

ועדות הכנסת כזירה לעיצוב מדיניות על ידי עובדים סוציאליים

שירלי אברמי, ג'וני גל ועידית וייס-גל

הפעילות של פרלמנטים בכלל ושל ועדות פרלמנטריות בפרט הוכרה כזירה מרכזית לעיצוב מדיניות חברתית. מאמר זה מתמקד בוועדות הכנסת בישראל ומגדיר אותן כזירה הכרחית וחשובה למעורבותם של עובדים סוציאליים. בחלקו הראשון דן המאמר בעוצמתן של ועדות פרלמנטריות, והוא מאיר את המטרות שהן מבקשות להשיג בתהליכי קביעת מדיניות. כמו כן דן המאמר בוועדות הכנסת בישראל, תוך פירוט דרכי התנהלותן והנושאים שהן דנות בהם. בחלקו השני מומשגת המעורבות האפשרית של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת. בחלק זה מוגדרות המטרות השונות (מטרות-על ומטרות ספציפיות) אשר עובדים סוציאליים יכולים לקדם באמצעות השתתפות בדיונים בוועדות הכנסת, האסטרטגיות שבאמצעותן הם יכולים לקדם מטרות אלה, אופני ההשתתפות בוועדות הכנסת וההשלכות האפשריות של אופנים אלה על הופעתם. המאמר מסתמך, בין היתר, על דוגמאות מתוך פרוטוקולים של ועדות הכנסת שבהן השתתפו עובדים סוציאליים בכנסות ה-15 וה-16.

מילות מפתח: עבודה סוציאלית, ועדות כנסת, עיצוב מדיניות

מבוא

אחת המטרות שמקצוע העבודה הסוציאלית הציב לעצמו היא קידום הצדק החברתי. חשיבותה של מטרה זו באה לידי ביטוי בקודי האתיקה של העובדים הסוציאליים במדינות שונות בעולם (Banks, 2001) ובישראל (איגוד העובדים הסוציאליים בישראל, 1994), בהגדרת המקצוע (International Federation of Social Workers, 2000), ובשיח המקצועי של העבודה הסוציאלית בעולם ובישראל, אשר דן במהות המקצוע ובמטרותיו (דורון, 1989; Reisch, 2002; Marsh, 2005).

המחברים מבקשים להודות להדר פלור על סיועה באיסוף הנתונים, ולפרופ' הלל שמיד על עצותיו.

הפרקטיקה, המזוהה באופן ברור וישיר עם הערך של צדק חברתי, היא "פרקטיקה של מדיניות" (policy-practice) או סנגור בתחום המדיניות (policy advocacy) (וייס-גל, 2006; Wyers, 1991; Jansson, 2003; Iatridis, 1995; Hare, 2004). פרקטיקה זו מבוססת על מיזוג ושילוב בין עבודה סוציאלית ישירה (פרטנית, זוגית, משפחתית, קבוצתית וקהילתית) לבין פעולה מקצועית לשינוי מדיניות והשפעה עליה. היא מתרחשת כאשר העובד הסוציאלי לוקח חלק פעיל בפעולות לשינוי מדיניות חברתית אשר עלולה לפגוע בלקוחותיו, בעיקר באלה הסובלים מהדרה, מקיפוח וממצוקה עמוקה, או כאשר הוא פועל לאימוץ מדיניות חדשה העונה על צורכיהם של משתמשי השירותים או מגשימה את זכויותיהם. פעולות אלה נעשות בהתייחס למדיניותם של ארגונים, קהילות, רשויות מקומיות, וגם בהתייחס למדיניות ברמה הלאומית. אין פלא, אפוא, שקיימת דרישה הולכת וגוברת למעורבותם של עובדים סוציאליים בפרקטיקה לשינוי מדיניות ועיצובה, כחלק בלתי נפרד מעבודתם המקצועית. דרישה זו מופיעה בקודים האתיים של מקצוע העבודה הסוציאלית במדינות שונות בעולם, כגון בריטניה (British Association of Social Work, 1996) וארצות-הברית (NASW, 1999), והיא גם מופיעה בקוד האתי של העובדים הסוציאליים בישראל (איגוד העובדים הסוציאליים בישראל, 1994). רבים מהעוסקים במקצוע העבודה הסוציאלית במדינות שונות בעולם (Figueira-McDonough, 1993; Haynes & Mickelson, 2003; Jansson, 2003; Lens & Gibelman, 2000; Mazibuko, 1996) ובישראל (וייס-גל, 2006; כורזים, 1978; Gal & Weiss, 2000) דורשים את מעורבותם של עובדים סוציאליים בעיצוב מדיניות חברתית ובהשפעה עליה, ומדגישים את חשיבותה. כפועל יוצא, ניתן לראות בספרות המחקר של העבודה הסוציאלית יותר ויותר תיאורי מקרה שבהם עובדים סוציאליים, חוקרים בתחום העבודה הסוציאלית וסטודנטים לעבודה סוציאלית לוקחים חלק פעיל בהשפעה על המדיניות החברתית (קאופמן, 2005; Kadman, 1988; Poindexter, 1999; Sherraden, Slosar, & Sherraden, 2002). בנוסף, נעשים יותר ויותר מחקרים בתחום העבודה הסוציאלית הבוחנים תהליכים פוליטיים ואת מאפייני המעורבים בתהליך קביעת המדיניות, וזאת כבסיס להכוונת עובדים סוציאליים לפעולה בתחום המדיניות ולהמשגת אפשרויות הפעולה שלהם בזירה זו (אברמי, 2003; בן-אריה, 2001, 2004; בר, 2000, 2001; Jackson-Elmoore, 2005).

למרות החשיבות הרבה המיוחסת למעורבותם של עובדים סוציאליים בעיצוב מדיניות חברתית, והדרישה המפורשת למעורבות ולעשייה בתחום זה, ניכר כי בפועל קיים פער ממשי בין החזון למציאות. במספר מחקרים שנעשו בישראל (וייס, 1998; וייס-גל, 2008) ובמדינות אחרות כגון ארצות-הברית (Gibelman & Schervish, 1993; Koeske, Lichtenwalter, & Koeske, 2005; Teare & Sheafor, 1995) כי מעורבותם של עובדים סוציאליים בעיצוב מדיניות היא מוגבלת ומצומצמת. פער זה

בין המוצהר למעשה הוליד בעשורים האחרונים דאגה רבה וביקורות נוקבות בקרב העוסקים במקצוע (וייס, 2005; Jones, Ferguson, ; 2005; Figueira-McDonough, 1993; Specht & Courtney, 1994; Lavalette, & Penketh, 2004).

מעורבותם המוגבלת של עובדים סוציאליים בעיצוב מדיניות חברתית מוסכרת במגוון רחב של גורמים (וייס-גל, 2006). אחד מהגורמים הללו הוא העדר ידע. הופר (Hoefler, 1995) טוען, לדוגמה, כי לעובדים סוציאליים בארצות-הברית יש הבנה מועטת בלבד לגבי השאלה כיצד פועל הממשל, והם חסרי ידע על התהליכים הפוליטיים. יש להניח כי גם בקרב עובדים סוציאליים בישראל, אשר מעורבותם בפעולות של פרקטיקה של מדיניות היא, כאמור, מועטה, קיים מחסור בידע שיטתי בתחום זה.

מאמר זה מבקש לתרום לקידום מעורבותם של עובדים סוציאליים בפרקטיקה לשינוי מדיניות ובעיצובה, באמצעות הספקת ידע והמשגת פרקטיקה זו. באופן ספציפי יותר, מטרת המאמר לתרום לקידום אחת האסטרטגיות של פרקטיקה של מדיניות, המתייחסת לתהליכים הפורמליים של קביעת המדיניות, והיא סנגור בבית המחוקקים (legislative advocacy) (Figueira-McDonough, 1993), ובתוכה להתייחס לזירה אחת, והיא זירת ועדות הכנסת (מובן שסנגור בבית המחוקקים כולל גם פעולות נוספות, כגון פגישות אישיות עם חברי כנסת, כתיבת מכתבים לחברי כנסת ועוד). לשם כך מבקש המאמר לספק ידע לעובדים הסוציאליים על ועדות הכנסת, להצביע על תפקידן של הוועדות הללו בתהליך עיצוב המדיניות החברתית ולהמשיג את דרכי המעורבות האפשריות של העובדים הסוציאליים במסגרתן. המיקוד בוועדות הכנסת נובע מההערכה, הנשענת על ספרות המחקר בעולם ובישראל, המדגישה את חשיבותן של ועדות פרלמנטריות בתהליך החקיקה, ואת הנגישות שיש לגורמים בציבור ובמערכות הביורוקרטיות והמקצועיות אליהן. יחד עם זאת ספרות המחקר חסרה התייחסות לדרכים שבאמצעותן יכולה העבודה הסוציאלית לקדם את מטרת המקצוע באמצעות ועדות הכנסת. על כן מאמר זה מבקש להציב את ועדות הכנסת בקדמת הבמה, בהקשר של פרקטיקה לעיצוב מדיניות, ולתאר את האפשרויות הגלומות בשימוש באפיק זה, כדרך לממש מדיניות המיטיבה עם משתמשי השירותים החברתיים.

