו היה 15.4% מאוכלוסיית המדינה. האסטרטגיה השנייה, שיושמה בשנת 1978, שכנעה כמעט את כל ראשי הרשויות המקומיות הערבים, למעט שמונה, להקים ארבע לשכות רווחה מקובצות שישרתו עד 20 יישובים כל אחת בנימוק שעלות ההפעלה של לשכה מקומית עצמאית "בולעת" את מרבית התקציב השנתי שהקצה להם משרד הפנים (אבו בקר, 2001). תוכנית זו הוצאה לפועל אף שהיא סתרה את חוק שירותי הסעד, תשי"ח–1958, המחייב שכל "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם" (סעיף 2(א) לחוק).

ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית² הסבירה את הקמת הלשכות המקובצות כ"צעד פוליטי, שמטרתו הבסיסית למצוא דרכים לעקוף את חוקי המדינה ולנשל את הערבים מזכויות פיתוח יישוביהם בכל התחומים, במיוחד בנושא רווחה" (1987, 12). מנגד, יועץ שר הרווחה לענייני האוכלוסייה הדרוזית והבדואית גרס כי הסיבה הייתה פרגמטית: "מנהלי המחוזות היהודים במשרד [...] [ראו בצעד זה] פתרון קל יותר לניהול העבודה. מנקודת מבטם, לאחר הקמת הלשכות המקובצות, הם לא נאלצו עוד לנדוד בין כפרים ערבים מרוחקים, לפעמים ללא כבישים סלולים וללא גישה נוחה" (אבו בקר, 2001, 17). מסיבה זו גם מוקמה בעיר ערבית רק לשכה מקובצת אחת מתוך הארבע שהוקמו. שאר הלשכות המקובצות מוקמו בערים יהודיות.

2 ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית הוקמה בעקבות כנס לענייני רווחה בשנת 1987 לשיפור השירותים ורמת החיים הכללית בחברה הערבית. חברי הוועדה היו עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, יועצים חינוכיים, אנשי כלכלה ונציגי ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים (ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית, 1992). הוועדה סייעה לעובדים סוציאליים ערבים למפות צרכים, לקבוע סדרי עדיפויות ולהעלות סוגיות בוועדות בחברה הערבית לפני הגורמים הרלוונטיים. העובדים הסוציאליים בוועדה העלו שלוש תביעות: (1) צמצום פערים בהקצאת משאבים לשירותים החברתיים (תקציבים ותקנים); (2) השתתפות, ברמת ההתייעצות, בקבלת החלטות הקשורות בשירותי רווחה בחברה הערבית; (3) הכרה בייחודיות של התרבות הערבית בתוכניות מקצועיות.

קצת למעלה ממחצית מהעובדים הסוציאליים הערבים במדינה עבדו בלשכות המקובצות. הם נבדלו מעמיתיהם בשאר הלשכות בכך שהמעסיק שלהם היה משרד הרווחה, ולא הרשות המקומית, כמו עובדים סוציאליים בלשכות ביישובים יהודיים. תוצאה אחת של הסדר זה הייתה מידה מוגבלת ביותר של שיקול דעת מקצועי. כדברי אחד ממנהלי הלשכות האלה שריאיינו:

היינו בובות בידי המשרד. המפקחים התלוננו כל הזמן שאין להם תקציבים. לא הרשו לנו לחרוג מהתקציב, שהיה ממילא לעג לרש. המחוז קבע לנו מה לעשות, בכמה אנשים לטפל, למי לתת עזרה, מתי לתת את השירות ואיך להעניק סיוע. לא יכולנו להתפתח מקצועית. לא יכולנו לעשות דבר ללא אישור מראש.

יתר על כן, עובדי הלשכות המקובצות לא היו נגישים לפונים לסיועם מאחר שהם הגיעו לכל יישוב פעם בשבוע לכל היותר. בשאר הזמן היה על הנזקקים לסיוע לנסוע למרחקים (עד 75 ק"מ) כדי להגיע ללשכה שיועדה להם, וגם אז הועמד לרשותם לכל היותר עובד סוציאלי אחד בחצי משרה. עשור שנים לאחר מכן פיצל משרד הרווחה את היישובים הדרוזיים והבדואיים מהלשכות המקובצות והקים עבורם לשכות מקובצות משלהם. בכך נגרם פיצול של העבודה הסוציאלית גם בתוך החברה הערבית עצמה.

בהשפעת לחצים שהפעילה ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית על משרד הרווחה נסגרו בהדרגה הלשכות המקובצות, החל בשנת 1992, והוחלפו בלשכות עצמאיות בכל היישובים הערביים. לעומת זאת, יועץ שר הרווחה לענייני האוכלוסייה הדרוזית והבדואית טען מאוחר יותר, בריאיון שהוא העניק ל ח'אולה אבו בקר ב־1998, כי "ללחצים של ועדת המעקב [...] לא הייתה כל השפעה על [ה]החלט[ה] [...] המהפך התחולל לאחר שהמשרד ראה בעצמו מה מתרחש בשטח" (אבו בקר, 2001, 17).

בסוף שנות ה־70 המדינה החלה להפעיל בכל לשכות הרווחה רפורמה שתכליתה הייתה להסיר את האחריות מהעובדים הסוציאליים לאיתור ולאישור הזכאים לתמיכות כספיות (קצבאות הסעד, שלימים הפכו לגמלאות להבטחת הכנסה), בין השאר כדי לאפשר להם להתמקד בעבודתם בהתערבויות מקצועיות יותר מאשר בעבודה שהייתה בעיקרה מינהלית. ואולם בלשכות הערביות הסתכמה הרפורמה בעיקר בתוצאות "מינימליות או אפסיות" (כורזים ועמיתים, 1988, 157): היא לא הצליחה להפריד משמעותית בין קביעת זכאות לעזרה חומרית לבין התערבות סוציאלית; נכשלה בקביעת קדימויות חדשות למגוון אוכלוסיות דוגמת מקבלי סיוע בעלי סיכויי שיפור גבוהים יותר; ולא הגבירה את העבודה

עם סוכנויות רווחה אחרות. גם הלשכות היהודיות לא עמדו בכל ציפיות הרפורמה, אך הישיגיהן עלו ב-60% מאלו של הלשכות הערביות.

בשנת 1982 אוישו 56 משרות בלשכות הרווחה בחברה הערבית, שמתוכן, עדיין, 13% היו בידי עובדים לא-כשירים אף שמשרד הרווחה כלל גם את הסטודנטים לעבודה סוציאלית בהכשרה המעשית בלשכות ככשירים מקצועית (משרד העבודה והרווחה, 1982, 1-2, 371-384). מקרב העובדים הכשירים 65% היו בוגרי המכון להכשרת עובדים סוציאליים ערבים ו-35% בוגרי אוניברסיטאות. מהראיונות עם מנהלי הלשכות ומפקחי משרד הרווחה למדנו כי רבים מן העובדים הלא-כשירים השתתפו בקורס שנתי אינטנסיבי להסמכתם וכי חלה עלייה בכניסה למקצוע של נשים מוסלמיות, גם כפריות, ושל מעט נשים דרוזיות לאחר תקופה שמרבית העובדות הסוציאליות בחברה הערבית היו נוצריות עירוניות. במחוז דרום השתלב במקצוע גבר בדואי אחד בלבד.

