

חברה ורווחה

רבעון
לעבודה סוציאלית
www.molsa.gov.il

עורכת ראשית:
פרופ' ורדה סוסקולני

עורך מדור
סוקרים ספרים:
ד"ר רוני אלפנדר

עורכת לשון:
אהובה סת

עורכת לשון באנגלית:
מימי שניידרמן

רכזת המערכת:
הדר עיני

ניסן תשע"ח
מרץ 2018
כרך ל"ח

1

יוצא לאור על ידי משרד
הרווחה והאגודה לקידום
העבודה הסוציאלית, בשיתוף
מועצת בתי הספר לעבודה
סוציאלית בישראל

ISSN 0334-4029

תוכן העניינים

- 15 מזה זה בדיוק ניהול של ארגוני רווחה? – יחזקאל הזנפלד
- 23 עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי: מחויבות למנהיגות פוליטית או למנהיגות מקצועית – דילמות, קשיים ואתגרים – ענת פרוינד, עמית צריקר ופתחי אבו-יונס
- 53 מנהיגות בשירותי רווחה: אתגרים והזדמנויות בימינו – סטיבן רת'גב סמית' וסוזן פיליפס
- 67 "המון חופש, אבל גם המון בלגן והמון חוסר ידע": חווית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל – ענבר ליבנת ומיכל אלמוג-בר
- 97 אנשי דת כמנהלי אגודות התנדבות מקומיות – מרקישה לורנס סקוט, דניאל הייסט ורם א. כנען
- 119 גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער – אבישי בניש, דנה הלוי ושמעון שפירו
- 149 'רגולציה מותאמת' כמודל אפשרי לשירותי רווחה אישיים: היבטים תיאורטיים ומעשיים – ליהיא להט ויקותיאל צבע
- 175 רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה – הלל שמיד ודיצה מורלי-שגיב
- 205 מיוזג ארגוני במערכת שירותים חברתיים: גורמים מקדמים ומעכבים – זאב פרידמן ומאיר טייכמן
- 231 השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית: נקודת המבט של אנשי המקצוע וקובעי המדיניות – יואה שורק, רחל סאבו-לאל וברכי בן-סימון

סוקרים ספרים

- 263 *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management, Fourth Edition* – David O. Renz and Robert D. Herman (Editors)
סוקר: הלל שמיד
- 266 – *Performance Management in the Public Sector*
Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert, and John Halligan
סוקר: אליהו שי
- 270 *Cases in Innovative Nonprofits: Organizations that Make a Difference* – Ram A. Cnaan and Diane Vinokur-Kaplan (Editors)
סוקר: שמעון שפירו

תמציות באנגלית

דבר העורכים-האורחים

על מנהיגות וניהול שירותי רווחה

גיליון מיוחד זה מוקדש לעיון בסוגיות נבחרות במנהיגות וניהול שירותי רווחה, שני מושגים רחבים למדי המכנסים תחתם היבטים שונים הקשורים למנהיגות בארגונים אלה ולהיבטים שונים הקשורים למלאכת הניהול וההפעלה שלהם. ספרות העיון והמחקר הכללית דנה בהרחבה רבה בהיבטים אלה בניהול ארגונים מורכבים בני זמננו. תיאוריות רבות עוסקות בתיאור תופעת המנהיגות, מקורותיה, תפקידיה והשפעתה על הארגונים ועל האנשים המונהגים בידיה בהקשרים שונים ובמציאויות ארגוניות וסביבתיות שונות (Bass, 1985; Conger & Kanungo, 1987; House & Aditya, 1997). תיאוריות ניהוליות רבות נוצרו במהלך עשרות שנים ויותר, והן מתארות, מסבירות ומציגות גישות ניהול שונות המותאמות לרוח הזמן המשתנה. תחומים אלה הם משמעותיים ביותר לחקר תפקודם והתנהגותם של שירותי רווחה, אך הם לא קיבלו את תשומת הלב העיונית והאמפירית הראויה מצד חוקרי ניהול ותיאוריות ארגוניות. אף על פי שבשנים האחרונות אנחנו עדים לעניין גובר בתופעות אלו בארגוני רווחה, המתבטא במספר גדול יותר של מחקרים המתפרסמים בכתבי עת ובספרים המוקדשים לסוגיות אלה, עדיין מורגש חסר גדול בפיתוח תורת ניהול ייחודית המתאימה לארגונים אלה.

אנו מבקשים להפנות את תשומת לב הקוראים המתעניינים בארגוני רווחה לכמה היבטים. לדעתנו, לארגוני רווחה מאפיינים ייחודיים משלהם המבחינים בינם לבין ארגונים אחרים. הם אידיאולוגיים באופיים ומייצגים ערכים אוניברסליים מכווני אדם, רווחתו ואיכות חייו (Hasenfeld, 2010). למאפיינים אלה השפעה על פעילות הליבה שלהם ביצירה ובאספקה של שירותים איכותיים, זמינים ונגישים ללקוחותיהם. כך יש להבין את פעילותם ותרומתם על רקע התמורות הרבות המתרחשות בסביבות שהם פועלים בהן, הלחצים המופעלים עליהם, האילוצים המגבילים את פעילותם, המשאבים והתקציבים העומדים לרשותם, וכן יש להבין את המגמות החדשות העולות לבעקרים בתחום הניהול בכלל ובתחום הניהול הציבורי בפרט. מגמות אלו ידועות בשמן "ניהול ציבורי חדש" (Hood, 1991) ו"משילות ציבורית חדשה" (Osborne, 2006, 2010). "גישת הניהול הציבורי החדש" מציגה את המעבר מניהול מסורתי ושמרני לניהול המוגדר מודרני המתבסס על טכנולוגיות וטכניקות ניהול המאפיינות את המגזר העסקי. היא מדגישה את הצורך בקביעת יעדים ברורים הניתנים לכימות ולמידה, את מושגי היעילות והאפקטיביות הארגונית, את ההערכה ומדידת התוצאות, את הטמעת דפוסי פיקוח ובקרה משוכללים ואת בקרת האיכות של השירותים בפרט. גישת "המשילות הציבורית החדשה" מדגישה את החשיבות של מעורבות אזרחים ובעלי עניין בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית וקבלת החלטות, את תרומתן של רשתות חברתיות בתהליכים אלה ובגיוס תמיכה בארגונים, וכן פיתוח יכולות ותשתיות ארגוניות מתקדמות. על פי גישה זו מוגדרים ארגונים

ציבוריים כארגונים מודרניים פוסט-בירוקרטיים, המאמצים דפוסי פעולה חדשים, בעיקר יצירת בריתות ארגוניות, קואליציות, שיתופי פעולה ושותפויות בין-מגוריות שבהן לוקחים חלק הארגונים הממשלתיים, הארגונים ללא כוונת רווח והארגונים העסקיים למטרת רווח. השותפויות הבין-מגוריות נועדו להשיג מטרות שכל אחד מהמגזרים מתקשה להשיגם בכוחות עצמו. החיבור ביניהם והסינרגיה הפוטנציאלית שנוצרת כתוצאה משיתוף הפעולה מיועדים להשיג ערך מוסף חברתי, כלכלי וטכנולוגי. דפוסי המשילות של העבר אינם מתאימים עוד למצב החדש שנוצר במרחב הציבורי כיוון שהממשלה איננה עוד השחקן העיקרי המופקד על אספקת השירותים. לצד הממשלה פועלים המגזרים האחרים – הלא-רווחי והפועל למטרות רווח. לפיכך מציעה "גישת המשילות החדשה" דפוס משילות חדש המבטא את הצורך בשיתוף פעולה בין-מגזרי המתבטא במשילות משותפת שבה לוקחים חלק נציגי המגזרים השונים. הקו המנחה את המשילות החדשה היא השותפות הבין-מגורית, עם שקיפות, אחריות ודיווחיות, לצד פתיחות רעיונית ואחריות חברתית (Christensen & Laegreid, 2008; Geri, 2001). אין ספק שיש חשיבות עצומה ותרומה ניכרת לגישות אלו לשיפור תפקודן של מערכות ציבוריות, שרבות מהן מאופיינות בליקויי ניהול רבים (Hood & Dixon, 2015). עם זאת, ולצד התרומה של הגישות האלו, במיוחד של "גישת הניהול הציבורי החדש", אין להתעלם מהביקורת עליהן, במיוחד בכל הקשור להיבט ההומניסטי של הארגונים. אלה נתפסים כמכונה המתנהלת על פי עקרונות "הניהול המדעי" (Taylor, 1911), המכוונת להשגת תפוקות ויעדים מוגדרים הניתנים לכימות ולמדידה. מקום האדם כיצור אנושי עם צרכים, רצונות ומאויים נעלם או נשחק. הארגונים מקדשים את הטכנולוגיות והטכניקות המתקדמות וממוקדים בהשגת תוצאות והצגתם לבעלי העניין שלהם (ראו מאמרו של הזנפלד בחוברת זו). כדי להבטיח שהגורם האנושי לא יוקרב על מזבח היעילות הארגונית המדגישה עקרונות כלכליים של עלות-תועלת, צריכים ארגוני רווחה ושירותי אנוש לפעול בכמה מישורים המשלימים זה את זה. ארגונים הנחשבים מצליחים, יעילים ואפקטיביים הם ארגונים המשלבים בו-זמנית כמה גישות וכמה תכונות שבחלקן אף סותרות זו את זו. השילוב בין מנהיגות ראויה, ניהול פשוט ולא מורכב עם מרכיבים פורמליים הכרחיים, מדיניות נבונה, אסטרטגיה ארוכת טווח וטקטיקה קצרת טווח, עיצוב דינמי של מבנים ארגוניים לצד שמירת המסורת הארגונית, תהליכים רציונליים, תרבות ארגונית תומכת ואקלים ארגוני חיובי בתוספת טיפוח ההון האנושי ומוכוונות ללקוחות – הם בין המרכיבים החשובים ביותר של ארגונים בכלל ושל ארגוני רווחה בפרט.

על נושא המנהיגות נכתב כבר בהרחבה ואין ככוונתנו להציג בפני הקורא סקירה של מאות המחקרים והפרסומים שראו אור בשתי המאות האחרונות. חקר המנהיגות מקיף תחומים רבים, ובהם חקר המקורות לתופעת המנהיגות, גישות עיוניות להבנת מושג המנהיגות, מנהיגות ומונהגים, דגמי מנהיגות, מנהיגות ושינויים ארגוניים, מנהיגות ותרבות ארגונית ונושאים רבים אחרים. ענייננו במנהיגות בארגוני רווחה שבהם מועסקים אנשי מקצוע עם הכשרה מקצועית מתאימה ואף ברמה גבוהה של לימודים אקדמיים. בשנים האחרונות חל גידול בהעסקת עובדים מיומנים בעלי תואר שני ושלישי, בעלי ניסיון רב בעבודתם, בגרות אישית, מקצועית ותפקודית. העובדים משפיעים על איכות התוכניות והשירותים ללקוחות הארגון. הארגונים חייבים

לגלות גם פתיחות רבה יותר במגעייהם עם ארגונים אחרים הפועלים בסביבות החיצוניות. זירת אספקת השירותים השתנתה ללא הכר בשנים האחרונות. במציאות זו נוצרים שיתופי פעולה לצד תחרות על המשאבים ועל הלקוחות, והארגונים נדרשים להתנהגות ארגונית, אסטרטגית ומבנית שונה. במציאות זו של שינוי ביחסי הכוח בין הארגונים השונים, דגם "המנהיג הגדול" המצפה שעל-פיו יישק דבר, הפועל בתוקף סמכות פורמלית ויכולותיו האישיות אשר מקנות לו יתרון של כוח לעומת אחרים, איננו מתאים בתפיסתנו למציאות המשתנה בארגוני רווחה. המציאות החדשה צריכה להצמיח מנהיגות מסוג אחר. זו מנהיגות שהיא מקור להשראה לארגונים, בעלת חזון וראייה ארוכת טווח עם יכולת לגייס את המונהגים ואת המשאבים הדרושים למימוש החזון. זו מנהיגות בעלת יכולת וכישורים לשנות סביבות עוינות לסביבות תומכות בארגון ובפעילותו. זו מנהיגות המאופיינת בנחישות, התמדה וחתירה להשגת מטרות למרות הקשיים והמכשולים שבדרך. זו מנהיגות שצריכה להיות משתפת ומתבססת על עבודת צוות, שכוחה נובע מהידע והמומחיות שלה ולא מהפוזיציה הפורמלית וההיררכית שהיא ממלאת. מנהיגות זו צריכה להיות מעוררת השראה, לשמש מודל חיקוי ובעלת יכולת להניע את העובדים ולהמריצם להשגת מטרות הארגון. זו מנהיגות מעצבת, המשפיעה על יצירת תרבות ארגונית ואקלים ארגוני המאפשר ליחידים, לקבוצות ולארגון לממש את מטרותיהם (Bass & Avolio, 1990). במציאות שבה נדרשים הארגונים לבנות קואליציות ושיתופי פעולה כדי להשיג את הערך המוסף השלם הגדול מסך חלקיו, נדרשת מנהיגות המשלבת בין צורכי הארגון לבין ניהול הסביבות החיצוניות, כדי לשנות את יחסי הכוח בין הארגון והסביבה לטובת הארגון. זו מנהיגות המבטיחה את הלגיטימציה ואת המשאבים הדרושים לארגון, הפועלת לקיומן של בריתות המאפשרות חלוקה רציונלית ומאוזנת של הכוח, שיתוף ביכולות ארגוניות, ידע ומשאבים (Hopkins, Meyer, Sera, & Colby, 2014). מנהיגות כזו מובילה באומץ שינויים ארגוניים הכרחיים ויוצרת אימפקט משמעותי על הארגון ועל לקוחותיו. זו מנהיגות בעלת כושר אבחון של מצבים ארגוניים משתנים התובעים ממנה גמישות והתאמת סגנון הפעולה שלה לתנאי סביבה משתנה עם עקביות, נחישות והתמדה למימוש החזון האישי והארגוני. הדרג הניהולי מופקד על מימוש החזון ותרגומו לשפת הפרקטיקה, המאפשרים תפקוד יעיל ואפקטיבי של הארגונים. עניינו ביצירת שגרת עבודה, תחזוקת הארגון ושימורו, קידום וטיפוח ההון האנושי.

יצירת מבנים ארגוניים התומכים במימוש המטרות הם חלק מתפקידי הניהול. מבנים ארגוניים צריכים להיות מותאמים למשימות הארגוניות וכן למאפייני הסביבות הדינמיות והמשתנות (Blake, 2016). ארגוני רווחה, כמו ארגונים פורמליים רבים, אימצו את המודל הבירוקרטי הפורמלי הנוקשה שמידת רגישותו לשינויים נמוכה. הנחת היסוד שליוותה את מעצבי המבנה הארגוני במשך שנים רבות הייתה שהסביבות הן סטטיות ויציבות. על כן, הדפוס המבני המכניסטי הוא המתאים ביותר למתן מענים במצב זה. מציאות זו השתנתה. הסביבות הגועשות המאפיינות את חיינו מחייבות שינויים במבנים הארגוניים והפיכתם לארגונים גמישים יותר עם יכולת תגובה מהירה לנסיבות המשתנות ולצרכים המגוונים של לקוחותיהם. במקום המבנה התלול המסורתי המתבסס על עקרון ההיררכיה והסמכות הפורמלית, על הארגונים

לפתח מבנים שטוחים יותר המצמצמים את דרגי הביניים והמתבססים על ידע ומקצוענות. ארגונים אלה מאפשרים זרימת ידע והחלפת מידע בין הרמות הארגוניות השונות. פתרון בעיות וקונפליקטים מתבסס על הידע שיש לעובדים ברמות השונות ולא על הסמכות הפורמלית ויכולת האכיפה של פתרונות שמכתיב הדרג הבכיר לדרגי הביצוע. הארגון איננו מקובע בדפוסיים קשיחים המונעים ממנו להיערך בהתאם לשינויים המתרחשים בסביבות החיצוניות. הגמישות הארגונית והאסטרטגית וכן העיצוב ההומניסטי של הארגונים מאפשרים האצלת סמכויות גדולה יותר לדרגי הביצוע ושיתופם בתהליכי קביעת מדיניות וקבלת החלטות. קצב השינויים הטכנולוגיים, הפוליטיים, הכלכליים, הדמוגרפיים, הערכיים, החברתיים, הלגליים והאחרים מחייב ארגוני רווחה להתאים עצמם בצורה האפקטיבית ביותר למציאות המשתנה. מבנים פורמליים ובירוקרטיים מתקשים בתהליך ההתאמה, כי השינויים הפנים-ארגוניים המתחייבים כרוכים בעלויות שינוי גדולות ובתהליך קבלת החלטות ארוך ומייגע. מבנים שטוחים וגמישים ללא סרבול בירוקרטי הם בעלי יכולת למידה אפקטיבית של התמורות החיצוניות. הם מפתחים מחושים לאיתור וזיהוי הזדמנויות לצד איומים, סיכויים לצד סיכונים עם אתגרים חדשים. יכולת ההתאמה האסטרטגית שלהם לתמורות החיצוניות בשילוב עם השטחת המבנה הארגוני, מאפשרת להם אספקת שירותים איכותיים, זמינים ויעילים יותר ללקוחותיהם.

את המבנה הארגוני משלימים התהליכים הניהוליים, שהם בבחינת הדם הזורם בעורקי השלד המבני. תהליכים אלה צריכים להשתנות ולהתאים עצמם למציאות שבה נדרשות החלטות חשובות ומכריעות גורלות ללא סרבול מיותר המאריך את זמן התגובה. אחד המאפיינים הבולטים של הניהול בארגוני רווחה הוא אימוץ "חוק גרשהם של התכנון" בידי הדרג הניהולי. משמעותו שעבודות השגרה דוחקות את עבודות החשיבה והתכנון. מנהלים רבים עוסקים ב"כיבו שריפות" ובניהול משברים במקום להשקיע מחשבה במניעתם. לדעת חוקרים שהתחקו אחר עבודת המנהלים היא מאופיינת ב"שטחיות יעילה" (Mintzberg, 1975; Schmid, Bargal, & Hasenfeld, 1991). משמעותה, שלמנהלים חסר מרחב הזמן הדרוש להתעמק באופן יסודי במספר הגדול של הבעיות, השאלות והדילמות העומדות לפתחם. מנהלים בשירותי רווחה צריכים להתאים את סגנון הניהול וקבלת החלטות למציאות החדשה. עליהם לפתח צוותי עבודה מקצועיים ומיומנים ולהאציל להם סמכויות רבות יותר. עליהם לפנות את זמנם לחשיבה מעמיקה יותר על הארגון, מיצובו בסביבה החיצונית, הבטחת הלגיטימציה הפורמלית והלא פורמלית; לגייס משאבים, להקטין את התלות בגורמים חיצוניים, לחשוב "מחוץ לקופסה" על עתיד הארגון, ולפתח מענים מתקדמים ומשוכללים להתמודדות עם האתגרים החדשים. תשומת לב צריכה להינתן גם לזרימת הידע בין הארגונים ובתוך הארגונים. כדי לאפשר זרימת ידע ומידע החיוניים לקבלת החלטות קליניות ומינהליות יש לפעול להסרה או לפחות להנמכה של הגבולות והמחיצות הבין-ארגוניות והתוך-ארגוניות. המציאות מלמדת על קשיים וחסמים בהעברת מידע הנובעים משיקולים אתיים וצנעת הפרט. אלה מובנים ויש לשמור על כללי האתיקה המחויבים במערכות מקצועיות המשפיעות על איכות חיי הלקוחות ורווחתם. אך מקרים רבים של אי העברת מידע בין ארגונים הסתיימו בתוצאות לא רצויות מבחינת הלקוחות. מצב זה דורש עיון מעמיק וקבלת החלטות שקולות וזהירות כדי למנוע מצבים שבהם

אי העברת מידע פוגעת בסופו של דבר בלקוח. בנוסף, אחת הסוגיות המרכזיות בניהול ארגוני רווחה היא סוגיית הפיקוח והבקרה, שבה מתלבטים ארגונים רבים. גם במקרה זה נראה כי יש צורך בשכלול מנגנון הבקרה ובפיתוח מודלים מתקדמים יותר שיאפשרו לא רק בקרה טכנית ואדמיניסטרטיבית אלא בקרה איכותית, תומכת ומשפרת את ביצועי הארגון, בקרה המובנית בתוך התהליכים ומכוונת לאתר סטיות מהתכנון ומהנהלים המחייבים וכן להנחות, לייעץ ולתמוך בעושים במלאכה.

המבנה הארגוני והתהליכים הניהוליים יוצרים גם תשתית לאספקת השירותים. המציאות מלמדת על בידול מבני (דיפרנציאציה) גדול למדי בשירותי הרווחה. הפתרונות הקלטיים שהציעו בעבר ארגוני הרווחה התמקדו ביצירת מענים דיפרנציאליים רבים מדי לצרכים שונים ומגוונים של לקוחותיהם ולאילווצים שכפו עליהם בעלי עניין. כל אימת שהתעורר צורך כלשהו הגיבה המערכת הארגונית ביצירת שירות המכוון למתן המענה המתאים. התוצאה היא ריבוי שירותים ופיצול בין יחידות ארגוניות שונות, המקשים על שירות מהיר ואיכותי ללקוח (Vigoda-Gadot & Yuval, 2004). כדי להתגבר על הקשיים שמקורם ברמת הבידול הגבוהה, על ארגוני רווחה לפעול ליצירת אינטגרציה גדולה יותר של השירותים שהם מספקים, כלומר יצירת כתובות ארגוניות מזהות המקלות על הלקוחות ומונעות את נפילתם בין הכיסאות. האינטגרציה בין השירותים יוצרת הזדמנויות לניצול יעיל ואפקטיבי יותר של ההון האנושי. הבידול והפיצול בין שירותים רבים מדי יוצר כפילויות מחד גיסא ופוגע באיכות עבודתם של אנשי המקצוע ובמחויבותם ללקוחות מאידך גיסא. אנשי מקצוע רבים משלימים את משרותיהם החלקיות במשרה חלקית נוספת, ובכך עליהם לפזר את מאמציהם בין כמה ארגונים ושירותים. האינטגרציה תוכל גם להקל על הלקוחות וגם ליצור הזדמנויות תעסוקתיות ומקצועיות לאנשי המקצוע.

בנוסף, תפיסת התכנון של השירותים בארגוני רווחה צריכה אף היא להשתנות. לצד התוכניות הסטנדרטיות צריכים הארגונים לפתח מערכת שירותים בעלת גמישות רבה יותר והתאמה אישית לצורכי הלקוח. נדרשת חשיבה חדשה ויצירתית על עיצוב התוכניות במתכונת של חליפה אישית המותאמת ללקוח. ההתאמה האישית צריכה להיות מודולרית ולאפשר יכולת בחירה גדולה יותר ללקוחות. המכוונות הארגונית צריכה להיות בראש וראשונה כלפי הלקוח, גם אם ההגמשה המודולרית של השירותים מערימה קשיים ארגוניים וטכניים על המערכת הארגונית. זו צריכה לשרת את הלקוח, האמור להיות הנהנה העיקרי משירותי הארגון.

חשיבות רבה יש גם לשינויים בתרבות הארגונית ובאקלים הארגוני של שירותי הרווחה (Hemmelgarn, Glisson, & James, 2010). השינוי הנדרש, לתפיסתנו, הוא בעיקרו המעבר מתרבות המתבססת על פוּיְצִיָה ארגונית והסמכויות הפורמליות הנלוות לה, לתרבות המתבססת על ידע שיש לעובדים המקצועיים ועל הערכים האתניים המנחים אותם בהחלטות הנוגעות לאיכות החיים והרווחה של לקוחותיהם. ידע זה מפורז בין הרמות והדרגים הארגוניים השונים, בין המפקחים למפוקחים, והוא מחייב שינוי הפרדיגמה של "הנחתת" החלטות, נהלים והוראות לביצוע מהדרג הבכיר לדרגים הנמוכים, אל פרדיגמה של שיתוף ושותפות

של העובדים בתהליך קביעת המדיניות וקבלת החלטות. בשנים האחרונות אנו עדים ל"מהפך עוצמה", שבו העוצמה מיוחסת לבעלי הידע, ולא רק לפוזיציה הפורמלית של בעל התפקיד. בארגונים מודרניים הידע איננו נחלתו הבלעדית של הדרג הניהולי הבכיר. הידע הפרקטי נמצא בידי המופקדים על הביצוע, אשר החלטותיהם נוגעות באופן ישיר לאיכות חיי הלקוחות. במצב זה הלקוחות צוברים עוצמה ויוצרים תלות של הדרג הניהולי הבכיר בהם. תמורות אלו יוצרות תרבות ארגונית אחרת, התורמת להסרת מחיצות ארגוניות והכשרת הארגון לפתיחות גדולה יותר לדעות שונות, ליצירתיות גדולה יותר, לשינויים ולחדשנות הנדרשת בארגונים אלה. גם האקלים הארגוני בארגונים אלה צריך להשתנות. במונח זה כוונתנו לאוירה השוררת בחלק גדול של הארגונים, במיוחד הממסדיים. היא משרה אי-אמון ביכולת המערכות לחולל שינוי אמיתי ש"ישבור" את השגרה המונוטונית של העשייה הבירוקרטית. זו משרתת פסיביות והשלמה עם מצבים שיש לשנותם, אך המערכת מתקשה לעשות זאת. תנאי חשוב, הכרחי אם כי לא מספיק, הוא יצירת אקלים ארגוני חיובי ואופטימי, המשדר אמונה ותקווה שאפשר להנהיג שינויים, ליזום מהלכים ותוכניות חדשות, ולא רק להגיב לאירועים חיצוניים. זה המעבר הדרוש מביצוע משימות כ"פקיד סעד" למשימות של עובד סוציאלי שהוא איש מקצוע בעל שיקול דעת מקצועי מעמיק.

כדי לבצע שינויים אלה בארגוני רווחה הם זקוקים לא רק למנהיגים בעלי עוצמה המהווים מקור השראה לאחרים, אלא גם לדרג ניהולי בעל יכולת של מימוש החזון והמטרות הארגוניות. במציאות הקיימת בארגוני רווחה נדרשת השקעה רבה יותר בפיתוח מנהיגים ומנהלים שרכשו השכלה אקדמית במקצועות הניהול ושיש להם ידע פרקטי וגם יכולות אישיות ומיומנויות ניהול של ארגונים מורכבים. מרבית דרגי הניהול בארגונים אלה, כמו ברבים מהשירותים החברתיים, מאוישים בעובדים סוציאליים שרובם לא רכשו ידע ייחודי זה במסגרת לימודיהם. מנהלי הארגונים והשירותים הם אנשי מקצוע בתחומם שקודמו בתוקף הנסיבות לעמדות ניהול ללא הכשרה מתאימה. המעבר מעמדת קלינאי מומחה לעמדת מנהל כרוכה בקשיים רבים המשפיעים על איכות הניהול ועל ביצועי הארגון (Austin, Regan, Gothard, & Carnochan, 2013). ארגוני רווחה צריכים להיות מודעים למחיר שהם משלמים בהעדר הכשרה והכנה מתאימה של מנהלי השירותים לתפקידי הניהול. עליהם לצייד את המנהלים בכלי עבודה משוכללים יותר שיאפשרו להם להתמודד בהצלחה עם המורכבות המאפיינת את העשייה הארגונית במציאות המשתנה באופן תדיר ומדיר (Kennedy, Carrol, & Francouer, 2013). גיליון מיוחד זה מוקדש לקידום הידע העיוני, האמפירי והפרקטי, בתחומי המנהיגות והניהול בארגוני רווחה. הוא נדברך נוסף בעשייה המחקרית שחוקרים רבים בעולם ובישראל ערכו עד כה בתחומים אלה. עשייה זו מכוונת ליצירת ידע ייחודי התורם להבנה טובה יותר של התהליכים המתרחשים בארגוני רווחה (Smith, 2015). אנו מאמינים כי יש להעמיק את המחקר וליצור תורה ניהולית ייחודית לארגונים אלה ולא להישען רק על יבוא שיטות ניהול מהעולם העסקי בטענה שהן מתקדמות יותר ומותאמות לרוח הזמן. ארגוני רווחה אינם צריכים למהר ולאמץ אופנות ניהוליות המתחלפות חדשות לבקרים, אשר תרומתן קצרת טווח ואיננה משאירה חותם על הארגונים. יש הסבורים כי ניהול הוא מקצוע. על כן, מנהלים בעלי

תכונות, כישורים, מיומנויות ויכולות ניהוליות יכולים לנהל ארגונים שונים, ציבוריים, עסקיים, תעשייתיים ואחרים. אנחנו מאמינים כי לארגוני רווחה ושירותי אנוש מפה גנטית ייחודית עם שליחות אידיאולוגית ועולם ערכים אוניברסליים והומניסטיים המבדלים אותם מהגנטיקה של ארגונים אחרים. אלה מחייבים את מנהליהם לאמץ תורת ניהול ייחודית ודפוסי פעולה וסגנון ניהולי המותאמים לערכים אלה. מנהלים בשירותי רווחה צריכים להיות מודעים לייחודיות הארגונים שהם מובילים. עליהם לפתח גמישות אסטרטגית שמשמעותה פתיחות לחדשנות, לשינויים מבניים, ארגוניים ותהליכיים, המתחייבים מהתמורות שחווים ארגונים אלה. עליהם לפתח את הרגישות המצבית שמשמעותה היכולת לאבחן בעיות וסוגיות העומדות לפתחם של הארגונים, תוך התאמת הסגנון הניהולי לדרישות המצב, ציפיות המונהגים, צרכי הלקוחות ולחצי קבוצות שונות שיש להן עניין בתרומת הארגונים ללקוחותיהם.

המאמרים המתפרסמים בגיליון זה הם חלק מהמאמץ ליצור תורת ניהול זו ולטפח שפה משותפת לתחומי הרווחה. שפה זו נוצרת באמצעות מחקר בסיסי ושימושי ופרקטיקה מבוססת ידע וניסיון, המשלבים שיח מתמשך בין חוקרים ואנשי תיאוריה לבין אנשי המעשה. גיליון זה הוא צעד קטן במסע ארוך, ויש להמשיך בו כדי לשמור על הזהות הייחודית של הארגונים ועל האידיאולוגיה והערכים שלהם בשמירה על כבוד האדם וחירותו.

המאמר הראשון הוא מאמרו של הזנפולד, וכתרתו: "מה זה בדיוק ניהול של ארגוני רווחה?" המאמר עוסק בהשלכות המפגש של ארגוני רווחה, שהם אידיאולוגיים בטיבם, לבין השיטות והפרקטיקות הנהוגות במגזר העסקי. הן מעוגנות באידיאולוגיה ניאו-ליברלית המעבירה את האחריות לרווחה חברתית מהמדינה לשוק. ארבעת המאמרים הבאים מוקדשים להיבטים שונים של מנהיגות בשירותי רווחה ובארגונים ללא כוונת רווח.

מאמרם של פרוינד, צריקר ואבו-יוניס, "עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי: מחויבות למנהיגות פוליטית או למנהיגות מקצועית – דילמות, קשיים ואתגרים", בודק את הקשרים בין המחויבות למקצוע של עובדים סוציאליים לבין מחויבותם למנהיגות הפוליטית ברשויות המקומיות במגזר הערבי. בין הממצאים המעניינים של המאמר נציין שככל שהעובד הסוציאלי הרגיש מחויבות למנהיגות הפוליטית כך הוא היה פחות מחויב לערכי המקצוע.

המאמר פרי עטם של סמית ופיליפס, "מנהיגות בשירותי אנוש: אתגרים והזדמנויות בימינו", מתאר ומנתח את הלחצים והאילוצים שעמם מתמודדים שירותי רווחה ואת ההשלכות של אילוצים אלה על המשילות והניהול של הארגונים. תשומת לב מיוחדת ניתנת ללחצים המופעלים על המנהלים לפתח מודלים עסקיים ולהטמיעם בארגונים כדרך להתמודד עם הסביבות החיצוניות שבהן תהליכי המימון והפיקוח נהיו מורכבים יותר.

מאמר נוסף בתחום המנהיגות הוא מאת ליבנת ואלמוג-בר: "המון חופש אבל גם המון בלגן וחוסר ידע. חוויית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל". המאמר מציע התבוננות רחבה ומעמיקה על סוגיות מגדריות בארגונים אלה.

המאמר הרביעי בתחום המנהיגות הוא מאמרם של סקוט, הייסט וכנען: "אנשי דת

כמנהלי אגודות התנדבות מקומיות". המחברים מבקשים לתרום להבנה טובה יותר של הפער הקיים בתפיסת התפקיד של איש הדת לעומת תפקידם של מנהלי ארגוני התנדבות חילוניים. הם משווים בין התפקידים בניסיון לזהות את התחומים הדומים והשונים בעבודת אנשי דת והמנהלים החילוניים.

התחום השני שהגיליון המיוחד מוקדש לו הוא בקרה ורגולציה של שירותי רווחה. שני מאמרים עוסקים בתחום זה.

המאמר הראשון הוא פרי עטם של בניש, הלוי ושפירו, "גישה מקצועית מבוססת למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער". המאמר בוחן כיצד עובדים סוציאליים, שמתפקדים כמפקחים או כמפוקחים בשירות רווחה, תופסים את מטרות הפיקוח ואת מערכות היחסים ביניהם. המאמר מצביע על כך שברשות חסות הנוער התפתח דפוס ייחודי של פיקוח, ואותו מכנים המחברים "גישה מבוססת למידה לפיקוח". זו גישה פיקוחית מקצועית השמה במרכז את הבטחת הרווחה של החוסים ומאפשרת שיקול דעת מקצועי למעונות ולמפקחים.

המאמר השני הוא של להט וצבע, וכותרתו: "רגולציה מותאמת כמודל אפשרי לשירותי רווחה אישיים: היבטים תיאורטיים ומעשיים". המחברים מבקשים ליצור קשר בין המאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה האישיים בישראל לבין תובנות העולות מספרות הרגולציה. הם מציעים מודל קונצפטואלי לרגולציה של שירותים אלה בישראל. לטענתם, לנוכח השונות הגדולה בין השירותים יש להתאים את דפוס הרגולציה למאפיינים של כל שירות, וליצור מעין "חליפה רגולטורית מותאמת".

התחום השלישי שהגיליון המיוחד מוקדש לו הוא רפורמות ושינויים בארגוני רווחה, ובו עוסקים שלושה מאמרים.

את המאמר הראשון כתבו שמיד ומורלי שגיב: "רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה". המאמר מתאר את הרפורמה במחלקות הפועלות ברשויות השלטון המקומי, מנתח ומעריך את ההישגים והקשיים ביישום השינויים המקצועיים, המבניים, הארגוניים והניהוליים, ואת הניסיון להטמיע אותם בעבודת המחלקות.

המאמר השני הוא מאת פרידמן וטייכמן, וכותרתו: "מיזוג ארגוני במערכת שירותים חברתיים: גורמים מקדמים ומעכבים". המאמר מציג מחקר שבחן את תהליך היישום של מיזוג ארגוני של ארבעה ארגונים המספקים שירותים חברתיים בעירייה גדולה בישראל למערכת ארגונית אחת. המאמר מתאר ומנתח את הגורמים המקדמים והמעכבים את תהליך המיזוג ואת התהליכים והקשיים שבפניהם עמד.

המאמר השלישי בתחום, והנועל את הגיליון כולו, הוא מאמרם של שורק, סאבו-לאל ובן סימון: "השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית: נקודת המבט של אנשי המקצוע וקובעי המדיניות". המאמר מציג כיצד תופסים אנשי המקצוע וקובעי המדיניות את התמורות שחלו בשירותי האומנה בעקבות הפרטתם החלקית. ממציא המחקר המדווח במאמר עוסקים בקשר של שירותי האומנה עם הגורמים החיצוניים המפעילים את שירותי

האומנה ובפיקוח עליהם, בניסיון ליצור גוף ידע חדש, בשביעות הרצון מתהליך ההפרטה ובסוגיות נוספות העומדות על סדר היום של שירותי האומנה. אנו מקווים שהקוראים המתעניינים בנושאי המנהיגות והניהול בארגוני רווחה ימצאו עניין במאמרים וייחשפו להיבטים שונים הקשורים בעבודת הארגונים המופקדים על אספקת שירותים חברתיים לאוכלוסיות מיוחדות, שונות ומגוונות. זו ההזדמנות שלנו להודות למחברי המאמרים החולקים עמנו את הידע והניסיון הרב שצברו בלימוד הנושאים והתחומים שבהם הם מתמחים לאורך שנים. תרומתם חשובה להבנה טובה יותר של תהליכים ארגוניים לטובת הלקוחות מקבלי השירותים. תודה לקוראים האנונימיים של המאמרים אשר תרמו תרומה חשובה לשיפור איכות המאמרים. תודה למערכת כתב העת "חברה ורווחה" שנתנה בנו אמון והזמינה אותנו לשמש עורכים-אורחים של גיליון מיוחד זה.

הלל שמיד ויקותיאל צבע

מקורות

- Austin, M., Regan, K., Gothard, S., & Carnochan, S. (2013). Becoming a manager in nonprofit human service organizations: Making the transition from specialist to generalist. *Administration in Social Work, 37*, 372-385. doi: 10.1080/03643107.2012.715116
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York, NY: The Free Press.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1990). The implications of transactional and transformational leadership for individual, team, and organizational development. *Research in Organizational Change and Development, 4*, 231-272.
- Blake, A. (2016). The impact of our changing environment on the management practices in public human service organizations. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance, 40*(2), 89-91. doi: 10.1080/23303131.2016.1165039
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2008). NPM and beyond: Structure, culture and demography. *International Review of Administrative Sciences, 74*, 7-23.
- Conger, J. A., & Kanungo, R. A. (1987). Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings. *Academy of Management Review, 12*, 637-647. doi: 10.5465/AMR.1987.4306715
- Geri, L. R. (2001). New public management and the reform of international organizations. *International Review of Administrative Sciences, 67*, 445-460. doi: 10.1177/0020852301673004.

- Hasenfeld, Y. (2010). *Human service organizations as complex organizations* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- Hemmelgarn, A. J., Glisson, C., & James, L. (2010). Organizational culture and climate: Implications for services and interventions research. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (2nd ed., pp.229-250). Newbury Park, CA: Sage.
- Hood, C. (1991). A new public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hopkins, K., Meyer, M., Shera, W., & Colby, S. P. (2014). Leadership challenges facing nonprofit human service organizations in a post-recession era. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 38, 419-422. doi: 10.1080/23303131.2014.977208
- House, R. J., & Aditya, R. N. (1997). The social scientific study of leadership: Quo vadis? *Journal of Management*, 23, 409-473. doi: 10.1177/014920639702300306
- Kennedy, F., Carrol, B., & Francouer, J. (2013). Mindset not skill set: Evaluating in new paradigms of leadership development. *Advances in Developing Human Resources*, 15, 10-26. doi: 10.1177/1523422312466835
- Mintzberg, H. (1975). The manager's job: Folklore and facts. *Harvard Business Review*, 53, 49-61.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Administration Review*, 8, 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. (Ed.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives in theory and practice of public governance*. London, England: Routledge.
- Schmid, H., Bargal, D., & Hasenfeld, Y. (1991). Executive behavior in community service organizations. *Journal of Social Service Research*, 15, 23-39. doi: 10.1300/J079v15n01_02
- Smith, S. R. (2015). Managing human service organizations in the 21st century. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39, 407-411. doi: 10.1080/23303131.2015.1087783
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. New York, NY: Harper & Row.
- Vigoda-Gadot, E., & Yuval, F. (2004). The state of bureaucracy: Public opinion about the performance of government agencies in Israel. *International Journal of Public Opinion Research*, 16, 63-80. doi:10.1093/ijpot/16.1.63.

המשתתפים בחוברת

עו"ס פתחי אבו-יונס, המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית סח'נין
ד"ר מיכל אלמוג-בר, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר אבישי בניש, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

גב' ברכי בן-סימון, מרכז אנגלברג לילדים ונוער; מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
פרופ' יחזקאל הזנפלה, Department of Social Welfare, UCLA Luskin School of Public Affairs, Los Angeles, CA

מר דניאל הייסט, School of Social Policy & Practice, University of Pennsylvania

גב' דנה הלוי, דוקטורנטית בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול
ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' (אמריטוס) מאיר טייכמן, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת
תל-אביב; המכללה האקדמית בית ברל

פרופ' רם א. כנען, Prof. Ram A. Cnaan, MSW, School of Social Policy & Practice & Graduate Institute of Peace Studies, University of Pennsylvania & Kyung Hee University

גב' ענבר ליבנת, דוקטורנטית בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול
ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר ליהיא להט, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר
גב' מרקישה לורנס סקוט, Mrs. Marquisha Lawrence Scott, MSW, M.Div. School of Social Policy & Practice University of Pennsylvania

ד"ר דיצה מורלי שגיב, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
ד"ר רחל סבו-לאל, מרכז אנגלברג לילדים ונוער; מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

פרופ' סוזן פיליפס, Prof. Susan Phillips, School of Public Policy and Administration, Carleton University, Ottawa, ON, Canada

ד"ר ענת פרוינד, בית הספר לעבודה סוציאלית, הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות,
אוניברסיטת חיפה

ד"ר זאב פרידמן, המרכז הישראלי לאפטרופסות; לשעבר, מינהל השירותים החברתיים
בעיריית תל אביב-יפו

מר יקותיאל צבע, האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים
החברתיים

עו"ס עמית צריקר, דוקטורנט בבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש לואיס וגבי וייספלד,
אוניברסיטת בר-אילן

פרופ' סטיבן רת'גב סמית', Prof. Steven Rathgeb Smith, American Political
Science Association, Washington, DC

גב' יואה שורק, דוקטורנטית בחוג לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר אליהו שי, האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים
החברתיים

פרופ' (אמריטוס) הלל שמיד, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול
ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' (אמריטוס) שמעון שפירו, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל,
אוניברסיטת תל-אביב

מה זה בדיוק ניהול של ארגוני רווחה?

יחזקאל הזנפלד

ארגוני רווחה נועדו לתת מענה לצרכים חברתיים של אוכלוסיות מוחלשות, לצמצם את אי השוויון החברתי ולקדם זכויות חברתיות. בשנים האחרונות אנו עדים לכך שארגונים אלה משלבים בתוכם עקרונות, גישות, פרקטיקות ומודלים השאובים ממניהל עסקים ומהניהול הציבורי החדש (NPM). אלה כוללים, בין היתר, יזמות, מיתוג, מיצוב בפלח השוק, אסטרטגיות מכוונות להגדלת הכנסות, מיקור חוץ, מודלים לוגיים לפיתוח תוכניות והערכה, וכן אחריותיות (accountability) על תוצאות. המאמר עוסק בהשלכות המפגש של ארגוני רווחה, שהם אידיאולוגיים, לבין השיטות והפרקטיקות הנהוגות במגזר העסקי. אלו מעוגנות באידיאולוגיה הניאו-ליברלית המעבירה את האחריות לרווחה חברתית מהמדינה לשוק, ומאחריות משותפת לאחריות אישית.

מילות מפתח: ארגוני רווחה, ניהול ציבורי חדש, מינהל עסקים, אידיאולוגיה ניאו-ליברלית, פרקטיקות מיטביות, לקוחות מועדפים

למה הכוונה כשמדברים על ניהול של ארגוני רווחה? מחד גיסא, ארגוני רווחה נועדו לתת מענה לצרכים חברתיים של אוכלוסיות מוחלשות, לצמצם את אי-השוויון החברתי ולקדם זכויות חברתיות. מאידך גיסא, מאידך גיסא, בשנים האחרונות משלבים ארגונים אלה בתוכם עקרונות, גישות, פרקטיקות ומודלים השאובים ממניהל עסקים ומהניהול הציבורי החדש (NPM) ובהם יזמות, מיתוג, מיצוב בפלח שוק, אסטרטגיות המכוונות להגדלת הכנסות, מיקור חוץ, מודלים לוגיים לפיתוח תוכניות והערכה, וכן אחריותיות (accountability) על תוצאות (ראו: Kearns, 2000; Brody & Nair, 2014). לתפיסתי, בלתי נמנע שההיגיון, המדגיש מתן מענים לצרכים אנושיים וקידום זכויות חברתיות, יתנגש עם ההיגיון המבוסס על מירוב הכנסות, יעילות וצמיחה ארגונית.

אנו מצפים שארגוני הרווחה יבססו את פעולותיהם על ערכים המדגישים את כבוד האדם והמתנגדים לאפליה ולסטיגמה חברתית, ויציעו שירותים שמטרתם לצמצם

המאמר תורגם לעברית באישור המו"ל של כתב העת:

Routledge, Taylor & Francis Group — Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance, 39:1–5, 2015. Copyright © Taylor & Francis Group, LLC ISSN: 2330-3131 print/2330-314X online, DOI: 10.1080/23303131.2015.1007773

התקבל במערכת: 10.2016; נוסח סופי: 7.2017; אושר לפרסום: 7.2017

אי-שוויון חברתי. כדי לשרת ערכים אלה, ארגוני רווחה אמורים למסד פרקטיקות המציעות ללקוחות את השירותים הנדרשים להם, המכבדות ומקדמות את ערכם החברתי, המתייחסות אליהם כאל סובייקט שעומו אפשר לשתף פעולה, והמבטיחות שקבלת השירותים לא תהיה כרוכה בהאשמה עצמית. ועוד, ארגון הרווחה נדרש להשמיע את קולן של אוכלוסיות מוחלשות ושל קבוצות שוליים ולקדם זכויות חברתיות באמצעות פעילות פוליטית. הטמעת פרקטיקות אלו במבנה הארגוני מצריכה צמצום יחסי ההיררכיה, חלוקה שווה ומאוזנת של סמכויות בין חברי הצוות, ומתן משקל ראוי לקולם של הלקוחות בקביעת המדיניות. ניהול ארגוני רווחה על בסיס עקרונות אלו נותן ביטוי לתפיסה של מרי פארקר פולט (Mary Parker Follett), שלפיה ארגון יעיל הוא יחסי ולא מבני (Ansell, 2009). במונח "מבני" כוונתה לארגונים המושתתים על יחסי היררכיה שבהם הסמכות מנוצלת כדי לשלוט בדרגים הנמוכים יותר בארגון, שחלקם בתהליך קבלת ההחלטות זניח וקולם איננו נשמע. מנגד, ארגון "יחסי" מבוסס על מערכת של תלות הדדית, שבה יחסי הגומלין בין העובדים לבין עצמם ובינם לבין הלקוחות הם אבני היסוד של הארגון. הסמכות מתחלקת בין כל חברי הארגון, וקולם נשמע ומשפיע בתהליך קבלת ההחלטות. ארגונים פמיניסטיים כגון מרכזי סיוע לנפגעות תקיפה מינית (ינאי, 2005), ואגודות שיתופיות (קואופרטיבים) לטיפול בילדים, הם דוגמאות לארגונים יחסיים אלה.

לעומת זאת, ההיגיון של פרקטיקות ניהול אשר לקוחות ממינהל עסקים ומהניהול הציבורי החדש שואב את השראתו מערכים ניאוליברליים המעלים על נס את עליונות השוק, את מעלות הפרטה ואת רוח היזמות (Harvey, 2005). ההיגיון שמנחה פרקטיקות אלו הוא ניצול המשאבים העומדים לרשות הארגון, יתרון תחרותי, יעילות וצמיחה. ארגון מצליח דומה למכונה משומנת היטב, פרודוקטיבית מאוד ויעילה. פרקטיקות ניהול על פי היגיון זה יוצרות צורות חדשות של טיילוריזם. הן מכוונות להשגת פרויקט מרבי, ל"עיבוד" מהיר ויעיל של הלקוחות, להקטנת הוצאות, להצגת יעדים בהירים הניתנים לכימות, ולקביעת מדדי ביצוע ש"מנחיתים" המנהלים הבכירים על העובדים. יחסי לקוח-עובד נקבעים לפי תרחיש, ובמידה רבה לפי אמות מידה של ביצוע ואלגוריתמים של עיבוד מידע. הפרקטיקות מוצדקות על בסיס ידע מדעי ונתפסות כעדיפות משום שהן מבוססות על מחקרים שהתחקו אחר מועילות התערבויות שונות. הלקוחות ממוסחרים והופכים למקור הכנסה לארגון או למכשול בדרך להשגת הכנסה זו. הם מתויגים מחדש כצרכנים וכלקוחות.

ברור שאנו מעוניינים שארגוני רווחה יפעלו ביעילות ויתנו מענה לצורכי לקוחותיהם. אנו מעוניינים שהארגון יהיה בר-קיימא ומחויב למתן דין וחשבון על מעשיו. עם זאת, יישום פרקטיקות ניהול לקוחות ממינהל עסקים ומהניהול הציבורי החדש מערער על המהות של ארגוני רווחה וחותר תחתיהם.

מה זה בדיוק ניהול של ארגוני רווחה?

אומנם פרקטיקות אלו יכולות להשתמש ברטוריקה של ארגוני הרווחה כדי להצדיק את עצמן, אך הן מתעלמות ממנה בפועל. הדבר ניכר במיוחד בנטייה האובססיבית לקבוע מדדי ביצוע, נהלי עבודה מחייבים, ותרשימים המכתיבים יחסי עובד-לקוח. מתחת לפני השטח, מדדי ביצוע אלה מושתתים על מערכת של הנחות לגבי הגורמים לבעיות של הלקוחות, התוצאות הרצויות והדרכים המיטביות להשגתן. אך מי קובע מהם הגורמים לבעיות של הלקוחות? מי מגדיר מהן התוצאות הסופיות הרצויות והפרקטיקות הטובות ביותר להשגתן? אני טוען שכאשר פרקטיקות ארגוניות נשלטות בידי ההיגיון המנחה של מינהל עסקים והניהול הציבורי החדש, כלומר על בסיס יתרון תחרותי, פריון ויעילות, אזי המנהלים הבכירים מקבלים את הסמכות להחליט בעניינים אלו. המנהלים, המונחים בידי היגיון זה, נוטים לשים דגש על קריטריונים בהירים, על תוצאות רצויות ועל פרקטיקות הנחשבות חסכוניות, המבטיחות "הצלחה" גדולה יותר בעיני בעלי עניין מרכזיים, והמבססות את מקומו של הארגון בשוק. בניגוד לתפיסתה של מארי פארקר פולט (Mary Parker Follett) הרואה את ניהול ארגוני הרווחה כחלוקת הכוח ואחריות משותפת, אין הכרה בזכויות הלקוחות וביכולתם להשתתף באופן פעיל בקבלת החלטות, כשם שאין הכרה בזכויות אלו של העובדים. הניסיון של הלקוחות והעובדים, גורם חשוב בקבלת החלטות, אינו בא לידי ביטוי, שכן ההנהלה הבכירה נוטה להתעלם ממנו. הדעות של האליטה הניהולית נלקחות בחשבון, ואילו הדעות של העובדים, ובמיוחד של הלקוחות, נדחקות לשוליים.

עיסוק רב מדי של ההנהלה ביעדים וביעילות עלול לעוות את תהליך קבלת ההחלטות ואת דרכי העבודה של העובדים הנתונים ללחץ לממש יעדים אלה. העובדים עלולים להעדיף את הלקוחות שעימם קל יותר להגיע ליעד שנקבע. מחקרים רבים שהתחקו אחר פעילות עובדי השדה מלמדים שהם נוטים לברור את הלקוחות המועדפים ודוחים את הלקוחות הנחשבים קשים, התובעים השקעה גדולה של משאבים, תשומת לב וזמן.

יתרה מכך, החתירה ליעילות מרבית ומתן דגש על חיסכון ויעילות מחזקת את המיתוס שלפיו יש לארגוני רווחה יכולת להפיק הרבה מהמעט. תפיסה זו עלולה לפגוע בפרקטיקות שיעילותן תלויה במתן המשאבים הדרושים. כך לדוגמה, כפי שציין ברודווין (Brodwin, 2013), עובדים סוציאליים שמצופה מהם להיצמד לפרוטוקולים של טיפול (Assertive Community Treatment – ACT) נאבקים לעשות זאת בעודם כורעים תחת עומס תיקים ובעודם מתמודדים עם משאבים מוגבלים ולחצים להשיג מדדי ביצוע שאינם ריאליים. בשל כך, הפרקטיקות היום-יומיות של העובדים מורכבות במידה רבה ממפגשים קצרים עם לקוחותיהם. פרקטיקות אלו מבטיחות לכל היותר

שלקוחות המקבלים את הטיפול התרופתי הניתן להם יגיבו בצורה מיטבית לטיפול המוצע להם. אנשי המקצוע פועלים בתנאים של מחסור במשאבים ונדרשים להתמודד עם משברים יום-יומיים של הלקוחות. חלק ניכר מזמן העובדים מוקדש לטיפול בניירת, ובה פירוט של מטרות הטיפול, תוכניות פעולה ותוצאות הצפויות, ניירת שיש לה השפעה שולית על עבודתם היום-יומית. ואולם ללא ניירת זו אי אפשר להבטיח את המשך מימון התוכנית. לכן העובדים מאלצים למעשה את לקוחותיהם לציית, וזאת במטרה להשיג את יעדי הביצוע שנקבעו. הטיפול הניתן בפועל אינו אלא חיקוי עלוב של מה שהוא אמור להיות. יתירה מכך, העדפת לקוחות "נוחים" גורמת להקצאה לא שוויונית של משאבים, וזו יוצרת מערכת פנימית לא שוויונית שבה הלקוחות בעלי הצורך הגדול ביותר, הזקוקים יותר מאחרים למענים, מקבלים פחות מאחרים. מצב זה חותר תחת ההיגיון העומד בבסיס פעולתם של ארגוני רווחה, שלפיו יש לתעל את המשאבים לחלשים ביותר. בעידן של גידול באי-השוויון החברתי רצוי שההיגיון של שירותי הרווחה יניע ארגונים לאמץ אסטרטגיות המכוונות להגדלת המשאבים ללקוחותיהם ולא לאלו השואפות לחסוך במשאבים ולקצץ בעלויות.

להיגיון העסקי יש השפעה פוטנציאלית נוספת על הערכים של ארגוני רווחה. הניהול הציבורי החדש, הדוחף את הממשלות לאמץ את האסטרטגיה של מיקור חוץ לארגונים לא ממשלתיים למטרות רווח ושלא למטרות רווח, מבוסס על אידיאולוגיה ניאו-ליברלית המעבירה את האחריות לרווחה חברתית מהמדינה לשוק, ומאחריות משותפת לאחריות אישית. זו רואה בהישענות על רשת הביטחון החברתית של הממשלה כרסום בעקרון שעל הפרט להישען על עצמו ועל עבודתו. על פי תפיסה זו, בעיות חברתיות נובעות מכשלים אישיים ולא מאי-שוויון חברתי ומבעיות חברתיות מבניות. גואן (Gowan, 2010), לדוגמה, מציינת כי ארגונים המטפלים בחסרי בית מגדירים לעתים תכופות את בעיית חוסר דיור כבעיה אישית ולא כבעיה מבנית שהיא פועל יוצא של מחסור בדיור בר-השגה ובמקומות עבודה. כתוצאה מכך הפרקטיקות שהארגון מאמץ אינן מציעות פתרון קבע לבעיית חוסר הדיור. העובדים גם לא יערערו על כך לרוב, משום שהם מוערכים על פי מידת אימוצם את הפרקטיקות הללו. זה קורה אף על פי שהעובדים, כמו לקוחותיהם, ערים לעובדה שהפרקטיקות הנהוגות הן בלתי מציאותיות, מתעלמות מהמורכבות של הבעיות שעימן מתמודדים לקוחותיהם ומהמחסור במשאבים הדרושים. באופן לא מפתיע, בדומה ללקוחותיהם הפגיעים, העובדים נעשים מתוסכלים ולמודי אכזבות. הם חווים את מה שבורדייה ו-ווקאנט (Bourdieu & Wacquant, 1992) כינו "אלימות סמלית" – הם נאלצים להפנים את הערכים הדומיננטיים גם אם אלה למעשה מדכאים אותם.

מה זה בדיוק ניהול של ארגוני רווחה?

האידיאולוגיה הניאו-ליברלית המשתלטת על שירותי הרווחה קוראת גם ל"חדשנות חברתית". קריאה זו נישאת בפי בעלי עניין רבים ובהם קובעי מדיניות, פקידים בכירים וקרנות פילנתרופיות, ולפיה על מנהלי ארגוני רווחה להיות יצירתיים וליזום תוכניות חדשניות כדי לפתור בעיות חברתיות. ההנחה היא שהפרקטיקות הנהוגות הן במקרה הטוב חסרות מעוף או בלתי יעילות. על כן, על פי האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, יש להתנות הקצאת משאבים בחדשנות. מהלך זה מציב את מנהלי שירותי האנוש "בין הפטיש לסדן". ממחקרים נלמד שמנהלים מדווחים שיש להם ידע, מומחיות וניסיון לספק שירותים איכותיים ללקוחותיהם, אך הם מתקשים לגייס את המשאבים הנחוצים. הלחץ המופעל עליהם להכניס חידושים עלול להסיט משאבים מתחום מומחיותם המוכחת לכיוונים שתועלתם לא הוכחה. ועוד, הדגש על חדשנות נותן לגורם המממן את השירותים אמתלה להשעות את התוכניות הקיימות ולהתחמק ממתן משאבים מספיקים.

אם אלו פני הדברים, כיצד יכולים המנהלים של ארגוני רווחה להישאר נאמנים לשליחותם של הארגונים שהם מנהלים? עליהם להכיר בכך שהם פועלים בסביבה עם מאפיינים פוליטיים, שבה אידיאולוגיות ופרקטיקות ניהול הן ביטוי ליחסי כוח בין קבוצות עניין שונות. לשון אחרת, עליהם להכיר בכך שלתחום שבו הם עוסקים, בין אם מדובר בבריאות הנפש או ברווחת הילד, יש חוקי משחק משלו, הכוללים שיטות ניהול שאותן קובעים ואוכפים בעלי עניין וארגונים רבי-עוצמה בתחום. שיטות ניהול אלו מקצות עוצמה שונה לארגונים ומכתיבות דרכי פעולה דומות של היענות ללחצים המופעלים על ארגונים אלה. על המנהלים להיות מודעים לחוקי המשחק וכיצד הם מעוותים את יכולתם להשיג את המטרות שאליהן הם שואפים. עם זאת, אין מדובר במצב קבוע, ואפשר לשנותו באמצעות התגייסות פוליטית. לכן, על מנהלי ארגוני רווחה להפוך פעילים פוליטיים הנאבקים לקדם את לקוחותיהם. בהיותם פעילים פוליטיים יכולים המנהלים להפיק תועלת מהסתירות הטבועות בהיגיון הניאו-ליברלי ומאיי-הבהירויות שבכלי הניהול שבהם הם אמורים להשתמש. סתירות כגון יעילות מול מועילות, עצמאות ארגונית מול בקרה ושליטה ממשלתית, ומתן בחירה ללקוח מול שירותים שקובעות רשויות מוסמכות — יוצרות הזדמנויות פוליטיות, ואותן המנהלים יכולים לנצל לקידום רווחת לקוחותיהם. בין היתר, מנהלים יכולים להפריד בין השירותים היקרים להם לבין מדדי הביצוע החיצוניים הנכפים עליהם. במקרים אחרים, הם יכולים לתמרן בין כלי הניהול שבשליטתם כדי לקדם השקפת עולם צודקת יותר. מנהלים יכולים גם להתנגד לפרקטיקות ניהול הסותרות את שליחותם בסירוב לקבל תמיכה הקשורה לשיטות אלו.

מן האמור עד כה עולה שמנהלים צריכים לעבור מרציונליות טכנית למתן דגש על הערכים שהארגון מייצג. כדי לעשות זאת, מנהלים צריכים, בראש ובראשונה, להיות ביקורתיים ולבחון בדרך רפלקטיבית את שיטות הניהול שלהם. עליהם לבדוק מהם האינטרסים שהם משרתים. הם צריכים להטיל ספק באבחנות ובהנחות הקיימות בדבר הקשר בין סיבה לתוצאה העומדות בבסיס הפרקטיקות הנהוגות, במיוחד כאשר האבחנות מניחות שהסיבה טמונה באופן מוחלט בפרט הזקוק לשירות. שנית, כדי שתקיים רפלקציה כאמור, עליהם לקיים שיח עם העובדים ועם הלקוחות ולאפשר להם להשמיע את קולם, שבדרך כלל אינו נשמע, ולבקר את הפרקטיקות הנהוגות. שלישית, עליהם להבין את החשיבות של סנגור בניהול על כל הסיכונים הכרוכים באמירת האמת בפניהם של בעלי השררה. אל להם להישאר לבד, ועליהם לכוון בריתות עם גורמים שונים ועם תנועות חברתיות החולקים עימם את אותם ערכים. בריתות ארגוניות וגיוס תמיכה ציבורית יוצרים כוח שיכול להגן עליהם מפני אלה שירצו לפגוע בהם. רביעית, על המנהלים לנצל הזדמנויות פוליטיות כאשר בעלי עניין מרכזיים מגיעים למסקנה שהפתרונות הנוכחיים לבעיות החברתיות אינם אפקטיביים. דוגמה טובה היא ניסיון של אגודות חסרי בית לשכנע קובעי מדיניות ונבחרי ציבור בכמה ערים בארצות-הברית שהפתרון לחוסר דיור אינו שירותים רבים יותר, אלא היצע גדול יותר של דיור, כלומר "דיור תחילה". במקום להתמקד בחיסכון בעלויות ובנצילות מרבית, עליהם להשיג מימון נדיב יותר כדי לשפר את השירותים שהלקוחות זקוקים להם.

ללא ספק, זו משימה קשה, שכן ההיגיון הניאו-ליברלי הוא בעל יכולת חזקה לא רק בקביעת ההגדרה והפתרונות הרצויים שהארגונים אמורים לאמץ, אלא גם בהקצאת המשאבים להשגתם. אף על פי כן, ההיגיון זה, כמו הגיונות אחרים שעומים מתמודדים ארגוני רווחה, רווי סתירות ואי-בהירויות. אלו עשויות לספק מרחב פוליטי והזדמנות להתעמת איתן, ולקדם הגיונות חלופיים בדרך של פעולה פוליטית.

מקורות

ינאי, א. (2005). מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי. ביטחון סוציאלי, 70, 109-77.

Ansell, C. (2009). Mary Parker Follett and pragmatist organization. In P. S. Adler (Ed.), *The Oxford handbook of sociology and organization studies* (pp. 464-485). New York, NY: Oxford University Press.

- Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. D. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Brodwin, P. (2013). *Everyday ethics: Voices from the front line of community psychiatry*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Brody, R., & Nair, M. D. (2014). *Effectively managing and leading human service organizations* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gowan, T. (2010). *Hobos, hustlers, and backsliders: Homeless in San Francisco*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York, NY: Oxford University Press.
- Kearns, K. P. (2000). *Private sector strategies for social sector success: The guide to strategy and planning for public and nonprofit organizations* (1st ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי: מחויבות למנהיגות פוליטית או למנהיגות מקצועית – דילמות, קשיים ואתגרים

ענת פרוינד, עמית צריקר ופתחי אבו-יונס

לעובדים הסוציאליים במגזר הערבי בישראל יש מערכת מחויבויות ייחודית, שבה בנוסף למחויבויותיהם לארגון ולמקצוע, הם מחויבים פוליטית לראש הרשות. מחויבות זו יוצרת לחצים פוליטיים על העובדים הסוציאליים, והם מתקשים לבצע את תפקידם על סמך ערכים מקצועיים גרידא. המחקר הנוכחי מבקש לפרוץ דרך בנושא שעד היום לא נחקר כלל – המחויבות של עובדים סוציאליים לראש הרשות, ועל אחת כמה וכמה ברשויות המקומיות הערביות. 178 עובדים סוציאליים המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות במגזר הערבי בישראל ענו על שאלונים לבדיקת הקשרים בין מחויבותם למקצוע לבין מחויבותם הפוליטית לראש הרשות, על פי סגנון המנהיגות של ראש הרשות, המחויבות לארגון ומשתנים סוציו-דמוגרפיים. נמצא קשר שלילי בין המחויבות הפוליטית לראש הרשות לבין המחויבות למקצוע: ככל שהמחויבות הפוליטית לראש הרשות חזקה יותר, כך העובד הסוציאלי היה פחות מחויב למקצועו. כן נמצאו קשרים חיוביים בין המחויבות למקצוע לבין המחויבות לארגון ולבין המנהיגות המעצבת של ראש הרשות. שני המשתנים שתרמו באופן שיטתי לניבוי המחויבות למקצוע היו היקף המשרה והמחויבות הארגונית האפקטיבית. מהמחקר אפשר להסיק שמקבלי ההחלטות צריכים להיות מודעים לדילמות הייחודיות של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות הערביות. כמו כן, על ראשי הרשויות להיות מודעים לכך שמנהיגות מעצבת שלהם כלפי העובדים הסוציאליים מגבירה את מחויבותם של העובדים הסוציאליים למקצועם, ובכך עשויה להביא לשיפור ביצועיהם בעבודה.

מילות מפתח: מחויבות מקצועית, מחויבות ארגונית, מחויבות פוליטית לראש הרשות, שירותים חברתיים במגזר הערבי, מנהיגות מעצבת

מבוא

ב-25 השנים האחרונות עברו שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות במגזר הערבי תמורות ניכרות. עד שנת 1992 ניתנו שירותי הרווחה לתושבים ברוב היישובים הערביים באמצעות חמש מחלקות רווחה מקובצות בחסות משרד העבודה והרווחה. מחלקות אלו פעלו בעכו, בנצרת, בחדרה, בחיפה ובבאר-שבע. בנוסף, בשישה יישובים ערביים בלבד פעלו מחלקות רגילות לשירותים חברתיים במסגרת הרשות המקומית. בשנות ה-90 של המאה ה-20 הוקמו מחלקות לשירותים חברתיים בכל הרשויות המקומיות הערביות וכיום הן מונות 84 מחלקות. במגמת ההתפתחות המקצועית של המחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי החלו עובדים סוציאליים ערבים לרכוש השכלה אקדמית במקצוע העבודה הסוציאלית, ולאחר מכן השתלבו בעבודות במחלקות אלו. חשיבותם של שירותי הרווחה לא רק בסיוע החינוכי שהם מושיטים לאוכלוסיות החלשות והפגיעות ביותר בחברה, אלא גם בתרומתם לשירותים משיקים אחרים, כמו שירותי בריאות, חינוך וקהילה (ג'בארין ומוסטפא, 2013).

במערכת השלטון המקומי בישראל בכלל וביישובים ערביים בפרט קיימים שני דרגים של בעלי תפקידים: הדרג הפוליטי הנבחר והדרג המקצועי הממונה. בין שני דרגים אלה קיים מתח מבני מתמיד (Drory & Vigoda-Gadot, 2010). בשירותי הרווחה מצופים העובדים הסוציאליים להיות מחויבים לערכי מקצועם מחד גיסא, אך מאידך גיסא הם מצופים להפגין מחויבות כלפי ראש הרשות, שבמקרים רבים היה זה שמינה אותם לתפקידם (בליקוף ואבו-סאלח, 2011). אם כן, חשיבותו של המחקר הנוכחי ביכולתו לתת הסבר מעמיק יותר אודות מרכיבים חשובים בעבודתם של עובדים סוציאליים, כמו מחויבותם למקצועם, מחויבותם לארגון המעסיק, מחויבותם לראש הרשות, ותפיסתם את מידת המעורבות וסגנון המנהיגות של ראשי הרשויות שבהן הם עובדים. מרכיבים אלו נבדקים במחקר הנוכחי לראשונה ברשויות המקומיות הערביות בישראל, ומכאן ייחודו וחשיבותו.

מחויבות פוליטית לראש הרשות

אפקט הגלישה (spillover effect) הוא מצב שבו ההיבט הפוליטי בארגון מושפע מכוחות חיצוניים הנובעים מהמערכת התרבותית, הפוליטית והכלכלית המקיפה את הארגון (Dhar, 2009; Ullah, Jafri, & Bin-Dost, 2011). ויגודה (1999) תמך בטענה זו והראה שקיימת תופעה של "גלישה" בחיים החברתיים והכלכליים, וזו מאפשרת העברת נורמות, ערכים וקודים של התנהגות פוליטית מזירה אחת (הזירה החברתית-כלכלית) לזירה אחרת (הזירה הארגונית), וכך הסביבה הפוליטית הרחבה עשויה להשתקף בסביבה ובתרבות הארגונית הספציפית (Meisler & Vigoda-Gadot, 2014).

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

המגזר הציבורי בישראל כפוף ישירות לגופים פוליטיים של השלטון המרכזי במדינה, ולכן הוא מאופיין בפוליטיקה פנימית רבה, שבאה לידי ביטוי – בין השאר – בתופעה של מינויים פוליטיים, בעיקר בדרגות הבכירות, וכיניהם מנהלי מחלקות עירוניות (Vigoda-Gadot & Meisler, 2010). מחקרים מעידים שמנהל ארגון ציבורי אשר התמנה בידי השלטון נוטה לפעול מתוך מחויבות למי שבחר בו, וממשיך להיות מחויב לאינטרסים של הגוף שבחר בו, לעיתים על חשבון אינטרסים אחרים. כך עשוי להיווצר מצב שבו יש אינטרסים מנוגדים בארגון, רובם על רקע פוליטי או מקצועי (קלדור-קפון, 2003).

כאמור, מערכת השלטון המקומי בישראל בכלל וביישובים ערביים בפרט מאופיינת בקיומם של שני דרגים של בעלי תפקידים: הדרג הפוליטי הנבחר והדרג המקצועי. בין שני הדרגים האלה מתקיים מתח מבני מתמיד (Drory & Vigoda, 2010). כ"ץ, בליץ וטליאס (2003) הציבו את הניגודים בין שני הדרגים הללו על שלושה צירים: (א) זמניות מול יציבות; (ב) מחויבות לציבור מול מחויבות למערכת; (ג) ראייה פרטנית מול ראייה מערכתית כוללת. וייסבלאי (2007) הוסיפה והראתה שיש כמה מוקדי חיכוך עיקריים בין הדרג המקצועי לדרג הנבחר, כמו טשטוש הגבולות בין גורמי המינהל לבין קובעי המדיניות, ודרישת הדרג הפוליטי לתת עדיפות טיפול לפניות אישיות של תושבים לאו דווקא משיקולים מקצועיים. תקופת הבחירות היא תקופה ייחודית ורב-עוצמה בהקשר זה, שכן בתקופה זו מתמודדים המועמדים על קולותיהם של הבוחרים, ואז הם לוחצים על הדרג המקצועי לממש מיד תביעות אישיות וקבוצתיות, שעתידות לתרום לדרג הפוליטי, אך ערכן עבור הדרג המקצועי נמוך בהרבה ועשוי אף להתנגש עם ערכים מקצועיים, כגון שוויון במתן הזדמנויות (ג'בארין ומוסטפא, 2013).