במאמר חמישה חלקים. החלק הראשון יעסוק בוועדות הכנסת כמקור של עוצמה וידגיש את מקומן של ועדות אלה בתהליך קביעת המדיניות. החלק השני יעסוק באופן ספציפי בוועדות הכנסת בישראל: סוגי הוועדות, מטרותיהן, אופן התנהלותן ודרכי פעולתן. החלק השלישי יגדיר את זירת ועדות הכנסת כזירה רלוונטית למעורבות עובדים סוציאליים, ואילו החלק הרביעי יתמקד במטרות שניתן להשיג באמצעות השתתפות בדיונים של ועדות הכנסת, תוך מתן דוגמאות מהופעות של עובדים סוציאליים בוועדות אלו (הדוגמאות נלקחו מתוך פרוטוקולים של דיוני ועדות

בכנסות ה-15 וה-16, שבהם השתתפו עובדים סוציאליים). החלק החמישי ידון בקשר האפשרי בין תפקידם הפורמלי של עובדים סוציאליים לבין אופן הופעתם בוועדות הכנסת.

עוצמתן של ועדות פרלמנטריות

ועדות פרלמנטריות קיימות בפרלמנטים בכל העולם והן מהוות מרכיב מרכזי בתהליכי החקיקה ועיצוב המדיניות. כך הדבר גם בכנסת ישראל. תהליכי המודרניזציה שעברו על המדינות המתועשות, שכללו התרחבות אדירה בידע ובמשאבים, והגברת הדרישות המופנות כלפי השלטון המרכזי, הביאו לידי מעורבות הולכת וגדלה של הממשל בתחומים מגוונים ולמורכבות רבה של תהליכי המדיניות. ההכרח לאמץ חקיקה המספקת בסיס פורמלי לפעילות שלטונית זו, והרצון לפקח באופן יעיל על יישום המדיניות, מטילים מעמסה גדולה במיוחד על בתי מחוקקים ועל נציגי הציבור המכהנים כחברי פרלמנט. ועדות פרלמנטריות הן אמצעי ראשון במעלה המאפשר חלוקת עבודה בתוך בית המחוקקים, החיונית להתמודדות יעילה עם נטל החקיקה הנדרשת. בה בעת, הוועדות הללו מספקות מענה לצורך להתגבר על ההיקף העצום של הידע הנדרש על מנת להתמקד בתחומים הרבים העומדים על סדר היום של קובעי המדיניות בעולם המודרני.

ועדות פרלמנטריות מאפשרות לקובעי המדיניות לחלק את עבודת החקיקה בין גורמים רבים יותר ולהפנות את הדיון בנושאים שונים לגופים (ועדות), אשר בהם נמצאים בעלי מומחיות רבה יותר ביחס לנושא הנדון (Mattson & Strøm, 1995). בסוף המאה ה-19 היו ועדות אלו מרכיב מרכזי בתהליך עיצוב המדיניות רק בקונגרס האמריקאי, כתוצאה מהדגש על הפרדת רשויות אשר אפיינ את המבנה השלטוני בארצות-הברית, אך כיום לוועדות פרלמנטריות יש תפקיד מרכזי גם בבתי מחוקקים במשטרים פרלמנטריים המתבססים על המודל הפרלמנטרי הבריטי (Longley & Davidson, 1998). הדבר נכון גם לגבי הפרלמנטים המתהווים בדמוקרטיה החדשות הצומחות במקומות שונים בעולם, ובכלל זה במדינות הקומוניסטיות לשעבר במזרח אירופה ובמרכזה (Ágh, 1998).

אף על פי שקיימות ועדות פרלמנטריות בבתי מחוקקים ברחבי העולם, יש שונות רבה מאוד בכל הקשור למאפייניהן (Shaw, 1979). שונות זו באה לידי ביטוי בתחומי הטיפול שלהן, באופן בחירתן, בתקופת פעילותן, במבנה הפנימי שלהן, בדרכי פעולתן, במעמדן בתהליך החקיקה ובתפקידים המוטלים עליהן. עם זאת, חזן (Hazan, 2001b) הצביע על כך שאפיוני הוועדות דומים בבתי מחוקקים שונים.

הוועדות הפרלמנטריות מספקות אפשרות לבחינה ממוקדת של החקיקה הממשלתית והפרטית, הן מסוגלות להעריך את ההשלכות של חקיקה מוצעת ולספק זירה לדיון מקצועי בחוקים המוצעים. מבחינתם של קובעי המדיניות, הוועדות מספקות משוב מעמיק למדיניות המוצעת, ואילו מבחינתם של המחוקקים הוועדה מספקת זירה למעורבות רבה ולצבירת ניסיון בתהליך החקיקה. לכל אלה יש להוסיף כי בעבור קבוצות אינטרס וארגוני סנגור, וגם לכיורוקרטים, מספקות הוועדות במה להשמעת עמדות ולהשפעה ממשית על תהליכי החקיקה.

ניתן להצביע על חמישה יעדים שונים, אשר לשמם מוקמות ועדות פרלמנטריות (Shaw, 1979): ראשית, לוועדות תפקיד מסורתי ומרכזי בתהליך החקיקה. החוקים המוצעים נדונים בוועדות הפרלמנטריות כחלק הכרחי מתהליך החקיקה. מטרת הדיון היא לאפשר בחינה מדוקדקת של החקיקה קודם להבאת החוק לאישור סופי של מליאת בית המחוקקים. יעד שני של הוועדות קשור לתחום הכלכלי. לוועדות תפקיד חשוב באישור הוצאה ציבורית. במקרים רבים קיימות ועדות פרלמנטריות אשר תפקידן לעקוב אחר תהליך ההוצאה הציבורית והשימוש במשאבים הללו לצרכים שונים. היעד השלישי שלשמו מוקמות ועדות הוא ביצוע חקירות בנושאים שונים. בחלק מהמדינות מוקמות ועדות מיוחדות לצורך חקירת נושא ספציפי, ואילו במדינות אחרות הדבר מהווה חלק מהמשימות השוטפות של ועדות קיימות. יעד נוסף של הוועדות הוא בקרה שוטפת (oversight) על תפקוד הרשות המבצעת. במקרה זה מקובל שהוועדות מתמקדות באופן יישום המדיניות על ידי משרדי הממשלה העוסקים בתחומים הספציפיים שבהם עוסקת הוועדה הפרלמנטרית. לבסוף, ועדות מוקמות גם כדי להשיג יעדים הנוגעים לתפקוד הפנימי של הפרלמנט. יעד זה, המכונה לעיתים "housekeeping", קשור בפעילות חברי הפרלמנט, בזכויותיהם ובחובותיהם של חברי הבית, ובתפקוד מוסדותיו. חוקרים שונים (Hazan, 2001b; Longley & Davidson, 1998) טוענים כי ניתן לקבץ את כל היעדים הללו לשני סוגים מרכזיים: יעדים הקשורים בתהליכי החקיקה, ויעדים הקשורים בתפקידי ביקורת וחקירה. שונות מרכזית בין ועדות פרלמנטריות במדינות שונות תבוא לידי ביטוי במידת ההשפעה של הוועדות ביחס לכל אחד מסוגי היעדים הללו.

מידת השפעתן של הוועדות והאוטונומיה שהן נהנות ממנה בביצוע תפקידיהן היו נושאים שעוררו, באופן טבעי, עניין רב בקרב חוקרים. מידת ההשפעה של הוועדות הפרלמנטריות קשורה בתפקידים הפורמליים המוטלים עליהן, דהיינו הסמכויות שיש לוועדות להתערב בתהליכי החקיקה (Strøm, 1998; Mattson & Strøm, 1995). כך, לדוגמה, לוועדות אשר באפשרותן ליזום חקיקה, לשנות את תוכנם של חוקים מוצעים או לעכב את החקיקה הממשלתית, תהיה עוצמה רבה יותר מאשר לאלה שאין בידן סמכויות אלה. עוצמת הוועדות קשורה גם באופן תפקוד הוועדה ובמיוחד במידת שיתוף הפעולה והאחידות הפנימית שבה (Arter, 2003).

