



הלב פתוח לרווחה



מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

אגף לשירותים
אישיים וחברתיים
השירות לרווחת
הפרט והמשפחה

אגף בכיר למחקר
תכנון והכשרה

סיוע חומרי

ליחידים ולמשפחות
כמרכיב בהתערבות
העובד הסוציאלי
במחלקה לשירותים
חברתיים



פרופ' נחמי באום

בית הספר לעבודה סוציאלית

ע"ש לואיס וגבי וויספלד

אוניברסיטת בר-אילן



Bar-Ilan University
אוניברסיטת בר-אילן

מסמך זה אינו מבטא את עמדתו הרשמית
של משרד הרווחה והשירותים החברתיים

מסמך זה וכן מסמכי מדיניות נוספים נמצאים
באתר << www.molsa.gov.il אודות <<
תכנון ומדיניות רווחה << סקירות וניירות עמדה

ירושלים, סיוון תשע"ה, מאי 2015

סדרת מסמכים בעריכת:

ד"ר דליה ניסים

מנהלת תחום תכנון מדיניות

אגף מחקר, תכנון והכשרה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

עיצוב:

הילה מייזלס

הבאה לדפוס:

לאה כהן

תודות

דוח זה הוא פרי עבודה אינטנסיבית שמטרתה ללמוד לעומק על החיבור שבין סיוע חומרי לטיפול פסיכו-סוציאלי, מנקודת מבטם של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ושל מפקחים ברמה הארצית והמחוזית בשירות לרווחת הפרט והמשפחה.

אני מודה לכל המרואיינים שהסכימו לתרום מזמנם ומניסיונם כדי לשפוך אור על מקומו של הסיוע החומרי בהתערבות העובד, ועל התנאים שבהם הסיוע החומרי מעכב או מקדם את אפקטיביות ההתערבות עם הפרט או עם המשפחה.

אני רוצה להודות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים שתמך ואפשר את ביצוע המחקר, ובמיוחד לשלושה אנשים: לעו"ס נורית ויסברג-נקש, מפקחת ארצית עו"ס משפחה, שהתלהבותה וסקרנותה לא יכלו אלא לעורר גם בי רצון עז ללמוד ולנתח סוגיה מורכבת זו; ליקותיאל (קותי) צבע, מנהל אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה ולד"ר דליה ניסים, מנהלת תחום תכנון מדיניות באגף למחקר, תכנון והכשרה, שעודדו, תמכו וסייעו בידי להוציא משימה זו לפועל.

המחקר זימן לי מפגש מרגש עם עובדים בשטח ועם מפקחים ברמה המקומית והמחוזית שהמקצוע והאוכלוסייה שהם משרתים משמעותיים להם ביותר. כולי תקווה כי תימצא הדרך לתרגם את התובנות שהניב מחקר זה לעשייה בשטח ולהעמקה מחקרית נוספת.

נחמי באום

פתח דבר

המשרד רואה בעו"ס המשפחה מנהל ההתערבות הממונה על בניית תכנית ההתערבות, יישומה והערכתה, בשיתוף העובדים הסוציאליים הייעודים והמרכזים המומחים לטיפול במשפחה. עו"ס המשפחה במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מצופה לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם של פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות הנתונים במצבי מצוקה ומשבר באופן זמני או מתמשך כך שיוכלו לפעול ולתפקד ככל האפשר באורח תקין ועצמאי.

במציאות הכלכלית-חברתית הקיימת, רבים מלקוחות המחלקות לשירותים חברתיים חיים במציאות של עוני והדרה, ועו"ס המשפחה נדרש לסייע להם בהתמודדותם. בשנים האחרונות, המשרד, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, מציע ללקוחות מערך מענים מגוון. בצד מענים אלו, עו"ס המשפחה נדרש גם לנושא סיוע חומרי נקודתי. לרשות עו"ס המשפחה עומד תקציב ייעודי לצרכים מיוחדים של משפחות במצוקה בקהילה, שמלווה בהנחיות תע"ס לביצוע. תקציב זה מוגבל מאוד בהיקפו ולפיכך עו"ס המשפחה המבקש לסייע ללקוחותיו בהשגת סיוע חומרי, פונה למגוון מקורות, על-פי רוב במגזר השלישי: קרנות, עמותות חסד וצדקה ועוד.

השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האמון על פיתוח התפקיד של עו"ס המשפחה ובכלל זה על התוויית מדיניות, פיתוח כלים וידע מחד גיסא, ועל התקציב הייעודי לסיוע חומרי לפרטים ומשפחות מאידך גיסא, ביקש באמצעות סקירת הספרות והמחקר להעמיק את ההבנה לגבי תפקידו של הסיוע החומרי בהתערבות עו"ס המשפחה, הבנה שתשמש תשתית להחלטות מקצועיות מושכלות.

סקירת הספרות והמחקר התאפשרו הודות לרבים וטובים. תודה למנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה עו"ס איילה מאיר, שתמכה בביצוע מחקר זה. תודה לאגף מחקר תכנון והכשרה במשרד הרווחה בראשות עו"ס קותי צבע ולד"ר דליה ניסים מנהלת תחום תכנון ומדיניות, שאפשרו וליוו עבודה זו מבחינה מקצועית. תודה לפרופ' נחמי באום מאוניברסיטת בר-אילן על שנענתה לאתגר הגדול של חקר תחום בתולי זה ועל השקעתה המקצועית והנדיבה. תודה לחברי השירות לרווחת הפרט והמשפחה במטה ובמחוזות על תרומתם מהידע ומהניסיון שברשותם. ותודה מיוחדת לעובדי

המחלקות: עו"ס המשפחה, מדריכים, ראשי צוותים ומנהלים על התגייסותם לשתף בעמדותיהם ולהציג סוגיות רלוונטיות מעבודתם.
נקווה שמחקר זה יהיה תחילתו של פיתוח ידע באקדמיה ובשדה ויטיב את העשייה של עו"ס המשפחה במחלקות לשירותים חברתיים לרווחת הלקוחות.

נורית ויסברג נקאש - עו"ס בכירה
מפקחת ארצית עו"ס משפחה

תוכן העניינים

9.....	תקציר
11.....	1. רקע
15.....	2. שיטה
16.....	3. כלי המחקר
17.....	4. ממצאים
17.....	4.1 הסיוע החומרי בהתערבות העובד הסוציאלי מנקודת מבטם של מבקשי הסיוע
19.....	4.2 סיוע חומרי כחלק מתפקיד העובד הסוציאלי: נקודת מבטם של העובדים
22.....	4.3 סיוע חומרי מנקודת מבטם של מפקחים
23.....	4.3.1 אחריות משרד הרווחה ל"צרכים מיוחדים"
24.....	4.3.2 אחריות חברתית אינה נחלתו הבלעדית של משרד הרווחה
25.....	4.3.3 הפקרה ממסדית: אחריות ללא כיסוי תקציבי
26.....	4.4 האם קיימות אמות מידה למתן סיוע חומרי?
28.....	4.5 השילוב שבין סיוע חומרי לתהליך טיפולי
28.....	4.5.1 סיוע חומרי כמרכיב בתכנית התערבות כוללת
30.....	4.5.2 דילמות במתן סיוע חומרי
32.....	4.6 סיוע חומרי כגורם המשפיע על הקשר הטיפולי
32.....	4.6.1 סיוע חומרי כמעכב את אפקטיביות ההתערבות של העובד הסוציאלי
34.....	4.6.2 סיוע חומרי כמקדם את אפקטיביות ההתערבות של העובד הסוציאלי
34.....	4.6.2.1 מעביר תחושה של אכפתיות
35.....	4.6.2.2 סיוע חומרי: תנאי מקדמי להתערבות פסיכו-סוציאלית
36.....	5. סיכום, מסקנות והמלצות

39.....6 סוף דבר

40.....ביבליוגרפיה

תקציר

הוראת התע"ס 3.16 (2009) מפרטת את מכלול השירותים והסיוע שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "משרד הרווחה") יכול להציע למשפחות וליחידים באמצעות השירותים החברתיים. בהוראה מודגש כי הסיוע יינתן למשפחות וליחידים הנתונים במצוקה כלכלית קשה כדי לחזקם ולאפשר להם תפקוד תקין ומלא ככל האפשר (סעיף 1.2). עוד מודגש בפתח ההוראה כי "השירותים יינתנו במסגרת תכנית טיפול במשפחה המוסכמת עם המשפחה" (סעיף 1.3).

מחקר זה שם לו למטרה לבחון סוגיה זו מנקודת מבטם של הפונים, העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים (להלן: "המחלקות") והמפקחים במשרד הרווחה.

סקירה מקיפה של מחקרים, בארץ ובעולם, מלמדת כי במקרים שבהם קיים צורך ממשי בסיוע חומרי, טיפול פסיכו-סוציאלי המתייחס לצרכים הרגשיים בלבד נחוה להתערבות גרועה. אך גם טיפול הכולל התייחסות לצרכים המוחשיים תוך התעלמות מהצרכים הרגשיים, גורר אחריו תגובות רגשיות קשות. עוד עולה ממחקרים אלה כי טיפול פסיכו-סוציאלי שלא התלווה לו מענה לבקשות חומריות, לא רק עורר כעס בקרב הפונים אלא גם גרר עמדה שלילית של הפונה באשר לרמתה המקצועית של העובדת הסוציאלית שטיפלה בבקשה.

כדי ללמוד כיצד נראה החיבור בין סיוע חומרי לטיפול פסיכו-סוציאלי מנקודת מבטם של העובדים, רואיינו במחקר זה עובדים ומפקחים במתודה המשלבת מחקר כמותני עם איכותני.

הממצאים הראו שמרבית העובדים והמפקחים חושבים שסיוע חומרי צריך להיות חלק מתכנית טיפולית, אך כולם מסייגים שלא צריך להתנות באופן גורף קבלת סיוע חומרי לכל התערבות פסיכו-סוציאלית. מעדויות העובדים הסוציאליים והמפקחים עולה כי סיוע חומרי קשור לאופי הקשר שיווצר עם העובד הסוציאלי. רבים טענו כי קבלת סיוע חומרי תורמת לקשר שבין הפונה לעובד, ואילו רבים אחרים טענו שפנייה לסיוע חומרי שאינה נענית פוגעת באפשרות ליצור קשר טיפולי מיטיב.

ניתוח עדויות העובדים הראה כי מרבית העובדים שהשתתפו במחקר רואים את הסיוע

החומרי כמרכיב בתפקיד העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים (להלן: "המחלקה"). אך לצד עמדה זו, ישנם עובדים לא מעטים שחושבים כי סיוע חומרי צריך להיות בחסות המוסד לביטוח לאומי. שתי התפיסות מבוטאות גם בדברי המפקחים. בהוראת התע"ס המפרטת את מכלול השירותים והסיוע שמשרד הרווחה יכול לתת למשפחות וליחידים, מפורטים הסעיפים שלגביהם ניתן לתת סיוע, אך מצוין שהדבר מחייב התייחסות לסוגיית ה"נזקקות". ממצאי המחקר מראים כי פחות ממחצית העובדים שהשתתפו במחקר חשבו שאמות המידה להמלצה על סיוע חומרי ברורות אמנם, אך דווקא חושפות אותם שוב ושוב לדילמות משמעותיות.

עדויות המפקחים מצביעות על אמת מידה בסיסית וראשונית שעיקרה שתקציב הצרכים המיוחדים אמור לשמש בעיקר במצבים שבהם קיים משבר או מצב חירום שאינו מאפשר חיים תקינים אם לא יינתן הסיוע. ראוי לציין שמהעדויות של משתתפי המחקר עולה שלרובם מודעות גבוהה לעוני, הבנה והכרה שעוני אינו בהכרח תוצאה של התנהלות המשפחה ותפיסה המצביעה כי על המדינה חלה מחויבות לדאוג לרווחה כלכלית מינימלית של אזרחיה. מרבית העובדים ציינו כי המצוקה הקשה שבה שרויים חלק מהפונים ללשכה מחד גיסא, והמחסור המתמיד בתקציב הצרכים המיוחדים מאידך גיסא, מחייבים אותם לקבוע סדרי עדיפויות בין נזקקויות. משימה זו מציבה את העובדים הסוציאליים, הן בדרג המפקחים והן בדרג של עובדי השדה, בפני דילמות אתיות וערכיות משמעותיות.