במגזר הערבי בישראל מורכבות זו בולטת במיוחד, שכן השליטה ברשות המקומית נחשבת בעת ובעונה אחת מדד של כוח, של יוקרת החמולה ושל מקור תעסוקה מרכזי, מאחר שלרשות המקומית משאבים רבים, והם יכולים לקדם אינטרסים אישיים וחמולתיים (ג'בארין ומוסטפא, 2013; יחיא-יונס והרצוג, 2005). חוק ההצבעה הישירה לראשות הרשות המקומית, שנחקק בישראל ב-1975, הקנה לראש הרשות עוצמה פוליטית וסמכויות נרחבות, מרכש של מצרכים בסיסיים, ביצוע פרויקטים ועד מינוי פקידי הרשות. זאת ועוד, מחקרים מלמדים שהרשויות המקומיות הערביות מאופיינות בשיטת השלל, שלפיה ראש הרשות הנבחר נוהג לפטר את עובדי הרשות שלא תמכו בו וממנה במקומם את אנשי שלומו (מוסטפא, 2008). לכן, במקרים רבים, המדד להערכת העובדים איננו איכות הביצוע, אלא תמיכה או קרבה משפחתית ופוליטית לראש הרשות. מכאן שכישוריהם של העובדים החדשים שהתמנו לתפקידם לאחר הבחירות לראשות הרשות המקומית מתמצים לעיתים רק בהיותם מקורבים לראש

הרשות והם חסרי מוטיבציה לעבודה, מכיוון שהם ממילא מגויסים בדרגים הגבוהים (גומיד, 2008). המחקר הנוכחי מתמקד בעמדות של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות, אולם לפני הדיון במחויבויותיהם המרובות נתאר בקצרה את מבנה הארגון הציבורי הערבי בישראל.

מבנה הארגון הציבורי הערבי בישראל

המבנה החברתי ביישובים הערביים בישראל מבוסס כאמור על עקרון החמולה, והחמולה שולטת גם בענייני הרשות המקומית. לאחר שחמולה מסוימת מסייעת להיבחרותו של ראש רשות חדש מטעמה, מתרחשת לרוב תופעה של החלפת עובדים המועסקים בתפקידים שונים ברשות בעובדים אחרים, ואלה מהווים בסיס תמיכה לחמולה ולראש הרשות (גומיד, 2008). יש לציין עוד שהתחרות הפוליטית ברשויות המקומיות הערביות מביאה למאבקים קשים לא רק בין חמולות, אלא גם בין פלגים שונים בתוך החמולה. השליטה הפוליטית מאפשרת גמול כלכלי ונגישות למשאבים ולתקציבים, ולפיכך הפוליטיקה החמולתית נוטה להתאפיין בדגש רב על חומריות, ובהתאם — בדגש נמוך על הפן האידיאולוגי (אלחאג' ורוזנפלד, 1990).

אבו-שרקיה (2005, 2008) הראה שהתרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות עלולה לגרום לליקויים, לעיוותים ולכשלים כרוניים בשיטות הניהול, והיא מונעת תפקוד יעיל ואיכותי. זאת, משום שקיים מתח מובנה בין התרבות הארגונית והניהול ברשויות המקומיות הערביות לבין הדרישה לניהול ולארגון תקין, יעיל, מקצועי ואיכותי, כפי שראוי למוסדות ציבור בחברה מודרנית. חוקרים (אבו-שרקיה, 2008; בריק, 2005; גאנס ועזאזיה, 2008; מוסטפא, 2008) הראו שהמאפיינים הבולטים בדרך ההתנהלות של הרשויות המקומיות הערביות הם דומיננטיות של אינטרסים חמולתיים ומשפחתיים, אי-הקפדה על סדר ועל נהלים, ריכוזיות, עמימות וחדשנות. כמו כן, ברשויות מקומיות רבות במגזר הערבי מושם דגש רב על מחויבותו של הדרג הפוליטי להפגין עשייה ממשית, גם במצב של מחסור במשאבים. כל אלו עומדים בסתירה לכללי מינהל תקין. מאפיינים אלה עשויים להיות מנוגדים במידה רבה לערכים המקצועיים שאמורים להנחות את עבודת הדרג המקצועי.

בגלל מאפייני התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות, מתפתחות בקרב קהל הבוחרים ציפיות לקבלת טובות אישיות, כגון מינויים, זכייה במכרזים, קבלת שירותים וכן הלאה (בריק, 2005). ציפיות אלו מונחות לפתחו של ראש הרשות הנבחר (ושל אנשי המינהל הבכיר שהוא ממנה), אולם מי שאמור לבצע זאת בפועל הוא הדרג המקצועי (אנשי חינוך, רווחה, תרבות, הנדסה וכן הלאה). למעשה זה המקור הבולט למתח המבני העצום בין שני הדרגים, הפוליטי והמקצועי, המאפיין את המגזר

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

הערבי בישראל (גומיד, 2008; מוסטפא, 2008). אחת הדרכים לצמצום המתח היא חיזוק הדרג המקצועי, תוך העלאת המודעות של הדרג הפוליטי לחשיבותה של עבודת מטה יעילה ומאורגנת, אגב היעזרות בכישורים המקצועיים של המוסמכים לכך בתוך הארגון.

משרד הפנים ער לתופעה זו, ולכן תפקידים שונים ברשות המקומית, כמו תפקיד מנהל מחלקת חינוך, הוגדרו בפקודת העיריות כתפקידים סטטוטוריים, ונקבעו להם תנאי סף, הליכי קבלה למשרה ונהלי פיטורין. עם זאת, בעל תפקיד כזה עדיין כפוף למנכ"ל או לראש הרשות, וגורלו נמצא במידה רבה בידיהם. תפקידים אחרים, כמו מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, אומנם לא זכו למעמד של תפקיד סטטוטורי בפקודת העיריות, אולם העירייה בכל זאת מחויבת להקים מחלקה לשירותים חברתיים ולהעמיד בראשה מנהל (וייסבלאי, 2007; מוסטפא, 2008). ברמה המקצועית, האחריות העיקרית של מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית היא להתוות מדיניות לטיפול בנזקקים לפי נהלים והוראות שנקבעים במשרד העבודה והרווחה (מורלי-שגיב, 2015), וראש הרשות אינו רשאי להתערב בטיפול הפרטני בנזקקים, אלא רק לקבוע את המדיניות המוניציפלית ואת מסגרת פעילותה של הרשות. עם זאת, בפועל – מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים, ובהכרח גם העובדים הסוציאליים באותן מחלקות, מדווחים על טשטוש גבולות בין המדיניות לבין הביצוע, ועל לחצים פוליטיים רבים להיענות לפניות של תושבים בעיקר בתקופת הבחירות לרשות המקומית (וייסבלאי, 2007). אם כן, העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות מוצאים את עצמם בכפל מחויבויות מתמיד: מחד גיסא, מחויבות פוליטית לראש הרשות שמינה אותם לעבודתם ולעיתים אף מתערב בעבודתם; ומאידך גיסא, מחויבות למקצוע ולערכיו. המחקר הנוכחי בדק לראשונה את הקשר בין שני סוגי המחויבות הללו, ומכאן חשיבותו.

מעורבותם של ראשי הרשויות בעבודתם של העובדים הסוציאליים

כיוון שברשויות מקומיות ערביות רבות ראש הרשות הוא זה שממנה עובדים סוציאליים ובעלי תפקידים אחרים, ולא דרגים נמוכים יותר בהיררכיה הארגונית, כמו מנהלי משאבי אנוש או אפילו מנהלי המחלקות (גומיד, 2008), עובדים סוציאליים נדרשים לעמוד בקשר ישיר עם ראשי הרשויות, והדבר עלול להציב אותם בקונפליקט בין שיקולים פוליטיים לבין שיקולים מקצועיים. הקונפליקט מתעצם במיוחד כאשר ראשי הרשויות דורשים מהם לנקוט דרך מסוימת, לדוגמה: לפעול לטובת משפחה מסוימת בוועדות מקצועיות, כגון ועדות תכנון דרכי טיפול, ועדות השמה וכן הלאה. דוגמאות לצמתים נוספים המזמנים מפגש ישיר בין הדרג הפוליטי הבכיר (ראשי הרשויות) לבין הדרג המקצועי (העובדים הסוציאליים) הן הענקת הטבות חומריות לדורשי טובתו של

ראש הרשות (לכאורה, על בסיס נזקקות), מתן עדיפות לטיפול בקבוצות מסוימות על חשבון קבוצות אחרות, ועוד.

התיאוריות שהמחקר הנוכחי מתבסס עליהן מדגישות את ההשפעה הרבה של תפיסת העולם הפטריארכלית על הפרקטיקות החברתיות, התרבותיות, הכלכליות והפוליטיות במינהל הציבורי הערבי, שבו הדומיננטיות של החמולה גוברת על ערכים ליברליים-מערכיים (הנוטים להיות אובייקטיביים ואינדיבידואליים), וכך הזכויות וההטבות נוצרות ומעוגנות ביחסים ובקשרים עם אחרים משמעותיים מבני יחידת השארות, כלומר בהשתייכות החמולתית (Joseph, 1997). יש לציין עוד שבשל החשיבות הרבה של ההשתייכות החמולתית בחברה הערבית, המתבססת על ערכים פטריארכליים, נפקד במידה רבה מקומן של נשים בגופים פוליטיים, תרבותיים וכלכליים (יחיא-יונס והרצוג, 2005). הדבר חשוב שבעתיים, שכן ראשי הרשויות הערביות הם בעיקר גברים, ואילו העובדות הסוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים הן לרוב נשים. ועם זאת, אף על פי שיש מודעות לתופעה בפרקטיקה, לא נמצאו מחקרים שבדקו במישרין את מעורבותו של ראש הרשות בעבודתם של העובדים הסוציאליים ברשות. אנו סבורים שהמעורבות של ראש הרשות בשיקוליו המקצועיים של עובד סוציאלי פוגמת במחויבותו של העובד למקצוע.

מחויבות למקצוע

המחויבות למקצוע מוגדרת בספרות המקצועית כמידת הבולטות היחסית של העמדות כלפי המקצוע, כפי שזו באה לידי ביטוי בעיסוק המחשבתי, הרעיוני והרגשי שהעובד משקיע בהתפתחותו המקצועית (פרוינד וצריקר, 2016; Giffords, 2009). עובד בעל מחויבות גבוהה למקצועו נוטה להתבסס בעבודתו על אתיקה מקצועית, קולגיאלי כלפי עמיתיו ומחויב לערכים המנחים את המקצוע (Weng & McElroy, 2012). מחקרים מעידים על כך שכאשר עובדים סוציאליים מאמינים שאנשים מעריכים לטובה את עבודתם, הם מפתחים רמות גבוהות יותר של שביעות רצון מהעבודה וביצועיהם משתפרים (Banks, 2010; Graham et al., 2013), כך שלמחויבות למקצוע יש השפעה על אפקטיביות העבודה. עם זאת, המחויבות למקצוע עלולה לעיתים להתנגש עם מחויבות אחרות, כמו המחויבות לארגון שבו מועסק העובד. במקרים כאלו, העובד עלול לעמוד בפני דרישות מנוגדות: מחד גיסא – ערכי המקצוע, ומאידך גיסא – ציפיות הארגון (פרוינד ודרך-זהבי, 2005). אנו משערים שהמחויבות למקצוע תהיה קשורה באופן שלילי למחויבות הפוליטית של העובד הסוציאלי לראש הרשות, שכן המחויבות למקצוע מונחית בידי ערכים עקביים ואוניברסליים, כגון צדק חברתי ושוויון הזדמנויות (Freund, Blit-Cohen, Cohen, & Dehan, 2013).

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

(Higgins, 2016), ואילו המחויבות הפוליטית לראש הרשות תלויה בראש הרשות וברמת הלחץ שהוא מפעיל.

לא נמצאו מחקרים בארץ שבדקו את הקשר בין המחויבות למקצוע לבין שני המשתנים: (א) מחויבות פוליטית לראש הרשות; (ב) מעורבותו של ראש הרשות המקומית בעבודתם המקצועית. אלו ההיבטים הייחודיים המרכזיים של המחקר הנוכחי, על אחת כמה וכמה כשמדובר באוכלוסייה של עובדים סוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות הערביות.

ואלה שתיים מהשערות המחקר:

- ימצא קשר שלילי בין מעורבות ראש הרשות המקומית בעבודת העובד הסוציאלי לבין המחויבות של העובד הסוציאלי למקצועו, כך שככל שמעורבות ראש הרשות תהיה רבה יותר, כך תפחת מחויבותו של העובד הסוציאלי למקצועו.
- ימצא קשר שלילי בין המחויבות הפוליטית של העובד הסוציאלי לראש הרשות לבין מחויבותו למקצועו, כך שככל שהמחויבות הפוליטית גבוהה יותר, כך המחויבות למקצוע נמוכה יותר.

משתנה נוסף שעשוי להיות קשור למחויבות של עובדים סוציאליים למקצועם הוא סגנון המנהיגות של ראש הרשות.

סגנון מנהיגות

"מנהיגות" מוגדרת בספרות בדרך כלל כהנעת אנשים לבצע משימות לאורך זמן, תוך מיצוי אמצעי ההנעה ושימוש מזערי באמצעי כפייה (Gentry, Griggs, Deal, & Mondroe, & Cox, 2011). פופר (1994) מגדיר מנהיגות כיכולתו של אדם להוביל אחרים לעבר מטרה משותפת. אפשר לומר שיש הסכמה בספרות המקצועית על כך שהמנהיגות חשובה בפעילותם של ארגונים ובהגשמת מטרות ארגוניות (Arbak & Villeval, 2013), אם כי יש הבדלים בהגדרות בין מחקרים שונים ותקופות שונות.

הקונצפט התיאורטי של מנהיגות שימש במחקר הנוכחי בסיס לבניית הרציונל המחקרי ולהבנת הממצאים. מבין עשרות הטיפולוגיות של סגנונות מנהיגות המוצגות בספרות, הטיפולוגיה המתאימה ביותר למחקר הנוכחי היא הטיפולוגיה של אבוליו, באס ויונג (Avolio, Bass, & Jung, 1999; Bass, 1997). באמצעותה יהיה אפשר לבחון את שאלות המחקר העיקריות, כי בטיפולוגיה זו מובלטת חשיבותו של המנהיג כדמות מעורבת בקשר עם העובדים ובניהולם. כשמדובר במנהיג מקצועי ישיר יש לכך חשיבות חיובית, אולם כשמדובר במנהיג פוליטי – להתערבותו עלולות להיות גם השלכות שליליות, אם ההתערבות מנוגדת לשיקולים המקצועיים.

שלושת סגנונות המנהיגות בטיפולוגיה המוצעת הם: (א) מנהיגות מתגמלת (**transactional leadership**): בסגנון מנהיגות זה, המנהיג מקיים "עסקה מוטיבציונית" עם כפיפו ויוצר תודעה של קשר בין המאמץ לבין התגמול, כך שככל שתודעת הקשר בין המאמץ לבין התגמול מתחדדת בלב הכפיפים, כך המנהיג אפקטיבי יותר עבור הארגון כולו (Fisher, 2009); (ב) מנהיגות מעצבת (**transformational leadership**): בסגנון זה המנהיג משפיע רגשית על כפיפיו. רגשות אלה מגבירים את המוטיבציה ואת האמונה העצמית של הכפיפים, בשלושה אמצעים עיקריים שנוקט המנהיג: התייחסות אישית, גירוי אינטלקטואלי ומנהיגות מעוררת השראה (Hafford-Letchfield & Lawler, 2010); (ג) מנהיגות נמנעת (**laissez-faire**): סגנון מנהיגות זה מתאפיין בהימנעות מנקיטת עמדה ובאי-קבלת החלטות. נוכחותו של המנהיג כמעט אינה מורגשת בעיני עובדיו, והוא אינו משמעותי עבורם. סגנון זה, למרות מאפייניו השליליים, נמצא בארגונים לא מעטים, ומוביל לתפוקות ארגוניות מועטות ולאפקטיביות נמוכה (פופר, 1994).

כאמור, סגנון המנהיגות של המנהלים ושל הממונים משפיע מאוד על תפיסות העובדים ועל התנהגותם (גונן וזכאי, 1999; Bass, 1985, 1997). במנהיגות המעצבת, לדוגמה, מערכת היחסים בין המנהיגים לבין המוניהגים יוצרת בלב המוניהגים הסכמה בסיסית עם המשימות שהם נדרשים לבצע, ובמנהיגות המתגמלת נוצרת הבנה לגבי הקשר ההדוק בין הפעולות הרצויות לבין התגמול (או העונש). המנהיגות הנמנעת מובילה בדרך כלל לתחושות שליליות בארגון ולאפקטיביות נמוכה.

מקלין ואנדרו (McLean & Andrew, 1999) חקרו את הקשר בין סגנון המנהיגות לבין המחויבות למקצוע של עובדים סוציאליים, ומצאו שכאשר עובדים סוציאליים חווים חיבור רגשי לעבודתם ולערכי מקצועם בעקבות המנהיגות המעצבת של מנהליהם, רמת מחויבותם למקצוע עולה. מחקר עדכני יותר (Tafvelin, Hyvönen, & Westerberg, 2014) מצא ממצאים דומים. החוקרים הסיקו שתפקודם של העובדים ומחויבותם למקצוע מושפעים באופן ניכר מסביבת העבודה, מהתרבות הארגונית ומתפיסותיהם את סגנון המנהיגות של הממונים. נמצא שסגנון המנהיגות המעצב מוביל לתוצאות החיוביות ביותר.

לא נמצאו מחקרים שבדקו את הקשר בין סגנון המנהיגות לבין המחויבות למקצוע בהקשר הישראלי, ועל אחת כמה וכמה בקרב עובדים סוציאליים במגזר הערבי. עם זאת, לאור המאפיינים הייחודיים של מקצוע העבודה הסוציאלית בחברה הערבית, שבה חשיבות רבה לערכים חברתיים-קולקטיביסטיים כמו נאמנות, קרבה דתית ופוליטית, וחיבור למשפחה ולחמולה (בליקוף ואבו-סאלח, 2011), אפשר לשער שיימצא קשר בין המרכיב הערכי בארגון (שנובע מסגנון המנהיגות המעצב) לבין

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

המרכיב הערכי במקצוע (שבא לידי ביטוי במחויבות למקצוע). מכאן נובעת השערת המחקר השלישית:

- ימצא קשר חיובי בין מנהיגות מעצבת של ראש הרשות לבין המחויבות של העובדים הסוציאליים למקצוע: ככל שעובדים סוציאליים יתפסו את ראש הרשות כבעל סגנון מנהיגות מעצבת, כך מחויבותם למקצוע תהיה גבוהה יותר. משתנה נוסף הוא המחויבות לארגון.

מחויבות לארגון

מחויבות לארגון מוגדרת כעוצמה יחסית של הזדהות הפרט עם הארגון שבו הוא פועל (Rai, 2012). מחויבות זו כוללת יחסי גומלין פעילים עם הארגון, כך שכאשר הפרט חש מחויב יותר לארגון – הוא נוטה לתת יותר מעצמו לטובת הארגון (Antón, 2009). אלן ומאיר (Allen & Meyer, 1996) הציגו שני סוגים של מחויבות ארגונית: (א) מחויבות המשכית לארגון (continuance organizational commitment) – כלומר מחויבות שהעובד מפתח כלפי הארגון כתוצאה משיקולי רווח והפסד, כלומר תחושה סובייקטיבית של העובד שלפיה השקעותיו בארגון עומדות ביחס הוגן לתגמולים שהוא מקבל מן הארגון; (ב) מחויבות אפקטיבית לארגון (affective organizational commitment) – אמונה של העובד בערכים ובמטרות של הארגון, תחושה חיובית כלפי עמדות הארגון ומעורבות גבוהה בארגון. לפי הגדרות אלו, עובדים בעלי מחויבות אפקטיבית לארגון יישארו בו, מפני שהם רוצים להישאר בו ומפני שהם חשים שייכים אליו, ואילו עובדים בעלי מחויבות המשכית לארגון יישארו בארגון מפני שהדבר כדאי להם.

מחויבות לארגון משפיעה במידה רבה על ביצועי העבודה, שכן היא קשורה באופן חיובי לאפקטיביות הארגונית ולביצועי התפקיד (Allen & Meyer, 1996), ובאופן שלילי לנטיות לעזוב את הארגון (Antón, 2009). מחקרים מעידים על כך שהמחויבות לארגון מהווה גם גורם מגן בעת התמודדות עם לחצים בארגון, כך שעובדים המרגישים שייכים לארגונם, חשים שיש להם יכולת טובה יותר להתמודד עם לחצים בעבודה (Rai, 2012). במחקר הנוכחי נבדק רק ממד המחויבות הארגונית האפקטיבית, כדי לבדוק את מידת ההתאמה בין הערכים של העובד לבין ערכי הארגון, ללא התייחסות לרווח האישי שעשוי להיווצר כתוצאה מההשתייכות לארגון. לפיכך, זו השערת המחקר הרביעית:

- ימצא קשר חיובי בין המחויבות האפקטיבית לארגון לבין המחויבות למקצוע, שכן השתיים משקפות רצון לפיתוח אישי ומקצועי על בסיס ערכי (פרוינד ודרך-זהבי, 2005).

שיטת המחקר

המדגם והליך המחקר

השתתפו במחקר עובדים סוציאליים ערבים המועסקים ב-25 מחלקות לשירותים חברתיים שנבחרו באקראי מתוך 84 המחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי. נשלחו 8 שאלונים לכל מחלקה, ובסך הכול 200 שאלונים. מתוכם הוחזרו 178 שאלונים מלאים לפי ההנחיות, כלומר שיעור ההיענות היה גבוה מאוד: 89%.

משתתפי המחקר גויסו בסיוע מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים וראשי הצוותים במחלקות שנדגמו. השאלונים נשלחו במרוכז לכל מחלקה בנפרד לידי מנהל המחלקה. מנהל המחלקה או ראש הצוות היו אחראים להפצתם, לאיסופם ולשליחתם חזרה במרוכז אל צוות המחקר.

בשלב המקדים קיימנו שיחות טלפון אישיות עם מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ועם ראשי הצוותים כדי להכין את הארגונים והמשתתפים לקבלת השאלון. לאחר מכן נשלחו אליהם השאלונים עם דפי הסבר על מהותם ועל מטרתם, ובהם הודגשה האנונימיות והסודיות של הנתונים שייאספו. לאחר אישור המנהלים וראשי הצוותים נשלחו השאלונים למשתתפים בדואר הפנימי או נמסרו בישיבות הצוות. המשתתפים מילאו את השאלונים בזמן העבודה. חשוב לציין שהמשתתפים שהשיבו לשאלונים היו עובדים ברמת השטח, ולא ברמה ניהולית כלשהי (ראשי צוותים, מדריכים, מנהלים). לאחר מילוי השאלונים הם נשלחו במרוכז אל עורכי המחקר, ולאחר מכן עובדו ונותחו.

הגדרת המשתנים

● מחויבות למקצוע, שהייתה המשתנה התלוי במחקר, הוגדרה כ"נאמנות העובדים למקצוע ולערכיו, ורצון להשקיע מאמץ כדי להשיג את יעדיו של המקצוע ושמירה על חברות בו" (Porter, Steers, Mowday, & Boulian, 1974). המחויבות למקצוע נמדדה באמצעות השאלון שפיתחו אלן ומאייר (Allen & Meyer, 1990). בשאלון זה 18 פריטים, לדוגמה: "המקצוע חשוב לדימוי העצמי שלי". המהימנות הפנימית המדווחת למחויבות למקצוע הייתה 0.94 במדדי אלפא קרונברך (פרוינד וצריקר, 2016). גם במחקר הנוכחי הייתה מהימנות השאלון גבוהה למדי, 0.81.

● מחויבות פוליטית לראש הרשות: לפי קצמאר, בכרך, הריס וזיבנוסקה (Kacmar, Bachrach, Harris, & Zivnuska, 2011) מחויבות זו נובעת מתפיסת הפוליטיקה הארגונית. לטענתם המחויבות הפוליטית היא תפיסת חברי הארגון את

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

הסביבה הארגונית כבלתי הוגנת וכמקדמת את יעדיהם של החזקים ושל בעלי ההשפעה. במחקר הנוכחי נמדד המשתנה באמצעות שאלון בן 9 פריטים, לדוגמה: "הקידום כאן נקבע על סמך העדפות אישיות של מנהלים ולא על-פי ביצועים". מהימנותו של שאלון זה הייתה 0.69.

● מנהיגות הוגדרה במחקר הנוכחי כיחסים שבהם אדם משפיע על התנהגותם או על פעילותם של אנשים אחרים כדי להגשים מטרות משותפות (Mullins, 2002). המשתנה נמדד בשאלון המנהיגות הרב-תחומי (MLQ – Multi-Factor Leadership Questionnaire) הכולל את שלושת הממדים שהוזכרו לעיל (מנהיגות מעצבת, מנהיגות מתגמלת, ומנהיגות נמנעת).

מנהיגות מעצבת מתבטאת בשלושה אופנים: (א) השראה, לדוגמה: "המנהל מפגין תחושה של עוצמה וביטחון". המהימנות המדווחת של ממד זה הייתה 0.92 (Avolio et al., 1999), ובמחקר הנוכחי 0.79; (ב) גירוי אינטלקטואלי, לדוגמה: "המנהל מחפש נקודות מבט שונות בעת פתרון בעיות". המהימנות המדווחת של ממד זה הייתה 0.83 (Avolio et al., 1999), ובמחקר הנוכחי 0.85; (ג) התייחסות אישית, לדוגמה: "המנהל משקיע זמן בהדרכה ובחניכה של כפופים". המהימנות המדווחת של ממד זה הייתה 0.79 (Avolio et al., 1999), ובמחקר הנוכחי 0.69.

מנהיגות מתגמלת נמדדה במחקר הנוכחי באמצעות ארבעה פריטים, לדוגמה: "המנהל מסייע לכפופים בתמורה למאמץ מצידם". המהימנות המדווחת הייתה 0.8 (Avolio et al., 1999), ובמחקר הנוכחי — 0.84. מנהיגות נמנעת נמדדה באמצעות 8 פריטים, לדוגמה: "המנהל נמנע מלקבל החלטות". המהימנות המדווחת הייתה 0.84 (Avolio et al., 1999) ובמחקר הנוכחי — 0.92.

המהימנות של שאלון המנהיגות כולו הייתה 0.95, כלומר רמת מהימנות גבוהה מאוד.

● מחויבות לארגון הוגדרה אצל פורטר ועמיתים (Porter et al., 1974) כאמון חזק בארגון, כקבלה של מטרותיו ושל ערכיו, כנכונות להשקיע מאמץ לטובת הארגון וכרצון חזק להישאר חבר בו. המשתנה נמדד באמצעות השאלון שפיתחו פורטר ועמיתים (Porter et al., 1974) ובו 6 פריטים. החוקרים דיווחו על מהימנות 0.87, ובמחקר הנוכחי — 0.84. פריט לדוגמה: "אני מוכן להשקיע מאמצים גדולים כדי לעזור לארגון להצליח".

● "מעורבות ראש הרשות המקומית" הוגדרה במחקר הנוכחי כהתערבות ראש הרשות המקומית בעבודתו המקצועית של העובד הסוציאלי. המשתנה נמדד באמצעות ארבעה

פריטים, לדוגמה: "בדרך כלל ראש הרשות מתערב בהחלטות הקשורות בסיוע חומרי למשפחות". המהימנות של שאלון זה במחקר הנוכחי הייתה 0.79 (אלפא קרוינברך).

במחקר הנוכחי שולבו גם כמה משתנים סוציו-דמוגרפיים, כגון: מגדר, גיל, מצב משפחתי, השכלה, ארץ לידה, ותק במקצוע העבודה הסוציאלית, ותק בעבודה או בארגון, היקף משרה, קביעות, ופעילות פוליטית.

ממצאים

סטטיסטיקה תיאורית

הנתונים הסטטיסטיים מוצגים בלוח 1.

מרבית המשתתפים היו נשים (79%), נשואים (86%), ל-78% היה תואר ראשון ול-22% היה תואר שני. לא נמצאו משתתפים בעלי תואר שלישי.

נתוני העסקה: 62% עבדו במשרה חלקית ו-38% בלבד עבדו במשרה מלאה. 93% מהמשתתפים דיווחו שהם עובדים קבועים ורק 7% שהם עובדים זמניים. נבדקה גם הסביבה הארגונית שבה המשתתפים עבדו. נמצא כי 49% מהמשתתפים עבדו במועצה מקומית (כפר), 48% עבדו בעירייה ו-4% עבדו במועצה אזורית.

שיוך מחוזי של היישובים: רובם המכריע של היישובים (78%) השתייכו למחוז הגליל; 15% למחוז המשולש; 3% למחוז מישור החוף; 3% למחוז הנגב. יש הבדל ניכר באופי היישובים לפי המחוזות: במחוז המשולש היישובים הם בעיקר עירוניים (כגון אום אלפחם, באקה אלע'רביה, כפר קאסם, טירה, קלנסווה, טייבה); ביתר המחוזות היישובים הם בעיקר כפריים (למעט ערים גדולות כגון סח'גין ונצרת).

זהותו הפוליטית של ראש הרשות: 56% מהמשתתפים דיווחו שראש הרשות ייצג מפלגה ו-44% דיווחו שראש הרשות ייצג חמולה.

הוותק המקצועי הממוצע של המשתתפים היה 11.2 שנים ($SD=7.17$). הוותק בארגון היה בממוצע 9.22 שנים ($SD=6.75$). ממוצע מספר שנות העבודה היה 7.37 שנים ($SD=5.87$) וגיל המחלקה (שנות קיומה) הממוצע היה 21.55 שנה ($SD=9.75$).

ממוצעים וסטיות התקן של משתני המחקר: המחויבות הפוליטית לראש הרשות – רמה ממוצעת של 2.54 (בסולם בן 5 דרגות, $SD=0.32$), הרמה הממוצעת של המנהיגות כפי שנתפסה בעיני המשתתפים הייתה 3.5 (בסולם בן 5 דרגות, $SD=0.47$). הרמה

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

הממוצע של המחויבות הארגונית האפקטיבית הייתה 3.61 (בסולם בן 5 דרגות, $SD=0.73$); רמת מעורבותו של ראש הרשות המקומית הייתה 1.57 בממוצע (בסולם בן 5 דרגות, $SD=0.73$), ורמת המחויבות למקצוע הייתה 3.59 בממוצע (בסולם בן 5 דרגות, $SD=0.54$).

לוח 1: סטטיסטיקה תיאורית של משתני המחקר ($n=178$)

משתנים	מספר	אחוזים	ממוצע	סטיית תקן
מגדר				
זכר	32	21%	—	—
נקבה	119	79%		
מצב משפחתי				
רווק/ה	23	13%	—	—
נשוי/אה	153	86%		
גרורש/ה	1	1%		
השכלה				
תואר ראשון	135	78%	—	—
תואר שני	39	22%		
היקף משרה				
מלאה		38%	—	—
חלקית		62%		
קביעות בעבודה				
כן		93%	—	—
לא		7%		
סוג רשות מקומית				
עירייה	81	48%	—	—
מועצה מקומית	83	49%		
מועצה אזורית	6	4%		

משתנים	מספר	אחוזים	ממוצע	סטיית תקן
מחוז				
הגליל	138	78%		
מישור החוף	5	3%	—	—
המשולש	27	15%		
הנגב	6	3%		
ראש הרשות הנבחר	89	56%		
מייצג מפלגה	71	44%		
מייצג חמולה				
ותק בעבודה סוציאלית (בשנים)	—	—	11.20	7.17
ותק בארגון (בשנים)	—	—	9.22	6.75
מספר שנות עבודה	—	—	7.37	5.87
גיל המחלקה	—	—	21.55	0.32
מחויבות פוליטית לראש הרשות	—	—	2.54	9.75
מעורבות ראש הרשות	—	—	1.57	0.73
מנהיגות	—	—	3.74	0.71
מחויבות אפקטיבית לארגון	—	—	3.61	0.73
מחויבות למקצוע	—	—	3.59	0.54

בדיקת ההשערות

לוח 2 להלן מלמד על מפת הקשרים שנמצאו.

מלוח 2 עולה כי אין קשר מובהק בין מעורבות ראש הרשות לבין המחויבות למקצוע ($r=-0.11$, *n.s.*). ממצא זה מפרין את ההשערה הראשונה. מעניין לגלות שהמשתנה "מעורבות ראש הרשות" היה קשור למשתנים אחרים שלא נוסחה לגביהם השערה ספציפית, כך שהיה לו קשר חיובי מובהק וחזק למחויבות הפוליטית של המשתתף לראש הרשות ($r=0.75$, $p<0.01$), וכן קשר שלילי מובהק וחלש למנהיגות המעצבת של

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

ראש הרשות (r=-0.25, p<0.01) ולמשתנה נוסף – המחויבות האפקטיבית לארגון (r=-0.21, p<0.01).

עוד עולה מלוח 2 כי יש קשר שלילי מובהק, אם כי חלש, בין המחויבות הפוליטית לראש הרשות לבין המחויבות למקצוע (r=-0.16, p<0.05), כך שככל שהמחויבות הפוליטית לראש הרשות חזקה יותר, כך המחויבות למקצוע חלשה יותר. ממצא זה מאשש את ההשערה השנייה. עוד נמצא קשר חיובי מובהק בעוצמה בינונית בין סגנון המנהיגות המעצבת לבין המחויבות למקצוע (r=0.30, p<0.01), כך שככל שהמנהיגות של ראש הרשות נתפסת כמעצבת יותר, כך המחויבות למקצוע חזקה יותר. ממצא זה מאשש את ההשערה השלישית. לבסוף, נמצא קשר חיובי מובהק חזק בין המחויבות למקצוע לבין המחויבות האפקטיבית לארגון (r=0.47, p<0.01), כך שככל שהמחויבות למקצוע חזקה יותר, כך המחויבות האפקטיבית לארגון חזקה יותר. ממצא זה מאשש את ההשערה הרביעית.

לוח 2 : מתאמים בין המשתנים בקרב אוכלוסיית המחקר (n=178)

מחויבות למקצוע	מחויבות אפקטיבית לארגון	מנהיגות	מחויבות פוליטית לראש הרשות	מספר שנות עבודה	ותק בארגון	ותק בעבודה סוציאלית	
—	—	—	—	—	—	0.88**	ותק בארגון
—	—	—	—	—	0.98**	0.86**	מספר שנות עבודה
—	—	—	—	-0.19	-0.14	-0.15*	מחויבות פוליטית לראש הרשות
—	—	—	0.18*	0.18	-0.12	-0.02	סגנון המנהיגות
—	—	0.62**	0.27**	0.43	-0.06	0.02	מחויבות אפקטיבית לארגון
—	0.47**	0.30**	-0.16*	0.41	-0.06	-0.06	מחויבות למקצוע
-0.11	-0.21**	-0.25**	0.75**	0.01	-0.21**	-0.24**	מעורבות הרשות המקומות

* p<0.05; **p<0.01; *** p < 0.001

לוח 3 להלן מציג רגרסיה היררכית לניבוי המחויבות למקצוע על סמך משתנים סוציו-דמוגרפיים, משתנים ארגוניים ומשתני עמדות. במודל הראשון הוכנסו המשתנים הסוציו-דמוגרפיים, המשתנים הארגוניים ושני משתני עמדות: מחויבות פוליטית לראש הרשות ומחויבות ארגונית אפקטיבית. במודל השני הוכנסו המשתנים הסוציו-דמוגרפיים, המשתנים הארגוניים ושני משתני עמדות: סגנון המנהיגות ומידת המעורבות של ראש הרשות המקומית. במודל השלישי הוכנסו כל המשתנים במחקר. מודל 1 בחן את יעילות הניבוי של המחויבות למקצוע באמצעות שילוב של משתנים סוציו-דמוגרפיים, משתנים ארגוניים, ושני משתני עמדות (מחויבות פוליטית לראש הרשות ומחויבות ארגונית אפקטיבית). המודל נמצא מובהק $F(8,121)=3.31, p<0.001$. מודל זה ניבא 18% מהשונות במשתנה המחויבות למקצוע. המשתנים שנמצאו מובהקים במודל היו היקף המשרה ומחויבות ארגונית אפקטיבית.

לוח 3 : רגרסיה היררכית לניבוי המחויבות למקצוע על-ידי משתנים סוציו-דמוגרפיים, מחויבות פוליטית לראש הרשות, מחויבות ארגונית, מנהיגות, ומעורבות ראש הרשות

המשתנים	מודל 1 (Beta (t	מודל 2 Beta (t)	מודל 3 Beta (t)
משתנים סוציו-דמוגרפיים			
מגדר	0.11 (0.90)	0.00 (-0.02)	0.13 (0.87)
ותק בארגון	0.00 (-0.06)	0.00 (0.11)	0.01 (-0.06)
היקף משרה	0.21 (2.01)*	0.22 (2.01)*	0.10 (1.98)*
קביעות בעבודה	-0.01 (-0.06)	-0.02 (-0.08)	0.20 (-0.06)
סוג הרשות המקומית	0.09 (0.89)	0.06 (0.54)	0.11 (0.87)
מחוז	0.08 (1.50)	0.12 (2.10)*	0.06 (1.48)
מחויבות פוליטית לראש הרשות	0.02 (0.10)		0.25 (0.15)
מחויבות ארגונית אפקטיבית	0.32 (4.36)***		0.39 (3.41)***
סגנון המנהיגות		0.3 (2.57)*	0.14 (0.05)
מעורבות ראש הרשות המקומית		0.03 (0.36)	0.11 (-0.10)
Adjusted R ²	0.18	0.10	0.17
F	3.31***	2.18*	2.78***

$p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

מודל 2 בחן את יעילות הניבוי של המחויבות למקצוע באמצעות שילוב של משתנים סוציו-דמוגרפיים, משתנים ארגוניים, ושני משתני עמדות (סגנון המנהיגות ומידת מעורבותו של ראש הרשות המקומית). המודל נמצא מובהק $F(8,122)=2.18$, $[p<0.05]$, אך ניבא רק 10% מהשונות במשתנה המחויבות למקצוע. המשתנים שנמצאו מובהקים במודל היו: (א) היקף המשרה; (ב) המחזו שאילו משתייך היישוב; (ג) סגנון המנהיגות של ראש הרשות.

מודל 3 בחן את יעילות הניבוי של המחויבות למקצוע באמצעות שילוב כל המשתנים במחקר. המודל נמצא מובהק אף הוא $[F(10,122)=2.78, p<0.001]$, וניבא 17% מהשונות במשתנה המחויבות במקצוע. שני המשתנים היחידים שנמצאו מובהקים במודל היו היקף המשרה ומחויבות ארגונית אפקטיבית. כלומר: המשתנים המובהקים חזרו על הדפוס שבמודל 1.

דיון

המחקר הנוכחי בדק את הקשר בין המחויבות למקצוע של עובדים סוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות הערביות בישראל, לבין כמה משתנים: מעורבות ראש הרשות המקומית בעבודתם של עובדים סוציאליים, מחויבות פוליטית של עובדים סוציאליים לראש הרשות המקומית, סגנון המנהיגות של ראש הרשות, ומחויבות ארגונית אפקטיבית. זהו נושא שעד היום לא נחקר כלל, ובייחוד לא בשירותי הרווחה באוכלוסייה הערבית בישראל.

חשיבות מחויבותם המקצועית של עובדים סוציאליים נובעת מהתבססה של מחויבות זו על ערכי המקצוע, כגון צדק חברתי ושוויון הזדמנויות (בוכבינדר, 2012; פרוינד, בליט-כהן, כהן ודהאן, 2012). כמו כן נמצא שהמחויבות למקצוע מנבאת את אפקטיביות עבודתם של עובדים סוציאליים (Antón, 2009; Giffords, 2009). לצד זה, מקרוס (2006) הראתה שמקצוע העבודה הסוציאלית נשען על ערכים מקצועיים שלא פעם מציבים את העובדים הסוציאליים בפני דילמות, ניגודים ואתגרים אשר לא מונעים אותם מלבצע את עבודתם לפי ערכי מקצועם, כגון שיקולים פוליטיים. מציאות זו מורכבת יותר ברשויות המקומיות הערביות, שבהן חיי החברה, הכלכלה, התרבות והפוליטיקה הם פועל יוצא של המאבקים הבלתי פוסקים בין החמולות המרכיבות את היישוב (גומיד, 2008).

מקצוע העבודה הסוציאלית ביישובים הערביים בישראל החל לקבל תנופה והתפתחות רק בתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20, לאחר שמשרד הפנים הורה להקים

מחלקות מקומיות לשירותים חברתיים בכפרים ובערים שבהם חיה אוכלוסייה ערבית. הפרקטיקה מלמדת כי המפגש בין ראש הרשות המקומית כמנהיג פוליטי-חברתי של היישוב (המופקד מטעם החוק, בין השאר, גם על הביצוע המנהלי-אדמיניסטרטיבי של השירותים החברתיים) לבין העובדים הסוציאליים הוא מפגש מאתגר וייחודי, והמחקר הנוכחי הוא הראשון שעוסק בסוגיה הזו. מחקרים אחרים גילו תופעה של קידום מקורבים לתפקידי מפתח ברשות המקומית, וכן תופעות דומות של התערבות ראש הרשות (במישרין או בעקיפין) בהחלטות מקצועיות של גורמים שונים ברשות המקומית (אבו-שרקיה, 2008; גאנס ועזאיזה, 2008), אולם כאמור עדיין לא נבדקה התערבות ראשי הרשויות בעבודתם של עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים.

ממצאי המחקר הנוכחי מלמדים שמחויבותם של העובדים הסוציאליים לראש הרשות (שהוא הדרג הפוליטי בארגון המעסיק אותם) נוטה להתנגש עם מחויבותם המקצועית, שכן עובדים סוציאליים צריכים לפעול על סמך מערכת ערכים מקצועיים ונורמות מקצועיות (Giffords, 2009) ואלה לא תמיד תואמים את ההגמוניה שמשליטה החמולה שמטעמה נבחר ראש העיר (גומיד, 2008). יש לציין שפעמים רבות העובד הסוציאלי עצמו משתייך לאותה חברה מסורתית-חמולתית; אולם עם זאת עשויה להיות סתירה בין עמדותיו המקצועיות לבין עמדותיו האישיות והמשפחתיות. בשל כך עשוי העובד הסוציאלי לתפוס את תפקידו כיותר מאשר סוכן שינוי גרידא, ועליו להיות יצירתי במיוחד כדי לסייע לקהל היעד שלו, שאיננו בהכרח מאותה חמולה. במקרים שבהם יש אי הסכמה בין העובד הסוציאלי לבין ראש הרשות בעניין סיוע למשפחה כלשהי, עלולים להיווצר קונפליקטים שישפיעו לרעה על העובד הסוציאלי עצמו, על הארגון שבו הוא מועסק, ועל הלקוחות הזקוקים לעזרתו. לכך יש להוסיף גם את הזווית המגדרית, שכן מרבית העובדות הסוציאליות הן נשים, וראשי הרשויות הם לרוב גברים (יחיא-יונס והרצוג, 2005), ומכאן שעבודתן של עובדות סוציאליות ברשויות המקומיות בחברה הערבית מורכבת במיוחד, ומושפעת רבות מהערכים הפטריארכליים של התרבות הארגונית במינהל הציבורי הערבי.

במגזר הערבי יש טשטוש גבולות וסמכויות בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי, וראש הרשות נוטה להתערב בצורה ישירה ובלתי-צפויה בעבודתם המקצועית של אנשי מקצוע במחלקות השונות ברשות המקומית, ובכללם עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים (ג'בארין ומוסטפא, 2013). זאת ועוד, במקרים רבים ראש הרשות ממנה את העובדים הסוציאליים עצמם במישרין, והם עובדים באותה זירה ארגונית. בדרך כלל יש ציפייה שמנהלים יעניקו תמיכה וסנגוריה לכפייהם (Kosseck, Pichler, Bodner, & Hammer, 2011), אולם אם מנהל

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

המחלקה או העובד אינם שייכים לחמולה של ראש הרשות, הם יתקשו בכך (גאנם ועזאזיה, 2008). מצבים אלו עלולים להשאיר את העובדים במצב שבו אינם זוכים לתמיכת המערכת.

גם קידומו של העובד הסוציאלי ברשות המקומית הערבית אינו מסתמך על יכולותיו המקצועיות (או לכל הפחות, לא רק עליהן), אלא על קרבתו המשפחתית והחמולתית לראש הרשות. ניגוד זה יוצר מתח מבני, ומהווה הסבר אפשרי לקשר השלילי שבין מחויבות העובד הסוציאלי לראש הרשות מצד אחד לבין מחויבותו למקצועו מצד שני. לצד זאת יש לציין, שבמחקר הנוכחי לא נמצא קשר בין מעורבות ראש הרשות המקומית בעבודתם של עובדים סוציאליים לבין מחויבותם למקצועם, אך הקשר בין שני המשתנים הללו טרם נבדק, בייחוד לא בקרב עובדים ברשויות המקומיות הערביות בישראל, ולכן אי אפשר להסתמך על ספרות מקצועית להסבר ממצא זה, ויש לשער השערות לגביו.

ראשית, ייתכן שרמת המעורבות הנמוכה של ראש הרשות הייתה זו שהביאה לכך שהקשר לא היה מובהק. כך, רמת המעורבות הממוצעת של ראש הרשות הייתה 1.57 בלבד (בסולם בן 5 דרגות; סטיית תקן 0.73), וזהו ללא ספק ממוצע נמוך. ייתכן שבמחקרים עתידיים על סוגיה זו תתגלה מהות הקשר, אם אכן יש קשר כזה. שנית, ייתכן שהמעורבות דה-פקטו של ראש הרשות אינה פוגמת במחויבות המקצועית של העובד הסוציאלי, אלא בהיבטים אחרים הקשורים לחוזה הפסיכולוגי שלו בעבודה, כמו נטיות עזיבה, שביעות רצון נמוכה וכן הלאה. גם נושאים אלו יתבררו בעתיד, כאשר יבוצעו יותר מחקרים בתחום. יש לקוות שהמחקר הנוכחי יהיה הסנונית הראשונה בחקר הקשר בין מחויבות העובד הסוציאלי לראש הרשות (והמעורבות הממשית של ראש הרשות בעבודתו של העובד הסוציאלי) לבין מחויבותו של העובד למקצועו. בחינת סוגיה זו תוכל לחשוף את היחס בין המחקר הנוכחי לבין מחקרים אחרים שבדקו את הנושא בחברות מערביות אחרות בעולם, כלומר כיצד ערכים ופרקטיקות מסורתיות מתיישבים עם ערכים מערביים שמאפיינים את כלל המדינה (כ"ץ ועמיתים, 2003). אנו מקווים שממצאי המחקר יסייעו בפיתוח מודעות בקרב עובדים סוציאליים ברשויות הערביות לגבי מחויבותם לראש הרשות, ובהשפעת מחויבות זו על מחויבותם למקצועם ועל פעילויותיהם המקצועיות.

קשר מעניין נוסף שנמצא במחקר הנוכחי הוא הקשר בין המחויבות הארגונית של העובד הסוציאלי לבין מחויבותו למקצועו. מן הממצאים עולה שקשר זה הוא חיובי, כך שככל שהמחויבות הארגונית גבוהה יותר – כך גם המחויבות המקצועית גבוהה. תימוכין לממצא זה נמצא במחקרם של צ'אנג, צ'י ומיאו (Chang, Chi, & Miao, 2007), שממנו עולה כי כאשר הפרט חש מחויב יותר לארגון – הוא מעניק

יותר מעצמו לטובת הארגון. עובד המחויב למקצועו מזדהה יותר עם עמיתיו ועם עובדים נוספים בארגון. מכאן שהיה צפוי למצוא קשר חיובי בין המחויבות לארגון לבין המחויבות למקצוע. המסקנה העיקרית היא שכאשר העובד מזדהה עמוקות עם מקצועו, הדבר משפיע בצורה חיובית על השתלבותו בארגון, ובסופו של דבר גם על מחויבותו לארגון (Muthuveloo & Rose, 2005). לצד זאת, ממצאי המחקר הנוכחי מנוגדים לממצאים ממחקרים אחרים שמצאו דווקא קשר שלילי בין שתי המחויבויות, בהנחה שהשקעת משאבים אישיים בהתפתחות המקצועית האישית באה על חשבון השקעת משאבים בארגון (פרוינד ודרך-זהבי, 2005; Carmeli & Freund, 2002). סתירה זו אפשר ליישב בכך שנציין כי במחקר הנוכחי נבדקה רק מחויבות ארגונית אפקטיבית, ולכן ייתכן שהקשר החיובי שנמצא אינו תקף גם למחויבות ארגונית מסוג אחר, למשל מחויבות ארגונית מתמשכת (המתמקדת בשיקולים תועלתניים יותר מבחינתו של העובד), ומכאן ייתכן שרק מחויבות ארגונית אפקטיבית עולה בקנה אחד עם המחויבות שהעובד חש כלפי מקצועו. ראוי לבחון ממצאים אלו במחקרים נוספים, הן באוכלוסייה דומה לאוכלוסיית המחקר הנוכחי והן באוכלוסיות אחרות.

במחקר הנוכחי נמצא קשר נוסף בין המנהיגות המעצבת של ראש הרשות לבין מחויבות עובדים סוציאליים למקצוע, כך שככל שהמשתתפים סברו שראש הרשות שלהם הוא מנהיג מעצב, כך מחויבותם למקצוע הייתה גבוהה יותר. ממצא זה תואם ממצאי מחקרים אחרים, שהגדירו מנהיגות מעצבת כבעלת מטרות מוסריות המוליכה את הכפופים לרמות גבוהות יותר של הכרה ושל מודעות לערכים חיוביים, כמו חירות, חופש, צדק והגשמה עצמית, ולפיכך היא קשורה באופן חיובי למחויבות של עובדים סוציאליים למקצוע, שכן מחויבות זו מבוססת על ערכים של אתיקה מקצועית, של תקשורת טובה עם עמיתים ושל אוטונומיה מקצועית (Tafvelin et al., 2014; Wong & Pearson, 2007). אם כן, החוט המקשר בין מנהיגות מעצבת לבין מחויבות למקצוע הוא חוט המוסר והאתיקה. הן מנהיגות מעצבת והן מחויבות למקצוע מושתתות על חיזוק הפן האתי והערכי, והמנהיגות המעצבת נוטה אף להשפיע על המחויבות למקצוע. לצד האמור לעיל, לא נמצא קשר חיובי בין שני סוגי המנהיגות האחרים (מנהיגות מתגמלת ומנהיגות נמנעת) לבין מחויבות של העובדים הסוציאליים למקצועם. במחקרים עתידיים אפשר יהיה לבחון גם את סגנונות המנהיגות הללו, שכן ייתכן שבהשוואה בין עובדים סוציאליים יהודים לבין עובדים סוציאליים ערבים אפשר יהיה לגלות גם הבדלים בתפיסותיהם לגבי סגנונות מנהיגות של מנהליהם ושל ראשי הרשויות שתחתיהם הם עובדים.

מודל הרגרסיה

בנוסף לבדיקת ארבע השערות המחקר, נותחה רגרסיה היררכית בצעדים כדי ללמוד על אפקטיביות הניבוי של המחויבות למקצוע על סמך משתנים סוציו-דמוגרפיים, וכן משתנים נוספים שהוגדרו במודל המחקר (מחויבות פוליטית לראש הרשות, מחויבות ארגונית אפקטיבית, סגנון מנהיגות, מעורבות ראש הרשות). ברגרסיה זו נוסחו שלושה מודלים, וכולם יצאו מובהקים.

במודל הראשון הוכנסו המשתנים הסוציו-דמוגרפיים ולאחר מכן המשתנים "מחויבות פוליטית לראש הרשות" ו"מחויבות ארגונית אפקטיבית". מודל זה נמצא מובהק והסביר 18% מהשונות במחויבות המקצועית של עובדים סוציאליים ערבים. המשתנים שתרמו למודל היו היקף משרה ומחויבות ארגונית אפקטיבית. אפשר להסיק כי כאשר עובד סוציאלי עובד בהיקף משרה גדול יותר וכאשר מחויבותו האפקטיבית לארגון גבוהה, כך מחויבותו למקצוע גבוהה יותר. דפוס זה ממשיך את הדפוס שנמצא קודם לכן בקשר החיובי בין מחויבות למקצוע לבין מחויבות ארגונית אפקטיבית, אך המשתנה שנוסף היה המשתנה "היקף משרה".

במודל השני הוכנסו המשתנים הסוציו-דמוגרפיים ולאחר מכן המשתנים "סגנון המנהיגות" ו"מידת המעורבות" של ראש הרשות המקומית. מודל זה נמצא מובהק והסביר 10% מהשונות במחויבות המקצועית של המשתתפים. שלושה משתנים תרמו למודל זה: (א) היקף משרה; (ב) מחוז הרשות; (ג) סגנון המנהיגות. אשר למשתנה "סגנון המנהיגות", כאשר מנהיגותו של ראש הרשות נתפסה בעיני המשתתפים כמעצבת, מחויבותם המקצועית גדלה, ככל הנראה משום שהם חשו באוטונומיה הנדרשת להם בתפקידם, ולא חוו לחץ מתמיד שהיה עלול לשתק אותם (Wong & Pearson, 2007). כיוון שמודל זה הסביר שונות מועטה יחסית במחויבות למקצוע, ראוי לנסות ולשחזר את הממצאים במחקרים עתידיים, ולנסות ללמוד עוד על המשתנים המנבאים מחויבות מקצועית של עובדים סוציאליים ערבים.

במודל השלישי והאחרון הוכנסו כל המשתנים. מודל זה נמצא אף הוא מובהק והסביר 17% מהשונות במחויבות למקצוע של העובדים הסוציאליים הערבים. כאן כבר אפשר לזהות דפוס, ובו נמצאו בכל המודלים היקף המשרה ומחויבות ארגונית אפקטיבית כגורמים מנבאים מובהקים למחויבות למקצוע. כלומר, הגורם המנבא העיקרי (היקף משרה) הוא גורם מערכתי, המושפע בחברה הערבית באופן ישיר מהחלטותיו של ראש הרשות. במילים אחרות, לראש הרשות יש כוח להקצות משרות, לשנותן, להרחיבן, לקצצן וכן הלאה, על פי שיקוליו הפוליטיים וללא התייחסות לשיקולים מקצועיים ענייניים (אבו-שרקיה, 2008). כאשר עובדים סוציאליים או מנהליהם אינם תומכים פוליטית בראש הרשות, הולכת וגוברת הסכנה שכוח האדם

ינוהל שלא על פי שיקולים מקצועיים וצורכי הלקוחות (גאנס ועזאזה, 2008). מול הפן הפוליטי נמצא הפן המקצועי, שעליו אמון משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בידי המשרד הכוח והחובה לייצג את הפן המקצועי, להנכיח אותו באמצעות פיקוח על ההתנהלות ברמה המקצועית והקצאת משאבים לטובת העסקתם של עובדים סוציאליים (מורלי-שגיב, 2015).

השלכות לפרקטיקה

המחקר הנוכחי הוא המחקר הראשון שבחן ברשויות המקומיות הערביות את הקשרים בין מחויבות פוליטית של עובדים סוציאליים לראש הרשות, מעורבותו של ראש הרשות בעבודתם, מחויבותם הארגונית האפקטיבית וסגנון המנהיגות של ראש הרשות, ומחויבותם למקצוע. סוגיה זו לא נחקרה דיה עד היום, ולכן אין די מידע על הקשרים השונים בעמדות העבודה ובמחויבויות המרובות של אותם עובדים. ממצאי המחקר הנוכחי מספקים תשתית ראשונית לידע חדש בתחום חשוב מאוד בחיי העובדים הסוציאליים בכלל, ובחברה הערבית בפרט. ממצאי המחקר, ובפרט אישור ההשערה שיש קשר שלילי בין מחויבות פוליטית של עובדים סוציאליים לראש הרשות המקומית לבין מחויבותם של אותם עובדים למקצועם, מורים שעל ראשי הרשויות המקומיות ועל מנכ"ליהן להיות מודעים למעמדם של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות הערביות, לרבות החוקים שעליהם הם מופקדים ושמהם הם שואבים את סמכויותיהם. עם זאת, לא נמצא קשר מובהק בין מחויבות מקצועית של עובדים סוציאליים לבין מעורבות ממשית של ראשי הרשויות בעבודתם המקצועית. יש לסייג ממצא זה בכך שבמדגם הנוכחי רמת המעורבות של ראשי הרשויות נמצאה נמוכה.

כך או כך, נדמה שעל מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים (לרבות מקבלי ההחלטות במשרד העבודה והרווחה ובמשרד הפנים) לקיים הכשרות ולהעניק הדרכה לעובדים סוציאליים כדי להקנות להם כלים להתמודדות עם נבחרי הציבור ברשות המקומית ובייחוד עם ראשי הרשויות. לדוגמה, יש לבנות דרכי פעולה שתוכלנה להפריד בין תפקיד ראש הרשות כקובע מדיניות ברשות המקומית לבין תפקידו של העובד הסוציאלי כמבצע מדיניות זו, תוך שמירה על נאמנותו של העובד הסוציאלי לערכי מקצועו. על מנהל המחלקה לדאוג להסדרת מערכת הקשרים ולקביעת חלוקת התפקידים בין ראש הרשות כפוליטיקאי וכמנהיג היישוב, לבין העובד הסוציאלי המשמש איש מקצוע האמון על ביצוע המדיניות המקומית, וזאת כדי להפחית את המתח בין שני נושאי התפקידים.

תרומתו הפרקטית של המחקר תוכל להוביל להצעת חוק שתסדיר את מעמדו,

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

את סמכויותיו ואת גזרת תפקודו של העובד הסוציאלי, וכן את יחסיו עם עמיתים, שותפים ובעלי תפקידים אחרים ברשות המקומית. כך יהיה אפשר לשמור על רמת מקצועיות גבוהה של העובדים הסוציאליים בישראל כולה וברשויות הערביות בפרט. בנוסף, על מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הערביות לדאוג לפתח יחס הוגן לעובדים הסוציאליים, ולהעניק תמיכה והבנה במצבי קונפליקט ודילמות אתיות מקצועיות. עליהם לדאוג גם לשיפור תנאי עבודתם (כמו העלאת היקף המשרה) של העובדים הסוציאליים, כדי להעמיק את מחויבותם לארגונם ולמקצועם. חשוב שמשדר העבודה והרווחה, באמצעות מנגנוני הפיקוח, יהיה מעורב בתמיכה בעובדים הסוציאליים, בשיפור תנאי העסקתם, במעורבות בכל הנוגע להיקף משרה העונה על צרכי הלקוחות, ולא פחות חשוב מכך – בתמיכה במנהלים המקצועיים מול ראשי הרשויות.

השלכות למחקר

המחקר הנוכחי התמקד בעובדים סוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות בלבד, ולכן מומלץ לערוך מחקרים דומים גם בקרב עובדים סוציאליים בשירותי רווחה שאינם מהמגזר הציבורי, כמו ארגונים מהמגזר העסקי או מהמגזר השלישי, כדי ללמוד על דפוסי העבודה באותם ארגונים ולבדוק אם יש הבדלים בין דפוסים אלו לבין הדפוסים שנמצאו במחקר הנוכחי. מומלץ לערוך גם מחקר מקיף יותר, שיכלול מספר רב יותר של עובדים סוציאליים, ואף יפלא את אוכלוסיית העובדים לפי תחומי התמחותם. ייתכן שכך יהיה אפשר להבין הבנה רחבה יותר את הקשרים שנמצאו במחקר הנוכחי. גם מחקרים השוואתיים בין עובדים סוציאליים ערבים ליהודים יוכלו לשפוך אור על סוגיית המעורבות וההתערבות של ראשי הרשויות (או של הדרג הפוליטי בכללותו) בעבודתם המקצועית. מתוך מחקרים אלו יהיה אפשר ללמוד על דמיון ושוני בין שתי קבוצות העובדים הללו.

המחקר הנוכחי מרחיב את התיאוריות העוסקות בנושא המנהיגות, בהמחישו סיטואציה שבה לעובד יש יותר ממנהיג אחד (במקרה דעסקינן, מנהיג פוליטי מחד גיסא ומנהיג מקצועי מאידך גיסא). מן המחקר עלה שסגנון המנהיגות קשור למחויבות המקצועית של עובדים סוציאליים. מאחר שמדובר במחקר הראשון מסוגו על קשרים בין המחויבות למקצוע לבין מחויבויות אחרות ולבין סגנון המנהיגות של ראשי הרשויות ברשויות המקומיות הערביות, מומלץ לחקור קשרים אלו בעתיד, וגם בפרופסיות אחרות, כגון מורים, שככל הנראה גם הם מתפקדים בין מנהיגות מקצועית לבין מנהיגות פוליטית בחברה הערבית. מאחר שמדובר בחברה הערבית, החווה תהליכי שינוי מואצים בשנים האחרונות (חביב, 2008), יהיה אפשר לעמוד על ההבדלים בתוצאות של מחקרים שונים בפרקי זמן שונים, גם במערך של מחקר אורך.

מגבלות המחקר

1. היקף המחקר ועוצמתו. כאמור זהו מחקר ראשון מסוגו שבדק קשרים בין משתנים שהקשר ביניהם אינו ידוע בספרות. לא נמצא חומר תיאורטי מספיק על אוכלוסיית המחקר הספציפית, ולכן הסתפקנו בספרות קיימת בתחומים משיקים.
2. שאלוני המחקר היו שאלוני עמדות, כך שהנתונים שנאספו הסתמכו על דיווחים סובייקטיביים של המשתתפים. כלומר הם עלולים להיות מושפעים מתחושותיהם הסובייקטיביות, ויש חשש להטיית תוצאות המחקר בשלב איסוף הנתונים.
3. כמה משתתפים דיווחו על קושי להשיב על השאלון, בגלל הרגישות שיש בו ועל רקע הסיכונים הטמונים בעצם השתתפותם במחקר. ייתכן שיש עובדים אשר נמנעו מלהשתתף במחקר ולכן לא כל העמדות האפשריות מתבטאות בתוצאות המחקר.

מקורות

- אבו-שרקיה, נ. (2005). חסמים בניהול הרשות המקומית הערבית. בתוך: א. רכס וש. אוסצקי-לזר (עורכים), הבחירות המוניציפליות ביישוב הערבי והדרוזי 2003: חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות (עמ' 25-32). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה.
- אבו-שרקיה, נ. (2008). התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על ניהולן. בתוך: א. גאנס, ופ. עזאזיה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21 (עמ' 25-50). ירושלים: כרמל.
- אלחאג', מ., ורוזנפלד, ה. (1990). השלטון המקומי הערבי בישראל. גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.
- בוכבינדר, א. (2012). מהי עבודה סוציאלית? הגדרות, מרכיבים ודילמות. בתוך: מ. חובב, א. לונטל וי. קטן (עורכים), עבודה סוציאלית בישראל (עמ' 27-49). תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- בליקוף, מ. ואבו-סאלח, מ. (2011). מחסמים לסיכויים: הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות. ירושלים: עמותת סיכוי.
- בריק, ס. (2005). הבחירות ברשויות המקומיות הדרוזיות, משבר הרשויות: בין פוליטיקה חמולתית למינהל מודרני. מדינה וחברה, ה (1), 15-32.
- גאנס, א. ועזאזיה, פ. (2008). השלטון המקומי הערבי בישראל: האם ניתן לצאת מהמשבר? בתוך: א. גאנס ופ. עזאזיה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21 (עמ' 9-24). ירושלים: כרמל.
- ג'בארין, י. ומוסטפא, מ. (עורכים) (2013). השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים. חיפה: פרדס.

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

גומיד, ע. (2008). עוצמתה ו/או השפעתה של החמולה על מינויים, תפקודם וסיום כהונתם של המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות במגזר הערבי בישראל. עבודת מוסמך, אוניברסיטת חיפה.

גונן, א. וזכאי, א. (עורכים) (1999). מנהיגות ופיתוח מנהיגות – מהלכה למעשה. תל-אביב: משרד הביטחון.

ויגודה, ע. (1999). התנהגות אזרחית טובה בארגון: אפיונה של התנהגות וולונטרית בעבודה וגורמים המשפיעים עליה. מגמות, ל"ט (4), 561-535.

וייסבלאי, א. (2007). יחסי גומלין בין ראשי רשויות לבין מנהלי מחלקות חינוך ורווחה בשלטון המקומי. ירושלים: כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע.

חביב, ג. (2008). האוכלוסייה הערבית בישראל: מאפיינים נבחרים בחינוך, בכלכלה, כבריאות ובחברה. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

יחיא-יונס, ת. והרצוג, ח. (2005). מגדר ומשטר שיח חמולתי: בחירות מקדימות בחמולות לקביעת מועמדים לרשויות המקומיות ביישובים הערביים בישראל. מדינה וחברה, ה' (1), 1104-1077.

כ"ץ, י., בליץ, ת. וטליאס, מ. (2003). בין נבחרים ופקידות בכירה ברשויות המקומיות. ירושלים: משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפאלי.

מוסטפא, מ. (2008). דמוקרטיזציה, פוליטיזציה ומנהיגות: הפוליטיקה המקומית הערבית בישראל. בתוך: א. גאנס ופ. עזאיוזה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21 (עמ' 87-114). ירושלים: כרמל.

מורלי-שגיב, ד. (2015). הרפורמה – מחזון למציאות: ספר הרפורמה 5. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

מקרוס, א. (2006). תפקיד העובד הסוציאלי בחברה משתנה מנקודת המבט של עובדים סוציאליים ולקוחותיהם. חברה ורווחה, כ"ו (2), 152-135.

פופר, מ. (1994). על מנהלים כמנהיגים. תל-אביב: רמות.

פרוינד, ע. ודרך-זהבי, ע. (2005). אפקטיביות הצוות הבין-מקצועי: מיתוס או מציאות? השפעת גורמים אישיים וארגוניים על העבודה בצוותים בין-מקצועיים במערכת הבריאות בקהילה. ביטחון סוציאלי, ע"ח, 101-70.

פרוינד, ע., בליט-כהן, ע., כהן, א. ודהאן, נ. (2012). מחויבות למקצוע בקרב סטודנטים מתחילים בעבודה סוציאלית: הקשר בין משתני רקע, מניעים לבחירת המקצוע ותפיסת מהות המקצוע. ביטחון סוציאלי, פ"ח, 143-115.

פרוינד, ע. וצריקר, ע. (2016). מחויבות למקצוע של עובד סוציאלית בתחילת דרכו, והקשר שלה לסוג הארגון, לעמימות התפקיד ולסגנון ההתקשרות. חברה ורווחה, ל"ו (3-4), 330-307.

קלדור-קפון, ד. (2003). פוליטיקה ארגונית וביצוע עובדים: בדיקה אמפירית של מודל במגזר הציבורי והפרטי בישראל. עבודת גמר מוסמך, אוניברסיטת חיפה.

- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63, 1-18. doi: 10.1111/j.2044-8325.1990.tb00506.x
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1996). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behavior*, 49(3), 252-276. doi: 10.1006/jvbe.1996.0043
- Antón, C. (2009). The impact of role stress on workers' behavior through job satisfaction and organizational commitment. *International Journal of Psychology*, 44(3), 187-194. doi: 10.1080/00207590701700511
- Arbak, E., & Villeval, M. C. (2013). Voluntary leadership: Motivation and influence. *Social Choice & Welfare*, 40, 635-662. doi: 10.1007/s00355-011-0626-2
- Avolio, B. J., Bass, B. M., & Jung, D. I. (1999). Reexamining the components of transformational leadership and transactional leadership using the leadership questionnaire. *Journal of Organizational & Multifactor Occupational Psychology*, 72, 441-462. doi: 10.1348/096317999166789
- Banks, S. (2010). Integrity in professional life: Issues of conduct, commitment and capacity. *British Journal of Social Work*, 40, 2168-2184. doi: 10.1093/bjsw/bcp152
- Bass, B. M. (1985). *Leadership & performance beyond expectations*. New York, NY: Free Press.
- Bass, B. M. (1997). Does the transactional-transformational leadership paradigm transcend organizational and national boundaries? *American Psychologist*, 52, 130-139. doi: 10.1037/0003-066X.52.2.130
- Carmeli, A., & Freund, A. (2002). The impact of work and workplace attitudes on organizational reputation. *Corporate Reputation Review*, 5, 51-68. doi: 10.1057/palgrave.crr.1540164
- Chang, H. T., Chi, N. W., & Miao, M. C. (2007). Testing the relationship between three-component organizational/occupational commitment and organizational/occupational turnover intentions using a non-recursive model. *Journal of Vocational Behavior*, 70, 352-368. doi: 10.1016/j.jvb.2006.10.001

- Dhar, R. L. (2009). Living with organizational politics: An exploration of employees' behavior. *International Journal of Management & Innovation*, 1, 37-56.
- Drory, A., & Vigoda-Gadot, E. (2010). Organizational politics and human resource management: A typology and the Israeli experience. *Human Resource Management Review*, 20, 194-202. doi: 10.1016/j.hrmr.2009.08.005
- Fisher, E. A. (2009). Motivation and leadership in social work management: A review of theories and related studies. *Administration in Social Work*, 33, 347-367. doi: 10.1080/03643100902769160
- Freund, A., Blit-Cohen, E., Cohen, A., & Dehan, N. (2013). Professional commitment in novice social work students: Socio-demographic characteristics, motives and perceptions of the profession. *Social Work Education: The International Journal*, 32, 867-887. doi: 10.1080/02615479.2012.717920
- Gentry, W. A., Griggs, T. L., Deal, J. J., Mondroe, S. P., & Cox, B. D. (2011). A comparison of generational differences in endorsement of leadership practices with actual leadership skill level. *Consulting Psychology Journal: Practice & Research*, 63, 39-49. doi: 10.1037/a0023015
- Giffords, E. D. (2009). An examination of organizational commitment and professional commitment and the relationship to work environment, demographic and organizational factors. *Journal of Social Work*, 9, 386-404. doi: 10.1177/1468017309346232
- Graham, J. R., Fukuda, E., Shier, M. L., Kline, T. J. B., Brownlee, K., & Novik, N. (2013). Demographic, work-related, and life satisfaction predictors of northern social workers' satisfaction with work and profession. *International Social Work*, 56, 588-607. doi: 10.1177/0020872811429953
- Hafford-Letchfield, T., & Lawler, J. (2010). Reshaping leadership and management: The emperor's new clothes? *Social Work & Social Sciences Review*, 14, 5-8. doi: 10.1921/095352210X518153
- Higgins, M. (2016). How has the professional capabilities framework changed social work education and practice in England? *British Journal of Social Work*, 46, 1981-1996. doi: 10.1093/bjsw/bcv018
- Joseph, S. (1997). The public/private — The imagined boundary in the imagined nation/state/community: The Lebanese case. *Feminist Review*, 57, 73-92. doi: 10.1080/014177897339669

- Kacmar, K. M., Bachrach, D. G., Harris, K. J., & Zivnuska, S. (2011). Fostering good citizenship through ethical leadership: Exploring the moderating role of gender and organizational politics. *Journal of Applied Psychology, 96*, 633-642. doi: 10.1037/a0021872
- Kossek, E. E., Pichler, S., Bodner, T., & Hammer, L. B. (2011). Workplace social support and work-family conflict: A meta-analysis clarifying the influence of general and work-family-specific supervisor and organizational support. *Personnel Psychology, 64*, 289-313. doi: 10.1111/j.1744-6570.2011.01211.x
- McLean, J., & Andrew, T. (1999). Commitment, satisfaction, stress and control among social services managers and social workers in the UK. *Administration in Social Work, 23*(3-4), 93-117. doi: 10.1300/J147v23n03_06
- Meisler, G., & Vigoda-Gadot, E. (2014). Perceived organizational politics, emotional intelligence and work outcomes: Empirical exploration of direct and indirect effects. *Personnel Review, 43*, 116-135. doi: 10.1108/PR-02-2012-0040
- Mullins, L. J. (2002). *Management and organizational behavior*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Muthueloo, R., & Rose, R. C. (2005). Typology of organizational commitment. *American Journal of Applied Science, 2*, 1078-1081. doi: 10.3844/ajassp.2005.1078.1081
- Porter, L. W., Steers, R. M., Mowday, R. T., & Boulian, P. V. (1974). Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of Applied Psychology, 59*, 603-609. doi: 10.1037/h0037335
- Rai, G. S. (2012). Organizational commitment among long-term care staff. *Administration in Social Work, 36*, 53-66. doi: 10.1080/03643107.2010.550671
- Tafvelin, S., Hyvönen, U., & Westerberg, K. (2014). Transformational leadership in the social work context: The importance of leader continuity and co-worker support. *British Journal of Social Work, 44*, 886-904. doi: 10.1093/bjsw/bcs174
- Ullah, S., Jafri, A. R., & Bin-Dost, M. K. (2011). A synthesis of literature on organizational politics. *Far East Journal of Psychology & Business, 3*(3), 36-49.

עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים במגזר הערבי

- Vigoda-Gadot, E., & Meisler, G. (2010). Emotions in management and the management of emotions: The impact of emotional intelligence and organizational politics on public sector employees. *Public Administration Review*, 70, 72-86. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.02112.x
- Weng, Q., & McElroy, J. C. (2012). Organizational career growth, affective occupational commitment and turnover intentions. *Journal of Vocational Behavior*, 80, 256-265. doi: 10.1016/j.jvb.2012.01.014
- Wong, Y. C., & Pearson, V. (2007). Mission possible: Building social work professional identity through fieldwork placements in China. *Social Work Education: The International Journal*, 26, 292-310. doi: 10.1080/02615470601049883

מנהיגות בשירותי רווחה: אתגרים והזדמנויות בימינו

סטיבן רת'גב סמית' וסוזן פיליפס

שירותי רווחה מתמודדים עם ציפיות הולכות וגוברות של הציבור ושל מממנים פרטיים לאחריותיות ולהצלחת תוכניותיהם. בה בעת, התחרות על משאבים חריפה יותר, והיא מובילה לקרע הולך וגדל בקרב שירותי רווחה – עם ובלי כוונת רווח – ובסוכנויות קהילתיות קטנות יותר. רבים משירותי הרווחה מדגישים גם חדשנות, יזמות וצמיחה. גם ממשלות מגבירות את הפיקוח שלהן על היבטים כספיים ותכנוניים של ביצועי הסוכנויות. המנהיגות של שירותי רווחה מתמודדת איפוא עם לחץ כמעט תמידי לפתח מודלים עסקיים גמישים ובני קיימא שיוכלו לעזור לארגוניהם לנווט בסביבה שבה תהליכי המימון והפיקוח נעשים סבוכים יותר ויותר. המאמר הנוכחי בוחן את הלחצים ששירותי רווחה מתמודדים איתם ואת ההשלכות על משילות וניהול.

מילות מפתח: שירותי רווחה, ארגונים ללא כוונת רווח, מנהיגות, ניהול ביצועים

שירותי רווחה ופיתוח מדינת הרווחה

מקורם של שירותי הרווחה בני זמננו במאה ה-19, כשבמדינות רבות בעולם נוסדו ארגונים רבים שלא למטרות רווח (להלן: מלכ"רים). במאה ה-20, עם התפתחות מדינת הרווחה, השתנו תפקידיהם של המלכ"רים. במדינות רבות קיבלו גופים ממשלתיים את תפקידיהם ומדינות סקנדינביה הן דוגמה טובה לכך. במדינות אחרות, ובהן גרמניה, הולנד וישראל, הממשלה ומלכ"רים לשירותי רווחה פיתחו ביניהם קשרי עבודה הדוקים. הממשלה סיפקה את מרבית המימון והמלכ"רים סיפקו את השירותים הישירים. במדינות אחרות – בריטניה למשל – היה מודל שונה מעט: למגזר השלישי היה תפקיד חשוב

תודות:

מייגן מק'קונווי (Meghan McConaughy) סיפקה עזרה רבת ערך במחקר לצורך הכנת מאמר זה. פוטנם ברבר (Putnam Barber) סיפק משוב מועיל ביותר לגרסאות קודמות של המאמר.

התקבל במערכת: 10.2016; אושר לפרסום: 9.2017; נוסח סופי: 10.2017

באספקת שירותים במשך עשורים רבים, אך תפקיד משני כשמדינת הרווחה גדלה מאוד אחרי מלחמת העולם השנייה. בכריטניה השלטון המקומי הפך לספק של שירותי רווחה חשובים בקהילה כגון הכשרה מקצועית, אך המגזר שלא למטרות רווח נשאר גורם חשוב בעיקר בשירותים העיקריים לילדים ולמשפחות. גם בארצות-הברית נשאר המגזר השלישי קטן למדי עד שנות ה-60 של המאה ה-20, כשפעילותו של הממשל הפדרלי במדיניות החברתית גדלה מאוד. באותה עת גדל מאוד מימון הממשלה למלכ"רים והדבר תרם לגידול במספר המלכ"רים לשירותי רווחה שעסקו במגוון רחב של תחומים, ובהם רווחת הילד, הכשרה מקצועית, טיפולי בית, התמכרות ושירותים לאנשים עם מחלת נפש או עם קשיי התפתחות.

למרות המסלולים השונים מאוד של מדינות רווחה אלו, ובעיקר ההבדלים בתפקידים של מלכ"רים כספקים של שירותי רווחה, היו להם מאפיינים דומים בעשורים האחרונים של המאה ה-20. הערכת תוצאות ומדידת ביצועים לא קיבלו עדיפות גבוהה בממשלה או אצל ספקי שירותים. אומנם הייתה ציפייה שספקי שירותים יגישו דין וחשבון למממניהם, אך הדגש היה בדרך כלל על תהליך אספקת השירותים, כלומר, במונחים של יחידות השירות, הזמן שהצוות השקיע והעמידה במגבלות התקציב. בעידן שלפני המחשב, התמודדו מממנים פרטיים וציבוריים עם אילוצים מוכנים בכל הקשור לבקשת מידע מספקי שירותים. ככלל, האחריות של ספקי שירותים פרטיים וציבוריים באותה עת הייתה תלויה בעיקר בנורמות מקצועיות, ובקרב המלכ"רים – בוועדים המנהלים שלהם. חשוב לציין שמבנה המימון ואי תשומת לב לביצועים ולתוצאות של תוכניות עודדו על פי רוב יציבות. הארגונים שסיפקו שירותים ציבוריים גדלו בהתמדה, והממשלה והמלכ"רים פיתחו קשרים ארוכי-טווח. צוות העובדים בסוכנויות אלו נטה להישאר בעבודתו לאורך זמן, ומנהלים רבים צמחו מתוכן. התחרות על מענקים וחוזים ממשלתיים הייתה מועטה וחלקם של הספקים למטרות רווח היה בדרך כלל מוגבל. לבסוף, היציבות היחסית בשירותי רווחה הובילה גם להעדר חדשנות משמעותית במערך השירותים. לרוב, משפטנים ופעילי זכויות אזרח הם אשר הובילו להתחדשות, למשל, בתחום האומנה והוצאת נפגעי הנפש מהמוסדות שבהם שהו. לעיתים קרובות, הם עשו זאת דרך בתי המשפט ולפעמים נתקלו בהתנגדות של ספקי השירותים.

העידן החדש של ניהול ביצועים ותחרות

עם הזמן, ניהולם של מענקים וחוזים ממשלתיים השתנה באופן שמדגיש אחריותיות וביצוע (Smith & Lipsky 1993; Smith, 2012; Smith & Lipsky 1993; Smith & Phillips, 2016). השינוי התבטא באופנים שונים בתחומים שונים ואף באזורים גיאוגרפיים שונים. תחילה, הדגש על ביצועים בא לידי ביטוי בפיקוח רב יותר על

ניהול המענקים והחוזים, כולל דיווח על ההוצאות של כספי ממשלה באמצעות ספירת יחידות השירות או ספירת הלקוחות. מלכ"רים נדרשו במידה גוברת לספק דוחות מפורטים על רווחיהם וחזויהם והפיקוח הפיננסי גבר. נוסף על כך, גופים ממשלתיים ומממנים פרטיים החלו לפקח בהקפדה על תוכניות של מלכ"רים. מגמה זו ניכרה בעיקר בשירותי רווחה ובריאות. כך חוזים רבים לרכש של שירותי רווחה, ובהם שירותי תעסוקה, בריאות הנפש, פיתוח כוח העבודה ושירותי רווחה לילדים, מבוססים עתה על עמידה ביעדים, וסוכנויות מקבלות תשלום על שירותים רק אם הן עומדות ביעדי ביצוע מוגדרים (Desai, Garabedian, & Snyder, 2012; Fraser & Whitehill, 2014; Freundlich & McCullough, 2012; Smith, 2012). מממנים פרטיים רבים נוטים גם הם לקשור בין המענקים שלהם לבין תוצאות, ומצפים לעמידה ביעדי ביצוע מוגדרים. מגמה זו היא חלק מתנועה רחבה המשפיעה על הניהול הציבורי שלא למטרות רווח. היא מכונה PFS – pay-for-success ("שלם על הצלחה"); (Corporation for National and Community Service, 2015; In the Public Interest, 2015; Roman, Walsh, Bieler, & Taxy, 2014) וקושרת בין תשלום על שירותים לבין הצלחה של התוכנית מבחינת הלקוחות והקהילה.

חשוב לציין שהעניין הגדל בביצועים ניכר גם בתמיכה ההולכת וגוברת בשיפור הפיקוח העצמי, המתבטא, בין היתר, בצורות חדשות של רישוי כדי להימנע מאסדרה יתרה. בארצות-הברית, לדוגמה, הנהיגו ארגונים אחדים אמות מידה שנועדו לקדם משילות טובה והתייעלות (Smith, 2016). במקומות אחרים קובעי המדיניות מעודדים מלכ"רים, או אף דורשים מהם, לאמץ פרקטיקה "מבוססת-ראיות", כלומר, דרכי עבודה שהוכחו את עצמם במחקרי שדה (Johnson & Austin 2008; Metz, Blasé, & Bowie, 2007). מדינת אוהיו, לדוגמה, הקדישה את כל המקורות הכספיים הציבוריים והפרטיים המוקדשים למניעת התעללות בילדים לתוכניות מבוססות-ראיות (Urahn, Conroy, 2017, p. 27). אימוץ עבודה מבוססת-ראיות – ולו רק כדי שלא לאבד חוזה עם הממשל או מענק מקרן – סביר להניח שיגרום לכך שמלכ"רים יתמקצו יותר, משום שידרשו אנשי צוות בעלי יותר הסמכה והכשרה; ואפילו גופים שבהם הקשר הישיר עם לקוחות נעשה בידי מתנדבים, ישקיעו בניהול מקצועי יותר שלהם. זאת ועוד, עבודה מבוססת-ראיות מייצגת במידת מה את הניסיון להתגבר על ההבדלים ביישום תוכניות על-ידי גופי ממשל, מלכ"רים וארגונים עסקיים. כמו אסטרטגיות אחרות לניהול ביצועים ובהן תשלום על-פי ביצועים, עבודה מבוססת-ראיות חותרת לקביעת נהלים אחידים בשירות ולצמצום שיקול הדעת של העובדים. עבודה מבוססת-ראיות ואסדרה עצמית מקבלות עידוד גם מהחתימה לחדשנות ומהמעבר לתשלום על-פי ביצועים. בזירה שבה ההצלחה תלויה בשותפים, אלו יביאו להפעלת לחץ

לאמץ סטנדרטים ונוהלי עבודה המבוססים על מחקר כדי להקטין את הסיכון של משקיעים ומממנים.

הדגש על ביצועים, יחד עם שינויים בחקיקה, במדיניות ובציפיות הממשל, סייעו גם הם לצמיחה של שירותי רווחה למטרת רווח. בארצות-הברית, למשל, ארגונים למטרות רווח שולטים בטיפולי בית ובטיפול בילדים (US Census Bureau, 2015). כבריטניה, הארגונים למטרות רווח הגדילו מאוד את הנתח שלהם בשוק בשירותים המיועדים לילדים, להכשרה מקצועית ולתוכניות דיור. במדינות רבות באירופה יש לארגונים למטרות רווח תפקיד הולך וגדל, בעיקר בתוכניות קהילתיות לזקנים ולאנשים עם מוגבלות (Henriksen, Smith, Thogersen, & Zimmer, 2016; Henriksen, Smith, & Zimmer, 2012). נציין שהגידול בחלקם של הארגונים למטרות רווח מתרחש בעידן של גבולות מיטשטשים בין שירותי רווחה לבין שירותים אחרים, כגון שירותי בריאות ודיור. הארכת תוחלת החיים הובילה לעניין גובר של קובעי מדיניות ואנשי שדה בשירותים קהילתיים ובחלופות לטיפול מוסדי בקשישים. כך גם השירותים הקהילתיים לנפגעי נפש ולאנשים עם מוגבלות התפתחותית זכו לעדיפות של קובעי המדיניות הציבורית ברחבי העולם. שירותים קהילתיים אלו ממומנים לעיתים קרובות באמצעות מערכת ביטוחי בריאות או מסלולי מימון המשלבים שירותי רווחה ובריאות. כך בארצות-הברית, Medicaid, תוכנית ביטוח הבריאות לחסרי אמצעים, לבעלי מוגבלות ולאוכלוסיות חלשות, היא כיום מממנת מרכזית של שירותי רווחה קהילתיים כגון תוכניות דיור וטיפול בית לזקנים ולאנשים עם מחלות נפש ועם מוגבלות התפתחותית (Andrews, 2016; Grogan, Brennan, & Pollack, 2015; Braddock et al., 2015; Smith, 2016). גם תוכניות רבות לדיור קהילתי לאנשים עם מחלת נפש כוללות עכשיו שירותי תמיכה אינטנסיבית לקידום עצמאות ותעסוקה. הגבולות המטושטשים בין שירותי רווחה מסורתיים לשירותי רווחה אחרים, כגון שירותי בריאות ודיור, יכולים להופיע בתוך ארגון אחד — לדוגמה ארגון המספק שירותי דיור לבעלי הכנסה נמוכה יכול להציע גם תוכניות אינטנסיביות להכשרה מקצועית — אך גם בשותפות בין ארגונים. יותר ויותר גורמים פרטיים וציבוריים מצפים שארגוני שירות מקומיים שהם מממנים ישתפו פעולה ביניהם ויטפלו בבעיה חברתית דוחקת, כגון בעיית חסרי דיור או חולים במחלת נפש כרונית (Smith, 2016; Smith & Phillips, 2016). כמו כן, לעיתים קרובות מממנים פרטיים וציבוריים מקימים ארגון שלישי כדי לקדם גישה כוללת לבעיה חברתית מקומית — מה שמכונה לפעמים "collective impact", במטרה לתאם טוב יותר את הטיפול ברמה המקומית ולהציע מערך אינטגרטיבי של שירותים משולבים לטובת הלקוחות. לסיכום, אנו עדים להתפתחות של ארגונים היברידיים ברמה המקומית אשר משלבים בתוכם צורות שונות של שותפות בין מגזרים. מגוון זה הוא גם תוצאה של העניין הרב

של קובעי מדיניות, פילנתרופים ואנשי שדה ביזמות חברתית ובחדשנות, בין היתר כתוצאה מהתמיכה הגוברת במדידת ביצועים בשירות הציבורי ובשירותי רווחה. הדברים אמורים בעיקר בארגונים שיש להם שליחות חברתית המשלבת רכיבים למטרות רווח ושאינם למטרות רווח, כגון תוכניות שיעדן שיפור ההכנסה הכלכלית (Alter, 2003; British Council, 2013; Dees, 1998; Reiser, 2013; Skelcher & Smith, 2015). מלכ"ר למען חסרי דיור, לדוגמה, יכול להקים מסעדה שצוותה יהיה מורכב מחסרי דיור לשעבר, כדי לעזור להם לרכוש כישורי עבודה. ואכן, קיים היום מערך מרשים ביותר של מיזמים חברתיים, ובו מלכ"רים המשלבים שליחות חברתית עם מטרות ויעדים של השגת רווחים (British Council, 2013; Reiser, 2013; Skelcher & Smith, 2015).

העניין הרב בשילוב בין פעילות כלכלית וחברתית קשור גם לתמיכה רחבה בקרב קובעי מדיניות וגופים פילנתרופיים בחדשנות חברתית, מונח שיש לו הגדרות שונות. אוורס ואוורט (Evers & Ewert, 2015) הציעו הגדרה שמרבים להשתמש בה: "שינוי מהותי בשגרה המקובלת במערכות רווחה" (עמ' 2). הגדרה רחבה זו מקיפה סוגים רבים ושונים של יוזמות. למשל, ממשל אובמה יצר את "הקרן לחידושים חברתיים" (SIF) כשותפות בין הממשל הפדרלי לבין קרנות כלל-ארציות מובילות. הקרן תמכה ביוזמות רבות שלא למטרות רווח שיש להן היסטוריה מוכחת של יעילות ותוצאות חיוביות. ברחבי אירופה וארצות-הברית, וכן במקומות אחרים, היו בחידושים חברתיים רבים רכיבים ציבוריים ועסקיים. לדוגמה, המיזמים החברתיים לשילוב בעבודה (work integration social enterprises – WISE), שמטרתם לעודד השתתפות בכוח העבודה, לעיתים קרובות באמצעות השתתפות לקוחות בפעילות כלכלית שהארגון מפעיל. ארגונים אלו עשויים לפעול עם או בלי כוונות רווח (Evers & Ewert, 2015; Hasenfeld & Garrow, 2012). מיזמי WISE מבטאים את העניין ההולך וגובר בעבודה משותפת, שבדרך כלל כרוכה בהשתתפות פעילה של המשתמשים בשירותים, של אנשי מקצוע ושל מתנדבים, בפיתוח ובאספקה של שירותים ציבוריים. יש לציין שהמלכ"רים הם אמצעי מועדף לעבודה המשלבת רכיבים כלכליים וחברתיים, בשל שורשיהם בהתנדבות ובהשתתפות אזרחית (Alford, 2009; Bovaird, 2007; Bovaird et al., 2013; Evers & Ewert, 2015; Fledderus, Brandesen, & Honingh, 2015; Smith & Phillips, 2016).

מגמה חשובה נוספת היא הרחבת אפשרויות בחירה של המשתמשים בשירותים. הרחבת אפשרויות הבחירה של המשתמשים בשירותים מתבטאת גם בכך שליחידים יש יותר שליטה על המשאבים הציבוריים. בארצות-הברית ובבריטניה הונהגו תקציבים אישיים, המקנים ליחידים מידה מסוימת של שליטה בשימוש בכספים המיועדים לצרכיהם. כך, ייתכן כי לרשותו של אזרח ותיק יעמוד תקציב ציבורי והוא יוכל לבחור

אם להשתמש בו כדי לממן טיפולי בית או אמצעי תחבורה (ראו: Cunningham & Nickson, 2010). השימוש המוגבר בשוכרים לטיפול בילדים ולדיור הוא עוד סימן להתקדמות לעבר בחירה מוגברת של לקוחות. ואולם, מתן יותר בחירה ללקוחות פירושה פחות יכולת לחזות מראש מימון ישיר על ידי גופים של שירותי רווחה, משום שלקוחות אינם מחויבים, בדרך כלל, להשתמש בשירותיהם של גופים מסוימים. לסיכום, הדגש על ביצועים ועל אחריותיות והריסון של ההוצאה הציבורית והפרטית, תרמו רבות להגברת התחרות בין ארגונים לשירותי רווחה, ומציבים אתגרים והזדמנויות בפני המנהיגים של שירותי הרווחה.

מנהיגות בשירותי רווחה בעידן של ניהול ביצועים ושל תחרות

העידן החדש של אחריותיות ותחרות מוגברת משנה את המנהיגות ואת המשילות של ארגונים לשירותי רווחה. תוצאה חשובה אחת היא הלחץ המתמיד למקצע את הארגונים האלה כפי שהדבר בא לידי ביטוי בשירותים רבים. ראשית, ארגונים זקוקים להשקעות חדשות במערכות מידע כדי לעקוב אחר תוצאות ולאסוף נתונים מקצועיים ופיננסיים רלוונטיים. לכן נדרש הצוות גם למיומנויות של ניתוח נתונים כדי שיהיה מסוגל לנהל את המידע ביעילות, וכך נוצרת היררכיה בתוך הצוות. הניהול הכספי כרוך גם בתשתית משופרת שתאפשר מעקב אחר הכנסות והוצאות, בייחוד בנסיבות של התקשרויות המבוססות על ביצועים. שנית, האימוץ של עבודה מבוססת-ראיות כרוך בכך שעובדי המלכ"רים, הבאים במגע עם קהל ומספקים כפועל את השירות ללקוחות, יהיו בעלי ידע ויכולת לקבל החלטות מבוססות ראיות. בגופים רבים, שינוי כזה יחייב גיוס אנשי צוות חדשים בעלי התמחות או שעברו הכשרה מתאימה. שלישית, להתמקצעות יכולות להיות השלכות ניכרות על סוג המנהיגים – מקבלי שכר או מתנדבים – בשירותי רווחה. מלכ"רים המספקים שירותי רווחה הוקמו לא אחת על-ידי חברי קהילה בעלי רעיון משותף ורצון לטפל בבעיה חברתית והשואפים לספק מענה ראוי התואם את האינטרסים של קהילתם (Smith & Lipsky, 1993). לכן ההנהגה של גופים אלו בעת היווסדם מבוססת, בדרך כלל, על חברי הקהילה. אולם, כשגופים נעשים תלויים במימון ממשלתי או במימון קרנות, יכולה להיווצר אי-התאמה בין ציפיות מממנים ובעלי עניין חיצוניים לבין ציפיות הצוות והמתנדבים. אי-התאמה זו יכולה לבוא לידי ביטוי בייחוד אם פעילות הארגון מוסדרת בחוזה הדורש ביצועים ברמה מוגדרת והמשאיר מעט שיקול דעת בקביעת יעדי הביצוע. הדבר עלול לחייב את הארגון לשנות את המיקוד שלו ולפעול למען מטרות ולקוחות שונים מאלו שנקבעו במקור. למשל, בתוכניות להיחלצות מעוני באמצעות תעסוקה, הארגון עשוי לתת העדפה לעבודה אינטנסיבית עם לקוחות משכונה מסוימת או ממוצא מסוים. אולם התקשרות מבוססת ביצועים עלולה לדרוש

מהארגון לעמוד ביעדים קצרי מועד של השמה כתנאי לקבלת תשלום עבור שירותיו ולפגוע בעבודה עם לקוחות על בסיס הוליסטי וארוך טווח. הופעתם של חוזים מבוססי ביצועים מוסיפה לכן גם אי-ודאות בדבר תזרים ההכנסות והרישוי של שירותי רווחה. כדי להתמודד היטב עם אתגרים אלו, שירותי הרווחה צריכים להיות מנהלים בידי מנהיגים מיומנים, המסוגלים להתאים את הארגון לסביבה משתנה וסוערת יותר מבעבר. אך מנהיגות זו צמחה במקרים רבים משורות העובדים, ומנהיגים רבים החלו את דרכם כמטפלים וייתכן כי סוג זה של קידום אינו מתאים יותר בארגונים רבים. המנהיגים של ארגונים המספקים שירותי רווחה צריכים היום לנקוט יוזמה כדי לגייס מקורות חדשים ועליהם להיפתח לרעיונות חדשים. עם התגברות התחרות והירידה ביכולת לחזות את תזרים המזומנים, מנהיגות הארגונים זקוקה להבנה עמוקה של ניהול פיננסי, פיתוח תוכניות, בניית שותפויות ומיומנויות מעולות של ניתוח נתונים, הערכה והבנת מודלים מבוססי ביצועים. התחרות הגוברת בין מלכ"רים לארגונים עסקיים באה לידי ביטוי גם במעברים רבים של עובדים ביניהם. כך, עובד יכול להתחיל בדרגה בכירה בצוות של מלכ"ר, לעבור לארגון מתחרה עם מטרות רווח ואז לחזור למגזר השלישי. מסלול קריירה זה שכח במיוחד בשירותי קהילה כגון טיפולי בית. בתחום זה יש במקומות רבים תחרות חריפה במיוחד על לקוחות, על אנשי צוות ועל משאבים, בין מלכ"רים לבין ארגונים עם מטרות רווח.

השינוי בצפיפות מהמנהיגים של הארגונים המספקים שירותי רווחה הביא לכך שרבים מהם שוכרים את שירותיהם של מנכ"לים שיש להם רקע במינהל עסקים, ראיית חשבון או משפטים, ונמנעים במידה רבה מהעסקת בעלי ידע מעמיק בתוכנית עצמה. אסטרטגיה זו יכולה בקלות להרע את המצב אם המנהיגים החדשים אינם מבינים את התוכנית. משום כך ארגונים רבים עשויים לחפש אנשים שיש להם ניסיון כלשהו בתחומי התוכנית שלהם, כמו השתתפות בוועד מנהל, וזאת כדרך למנוע סיכונים ולהגדיל את הסיכוי להצלחת המנהיגות.

גם יכולת המשילות של ועדים מנהלים נתונה ללחצים. כאמור, ועד מנהל עשוי מלכתחילה למשוך אליו אנשים שנלהבים ממישמת הארגון, אך חסרה להם התמחות ספציפית, בעיקר בכל הקשור לגיוס משאבים ובניית שותפויות עסקיות. ועדים מנהלים עשויים גם להיות ממוקדים מאוד במשימתם, ובתפיסה מסוימת של משימתם, ולכן ייתכן שיהיו איטיים בתגובותיהם להזדמנויות חדשות. סביר כי ארגונים כאלה יהיו נתונים ללחץ לפעול לגיוון חברי הוועד המנהל שלהם ולהנהיג הליכים שונים, ובהם רוטציה בתפקידים, כדי לאפשר לארגון לרענן ולעדכן את משילותו באופן שישקף מציאות חדשה של מימון ותמיכה פוליטית. מכאן שיכולתו של הוועד המנהל למלא את תפקידו האסטרטגי ולפקח הופכת לגורם מפתח לאור דלדול המקורות, התחרות והדרישה

ליותר שיתוף פעולה בין ספקים ממגזרים שונים. כלי המשילות צריכים להיות גמישים ולהבטיח שקבלת החלטות ארגוניות תיעשה תוך הקפדה על רציפות ועל פיתוח משאבי אנוש. קשרים עם משתמשי השירות וידע על צורכיהם, על המתנדבים בארגון ועל חברי הקהילה המקומית, יהיו בהקשר זה גורמים חשובים בהצלחת הארגון. המאמצים בכיוון זה יכולים לכלול בקשת משוב הן ממשתמשי השירות והן מן הקהילה, גיוס הקהילה למדידה של השפעת השירות, השתתפות הקהילה והצרכנים בהנהגת הארגון ובעזרה במימון ובפיתוח משאבים.

כאמור לעיל, מלכ"רים רבים היו ממוקדים בתחילת דרכם בצורכי הקהילה המקומית, אך עם הזמן נטו יותר להתמקד במממניהם, ובהם הממשלה וקרנות פרטיות, במיוחד כשהמימון היה במגמת עלייה. אך הסביבה המשתנה הניעה ארגונים רבים, ובייחוד מלכ"רים, להתמקד בקיימות כלכלית, וכך קרה שרבים מהם צריכים עתה לפתח בסיס הכנסות מגוון יותר וצוות עובדים מקצועי יותר. יתר על כן, היא מחייבת עתה להתמקד מחדש בקהילה, בין השאר בהעסקה מגוונת של נציגי הקהילה בוועדים המנהלים, במחויבות המתנדבים והחברים וכן באמצעים אחרים שיאפשרו ללמוד מהמשתמשים ומן הציבור. נוסף על כך, מנהיגותם של ארגונים צריכה להיות מסוגלת להתחרות ביעילות על מימון תוכניות אך גם לפתח יחסים של שיתוף פעולה עם ארגונים אחרים כדי לתמוך בתוכניות הארגון.

ארגונים לשירותי רווחה יצטרכו להתחרות על מתנדבים באמצעות השקעה בהכשרה ראויה, במתן הכרה ובסיוע. מתנדבים מוסיפים להיות חשובים לארגונים לשירותי רווחה. רבים מהם מעורבים בתמיכה בארגון, כגון פעילות בוועד המנהל או גיוס משאבים. הצלחה בתחום זה תדרוש ניהול מתנדבים מיומן ומקצועי; וארגונים ללא תשתית מתאימה לגיוס יעיל של עובדים, לניהול מתנדבים ולמניעת עזיבתם, ימצאו בעמדת נחיתות בתחרות על מתנדבים ומשאבים.

הציפיות הגבוהות יותר בכל הקשור במתנדבים נוצרו גם בעקבות רצונם של תורמים להשתלב בעשייה בארגונים שבהם הם משקיעים את כספם. במקום להסתפק בכתיבת המחאה, הם מבקשים לעזור בתחומים ניהוליים ומשפטיים ובמשימות אסטרטגיות חשובות אחרות. אך לנדבנים יש ציפיות גבוהות ממעורבותם. אלו מאלצות את מנהיגי הארגונים לשירותי רווחה להיות מחושבים מאוד בכל הקשור באסטרטגיה שהם נוקטים וכן להשקיע מחשבה רבה בקשריהם עם נדבנים אלה ובתמיכה בהם.

הדגש הגובר על התקשרויות מבוססות ביצועים ועל מדידת תוצאות ימשיכו ללוות את ארגוני הרווחה בשנים הקרובות. לחצים כספיים על המדינה והשלטון המקומי יעודדו את פקידי הממשל להקצות את התקציבים המצטמצמים לנושאים העומדים בראש סדר העדיפויות שלהם ולהגדיל עוד את הסבירות להשגת התוצאות הרצויות. ההתקדמות

הטכנולוגית מאפשרת לממשלה ולמלכ"רים לעקוב ביתר קלות אחר הוצאות, שירותי לקוחות ותוצאות. תורמים פרטיים ומממנים תומכים גם הם באסטרטגיות שונות לניהול ביצועים.

בגלל החשיבות שמייחסים הגופים המממנים לביצועים, האתגר העיקרי של מלכ"רים המספקים שירותי רווחה הוא לפתח יכולת להגיב ביעילות לציפיות הקשורות לביצועיהם, במיוחד לאור העובדה שבמקרים רבים הם אינם מקבלים מימון להערכה של התוכניות. לכן נאלצים מלכ"רים לגייס מקורות מספקים למימון ההערכה ופעילויות הקשורות במדידת ביצועים. לארגונים גדולים יש בדרך כלל מקורות הכנסה מגוונים יותר והם יכולים להסתייע בנדבנים כדי לממן הערכות. אך ארגונים רבים אחרים, ובייחוד קטנים וחדשים, נמצאים בעמדה נחותה בשל מיעוט המימון להערכה. לכן הם זקוקים לעזרה מקצועית של הממשלה ושל מממנים פרטיים כדי להתחרות ביעילות על חוזים ממשלתיים ועל תרומות פרטיות. דבר זה יביא להתמקצעות, משום שהייעוץ והתמיכה כרוכים בדרך כלל במיצוב המלכ"רים כך שימלאו את הדרישות הקשורות לניהול מכוון ביצועים.

חשוב לציין שניידותם של אנשי מקצוע מוכשרים בארגונים לשירותי רווחה הולכת וגדלה, והמעבר ממגזר אחד למשנהו שכיח ומקובל כיום יותר מבעבר. בעקבות זאת, שכרם של חלק מהעובדים השתפר ואילו שכרם של אלה שפחות הצליחו להתאים את עצמם מן הסתם עלול לקטון. התפתחות זו מציבה ספקים קטנים בעמדת נחיתות בתחרות על עובדים מבוקשים, בייחוד משום שספקים קטנים אינם יכולים להציע התקדמות ממשית בסולם הדרגות. במידה שהתמקצעות ומעבר בין מגזרים ייעשו שכיחים יותר, אפשר שאובדן המומחיות של אנשי הצוות יגבר גם הוא, בעיקר בקרב ספקים קטנים. מגמה זו תשפיע לרעה על איכות השירותים ועל יכולתם של ספקים לפתח תמיכה ורשתות קהילתיות שיתפקדו לאורך זמן.

אימוץ עבודה מבוססת-ראיות מעודד גם יצירת "מקצועות" והתמחויות. עבודה מבוססת-ראיות נוטה לעודד את הצוות ללמוד יותר ולקבל הסמכה. לכן, ממשלות המבקשות להפעיל שירותים באמצעות מלכ"רים יידרשו לעבוד בשיתוף עימם ועם גופים מקצועיים אחרים כדי לתמוך בתוכניות ההכשרה, בעיקר באלה של ספקים קטנים. בתחרות על עובדים טובים, ייתכן כי ספקים קטנים יהיו מסוגלים להגביר את כוח המשיכה שלהם ולהציע יותר הזדמנויות להתפתחות ולצמיחה מקצועית. ככלל, המנהיגות בשירותי הרווחה תצטרך לחזות את המגמות הצפויות ולהיות מודעת למחקר בתחומם ולדרכי התערבות חדשים.

לסיכום, המנהיגות תצטרך לשנות את המבנים הארגוניים, את כלי המשלוח ואת דרכי הגיוס של כוח האדם כדי לנווט בהצלחה בין המגמות העכשוויות המשפיעות

על אספקת שירותי רווחה. זאת ועוד, המנהיגות של שירותי הרווחה תצטרך לפעול ביתר שאת בזירה הציבורית. הן בתחום של גיוס משאבים והן בסניגור התוכניות שהם מפעילים. לגבי משאבים, שירותי הרווחה שהיו תלויים בעבר בעיקר בהון ציבורי – בעיקר ארגונים קהילתיים קטנים יותר – נאבקים עתה למשוך נדבנות פרטית, כדי להגדיל את משאביהם (Smith, 2012; Smith & Phillips, 2016).

התלות בתקציבים ממשלתיים פירושה גם שמלכ"רים רבים עלולים לאבד את הקשרים שלהם בקהילות שהם פועלים בהן, והדבר עלול להפוך לחיסרון של ממש כשעליהם להתמודד עם קיצוצים ועם יעדים שאינם תואמים את מטרותיהם. ארגונים רבים גם מחפשים חלופות למקורות הכנסה חסרים כדי לקצץ בעלויות התפעול; למשל באמצעות דרישה שהלקוח ישלם עבור השירות, באמצעות שותפויות עסקיות או באמצעות השקעה חברתית (Thümler, 2016). אבל שוב, כלים אלו מחייבים תשתית הולמת והשתתפות פעילה של המנהיגות בפיתוח רשת קשרים עסקיים וחברתיים ובפיתוח משאבים.

עם זאת, יכולתם של המנהיגים לגייס משאבים ציבוריים ופרטיים תלויה יותר ויותר ביכולתם להראות תוצאות חיוביות, וזו מחייבת השקעה מתמשכת באיסוף נתונים ובהערכה. זאת ועוד, ארגונים צריכים לדעת להביא את הממצאים לידיעת בעלי עניין ולבנות תוכנית המאזנת בין יכולתם לשפר תוכניות לבין הציפיות של המממנים והרגולטורים לאחריותיות ושקיפות. ארגונים צריכים גם למדוד את תוצאותיהם מעבר לדרישות הממוקדות וקצרות הטווח של מממנים, ולהעריך בצורה רחבה בסיוע הלקוחות והקהילה שהם פועלים בה. סיוע זה חיוני כדי להימנע מהתמקדות ביעדי ביצוע ומדידים "מיותרים", כגון שיעור התקורה מסך ההוצאה. שימוש במדדים שאינם ראויים מטעה ומוביל לתת-השקעה בתשתיות על ידי מלכ"רים וגופים מממנים (Lecy & Searing, 2014).

לבסוף, שירותי רווחה אינם צריכים להגביל את פעילותם בזירה הציבורית לגיוס משאבים ולפרסום תוצאותיהם. עליהם להיות פעילים גם בסניגור תוכניותיהם וקהילותיהם. יותר מבעבר, שירותי רווחה הם חלק ממערכת מורכבת של עיצוב מדיניות הכוללת את הממשלה, תורמים פרטיים, קהילות, מלכ"רים וארגונים עסקיים. היכולת לעבוד בשיתוף פעולה עם ממשלות כדי לחלוק מידע שמקורו בהפעלת תוכניות יעילות ולסגור עליהן תהיה חיונית, אף שדרכי השיתוף האלה תהיינה שונות מתחום לתחום (Smith, 2012; Smith & Phillips, 2016). יתרה מכך, ראוי שקרנות ומממנים יתמכו בפעילויות סינגור התורמות לשיפור השירות. במציאות של תחרות גוברת על משאבים מצטמצמים, סינגור הוא אסטרטגיה חיונית לקיום הארגונים ולהבטחת מקורותיהם, וזאת לצד בניית קואליציות וסיוע של ארגונים מתווכים.

סיכום ומסקנות

נראה שבשנים הקרובות יעמדו הארגונים המספקים שירותי רווחה, ובייחוד המלכ"רים, בפני סיכונים גבוהים, משום שיהיה עליהם להתנהל בסביבה כלכלית ופוליטית סוערת. הדגש הרב על אחריותות, מדידת ביצועים, תחרות, חדשנות ופעילות מעורבת של מלכ"רים וארגונים עסקיים שוחק את היתרון שהיה נחלתם של המלכ"רים (Skelcher & Smith, 2015). במציאות זו המנהיגות של ארגונים לשירותי רווחה תצטרך להיות יוזמת, גמישה ומסוגלת להיענות הן להזדמנויות מקצועיות וכלכליות חדשות. מנהיגים יצטרכו להתמודד עם דרישה גוברת להפעלת תוכניות אינטגרטיביות הכרוכות בשילוב של ארגונים. לכן, יהיה על מנהיגים לחשוב במונחים חוצי גבולות על תוכניות ופיתוח. מלכ"רים עלולים להיתקל בקשיים לנוכח הציפיות של מממנים ליעילות ולחדשנות. עם זאת, טמונת כאן גם הזדמנויות חדשות. הגופים המממנים נכונים להשקיע בתוכניות שהצלחתן הוכחה. החתירה לחדשנות חברתית מאפשרת למנהלי ארגונים להיות יצירתיים ולפתח תוכניות חדשות. התמקדות בתוצאות, הדרישה לניסוח תיאוריה של שינוי או כל שיטה ליצירת מודלים לשינוי וכן המחויבות להערכה, עשויות לקדם למידה ארגונית ולהוביל לתוכניות משופרות ויעילות יותר. התמיכה בשילוב של ארגונים עשויה להוביל למחויבות אזורית רבה יותר ולמתן בחירה ללקוחות בשירותי רווחה. הזדמנויות אלו תלויות בסופו של דבר בנכונותם של הגופים המממנים, ובייחוד של הממשלה, לממן את פעילות השירותים בצורה יציבה וגמישה גם יחד באופן המעודד התחדשות, חתירה לתוצאות והקשבה רבה יותר לאזרחים ולקהילותיהם.

מקורות

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service delivery to co-production*. London, England: Palgrave Macmillan
- Alter, K. (2003). *Social enterprise typology*. Retrieved from <http://www.virtueventures.com/resources/setypology>
- Andrews, C., Grogan, C., Brennan, M., & Pollock, H. A. (2015). Lessons from medicaid's divergent paths on mental health and addiction services. *Health Affairs*, 34, 1131-1138. doi: 10.1377/hlthaff.2015.0151
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67, 846-860. doi: 10.1111/j.15406210.2007.0073.x

- Bovaird, T., Loeffler, E., Parrado, S., & van Ryzin, G. (2013). Correlates of co-production: Evidence from a five-nation survey of citizens. *International Public Management Journal*, 16, 1-28. doi: 10.1080/10967494.3013.796260
- Braddock, D. L., Hemp, R. E., Rizzolo, M. C., Tanis, E. S., Haffer, L., & Wu, J. (2015). *State of the states in intellectual and developmental disabilities* (10th ed.). Washington, DC: American Association on Intellectual and Developmental Disabilities. Retrieved from <http://www.stateofthestates.org/documents/UnitedStates.pdf>
- British Council (2013). *Social enterprise in the UK*. Retrieved from https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/social_enterprise_in_the_uk_final_web_spreads.pdf.
- Corporation for National and Community Service, Office of Research and Evaluation (2015). *State of the pay for success field: Opportunities, trends, and recommendations*. Washington, DC: Author.
- Cunningham, I. & Nickson, D. (2010). *Personalisation and its implications for work and employment in the voluntary sector*. Glasgow, Scotland: University of Strathclyde. Retrieved from http://strathprints.strath.ac.uk/30955/1/Personalisation_20Report_20Final_2015th_20November.pdf
- Dees, J. G. (1998). Enterprising nonprofits. *Harvard Business Review*, 76, 54-67.
- Desai, S., Garabedian, L., & Snyder, K. (2012). *Performance-based contracts in New York City: Lessons learned from welfare-to-work*. Albany, NY: Rockefeller Institute of Government. Retrieved from http://www.rockinst.org/pdf/workforce_welfare_and_social_services/2012-06-Performance-Based_Contracts.pdf
- Evers, A., & Ewert, B. (2015). *Approaches and instruments in local welfare systems: Innovation, adoption and adaptation*. Comparative Report of the Welfare Innovations at the Local Level in Favour of Cohesion (WILCO) research project. Retrieved from <http://www.wilcoproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/Comparative-Report-Social-Innovations1.pdf>
- Fledderus, J., Brandesen, T., & Honingh, M. E. (2015). User co-production of public service delivery: An uncertainty approach. *Public Policy and Administration*, 30, 145-164. doi:10.1177/0952076715572362
- Fraser, J., & Whitehill, E. (2014). *Introducing performance-based contracts: A comparison of implementation models*. Pittsburgh, PA: Allegheny County Department of Human Services.

- Freundlich, M., & McCullough, C. (2012). *Privatization of child welfare services: A guide for state advocates*. State Policy Advocacy and Reform Center and First Focus. Retrieved from <http://childwelfaresparc.org/wp-content/uploads/2014/07/17-Privatization-of-Child-Welfare-Services-A-Guide-for-State-Advocates.pdf>
- Grønbjerg, K. (1993). *Understanding nonprofit funding*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Grønbjerg, K., & Smith, S. R. (2015). *The changing dynamic of the government-nonprofit relationship*. Unpublished paper
- Hasenfeld, Y., & Garrow, E. E. (2012). Nonprofit human-service organizations, social rights, and advocacy in a neoliberal welfare state. *Social Service Review*, 86, 295-322. doi: 10.1086/666391
- Henriksen, L. S., Smith, S. R., Thøgersen, M., & Zimmer, A. (2016). On the road towards marketization? A comparative analysis of nonprofit social service delivery at the local level. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local government reforms in times of crisis* (pp. 221-236). London, England: Palgrave.
- Henriksen, L. S., Smith, S. R., & Zimmer, A. (2012). On the eve of convergence? The transformation of social service provision in Denmark, Germany and the US. *Voluntas*, 23, 458-501. doi: 10.1007/S11266-011-9221-5
- Hwang, H., & Powell, W. W. (2009). The rationalization of charity: The influences of professionalism in the nonprofit sector. *Administrative Science Quarterly*, 54, 268-298. doi: 10.2189/asqu.2009.54.2.268
- In the Public Interest (2015). *A guide to evaluating pay for success programs and social impact bonds*. Washington, DC: Author. Retrieved from <http://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/ITPI-Pay-for-Success-Guide-Dec-2015.pdf>
- Johnson, M., & Austin, M. E. (2008). Evidence-based practice in the social services: Implications for organizational change. *Journal of Evidence Based Social Work*, 5, 239-269. doi: 10.1300/j394v05n01_09
- Lecy, J. D., & Searing, E. A. M. (2014). Anatomy of the nonprofit starvation cycle: An analysis of falling overhead ratios in the nonprofit sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44, 539-563. doi: 10.1177/0899764014527175
- Metz, A. J. R., Blasé, K., & Bowie, L. (2007). *Implementing evidence-based practices: Six "drivers" of success*. Washington, DC: Child Trends.
- Reiser, D. B. (2013). Theorizing forms for social enterprise. *Emory Law Journal*, 62, 681-739.

- Roman, J. K., Walsh, K. A., Bieler, S., & Taxy, S. (2014). *Pay for success and social impact bonds: Funding the infrastructure for evidence-based change*. Washington, DC: Urban Institute. Retrieved from <http://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/413150-Pay-for-Success-and-Social-Impact-Bonds-Funding-the-Infrastructure-for-Evidence-Based.PDF>
- Skelcher, C., & Smith, S. R. (2015). Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits. *Public Administration*, 93, 433-448. doi: 10.1111/Padm.12105
- Smith, S. R. (2012). Social services. In L. M. Salamon (Ed.), *State of nonprofit America*. (2nd ed., pp. 192-228). Washington, DC: Brookings.
- Smith, S. R. (2016). Cross-sector nonprofit-government financing. In E. Boris & C. E. Struerle (Eds.), *Nonprofits and government: Collaboration and conflict* (pp. 103-132). Washington, DC: Urban Institute.
- Smith, S. R., & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, S. R., & Phillips, S. D. (2016). The changing and challenging environment of nonprofit human services: Implications for governance and program implementation. *Nonprofit Policy Forum*, 7, 63-76. doi: 10.1515/NPF-2015-0039
- Thümler, E. (2016). Financialization of philanthropy: The case of social investment. In T. Jung, S. D. Phillips, & J. Harrow (Eds.), *The Routledge companion to philanthropy* (pp. 362-374). London, England: Routledge.
- Urahn, S. K., Conroy, T. P., Chang, V., & Klein, M. (2017). *How states engage in evidence-based policymaking*. The Pew Charitable Trusts and the MacArthur Foundation. Retrieved from http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/01/how_states_engage_in_evidence_based_policymaking.pdf
- US Census Bureau (2014). *Economic census: Services report*. Washington, DC: Author.

“המון חופש, אבל גם המון בלגן והמון חוסר ידע” חויית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל

ענבר ליבנט ומיכל אלמוג-בר

בשני העשורים האחרונים, במקביל לתהליכי הפרטה, חלה עלייה במספר הנשים המועסקות בארגונים ללא כוונת רווח בישראל. כיום המגזר השלישי הוא מעסיק מרכזי בשוק העבודה הישראלי, ונשים מהוות 68% מכלל המועסקים בו. המחקר הנוכחי ביקש ללמוד את חויית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים במגזר השלישי בישראל. המחקר נערך במתכונת של מחקר איכותני, ובמהלכו רואיינו 47 מנהלות בארגוני המגזר השלישי הפועלים בתחומים חברתיים. הממצאים שופכים אור על חוייתן של נשים בתפקידי ניהול-ביניים בעולם התעסוקה של ארגוני המגזר השלישי בישראל של ימינו, ומציעים התבוננות רחבה על סוגיות מגדריות בארגונים אלה. מן הנתונים עולים גמישות וסיפוק בתפקיד, הגעה מקרית לתפקיד, הגדרות תפקיד מעורפלות ועבודה בסביבה ארגונית בלתי יציבה; וגם סתירות בין הערכים המוצהרים של הארגונים החברתיים לבין התנהלותם ביחס למנהלות בדרג הביניים, הפרה של זכויות עובדים, להטוט בין עבודה וחיים פרטיים, והעדר מדיניות ברורה התומכת במשפחה בארגונים אלה.

מבוא

ארגוני המגזר השלישי הפועלים ללא כוונת רווח הפכו בשני העשורים האחרונים, הן בעולם והן בישראל, לספק עיקרי של שירותים חברתיים. לנוכח שינויים במדיניות הרווחה, והצרכים ההולכים וגדלים של אוכלוסיות אשר בעבר הסתמכו על שירותי המדינה, חלה עלייה במספר הארגונים ללא כוונת רווח (גדרון, בר וכץ, 2003; קטן, 2008). מבחינה היסטורית, לנשים היה – ועדיין יש – תפקיד מרכזי במגזר השלישי, והן מרבית המועסקות, המתנדבות, היזמיות וגם לקוחות הארגונים במגזר זה (Ishkanian, 2007 & Lewis). בשני העשורים האחרונים חלה עלייה במספר הנשים המועסקות בארגונים ללא כוונת רווח במגזר השלישי במדינות רבות בעולם (Themudo, 2009).

התקבל במערכת: 6.2017; נוסח אחרון: 11.2017; אושר לפרסום: 10.2017.

בישראל, 13.6% מתוך סך העובדים במשק מועסקים בארגונים ללא כוונת רווח (חזן וברנר, 2015), מתוכם 68% נשים (כץ ויוגב-קרן, 2015), נתונים אשר ממצבים את המגזר השלישי כמעסיק חשוב של נשים בשוק העבודה הישראלי. חלקן של הנשים המועסקות במגזר השלישי בישראל גבוה מחלקן של הנשים המועסקות במגזר הציבורי (65%) ובמגזר העסקי (45%) (חסון ודגן-בוזגלו, 2014).

בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, נשים אומנם מחזיקות ברוב המשרות בארגוני המגזר השלישי, אך הן מרוויחות פחות ומחזיקות בפחות משרות ניהול בכירות לעומת גברים. משרות רבות הן חלקיות וזמניות, ולכן פוחת הביטחון התעסוקתי (כץ ויוגב-קרן, 2015). במגזר העסקי התפתח המונח "תקרת הזכוכית", שעניינו אפשרויות הקידום של נשים במגזר זה לתפקידי ניהול בכירים וחוסר הפרופורציה בייצוג נשי בהנהלה הבכירה בארגונים. גיבלמן (Gibelman, 2000) העבירה את המונח "תקרת הזכוכית" גם אל מרחב התעסוקה במגזר השלישי: היא מצאה כי לגברים יש ייצוג יתר בשכבות הניהול ובעיקר בניהול הבכיר, וכן כי גברים משתכרים יותר מנשים בכל הדרגים בארגון. לצד המונח "תקרת הזכוכית" קיים מונח נוסף, מוכר פחות, והוא "הרצפה הדביקה", שטבעו בות', פרנצ'סקוני ופרנק (Booth, Francesconi, & Frank, 2003), המתאר התקבעות במשרות נמוכות-דרג, וכבילה לתפקידים שבהם התנאים השכר והניידות נמוכים.

המחקר המוצג במאמר הנוכחי ביקש ללמוד את חוויית התעסוקה בקרב מנהלות בדרג הביניים במגזר השלישי, המועסקות בארגונים הפועלים בתחומים חברתיים, תוך בדיקת האתגרים והתמודדויותיהן היום-יומיות. דרג הביניים הוא כוח עבודה חשוב במגזר השלישי. הוא נמצא בין הקטגוריה של עובדי שטח ובין דרג הניהול הבכיר: פונקציית ניהול הביניים מחברת בין דרג הניהול הבכיר לבין דרגים נמוכים יותר בארגון. ליקרט (Likert, 1961) זיהה כי לדרג הביניים אפשרות לדווח לדרג הבכיר מידע חשוב מתוך הארגון, וכן להיות מעורב באופן יום-יומי בניהול הארגון. הגארטי וקיוזאק (Hegarty & Cusack, 2016) מציינים את האתגר הכרוך בדואליות שבתפקיד דרג הביניים, ואת הקשיים שדרג הביניים חווה, בעודו אמור לשמש חיבור בלתי נראה בין הדרג הניהולי והדרג הביצועי. הקושי העיקרי שתואר היה התפקיד הכפול שדרג הביניים נדרש לבצע — בין תפקיד ה"מנהיג" לתפקיד ה"חסיד": מצד אחד להדריך את הכפופים להם ומצד שני לעקוב אחר הנהגת המנהל שלהם.

המחקר הנוכחי מתמקד בשלוש שאלות עיקריות:

1. מהם האתגרים העיקריים שאיתם מתמודדות המנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי?
2. כיצד חוות מנהלות בדרג הביניים במגזר השלישי את שילוב העבודה והמשפחה בניסיון לאזן בין המחויבויות?

3. באיזו סביבה ארגונית ומדינית מועסקות נשים אלה? איך הן חוות את הסביבה הארגונית שבה הן פועלות?

המחקר נערך במתכונת של מחקר איכותני, וזאת כדי להגיע אל עומק החוויה התעסוקתית. הידע שהביאו המנהלות שרואיינו במחקר מסייע בהבנת הסביבה הארגונית וסביבת המדיניות שבה הן מועסקות. הממצאים שופכים אור על מקומן של נשים בתפקידי ניהול-ביניים בעולם התעסוקה של ארגוני המגזר השלישי בישראל, על צורות הניהול והתנהלותן בארגונים אלה, ומציעים התבוננות רחבה על סוגיות מגדריות בארגוני המגזר השלישי בישראל.

סקירת ספרות

סקירת הספרות תעסוק במגדר ותעסוקה במגזר השלישי. ראשית תוצג התרחבות המגזר השלישי בישראל, ובו רוב של כוח עבודה נשי, המתרחשת בהקשר של מדיניות רווחה משתנה. לאחר מכן תוצגנה סוגיות מגדריות מרכזיות של תעסוקה במגזר השלישי, כולל איזון חיים – עבודה ומדיניות תומכת משפחה במגזר השלישי.

מגדר ותעסוקה בארגוני המגזר השלישי

במסגרת שינויים במדיניות הרווחה בישראל, התרחבו בשני העשורים האחרונים תהליכי ההפרטה, והם תרמו לגידול ולהתרחבות של פעילות המגזר השלישי (גדרון ועמיתים, 2003; מדהלה-בריק וגל, 2016). מחקרים במדינות שונות בעולם הצביעו על השפעות השינויים במדיניות הרווחה על תעסוקה במגזר השלישי. בינס (Baines, 2004) מדגישה את העדר ההכשרה המקצועית בארגוני המגזר השלישי ואת ההידרדרות באיכות התעסוקה והשירות בקנדה כתוצאה של תהליכי הפרטה; פז-פוקס ושלוסברג (2012) מתארים את העמדה הבעייתית של העובדות הסוציאליות בעמותות מופרטות בישראל, בכך שמצד אחד הן אמורות להיות "שומרות הסף" של האינטרס הציבורי וטובת הלקוחות, ואילו מצד שני ביטחונן התעסוקתי תלוי במעסיקיהן – ראשי העמותות או הזימים. בדומה לכך, אומנס לערכים ולאתיקה יש מקום מרכזי במבנה ובפעילות של ארגוני המגזר השלישי (Rothschild & Milofsky, 2006), אך יש מתחים אתיים מובנים במיקור חוץ, כמו המתח בין הגדלת רווחי הארגונים לבין השקעתם בהכשרת כוח אדם (Schmid, 2003).

ייצוג-יתר של נשים המועסקות במגזר השלישי הוא תופעה גלובלית המתרחשת בשנים האחרונות (Themudo, 2009). מירוויס והאקט (Mirvis & Hackett, 1983) מסבירים את התופעה במשיכה האפשרית של נשים למתן שירות ולארגונים בעלי משימה

חברתית, יחד עם אטרקטיביות אפשרית של תעסוקה בארגונים הללו המציעים שעות עבודה גמישות יותר, ואפשרויות למשרה חלקית לאימהות עובדות (Mirvis, 1992). הסבר אחר עוסק במתאם בין האוריינטציה הטיפולית וערכי השירות של ארגונים ללא כוונת רווח המספקים שירותים חברתיים, לבין תכונות הנתפסות כנשיות, כגון רגישות, התחשבות, היענות ואמפתיה (Benz, 2005). תמודו (Themudo, 2009) טען כי נשים נמשכות לעבודה בארגונים כאלה בגלל חֶכרות לערכים של טיפול הנתפסים כמרחב מסורתי של עבודה ואחריות של נשים. הסבר נוסף שהציע גיבלמן (Gibelman, 2000), הוא כי ארגוני המגזר השלישי, הפועלים בתחומים חברתיים, נוטים לאמץ עקרונות של העדפה מתקנת ואיסור על אפליה בשיטות העבודה שלהם, וכך מציעים יותר הזדמנויות תעסוקתיות לנשים. הדומיננטיות של נשים במגזר השלישי יכולה להיות מוסברת גם בשכר הנמוך יחסית המשולם לעובדים בארגונים אלה לעומת מגזרים אחרים. ייתכן שרק מפרנסים שניים, שהם בדרך כלל נשים, יכולים להרשות לעצמם לקבל את השכר הנמוך יותר המשולם בארגונים הללו, בגלל הקומפנסציה של משכורתם במשכורות המפרנסים העיקריים במשפחה, שהם בדרך כלל גברים (Mirvis, 1992).

בהקשר זה מצאה פרסטון (Preston, 1990) שייצוג-היתר של נשים במגזר השלישי קשור לאפקט הפיצוי של הארגון ומבנה התעסוקה: ארגונים מעניקים תגמול רגשי על מהות התפקיד כתורם לחברה, אך משלמים שכר נמוך יותר, וכך נוצר מנגנון של פיצוי, שבו הרגשי מפצה על החומרי. בדומה לכך מציעה פולברה (Folbre, 2001) את תיאוריית "prisoner of love", וטוענת כי נטיית נשים לעבודות טיפול ודאגה לרווחת הזולת ממקמת אותן בעמדה המקשה על יכולת המיקוח שלהן, ומאפשרת למעסיקים לשלם פחות עבור עבודתן. נלסון (Nelson, 1999), לעומת זאת, מציעה את גישת "love and money", מערערת על הדיכוטומיה שלכאורה קיימת בין כסף לבין אהבה, וטוענת כי לא אמורה להיות סתירה בין השקעת רגש במקצוע לבין קבלת שכר הולם. בעידן הגלובלי ובהשראת הניאו-ליברליזם, עקרון המפרנסת השנייה הוא עיקרון מארגן בשוק העבודה. הוא מתבטא בהשלכות מרחיקות לכת, שאינן בהכרח הפיכות, כמו ניתוב הנשים לתחומים שוליים בשוק העבודה, למקצועות ולמשרות שבהם השכר נמוך ואפשרויות הקידום מצומצמות, יחד עם תלות בבן הזוג מבחינה כלכלית (Warren, 2004). פוגל-ביז'אווי (2005) מתנגדת למשרה החלקית, ומסמנת אותה כמשרה המשכפלת ומשעתקת את התפקיד של מפרנסת שנייה. רנן-ברזילי (2012) טוענת כי דווקא "משרות אֵם" מגבילות באופן ניכר את כושר ההשתכרות של האישה ויוצרות סגרגציה מגדרית בשוק העבודה, ומובילות לשעות עבודה נוספות, בלתי נראות, ללא תגמול.

קרוני ומקאיצ'ן (Kosny & MacEachen, 2010) מתארות את העבודה שמבצעות נשים במגזר השלישי באופן מסורתי כמוערכת פחות (undervalued) וכבלתי נראית

בעיני חוקרים, מעסיקים, קובעי מדיניות ולעתים אף בעיני העובדות עצמן. לדבריהן העבודה השקופה מתחילה בספירה הפרטית, הבית, אך זולגת גם לעבודה במגזר השלישי במקצועות טיפוליים. בהקשר זה דנים ביינס, צ'ארלסוורת' וקאנינגהאם (Baines, Charlesworth, & Cunningham, 2014) בנכונותן של נשים להקריב מעצמן כדי להעניק טיפול לאחרים. עוד עולה, כי הגדרת התפקיד וחלקיות המשרה חשובות: הטבות תעסוקה לעובדות סוציאליות במשרה חלקית הן קטנות לעומת ההטבות המקבילות למשרה מלאה, תוך הבדל גדול בין הגדרות התפקידים השונות. ביינס (Baines, 2011) מצאה עוד כי משרות של נשים במגזר השלישי נוטות להיות חלקיות, זמניות ומפוצלות, כלומר: לא די בכך שהמשרה היא חלקית, פעמים רבות היא זמנית – עבודה לפי פרויקט תחום בזמן, ולעיתים יום עבודה מפוצל, ואלו הן משרות בתנאי עבודה שמקשים עוד יותר על הנשים המועסקות. עוד מציינת ביינס (Baines, 2011), כי העבודה בארגוני המגזר השלישי, שרובה דאגה לנצרכים, לנזקקים ולאוכלוסיות מוחלשות, נתפסת פעמים רבות כ"המשך טבעי" של עבודת האישה, ותפיסה זו מקשה על מעמד העבודה מבחינת שכר, מכיוון שהיא מחזירה אותה מהספירה של עבודה בשכר אל הספירה הביתית של עבודה שקופה. גם צ'ארלסוורת', ביינס וקאנינגהאם (Charlesworth, Baines, & Cunningham, 2015) מדווחים על תנאי העבודה התובעניים ועל השכר הנמוך בארגוני המגזר השלישי. עוד מציינת צ'ארלסוורת' (Charlesworth, 2010), כי האופי הממוגר של עבודת הטיפול בארגונים חברתיים מספק לוגיקה מוסדית המעצבת ציפיות בקרב מעסיקים, בקרב לקוחות ואפילו בקרב העובדות עצמן, לגבי יכולות ההכלה והגמישות האין-סופיות, אשר לכאורה מאפיינות את העובדות במגזר זה.

המונח "תקרת הזכוכית" מצביע על אפשרויות הקידום המוגבלות של נשים לתפקידי ניהול בכירים ולחוסר הפרופורציה בייצוג נשים בהנהלה הבכירה בארגונים. גיבלמן (Gibelman, 2000) הייתה הראשונה שעסקה בקיומה של "תקרת הזכוכית" במגזר השלישי, וגילתה שנשים מהוות רוב בקרב עובדות השטח ובדרגי הניהול הזוטרים אבל לא ברמות הניהול הגבוהות. מקגיניס (McGinnis, 2011) חשפה כי בקרב דור ה-Y (ילידי שנות ה-70 המאוחרות עד ה-90 המוקדמות של המאה ה-20), המועסקים במגזר השלישי בארצות-הברית, נשים מרוויחות פחות מגברים בהפרש של \$2,000 לשנה. ההפרש, חשוב לציין, הוא קטן יותר מאשר במגזר העסקי בארצות-הברית, אבל נראה כי אפשר להסביר זאת גם במשכורות הנמוכות יותר במגזר השלישי. פולק, אדוארדס, לואיס ומקגיניס (Faulk, Edwards, Lewis, & McGinnis, 2013) מציינים, כי אף על פי שהבדלי שכר בין גברים לנשים הם בדרך כלל קטנים יותר בארגוני המגזר השלישי לעומת המגזר העסקי, הבדלי שכר במגזר השלישי משתנים במידה רבה לפי הענפים השונים. מחקרם העלה, כי פערי שכר בין המגדרים במגזר השלישי קטנים

יותר בתעשיות שבהן יש רוב למקצועות נשיים, וכן בתעשיות שבהן מספר הארגונים הפועלים ללא כוונת רווח בשוק גדול מאשר העסקים למטרות רווח, כלומר במקום שאין תחרות עם המגזר העסקי. בישראל יש נתונים על גובה השכר במגזר השלישי במחקרם של כץ ויוגב-קרן (2015): אף על פי ששיעור הנשים במגזר הוא 68%, הן מרוויחות פחות מגברים, והשכר החודשי הממוצע של נשים – נמוך ב-1855.5 ש"ח משכרם החודשי של גברים (הנתונים משנת 2009). כץ ויוגב-קרן (2015) מצאו במחקרם כי המגזר השלישי בישראל מאופיין בכוח עבודה צעיר ומשכיל ובייצוג-יתר של נשים ושל יהודים. הם מצביעים גם על תחלופת עובדים מהירה – 61% מהעובדים נשארים פחות משנתיים בעבודה אחת – ועל ריבוי המשרות הזמניות במגזר.

איזון חיים – עבודה ומדיניות תומכת משפחה במגזר השלישי

הספרות בנושא איזון חיים – עבודה (work-life balance) מתארת חמישה מודלים מרכזיים המשמשים לשרטוט מערכת היחסים בין העבודה ל"לא-עבודה" (non-work), כלומר כל פעילות שמתרחשת מחוץ למשימות העבודה: (1) מודל הסגמנטציה הוא מודל תיאורטי המשער כי עבודה ו"לא-עבודה" הם שני תחומים נפרדים ושאינן כל קשר ביניהם; (2) לעומתו, מודל הזליגה של גרינהאוס וביוטל (Greenhaus & Beutell, 1985) משער כי ישנה זליגה דו-כיוונית, כך שהמשפחה משפיעה על העבודה ולהפך, ובדרך חיובית או שלילית; (3) מודל הפיצוי מתאר את הדרך שבה חוסר באחת הספירות מביא לפיצוי בספירה האחרת; (4) המודל האינסטרומנטלי מניח כי עשייה פעילה בתחום אחד מעודדות הצלחה בתחום האחר; (5) על פי מודל הקונפליקט, ריבוי דרישות בשתי הספירות יכול להביא לקבלת החלטות קשות, עומס אישי וקונפליקט פנימי אצל הפרט. מכאן התפתח המודל העכשווי של איזון עבודה וחיים פרטיים.

המודל העכשווי של איזון עבודה וחיים פרטיים רואה את הממדים הרבים בחייו של הפרט כשלובים זה בזה (רנן-ברזילי, 2012). ארגון העבודה הבינ-לאומי אימץ את ההגדרה "חלוקת הזמן והמאמצים בין העבודה לאספקטים אחרים של החיים, כלומר חיים אישיים בהגדרתם הרחבה, בין אם העובד בעל משפחה ובין אם לאו" (משה, 2015, עמ' 6). מדינות וארגונים בינ-לאומיים התומכים בעקרונות של איזון בין עבודה לצרכים משפחתיים ואישיים אימצו תוכניות מדיניות שונות, וחלקם אף עיגנו אותן בחקיקה. גובשו הסדרים לעבודה גמישה אשר מאפשרים לעובדים שהוגדרו זכאים לגמישות באחד או יותר משלושה אופנים שונים (משה, 2015), והעיקרון המנחה בחלק מההסדרים לעבודה גמישה הוא שיש לשמור על רמת השכר של העובד ולא לפגוע בתנאיו ובזכויותיו: (א) גמישות בשעות העבודה, באותו שכר, באותו היקף משרה

ובאותו סך שעות. דוגמאות בולטות הן תחילת עבודה וסיימה ללא היצמדות לשעות המקובלות, עבודה לפי בנק שעות, גמישות בבחירת המשמרות ועוד; (ב) גמישות בדפוסי העבודה, כלומר שינויים החורגים משינויים בשעות ההעסקה. בגמישות בדפוסי העבודה יש שינויים המשפיעים על היקף התפוקה של העובד ועל היבטים חשובים נוספים, כגון שכר ותנאים סוציאליים. עבודה במשרה חלקית היא דוגמה נפוצה להגמשה שכזו. בהסדרים אלו אפשר למצוא גם עבודה לפי פרויקט; (ג) גמישות במקום העבודה, כלומר עובדים יוכלו לעבוד מבתם או מכל מקום אחר שאינו מושכו הפיזי של הארגון. לפי משה (2015), להסדרי עבודה גמישה יש השפעה חיובית על המעסיק, לרבות השפעה כלכלית חיובית מבחינת גיוס כוח אדם איכותי והישארותו לאורך זמן. מדינות כגון ניו-זילנד, הולנד, בריטניה, אוסטרליה וסינגפור עיגנו בחוק הסדרים כאלה משנת 2000, והם מסדירים אפשרות עבודה גמישה על פי חוק באחד משלושת האופנים שלה לפחות. בישראל אין חקיקה המסדירה הסדרים לעבודה גמישה על פי חוק לגבי כלל העובדים, ובעידן של מעבר מחוזה קיבוצי לחוזה אישי נראה כי הסדר מעוגן בחקיקה עודנו רחוק. לפי פרנקל:

בעוד שבראשית ימיה נחשבה ישראל פורצת דרך ומתקדמת מבחינת מדיניות הרווחה המשפחתית שלה, כיום היא מפגרת באופן משמעותי אחרי מרבית המדינות המפותחות (מלבד ארצות-הברית ויפן). הן מבחינת ההשקעה בהסדרים לקידום שילוב עבודה-משפחה, והן מבחינת השקעתה בהסברה וקידום של שוויון הזדמנויות מגדרי בעולם העבודה ובטיפול במשפחה. (פרנקל, 2011, 4)

מחקרים ספורים בלבד בדקו את הקשר בין איזון חיים ועבודה לתעסוקה במגזר השלישי. טרמבליי (Tremblay, 2012) שואלת במחקרה, שנערך בקנדה, האם המגזר השלישי תומך יותר בגישתו בסוגיות איזון חיים ועבודה לעומת מגזרים אחרים, ועונה בחיוב: קל יותר לאזן בין עבודה ומשפחה במגזר השלישי בקנדה. אך היא מסייגת ואומרת כי אי אפשר לייחס זאת בהכרח לריבוי הנשים במגזר השלישי. היא מפנה למחקר קודם (Tremblay & Genin, 2011), המראה כי ישנם ענפים תעסוקתיים שבהם רוב נשי, שאינם תומכים יותר מענפים אחרים באיזון חיים ועבודה, ומביאה כדוגמה את ענפי הסייעוד והעבודה הסוציאלית. את ממצאי מחקרה על התמיכה הרבה יותר באיזון חיים ועבודה בארגוני המגזר השלישי היא מסבירה בתמיכת הממונים והעמיתים לעבודה, שגישתם התומכת בולטת יותר בארגונים במגזר השלישי. פיט-קטסופס, סוואנברג, בונד וגלינסקי (Pitt-Catsouphes, Swanberg, Bond, & Galinsky, 2004) מצאו כי ארגוני המגזר השלישי בארצות-הברית מציעים בדרך כלל פחות תמיכות יזומות בהקשר של איזון חיים ועבודה, כמו חופשת לידה בתשלום. עם זאת, למרות

מגבלת המשאבים במגזר השלישי, שיכולה להגביל את הפיצויים והבונוסים שמציעים הארגונים, עולה כי היוזמות בנושא איזון חיים ועבודה דומות בארגוני המגזר השלישי ובעסקים. ביינס (Baines, 2011), אשר בדקה אסטרטגיות איזון חיים ועבודה של נשים המועסקות בארגוני המגזר השלישי, מצאה כי זליגת העבודה אל הספירה הביתית לצד האינטנסיביות של שעות העבודה גורמות לחוסר בטחון תעסוקתי וירידה במשכורת ובהטבות. נוסף על כך, העובדות מתמודדות עם מספר לקוחות הולך וגדל, והלחץ הזה מתווסף לקושי לאזן בין משפחה ועבודה.