הנתונים המובאים כאן תואמים את הממצאים בתזכיר תת-הוועדה לבעיות כוח אדם ושירותים סוציאליים במגזר הערבי של איגוד העובדים הסוציאליים מ-1981, אשר ציין בעיקר במה העובדים הסוציאליים הערבים בתקופה זו לא עסקו:

1. טיפול במשפחה [...] 2. טיפול בנוער: [...] שירות סוציאלי בבית הספר, [...] מפתנים לנוער עוזב (פרט לנצרת), ביצוע חוק הנוער, [...] מסגרת לטיפול בחבורות נוער (כמעט), [...] כל טיפול, יעוץ או הדרכה לנערות במצוקה (עובדת אחת) [...]. 3. עבודה קהילתית: אין [...] תקנים חדשים, אין כל הפעלה של תושבים למען עצמם, כמעט ואין יותר מרכזים קהילתיים. 4. שיקום: אין כלל תקנים לעובדי שיקום ברשויות מקומיות ורק 4 בביטוח לאומי [...]. 5. טיפול במפגר: כמעט ואין [...] פרט ל-3 מוסדות לקליטת מפגרים ומע"ש יחיד בנצרת. 6. קשישים: אין שום שירות פרט לשני מוסדות פרטיים. 7. דיור: אין כלל התייחסות לבעיה בקרב קשישים, בודדים, מעוטי יכולת ומשפחות המתגוררות בדיר תת אנושי. 8. טיפול מוסדי: שימוש מועט במוסדות יהודים שלא מתאימים מבחינת שפה, תרבות, מנהגים וחגים. 9. בריאות נפש: אינו מטופל כלל במגזר הערבי. (ארכיון המדינה, לשכת סגן שר קצב שיקום שכונות, 1979-1981)

בשנת 1992 עלה מספר התקנים המאווישים בעובדים סוציאליים ערבים ל-116, כלומר 7% מן התקנים בכלל לשכות הרווחה (קורין-לנגר ועמיתים, 1994). מכאן שעל פי אמות המידה

של משרד הרווחה חסרו בחברה הערבית 564 תקנים (אבו בקר, 2001, 13–14).³ התוצאה הייתה ששני עובדים סוציאליים במשרות חלקיות טיפלו ב-263 משפחות בדואיות בלבד במחוז דרום, מתוך אוכלוסייה של 43 אלף נפש. הם גם התקשו להיפגש עם רוב המשפחות הנזקקות בשל המרחקים הגאוגרפיים ביניהם (ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית, 1992).

בתקופה זו נעשתה אפוא עבודת העובדים הסוציאליים הערבים בתנאים קשים. נוסף על המחסור בעמיתים מקצועיים, התחום סבל מדלות משאבים, ובכלל זה שירותים משלימים חיוניים. ב-1989, למשל, מתוך אלף מעונות היום במדינה לילדים בני שלושה חודשים עד שלוש שנים, ש-19% מהילדים בהם הופנו אז על ידי עובדים סוציאליים, רק 8 נועדו לילדים ערבים (ועוד 3 לילדים יהודים וערבים). אי-התאמות דומות היו באומנה יומית, במועדוני אחר הצהריים לילדים צעירים ובהשמה מוסדית (Bar-On, 1994). יתרה מזו, העובדים הסוציאליים הערבים הרוויחו בשנים אלה שכר נמוך בהשוואה לעובדים הסוציאליים היהודים בשל הקושי של המועצות המקומיות ביישובים הערביים לשלם לעובדיהן את ההוצאות הנלוות לעבודה. ועוד: העובדים הסוציאליים הערבים נאלצו לעבוד במבנים גרועים במיוחד, בעומס עבודה כבד ובאווירה של דימוי מקצועי ירוד. גם מצב העבודה של העובדים הסוציאליים ביישובים היהודיים לא היה טוב, אך הוא היה טוב בהרבה מזה שביישובים הערביים. יתר על כן, העובדים הסוציאליים הערבים היו נתונים לפיצול מקצועי מלאכותי (בין מוסלמים, נוצרים, דרוזים, בדואים ותושבי הערים המערובות), שהקשה על לימוד עמיתים, ועבדו כמעט אך ורק בלשכות הרווחה. מעטים בלבד מתוכם הצליחו להשתלב בעבודה במשרד הרווחה או בכל משרד ממשלתי אחר. משרד הרווחה גם לא הכיר בוועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית כגוף מייצג של הציבור הערבי, ומנהלי המחוזות אף איימו על עובדי המשרד, ערבים כיהודים, לבל ישתתפו בכנסים שהוועדה יזמה, ובכלל זה ימי עיון שעסקו בענייני רווחה (ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית, 1992).

בה בעת חלו גם התפתחויות חיוביות בעבודה הסוציאלית הערבית, בעיקר הודות לגידול במספר העובדים האקדמאים וההתפתחויות הכלליות במקצוע בישראל: תהליך מדורג של

3 התקן קבע עובד סוציאלי אחד לכל אלף תושבים, אך גם כאן נעשו חישובים שונים לחברה היהודית ולחברה הערבית. בחברה היהודית הביאה הנוסחה בחשבון את גודל האוכלוסייה ביישוב ומבחנים כגון צפיפות דיור לאומדן מצוקות. בחברה הערבית, לעומת זאת, הסתפקו בגודל האוכלוסייה (עזאיה, 1995). נעיר כי גם ברשויות המקומיות היהודיות לא עמדו בתקן.

אימוץ המתודה הכוללנית שמטרתה לשרת את כלל האוכלוסייה; הגדרת חלק מתפקידי העובדים הסוציאליים בחוק, שסייעה להרחיב את סמכויותיהם ולחזק את הגיבוי מצד הרשויות להתערבויות שלהם; הרחבת ההכשרה מטעם משרד הרווחה לכניסה לתפקיד על פי התמחויות ותפקידים בקרב אוכלוסיות יעד שונות; ועלייה בהשתתפות בכנסים, בסדנאות ובקורסים במהלך הקריירה. בשנים אלו גם הורחב ביזור האחריות בתחומי הרווחה מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי (שהתבטא, למשל, בפירוק הלשכות המקובצות), וכך יכלו העובדים הסוציאליים להתאים חלק גדול יותר מההתערבויות שלהם לאוכלוסיות היעד. בד בבד הניע תהליך ההפרטה המוגבר של שירותי הרווחה עובדים סוציאליים ערבים לפתוח שירותי רווחה פרטיים או להקים עמותות בתחומי הרווחה בחברה הערבית (Mahajne, 2018).

1993–2006: המדיניות של "ניהול פערים"

בשנת 1993 מונתה אורה נמיר ממפלגת העבודה לתפקיד שרת הרווחה. עם כניסתה לתפקיד עבר המשרד לפעולה על פי מדיניות של "ניהול פערים", קרי הרחבת הקריטריונים האובייקטיביים לחלוקת משאבים, אבל כאלו שהתמידו בהעדפת יישובים יהודיים, דוגמת קליטת עלייה והגדרת יישוב כ"יישוב ספר" (סיכוי, 2005). לראשונה בתולדות המשרד, השרה הממונה גם נפגשה עם חברי ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית. עם זאת, היא מיאנה לדון עימם על הסתייגויותיהם ממדיניות המשרד בטענה שאלו עניינים שיש ללבן עם כל ראש מועצה בנפרד. בד בבד היא מינתה יועץ לנושא רווחה בחברה המוסלמית ובחברה הנוצרית (נוסף על היועץ שמונה כבר בעבר לענייני האוכלוסייה הדרוזית והבדואית) למרות הקונוטציה השלילית של התפקיד בקרב הציבור הערבי שהגביר את הפיצול בחברה הערבית (ארכיון המדינה, מגזר המיעוטים, 1996).