כל משתתפי המחקר הצביעו על הפער הקיים בין האחריות החברתית והממסדית שהוטלה על משרד הרווחה לסייע למשפחות וליחידים אלה לבין המציאות של משאבים ותקציבים לא מספיקים כדי למלאה. פער זה הביא ככל הנראה הן את המפקחים והן העובדים שהשתתפו במחקר להצביע על תחושה של הפקרה ושל 'שק חבטות' כשנותנים להם להיות אחראים על "צרכים מיוחדים", אך במקרים רבים לא מגבים אחריות זו בתקציב הולם ולעתים פועלים אף בניגוד להמלצותיהם המקצועיות. התמונה המתקבלת מראה כי העובדים הסוציאליים, הן ברמת השדה והן ברמת הפיקוח, משקיעים זמן, מחשבה, ואנרגיה נפשית-רגשית בטיפול במה שמכונה 'צרכים מיוחדים'. העיסוק האינטנסיבי בסיוע החומרי מחד גיסא, וההכרה בהשלכות עיסוק זה מבחינה מקצועית ואתית מאידך גיסא מחייבים תשומת לב מחקרית נוספת. רמת המאקרו שמתבהרת מתיאורי המפקחים מטילה ספק ניכר ביכולתו של משרד הרווחה

לתת מענה של ממש לבעיית העוני והעניים.¹ המפקחים הביעו קריאה לשיתוף פעולה עם משרדים אחרים כדי להתייחס ברצינות לבעיה זו.

1. רקע

חוק הבטחת הכנסה שנכנס לתוקפו בינואר 1982, השלים למעשה תהליך של הפרדה בין מתן סיוע כלכלי לבין מתן שירותים של טיפול פסיכו-סוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים. עם זאת, חוק זה לא הוציא לחלוטין את תפקיד מתן הסיוע החומרי מהמחלקות. הוראת התע"ס 3.16 (2009) מפרטת את מכלול השירותים והסיוע שמשרד הרווחה יכול לתת למשפחות וליחידים באמצעות המחלקות. בהוראה מודגש כי הסיוע יינתן למשפחות במצוקה כלכלית קשה במטרה לחזקן ולאפשר להן תפקוד תקין ומלא ככל האפשר (סעיף 1.2). עוד מצוין בפתח ההוראה כי "השירותים יינתנו במסגרת תוכנית טיפול במשפחה המוסכמת עם המשפחה" (סעיף 1.3). בהמשך ההוראה מפורט כי הסיוע עשוי לכלול בין השאר השלמת ציוד ביתי בסיסי, סיוע בקניית צעצועים וספרי קריאה לילדים, ביגוד והנעלה, תזונה מיוחדת לחולים בסוגי מחלות מוגדרים, השתתפות בהוצאות נסיעה לביקורי בני משפחה במוסדות שונים ושירותים נוספים שלא הוגדרו ספציפית בהוראה זו. מרבית הסעיפים מציינים את המטרה שלשמה ניתנת העזרה, וכל סעיף כולל התייחסות לסוגיית ה"נזקקות" ש "... תיקבע על פי שיקול דעת של העובד הסוציאלי המטפל במשפחה". מהוראה זו עולה כי סיוע חומרי על סוגיו השונים מותנה בשיקול דעתו של העובד הסוציאלי המטפל במשפחה, והוא יכול להינתן רק במסגרת טיפול במשפחה. הוראה זו מקשרת למעשה בין נתינת סיוע חומרי לבין טיפול פסיכו-סוציאלי. אין בהוראה זו או בהוראות אחרות כדי לומר מהו הטיפול ובעיקר כיצד ישתלב הסיוע החומרי במסגרת הטיפול.

כאמור, בהוראת התע"ס 3.16 (2009) מצוין כי הסיוע החומרי יינתן ליחידים ולמשפחות השרויים במצוקה כלכלית קשה. בשני העשורים האחרונים, התפרסמו בארץ ובעולם מאמרים וספרים רבים המתמקדים בעוני ובעניים. החוקרים ממפים את הסיבות לעוני, ומציעים גישות מגוונות להתמודדות עם התופעה. רבים מתייחסים לדרכים שבאמצעותן יכולים העובדים הסוציאליים לסייע למשפחות וליחידים

1 מסמך זה נכתב לפני תחילת הפרויקט של משרד הרווחה "נושמים רווחה" להעצמת משפחות החיות בעוני.

להתמודד עם העוני. עם זאת, כתיבה מקיפה זו מתייחסת רק בצמצום למקומו של הסיוע החומרי בהתערבות העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים. המציאות מראה כי העיסוק בסיוע חומרי לא נעלם מהפרקטיקה של עובדים סוציאליים במחלקות. במציאות של גידול בשיעורי החיים בעוני, נראה שהעובדים הסוציאליים במחלקות עוסקים בהשגת סיוע חומרי ממקורות שונים, ובכלל זה תקציבים שהעמיד משרד הרווחה למטרות אלה ותרומות מעמותות מהמגזר השלישי. פרקטיקה זו כוללת התעסקות רבה במשך התהליך כולו, בין אם הפרט או המשפחה מקבלים סיוע ובין אם בקשתם נדחית. הפרוצדורה המקובלת כיום היא כי העובד הסוציאלי הוא הגורם שלו מוגשות הבקשות לסיוע חומרי. על העובד לבדוק באיזה אופן ניתן לסייע ומאיזה מקור. כשהסיוע אינו מתקציב המחלקה, העובד הוא הגורם המפנה לשירותים ולמוסדות לקבלת סיוע מסוגים שונים, ובמקרים רבים עליו לכתוב דוח המנמק מדוע יש לסייע לפרט או למשפחה. התערבותו של העובד הסוציאלי אינה מסתיימת בכך. במקומות רבים נדרש העובד הסוציאלי להודיע למבקשי הסיוע אם בקשתם התקבלה, התקבלה במגבלות של סכום נמוך מהמבוקש, או שעליהם לעשות פעולות נוספות בטרם יוכלו לקבל את הסיוע. גם כאשר הבקשה נדחית, בדרך כלל העובד הוא זה שמודיע על כך למשפחה. תחנות אלה בתהליך מחייבות אינטראקציה מתמשכת עם מבקשי הסיוע החומרי בשלבי השונים של הטיפול.

ניסיונות לסקור את הספרות בנושא מתן סיוע חומרי כחלק מתפקידי העובד הסוציאלי נתקלו בקשיים ניכרים. ניסיונות אלה כללו לא רק בדיקה במאגרים ביבליוגרפיים שונים, אלא גם פנייה לעמיתים באקדמיה שהנושא קרוב לתחומי ההתמחות שלהם, הן בארץ והן בעולם. מהבדיקה, מסתבר שתהליכים אלה ייחודיים למדי לישראל בשל הכנסת הסיוע החומרי המוגדר כסיוע ל"צרכים מיוחדים" למסגרת תפקידו של העובד הסוציאלי. סקירה מקיפה של הספרות המקצועית חשפה שהחיבור בין סיוע חומרי להתערבות מקצועית בישראל שונה במהותו ממה שנמצא במדינות אחרות בעולם. במדינות שונות בעולם, מעורבותו של העובד הסוציאלי אינה קשורה לתהליך קביעת הזכאות לסיוע חומרי. קצבאות למיניהן נקבעות על-פי אמות מידה ברורות, ולעובד הסוציאלי המטפל אין כל קשר להחלטה מי יקבל, כמה ולצורך מה. לאור מציאות זו, הספרות המקצועית בעולם דנה בצמצום רב בסוגיה זו.

לדוגמה, במחקרם של לוונדווסקי והיל (Lewandowski & Hill, 2009) נבדק עד כמה תמיכה רגשית ותמיכה כספית מצד קרובי משפחה, חברים ושירותי הרווחה סייעו

לנשים להתמיד בתכנית גמילה מסמים. המחקר, שהתבסס על 113 מרואיינות, מצא כי 31 נשים קיבלו נוסף על הטיפול גם סיוע חומרי כלשהו שכלל כסף, מזון או תרופות. מבין מקבלות הסיוע, אותן נשים שתפסו את הטיפול כמסייע סיימו את תכנית הגמילה. משמע, לאופן שבו תפסו את הסיוע החומרי הייתה משמעות מעבר לשאלה האם קיבלו סיוע חומרי או לא ומה בדיוק סייע להן. עוד נמצא כי אחוז גבוה יותר של הנשים שלא קיבלו סיוע חומרי סיימו את תכנית הגמילה; ואחת המסקנות הייתה שתחושת התלות הזיקה יותר משהועילה בכל הקשור להתמדה בטיפול. הבעיה עם רוב המחקרים מסוג זה היא שהם מתמקדים בתכניות ספציפיות, לעתים קרובות בעלות אופי מקומי, וכמעט תמיד בעלות צירוף רכיבים ייחודי שאינו מאפשר להקיש מהממצאים המקומיים למצב בארץ, גם בעבודות המעטות שמתמקדות ביחסי מטפל-מטופל.

המאמרים המקצועיים שעוסקים בסוגיה זו, אם כי בצורה שונה, מתייחסים בעיקר למתרחש באנגליה. השינוי שהוכנס בשנת 2008 תחת הכותרת Personalization מאפשר לפרטים בעלי צרכים מיוחדים הזכאים לקבל שירותים להמירם בתקציב אישי, שבאמצעותו יוכלו לבחור את השירותים ולרכוש אותם באופן עצמאי. במסגרת השינוי, מוצע לזכאים ובכללם לקשישים, לבעלי נכויות פיזיות וחושיות, לנפגעי נפש, לחולים במחלות אקוטיות ולאנשים עם לקויות למידה - ליווי על-ידי עובד סוציאלי שתפקידו לכוון, ליעץ ולהדריך את הזכאי בבחירת האפשרות הטובה ביותר עבורו מבחינת נותני השירות ועיתויו. מרבית המאמרים שדנים בשאלת תפקידו של העובד הסוציאלי לאור השינוי שהוכנס הם תיאורטיים (למשל & Hardy, Young, & Arksey & Baxter, 2012; Wistow, 1999; Leece & Leece, 2011; Lymbery, 2012; Moran et al., 2011; Spicker, 2012); ורק מיעוטם מציגים ממצאי מחקרים, וגם אלה בוחנים בעיקר את שביעות הרצון של האנשים ו/או בני משפחותיהם מהשירות שבחרו ושהזמינו.

מחקרים בודדים בלבד בחנו כיצד תופסים מקבלי הקצבה את המפגש עם העובד הסוציאלי. מחקרים אלה מלמדים שמקבלי השירות וקרוביהם ראו את העובד הסוציאלי כמי שיש לו תפקיד מרכזי ומשמעותי. כך למשל, הטון ווטרז (Hatton & Waters, 2013) ערכו ראיונות עם 46 מבוגרים או אנשים עם מוגבלות שמקבלים כסף מזומן, ובדקו מה היו השלכות המפגש בין מקבלי הקצבה או בני משפחותיהם עם העובד הסוציאלי. ממצאי המחקר עולה כי מקבלי השירות וקרוביהם הרגישו כי נוסף על ההסבר שנתן העובד הסוציאלי בכל הקשור לתקציב האישי, הוא תרם ליכולתם

לקבל החלטות באופן מושכל; עודד אותם לנהל את התקציב שלהם בעצמם, ותרם בכך להעלאת תחושת הביטחון שלהם ביכולתם לנהל את התקציב בכוחות עצמם. עוד נמצא כי במקרים שבהם העובד הסוציאלי הפגין חוסר ביטחון לגבי האופן שבו השיטה עובדת, והדגיש את החסרונות והסיכונים שבה, הפונים ובני משפחותיהם נטו לצרוך שירותים יותר מוכרים ומקובלים. לעומת זאת, כאשר העובד הסוציאלי חש ביטחון רב יותר בהבנת התהליך וביכולתו לתמוך בפונים ובבני משפחותיהם לאורך התהליך, הם היו יותר מעורבים בהחלטות על ניצול התקציב, ובתוך כך גם בבניית תכנית הכוללת שירותים לא-מסורתיים. מסקנת המחקר הייתה כי לעובדים הסוציאליים יש תרומה משמעותית, מעבר לתמיכה החומרית, הן במישור הפרקטי והן במישור הנפשי.

אף שסוגיית מעורבותם של עובדים סוציאליים באנגליה על יתרונותיה ומגבלותיה נדונה בהרחבה בספרות המקצועית, דיון זה רלוונטי פחות למציאות הקיימת בישראל הן בשל הבדלי האוכלוסייה שבה מדובר והן לאור מקומו והשפעתו הפוטנציאלית של העובד הסוציאלי. באנגליה, עיקר תפקידו של העובד הסוציאלי הוא ליעץ, לכוון וללוות את מקבל ההקצבה ברכישת השירותים הנדרשים לו, ומעורבותו של העובד הסוציאלי נעשית אך ורק לאחר שהאדם קיבל את ההקצבה ורק אם הוא מביע רצון להיות בקשר עם עובד סוציאלי.