מסקירת הספרות עולה, כי מגדר ותעסוקה שלובים זה בזה על רקע שינויים במדיניות הרווחה, המשפיעים על צמיחת המגזר השלישי ועל כוח העבודה בו. למרות זאת, בספרות המחקר נעדר מקומו של ניהול ביניים במגזר השלישי, קל וחומר בהקשר של החוויה התעסוקתית של נשים בישראל. חלל זה מבקש המחקר הנוכחי למלא.

שיטת המחקר

המחקר הנוכחי ביקש ללמוד את חוויית התעסוקה בקרב מנהלות בדרג הביניים במגזר השלישי, המועסקות בארגונים הפועלים בתחומים חברתיים, תוך התייחסות לאתגרים ולהתמודדויות היום-יומיות שלהן. המתודולוגיה שנמצאה מתאימה לחקר נושא זה היא איכותנית. שיטה זו מתאימה במיוחד למחקר אקספלורטיבי בתחומים שטרם נחקרו, ומשמשים "זרז ליצירת המשגות" (Strauss & Corbin, 1990, p. 19). המתודה האיכותנית מאפשרת לחקור את חוויותיהן של נשים המועסקות בארגוני המגזר השלישי כמנהלות בדרגי הביניים, ובכך להגיע לתובנה מקיפה יותר על פעילותן ותפקידיהן בארגונים (Marshall & Rossman, 1995).

אוכלוסיית המחקר כללה 47 מנהלות בנות 25-48, המועסקות במגוון ארגונים במגזר השלישי בישראל, בתפקידי ניהול שונים בדרג הביניים: מנהלות פרויקטים, רכזות, מנהלות תחומים ומנהלות של קהילות. המשותף לתפקידים אלו הוא מיקומם בפירמידה הארגונית, בתפקיד ניהולי המחבר בין השטח להנהלה הבכירה, ותחומי האחריות של התפקידים. הארגונים עסקו בתחומים חברתיים, ביניהם חינוך, רווחה ותרבות. אוכלוסיית המחקר משקפת גיוון של מבנה משפחתי: נשואות (30) לצד רווקות ונשים בזוגיות (17), נשים ללא ילדים (29) לצד אימהות (18). כמו כן, אוכלוסיית המחקר משקפת גיוון ארגוני, והמנהלות מגיעות מארגונים קטנים (25), בינוניים (14) וגדולים (8) מבחינת היקף כוח האדם המועסק בהם והיקף תקציביהם. יתר על כן, גם

היקף המשרות של המרואיינות מגוון – ממשרות מלאות (25) עד משרות חלקיות וזמניות (22). מאפייני המרואיינות מוצגים בנספח 1.

המחקר קיבל אישור מועדת האתיקה של בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים, ולאחר קבלת האישור החלה פנייה אל המרואיינות. שיטת הדגימה הייתה דגימת נוחות משולבת בדגימת "כדור שלג". בדגימת נוחות דוגמים אנשים שיש אליהם נגישות; השיטה כשמה כן היא, נוחה למדי ועלותה אינה גבוהה. שיטת הדגימה התאימה כאן משום שאפשרה הגעה קלה למדי אל מרואיינות פוטנציאליות שעמדו בהגדרה שנבחרה לאוכלוסיית המחקר. כמו כן, בתום כל ריאיון התבקשה המרואיינת לפנות אל מכרות מארגונים אחרים ולבקשן שייאותו להשתתף במחקר, וזהו השילוב עם דגימה מסוג "כדור שלג". הפנייה אל המרואיינות התבצעה באמצעות האינטרנט (דואר אלקטרוני ורשתות חברתיות). פורסמה מודעה כללית המזמינה מנהלות בדרג ביניים להשתתף במחקר. איסוף הנתונים נערך באמצעות ראיונות עומק מובנים-למחצה, אשר אפשרו גישה בלתי אמצעית אל החוויה הסובייקטיבית של הנבדקות (שקדי, 2003). השאלון חובר לצורכי המחקר הנוכחי, והורכב משאלות מבוא ושאלות מנחות. אופי שאלות המבוא היה תיאורי. השאלות כללו את גיל המרואיינת, מצבה המשפחתי, שם התפקיד הניהולי שבו היא משמשת והאוריינטציה המרכזית של הארגון שבו היא עובדת. השאלות המנחות היו מעמיקות יותר והיו בהן שאלות על אופי העבודה בארגון, אופי התפקיד, קשיים לצד אסטרטגיות התמודדות, חזויתית העבודה והניהול, אופי המגזר השלישי ושוק העבודה, ושאיפות המרואיינת להמשך דרכה המקצועית והאישית. הראיונות נערכו בין מרץ 2015 ליולי 2015. הראיונות ארכו שעה אחת עד שעתיים וחצי.

הראיונות הפרונטליים הוקלטו באישור המשתתפות, ולאחר מכן תומללו ונשמרו. חומרים אלו היוו את בסיס הנתונים במחקר. ניתוח הנתונים נעשה באמצעות זיהוי תימות וקטגוריות מרכזיות וחזרות אשר עלו מן החומר שתומלל, ובדיקה חוזרת של התמונה העולה מתוך הנתונים מול שקלוטי הראיונות עצמם. נעשה שימוש במנגנונים להבטחת הנתונים: נשמרה שרשרת עדויות לכל צעד מצעדי המחקר, החל מפרוטוקול המחקר ועד לשלב ניתוח הנתונים. בנוסף, שני חוקרים קראו את הנתונים ואת ניתוחם ובכך בוצע שיפוט מרובה (Marshall & Rossman, 1995).

ממצאים

נערכו 47 ראיונות עומק עם מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל בנושא תעסוקה ומגדר. הראיונות העלו כי לחזויתית התעסוקתית כמה מאפיינים

ייחודיים. הממצאים העלו את התימות הבאות, על פי שאלות המחקר: גמישות וסיפוק בתפקיד, הגעה מקרית לתפקיד והעדר כיוון תעסוקתי ברור להמשך, שכר נמוך, להטוט בין עבודה לבין חיים פרטיים, העדר מדיניות ברורה התומכת במשפחה, הגדרות תפקיד מעורפלות ועבודה בסביבה ארגונית בלתי-יציבה, הפרה של זכויות עובדים, וסתירות בין הערכים המוצהרים של הארגונים החברתיים לבין התנהלותם בפועל. הממצאים שלהלן חצו את סוגי הארגונים השונים במגזר השלישי ללא הבדלי גודל או תחום פעולה.

1. אתגרים עיקריים והתמודדויות יום-יומיות

א) גמישות וסיפוק בתפקיד

המנהלות שרואיינו ציינו לטובה את גמישות העבודה בארגוני המגזר השלישי. מאחר שרבות מהן מועסקות במשרות חלקיות, הן אחראיות על לוח הזמנים שלהן, ומשרה המאפשרת להן לשלוט על לוח הזמנים מעניקה יתרון של ממש עבורן:

[יש] מקום לגמישות, הרבה מקום לגמישות, הרבה מקום להתפתחות אישית, הרבה עבודה מחוץ למסגרת, מאוד לא תשע עד חמש; אני מאוד אוהבת את זה, זו אחת הסיבות שאני שם. מאוד מאוד דינמי.

המילים שהמרואיינות השתמשו בהן היו "חברה אזורית מאפשרת", "חופש" לעובדת (במובן של חופש פעולה) ו"דינמיות". חשוב לזכור שדווקא החום, הביתיות, ותחושת העייטוף והחיבוק שחשות חלק מהעובדות, יכולים להיות גם לרועץ, וליצור תחושה של מלכודת דבש:

קשה לעזוב מקום שהוא כל כך מלא בעשייה ועוטף, נוח, חם, בית, דינמי.

עניין הגמישות בקביעת לוח הזמנים גורם לכך שרוב המנהלות, במשרה מלאה או חלקית, מעידות שאין להן סדר יום קבוע. הגמישות שזורה באמון: הן זוכות לאמון ההנהלה הבכירה בארגון סדר היום ובדיווח השעות, מה שמביא לתחושת ביטחון ביכולותיהן; לצד זאת, חלקן מדווחות כי כשם שאין בדיקה צמודה, גם אין ליווי צמוד בתהליכי העבודה מצד ההנהלה הבכירה, וחסרה להן תמיכה בפתרון בעיות והתייעצות עם דרג ניהולי.

רוב הזמן אני מאוד מאוד לבד. [...] אני הולכת לעבודה ואני יודעת שאין לי את מי לשתף, אין לי עם מי לדבר... אני לא לוקחת הפסקות בעבודה כי אין לי למה. אני אוכלת תוך כדי, כשאני במחשב, במסמכים.

מדברי המרואיינות עלה בבירור כי העבודה בארגוני מגזר שלישי מביאה עימה סיפוק ותחושת ערכיות. הסיפוק הוא רגשי הרבה יותר מאשר חומרי. הן מתייחסות לעבודתן

חווית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל

כערכית, לדבריהן אפילו ערכית יותר מאשר במגזר העסקי, שכן כאן העבודה נוגעת באנשים, בסיוע לאוכלוסיות מוחלשות, ובסדרי-יום חברתיים וחינוכיים. החוויות הטובות מחזקות את העובדות ומספקות משמעות לעבודתן. מרואיינות ציינו כי מדובר במקומות עבודה ממלאים ומאפשרים:

עם כל הפתוס, אנחנו עושים את העבודה שלנו בארגונים האלה, זה מה שאנחנו עושים. אנחנו באמת קמים בבוקר והולכים לשנות את העולם. זה הכי קשה, אבל אם אנחנו לא נשנה את זה, זה לא ישתנה.

(ב) הגעה מקרית לתפקיד והעדר כיוון תעסוקתי ברור להמשך

רוב המנהלות ציינו כי המסלול המקצועי שלהן לא התאפיין בדרך של בחירה, וסיפרו כי ההגעה לתפקיד הייתה "במקרה":

אחרי חופשת-הלידה של הגדולה חיפשתי עבודה ממש בנרות [...] זו לא עיר שמציעה משרות בכיף, לא משנה אם את אקדמאית או לא אקדמאית. אז פשוט שלחתי קורות חיים לכל הכיוונים, לחנויות חשמל, לסטרטאפ, ל-X [ארגון חברתי], כל מה שנראה לי, שאני יכולה להתאים בו, לתת ייעוץ. כי גם עבדתי סביב זה עם נוער בסיוען. שלחתי מה שנראה לי רלוונטי. ואז יצרו קשר גם מפה [...] במקרה, כזה.

עם זאת, ההגעה לתפקיד אינה נטולת הקשר של עשייה חברתית. קשרים לעולם העשייה החברתית, האקטיביזם וההתנדבות היו חלק מעולמן של המנהלות עוד לפני שהגיעו לתפקיד.

אני מתעסקת בפעילות חברתית, בערך, זאת אומרת, הרבה מאוד שנים, אבל ביתר שאת מאז שהשתחררתי מהצבא.

חשוב לראות כי ההגעה לתפקיד נתפסת בעיניהן מקרית, "התגלגלות לתפקיד", גם כשבין השורות הן מספרות על הרקע ההתנדבותי שלהן:

התנדבתי בכל מיני מקומות אבל אף פעם לא עבדתי פול טיים באיזשהו מקום, עד שהתגלגלתי לתפקיד שאותו אני עושה היום [...] אבל פה לא נפתח תקן, פה דברים לא הסתדרו, וזו הייתה הפעם הראשונה שהסדר [...] חיפשתי עבודה אחרת ואז ממש-ממש במקרה היא פנתה אליי עם אותה הצעה והסדר מצוין וזרמתי על זה.

ממצא מעניין היה שרוב המנהלות המרואיינות נמצאו בעמדה הקשורה לעזיבה: חלקן רצו לעזוב את העבודה, חלקן חיפשו עבודה אחרת בד בבד עם עבודתן הנוכחית; חלקן מועסקות בתפקיד חדש לאחר שעזבו תפקיד קודם; וחלקן כבר הודיעו על עזיבה עתידית. עם זאת, חשוב לראות את הדברים בהקשר רחב יותר מהרצון לעזוב בלבד, ויש

לברוק על מה הרצון נשען. עקרון הזמניות בא לידי ביטוי בדינמיקה של מעבר ממקום עבודה אחד למשנהו. מבחינה תעסוקתית, המשרה הנוכחית של המרואיינות בהחלט אינה "המנוחה והנחלה", אפילו לא קרוב לכך:

התגית של הזמניות ריחפה כל הזמן. זו לא עבודה לחיים.

מצד אחד, מרואיינות רבות דיברו על רצון להתקדם מקצועית, ועל מחשבות או החלטות לעזוב את מקום העבודה הנוכחי. השאיפה להתקדם והמשאלה לעזוב באות מתוך אכזבה על חוסר האפשרות להתקדם בתוך מקום העבודה הנוכחי:

לא מפטרים אותך, פשוט גורמים לך להבין שאת לא רצויה, עד שאת עוזבת. לא מקדמים אותך, לא מעלים לך אחוז משרה, לא נותנים לך העלאה.

לכאורה, זאת משרה שיכלה להיות קבועה, אך בפועל היא זמנית. לכאורה זו אמת ש"כולם יודעים": גם המנהלת וגם הארגון יודעים שהיא לא תישאר בתפקידה שנים רבות, אך המנהלת עדיין צריכה להתרגל ל"אמת" הזו, לאי-היכולת של התפקיד לספק תחושת קביעות ומציאות המקום הנכון, ולאי-היכולת של המנהלת להרגיש יציבות בתפקיד, בארגון, במקום שבו היא נמצאת:

הייתי רוצה לעשות 100% [...] אני גם חושבת שזה מבאס אותי, שבגלל שאני לומדת יום אחד בשבוע, אז הם לא מאפשרים לי את ה-100%. הם לא מפרגנים לי ללימודים, שזה ממש מבאס, מצד שני אני יכולה להבין אותם, כי הם יודעים שהם שלב ביניים לאנשים. הם יודעים שלתפקיד הזה יש תוקף מסוים, ויש שחיקה מסוימת, הם תופסים את עצמם כעבודת ביניים.

המרואיינות מתחבטות בשאלה "מה הלאה?", כלומר שואלות את עצמן לאן הן ממשיכות מהתפקיד הנוכחי. מרואיינת הסבירה שהקושי שלה נובע מהיותה מנהלת בדרג הביניים:

אני חושבת שנורא קשה למצוא עבודות בשלב שאני נמצאת בו, בדרג הביניים. לעובדים מתחילים יש הרבה משרות שבאמת הן עם תנאים מאוד בסיסיים ומתאימות למי שככה יצא מהאקדמיה עכשיו או לפני שנתיים-שלוש שזה עבודה ראשונה או שנייה, ויש משרות של מנכ"לים וניהול בכיר, אבל איפשהו באמצע אני חושבת שזה שוק מאוד קשה.

המרואיינות דיברו על מיעוט אפשרויות הקידום לתפקידים ניהוליים בכירים יותר. הן הסבירו זאת במבנה הארגוני של כל ארגון: מכיוון שבדרגים הזוטרים ובדרג הביניים מתרכז רוב כוח העבודה, יש מעט מקום להתקדמות לתפקיד ניהולי בכיר יותר:

הפירמידה היא צרה ואז אפשרויות הקידום הן לא רבות, ואז אני מוצאת את עצמי פשוט זזה לארגונים אחרים, או רוחבי בתוך הארגון שלי, או לארגונים אחרים. מאוד מתסכל.

לפיכך מתברר למרואיינות כי התפקיד לא יוכל לשמש מקצוע "לחיים", ואמירותיהן מצביעות על העדר כיוון להמשך:

כשאני מנסה להסתכל קדימה, אין לי מושג מה יקרה.

ג) שכר נמוך

אחד המאפיינים של תעסוקה במגזר השלישי הוא השכר הנמוך. המרואיינות לא נשאלו באופן ישיר על שכרן, ועם זאת רובן ביקשו לציין מיוזמתן כי הוא נמוך, או נקבו בגובהו. המרואיינות סיפרו בכאב על אי-שביעות רצונן מהשכר. לעיתים הוסיפו באותה נשימה הסבר לשאלה מדוע השכר כה נמוך: מצב כספי קשה של הארגון, אי-נעמיות לבקש העלאה, דינמיקה שבה בארגון לא מקובל לדבר על כסף; יש שהוסיפו כי מדובר באיוון כלשהו, שכן השכר נמוך אך הסיפוק גבוה:

חסר כסף, בואי נשים את הדברים על השולחן: המשכורות לא גבוהות, את בעיקר מקבלת סיפוק מהעבודה, פחות מהמשכורת, כשיש איזושהי תקרה אצלנו בארגון, כמה את כבר יכולה לקבל העלאה או משהו...

כבר בשלב ראשוני של בדיקת ההתאמה לעבודה מגיעה ההבנה כי השכר נמוך מאוד. אפשר להניח שמרגע קבלת המנהלת למשרה שכרה כמעט לא יעלה. בדרך כלל מנהלות בדרג ביניים במגזר השלישי אינן זוכות להטבות שכר ובנוסחים, ואין מדרגות שכר לפי תארים. נשים שהשקיעו מאמצים ושנים בלימודים גבוהים ומוצאות את עצמן באותה עמדת שכר שבה היו לפני הלימודים חשות תסכול. מעניין כי יש מרואיינות הנוטות להסביר את הקושי שבתנאי התעסוקה דרך הפריזמה של הארגון. הן מתארות הזדהות עם הקשיים של הארגון, ולכן אינן פועלות לשיפור שכרן:

באמת לא נעים לי לבקש העלאה במשכורת כי אני יודעת באיזה מצב העמותה נמצאת, גם בגלל שאנחנו ארגון מאוד מאוד קטן, ומאוד לא היררכי במונחים האלה. אני יודעת מה המשכורות של כל אחד בארגון, יש לי גישה לחשבון הבנק של הארגון, אני ככה מתעסקת לפעמים עם המשכורות ודברים כאלה, אני רואה שאין כסף, אז אתה שם את עצמך בצד.

מרואיינות סיפרו שבמשך שנים הן מקבלות אותו שכר נמוך, אך אינן מעזות לבקש העלאה. כאשר הן אוזרות את האומץ לבקש, הן נתקלות בחסמים ובעיכובים שונים, כמו חילופי כוח אדם (מי שהבטיח שיפור בתנאים כבר איננו בארגון), סחבת בטיפול בבקשה, או מסרים שהבקשה אינה ראויה בהתחשב במצב הפיננסי הקשה הארגון. העובדת מפנימה את המסרים הללו, עד שאינה מבקשת העלאה נוספת. גם בהקשר הזוגי-משפחתי, המרואיינות ציינו שהשכר הנמוך גורם לחיכוכים, וממקם אותן בתפקיד 'המפרנסת השנייה'. מרואיינות ציינו שבן-זוגן משתכר יותר מהן, וזה מה שמאפשר "להסתדר" כלכלית. נימה של התנצלות חזרה בראיונות:

אם בעלי לא היה מביא משכורת טובה הביתה, אז לא הייתי יכולה להרשות לעצמי לעבוד בארגון חברתי, זה לא מספיק, צריך להתקיים ולסגור את החודש.

המרוויינות רואות בשכר הנמוך תוצאה של הטיה מגדרית, ולא רק מאורע נקודתי או פועל יוצא של מחסור במשאבים בארגון:

אני חושבת שיש אתגר כלכלי קלסי, אני חושבת שיש איזושהי תקרת זכוכית בשכר שמגיעות אליה מאוד מהר, אני חושבת שגברים במקום אחר, אבל אני מרגישה שיש איזושהו גבול שאני מתקרבת אליו, שכבר הגעתי אליו במהירות, וזה מאוד מתסכל.

המרוויינות דיברו על הסטטוס הנמוך של עבודה שעושות נשים, וחוות תסכול ואי-שוויון בעמדה זו:

זה לא יפה להגיד אבל אני חושבת שבמובן מסוים הם מנצלים את זה שיש איתם, שמי שעובדות שם זה נשים, ואנחנו מחוברות פחות לעמוד על שלנו על הדברים האלה, והם מסוגלים לדרוש יותר דרישות אבסורדיות שגבר לא היה מסכים להן. זו התחושה שלי. [...] וזה אלמנט מגדרי מאוד מובהק — בזה כאילו מצפים — נשים אמורות להיות מתוגמלות מעצם זה שהן מעניקות, ועוזרות, ונותנות מחסדיהן לכל שאר מסכני העולם — כאילו לא! אם את טובה אז צריכה לקבל על זה משכורת בהתאם, כאילו, זו לא בושה.

מראיינת זו מתייחסת להבניה החברתית של נשים כמטפלות ומעניקות לסביבתן (Themudo, 2009), לחינוך ולחברות המשמרים הבניה חברתית זו, ולניצול המתאפשר בעקבותיה (Folbre, 2001).

2. איזון חיים — עבודה

א) להטוט בין עבודה וחיים פרטיים

חלק ניכר בראיונות עסק במתח המתמיד בין עבודה ובית. הזליגה בין העבודה לבית משפיעה על המרוויינות ועל סביבתן, כלומר על משפחותיהן ועל הזוגיות שלהן. עבודה במשרה חלקית דורשת השקעה רבה יותר ממה שנדרש בהגדרת המשרה, אך משרות מלאות במגזר השלישי דרשו התמסרות מלאה "פלוס" — כלומר הרבה יותר משעות משרה מלאה כפי שהן מוגדרות בחוק. בשני המקרים, היכולת של העובדת "נמתחת" עד למקסימום. שעות העבודה אינן מוגדרות, וכמעט כל המרוויינות דיווחו שאין להן זמן פנוי. העמידה בכל המשימות התחומות בלוח זמנים צפוף עולה במחיר של "נחת, נשימה ופנאי". המרוויינות תמיד מלהטטות בין עבודתן למשימותיהן היום-יומיות. הן סיפרו על ויתורים שהן נאלצות לעשות וציינו שלחץ מתמיד הוא מנת חלקן:

חזויית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל

צריך לעקור מהשורש את התפיסה הזו שזה בסדר שמדי פעם עובדת קורסת וזה "חלק מהעניין וככה זה בעבודת האלה". לא, אנחנו בני אדם, ואני לא מאחלת לאף אחד שיגיע למקום הזה, הדברים יכולים להיות מנוטרים מלכתחילה.

מרואיינות רבות ציינו קושי של ממש בקביעת גבולות ובהפרדה בין העבודה לבין חיייהן הפרטיים. המשפט "העבודה לא נגמרת במשרד" חזר בדבריהן. כאשר היקף המשרה אינו תואם את כמות המשימות שהעבודה דורשת, המרואיינות חשות כי אין להן ברירה אלא לבצע אותן בבית, כמו כתיבת דוא"ל או רישום סיכומי פגישה. לדוגמה, רכזת מדברת על המתח המתמיד הכרוך בניהול הזמן ועל העומס הרגשי שהוא גורם:

יש מערכת של סחטנות רגשית. את לא הספקת, אז את צריכה לנהל את הזמנים שלך, ולעשות ניהול זמנים יותר נכון, זה קלסי. יש עבודה, ואם את לא תעשי את העבודה יש אנשים רעבים. זה אנשים רעבים שאת הולכת איתם הביתה. כשאת עובדת עם מתנדבים, באיזה שעות מתנדבים, משמונה בערב ואילך. ואת צריכה להיות בתשע בבוקר במשרד, אז כל הזמן הזה – מעבר.

המרואיינות מדווחות שהמעסיק מצפה מהן להיות זמינות גם מחוץ לשעות העבודה, כאילו בתחום הזה אין גבול בין הבית לבין העבודה.

יש לי גם בוס שלא ממש מכבד שעות עבודה. [...] אבל זה לא באופי שלי לשים את הגבולות וגם לי לא היה נוח עם זה בכלל. זה יצר מתחנות. באזור התפקיד שלי לא רגילים לשים גבולות.

הציפייה שתהיינה זמינות תמיד ושמשכנה לעבוד גם בבית אחרי שעות העבודה גורמת למרואיינות לעמוד בלחצים חיצוניים גדולים עד גבול יכולתן. תגובותיהן מגוונות: מהסכמה עם מה שהסביבה הארגונית דורשת באופן לא מפורש, עד ניסיונות להציב גבולות למרות דרישות המערכת. המסרים של המערכת הם ישירים או עקיפים, אך ברורים: המנהלות נדרשות להשקיע מאמצים ושעות ללא גבול, על חשבון זמן ה'פנוי' ולמען המטרה:

נכנסה המנכ"לית של העמותה, והיא אמרה משפט שאותי מאוד-מאוד הכעיס: אני מצפה מכם שתעבדו 4000%. אני מאוד כעסתי, אמרתי שזה חוצפה מאוד גדולה בעיניי, את מגדירה את ה-100%, תגדירי לי אותו ואני אעמוד בו, או אבחר לא לעבוד כאן. אבל לדרוש ממני לעבוד 4000% זו דרישה לא לגיטימית.

המרואיינות נמצאות בקונפליקט מתמיד בין העבודה לחיים הפרטיים, ונעזרות בתכנון לוח-זמנים צמוד ומחייב לשעות והעבודה ומחוצה לה. הדבר מעלה בהן תהיות והתלבטויות על "המקום הנכון" עבורן בעבודה, בלימודים, בזוגיות, במשפחה ועם

החברים, והאם הן משקיעות מרצונן מעבר למצופה בעבודה, או שזהו כורח הנובע מהדרישות של הסביבה הארגונית.

ב) העדר מדיניות תומכת משפחה בארגון

בארגוני המגזר השלישי ניכר העדר מדיניות ברורה לגבי איזון חיים – עבודה: למרות הרוב הנשי המובהק, המרואיינות ציינו כי לא ידוע להן על מדיניות רשמית של הארגון כלפי מקום המשפחה והחיים הפרטיים של העובדים. כלומר, מנקודת מבטן של המרואיינות, הארגונים לא יזמו תוכניות תומכות משפחה ולא הצהירו על מדיניות ספציפית בהקשר זה. על המנהלות לפרש בעצמן את המדיניות הלא-מוצהרת על פי המסרים הסמויים שבתרבות הארגונית; כמו כן, פעמים רבות ה"מדיניות" נגזרת מיחסי המנהלת עם דרג הניהול הבכיר ולכן היא כפופה לשינויים ואינה מוסדרת:

אין מדיניות. זאת אומרת, נראה לי שזה כל אחד יש לו את מערכת היחסים שלו עם [המנכ"לית] ומערכת היחסים הזאת משתנה...

3. חוויות המרואיינות בסביבתן הארגונית

א) הגדרות תפקיד מעורפלות

תימה מרכזית שעלתה בראיונות היא הקושי בהגדרת התפקיד של המנהלות בעבודתן, המתבטא בריבוי תחומי אחריות לא ממוקדים ומעבר בין תפקידים שונים בארגון. נראה כי יש קושי של ממש בעצם הגדרת התפקיד, ומתן "כותרת" שתתאים למציאות בפועל:

לא עברתי הדרכה מסודרת. ואז כאילו זה נורא מהר עבר מלשכתב את הבקשות והדוחות ללכתוב אותם. לא למדתי את זה. בהקשר של העברת הידע. אין ממש תפקיד, אין ממש הגדרת תפקיד, בשביל לחפוף מישהו את צריכה שזה יהיה מוגדר. [...] מצד אחד זה האחריות ששמים עלייך, ואז אומרים לך ברגע האחרון, לא לזה התכוונתי. אני לא קוראת מחשבות!

נראה שהתפקידים נמצאים במצב מתמיד של הגדרה ובנייה, ומשתנים באופן תדיר. אי הבהירות הזו קשורה לריבוי התפקידים המקופלים במשרה אחת. המרואיינות הביעו תחושה שיש להן תחומי אחריות רבים, ותזוזה בין "כובעים" שונים באותו תפקיד:

אנחנו משלבים במסגרת הזאת גם מפגשי למידה קבוצתיים, כשלומדים בעצם על סוגיה חברתית שמתקשרת לפעילות שהם עושים בשטח, ופתאום נאלצתי – ואני מניחה שכולנו בצוות נאלצנו – להתמודד עם "אוקיי אנחנו כבר לא מנהלים, אנחנו הופכים להיות מנחים". יש פה איזושהי התמודדות חדשה, לא כולנו מגיעים מתחום של הנחית קבוצות. [...] תחושה כזו של "עושים הכול מהכול ואתה כלביניקי".

חזוית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל

היבט נוסף של הערפול בהגדרות התפקידים בא לידי ביטוי במעברים תכופים של המנהלות בין תפקידים שונים בארגון. לעיתים מעברים אלה הם תוצאה של אי יציבות ארגונית הנובעת מריבוי שינויים ארגוניים יזומים או שינויים תקציביים, וכך מתרחשים שינויים במבנה הארגון, והגדרות התפקיד משתנות, לעיתים מקצה לקצה. מרואיינת תיארה את הגדרות התפקידים בארגון שלה כ"נזילות, פתוחות לפרשנות ומשתנות תדיר".

(ב) עבודה בסביבה ארגונית בלתי-יציבה

המרואיינות סיפרו על אי-יציבות בתפקידן כמנהלות בדרג הביניים בפרט ובארגון בכלל. הסביבה הארגונית אינה מאופיינת בסדר ובחשיבה לטווח ארוך: "המון חופש, אבל גם המון בלגן והמון חוסר ידע".

אם אני שנייה מקצועית אז אני לא חושבת שזה נכון לעבוד ככה. כי זה מאפשר לדברים ליפול בין הכיסאות, מאפשר לדברים להיות קצת חפיפניקים. מישהי מנהלת תוכנית ומבקשים ממנה לעזור לחשבת, ואז היא פתאום מגיעה לכל מיני פגישות, ואף אחד לא מבין מה היא עושה שם. או אני עוברת בין תוכניות. אחווי משרה זה נזיל, הגדרת תפקיד זה נזיל, בואי תעזרי פה, בואי תעזרי שם, כאילו, זה נחמד, אבל זה של תנועת נוער, זה לא של מקום עבודה.

המרואיינות טוענות שיש בכך פגיעה אפשרית במקצועיות כי דברים "נופלים בין הכיסאות", אין יעילות, והדבר מתבטא בניסיון להקיף עוד ועוד משימות:

היעדים שלי השתנו כל שבועיים, רק בדיעבד. אז מעולם גם לא הצלחתי להגיע ליעדים שלי.

כלומר, המרואיינות מבינות שהשינויים התכופים והדינמיות המאפיינים את חזוית העבודה בארגוני המגזר השלישי הם גורם מכשיל בהתקדמותן המקצועית:

יש תחושה של כאמת חוסר ביטחון לגבי מה שהולך לקרות. אני יודעת בוודאות שהתפקיד שוב הולך להשתנות. כל שנה אתה נמצא... אני מרגישה שאני עומדת בפני מצב שאני לא יודעת מה הולך לקרות איתי בעצם, וזו תחושה לא פשוטה, כי עד שאתה בונה לעצמך משהו, עד שאתה מרכיב לעצמך דברים או תהליכי עבודה, עשית דברים, והם קצת יורדים לטמיון, אתה צריך כל שנה לבנות את הכול מחדש.

התחושה הכללית היא שחזוית אי-היציבות הארגונית והערפול בהגדרת התפקיד אינם מאפשרים למרואיינות להתפתח מבחינה מקצועית כפי שהיו מצפות מעצמן. אי הבהירות וריבוי התפקידים יוצרים אצלן תחושה שהארגון אינו מקצועי ושעליהן להתמודד שוב ושוב עם אי-ודאות.

ג) הפרת זכויות עובדים וסתירות בין הערכים המוצהרים של הארגונים החברתיים לבין התנהלותם בפועל

המרוויינות הזכירו מקרים רבים של אי כיבוד זכויות העובדים בנוגע לשכר ולתנאים סוציאליים. נראה כי שומה על העובדת להיות מעורה לחלוטין בזכויותיה, מכיוון שארגוני המגזר השלישי, ואפילו ארגונים שעוסקים בקידום ומיצוי זכויות של אוכלוסיות מוחלשות, אינם דואגים לזכויות עובדיהם. התפיסה הרווחת של המרוויינות הייתה כי "ככה זה בכל הארגונים". יש תחושה שמבחינת מדיניות הארגונים לגבי זכויות העובדים אין חלופות טובות יותר בארגונים אחרים במגזר השלישי:

תראי לי ארגון אחד, שזה גם הכי אבסורד – שמשלם משכורת הגונה וזכויות עובד ושעות נוספות – [בכזה] אני עוד לא נתקלתי.

מרוויינות סיפרו על סביבה ארגונית המשדרת אי-יציבות בגלל מחסור במשאבים, וכך הן לא קיבלו משכורות בזמן ועל הפרות נוספות של זכויותיהן. אומנם היו ארגונים מבוססים יותר שהיה להם "אורך נשימה" מבחינת המשאבים; אבל גם בארגונים מבוססים יותר היו מקרים שזכויות העובדים לא כובדו, ובכלל זה תנאים סוציאליים שהם זכאים להם על פי חוק. אי הפרשת תשלומים לפנסיה ואי קבלת שכר בזמן הן רק חלק מכך:

אני חושבת שהדבר הראשון, משהו ברמה הבסיסית, זה העניין של זכויות שלך בעבודה, וזה שאף אחד לא רוצה לתת לך אותן, ושאת צריכה ללכת מכות בשביל לקבל אותן, ומשא ומתן על משכורת, ודברים שהייתי צריכה להכריח את עצמי לעשות, כי די, כי אפשר שיגידו שנשים לא עושות דברים כאלה, אבל שזה די, א... זו תחושה מאוד לא נעימה. כי בייחוד אני חושבת במגזר השלישי זה מאוד קיים, כי אלף, גורמים להרגיש כאילו עושים לך טובה שהעסיקו אותך, ובית, אם את עובדת בארגון שהמהות שלו היא שינוי חברתי, אז בכלל לא משנה, אַתְּ לא משנה, את כאילו כלי במשחק הזה, מה שמשנה בסופו של דבר – לא משנה השעות שלך, זה לא משנה הזכויות שלך, זה לא משנה איך את מרגישה, מה את מרגישה, מצופה ממך לתת כל הזמן, להיות במאה אחוז סביב הדבר הזה.

נראה שהפרת הזכויות היא רק חלק מתמונה גדולה יותר. החברה האזרחית היא אתר של התארגנויות וולונטריות למטרות קידום ערכים משותפים לאותן קבוצות. לפיכך, ברוב המקרים המרוויינות מזדהות עם ערכי הארגון שהן עובדות בו, והערכיות היא הגורם המספק להן מוטיבציה: רובן הביעו את חשיבות הערכים והאידיאלים המובילים את הארגון, ובהם צדק חברתי, פלורליזם, שוויון זכויות ודמוקרטיה. עם זאת, מהריונות עולה שיש פער בין האידיאלים והערכים שמקדמים הארגונים לבין התנהלותם הפנימית:

חויית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל

אני חושבת שיש איזו עמימות, יש דואליות מאוד גדולה, בין זה שהרבה פעמים הארגונים האלה הם ארגונים של צדק חברתי, ובפועל הם מפרי זכויות ולא מקפידים, הרבה פעמים, זה פשוט לא גבוה בסדר העדיפויות שלהם, לשמור על העובדים שלהם. [...] אז זה קצת אבסורד.

הממצאים מעוררים תהייה על מידת היישום בפועל של ערכי הארגון המוצהרים:

הייתה תקופה שפגעו לנו בתנאי העסקה, ואז את אומרת – עמותה שמתעסקת בזכויות עובדים, ככה מתנהגת? היה דיסוננס מאוד גדול, במובן הזה העמותה לא עמדה בעקרונות ששאפה לקדם.

הדיסוננס שמתארת המרואיינת יוצר תחושת אכזבה והתפכחות מתפיסת המגזר השלישי כמונע בידי אידיאלים ופועל לפיהם. המסקנה של רוב המרואיינות הייתה, שהחברה האזרחית צריכה לשמש "סמן ימני" להתנהלות של ארגונים וגופים, ולא להתנהג "אחד בפה ואחד בלב", וכי הסתירות בין הערכים המוצהרים לבין המציאות הם בין הגורמים לעזיבת העבודה במגזר השלישי.

דיון

מטרת המחקר הייתה ללמוד על חוויותיהן של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל. רואיינו 47 מנהלות בארגונים הפועלים בתחומים חברתיים. בהגדרת "דרג ביניים" נכללו תפקידים כגון מנהלות פרויקטים, מנהלות תחומים, מנהלות קהילה ורכוזות. המחקר ביקש לבדוק עם מה מתמודדות אותן נשים, כיצד הן חוות את סוגיית האיזון בין החיים לעבודה, ומה מאפיין את צורת העבודה והסביבה הארגונית שבה הן פועלות, וכן לבחון את ההקשר המגדרי של חוייתן. החוויות הן אומנם אישיות, אך אפשר להבחין בחוט השני העובר בין הראיונות. אומנם חלק מהממצאים עולים בקנה אחד עם ממצאים ממדינות אחרות, שהוצגו בסקירת הספרות, אך המחקר הנוכחי מחדד את ההסתכלות על החוויה של מנהלות בדרג הביניים במגזר השלישי בכלל, ובישראל בפרט.

מהמחקר עולה שהמרואיינות הגיעו לתפקידן בדרך כלל במקרה, הגדרות התפקיד מעורפלות והעבודה מתנהלת בסביבה ארגונית בלתי-יציבה; יש סתירות בין הערכים המוצהרים של הארגונים החברתיים לבין יחסם לעובדיהם, ויש הפרה של זכויות עובדים. המרואיינות נדרשות ללהטט בין עבודתן לחייהן הפרטיים בגלל דרישות שמעבר להגדרת תפקידן. אין מדיניות ברורה של תמיכה במשפחה בארגונים אלה.

נראה כי המסרים שמועברים למנהלות בדרג הביניים בארגונים אלה מטשטשים את הגבול בין עבודה בשכר לעבודה שאיננה בשכר (Charlesworth et al., 2015). מהממצאים עולה, כי הסביבה הארגונית מעודדת – ואפילו דורשת – עבודה מעבר למספר השעות שהוסכם עליו מלכתחילה, תוך מניפולציה רגשית על העובדות. הסיפוק מהעבודה (Mirvis, 1992) עשוי להצביע גם על טקטיקת "כלכלה רגשית" שהארגונים נוקטים, כך שהתנאים הירודים מתורצים בתחושת סיפוק אפשרית. פרסטון (Preston, 1990) מכנה עבודה בשכר נמוך תמורת תחושה של תרומה וערך "אפקט הפיצוי", אך נלסון (Nelson, 1999) בגישתה "love and money", מערערת על הדיכוטומיה בין כסף לבין אהבה, וגורסת כי לא צריכה להיות סתירה בין עבודה ערכית לבין שכר ותנאי עבודה הוגנים. בהתאמה לגישתה של נלסון, עולה מהמחקר הנוכחי היבט נוסף: השעות הנוספות שהמנהלות משקיעות בעבודה ללא תמורה הן ניצול לכל דבר ועניין. נכון להיום, ארגוני המגזר השלישי מציעים לנשים בתפקידי דרג הביניים תנאי עבודה בעייתיים ובטחון תעסוקתי נמוך. העובדת חשה חוסר לגיטימציה לדרוש תנאי שכר הוגנים או להציב גבולות בין הבית לעבודה, מתוך הבנה ש"לכל אחת יש תחליף". האיזון בין החיים הפרטיים לעבודה מעסיק מאוד את המרואיינות. הן מדברות על זליגה ניכרת מהעבודה לבית, ועל חוויית להטוט בלתי פוסק בניסיון מתמיד לשמור על איזון חיים – עבודה. אך יש לשים לב לזליגה החד-כיוונית: העבודה זולגת לחיים הפרטיים, אך הבית לא זולג לעבודה. המרואיינות לא עסקו בהגדרות הרב-ממדיות של איזון חיים – עבודה שהוצגו בסקירת הספרות (משה, 2015; רנן-ברזילי, 2012), אשר עוסקות בתחומים נוספים כמו חברויות, בילויים, חיים רוחניים וזמן פנוי, אלא רק בהגדרה היותר צרה שלו: הן מנסות להספיק את הדברים הבסיסיים ביותר, קרי, להרוויח משכורת ולנהל חיים פרטיים בזמן שנותר; זמן פנוי אינו קיים. המשתתפות מנסות לאזן בין עבודה לחיים פרטיים, ועסוקות רבות בשאלה זו של איזון.

המשתתפות הנשואות או שנמצאות בזוגיות מוצאות את עצמן בתפקיד של מפרנסת שנייה, כהגדרתה של וורן (Warren, 2004), שכן משכורתן של בן הזוג 'מפצה' על השכר הנמוך שהן מקבלות (Mirvis, 1992).

אין מדובר בהסדרים המעוגנים במדיניות לעבודה גמישה כפי שהוצע בסקירת הספרות, ואף לא הסדרים ארגוניים כמו תוכניות תומכות-משפחה. מהמחקר עולה, כי טרם התרחשה הטמעת החשיבה המגדרית (Gender Mainstreaming) (Walby, 2005) בארגוני המגזר השלישי בישראל, וכי הדרך עודנה ארוכה עד שמדיניות תומכת-משפחה ותוכניות דומות תוטמענה בהם. במרבית הארגונים אין התייחסות פורמלית, ממוסדת ומוצהרת, לנושא השעות הגמישות, והנושא מתבטא רק בתרבות הארגונית הנהוגה בהם. ייתכן שנוח יותר לארגון שלא להתחייב; להציע גמישות כל עוד היא

עולה בקנה אחד עם דרישותיו, ולהתנער ממנה כשעולה הצורך בכך. יש לבדוק מדוע תדמיתם של ארגוני המגזר השלישי היא תדמית של ארגונים "גמישים" ו"מעניקי חופש". האם הפכו לכאלה מטעמים של דאגה לרווחת העובדים או כדי להוזיל את הוצאות שכר והוצאות נלוות? נדמה כי העסקת עובדים בחלקיות משרה – אשר לפי הממצאים תמיד דורשת יותר שעות מאשר בהגדרת המשרה הרשמית – ובשעות גמישות, המאפשרות זמינות רבה יותר, היא צורך ארגוני-תקציבי אד-הוק שאינו מבטא מדיניות פורמלית.

המנהלות שרואיניו מתאפיינות במודעות מגדרית לסיטואציה התעסוקתית והמשפחתית שהן נמצאות בה: בחווייתן, השכר הנמוך קשור להיותן נשים, והעובדה שיש ייצוג-יתר לנשים במגזר השלישי בישראל (כץ ויוגב-קרן, 2015) מדגישה אף יותר את קיומה של תקרת הזכוכית (Gibelman, 2000); לדין השכר הנמוך הוא גם סיבה וגם תוצאה לריבוי הנשים התחום. מירוויס (Mirvis, 1992) שואל: האם המגזר השלישי מתאפיין בייצוג-יתר של נשים מטעמי שליחות חברתית או כדי לעזור לאימהות עובדות למצוא עבודה בתנאים גמישים? מהמחקר הנוכחי עולה כי גם נשים שאינן אימהות מוצאות את דרכן לעבודה במגזר השלישי בתפקידי דרג ביניים, ולא דווקא מטעמי משימה חברתית.

המחקר הנוכחי יכול להוסיף למחקריהם של שמיד (Schmid, 2003) ושל רוטשילד ומילופסקי (Rothschild & Milofsky, 2006) בנושאי ערכים ואתיקה בארגוני המגזר השלישי. שמיד מפנה זרקור אל ההיבטים המוסריים, האתיים והמקצועיים בארגונים אלה, ומציע שההדרכה לדרג הניהול תמוקד בהיבטים אלו וגם במחויבות ללקוחות הארגונים. רוטשילד ומילופסקי דנים במרכזיותם של ערכים ואתיקה בפעילות ארגוני המגזר השלישי. ממצאי המחקר הנוכחי מחזקים את הטענה של רוטשילד ומילופסקי, כיוון שמנהלות בדרג הביניים מודעות לאחריות הארגון לענייני אתיקה ומוסר, אך בד בבד חוות אי הלימה בין ההצהרה לבין הביצוע. המנהלות חוות תסכול ואכזבה מהתנהלות הארגונים, ומהדיסוננס בין הערכים המוצהרים לבין המציאות. ממצאים אלו מעוררים תהיות על תדמיתם של הארגונים כנושאי הדגל של ערכים חשובים בחברה הישראלית, כצדק חברתי, שוויון זכויות, וצמצום הדרה חברתית של אוכלוסיות מוחלשות, לעומת מימושם של ערכים אלה בפועל, במיוחד כלפי עובדי הארגונים.

המחקר הנוכחי מוסיף על ממצאיהם של הגארטי וקיוזאק (Hegarty & Cusack, 2016): לפי הממצאים, מקומן של המנהלות בהיררכיה הארגונית, הן מבחינת אופי העבודה והן מבחינת סביבת העבודה, מקשה עליהן להתקדם למשרות בכירות יותר או למצוא כיוון תעסוקתי ברור.

זאת ועוד: המרואיינות הגיעו לעבודה במגזר השלישי במקרה, ולא מתוך בחירה

שאפשר לעמוד מאחוריה בגאווה. זמניות התפקידים, השינויים התדירים בהם, והעדר קידום אפשרי, מונעים אפשרויות לפיתוח כיוון מקצועי ברור, כך שספק אם אפשר לדבר על תפקידי ניהול בדרג הביניים במגזר השלישי במונחים של קריירה. נראה כי דווקא מונחים של תעסוקה זמנית ומתסכלת מתאימים לכך הרבה יותר. לפיכך, אין תימה כי מנהלות רבות אינן מרוצות מהעמדה שבה הן נמצאות, והן אינן רואות את עצמן ממשיכות בעבודתן הנוכחית; חלקן יישארו בתפקידן וינסו לשפר את תנאי העסקתן, וחלקן יעזבו את המגזר השלישי.

לפי בינס (Baines, 2004), איכות השירותים שהארגונים מספקים ללקוחותיהם המוחלשים מידרדרת כתוצאה מתהליכי ההפרטה; פז-פוקס ושלוסברג (2012) מדגישים כי עובדות סוציאליות בעמותות מופרטות נמצאות בעמדה בעייתית בין מעסיקהן לבין שמירה על האינטרס הציבורי. גם ממציאי המחקר הנוכחי אפשר לשער שתנאי העסקה משפיעים לא רק על איכות חייהן של המנהלות עצמן, אלא גם על טיב השירות הניתן ללקוחות.

לסיכום, המחקר המוצג הוא מחקר חלוץ אקספלורטיבי, אשר ביקש ללמוד על החוויה התעסוקתית של מנהלות בדרג הביניים במגזר השלישי בישראל, בדגש על תעסוקה ומגדר. אומנם המדגם המצומצם אינו מאפשר הכללה סטטיסטית, אך נחשף מידע חדש ומתעוררות שאלות על חוויית התעסוקה ותנאי העסקה של המנהלות: שכר נמוך, העדר כיוון תעסוקתי ברור, סביבה ארגונית תובענית, וממד הניצול שבבסיסם, משקפים תמונת מצב עגומה של תעסוקת נשים כמנהלות בדרגי הביניים בארגוני המגזר השלישי. ממציאים אלה מצביעים על הצורך להרחיב ולהעמיק את הידע אודות נשים המועסקות בארגוני המגזר השלישי בישראל, שהן רוב העובדים. מן המחקר עולה חשיבות ההדרכה בנוגע להטמעת חשיבה מגדרית ולהלימה בין האידיאלים של הארגון להתנהלותו הפנימית, וזאת דווקא לדרג הניהול הבכיר.

מחקרים עתידיים יוכלו לבחון את השפעת מאפייני תעסוקת הנשים על הקשר עם הלקוחות ואיכות השירותים המסופקים להם בארגוני המגזר השלישי; להשוות בין חוויות של מנהלות ושל מנהלים באותו דרג, ואת מסלולי הקריירה של נשים וגברים אשר החלו את דרכם המקצועית כמנהלים בתפקידי דרג הביניים במגזר השלישי.

מקורות

- גדרון, ב., בר, מ., וכץ, ח. (2003). המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- חזן, א. וברנר, נ. (2015). הכנסות והוצאות מלכ"רים 2012-2014. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- חסון, י. ודגן-בוזגלו, נ. (2014). פערי שכר בין נשים וגברים במגזר הציבורי. תל-אביב: מרכז אדוה.
- כץ, ח. ויוגב-קרן, ה. (2015). עבודה באי נחת: אי יציבות תעסוקתית, עבודה חלקית וזמנית ושכר נמוך במגזר השלישי בישראל. ביטחון סוציאלי, 98, 15-37.
- מדהלה-בריק, ש. וגל, ג'. (2016). מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות. בתוך: א. וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות. ירושלים: מכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- משה, נ. (2015). הסדרים לאיזון עבודה – חיים אישיים במדינות שונות. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- פוגל-ביז'אווי, ס. (2005). אם טוב כל כך אז למה רע כל כך: ההיבטים המגדריים של הניאו-ליברליזם בשוק העבודה בישראל. בתוך: א. בראלי, א., ד. גוטוויץ וט. פרילינג, חברה וכלכלה בישראל, 183-216. ירושלים: מכון בן-צבי ואוניברסיטת בן-גוריון.
- פז-פוקס, א. ושלוסברג, ע. (2012). מה שומר על השומרות? עובדים סוציאליים בעידן של הפרטה. ביטחון סוציאלי, 90, 221-256.
- פרנקל, מ. (2011). מדיניות שילוב עבודה – משפחה: ממצאים מארגונים בין-לאומיים, מדינות ומעסיקים. משרד התמ"ת, מנהל מחקר וכלכלה.
- קטן, י. (2008). הפרטה חלקית בשירותי רווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- רנן-ברזילי, א. (2012). הורים עובדים: רב-ממדיות והפמיניזם החברתי של מעמד הפועלות – תשתית תיאורטית לשילוב משפחה ועבודה בישראל. עיוני משפט, ל"ה, 307-352.
- שקדי, א. (2003). מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני – תיאוריה ויישום. תל-אביב: רמות.
- Baines, D. (2004). Caring for nothing: Work organization and unwaged labour in social services. *Work, Employment & Society*, 18, 267-295. doi: 10.1177/09500172004042770
- Baines, D. (2011). "It was just too hard to come back": Unintended policy impacts on work-family balance in the Australian and Canadian non-profit social services. *Community, Work & Family*, 14, 233-248. doi: 10.1080/13668803.2011.571403

- Baines, D., Charlesworth, S., & Cunningham, I. (2014). Fragmented outcomes: International comparisons of gender, managerialism and union strategies in the nonprofit sector. *Journal of Industrial Relations*, 56, 24-42. doi: 10.1177/0022185613498664
- Benz, M. (2005). Not for the profit, but for the satisfaction? Evidence on worker well-being in non-profit firms. *Kyklos*, 58(2), 155-176. doi: 10.1111/j.0023-5962.2005.00283.x
- Booth, A. L., Francesconi, M., & Frank, J. (2003). A sticky floors model of promotion, pay, and gender. *European Economic Review*, 47, 295-322. doi: 10.1016/S0014-2921(01)00197-0
- Charlesworth, S. (2010). The regulation of paid care workers' wages and conditions in the non-profit sector: A Toronto case study. *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 65, 380-399. doi: 10.7202/044888ar
- Charlesworth, S., Baines, D., & Cunningham, I. (2015). "If I had a family, there is no way that I could afford to work here": Juggling paid and unpaid care work in social services. *Gender, Work & Organization*, 22, 596-613. doi: 10.1111/gwao.12111
- Faulk, L., Edwards, L. H., Lewis, G. B., & McGinnis, J. (2013). An analysis of gender pay disparity in the nonprofit sector: An outcome of labor motivation or gendered jobs?. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42, 1268-1287. doi: 10.1177/0899764012455951
- Folbre, N. (2001). *The invisible heart: Economics and family values*: New York, NY: New Press.
- Gibelman, M. (2000). The nonprofit sector and gender discrimination. *Nonprofit Management and Leadership*, 10, 251-269. doi: 10.1002/nml.10303
- Greenhaus, J. H., & Beutell, N. J. (1985). Sources of conflict between work and family roles. *Academy of Management Review*, 10, 76-88. doi: 10.5465/amr.1985.4277352
- Hegarty, N., & Cusack, G. (2016). Give me what I want but here's what you need: An exploration of the juxtaposition of mid-level managers as both follower and leader. *American Journal of Management*, 16(2), 64-71.
- Ishkanian, A., & Lewis, J. (2007). Gender, civil society, and participation: Introduction to the special issue of social politics. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 14, 407-414. doi: 10.1093/sp/jxm021

- Kosny, A., & MacEachen, E. (2010). Gendered, invisible work in non-profit social service organizations: Implications for worker health and safety. *Gender, Work & Organization*, 17, 359-380. doi: 10.1111/j.1468-0432.2009.00460.x
- Likert, R. (1961). *New patterns of management*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (1995). *Designing qualitative research*. Newbury Park, CA: Sage.
- McGinnis, J. (2011). The young and restless: Generation Y in the nonprofit workforce. *Public Administration Quarterly*, 342-362. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41506761>
- Mirvis, P. H. (1992). The quality of employment in the nonprofit sector: An update on employee attitudes in nonprofits versus business and government. *Nonprofit Management and Leadership*, 3, 23-41. doi: 10.1002/nml.4130030104
- Mirvis, P. H., & Hackett, E. J. (1983). Work and work force characteristics in the nonprofit sector. *Monthly Labor Review*, 106(4), 3-12.
- Nelson, J. A. (1999). Of markets and martyrs: Is it OK to pay well for care?. *Feminist Economics*, 5(3), 43-59. doi: 10.1080/135457099337806
- Pitt-Catsouphes, M., Swanberg, J. E., Bond, J. T., & Galinsky, E. (2004). Work-life policies and programs: Comparing the responsiveness of nonprofit and for-profit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 14, 291-312. doi: 10.1002/nml.35
- Preston, A. E. (1990). Women in the white-collar nonprofit sector: The best option or the only option? *The Review of Economics and Statistics*, 72, 560-568. doi: 10.2307/2109595
- Rothschild, J., & Milofsky, C. (2006). The centrality of values, passions, and ethics in the nonprofit sector. *Nonprofit Management and Leadership*, 17(2), 137-143. doi: 10.1002/nml.139
- Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations: Lessons and dilemmas. *Public Management Review*, 5, 307-323. doi: 10.1080/1471903032000146928
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Themudo, N. S. (2009). Gender and the nonprofit sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38, 663-683. doi: 10.1177/0899764009333957
- Tremblay, D. G. (2012). Work-family balance: Is the social economy sector more supportive ... and is this because of its more democratic management?. *Review of Social Economy*, 70, 200-232. doi: 10.1080/00346764.2011.632324

- Tremblay, D. G., & Genin, É. (2011). Parental leave: An important employee right, but an organizational challenge. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 23(4), 249-268. doi: 10.1007/s10672-011-9176-0
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12, 321-343. doi: 10.1093/sp/jxi018
- Warren, T. (2004). Working part-time: Achieving a successful "work-life" balance? *The British Journal of Sociology*, 55, 99-122. doi: 10.1111/j.1468-4446.2004.00008.x

נספח 1

מספר המרואיינת	הגדרת תפקיד	גיל	מצב משפחתי	תחום הפעילות של הארגון	גודל הארגון	משרה מלאה או חלקית
1	רכות חוגים	33	נשואה	ארגון המפעיל מרכז קהילתי	בינוני	מלאה
2	מנהלת תקשורת ויח"צ	26	רווקה בזוגיות	ארגון העוסק במאבק באלומות ומניעתה	קטן	מלאה
3	מנהלת שיתופי פעולה	28	רווקה בזוגיות	ארגון העוסק בחינוך לשלום	קטן	חלקית
4	מנהלת תחום	30	נשואה	ארגון העוסק בחינוך, תרבות, פנאי ויזמות קהילתית	בינוני	מלאה
5	רכות סיוע	30	נשואה + 1	ארגון העוסק בסיוע לילדים חולים	קטן	חלקית
6	מנהלת גיוס כספים	34	רווקה	ארגון העוסק ביזמות נשית וחינוך	קטן	מלאה
7	מנהלת סיוע	32	רווקה	ארגון העוסק באספקת שירותי רווחה לאוכלוסיות מוחלשות	גדול	מלאה
8	רכות בוגרים	32	נשואה	ארגון העוסק בקידום התנדבות בקרב צעירים	בינוני	מלאה

חויית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל

מספר המרואיינת	הגדרת תפקיד	גיל	מצב משפחתי	תחום הפעילות של הארגון	גודל הארגון	משרה מלאה או חלקית
9	רכות שיתופי פעולה	28	נשואה	ארגון המספק יעוץ לארגונים חברתיים	גדול	חלקית
10	רכות תחום	30	נשואה + 1	ארגון המספק שירותים לילדים עם מוגבלות	קטן	חלקית
11	מנהלת אזור	27	רווקה בזוגיות	ארגון העוסק בחינוך ליזמות	קטן	מלאה
12	מנהלת תחום	34	נשואה + 2	מרכז צעירים	בינוני	מלאה
13	רכות סטודנטים	36	נשואה + 2	מרכז צעירים	קטן	חלקית
14	מנהלת תוכניות	29	נשואה + 3	ארגון העוסק באספקת שירותים חברתיים לצעירים בפריפריה	קטן	חלקית
15	רכות תחום	48	נשואה	ארגון העוסק בחינוך והעמקת זהות יהודית	קטן	חלקית
16	רכות ומזכירה	48	נשואה + 4	ארגון העוסק בסיוע למשפחות ויחידים בעוני	גדול	מלאה
17	רכות תוכניות ועובדת סוציאלית	26	נשואה + 2	ארגון המספק שירותים לילדים עם מוגבלות	קטן	חלקית
18	רכות פרויקט	30	נשואה + 1	ארגון העוסק בהכנה לשירות לאומי	גדול	מלאה
19	מנהלת פרויקטים	29	רווקה	ארגון המספק שירותים לילדים עם מוגבלות	גדול	מלאה
20	מנהלת תוכנית	29	נשואה	ארגון המספק שירותים למשפחות ויחידים בעוני	קטן	מלאה
21	מנהלת בית נוער	34	רווקה	ארגון המפעיל בתי נוער לנוער בסיכון	גדול	מלאה

מספר המרואיינת	הגדרת תפקיד	גיל	מצב משפחתי	תחום הפעילות של הארגון	גודל הארגון	משרה מלאה או חלקית
22	רכות פרויקטים	30	רווקה בזוגיות	ארגון המספק שירותים לנשים מוחלשות	קטן	חלקית
23	מנהלת אזור	30	נשואה	ארגון העוסק בחינוך ליזמות בני נוער	בינוני	מלאה
24	מנהלת פרויקט	30	נשואה	ארגון העוסק באספקת שירותי חינוך דתי	בינוני	חלקית
25	מנהלת פרויקט	30	רווקה בזוגיות	ארגון העוסק בקידום ההתנדבות	קטן	חלקית
26	מנהלת פרויקט	32	נשואה	ארגון המספק שירותי תרבות ופנאי	בינוני	מלאה
27	מנהלת הדרכה	35	נשואה	ארגון העוסק בעידוד לשירות לאומי לאוכלוסיות מוחלשות	בינוני	חלקית
28	מנהלת תוכניות	31	נשואה +2	ארגון המפעיל תוכניות מעורבות חברתית לסטודנטים	בינוני	מלאה
29	מנהלת תחום	28	נשואה	ארגון לקידום תרבות, פנאי וכלכלה	קטן	מלאה
30	מנהלת תוכניות	32	רווקה	ארגון העוסק בחינוך ליזמות של צעירים	קטן	מלאה
31	מנהלת תחום קהילה ופרויקטים	28	נשואה + 3	ארגון העוסק בקידום תרבות, קהילה ופלורליזם	קטן	חלקית
32	מנהלת תוכניות במתנ"ס	27	נשואה + 1	ארגון המפעיל מרכז קהילתי	בינוני	חלקית
33	מנהלת תוכניות	27	נשואה + 3	ארגון המרכז ומכין תלמידות תיכון לשירות לאומי	בינוני	חלקית
34	מנהלת בדירה שיקומית	29	רווקה	ארגון המפעיל מערך דיור ותעסוקה לאנשים עם מוגבלות	קטן	חלקית

חזויית התעסוקה של מנהלות בדרג הביניים בארגוני המגזר השלישי בישראל

מספר המרואיינת	הגדרת תפקיד	גיל	מצב משפחתי	תחום הפעילות של הארגון	גודל הארגון	משרה מלאה או חלקית
35	מנהלת פיתוח תוכניות	29	רווקה בזוגיות	ארגון המפעיל תוכניות בתחום הספורט בקהילה	קטן	חלקית
36	מנהלת פרויקט	32	נשואה	ארגון העוסק בפיתוח מנהיגות	קטן	חלקית
37	מנהלת תוכניות	30	נשואה + 2	ארגון העוסק בפעילות חברתית לסטודנטים	קטן	מלאה
38	רכזת מעורבות חברתית	32	נשואה + 1	מרכז צעירים	קטן	חלקית
39	מנהלת תוכנית	30	רווקה	ארגון המספק ייעוץ לארגונים חברתיים	גדול	מלאה
40	מנהלת תחום	34	נשואה + 2	ארגון המספק ייעוץ לארגונים חברתיים	גדול	מלאה
41	מנהלת תחום קהילה	29	רווקה בזוגיות	ארגון המספק שירותי דיור לאנשים עם מוגבלות	קטן	מלאה
42	מנהלת תחום צדק חברתי	30	רווקה	ארגון הפועל למען זכויות עובדים	בינוני	חלקית
43	רכזת קהילות	40	נשואה + 2	ארגון העוסק בקידום אוכלוסיות מוחלשות	קטן	חלקית
44	מנהלת פרויקט	25	רווקה	ארגון העוסק בקידום אוכלוסיות מוחלשות	קטן	חלקית
45	מנהלת שיתופי פעולה	34	רווקה בזוגיות	ארגון המספק ייעוץ לארגונים חברתיים	קטן	מלאה
46	מנהלת תחום	39	נשואה + 2	ארגון הפועל למען זכויות עובדים	בינוני	מלאה
47	מנהלת תחום	40	נשואה + 1	ארגון המפעיל פנימייה	בינוני	מלאה

אנשי דת כמנהלי אגודות התנדבות מקומיות

מרקישה לורנס סקוט, דניאל ה. הייסט ורם א. כנען

קהילות דתיות מקומיות הן ארגוני התנדבות המתמקדים באמונה ובמימוש של דעות, דוקטרינות, מסורות ומוסכמות דתיות. לעומת רוב ארגוני ההתנדבות המקומיים, קהילות דתיות הן קבוצות של אנשים אשר נפגשים לעתים קרובות יותר ובמגוון דרכים. באופן מפתיע, אין הרבה מחקר על אנשי דת כמנהיגים של ארגוני התנדבות. במאמר הנוכחי אנו שואפים להשלים את הפער בהבנת תפקידו של איש הדת לעומת תפקידם של מנהלי ארגוני התנדבות חילוניים. חלקו הראשון של המאמר מתמקד בתפקידים ובאחריות המוטלים על איש הדת. רבים מן התפקידים האלה דומים לתפקידיהם של רוב המנהלים, ואילו תפקידים אחרים שונים במידה רבה. חלקו השני של המאמר מתמקד בהבדלים הבולטים בין אנשי דת שהם מנהיגים של קהילות דתיות לבין מנהלים המובילים ארגוני התנדבות אחרים, וביניהם האתגר שבמילוי תפקידים חופפים בבית התפילה, הדילמה של כפל סמכויות, והגבולות החדירים שבתפקיד איש הדת.

מילות מפתח: כמורה, מנהיגי דת, ארגון התנדבותי, קהילות, גבולות מקצועיים, כפל סמכויות

מבוא

אמונה אינה מחייבת בהכרח את קיומה של קהילה. אדם יכול להאמין בכוח עליון באמונה שלמה ולנהל את חייו לפי אמונה זו. אבל דת, לעומת זאת, מחייבת את קיומה של קבוצה. דת, בצורתה הפשוטה ביותר, היא אוסף של אנשים אשר עובדים את האל ביחד, על פי סדרה מגובשת של מנהגים, מוסכמות, חוקים ודוקטרינות. אפשר לצום בפרטיות ואף לקרוא כתבי קודש לבד. אולם רק קהילה מאפשרת קיום של מקהלה, דרשה, או הקראת כתבי קודש בציבור, כך שאחרים יוכלו להקשיב ולהשתתף. הקהילה שסביב בית התפילה הופכת פרטים נפרדים לקבוצה מאורגנת ומגובשת. הקבוצה, על חוקיה ופעילויותיה המשותפות, מהווה מסגרת שבה האמונה הופכת למשהו גדול מהפרט. בית התפילה הוא מקום של פעילות דתית משותפת ושם נוצרת האמונה. אשר על כן, הדת ברמה המקומית היא בראש ובראשונה חוויה קבוצתית.

קהילה דתית המאוגדת בבית תפילה, שלא כמו מקדשים ועליות לרגל, היא קבוצת אנשים בעלי מטרה משותפת (Cnaan & Curtis, 2013). וותנאו (Wuthnow, 1994) טוען כי קהילה דתית שונה מקבוצה קהילתית מסורתית אחרת, משום שבה אנשים אינם יכולים להתאסף למטרות דת מבלי שתהיה להם היכרות אישית זה עם זה. עם זאת, הוא ממשיך וטוען כי קהילה דתית שונה גם מקבוצת אנשים בגן ציבורי, בין היתר, משום ש "בקהילה דתית יש גם תחושה של שותפות" (Wuthnow, 1994, p. 44). בדומה לכך מגדיר הופול (Hopewell, 1987) קהילה דתית כארגון מקומי שבו אנשים נפגשים בתדירות למטרה שהם מזהים כמטרה דתית. לדעתו, קבוצה כזו זקוקה לשם מיוחד. עליה לזהות את חברי הקבוצה המתכנסים באופן קבוע לשם פעילות דתית אוניברסלית יותר, ועם זאת יש לה סמכות לפתח דפוסי התנהגות, דעות וסיפור משלה.

כנען וקרטיס (Cnaan & Curtis, 2013) מצאו תמימות דעים בספרות על כך שקבוצות הידועות כקהילות דתיות הן במהותן אגודות התנדבותיות. הם הלכו בעקבות האריס (Harris, 1998) אשר ניתחה אגודות בתי התפילה כאגודות התנדבותיות מקומיות. אמרמן (Ammerman, 1997) ציינה כי "קהילות דתיות בארצות-הברית מאופיינות, כמעט מלכתחילה, באופי התנדבותי ובגיוון הרב הנובע מכך" (עמ' 1). ג'בונו (Jeavons, 2000) מרחיק לכת וקובע כי "קהילות דתיות הן אגודות התנדבותיות ארכיטיפיות — לפחות בארצות-הברית — ומהוות מודלים, מקור השראה וכו' פעולה להתפתחות ארגונים רבים אחרים הפועלים במגזר השלישי" (עמ' 457). הוליפילד (Holifield, 1994) סבור כי קהילות דתיות נעשו אגודות התנדבותיות רק כתגובה להפרדת הדת מהמדינה לאחר הכרזת העצמאות של ארצות-הברית ב-1776. בכל אופן, ברוב המדינות, ובמיוחד בארצות-הברית, קהילות דתיות כאגודות התנדבותיות הפכו נפוצות ביותר.

כנען והייסט (Cnaan & Heist, in press) טענו כי קהילות דתיות המאוגדות סביב מקום תפילה הן הארגונים הקהילתיים המקומיים הנפוצים ביותר. אפשר למצוא אותן בכל שכונה, ואפילו מספר מסעדות מקדונלדס מתגמד לעומתן, וגם מספר הפאבים, הבארים ומקומות השתייה האחרים. גרים (Grim, 2016) הראה שעל כל בית קפה סטארבקס יש 26 קהילות דתיות. לכן חשוב להבין איך מנהיגים של אגודות התנדבותיות מקומיות כאלה ממלאים את תפקידם, שהוא סמכותי, חשוב ובולט, אך ייחודי.

ידוע הרבה על הניהול והמנהיגות של עסקים ואפילו של מלכ"רים. אולם אין שימת לב מספקת למצבם הייחודי של אנשי דת כמנהיגים של אגודות התנדבות מסוג מיוחד. בכל הדתות אנשי הדת הופכים פעמים רבות למנהיגים מיד לאחר סיום לימודי הדת. השנים הראשונות של איש הדת בתפקידו הן קשות וייחודיות. זוהי תקופה שבה איש הדת נפרד מתקופה של הכנה ועובר לחיי מנהיגות. כדברי וינד ו-ווד (Wind & Wood, 2008):

מה שקורה לאנשים כאשר הם חוצים את הסף הזה הוא בעל השלכות ניכרות. עבור אנשים הנכנסים לתפקיד של איש דת כשליחות אישית, הכול תלוי על כף המאזניים. יש ביניהם המתאהבים בתפקידם, מוצאים את עבודת חייהם המספקת להם שביעות רצון גדולה, ומבנים דרך חיים ורשת של יחסים אישיים בעלת משמעות וערך. אחרים אינם מוצאים אושר בתפקיד איש הדת, וחווים את השנים הראשונות כהתנסות קשה המביאה לדיכאון, משבר ואפילו התפטרות. אנשי דת רבים, אם לא רובם, חיים בין שני התפקידים, מתנסים בעליות ובמורדות ובמגוון רגשות. בכל המקרים, האופי מתגבש, הציפיות מתממשות או נכזבות, קריירות נקבעות, מנהגי התפקיד מתמסדים, חיי משפחה מתקבעים, והשקפות עולם מאוששות בתקופה זו של חציית סף אל תוך סביבה שלא הם עצמם יצרו. (עמ' 8)

במאמר הנוכחי לא נתעמק בשנים המעצבות של הכניסה לעולם המנהיגות הדתית אלא רק נזכיר אותן בקצרה. בחלק הראשון של המאמר נתאר תיאור כללי של מה צפוי לבוגרי לימודי דת במסעם לקראת תפקיד של איש דת פעיל.