הראיונות שערכנו עם מפקחי משרד הרווחה לימדו כי בשנים המדוברות נמשך המצב שמרבית העובדים הסוציאליים הערבים עבדו בלשכות הרווחה, אך בהשוואה לשנים קודמות עלה מספרם גם מחוץ להן, בעיקר בשירותי המבחן ובמוסד לביטוח לאומי. כמה מהם גם עבדו בעמותות (בעיקר בטיפול בילדים ובנשים) ובארגונים למטרות רווח שעסקו בטיפול בהתמכרויות, בשיקום אסירים ובטיפול באנשים עם מוגבלות שכלית ומתמודדי נפש (ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית, 1996). להלן נתמקד בעובדים בלשכות הרווחה.

בשנת 1993 פעלו בישראל 74 לשכות רווחה ערביות (למעט בשבע ערים מעורבות, שאינן נחשבות ערביות): 48 ברשויות מקומיות, 9 ביישובים בדואיים, 12 בכפרים דרוזיים ו-5 במועצות אזוריות. עם ביטול הלשכות המקובצות הוגדל מספר התקנים בלשכות ל-320, אולם מספר זה לא הספיק למענה נאות לצרכים. נהפוך הוא: כאשר נפתחו לשכות רווחה ביישובים הערביים התפתחו בקרב אוכלוסיית הנזקקים ציפיות שווא, וכך גם בקרב אנשי המקצוע (אבו בקר, 2001).

כ-13% מן התקנים בשנת 1993 לעובדים סוציאליים ערבים נותרו לא־מאושיים, בעיקר מפני שהרשויות המקומיות הערביות התקשו לממן אותם אף שמשרד הרווחה כיסה 75% מעלויות התעסוקה. כ-75% מהעובדים הסוציאליים כבר היו בוגרי אוניברסיטאות, בהם גם מספר הולך וגדל של בדואים. עם זאת, 8% מתוכם היו עדיין עובדים סוציאליים לא־כשירים (ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית, 1996). יתר על כן, על פי נתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2003), שנתמכו על ידי המרואיינים במחקר זה, גדל שיעור כניסתן של נשים מוסלמיות למקצוע, גם מהכפרים, וכן של נשים דרוזיות. כך, בדומה לנעשה בחברה היהודית, הפך מקצוע העבודה הסוציאלית בחברה הערבית לנשי מובהק.

בתום התקופה, בשנת 2006, הוקצו לכלל לשכות הרווחה במדינה 3,819 תקנים לעובדים סוציאליים, מתוכם 520 (13.6%) לחברה הערבית, אף ששיעורה באוכלוסייה הכללית היה כבר כ-20% (פורום מנהלי מחלקות הרווחה בקרב האוכלוסייה הערבית, 2010). אף על פי כן, עדיין לא כל התקנים אוישו, חלקית בגלל קשיי המימון המתמשכים של הרשויות המקומיות הערביות, אך בעיקר בשל המשברים הכלכליים שפקדו אותן באותן שנים ואשר בגינם הן לא יכלו לשלם לעובדיהן את משכורתיהם חודשים ארוכים (בן בסט ודהן, 2008).

עוד סיבה למצב זה הייתה המחסור במועמדים. מתוך 15 אלף האנשים שהיו רשומים בפנקס העובדים הסוציאליים, רק 4.3% היו ערבים (ברנובסקי, 2010), שיעור נמוך בהרבה משיעור הערבים בכלל משלחי היד האקדמיים (7.9%) (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2003, 5). יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים דאז תלה את המחסור בכך ש"האליטות והמשכילים בקרב הערבים מעדיפים מקצועות שיהיה ניתן להשתכר בהם בצורה מכובדת. קיים פער בהיקף המשאבים שמופנה לשירותי הרווחה ביישובים ערבים ועל רקע העבודה הקשה ללא שכר הוגן ותנאים, אנשים לא רוצים להגיע לעבוד וללמוד את המקצוע" (ברנובסקי, 2010). חשוב לציין, עם זאת, כי במקרים מסוימים התעכבו, ואף

נמנעו, גיוסי עובדים סוציאליים על רקע חילוקי דעות פוליטיים ברשות המקומית (בליקוף ואבו-סאלח, 2011). לעומת זאת, סקר שנתי על העדפות בבחירת מקצוע בקרב צעירים בישראל לימד על העדפה גבוהה לעבודה הסוציאלית בקרב צעירות ערביות (מכון הדסה לליעוץ בבחירת מקצוע, 2002). בסקר זה המקצוע דורג במקום השני מתוך 10 מקצועות מבוקשים, כשקודמת לו רק הוראה. את הנטייה הזו, שהייתה שונה בתכלית מן הנטייה בחברה היהודית באותה תקופה (קראוס והרטמן, 1994), ניתן להסביר, אולי, בניגוד המבני של נשים ערביות למקצועות ההולמים את תפקידן כרעיות ואימהות: עבודה זמינה ביישוב המגורים או קרובה לו, שעות עבודה נוחות ושכר הולם כמפרנסת שנייה. ואכן, שיעור של קצת יותר משליש מהעובדות הסוציאליות הערביות הועסקו במשרות חלקיות, בין היתר משום שבשלטון המקומי זיכו עובדות בחצי משרה ב-60% מן השכר במשרה מלאה (פורום מנהלי מחלקות הרווחה בקרב האוכלוסייה הערבית, 2010).

משרד הרווחה היה מודע למחסור בעובדים סוציאליים ערבים, אך דבק במדיניות שהפלתה את היישובים החלשים כלכלית, שרובם ערביים. בה בעת הוא לא שש לקבוע קריטריונים שיתרמו לשקיפות ולשוויון בתקצוב השירותים ולא דן בהמלצת מבקר המדינה (2001; 2007) לשקול את השתתפותן של הרשויות המקומית החלשות במימון השירותים בשיעור פרוגרסיבי (ראו מסקנות דומות: סיכוי, 2003; 2005; 2007).

למרות המחסור בעובדים סוציאליים ערבים הצביע פורום מנהלי מחלקות הרווחה בקרב האוכלוסייה הערבית (2010) על ההתמחויות המתרחבות בלשכות הערביות: בכולן היה עובד סוציאלי כוללני (במגוון שמותיו), ובמרביתן עובד קשישים (70%), עובד נוער ונערות במצוקה (65%), עובד קהילתי (55%) ועובד משפחות (55%). ב-50% מן הלשכות היה גם עובד ילדים בסיכון, ב-35% עובד התמכרויות וב-25% עובד התנדבות. מעניין ששיעור היישובים שהיה בהם עובד קשישים היה גבוה משיעור היישובים שהיה בהם עובד ילדים בסיכון, אף ששיעור הזקנים (3.8%) באוכלוסייה הערבית היה נמוך בהרבה משיעורם של הילדים (57%) (חידר, 2005).