בישראל, התהליך שונה באופן מהותי מזה המתקיים באנגליה, ולכן גם תפקידו של העובד הסוציאלי (בכל הקשור לסיוע החומרי) שונה לחלוטין. הבדל אחד נעוץ באוכלוסייה שאליה מכוונת ההתערבות. מעורבות העובד הסוציאלי באנגליה מכוונת לאוכלוסיות בעלות אפיונים מגוונים, כשחלק ניכר מהבעיות של המטופלים הן בעיות נפשיות (כולל כאלה הנובעות מזקנה), מוגבלות שכלית התפתחותית והפרעות קוגניטיביות שונות, בעיות בריאותיות ובעיות ייחודיות כגון התמכרויות. בישראל, לעומת זאת, מעורבות העובד הסוציאלי בכל הקשור לסיוע חומרי מתמקדת לרוב באנשים החיים בעוני. הבדל נוסף, מהותי יותר, קשור לתלות שבין העובד למקבל הסיוע. באנגליה, היקף הסיוע החומרי אינו תלוי בעובד הסוציאלי, ואילו בישראל, מי שפונה ומבקש סיוע באחת מהקטגוריות של "צרכים מיוחדים", מגיע לעובד סוציאלי ומספר לו על מצוקתו. הוא מבקש מהעובד סיוע בהשגת החסר, כך שהעובד הוא בתפקיד של מתווך בין הפונה לבין מקור הסיוע. עמדה זו שבה הפונה תלוי בהמלצת העובד הסוציאלי, מקרינה מטבע הדברים על הקשר שבין העובד לפונה, ומציבה את העובדים בפני אתגרים ייחודיים.

מחקר זה נערך כחלק מהתארגנותו של השירות לרווחת הפרט והמשפחה להתאמת המדיניות בנושא הסיוע החומרי. לאור שילובו הייחודי של הסיוע החומרי בהתערבות העובד הסוציאלי בישראל וההנחה שלמצב זה השלכות פוטנציאליות הן על אפקטיביות ההתערבות והן על הקשר שבין העובד הסוציאלי לבין הפונה, מטרת המחקר הייתה להשיג הבנה עמוקה (in-depth understanding) בנוגע לנושאים שלהלן:

- (1) כיצד נתפס הסיוע החומרי במסגרת התערבות העובד הסוציאלי מנקודת מבטם של פונים;
- (2) מהו מקומו של הסיוע החומרי בהתערבות העובד הסוציאלי מנקודת המבט של העובדים והמפקחים;
- (3) האם קיימות אמות מידה למתן הסיוע החומרי ומהן;
- (4) מהם השיקולים המנחים עובדים סוציאליים בהמלצותיהם לסיוע חומרי, ועד כמה ובאיזה אופן הסיוע החומרי הוא מרכיב בתהליך הטיפול?
- (5) באלו תנאים מעכב/מקדם הסיוע החומרי את אפקטיביות ההתערבות של העובד הסוציאלי עם הפרט או המשפחה מנקודת מבטם של העובדים והפונים.

2. שיטה

שיטת המחקר התבססה על מתודולוגיה משולבת (Mixed Method) שכללה ראיונות אישיים, קבוצת מיקוד, שאלון סגור ושאלון פתוח.

המחקר כלל ראיונות פנים אל פנים עם שלושה אנשי מפתח באקדמיה מומחים בתחום הטיפול בעוני ובעניים. כמו כן, התקיימה קבוצת מיקוד עם מפקחים ברמה המחוזית וברמה הארצית. במפגש שארך כשעה וחצי, השתתפו 16 מפקחי השירות לרווחת הפרט והמשפחה, מהם שתי מפקחות ברמה ארצית, שתי רכזות שירות במחוז ועוד 12 מפקחים מחוזיים. מרבית המשתתפים היו נשים (13), בגילאי 41-64. מרביתם (80%) בעלי תואר מוסמך בעבודה סוציאלית עם ותק בתפקידי פיקוח של שנה עד 19 שנים.

בדיקת התפיסות של העובדים הסוציאליים העובדים במחלקות נעשתה באמצעות שאלון אינטרנטי שכלל שאלות סגורות ושאלות פתוחות. המדגם היה מדגם נוחות, וכלל 177 עובדים, מרביתם נשים (88%) ונשואים (77%), עם ממוצע של 2.9 ילדים. מרבית המשתתפים היו יהודים (82%), ורובם תיארו את עצמם כמי שאינם מקפידים על מצוות

הדת (52%). גיל המשתתפים נע בין 23 ל-67, והגיל הממוצע הוא 42 (סטיית התקן 10.9).

מבחינת מאפייניהם המקצועיים, יותר מ-47% מהמשתתפים במחקר הם בעלי תואר ראשון בעבודה סוציאלית, ו-45% נוספים הם בעלי תואר שני. מבחינת הוותק בעבודה סוציאלית, אוכלוסיית המחקר מגוונת ביותר: טווח הוותק היה בין שנה ל-40 שנה (ממוצע: 15.2), והוותק הממוצע במקום העבודה הנוכחי היה כ-12.7 שנים.

3. כלי המחקר

השאלון, שפותח במיוחד לצורך מחקר זה, גובש במספר שלבים. בשלב הראשוני נערכו דיונים פתוחים עם עובדים סוציאליים במחלקות. בהתבסס על התכנים שעלו בשלב זה, גובשו משפטים המתארים טווח רחב של תפיסות והתנהגויות הקשורות לסיוע החומרי במחלקות לשירותים חברתיים. בשלב השני, השאלון הופץ ל-10 עובדים סוציאליים שעובדים במחלקות, והם התבקשו להביע את דעתם על המשפטים שנוסחו. על סמך הערותיהם, גובש הנוסח הסופי של השאלון שכלל 34 משפטים הקשורים לתהליך הסיוע החומרי. המשתתפים שמילאו את השאלון התבקשו להתייחס לכל משפט ולציין באיזו מידה הוא מתאר בצורה המדויקת ביותר את תפיסותיהם על פני סולם ליקרט בין חמש דרגות מ-1 - מאוד לא מסכים ועד 5 - מסכים מאוד.

העובדים הסוציאליים שהשתתפו במחקר הוזמנו למלא גם חלק איכותני, ובו התבקשו לרשום בכתבה חופשית הערות שהתעוררו אצלם בעת מילוי השאלון. נוסח ההנחיה בחלק זה היה כדלקמן: "אודה לך אם תוסיף/י במילים שלך הערות, הארות והתייחסויות שהתעוררו אצלך בתהליך מילוי השאלון". לכתובת הערות בחלק זה, הוקצו 10 שורות. המלל הרב שעלה בחלק זה הוקלד מילה במילה, ונותח אחר כך על-ידי שני מומחי מחקר איכותני. התמות ותת-התמות שזוהו בנייתוח המלל אורגנו לפי שאלות המחקר.

בפרקים הבאים יוצגו ממצאי מחקרים שנערכו בתחום, וכן הממצאים שעלו במחקר זה מניתוח התשובות בשאלון הסגור ומניתוח החומר האיכותני שעלה בראיונות, בקבוצת המיקוד ובשאלון הפתוח שמילאו העובדים.

4. ממצאים

4.1 הסיוע החומרי בהתערבות העובד הסוציאלי מנקודת מבטם של

מבקשי הסיוע

מחקרים בודדים שנערכו בישראל בקרב משפחות החיות בעוני בחנו עד כמה אזרחים אשר פונים למחלקות לשירותים חברתיים מרוצים משירותי הרווחה בכלל ומהעובד/ת הסוציאלי/ת בפרט כשהם זקוקים גם לסיוע חומרי. ממחקר שערכו קרומר-נבו, אטיאס וכן שמאי (2002) עולה כי במקרים שבהם העובד הסוציאלי התמקד רק או בעיקר בצורך המוחשי, תוך הפרדה או התעלמות מההיבט הרגשי, תחושת המטופלים הייתה של ניכור ושל בדידות בהתמודדות עם חוויית העוני. עוד עולה ממצאי מחקרם, שתחושה טובה של פונות אינה קשורה בהכרח לתוצאת פנייתם, אלא קשורה לנכונות של העובדת הסוציאלית "להילחם" ולהיאבק במוסדות ובבירוקרטיה כדי שהן יקבלו מענה לצורכיהן המוחשיים. תמונה דומה עולה ממצאי מחקר שנערך על-ידי ריבנר וקני פז (Ribner & Knei - Paz, 2002) שבחן מהי מערכת יחסים מצליחה ועוזרת עם עובדים סוציאליים בעיני 11 נשים שמשפחותיהן הוגדרו כרב-בעייתיות. המחקר לא התייחס אמנם במישרין לסוגיית הסיוע החומרי, אך מניתוח הראיונות עלה כי התייחסות העובד הסוציאלי למצוקה הרגשית של הפונות ומוכנותו להיאבק למענן הם הגורמים המשמעותיים מבחינתן. ממצאים דומים עלו במחקרם של קרומר-נבו וברק (2006) שבדק קבוצות מיקוד במדגם שכלל 78 אנשים החיים בעוני: בחלק מהמקרים המטופלים חוו את העובדות הסוציאליות כמיטיבות, אף שלא קיבלו עזרה מוחשית מהן. מקורה של הערכה זו היא בתחושה שהעובדות הסוציאליות עשו כל שביכולתן כדי לעזור גם כאשר לא היו ברשותן תקציבים וגם כאשר החוקים היבשים אפשרו להן לדחות את הבקשות. לדעת חוקרים אלה, טיפול המנתק בין צרכים מוחשיים לרגשיים גורם למטופלים לחוש חוסר אונים, תסכול וניכור. העובדות הסוציאליות נתפסות כמיטיבות אם הן מתגייסות לעזור, מתמצאות בנהלים ובחוקי הזכאות ומכירות בעוצמת המצוקה ודחיפותה. עם זאת, ראוי לציין כי בשונה ממצאי המחקרים הקודמים, מחקר זה העלה כי טיפול שלא התלווה לו מענה מוחשי נתפס על-ידי חלק מהמראיינים כטיפול חסר. יתרה מזאת, בפעמים שבהן הבקשות החומריות של מבקשי הסיוע נדחו, הם לא רק כעסו אלא תפסו את העובדת הסוציאלית שטיפלה בהם כמי שרמתה המקצועית נמוכה; שלא אכפת לה

מעבודתה, וכמי שאינה יודעת איך להשיג את מה שדרוש. תפיסות אלה בלטו במיוחד בקרב מרואיינים שקיבלו תשובה שלילית מהעובדת הסוציאלית והשיגו לאחר מכן את מבוקשם בדרכים אחרות. בעיניהם זו הייתה הוכחה לכך שאילו הייתה העובדת הסוציאלית בעלת רמה מקצועית ראויה, היא הייתה מכירה או לומדת את הדרכים השונות להשיג את הדרוש להם.

מחקר שבחן את הסיוע החומרי בצורה ישירה יותר, נערך על-ידי זעירא ובן-הרוש (2007). המחקר שבחן את טיב הבקשות של פונים בארבעה מרכזי סיוע בירושלים מול המענים שסופקו להם ואת שביעות הרצון של הפונים מהיחס שקיבלו, מראה עד כמה סיוע חומרי הוא מרכיב מרכזי בפנייה למרכזים אלה. ניתוח סוג הבקשות של 168 משתתפי המחקר מראה שכמעט כל הבקשות (87.3%) קשורות בדרך כלשהי לסיוע חומרי; מחציתן הן בקשות לסיוע חומרי בצורה ישירה, ועוד 40% הן בקשות לסיוע בצורת הנחה מהרשויות השונות או בהגשת דוחות למשרדי ממשלה, כגון משרד השיכון, משרד העבודה וההוצאה לפועל. עוד מראים הממצאים שכ-20% מהבקשות, שהן אחת מכל חמש בקשות, נדחו. כשנשאלו הפונים לגבי חוויותיהם מהמפגש עם העובדים במרכז הסיוע, היו שהשמיעו ביקורת שלילית; היו שנתנו משוב חיובי; וכולם התייחסו לסוגיית התקציב. המרואיינים ביטאו את אכזבתם במשפטים כמו "כל השנה אין תקציב לכלום, אז למה הלשכה פתוחה?", ונימה דומה נשמעה גם מפיהם של מרואיינים שנתנו משוב חיובי: "היחס בלשכה מצוין, אבל בתכל'ס תמיד אומרים שאין תקציב". גם ממחקר זה עולה שגם כאשר הפונים לא מקבלים מענה מספק לבקשתם, רובם מרוצים מהשירות ומהיחס שהם מקבלים.