על פי הבנתנו, יש מערך של תפקידים בקהילות הדתיות (כגון שני אנשי דת ממונים, או מנהיגות רבת עמיתים). במאמר הנוכחי נציג תמונה כללית של אנשי דת ראשיים או מובילים, המעורים בקהילה ומשרתים כמנהיגי ארגוני התנדבות מקומיים, בעלי תפקידים ותחומי אחריות מגוונים, החורגים מעבר ליום עבודה במשרד, ומתרחבים אל המשפחה ואל החיים האישיים.

מצבם של אנשי דת כמנהיגי קהילה הוא מיוחד: מעריכים אותם לא רק על יכולתם לגייס כספים, לנהל צוות, או לשמור על תקינות הבניין, כפי שנדרש מכל מנהיג של ארגון, אלא לעיתים קרובות גם על יכולתם לדרוש מדי שבוע דרשה שתעניק השראה לחברי הקהילה ותעזור להם בעיתות משבר, וכן לסייע לחברים להגיע לרמה גבוהה של רוחניות. כלומר מסכת הכישורים הנדרשת ממנהלי אגודות חילוניות איננה מספקת לאיש הדת. אי לכך אנו מציעים רשימה של תחומי אחריות עיקריים של אנשי דת אשר עשויה להיות מקבילה במידה מסוימת לזו של מנהיגים אחרים, אך כאשר נשווה בין שתי הרשימות נראה כי דרישות המנהיגות מאיש הדת שונות במידה רבה מן הדרישות ממנהיגי אגודות התנדבותיות אחרות.

כיוון שהמחקר על אנשי דת כמנהיגי ארגונים הוא דל, התמקדנו בחלקו השני של המאמר בשלושה מאפיינים עיקריים המבדילים את אנשי הדת ממנהלים של אגודות התנדבותיות מקומיות אחרות: (1) האתגר שבמילוי תפקידים חופפים בקהילה; (2) כפל סמכויות; (3) הגבולות החדירים של תפקיד איש הדת. מילוי תפקידים חופפים בקהילה משמעותו שאותו אדם ממלא תפקידים שונים בקהילה, כגון לקוח, חבר הנהלה ומתנדב. נְבֵר (Weber, 1958) מדבר על הקונפליקט בין כפל הסמכויות: בארגוני דת — הנאמנות לאינטרסים של הארגון (הסמכות המנהלית) עומדת פעמים רבות בסתירה לציפיות האמונה

והמוסר (הסמכות האלוהית). הגבולות החדירים משמעותם שאיש הדת אינו נמדד רק לפי יכולתו המקצועית אלא גם לפי חייו האישיים. אנשי דת ובני משפחותיהם נשפטים לפי אורח חייהם ולפי השקעתם בקהילה.

תפקידים וסמכויות של אנשי דת

מכיוון שאנשי דת משרתים כמנהיגים של קהילותיהם, מצפים מהם למלא תפקידים רבים הנובעים מן הדת והמסורת וכן תפקידים מינהליים וקהילתיים (Keck, 2014; McKenna, Yost, & Boyd, 2007). סקירת הספרות מעלה שתפקידי איש הדת כוללים מגוון דרישות המכתיבות את התנהלותו והתנהגותו בתפקיד המנהיג, מעבר לאלה של מנהיגי אגודות חילוניות. כפי שאפשר לראות בלוח 1 ובדיון שאחריו, המאפיינים העיקריים הנדרשים או מצופים מאיש הדת, בכל הדתות ובכל המסורות, הם: (1) לנהל יחסי אמון ולהיות מודל לחיקוי; (2) להיות אפקטיבי במשימות דתיות וליטורגיות; (3) להפגין קדושה ולשנות חיים של אחרים; (4) להפגין עמידות למרות ריבוי קדימויות; (5) להיות קומפוטנטי מבחינה תיאולוגית על פי המסורות של הקהילה.

יחסי אמון ואתיקה

הביטוי "יחסי אמון" מביע פעמים רבות יחסים בין שני אנשים, כגון יחסי נישואין. דייויד קק (Keck, 2014) תיאר את הרעיון שאלוהים ממנה את איש הדת להיות איש אמונו וגם איש אמונו של הקהילה, ביחסי מחויבות שיש הרואים בהם קשר חזק כמו קשר הנישואין. אנשי דת מחויבים ליצור יחסי אמון בין הקהילה לבין האל בכך שהם מקפידים שעבודת האמונה תיעשה בהדרכת חסות אלוהית. האמון בין איש הדת לבין הכוח העליון היא חשובה ביותר, אך גם לאמון שבין איש הדת לקהילה חשיבות רבה. יחסי אמון אלה יוצרים מתח בין משפחתו של איש הדת ובין תפקידיו האחרים. אנו מוצאים שאיש הדת מנהל בעת ובעונה אחת יחסי אמון עם האלוהות — באמצעות פולחן (כגון צום או תפילה), עם חברי הקהילה — באמצעות ניהול המתחם הדתי והכוונה רוחנית, ועם חייו האישיים (כגון משפחה, זוגיות, בריאות). ברוב הקהילות הדתיות, איש הדת הוא המנהיג היחיד האחראי לניהול מחויבויות מעמיקות רבות כל כך. קק (Keck, 2014) הדגיש "הפרדוקס שעמו חיים אנשי הדת הוא שהם הפנים הציבוריות של הקהילה [...] אך גם נקראים להפריד את עצמם ממנה. הם גם במרכז וגם בחוץ." (עמ' 18). מכיוון שכך, אנשי הדת מוצאים את עצמם חלק מן הקהילה, אבל גם נפרדים לגמרי וחייבים בדיון וחשבון לכלל הקהילה. בד בבד עם יחסי האמון, אנשי הדת נשפטים על פי התנהגותם האתית. הסטנדרטים "נכון" ו"לא נכון" נקבעים על פי פעולותיהם, ובמקרים רבים הופכים להיות הקודר האתי של הקהילה (Fluker, 2009). על כן סוגיות הנתפסות כבלתי אתיות או כנוגדות את יחסי

לוח 1 : תפקידי המנהיג איש הדת

הפניות	פעילות	להיות
Brough (2010)	לנהל יחסים עם אנשי דת, עם בעלי תפקידים בקהילה ועם כוח עליון	ביחסי אמון ואתיקה
Fluker (2009)	לאזן בין היותו חלק מן הקהילה לבין היותו אחר ושונה	
Keck (2014)	לשקף את ההבדלים בין נכון ללא נכון	
Masci (2016)	לשאת דרשות עוצמתיות	אפקטיבי
McKenna et al., (2007)	להסביר פנים לחברי הקהילה	
Proctor (1996)	לאזן בין מסורות העבר לבין תרבות ההווה	
Small (2014)	לסייע לחברי הקהילה להגיע לרמת הרוחניות המתאימה להם	
Weems (2013)		
Wind & Wood (2008)		
Granade (2006)	לחולל ניסים	קדוש
Johnsen (2013)	לרפא אנשים ממחלות	
Proctor (1996)	לפתור בעיות אישיות	
Sherwin (2004)	לפתור בעיות חברתיות	
McKenna et al. (2007)	להתמודד עם ציפיות משתנות	גמיש
Mendoza (2010)	לבצע פעילויות מרובות בד בבד (כגון דרשות, מינהל, חתונות, לוויית)	
McKenna et al. (2007)	להיות בוגר סמינר בעל הכשרה תיאולוגית	בעל הכשרה תיאולוגית
Proctor (1996)	להיות בעל ידע בטקסטים ובמסורות של הקהילה הדתית והכללית	
Wheeler (2014)	להיות מוסמך	

האמון עלולות לערער את הקהילה ולהכפיש את שמו הטוב של איש הדת ולפגוע ביחסי האמון. הרעיון של יחסי אמון ויחסי אתיים נמצא בעדיפות גבוהה בין תחומי האחריות של איש הדת ומאפייניו, שכן "אחריותיות חייבת להיות במרכז כאשר מתמודדים עם הצרכים הרוחניים, החינוכיים והחברתיים של האנשים שאותם אתה אמור לשרת" (Brough, 2010, p. 115). חיים אתיים נדרשים לשימור יחסי האמון הן עם הכוח העליון והן עם הקהילה.

יעילות

אפשר להעריך יעילות במגוון דרכים, אך לגבי אנשי דת רבים היעילות מתרכזת ביכולתם לתמוך בחברי הקהילה ולשמר את המסורת של הקהילה בשלמותה. שימור המסורת והערכים של האנשים ושל הדת, תוך הובלת הקהילה לעתיד מוצלח, הם תפקיד מרכזי של אנשי הדת (McKenna et al., 2007; Wind & Wood, 2008).

הידיעה מניין באה הקהילה ולאן היא יכולה להגיע היא הבסיס שעליו אנשי הדת מקבלים כבוד והערכה מחברי הקהילה. על המנהיגים הדתיים להתאמץ לחבר ביעילות את העבר ואת ההווה של הקהילה:

כל המנהיגים הנאמנים נולדים מתוך ההיסטוריה, האמונות, הערכים והמסורות של הקהילות הדתיות. עליהם להבין מהו תפקידם בימינו ולהתמודד עם התנאים המשתנים, המציאות החדשה והצרכים המתעוררים. (Weems, 2013, p. 92)

על כן בניית קשר באמצעות דרשות עוצמתיות והבטחה שחברי הקהילה ירגישו מקובלים ומוגנים בחברת איש הדת הם חלק מבניית מערכות יחסים אשר מאפשרות לאיש הדת לגייס ביעילות תמיכה לפרויקטים וליוזמות שונות, כולל סיוע לחברי הקהילה להשיג את מטרותיהם הרוחניות (Proctor, 1996). קשר זה מתחיל על פי רוב בדרשה עוצמתית של איש הדת. העסקת איש דת חדש מעלה שאלות רבות, כגון:

[האם איש דת זה] יהיה משהו שאוכל לבטוח בו ולהתקשר אליו? האם יגיב באופן יצירתי, קומפלטני ונאמן, על משברים, אתגרים והזדמנויות העולים בחיי הקהילה ובחיים הפרטיים של האנשים החיים ומתפקדים בה? (Wind & Wood, 2008)

שאלות מעין אלה הן חשובות, שכן יש לבחון את איש הדת לפי סטנדרטים גבוהים לשם שמירה על שלמות הקהילה ועל המסורת הדתית. למעשה, הסיפורים, המסורות והמנהגים של הקהילה הדתית חשובים יותר מכל גורם חיצוני (Small, 2014). אומנם יש הבדלים בין אנשי דת שונים בסגנון המנהיגות, אך השמירה על המסורת תמיד נתפסת כבעלת ערך גבוה. בלי סטנדרטים אלה איש הדת אינו יכול להנהיג את בעלי התפקידים בקהילה או להשיג את תמיכתם למען קידום הקהילה. עליו להפגין יעילות ולכבד את בעלי התפקידים ואת המסורות חשובות. כל זה משתקף בדרשות ובאופן התקשורת עם חברי הקהילה ועם כלל הציבור.

כך, בסקר "U.S. Religious Landscape Study" שערך Pew Research Center מודגש, כי אחד ההיבטים החשובים ביותר של מציאת קהילה חדשה ושל המשך ההשתתפות בה הוא איכות הדרשות והתחושה שהמנהיגים מקבלים את המצטרף החדש בברכה (Masci, 2016). הסקר מדגיש כי 80% מהמחפשים קהילה חדשה אמרו שהתחושה שמנהיגי הקהילה מקבלים אותם חשובה ביותר, ו-84% הדגישו את חשיבותן של דרשות ברמה גבוהה (Masci, 2016). מובן שסממנים אלה של התקבלות ושל דרשות איכותיות הם סובייקטיביים, ומבוססים על תפיסות הפרט. אולם איש הדת נדרש לעמוד בציפיות אלה, גם אם הן מוטות.

קדושה

"קדוש" הוא תואר שבו משתמשים לתאר איש דת המקדיש את עצמו לכוח עליון ומקפיד על שמירת מצוות ומנהגים. מצב של קדושה הוא חלק ייחודי ממהות איש הדת והוא צריך לשאוף אליו תוך כדי חיים ועבודה בתוך הקהילה. כמו יחסי האמון, גם החיבור של איש הדת לכוח העליון הוא מפתח ליצירת קדושה או ליצירת אותו חלק ייחודי במהותו של איש הדת. יש הבדלים רבים בין דתות שונות, קהילות שונות וצרכים שונים, יש קבוצות של אנשים השואפים ליהנות ממתת אלוהים הייחודית שיש לאנשי הדת, מתת שקיבלו ישירות מהכוח העליון. לפי המסורת:

הקדושים "המצליחים" ביותר היו והינם עד היום אלה שיש להם לכאורה יכולת לחולל ניסים, "לגרום שדברים ייעשו". כפי שברט גזי (Bert Ghezzi) מראה במחקרו על קדושים קתולים, לעתים קרובות היכולות של הקדושים לעשות דברים נפלאים הן אלה ששכנעו אנשים להקשיב למסר שלהם על אמונה, צדק ומוסר. (Sherwin, 2004, 9-10)

תפילה וניסים מוערכים מאוד כמתת שיש רק לאיש דת הנתפס כקדוש (Johnsen, 2013; Sherwin, 2014). מסורות ואמונות רבות מייחסות ערך רב במיוחד ליכולתו של איש הדת לרפא בדרך נס תחלואים פיזיים או נפשיים. יש כיתות נוצריות המפגינות יכולות מעין אלה בטלוויזיה וזוכות לפרסום רב, ואילו בזרמים דתיים אחרים ניסים כאלה עוברים רק מפה לאוזן וכתורה שבעל פה.

תוך כדי שמירה על קדושתם או על שונותם, שבהן אפשר להשתמש בעת הצורך, אנשי הדת גם מצופים לשמור על קשר קרוב עם חברי הקהילה שלהם. המשתתפים בתפילות וחברי הקהילה בכלל מצפים מאיש הדת להתייחס לסוגיות אישיות וחברתיות גם יחד. איש הדת מקבל בקשות רבות לשרת את הקהילה, החל מסיוע לחברים לשלם חשבונות וכלה בגיוס החברים לעלות לבירת המדינה ולדבר על סוגיות מדיניות (כגון שירותי בריאות, חינוך, סוגיות הנוגעות לסביבה) (Granade, 2006; Proctor, 1996).

במקרים אלו, ישנה ציפייה שאיש הדת יתייחס לסוגיות אישיות ופוליטיות ועם זאת ישמור על הגבולות שמציבה הדת.

גמישות

לאור השינויים התכופים בתפקידיו, נדרש איש הדת לגמישות ולעמידות. דבר זה עומד למבחן כאשר איש הדת נדרש לפעול מעבר לשמירה על טקסטים ומסורת ולעסוק בניהול הקהילה, בחובות מינהליות ובמשימות יום-יומיות (כגון לוויות, חתונות, הטבלות, מפגשים). רבים רואים את עבודת איש הדת כרוחנית בעיקרה, אך תפקידיו המינהליים והכספיים הם בלתי נמנעים (Mendoza, 2010). גרלנד וינסי (Garland & Yancey, 2014) מזכירים לנו:

אף שקהילות דתיות מורכבות מאנשים המתאגדים יחד מרצונם הטוב, כל הקהילות, כולל הקטנות ביותר, יכולות לתפקד כארגונים וככתבי עסק עם תקציבים, עם בניינים שיש לתחזק ועם עובדים. הם עוסקים בתכנון אסטרטגי, יש להם ועד מנהל, הם מנהלים רשימות חברים, מקיימים ישיבות עסקיות ומנסים לקבל הכרה כמלכ"רים. (עמ' 22)

אחת התובנות המדויקות ביותר לגבי גמישותו של איש דת היא שתפקידו אינם סטטיים. מצופה ממנו לבצע מגוון רחב של משימות, ויכולתו לנהל אותן קובעת את איכותו של איש הדת. מקנה ועמיתים (McKenna et al., 2007) הדגישו כי על איש הדת "להיות מסוגל להשתמש במגוון רחב של כישורי מנהיגות לצורך ביצוע תפקידים רבים במגוון הקשרים" (עמ' 180). משימות מינהליות וניהול הקהילה (ישיבות, ועדות, תקציבים) נחשבים בעלי ערך רב לניהול מקום התפילה והרחבת הקהילה, אך הדרישות שהוזכרו לעיל, של קדושה ויחסי אמון, עדיין תקפות. אפשר להזעיק כל איש דת מתפקידו המינהליים לצורך עריכת חתונה, שם יש צורך בידיעת כתבי קודש ומסורת; או לצורך תפילה למראשותיו של חבר קהילה על ערש דווי, שם יש צורך בריפוי ובמעשי ניסים. יש ציפייה שאיש הדת ינהל את כל מגוון התפקידים על הצד הטוב ביותר.

קומפוטנטיות תיאולוגית

חלק גדול מגמישותו של איש הדת תלוי בסוג הכשרתו ובהיקפה. זאת, בנוסף לקדושה וליחסי האמון עם האל ועם הקהילה. רעיון הקומפוטנטיות התיאולוגית הוא סובייקטיבי, מכיוון שיש הבדלים בהכשרה לפי הזרם הדתי, המסורת וצורכי הקהילה (Wheeler, 2014). עם זאת, לפעמים נדרשת הסמכה או אשרור מן הקהילה או מגוף גדול אחר, שכן זהו הבסיס המבטיח שאיש הדת פועל על פי המסורת התיאולוגיות של הזרם הדתי שלו. הסמכה היא נקודת מפנה רבת חשיבות המאששת את תחילת יחסי האמון עם הקהילה הדתית ועם

הקהילה הרחבה. אנשי דת מקבלים הסמכה כביטוי ציבורי של שליחותם הקדושה והדבר עלול לגרום למתחים, שכן עליהם לבצע תפקידים שקשה להתמודד איתם. פעמים רבות המערכת הדתית מניחה שהכשרת איש הדת מספקת, ושלא תמיד יש צורך בהכשרה נוספת. כתוצאה מכך, איש דת שקיבל הכשרה טובה מתאים יותר לדרישות המסורת הדתית. למעשה "כמה מן הזרמים שבעבר לא דרשו או אף התנגדו להכשרה דתית (לדוגמה, המתודיסטים) הכניסו אותה כנורמה במהלך המאה הקודמת" (Wheeler, 2014). קהילות רבות נוטות להסתמך על ההכשרה הפורמלית הבסיסית של אנשי הדת. "ברגע שהכומר מקבל אחריות לכנסייה מסוימת, יש מעט תוכניות שיכולות לתמוך בהמשך התפתחותו." (McKenna et al., p. 179). אומנם לא כל דת דורשת הכשרה בסמינר, אך אדם המועמד למשרת איש דת ואשר קיבל הכנה והכשרה טובה עדיף בהרבה (Proctor, 1996). הקהילות דורשות הבנה בכתבי הקודש, במסורות וביכולת לנהל את כל שאר המשימות הנכללות בתפקיד. לעתים קרובות יכולת זו מקבלת אישור באמצעות הסמכה ממנהיגי דת אחרים באותה המסורת.

ייחודיות איש הדת

ברור כי חלק מתפקידי איש הדת נדרשים גם ממנהיגי עמותות חילוניות (כגון ריבוי משימות, הבנה של הקהילה שהוא משרת, למידת הידע הטכנולוגי המתאים). מצד שני, מנהיגים חילוניים אינם נדרשים לחולל ניסים ואף אין זה סביר שיחסי המנהיג עם כוח עליון יהיו בעלי חשיבות לקבלת התפקיד. החלק הראשון של המאמר התמקד בעיקר בתפקידי איש הדת במסגרת המרכז הדתי שבו הוא עובד. מעבר לתפקידים אלה, נעסוק בשלושה הבדלים עיקריים (חפיפה בין בעלי תפקידים, הקונפליקט בין כפל הסמכויות, וגבולות חדירים) אשר מבדילים את חייו של מנהיג דתי מחיי מנהיג חילוני.

תפקידים חופפים

כאשר לאיש מקצוע יש יותר מתפקיד אחד לגבי אדם אחר — לדוגמה, אם הוא גם מורה וגם מנהיג דתי — איש המקצוע נמצא ב"יחסים דואליים". לגבי איש הדת, יחסים כפולים ומרובים הם בלתי נמנעים. אנשי דת רבים מתקשים להפריד בין קשרים מקצועיים לקשרים אחרים (Dolgoft, Loewenberg, & Harrington, 2005; Haug, 1999). יחסים סבוכים אלה מכריחים את איש הדת לשמור על רמה גבוהה של סודיות ולהגביל את עצמו במהלך דיונים אם הקשר אחד אסור בדיון בהקשר אחר, גם אם רבים מהחברים משתתפים בשני ההקשרים (Yancey, Kilpatrick, & Stutts, 2010). קשה לקבוע גבולות משום שמנהיגי קהילה משרתים פעמים רבות בתפקידים מתחלפים, כגון חבר, יועץ רוחני, מנהל, רועה הקהילה. גם כשהתפקידים משתנים ללא הרף, ברוב המקרים מדובר באותם אנשים. אבל

איש הדת צריך להיות מסוגל להתאים את עצמו בזריזות לשינויים בציפיות החברתיות, בתנאים וברמת הקרבה (Parent, 2005).

הדגם של ריבוי תפקידים מכיר בכך שבארגונים התנדבותיים יש בעלי עניין רבים ובעלי תפקידים רבים (Herman & Renz, 1997). בעזרת גישת המערכת הפתוחה, אפשר להבין שארגונים יוצרים קשרים בתוך הסביבה שלהם, המורכבת מבעלי תפקידים רלוונטיים רבים. בעלי עניין אלה נבדלים בקריטריונים שבהם הם משתמשים להערכת יעילות הארגון, שכן הם מעורבים באופן שונה והאינטרסים שלהם שונים (Herman & Renz, 1997). ההנחה היא שארגונים שונים מחפשים את תמיכת בעלי העניין במידה שונה. קבלת תמיכה מבעלי עניין רבים יכולה לסמל לגיטימיות ויעילות (Mook, Handy, & Kassam, 2010; Weerawardena, McDonald, & Mort, 2010).

באופן מסורתי, יש ארבע קבוצות של בעלי עניין עיקריים המשותפים לרוב המלכ"רים: חברי הוועד המנהל, העובדים, הקהילות והלקוחות. פרקאש וגוגרטי (Prakash & Gugerty, 2010) סברו שיש מקרים שבהם כל בעל עניין מעמיס על המנהל ציפיות סותרות, והדבר גורם למנהל להיכשל או לנסות להשביע את רצון חלק מבעלי העניין בלבד. מבין ארבעת בעלי העניין, הלקוחות זכו לתשומת לב המעטה ביותר במחקר בתחום המלכ"רים (Huse & Rindova, 2001). מחקרים רבים העוסקים בבעלי עניין מניחים שהם נבדלים זה מזה ושהארגון צריך לחבר ביניהם ולגרום להם להציג רשימת ציפיות מוסכמת (Speckbacher, 2003; Stone, Bigelow, & Crittenden, 1999). מעניין כי כמעט אין מחקרים העוסקים במצב שבו בעלי העניין השונים הם בעצם גוף אחד, כמו במקרה של קהילות דתיות.

במסגרות קהילתיות דתיות אותם חברי קהילה הם המממנים (תורמים, משלמים דמי חבר, משלמים מעשר, נותנים שי), המתנדבים, המנהיגים, חברי הוועד המנהל והלקוחות. הם גם הקהילה וגם הלקוחות. חברי הקהילה מאיישים את הוועד המנהל ואת המנהיגות ובמשך הזמן גם מתחלפים ביניהם בתפקידי המנהיגות. במילים אחרות, הקהילה היא מקרה ייחודי של ארגון התנדבות שבו בעלי העניין השונים מורכבים מאותה קבוצת אנשים.

האריס (Harris, 1998) מציינת כי איש הדת הוא לעתים קרובות בעל סמכות רוחנית ופועל כמנהיג של קהילה דתית. הסמכות נובעת פעמים רבות מהשכלה תיאולוגית, מכריזמה אישית, או מהכרה בקדושה. אדם כזה, שאמור להנהיג ולמלא דרישות רוחניות, צרכים דתיים וציפיות, מוקף בקבוצה מאוחדת של בעלי תפקידים.

איש הדת יכול לפגוש אדם מסוים בסוף השבוע בשאתו דרשה, לפגוש אותו אדם כדי לבקש את תמיכתו בפרויקט קהילתי, וגם לייעץ ולתמוך בו כאשר אמו של אדם זה נפטרה. שלא במפתיע, אותו אדם עשוי להיות בין הקובעים את משכורתו של איש הדת או בין המחליטים לפטרו. כאמור, ברוב המלכ"רים בעלי העניין הם נפרדים ושונים. בעלי עניין

שונים יכולים להביע ציפיות סותרות, אבל לעתים רחוקות הם אותם אנשים. בקהילות דתיות בעלי העניין הם מקשה אחת, והדבר מסבך את עבודתו של איש הדת. תארו לכם איש דת שנאלץ לגעור בחבר קהילה בגלל התנהגות לא הולמת, בעודו מודע לכך שאותו אדם יכהן מאוחר יותר בוועדה המעריכה את עבודתו השנתית.

העדר בעלי עניין נפרדים רבים הופך לסבוך עוד יותר כאשר שתי קבוצות בקהילה נמצאות בעימות. סקר ארצי של 14,301 קהילות דתיות בארצות-הברית מצא כי שלושה רבעים מהן דיווחו על קיום עימותים ברמה כלשהי במהלך חמש השנים שקדמו לסקר. על פי הערכות, בכל זמן נתון, כחמישית מכל הקהילות הדתיות נתונות בעימות פעיל (Dudley, Zingery, & Breeden, 2004). ניהול עימותים בקהילות דתיות הוא ייחודי, משום שהקבוצות שייכות לאותו ציבור (Becker, 1999). אנשים המאמינים שעל הקהילה לשיר בניגון מסוים או להביע דעה בנושא חברתי מסוים, יכולים להיכנס לריב מר עם מתנגדיהם. לפעמים איש דת חדש מביא ליטורגיה חדשה או מוזיקה שונה ואלה גורמים לעימותים בתוך הקהילה. עימותים הם דבר רגיל המתרחש בכל ארגוני ההתנדבות. מה שמייחד את המנהיגים אנשי הדת הוא ששני הצדדים בעימות מתכנסים יחד לתפילה, רוצים שאיש הדת יהיה בצד שלהם, צריכים לקבל החלטות משותפות לגבי עתיד הקהילה ואי אפשר להפריד ביניהם. באגודות התנדבותיות שאינן דתיות חברי הוועד המנהל אינם לקוחות, כך שהעימות אינו משפיע על חווייתם כלקוחות. הפרדה מעין זו אינה אפשרית בקהילות דתיות, ולכן עימותים עלולים להביא לאי שביעות רצון של הלקוחות ולפילוג, כגון התפצלות הקהילה לשתי קהילות קטנות. עבור איש הדת הנתקל בשתי סיעות המתעמתות זו עם זו, ונאלץ לקיים את הטקסים השבועיים לפני שתיהן, העימות יכול להיות מאתגר במיוחד. בנוסף, אובדן חברי קהילה פירושו אובדן הכנסה, וזה עלול להוביל לצמצום במשכורת או לפיטורין, דבר המסבך את העניין עוד יותר. על כן אנשי דת צריכים למתן את העימותים לטובת חברי הקהילה ולטובת הביטחון התעסוקתי שלהם עצמם.

הקונפליקט בין כפל הסמכויות

ובר (Weber, 1922/1978) הגדיר רציונליות פורמלית כחישוב מכוון-מטרה של האמצעים והתהליכים היעילים ביותר להשגת יעדים. חשיבה זו היא חלק מתיאוריית הבחירה הרציונלית שלפיה אנשים וארגונים אומדים את השיטות היעילות ביותר להשגת יעדים. ובר טוען כי רציונליות היא שיטה מובילה של חשיבה ונקיטת פעולה בחברות מערביות, מעבר למסורת, סנטימנטליות, אמונה, מנהגים מיושנים וערכים. בנוסף טוען ובר כי מנהיגי ארגונים נוטים לעשות דה-הומניזציה של עבודתם, משום שהם נדרשים להתמקד באינטרסים של הארגון.

במונחים ארגוניים, כאשר יש כפל סמכויות, שרשרת הפיקוד מסתבכת משום שלשני אנשים ניתנת סמכות על אותם תחומים של עבודת הקבוצה (Ford & Randolph, 1992).

במודל הבירוקרטי המסורתי נתפס מצב מעין זה ככלתי מועיל, גורם לשימוש לא יעיל במשאבים ומגביר את הפוטנציאל לעימותים. ככל שהעימות מתרחש גבוה יותר בשרשרת הפיקוד, כך גובר הפוטנציאל לקבל החלטות שאינן טובות. ההנחה היא שבארגוני התנדבות קטנים, שבהם יש מעט מאוד עובדים, הסיכון שיתקיים עימות בין סמכויות הוא קטן. אולם ארגוני דת, ובמיוחד קהילות דתיות, הם כנראה מקרה מיוחד של עימותים בגין כפל סמכויות.

על סמך הגישה של ובר סבור שבס (Chaves, 1993) שלארגוני דת יש שתי סמכויות שיש להביא בחשבון ולהיענות להן — "מבנה של סמכות דתית ומבנה של סמכות ארגונית" (עמ' 8). אומנם עבודתו של שבס עסקה בזרמים דתיים, אך ייתכן שגישתו מתאימה ביותר לקהילות דתיות מקומיות. האריס (Harris, 1998), למשל, סברה שעומות בין שני המבנים במבנה הדואלי של הקהילה הוא מסוכן. לטענתה, "שתי צורות שונות של סמכות פועלות בעת ובעונה אחת בקהילות דתיות ... האחת מיושמת בעבודה דתית והשנייה בעבודה חילונית." (עמ' 317). לעתים קרובות שתי הסמכויות עולות בקנה אחד ויכולות להתקיים בד בבד. במילים אחרות, החלטות ופעילויות רבות בתוך הקהילה הן ארגוניות מטבען, ודומות לאלה שבאגודות התנדבותיות חילוניות.

עם זאת, במסגרות דתיות ובמיוחד בקהילות דתיות, החלטות מתקבלות לעתים תוך העדפת סמכות אחת על פני האחרת. איש הדת שואף לפעול על פי האמונה והמסורת, ואילו המנהלים שואפים לצמצם עלויות, להיות בעודף תקציבי, ולהגיע ליציבות ארגונית. כאשר יש עימות בין איש הדת ובין הוועד המנהל או הצוות המינהלי לגבי ענייני דת או סמכות, הדת אמורה להיות מועדפת. אך יש מקרים שבהם הסמכות הארגונית מנצחת את הסמכות האלוהית. להלן דוגמה העוסקת בזמני תפילות ביהדות: יהודים אמורים להפסיק לעבוד בערב שבת. בנוסף מצופה מהם להתפלל יחד ולקרוא בתורה בקבוצה המונה מניין גברים או יותר בבית הכנסת בשבת בבוקר. בהודו, כיום, יהודים רבים נאלצים לעבוד בשבת. אנשים עובדים יום שלם, מיום שני עד יום שישי ועוד חצי יום בשבת. כיוון שכך, בבתי כנסת רבים בהודו התפילה המרכזית נערכת במוצאי שבת — למעשה ביום ראשון, לפי היהדות. בדומה לכך, עובדים זרים רבים בישראל, ובמיוחד הפיליפינים, שהם קתולים, אינם יכולים להגיע לתפילה ביום ראשון בבוקר, שכן בישראל זהו יום עבודה רגיל. כיוון שכך, הם נוהגים לקיים מפגשי תפילה בימי השבוע או בשבת. במקרים אלה, איש הדת מוצא את עצמו במצב קשה, שכן הצורך של אנשי קהילתו לעבוד ולפרנס את משפחותיהם עומד בסתירה לחוקי הדת. שתי הדילמות האלה ורבות אחרות נפתרות לטובת הסמכות המינהלית...

להלן דוגמה נוספת: חבר קהילה עשיר יודע שהקהילה זקוקה לכסף עבור בניין חדש ומציע לשלם את כל העלות, אך מציב תנאים, כגון שהקהילה תשנה את שמה לשם חדש

הכולל את שם המשפחה של התורם, או שהתפילה תכלול מעתה גם ריקודים. מבחינה ארגונית, זהו פתרון נפלא למשבר כספי חמור. הוא יאפשר לקהילה לקלוט ולגייס חברים חדשים ולפתח תחומים דתיים וחברתיים חדשים. אולם צעד זה ינתק את הקשר למסורת של הקהילה ועלול אף להחליש את הקשר לדת ולהישמע חילוני יותר. קשה ליישב מחלוקת מעין זו בין הצרכים המינהליים לבין הכוח העליון. רוב הקהילות יבחרו במסורת על פני היוהרה של חבר הקהילה וידחו את האופציה הנוחה כלכלית. קשה יותר להעניק עדיפות לסמכות הארגונית במסגרות דתיות, לעומת מסגרות חילוניות.

כל הארגונים מתחבטים בדילמות כאלה כאשר יש עימות בין יעילות לבין ערכים. גם אגודות חילוניות יכולות למצוא את עצמן במצב שבו הם צפויים לקבל משאבים, חוזים, יוקרה וכוח אם יהיו מוכנות לתת שירות בתחום שקודם לכן לא היה חלק משליחותן. שינויים במטרה או בשליחות מתרחשים לעתים קרובות יותר באגודות חילוניות מאשר בקהילות דתיות. בקהילות דתיות יש ציפייה מובנית שהן יכבדו את המסורת ויעדיפו את הסמכות העליונה. חברים רבים בקהילות, אשר מחברי המאמר הנוכחי ביקשו מהם להסביר מדוע תמכו בהחלטות מסוימות שלא היו מיטביות מבחינה ארגונית, השיבו שהקדושה עומדת מעל לתועלת הארגונית. אחרים אף אמרו שכאשר נענים לצו הסמכות העליונה, "אלוהים יעזור, ובסופו של דבר נצא נשכרים".

גארו והזנפלד (Garrow & Hasenfeld, 2009) חקרו — על בסיס גישת הכלכלה הפוליטית — ארגונים רבים המתמקדים בעיקר בתועלות חומריות. שיקולים של ניתוחי עלות-תועלת וכוח ביחסים בין-ארגוניים מקבלים עדיפות בהתנהגות הארגונית, ואילו שיקולי מוסר וצדק מוערכים פחות. אולם אנשי דת אמורים להנהיג את קהילותיהם בדפוס המושתת על מוסר וצדק, גם אם הוא עומד בניגוד להישרדות הקהילה. איש דת המתמודד עם משבר ארגוני או קבלת החלטה צריך להתמודד עם הרבה יותר שיקולים מאשר מנהל חילוני. איש הדת חייב להביא בחשבון את חוקי הדת והמסורת כדי להימנע מקונפליקט עם הסמכות האלוהית. דילמות אתיות קיימות בכל האגודות ההתנדבותיות; אולם אנשי דת בקהילות דתיות מתמודדים עם שכבה נוספת של סמכות עליונה שלעיתים קרובות דוחקת את ההיבט הארגוני, לרעתם של רבים מחברי הקהילה ושל השואפים להיות יעילים מבחינה ארגונית.

גבולות חדירים

מה שאנו מכנים "גבולות חדירים" של המנהיג הדתי הוא הציפייה החבויה, ולעתים הגלויה, שאיש הדת ומשפחתו יהיו חזקים מבחינה מוסרית, מושלמים מבחינה אתית ומחויבים לצורכי הקהילה. מנהיגים של ארגונים חילוניים יכולים להגן על חייהם האישיים והמשפחתיים מפני עבודתם, שכן אין חפיפה מהותית ביניהם. אך לאנשי דת הגבולות

שבין החיים האישיים למקצועיים הם חדירים מאוד, שכן מצפים מבני המשפחה, ובעיקר מבן-הזוג או מבת-הזוג, להשתתף בחיי הקהילה. לדוגמה, אם מנהיג של מלכ"ר חילוני ובן-זוגו או בת-זוגו מאמינים בנישואין פתוחים ומקיימים יחסי מין עם מבוגרם אחרים, בדרך כלל זו אינה סוגיה שבה עוסק הוועד המנהל של הארגון. אבל אם המנהיג הוא איש דת, התנהגות כזו לא תהיה מקובלת ואפשר להניח שמהר מאוד תהיה דרישה לפטור.

תיאוריית הגבולות עוסקת בדרכים שבהן אנשים קובעים את ההפרדה בין חיי עבודה לחיי משפחה. אומנם יש אנשים שמעדיפים לשלב את השניים, אך הרוב מוצאים דרכים להפריד ביניהם (Kreiner, 2006; Kreiner, Hleensbe, & Sheep, 2009). עבור איש הדת, כנראה, ההפרדה ושמירת הגבולות בין החיים המקצועיים לאישיים היא קשה ויוצרת מתחים. בהיותו מנהיג דתי וגם יועץ רוחני, על איש הדת להיות נגיש יותר ממנהיגים אחרים. רוב המנהיגים של מלכ"רים מציבים גבולות בין חיים בעבודה ומחוץ לעבודה. עבור אנשי הדת הצבת גבולות קשה מאוד. אם איש הדת אינו נותן את מספר הטלפון הנייד שלו לחבר בקהילה, הוא ייעלב אם יידע שחברים אחרים בקהילה קיבלו את המספר. אם הוא מסנן שיחות, המידע על כך יתפשט במהירות. אם ייצא לחופשה בזמן שחבר קהילה זקוק לו בגין לוויה, ייתכן שתתפתח אי שביעות רצון ויוטל ספק ביכולתו לקבל החלטות נכונות. הילמן (Hileman, 2008), וכן היל, דרלינג וריימונדי (Hill, Darling, & Raimondi, 2008) מצאו שגבולות רופפים אלה יוצרים מתחים במשפחת המנהיג ותחושה של עיוות קדימויות בין נתינה למשפחה לנתינה לקהילה.

אנשי הדת מצופים להיות זמינים לחברי הקהילה מעבר לטקסים ולתפילות, לכיתות לימוד מתוכננות ולשעות משרד. חברי הקהילה מצפים שאיש הדת יהיה זמין כאשר מתרחש משבר בכל שעות היממה. חברי קהילה רבים, כאשר הם שומעים על מותו של קרוב משפחה או על תאונה שבה מעורבים יקיריהם, רוצים שאיש הדת יתייצב מיד ויציע תמיכה וייעוץ. קריאה טלפונית לאיש הדת באמצע הלילה איננה שכיחה, אך רוב אנשי הדת חוו קריאה כזאת ומצאו שקשה לסרב לה. בדומה למנהיגים אחרים, אם התרחשה שריפה או פריצה בבניין, איש הדת יטפל בעניין מיד. מנהיגי ארגונים חילוניים, לעומת זאת, לא יקבלו קריאה אם אחד מלקוחות הארגון או חבר בוועד המנהל שכלו הורה; ואילו איש הדת יצפה לקבל קריאה כזאת. כמו כן יצפו ממנו לנהל את הלוויה עבור המשפחה של כל חבר קהילה.

בגלל ריבוי תפקידים חופפים ובגלל חשיבות הדת והקדושה, יש ציפייה שאיש הדת יהיה מוסרי ביותר. איש דת, בין אם הוא נשוי ובין אם לא, אינו יכול לנהל מערכת יחסי מין עם בן-זוג או בת-זוג של מישהו אחר. ברוב הקהילות בגידה של איש דת היא חטא בל יסולח. אפילו פרידה זמנית יכולה לגרום לחברי הקהילה לאבד אמון באיש הדת שלהם. גם אם מדובר ביחסים עם מישהו שאינו חבר בקהילה, עדיין התפשטות הידיעה עלולה לגרום

לפיטורין. ג'ונסון (Johnson, 2011) ציין כי "אחת הסיבות העיקריות לשחיקת מעמד איש הדת היא המספר הגדל של אנשי דת שנאפו ובגדו בנשותיהם." (עמ' 79). הדבר אינו נכון לגבי רוב המנהיגים של עמותות חילוניות.

בנוסף, היות שקהילות רבות משלמות את משכורתו של איש הדת ומספקות לו דיור, יש ציפייה שמשפחתו תיקח חלק בעבודתו ותעמוד בסטנדרטים אתיים ומוסריים. מוסר ואתיקה, וגם מחויבות מלאה לקהילה, חלים לא רק על אנשי הדת עצמם אלא גם על ילדיהם (Lee, 1992) ובני-זוגם, בעיקר על נשותיהם (Douglas, 1965; Taylor, 1977; Wells, 2012). המקרה להלן ימחיש את הגבולות החדירים של חיי איש הדת:

דיאנה גרלנד, שהייתה אשת כומר ופרופסור לעבודה סוציאלית, זוכרת שפעם כאשר היא ובעלה היו בעיצומו של ריב, היא עזבה את הבית בתסכול, ומצאה את עצמה מול יו"ר מתנדב של ועד הקהילות. זה הרים את ראשו מטיפול במנוע המכונית ואמר: "יש בעיה?" (Garland & Yancey, 2014).

כססוך קטנטן כזה בין בני זוג לא יעלה כלל על הרדאר של מנהיג חילוני, אבל בסביבת קהילה דתית הוא מקבל חשיבות מרכזית. במסגרות קהילתיות, יו"ר הוועד עשוי לספר על התסכול של אשת הכומר לחברים אחרים, ותפיסתם הקולקטיבית את איש הדת עלולה להפוך לשלילית.

ברנה (Barna, 1993) מצא שקרוב למחצית מאנשי הדת המשיבים הסכימו, שעבודתם מקשה על משפחותיהם. הנשים התקשו לנהל קריירה מקצועית מלאה שכן ציפו מהן להשתתף בכל אירועי האפייה, ההסעדה, הקישוט, המבצעים וכדומה. בנוסף, מצפים מהנשים להשתתף בכל התפילות השבועיות ולקחת על עצמן תפקידי מנהיגות בוועדות שונות. ג'ונסון (Johnson, 2011) מציין:

נשות הכמרים (ולעתים גם הילדים) קשורות פעמים רבות לפעילות השוטפת של הכנסייה — לא רק כחברות הקהילה הרוחנית אלא כמשתתפות ב"עסק המשפחתי" שהוא הכמורה. (עמ' 20)

עם זאת עולה כי נשות אנשי הדת אינן נענות באופן עיוור למודל סטנדרטי של דמות אשת הכומר בכנסייה, אלא עובדות יחד עם הקהילה וחבריה לפתח תפקיד המתאים להקשר ולתחומי העניין הייחודיים שלהן. דבר זה מכונה "עבודת גבולות" (Johnson, 2011). אולם העובדה שמצפים מנשות הכמרים לעשות עבודת גבולות והן אינן משוחררות מן החיים המקצועיים של בני זוגן מעידה על ייחודיות הגבולות במסגרות קהילתיות.

התנהגות מרדנית, ולעתים בלתי חוקית, של ילדים, מכריחה את אנשי הדת להתנהג בקשיחות עם ילדיהם יותר מרוב ההורים, מכיוון שמצפים מילדים אלה לשמש דוגמה לשאר ילדי הקהילה (Strange & Sheppard, 2001). אין זה מפתיע שאף על פי שרוב אנשי הדת אוהבים את עבודתם ואת קהילתם, רבים שוקלים לעזוב למען משפחותיהם

(Carroll, 2006; Hoge & Wenger, 2005). כאשר לילדים, ולפעמים לבן-הזוג או לבת-הזוג יש ספקות לגבי אמונה באלוהים, ולגבי הדרך הנכונה שהקהילה צריכה לנקוט, זוהי סוגיה מרכזית עבור הקהילה. אם לבת-הזוג של מנהל עמותה חילונית יש ספקות לגבי הארגון של בן-זוגה, על פי רוב זו אינה בעיה. אולם במסגרות קהילתיות דתיות, בני הזוג והילדים מצופים להיות נקיים מכל רבב ומחויבים לדוקטרינה הרשמית. אם מצלמים את בן הזוג או את הילד במצב לא נעים, כגון עישון מריחואנה או ריקוד במועדון, חברי הקהילה עשויים לראות זאת ככישלון של המוסר והרוחניות של איש הדת עצמו. לחילופין הם עשויים לשאול: "כיצד איש הדת שלנו מבקש מאיתנו וממשפחותינו לעשות את הדברים הנכונים, אם הוא נכשל בביתו?"

לסיכום, אנשי דת עשויים לסבול יותר מאחרים מן הגבולות החדירים שבין החיים המקצועיים לאישיים. הם מתמודדים עם ציפיות רחבות יותר לגבי התנהגות מוסרית ואתית, הן מקצועית והן פרטית. ציפיות אלה מופנות גם לבני הזוג ולילדים, הנדרשים לעמוד בסטנדרטים גבוהים יותר מאשר מנהיגים חילוניים ובני משפחותיהם.

סיכום

מאמר זה פתח בהנחה שקהילות דתיות הן תת-סוג נפוץ ביותר של ארגונים התנדבותיים מקומיים. בדומה לכלל ארגוני ההתנדבות, לקהילות דתיות יש מנהיגים הנשכרים לנהל את הארגון. מנהיגי הקהילה, שהם אנשי דת, חולקים הרבה תחומי אחריות ומאפיינים עם מנהיגי ארגונים חילוניים, אבל אנשי הדת מתמודדים עם תחומי אחריות ייחודיים וחשובים נוספים.

מטרותינו במאמר הנוכחי היו להציג את הציפיות מאיש דת אופייני (בחלק הראשון של המאמר) ולאחר מכן להציג את ההבדלים העיקריים בין ניהול עמותה חילונית לדתית (בחלק השני של המאמר). בעזרת ניתוח של הספרות על עבודת אנשי דת, זיהינו חמישה תחומי התמחות עיקריים המצופים מאיש הדת: (1) לנהל יחסי אמון ולהוות מודל חיקוי אתי; (2) לפעול באפקטיביות במשימות דתיות וליטורגיות; (3) להפגין קדושה ולשנות חיים של אחרים; (4) לנהל את הצד האדמיניסטרטיבי ולהפגין גמישות לנוכח למרות הקדימויות; (5) להיות קומפטנטי מבחינה תיאולוגית על פי המסורות של הקהילה.

הן באגודות חילוניות והן בדתיות, מנהיגות מטילה אחריות כבדה על כתפי המנהיג. מצפים ממנו לדאוג לכך שכל הסוגיות הלוגיסטיות של הארגון תטופלנה, ללא קשר למיקום או לסוג הארגון. בין אם הארגון נמצא במסגרת דתית או במרכז קהילתי, על המנהיג להבטיח תפקוד מתאים והולם, שכן הוא מחויב לחברי הקהילה. עם זאת, קדושה ומחויבות ליחסי אמון עם כוח עליון מייחדים את איש הדת במאפיינים נוספים על מאפייני

מנהיג אגודה חילונית. בנוסף, יחסי אמון כפולים אלה דורשים מאיש הדת לבחון אם כל פעולה שלו תואמת הן את צורכי הקהילה וציפיותיה והן את דרישות הכוח העליון. במצבים אלה ניתנת עדיפות לסטנדרטים של הכוח העליון. הערכת תפקידו של איש הדת מעבר לתיאור התפקיד ולאחריותו כלפי חברי הקהילה וכלפי הכוח העליון מראה שהתפקיד הוא מעין גרסה של עסק משפחתי שבו רק אדם אחד (איש הדת) מקבל משכורת ותואר, אבל כל המשפחה כפופה לצרכים הקשיחים של התפקיד. היות שכך, תחומי האחריות והמתח שיש בכל תפקיד מנהיגותי מתרחבים מעבר לתחום המקצועי וחודרים לחייו הפרטיים של איש הדת. מה משמעות העובדה שאנשי דת הם מנהיגים של אגודות התנדבותיות מקומיות, אך כפופים לאחריות נבדלת מזו של מנהיגי אגודות חילוניות? אפשר לטעון שמעבר ממנהיגות חילונית לתפקיד של איש דת עשוי להיות קשה, שכן המנהיג יאלץ ליצור יחסי אמון עם הכוח העליון, וגם לשכנע את משפחתו להשתתף בתפקיד המנהיגותי ובאחריות המוסרית הכרוכה בכך. הדבר אינו בלתי אפשרי, אך אופן ההוויה של מנהיגי דת שונה משל מנהיגים חילוניים.

במאמר הנוכחי הצענו מסגרת להבנת הדומה והשונה בין הציפיות מאנשי דת להתמודד עם תפקידיהם כמנהיגי אגודות התנדבותיות דתיות, לבין ההתמודדות של מנהיגי אגודות התנדבותיות חילוניות. אפשר להשתמש במסגרת זו למחקרים נוספים, כגון המעבר בין אגודות דתיות לחילוניות. מחקרים עתידיים יוכלו גם להעריך את מהימנות הממצאים שלנו בתרבויות שונות, ובדתות ואמונות ייחודיות, כגון פוליטיאסטינות.

מקורות

- Ammerman, N. T. (1997). Organized religion in a voluntaristic society. *Sociology of Religion*, 58, 203-215. doi: 10.2307/3712213
- Becker, P. E. (1999). *Congregations in conflict: Cultural models of local religious life*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Barna, G. (1993). *Today's pastors*. Ventura, CA: Regal Books.
- Brough, M. (2010). Standards of excellence. In P.A. Holmes (Ed.), *A pastor's toolbox: Management skills for parish leadership* (pp. 112-123). Colleagueville, MN: Liturgical Press.
- Carroll, J. W. (2006). *God's potters: Pastoral leadership and the shaping of congregations (pulpit & pew)*. Grand Rapids, MI: Eerdmans.

- Chaves, M. (1993). Intraorganizational power and internal secularization in Protestant denominations. *American Journal of Sociology*, 99, 1-48. doi: 10.1086/230228
- Cnaan, R. A., & Curtis, D. W. (2013). Religious congregations as voluntary associations: An overview. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, 42, 7-33. doi: 10.1177/0899764012460730.
- Cnaan, R. A., & Heist, D. H. (in press). Religious congregations as community hubs and source of social bonding. In R. A. Cnaan & C. Milofsky (Eds.), *Handbook of community movements and local organizations* (Volume 2). New York, NY: Springer.
- Dolgoff, R., Loewenberg, F. M., & Harrington, D. (2005). *Ethical decisions for social work practice*. Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Douglas, W. (1965). *Ministers' wives*. New York, NY: Harper and Row.
- Dudley, C. S., Zingery, T., & Breeden, D. (2004). *Insights into congregational conflict*. Hartford, CT: Faith Communities Today. Retrieved from <https://faithcommunitiestoday.org/sites/default/files/InsightsIntoCongregationalConflict.pdf>.
- Fluker, W. E. (2009). Leading ethically at the intersection where worlds collide. *Leader to Leader*, 54, 32-38. doi:10.1002/ltl.362.
- Ford, R. C., & Randolph, A. (1992). Cross-functional structures: A review and integration of matrix organization and project management. *Journal of Management*, 18, 267-294. doi: 10.1177/014920639201800204.
- Garland, D. I., & Yancey, G. R. (2015). *Congregational social work: Christian perspectives*. Botsford, CT: North American Association of Christians in Social Work.
- Garrow, E., & Hasenfeld, Y. (2009). Theoretical approaches to human service organizations. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (pp. 33-58). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Granade, N. (2006). *Lending your leadership: How pastors are redefining their role in community life*. Herndon, VA: The Alban Institute.
- Grim, B. (2016). The socio-economic contribution of religion to American society: An empirical analysis. Paper presented at the National Press Club, September 14, 2016, Washington DC. Retrieved from <http://www.religjournal.com/pdf/ijrr12003.pdf>.

- Harris, M. (1998). Religious congregations as nonprofit organizations: Four English case studies. In N. J. Demerath III, P. D. Hall, T. Schmitt, & R. H. Williams (Eds.), *Sacred companies: Organizational aspects of religion and religious aspects of organizations* (pp. 307-320). New York, NY: Oxford University Press.
- Haug, I. E. (1999). Boundaries and the use and misuse of power and authority: Ethical complexities for clergy psychotherapists. *Journal of Counseling and Development*, 77, 411-417. doi: 10.1002/j.1556-6676.1999.tb02467.x.
- Herman, R., & Renz, D. (1997). Multiple constituencies and the social construction of nonprofit organization effectiveness. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 26, 185-206. doi: 10.1177/0899764097262006.
- Hileman, L. (2008). The unique needs of Protestant clergy families: Implications for marriage and family counseling. *Journal of Spirituality in Mental Health*, 10, 119-144. doi: 10.1080/19349630802081152
- Hill, E. W., Darling, C. A., & Raimondi, N. M. (2008). Understanding boundary-related stress in clergy families. *Marriage & Family Review*, 35, 147-166. doi: 10.1300/j002v35n01_09.
- Hoge, D., & Wenger, J. (2005). *Pastors in transition: Why clergy leave local church ministry*. Grand Rapids, MI: Eerdmans.
- Holifield, E. B. (1994). Toward a history of American congregations. In J. P. Wind & J. W. Lewis (Eds.), *American congregations. Vol. 2: New perspectives in the study of congregations* (pp. 23-53). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hopewell, J. (1987). *Congregation: Stories and structures*. London, England: SCM Press.
- Huse, M., & Rindova, V. (2001). Stakeholders' expectations of board roles: The case of subsidiary boards. *Journal of Management and Governance*, 5, 153-178. doi: 10.4324/9780203888711.ch14
- Jeavons, T. H. (2000). Understanding congregations as voluntary organizations: New insights for the nonprofit sector. *Nonprofit Management & Leadership*, 10, 457-462. doi:10.1002/nml.10408
- Johnsen, T. C. (2013). Mary Baker Eddy: Leadership and spiritual practice. In S.H. Callahan (Ed.), *Religious leadership: A reference handbook* (Part 2, pp. 653-657). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Johnson, L. M. K. (2011). Models of clergy spouse involvement in Protestant Christian congregations. *Review of Religious Research*, 54, 19-44. doi: 10.1007/s13644-011-0038-x.

- Keck, D. A. (2014). *Healthy churches, faithful pastors: Covenant expectations for thriving together*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Kreiner, G. (2006). Consequences of work-home segmentation or integration: A person-environment fit perspective. *Journal of Organizational Behavior*, 27, 485-507. doi: 10.1002/job.386
- Kreiner, G. E., Hollensbe, E. C., & Sheep, M. L. (2009). Balancing borders and bridges: Negotiating the work-home interface via boundary work tactics. *Academy of Management Journal*, 52, 704-730. doi:10.5465/amj.2009.43669916
- Lee, C. (1992). *PK: Helping pastors' kids through their identity crisis*. Grand Rapids, MI: Zondervan.
- Masci, D. (2016, August 23). What do Americans look for in a church, and how do they find one? It depends in part on their age. Retrieved from <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/23/what-do-americans-look-for-in-a-church-and-how-do-they-find-one-it-depends-in-part-on-their-age/U.S.LandscapeSurvey>
- McKenna, R. B., Yost, P. R., & Boyd, T. N. (2007). Leadership development and clergy: Understanding the events and lessons that shape pastoral leaders. *Journal of Psychology and Theology*, 35(3), 179-189.
- Mendoza, M. (2010). Getting started: The parish business office. In P.A. Holmes (Ed.), *A pastor's toolbox: Management skills for parish leadership* (pp. 41-49). Collegeville, MN: Liturgical Press.
- Mook, L., Handy, F., & Kassam, M. (2010). What is it worth? Social accounting for membership organisations. In S. Osborne & A. Ball (Eds.), *Social accounting and public management: Accountability for the common good* (pp. 50-63). New York, NY: Routledge, Taylor & Francis.
- Parent, M. S. (2005). Boundaries and roles in ministry counseling. *Journal of Pastoral Counseling*, 8(2), 1-25. doi:10.1300/j062v08n02_01
- Prakash, A., & Gugerty, M. K. (2010). Trust but verify? Voluntary regulation programs in the nonprofit sector. *Regulation & Governance*, 4, 22-47. doi: 10.1111/j.1748-5991.2009.01067.x
- Proctor, S. D. (1996). *We have this ministry: The heart of the pastor's vocation*. Valley Forge, PA: Judson Press.
- Sherwin, B. L. (2004). *Workers of wonders: A model for effective religious leadership from scripture to today*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Small, K. J. A. (2014). Formation of Christian leaders: Forming faithful and just actions for the sake of the world. In S. H. Callahan (Ed.), *Religious leadership: A reference handbook* (Part 2, pp. 677-685). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Speckbacher, G. (2003). The economics of performance management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership*, 13, 267-281. doi: 10.1002/nml.15
- Strange, K. S., & Sheppard, L. A. (2001). Evaluations of clergy children versus non-clergy children: Does a negative stereotype exist? *Pastoral Psychology*, 50, 53-60. doi: 10.1023/a:1010447100488
- Stone, M., Bigelow, B., & Crittenden, W. (1999). Research on strategic management in nonprofit organizations: Synthesis, analysis, and future directions. *Administration & Society*, 31, 378-423. doi: 10.1177/00953999922019184
- Taylor, M. G. (1977). Two-person career or two-career marriage? *The Christian Ministry*, 8, 18-20.
- Weber, M. (1922/1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Weber, M. (1915/1958). The social psychology of the world religions. In H. Gerth & C. Wright Mills (Eds.), *From Max Weber* (pp. 267-301). New York, NY: Oxford University Press.
- Weems, L. (2013). Pastoral leadership in mainline Protestant churches. In S. H. Callahan (Ed.), *Religious leadership: A reference handbook* (Vol. 1, pp. 91-98). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weerawardena, J., McDonald, R. E., & Mort, G. S. (2010). Sustainability of nonprofit organizations: An empirical investigation. *Journal of World Business*, 45, 346-356. doi: 10.1016/j.jwb.2009.08.004
- Wells, C. R. (2012). The relationship between work-related stress and boundary-related stress among clerical families. *Journal of Religion and Health*, 51(1), 215-230. doi: 10.1007/s10943-011-9501-9
- Wheeler, B. G. (2014). General trends and emerging models across Christian denominations. In S. H. Callahan (Ed.), *Religious leadership: A reference handbook* (Vol. 2, p. 661-668). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wind, J. P., & Wood, D. J. (2008). *Becoming a pastor: Reflections on the transition into ministry*. Washington, DC: Alban Institute. Retrieved from <https://alban.org/uploadedFile/s/Alban/Bookstore/pdf/TiMReport.pdf>.

- Wuthnow, R. (1994). *Producing the sacred: An essay on public religion*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Yancey, G. I., Kilpatrick, B., & Stutts, K. (2010). Confidentiality in the church. *Journal of Family and Community Ministries*, 23(4), 61-69.

גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער

אבישי בניש, דנה הלוי ושמעון שפירו

לעובדים סוציאליים תפקיד מפתח בפיקוח על שירותי רווחה. מטרת המחקר הייתה לבחון כיצד עובדים סוציאליים המתפקדים כמפקחים או כמפוקחים בשירותים אלז תופסים את מטרות הפיקוח ואת מערכת היחסים ביניהם. המחקר מבוסס על 24 ראיונות עם מפקחים, מפוקחים ובעלי תפקידים נוספים המעורבים בפיקוח על מעונות לבני נוער בסיכון של רשות חסות הנוער. המחקר מעלה שברשות חסות הנוער התפתח דפוס ייחודי של פיקוח, ואנו מכנים אותו גישה מבוססת-למידה לפיקוח. זוהי גישה פיקוחית מקצועית, אשר שמה במרכז את הבטחת רווחתם של החוסים, ואשר מאפשרת מידה של שיקול דעת מקצועי למעונות ולמפקחים. גישה זו מבוססת על ההנחה שהדרך הטובה ביותר להבטחת שלומם וקידומם של החוסים היא פיתוח היכולות המקצועיות של המעונות באמצעות ייעוץ וחניכה, תוך שילוב של תפקידי הבקרה בתפקיד זה. בשונה מהגישה הלגליסטית-בקרתית, הגישה מבוססת-הלמידה אינה נסמכת על ריחוק ופורמליות אלא על יחסי אמון, פתיחות ודיאלוג בין מפקחים ומפוקחים. המאמר עומד על קשרי הגומלין בין תהליך הפיקוח ומטרותיו לבין הרקע המקצועי של המפקחים כעובדים סוציאליים. הדיון המסכם מנתח את החוקות והחולשות של הגישה המקצועית מבוססת-הלמידה לעומת הגישה הלגליסטית-בקרתית ועומד על המסקנות של ניתוח זה לפרקטיקה של הפיקוח על שירותי הרווחה האישיים.

מילות מפתח: הפרטה, פיקוח, רגולציה, פנימיות, נוער בסיכון

מבוא

העשורים האחרונים עומדים בסימן עלייתה של "המדינה הרגולטורית" בתחומי הרווחה (Benish, Haber, & Eliahou, 2017; Gilbert & Gilbert, 1989; Haber, 2017; Levi-Faur, 2014). בעבר סיפקה מדינת הרווחה גמלאות ושירותים חברתיים ישירות באמצעות המגזר הציבורי, אך כיום אנו עדים לתהליכים של הפרטת השירותים והעברת אספקתם לגורמים פרטיים (עסקיים ומלכ"רים), והמדינה נשאר אחראית למימון, לקביעת הסטנדרטים ולפיקוח על שירותים אלו (להט וטלית, 2012; קטן, 2008).

התקבל במערכת: 6.2016; נוסח אחרון: 8.2016; אושר לפרסום: 6.2016

כתוצאה מתהליכים אלו, הרגולציה¹ הופכת במידה רבה לכלי העיקרי שבעזרתו המדינה יכולה להבטיח את איכות השירותים המסופקים לתושביה ולוודא כי הם נותנים מענה הולם לצרכיהם תוך שמירה על כבודם, שלומם ורווחתם.

עובדים סוציאליים ממלאים תפקידי מפתח במנגנון הרגולטורי של שירותי הרווחה האישיים. כעובדים ומנהלים בשירותים הם נתונים לפיקוח, ובמקרים רבים הם גם מפקחים על השירותים. אולם, למעט יוצאים מן הכלל בודדים (Furness, 2009; Scourfield, 2006; Munro, 2004; Lahat & Talit, 2014), הספרות המקצועית בעבודה סוציאלית כמעט אינה עוסקת בתפקידם של עובדים סוציאליים כמפקחים וכמפוקחים, ובתפיסתם את הפיקוח על השירותים החברתיים. בספרות האסדרה והפיקוח, לעומת זאת, יש עיסוק רב יותר בפיקוח על שירותים חברתיים (Braithwaite, Makkai, & Johns & Davis, 2008; Gormley, 1998; Braithwaite, 2007), אך ספרות זאת כמעט אינה דנה בעמדותיהם של המפקחים והמפוקחים עצמם לגבי תהליך הפיקוח ומטרותיו, או לקשר שבין פעילותם של מפקחים לבין הרקע המקצועי שלהם.

לפיכך ביקש המחקר הנוכחי לבחון את מאפייני הפיקוח על שירותי הרווחה האישיים, באמצעות הבנת תפיסותיהם של מפקחים ומפוקחים את מטרות הפיקוח ומערכת היחסים שנוצרת ביניהם. כשדה מחקר נבחרה רשות חסות הנוער, שהיא מערכת סמכותית והיררכית, שכל המפקחים בה ורבים מהמפוקחים הם עובדים סוציאליים במקצועם. המחקר מסתמך על ניתוח איכותני של ראיונות שנערכו עם מפקחים ומפוקחים ושחקני מפתח נוספים המעורבים בתהליך הפיקוח בחסות הנוער. מאחר שהפיקוח על שירותי הרווחה בישראל פותח במידה רבה על פי תיאוריה של עבודה סוציאלית (חובב, 1998), נקודת מבט זו יכולה לתרום להבנה טובה יותר של קשרי הגומלין בין העבודה הסוציאלית לבין מלאכת הפיקוח. מעבר לתרומה התיאורטית, אנו סבורים כי הבנת פרספקטיבה זו יכולה לתרום אף ברמה המעשית לדייונים המתקיימים כיום על הצורך ברפורמה בפיקוח על שירותי הרווחה, אשר מצא את ביטויו הן בדוחות של מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2005) והן בדוחות פנימיים של משרד הרווחה (משרד הרווחה, 2012).

הפיקוח על שירותים חברתיים: מסגרת מושגית

מהי רגולציה? כמו מונחים מרכזיים רבים אחרים אין הגדרה אחידה ומוסכמת

1 "אסדרה" היא המינוח העברי למונח "רגולציה", אולם "רגולציה" הוא המונח השגור יותר בשיח האקדמי והמעשי. במאמר זה נעשה שימוש בשני המונחים לחלופין. בישראל מקובל אף להשתמש במונח "פיקוח" בהקשר זה. נייחד את המונח פיקוח לשלבי הניטור והאכיפה של התהליך הרגולטורי (שיפורטו בהמשך), אשר בהם מתמקד המאמר הנוכחי. יובהר גם כי במאמר הנוכחי אנו מתייחסים למונח פיקוח כמשמעו בספרות הרגולטורית, במובן של inspection, ולא במובן של supervision, הלקוח מעולם ההדרכה המקצועית בעבודה סוציאלית.

למונח זה. אחת ההגדרות המקובלות היא הגדרתו של פיליפ סלזניק, שלפיה רגולציה היא "כל פעילות של שליטה מכוונת ומתמשכת, המתבצעת על-ידי המדינה או סוכנויותיה, על פעילויות בעלות ערך בעיני הקהילה" (Selznick, 1985). התהליך הרגולטורי, בין אם הוא מבוצע בידי גורם אחד או כמה גורמים, מורכב משלושה שלבים: שלב קביעת הסטנדרטים (standard-setting), שלב הניטור (monitoring) ושלב האכיפה (enforcement) (Levi-Faur, 2011).² יש הגדרות מצמצמות הרואות ברגולציה רק פעילות של סוכנויות רגולטוריות עצמאיות (כגון בנק ישראל), והגדרות אחרות מרחיבות את ההגדרה גם לרגולציה הנעשית בידי גורמים לא-מדינתיים – כגון מלכ"רים, חברות עסקיות או גופים בין-לאומיים (להטוטלית, 2012; לוי-פאור, גדרון ומושל, 2015). על כן אפשר לומר באופן כללי כי רגולציה היא כינון, הגבלה או הכוונה של פעילות באמצעות קביעת סטנדרטים, ניטור אכיפה, לשם שינוי התנהגותם של פרטים, קבוצות וארגונים – ציבוריים, עסקיים, מלכ"רים או בין-לאומיים (לוי-פאור ועמיתים, 2015).

לשם מה דרושה הרגולציה? ההצדקה לרגולציה מבוססת על ההנחה כי לעתים קרובות פעילות לפי הגיון השוק עשויה להוביל לתוצאות המנוגדות לאינטרס הציבורי (Lightman & Kenewell, 1992). בשל כך נוצרו במשך השנים מסגרות רגולטוריות שתפקידן למנוע פרקטיקות פוגעניות ולהבטיח שיפור באיכות השירותים (Kagan, 1994). באופן ספציפי יותר בהקשר של שירותי הרווחה האישיים, כפי שמדגישה פורנס (Furness, 2009) בהקשר של בתי אבות פרטיים, הרגולציה נועדה להגן על רווחתם של מקבלי השירות ולהבטיח סטנדרטים מינימליים של טיפול, וכן להגן על מקבלי השירות מפני התנודות של כלכלת שוק (Furness, 2009, p.502). מדגיש פלמיג (Flemig, 2015, p. 170):

רגולציה אפקטיבית אינה עניין בירוקרטי גרידא; העניין המהותי הינו רווחתם של מקבלי השירות, ומי נושא באחריות להבטחתה.

המפקחים הם "עובדי-השטח" של מנגנון האסדרה, האחראים בדרך כלל לשלבי הניטור והאכיפה (Braithwaite et al., 2007). לפי ספרות האסדרה, נהוג לחלק את תפקידו של המפקח לשלוש פונקציות: (1) "מכוון" (director): מבהיר לגופים המפוקחים מהם הסטנדרטים והכללים שבהם עליהם לעמוד; (2) "גלאי" (detector): מאתר אי-ציות להנחיות ולכללים; (3) "משפיע" (effector): מניע את ספקי השירות לשנות את התנהגותם כך שתעלה בקנה אחד עם דרישות האסדרה (Boyne, 2003).

2 לעיתים משתמשים במונח רגולציה או פיקוח בהתייחסות לכל שלושת השלבים או לחלק מהם. אנו, ככלל, נייחד את השימוש במונח "רגולציה" או "אסדרה" לשלב קביעת הסטנדרטים, ובמונח "פיקוח" לשלבי הניטור והאכיפה, אלא אם משתמע אחרת מהטקסט.

הספרות מכירה בכך שמפקחים מאמצים סגנונות פיקוח שאפשר למקמם על רצף (Kagan, 1994; May & Winter, 2012). בקצה האחד של הרצף עומדת גישה לגליסטית לפיקוח, שעל פיה מפקחים אמורים להקפיד על ריחוק ופורמליות, ולאכוף כללים וסטנדרטים בקפידה ובאופן נוקשה, תוך הפעלת סנקציות במקרה של הפרתם. בקצה השני של הרצף ישנה גישה ייעוצית, שהיא גמישה יותר ומתמקדת בסיוע למפקחים לעמוד בדרישות הרגולציה. מפקחים שפועלים על פי תפיסה זאת משתמשים בכלים בלתי פורמליים של דיאלוג ושכנוע ככלי עבודתם העיקריים.

חוקרים מובילים בספרות האסדרה טענו בזכות גישה ייעוצית, מבוססת דיאלוג, כי באופן זה מפקח טוב ישיג שיתוף פעולה וציות לכללים וימנע מהיווצרותם של יחסים לעומתיים (Bardach & Kagan, 1982). יתירה מזאת, גישת הרגולציה הרספונסיבית של איירס וברייתווייט (Ayres & Braithwaite, 1992), שזכתה לפופולריות רבה בספרות האסדרה, גורסת כי גישות של שיתוף פעולה עדיפות כאסטרטגיה ראשונה על פני גישות של ענישה משום שהן זולות יותר. יתר על כן, אסטרטגיות של ענישה מכרסמות ברצון הטוב של מי שמונעים מתחושת אחריות חברתית, והן נוטות ליצור תרבות של התנגדות ושל "משחקי חתול ועכבר" בין מפקחים לבין מפקחים באופן שמוכיל לציות ריטואליסטי שהוא למראית עין בלבד (Braithwaite et al., 2007). עם זאת, לפי גישה זו, במקרה של הפרת אמון יש לעבור באופן הדרגתי לאסטרטגיות לגליסטיות וענישתיות יותר ויותר עד ל"נשק יום הדין" של הוצאת צו סגירה למסגרת המפוקחת.