עם חקיקת חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996, המחייב העסקת עובדים בעלי הכשרה במקצוע, היו כל התקנים מאוישים בידי עובדים כשירים מכיוון שהחוק הכיר כעובד כשיר "גם [ב]מי שהיה כשיר לעסוק בתחום לפי חוק שירותי הסעד טרם כניסת [החוק החדש] לתוקף". עם זאת, לדברי מנהל לשכת רווחה, רבים מהעובדים הסוציאליים שלא השלימו לימודים אקדמיים עד אז עברו "הכשרות מזורזות וקלות למיניהן", ואלה אפשרו להם להירשם בפנקס העובדים הסוציאליים של משרד הרווחה.

בתקופה זו ניצבו העובדים הסוציאליים הערבים לפני ארבעה אתגרים עיקריים: הידרדרות תקציבית ומינהלתית בביזור המתמשך של האחריות לשירותי הרווחה מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי; הפרטת מרבית השירותים הארציים והמקומיים; הפעלת מדיניות שלא התאימה לתרבות הפונים; והמשך ההתעלמות של הממסד מנציגיהם. מנגד הם נהנו מהתפתחויות מקצועיות דוגמת גידול איטי אך עקבי במספר מסיימי תואר ראשון ואף שני ושלישי בעבודה סוציאלית, הרחבת ההכשרה להתמחויות, הגדרת תפקידים באמצעות חקיקה והסדרת המקצוע בעזרת נהלים מחייבים של משרד הרווחה. כמו כן עלתה המודעות במשרד לצורך לשנות את מדיניותו כלפי החברה הערבית עקב המחיר הכבד שהמדינה שילמה בגלל המדיניות המפלה, אף שמודעות זו עדיין לא קיבלה ביטוי מעשי (פורום מנהלי מחלקות הרווחה בקרב האוכלוסייה הערבית, 2010).

העובדים הסוציאליים הערבים גם התקבצו בפורום מנהלי מחלקות הרווחה באוכלוסייה הערבית, והלה תבע שוויון במשאבים, השתתפות בקבלת החלטות הקשורות בחברה הערבית והכרה בתוכניות הרווחה בייחודיות של התרבות הערבית. בד בבד הם גם למדו מ"חוכמת הפרקטיקה" וממחקרים על קשיים בהתערבויות "מערביות" שלא בהכרח הולמות את החברה הערבית (למשל, בוכבינדר ואסעד, 2000; אלקרינאוי, 2002; יצחקי ומקרוס, 2003). הדה-לגיטימציה שמשרד הרווחה עשה לוועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית ודבקתו במדיניות של "הפרד ומשול", שפילגה את הערבים למוסלמים, נוצרים, דרוזים, בדואים ותושבי הערים המעורבות, קיבצה אותם יחד, באופן פרדוקסלי, והולידה את הפורום שנאבק לגיבוש זהותה של העבודה הסוציאלית בחברה הערבית.

2018–2007: המדיניות של "צמצום פערים"

בשנת 2007 הצהיר שר הרווחה הנכנס יצחק הרצוג ממפלגת העבודה שהוא מתכוון להפעיל מדיניות של "סגירת פערים" שתביא לשוויון מלא בין החברה היהודית ל"מגזרים הלא-יהודיים" על ידי העדפה מתקנת (ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, 2008; הרצוג, 2010א; 2010ב).

החברה הערבית סבלה בשנים אלו מקשת רחבה של מצוקות מתמשכות: עוני, אבטלה, השכלה נמוכה, נשירה גבוהה מבתי ספר, חולי, עבריינות, מחסור בתשתיות בסיסיות, חס תלות גבוה, דירוג יישובי חברת-כלכלי נמוך (למעט שלושה יישובים), מצוקת

דיוור, היחלשות מערכת התמיכה הבלתי פורמלית ואוריינטציה עתיד פסימית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017; אגודת הגליל, 2018; גרה, 2018). מכל אלה האי־שוויון העמוק ביותר בהשוואה לחברה היהודית היה בתחום הרווחה – לפני דיוור, בריאות, חינוך ותעסוקה (סיכוי, 2007). למצב זה הייתה השפעה ישירה על לשכות הרווחה, שעליהן מוטלת האחריות לספק מענים הולמים לאוכלוסיות הנזקקות (קטן, 2007). הדבר בלט במיוחד על רקע העובדה שמקרב ארגוני החברה האזרחית שעסקו ברווחה רק 7% פעלו בחברה הערבית, והפער ביניהם לארגונים המקבילים בחברה היהודית גדל עוד יותר כאשר נבחנו הכנסותיהם מול כלל ההכנסות של ארגוני החברה האזרחית: 2% לעומת 98% (מדהלה, אלמוג־בר וגל, 2018).

מן הראיונות שערכנו נלמד כי העובדים הסוציאליים הערבים המשיכו לעבוד בעיקר בלשכות הרווחה, ואליהם נוספו, על פי הסקר שבוצע עבורנו למחקר זה, 425 עובדים סוציאליים מחוץ ללשכות: 78 כקציני מבחן, 52 במחוזות משרד הרווחה (כולל עובדים ותיקים שנשארו באחריות מחלקת חסות הנוער שבמשרד הרווחה), 17 במוסד לביטוח לאומי, 66 בבתי חולים כלליים ופסיכיאטריים, 13 במרפאות של קופות החולים, 22 במרפאות לבריאות הנפש, 17 בשירות בתי הסוהר. נוסף עליהם עבדו כ־70 עובדים סוציאליים ערבים במגזר השלישי וכ־90 בשירותי רווחה אחרים.

בשנת 2008 אישר משרד הרווחה שבלשכות הרווחה ברשויות הערביות מועסקים רק 550 עובדים סוציאליים (ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, 2008, 2). שר הרווחה מנה שלוש סיבות לתת־הייצוג. סיבה אחת הייתה מחסור במועמדים "העומדים בכישורים של המשרד". "אנחנו מפרסמים בתקשורת הערבית בלי סוף ואנשים לא באים להתמודד [...] יש לנו מצב של נשים שאנחנו פנינו אליהן גם במגזר הדרוזי וגם במגזר הערבי וגם במגזר הבדואי בדרום. הלוואי והיו לי מספיק עובדים ערבים [...] תמצאו לי את המועמדים והמועמדות שרוצים להתמודד". הסיבה השנייה הייתה כשלים בתפקוד של הרשויות המקומיות הערביות. "מי שקולט [את העובדים] אלו הן הרשויות. הרשויות צריכות לעמוד ביכולת שלהן לפרסם מכרזים ולקלוט את העובדות הסוציאליות במגזר הערבי" (ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, 2008, 5). הסיבה השלישית הייתה, לדעתו, התרבות הערבית. "הפער התקציבי בין רשויות יהודיות ללא יהודיות נובע מתרבות ומסורת [...] ולא מעיד כהוא זה על אפליה" (הרצוג, 2010א, 34).

ואולם הנתונים מראים תמונה אחרת. בהשוואה של ההוצאה הממשלתית על רווחה בין 11 יישובים יהודיים ו־11 יישובים ערביים עם מספר תושבים דומה נמצא כי שיעור העלייה שלה בין שנת 2000 לשנת 2005 היה ב־35% גבוה יותר ביישובים היהודיים (378 ש"ח, לעומת 246 ש"ח) למרות רמת הנזקקות הגבוהה יותר ביישובים הערביים (סיכוי, 2007). לפיכך ההוצאה הממוצעת על מקבל סיוע בלשכות הרווחה ברשויות היהודיות הייתה כפולה מזו שברוב הרשויות הערביות, המוסלמיות והנוצריות – 2,130 ש"ח, לעומת 1,047 ש"ח. ברשויות הדרוזיות וברשויות הבדואיות ההוצאה הייתה נמוכה עוד יותר – 882 ש"ח ו־853 ש"ח (בהתאמה) (מבקר המדינה, 2007, 656). יתר על כן, פערים נמצאו גם בהקצאות ייחודיות. למשל, הסכום הממוצע שהושקע בנערה ערבייה בסיכון היה נמוך ב־40% מהסכום שהושקע בנערה יהודייה במצב דומה (כימוביץ־כהן, 2016).