לסיכום, מחקרים אלה מראים בצורה ישירה (זעירא ובן-הרוש, 2007) או עקיפה (קרומר-נבו, אטיאס ובן שמאי, 2002, 2002, Ribner & Knei-Paz) עד כמה הסיוע החומרי הוא מרכיב מרכזי בפניותיהם של פונים. המחקרים המעטים שבוחנים את משמעותו של הסיוע החומרי בקשר שבין העובד הסוציאלי והפונים מנקודת מבטם של הפונים, מראים בבירור כי במקרים שבהם קיים צורך ממשי בסיוע חומרי, טיפול פסיכו-סוציאלי המתייחס לצרכים הרגשיים בלבד נחוזה כהתערבות גרועה המעוררת תחושת תסכול וניכור. גם טיפול הכולל התייחסות לצרכים המוחשיים, תוך התעלמות מהצרכים הרגשיים, גורר אחריו תגובות רגשיות דומות. נראה כי מטופלים שפנו לקבל לסיוע חומרי, חוו את הטיפול בצורה חיובית ולהרגשתם, העובד הסוציאלי ראה את מצוקתם; נתן לה הכרה של ממש ועשה כל שביכולתו כדי לסייע להם. התמונה המתקבלת מראה

לכאורה שקבלת הסיוע לבדו אינה תורמת להערכה חיובית של הפונים כלפי העובד הסוציאלי. עם זאת, ניתוח הממצאים השוליים מראה כי מטופלים שבקשתם לסיוע חומרי נדחתה, או שהצליחו לקבלו באמצעות גורמים אחרים, העריכו את העובדת כלא-מקצועית. ממצא זה חשוב גם על רקע ממצא אחר העולה ממחקרם של קרומר-נבו וברק (2006), ולפיו במקרים רבים הפונים לא יכולים להסתייע בפועל בסיוע שאושר להם, בין אם מכיוון שסכום הסיוע שהוצע להם אינו מכסה את העלות הכוללת של המוצר שעבורו הוקצה, ובין אם בגלל נוהל המחייב את המטופל לרכוש את המוצר ולקבל החזר לאחר הצגת קבלה, נוהל המתעלם מכך שהפונים אינם יכולים לגייס את הסכום הדרוש לרכישת המוצר. גם במקרים אלה שבהם קיים קושי לממש את הסיוע החומרי שאושר, מתעוררת בקרב הפונים חוויית תסכול, השפלה ותחושה שהעובדת הסוציאלית ומערכת הרווחה בכללותה אינם רגישים אליהם ואינם משכילים להבין את מציאות חייהם.

4.2 סיוע חומרי כחלק מתפקיד העובד הסוציאלי: מנקודת מבטם של

העובדים

כמה מחקרים שבדקו את תפיסותיהם, העדפותיהם ותפקודם של עובדים סוציאליים בישראל חושפים תמונה מגוונת בכל הקשור לעיסוק בסיוע חומרי כחלק מתפקידם. מחקר שערכה וייס-גל (2007) בקרב 400 עובדים סוציאליים המועסקים בשירותים חברתיים שונים (רובם שייכים לסקטור הממשלתי או המקומי ומיעוטם למגזר השלישי ולמגזר הפרטי-עסקי), בחן, בין היבטים רבים אחרים, עד כמה רואים העובדים את תהליך קביעת הזכאות לסיוע חומרי כמרכיב של תפקידם ועד כמה הם מבצעים אותו בפועל. ממצאיה עולה בבירור כי העובדים הסוציאליים רואים במידה מוגבלת בלבד (2.29 מתוך 5) קביעת זכאות לסיוע חומרי כדבר שרצוי שהם יעסקו בו. מהממצאים עולה עוד כי העובדים דיווחו שהם עוסקים בכך מעט יחסית (1.65 מתוך 5). לעומת זאת, ממחקרם של קרומר-נבו ולב-ויזל (Krumer-Nevo & Lev-Wiesel, 2005), שבחן את עמדותיהם של 91 סטודנטים לעבודה סוציאלית בשנה השלישית ללימודיהם בכל הקשור לצורכיהם הבסיסיים של מטופלים (שמיות, בגדים, מגורים ומעון יום), עולה תמונה שונה: מרבית הסטודנטים (68.1%) ראו בסיפוק צרכים חומריים מרכיב

אינטגרלי של תפקיד העובד הסוציאלי, וקרוב למחציתם (46.3%) משקיעים את רוב זמנם במאמץ להשיג למטופליהם את צורכיהם החומריים.

לוח 1 מראה כי רבים מ-166 העובדים הסוציאליים שהשתתפו במחקר הנוכחי תופסים את הסיוע החומרי כחלק מתפקיד העובד הסוציאלי במחלקות. יתרה מזאת, 78.8% לא רק חשבו שהיבט זה הוא חלק מתפקידם, אלא שבמסגרת תפקידם כעובדים סוציאליים הם לא אחת נאבקים על כך שהפונים הזקוקים לסיוע כלכלי יקבלו אותו. בתוך כך, 62.7% ציינו שהם משקיעים זמן רב בכל הקשור לסיוע החומרי.

לוח 1

תפיסת הסיוע החומרי כחלק מהתפקיד

N (100%=)	מסכים מאוד	←—————→			מאוד לא מסכים	
165	27.3	34.5	24.2	10.3	3.6	סיוע חומרי הוא חלק בלתי נפרד מתפקידי.
						חלק מתפקידי לדאוג
166	15.7	47.0	27.7	9.0	0.6	שפונים הזקוקים לסיוע יקבלו אותו.
						משקיע זמן רב בכל מה
165	38.2	40.6	13.9	5.5	1.8	שקשור לצרכים מיוחדים של הפונים.

אחד ההסברים לשיעור הגבוה של עובדים הרואים את העיסוק בסיוע חומרי כחלק מתפקידם במחלקות עולה מניתוח עדויותיהם בחלק הפתוח של השאלון.

מעדויות העובדים עולה כי לרובם מודעות גבוהה לעוני; הבנה שעוני אינו בהכרח תוצאה של התנהלות המשפחה, ותפיסה המצביעה כי על המדינה חלה המחויבות לדאוג לרווחה כלכלית מינימלית של אזרחיה. כפי שכתבה אחת העובדות: "לצערנו במדינת ישראל של היום יש מצוקות כלכליות הנובעות מהמצב הכללי במשק ולא רק בגלל התנהלות המשפחה". ברוח דומה, כתבו עובדות נוספות. לדוגמה, אחת כתבה:

"הפער בין חובת המדינה לדאוג לאזרחים לבין הביקורת המופנית כלפי אזרחים נזקקים והאשמתם במצבם מקומם, בלתי מוסרי ובלתי יעיל"; ואחרת כתבה: "יש אנשים שזקוקים לסיוע כי ההכנסות נמוכות, היכולות דלות למרות מאמציהם..."; ועוד אחת שהתייחסה לקשר שבין עוני לבין פנייה לסיוע חומרי כתבה: "אני חושבת שהאוכלוסייה המתופלת באגפי הרווחה אשר מבקשת סיוע חומרי לרוב הכנסותיה נמוכות מאוד ואינן מאפשרות מתן מענה לכל צרכי המשפחה".

בניסיון ללמוד מה חושבים אלה שאינם רואים את הסיוע החומרי כמרכיב בתפקיד העובד הסוציאלי במחלקה, פנינו לממצאים האיכותניים המראים שהנימוקים לתפיסה זו מגוונים. אחדים טענו שהעיסוק של העובד הסוציאלי בבקשות חומריות ממעיטה את הערך המקצועי של העובדים הסוציאליים מכיוון ש"זה תופס נפח ומשמעות גדולה יותר אצל הפונה מאשר הטיפול והשיקום"; היו שאמרו שזה לא חלק מתפקידם מכיוון ש"אין לי את המשאבים לכך"; היו שטענו שהניסיון לחלוש על סיוע חומרי ועל טיפול פסיכוסוציאלי במקביל גורם לכך שאף תחום לא מקבל את תשומת הלב הראויה והמלאה; ורבים טענו שהעיסוק בסיוע חומרי גוזל זמן רב ויקר מכיוון שלצד כתיבת דוחות המלצה, הדבר כרוך גם בעבודה אדמיניסטרטיבית של איסוף מסמכים לקביעת זכאות.

בהתייחס לפרוצדורות ולנהלים, ממצא חשוב העולה מדברי העובדים מלמד כי גם אלה שרואים את הסיוע החומרי כחלק מתפקידם, תופסים את ההתנהלות הקיימת כלא יעילה וחושבים שיש לשנותה: "סיוע חומרי גוזל מאתנו זמן יקר בהתעסקות עם הבירוקרטיה במחלקה!!! נכון שסיוע זה חלק מתהליך וגם יכול לגייס את הפונים לקשר אתנו אבל ההתעסקות עם המסמכים, זה גוזל זמן מיותר! צריך לחשוב על פורמט אחר לעזרה".

לצד עמדות אלה, רבים מהעובדים שהשתתפו במחקר טענו כי יש להעביר את האחריות לסיוע החומרי למוסד לביטוח לאומי ולהותיר אצלם את הטיפול בצרכים החומריים רק במקרים או במצבים חריגים, כפי שאמרה אחת המרואיינות: "הייתי שמחה אילו הקיום הבסיסי היה מוסדר באמצעות הביטוח הלאומי (ברמה סבירה!) והעובד הסוציאלי יידרש למתן סיוע חומרי רק במקרים חריגים. באופן זה העיסוק בצרכים החומריים יפחת ומידת האוטונומיה של הפונים בניהול חיים תגבר".

רבים הסבירו שמכיוון שהביטוח הלאומי לקח תחת חסותו את ההתמודדות עם נושא הביטחון הכלכלי לכלל האוכלוסייה, יש להעביר לאחריותו גם את תקציב הצרכים

המיוחדים, כפי שאמרה עובדת: "בעיקרון אני חושבת שעל הביטוח הלאומי לקחת על עצמו את הטיפול בסיוע חומרי ותקציב צרכים מיוחדים צריך לעבור לאחריותו. ביטוח לאומי לקח על עצמו לדאוג לדמי קיום ולביטחון כלכלי לאוכלוסייה, גם חלק זה צריך להיכנס לאחריותו". על עמדה זו חזרו כאמור עובדים רבים והיא עולה בקנה אחד עם המלצותיו של יפה (1973). אחד הנימוקים שצינו ביטא את התחושה שהעובדים הסוציאליים חסרים את האמצעים והכלים להעריך בצורה מדויקת את מצבם הכלכלי של הפונים ("לא תמיד יש לנו כלים להערכה כלכלית מקיפה"), ואילו לביטוח הלאומי יש לדעתם יותר מידע ומשאבים מכיוון שהם אלו שאמונים על תשלומים של אבטלה ו/או של הבטחת הכנסה. גם עובדים סוציאליים שחשבו כי יש להשאיר את הסיוע החומרי במחלקות, טענו שיש להגביר באופן משמעותי את שיתוף הפעולה עם הביטוח לאומי: "הביטוח הלאומי חייב לשתף פעולה אתנו! מרבית הפונים האלו הם בעלי זכויות לקצבאות. אני מעדיפה לשלוח דוחות לביטוח לאומי על מצבו של הפונה על מנת שהם יאפשרו את הסיוע החומרי לפני חגים, בעת משבר נוסף או כחלק מתגמול חד פעמי לקראת טיפול שיניים, מעבר דירה וכיוצ"ב".

4.3 סיוע חומרי מנקודת מבטם של מפקחים

התייחסות לרמה אחרת של סוגיית הסיוע החומרי עלתה מעדויות המפקחים. בעוד שהעובדים התמקדו במקומו של הסיוע החומרי בתפקידם היומיומי, המפקחים התמקדו ברמת המאקרו ורבים מהם תהו אם התקציב המכונה "צרכים מיוחדים" צריך להיות באחריות משרד הרווחה.

ניתוח עדויות המפקחים בהתייחס לסיוע החומרי חושף שתי תפיסות. האחת גורסת שהסיוע החומרי אמור וצריך להימצא באחריות משרד הרווחה, ואילו התפיסה האחרת דוגלת באחריות משותפת ל"צרכים מיוחדים" של משרד הרווחה ושל משרדים אחרים.

4.3.1 אחריות משרד הרווחה ל"צרכים מיוחדים"

המפקחים הרואים את האחריות לצרכים המיוחדים כמרכיב במגוון תפקידיו של משרד

הרווחה מאמינים שתקציב זה אמור לשמש בעיקר במצבי משבר או במצבי חירום המחייבים מענה מידי. כפי שאמר אחד המרואיינים:

"מחלקת הרווחה מתעסקת במשברים פסיכוסוציאליים וסוציאקונומיים...

זאת הכתובת של אנשים במשבר שהוא גם כלכלי. כשאתה לא נותן לזה מענה,

זה חסר. אם זה חלק מהתפקידים שלנו אנחנו צריכים לתת לזה מענה."