האוטונומיה של הוועדות ויכולתן להשפיע על המדיניות מושפעת, ככל הנראה, גם מסוג הנושאים שבהם הן מטפלות. אמנם, יש הטוענים כי גם ביחס לנושאים מרכזיים העומדים על סדר היום הציבורי והמעוררים מחלוקת קשה, קיימת אפשרות לוועדות פרלמנטריות למלא תפקיד מרכזי בתהליך עיצוב המדיניות (Norton, 1999), אולם ההנחה הרווחת בספרות היא כי ועדות יכולות להשפיע יותר כאשר הנושאים שבהם הן מטפלות אינם בעלי עניין רב בקרב המפלגות וחברי בית המחוקקים ואינם נושאים השנויים במחלוקת אידיאולוגית חריפה (Maltzman, 1995; Maltzman & Smith, 1994).

לבסוף, ברור כי עוצמתן של הוועדות נגזרת גם מהסיטואציה הפוליטית שבמסגרתה פועלות הוועדות. במובן הזה מיוחסת עוצמה רבה יותר לוועדות כאשר השלטון המרכזי חלש יותר והאופוזיציה עושה שימוש ניכר בזירת הוועדות הפרלמנטריות על מנת לבקר את השלטון ולשנות את מדיניותו (Saalfeld, 2000). עם זאת, ועדות פרלמנטריות עשויות לשמש כלי חשוב גם בידי השלטון, כאשר הן משמשות זירה להתמודדות עם מחלוקות בין השותפות הקואליציוניות ומספקות אמצעי לפישור בין עמדות מנוגדות (Kim & Loewenberg, 2005; Martin & Vanberg, 2005).

ועדות הכנסת בישראל: סוגים, תפקידים, דרכי התנהלות ועוצמה

גם בכנסת ישראל, בדומה לפרלמנטים אחרים בעולם, הפעילות הפרלמנטרית מתקיימת הן במליאת הכנסת והן בוועדותיה (Sager, 1985). ועדות הכנסת משמשות זירה שבה דנים בהצעות חוק ונושאים שונים העולים על סדר יומה של הכנסת. לטענת רובינשטיין ומדינה (2005), הוועדות מהוות את "מרכז הכובד של עבודת הכנסת" (עמ' 717). מחקר שבדק את הנושא מצא כי חברי הכנסת בישראל מאמינים כי יכולת ההשפעה הגדולה ביותר שלהם על המדיניות החברתית היא באמצעות השתתפותם בדיונים בוועדות הכנסת (בן-אריה, 1999).

בכנסת ישראל ארבעה סוגי ועדות: ועדות קבועות (12 במספר), ועדות לעניין מסוים שתקופת כהונתן מוגבלת, שתי ועדות מיוחדות (ועדת אתיקה וועדת פירושים), ועדות חקירה פרלמנטריות, המתמנות על בסיס החלטת מליאה (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2006) ועדות הכנסת הקבועות הן: ועדת הכנסת; ועדת הכספים; ועדת הכלכלה; ועדת החוץ והביטחון; ועדת הפנים ואיכות הסביבה; ועדת החוקה, חוק ומשפט; ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות; ועדת החינוך, התרבות והספורט; ועדת העבודה, הרווחה והבריאות; הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הוועדה לקידום מעמד האישה וועדת המדע והטכנולוגיה.

ועדות הכנסת הקבועות דנות במגוון נושאים. הן דנות בהצעות חוק, בהצעות לסדר יום, בתקנות הטעונות אישור הוועדה או התייעצות עמה ובכל עניין אחר שהעבירה הכנסת לדיונה של הוועדה. לעתים קרובות גם הוועדות עצמן יוזמות דיון בעניין מסוים. עם כינוסה של כנסת חדשה נקבעים הרכביהן של הוועדות הקבועות על פי מפתח סיעתי. תקופת כהונתה של ועדה קבועה תהיה כתקופת כהונתה של הכנסת. הוועדות הקבועות בכנסת יכולות למנות ועדות משנה מקרב חבריהן. לדוגמה, בכנסת ה-16 (בין השנים 2003–2006), הוקמה במסגרת ועדת הכספים ועדת משנה לתקציב שירותי הבריאות לתלמיד; בוועדה לביקורת המדינה הוקמה ועדת משנה לאכיפת חוקי עבודה; ובוועדת החינוך, התרבות והספורט הוקמה ועדת משנה בנושא לקויות למידה. הוועדה הקבועה רשאית להעביר מקצת מסמכיותיה, (ובכלל זה דיון בהצעות חוק), לוועדות משנה אלה. לוועדות אלה יושב ראש שבוחרת הוועדה הקבועה בשעת הקמתה של ועדת המשנה.

ועדות לעניין מסוים פועלות באופן דומה לוועדות הקבועות, אך תקופת כהונתן מוגבלת. לדוגמה, בכנסת ה-16 פעלו ארבע ועדות כאלה: הוועדה למאבק בנגע הסמים, הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, הוועדה לזכויות הילד והוועדה לפניות הציבור.

ועדות החקירה הפרלמנטריות מתמנות על ידי המליאה ותפקידן לעסוק בנושאים שהכנסת רואה בהם חשיבות מיוחדת. בכנסת ה-16, לדוגמה, פעלו חמש ועדות חקירה פרלמנטריות, ביניהן ועדת חקירה לעניין סחר בנשים ווועדת חקירה בנושא האלימות בספורט. בכנסת ה-15 (בין השנים 1999–2002), פעלה ועדת חקירה בנושא הפערים החברתיים בישראל.

כאמור לעיל, הצעות חוק מהוות נושא מרכזי העולה על שולחן של ועדות הכנסת. על פי תקנון הכנסת נדרשת כל הצעת חוק, הן הצעת חוק פרטית (הצעת חוק המוגשת על ידי חבר כנסת שלא מטעם הממשלה), והן הצעת חוק ממשלתית, להיות נדונה בוועדת הכנסת המתאימה. במקרה של הצעת חוק מטעם הממשלה, הוועדות דנות בהצעות החוק לאחר שעברו בקריאה ראשונה בכנסת. במקרה של הצעות חוק פרטיות מקיימות הוועדות דיון בהצעת החוק, לאחר אישורה בקריאה טרומית במליאת הכנסת. לאחר אישור החוק בקריאה הראשונה בכנסת חוזרת הצעת החוק לדיון בוועדה ולאישורה להעברתה לקריאה שנייה ושלישית. כל שלבי הדיון המקצועי בחוק, כניסה לעומקם של סעיפי החוק המוצע ודיון בהשלכותיהם האפשריות, תוך היוועצות במומחים ושמיעת דעותיהם, נערכים בשלבים אלו של הדיון בוועדות.

ועדות הכנסת דנות גם בהצעות לסדר יום המועברות אליהן מהמליאה, ואשר עוסקות בתחומי עניין, כפי שהם מוגדרים בתקנון הכנסת. מטרת הדיון בהצעה לסדר היום בוועדה היא להעלות על סדר היום הציבורי סוגיות בעלות חשיבות אשר חברי הכנסת מצאו שיש מקום להעלותן לדיון, באמצעות הצעה לסדר היום, גם כאשר אין

חקיקה בנושא העומדת על הפרק. לדוגמה, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות דנה בכנסת ה-16 בהצעות לסדר היום שהועברו אליה מהמליאה במגוון נושאים, כגון: ניצול לרעה של סמכויות פקידי הסעד (דברי הכנסת, 20.05.03); אי פיקוח משרד הרווחה על מוסדות חינוך פרטיים בעקבות מקרה של התעללות בגן ילדים באשקלון (דברי הכנסת, 27.01.04); הצורך בהקמת מרפאה בכפר ואדי אלנעם ובהקמת תחנות טיפת חלב בבית שמש ובאלעד (דברי הכנסת, 18.01.04).