אולם יש עדויות לכך שבמדינות שונות, ובכללן בריטניה וארצות-הברית, יש נטייה להפחית את השימוש בגישות ייעוציות ושתפניות ולהגביר את השימוש בגישות פיקוח לגליסטיות, המבוססות על ציות והרתעה (Braithwaite et al., 2007; Norton, 2009). הרתיעה של סוכנויות רגולטוריות מהגישה הייעוצית נובעת מהחשש שגישה זו תשחרר את נותני השירותים מאחריות או שתוביל ל"פיקוח שבוי", המחויב יותר למפקחים מאשר לציבור (Martin, 2004). עוד נטען שהגישה הייעוצית מתעלמת מירידת אמון הציבור בשירותים החברתיים ועובדיהם, כולל בתחום העבודה הסוציאלית (Munro, 2004), שכתוצאה ממנה ישנה דרישה ציבורית גוברת לצמצום שיקול הדעת של אנשי מקצוע ולהצבת דרישות מפורטות ונוקשות של תיעוד ודיווח במהלך ביצוע עבודתם (Munro, 2011), וגם לקביעת סטנדרטים מקצועיים להכשרת עובדי טיפול, ובפרט עובדים סוציאליים, והליכי רישוי חוקיים של אנשי המקצוע (McLaughlin, 2007).

עבודה סוציאלית ופיקוח: מתחים והשלמה

סקירת הספרות מגלה מתחים משמעותיים בין הפרספקטיבה של העבודה הסוציאלית לבין הפרספקטיבה הרגולטורית. הפרספקטיבה של הרגולציה צמחה והתפתחה לפי

היגיון של בקרה (audit) ושל ניהול סיכונים (Power, 1997), ואילו עבודה סוציאלית צמחה מתוך פעילות פילנטרופית והתפתחה כפרופסיה הומניסטית שמדגישה אוטונומיה של עובדי השירותים ולקוחותיהם (שפירו, 2012; Stuart, 2011). שנים רבות נהלו שירותי הרווחה האישיים כבירוקרטיה פרופסיונלית שכיבדה מומחיות ונתנה לעובדים סוציאליים מידה רבה של שיקול דעת (Friedson, 2001). מערכות רגולטוריות, לעומת זאת, שואפות פעמים רבות לצמצם סיכונים באמצעות צמצום שיקול דעת מקצועי. חוקרים כמו מונרו (Munro, 2004), מודים שקשה אומנם להגן על מידת שיקול הדעת שהייתה לעובדים סוציאליים בעבר, אך טוענים שכיום המערכת עברה לקיצוניות שעל הצד השני של הרצף, שלפיה יש לבטל כליל כל סוג של שיקול דעת.

הוגי דעות ואנשי פרקטיקה בתחום העבודה סוציאלית מבקרים את המעבר למדינה הרגולטורית בהקשר של שירותי הרווחה האישיים משום שהיא מגבילה את יכולת המטפלים לקחת על עצמם אחריות ולטפח את הידע והמיומנויות המקצועיים שלהם, וחותרת תחת יכולתם להיות ממוקדים בצורכי הלקוחות (Foster & Wilding, 2004). ביקורת זו נוסחה בצורה ברורה ביותר ברוח ועדת מונרו (Munro, 2011), אשר עסקה בשיפור עבודתם של אנשי מקצוע בהגנה על שלומם של ילדים. על פי הדוח, המערכת הרגולטורית, כפי שהתפתחה בבריטניה, מקדמת "תרבות של ציות", ואילו לדעת הוועדה מטרת האסדרה והפיקוח צריכה להיות דווקא קידום "תרבות של למידה".

ביקורת נפוצה נוספת של עובדים סוציאליים על מערכות הבקרה הרגולטוריות היא שהן לא מתייחסות ליחסי הגומלין בין העובדים הסוציאליים ללקוחות, יחסים שבעיני העובדים הסוציאליים הם ההיבט החשוב ביותר של עבודתם (Munro, 2004). קרי (Carey, 2008) טוען, למשל, שההתרחבות המהירה של הדרישות הרגולטוריות מציב את עובדי השדה בשירותי הרווחה האישיים במציאות שבה עליהם להתמודד עם צרכים אנושיים וסיכונים מורכבים בעוד הם עסוקים כל הזמן ב"ריטואלים בירוקרטיים" מיותרים ומיגעיים של תיעוד ודיווח. בנוסף נטען שמערכות פיקוח נוטות להתמקד בציות לסטנדרטים מינימליים ולא בשיפור של רמת השירות. במקרים שבהם מוצהר ששיפור הוא חלק מסדר היום הרגולטורי נטען כי פעמים רבות הכוונה היא לשיפור במונחים של ציות לתהליכי בקרה המוכתבים מבחוץ ולא לשיפור במונחים של רווחתם וסיכויי חייהם של יחידים וקהילות (Carey, 2009). מעבר לכך, גם כאשר מקבלי החלטות מתכוונים ליצור שיפור של ממש באיכות השירותים הציבוריים באמצעות הפיקוח, עולה קושי בקרב המפקחים לחזות ולהעריך את הסיכוי לשיפור בשירותים השונים, ולהתאים לכך את תדירותו ואופיו של הפיקוח הנדרש לכל שירות (Downe & Martin, 2007).

מנגד, אפשר למצוא בספרות גם סינרגיה אפשרית בין הפרספקטיבה של העבודה הסוציאלית לפרספקטיבה של האסדרה והפיקוח. מבחינות רבות פיתוחן של מערכות פיקוח ובקרה המבוססות על בחינה מתמדת של מדדי תוצאות ותפוקות (ראו פירוט

אצל להט וטלית (2012), תואמת קריאות של אנשים מתוך מקצוע העבודה הסוציאלית להגדרות מדויקות יותר של מהות הפרקטיקה והפיכתה למבוססת-ראיות ולמכוונת-תוצאות (צבע, ארזי וחביב, 2012). אפשר אף למצוא קשר בין פיקוח על שירותי רווחה אישיים לבין תפיסת ההדרכה (Supervision) במקצוע העבודה הסוציאלית. בדומה לפיקוח, גם הדרכה מקצועית מבוססת על אחריותיות (Kaiser, 2004) ומטרתה הגנה על לקוחות (Noble & Irwin, 2009). ספרות ההדרכה מגדירה את שלוש הפונקציות העיקריות של הדרכה כהשגחה מנהלית, פיתוח חינוכי ותמיכה רגשית (לזר ובן-עוז, 2012; Kadushin & Harkness, 2002). אלה מקובלים כמאפיינים של פרקטיקה הדרכתית טובה. כאשר משווים אותם עם תפקידי הפיקוח בספרות האסדרה, מוצאים שהתפקודים המנהליים והחינוכיים דומים, אם כי שונים במידת החשיבות המיוחסת להם. במנגנונים רגולטוריים הפונקציה של ההשגחה היא הדומיננטית, ואילו התפקיד הייעוצי משני ושנוי במחלוקת (Braithwaite et al., 2007), ואילו בספרות ההדרכה מרכיב הלמידה הוא הדומיננטי, ורכיב ההשגחה משני ושנוי במחלוקת (Beddoe, 2010; Noble & Irwin, 2009). מעבר לכך, ספרות הרגולציה מכירה בכך כי לצד כלי הפיקוח המבוססים על קביעת סטנדרטים ואכיפתם או על כלים מבוססי-תחרות, שהפכו למרכזיים עם עלייתה של המדינה הרגולטורית, קיימים גם כלים אחרים, כגון מנגנוני ההדדיות (mutuality) המאפיינים מערכות מקצועיות קולגיאליות, שאפיינו באופן מסורתי את המגזר הציבורי, ביחוד בתחומי השירותים החברתיים (Hood, 1999; James, Scott, Jones, & Travers).

הפיקוח על שירותי רווחה אישיים בישראל

כאמור, בעשורים האחרונים אנו עדים לשינויים מרחיקי לכת בניהול שירותי הרווחה האישיים בישראל (בניש, 2012; מנדלקרן ושרמן, 2015; מרון, 2015). אומנם, אפשר למצוא דוגמאות לאספקה של שירותי רווחה אישיים באמצעות גורמים פרטיים – בעיקר עמותות – כבר בראשית ימיה של המדינה (איזנשדטט ורוזנהק, 2001), אולם, החל מאמצע שנות ה-80, התמהיל שבין פרטי לציבורי בכלכלה מעורבת זו של אספקת שירותי רווחה אישיים השתנה באופן ניכר (קטן, 2008), וכיום כ-80% מתקציב משרד הרווחה מוקדש לרכישת שירותים מגורמים לא-ממשלתיים, כמחציתם מופעלים בידי גורמים עסקיים ומחציתם בידי עמותות (מדהלה-בריק וגל, 2016).

באופן טבעי, מבנה מופרט זה של אספקת שירותי רווחה אישיים מציב במרכז את סוגיית הרגולציה והפיקוח על שירותים אלו (להט וטלית, 2012; שפירו ופרומר, 2010; Benish, 2010, 2014). מערך הפיקוח על שירותי הרווחה האישיים במשרד הרווחה צמח למעשה בתוך המגזר הציבורי, עוד לפני שהפרטה הפכה להיות כל-כך מסיבית. המפקחים במשרד רובם עובדים סוציאליים בהכשרתם, וכאשר בוחנים את ספרות

הפיקוח במשרד הרווחה אפשר לראות באופן ברור שתפקיד זה צמח מתוך העולם של ההדרכה בעבודה סוציאלית (חובב, 1998). עם התגברות תהליכי ההפרטה החלו לעלות שאלות בדבר התאמתו של מערך פיקוח זה למבנה החדש של אספקת השירותים, ובאחד מדוחותיו בעניין מיקור החוץ של השירותים החברתיים מציין מבקר המדינה כי ההפרטה התקדמה הרבה יותר מהר מאשר תהליכי הפיקוח, שהיו אמורים ללוות אותה (מבקר המדינה, 2005; ראו גם: לוי-פאור ועמיתים, 2015). מזה שנים אחדות יש הבנה במשרד הרווחה בדבר הצורך ברפורמות בתחום זה, ונערכו כבר ניסיונות להבנות את התפקיד של המפקחים (משרד הרווחה, 2012), אך זה תהליך שמתקדם באיטיות רבה. לאור זאת, המחקר הנוכחי שואף להציג את נקודת המבט של עובדים סוציאליים המעורבים בתהליך הפיקוח כמפקחים או כסגל בכיר של מעונות בפיקוח. אנו שואלים כיצד הם רואים את תפקיד הפיקוח ומטרותיו, כיצד הם חווים את האינטראקציה בין מפקחים למפוקחים, וכיצד הם קושרים בין המסורת והתיאוריה של העבודה הסוציאלית לבין המציאות של אסדרה.

שיטת המחקר

שדה המחקר

רשות חסות הנוער היא יחידה במשרד הרווחה ה"אמונה על טיפול חוץ-ביתי סמכותי כופה... במתבגרים במצבים של סיכון מוגבר, סכנה ועבריינות" (יוגב, סולוביצי'ק וכוכבי-סמסליק, 2015). מדובר בבני נוער בגיל 12-18, שמרביתם הופנו על ידי בתי משפט, על פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) תשל"א – 1971 או על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך – 1960. מעונות הרשות אמורים לספק לנערים ולנערות החוסים בהם "סביבה טיפולית מטפחת ומשקמת" (ראובן, 2008), ובמרבית המקרים מדובר בבני נוער שניסיונות טיפול קודמים בהם, בקהילה ומחוצה לה, לא נשאו פרי (גור-בוסתנאי וחובב, 2012).

רשות חסות הנוער מפקחת על כ-60 מסגרות מסוגים שונים, מרביתם מעונות לשהייה ממושכת, אשר כוללים שלושה סוגי מרחבים שנבדלים במידת החופש האישי שניתן לחוסים ובמידת הקשר שלהם עם הקהילה. מרחב מגן (נעול), מרחב קידום שפועל בתנאי פנימייה, ומרחב שילוב המבוסס על הוסטלים בקהילה. בנוסף כוללת המערכת גם מרכזי אבחון והתערבות במשבר, חלופות מעצר, ומקלטים לבני נוער חסרי קורת גג (יוגב ועמיתים, 2015). מרבית המעונות הנעולים והסגורים הם ממשלתיים, אולם מתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20 עברו מסגרות אלו תהליכים של מיקור-חוץ חלקי: המתקן עצמו והסגל הבכיר ממשלתיים, ואילו שירותי חינוך, טיפול, השכלה,

הזנה ועוד נרכשים מעמותות או מגורמים עסקיים. שאר המסגרות מופעלות באופן מלא באמצעות 19 עמותות, אשר מקצתן מפעילות מסגרת אחת, ואחרות כמה מסגרות. לרשות חסות הנוער מטה, שכולל מנהלת ("הממונה על המעונות"), סגנית, ארבע מפקחות ארציות לתחומים ספציפיים (מיון והשמה, טיפול, מעקב בוגרים ופרט), ושישה מפקחים מחוזיים. כל אנשי המטה והמפקחים, למעט אחד, הם עובדים סוציאליים, כולם בעלי תואר שני בעבודה סוציאלית או השכלה נוספת בתחום קרוב. מנהלי המעונות – מקצתם עובדים סוציאליים, ומקצתם אנשי מקצוע מתחומים קרובים (חינוך, קרימינולוגיה, פסיכולוגיה, ייעוץ ארגוני ועוד). מקצת המנהלים התקדמו במערכת מתפקידי הדרכה לריכוז וניהול, ובודדים באו מהצבא. במעונות גדולים ממנות על הסגל הטיפולי (עובדות סוציאליות, פסיכולוגים, מטפלים באמנות וכדומה) רכזות טיפול, שכולן עובדות סוציאליות, ואילו במסגרות קטנות, כמו הוסטל בקהילה, יש לעתים רק עובדת סוציאלית אחת. במאמר הנוכחי נעסוק גם בעובדת סוציאלית יחידה במסגרת כרכות טיפול.³

בעשור האחרון השתנה מבנה הפיקוח ברשות. בעבר היו לכל מסגרת שני מפקחים, מפקח על המעון ומפקח על הטיפול, ואילו כיום יש לכל מעון מפקח אחד, שאמור לפקח הן על הצד הניהולי והן על הצד הטיפולי. על פי הגדרת התפקיד (מבקר המדינה, 2008, עמ' 930) למפקח אחריות מקצועית ומנהלית על קבלת חוסים למעון, הוא מעורב בדיונים על קבלת חוסים ועל המשך הטיפול בהם; עליו ליזום פעולות לפיתוח ושיפור שיטת הטיפול; לייעץ להנהלת המעון, לרכז הטיפול ולממונה על המעונות בענייני המעון. על המפקח לבקר במעונות באופן סדיר, להיפגש עם המנהלים והצוות הבכיר, להשתתף בגיבוש תוכניות וקבלת החלטות, לייעץ ולהנחות, לפתור בעיות ולדווח על סטיות מנהלים ועקרונות. על המסגרות לדווח למפקח על כל אירוע חריג, כמו בריחה, אלימות או פגיעה עצמית.

מאז שנות ה-90 של המאה ה-20 הוכנס לשימוש ברשות חסות הנוער כלי בשם "תפוקות המערכת" להערכה תקופתית של מצבו של כל חוסה (Savaya, Spiro, 2004, Waysman, & Golan), וכלי לבקרת איכות, בשם "שיטת הרף" (שפירו ופרומר, 2010). שיטת הרף מופעלת בידי המפקח. הוא מראיין מדגם של נערים ושל אנשי צוות, ומכין דוח על היבטים חינוכיים, טיפוליים, מנהליים ופיזיים של המעון. הדוח מציין ליקויים שמחייבים תיקון, והתיקון אמור להיבחן בביקור חוזר. בנוסף לכל זאת מפעילה הרשות גם ביקורי פתע: מפקח מבקר מסגרת שנמצאת בתחומו של מפקח אחר, ומדווח על בעיות וליקויים.

3 כדי לשמור על חסיון המרואיינים, בדיווח על ממצאי המחקר נקוט בלשון זכר כאשר אנו מציגים דברי מפקחים ומפקחות, מנהלים ומנהלות, ובלשון נקבה כאשר אנו מביאים מדברי הממונה על המעונות ונשות המטה של חסות הנוער ומדברי רכזי הטיפול.

איסוף נתונים וניתוחם

נערכו 24 ראיונות. רואיינו כל ששת המפקחים המחוזיים וכן הממונה על המעונות, סגניתה ומפקחת ארצית. ארבעה מתוך ששת המפקחים עובדים במערכת זמן רב, מילאו בעבר תפקיד של מפקח על מעון או מפקח טיפולי, ושני מפקחים נוספים נכנסו לתפקיד לאחר השינוי במבנה הפיקוח. כל המפקחים, וכל נשות המטה למעט אחת, הם עובדים סוציאליים. מהמסגרות רואיינו 14 מנהלים ורכזות טיפול של שמונה מסגרות, כמדגם. כמחצית מהמנהלים ורכזות הטיפול שרואיינו היו נתונים בעבר לפיקוח הכפול, והשאר הצטרפו לאחר מיזוג התפקידים. כל רכזות הטיפול הן עובדות סוציאליות; המנהלים – למרביתם השכלה בתחום החינוך ולמיעוטם השכלה בעבודה סוציאלית או בקרימינולוגיה. מקצתם צמחו בתוך רשות חסות הנוער והתקדמו מהדרכה לריכוז וניהול.

המסגרות נבחרו בדגימה תכליתית (purposive sampling) שמטרתה לשקף, ככל האפשר, את המסגרות השונות הקיימות בחסות הנוער מבחינת סוג המעון וסוג האוכלוסייה: מעון ממשלתי סגור, שתי פנימיות שמגדירות את עצמן כ"כפרי נוער", מרכז אבחון והתערבות במשבר, שלושה הוסטלים בקהילה, ומקלט לבני נוער חסרי קורת גג. אחת המסגרות מיועדת לנערים ערבים, וחמש אחרות לנערים או נערות יהודים. המקלט פתוח לשני המגזרים. דגימה זו לא כוללת את כל סוגי המעונות. לא נכלל בה מעון ממשלתי נעול, וגם לא קהילה טיפולית לנפגעי סמים. עם זאת נראה לנו שהמסגרות שנבחרו משקפות את מגוון נקודות המבט של מנהלים ורכזי טיפול במסגרות השונות. להשלמת התמונה רואיינו גם שלושה חברים בצוות הבכיר של עמותה שמפעילה מספר רב של מסגרות (בריאיון קבוצתי).

הראיונות היו מובנים-למחצה. שיטה זאת נבחרה בשל הידע המועט יחסית שיש בתחום ובשל ההיקף המצומצם של שדה המחקר והמספר הקטן של מפקחים שפועלים בו. לכל קבוצת מרואיינים נבנה תדריך ריאיון המותאם לה. הריאיון התנהל כשיחה פתוחה, והתדריך שימש את המראיין לוודא שכל שאלות המחקר עלו בריאיון. המפקחים התבקשו לספר על הרקע המקצועי שלהם, תפיסת התפקיד, מטרות הפיקוח, דרכי התמודדות עם בעיות בתפקוד המעון, ודפוסי יחסיהם עם אנשי הצוות הבכיר במעונות. הם נשאלו גם אם וכיצד היותם עובדים סוציאליים משפיעה על כל אלה. המפקחים, מנהלים ורכזות טיפול, נשאלו על אותם נושאים, ובנוסף גם על השפעות חיוביות ושליליות של הפיקוח על תפקוד המעון. בשני סוגי הראיונות התבקשו המרואיינים לספק דוגמאות לכל הכללה שעלתה בריאיון. הראיונות התקיימו בין אוקטובר 2013 ליולי 2014. אורך ריאיון היה כשעה. כל הראיונות הוקלטו ותומללו. בניתוח התוכן נעזרנו בתוכנת Atlas-ti להפקת תימות עיקריות. נוסף לראיונות נאספו ונותחו חומרים בכתב, ובכללם חוקים, תקנות, תדריכים ודוחות פיקוח.

ממצאים

תפיסת תפקיד הפיקוח: גישה תכליתית לעומת דבקות בנהלים בקרב המרואיינים, מפקחים ומפוקחים כאחד, הייתה הסכמה שהפיקוח אמור להבטיח עמידה של המעון וצוותו בהוראות האסדרה הקבועות בחוקים, בתקנות ובנהלים. עם זאת הם הדגישו שהעמידה בכללים אינה מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי להבטחת שלומם של הנערים והנערות החוסים במעונות. כפי שהסביר אחד המנהלים:

[תפקיד המפקח] לפקח ולראות שבאמת הילדים פה מקבלים את השירות. יש פה איזשהם תהליכים שהילד אמור לעבור, וצריך לראות שהתהליכים האלו מתנהלים בצורה תקינה.

אחד המפקחים קישר בין הגדרת התפקיד לתהליכי מיקור החוץ:

מאחר והשירותים עברו למיקור-חוץ, אני כאן כדי לראות ששומרים על שלומו של נער, נותנים לו את המקסימום מבחינה טיפולית, שמים אותו במקום הנכון. התפקיד שלי הוא לשמור שהנערים והנערות יקבלו את השירות הטוב ביותר.

בקרב המפקחים והמפוקחים הייתה הסכמה שפיקוח אשר מתמקד רק בציות לכללים לא יבטיח את שלומם ורווחתם של הנערים והנערות שבחסות. אחד המפקחים אמר שמפקח שמתמקד רק בציות לכללים "לא יראה את מה שקורה בהקשר הנכון, ולא יבין את מה שהוא רואה". כפי שאמר מנהל מעון:

יש כללים, אך במסגרת הכללים יש גם מקום לשיקול דעת. המפקח שלי לא דבק רק בכללים.

גישה תכליתית זו, המדגישה את שמירת שלומם ורווחתם של הנערים ולא ציות לנהלים, משתקפת גם בתפיסת המפקחים. לדבריהם מידה של שיקול דעת למעונות ולמפקחים עצמם היא מרכיב הכרחי ואף רצוי של הפיקוח. כך ניסח זאת אחד המפקחים:

סטנדרטיזציה מובילה לכך שאנשים מתחילים לעבוד לפי הספר ולא לוקחים סיכונים.

לדעתו, כדי לתת לנערים את הטיפול הנאות, על צוותי המעונות לקחת סיכונים ולנסות מדי פעם שיטות עבודה חדשות. אשת מטה הסבירה:

נהלים צריך ליישם באופן יצירתי. לעתים מרוב רצון להגן על הנערים מונעים מהם דברים.

היו הבדלים בין מפקחים במידת הגמישות שאפשרו ביישום התקנות והנהלים, אבל אף לא אחד מהם היה קיצוני בדבקות בנהלים, ומצד שני אף אחד לא סבר שאפשר בלעדיהם. לדעת המפקחים, הרשאה לסטות מנהלים, במפורש או במשתמע, היא

גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער

מוצדקת כדי לענות על צורכי הנערים, על פי השיפוט המקצועי. הם גם סברו שבמצבים כאלה החוק לציידם:

לעומת מבוגרים, ברגע שאנחנו עובדים עם בני נוער המחוקק אומר שאין דברים שהם בדין. הכול דינמי ומותאם לנער, מתקדם עם הנער. גם המערכות שלנו צריכות להתנהל באותה רוח.

במילים אחרות, הנהלים נותנים מסגרת רחבה דיה ומשאירים שיקול דעת למנהל ולמפקח, והתפקיד של המפקח הוא קודם כול להגן על הנערים. בראיונות עלו דוגמאות של שני נושאים שבהם מפקחים מאפשרים לעצמם ולמפוקחים מידה של שיקול דעת: הפעלת שיטות טיפול החורגות מהשגרה, ודיווח על אירועים חריגים. אשר לשיטות התערבות לא שגרתיות – מדובר, בין היתר, בפעילות אתגרית בחיק הטבע. תחת הכותרת של פעילות אתגרית יש טווח רחב של פעילויות, כולל מצבים שבהם נער או נערה, בליווי איש צוות, שורדים ימים רבים בשטח תוך התמודדות עם קשיים רבים. על אף הסיכון המסוים שיש בפעילויות כאלה, מאפשרים המטה והפיקוח של רשות חסות הנוער פעילות אתגרית מסוג זה. אחד המנהלים אמר לנו:

עלינו למצוא דרכים לאפשר לנערים אלה צמיחה. אי אפשר להשיג זאת בשיטות טיפול מסורתיות.

כלומר, המפקח ומטה החסות מכירים בכך שנערים חריגים זקוקים לכלים חריגים. התייחס לכך אחד המפקחים באומרו:

כשהם יודעים שאני אגן עליהם במקומות האלה, אשמור עליהם ואלחם בשבילם, הם יכולים להיות יותר יצירתיים וללכת יותר רחוק.

גישה זו אינה מובנת מאליה, שכן "עבודה לפי הספר" עשויה להיות אסטרטגיה בטוחה יותר, הן מבחינת החסות והן מבחינת המעונות, בתחום שנתון לביקורת ציבורית וסיכונים משפטיים. ועם זאת, בראיונות עלתה תפיסה דומיננטית, הן בקרב המפקחים והן בקרב המפוקחים, שעבודה טיפולית עם בני נוער בסיכון מוגבר מחייבת שיקול דעת שעל פי רוב אין להגבילו על ידי כללים נוקשים. עם זאת, מנהלי המסגרות ונשות מטה הנהלת החסות הדגישו שהשימוש בכלי טיפול ואבחון שיש בהם מידה של סיכון כרוך בהקפדה על קבלת אישורים ודיווח שוטף.

דוגמה נוספת הממחישה את החשיבות שמפקחים מייחסים לשיקול הדעת שלהם ושל המנהלים, ואת הגבולות שהם מציבים, היא התנהלות במקרה של בריחה ואירועים קיצוניים אחרים. אחד המפקחים הסביר שכאשר נער בורח יש לדווח למשטרה אחרי שעתים על פי הנוהל, אך קורה שמנהל מעון מבקש מהמפקח אישור לחכות שהנער יגיע הביתה כדי לדבר איתו וכדי לאפשר לו לחזור למחרת מבלי לדווח למשטרה. לדברי

המפקח, אם הוא משתכנע שלא נשקפת לנער סכנה, ולמנהל יש צידוק טיפולי, "אני יכול ללכת איתו". לעומת זאת "אם לא ידוע מקום הימצאו (של הנער) אני מבקש דיווח למשטרה ועדכון שכך נעשה". אשת מטה ציינה שהחריגות מחובת הדיווח מתואמות עם המשטרה, והבחינה בין אירועי בריחה בהקשרים שונים:

בחלופת מעצר דואגים גם לציבור. היחס לבריחה שונה בחלופת מעצר, כשלא מכירים את הנער, לעומת מעון.

כשם שמנהל המעון חייב לדווח למפקח, במקרים חמורים המפקח חייב לדווח לממונה על המעונות. אומרת אשת הנהלת מטה החסות:

אני לא מציעה לאף מנהל מעון להגמיש אירועים חריגים מאוד, ברמה של ניסיונות אובדניים, ברמה של אלימות בוטה, ברמה של מעצר, ברמה של פגיעה מינית בתוך מעון. פה אין הגמשה. פה יש שחור או לבן. ככלל, ברמה השוטפת של היום-יום המפקח שותף לכל האירועים חריגים שקורים במעון וחייב להיות מדווח מא' ועד ת'. הוא חייב לבדוק את האירועים החריגים האלה. אם הוא רואה שבמעון יש למשל הרבה אירועים חריגים לראות למה זה קורה.

תפיסת תפקיד הפיקוח: ייעוץ מול בקרה

מרכיב הבקרה מובנה בפעילות השוטפת של המפקח בעיקר בשלושה אירועים: ביקור רף, שמפקח אמור לעשות אחת לשנה בכל מעון שתחת פיקוחו; ביקורי פתע, שמפקחים עושים אחת לכמה חודשים במעונות שנמצאים בפיקוחו של אחד מעמיתיהם; וביקור ממונה, שמתקיים אחת לשנה. עם זאת, המרואיינים אף הדגישו את המרכיב הייעוצי של המפקח. כפי שאמר אחד המנהלים:

תפקיד הפיקוח הוא לדאוג לכך שההוסטל מתנהל באמת על פי אמות מידה מקצועיות, ועל פי הנהלים שהציבו. בשבילי הוא גם כתובת להפניה של דילמות, סוגיות, מענים. גם כשלא חייבים מתייעצים עימו.

ואחר הוסיף:

[על המפקח] גם לעזור למנהל בקשיים שיש לו, לייעץ לו, לראות ממבט-על מה אפשר לעשות אחרת או איך הוא נעזר בפונקציות אחרות שמחוץ למעון.

שאלה שעלתה לא פעם בפורומים שונים וגם בספרות: האם שני מרכיבי התפקיד, הבקרה והייעוץ, יכולים להיעשות בידי אותו מפקח? (חובב, 1998; להט וטלית, 2012). בעיקר עלתה סוגיה זאת בהקשר של שיטת הרף. היו שטענו שעדיף מיקור-חוץ של השיטה, ושמילוי טופסי הרף יוטל על אנשים שאינם מעורבים בעבודת המעונות. הצגנו סוגיה זאת לפני המרואיינים. כמו במחקר קודם (שפירו ופרומר, 2010), גם במחקר הנוכחי סברו המרואיינים שאין להפריד בין התפקיד הבקרתי לתפקיד הייעוצי של

גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער

הפיקוח, משום שיש ביניהם חיזוק הדדי. כך למשל אמר אחד המפקחים שהרף עוזר לו בדיאלוג עם המנהלים, מאחר שהוא עוסק בעולמות התוכן שלהם:

הרף יודע לומר מה נקודות החוזק ומה נקודות התורפה, ומזה נגזרת תוכנית עבודה.

כך ההיבטים הפורמליים של הפיקוח מקדמים למידה ומסייעים לשיפור הפרקטיקה. אשת הנהלת מטה החסות הוסיפה:

הרף, אם אתה עושה אותו כמו שצריך אתה יכול אחר כך לגזור דיאלוג מאוד איכותי עם המנהל.

גם המנהלים ורכוזות טיפול סברו ששיטת הרף תורמת לדיאלוג בין המסגרות לבין המפקחים. אחת מהרכוזות ציינה דוגמה:

למה בתיק אין אישור הורים לתרופות? זאת הזדמנות לדבר על זה עם המפקח, לחשוב על זה.

אחד המנהלים סיכם את היתרונות והחסרונות של שילוב שני התפקידים:

מצד אחד המחיר של חוסר אובייקטיביות, כי מי שמכיר את הארגון הוא זה שעושה את ההערכה. ואז יש פה איזשהו עיוות מסוים בגלל הקרבה. לעומת זאת הערכה של הארגון על ידי גורם חיצוני לגמרי, שלא מכיר, שלא נמצא בוועדות, שלא מכיר את הסגל, כמה הוא יכול להעריך? אני חושב שהמחיר פה יהיה הרבה יותר גדול, כי בסוף אנחנו עובדים בתהליכים ארוכי שנים מול הנערים, בדברים מאוד מורכבים. ואין שום יכולת אמיתית להעריך את הארגון על סמך צ'ק ליסט כזה שקוראים לו ביקורת רף. ואני חושב שמי שהרבה יותר יכול להעריך את הארגון זה מי שמלווה אותו לאורך שנים, שמכיר את איכויות הסגל שלו, שמכיר את איכויות הניהול שלו, שמכיר כל מיני דברים בזווית קטנות. שבסוף אם הוא צריך להביא את התמונה לממונה על המעונות, היא תקבל תמונה יותר נכונה מההערכה של המפקח.

המפקח כמקור לגיבוי ותמיכה

נוסף לתפקידי הייעוץ והבקרה, דיברו המרואיינים גם על כמה תפקידים מרכזיים נוספים אחרים אשר הפקחים ממלאים. המפקחים נתפסים בעיני עצמם ובעיני צוות הפנימיות כאנשי ביניים שממלאים תפקיד של תיווך ועוזרים להנהלת הרשות להבין מה קורה בשטח. מנהלי מעונות מתמודדים ביום-יום עם גורמים רבים ושונים – הנהלת הרשות, גורמים משיקים בטיפול בנערים, שירות המבחן לנוער, עובדים סוציאליים לחוק נוער, מערכות חינוך, ועוד. הם מתמודדים עם ההנהלות של העמותות המפעילות, ועם המשפחות של הנערים. בהתמודדויות אלה הם מצפים לסיוע של המפקח. בנוסף, לעתים

נוצרים ניגודי עמדות ואינטרסים בין העמותות, המשתדלות לאזן את תקציבן, לבין צוותי המעונות, המעוניינים לתת לחוסים את הטיפול הטוב ביותר. המפקח נתפס כמי שעשוי לסייע לצוות הבכיר של המעון במצבים כאלה. בראיונות הועלו מצבים שונים שבהם מפקח עשוי להתערב מול העמותה, למשל, כאשר לדעת המנהל רכז מטעם העמותה אינו מתפקד, כאשר הצוות רואה צורך בהשקעה רבה יותר בהדרכה, או כשנדרש סיוע בהשגת אישור להוצאות חריגות בנושאים כמו טיפול בבעלי חיים או קידום בלימודים. מנהל הגדיר את המפקח כ"נשק יום הדין" בשיח עם העמותה כשזו מנסה לקצץ.

המפקח כמניע למידה והתפתחות

מהדרך שבה המפקחים מתארים את תפקידם עולה גם תפקיד של הנעת שינויים והבטחת ההתפתחות והשיפור של המעונות וצוותיהם. אחד המפקחים אמר שתפקיד מפתח שלו כמפקח הוא "להציב יעדים, להנהיג, לקדם (את המעונות)". אחר אמר שתהליך הפיקוח אמור לסייע לצוות המעון "לגדול ולצמוח". סיפר אחד המנהלים:

כשאני רוצה לעשות איזשהו מהלך, להכניס פה קבוצה, ללכת לזימות עסקית, להכניס פה עוד משהו, ישר אני רואה את הפיקוח כמקום [שמסייע], ברמה ארגונית, גם מהותית.

כמה מפקחים אמרו שהם מביאים לידיעת הצוות דרכי התמודדות של מעונות אחרים שנתקלו בבעיות דומות. אחד מהם אמר:

כל פיסת ידע שאני שומע בחוץ, אני מזין את המעון. אני לא שומר את זה אצלי.

מאפייני הקשר בין מפקחים למפוקחים

הן המפקחים והן המפוקחים תיארו את המפגש ביניהם במונחים של אמון ודיאלוג, יותר מאשר במונחים של יחסי סמכות. כדברי אחד המפקחים:

לכל אחד מאיתנו כמפקח יש את העוגנים הללו, הנהלים. [אני] רוצה לקוות שלנהלים הללו במשך הזמן [נוספים] גם האמון והשיח המקצועי. אני מביא את עצמי, את הידע, את עולם התוכן, את הניסיון, הזמינות, הכבוד המקצועי לצוות שנמצא במקום כי הם אלו שנמצאים בחזית.

מרבית המרואיינים מקרב המנהלים ורכזות הטיפול סיפרו על פתיחות מול המפקח שלהם:

המפקח שלי יודע יותר על הכביסה המלוכלכת שלי מאשר מפקח שמגיע לביקור פתע. אני יכול לשתף את המפקח בבעיות שלי, משום שיש לי בו אמון. הוא יכול להציץ לחדר הכביסה שלי.

גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער

זאת גם הציפייה של המפקחים:

אמון נבנה על זה שאתה תשתף אותי, שאתה תתעד את הדברים... זה לא עסק פרטי שלך ולא שלי. מוטלת על כולנו אחריות מאוד כבדה, אני לא במקום של בירוקרטיה... יש לנו אחריות על כל ילד וילדה שאצלנו, וכל אירוע שקורה זה החיים שלהם.

אחד המנהלים הדגיש שהפתיחות של הצוות קשורה לגמישות בפיקוח:

יש גמישות. היא מבוססת על הערכה ואמון. הפתיחות והשקיפות שלי מול המפקח מאפשר גמישות.

בראיונות עלו שתי מטפורות ליחסים בין המפקחים לצוותים של הפנימיות. לחיוב עלה דימוי האב, ואילו לשלילה עלה דימוי השוטר. אמר אחד המנהלים:

הדימוי שצץ לי בראש זה אבא. כזה שדואג שהדברים יתנהלו כמו שצריך, הוא משמש כתובת, עכשיו אתה יכול לקחת את האבא הזה לכל מיני מקומות. יש אבות שמכתיים, ויש אבות קשוחים, ויש אבות חמים, ויש אבות שמנחיתים הוראות. במקרה שלי זה דווקא אבא במובן של משהו שדואג שהדברים יתנהלו כמו שצריך וישמש גם כתובת לפנות אליו לחשוב. גם כשהוא בא לפה לפקח אני לא מרגיש שהוא בא כדי לחפש או לראות מה לא בסדר, או לדקדק על כל מיני, זה לא אבא שוטר.

כששאלנו על הרציונל לגישה שתפנית המבוססת על אמון, המפקחים נתנו שתי סיבות עיקריות. ראשית, הם ראו יחסים של שותפות כחיוניים למניעת לעומתיות וכעידוד לפתיחות של המעון. כפי שאמר אחד המפקחים:

לדעתי חשוב מאוד, ובעצם אי אפשר אחרת, שהיחסים יהיו מבוססים על אמון ועל הערכה מקצועית. כשאין אמון קשה מאוד לעבוד.

שנית, המפקחים הסבירו שיחסים מקצועיים ומבוססי אמון עושים את צוות המעון ליותר פתוח ומקבל, ועשויים להביא להפנמה אמיתית של דרישות האסדרה. אחד המפקחים פירט:

המפקח לא דומה לשוטר שתופס נהג שעובר באור אדום. המטרה היא שהנהג יפנים שהתנהגות כזאת מהווה סכנה. כדי להשיג הפנמה אני לא יכול לנהוג כשוטר. עליי לבנות אמון, להשיג הערכה כסמכות מקצועית, לא כסמכות בירוקרטית גרידא. בדרך זו אני מצליח להנהיג סטנדרטים.

יחסי שיתוף הפעולה עם המפקחים סייעו למנהלים ולרכזות הטיפול להקל את העומס הקשה של עבודה עם בני נוער בסיכון מוגבר. הסבירה רכזת טיפול:

אנו עוסקים באוכלוסייה במצב אקוטי. אני יודעת שיש עימי משהו שהקשיב לשיפוט המקצועי, עוזר לי לקבל אחריות על החלטותי.

כאשר המרואיינים נשאלו אם על המפקח לתמוך רגשית בצוותי המעונות, התשובה בדרך כלל הייתה שלילית, אך היו גם מנהלים ורכזות שציפו לתמיכה כזאת. מרואיינים רבים הדגישו את חשיבות התמיכה בעת משבר, אך במישור המוסדי, לא האישי, ובעיקר כאשר התמיכה קשורה למטרות הארגון ולתפקידי המפקח. אחד המפקחים אמר שהמנהלים והרכזות מצפים ש"תהיה שם בשבילי כשאני צריך". מנהל הבהיר שהוא לא מצפה לתמיכה רגשית, אך מעריך את העובדה שהמפקח מביע אהדה כשהוא מתלונן על עייפות. מנהל אחר אמר שהוא דווקא מצפה לתמיכה, לאפשרות ונטילציה. מחפש "חבר מקצועי".

מפקחים ומנהלי מעונות הודו שיחסים קרובים מדי עלולים להקשות על המפקח להעביר ביקורת ולדרוש ציות לכללים. כפי שניסח זאת אחד המנהלים:

יש מחיר לקרבה, והיא יכולה, במידה מסוימת, להטות את ההערכה של המעון.

אולם המרואיינים גם ראו את יחסי שיתוף הפעולה כתורמים לאפקטיביות של הפיקוח. אמר אחד המפקחים:

כאשר נוצר ריחוק, והקשר שלי עם אנשי הצוות מצטמצם, זה משפיע לרעה על תהליך הפיקוח.

מרואיינים סברו שהמחיר של אי-אמון, דהיינו יחסי ריחוק וקשיחות, גדול יותר מבחינת יכולתו של המפקח לקבל תמונה של מצב המעון לאשורו, ולהביא לשינויים בממדים חשובים של טיפול. כדברי אחד המפקחים:

אני מפקח יותר טוב כי אני יותר קרוב... הרבה יותר קל למנהל לדבר איתי ולשמע את דעתי, וגם לקבל ולשתף פעולה, מתוך זה שהוא יודע שאני מכיר את פלונית-אלמונית. אני חושב שהשיח היום-יומי מול המנהלים והצוותים תורם בצורה מכרעת לטיב הבקרה ולאונטיות שלה... הגענו למצב שמנהלים אומרים שחשוב להם שנרשום את הביקורת כי זה מסייע להם להתפקס... וזה לא מס שפתיים.

אחריות ישירה של המפקח למצבם של החוסים במעונות

מאפיין ייחודי, שאינו מאפיין בדרך כלל את התפקיד הפיקוחי במקרים אחרים המתוארים בספרות האסדרה, הוא שהמפקח בחסות הנוער שותף לקבלת החלטות פרטניות ונושא באחריות ישירה לשלומם ולרווחתם של החוסים במעונות. המפקח גם עומד בקשר ישיר עם חוסים ולעתים גם עם הורים. מבחינה זו, כפי שציין אחד המנהלים:

הפיקוח נושא יחד איתי באחריות. [במקרה של אירוע חריג] אני אחראי, אך גם הוא.

גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער

בכלל זה, למפקח תפקיד מרכזי בנושאי השמה, הוצאה או העברה של נערים ונערות ממסגרת למסגרת, והלכה למעשה, השמות והעברות נעשות רק באמצעות המפקחים, והם בדרך כלל מעורבים בכל דיון כאשר צוות המעון סבור שנחוץ להוציא נער, או כשהצוות סבור שנער המועמד למעון אינו מתאים. מבנה זה עומד במתח עם הנחת היסוד של המבנה הרגולטורי, שלפיה יש הפרדה בין הרגולטור לבין ספק השירות, וכי האחריות כולה מוטלת על ספק השירות. מתח זה קיים למעשה, במידה כזו או אחרת, בכל המודלים של מיקור-חוץ שבהם המפקח הוא גם "מזמין השירות", אך הוא בולט במיוחד בדוגמה של חסות הנוער, שבה למפקח סמכויות ואחריות ישירה כלפי הנערים על פי החוק.

מקצועיות המפקחים ומשמעות מקצוע העבודה הסוציאלית בעבודתם

כאשר נשאלו המרואיינים על מקור סמכותם של המפקחים, הם ציינו גם את מעמדם הפורמלי של המפקחים בהיררכיה של רשות חסות הנוער וגם את הידע והניסיון שהם מביאים עימם. הסביר אחד המנהלים:

הסמכות קודם כול פורמלית, [אך] יש גם מקצועיות בפן הטיפולי ובהיכרות עם המערכת.

המפקחים נטו להבליט ביתר שאת את הפן המקצועי של סמכותם:

מפקח לא יכול להיות רק אינספקטור, חד משמעית. כדי להגיע לעמדה הזו כמפקח אני חייב להיות שם בעמדה של יחסי אמון, של תקשורת, של סמכות מקצועית שמישהו מעריך אותה... שירצו לקבל ממני כי אני אמין, כי יש לי ידע... כי אני מכיר את תחומי המומחיות... ברגע שאני מפקח באופן כזה אני מצליח להחיל עליהם את הסטנדרטים ולבנות את הסטנדרטים בהלימה.

מהי בדיוק "מקצועיות" בהקשר של הפיקוח על המעונות? נראה כי לפחות בחלקה זוהי מקצועיות של עבודה סוציאלית. אחד המפקחים הסביר כי הידע המקצועי מתחום העבודה הסוציאלית הוא –

זוג משפיים נוסף שלי על המקום, הרבה פעמים דרך העבודה הסוציאלית אני יכול לחוות את המקום בצורה יותר טובה.

העובדה שהוא עובד סוציאלי במקצועו מאוד מסייעת לו, אבל הוא קושר זאת גם לאישיותו. מפקח אחר הסביר כי הידע שרכש בעבודה סוציאלית, כמו יכולת התבוננות והבנת צרכים אנושיים, מאוד משמעותי לעבודתו, ואילו לא היה לו הידע של עבודה סוציאלית היה, לדבריו, "נשען הרבה יותר על הסטנדרטים". אחד המפקחים ציין כי העובדה שהוא עובד סוציאלי במקצועו מאוד עוזרת לו לראות את המכלול, להבין תהליכים ברמת הפרט, הן את האוכלוסייה המטופלת והן את בעלי התפקידים, להבין

דינמיקות צוותיות ודינמיקות בין עובדים ונערים, שכן "הרזולוציות שאיש טיפול יכול להיכנס הן אחרות".

ניכר גם כי הלוגיקה של העבודה הסוציאלית משפיעה גם על האופן שבו המפקחים תופסים וממשיגים את תפקידם. דבר זה בולט במיוחד אצל מקצת המפקחים שהשתמשו במונחים מכווני טיפול בתיאור האינטראקציה שלהם עם המפוקחים. אחד מהם הסביר:

איך שאני עובד עם הצוות, הם עובדים עם הילדים אחר כך, ואם אני מצליח לספוג טעויות, ואפילו טעויות קשות, זה מה שהם יעשו עם הילדים... יצליחו לספוג מהם יותר, להכיל אותם יותר... אם אני אדע לקיים דיאלוג, המסגרת שלי תלמד לנהל דו-שיח עם גבולות עם המתבגרים. אני מאמין במודלינג של איך לאכוף את הסטנדרטים ואיך להקשיב, אם יש צורך לשנות, להגמיש.

באופן דומה ציין מפקח אחר:

כמו הנערים כך גם הצוות, הכול תהליכים מקבילים.

ההכרה ב"תהליך מקביל" מדגים שמושגים של עבודה סוציאלית, כמו אמונה בדיאלוג וביכולת להשתנות, מחלחלים לתוך התפיסה של הפיקוח.

עם זאת, מהריונות עולה גם כי המקצועיות של הפיקוח חורגת מגדרי המקצועיות של עבודה סוציאלית. כפי שציין אחד המנהלים:

זה שהוא עובד סוציאלי לא עושה אותו מכיר מעון, איך מתנהל, כל הדינמיקה המטרופת.

מעבר לכך, היו מפקחים שלדעתם הראייה של עובדים סוציאליים יותר מצומצמת, ומחמיצה לעתים את ההיבט המערכתי:

כשמדברים איתי על כוח אדם אני אומר רגע... אלו דברים שהם פחות תחומי העניין שלי ולוקח לי זמן ללמוד אותם; הם מאוד סבוכים, אני לא מכיר מספיק.

הובע גם חשש שהזהות המקצועית עלולה להפריע למפקח לנקוט עמדה סמכותית, כאשר הדבר נדרש.

כאשר המרואיינים נשאלו כמה פיקוח שונה מהדרכה, הבחינו מרביתם בבירור בין השניים. לדבריהם, הדרכה ממוקדת בעובד ובהתפתחותו כאיש מקצוע, ואילו תהליך הפיקוח מכוון לתפקיד שהם ממלאים כלפי המעון והחוסים בו. מסבירה רכזת טיפול:

בהדרכה אני אביא את החולשות שלי, החולשות האישיות שלי, את התסכולים שלי, כאילו הרבה-הרבה דברים שאני לא אביא לפיקוח.

באופן דומה ציין אחד המנהלים:

בפיקוח אני אדבר על דברים שאני עסוק בהם כאן ועכשיו, ואני צריך תשובות. בהדרכה אני יכול להיות יותר תהליכי.

בשונה מההבחנה החדה של המנהלים ורכזות הטיפול בין פיקוח להדרכה, חלק

מהמפקחים הדגישו שישנם מרכיבים של הדרכה בפיקוח, אך לדבריהם ההבדל הוא בכך שאחריות המדריך מוגבלת רק להעלאת דברים אל פני השטח, ואילו אחריות המפקח, לעומת זאת, "היא לראות שזה שוקע לאנשהו ומגיע לעשייה".

דיון ומסקנות: גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח

אפשר להצביע על כמה מאפיינים ייחודיים של גישת הפיקוח שהתפתחה ברשות חסות הנוער בהשוואה לספרות האסדרה. ראשית, זוהי גישה פיקוחית המבוססת על מקצועיות. היא נסמכת על התפיסה כי התפקיד של המעונות הוא בסופו של דבר מקצועי במהותו. על כן, פעילותן של המסגרות נבחנת בעיקר דרך עדשה מקצועית ובמונחים טיפוליים. להנהלה ולצוות המעונות ניתנת מידה של שיקול דעת מקצועי בביצוע עבודתם, אך הם גם נדרשים לתת דין וחשבון על החלטותיהם במונחים מקצועיים. בנוסף, המקצועיות של המפקחים – בהיבטים הטיפוליים, אך גם בהיבטים הרחבים יותר הקשורים לתפקיד הפיקוח – הם מקור עיקרי לסמכותו של המפקח. מבחינה זו היא מבטאת ביתר שאת עקרונות של "הדדיות", שמקורם בקולגיאליות של חברי הקבוצה (Hood et al., 1999). שנית, זוהי גישה פיקוחית תכליתית במהותה. היא מעמידה בלב העשייה הרגולטורית את רווחתם של החוסים, בשונה מהגישה הלגליסטית המדגישה דבקות בכללים ונהלים. הכללים והנהלים אמורים כמובן אף הם לקדם את רווחת החוסים, וגישה זו אינה מתעלמת או מזלזלת בכללים ונהלים. ההבדל בא לידי ביטוי באותם מצבים שבהם אנשי השטח סבורים כי דבקות בכללים עומדת במתח או אף בסתירה לשיפוטם המקצועי. שלישית, זוהי גישה פיקוחית אשר שמה דגש על שיפור המערכת בעיקר באמצעות חיזוק ופיתוח היכולות המקצועיות של המסגרות באמצעים של ייעוץ וחניכה. מאחר שהתפקיד של המעונות נתפס כמקצועי במהותו, מטרת הפיקוח צריכה להיות פיתוח היכולות המקצועיות של המעונות, מתוך תפיסה שזוהי הדרך הטובה ביותר לדאוג לשמירה על שלומם ורווחתם של הנערים.

גישת הפיקוח שהתפתחה ברשות חסות הנוער מאתגרת את הגישה הרגולטורית הדומיננטית, שלפיה השגת ציות היא המטרה העיקרית של המערכת הרגולטורית. ניכר כי גישה זו קרובה יותר לגישה הייעוצית מאשר לגישה הלגליסטית-בקרתית בספרות האסדרה. אך בשונה מהגישה הייעוצית המוכרת בספרות האסדרה, שלפיה ייעוץ והנחיה הם אמצעים לקידום ציות לכללים ותקנות (Bardach & Kagan, 1982), מנקודת מבטם של מפקחי רשות חסות הנוער הייעוץ הוא אמצעי לקידום הלמידה ולהקניית כלים מקצועיים, יכולות ומיומנויות, שיאפשרו תפקוד המקצועי תקין של המסגרות שבפיקוחם. אולם, בשונה מההדרכה בעבודה הסוציאלית מדובר בפיתוח מערכת של המסגרות ולא רק בהתפתחותו האישית של איש המקצוע. גישה זו, אם כן, מספקת

המשגה ייחודית של התפקיד הרגולטורי, ומציגה תפיסה אלטרנטיבית אשר שמה במוקד של העשייה הרגולטורית את פיתוח היכולות המקצועיות של המערכת. מבחינה זו, גישה זו עולה במידה רבה בקנה אחד עם המלצות דוח ועדת מונרו באנגליה, ובהשראת הדוח אפשר לכוונה גישה מבוססת-למידה לפיקוח.

במישור היחסים בין מפקחים ומפוקחים, גישת הפיקוח שהתפתחה ברשות חסות הנוער מבוססת ביסודה על שיתוף פעולה עם המסגרות המפוקחות. אף על פי שהמבנה של החסות הוא היררכי ביסודו, נראה כי מפקחי חסות הנוער עושים מאמץ מודע ליצור מערכות יחסים המבוססות על שותפות ולהימנע מיחסים לעומתיים. במובן זה, המוקד הוא בבניית יחסים ולא ביצירת הרתעה. מעבר לכך, בניגוד לתפיסה הרווחת בקרב רגולטורים, שלפיה על המפקחים לשמור על מרחק מהמפוקחים כדי להימנע ממצב של "שבי רגולטורי" (Martin, 2004), מבחינת מפקחי חסות הנוער – יחסי פיקוח, המבוססים על שיתוף פעולה ואמון, לא העמידו את המשימה הרגולטורית בסיכון, אלא דווקא הגבירו את אפקטיביות הפיקוח.

לוח 1: השוואה בין מאפייני הגישות השונות לפיקוח

גישה לקצוועית מבוססת-למידה	גישה לגליסטית-בקרית
מטרת הפיקוח	גישה תכליתית: רווחת החוסים בלב העשייה הרגולטורית והפיקוחית
מוקד הפיקוח	גישה לגליסטית: ציות לנהלים בלב העשייה הרגולטורית והפיקוחית
אחריות	דגש על שיפור המערכת באמצעות פיתוח היכולות המקצועיות של המסגרות
Accountability	דגש על הבטחת מינימום של שירות ומניעת פגיעה
מקומם של מרכיבי ייעוץ והדרכה	אחריות מקצועית: למפקחים ולמפוקחים מידה של שיקול דעת מקצועי בעבודתם והם נדרשים לתת דין וחשבון על החלטותיהם במונחים מקצועיים
ההיגיון המנחה בפיקוח	מהוות אמצעי מרכזי שמטרתו לקדם למידה של המסגרות
יחסי מפקחים-מפוקחים	מהוות אמצעי שולי, שמטרתו לקדם ציות לנהלים
	זיהוי הפרות וענישתן
	דגש על פיתוח יחסים המבוססים על קרבה, אמון ושיתוף פעולה
	רמת פורמליות גבוהה, ריחוק לשם יצירת הרתעה

באופן כללי, אפשר להצביע על כמה יתרונות של הגישה המקצועית לפיקוח, המבוססת על למידה ושיתוף פעולה, על פני הגישה הלגליסטית-בקרית. ראשית, היא מאפשרת את הגמישות הדרושה כדי לגשר בין הכללים שבספרים לבין המציאות המורכבת שבתוכן פועלים המעונות ולצורך להתאים פתרונות טיפוליים לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. התאמות אלו מונעות מצבים של "אי סבירות רגולטורית" הנובעת מדבקות בכללים גם כאשר הדבר מביא לדרישות אבסורדיות (Badrach & Kagan, 1982), או מדבקות בכללים המאבדת את הקשר עם התכלית של הבטחת שלומם של הנערים (Munro, 2011). הגמישות מאפשרת גם שיפור מתמיד של השירות באמצעות פיתוח של דרכי טיפול חדשות ויצירתיות והימנעות מפתרונות שבלוניים.

שנית, גישה זו נמנעת מיחסים לעומתיים, המתפתחים פעמים רבות בפיקוח המבוסס על הגישה הלגליסטית-בקרית. הניסיון מלמד כי במערכות אלו, המאופיינות בפורמליות גבוהה, בריחוק ובנטייה להתמקד בזיהוי של הפרות וענישתן, ישנה נטייה של המסגרות המפוקחות לפתח "תרבות של התנגדות" (Handler, 1996) ולהשתמש בהתדיינויות משפטיות כדי להימנע מענישה או כדי להשיג את מטרותיהן, דבר שכרוך בעלויות התדיינויות גבוהות. מבחינה זו, מערכת יחסים המבוססת על שיתוף פעולה ואמון הן לרוב אמצעי זול יותר להשגת המטרה הרגולטורית (Braithwaite et al., 2007).

שלישית, ההיגיון המקצועי, המבוסס על זיהוי בעיות ופתרוןן (בשונה מההיגיון הלגליסטי, המבוסס על איתור הפרות וענישתן) עשוי להיות מועיל יותר לבניית יחסי אמון ולהגברת הפתיחות והשקיפות של המסגרות כלפי המפקחים לאור ההבנה כי פתיחות כזו ככלל לא טוביל לענישה.

רביעית, נראה כי לגישה זו גם פוטנציאל גבוה יותר להפנמה של נורמות טיפוליות ונורמות של יושרה שהן מעבר לציות הנובע מחשש מפני עונש. הדבר חשוב במיוחד לאור המאפיינים של תחום שירותי הרווחה האישיים, שבו המפקחים אינם יכולים להיות בכל מקום ובכל זמן, ולכן ציות המבוסס רק על הרתעה עלול להיות בסופו של דבר פחות אפקטיבי.

אולם הגישה מבוססת הלמידה לפיקוח אינה חפה מבעיות ודילמות. ראשית, יש סיכון שהיחסים הקולגיאליים בין מפקחים למפוקחים יובילו להגנה על ספקי השירות באופן שעשוי לפגוע באינטרסים של משתמשי השירותים והציבור בכללותו, ולסכן את היושרה וההגינות של תהליך הפיקוח. למערכות רגולטוריות המאמצות גישה זו, מציאת האיזון בין הריחוק והקרבה במערכות היחסים בין המפקחים למפוקחים מהווה אתגר משמעותי: כיצד יכול המפקח להיות קרוב מספיק כדי להבטיח שהמעונות יהיו מחויבים למטרות רשות חסות הנוער ולקדם למידה ושיפור, מבלי להיות קרוב מדי ולסכן את יושרת הליך הפיקוח? כאמור, המרואיינים – מפקחים ומפוקחים כאחד –

הכירו במורכבות זו ובקשיים שהיא מעוררת. קושי זה קשור באופן הדוק לקושי במציאת איזון בין מרכיבי הייעוץ לבין מרכיבי הבקרה שבתפקיד הפיקוח. סוגיה זו עלתה במחקרים קודמים שעסקו בפיקוח על שירותי רווחה, ובספרות אפשר למצוא הן עמדות המצדדות בהפרדה של תפקידים אלו והן עמדות המצדדות באיחודם (להצגת העמדות ראו: להט וטלית, 2012, עמ' 6-95). כאשר שאלנו את המרואיינים אודות האפשרות להפריד בין התפקידים, טענו המפקחים והצוות הבכיר במעונות כי הפרדה שכזו עשויה לפגוע בפיקוח יותר מאשר להועיל לו. במחקר הנוכחי, כמו במחקר קודם בנושא (שפירו ופרומר, 2010), ראה הרוב המוחלט של המרואיינים הפריה הדדית בשילוב בין הפונקציות.

שנית, המתח בין ריחוק לקרבה חשוב גם בהיבט של החשש מהתערבות-יתר של הפיקוח באוטונומיה המקצועית והארגונית של המסגרות המפוקחות. אפשר לחשוב על נסיבות שבהן דווקא הגישה המקצועית הופכת להיות חודרנית מאוד, ואף מקור למחלוקות מקצועיות החותרות תחת יחסי השותפות. בהקשר זה עולה גם שאלת תחיימת קווי הגבול בין פיקוח מקצועי לבין התפקיד של הדרכת הצוות ופיתוחו, אשר במודל מיקור החוץ אמורה להיות באחריות המסגרות המספקות את השירות.

שלישית, וקשורה לנקודה הקודמת, עולה שאלת תחיימת האחריות בין הגוף המפקח לבין הגוף מספק השירות. הגישה המקצועית ומבוססת-הלמידה עדיין דורשת אחריותות מספקי השירות, אלא שמתן הדין וחשבון נעשה יותר במונחים מקצועיים ("אחריותות מקצועיות") מאשר במונחים של ציות לכללים ("אחריותות מינהלית ומשפטית") (Mattei, 2009). אלא שיחסי הקרבה והמרכיב הייעוצי-חינוכי עלולים להוביל לטשטוש קווי האחריות בין המפקחים לבין המסגרות המבצעות. טשטוש כזה הוא בעייתי לפי היגיון רגולטורי המבוסס על הפרדה ברורה בין הספק לבין המפקח. אולם נראה כי במודלים של מיקור-חוץ שבהם המדינה נשאת במידה רבה אחראית לשירות כלפי הציבור (ובמיוחד במקרה של חסות הנוער, שבו כאמור החסות היא האחראית על פי חוק לשלומם ולרווחתם של החוסים), שיקול זה הוא משני בחשיבותו.

רביעית, גישה פיקוחית מקצועית מבוססת-למידה דורשת השקעה ארגונית רבה של משאבים ותשומות אחרות מצד הגורם המפקח. זאת בשל הקשר האינטנסיבי עם המסגרות המפוקחות; וכן משום שמודל זה מצריך גיוס מפקחים מקצועיים ברמה גבוהה והכשרה מקצועית שוטפת שלהם, שבהעדרה מרכיב מרכזי בלגיטימציה של מודל זה עשוי להישמט.

בעיות ודילמות אלו מציבות אתגרים משמעותיים בפני הגישה הרגולטורית המקצועית, המבוססת על דיאלוג ולמידה. הן מלמדות שאין מערכת מושלמת לפיקוח על שירותי רווחה אישיים. כל גישה של פיקוח — מקצועית או לגליסטית-בקרית —

גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער

מגיעה עם סיכויים וסיכונים משלה. הגישה המקצועית מגדילה את הסיכוי שהמסגרות יתנו טיפול מותאם אישית וברמה גבוהה, אולם היא חשופה יותר לסיכון ששיקול הדעת שניתן למפקחים יופעל לא מטעמים מקצועיים ולטובת הציבור, אלא ישרת את המפוקחים, בשל "שבייה", או ישמש כסות לחוסר עשייה של המפקח בשל חשש מעימות, עומס, עצלות או ממניעים לא הולמים אחרים. הגישה הלגליסטית חסינה יותר מפני מצבים אלו של ניצול לרעה, בשל צמצום שיקול הדעת של המפקחים והמפוקחים ובשל הריחוק שהיא יוצרת ביניהם, אך היא חשופה יותר לבעיות של בירוקרטיזציה וסטנדרטיזציה של הטיפול על כל השלכותיהם השליליות על רמת הטיפול, על התאמתה האישית לנער וכן על הנכונות לפתח טיפולים יצירתיים וחדשניים.

לוח 2: יתרונות וחסרונות של גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח

יתרונות	חסרונות
גמישות המאפשרת גישור בין הכללים ובין המציאות המורכבת של המסגרות	פוטנציאל להגמשה של הכללים מסיבות לא מוצדקות, כגון עצלות, הורדת עומס או חשש מעימות
קרבה והימנעות מיחסים לעומתיים המונעת התנגדות והתדיינות משפטיות מצד המפוקחים ומועילה להגברת הפתיחות והשקיפות כלפי המפקח	קרבה העלולה להוביל ל"שבייה" המפקח ולהגנה על ספקי השירות תוך פגיעה באינטרסים של מקבלי השירות וביושרת תהליך הפיקוח
הימנעות מבירוקרטיזציה וסטנדרטיזציה של הטיפול, הגדלת הסיכוי לטיפול ברמה גבוהה ומותאם אישית ונכונות לפתח טיפולים יצירתיים וחדשניים	נדרשת השקעה רבה יותר של תשומות בכדי לאפשר פיקוח אינטנסיבי ומותאם לכל מסגרת
פוטנציאל גבוה יותר להפנמה של נורמות של מקצועיות ויושרה במסגרות המפוקחות	התערבות-יתר של הפיקוח וטשטוש קווי הגבול והאחריות בין הגוף המפקח לספק השירות
פוטנציאל גבוה יותר למתן שירותים יצירתיים ומותאמים אישית ברמה גבוהה	פוטנציאל לניצול לרעה של האמון ושיקול הדעת שניתן למסגרות לצורך פרקטיקות פוגעניות או למתן שירות וטיפול ברמה ירודה

השאלה האמיתית, אם כן, היא אלו סיכונים נתפסים כחמורים יותר. במחקר הנוכחי, כל המרואיינים – המפקחים המפוקחים, וגם מטה חסות הנוער – סברו שבמאזן כולל

הגישה המקצועית המבוססת על למידה ועל שיתוף פעולה עדיפה על מערכת המתמקדת בציות לכללים ופורמליות. גם לאור הניתוח הכללי של היתרונות והחסרונות של שתי הגישות, במיוחד בשל המאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה האישיים, נראה כי באופן כללי הגישה המקצועית ומבוססת-הלמידה לפיקוח היא בעלת מֶרֶב היתרונות לגבי שירותי רווחה אישיים רבים המסופקים במיקור-חוץ. יתר על כן, הבחירה בין הגישות הללו אינה חייבת להיות דיכוטומית ואפשר לשלב ביניהן, כפי שעולה מניסיון השילוב בין תפקידי הייעוץ והבקרה בתפקידם של המפקחים בחסות הנוער. מגמה דומה עולה גם מדוח של משרד הרווחה, שהמליץ כי עבודתם של המפקחים תתבסס על תמהיל של כ-60% שיוקדשו לייעוץ מערכתי וכ-40% שיוקדשו לבקרה (משרד הרווחה, 2012). אפשר לבחון תמהילים שונים וצורות שונות של שילוב והפרדה בין גישות אלו גם בדרך של ניסוי וטעייה, בהתאם למאפייני השירותים השונים, שיש הבדלים לא מבוטלים ביניהם. חשוב גם לזכור כי לפי עקרונות הגישה הרספונסיבית לפיקוח, שעליה עמדנו לעיל, יש מקום לאפשר למפקחים גם לבחור את התמהיל בין הגישות על פי המסגרת הספציפית שעומדת בפניהם בהתאם למאפייניה ולאור הניסיון המערכתי שהצטבר מולה.

מסקנות לפרקטיקה

הגם שהגישה המקצועית לפיקוח, המבוססת על למידה ודיאלוג, עשויה להיות אפקטיבית לדעתם של המעורבים, בדברי המרואיינים וכן מהניתוח של יתרונותיה וחסרונותיה של גישה זו עולות כמה נקודות ראיות להתייחסות ביישומה של גישה זו בפרקטיקה.

ראשית, יש לראות בפיקוח דיסציפלינה בפני עצמה, הדורשת הכשרה והתמקצעות הן בפן המקצועי-טיפולי והן בממדים מקצועיים אחרים הקשורים לעולם הפנימיות ברמה הארגונית ואינם חלק מהידע בעבודה סוציאלית. לאור המרכזיות של המקצועיות במערכת פיקוח מסוג זה, הרקע מקצועי של המפקחים בתחומים הרלוונטיים לשירות הקונקרטי צריכה להיות שיקול עיקרי בעצם בחירתם לתפקיד (לחשיבות הידע של המפקחים על תחומי הפעילות של המפוקחים ראו: Downe & Martin, 2007). המרואיינים הצביעו גם על פערים בהכשרתם המקצועית בהקשר זה, כפי שעלה גם במחקרן של להט וטלית (2012), המציינות:

תפקידי ניהול, פיקוח ורגולציה דורשים מיומנויות ותפיסות פרופסיונאליות
החסרות כיום בהכשרת העובדים הסוציאליים. (עמ' 110)

לאור זאת, יש ליצור מערכת של הכשרה שיטתית ושוטפת של המפקחים. הצורך בהגברת הכשרה זו צריכה לעסוק בממדים המקצועיים של תפקידם – הטיפוליים והארגוניים, אך חלק ממקצועיות המפקחים צריכה להיות גם הכרה מלאה של דרישות

השירות — חוקים, תקנות, ונהלים — והדאגה שאלו יהיו ידועים ומוכרים למנהלים ולרכזות הטיפול.

שנית, כדי להתמודד עם החשש מפני "פיקוח שבו" יש חשיבות רבה לגיבוש קבוצת המפקחים ואנשי המטה כקבוצת התייחסות, למידה ותמיכה. יתירה מזאת, בשנים האחרונות התמודדו עם סיכון זה באמצעות פיתוח אמצעי בטיחות שונים במערכת הפיקוח, למשל באמצעות ביקורי פתע של מפקחים במעונות אשר בשגרה נמצאים תחת פיקוחם של מפקחים אחרים. אנו ממליצים להתמודד עם חשש זה גם באמצעות הגברת קולם של משתמשי השירותים (נערות ונערים, בני משפחות) בתהליך הפיקוח. כלים כאלו קיימים כבר במידה מסוימת בשיטת הרף, אולם אנו סבורים כי חיזוק מנגנוני הקול והשיתוף יכולים לתרום למניעת מצבים של סגירות רעיונית ובין-אישית בין מפקחים ומפוקחים, והם גם חלק ממגמה כללית של חיזוק שיתוף הלקוחות בפרקטיקה המקצועית של העבודה הסוציאלית (Levin, 2012).

שלישית, חשוב לזכור כי הפיקוח אינו מתקיים בחלל ריק. עם כל החשיבות שבקביעת הסטנדרטים של השירות ואכיפתם, אי אפשר לעצב את הזירה של הפיקוח מבלי לקחת בחשבון את המבנה הארגוני והתקציבי שבמסגרתו ניתן השירות. כך לדוגמה תקצוב נמוך מוריד את רמת הצוות במעונות, מצמצם את כמות ואיכות ההכשרה שהוא מקבל ומגביר את התחלופה שלו. כך גם תקצוב נמוך של הפיקוח מעלה את העומס על כל מפקח ומצמצם את יכולתו לקיים פיקוח מבוסס למידה ודיאלוג באופן אמיתי. גם זירה שבה מודל מיקור החוץ מבוסס על תחרות חזקה בין זכיינים מחזקת את כוחו של משרד הרווחה כרוכש השירות, אך היא גם עלולה לחתור תחת היכולת ליצור יחסים של פתיחות בין המסגרות לבין הפיקוח בשל החשש לחשיפת חולשות או מזליגה של פרקטיקות טיפול מוצלחות למסגרות אחרות, שהן מתחרות פוטנציאליות במכרז הבא. לפיכך עיצוב מערך הפיקוח אינו יכול להיות מנותק מה"אקו-סיסטם" הארגוני שבתוכו הוא מתקיים.