הטיעונים שהועלו על-ידי המפקחים בעד השארת תקציב הצרכים המיוחדים תחת אחריות משרד הרווחה כוללים: זמינות, מידיות וגמישות. למשתנים אלה חשיבות רבה כעומדים בפני עצמם וכמשולבים זה בזה.

זמינות ומידיות: רבים טענו שעל משרד הרווחה להיות אחראי לתקציב הצרכים המיוחדים מכיוון שמשרד זה נוכח בכל הרשויות המקומיות ועל כן הוא זמין לכל אדם, כפי שאמרו כמה מרואיינים: "אני חושב שיש לנו מקום אחראי בגלל הזמינות..."; ואחר: "אנחנו זמינים, נמצאים בשטח, אין אף משרד אחר בדבר הזה. יש קופות חולים אבל קופת חולים זה משהו אחר... משרד הרווחה נמצא בשטח". עם זאת, כל המפקחים היו תמימי דעים שאף שלדעתם "בנושא חירום למחלקת הרווחה בתור כתובת יש מקום", חיוני לדעתם "... למקד את זה לדברים הדחופים ביותר, שאין אף אחד אחר שיכול לתת לזה מענה."

מכיוון שלדעת המפקחים "צרכים מיוחדים" אמורים לשמש בעיקר במצבי חירום, גם למידיות יש משקל של ממש. לדעתם, אדם שמגיע למחלקה לשירותים חברתיים יכול וצריך לקבל מענה מידי שאפשרי פחות במשרדים אחרים, כפי שאמר אחד המפקחים: "אני רוצה לעשות הפרדה בין דפיקה על הדלת, [אז] אנחנו זמינים [כי] יש קטסטרופה, מול ביטוח לאומי ש(לוקח זמן רב) עד שמתארגנים, ורואים איזשהו פתרון מהיר במידי. בגדול, זה המקום שאנחנו צריכים להתערב".

מכיוון שמדובר במענה בעת משבר חמור, היו שגרסו שכדי לתת מענה מידי, ללא עיכוב, הכרחי שחלק מהתקציב הנמצא בידי מנהל המחלקה יהיה במזומן ובהתחייבויות. משתנה נוסף שבעטיו לדעת המפקחים יש להשאיר את התקציב המיועד לצרכים מיוחדים באחריות משרד הרווחה הוא הגמישות. מכיוון שסיוע במסגרת הצרכים המיוחדים מיועד לדעתם רק למצבי חירום ולמקרים דחופים, גמישות מגדילה את האפשרות לתת למבקשים מענה מידי. לדעתם, העובדה שאדם המגיע למחלקת הרווחה עם בעיה דחופה פוגש עובד סוציאלי שיכול להפעיל שיקול דעת באשר לצורך של הפונה, מגדילה את האפשרות לתת לו מענה מידי, כפי שנימק זאת אחד

המפקחים: "במחלקה הראייה היא פרטנית, לעומת ביטוח לאומי ששם הראייה היא של קבוצת אוכלוסייה. פה אנחנו מתייחסים למשפחות בצורה פרטנית, רואים ניואנסים, צרכים מיוחדים, שילובים מיוחדים". מרואיין אחר הוסיף תוך שההדגיש את הצורך לתת מענה למקרים מיוחדים: "אנחנו עוסקים באנשים, בני אדם. ולמרות שיש קריטריונים שקובעים, תמיד יש אנשים שלא יעמדו בקריטריון. יש מצבי משבר, תקופות חיים מסוימות, שם נכנס המקום הזה של שיקול הדעת... בנקודות מסוימות נכון שעובד ייכנס עם שיקול הדעת האנושי שלו".

אף שמרבית המפקחים חשבו שסעיף הצרכים המיוחדים ראוי שיהיה באחריות משרד הרווחה, רובם טענו שזו לא אמורה להיות באחריותו הבלעדית.

4.3.2 אחריות חברתית אינה נחלתו הבלעדית של משרד הרווחה

המפקחים הציגו הסברים וטיעונים מגוונים. רבים טענו שסעיף צרכים מיוחדים היווה פתח לגלגול האחריות ממשרדי ממשלה שונים למשרד הרווחה, תוך התנערות המשרדים האחרים מאחריות חברתית ומסיוע לאוכלוסיות במצוקה כלכלית, ובמילותיהם: "קופת חולים שהייתה צריכה לעשות משהו עבור העניים.. חברת חשמל... המדינה בתהליך התנערה מהמחויבות לתת פתרונות ואז זה התגלגל על מחלקות הרווחה... ולדעתי זה ממש קטסטרופה".

אמירה אחרת טענה לתופעה מכוונת של התחמקות משרדי הממשלה, ובכללם משרדי השיכון, הבריאות ומשרדים אחרים, מהתמודדות עם מצוקת האוכלוסייה שמצבה הכלכלי קשה: "כולם פתרו את הבעיה; אומרים: תלכו לרווחה... לכו אליהם הם יפתרו את זה. משרד השיכון שידוע שהמדיניות שלו היא לא סוציאלית ... הפלות זה קופות החולים... וכו' וכו'". רבים התמקדו בגלגול האחריות בתחום הבריאות. המפקחים הביעו תרעומת על כך שסעיף הצרכים המיוחדים, שאמור לסייע לנזקקים בכלל תחומי החיים, מופנה ברובו להיבטים הקשורים לבריאות, כפי שאמר מפקח זה: "...חלק גדול זה השלמות לבריאות... כל מה שלא מופיע בסל הבריאות, כולל לשלם לרופא כדי שיוציא אישור... הסעות לדיאליזה...". לדעת כולם, מצב זה אינו מאפשר למחלקה לשירותים חברתיים למלא את המשימה שבאחריותה - לתת מענה לצרכים קיומיים: "במגזר

הערבי ההסעות לדיאליזות לוקחות בין 50%-80% של התקציב, כלומר שלכל הדברים של מאסלו² יש לך אפס תקציב".

לטענת המפקחים, מצב זה שבו התקציב מופנה ברובו למימון צרכים הקשורים לבריאות, לא רק שאינו מותיר תקציב לצרכים אחרים, אלא שהוא מציב אותם בפני דילמות אתיות שאין זה מתפקידם ואין להם כלים לפתור: "אנחנו מממנים הסעות לטיפולים רפואיים שזה אבסורד... האם דיאליזה יותר חשובה מכימותרפיה?". לדעת המפקחים, ללא התגייסות של משרדים נוספים, משרד הרווחה יכול לסייע רק במידה מוגבלת וביעילות מצומצמת. התמודדות מוצלחת עם נושא 'הצרכים המיוחדים' תתרחש רק באמצעות שיתוף פעולה בין-משרדי, כפי שאמר מרואיין זה: "[הנושא] צריך אולי להיות מרוכז על-ידי משרד הרווחה אבל צריכים לשבת שם נציגים של משרד הבריאות, ביטוח לאומי ואנחנו. כל מה שנעשה לבד כעובדים סוציאליים נחטא למציאות ולעצמנו."

4.3.3 הפקרה ממסדית: אחריות ללא כיסוי תקציבי

ברוח זו, הועלתה על-ידי המפקחים טענה שהממסד במובנים רבים מפקיר את השירותים החברתיים. המפקחים הסבירו כי אחריותו החברתית והממסדית של משרד הרווחה עוגנה אמנם בחוק, אך בפועל לא ניתנים לו משאבים ותקציבים למלאה. לדבריהם, אף שסעיף הצרכים המיוחדים מוגדר בחוק, לא קיימת הגדרה ברורה לתקציבו של סעיף זה. במילותיו של אחד המפקחים: "לעומת הנושאים האחרים שמוגדרים לפי קריטריון, זה הסעיף היחיד שכתוב בו 'בהתאם לתקציב', כלומר לא מחויב המציאות. בסופו של דבר יכול הפונה לקבל 0 כי אין תקציב". פער זה בין אחריות מחד גיסא, והעדר תקציב לעמוד במחויבות כלפי אנשים מאידך גיסא, מעורר אצל המפקחים תחושה של הפקרה וחוסר הגינות. כמו שאומר מפקח זה: "גם נתנו לנו אחריות וגם הפקירו אותנו במובן מסוים...". מפליא לגלות שביטויים דומים, כמעט באותן מילים, נשמעו בבירור כבר בתחילת שנות השבעים, כפי שיפה (1973) ציטט את שר הסעד דאז מיכאל חזני שאמר: "אני מסכים שלא ניתן להעמיס על העובד הסוציאלי את האחריות לחלוקת משאבים מוגבלים העומדים לרשותו, מבלי להגדיר באופן מובהק קריטריונים לזכאות...".

2 על-פי מאסלו, אנו פועלים כדי לספק חמישה צרכים (צרכים פיזיולוגיים בסיסיים, ביטחון בקיום הפיזי, שייכות, זהות ואהבה, כבוד והערכה ומימוש עצמי). הצרכים מסודרים באופן היררכי, מדורג, כך שלא ניתן לספק צרכים גבוהים יותר עד שלא סופקו הצרכים שמתחתם.

לוח 2

תחושות "הפקרה" בקרב העובדים הסוציאליים

N (100%=)	מסכים מאוד	←————→			מאוד לא מסכים	
						כשנבחר ציבור "מוריד" הנחיה לתת
164	53.9	20.6	14.5	6.1	4.8	סיוע חומרי לפונה, הוא פוגע בקשר המקצועי שלי עם הפונה.
						כשנותנים לעובד סוציאלי להיות
165	48.8	28.7	12.8	6.1	3.7	אחראי על צרכים מיוחדים ללא תקציב, זה הופך אותו ל"שק חבטות".

תחושת הפקרה עולה גם מנתוני העובדים הסוציאליים (ראה לוח 2 לעיל). רבים מהם (77.5%) טענו שכאשר נותנים לעובד סוציאלי להיות אחראי ל"צרכים מיוחדים" ללא תקציב, זה הופך אותו ל"שק חבטות". ממצא זה עולה בקנה אחד עם ביקורתו של יפה (1973) שטען כי במתכונת שבה מתנהלים הדברים, העובדים הסוציאליים הופכים ל"סופגי זעזועים". פגיעה קשה מסוג שונה מתרחשת, לדעת העובדים, כאשר עוקפים אותם ומחליטים לתת סיוע חומרי שלא בדרך המלך: כ-74.5% מהעובדים דיווחו שהקשר המקצועי שלהם עם הפונה נפגע במצבים שבהם הם לא נתנו מענה לבקשתו, אך נאלצו להיענות לדרישה שבאה מצדו של נבחר ציבור.

4.4 האם קיימות אמות מידה למתן סיוע חומרי?

נוכח הצורך של משפחות רבות לקבל סיוע כלכלי כדי למלא צרכים בסיסיים מחד גיסא, והתקציב המוגבל תחת סעיף "צרכים מיוחדים" העומד לרשות המחלקות לשירותים חברתיים מאידך גיסא, עולה השאלה האם קיימות אמות מידה למתן סיוע חומרי. בהוראת התע"ס 3.16 (2009) המפרטת את מכלול השירותים והסיוע שמשרד הרווחה יכול לתת למשפחות וליחידים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, מפורט כי הסיוע עשוי לכלול בין השאר השלמת ציוד ביתי בסיסי, סיוע בקניית צעצועים וספרי קריאה לילדים, ביגוד והנעלה, תזונה מיוחדת לחולים בסוגים מסוימים של מחלות,

השתתפות בהוצאות נסיעה לביקור בני משפחה במוסדות שונים ושירותים נוספים שלא הוגדרו ספציפית בהוראה זו. מרבית הסעיפים מציינים את המטרה שלשמה אפשר לתת את העזרה, וכל סעיף כולל התייחסות לסוגיית ה"נזקקות" הקובעת כי זו "תיקבע על פי שיקול דעת של העובד הסוציאלי המטפל במשפחה".