ייתכן שאחת הסיבות להמשך התקצוב הנמוך של לשכות הרווחה הערביות בהשוואה ללשכות הרווחה היהודיות הייתה היעדר נציגות ערבית בגופים הרלוונטיים לעבודה סוציאלית. כך, במשך כל השנים, החל מ־1948, לא נכלל ולו ערבי אחד – לא גבר ולא אישה – בהנהלת משרד הרווחה. באופן דומה, מתוך 28 מכתבי המינוי שהוצאו לוועדה לעריכת טיוטה להצעה לרפורמה בלשכות הרווחה ברשויות המקומיות רק שניים הופנו לערבים, ומתוך 157 המשתתפים בתת־הוועדות שלה רק 8 היו ערבים, מחציתם בתת־הוועדה ללשכות קטנות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010). ובאותו אופן, גם לוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) הוזמנו רק שני נציגים ערבים מתוך 50 חברי המליאה (סיכוי, 2014) אף ששיעור העוני בחברה הערבית בשנות הפעילות של הוועדה עלה על 50% (אנדבלד ועמיתים, 2011).

בסוף התקופה הנסקרת, ב־2017, נאמד מספר העובדים הסוציאליים בחברה הערבית על פי הסקר שנערך עבורנו, בכ־890 אישה ואיש, גידול מרשים של 60% במשך עשור הודות לנוהל של העדפה מתקנת של משרד הרווחה, שעל פיו עלה מאוד מספר התקנים שהוקצו לרשויות הערביות לעומת מספר התקנים שהוקצו לרשויות היהודיות (בליקוף ואבר־סאלח, 2011). למרות זאת, תקנים אלו יושמו רק על 7% מכלל העובדים הסוציאליים במדינה – רחוק מחלקם היחסי של האזרחים הערבים באוכלוסייה הכללית, שעלה ל־21%, ו־30% מתוך אותם 7% הופנו לשירותים מופרטים או לתוכניות ייעודיות בלשכות הרווחה. 98% מהמשרות אוישו בידי בוגרי אוניברסיטאות ומכללות ישראליות והיתר בידי בוגרי אוניברסיטאות ערביות (ירדניות או פלסטיניות) (Mahajne, 2018).

הראיונות עם מפקחי משרד הרווחה ומנהלי לשכות הרווחה לימדו על המשך מגמת ההצטרפות למקצוע של נשים מוסלמיות ודרוזיות וכן של נשים כפריות. כמו כן, מספר גדל והולך של בדואים ובדואיות ממחוז דרום וממחוז צפון החלו ללמוד עבודה סוציאלית הודות להקמה של מכללות באזורי פריפריה, מסלולי הסבה למקצוע ומוסדות הכשרה ערביים. העבודה הסוציאלית בחברה הערבית המשיכה להיות נשית אך חלה בה עלייה בשיעור הגברים (18%), שסגירת מסלולי ההעסקה בהוראה ובמשפטים בפניהם, בגלל הקושי לעבור את מבחן ההסמכה של לשכת עורכי הדין, הפנתה אותם לעבודה סוציאלית, שבה סיכויי ההעסקה שלהם היו גבוהים יותר.

בסקר שנערך עבורנו נמצא כי רוב העובדים הסוציאליים הערבים בסוף התקופה הנסקרת היו שכירים (97%), והשאר יזמים עסקיים בתחום הרווחה, ראשי עמותות רווחה או מטפלים פרטיים. 34% הועסקו במשרות חלקיות, בעיקר מפני שראשי השלטון המקומי העדיפו לרצות משפחות מורחבות על ידי קליטת עובדות סוציאליות במשרה חלקית, שאפשרה לרבות מהן לעבוד.

במהלך השנים עד 2018, עת התחיל יישום הרפורמה בלשכות, המשיכה העבודה הסוציאלית בחברה הערבית ליהנות מהתפתחויות חיוביות, ובכללן גידול במספר האקדמאים (גם בעלי תארים מתקדמים), הרחבת תחומי העיסוק בקשת רחבה של שירותים, המשך המגמה של הגדרת התפקידים בחקיקה ובנוהלי משרד הרווחה, התמקצעות גוברת הודות להדרכות השוטפות ולהשתלמויות הרבות, הרחבת ההגנה החוקית על תנאי העבודה, הגברת הייצוג באיגוד העובדים הסוציאליים, ותחילתה של ערביזציה של המקצוע עם קליטתם ההדרגתית בישראל של אזרחים ואזרחיות ערבים ישראלים שקיבלו את התואר שלהם מבתי ספר לעבודה סוציאלית ברשות הפלסטינית ובירדן.

סיכום

העבודה הסוציאלית בחברה הערבית בישראל התפתחה בצל תפיסה חברתית-פוליטית שראתה בערבים אזרחים בעלי זכויות חסרות (לוסטק, 1985; Ghanem & Mustafa, 2018) מעצם הגדרת המדינה כיהודית עוד הרבה לפני שאושר בכנסת ב־2018 חוק־יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי. כדברי ראש הממשלה הראשון, דוד בן־גוריון, מדובר במדינה עם "אדמה יהודית, עבודה יהודית [...] כלכלה יהודית, חקלאות יהודית, תעשייה יהודית, ים יהודי" (Lustick, 1980, 88). בעקבות זאת סבלה העבודה הסוציאלית

בחברה הערבית מקיפוח בתקציבים ובתשתיות, מאי־הכללת התרבות הערבית בתוכניות ההכשרה וההתערבות ומהיעדר נציגות בקביעת המדיניות החברתית. אומנם ממשלות ישראל הכירו מאז 1953 בצרכים למיניהם של החברה הערבית, אך הן מיעטו לספק לה מענים נאותים, שלא כמו המענים שניתנו לחברה היהודית.

אופרטיבית, הממסד הפעיל מדיניות דואלית. זו באה לידי ביטוי בהקמת שתי מערכות ציבוריות מקבילות של שירותי רווחה – יהודית וערבית – ובתוכן קרמה העבודה הסוציאלית בישראל בכללותה עור וגידים (רוזנהק, 1995). הבסיס לדואליות זו היה "שיח הזרה", מהול ב"שיח של רגישות תרבותית", שהדגיש את השוני על פני השוויון והצדיק את הדרתה החלקית של העבודה הסוציאלית בחברה הערבית בנימוק לא רק של שוני תרבותי אלא גם שתרבותם נחשבה נחותה מן התרבות של החברה היהודית (סמוחה, 1996).