מגבלות המחקר

מחקר זה נערך במערכת של חסות הנוער שיש לה מאפיינים ייחודיים — היא סמכותית והיררכית, ועם זאת גם מזוהה עם מקצוע העבודה הסוציאלית. ייתכן שדווקא מערכת המבוססת על חוקים ותקנות מוגדרים וידועים יכולה להרשות לעצמה מידה של גמישות, והתבססות על דיאלוג בין מפקחים למפוקחים. יתר על כן, סדרי כוח האדם והיקפי השירותים בחסות הנוער מאפשרים יצירת מערכת יחסים אינטנסיבית יחסית בין המערכת הרגולטורית לבין המעונות. אולם במערכת שירותי הרווחה האישיים בישראל יש גיוון רב, ושירותים רבים שונים מחסות הנוער בממדים שונים ומרובים אשר יכולים להשפיע על מטרות הפיקוח, על אופי התפקיד הפיקוחי ועל מערכת היחסים בין

מפקחים למפוקחים. על כן למידה ממקרה זה לגבי מערכות שירותי רווחה אחרות, ואף לגבי מערכות המנהלות פנימיות לאוכלוסיות אחרות, כמו ילדים, קשישים או אנשים עם נכויות — צריכה להיעשות בזהירות, ויש למצוא את התמהיל בין הגישות בהתאם למאפייניו של כל שירות.

יתר על כן, המחקר הנוכחי מבוסס על דיווח עצמי של המעורבים, בראיונות מובנים-למחצה. ייתכן שמחקרים שמתבססים על מדדים כמותיים, או תצפיות, היו מניבים ממצאים שונים. גם המדגם הנוכחי קטן למדי. יש מקום למחקר נוסף במערכות אחרות, בארץ ובעולם, ולמחקרים שייעשו בכלים אחרים, כדי לאפשר ניתוח משווה כבסיס להכללות בעלות תוקף חיצוני.

לבסוף נציין שהמחקר הנוכחי נעשה בתקופה שבה עדיין נמשך תהליך של שינוי בדפוסי הפיקוח תוך הסתגלות לתהליכים מתקדמים של הפרטה ומיקור-חוץ. לא כל ההשלכות הנובעות מהשפעת תהליכים אלה על הפיקוח לטווח הארוך ברורות ונהירות, ויש מקום למחקר נוסף על מכלול הסוגיות והדילמות שעולות מתהליכי מיקור החוץ והשפעתן על היחסים בין משרד הרווחה לספקי השירות, גם בשלבי המכרזים, וכן על ההשלכות של חיזוק ההפרדה הארגונית בין משרד הרווחה לבין ספקי השירות בנוגע לחלוקת התפקידים והאחריות בין גורמים אלו כלפי מקבלי השירותים והציבור בכללותו (בניש, 2012; מנדלקרן ושרמן, 2015; מרון, 2015).

מקורות

- אייזנשטדט, מ. ורוזנהק, ז. (2001) הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.
- בניש, א. (2012) שירותי רווחה במאה העשרים ואחת: מגמות ואתגרים, ביטחון סוציאלי, 90, 5-13.
- גור-בוסתנאי, ט. וחובב, מ. (2012). עבודה סוציאלית בתחום התקון. בתוך: חובב, מ., לונטל, א. וקטן י., עבודה סוציאלית בישראל (עמ' 626-653). תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- חובב, מ. (1998). הפיקוח בשירותי הרווחה בישראל. תל-אביב: צ'ריקובר.
- יוגב, ט., סולוביצ'יק ג. וכוכבי-סמסליק א. (2015). מדיניות רשות חסות הנוער — מרחבי התערבות, תכנית פיתוח המענים וכיוונים לעתיד. בתוך: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2014 (עמ' 283-300).
- להט, ל. וטלית, ג. (2012) אתגרי הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל. ביטחון סוציאלי, 90, 81-120.
- לוי-פאור, ד., גדרון, ג. ומושל, ס. (2015) הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה, בתוך: גל נור, י., פז-פוקס, א. וציון נ. מדיניות ההפרטה בישראל (עמ' 439-479). ירושלים: הוצאת מכון ון-ליר.

גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער

- לור, א. ובן-עוז, מ. (2012). הדרכה בעבודה סוציאלית, בתוך: חובב, מ., לונטל א. וקטן י., עבודה סוציאלית בישראל (עמ' 371-395). תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- מבקר המדינה (2005). דוח 555 : רכישת שירותים חברתיים (עמ' 721-762). ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה (2008). דוח שנתי 59. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מדהלה-בריק, ש. וגל, ג'. (2016). מיקור-חוץ של שירותי הרווחה: מגמות ותמורות. בתוך: א. וייס וד. צ'רניחובסקי (עורכים), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות, מרכז טאוב.
- מנדלקרן, ר. ושרמן, א. (2015), הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור-חוץ. בתוך: גל נור, י., פז-פוקס, א. וציון נ., מדיניות ההפרטה בישראל (עמ' 265-319). ירושלים: הוצאת מכון ון-ליר.
- מרון, א. (2015) מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל. בתוך: גל נור, י., פז-פוקס, א. וציון נ., מדיניות ההפרטה בישראל (עמ' 87-137). ירושלים: הוצאת מכון ון-ליר.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2012). המפקח כמחולל האסדרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, גיבוש תפיסה והצעות ליישום: סיכום עבודת ועדת ההיגוי. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, לשכת המנכ"ל.
- צבע, י., ארזי, ט. וחביב, ג'. (2013). מיזם התוצאות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בתוך: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2012 (עמ' 139-157).
- קטן, י. (2008). הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.
- ראובן, י. (2008). תכניות התערבות ממוקדות צוות במוסדות לטיפול סמכותי כופה. בתוך: חובב, מ., מהל, ח. וגולן, מ., מסיכון לסיכוי – התערבויות טיפוליות בנוער עובר חוק ובצעירים במצוקה (עמ' 317-340). ירושלים: כרמל.
- שפירו, ש. (2012). ההיסטוריה של מקצוע העבודה הסוציאלית, בתוך: חובב מ., לונטל, א. וקטן, י., עבודה סוציאלית בישראל (עמ' 50-67). תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שפירו, ש. ופרומר, ד. (2010) בקרת איכות בעידן של הפרטה. ביטחון סוציאלי 84, 105-128.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Bardach, E., & Kagan, R. A. (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Beddoe, L. (2010). Surveillance or reflection: Professional supervision in "the risk society". *British Journal of Social Work*, 40, 1279-1296. doi: 10.1093/bjsw/bcq018
- Benish, A. (2010). Re-bureaucratizing welfare administration. *Social Service Review*, 84, 77-101. doi: 10.1086/653454
- Benish, A. (2014). The public accountability of privatized activation: The case of Israel. *Social Policy and Administration*, 42, 262-277. doi: 10.1111/spol.12060

- Benish, A., Haber, H., & Eliahou, R. (2017). The regulatory welfare state in pension markets: Mitigating high charges for low income savers in the United Kingdom and Israel. *Journal of Social Policy*, 46, 313-330. doi: 10.1017/S0047279416000593
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 367-394. doi: 10.1093/jpart/mug027
- Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. A. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Carey, M. (2008). Everything must go? The privatization of state social work. *British Journal of Social Work*, 38, 918-935. doi: 10.1093/bjsw/bcl373
- Carey, M. (2009). Book review: Public services inspection in the UK, Howard Davies and Steve Martin (eds). *British Journal of Social Work*, 39, 775-776. doi: 10.1093/bjsw/bcp055
- Downe, J., & Martin, S. (2007). Inspecting for improvement? Emerging patterns of public service regulation in the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 410-422. doi: 10.1068/c59m
- Flemig, S. (2015). New development: A game of responsibility? The regulation of health and social care professionals. *Public Money & Management*, 35, 169-171. doi: 10.1080/09540962.2015.1007716
- Foster, P., & Wilding, P. (2004). Whither welfare professionalism? *Social Policy and Administration*, 34, 143-159. doi: 10.1111/1467-9515.00182
- Friedson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Furness, S. (2009). A hindrance or a help? The contribution of inspection to the quality of care in homes for older people. *British Journal of Social Work*, 39, 488-505. doi:10.1093/bjsw/bcm146
- Gilbert, N., & Gilbert, B. (1989). *The enabling state: Modern welfare capitalism in America*. New York, NY: Oxford University Press.
- Gormley, W. T. (1998). Regulatory enforcement styles. *Political Research Quarterly*, 51, 363-383. doi: 10.2307/449082
- Haber, H. (2017). Rise of the regulatory welfare state? Social regulation in utilities in Israel. *Social Policy & Administration*, 51, 442-463. doi: 10.1111/spol.12194.
- Handler, J. F. (1996). *Down from bureaucracy: The ambiguity of privatization and empowerment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Hood, C., James, O., Scott, C., Jones, G. W., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Johns, C., & Davis, D. L. (2008). Inspection of adult and children's social care. In H. Davis & S. Martin (Eds.), *Public services inspection in the UK* (pp. 37-51). London, England: Jessica Kingsley.
- Kadushin, A., & Harkness, D. (2002). *Supervision in social work*. New York, NY: Columbia University Press.
- Kagan, R. A. (1994). Regulatory enforcement. In D. H. Rosenbloom & R. D. Schwartz, (Eds.), *Handbook of regulation and administrative law* (pp. 383-422). New York, NY: Dekker.
- Kaiser, T. L. (2004). Supervisory relationships. In M. J. Austin & K. Hopkins (Eds.), *Supervision as collaboration in the human services: Building a learning culture* (pp. 21-34). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lahat, L., & Talit, G. (2014). Regulation of personal social services: The Israeli experience. *Social Policy & Administration*, 49, 335-355. doi: 10.1111/spol.12076
- Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the politics of regulation* (pp. 3-21). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Levi-Faur, D. (2014). The welfare state: A regulatory perspective. *Public Administration*, 92, 599-614. doi: 10.1111/padm.12063
- Levin, L. (2012). Towards a revised definition of client collaboration: The knowledge–power–politics triad. *Journal of Social Work Practice*, 26, 181-195. doi: 10.1080/02650533.2010.545121
- Lightman, E., & Kenewell, J. (1992). *A community of interests: The report of the commission of inquiry into unregulated residential accommodation*. Toronto, Ontario: Ministry of Citizenship.
- Martin, S. (2004) The changing face of public service inspection. *Public Money and Management*, 24, 3-5. doi: 10.1111/j.1467-9302.2004.00384.x
- Mattei, P. (2009). *Restructuring welfare organizations in Europe: From democracy to good management?* Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2012). Regulatory enforcement styles and compliance. In C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.), *Explaining compliance: Business responses to regulation* (pp. 222-244). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- McLaughlin, K. (2007). Regulation and risk in social work: The general social care council and the social care register in context. *British Journal of Social Work*, 37, 1263-1277. doi: 10.1093/bjsw/bcl079
- Munro, E. (2004). The impact of audit on social work practice. *British Journal of Social Work*, 34, 1075 -1095. doi: 10.1093/bjsw/bch130
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final report; A child-centred system*. London, England: The Stationery Office.
- Noble, C., & Irwin, J. (2009). Social work supervision: An exploration of the current challenges in a rapidly changing social, economic and political environment. *Journal of Social Work*, 9, 345-358. doi: 10.1177/1468017309334848
- Norton, M. J. (2009). *The impact and consequences of inspection on residential care for older people*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Social Policy and Social Work, University of York, England.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. New York, NY: Oxford University Press.
- Savaya, R., Spiro, S. Waysman, M., & Golan, M. (2004). Issues in the development of a computerized information system for a network of juvenile homes. *Administration in Social Work*, 28(2), 63-80. doi: 10.1300/J147v28n02_05
- Scourfield, P. (2006). "What matters is what works"? How discourses of modernization have both silenced and limited debate on domiciliary care for older people. *Critical Social Policy*, 26, 5-30. doi:10.1177/0261018306059764
- Selznick, P. (1985). Focusing organizational research on regulation. In R. G. Noll (Ed.), *Regulatory policy and the social sciences* (pp. 363-367). Berkeley, CA: University of California Press.
- Stuart, P. H. (2011). Social work profession: History. In T. Mizrahi & L. E. Davis (Eds.), *The encyclopedia of social work* (20th ed., pp. 156-164). Oxford, England: Oxford University Press.

'רגולציה מותאמת' כמודל אפשרי לשירותי רווחה אישיים: היבטים תיאורטיים ומעשיים

ליהיא להט ויקותיאל צבע

בעשורים האחרונים חל שינוי בדפוסי אספקת השירותים האישיים שבאחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ומרביתם מסופקים היום בדרך של מיקור-חוץ על-ידי ארגונים חוץ-ממשלתיים, מהמגזר השלישי והפרטי. שינוי זה מחייב את המשרד לחזק את מנגנוני הרגולציה שלו. מאפייני שירותי הרווחה מקשים על יצירת מעטפת רגולטורית, יתרה מכך, הספרות ממעטת לעסוק ברגולציה שלהם. המאמר הנוכחי מבקש לקשור בין המאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה האישיים בישראל לתובנות מספרות הרגולציה, ולהציע מודל מושגי (קונצפטואלי) לרגולציה של שירותים אלה בישראל. הטענה היא כי נוכח השונות הרבה של השירותים, יש להתאים את דפוס הרגולציה למאפיינים של כל שירות, ולצורך מעין "חליפה רגולטורית מותאמת". ברוח זו בוחן המודל המוצע את הגיוון הארגוני ואת השונות באוכלוסייה, ממליץ על שילוב של כלים רגולטוריים ברמות כפייה שונות, משלב שחקנים שונים בתהליך הרגולטורי ומציע דפוסי למידה ושיפור מתמשכים. בתפיסה הרגולטורית המוצעת שלושה שלבים עיקריים: (1) מיפוי; (2) עיצוב כלי הרגולציה; (3) יישום והערכה. המאמר מציג את המודל תוך שימוש בדוגמאות וברעיונות מההקשר הישראלי, בתקווה כי רעיונות אלה ישמשו לחיזוק מנגנוני הרגולציה של שירותי הרווחה האישיים בישראל.

מילות מפתח: שירותי רווחה אישיים, רגולציה, מודל, ניהול, פיקוח

מבוא

הדרך שבה המדינה מספקת שירותי רווחה אישיים לאזרחים הזקוקים להם השתנתה מאוד בעשורים האחרונים. בתקופת היישוב ובשנותיה הראשונות של המדינה ניתנו מרבית השירותים ישירות על ידי גופים לאומיים וציוניים דוגמת הסוכנות היהודית, ויצ"ו

אנו מבקשים להודות לשופטים של כתב העת "חברה ורווחה" על תרומתם לגרסאות קודמות של המאמר. המחבר השני עובד במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אך הכתוב במאמר זה אינו משקף בהכרח את עמדת המשרד.

התקבל במערכת: 8.2017; אושר לפרסום: 11.2017; נוסח סופי: 11.2017.

והגיונט, ולאחר מכן גם על ידי הממשלה. בהדרגה השתנתה המדיניות, ומעורבותם של אלכ"רים ושל גופים עסקיים באספקת השירותים הלכה וגברה. אומנם בחלק מהשירותים, שמקורם בחברה האזרחית, דוגמת המקלטים לנשים מוכות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים דווקא הרחיב את מעורבותו ופעל למימוןם ולרגולציה שלהם (אסא, 2012), אך ביחס למרבית השירותים השתנה דפוס הפעולה שאפיין את הממשלה בראשית ימי המדינה, והם מתבססים היום בעיקר על מיקור-חוץ. ב-2016 הוצאה על מימון שירותים במיקור-חוץ מגיעה לכ-80% מכלל תקציב המשרד (מדהלה-בריק וגל, 2016).

המעבר למיקור-חוץ חייב פיתוח של תפיסת רגולציה שתאפשר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למלא את תפקידו כרגולטור בזירה המשתנה, לפקח בייעילות על הפעילות של נותני השירותים מהמגזרים השונים ולהבטיח את האינטרס הציבורי (Goodship, Jacks, Gummerson, Lathlean, & Cope., 2004; Levi-Faur, 2011). למרות העשייה בתחום, ניכר כי יש מקום לחזק את דפוסי הרגולציה במשרד (להט וטלית, 2012; מנדלקרן ושרמן, 2015). מבקר המדינה הצביע על כך פעמים רבות ורק לאחרונה כתב המבקר בקשר לפיקוח על הפנימיות לילדים בסיכון שתהליכי הפיקוח אינם מתנהלים כנדרש (מבקר המדינה, 2017, עמ' 721). השאלה מהו השינוי הנדרש בתהליכי הרגולציה של המשרד אינה פשוטה. היא מחייבת למצוא את האיזון הנכון בין רגולציה המבטיחה את האינטרס הציבורי ורמה ראויה של שירותים הניתנים תוך שמירה על כבודם, שלומם ורווחתם של מקבלי השירות מחד גיסא, ומאידך גיסא מאפשרת מרחב של שיקול דעת לאנשי המקצוע העוסקים במלאכה.

המאמר הנוכחי מבקש להתמודד עם אתגר זה ולהציע מודל מושגי לרגולציה של שירותי הרווחה האישיים בישראל. המודל שיוצע אינו מתיימר להיות "מתכון" ואינו כולל הוראות מפורטות לביצוע של רגולציה על שירותי רווחה אישיים, אך הוא מתווה דרך חשיבה אפשרית לעיצוב מנגנונים רגולטוריים, אשר לדעתנו עשויים לסייע למשרד לפקח בצורה טובה יותר על השירותים שעל אספקתם הוא ממונה. הוא מוצע כאן כדי לשמש בסיס לדיון בקרב העוסקים ברגולציה של שירותי רווחה אישיים. המודל שנציע נגזר הן מספרות המחקר העוסקת ברגולציה והן מהמאפיינים הייחודיים של הזירה המפוקחת. לכן המאמר סוקר תחילה את המאפיינים של שירותי הרווחה האישיים בישראל, ולאחר מכן בוחן את ההתפתחויות בספרות הרגולציה. בהמשך, מוצג המודל ונדונה הרלוונטיות שלו לשירותי הרווחה האישיים בישראל. נסכם ביתרונות ובחסרונות שהוא טומן בחובו.

שירותי הרווחה האישיים בישראל: האתגר הרגולטורי

מרבית קוראי *חברה ורווחה* אינם זקוקים להצגה מפורטת של שירותי הרווחה האישיים

בישראל. לכן נסתפק בציון כי הם כוללים את מערך התוכניות והשירותים שמטרתם לסייע ולשפר את מצבם של פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות בהתמודדותם עם מצוקות, ולאפשר את השתלבותם בחיים החברתיים (ינאי, 2006; קטן, 1996; ראו גם: מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2016-2020 – משרד הרווחה, אין תאריך). מאפייני שירותי הרווחה מציבים אתגרים רגולטוריים מורכבים. אפשר אומנם לזהות אתגרים דומים גם בשירותים חברתיים אחרים, ובהם שירותי בריאות וחינוך, אולם נראה כי שירותי רווחה הם מקרה ייחודי (שמיד, 2012). נצביע על חמישה מאפיינים הרלוונטיים לענייננו¹:

הטרוגניות רבה: שירותי הרווחה האישיים בישראל מגוונים מאוד מבחינה פרופסיונלית, דמוגרפית, ארגונית וגיאוגרפית. הם ניתנים לאוכלוסיות מקבוצות לאומיות וחברתיות שונות בעלות מגוון רחב של צרכים ומאפיינים (משרד הרווחה, 2016; קטן, 1996). את השירותים מספקים אלפי ארגונים הפזורים לאורכה ולרוחבה של הארץ. השירותים ניתנים בזירות שונות, ביחידות ממשלתיות ובמחלקות לשירותים חברתיים, וגם במגוון רחב של מסגרות בקהילה ומחוצה לה. חלק מהספקים נשענים לחלוטין על מימון הממשלה, ואחרים מגייסים תקציבים ממקורותיהם. יש ספקי שירותים המעסיקים מאות עובדים, ומטפלים בלקוחות רבים, אך אחרים קטנים מאוד. הטרוגניות זו יוצרת קושי רב בהגדרת שפה אחידה ולעיתים גם אי בהירות באשר לשאלה מי מפקח ועל מה, מחד גיסא; ומאידך גיסא היא מחייבת את הרגולטור להגדיר סטנדרטים, לבנות מערך ניטור ולקבוע כלי אכיפה באופן שיתאים לזירה המורכבת והמגוונת מאוד שבה הוא פועל, וכן להקים תשתית מקצועית וטכנולוגית המסוגלת להתמודד עם הביזור הרב ועם המגוון הגדול.

שיקול הדעת הפרופסיונלי: את שירותי הרווחה האישיים מפעילים עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים אשר להם שיקול דעת פרופסיונלי רחב. שיקול הדעת ניתן להם מכוח הכשרתם ומומחיותם, והוא מעוגן בחקיקה (חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו – 1996) ובקוד האתי של העובדים הסוציאליים המחייבם לבחון באופן ביקורתי את הידע המתפרסם בתחומם. שיקול הדעת ניתן להם גם משום שהם מתמודדים עם בעיות אנושיות מורכבות וייחודיות. לכן הרגולטור מתקשה לנסח ולהכתיב פרוטוקולים ודרכי פעולה אחידים (Ponnert & Svensson, 2016). לפיכך צריכים המפקחים הפועלים מטעמו של הרגולטור לבחון גם את שיקול הדעת של עמיתיהם לפרופסיה ולסייע

1 חלק זה מבוסס על חלקים ממסמך פנימי של משרד הרווחה מסמך מדיניות הפיקוח של משרד הרווחה – הצעה, צוות יישום מטה-מחוז והסדרת הפיקוח או צוות משנה למדיניות הפיקוח, ראו: צבע ומנולי, (2016).

בהבנייתו (Levin & Hamama, 2013), ולא רק לבחון את עמידתם בנורמות ובכללים שנקבעו. אך היכולת של המפקחים לעשות זאת תלויה במידה רבה בהיותם בקיאים בפרקטיקה של השירותים המפוקחים וביוריסטיקות הנהוגות בהם, בקיאות שנרכשת מעצם טבעה בפרקטיקה (ויסמן וסויה, 2010). אלא שכאשר השירותים מסופקים בידי גורמים חוץ-ממשלתיים, הידע הזה אינו נתון בהכרח בידיהם של מפקחי הממשלה, והם עלולים להתקשות לבקר, להוביל ידע ולייעץ. זאת ועוד, התרבות הארגונית של שירותי הרווחה אינה "אוהדת" מדידת תוצאות ובקרה. עובדים, מפקחים ומנהלים רבים סבורים שאלו כלים זרים לפרופסיה שבמרכזה תהליכים טיפוליים ומצבים אנושיים מורכבים. בקרה נתפסת בעיניהם כתהליך טכני, מנוכר ושוחק. יתרה מכך, יש החוששים שתהליכים אלה יצרו את שיקול הדעת (Lahat & Talit, 2015). עם זאת, גם בפרופסיה יש הקוראים להגדיר תוצאות, לתכנן התערבויות ולמדוד את השינוי שהן מביאות (Munro, 2004; Rosen, 1993).

"בדידות הרגולטור": במקרים רבים, האחריות לטיב השירות מוטלת רובה ככולה על הרגולטור, משום שבחלקים לא מבוטלים של שירותי הרווחה הוא מתקשה להיעזר בגורמים נוספים לקבלת מידע על איכות השירותים. כך לדוגמה, בדרך כלל הרגולטור אינו יכול להישען על מנגנוני השוק ועל התחרות בין ספקי השירותים, משום שספקים רבים זוכים למעמד מונופוליסטי. הדבר נכון לגבי היחידות הממשלתיות והמוניציפליות הנותנות שירות ישיר לנזקקים וגם לגבי ספקים ציבוריים ועסקיים רבים. גם היכולת לקבל מידע ממקבלי השירות כדי לנטר את איכותם של השירותים אינה טריוויאלית, משום מגבלותיהם ותלותם במטפלים בהם, ומשום החשש שביקורת על השירותים תפגע בהם. לכן מוטלת על המשרד אחריות יתרה, ולפעמים בלעדית, לאיכות השירותים ולרווחת המטופלים בהם.

שבי רגולטורי: ספקים רבים, כאמור, נהנים בפועל ממעמד מונופוליסטי, הדבר עלול להקשות על יכולת המשרד להטיל סנקציות על מסגרות שאינן עומדות בסטנדרטים, משום שיש חשש כי בהעדר חלופה אין למעשה דרך אחרת לספק את השירות. יתרה מכך, המשרד הוא "רגולטור מסוג מיוחד" (בניש, 2008). רגולטור "רגיל" מפעיל פיקוח חיצוני על פעילות פרטית לשם מניעת פגיעה באינטרסים ציבוריים, ואילו המשרד הוא בדרך כלל מזמין השירות המתקשר עם הגורם המפוקח כדי להשיג מטרות ציבוריות. מצב זה יכול להביא לכך שהרגולטור ייטה פחות לפיקוח קפדני על הזכיין בשל הקרבה והמחויבות ההדדית ביניהם. הסכנה הזאת נובעת גם מהאינטראקציה הקרובה של המפקח עם מפקוחיו באופן שהם הופכים פעמים רבות לקבוצת ההתייחסות המקצועית שלו ולעמיתיו בפועל, כך שקשה לו לבקר את פועלם באופן שאינו מוטה. זאת ועוד, המשרד מפעיל בעצמו — לצד ספקים חיצוניים — חלק מהשירותים המפוקחים, כמו מעונות לאנשים עם מוגבלויות. מצב זה מקשה עוד יותר על תהליכי פיקוח נטולי פניות

ועל היכולת להטיל סנקציות.

התמחות ופיצול לעומת כוללנות ומומחיות: המבנה הארגוני של מטה המשרד, כלומר פיצולו ליחידות המתמחות באוכלוסיות מוגדרות המכונות “שירותים”, משועתק לרמת המחוזית ובא לידי ביטוי בשיוכם המקצועי של המפקחים ליחידות המטה. מפקחים אלו, אף שהם מכונים “מחוזיים”, פועלים מטעמן של יחידות של המטה ואמונים על הניטור והאכיפה של ההוראות והסטנדרטים שנוסחו במטה. המפקחים המחוזיים, שמספרם קרוב ל-300, הם הזרוע הרגולטורית העיקרית של המשרד. הם מפקחים המתמחים בתחומים מוגדרים על פי תחומי האחריות של יחידות המטה שבשמן הם פועלים. התמחות זו היא לכאורה חיונית כדי שהמפקח יוכל למלא את תפקידו במקצועיות הדרושה, אך במקרים מסוימים, למשל במחלקות לשירותים חברתיים, ריבוי גורמי הפיקוח עלול להכביד על המסגרות המפוקחות, וגם להקשות על הרגולטור בקבלת תמונה כוללת על טיבן (צבע, 2010; שמיד, 2012).

על רקע מאפיינים אלו והאתגרים הנגזרים מהם, ניסה המשרד פעמים אחדות להגדיר מחדש את תהליכי הרגולציה. אך נראה שניסיונות אלו לא התגבשו לכדי תפיסה ברורה וכוללת, וההמלצות של ועדות שעסקו בנושא לרוב לא ייושמו (ראו בין היתר: חובב, 1998; להט וטלית, 2012; מבקר המדינה, 2005, 2015; משרד הרווחה, 2012). העיון בדוחות המשרד מלמד שהוועדות עסקו בעיקר בתפקיד המפקח המחוזי ובכלים העומדים לרשותו בעת ביקוריו בשירותים הנתונים לפיקוחו. הוועדות מיעטו לבחון את מגוון הכלים האחרים העומדים או העשויים לעמוד לרשות המשרד בתפקידו כרגולטור על שירותי הרווחה. כך גם המאמץ העיקרי של המשרד לפיתוח כלים רגולטוריים התמצה בפיתוח “שיטת הרף”. השיטה, שפיתוחה החל בשנות ה-80 של המאה ה-20 בסיוע מכון ברוקדייל על רקע טענות בדבר בקרה לקויה של המשרד על מוסדות לזקנים, היא שיטה להבניית עבודת המפקח על המסגרות שבפיקוח המשרד. ביטויה העיקרי הוא אוסף שאלונים שעל המפקח ועל הגורם המפוקח למלא לקראת ביקור פיקוח ובמהלכו. השאלונים, שבמהלך השנים פותחו עבור מרבית שירותי הרווחה המוסדיים, אמורים לשקף את הנהלים והסטנדרטים שמטה המשרד קבע. שיטת הרף – בשירותים שבהם יושמה – היא הכלי הרגולטורי המקיף העיקרי של המשרד, שכן היא כוללת איסוף נתונים, משוב לגוף המפוקח ומעקב אחר תיקון ליקויים, בניסיון לשיפור מתמשך ורציף של השירות הניתן (גל ובן-מרדכי, 2017; משרד הרווחה, 2013). השיטה נבחנה לבקשת המשרד לפני כעשור (שפירו ופרומר, 2010) ולאור ממצאי הבדיקה הוחלט להמשיך ולעשות בה שימוש תוך שינויים מסוימים שכונו במשרד “עקרונות רף דור ב’”. אלו כללו, בין היתר, הרחבת השיטה לכלל השירותים, דגש חזק יותר על מדידת תוצאות, סטנדרטיזציה של השאלונים ושיום אחיד, עידוד הפיקוח העצמי, הגברת השימוש

בנתונים אגרגטיביים במטה, ופיתוח מערכת דיווח ממוחשבת שתאפשר רישום רציף ומעקב אחרי הליקויים ותיקונם. העקרונות פורסמו במסמכים פנימיים של המשרד בלבד, ויישמו באופן חלקי בלבד, בין היתר משום שהניסיון לפתח שאלונים למגוון העצום של שירותים בקהילה נתקל בקשיים מקצועיים, תקציביים ואופרטיביים רבים. עם זאת, מרכזיותה של השיטה בולטת לאור העובדה שהמשרד לא בנה כלים רגולטוריים אחרים, ואף לא הפך את החוזים עם ספקי השירות לכלי רגולטורי גם כאשר מפרטי המכרזים לרכישת שירותים כוללים סטנדרטים שעל הספק לעמוד בהם, הם לרוב אינם משמשים לרגולציה ואינם כוללים כלי ניטור ואכיפה (להט וטלית, 2012; משרד הרווחה, 2012).

לסיכום, אפשר לאפיין שני סוגים של בעיות שאיתן מתמודד משרד הרווחה בהקשר של יישום תהליכים רגולטוריים: בעיות מבניות – כלומר בעיות הקשורות למבנה, למשאבים הארגוניים ולחלוקת הסמכויות, ובהן, בין היתר: אי בהירות לגבי לחלוקת התפקידים שממלא המפקח; העדר שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי למקומי בשאלות הפיקוח; מיעוט משאבים לצורכי פיקוח; מערכת מחשוב שאינה מתאימה לדרישות; העדר אכיפה והעדר סנקציות; ומחסור בידע ארגוני ומבני אמין וזמין על המסגרות המפוקחות. על אלה מתווספות בעיות מקצועיות שהמוקד שלהן הוא ידע הפרופסיונלי, כגון: רמות שונות של מומחיות ומקצועיות בקרב המפקחים; שונות רבה בדפוסי הפיקוח (מפקחים שונים מפקחים בצורה שונה); והעדר מנגנונים לריכוז מידע והעברתו. נדמה שחלק מהבעיות מושפע מאופייה המיוחד של שירותי הרווחה האישיים, וחלק אחר נוצר בשל אי השקעת משאבים ופיתוח של תחומים אלה לאורך השנים. לאור זאת, הפרק הבא בוחן את ספרות המחקר העוסקת ברגולציה של שירותים חברתיים והעשויה לסייע במתן מענה לאתגרים הרגולטוריים שצוינו לעיל.

1. מגמות עכשוויות בספרות הרגולציה של שירותים ציבוריים

הספרות שעניינה רגולציה של שירותים חברתיים בכלל ושירותי רווחה אישיים בפרט צומחת על רקע התחזקות תהליכי מיקור החוץ והשילוב של מגזרים לא ממשלתיים באספקת שירותים חברתיים. אלו הובילו, כאמור, לצורך בחיזוק תהליכי הרגולציה בתוך הממשל, בעיקר במדינות אירופה (בניש, 2008, 2012; Hood, Scott, James, Jones, & ; 2012, 2008; Travers, 1999; Kotkas, 2010; Levi-Faur, 2014; Seeleib-Kaiser, 2008).

הדיון בספרות הרגולציה של שירותי רווחה אישיים מתמקד ברובו ברגולציה של תחומים מוגדרים, כגון השירותים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, בתי אבות, השתלבות בשוק העבודה, השמת בני נוער בפנימיות וכיוצא בזה (לדוגמה: בניש, 2008; שפירו ופרומר, 2008, 2010; Furness, ; 2010, 2008; Forkby & Höjer, 2011; Daly et al., 2016).

מושגית כללית לרגולציה של שירותי הרווחה האישיים. יוצא דופן בהקשר זה הוא המודל המשפיע של איירס וברייתווייט (Ayres & Braithwaite, 1992) אשר יושם גם בתחומים אחרים, ונדון בו בהמשך.

על רקע זה מציעים מחברי המאמר הנוכחי מודל מושגי לרגולציה על כלל שירותי הרווחה האישיים. לשם כך נתמקד בספרות הדנה ברגולציה בשירותים הציבוריים והחברתיים במובן הרחב. לא נפתח את הדיון בהיבטים ובהגדרות הרבות של מושג הרגולציה (להגדרות ראו: Baldwin, Cave, & Lodge, 2012; Levi-Faur, 2011; Selznick, 1985; Majone, 1994, 1997). עם זאת נציין שהרגולציה על שירותי הרווחה מתמקדת בעיקר בהסדרים בירוקרטיים. זו רגולציה הבאה לידי ביטוי ברובה בתקנות ובהוראות מינהליות כפי שהן נגזרות מחקיקה ראשית (Levi-Faur, 2011; Goodship et al., 2004). יתרה מכך, בהקשר הספציפי של שירותי רווחה אישיים, מטרת הרגולציה, לצד הבטחת רמת שירות ראויה, היא להבטיח את האינטרס הציבורי באמצעות שמירה על הרווחה, על תנאי החיים ועל הטיפול הראוי של מקבלי השירותים, תוך הגנה עליהם מפני כל פגיעה (Daly et al., 2016; Furness, 2009).

ספרות הרגולציה מדגישה כמה היבטים בהקשר הספציפי של מקצוע העבודה הסוציאלית. ראשית, היא מציינת את תפקידו המרכזי של המדריך בפרופסיה זו. המדריך העוסק בהדרכה (supervision) במובנה המקובל בפרופסיה, מבקש גם הוא להבטיח שהשירותים יינתנו בצורה יעילה ואיכותית ומבחינה זו הוא מעין רגולטור. הוא עושה זאת באמצעות מגוון של כלים, ובהם ניהול הפעילות של המודרך, חינוכו והכשרתו תוך כדי עבודה, תמיכה בו והנעתו לעשייה מקצועית טובה יותר (Kadushin & Harkness, 2014). היבט נוסף הוא ניהול הסיכון כגורם המשפיע על עוצמת הרגולציה של העבודה הסוציאלית. לטענת מק-לפלין (McLaughlin, 2007), הסטנדרטיזציה הגוברת של העבודה הסוציאלית בבריטניה מתרחשת בסביבה חברתית המדגישה את הסיכון, את אי-האימון ואת הפחד. בהקשר זה, העובדים והמטופלים נתפסים הן כמסכנים והן כנתונים בסכנה. הסטנדרטיזציה של הפרקטיקה המקצועית היא ביטוי רגולטורי לחשש מפני סיכון זה ומשמעותה פעמים רבות היא הגבלה של מרחב שיקול הדעת של אנשי המקצוע (McLaughlin, 2007). מוקד שלישי עולה מההבנה הגוברת בחשיבות קולם של הפונים לשירותי רווחה (קרומר-נבו, אטיאס ובן-שמאי, 2002). ההבנה זו באה לידי ביטוי גם באפשרות לתת מקום למקבלי השירותים ומשפחותיהם להביע את דעתם ביחס לאיכות השירות ובהכרה בתרומתם לתהליך הרגולטורי. היא גם מצביעה על הצורך להסדיר את המנגנונים שיבנו את תפקידם של מקבלי השירותים ומשפחותיהם בהקשר זה.

אפשר להצביע על שלושה עקרונות שעולים מהספרות לגבי האופי הרצוי של רגולציה

על שירותים חברתיים. על פי העיקרון הראשון רגולציה בכלל, ושל השירותים החברתיים בפרט, צריכה לשאת אופי גמיש, שקוף ומותאם. ברוח זו מציגים דוון ומרטין (Downe & Martin, 2007a) עשרה עקרונות לפיקוח על שירותים ציבוריים בבריטניה: (1) שאיפה לקדם שיפור; (2) התמקדות בתוצאות; (3) אימוץ נקודת המבט של מקבל השירותים; (4) התאמה למידת הסיכון; (5) עידוד הערכה עצמית מצד מנהלים; (6) שימוש בראיות חסרות פניות ככל האפשר; (7) חשיפת הקריטריונים ששימשו להערכה ושיפוט; (8) גילוי התהליכים שנגקטו; (9) תשומת לב לתשואה ביחס לעלות הכספית (value for money), כולל זו של מערך הרגולציה עצמו; (10) לימוד תדיר מהניסיון (OPSR, 2003b; in Downe & Martin, 2007b: 219).

העיקרון השני דורש תשומת לב להשלכותיה השליליות של הרגולציה. כך למשל במחקר השוואתי על הרגולציה בבתי אבות באוסטרליה, באנגליה ובארצות-הברית, טוענים בריתווייט, מקיי וברייתווייט (Braithwaite, Makkai & Braithwaite, 2007) כי עיקר החשש הוא מהיווצרות של ריטואלים של מנגנון הרגולציה (regulatory ritualism). ריטואליזם זה מביא עימו התנהגויות פנים-ארגוניות המעוותות את הפעולה הרגולטורית והפוגמות באופן אספקת השירותים, תוך שהן מקשות על המפקחים וספקי השירותים. לדוגמה, החוקרים מצביעים על דבקות בפרוטוקולים גם כאשר הם פוגעים בשירות; על יישום לקוני של החוק שאינו מקדם את רוח החקיקה; על רגולציה עודפת בדמותם של נהלים מיותרים; על הדגשת ניירת ומסמכים במקום טיפול באנשים; ועוד (Braithwaite et al., 2007, p. 221). חוקרים נוספים עמדו על "הצד האפל" של הרגולציה והציגו את הצורך לנהוג בזהירות בעיצוב המנגנונים המשרתים אותה של (Brown & Calnan, 2011; Lahat & Talit, 2015) דווקא לאור החשיבות הרבה של פיתוח מנגנונים המגנים על אוכלוסיות היעד של שירותי הרווחה. לכן, השאלה כיצד אפשר לקדם רגולציה יעילה יותר המבטיחה את האינטרס הציבורי (Sened, 1997) מבלי להיקלע לריטואליזם אינה פשוטה בהקשר של רגולציה של שירותים חברתיים (Flemig, 2015). חוקרים מדגישים עוד את החשיבות של יצירת מערכת רגולטורית מידתית (right-touch approach) שכוונתה לאתר את הרמה הנדרשת של רגולציה על פי מידת הסיכון, לפי האופן שבו התחום מנוהל ולפי המשתתפים בו. לכן האתגר הוא למצוא את האיזון בין אסדרת-יתר לרגולציה חסרה (Bilton & Cayton, 2013).

העיקרון השלישי הוא חשיבות שילוב שחקנים וכלים כדי ליצור איזון ביישום מנגנונים רגולטוריים. כך לדוגמה הפירמידה המכונה רגולציה היענותית (responsive regulation) שפיתחו איירס וברייתווייט (Ayres & Braithwaite, 1992) מציעה מדרג של צעדי רגולציה, כך שבתחילת התהליך הרגולטורי אפשר לפעול בדרכים של שכנוע ודיאלוג ו"לעלות" במעלה המדרג לצעדים כופים ומתערבים יותר בחיי פרטים,

קהילות וארגונים, עד כדי ענישה (ראו דוגמאות לצעדים שאפשר לנקוט בלוח שבנספח) (Braithwaite, 2006). יש לציין את ההבחנה של בלאק (Black, 1996) שמתארת סוגים שונים של רגולציה. בקצה האחד רגולציה מסורתית (traditional regulation) שבה הממשל מופקד על קביעת הנהלים והפיקוח ועל יישום. בתוך נמצאים סוגים שונים של רגולציה עצמית: (1) רגולציה הנגזרת מסמכות הממשלה (mandated self-regulation), אשר דורשת לעצב ולאכוף נורמות, המנוסחות לרוב במונחים רחבים, בתוך מסגרת שהיא מגדירה; (2) רגולציה עצמית הנתונה לסנקציה של המדינה (regulation sanctioned); (3) רגולציה עצמית כפויה (coerced self-regulation) שבה זקוקה לאישור הממשל; (4) רגולציה עצמית כפויה על עצמם בעקבות “איומים” מצד הגופים המפוקחים עצמם מעצבים וכופים רגולציה על עצמם בעקבות “איומים” מצד הממשל שאם לא יעשו כך הממשל יעשה זאת במקומם; (5) רגולציה עצמית וולונטרית (voluntary self-regulation) אשר מאופיינת באי-מעורבות אקטיבית של המדינה, באופן ישיר או עקיף, בקידום הרגולציה. הבחנה זו של בלאק (Black, 1996) מאפשרת להבנות רגולציה המבוססת על תמהילים שונים של מעורבות המדינה ושל רגולציה עצמית, ועל תפקידים של בעלי עניין (Baldwin et al., 2012; Black, 1996; Braithwaite, 2006; Braithwaite et al., 2007). אולם במקרה של אוכלוסיות מקבלי השירותים בתחום שירותי הרווחה האישיים לא רצוי להישען רק על רגולציה עצמית (Furness, 2009).

העיקרון של שילוב שחקנים וכלים במנגנונים הרגולטוריים מתבטא גם במונח “רגולציה חכמה” (Smart regulation). גנינגהם וסינקלר (Gunningham & Sinclair, 1998) הציעו תפיסה זו, והיא יושמה במקור בתחום מדיניות איכות הסביבה. הרעיון המרכזי הוא להציע שילוב של כלים ומגזרים שיהיו מעורבים בתהליך הרגולטורי, וכך ליצור מסגרת מקיפה של רגולציה שאינה נשענת רק על “פיקוד ובקרה” (command and control). רגולציה הופכת מתהליך שמוגדר מלמעלה כלפי מטה באמצעות חוקים, נהלים ושליטה ריכוזית, לתהליך שמתבצע תוך שילוב שחקנים ושיטות אשר יחד אמורים להביא לתוצאות טובות ויעילות יותר בהיבט של שמירה על האינטרס הציבורי. מפתחיה של תפיסת הרגולציה החכמה מצביעים על חמישה עקרונות עיקריים לקידום סוג זה של רגולציה: (1) יש להעדיף שילוב כלים ושילוב מוסדות; (2) כדאי להעדיף צעדים פחות מתערבים; (3) כדאי ליצור פירמידה של אסקלציה (החמרה) כדי להשיג מטרות מדיניות; (4) יש להעצים משתתפים אשר עשויים לשמש רגולטורים תחליפיים; (5) יש למקסם הזדמנויות לתוצאות שייטיבו עם כל הצדדים (win-win). עם זאת, החוקרים מזהירים מפני ניסיון לשלב את כל הכלים יחד, כי חלק מהכלים עשויים להיות מנוגדים לאחרים. הם מציעים לבחון את הכלים וללמוד מהניסיון מה הם השילובים הנכונים.

לדוגמה: המדינה יכולה לדרוש מחברות לספק מידע על עצמן, המידע עשוי להוביל בנקים להימנע מלתת לחברות אלה אשראי, ולכן חברות ישנו את התנהגותן מראש מבלי שתירש אכיפה ישירה (Gunningham & Sinclair, 1998).

המודל שיוצע במאמר הנוכחי מתבסס במידה רבה על שלושת העקרונות שהוצגו לעיל: המודל רגולטורי – (1) יישא אופי גמיש, שקוף ומותאם; (2) ייקח בחשבון את השלכותיה השליליות של הרגולציה, ולכן ייזהר מעומס רגולטורי; (3) יפעל לשילוב שחקנים וכלים ברגולציה כדי ליצור איזון בעומס תוך הבאת קולות רבים לתהליך הרגולטורי. המודל יוצר מסגרת רגולטורית שמתבססת על מגוון כלים ועל מגוון השחקנים אשר יכולים לקחת חלק בתהליך הזה ולתרום ליצירת מסגרת יעילה יותר, גמישה, מותאמת ואפקטיבית יותר, ולהימנע, ככל האפשר, מההשלכות השליליות של הרגולציה. בין השחקנים שיכולים לקחת חלק בתהליך הרגולטורי בנוסף לשחקני הממשל נכללים: קבוצות האינטרס והסנגור, גופים פרופסיונליים, מקבלי השירותים ומשפחתיהם, קבוצות שמקורן בחברה האזרחית ועוד (Baldwin et al., 2012, pp. 265-6; Gunningham & Sinclair, 1998). עם זאת, צריך להכיר גם בקושי הכרוך בתיאום בין השחקנים השונים (Baldwin et al., 2012) ואין לגרוע מחשיבות הפעולה של המדינה בתחום זה.

לסיכום, ייחודה של זירת שירותי רווחה כפי שהצגנו בפרק הראשון, והתובנות העולות מסקירת הספרות, מכוונות לצורך להתייחס לרב-ממדיות של זירת שירותי הרווחה האישיים ולאתגר הרגולטורי שהיא מציבה. ברוח אמירתו של ברייטווייט – "סיבות שונות דורשות נשק שונה" ("Different causes require different weapons") (Braithwaite et al., 2007, pp. 313) נמליץ בהמשך על אימוץ גישה שלפיה שירותים שונים דורשים "חליפות רגולטוריות" שונות. המערך הרגולטורי הקיים היום במשרד הוא תולדה של התפתחות ארוכה שיצרה מעין שכבות ארכיאולוגיות (גל ובן-מרדכי, 2017; להט וטלית, 2012; Baldwin et al., 2012). אנו ממליצים לבחון היבטים תוכניים ומקצועיים לצד היבטים ארגוניים ומוסדיים גם יחד כדי ליצור מסגרת ברורה יותר של הפעולה הרגולטורית. עוד נציין את הייחוד הכפול של המודל המוצע. ראשית, אנו מיישמים רעיונות מהספרות שנסקרה בתחום של שירותים חברתיים ושירותי רווחה אישיים, דבר שלא נעשה עד כה למיטב ידיעתנו. שנית, אנו מבקשים להציע במודל עקרונות ליישום – לא רק מה לעשות אלא גם איך לעשות זאת.

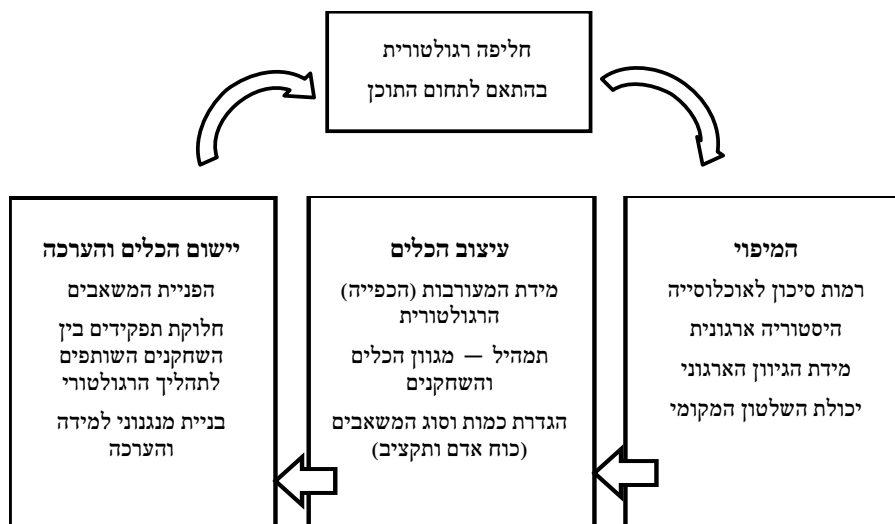
2. "חליפות רגולטוריות": מודל מושגי ל'רגולציה מותאמת' לשירותי רווחה אישיים

המאמר הנוכחי מבקש כאמור לבחון כיצד יכול המשרד הממשלתי האמון על שירותי

'רגולציה מותאמת' כמודל אפשרי לשירותי רווחה אישיים

רווחה אישיים לקדם תפיסה רגולטורית שתתאים לזירה המורכבת שבה הוא פועל. כפי שהצגנו לעיל, השאיפה היא להצביע על מודל שיאפשר להכיל את המורכבות, הגיוון ומרחב שיקול הדעת הדרוש מחד גיסא, ומאידך גיסא להציע היגיון שעליו אפשר לבסס תהליכי רגולציה מובנים השומרים על האינטרס הציבורי. לשם כך נציג להלן 'מודל לרגולציה מותאמת', המוגדר כך משום שהוא מציע תמהיל של רכיבי רגולציה

איור 1. מודל מושגי: 'רגולציה מותאמת' כמתווה לבחירת חליפה רגולטורית



שונים והתאמתם ליחידה המשרדית המפקחת.

איור 1 מציג את המודל לבניית החליפה הרגולטורית ההולמת את צורכי השירות המפוקח. במודל שלושה שלבים: שלב המיפוי, שלב העיצוב ושלב יישום הכלים וההערכה. בשלב המיפוי ממוקדת תשומת הלב באוכלוסייה, במאפייניה, בצרכיה וברמת הסיכון שבה היא נתונה. בשלב זה גם נבחנות ה"היסטוריה" של ספקי השירות, ומידת הגיוון הארגוני. ונבדקות הרלוונטיות והיכולות של השלטון המקומי לסייע לממשלה בהיבט הרגולטורי. בשלב השני, שלב העיצוב, נוצר התמהיל המתאים של הכלים הרגולטורים הנדרשים לאור המידע שנאסף בשלב המיפוי. בשלב השלישי מיושם התמהיל הרגולטורי תוך הגדרת חלוקת תפקידים ברורה בין השחקנים השונים. בשלב זה מתמסדים תהליכים של ניהול המידע שנאסף ודרכי הפצתו במעלה המבנה הארגוני של המשרד וכן כלפי מטה, לספקים וליתר גורמי השטח המעורבים. יש

להדגיש כי כדי לקדם את התהליך הרגולטורי על שלביו השונים, וברוח תפיסת המשילות מרובת השחקנים (Rhodes, 2012), חשוב במיוחד לשלב את השחקנים הרלוונטיים בכל שלב.

1. שלב המיפוי

בשלב זה אוספים וממפים את המידע הנדרש לבניית התמהיל הרגולטורי המתאים לשירות מסוים². המודל מדגיש ארבעה היבטים שבחינתם עשויה לסייע בקבלת החלטות באשר לסדר העדיפות לפיתוח תוכנית רגולטורית:

1) רמת הסיכון שבה נתונה האוכלוסייה. מקובל כי ביחס לאוכלוסיות שונות מיישמים מכשירי מדיניות שונים בהקשר של מדיניות ציבורית (Linder & Peters, 1989; Schneider & Ingram, 1993) הדבר רלוונטי במיוחד לאוכלוסיות שאותן משרת משרד הרווחה. אלו קבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים שונים, החשופות לרמות שונות של סיכון, ויש להן יכולת שונה להביע את קולן ולעמוד על זכויותיהן. חלקן מוחלשות או מתקשות לבחון את טיב השירות ולדרוש שייערכו בו שינויים. לכן הרגולציה על השירותים שהן מקבלות מחייבת מעורבות ישירה ורבה של הרגולטור. כך לדוגמה לגבי אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית החוסים במעונות שבפיקוח המשרד. לעומתם, המקבלים סיוע בהשתלבות בעבודה נתונים ברמת סיכון נמוכה ויש להם יכולת להביע קול מחאה ואף לעזוב את השירות אם אינם מרוצים ממנו (Hirschmann, 1970). במקרה זה נראה כי נכון יותר ליישם כלים רגולטוריים אחרים, שבהם המעורבות הרגולטורית פחות כופה ומאפשרת שילוב רב יותר של כלים.

2) "ההיסטוריה הפיקוחית" של הארגונים (Baldwin et al., 2012), כלומר טיב השירותים שסיפקו בעבר. מידע על כך, אף על פי שאפשר ורצוי בהחלט לבחון אותו כל העת, עשוי לסייע בעיצוב דפוסי הרגולציה. כך, הפיקוח על ארגונים שיש להם מנגנוני בקרה פנימיים והוכיחו בעבר כי רמת השירותים שלהם ראויה, עשוי לדרוש מעורבות נמוכה יותר מזו שתופעל כלפי ספקים שנדרשו שוב ושוב לתקן את מעשיהם. חשוב לציין כי אף על פי שהמרכיב של ההיסטוריה הארגונית יכול לסייע בעיצוב המתווה הרגולטורי, יש להעמידו לפרקים למבחן, ולא לקבלו כברור מאליו, שכן שינויים עשויים לשנות את איכות השירות.

3) מידת הגיוון באופן אספקתם של השירותים. בשירות שבו יש מעט ספקים, והם דומים

2 נקודת המבט שאימצנו במאמר היא נקודת מבטם של השירותים במשרד, ומטרת המודל לחזק את יכולתם ליצור מסגרת רגולטורית ברורה יותר. ואולם, לטעמנו המודל יכול לשמש גם מסגרות אחרות, כמו חשיבה של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית על האופן שבו הם רוצים לקדם תהליכים רגולטוריים ברשות המקומית.

במאפייניהם הארגוניים, קל יותר ליצור רגולציה יעילה. לעומת זאת, קשה יותר ליצור מעטפת רגולטורית בשירותים שבהם יש מגוון רב של ארגונים מבחינת הגודל והמגזר. במקרה זה כמות המשאבים הנדרשים לרגולציה גדולה יותר.

4) מידת היכולת של השלטון המקומי לפקח, לצד המשרד, על השירותים. פיקוח זה עשוי לתרום לחליפה הרגולטורית בעיקר בשירותים קהילתיים שפריסתם רחבה ומספרם גדול, כגון מרכזי יום לקשישים ומועדוניות לילדים בסיכון. המטרה כאן היא לנצל את היכולת המקצועית ואת ההתמחות שישנה ברבדים אחרים של מערך שירותי הרווחה ולרתום אותם לעשייה הרגולטורית כאשר הרשויות יכולות לעשות זאת. השלטון המרכזי יגדיר את הסטנדרטים ואת חלוקת התפקידים, ורצוי שגם יספק את כלי הבקרה. הצעה זו עולה בקנה אחד עם ספרות רגולציה חכמה (smart regulation) ומשילות משולבת (collaborative governance) (ראו: Rhodes, 2008; Ansell & Gash, 2008; Richards & Smith, 2002). נדגיש עוד שאף על פי שיש מקום לשחקנים נוספים בתהליך הרגולטורי, השלטון המקומי הוא שחקן ממשלי, המופקד בחוק על אספקת השירותים בתחום שירותי הרווחה האישיים, ובשל כך הסמכות הנתונה לו בהקשר הספציפי שונה מזו של השחקנים האחרים, העשויים גם הם לתרום לתהליך, ונדון בהם בהמשך.

2. שלב העיצוב

בשלב זה, על בסיס המידע שנאסף במיפוי, נקבעים תמהיל הכלים והמשאבים שיישמו ומידת המעורבות הרגולטורית הנדרשת. לעיתים, מעורבות רבה מדי של המדינה והגבלת שיקול הדעת המקצועי עלולות ליצור תגובות שליליות, כגון ניסיונות להתחמק ממילוי חלק מההנחיות הרגולטוריות ואף התעלמות מהן. לפיכך חשוב לשקול את מידת הכפייה של המדינה, או במילים אחרות, מה מידת מעורבותה הרצויה. בהקשר זה, כלים רגולטוריים שונים מבטאים רמות מעורבות שונות, ולכולם חשיבות בתהליך הרגולטורי. הכלים הרגולטוריים שבהם מעורבות המדינה ומידת הכפייה שלה גבוהה “פיקוד ובקרה” (command and control) והם באים לידי ביטוי בעיקר בתקנות ובנהלים, וכן בחוזים לרכישת שירותי רווחה המפרטים סטנדרטים ברורים של שירות המוטלים על הספק. כלים אלה כוללים לפעמים גם סנקציות ברורות ובהן צעדים קיצוניים במקרים חריגים, לדוגמה, סגירת מעון ונקיטת צעדים משפטיים כאשר התעללו בחוסה חסר ישע.

הרמה השנייה שלאחר הרמה המאופיינת במעורבות כפייה רבה, היא רמת המעורבות הבינונית, כלי רגולציה המאפשרים יותר שיקול דעת מקצועי, למשל כאשר הספק נדרש למסד נהלים ומנגנונים עצמיים של בדיקת איכות (May, 2007).

זו נמצאים, לדוגמה, כלים שהם תמריצים כספיים – חיוביים או שליליים – כגון: מענקים בגין מצוינות בשירות, שימוש גמיש בתקציב המוקצה, דרישה להשתתפות בהכשרות ובהדרכות של הצוות כדי לשפר את איכות השירות, ועוד. לבסוף, בקטגוריה זו נכללים גם כלים של ניהול מידע וידע העשויים לשמש מכשירים רגולטוריים, כגון פרסום ברבים של מידע על טיב השירות במסגרות המפוקחות, דיווח ברבים על תלונות ותחקירים, פרסום הפרקטיקות הטובות ביותר (best practices) וכיוצא באלה. אלו כלים המתאימים לסביבה ארגונית אשר מחייבת שימוש בידע מקצועי (Brown & Calnan, 2011; Forkby & Höjer, 2011). נציין עוד ששימוש בכלים אלו מחייב איסוף שוטף של מידע וידע. היכולת לאספם ולעבדם חיונית גם לראייה כוללת ברמה המחוזית והארצית, והיא בסיס ליכולת רגולטורית טובה. לכן יש למסד מנגנונים לאיסוף מידע וידע ולחזק את עקרון השקיפות. חשוב לציין כי פיתוח ידע ולמידה נעשה לא רק למטרות רגולציה אלא יש לו ערך בפני עצמו.

הכלים הרגולטוריים ברמה השלישית מתבססים על הרמה הנמוכה ביותר של מעורבות וכפייה מצד המדינה. אחריות המדינה עודנה בעינה, אך מתבטאת ברגולציה "רכה" (soft regulation), על שיקול הדעת של המפקחים ושל אנשי המקצוע בשדה, וכן על יכולת הלמידה הארגונית של השירותים החברתיים כפי שהיא נדונה בהרחבה בספרות (צבע ורוזנפלד, 2001; ; Coffey, Dugdill, & Tattersall, 2009; Carter, 2017; Laughlin & Sher, 2010; Sabah & Cook-Craig, 2010). בסוג זה נכללים גם כלים שבהם פעילים שחקנים אחרים בתהליך הרגולטורי. הדוגמאות לכלים מסוג זה רבות: "קו חם" למשפחות של מקבלי שירותי רווחה, תיבות תלונות או כתובות אינטרנט למתן מידע אנונימי, קבוצות מיקוד של מקבלי שירותים המקבלים זכות להבעת דעה ולשותפות בקבלת החלטות על טיב השירות, וכיוצא באלה.

בשלב זה, לאחר ההחלטה על מידת המעורבות הממשלתית הרצויה, ייבחרו הכלים המתאימים ויוגדר תמהיל של כלים לצד מערך השחקנים שעשויים לקחת חלק בתהליך הרגולטורי. בבחירת התמהיל מתקבלת החלטה גם על מה מפקחים, מי יפקח וכיצד אפשר להקים מערכת רגולטורית מדורגת אשר תאפשר יצירת רמות שונות של התערבות המדינה ככל שהתנאים ידרשו זאת. למשל, זה השלב שבו נקבעו אלו מקרים הם בגדר "קו אדום", ומחייבים נקיטת הסנקציות המשמעותיות החמורות ביותר שבידי המפקחים. בהקשר זה אפשר להיעזר בבעלי מקצועות משיקים, ובהם אחיות, פיזיותרפיסטיות, תזונאיות וגורמים אחרים הבאים במגע עם מקבלי השירותים, ויכולים לתרום מידע על איכות השירותים, על איכות המתקנים ועל הדרכים לשיפורם. יצירת מנגנונים מובנים המאפשרים לשחקנים אלה להביא את קולם לרגולטורים ברמות השונות עשויה אף לצמצם את תופעת הבדידות של הרגולטור, שעליה הצבענו לעיל. חשוב עוד להדגיש

בהקשר זה שלא תמיד אפשר להפריד בצורה ברורה בין הרמות השונות וסוגי הכלים. אולם ההבנה כי אפשר להצביע על רמות שונות של פיקוח ואכיפה המתבססים על כלים רגולטוריים שונים, ורמה שונה של מעורבות וסנקציות, עשויות להאיר את אפשרויות הבחירה שבידי מעצבי המנגנונים הרגולטוריים.

שלב זה כולל גם את ההחלטה על כמות וסוג המשאבים הנדרשים, הן מבחינת כוח אדם והן מבחינת תקציבים. ההחלטה מושפעת מההחלטות הקודמות שהתקבלו, ממידת המעורבות ומתמהיל השחקנים והכלים שהוחלט שייעשה בהם שימוש. כך לדוגמה, החלטה על העברת סמכויות לפיקוח לרשויות מקומיות על אוכלוסיות בסיכון נמוך יכולה לצמצם את מספר המפקחים המופקדים על נושא מסוים והסבת מפקחים לפיקוח על מסגרות שונות שירותים לאוכלוסיות בסיכון גבוה.

3. שלב היישום

זהו שלב הקצאת המשאבים הנדרשים וחלוקת האחריות והסמכות לשחקנים השונים בהתאם למה שהוחלט בשלבים הקודמים. ראשית, יש לפעול להפניית המשאבים בהתאם לקבלת ההחלטות שהתקבלו בעניין בשלב העיצוב. שנית, יש ליישם את הנדרש כדי להבטיח את חלוקת התפקידים בין השחקנים השונים בתהליך הרגולטורי. כך למשל יש לפרסם את הגדרת תפקידו הרגולטורי של העובד הסוציאלי ברשות המקומית ולהביא לידיעת הציבור מהן דרכי יצירת קשר שתאפשרנה לקבל פניות של מקבלי שירותים על בעיות בשירות.

יש לציין כי המעורבות של שחקנים שונים בשלבים הקודמים מעניקה לגיטימציה לרגולציה ועשויה להקל את היישום. יתרה מכך, היא תספק למעצבי החליפות הרגולטוריות תמונת מצב שלמה יותר של המתרחש בשטח. ועוד, חלוקת התפקידים לשחקנים השונים צריכה לקחת בחשבון גם את החששות של חלקם מפני פגיעה בהם, למשל בשל החשש מפני אובדן ידע או צמצום מרחב שיקול הדעת הפרופסיונלי, וכן מפני העלות הכרוכה בקבלת אחריות על רגולציה של שירותים (Lahat & Talit, 2015). לבסוף, בשלב זה אמורים להיבנות מנגנוני ההערכה והלמידה ברוח הספרות העדכנית, המדגישה את תפקיד הרגולציה בהנהגת שיפור מתמיד באיכות השירותים. תהליכי הלמידה יהיו בסיס למשוב שיוביל לעדכוני בתוכנית הרגולטורית. במובן זה המודל דורש עדכון והתאמה לשינויים ואינו כלי סטטי.

לוח 1 מסכם את הנאמר עד כה ומציג את הקשר בין המאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה האישיים בישראל והאתגרים שהם מציבים בתחום הרגולציה לבין הדרכים שבהן המודל המוצע מבקש להתמודד עימם.

לוח 1 : הקשיים והאתגרים המאפיינים את שירותי הרווחה האישיים
ותרומת המודל המוצע להתמודדות עימם

מאפייני שירותי הרווחה	הבעיות והאתגרים	הפתרון שנותן להן המודל
הטרוגניות רבה	קשה להגדיר שפה אחידה	עבודת התכנון וההמשגה הנדרשת במודל תיצור שפה אחידה לכל הפחות בשירות הספציפי
	אי בהירות בתפקיד הפיקוח	איסוף המידע בשלב המיפוי יוצר תמונת מצב, ושלב העיצוב מגדיר תכנון ברור יותר של דרכי הפעולה
	חלוקת העבודה לא ברורה	המודל מחייב הגדרה של תפקידי השותפים בתהליך הרגולטורי
שיקול הדעת הפרופסיונלי	דורש שמירה על מרחב פעולה מקצועי עצמאי	מבטיח התאמה לתחום ומכיר בחשיבות הכלי של ביקורת עמיתים
	חשש מפגיעה בעצמאות העלול להוביל לאי שיתוף פעולה	שילוב אנשי מקצוע בתהליך התכנוני מגייס את המפקחים לתהליך
	בעייתי כאשר יש מחסור בידע מקצועי	התהליך הרגולטורי מתבסס על איסוף מידע והמשך למידה ממנו
"בדידות" הרגולטור"	אחריות מרכזית ורבה על המשרד הממשלתי	המודל משלב גורמים שונים באופן פעיל ויזום ברשות המקומית, וגם גורמים שבעבר לא היו בולטים – משפחות, מקבלי השירותים, משרדי ממשלה אחרים, עמותות

מאפייני שירותי הרווחה	הבעיות והאתגרים	הפתרון שנותן להן המודל
שבי רגולטורי	סביבה מונופוליסטית – העדר תחרות (בית לחיים)	הבניית שיתוף פעולה עם גורמים שונים כחלק מהתהליך הרגולטורי; משרדי החינוך והבריאות; השלטון המקומי ועוד – עשויה לאפשר יותר מידע ושקיפות
התמחות ופיצול לעומת כוללנות ומומחיות	קרבה ותלות של המפקחים במפקחים	הגדרה ברורה של תוכנית רגולטורית מחייבת ושל מדרג סנקציות שיצמצמו אפשרות להימנע מרגולציה ואכיפה כנדרש (הגדרת מצבי פעולה)
התמחות ופיצול לעומת כוללנות ומומחיות	עומס רגולטורי בשל שילוב מפקחים בתחומים שונים	הגדרה ברורה של שיתוף פעולה וחלוקת תפקידים עם גורמים אחרים תצמצם כפילות ועומס
	מחסור בראייה כוללת	איסוף ידע שיינתן תמונת מצב כוללת על השירותים והעברתו לגורמים הרלוונטיים

לסיכום, נראה שהמודל נותן מענה לקשיים האינהרנטיים הנובעים מההטרוגניות הרבה של השירותים השונים בכך שהוא מאפשר בניית תמהיל התפור למידותיו של כל שירות. המודל גם שומר על מיקומו של שיקול הדעת המקצועי, שהוא מרכזי בעבודה סוציאלית. זאת ועוד, הבניית התמהיל מביאה לדיון משותף של המפקחים ושל שאר בעלי העניין ומרחיבה את מעגל השותפים לתהליך הרגולטורי, ובכך גם מצמצמת את “כדידות הרגולטור”. הגדרה ברורה של תמהיל הכלים מאפשרת חלוקת תחומי אחריות, ויצירת בהירות שמקלה על העוסקים בתחום. בהירות זאת מאפשרת גם הפעלה מתואמת של מגוון כלים מעבר לפיקוח, וביניהם כאמור מדרג של סנקציות ותמריצים, תהליכי הכשרה ורכש. כך יוצר המודל מגוונים רגולטוריים מותאמים, מובנים מחד גיסא וגמישים מאידך גיסא.

ההנחה העומדת בבסיס המודל היא, כאמור, כי כל שירות צריך לפתח את החליפה המתאימה לו. החשיבה התכנונית היא של אנשי המקצוע העוסקים בתחום ושלםם בלבד, ולכן שילבנו דוגמאות בהקשרים שונים. אך לטעמנו אין להכתיב דרך פעולה הלכה למעשה, וגם הדוגמאות שהוצגו הן בגדר אילוסטרציה ראשונית בלבד.

אחרית דבר

המאמר הנוכחי מציע מודל מושגי לפיתוח תפיסה רגולטורית, שלטעמנו ניתנת ליישום בשירותי הרווחה האישיים בישראל. בגיבוש המודל, נעזרנו בספרות בתחום הרגולציה של שירותים חברתיים ובניסיון המצטבר בישראל. הטענה העולה מהמאמר היא כי ניסיון ליצור מודל אחיד לרגולציה של שירותי רווחה אישיים הוא בעייתי כמובנים רבים, משום שייחודם של שירותים אלה והתפתחותם ההיסטורית והארגונית דורשת מסגרת של "רגולציה מותאמת" שבמסגרתה תיבנה "חליפת רגולטורית" מתאימה לכל שירות.

עיון במודל מלמד שיש בו יתרונות אך גם חסרונות. הוא עלול להיות פשטני ולא להקיף את מלוא המורכבות של שירותי הרווחה, והוא עלול גם לגרום לסרבול הרגולציה בהטלת חלק מהאחריות על שחקנים שאינם נציגי השלטון המרכזי. הוא אף עלול ליצור מגוון של כלים רגולטוריים, ומנהלים שאינם אמונים בהם דיים יתקשו לנהלו, ובכך ייגרם אי-סדר. אולם לדעתנו יתרונותיו עולים על חסרונותיו ותלויים בתכנון קפדני של תמהיל הרגולציה בטרם יישומה, בהשקעת משאבים ראויים וביישום נכון.

המודל מציע מסגרת ודגשים שראוי לבחון אותם. זהו כלי מתפתח, וייתכן שיותאם וישופר עם הניסיון. הוא מציע למעצבי הרגולציה נקודת הסתכלות חדשה ומעניק גמישות אך גם עקרונות יסוד. הוא דוחף לתכנון מקדים וגמיש המדגיש את הסביבה, את מגוון השירותים, את האוכלוסיות ואת השחקנים. הוא מדגיש את חשיבות המידע, הידע והלמידה, ונותן מקום מרכזי להיבטים הפרופסיונליים של זירת שירותי הרווחה האישיים. הוא מציע מנגנונים ברורים המאפשרים רגולציה מעמיקה שלצידה סנקציות ותמריצים. יתרה מזאת, המודל יוצר שפה משותפת שבה יוכלו גורמים שונים בתוך המערכת הסבוכה של שירותי הרווחה לדבר זה עם זה על דפוסי הרגולציה, ולא להיות נתונים לתפיסות עמומות שמובילות לעשייה רגולטורית חסרה.

נוכח השינוי בדפוסי אספקת השירותים יש צורך בראייה יותר מורכבת של רגולציה המעבירה את מוקד הדיון מעיסוק בשאלות דיכוטומיות – כגון, האם תפקיד המפקח צריך לכלול ייעוץ או בקרה? – לשאלה כיצד אפשר לבנות מנגנונים לאספקת שירותים טובים יותר ולהגנה על האינטרס הציבורי.