ניסוח זה מעלה את השאלה האם קיימות אמות מידה שעל-פיהן אמור העובד הסוציאלי להפעיל את שיקול דעתו בהמליצו על מתן סיוע חומרי. עד כה טרם נבדקה שאלה זו בצורה ישירה בקרב עובדים סוציאליים. המחקר היחיד שבו נבחנה השאלה כיצד מחליטים סטודנטים ועובדים סוציאליים אם לסייע מוחשית למשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים נערך על-ידי חזן-אברמסון (2006) במחקר ניסויי. למשתתפים הוצגו שלושה תיאורי מקרה, והם התבקשו להחליט לאיזו משפחה מתוך השלוש הם יעניקו סיוע של 1,000 ₪ כל חודש במשך חצי שנה. המדגם כלל שתי קבוצות: 60 עובדים סוציאליים העובדים במחלקות ו-60 סטודנטים לעבודה סוציאלית בסוף שנתם הראשונה בלימודים. מחצית משתתפי המחקר, עובדים וסטודנטים, מצאו כי 'משפחת הפונים החדשים' ראויה ביותר לקבל תמיכה. הנבדקים נימקו את בחירתם בכך שמשפחת הפונים החדשים נמצאת במצב זמני של נזקקות וכי תמיכה כלכלית תוכל לעזור להם לשפר את מצבם הכללי, להוציאם מהמצוקה ולמנוע את הצטרפותם למעגל הלקוחות הכרוניים של המחלקות. משתתפי המחקר חשבו שגם אם יינתן סיוע חומרי לשתי המשפחות האחרות, הוא לא יאפשר להן להיחלץ מהמשבר שבו הן נמצאות זה שנים רבות. ממצאים אלה מצביעים על אמת מידה שניתן לכנותה 'סיכוי להיחלץ מהמצוקה הכלכלית' ומניעת הצטרפותם למעגל המשפחות הנזקקות לסיוע מתמשך. משתנים בולטים שהנחו את כל משתתפי המחקר בהחלטתם היו המצב הכלכלי של המשפחות ומידע על אודות הסיוע הכלכלי שקיבלו בעבר מהמחלקה. אמת מידה נוספת שהנחתה את החלטותיהם, שאליה אתיחס עוד בפרק הבא, הייתה מידת שיתוף הפעולה של המשפחה בתהליכים טיפוליים קודמים ומשך הטיפול של המשפחה במחלקה.

במחקר הנוכחי שאלנו שאלה ישירה שבדקה האם לדעת העובדים קיימות אמות מידה ברורות שעל-פיהן הם ממליצים על קבלת סיוע חומרי. ניתוח הנתונים מלמד שרק 43.1% מכלל העובדים שהשתתפו במחקר חשבו שאמות המידה להמלצה על סיוע חומרי ברורות (לוח 3 להלן).

ניתוח עדויות המפקחים חושף תפיסת-על מעניינת המשקפת למעשה את האופן

שבו הם קובעים את מידת הנזקקות לקבלת סיוע חומרי. תפיסותיהם מצביעות על אמת מידה שעיקרה 'מצבים שבלעדיהם לא יכולים להתקיים חיים תקינים', כמו שאמרה אחת המפקחות: "אני חושבת שאפשר לתת עזרה חומרית חירומית כשמדובר על מצבים שבלעדיהם לא יכולים להתקיים חיים תקינים. אמת המידה צריכה להיות לגבי המצב של מה לא יקרה בלעדי זה. כלומר, מידת החיוניות לחיים תקינים במובן המילולי של המילה". מדבריה עולה שאמת המידה המנחה צריכה להיקבע על דרך השלילה, ולא על דרך החיוב. כלומר, שיקול הדעת של העובד הסוציאלי יונחה על-ידי השאלה: האם יוכלו האדם או המשפחה, לנהל חיים תקינים אם לא יינתן סיוע? או בגרסה מרוככת יותר: עד כמה ייפגעו החיים התקינים אם לא יינתן הסיוע החומרי.

4.5 השילוב שבין סיוע חומרי לתהליך טיפולי

4.5.1 סיוע חומרי כמרכיב בתכנית התערבות כוללת

בהוראת התע"ס 3.16 (2009) בסעיף 1.3, נכתב בבירור כי סיוע חומרי יינתן "במסגרת תכנית טיפול במשפחה המוסכמת עם המשפחה". למרות בהירותו של תנאי זה המקשר את הסיוע החומרי עם טיפול פסיכו-סוציאלי שמוסכם על-ידי המשפחה, לא ברור עד כמה בפועל הוא אכן מהווה תנאי להמלצה ולקבלה של סיוע חומרי. במחקר שהוזכר לעיל (חזן-אברמסון, 2006) נמצא כי נוסף על הבדיקת שערכו העובדים והסטודנטים למצבה הכלכלי של המשפחה והיקף הסיוע שהיא קיבלה בעבר, אמת מידה נוספת שהנחתה את החלטותיהם הייתה מידת שיתוף הפעולה של המשפחה בתהליכים טיפוליים קודמים. נמצא שסיכוייהן של משפחות שאינן "משתפות פעולה" בתהליך טיפולי לקבל סיוע חומרי נמוך בהשוואה למשפחות שמשתפות פעולה. לאור העובדה שמחקרה של חזן-אברמסון היה ניסויי, החלטנו לבחון מה חושבים עובדים סוציאליים על אמת מידה זו ומהי תפיסתם של המפקחים הבכירים במשרד הרווחה.

לוח 3

דעות על אמות המידה לסיוע

N (100%=)	מסכים מאוד	←————→			מאוד לא מסכים	
167	13.2	23.4	20.4	30.5	12.6	הקריטריונים לסיוע חומרי מאוד לא ברורים.
167	9.0	13.8	19.8	31.1	26.3	סיוע חומרי צריך להינתן רק במצבי חירום.
164	5.5	12.2	23.2	32.3	26.8	לא צריך להתנות את הסיוע החומרי במידת שיתוף הפעולה.
167	29.9	19.8	21.6	16.2	12.6	סיוע חומרי צריך להיות חלק מתכנית טיפול כוללת.

ניתוח הנתונים הכמותיים מראה שכמחצית (49.7%) ממשתתפי המחקר מאמינים כי "סיוע חומרי תמיד צריך להיות חלק מתכנית טיפולית". ציטוטים רבים מלמדים שלדעת העובדים מתן סיוע חומרי ללא התערבות מלווה לוקה בחסר, כפי שאמרה אחת המרואיינות: "לדעתי סיוע חומרי צריך להיות חלק מתכנית טיפולית מוגדרת ולא משהו שחוזר על עצמו". גם מרואיינת שהיא ראש צוות טענה בכיוון זה: "כראש צוות ... אני מאמינה שסיוע חומרי צריך להיות חלק מתכנית טיפול ברוב המצבים". ממצא אחר, שלכאורה סותר את קודמו, מראה שמרבית (69.1%) משתתפי המחקר מאמינים כי: "לא צריך להתנות את הסיוע החומרי במידת שיתוף הפעולה של הפונה", ובווריאציה מעט שונה, כמחצית (45.9%) מהם מאמינים "כי מי שזקוק לסיוע חומרי לא בהכרח נזקק גם לשיחות עם עובד/ת סוציאלי/ת". ממצאים אלה מצביעים לדעתי על סובלנות והבנה שלא כל מי שזקוק בנקודת זמן מסוימת לסיוע חומרי הכרחי להתנות לגביו את קבלת הסיוע בטיפול פסיכו-סוציאלי. עדויותיהם המילוליות של העובדים מחזקות תפיסה זו, כפי שמלמד הציטוט הבא: "גם אם הפונים אינם עונים על קריטריון המוטיבציה והרצון לשינוי, אך עדיין מצבם הכלכלי קשה-יש לסייע להם". תפיסה מורכבת זו עולה גם מהציטוט הבא: "סיוע חומרי חייב לבוא כחלק מתכנית טיפולית אך לצערי לא תמיד זה מתאפשר בשל שיקולים שונים של מקבלי ההחלטות או חוסר פניות של הפונים". עדויות המפקחים מלמדות גם הן על צידודם בעיקרון שאין לתת סיוע חומרי

אלא אם הוא מלווה בתהליך טיפולי, כפי שאמר מרואיין: "בשום מקרה אני לא נותן למשפחה שבאה רק לסיוע חומרי. אני לא הכתובת". והוא ממשיך ומציג את עמדתו: "אני היום כמפקח חושב שצריך לתת סיוע חומרי במקרים שמזהים שהסיוע החומרי יכול לסייע להתקדם, כאמצעי. בשום מקרה אני לא נותן למשפחה שבאה רק לסיוע חומרי, אני לא הכתובת". מפקח זה מנמק ומסביר: "הדמות הטיפולית לא צריכה לתת עזרה חומרית כשזה רק זה". לדעתו, גם אם הפרט או המשפחה נמצאים בטיפול, יש לתת להם סיוע חומרי רק "אם עזרה חומרית תעזור לו לקפוץ מ-א ל-ב. במקרה הפוך לא העובד הסוציאלי צריך לטפל". עם זאת, לצד התפיסה שהציגו המפקחים, הם השמיעו גם קול שמכיר בכך שלא תמיד סיוע חומרי צריך להיות מלווה בטיפול פסיכו-סוציאלי. כפי שאמר מפקח זה: "מי שצריך רק מיטה לפעמים צריך רק מיטה". גישה זו גורסת שבמקרים שבהם המשפחה זקוקה לעזרה נקודתית של סיוע חומרי, אין צורך בתכנית טיפול פסיכו-סוציאלית. יתרה מזאת, היו שטענו שנוכח מגבלת התקציב הקבועה, במצבים שבהם הסיוע החומרי מוגבל או שהאפשרות לתת סיוע של ממש מועטה, אין זה מועיל לתת סיוע רק כדי לשמר את הקשר עם העובד הסוציאלי, ולעתים זה אף פסול, כפי שציינה מרואינת: "...מדי פעם לזרוק איזה עצם בשביל להחזיק את המטופל, אני לא בטוחה שזה כל כך נכון".

ראוי לציין כי מניתוח עדויות העובדים הסוציאליים והמפקחים עולה שהמשימה מורכבת במיוחד נוכח המצוקה הקשה שבה שרויים חלק מהפונים ללשכה מחד גיסא והמחסור המתמיד בתקציב הצרכים המיוחדים מאידך גיסא. על העובדים לא רק להמליץ אם לתת סיוע חומרי למשפחה מסוימת, אלא עליהם לקבוע סדרי עדיפויות בין נזקקות אחת לאחרת. הצורך לתעדף מציבה את העובדים הסוציאליים, הן בדרג המפקחים והן בדרג של עובדי השדה, בפני דילמות אתיות וערכיות משמעותיות.

4.5.2 דילמות במתן סיוע חומרי

אחת הדילמות הקשות ביותר שעמה מתמודדים עובדים סוציאליים בכל הדרגים היא למי להעניק סיוע חומרי וממי לחסוך סיוע פוטנציאלי. מדברי המרואיינים עולה כי דילמות אלה נובעות מערכים מתנגשים או מתפיסות עולם שונות. אחת המפקחות תיארה דילמה כזו כך: "התע"ס נתן אפשרות לאשר או לא בקשות חריגות - אני יכולה

למצוא שתי בקשות - מחלקה ... שמבקשת לחם מול מחלקה ב... שמבקשת לאישה קורס קוסמטיקה שמשתלב נהדר עם תכנית הטיפול שלה. מה תאשרי? לה כן תאשר את הקורס כי היא משתפת פעולה ולה לא תאשרי?". המפקחת סיכמה דילמה זו כך: "זה לא צריך לעמוד אחד מול השני.." "עניין של ערכים מאוד נכנס כאן למדרג שאנחנו עושים."

הדילמות הערכיות באות לידי ביטוי גם במקרים שבהם תקציב התע"ס לא כולל סוגי סיוע שאיש המקצוע מתרשם שהם חיוניים, כמו חימום בחורף או מיזוג בקיץ במקומות שבהם מזג האוויר קיצוני במיוחד. אחת המפקחות מתארת לדוגמה: "לפני כמה שנים באתי לביקור בית וישבתי אצל המשפחה שעה וחצי והגעתי הביתה ונדבקתי להסקה חמש שעות, האצבעות של הרגליים שלי קפאו. אמרתי חייבים חימום בבית אבל לא מצאתי בתע"ס. רשמתי למפקחת צרכים בסיסיים והיא הייתה עמוסה ולא קראה והוצאתי נוהל שהצורך הבסיסי הוא בראש ובראשונה חימום בחורף, בלי חימום אי אפשר. זה לא היה קיים הייתי צריכה לעשות עוקף...". מתיאורה עולה כי במקרים אלו, העובד הסוציאלי או המפקח יכולים לחרוג מתפקידם ולהיאבק על מנת להשיג תקציב חריג לסיוע, אך נראה שהתהליך אינו פשוט כלל ועיקר.

בקבוצת הדיון שנערכה עם המפקחים היו שחשבו שאין להפקיד את ההחלטה על מתן סיוע חומרי בידי העובד הסוציאלי היחיד. בודדים העלו את האפשרות להקים פורום או ועדה שיסייעו בהחלטות שיש בהן דילמות של ממש. כפי שאמרה אחת המפקחות: "אני מעלה את האפשרות האם נכון שיהיה לנו פורום בכל מחלקה שיתכנס אחת לכמה זמן ויביא את הדילמות האלה, כדי שההחלטה לא תהיה של העובד הסוציאלי מול המדריכה - ראש צוות והמפקחת אלא משהו שיתמודד עם הדילמות האלה... וגם מול הפונה". חיזוק לטענה זו עולה מדוגמה שהציגה מפקחת אחרת שתיארה כיצד פעלה במקום עבודתה הקודם ועדה פנימית שהחליטה על סדרי עדיפות בתקציב: "כשאני הייתי בלשכת רווחה הייתה לנו ועדת תקציב. כל עובד סוציאלי היה אוסף את כל הבקשות, ופעם בחודש או שבועיים יש ועדת תקציב - כולם מתכנסים ומעלים את כל הצרכים, כי יש סדרי עדיפויות של הלשכה על מה הם יוציאו את הכסף וזה דבר נפלא". לעומת זאת, רוב המפקחים הביעו עמדה המתנגדת לגיבוש של ועדה פורום. אחד המפקחים טען שהעובד הסוציאלי הוא בעל כישורים ויכולת מקצועית להחליט באופן עצמאי על מקרים שבהם יש להעניק סיוע חומרי ועל מקרים שבהם אין להעניק אותו.