לאורך השנים הנסקרות פעלו העובדים הסוציאליים הערבים בתנאים קשים ובעומסי עבודה כבדים משל עמיתיהם היהודים (בליקוף ואבו־סאלח, 2011). הפיצול המלאכותי של החברה שלהם – בין מוסלמים, נוצרים, דרוזים ובדואים (ופיצול הבדואים בין מחוז צפון למחוז דרום)⁴ – פגע באפשרויות לשיתוף פעולה ולהעברת מידע מקצועי ביניהם. עם זאת, העובדים הסוציאליים הערבים נהנו מהתפתחויות חיוביות, בעיקר גידול ניכר במספרם, הרחבת תחומי העיסוק וההתמקצעות שלהם, התחלת ערביזציה של המקצוע עם שילובם של בוגרים ערבים ישראלים ממוסדות ההכשרה ברשות הפלסטינית ובירדן והתארגנות כגוף ייצוגי עצמאי. מבחינה זו, התחזית של ראשת המחלקה לעבודה קהילתית במשרד הרווחה (גבריאל, 1967) שהפער בין הנעשה בחברה הערבית לבין החברה היהודית יימשך דורות לא התגשמה.

במדינה אתנית דמוקרטית, שבה אין מעמד שווה לכל הקבוצות הלאומיות, הקצאה לא־שוויונית של שירותים ציבוריים טבועה במהות המדינה ובארגון המוסדי שלה. ואולם, לכל הפחות בישראל, רוב האזרחים אינם תופסים את ההקצאה הזו כמפלה לרעה אלא כהעדפה המגיעה להם בצדק בהיותם אזרחים יהודים במדינה יהודית (סמוחה, 1996). וכך, האי־שוויון המתמשך במתן מענה הולם לצרכיה הבסיסיים של האוכלוסייה הערבית, שעליהם אמונות הלשכות לשירותים חברתיים, מחייב תיקון משמעותי. סקירת

4 חשוב לזכור בהקשר זה כי גם הבדואים הם מוסלמים, כך שנעשה כאן גם פיצול תוך־דתי.

התפתחותה של העבודה הסוציאלית בחברה הערבית עד לרפורמה שנעשתה בלשכות לשירותים החברתיים ב־2018, כפי שהצגנו במאמר זה, מראה שלמרות ההצהרות על צמצום הפערים בהקצאות תקציביות ובתוכני הביצוע בשטח, העבודה הסוציאלית בחברה הערבית עדיין לוקה בחסר.

כדי להוציא לפועל את ההצהרות בדבר צמצום הפערים בין העבודה הסוציאלית בחברה הערבית לזו בחברה היהודית נחוצים שינויים הן במשרד הרווחה והן בחברה הערבית. במשרד הרווחה נדרשים שלושה מהלכים לפחות:

1. על המשרד לקבע נוסחאות הקצאה ברורות לכל השירותים שהוא מספק, בניגוד למצב הקיים היום שבו אחדים מן הקריטריונים עמומים (בליקוף ואבו־סלאת, 2011; גל, מדהלה ובלייך, 2017). את הקריטריונים יש להתאים לסוגי היישובים השונים. למשל, ביישובים הערביים מקצים להתערבויות חוץ־ביתיות תקציבים פחותים מן התקציבים שמקצים לכך ביישובים היהודיים מאחר שהקריטריונים שהמשרד משתמש בהם כיום מאפשרים אפליה סמויה באמצעות החלטות מינהליות.

2. יש לשתף בהנהלת המשרד, כבשאר גופי קבלת החלטות בו, נציגים מן החברה הערבית, ובראשם אנשים מפורום מנהלי מחלקות הרווחה באוכלוסייה הערבית.

3. על המשרד לעודד התערבויות רב־תרבותיות לא רק בחברה היהודית, כנהוג למשל באשר לאוכלוסייה החרדית והאתיופית, אלא גם בחברה הערבית.

בה בעת האחריות לצמצום הפערים מוטלת גם על החברה הערבית, ובעיקר במה שקשור לחיזוק התשתיות הניהוליות והמקצועיות ברשויות המקומיות הערביות. כמו כן, ולא פחות חשוב, על ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל לפעול בתוך החברה הערבית להתנערות מאדישותה המתמשכת לעוני העמוק השורר בה. בדמוקרטיה אתניות, גם אם המבנה הפוליטי שלהן פגום כמו זה שבמדינת ישראל (The Economist Intelligence Unit, 2020), מיעוטים יכולים לנצל את האמצעים הפוליטיים העומדים לרשותם כדי לתבוע את חלקם במשילות בשירותי הרווחה הציבוריים.

מקורות

- אבו בקר, ח'אולה (2001). מדיניות הרווחה החברתית והחינוכית בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. **נייר עמדה**. ירושלים: מכון ון ליר – המרכז לחקר החברה הערבית.
- אברסעד, אסמעיל (2014). הערבים הפלסטינים וירושת הממשל הצבאי. בתוך מוסטפא כבהא (עורך). **המיעוט הערבי הפלסטיני בישראל בצל השלטון הצבאי והירושה שלו**. חיפה: מדה אל-כרמל – המרכז הערבי למחקר חברתי-ישישומי, 171–214.
- אגודת הגליל (2018). **הפלסטינאים בישראל: סקר חברתי כלכלי חמישי (2017)**. שפרעם: אגודת הגליל.
- אלעד, נאוה, ואניטה וינר (1995). **שירות המבחן לנוער ותולדות הטיפול בילדים ובנערים עזובים ועוברי חוק**. רמות: אוניברסיטת תל אביב.
- אלקרינאוי, עליאן (2002). עבודה סוציאלית עם פונים ערבים במערכות בריאות הנפש. **חברה ורווחה כב(1)**, 75–97.
- אנדבלד, מירי, נתנאלה ברלי, דניאל גוטליב, ואלכסנדר פרומן (2011). **ממדי העוני והפערים החברתיים 2010: דוח שנתי**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- בוכבינדר, אלי, וסוהאד אסעד (2000). דילמות אתיות של עובדים סוציאליים המטפלים באלימות נגד נשים בחברה הערבית. **חברה ורווחה כ(1)**, 67–81.
- בליקוף, מיכל, ומהא אברסאלח (2011). מחסמים לסיכויים: הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות. **מסמך מדיניות מס' 4**. ירושלים: סיכוי.
- ברנובסקי, יעל (2010, 21 באוקטובר). מצוקת הרווחה במגזר הערבי: "קוד חברתי שונה". **ynet**.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן (2008). **המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה – פורום קיסריה.
- ג'בארין, יוסף, ואימן ג'באריה (2010). **חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויזומות אזרחיות לקידום החינוך הערבי**. נצרת וח'יפה: דיראסאת – מרכז ערבי למשפט ומדיניות והקליניקה לזכויות המיעוט הערבי – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.
- גבריאלי, אסתר (1967). עבודה קהילתית בכפר הערבי בישראל. **סעד יא(2)**, 57–59.
- גוז'נסקי, תמר (2018). **קומוניסטים מזרחים: המערכה נגד אפליה עדתית ולמען הזכות לדור**. חיפה: פרדס הוצאה לאור.
- גל, ג'וני (2004). **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.

גל, ג'וני, שביט מדהלה, וחיים בלייך (2017). תקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. בתוך אבי וייס (עורך). **דוח מצב המדינה 2017**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 147-178.

גרה, רמסיס (עורך) (2018). **ספר החברה הערבית בישראל (9): אוכלוסייה, חברה, כלכלה**. ירושלים: מכון ון ליר.

ג'רייס, סברי (1966). **הערבים בישראל**. חיפה: דפוס אל תיחאד.