בנוסף לעיסוקן של ועדות הכנסת בחקיקה ובדיון בהצעות לסדר היום, יכולות הוועדות לערוך דיון יזום בנושא המצוי בתחומי עניינן. כך עולים על סדר יומן של ועדות הכנסת נושאים שיש חשיבות רבה לדיון הציבורי בהם, והכנסת יכולה באמצעותם להביא למודעות ולהכרה בבעיות חברתיות שונות ואף להציע דרכים לפתרונן. לדוגמה, בכנסת ה-16 דנה ועדת החוקה, חוק ומשפט (דברי הכנסת, 2.12.2003) בייצוג הולם לאנשים עם מוגבלויות בשירות המדינה. הדיון בוצע במסגרת היום הבין-לאומי לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, והיוזמה לו הגיעה מיו"ר הוועדה.

על פי תקנון הכנסת רשאיות הוועדות השונות להזמין לדיוניהן שרים, עובדי מדינה, מומחים חיצוניים ואנשים וגופים הנוגעים לנושא שבו הן דנות: "ועדה קבועה רשאית להזמין מזמן לזמן לשיבותיה: (1) מומחה לשאלה שבה דנה הוועדה, בין שהוא חבר הכנסת ובין שאינו חבר בה; (2) כל אדם, או בא כוחו של גוף או חוג מסוים, שיש לו עניין בשאלה שהוועדה דנה בה, לשמוע את דעתו ולבקש ממנו תשובות על שאלות שהיא תמצא לנכון להציג לו". אומנם על פי תקנון הכנסת הוועדה "רשאית" להזמין מומחים ואינה מחויבת לעשות זאת, אך בפועל לרובם המכריע של הדיונים בוועדות הכנסת מוזמנים נציגים של משרדי ממשלה, אנשי מקצוע, נציגי שירותים וארגונים, נציגים של קבוצות חברתיות שונות ואזרחים מן השורה. משתתפים אלה יכולים להופיע בפני ועדות הכנסת באחת משתי הדרכים: הם יכולים להיות מוזמנים על ידי הוועדה, או שהם יכולים, באופן יזום, לפנות לוועדה ולבקש את השתתפותם.

מקום חשוב בוועדות הכנסת יש לנציגים של משרדי הממשלה. לאחר שנקבע סדר היום של הוועדה, הוא מועבר למשרדי הממשלה ולגופים הציבוריים שאמורים לשלוח נציגים לדיונים. אלו אמורים להכין את עמדת המשרד בנושא העומד לדיון או הצעת החוק שעל שולחן הוועדה.

בחירת עוצמתן של ועדות הכנסת בישראל על פי הפרמטרים המקובלים בחקר ועדות, דהיינו מידת מעורבותן של הוועדות בחקיקה ובמילוי תפקידי בקרה וחקירה, מצביעה, לדעת חזן (Hazan, 2001a), על כך שקיים פער ניכר בין שני סוגי התפקידים. מחד, לוועדות הכנסת תפקיד מרכזי במיוחד בכל הקשור לתהליך החקיקה בישראל. דבר זה בא לידי ביטוי בעובדה שלוועדות תפקיד מרכזי בכל שלבי החקיקה

ואפשרויות רבות בכל הקשור ליוזמות חקיקה, לקביעת לוח הזמנים, לטיפול בחוקים ולאפשרות לשנות את החוקים קודם להבאתם לדיון סופי ולאישור על ידי מליאת הבית (סגל, 1988; פלקסר, 1977). יחד עם זאת, נראה כי במהלך שנות ה-90 ובשנים הראשונות של שנות ה-2000 חל פחות מסוים בעוצמתן של חלק מוועדות הכנסת בתהליך החקיקה. בעבר חלק מוועדות הכנסת שימשו מעין נקודות וטו (Bonoli, 2001; Immergut, 1992; Tsebelis, 2002), אשר באמצעותן אפשר היה לבלום חקיקה ממשלתית, לדחות את אימוצה או להביא לשינויים בתוכנה; כיום תפקיד זה צומצם במידה מסוימת.

תהליך זה קשור לכך שקובעי המדיניות ברשות המבצעת אימצו מנגנון אשר נועד לצמצם את השפעתם של חברי הכנסת על תהליך קביעתו של תקציב המדינה. מנגנון זה הוא חוק ההסדרים במשק המדינה (הטיס-רולף, 2005). חוק זה, אשר הונהג לראשונה בשנת 1985, נועד להביא לאישור הכנסת קובץ של חוקים ותיקוני חקיקה, אשר הממשלה ביקשה לאשרם כחלק מעיצוב המדיניות הכלכלית ולאשרם במקביל לחוק התקציב; במשך הזמן שולבו בו אף נושאים שאין להם זיקה תקציבית מובהקת, חלקם מתחומי המדיניות החברתית. הייחוד בחוק ההסדרים היה שהוא הועבר כיחידה אחת לוועדת הכספים של הכנסת ומרכיביו לא הובאו לאישור הוועדות הנושאות (נחמיאס וקליין, 1999). עם זאת, הממשלה חייבת לזכות באישורם של חברי ועדת הכספים לחוק זה. ראוי לשים לב לכך שהשימוש של ממשלות ישראל במכשיר בראשית שנות ה-2000 הביא לתגובת נגד מצד חברי הכנסת וגורמים ציבוריים ומשפטיים שונים, ובהדרגה החל תהליך של צמצום בשימוש בחוק ההסדרים וגידול במעורבותן של ועדות הכנסת בתהליך. אחד הכלים לכך הוא פיצולם של סעיפים מחוק ההסדרים, לאחר שאושר בקריאה ראשונה, להמשך דיון והכנה לקריאה שנייה ושלישית, בוועדות השונות לפי העניין. תהליך זה הוא מאד במהלך כהונתה של הכנסת ה-17.

ועדות פרלמנטריות כזירה חשובה למעורבותם של עובדים סוציאליים

לאור מקומן החשוב של ועדות פרלמנטריות בקביעת מדיניות חברתית ובהשפעה עליה, הן זווה כזירה רלוונטית וחשובה להתערבותם של עובדים סוציאליים בארצות-הברית. מתן עדות בפני ועדותיו של בית המחוקקים (legislative testimony) הוגדר כאחד האמצעים החשובים שבאמצעותם עובדים סוציאליים יכולים לעצב מדיניות חברתית ולהשפיע עליה, וקיימת הסכמה כי ועדות פרלמנטריות מהוות זירה חשובה לעובדים סוציאליים לעשות שימוש בניסיונם המקצועי בשדה, במומחיותם וכידע

שלהם כדי להשפיע על החלטות פוליטיות (Jansson, 2003; Haynes & Mickelson, 2003; Miller, 1987; Poindexter, 1999; Powell & Causby, 1994; Richan, 1991). על אף השוני שבין שיטות הממשל של ארצות-הברית וישראל, ובכלל זה אופן תפקודן של ועדות פרלמנטריות בשתי המדינות, נראה כי גם בישראל ועדות הכנסת מהוות זירה רלוונטית וחשובה להתערבותם של עובדים סוציאליים (קדמן, 1992; Kadman, 1988). כפי שניתן ללמוד מהסקירה, ברור כי לוועדות הכנסת בישראל תפקיד מרכזי בתהליך החקיקה. מכאן שמי שמבקש לעצב את המדיניות החברתית, חייב לראות בוועדות הללו זירה חשובה לפעולה. זאת ועוד, בשנים האחרונות רווחת מגמה בקרב יושבי הראש של הוועדות לפתוח יותר ויותר את הוועדות בפני הציבור ולזמן יותר עדים מומחים, וגם נציגי ציבור, להעיד בפני הוועדות הללו (רובינשטיין ומדינה, 2005). על כן עשויות הוועדות לשמש כר פורה לפעילות של עובדים סוציאליים המעוניינים לעסוק בפרקטיקה לעיצוב מדיניות.

עיון בנושאים העולים על סדר יומן של ועדות הכנסת בישראל מצביעה על כך שוועדות כנסת רבות (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות לעניין מסוים וועדות חקירה פרלמנטריות) עוסקות בנושאים הרלוונטיים לעבודתם של עובדים סוציאליים. עיון בפרוטוקולים של ועדות הכנסת השונות בכנסות ה-15 וה-16 מצביע על כך שעובדים סוציאליים אכן השתתפו בדיונים במגוון רחב של ועדות. הם לקחו חלק בדיוניהן של הוועדות הקבועות (כגון ועדת העבודה, הרווחה והבריאות; ועדת החינוך והתרבות; הוועדה לקידום מעמד האישה; ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות; ועדת החוקה, חוק ומשפט), בוועדות משנה (כגון הוועדה לאכיפת חוקי עבודה), בוועדות לעניין מסוים (כגון הוועדה לזכויות הילד; הוועדה למאבק בנגע הסמים) ובוועדות חקירה פרלמנטריות (כגון ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הפערים החברתיים בישראל או ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא סחר בנשים).