אין צורך בוועדה שתלווה את העובד הסוציאלי בהחלטות פשוטות ושגרתיות. "לי זו נראית הצעה עצובה שעובד סוציאלי לא מסוגל לקבל לבד החלטה לקשור בין תכנית טיפול לסיוע חומרי ברמות האלה... אני לא מדבר על מקרים חריגים, אבל באופן שגרתני זה נראה לי הזוי".

לסיכום, התמונה המתקבלת מראה כי התנאים המאפיינים את עבודתם של העובדים הסוציאליים - עמימות, אמות המידה והעדר תקציב - מציבים בפניהם דילמות אתיות ומקצועיות רבות, והתחושה היא שאין ניסיון שיטתי להתמודד עם הדילמות הללו.

4.6 סיוע חומרי כגורם המשפיע על הקשר הטיפולי

מעדויות העובדים הסוציאליים והמפקחים עולה כי סיוע חומרי קשור לאופי הקשר שיווצר עם העובד הסוציאלי. רבים טענו שקבלת סיוע חומרי תורמת לקשר שבין הפונה לעובד, ואילו רבים אחרים טענו שפנייה לסיוע חומרי שאינה נענית פוגעת באפשרות ליצור קשר טיפולי מיטיב. לצד הקולות שראו את האפשרות לשלב בין סיוע חומרי לטיפול פסיכו-סוציאלי, או שראו סיוע חומרי כתנאי מקדים לטיפול פסיכו-סוציאלי במקרים קשים, היו שטענו כי סיוע חומרי מעכב ומפחית מאפקטיביות ההתערבות.

4.6.1 סיוע חומרי כמעכב את אפקטיביות ההתערבות של העובד הסוציאלי

כאמור, היו שטענו כי סיוע חומרי עלול לקבע ולשמר נזקקות ותחושת תלות בממסד. תפיסה זו גורסת שקבלת סיוע מחזקת את הלמידה של הפונה שהוא יכול לקבל סיוע בשל מחסורו מבלי שהוא נדרש לערוך כל שינוי בחייו, או שהוא לא מסוגל להשיג דברים בזכות עצמו, או שזה לא משתלם לו, וכך מונצח מעגל התלות במדינה וברווחה. עמדה זו עולה בקנה אחד עם טענתו של קטן (1980), המצביעה על הסכנה שבסיוע חד-צדדי לפונים לשירותי הרווחה, מבלי שהם מתבקשים לתת מאומה בתמורה. לדבריו, במצב שבו אנשים הנזקקים לסיוע תופסים את עצמם כמסוגלים להיעזר בלבד, הם עלולים לסגל לעצמם דפוסי התנהגות של קבלה ללא יכולת נתינה. תופעה זו מוכרת היטב בפסיכולוגיה החברתית בשם "חוסר אונים נלמד" (Learned Helplessness). פונים אלו רואים עצמם כזכאים ש"מגיע להם" לקבל סיוע. תחושת זכאות זו עומדת

בבסיס הבעייתיות של הסיוע החומרי, שכן היא מעצימה את התלות ואף מקבעת אותה. הביטוי "תנו להם חכות ולא דגים", מבטא את התפיסה ההפוכה הדוגלת בלהקנות לאדם הפונה לעזרה את היכולות והמיומנויות שיאפשרו לו להשיג ולרכוש בעצמו את הדרוש לו. הכוונה היא לא להתעלם מאנשים במצוקה; מובן שיש להתייחס לנזקקים ולפניותיהם לקבלת סיוע, אולם המדיניות הקיימת חינכה ולימדה דורות של אוכלוסיות להיתמך על-ידי מחלקות הרווחה או על-ידי ביטוח לאומי. חינוך זה הוא בעייתי ויש לשנות את התפיסה הקיימת כלפי האוכלוסיות החלשות. תפיסה זו משתקפת בדבריה של מרואיינת המתנגדת לסיוע חומרי: "הפונה מאמין שמגיע לו לקבל תמיכה בצרכים חומריים ללא שום ביצוע שינוי במהלך חייו. כתוצאה מכך הסיוע הופך לכוני ואינו מצליחים להוציא אנשים ממעגל העוני והתלות. מחד - אני חושבת שאם אדם פונה כי הוא נזקק יש להתייחס לצורך ולבקשה. מאידך - קיימת תפיסה שכל מחסור מכל סוג שהוא במדינה אמור לקבל מענה ברווחה וזה מעורר תובענות ודרשנות של 'מגיע לי'. משהו בתפיסה הבסיסית משמר את האנשים בפניות אלינו, אנחנו 'חינכנו' דור שלם לכך. אולי הגיע הזמן לעשות שינוי...".

רבים טענו שהאפשרות לקבל סיוע חומרי היא בעייתית גם בשל עמדת הפונים כלפי המחלקות. הם הסבירו כי משפחות לא מעטות תופסות את הסיוע החומרי שהן יכולות לקבל מהמחלקה אך ורק כמקור אפשרי נוסף לקבלת כסף. לדעת העובדים, לתפיסה זו שתי השפעות שליליות. ראשית, עמדה זו של המשפחה חוסמת אותה ואת העובד מלחשוב על האפשרות לקבל סיוע מעבר לעזרה מוחשית כפי שאמרה אחת המרואיינות: "הסיוע החומרי חשוב כחלק מתהליך הטיפול ולא רק כמטרה, כפי שהמצב הגיע היום. כעובדים סוציאליים הפכנו ללשכת הסעד של פעם שעיקר האנרגיה של הפונים היא איך להשיג יותר דברים ולא להתפנות לתהליך טיפולי כלשהו לשיפור מצבו".

השפעה שלילית נוספת עלולה להתרחש במצבים שבהם הפנייה לקבלת סיוע חומרי נענית בשלילה: "לעתים הסיוע החומרי אכן מסייע ליצירת קשר עם המשפחה אך לעתים מעלה את רמת הכעס על העובד הסוציאלי. נראה לי שהציפיות לסיוע חומרי מהרווחה הוא שארית של "משרד הסעד" שהתפיסה לגביו שעזר רק חומרית".

4.6.2 סיוע חומרי כמקדם את אפקטיביות ההתערבות של העובד הסוציאלי

4.6.2.1 מעביר תחושה של אכפתיות

מעדויות העובדים שהשתתפו במחקר עולה כי רבים מהם חשבו שכאשר מאושר לפונים סיוע חומרי, הדבר מעביר להם תחושה של אכפתיות כפי שעולה מדבריה של עובדת זו: "התקציבים שברשותנו לא יצילו את הפונה, אך הוא יחוש שיש אמפתיה והבנה למצב וסיוע יוכל לתרום לו מאוד. הסיוע יכול לייצר אמון בין הפונה לעובד הסוציאלי".

אחרים חשבו שמתן סיוע חומרי מזרז את התבססותה של תחושת האמון של הפונה בעובד הסוציאלי, ובמילותיה של אחת ממשתתפות המחקר: "מתן סיוע חומרי, יגביר מוטיבציה ויבסס תחושת אמון אמיתית של הפונה בעובד הסוציאלי". אותה טענה, כשהיא מוצגת על דרך השלילה, מלמדת מה חושבים העובדים כאשר לא מאושר סיוע חומרי: "לעתים כאשר לא מאושר לפונה סיוע חומרי זה פוגע בקשר הטיפולי".

תגובות נוספות הצביעו על השלכותיו האפשריות של סירוב לבקשת סיוע חומרי. המרואיינים מתארים תהליך צפוי המתרחש במצבים שבהם לא ניתן למלא את הבקשה של הפונה לסיוע חומרי. במצב כזה מתעוררות תחושות של תסכול, כעס ואכזבה בקרב הפונים, החשים עצמם פגועים; חוויה שלרוב מובילה אותם לפגוע בקשר עם העובד הסוציאלי, כפי שתיארה עובדת: "פעמים רבות מפנים אנשים לגורמי הרווחה על דברים שאינם נמצאים בסל המענים שלנו וזה יוצר דרישות גבוהות ויחד עמן אכזבות, וזה פוגע באפשרות ליצירת קשר טיפולי אשר יכול באמת לקדם את הפונים".

במצבים כאלה הקשר עלול להיפגע גם מכיוון שהעובדים הסוציאליים חשים תסכול וחוסר אונים בשל יכולתם המוגבלת לסייע. מעדויות העובדים עולה כי רבים מהם חשים כי הכעס, הזעם ואף הזלזול שמופנים אליהם מצד הפונים אינם מוצדקים ושהם שוחקים את יכולת ההתמודדות שלהם מול הפונים: "מצב זה, בשילוב מיעוט תקציב, גורם לתסכול רב מצד הפונים שמופנה אלינו כעובדים. הפונים מצפים שאנחנו 'נשלים פערים' של חוסר הכנסה מתעסוקה או מקצבאות נמוכות. המצב מתסכל ושוחק גם אותנו כעובדים".

לסיכום, הסיוע החומרי פועל באופן פרדוקסאלי בשני אופנים: מצד אחד, הוא מסייע, מאפשר ופותח הזדמנויות בקשר הטיפולי מול העובד הסוציאלי. אך מצד שני, הוא עלול להוות מכשול או משוכה משמעותית בקשר, בשל חוסר היכולת של העובד

הסוציאלי (על סמך שיקול דעתו או בשל אילוצים תקציביים) לענות על ציפיות הפונים.

4.6.2.2 סיוע חומרי: תנאי מקדמי להתערבות פסיכו-סוציאלית

מפקחים ועובדים רבים בשטח הצביעו על סיוע חומרי למשפחות השרויות במצבי עוני קשים ביותר כתנאי בסיסי ומטרים להתערבות פסיכו-סוציאלית, כפי שאמרה עובדת: "סיוע חומרי נדרש על מנת שהאזרח הפונה לסיוע יוכל להתפנות לתכנית טיפול במידה ומאותרות בעיות נוספות במשפחה". גם המפקחים ראו בחלק מהמקרים את הסיוע החומרי כתנאי מקדמי להתערבות פסיכו-סוציאלית: "אם לאנשים חסר את הצרכים הבסיסיים אי-אפשר לטפל במצוקות אחרות שלהם, קודם מספקים להם תשתית ואז אפשר לדבר איתם על משהו אחר. יש לזה גם צדדים חיוביים. אחרי זה אפשר להתקדם לרבדים ומקומות אחרים". מפקח אחר אמר: "אנחנו מטפלים באנשים במשבר, לפעמים מתמשך, אבל כדי לעזור להם לצאת ממשבר אתה לא יכול רק לדבר איתם על זה, אלא הרבה פעמים צריך לעזור להם לצאת מזה. בשבילם אובר של 3,000 ש"ח זה בור, סיפורים של 'אין לי שקל לילד'... כשאתה רוצה להוביל בן אדם שהמקרר שלו ריק, אבל אתה רוצה שהוא יחשוב על עבודה, אתה חייב להביא אותו למצב שהוא יכול להיות בגובה השולחן כדי לעלות למעלה."

ראיית הסיוע החומרי כתנאי הכרחי שיש לספקו במשפחות החוות מצוקה כלכלית קשה חזרה ועלתה בוואריאציות שונות תוך התייחסות לתיאוריה של מאסלו: הן העובדים הסוציאליים והן המפקחים טענו שיש לספק תחילה צרכים פיזיים של אוכל, בית וביטחון לפני שאדם יכול להתייחס להיבטים אחרים בחייו כמו הגשמה ומימוש עצמי. רובם טענו שהמדיניות המונהגת כיום שלפיה גיבוש תכנית טיפולית פסיכו-סוציאלית צריך להיעשות במקביל לטיפול בצרכים הבסיסיים - אינה מתחשבת מספיק ברציונאל של תיאוריית מדרג הצרכים של מאסלו, כפי שביטא זאת אחד העובדים: "המשך המדיניות הנוכחית בה אנחנו נדרשים לבנות תכניות טיפול שמתייחסות לשלבים גבוהים במדרג מאסלו ללא שנסייע לפונה לחוש מוגנות במדרג התחתון של הצרכים - מזויף, לא מקצועי ומנציח את המצב הקיים".