דויטש, עקיבא (1970). התפתחות העבודה הסוציאלית כמקצוע ביישוב העברי בארץ-ישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור. האוניברסיטה העברית בירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (תשל"ג). שנתון סטטיסטי לישראל 1973. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017). רווחת האוכלוסייה בישראל וויתורים בשל קשיים כלכליים: ממצאים ראשונים מתוך הסקר החברתי 2017. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הרצוג, יצחק (2010, א, 21 ביוני). העדפה מתקנת: התקציב המוגדל של המגזר הערבי. **דה מרקר**.

הרצוג, יצחק (בוז'י) (2010). בעוני ואושר: אי שוויון, שוק העבודה ושירותי הרווחה האישיים. **תכנית עבודה: מתכון לרווחה כלכלית**. תל אביב: טפר, 27-47.

ועדת אור (2003, אוגוסט). דין וחשבון: ועדת החקירה הממלכתית לבידור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000.

ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי (2008, י"ט בתמוז תשס"ח, 22 ביולי). ייצוג העובדים הערבים במשרד הרווחה, במחוזות המשרד וביחידות הסמך. **פרוטוקול מס' 6**. כנסת ישראל.

ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית (1987). אירועי הכנס הראשון: על מצב השירותים החברתיים לציבור הערבי בישראל. ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל.

ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית (1992). דוח פעילות. ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל.

ועדת המעקב לענייני רווחה לאוכלוסייה הערבית (1996). אירועי הכנס השלישי: לקראת תכנית מקיפה לשירותי רווחה בחברה הערבית. ועדת המעקב העליונה של הציבור הערבי בישראל.

זעירא, יוסף (2018). **כלכלת ישראל**. תל אביב: ספרי עליית הגג.

חידר, עזיז (עורך) (2005). **ספר החברה הערבית בישראל (1): אוכלוסייה, חברה, כלכלה**. ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.

כימוביץ-כהן, נורית (2016). נערות וצעירות בסיכון בחברה הערבית והמענים הניתנים להן. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

יפתחאל, אורן (2021, 2 במרץ). לנפץ מראה, או לתקן את המציאות? **הארץ**.

יצחקי, חיה, ואיילת מקרוס (2003). השפעת הגורם התרבותי על ההתקשרות בין העובד הסוציאלי לבין שותפי תפקידו. **חברה ורווחה כג**(3), 295–310.

כהן-ארזי, דוד (1963). התפתחות העבודה הקהילתית בכפר הערבי. **סעד** ז(6), 196–197, 212.

כורזים, יוסף, רם כנען, יוסף מלר, ויונה רוזנפלד (1988). הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל: 1984 בהשוואה ל-1977. **חברה ורווחה ט**(2), 143–161.

לוסטק, איאן (1985). **ערבים במדינה יהודית: שליטת ישראל במיעוט לאומי**. תרגום: אורה גרינגרד. חיפה: מפרש.

מבקר המדינה (2001). תקצוב שירותי רווחה לרשויות המקומיות. **דוח שנתי 52 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999**. משרד מבקר המדינה, 546–561.

מבקר המדינה (2007). משרד הרווחה – ממצאי מעקב: תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות, היעדר שוויון. **דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005**. משרד מבקר המדינה, 651–660.

מדהלה, שביט, מיכל אלמוג-בר, וג'וני גל (2018). עמותות בתחום הרווחה בישראל: תמונת מצב. **נייר מדיניות** 03.2018. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.

מכון הדסה לייעוץ בבחירת מקצוע (2002). **הסקר השנתי של מכון הדסה לייעוץ בבחירת מקצוע בקרב בני 18+**. מכון הדסה לייעוץ בבחירת מקצוע.

משרד המיעוטים (1949). **משרד המיעוטים: פעילותו בחדשי מאי 1948–ינואר 1949**. משרד המיעוטים.

משרד הסעד (1954). **הלשכות הסוציאליות בארץ 1951–1952: שירותים סוציאליים במספרים**. המחלקה למחקר ותכנון – משרד הסעד.

משרד הסעד (תשי"ז–1956א). **דין וחשבון על פעילות המחלקה בשנת 1955–1956**. המחלקה לארגון ולפקוח בלשכות – משרד הסעד.

משרד הסעד (תשי"ז–1956ב). **משרד הסעד בפעולתו: מילואים לדברי הסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 8–1957**. משרד הסעד.

משרד הסעד (תשי"ח). **עשור למשרד הסעד: מילואים לדברי הסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 9–1958**. משרד הסעד.

משרד הסעד (תש"ך). **משרד הסעד בפעולתו בשנת 60–1959: מילואים לדברי הסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 61–1960**. משרד הסעד.

משרד הסעד (תשכ"ג). **מילואים לנאום שר הסעד ד"ר יוסף בורג בכנסת בדיון על תקציב משרד הסעד לשנת 1963/4**. משרד הסעד.

משרד הסעד (תשכ"ד). **מילואים לנאום שר הסעד ד"ר יוסף בורג בכנסת בדיון על תקציב משרד הסעד לשנת 1964/5**. משרד הסעד.

משרד הסעד (1961). **פעילות המחלקה ביישובים הערביים**. המחלקה לעבודה סוציאלית קהילתית – משרד הסעד.

משרד הסעד (1976). **דו"ח משרות ועובדים בלשכות**. המחלקה לארגון ומנהל בלשכות – משרד הסעד.

משרד העבודה והרווחה (1982). **דו"ח משרות ועובדים בלשכות לשירותים חברתיים**. האגף לשירותים חברתיים ואישיים, המחלקה לארגון, מינהל וכוח אדם בלשכות – משרד העבודה והרווחה.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010). **דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**. אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה – משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2003). **עובדים סוציאליים בישראל: סקירת ההתפתחויות בתחום בשנים 1990–2002**. הרשות לתכנון כוח אדם – משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

סיכוי (2003). **דו"ח סיכוי 2002–2003**. שלום (שולי) דיכטר ואסעד גאנם (עורכים). ירושלים: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.

סיכוי (2005). **דו"ח סיכוי 2004–2005: מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים, שנתיים לפרסום דו"ח אור**. עלי חיידר (עורך). ירושלים: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.

סיכוי (2007). **דו"ח סיכוי 2006: מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל**. עלי חיידר (עורך). ירושלים וחיפה: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.

סיכוי (2014). פנייה ליו"ר הוועדה למלחמה בעוני בישראל בנושא צמצום שיעורי העוני ועומקם בחברה הערבית. ירושלים: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.

סמוחה, סמי (1996). דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב־טיפוס. בתוך פנחס גינוסר ואבי בראלי (עורכים). **ציונות – פולמוס בן זמננו: גישות מחקריות ואידאולוגיות**. עיונים בתקומת ישראל: סדרת נושא. קרית שדה בוקר: המרכז למורשת בן־גוריון, 277–311.

סעד (אדר א' תשי"ז–מארס 1957). **לקט ידיעות – בארץ א(2)**, 58–59.

עזאזה, פייסל (1995). שירותי הרווחה במגזר הערבי בישראל: תמונת מצב. **המזרח החדש** לז, 207–212.

פורום מנהלי מחלקות הרווחה בקרב האוכלוסייה הערבית (2010). **תמונת מצב מחלקות הרווחה הערביות (סקר צרכים)**. נצרת: מכון מסאר למחקר וסיכוי לקידום שוויון אזרחי.

פורום מנהלי מחלקות הרווחה בקרב האוכלוסייה הערבית (2019). עובדים סוציאליים ערבים בישראל: סקר ראשוני. נצרת (מסמך פנימי).