במסגרת ועדות אלה לקחו העובדים הסוציאליים חלק בדיונים מסוגים שונים. הם לקחו חלק בדיון בהצעות חוק (לדוגמה, בהצעת חוק זכויות ילדים עם לקות למידה בחינוך הרגיל בדיוני ועדת החינוך והתרבות), בהצעות לסדר היום (לדוגמה, בדיוני הוועדה לזכויות הילד בעניין תקיפות מיניות נגד ילדים, או בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא סיוע הומני לילדי חוף עזה), בדיונים יזומים (לדוגמה, דיון במצב הקשישים בישראל במסגרת יום הקשיש הבינלאומי, במסגרת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות) ובדיונים בנושאים שארגונים שונים או הציבור פנו לוועדה בגינם (לדוגמה, דיון באשפוז כפוי של קטינים במסגרת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות).

אחת מוועדות הכנסת הרלוונטיות במיוחד לעובדים סוציאליים היא כמובן ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, אשר עיסוקה המרכזי בתחום הרווחה והשירותים החברתיים. על פי תקנון הכנסת סעיף 13(א)(9), ועדת העבודה, הרווחה והבריאות עוסקת בנושאים הבאים: עבודה, ביטחון סוציאלי כולל מערכת הבטחת הכנסה,

המוסד לביטוח לאומי, בריאות, סעד, שיקום, נכים ושיקומם לרבות נכי צה"ל ומשפחות נפגעי מלחמה וכן נפגעים אחרים, עבריינים צעירים, גמלאות ותגמולים, חוקת התשלומים לחיילים ולמשפחותיהם. קדמן (Kadman, 1988), שסקר את מעורבותו של איגוד העובדים הסוציאליים בהשפעה על המדיניות החברתית בשנות ה-80, דיווח כי ועדת העבודה והרווחה של הכנסת הייתה אחת מזירות הפעולה החשובות של האיגוד. יחד עם זאת, יש לקחת בחשבון כי השפעתה של ועדה זו על תהליך החקיקה החברתית הצטמצמה במידת מה בשנים האחרונות, עקב שילובן של תוכניות ורפורמות חברתיות כסעיפים בתוך חוקי ההסדרים (גל ואחדות, 2007; Doron, 2002).

הופעת עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת: מטרות, תפקידים ופעולות

לאור העובדה שוועדות כנסת רבות (קבועות, משנה, לעניין מסוים, וגם ועדות חקירה פרלמנטריות) עוסקות בנושאים הקשורים לעבודתם של עובדים סוציאליים, ניתן להגדיר את רוב רובן של ועדות הכנסת כזירה רלוונטית להתערבותם המקצועית. כאשר באים לדון במטרות השתתפותם של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת, ניתן להגדיר שתי מטרות-על וארבע מטרות ספציפיות יותר. מטרת-העל הראשונה היא קידום מדיניות חברתית ההולמת את הזכויות של אוכלוסיות היעד של העבודה הסוציאלית ואת צורכיהן, אם על ידי מניעת שינויים לרעה במדיניות חברתית קיימת או על ידי פיתוח מדיניות חברתית חדשה. במילים אחרות, הופעתם של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת מבקשת להשפיע באופן ישיר על קובעי המדיניות ולהשתמש בוועדות הן כמנוף לפיתוח מדיניות חברתית והן כאמצעי למניעת פגיעה במדיניות קיימת. מטרה זו משתלבת היטב עם ההנחה כי לוועדות פרלמנטריות השפעה משמעותית על תהליך החקיקה ועל עיצוב המדיניות. מטרת-העל השנייה היא פיקוח על יישום מדיניות.

ארבע המטרות הספציפיות נגזרות הן מהידע הקיים על השלבים המאפיינים את מעגל חיי המדיניות (DeLeon, 1999), והן מהמשימות שהוגדרו לעובדים סוציאליים במסגרת הפרקטיקה של מדיניות (policy practice) (Jansson, 2003). מטרות אלה הן: (1) העלאת נושא לסדר היום או קידום נושא העולה לסדר היום; (2) קידום פתרונות מדיניות; (3) תרומה לניסוח ספציפי של מדיניות; (4) דיווח על המדיניות הקיימת ועל אופן התנהלותם של שירותים וארגונים.

העלאת נושא לסדר היום היא מטרה מרכזית של עובדים סוציאליים המעוניינים להשתמש בוועדות הכנסת כדי לעורר את תשומת לבם של קובעי מדיניות ואת

מודעות הציבור בכלל לבעיות חברתיות. העובד הסוציאלי יכול, באמצעות הופעה בוועדה, להגדיר מצב כבעיה חברתית, להבנות את הדרך שבה תוגדר הבעיה החברתית, להסב את תשומת הלב של חברי הכנסת ושל הציבור לבעיות החברתיות, ולהתריע על אי התאמות במדיניות הקיימת או באופן פעולתם של שירותים חברתיים. המשותף לנושאים אלה הוא שהם אינם ידועים מספיק לציבור ולקובעי המדיניות, או שאינם זוכים להכרה ולתשומת לב ציבורית מספקת. מטרה זו רלוונטית במיוחד להופעה בוועדות אשר עוסקות בנושא יזום או כאשר היא דנה בהצעה לסדר היום. ישנן מספר דוגמאות לקידום מטרה זו על ידי עובדים סוציאליים בוועדות שונות בכנסת. דוגמה אחת היא מתוך ישיבת הוועדה למאבק בנגע הסמים (ועדה לעניין מסוים) בכנסת ה-15. הוועדה דנה בנושא שהיא יזמה – טיפול, גמילה ושיקום של מתמכרים לסמים במגזר הערבי (דברי הכנסת, 18.10.1999). מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ועובדים סוציאליים העובדים עם אנשים מכורים לסמים ביישובים ערביים השתתפו בוועדה, והופעתם יועדה בעיקר להסב את תשומת הלב ולהעלות על סדר היום את הבעיות בדרכי ההתמודדות של הממשלה והשלטון המקומי עם מתמכרים ערבים לסמים. עובד סוציאלי שהשתתף בדיון התריע על קיומם של מבנים ארעיים בקהילה הטיפולית למתמכרים בטמרה, רשימת המתנה ארוכה לשיקום בקהילה, העדר מענים ייחודיים לנוער ולנשים מכורות, מחסור במסגרות ייחודיות להמשך טיפול לאחר סיום השהייה בקהילה, העדר תקציבים המאפשרים לספק שירותים למתמכרים בעיר ועוד.

דוגמה נוספת היא מהכנסת ה-15, בדיוני ועדת החקירה הפרלמנטרית לבדיקת הפערים החברתיים בישראל בנושא תקציב המדינה לשנת 2002 והפערים בחברה הישראלית (דברי הכנסת, 24.12.2001). בדיון השתתפו עובדים סוציאליים רבים מארגונים שונים בשלטון המרכזי והמקומי ומהמגזר השלישי. גם נציגים של איגוד העובדים הסוציאליים ועמותת "עו"סים שלום" השתתפו בדיון. מטרת הדיון הייתה להעלות על סדר היום הציבורי את ההשלכות של המדיניות הכלכלית-חברתית של ממשלת ישראל בשנים אלו על מגוון אוכלוסיות, כגון אנשים החיים בעוני, משפחות חד-הוריות, קשישים, אנשים החיים בנגב, ערבים, בדואים ומובטלים.

קידום פתרונות מדיניות היא מטרה ספציפית נוספת. במסגרת מטרה זו העובד הסוציאלי שואף לקדם פתרונות מדיניות אשר עשויים לענות טוב יותר על צרכי לקוחותיו ולקדם את זכויותיהם. הוועדה משמשת לעובד הסוציאלי במה המאפשרת לו הן לתמוך בפתרונות מדיניות שהוצעו, אשר לדעתו עשויים לתרום ולהתמודד באופן הולם יותר עם מצוקות, הן להציע פתרונות נקודתיים להתמודדות עם מצוקות, והן להתנגד להצעות מדיניות העולות לדיון בוועדה ואשר לדעת העובד הסוציאלי עשויות לפגוע בלקוחותיו.