5. סיכום, מסקנות והמלצות

אף שבינואר 1982 נכנס לתוקפו חוק הבטחת הכנסה שאמור היה להשלים את תהליך ההפרדה בין מתן סיוע כלכלי ובין מתן שירותים של טיפול פסיכו-סוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים, המציאות מראה שהעיסוק בסיוע חומרי לא נעלם מהפרקטיקה של העובדים הסוציאליים במחלקות. במציאות של גידול בשיעורי העוני נראה כי העובדים הסוציאליים עוסקים בהשגת סיוע חומרי מהמשרד ומהמגזר השלישי, ופרקטיקה זו כוללת קבלת בקשות לסיוע חומרי, קבלת החלטות למי לתת מה, עיסוק במתן הסיוע עצמו, טיפול בפניות שנדחו, תיווך והפניה לשירותים ולמוסדות לשם קבלת סיוע מסוגים שונים. כל אלה מחייבים אינטראקציה מתמשכת עם הפונים בשלבים השונים של התהליך.

להלן הממצאים העיקריים העולים ממחקר זה:

1. דחיית בקשה לסיוע חומרי פוגעת במקרים רבים בקשר של העובד הסוציאלי עם הפונה ומפחיתה מהערכת מקצועיתו על ידי הפונים. עם זאת, אין להתעלם מהאפשרות שרמת סיוע גבוהה מדי עלולה לפגוע ביוזמה של המטופלים עצמם.
2. מודעותם של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים לחשיבות הסיוע החומרי גבוהה ממה שנהוג לחשוב.
3. העובדים הסוציאליים רואים את הסיוע החומרי כמרכיב מובנה בתפקידם במחלקות לשירותים חברתיים.
4. העובדים הסוציאליים בשטח והמפקחים מקדישים זמן ואנרגיה ניכרים לטיפול בסוגיות הקשורות לסיוע חומרי. משאבים אלה אינם מנותבים רק לרמה המוחשית, אלא גם למשמעותם הטיפולית (גבולות, יחסי כוח ועוד).
5. העובדים ערים ליתרונות השילוב בין טיפול פסיכו-סוציאלי לבין סיוע חומרי, כמו גם להשלכותיו המקשות על הקשר המקצועי.
6. העובדים תופסים מתן סיוע חומרי כתנאי מקדים לטיפול פסיכו-סוציאלי במצבים שבהם המצוקה הכלכלית קשה.
7. במקרים רבים שבהם בקשת הפונים לסיוע חומרי נדחית, העובדים חשים כ"שק חבטות", במיוחד כאשר גורם חיצוני מתערב ומורה לסייע.
8. המפקחים מדגישים כי הפער בין החוק המחייב את משרד הרווחה לסייע לבין העדר תקציב המגבה מחויבות זו - מפקיר את העובדים.

9. לדעת העובדים והמפקחים כאחד, בדרך כלל רצוי שלא לתת סיוע חומרי כשלא מתלווה לכך התערבות פסיכו-סוציאלית. עם זאת, לדעתם, ישנם מקרים שבהם יש לאפשר סיוע חומרי מבלי להתנות אותו בהתערבות מלווה.
10. מעדויות העובדים והמפקחים נראה כי סוגיית הסיוע החומרי מציבה בפניהם דילמות מקצועיות ואתיות. כדי להתמודד היטב עם דילמות אלה, ראוי למפותן תחילה במחקר ולבדוק אלו שיקולים מנחים את העובדים בעת קבלת החלטה.
11. המפקחים טוענים כי טיפול בלעדי של משרד הרווחה בעוני ובעניים באמצעות סיוע חומרי המכונה "צרכים מיוחדים" לא יפתור בצורה מהותית את הבעיה. רק איחוד או מנגנון לשיתוף פעולה של כל המשרדים שיש להם נגיעה לנושא יאפשרו פתרון של ממש לבעיה.
- בטרם אציג כמה המלצות למקבלי ההחלטות, ראוי לציין כי ממצאי מחקר זה מבוססים על מדגם קטן יחסית, ועל כן יש להתייחס לממצאיו בזהירות הראויה. עם זאת, חשוב להתייחס להיבטים הבאים:
1. חיוני להעמיק את ההבנה באשר לפער שבין העיסוק היומיומי של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בסיוע חומרי לבין ההכרה של גורמים במשרד ובאקדמיה בהיבט זה ובהשלכותיו.
- (א) רצוי להרחיב את הדיון והמחקר על השלכות החיבור שבין סיוע חומרי לבין התערבות פסיכו-סוציאלית מנקודות המבט של כל המעורבים בדבר.
- (ב) חשוב להכיר במרכיב הסיוע החומרי כחלק מתפקידו של העובד הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים, מהלך אשר זה עשוי לתרום להבניית הסיוע החומרי כחלק מעשייה מקצועית.
- (ג) לאור האתגר היומיומי הקיים בשילוב סיוע חומרי בהתערבות פסיכו-סוציאלית, רצוי לבדוק במחקרי עומק את עמדותיהם של העובדים הסוציאליים לגבי שילוב זה.
2. חיוני להעמיק את השיח בין עמדת הספרות הטיפולית בכל הקשור לסיפוק צרכים לבין העבודה המאתגרת עם אנשים החיים בעוני.
3. מכיוון שחלק משמעותי מתקציב ה"צרכים המיוחדים" מופנה לאנשים המתמודדים עם בעיות בריאות, תחום המחייב למידה והתמחות בתחום זה, רצוי שהתחום יצא אל מחוץ לגבולות תקציב ה"צרכים המיוחדים".

4. אם סיוע חומרי במסגרת "הצרכים המיוחדים" יישאר במחלקה לשירותים חברתיים, חיוני להפריד בין מעורבותו של העובד הסוציאלי בגיבוש ההמלצה לבין תחום הזכאות וכל ההליך המנהלי הכרוך בכך.
5. כדי שסיוע חומרי יתרום בצורה משמעותית לאלה הזקוקים לו, הכרחי שהוא ידון על-ידי צוות קבוע שיכלול נציגים ממשרדים שונים ובכללם משרד הבריאות ומשרד השיכון ויקבל החלטות על סמך שיתוף פעולה בין-משרדי.
6. העובדים והמפקחים הביעו שביעות רצון רבה מכך שנשאלו לדעותיהם בכל הקשור לסיוע חומרי. שילוב עובדי שדה ועובדי פיקוח בדיונים מקצועיים עשוי לתרום לגיבוש תפיסה אופרטיבית המותאמת למתרחש בשטח.

6. סוף דבר

רבים מהעובדים שהשתתפו במחקר שילבו בדבריהם משפטים כמו "תודה על ההזדמנות להתייחסות אישית". רבים תיארו בהרחבה, במילים שלהם, את דעותיהם, מחשבותיהם, רגשותיהם והתנהגויותיהם בכל הקשור לחיבור שבין סיוע חומרי להתערבות פסיכו-סוציאלית במחלקות לשירותים חברתיים. גם המפקחים הביעו קורת רוח מהעובדה שפנינו לשמוע את דעתם. אף שהם גילו את שביעות רצונם על דרך השלילה, כפי שעולה מדבריה של מפקחת: "אני לא חושבת שהתקיים דיון שחיבר מקצועית. שבחן עבודה סוציאלית וצרכים מיוחדים באיזשהו פורום במשרד", ניכר היה במפגש אתם שהם מאוד מרוצים מהשיתוף.

הרצון של העובדים והמפקחים למעורבות בכל הקשור להשפעה על תחום זה עולה גם ממשפטים כמו: "השאלון מרתק בעיני ואשמח אם הממצאים יישלחו לעובדות המשפחה על מנת ללמוד מהם ולהפיק לקחים", או "מקווה מאוד שהתשובות שלנו יכולות לתת מענה בהמשך... ", ו"מחקר חשוב בהצלחה ונשמח להיות שותפים לקריאת המאמר ומסקנותיו והמלצותיו. אתה מוזמן להיפגש אתנו בשטח ולשמוע. בהצלחה". נראה כי העובדים שמחו לשתף פעולה במחקר מבלי שהיה צורך לדחוק בהם, וזאת הן לאור כך שסיוע חומרי הוא רכיב משמעותי בעבודתם, ולא פחות מכך בשל העובדה שאין להם ככל הנראה מרחב של ממש לבחון את עצמם בסוגיות הקשורות לרכיב זה. מחקר זה מראה כי עדויותיהם של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ושל אנשי המקצוע ברמת הפיקוח העוסקים גם הם בסוגיית הסיוע החומרי, מאפשרות לשפוך אור ולגבש מדיניות על סוגיה זו ברמת המיקרו וברמת המאקרו על בסיס חוכמת המעשה.

ביבליוגרפיה

- וייס-גל, ע' (2007). גישת האדם בסביבתו וביטוייה באידיאולוגיה המקצועית ובפרקטיקה של עובדים סוציאליים בישראל. *חברה ורווחה, כו'(4), 567-596.*
- חזן אברמסון, ש' (2006). מעקב אחר קבלת החלטות ותהליכי חיפוש מידע של עובדים סוציאליים בלשכות לשירותים חברתיים בירושלים באשר לתמיכה כלכלית במשפחות (תיזה לתואר שני, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית). האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- זעירא, ע' ובן הרוש, א' (2007). מרכזי הסיוע בירושלים: שירות חברתי במציאות משתנה. *ביטחון סוציאלי, 74, 95-120.*
- יפה, א"ד (1973). ניסיון להפריד בין תפקידים הקשורים במתן תמיכה כספית לבין שירותים סוציאליים אחרים בעיריית ירושלים. *ביטחון סוציאלי, 5, 137-145.*
- קטן, י' (1980). *שיתוף לקוחות הלכה למעשה*. ירושלים: משרד העבודה והרווחה: השירות לעבודה קהילתית.
- קרומר-נבו, מ', אטיאס, ע' ובן-שמאי, א' (2002). שגרת העבודה עם משפחות במצוקה עמוקה בשירותי הרווחה: קווי יסוד לדיון מקצועי. *חברה ורווחה, כב'(2), 199-221.*
- קרומר-נבו, מ' וברק, ע' (2006). מחקר משתף פעולה: מערכת הרווחה מנקודת מבטם של צרכני שירותי הרווחה. *ביטחון סוציאלי, 72, 11-38.*
- תקנון עבודה סוציאלית (2009). http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Pages/Open_Tass.aspx
- Arksey, H., & Baxter, K. (2012). Exploring the temporal aspects of direct payments. *British Journal of Social Work, 42*(1), 147-164. Doi: 10.1093/bjsw/bcr039
- Hardy, B., Young, R., & Wistow, G. (1999). Dimensions of choice in the assessment and care management process: the views of older people, carers and care managers. *Health & Social Care in the Community, 7*(6), 483-491. Doi: 10.1046/j.1365-2524.1999.00217.x, Centre for Disability Research
- Hatton, C., & Waters, J. (2013). *The second poet survey of personal budget holders and carers*. Retrieved from Think Local Act Personal website: http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/_library/POETNationalReportFINAL.pdf
- Krumer-Nevo, M., & Lev-Wiesel, R. (2005). Attitudes of social work students toward clients with basic needs. *Journal of Social Work Education, 41*(3), 545-556. Doi: 10.5175/jswe.2005.200303137
- Leece, J., & Leece, D. (2011). Personalisation: Perceptions of the role of social

- work in a world of brokers and budgets. *British Journal of Social Work*, 41(2), 204-223. Doi: 10.1093/bjsw/bcq087
- Lewandowski, C. A., & Hill, T. J. (2009). The impact of emotional and material social support on women's drug treatment completion. *Health & Social Work*, 34(3), 213-221. Doi: 10.1093/hsw/34.3.213
- Lymbery, M. (2012). Social work and personalisation. *British Journal of Social Work*. Doi: 10.1093/bjsw/bcs027
- Moran, N., Arksey, H., Glendinning, C., Jones, K., Netten, A., & Rabiee, P. (2011). Personalisation and carers: Whose rights? Whose benefits? *British Journal of Social Work*. Doi: 10.1093/bjsw/bcr075
- Office of Public Management, OPM (2010). *Delivering personal budgets for adult social care: Reflections from Essex* (OPM Project No. 7078). Retrieved from Think Local Act Personal website: http://www.thinklocalactpersonal.org.uk/library/Personal_budgets_reflections_from_Essex.pdf
- Ribner, D. S., & Knei-Paz, C. (2002). Client's view of a successful helping relationship. *Social Work*, 47(4), 379-387. Doi: 10.1093/sw/47.4.379
- Spicker, P. (2013). Personalisation falls short. *British Journal of Social Work*, 43(7), 1259-1275. Doi: 10.1093/bjsw/bcs063