קורין-לנגר, נורה, שמעון שפירו, עידית וייס-גל, ומשה שרר (1994). האוניברסיטאות ושוק העבודה: מגמות ביקוש והיצע לכוח אדם בעבודה סוציאלית. **חברה ורווחה יד(2)**, 165–180.

קטן, יוסי (2007). **סגירת פערים בין יישובים ערבים ויהודים בתחום הרווחה לאור מדד השוויון של סיכוי**. ירושלים: סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי.

קראוס, ורד, ומשה הרטמן (1994). שינוי ביוקרת המקצועות בישראל בשנים 1974–1988. **מגמות 36(1)**, 78–87.

רבינוביץ, דני (1998). **אנתרופולוגיה והפלסטינים**. ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל – מכון ון ליר.

רוזנהק, זאב (1995א). מקורותיה והתפתחותה של מדינת רווחה דואלית: האוכלוסייה הערבית במדינת הרווחה הישראלית. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור. האוניברסיטה העברית בירושלים.

רוזנהק, זאב (1995ב). התפתחויות חדשות בסוציולוגיה של הפלסטינים אזרחי ישראל: סקירה אנליטית. **מגמות 37(1-2)**, 167–190.

רוחאנא, נדים, ואריז' סבאע'ח'ורי (2011). המחקר על הפלסטינים בישראל: בין האקדמי לפוליטי. בתוך נדים רוחאנא ואריז' סבאע'ח'ורי (עורכים). **הפלסטינים בישראל: עיונים בהיסטוריה, בפוליטיקה ובחברה**. חיפה: מדה אל-כרמל – המרכז הערבי למחקר חברתי-יישומי, 5–15.

רם, אורי, וניצה ברקוביץ (2006). שוויון ושוני: מבוא. בתוך אורי רם וניצה ברקוביץ (עורכים). **אי/שוויון**. באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 7–13.

שגב, תום (1999). **ימי הכלניות: ארץ ישראל בתקופת המנדט**. ירושלים: כתר.

שגב, תום (2005). **1967 – והארץ שינתה את פניה**. ירושלים: כתר.

Bar-On, Arnon A. (1990). Organizational resource mobilization: A hidden face of social work practice. *British Journal of Social Work* 20(2), 133–149.

Bar-On, Arnon A. (1994). Citizenship, social rights, and the ethnic state: Structural discrimination against Arab children in Israel. *Journal of Social Policy* 23(1), 1–19.

Barry, Norman P. (1990). *Welfare*. Milton Keynes: Open University Press.

Ghanem, As'ad (2016). Israel's second-class citizens: Arabs in Israel and the struggle for equal rights. *Foreign Affairs* 95(4), 37–42.

Ghanem, As'ad, & Mohanad Mustafa (2018). *Palestinians in Israel: The politics of faith after Oslo*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gross, Nachum T., & Jacob Metzger (1977). *Public finance in the Jewish economy in interwar Palestine*. Jerusalem: Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.

Haidar, Aziz (1991). *Social welfare services for Israel's Arab population*. Boulder, CO: Westview.

Israel Government Year Book 5729 (1968-69). Jerusalem: Central Office of Information – Prime Minister's Office.

Jordan, Bill (1987). *Rethinking Welfare*. Oxford: Basil Blackwell.

Lustick, Ian (1980). *Arabs in the Jewish State: Israel's control of a national minority*. Austin, TX: University of Texas Press.

Loewenberg, Frank (1993). Preparing for the welfare state? A re-assessment of the decision to establish the social service department of the Va'ad Le'umm. *Journal of Social Work and Policy in Israel* 7–8, 21–30.

Mahajne, Ibrahim (2018). The development of social services for the Palestinian minority under Israeli state policies 1948–2017. in Mohanad Mostafa (ed.). *70 years of Nakbah*. Haifa: Mada al-Carmel–Arab Center for Applied Social Research, 98–116.

Marshall, T. H. (1963). Citizenship and social class. in T. H. Marshall (ed.). *Sociology at the crossroads and other essays*. London: Heinemann.

Palestine Department of Social Welfare (1945). *Annual report 1944*. Jerusalem: Government Printer.

Palestine Department of Social Welfare (1946). *Annual report 1945–46*. Jerusalem: Government Printer.

Rosenhek, Zvi, & Michael Shalev (2000). The contradictions of Palestinian citizenship in Israel: Inclusion and exclusion in the Israeli welfare state. in Nils A. Butenschon, Uri Davis, & Manuel Hassassian (eds.). *Citizenship and the state in the Middle East: Approaches and applications*. Syracuse: Syracuse University Press, 288–315.

Smooha, Sammy (2002). The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state. *Nations and Nationalism* 8(4), 475–503.

The Economist Intelligence Unit (2020). Democracy index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest.

תעודות

אצ"מ [הארכיון הציוני המרכזי] [1932, 13 בנובמבר]. **דרכי טיפול בילדים עבריינים המשתחררים מבית הספר בטול כרם**. (J1/3740). [מכתב של הנרייטה סאלד למועצה הסוציאלית בתל אביב שבו היא מפרטת דרכי טיפול בילד האמור להשתחרר מטול-כרם, ובכלל זה מציאת "אח גדול" בשבילו].

אצ"מ [הארכיון הציוני המרכזי] [1933, 21 בפברואר]. **פנייה אל המזכיר הראשי של ממשלת ארץ-ישראל בעניין הקמת בית-ספר ממשלתי לילדים עבריינים יהודים (טיוטה)**. (J1/7802). [נכתב כנראה בידי חיים יפת, מזכיר המחלקה הסוציאלית בוועד הלאומי, בשמה של הנרייטה סאלד].

אצ"מ [הארכיון הציוני המרכזי] [1933, 21 ביוני]. **סקירה על המוסד לילדים עוברי חוק בטול-כרם**. (J1/1428). [סקירה על המוסד לילדים עוברי חוק בטול-כרם ששלח ד"ר מרדכי ברכיהו להנרייטה סאלד אחרי ביקורו במוסד].

אצ"מ [הארכיון הציוני המרכזי] [1933, 13 בדצמבר]. **דוח על ביקור בבית הספר לפושעים צעירים בטול-כרם** (J1/3574). [נכתב בידי ד' מור לאחר שהייה של יום במוסד ושיחות עם הילדים היהודים והמורה היהודי במוסד].

ארכיון המדינה (מיום 29 בנובמבר 1979 ועד ליום 3 בפברואר 1981). **לשכת סגן שר קצב שיקום שכונות: הועדה לקידום/שיפור מעמד העובד הסוציאלי**, עמ' 30-40.

ארכיון המדינה (מיום 1 בפברואר 1994 ועד ליום 31 במאי 1994). **איגוד העובדים הסוציאליים** – חלק ג', עמ' 122-הסוף.

ארכיון המדינה (מיום 31 בינואר 1996 ועד ליום 27 במרץ 1996). **מגזר המיעוטים**, עמ' 20, 21, 23-25, 28-60, 62.



ד"ר אברהים מחאג'נה, בית הספר לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית צפת; המכון האקדמי הערבי לחינוך, המכללה האקדמית בית ברל.

דוא"ל: manajne2@013net.net

פרופ' ארנון בר-און, ראש בית הספר לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית צפת.

דוא"ל: arnonbaron@yahoo.com