תרומה לניסוח ספציפי של מדיניות היא מטרה אשר במסגרתה העובד הסוציאלי

שואף להשפיע על הניסוח הקונקרטי של המדיניות המתגבשת. מטרה זו רלוונטית, בעיקר, כאשר העובד הסוציאלי משתתף בוועדות העוסקות בדיונים על הצעות חוק, שבמסגרתן הוא יכול לתרום מהידע ומהניסיון שלו לניסוח הספציפי של סעיפי החוק. לדוגמה, בוועדת החוקה, חוק ומשפט, התקיים דיון (דברי הכנסת, 14.2.2005) בהצעת חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית). סגנית מנהלת שירות מבחן לנוער, שהינה עובדת סוציאלית, ביקשה כי בסעיף הדן בבעלי המקצוע שיוכלו לעסוק בחקירת אנשים עם מוגבלויות שכליות, ייקבע כי את התפקיד יוכלו למלא רק עובדים סוציאליים ולא בעלי מקצוע אחרים. בפעולה זו היא ביקשה להשפיע על הניסוח הספציפי של סעיפי החוק המוצע ולהעצים את מקומם של העובדים הסוציאליים בשלב יישום החוק.

המטרה הספציפית הרביעית מתייחסת לעובד הסוציאלי, אשר תפקידו לספק מידע על הנעשה בשירותים החברתיים ולעמוד לרשות חברי הכנסת בוועדה כמקור מהימן של מידע. במקרה זה מטרת ההשתתפות בוועדה היא לתת מידע, על פי הנדרש, בנושא שבו עוסקת הוועדה, והיא רלוונטית לכל סוגי הדיונים בוועדות. העובד הסוציאלי יכול להיות מקור חשוב למידע בדיונים על הצעות חוק, הצעות לסדר היום ודיונים יזומים.

מספר דוגמאות רלוונטיות למטרה זו. דוגמה אחת היא מהכנסת ה-16, מדיוני הוועדה לזכויות הילד (דברי הכנסת, 27.10.2003). נושא הדיון היה זכות הילד להורים גרושים להביע את דעתו בהחלטות הנוגעות אליו. בדיון השתתפה פקידת סעד ארצית לסדרי דין, והיא סיפקה לחברי הוועדה מידע על המצב הקיים בנוגע לשמיעת ילדים ולקיחה בחשבון של רצונותיהם בהכנת התסקיר ובהליך המשפטי; וכן על האמנה לזכויות הילד ובנושאים נוספים. בנוסף, עובדת סוציאלית מהיחידות לסיוע ליד בתי המשפט למשפחה, סיפקה לחברי הוועדה מידע על הנעשה בבתי המשפט למשפחה בנושא של שמיעת ילדים בהליך גירושים ועל תפקידן של יחידות הסיוע. דוגמה נוספת היא מהכנסת ה-15, מדיוני הוועדה למאבק בנגע הסמים, (דברי הכנסת, 25.10.1999). הוועדה דנה בישיבתה בשיקום מכורים בקהילות טיפוליות ובהקצאת משאבים למטרה זו. בוועדה השתתפה עובדת סוציאלית המשמשת מפקחת ארצית במשרד העבודה והרווחה. בדיון היא סיפקה לחברי הוועדה מידע מקיף בנושאים שונים על פי בקשתם, כגון מצב הקהילות הטיפוליות למתמכרים בישראל: אחריות תקציבית, מספר המכסות הקיימות, סוג השירותים הניתנים בהן ועוד.

כדי להשיג את מכלול מטרות-העל והמטרות הספציפיות, העובדים הסוציאליים המשתתפים בדיוני ועדות הכנסת יכולים לעשות שימוש בשתי אסטרטגיות פעולה עיקריות. האסטרטגיה הראשונה היא מתן מידע בעל-פה או בכתב. במקרה זה משיג העובד הסוציאלי את המטרות השונות באמצעות מתן מידע אמין, מבוסס, הנשען על היכרות קרובה עם אוכלוסיות ושירותים. מתן המידע יכול להתייחס למגוון נושאים:

מאפיינים ומצוקות של אוכלוסיות, אופן פעולתם של השירותים החברתיים, השפעות והשלכות של מדיניות קיימת או העדרה של מדיניות. המידע יכול לכלול הן חומר המסתמך על ניסיון מקצועי אישי ותיאורי מקרה ספציפיים, והן כזה המבוסס על ממצאי מחקרים שהעובד הסוציאלי ביצע או שיש לו נגישות אליהם (לדוגמה נתונים שהשירות אוסף). אסטרטגיה זו הוכרה כחשובה לאור המציאות, שבה לעיתים אין למחוקקים ידע מספק כדי לקבל הכרעות והחלטות מבוססות (Haynes & Mickelson, 2003). אסטרטגיית הפעולה השנייה היא הבעת עמדה או דעה או מתן חוות דעת. במקרה זה העובד הסוציאלי משתמש במומחיותו כדי להביע עמדה או דעה, לספק חוות דעת על סמך הידע והניסיון שלו ולנסות לשכנע את חברי הכנסת בוועדה לאמץ פתרון מדיניות כזה או אחר. במסגרת זו יכול העובד הסוציאלי גם לספק תרחישים אפשריים לגבי השלכותיה של מדיניות נדונה. במסגרת שתי האסטרטגיות, מתן מידע והבעת עמדה בניסיון לשכנע, יכול העובד הסוציאלי לשתף משתמשי שירותים, אנשים הסובלים מהבעיה או אנשים שהמדיניות הנדונה נוגעת להם באופן ספציפי. ההנחה היא שהופעה של אנשים הסובלים מהבעיה יכולה לתרום מידע חשוב וייחודי המבוסס על ידע וניסיון אישיים וישירים. הופעה משותפת של העובד הסוציאלי יחד עם משתמשי שירותים בוועדות פרלמנטריות הוצגה כאמצעי חשוב ובעל עוצמה בהשפעה על חברי הפרלמנט (Haynes & Mickelson, 2003). הופעה משותפת של עובדים סוציאליים יחד עם משתמשי שירותים אכן התבצעה במהלך הכנסת ה-16. לדוגמה, במסגרת מגוון הפעולות שנעשו על ידי עמותת העובדים הסוציאליים הקהילתיים לקידום היישום של חוק פעוטות בסיכון, במסגרת קואליציה שבנו לקידום הנושא, השתתפו עובדים סוציאליים ומשתמשי השירותים בדיוני הוועדה לזכויות הילד.

אופני השתתפות של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת

הדיון הרחב בוועדות הכנסת כאמצעי לקידום מטרות המקצוע על ידי עובדים סוציאליים איננו יכול להצטמצם לדיון כוללני, אלא צריך להכיר בכך שעובדים סוציאליים, בבואם להשתתף בדיוני הוועדות הללו, חובשים כובעים מקצועיים שונים ומגוונים. באופן מפורש יותר, מאפייני השתתפותם של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת והאופן שבו יוכלו לקדם באמצעותן את המטרות שנוסחו לעיל, יושפעו מההקשרים הארגוניים שהם פועלים בתוכם. בפועל, עובדים סוציאליים יכולים להופיע בוועדות הכנסת בארבעה אופנים שונים, הנבדלים זה מזה בשני מימדים: הגוף שהם מייצגים (משרד ממשלתי או גוף לא ממשלתי – שלטון מקומי, מגזר עסקי, מגזר התנדבותי, אקדמיה, איגוד העובדים הסוציאליים) ומקור היוזמה להופעה בוועדה (האם יזמו או הוזמנו להופיע). ארבעת האופנים הללו מוצגים בלוח 1.

**לוח 1: אופני השתתפות של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת:
את מי הם מייצגים ומי יזם את הופעתם**

האם הוא נציג של משרד ממשלתי		היזומה להופעה
לא	כן	
ל	כ	הוועדה
ל	כ	העובד/ת הסוציאלי/ת

העובד הסוציאלי מוזמן לוועדה (1) כנציג של משרד ממשלתי
 העובד הסוציאלי מוזמן לוועדה (3) ידי הוועדה כמומחה ולא כנציג הממשלה.

העובד הסוציאלי יזם את הופעתו בפני הוועדה ומופיע כנציג משרד ממשלתי
 העובד הסוציאלי איננו נציג של משרד ממשלתי ומופיע בפני הוועדה ביוזמתו

כפי שניתן לראות, סוג (1) הם עובדים סוציאליים שהם נציגים של משרדי ממשלה, והיזומה להשתתפותם בוועדה היא של הוועדה המזמנת נציגים של משרדי הממשלה להשתתף בדיון. לרוב יהיו אלה עובדים סוציאליים הנושאים בעמדות בכירות במשרד הרווחה. סוג (2) הם עובדים סוציאליים העובדים במסגרת השלטון המרכזי אך הם עצמם יזמו את ההופעה בוועדה. סוג (3) הם עובדים סוציאליים המועסקים במסגרת השלטון המקומי, המגזר העסקי והשלישי (ארגוני סנגור, ארגונים המספקים שירותים), נציגי איגוד העובדים הסוציאליים או חוקרים ומחנכים מהאקדמיה, המוזמנים על ידי הוועדה כמומחים. מדובר בעובדים סוציאליים אשר הוועדה מזהה אותם כמומחים היכולים לתרום לדיון בוועדה והיא יוזמת פנייה אליהם.

חשיבות הדיון באופני ההשתתפות של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת קשורה למתח שבין ההשתייכות המקצועית של עובדים סוציאליים ובין השתייכותם הארגונית (Rowse & Mitchell, 2005; Smith, 1979), והוא נשען, בין היתר, על תיאוריות מוסדיות (Zucker, 1987). ברור כי לא רק ההשתייכות המקצועית (ערכים ואידיאולוגיות של מקצוע העבודה הסוציאלי), ומאידך עמדותיו האישיות של העובד הסוציאלי ביחס לנושאים חברתיים, הם המנחים את דפוסי התנהגותו ואת גיבוש עמדותיו, אלא שגם לגורמים אחרים, כגון דרישות הארגון וציפיותיו, יש השפעה משמעותית על פעולותיו (וייס, 1998).

בדיון על השתתפות עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת יש להשתייכות הארגונית של העובד משמעות רבה. אין דינו של עובד סוציאלי המייצג משרד ממשלתי כדין עובד הפועל מטעם רשות מקומית, מטעם ארגון סנגור במגזר השלישי או כחוקר מהאקדמיה. ניתן להניח כי ההשתייכות הארגונית והתפקיד שהעובד הסוציאלי ממלא במסגרת הארגון ישפיעו על אופן הופעתו בוועדה, על השלב בתהליך עיצוב המדיניות

שבו הוא מתערב, ועל העמדות והמידע שהוא מוסר בדיון זה. נושא זה ראוי להיבדק במחקר אמפירי נפרד אשר יבחן את הקשר בין השתייכותו הארגונית של העובד הסוציאלי לבין היוזמה להופיע בוועדה, מספר ההופעות, המטרות המקודמות בפועל באמצעות ההופעה, וההשפעה על הדיון.

יש מקום לשאול עד כמה מעורבותם של עובדים סוציאליים בכלל, ושל עובדים סוציאליים ממגזרים שונים בפרט, בוועדות הכנסת, אכן משפיעה בפועל על הדיון בוועדות אלה ועל המדיניות המתגבשת בהן. שאלה זו, כמובן, דורשת מחקר אמפירי נפרד אשר יבחן את השפעת העובדים הסוציאליים על דיוני הוועדות באמצעות ניתוח תוכן של הנאמר בוועדות ושל תוצאות הדיונים. נושא זה הוא מעבר לעניינו של מאמר זה, המבקש להגדיר את ועדות הכנסת כזירה אפשרית להשפעה, ולאפיין את תפקידו של העובד הסוציאלי בזירה זו. יחד עם זאת, מאמר זה נשען על ההנחה הבסיסית, המקובלת בספרות, שלהופעתם של עובדים סוציאליים יש השפעה על הדיונים בוועדות פרלמנטריות בעולם (Haynes & Mickelson, 2003; Jansson, 2003; Miller, 1987; Poindexter, 1999; Powell & Causby, 1994; Richan, 1991; ובישראל (Kadman, 1988). מידת ההשפעה בפועל צריכה להיבחן במחקר נפרד.

סיכום

נקודת המוצא של מאמר זה היא החשיבות שיש למעורבותם של עובדים סוציאליים בפרקטיקה לשינוי מדיניות ולעיצובה (policy-practice). מעורבות זו משמשת כמנוף לקידום הצדק החברתי ולהגברת איכות חייהם של אנשים בחברה, המהווים את מטרות הליבה של מקצוע העבודה הסוציאלית. מכיוון שזירת הפרלמנט זוהתה כזירה בעלת חשיבות רבה לעיצוב מדיניות בכלל ולעיצוב מדיניות חברתית בפרט, התמקד מאמר זה בוועדות הכנסת בישראל והגדיר אותן כזירה הכרחית למעורבותם של עובדים סוציאליים. בחלקו הראשון דן המאמר בעוצמתן של ועדות פרלמנטריות והאיר את תהליכי קביעת המדיניות שבהם הן מעורבות. כמו כן דן המאמר בוועדות הכנסת בישראל, תוך פירוט דרכי התנהלותן והנושאים שהן דנות בהם. בחלקו השני מומשגת המעורבות האפשרית של עובדים סוציאליים בוועדות הכנסת, על מנת להשפיע על תהליכי קביעת המדיניות החברתית. בחלק זה נעשה ניסיון לתת תשובות למגוון שאלות, כגון: מהן המטרות השונות (מטרות-על ומטרות ספציפיות) אשר עובדים סוציאליים יכולים לקדם באמצעות השתתפות בוועדות הכנסת? כיצד הם יכולים לקדם מטרות אלה? מהם האופנים שבאמצעותם העובדים הסוציאליים יכולים להשתתף בוועדות הכנסת ומהן ההשלכות האפשריות של אופנים אלה על הופעתם?

המאמר הסתמך, בין היתר, על דוגמאות מתוך פרוטוקולים של ועדות הכנסת שבהן השתתפו עובדים סוציאליים בשתי הכנסות האחרונות. דוגמאות אלה ממחישות כי עובדים סוציאליים בישראל כבר זיהו את ועדות הכנסת כזירה רלוונטית וחשובה, אולם יש לשאוף להגברת מעורבותם בזירה זו באמצעות הגברת מודעותם לדרכי ההתערבות בזירה זו.

מקורות

- אברמי, ש. (2003). מאפייני כוונת השתתפות ואופן הצבעה של חברי הכנסת בחוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, על רקע חוקי רווחה מוצעים. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות, אוניברסיטת חיפה.
- איגוד העובדים הסוציאליים בישראל (1994). קוד האתיקה המקצועית של העובדים הסוציאליים בישראל. תל-אביב: המחבר.
- בן-אריה, א. (1999). האם הכנסת משפיעה? השפעת חברי הכנסת ה-13 על עיצוב המדיניות החברתית בישראל. ביטחון סוציאלי, 56, 113-125.
- בן-אריה, א. (2001). עיצוב מדיניות הרווחה בכנסת השלוש-עשרה – הח"כים המשפיעים ומאפייניהם. חברה ורווחה, כ"א (4), 403-419.
- בן-אריה, א. (2004). למי אכפת מהילדים? פעילויות חברי הכנסת למען ילדים בשנים 1990-2001. חברה ורווחה, כ"ד (4), 383-400.
- בר, מ. (2000). ביורוקרטיה, פוליטיקה ו"הבטחת הכנסה": תהליך של קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל. ביטחון סוציאלי, 58, 54-75.
- בר, מ. (2001). מעורבותם של ארגוני רווחה וולונטריים בתהליכי קביעת מדיניות רווחה – תהליך קביעת תקנות "ילד נכה". חברה ורווחה, כ"א, 129-158.
- גל, ג'. ואחדות, נ. (2007). רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: על המדיניות ביחס לתוכנית הבטחת הכנסה בשנות האלפיים בישראל. בתוך א. אבירם, ג'. גל, וי. קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דברי הכנסת. בתוך: www.knesset.gov.il; נצפה בתאריך 25.9.2007.
- דורון, א. (1989). לדמותה החברתית של העבודה הסוציאלית. חברה ורווחה, י (2), 170-178.
- הטיס-רולף, ש. (2005). חוק הסדרים – סוגיות והשוואות בין-לאומיות. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.
- וייס, ע. (1998). השפעת האידיאולוגיה המקצועית של קציני המבחן למבוגרים, מדיניות השירות וציפיות הנבחנים על אסטרטגיות הפעולה המבוצעות במסגרת המבחן. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- וייס, ע. (2005). העבודה הסוציאלית בראי הביקורת. חברה ורווחה, כ"ה (2), 249-281.
- וייס-גל, ע. (2006). פרקטיקה של מדיניות: מסגרת מושגית לפעולתם של עובדים סוציאליים. חברה ורווחה, כ"ז (4), 445-478.
- וייס-גל, ע. (2008). גישת "האדם בסביבתו" וביטוייה באידיאולוגיה המקצועית ובפרקטיקה של עובדים סוציאליים בישראל. חברה ורווחה, כ"ח (4).
- כורזים, י. (1978). העובד הסוציאלי כמתריע חברתי. ביטחון סוציאלי, 16, 124-131.

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2006). אוגדן מידע לחברות הכנסת. ירושלים: הכנסת.
- נחמיאס, ד. וקליין, ע. (1999). חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סגל, ז. (1988). דמוקרטיה ישראלית: עיונים חוקתיים במשטר מדינת ישראל. תל-אביב: משרד הביטחון.
- פלקסר, י. פ. (1977). הכנסת וועדותיה. ירושלים: אחיעבר.
- קאופמן, ר. (2005). מעורבות סטודנטים ומרצים בקידום הזכות לביטחון תזונתי. חברה ורווחה, כ"ה, 532–511.
- קדמן, י. (1992). החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע – נקודת מפנה ביחס החברה הישראלית להתעללות בילדים. ביטחון סוציאלי, 38, 146–135.
- רובינשטיין, א. ומדינה, ב. (2005). המשפט החוקתי של מדינת ישראל. ירושלים: שוקן.
- Ágh, A. (1998). Changing parliamentary committees in changing East-Central Europe: Parliamentary committees as central sites of policy-making. In L. D. Longley & R. H. Davidson (Eds.), *The new roles of parliamentary committees* (85-100). London: Frank Cass.
- Arter, D. (2003). Committee cohesion and the “corporate dimension” of parliamentary committees: A comparative analysis. *Journal of Legislative Studies*, 9(4), 73–87.
- Banks, S. (2001). *Ethics and values in social work* (2nd ed). London: Palgrave.
- Bonoli, G. (2001). Political institutions, veto points, and the process of welfare state adaptation. In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 238–264). Oxford, England: Oxford University Press.
- British Association of Social Work. (1996). *The code of ethics for social work*. Birmingham, England: Author.
- DeLeon, P. (1999). The stages approach to policy process: What has it done? where is it going? In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp.19–32). Boulder, CO: Westview Press.
- Doron, A. (2002). Social welfare policy in Israel: Developments in the 1980s and 1990s. In D. Nachmias & G. Menahem (Eds.), *Public policy in Israel* (pp. 153–180). London: Frank Cass.
- Figueira-McDonough, J. (1993). Policy practice: The neglected side of social work intervention. *Social Work*, 38, 179–188.
- Gal, J., & Weiss, I. (2000). Policy-practice in social work and social work education in Israel. *Social Work Education*, 19, 485–499.
- Gibelman, M., & Schervish, P.H. (1993). *Who we are: The social work labor force as reflected in the NASW membership*. Washington, D.C.: NASW Press.
- Hare, I. (2004). Defining social work for the 21st century. The International Federation of Social Workers' revised definition of social work. *International Social Work*, 47, 407–424.
- Haynes, K. S., & Mickelson, J. S. (2003). *Affecting change: Social workers in the political arena* (5th ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Hazan, R. (2001a). Committees in the Israeli Knesset. In R. Hazan, *Reforming parliamentary committees: Israel in comparative perspective* (pp. 47–74). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Hazan, R. (2001b). Introduction: Delineating parliamentary committees. In R. Hazan,

- Reforming parliamentary committees: Israel in comparative perspective* (pp. 1–10). Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Hoefler, R. (2005). Altering state policy: Interest group effectiveness among state-level advocacy groups. *Social Work, 50*, 219–227.
- Iatridis, D. S. (1995). Policy practice. In R. Edwards & J. Hopps (Eds.), *Encyclopedia of social work* (19th ed., pp. 1855-1866). Washington, D.C.: NASW Press.
- Immergut, E. M. (1992). Institutions, veto points, and policy results: A comparative analysis of health care. *Journal of Public Policy, 10*, 391–416.
- International Federation of Social Workers. (2000). *Definition of social work*. Montréal, Canada: Author. Available at: www.ifsw.org/en/p38000208.html. (Retrieved 25.7.2006).
- Jackson-Elmoore, C. (2005). Informing state policymakers: Opportunities for social workers. *Social Work, 50*, 251-261.
- Jansson, B. (2003). *Becoming an effective policy advocate* (4th ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Jones, C., Ferguson, I., Lavalette, M., & Penketh, L. (2004). *Social work and social justice: A manifesto for a new engaged practice*. Available at: www.liverpool.ac.uk/sspsw/manifesto (Retrieved 25.7.2006).
- Kadman, Y. (1988). Social work and social action. In I. Ben-Shahak, R. Berger, & Y. Kadman (Eds.), *Social work in Israel* (pp. 31–46). Tel-Aviv: Israel Association of Social Workers.
- Kim, D. H., & Loewenberg, G. (2005). The role of parliamentary committees in coalition governments. *Comparative Political Studies, 38*, 1104–1129.
- Koeske, G. F., Lichtenwalter, S., & Koeske, R. D. (2005). Social workers' current and desired involvement in various practice activities: Explorations and implications. *Administration in Social Work, 29*(2), 63–83.
- Lens, V., & Gibelman, M. (2000). Advocacy be not forsaken! Retrospective lesson from welfare reform. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, 81*, 611–620.
- Longley, L. D., & Davidson, R. H. (1998). Parliamentary committees: Changing perspectives or changing institutions. In L. D. Longley & R. H. Davidson (Eds.), *The new roles of parliamentary committees* (pp. 1–20). London: Frank Cass.
- Maltzman, F. (1995). Meeting competing demands: Committee performance in the postreform House. *American Journal of Political Science, 39*, 653–682.
- Maltzman, F., & Smith, S. S. (1994). Principals, goals, dimensionality, and Congressional committees. *Legislative Studies Quarterly, 19*, 457–476.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2005). Coalition building and legislative review. *American Political Science Review, 99*, 93–106.
- Marsh, J. C. (2005). Social justice: Social work's organizing value. *Social Work, 50*, 293–294.
- Mattson, I., & Strøm, K. (1995). Parliamentary committees. In H. Döring (Ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe* (pp. 249-307). Frankfurt: Campus Verlag.
- Mazibuko, F. M. M. (1996). Social workers and social policy: Related functions and skills in practice. *Social Work, 32*, 148–161.

- Miller, P. A. (1987). Preparing leaders for influencing policy. *Journal of Teaching in Social Work, 1*, 113–123.
- NASW. (1999). *Code of ethics*. Washington, D.C.: Author.
- Norton, N. H. (1999). Committee influence over controversial policy: The reproductive policy case. *Policy Studies Journal, 27*, 203–216.
- Poindexter, C. C. (1999). Promises in the plague: Passage of the Ryan White Comprehensive AIDS Resources Emergency Act as a case study for legislative action. *Health and Social Work, 24*, 35–41.
- Powell, J., & Causby, V. D. (1994). From the classroom to the capitol - from MSW students to advocates: Learning by doing. *Journal of Teaching in Social Work, 9*, 141–154.
- Reisch, M. (2002). Defining social justice in a socially unjust world. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services, 83*, 343–354.
- Richan, W. C. (1991). *Lobbying for social change*. New York: Haworth.
- Rowse, T., & Mitchell, D. (2005). From social issues to social policy: Engaging professionals and the public. *Australian Journal of Social Issues, 40*, 155–180.
- Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research, 37*, 353–376.
- Sager, S. (1985). *The parliamentary system of Israel*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Shaw, M. (1979). Conclusion. In J. D. Lees & M. Shaw (Eds.), *Committees in legislatures: A comparative analysis* (pp. 361–434). Durham, NC: Duke University Press.
- Sherraden, M. S., Slosar, B., & Sherraden, M. (2002). Innovation in social policy: Collaborative policy advocacy. *Social Work, 47*, 209–221.
- Smith, G. (1979). *Social work and the sociology of organizations*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Specht, H., & Courtney, M. E. (1994). *Unfaithful angels: How social work has abandoned its mission*. New York: Free Press.
- Strøm, K. (1998). Parliamentary committees in European democracies. In L. D. Longley & R. H. Davidson (Eds.), *The new roles of parliamentary committees* (pp. 21–59). London: Frank Cass.
- Teare, R. J., & Sheafor, B. (1995). *Practice-sensitive social work education: An empirical analysis of social work practice and practitioners*. Alexandria, VA: CSWE.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players*. New York: Russell Sage Foundation.
- Wyers, N. L. (1991). Policy practice in social work: Models and issues. *Journal of Social Work Education, 27*, 241–250.
- Zucker, L.G. (1987). Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology, 13*, 443–464.