בימים אלה שוקדים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים על תורת הבקרה

והפיקוח של המשרד. מודל “הרגולציה המותאמת” שהוצג כאן עשוי לסייע בבניית מסגרת תפיסתית כוללת של רגולציה על שירותי הרווחה. יש להדגיש את חשיבות בעלי המקצוע ואת תחושת האחריות שלהם לתהליך הרגולטורי ולאיכות המערכת (Carter, 2017). עוד נציין כי כל ניסיון להבניית רגולציה צריך לעמוד על התועלות והעלויות הצפויות של השחקנים השונים תוך יצירת לגיטימציה והסכמה לפעולה הרגולטורית, אף אם לא באופן מלא, כדי להימנע מאי היענות למסגרת הרגולטורית (Lahat & Talit, 2015). לצד כל זאת, חשיבה שמחברת שחקנים שונים ומדגישה את נקודת מבט של מקבלי השירותים רצוי שתשמש נר לנגד עיניהם של מעצבי המדיניות. חיזוק היכולת של העוסקים במלאכה לצד התחשבות מתמדת בצורכי מקבלי השירותים תוביל לחיזוק היכולת הרגולטורית של המערכת כולה, ותסייע להעניק שירותים טובים יותר. הבטחת המוגנות של אוכלוסיות אלה עומדת בלב האינטרס הציבורי. חשיבה שאינה לוקחת בחשבון את מורכבות המערכת לצד מרכזיות בעלי המקצוע בזירת שירותי הרווחה האישיים עשויה להיות בעוכרנו. אני מקווים שהמודל אכן יתרום לחשיבה בתחומים אלה.

אף על פי שהמאמר הנוכחי עוסק בהקשר הישראלי, יש לבחון את התאמתו לזירת שירותי הרווחה האישיים במדינות אחרות, שכן חלק גדול ממאפייני זירת השירותים בישראל רלוונטיים גם לזירות שירותי רווחה אישיים במקומות אחרים בעולם.

מקורות

- אסא, מ. (2012). הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל. ביטחון סוציאלי, 90, 51-79.
- בניש, א. (2008). הצברה וגבולותיה: הפרטת תוכניות מרווחה לעבודה ובעיית כשלי הפיקוח. משפטים, לח, 283, חלק ג', 293-310.
- בניש, א. (2012). שירותי רווחה במאה העשרים ואחת: מגמות ואתגרים. ביטחון סוציאלי, 90, 5-13.
- גל, ח. ובן-מרדכי, ע. (2017). משרד הרווחה מציב רף: מספק שירותים לרגולטור. שיטות רגולציה בתחום ההשמות החוץ-ביתיות. עבודת סיום בקורס “פרויקט הגמר – תכנית הצוערים”. בית הספר ע”ש פדרמן, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- ויסמן, מ. וסויה, ר. (2010). מחזור החיים של תכניות: השימוש ב”מודלים לוגיים” בפיתוח תכניות והערכתן. בתוך: מ. לויין-רוזליס ור. סויה (עורכות), סוגיות בהערכה בישראל. באר-שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

- חובב, מ. (1998). הפיקוח בשירותי הרווחה בישראל. תל-אביב: צ'ריקובר.
- נאי, א. (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח – 1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? (נייר עמדה). ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד.
- להט, ל. וטלית, ג. (2012). אתגרי הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים. בטחון סוציאלי, 90, 120-81.
- מבקר המדינה (2005). דו"ח שנתי 55' לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003. מספר קטלוגי 955-2005.
- מבקר המדינה (2015). משרד הרווחה והשירותים החברתיים – היבטים פיזיים של מסגרות רווחה חוץ-ביתיות. דוח שנתי 65' לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013.
- מבקר המדינה (2017). משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה. דו"ח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015.
- מדהלה-בריק, ש. וגל, ג'. (2016). מיקור-חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות. מתוך: דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016 (עמ' 1-30). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מנדלקרן, ר. ושרמן, א. (2015). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור-חוץ. מתוך: י. גל-נור וא. פז-פוקס (עורכים). מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (עמ' 265-319). תל-אביב: הוצאת ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2012). המפקח כמחולל האסדרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: גיבוש תפיסה והצעות ליישום. סיכום עבודת ועדת ההיגוי בראשות מנחם וגשל.
- משרד הרווחה (2013). המשך יישום שיטת הרף במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: מסמך אסטרטגי. משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל.
- משרד הרווחה (2016). רשימת הנוקדיות. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (אין תאריך). מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2016-2020. האגף למחקר תכנון והכשרה.
- צבע, י. (2010). דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.
- צבע, י. ומנזלי, א. (2016). הצעה, צוות יישום מטה-מחוז והסדרת הפיקוח / צוות משנה למדיניות הפיקוח. מסמך פנימי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- צבע, י. ורונופלד, י. (2001). כיצד הופכים שירותי רווחה לארגונים למדמים. מפגש, 15, 143-162.
- קטן, יוסף (1996). ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים. בתוך: י. קטן (עורך). שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות (עמ' 13-55). ירושלים ותל-אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל והוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.
- קרומר-נבו, מ., אטיאס, ע. ובן-שמאי, א. (2002). שגרת העבודה עם משפחות במצוקה עמוקה בשירותי הרווחה: קווי יסוד לדיון מקצועי. חברה ורווחה, כ"ב, 199-221.

‘רגולציה מותאמת’ כמודל אפשרי לשירותי רווחה אישיים

- שמיד, ה. (2012). דפוסי ניהול בארגוני רווחה. בתוך: מ. חובב, א. לונטל וי. קטן (עורכים). עבודה סוציאלית בישראל. (עמ' 309-334). תל-אביב: קו אדום והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- שפירו, ש. ופרומר, ד. (2008). יישום שיטת הרף בפנימיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. מדינת ישראל – משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- שפירו, ש. ופרומר, ד. (2010). בקרת איכות בעידן של הפרטה. ביטחון סוציאלי, 84, עמ' 105-128.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*, 543-571. doi: 10.1093/jopart/mum032
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Bilton, D., & Cayton, H. (2013). Finding the right touch: Extending the right-touch regulation approach to the accreditation of voluntary registers. *British Journal of Guidance & Counselling, 41*, 14-23. doi: 10.1080/03069885.2012.750273
- Black, J. (1996). Constitutionalising self-regulation. *The Modern Law Review, 59*, 24-55. doi: 10.1111/j.1468-2230.1996.tb02064.x
- Braithwaite, J. (2006). Responsive regulation and developing economies. *World Development, 34*, 884-898. doi: 10.1016/j.worlddev.2005.04.021
- Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite V. (2007). *Regulating aged care*. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Brown, P. R., & Calnan, M. (2011). The civilizing process of trust: Developing quality mechanisms which are local, professional-led and thus legitimate. *Social Policy & Administration, 45*, 19-34. doi: 10.1111/j.14679515.2010.00751.x
- Carter, D. P. (2017). Role perceptions and attitudes toward discretion at a decentralized regulatory frontline: The case of organic inspectors. *Regulation & Governance*. Advance online publication. doi: 10.1111/rego.12143
- Coffey, M., Dugdill, L., & Tattersall, A. (2009). Working in the public sector: A case study of social services. *Journal of Social Work, 9*, 420-442. doi: 10.1177/1468017309342177
- Daly, T., Struthers, J., Müller, B., Taylor, D., Goldmann, M., Doupe, M., & Jacobsen, F. F. (2016). Prescriptive or interpretive regulation at the frontlines of care work in the "three worlds" of Canada, Germany and Norway. *Labour/ Le Travail, 77*, 37-71. doi: 10.1353/lt.2016.0029

- Downe, J., & Martin, S. (2007a). Inspecting for improvement? Emerging patterns of public service regulation in the UK. *Environment and Planning, Government and Policy*, 25, 410-422.
- Downe, J., & Martin, S. (2007b). Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public services. *Policy & Politics*, 35, 215-232. doi: 10.1332/030557307780712997
- Flemig, S. (2015). New development: A game of responsibility? The regulation of health and social care professionals. *Public Money & Management*, 35, 169-171. doi: 10.1080/09540962.2015.1007716
- Forkby, T., & Höjer, S. (2011). Navigations between regulations and gut instinct: The unveiling of collective memory in decision-making processes where teenagers are placed in residential care. *Child & Family Social Work*, 16, 159-168. doi: 10.1111/j.1365-2206.2010.00724.x
- Furness, S. (2009). A hindrance or a help? The contribution of inspection to the quality of care in homes for older people. *British Journal of Social Work*, 39, 488-505. doi: 10.1093/bjsw/bcm146
- Goodship, J., Jacks, K., Gummerson, M., Lathlean, J., & Cope, S. (2004). Modernising regulation or regulating modernisation? The public, private and voluntary interface in adult social care. *Public Policy and Administration*, 19(2), 13-27. doi: 10.1177/095207670401900204
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (1998). Designing smart regulation. In *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance. OECD Global Forum on Sustainable Development*. Retrieved from <http://www.oecd.org/dataoecd/18/39/33947759.pdf>
- Hirschmann, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste-watcher, quality police and sleaze-busters*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Kadushin, A., & Harkness, D. (2014). *Supervision in social work*. New York, NY: Columbia University Press.
- Kotkas, T. (2010). Governing health and social security in the twenty-first century: Active citizenship through the right to participate. *Law and Critique*, 21, 163-182. doi: 10.1007/s10978-010-9071-0

- Lahat, L., & Talit, G. (2015). Regulation of personal social services: The Israeli experience. *Social Policy & Administration*, 49, 335-355. doi: 10.1111/spol.12076
- Laughlin, R. & Sher, M. (2010). Developing leadership in a social care enterprise: Managing organisational and individual boundaries and anxiety: An action learning approach to leadership development. *Organisational & Social Dynamics*, 10, 1-21.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the politics of regulation* (pp. 3-21). Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Levi-Faur, D. (2014). The welfare state: A regulatory perspective. *Public Administration*, 92, 599-614. doi: 10.1111/padm.12063
- Levin, L., & Hamama, L. (2013). Teaching a systematic and evidence-based approach in an ambivalent context: A case example from Israel. *Evaluation and Program Planning*, 36, 136-144. doi: 10.1016/j.evalprogplan.2012.09.004
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9, 35-58. doi: 10.1017/S0143814X00007960
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101. doi: 10.1080/01402389408425031
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17, 139-167. doi: 10.1017/S0143814X00003524
- May, P. J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, 1, 8-26. doi: 10.1111/j.1748-5991.2007.00002.x
- McLaughlin, K. (2007). Regulation and risk in social work: The general social care council and the social care register in context. *British Journal of Social Work*, 37, 1263-1277. doi: 10.1093/bjsw/bcl079
- Munro, E. (2004). The impact of audit on social work practice. *British Journal of Social Work*, 34, 1075-1095. doi: 10.1093/bjsw/bch130
- Ponnert, L., & Svensson, K. (2016). Standardisation: The end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19, 584-599. doi: 10.1080/13691457.2015.1074551
- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 33-48). Oxford, England: Oxford University Press.

- Richards, D., & Smith, M. J. (2002). *Governance and public policy in the UK*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Rosen, A. (1993). Systematic planned practice. *Social Service Review*, 67, 84-100. doi: 10.1086/603966
- Sabah, Y., & Cook-Craig, P. G. (2010). Learning teams and VCoP's: Managing evidence and expertise beyond the stable state. *Research on Social Work Practice*, 20, 435-446. doi: 10.1177/1049731509339031
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87, 334-347. doi: 10.2307/2939044
- Seeleib-Kaiser, M. (Ed.). (2008). *Welfare state transformations: Comparative perspectives*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Selznick, P. (1985). Focusing organizational research on regulation. In R.G. Noll (Ed.), *Regulatory policy and the social sciences* (pp. 363-367). Berkeley, CA: University of California Press.
- Sened, I. (1997). *The political institution of private property*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

'רגולציה מותאמת' כמודל אפשרי לשירותי רווחה אישיים

נספח 1: אסטרטגיות פעולה לשיפור ההיענות שמיישמים מפקחים, כפי שנצפו במחקר
בבתי אבות באוסטרליה, בריטניה וארצות-הברית (Braithwaite et al., 2007)

הליך	אסטרטגיה
טפיחה על השכם של חבר צוות (עידוד) מזכירה מחויבות שבה מאמינים אך שנשכחה מלב	תזכורת
שכנוע אדם שלא היה משוכנע כי היענות תיטיב עם הדיירים	חיוב
המפקח מציג כיצד אפשר לעשות משהו שמקדם את יכולת ההיענות, שכן ייתכן שאותו האדם איננו יודע כיצד לעשות זאת	הצגה
המפקח מטפל במשהו בעצמו (למשל, משחרר דייר שרוסן)	טיפול או סידור
דיווח לגוף מקצועי האחראי על הרישוי כי אדם מסוים אינו כשיר – משהו או שולל את הרישיון	פרט לא כשיר
השהייה או שלילה של הרישיון לבית	בית אבות לא כשיר
איסור על קבלת דיירים חדשים עד לתיקון הבעיה	הגנה על דיירים עתידיים
יזום שינוי ניהול או מכירה של בית האבות ובכך מאותת על עליית מדרגה בפירמידה הרגולטורית	שינוי ניהולי
לא מקבל אי-היענות	מבייש — shames
מדווח לציבור על אי-ההיענות באתר האינטרנט או על גבי לוח המודעות בבית האבות ופוגע במוניטין הארגון	חשיפה
מברך על שיפור	פרסים
מטיל עונש	הרתעה
מצביע על אפשרות להתקדם במעלה מדרג הסנקציות, כאשר יש איום בשלב זה	מצביע על סיכוי להסלמה
ממשיך לחזור פעם אחר פעם עד שמעורר רצון לפתור את הנושא ולו כדי להיפטר מהמפקח	התשה
נמנע מהטלת סנקציות רק אם יש שינוי בחלוקת המשאבים	שינוי בהקצאת משאבים
הצגת שאלה הגורמת לאיש מקצוע לקבל עליו את האחריות לטיפול במשהו מיד	קבלת אחריות מרצון מיד

הליך	אסטרטגיה
הצגת שאלה נכונה מסייעת בגיבוש תוכנית ארוכת טווח שבצידה קבלת אחריות על שיפור המצב	קבלת אחריות מרצון בתוכנית של תיקון
הצגת שאלה נכונה המסייעת להגיע לתוכנה עמוקה בדבר שורש הבעיה	ניתוח שורש הבעיה
הצגת שאלה נכונה החושפת את הרווח שבמחויבות מתמדת לשיפור	שאיפה לשיפור תמידי
הצגת שאלה נכונה המשכנעת לשכור שירותי ייעוץ	גורמים להתייעצות
הצגת שאלה נכונה המהווה זרו ליוזם דיונים במסגרת מפגש צוות או פורום אחר לשם פתרון בעיות	המרצת דיוני הבית לשם פתרון בעיות
מפקח מפיץ למידה יצירתית מטעויות מהיבט אחד להיבט אחר במתקן או ממתקן למתקן	למידה על בסיס לולאה משולשת
מספק הדרכה במקום	חינוך
מסייע להנהלה ולצוות לראות את החוזקות שלהם עצמם	בניית מסוגלות עצמית
תומך, או מעניק לבית האבות או לצוות פרס או מענק	פרסים ומענקים
מסמיך מעין "מקדמי היענות" מתוך הארגון תוך שימוש באסטרטגיות שהוצגו לעיל, המעניקות להם תפקיד מנהיגותי בהקשר זה בארגון	העצמה/הסמכה
בית האבות פותר את הבעיות לפני הגעת המפקח כדי להקדים את השימוש באסטרטגיות שפורטו לעיל	עידוד מקדים
פנייה לארגון סינגור, לארגון שמעניק הגנה משפטית, לבעל מניות, לבנק למשכנתאות, לתקשורת, לעמותה לנזקקים, לעורך דין נזיקין, לנציב תלונות הציבור, למועצת התושבים, לקרובי משפחה	המרצת מעורבות של גורם שלישי באסטרטגיות לעיל

מקור: Braithwaite et al., 2007, p. 306-307. הלוח מבוסס על 157 ראיונות עם מפקחים שערכו החוקרים בנושא רגולציה על בתי אבות.

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

הלל שמיד ודיצה מורלי שגיב

המאמר מתאר, מנתח ומעריך את הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים הפועלות ברשויות השלטון המקומי. המאמר מציג סקירת ספרות שעניינה הנהגת רפורמות בשירותים הציבוריים, הגורמים הדוחפים והבולמים את יישומן ואת הסיבות להצלחתן ולכישלונן. לאור זאת, המאמר מציג את המטרות והיעדים של הרפורמה הארגונית במחלקות לשירותים חברתיים ואת העקרונות המנחים אותה. באופן ייחודי עוסקים ממצאי המחקר בחמישה תחומי התערבות של הרפורמה: מיקוד המאמץ הטיפולי והארגוני במשפחה כמוקד התערבות, שילוב מערכת מידע מתקדמת, הבניית התערבות וחישיבה מוכוונת תוצאות, עיצוב והבניה של מודלים מבניים המותאמים למחלקות, ופיתוח והטמעה של גישה קהילתית כחלק מהתרבות הארגונית והעשייה היום-יומית של המחלקה לשירותים חברתיים. המאמר מנתח בהרחבה את הישגי הרפורמה וכן את הקשיים בעת יישום השינויים המקצועיים, המבניים והארגוניים, הנחלתם והטמעתם במחלקות לשירותים חברתיים.

מילות מפתח: שינוי משתף, משפחה, מערכת מידע, התערבות מתוכננת, מבנה ארגוני, גישה קהילתית

מבוא

מטרת המאמר לתאר ולהעריך את הרפורמה במחלקות לשינויים חברתיים. המטרות והעקרונות גובשו בוועדה ציבורית שבה השתתפו נציגי משרד הרווחה, השלטון המקומי, נציגי ציבור ואקדמיה (הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, 2010). המלצות הוועדה מיושמות במחלקות, והן מבטאות את השאיפה לשדרג את הפעילות בתחומים שבהם עוסק המאמר. מטרת הרפורמה להתאים את המבנה ואת התהליכים במחלקות לצורכי הלקוחות ולתמורות המתרחשות בסביבות

התקבל במערכת: 10.2016; נוסח אחרון: 6.2017; אושר לפרסום: 11.2017

החיצוניות. סקירת הספרות מתמקדת ברפורמות בארגונים ובשירותים חברתיים, בגורמים הדוחפים ובסיבות להצלחה וכישלון. המאמר מציג את מטרות הרפורמה ואת העקרונות המנחים אותה, את תחומי פעילותה, את הישגיה, ואת הקשיים בהנהגת שינויים בשירותי רווחה. זאת, על רקע המגמות המאפיינות את הניהול הציבורי והידועות בשמן "ניהול ציבורי חדש" ו"משילות ציבורית חדשה". "הניהול הציבורי החדש" התגבש עוד בשנות ה-80 של המאה ה-20, ואילו הגישה השנייה התפתחה מאוחר יותר (Christensen & Laegreid, 2001; Hood, 1991; Osborne, 2010; Osborne & Ferlie, 2002). "הניהול הציבורי החדש" מציע דפוסי ניהול חדשים למינהל הציבורי. חלקם מיובא מהמגזר העסקי ומדגיש יעילות ואפקטיביות, תכנון אסטרטגי, ניהול לפי יעדים, דפוסי פיקוח ובקרה מתקדמים, בקרת איכות, מוכוונות ללקוח ומדידת תוצאות. "המשילות הציבורית החדשה" (Patapas, Raipa, & Vainus, 2009; Warren, 2009) מדגישה שותפויות בין-מגזריות, עיצוב מחדש של מוסדות משילות, מיקור-חוץ, פיתוח רשתות חברתיות, דיווחיות ושקיפות, ביזור סמכויות, השתתפות אזרחים בעיצוב מדיניות, והכרה שהממשלה כבר איננה הגורם היחיד המספק שירותים (Christensen & Laegreid, 2007; Osborne, 2010).

למה רפורמה?

ארגונים פועלים בסביבה המשתנה באופן תדיר ומהיר. החכם היווני הרקליטוס טבע את הרעיון "הכול זורם" (ביוונית: פאנטה ריי) והכול משתנה, עד שאי אפשר לטבול את הרגליים באותם מי נהר זורמים. הסביבות מאופיינות באי ודאות ובאי יציבות. הסביבה מספקת לגיטימציה ומשאבים שארגון זקוק להם ובמידה רבה קובעת את גורלו לשבט או לחסד (Schmid, 2009). שינויים דמוגרפיים, כלכליים, פוליטיים, חברתיים, טכנולוגיים ואחרים משפיעים על מדיניות הארגון, מטרותיו, האסטרטגיות ודרכי הפעולה שלו, תהליכי עבודתו ומבנהו הארגוני. קצב השינויים מהיר, וארגונים מתקשים להתאים עצמם לשינויים אלה. התוצאה היא פעילות ארגונית לא אפקטיבית שאיננה משיגה תוצאות עבור בעלי העניין והלקוחות. כך למשל שינויים טכנולוגיים, דמוגרפיים או לגליים יכולים לגרום ל"מותם" של ארגונים ולהיעלמותם (Aldrich & Pfeffer, 1976), למרות ההנחה שארגונים אינם מתים ומוצאים את הדרכים לשרוד. ארגונים החפצים חיים חייבים להתאים עצמם לשינויים. הם אינם צריכים לקבל את אילוצי הסביבה כגזירה משמים אלא להיות פעילים, ולנווט את הסביבה לקידום מטרותיהם (Pfeffer & Salancik, 2003). עליהם להקטין את התלות בסביבה, ובה בעת להגדיל את תלותה בשירותים שהם מציעים. רפורמות נועדו לסייע לארגונים במציאת האיזונים הנדרשים בין אילוצים סביבתיים לבין היערכות ארגונית המאפשרת

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

לממש את המטרות (Hood, 2013). רפורמות נועדו להשיג יעילות המתבטאת בחסכון במשאבים, לשפר את הביצועים ואת השירותים, להתאים את הדפוסים המבניים לגידול בהיקף הפעילות, ולייצב את הארגון (Politt, 2010; Politt & Bouckaert, 2011).

רפורמה מהי ?

מקור המילה רפורמה בשפה הלטינית ומובנה שינוי צורה או עיצוב מחדש. בענייננו רפורמה היא ייזום, תכנון והפעלה של שינויים מתוכננים המגשרים על פערי ביצוע המיושמים בארגון. רפורמה מנוהלת בדרך כלל "מלמעלה" בידי הדרג הבכיר, ומעוגנת בערכים מקצועיים של יוזמיה. היא מכוונת לחולל שינויים ארגוניים, מבניים וניהוליים, וכן שינויים בהון האנושי בטווח הזמן הארוך ולא הקצר (Brunsson, 2006). רפורמה איננה יכולה להיות משוחררת מההקשר ההיסטורי-מוסדי, האידיאולוגי והתרבותי של הארגון. הרפורמה צריכה להתאים את ציפיותיה להיגיון המוסדי המתבטא בהסדרים ארגוניים (Christensen & Laegreid, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2000, 2004). הרפורמה איננה אקט חד-פעמי המאמץ את הגישה הכוחנית-סמכותית בהנהגת שינויים, אלא תוצר של תהליך חשיבה רציונלי המגדיר את מטרות השינוי ואת האמצעים, המקורות, הטכנולוגיות והמבנים התומכים בהשגתם. הרפורמה מאמצת את גישת השינוי המשתף, שלפיו השינויים בארגון נעשים בשיתוף הדרגים השונים בקביעת היעדים ומימושם (Aucoin, 1990; Brunsson, 2006). השילוב בין הגישה הרציונלית לבין הגישה של שיתוף העובדים מכוון לשדרג את הפעילות, לשנות את הסטטוס-קוו ולהנהיג שינויים "ממעלה שנייה", שיש להם השפעה על הארגון ולקוחותיו (Bartunek & Moch, 1987; Bezes, Fimmreite, LeLidec, & Laegreid, 2013). בעת הנהגת רפורמה יש להימנע מאימוץ אופנות ניהוליות חולפות שאינן מתאימות למאפייני הארגון (Thelen, 2003).

רפורמות בשירות הציבורי בישראל

סקירת הרפורמות בארבעת העשורים האחרונים מלמדת על ניסיונות רבים שנערכו בממשלה ובשירות הציבורי להנהיג רפורמות (נחמיאס, דנוך-קרמזין ויראוני, 1997). ביניהן נציג דוגמאות של הצעות לרפורמות אשר יישומן נתקל בקשיים:

1. הצעת רפורמה לשיפור שירות המדינה, באמצעות ועדת קוברסקי (1986): המלצות הוועדה התקבלו פה אחד בממשלה ב-1990, אך לא יושמו.
2. הצעת רפורמה לקידום ביזור ואצילת סמכויות למשרדי הממשלה באמצעות ועדת גלנור (1994): ניסיון שהציע נציב שירות המדינה, פרופ' יצחק גלנור, להנהיג רפורמה בשם "צעדים מחוללי שינוי". אצילת הסמכויות החלה בינואר 1995 לשלושה משרדים

- שנבחרו לשמש משרדים לדוגמה, ולשישה משרדים ויחידות נוספות באוקטובר 1995. הרפורמה עוררה התנגדות של גורמים בממשלה ובעיקר של משרד האוצר. היא נעצרה סופית עם פרישתו של פרופ' גלנור מתפקידו באוקטובר 1996.
3. הצעת רפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה (2013): הוועדה ניסתה להתאים את היכולות של שירות המדינה לצורכי הציבור בישראל, באמצעות יצירת תרבות, הנהגה ומכניזם מערכתי הפועלים באופן רציף וקבוע להתאמת שירות המדינה על מבנהו הארגוני, דרכי פעולתו, תמהיל כוח האדם והיכולות של האנשים העובדים בו לשינויים בסביבה. חלק ניכר מההחלטות לא יושמו או יושמו באופן חלקי (המרכז להעצמת האזרח ומעש, 2016).
4. הצעת רפורמה להנהגת שינויים בניהול הממשלתי ביוזמת נציבות שירות המדינה (2007). ראש הממשלה אהוד אולמרט אישר אותה, אך היא לא בוצעה.
5. הצעת רפורמה ברשות מקרקעי ישראל (2009): מבקר המדינה קבע כי הפעולות לייעול הרשות, כמו צמצום כוח האדם בכ-200 משרות, איחוד המרחבים והוצאת פעולות השירות למיקור-חוץ, לא יושמו.
6. הצעות ועדת דברת לרפורמה בחינוך: הממשלה קיבלה את המלצותיה, אך היישום נתקל בהתנגדויות ובקשיי מימוש. חלקים מהרפורמה יושמו בתוכניות שונות שיוזם משרד החינוך ואשר התבססו על ההמלצות.
7. רפורמה בשירותי בריאות הנפש: גיבוש התוכנית ארך עשרות שנים עד לתחילת יישומה. המלצות הוועדות נתקלו בהתנגדות של חוגים רבים במערכת הבריאות, של קבוצות עניין ושל ארגונים מובילים בתחום הבריאות (אבירם, 2007; אבירם ודהאן, 2007; אליצור, ברוך, לרנר ושני, 2004).
8. רפורמה בחברת החשמל: הצעות לרפורמה עולות חדשות לבקרים. עם זאת, התנגדויות של גורמים שונים בעלי עניין, במיוחד חוזקם של הוועדים, מכשילים פעם אחר פעם את הניסיונות לחולל שינויים משמעותיים.
9. רשות השידור והשירות הציבורי: עשרות שנים פעלו ועדות ציבוריות שונות והמליצו על שינויים בשידור הציבורי. מרבית ההמלצות נגזרו עד להקמת התאגיד הציבורי החדש. ההתנגדויות נבעו ממניעים שונים, בעיקרם פוליטיים. הנוסחה האחרונה שהתקבלה עם הקמת התאגיד הציבורי היא פשרה בין קבוצות העניין, ויש בה הסכמות על קליטת עובדים רבים מרשות השידור הישנה בתאגיד הציבורי החדש.
10. רפורמות בענף הצאן, ענף הביצים, ענף הדגים ומועצות חקלאיות אחרות: פעם אחר פעם מוצעות רפורמות אך המלצותיהן נדחות בידי הדרגים הפוליטיים.

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

11. ועדת טרכטנברג (2011): התמנתה בידי הממשלה בעקבות מחאה ציבורית שסיימה הייתה "העם רוצה צדק חברתי". הוועדה קבעה שלמרות השינויים שנערכו בתחומי חיים וממשל שונים, הם לא הצליחו לחולל שינוי יסודי בעבודת הממשלה, לא בהיקף ולא בעומק הנדרש. רק חלק מזערי מההחלטות יושם, אם בכלל.

12. רפורמות בשלטון המקומי: ועדות ציבוריות שמינתה הממשלה המליצו להגדיל את סמכויות ראשי הערים הגדולות בתחומי חינוך, תשתיות, תחבורה, ביזור סמכויות ותיגמול ראשי הערים המנהלים את עירם בצורה יעילה. הומלץ גם על איחוד רשויות, אך רק רשויות מעטות התמזגו לרשות אחת. מעבר להתנגדויות הצפויות מצד בעלי עניין, גם הבחירות האישיות לרשויות המקומיות נתנו כוח רב לראשי הערים והמועצות המקומיות, ועליו הם אינם מוכנים לוותר. דוח מבקר המדינה (2008) מציג תמונה עגומה של מצב הרפורמה בשלטון המקומי וקובע שלמעלה מ-50 שנה נכשלו רעיונות ויוזמות לרפורמה מהותית במערכת השלטון המקומי בישראל. לפי מבקר המדינה, ההתמודדות עם בעיות ומשברים הייתה אד-הוק, ומההמלצות של ועדות שהציעו רפורמות מהותיות לא יושם כמעט דבר. לטענת חוקרים כמעט שום רפורמה מהותית לא בוצעה בשלטון המקומי מאז קום המדינה (רוזין וברנדר, 2004).

רפורמות בשירותים החברתיים במדינות שונות ובישראל

רפורמות בשירותים החברתיים נערכו במדינות שונות בעולם ובישראל. השינויים העיקריים, תוצר ועדות שעסקו בניסיון לשפר את השירותים החברתיים, מתמקדים באימוץ גישות ניהוליות מהעולם העסקי. כך, למשל, אפשר למצוא בארצות-הברית ובקנדה דרישה לחדשנות גדולה יותר בשירותים, הנובעת מהצורך להתאים אותם לצרכים המשתנים של הלקוחות והגיוון שלהם. יש דרישה ליוזמות חברתית, לניהול פיננסי יעיל יותר, לתכנון ההתערבות הטיפולית, להשגת תוצאות מדידות, למשמעת תקציבית, לאינטגרציה של שירותים, למיקור-חוץ ולהסדרת היחסים בין הארגונים לבין סוכנויות במגזר השלישי והעסקי, לדיווחיות ולשקיפות, וכן להתניית התשלומים לספקי השירותים בהצגת תוצאות (ראו: Smith & Phillips בגיליון זה). דגש מיוחד הושם על הפעלת תוכניות טיפול מבוססות ראיות אמפיריות, אשר במדינות שונות מתנות קבלת תקציבים מהממשל הפדרלי והמדינתי (Bowen, 2009). זאת למרות הביקורת הנשמעת בשנים האחרונות על גישה זו (Johnson & Austin, 2008). מציעי הרפורמות קוראים לשיתופי פעולה ושותפויות בין-מגזריות בין הממשלה, הארגונים ללא כוונת רווח והארגונים העסקיים למטרת רווח. התוצאה היא התפתחות ארגונים היברידיים המשלבים תכונות של ארגונים משלושת המגזרים (Jensen, Johansson, & Hoftstrom, 2013; Smith & Phillips, 2016).

רפורמות בשירותים החברתיים נערכו גם באנגליה. הכולטת בהן היא הרפורמה בשירותים לילדים ומשפחות (House of Commons Education Committee, 2016; Munro, 2011). הגורמים להקמת "ועדת מונרו" היו הגידול במספר הילדים עם צרכים מיוחדים, התרבות מקרי התעללות והזנחה של ילדים, וכן אילוצים תקציביים שבלמו את התאמת השירותים בסוכנויות הרווחה. מטרת הרפורמות, שחלק מהמלצותיהן אומצו בידי ממשלת אנגליה, הייתה ליצור תוכניות ומענים חדשים לצרכים של ילדים ונוער בסיכון ומשפחותיהם. בנוסף, הוועדות המליצו על השקעה בפיתוח מנהיגות לשירותים החברתיים, על שיפור מערך השירותים הקיים, על הקמת גוף מקצועי לעבודה סוציאלית שמטרתו לשפר את איכות עבודת העובדים הסוציאליים, ליצור אינטגרציה טובה יותר של השירותים, ולשדרג את מעמד העובדים הסוציאליים; ועל הידוק שיתוף הפעולה עם האוניברסיטאות ובתי הספר לעבודה סוציאלית. הביקורת שנמתחה על הרפורמות הייתה שהן לא חוללו שינויים ניכרים, ולא הצליחו לייעל את הארגונים ולהתגבר על הבירוקרטיה המאפיינת אותם. הן גם לא התייחסו לעומס העבודה של העובדים הסוציאליים (Dean, 2002; House of Commons Education Committee, 2016; Long, 2000).

רפורמות בשירותים החברתיים ובשירותי הבריאות נערכו גם בפינלנד. הרפורמות התמקדו בהעברת סמכויות ואחריות מרמת הרשויות המקומיות לרמת המחוז. הן נועדו ליצור גופי משילות מרכזיים יותר וכן לחזק את ההשתתפות והמעורבות של האזרחים בתהליך עיצוב וביצוע המדיניות. מדיניות הרפורמות המליצו על הגדלת אפשרויות הבחירה של הלקוחות, וכן על בניית מערכת שירותים אינטגרטיבית המאפשרת זמינות ונגישות של הלקוחות לסוכנויות הרווחה (Ministry of Finance, Ministry of Social Affairs and Health of the Republic of Finland, 2017).

גם בפולין נערכו רפורמות בשירותים החברתיים. אלו עסקו בביזור סמכויות בתחום הפיננסי ובאינטגרציה של השירותים בתחום רווחת הילד, שירותי אומנה, שירותים לאנשים עם מוגבלות, סיוע ותמיכה במשפחות, שדרוג מערכות המידע, ניהול פיננסי וחיזוק המנגנונים האזרחיים לפיקוח על השירותים (Kerlin, 2005). בנוסף, עסקו בהתאמת הסטנדרטים של איכות השירות לסטנדרטים הנהוגים במדינות האיחוד האירופי. ממצאי מחקר שהתחקה אחר יישום ההמלצות מראים כי רק חלק מהן יושמו (Kerlin, 2005). פשרות רבות נדרשו בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי, בעיקר בכל הקשור לתהליך הביזור וחיזוק האוטונומיה של סוכנויות הרווחה בשלטון המקומי.

רפורמות בשירותים החברתיים נערכו גם בישראל. הרפורמה הראשונה במחלקות לשירותים חברתיים נערכה בשנת 1977. רפורמה זו נועדה לבחון את השינויים הפנימיים שהתרחשו במחלקות לשירותים חברתיים בניסיון להתאים את עבודתן לתמורות בסביבות

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

החיצוניות. על פי כורזים, כנען, מלר ורוזנפלד (1988) התמקדה הרפורמה בשבעה יעדים עיקריים: (1) הפרדה בין הבטחת הכנסה, עזרה חומרית וטיפול סוציאלי; (2) קביעת קדימויות חדשות לגבי אוכלוסיות היעד השונות; (3) הגברת הזמינות של המחלקות לשירותים חברתיים לפונים פוטנציאליים; (4) הכנסת גישה כוללנית (גנרית) למחלקות לשירותים חברתיים; (5) שיפור איכות כוח האדם והכשרה לעמדות מקצועיות חדשות; (6) הנהגת תהליכי עבודה המבוססים על מידע לשם תכנון עבודה וקביעת קדימויות; (7) שילוב המחלקות לשירותים חברתיים בשאר השירותים החברתיים בקהילה. ממצאי המחקר של כורזים ועמיתיו (1988) מלמדים כי בעקבות הרפורמה חלה עלייה בייזום שירותים לפונים "רצויים" – שיש להם הוא סיכוי טוב לשינוי – ובו בזמן חלה ירידה בשירותים לפונים שסיכוייהם לשינוי פחות טובים. נמצא שיפור ניכר באיכות ההכשרה המקצועית שקיבלו המנהלים, ראשי הצוותים ועובדי השדה. ניכר אף גידול במספר העובדים הסוציאליים שקיבלו הדרכה סדירה, וירידה בתחלופת העובדים. נחלש ממד הריכוזיות הניהולית בקבלת החלטות, אך למשרד הראשי לא הייתה שליטה טובה על מכלול השירותים החברתיים, וכן לא הייתה הסכמה בין מקבלי ההחלטות על יעדי הרפורמה. במועצות האזוריות ובמגזר הערבי השינויים היו מזעריים. תוצאות אלו מעידות על יישום חלקי למדי של תוכנית הרפורמה ומטרותיה.

סיבות להצלחות חלקיות ואי הצלחות ביישום רפורמות בארגונים ציבוריים

מרבית חוקרי הרפורמות טוענים כי אין מספיק ממצאים אמפיריים המראים כי הרפורמות הצליחו להשיג את יעדיהן (Hood & Dixon, 2015; Politt & Bouckaert, 2011). העדר הממצאים נובע ממיעוט מחקרי הערכה על הרפורמות ומידת הצלחתן, וכן אי-הסכמה על המתודולוגיה ועל יחידת הניתוח המהווה בסיס להשוואה ביניהן (Politt & Bouckaert, 2011). המסמכים שמפרסמים הארגונים אשר הנהיגו רפורמות מנוסחים באופן כללי וקשה להסיק מהם מסקנות בדבר הצלחה או כישלון (Politt, 2000). בחלק מהמדינות, הרפורמות שהונהגו לא הוערכו בצורה שיטתית. במדינות אחרות נמנעו יוזמי הרפורמה מלהעריך את טיבה ובאיזו מידה השיגה את מטרותיה (Bouckaert, 2001). יש הסבורים כי מובילי רפורמות נמנעים מהערכתן בגלל החשש שמא הממצאים יצביעו על כשלונן. עדיף להם, במקרה זה, להשאיר את המצב עמום ונתון לפירושים שונים. הם מדווחים על הצלחות אך מצניעים או מעלימים את הכישלונות (Bouckaert, 2001; Brunsson, 2006).

ניתוח הרפורמות מראה שמרביתן נתקלו בקשיים ובהתנגדויות ליישומן. את הסיבות לאי-הצלחתן או להצלחתן החלקית אפשר לייחס לכמה סיבות:

א. העדר מערכת מושגית המציגה את העקרונות המנחים של הרפורמה ואת יעדי השינוי. מערכת מושגית מהווה תוכנית עבודה המתבססת על ראיות אמפיריות וניסיון העבר. היא מציגה את מפת הדרכים והשינויים המתוכננים. היא מתארת את המורכבויות הקשורות בשינויים ואת הדרכים לפשט אותן. בהעדר מערכת מושגית יש קושי ביצירת שיח בין הקבוצות השונות שיש להן עניין או התנגדות לרפורמה (Hood, 2013; Hood & Dixon, 2015).

ב. ליקויים בהצעות לרפורמות עצמן. הן מתעלמות משיקולי ישימות ומהכלל ש"פוליטיקת רפורמה היא אומנות האפשרי". יש הטוענים שלהצעות לרפורמות אין תפיסה ריאליסטית והן נוטות לעשות אנלוגיות לא רלוונטיות לצעדים שנקטו במדינות אחרות והולכות שבי אחרי רעיונות אופנתיים (ראובני, 2001; רזין, 2003; רזין וברנדר, 2004).

ג. ריבוי קבוצות אינטרסים החוששות מאיבוד כוח ושליטה. אוליגרכיות ותיקות חוששות לפנות את מקומן לטובת אליטות והנהגות חדשות. הן מבקשות להנציח מצבים קיימים המבטיחים להם את המשך השליטה (רזין וברנדר, 2004; Kerlin, 2005).

ד. אסדרת-יתר (רגולציה) לצד "תקציביזציה" ו"משפטיזציה" של תהליכי עבודה הנהוגים במשרדי הממשלה (אגף התקציבים, החשב הכללי, היועץ המשפטי, הממונה על השכר, הממונה על שוק ההון ורגולטורים אחרים). אלה מכבידים על כל יוזמת שינוי החורגת מהשגרה של מערכות ממשלתיות פורמליות ושמרניות (גלנור, 2009).

ה. מפגש בין תרבויות ארגוניות שונות. הניסיון להנהיג דפוסי עבודה חדשים נתקל בקשיים הנובעים משימור הסחבת הפקידותית בארגונים בירוקרטיים (Brunsson, 2006; Thelen, 2003).

ו. אי שיתוף העובדים בתהליך ההיגוי, הייזום והיישום. במרבית הרפורמות יש התעלמות מהגורם האנושי. כמו כן, אין חשיבה על תיגמול העובדים לאור שינויים צפויים בתפקידיהם ובמעמדם. לעתים קרובות אין הבנה כי שיתוף העובדים וחוכמת המעשה שלהם יכולים לתרום לאיכות ההחלטות ולגיוס תמיכתם ומחויבותם (Kickert, 2001; Politt & Boukaert, 2011).

ז. הארגונים היציגים של העובדים מתנגדים לכל מהלך של שינוי הפוגע בעובדים. השינויים המוצעים היו מלווים בדרישת האיגודים המקצועיים לתגמול כספי הולם אשר בהעדרו לא מתיישמת הרפורמה, או מיושמת באופן חלקי (גלנור, רוזנבלום ויראוני, 1988).

ח. התנגדות העובדים להנהגת רפורמות הפוגעות בשגרת העבודה, בתפקידים שהם ממלאים, בסמכויות ובמעמדם. רבים מזהים את האיזמים הכרוכים ביישום הרפורמה וממעיטים בחשיבות התועלות שהם יכולים להפיק ממנה. העובדים מעדיפים "רפורמות

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

דה-לוקס" שמשמעותן הנהגת שינויים מזעריים שאינם מזעזעים את המערכת ומשמרים את הסטטוס קוו הקיים (Guyomarch, 1999).

ט. העדר מנהיגות מעצבת ומובילה. במרבית הרפורמות אנו עדים להעדר מנהיגות המציבה חזון, שליחות ומטרות המיושמות בטווח הארוך ולא בטווח הקצר, המבטיח נראות פוליטית וציבורית אך לא שינויים מהותיים כמתחייב מהרפורמה. המנהיגות המובילה רפורמות רבות בשירות הציבורי נרתעה מלחצים פוליטיים שהופעלו עליה או מלחצי האיגודים המקצועיים. זו מנהיגות שלא למדה מניסיון העבר וחוזרת על אותם משגים שעשו קודמיה. זו מנהיגות היוצאת בקול תרועה גדולה כאשר היא מכריזה על הרפורמות ומסיימת בקול דממה דקה או בנטישת העמדה שעליה הופקדה עם המעבר לתפקיד הבא (Schmid, 2010a).

י. חילופי שלטון מהירים של הדרג הפוליטי ושל הדרג הניהולי הבכיר. תקופת הזמן הממוצעת של כהונת ממשלות בישראל היא שנתיים (34 ממשלות בב-70 שנות קיום עצמאי). פרק זמן זה איננו מאפשר תהליך רציונלי ושיטתי ארוך של הנהגת רפורמות משמעותיות עם השפעה מצטברת. הרצון של הדרג הפוליטי להטביע חותם אישי נעלם עם הסיום המהיר של תקופת כהונתו ועימו תקופת הכהונה של הדרג הניהולי הבכיר. התוצאה היא חוסר המשכיות, הפוגע ביעדי הרפורמה שתכנן הדרג הפוליטי הפורש (גלנור, 2009; גלנור, אושר וגדות-פרז, 2012; Bezés et al., 2013).

גורלן של תוכניות רפורמה במדינות שונות בעולם ובכללן בישראל לא שפר עליהן. מרביתן נתקלות בקשיים בתהליך היישום. אף על פי שכוונותיהן היו טובות, מעשיהן לא היו רצויים בעיני אלה שמינו את ועדות הרפורמה ודחו את המלצותיהן. (להרחבה רבה בעניין זה ראו: מאור, 2002; Vigoda-Gadot & Yuval, 2015; Hood & Dixon, 2004). ועדת טרכטנברג (2011) היטיבה לתאר את המצב וקבעה:

ממשלות ישראל זיהו את האופי המסורבל של עבודת הממשלה ופעלו לאורך השנים במספר רב של מישורים לשיפור עבודת הממשלה ולפתרון כשלי הבירוקרטיה והרגולציה. קודמו שינויים מבניים בחלק מיחידות הממשלה במטרה להביא לשיפור תפקודן, הושם דגש על בנייתן של תכניות עבודה מפורטות ועל קביעת יעדים ומדדים, קודמו הליכים לחיזוק יכולות תכנון המדיניות במשרדי הממשלה, הוחל במהלך לחיזוק הסגל הבכיר ולגיוס עתודה ניהולית לסקטור הציבורי, הושקעו משאבים רבים בפיתוח והטמעה של פלטפורמות מקוונות למתן שירותים ומידע לאזרח (כגון: "ממשל זמין"). על אף ההתקדמות שנרשמה בתחומים רבים, תהליכים אלה לא הצליחו לחולל שינוי יסודי באופן עבודתה של הממשלה, לא בהיקף ולא בעומק הנדרש. (עמ' 47)

המאמר הנוכחי מבקש: (א) להציג את החזון, הייעוד והמטרות של הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. (ב) לתאר, לנתח ולהעריך את ההישגים והקשיים שהתעוררו בתהליך היישום של השינויים שהציעה ועדת הרפורמה.

שיטת המחקר

המאמר מתבסס על כמה מקורות: (1) פרסומים של הנהלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים ושל הנהלת הרפורמה. אלה כוללים את ספרי הרפורמה שפורסמו והתעדכנו לאורך השנים; (2) פרוטוקולים של הוועדות השונות הפועלות במסגרת הרפורמה (וינטר ומורלי שגיב, 2011, 2013; מורלי שגיב, 2015); (3) ממצאים שהופקו משאלון אשר הופץ במחלקות. מטרתו הייתה זיהוי ואיתור הבעיות העיקריות העומדות במרכז פעילותן של המחלקות; (4) משובים שקיבלה הנהלת הרפורמה ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים, האחראים במחלקות על יישום פרקי הרפורמה, וכן מהיועצים המלווים את המחלקות ביישום השינויים.

ניתוח החומרים נעשה בשלושה שלבים: (1) לאחר קריאה ראשונה נערך ניתוח שעיקרו קטגוריזציה של הממצאים (Strauss & Corbin, 1990), תוך שמירה על המשמעות המקורית שלהם (Araujo, 1995); (2) לאחר קריאה שנייה נערך ניתוח ממפה שנועד לקשר בין הקטגוריות לבין הנושאים השונים שנדונו במסגרת הרפורמה; (3) נערך ניתוח ממוקד יותר (Snow, Morrill, & Anderson, 2003), כדי להגיע לתובנות מעמיקות יותר על התחומים שנחקרו והמידע שנאסף.

ממצאים

חלק א. הצגת הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים – 2010

הרפורמה השנייה במחלקות לשירותים חברתיים, העומדת במרכז העניין של המאמר, נולדה בשנת 2010, עם מינוי הוועדה הציבורית לבחינת עבודתן של המחלקות. מטרת הרפורמה היו לשדרג ולייעל את עבודת המחלקות ולהתאים אותן למציאות של המאה ה-21, ולתת מענה לקשיים בהפעלת שירותי הרווחה (הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, 2010). בין הקשיים ציינה הוועדה מחסור במשאבים, תשתית חוקית מיושנת, אי שיויון בין הרשויות בהיקף השירותים, מחסור בידע אמפירי ובשיטות עבודה מובנות, הדגשת המומחיות, פגיעה במעמדו ובתפקידו של העובד הסוציאלי הכוללני, ריבוי ספקי שירותים, קשיים בהפעלת שירותי רווחה ברשויות קטנות, העדר תכנון ומדידת תוצאות, שימוש מוגבל במחשוב, העדר יזמות חברתית, והשתתפות מוגבלת של לקוחות בתהליכים הנוגעים לאיכות חייהם. קשיים אלה זוהו במחקר מקדים שנערך ב-43 רשויות מקומיות – "היערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים" (אופק, 2009). תשומת לב מיוחדת ניתנה לצורך לפתח תשתיות ארגוניות, ניהוליות, מבניות וטכנולוגיות שיתנו מענה לתמורות ולאתגרים הניצבים בפניהן.

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

זיהוי הקשיים והבנת הצורך בשינויים מהותיים תרמו לגיבוש ולניסוח החזון והיעוד של המחלקות לשנים הבאות (אופק, 2009; הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, 2010; וינטר ומורלי שגיב, 2011). נקבע כי ייעודן של המחלקות הוא לשפר את איכות חייהם ותפקודם של פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות הנתונים במצבי מצוקה ומשבר מפאת מוגבלות, חולי, עוני והדרה חברתית, קשיי תפקוד וסטייה חברתית, אבטלה, אפליה, ניצול ופגיעה, הן בעיתות רגיעה והן בשעת חירום. המחלקות פועלות לשם סיוע ועזרה לאוכלוסיות שבטיפולם, כדי שאלה יוכלו לתפקד באורח תקין ועצמאי. הן מסייעות לאוכלוסיות בדרך של אבחון, הגנה, תמיכה, סיוע אישי, משפחתי או קהילתי, איתור ומניעה, טיפול ושיקום, מתן מידע, מיצוי זכויות, סינגור ותיווך, ייעוץ והדרכה. המחלקות פועלות לקדם קהילות בסיכון במטרה לייצב אותן כקהילות בעלות חוסן. על בסיס החזון נקבעו המטרות והיעדים הבאים (וינטר ומורלי שגיב, 2013):

● **אוכלוסיית היעד העיקרית:** פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות הפגיעות ביותר בחברה, הסובלות ממצבי מצוקה אישיים, כלכליים, וחברתיים, הן בשגרה והן בעיתות משבר וחירום, ובאוכלוסיות שזכאותן לשירותי רווחה נקבעה בחקיקה.

● **חוקת חוק שירותי רווחה:** השירותים יינתנו באופן שוויוני והוגן תוך הגנה על כבודם ופרטיותם של הנזקקים ושמירה על ערכי המקצוע והאתיקה של העבודה הסוציאלית, ללא הבדל דת, לאום, מין או מקום מגורים, הכול בהתאם לחוק שירותי הרווחה שתחוקק הכנסת ויבוא במקום חוק שירותי הסעד.

● **משאבים:** המחלקות תהיינה זכאיות לקבל משאבים פיזיים, כספיים ואנושיים המאפשרים לתת שירותים ברמה הנדרשת.

● **שיטות ההתערבות:** המחלקות ישאפו להניע תהליכים שמטרתם לחזק ולשפר את התפקוד האישי, המשפחתי והחברתי של הפרטים ושל המשפחות והקהילות הנמצאים, או שיש חשש שיימצאו, במצבי מצוקה, משבר, סיכון או סכנה; ישאפו לחזק את החוסן הקהילתי והסולידריות החברתית, ברמה המקומית והארצית. המחלקות ימלאו את ייעודן תוך שימוש בכלים מקצועיים המותאמים לצורכי האוכלוסייה, ובהם אבחון, הגנה, תמיכה, ייעוץ והדרכה, סיוע אישי, טיפול משפחתי, פיתוח קהילתי, איתור ומניעה, טיפול ושיקום, מתן מידע, קידום מיצוי זכויות אזרחיות וחברתיות, סינגור, פרקטיקת מדיניות, או בכל דרך מקצועית אחרת המתערבת באדם ובסביבתו.

● **ניהול ההתערבות:** הטיפול בכל יחיד, משפחה, קבוצה או קהילה ינוהל בידי מנהל התערבות, עובד סוציאלי שמונה לתפקיד זה בידי מי שהמחלקה תסמיכו. במידת הצורך, יתנו את הטיפול עובדים סוציאליים ובעלי מקצוע אחרים בתאום עם מנהל הטיפול.

- **המשפחה במוקד** ההתערבות: עו"ס המשפחה יקבל הכשרה מתאימה ומעמדו יהיה כמעמד העו"סים המומחים. צוות עו"סי המשפחה הוא גרעין המחלקה ועומד במרכזה.
 - **מצוינות, למידה וחדשנות**: משרד הרווחה בשיתוף השלטון המקומי יחתרו למצוינות מקצועית במחלקות לשירותים חברתיים (מש"ח) באמצעות למידה מתמשכת, יזמות וחדשנות בכל הרמות הארגוניות, ובהתאם לתוכניות וכלי התערבות המודדים תוצאות.
 - **מערכות מידע מתקדמות**: המש"חים ינהלו את עבודתם השוטפת באמצעות מערכות מידע מתקדמות.
 - **מש"חים כיחידה של הרשות המקומית**: יספקו שירות חברתי וקהילתי שתהיה לו השפעה על תחומי התכנון ועיצוב המדיניות החברתית, המקומית והלאומית. המחלקות מופקדות על תכלול שירותי הרווחה המקומיים – במגזר הציבורי, ההתנדבותי והפרטי.
 - **שיתוף לקוחות**: המחלקות תפעלנה בשותפות עם הלקוחות ועם משפחותיהם, וכן עם עמותות המייצגות אותם, תוך גילוי רגישות תרבותית וחברתית.
 - **הבניית ההתערבות**: המש"חים יתכננו את ההתערבויות ביחידים, במשפחות, בקבוצות ובקהילות, בין היתר, באמצעות ניסוח שלבי ההתערבות בשיתוף הלקוח; הגדרת החובות והזכויות של המטפל והלקוח; אישור התוכנית וקביעת דרכים לשינויה בידי הלקוח או מנהל הטיפול או הממונה עליו, תוך שמירה על "שביל הזהב" שבין תכנון שיטתי של ההתערבות ובין שיקול הדעת המקצועי של העו"ס.
- בשנת 2012 עברה הרפורמה לשלב היישום. הוכנה תוכנית עבודה שכללה הגדרת היעדים המרכזיים ליישום והתוצאות הרצויות, הפעלת מנגנוני היישום (ועדות מקצועיות) ושיווק המהלך למחלקות, לשירותים המקצועיים במשרד ולגורמים נוספים (וינטר ומורלי שגיב, 2011; מורלי שגיב, 2015).

חלק ב: שלב היישום, ההנחלה וההטמעה

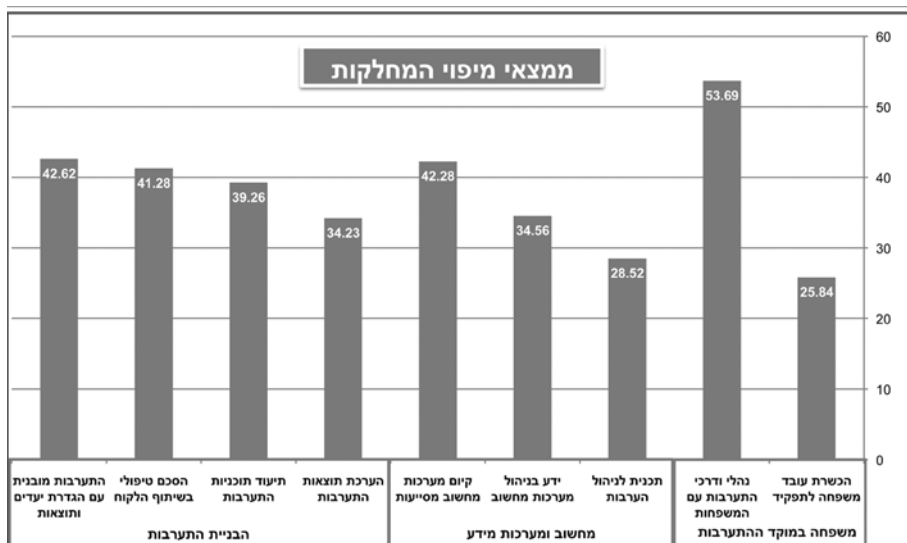
חמישה תחומים נבחרו ליישום: (א) המשפחה במוקד ההתערבות של המחלקה; (ב) שילוב והטמעה של מערכות מידע מתקדמות; (ג) הבניית ההתערבות של פרטים, משפחות וקהילות; (ד) עיצוב מודלים של מבניים ארגוניים; (ה) פיתוח גישה קהילתית.

מיפוי הסוגיות המרכזיות של המחלקות סייע להבנת הפערים בין המצב הקיים לבין הצורך בהתערבות מתוכננת להנהגת השינוי הנדרש (המבנה הארגוני נמדד בדרך אחרת

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

ולכן אינו מופיע בתרשים 1 להלן). המיפוי נערך ב-240 מחלקות על בסיס שאלון שהכינה הנהלת הרפורמה בהתייעצות עם מומחי תוכן. השאלון נועד למיפוי הסוגיות המרכזיות ולא לצורכי מחקר, ועבר כמה תיקופים לבדיקת הבנת השאלות. השאלון הועבר לכלי ממוחשב ובוצע עיבוד סטטיסטי של הציונים. את המיפוי עשו המש"חים. בסיום העיבוד הועבר המיפוי לכל מחלקה והיה הבסיס לכתיבת תוכנית ההתערבות המחלקתית ליישום הרפורמה (מורלי שגיב, 2015).

תרשים 1



הציונים במיפוי נעו בין 0 ל-100: ציון גבוה יותר פירושו מצב תפקודי טוב יותר. אפשר לראות שבשלושת התחומים המיפוי מראה על פערים גדולים בתחומים אלה וצורך בהתערבות לשינוי המצב. רמת תפקוד גבוהה נקבעה למחלקה שקיבלה ציון 70 ומעלה בתחום הנבדק (מורלי שגיב, 2015). בשלושת תחומי היישום המפורטים לא התקבל ציון כזה. המיפוי מלמד כי רמת התפקוד נמוכה למדי ודורשת התערבות לשיפור רמת הביצועים.

המשפחה במוקד ההתערבות

תחום זה זוהה כאחד התחומים המרכזיים שלא זכה לתשומת לב ראויה מהנהלת המשרד והמחלקות. לאור חשיבות הנושא ובמטרה לגבש מדיניות חדשה, עוד בטרם

יצאה הרפורמה לדרכה, הוכן "דוח לביא" (הוועדה לבחינת מדיניות לרווחת המשפחה בישראל, 2008) שהדגיש את הצורך בהגדרת המשפחה, את העדרה של מדיניות ברורה בתחום, חסרונה של תוכנית הכשרה, חשיבות העו"ס הכוללני, אי השקעה אנושית וכספית בפיתוח שירותים ותוכניות מתקדמות, וכן העדר תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי. המלצות הוועדה חייבו הנהגת שינוי בתפיסה, בהגדרה ובמיצוב של תפקיד העו"ס הכוללני. יישום ההמלצות מקבל ביטוי בפעולות שנקטה ועדת הרפורמה בכמה תחומים:

1. העברת האחריות לתחום אל השירות לרווחת פרט ומשפחה והבניית תפקיד מפקח ארצי.
 2. הגדרת תפקיד חדשה לעו"ס משפחה ומיצובו כמנהל ההתערבות האחראי ליישומה. עו"ס המשפחה מוגדר כמטפל ולא רק מתווך ומסנגר. הוגדר נתיב הצמיחה של מנהל ההתערבות והוכנה תוכנית להכשרתו.
 3. הגדרת יחסי הגומלין בין עבודת עו"ס המשפחה ובעלי תפקידים אחרים.
 4. הכנת תוכנית הכשרה לעו"ס משפחה המותאמת לתפיסת התפקיד החדשה.
- עד לכתיבת המאמר נערכו תשע תוכניות הכשרה: שש תוכניות לעו"סים ושלוש תוכניות למדריכים ראשי צוותים. בתוכניות אלה השתתפו כ-1000 מנהלים, מדריכים ועובדים שהוכשרו לתפקיד עו"ס משפחה. גובשה תורה והחל תהליך הבנייה של נהלים ומודלים של עבודת עו"ס המשפחה. מניתוח המשובים עולה כי נוצרה שפה משותפת במחלקות. לדעת אחת העובדות:

הרפורמה נוכחת במחלקות והלמידה המשותפת של עובדים מדריכים ראשי צוותים (מד"רצים) ומנהלים סייעה למחלקות לבנות שפה משותפת ולקדם תהליכי שינוי המכוונים להטמעת נושא עו"ס משפחה במחלקות. (משוב בתוכנית הכשרה בנושא "הטמעת נושא עו"ס משפחה לאור הרפורמה", מרץ 2015)

עם זאת, אי אפשר להתעלם מהקשיים בעיצוב התפקיד ובשילובו במערך התפקידים במחלקה. העובדים מדווחים על קשיים ביישום הידע שרכשו במציאות המורכבת של המחלקה. הם מדווחים גם על העדר גיבוי ותמיכה של חלק מהמנהלים בתהליך השינוי המתחייב ממיצוב התפקיד החדש. עם זאת, המנהלים והעובדים סבורים:

עו"ס המשפחה הוא עו"ס מומחה בהתערבות במשפחות שמשמש איש המקצוע בצוות השכונתי במחלקה. (משוב של אחד המנהלים בתוכנית הכשרה בנושא "הטמעת נושא עו"ס משפחה לאור הרפורמה", אפריל 2015)

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

מערכות מידע

אחד הפערים הבולטים הוא העדר כמעט מוחלט של מערכת טכנולוגית תומכת שירות. מרבית העבודה נעשתה באופן ידני עם יכולת מוגבלת לאיסוף נתונים, תכנון, ניטור ובקרה. מצב זה העמיד את המחלקות ללא בסיס מידע תומך קבלת החלטות, ללא סטנדרט אחיד למתן שירות וללא יכולת לבצע הערכה של תוצאות ההתערבות. בהתאם להחלטת ועדת המחשוב המשותפת למשרד הרווחה ולוועדת התיאום עם השלטון המקומי נקבע "תקן אמיר" למערכות מידע בשירותי רווחה. התקן מחייב כל אחת מחברות המחשוב לפתח את המערכות בהתאם.

בנוסף, הוכנסה לשימוש תוכנת ניהול ההתערבות ל-200 רשויות. כ-80 יועצים ארגוניים מלווים את המנהלים והמדריכים ראשי הצוותים בהטמעת התפיסה המקצועית לצד הטמעת מערכת המחשוב. עם זאת, אי אפשר להתעלם מהקשיים ומההתנגדות של עובדי המחלקות, במיוחד הוותיקים, למהלך הדורש שינוי ניכר בתהליכי העבודה. בנוסף, המחלקות אינן מצוידות בחומרה מתאימה, וכן התעוררו קשיים בקשר עם חברות המחשוב שצריכות להבין טוב יותר את תהליכי העבודה ואת השפה המקצועית.

הבניית ההתערבות

בשנים האחרונות נשמעה טענה כי המחלקות אינן יכולות לבצע עבודה מתוכננת ומרבית הזמן מוקדש "לכיבוי שריפות". מנהלים ועובדים מתלוננים על עומס ועל מחסור בכוח אדם. הדרג הפוליטי והציבור הרחב דרשו שקיפות גדולה למען הלקוחות. הדרישה לא נענתה מפני שהמחלקות לא הצליחו להציג תוצאות התערבות מוגדרות. תהליך העבודה לא מובנה, לא הוגדרו יעדים ברורים ולא הייתה מערכת תומכת עבודה מובנית.

התפיסה שקידם המשרד היא כי על המחלקות לתכנן את ההתערבויות במשפחות, בפרטים, בקבוצות ובקהילות. תהליך ההבנייה כולל מיפוי והגדרת הבעיות, הגדרת התוצאות הרצויות, קביעת שלבי ההתערבות, הגדרת חובות וזכויות של הלקוח ושל העו"ס, אישור התוכנית, קביעת דרכים ליישומה והכנסת שינויים בה על ידי הלקוח, או מנהל ההתערבות, או הממונה עליו. התוכנית מתבצעת בשיתוף עם המשפחה או הלקוח. תהליך ההבנייה נעשה בהתאמה לנסיבות המשתנות ועל פי כללי האתיקה והעקרונות המקצועיים של העבודה הסוציאלית, כפי שהם מתחייבים בטיפול באוכלוסיות עם מאפיינים שונים (לדוגמה: כשירות תרבותית) (להט ומורלי שגיב, 2014).

למימוש תהליך ההבניה גובשה תורת עבודה והוכשרו יועצים ארגוניים להטמעתה. 130 מחלקות מיישמות פרק זה בתוכנית הרפורמה. ביטוי לכך נמצא בדבריה של אחת העובדות:

כיום יש שינוי בתפיסה ובהמשגה. זה בא לידי ביטוי בעבודה מול המטופלים. אין הטמעה מלאה אך יש שינוי בראייה ובתפיסה. (מפגש הערכה עם מנהלי מחלקות, מאי 2016)

עובדת אחרת אמרה:

חוינו תחושה של התמקצעות וחידוד העבודה מול הלקוח והמשפחה. בנוסף, עברנו תהליך כצוות של קביעת יעדים לעבודה אחידה ולגבי החשיבות של עבודה מתוכננת. (מפגש הערכה עם מנהלי מחלקות, מאי 2016)

לעומת זאת, נתגלו קשיים ביישום הגישה בכל הקשור לתיאום ולסנכרון בין יישומה לבין הכנסת מערך המחשוב. העובדים לא הוכשרו לקליטת המחשוב, וגם עובדה זו תרמה להתנגדות:

אני רואה את החזון של הרפורמה אך יש הרבה התנגדות וקושי להכניס [את המחשוב] לתוך המעמסה של העבודה. (דברי אחד עובדים, מפגש הערכה עם מנהלי מחלקות, מאי 2016)

על קשיים אלה נוסף קושי הקשור לשיטת העבודה של עובדים ותיקים. אלה מעדיפים גמישות ופתיחות המתבססים על הניסיון והאינטואיציה שלהם על פני תכנון שיטתי של תהליך ההתערבות.

עיצוב מודלים של מבנים ארגוניים

אחד הנושאים המורכבים הוא המבנה הארגוני והשפעתו על מתן השירותים. ההנחה היא, שהמבנה צריך להיות מתאים לשינויים שחלו בעבודת המחלקות, במגוון הלקוחות ובצרכיהם. שינויים חלו גם בהיקף ובמורכבות של פעילות המחלקות, המחייבים התאמת המבנים למציאות המשתנה.

ממצאי המיפוי של המחלקות מעידים על שונות גדולה והעדר אחידות בין המבנים של המחלקות. במרבית המקרים נמצא כי המבנה הוא תוצר של ההקשר ההיסטורי ומאפייני הסביבה של המחלקה. אילוצים פוליטיים, חברתיים, כלכליים, טכנולוגיים ואחרים לצד מחסור בכוח אדם תרמו לעיצוב מבנים שונים. הניסיון ל"הטליא" יחידות ארגוניות בכל עת שנוצר צורך מידי גרם לאי-התאמה של המבנה למאפייני הלקוחות.

במסגרת הפעולות שבוצעו הוקמה ועדה שמפתה את סוגי המבנים ובדקה את הצרכים לעומת השירותים. בסיום תהליך הלמידה גובשו 5 מודלים ארגוניים על פי מאפיינים שונים של הרשויות המקומיות (גדולות, בינוניות, קטנות).

בתהליך העיצוב הוגדרו תפקידי ליבה המאפשרים את התאמת התהליכים לאתגרים החדשים ובכללם שילוב תפקידים חדשים. יועצים ארגוניים מסייעים למחלקות ליישם את

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

המודלים המתאימים לגודל ולמאפיינים של היישוב והמחלקה. עד לכתיבת המאמר יישמו 30 מחלקות את המודל המבני על פי המתווה שהוכן. חלק מהתפקידים החדשים השתלב במחלקה והחשוב ביניהם הוא "עובד תכנון, מידע והערכה" שהוגדר כתפקיד ליבה. תחלופת מנהלים וכניסה של מנהלים חדשים היו הזדמנות להנהיג שינויים במחלקה. אחד המנהלים אמר:

הרפורמה השקיעה רבות בעיצוב תהליך היישום והוא אכן מצליח. (דוח סיכום מחלקה על תהליך היישום, ללא תאריך)

יישום המבנה החדש הניע גם תהליכים נוספים וחיזק ממשקי עבודה בין המדורים. המנהלים מדווחים על יצירת שפה חדשה:

הרפורמה בכלל והמודלים שהחלו להיות מיושמים של המבנה הארגוני יוצרים שפה חדשה המביאה עמה גם רוח חדשה למחלקה. השפה משפרת תקשורת טובה יותר בין העובדים ומאיצה את התפתחותם של מנגנוני תיאום אפקטיביים. (מפגש הערכה עם מנהלי מחלקות, מאי 2016)

אך גם קשיים התגלו ביישום המודלים החדשים. החשוב ביניהם הוא התנגדות העובדים, בעיקר הוותיקים, לשינויים המוצעים במבנה החדש, שהייתה להם השלכה על תפקידם ומעמדם. המבנה החדש עורר גם ציפיות לתוספת תקנים למחלקות, ואלה לא התממשו, למעט החלטת מנכ"ל המשרד לתת עדיפות להגדלת תקני כוח אדם במחלקות ביישובים קטנים. ביקורת נשמעת גם על התמשכות תהליכי היישום והטמעת תהליכי עבודה חדשים בעקבות המודל המבני:

התהליך באופן טבעי נמשך זמן רב מאוד. מאז שהתחלנו לדבר על תהליך הרפורמה והשלבנים הרבים שהתוכנית כללה, אנשים ציפו שבאופן פלא יהיה מהפך בכל הקשור לעבודה עם פונים, אך זה לא קרה. (מפגש עם מנהלי מחלקות, מאי 2016)

גישה קהילתית

בשנים האחרונות העמיקה ההבנה כי ללא שילוב של עבודה במתודות קהילתיות ולא רק פרטניות, תתקשה המחלקה להמשיך ולתת מענים בגלל העומס הרב המוטל עליה ומחסור במשאבים. ראייה קהילתית התקבלה כמתודה מחייבת בכל הדרגים במחלקה בלי לפגוע בייחודיות העיסוק של העובדים הסוציאליים הקהילתיים.

לצורך זה הוקמה ועדה שתפקידה לקדם פיתוח תורה בנושא והטמעתה במחלקות. אחת הפעולות שבוצעו הייתה כתיבת תדריך מקצועי, ובאמצעותו הוכשרו יועצים להנחלת התורה בתרבות הארגונית של המחלקות.

הנהלת הרפורמה הדגישה גם את חשיבות הדיוק שיתוף הפעולה בין העובד הקהילתי לעובדים האחרים בצוות האזורי, ואת החשיבות בעבודה מתואמת עם גורמים

שונים הפועלים בסביבת המחלקה (לאור, בליט-כהן וכהן, 2014). 26 מחלקות משתתפות ביישום פרק זה. לצד הנכונות של המחלקות להטמיע את עקרונות הגישה נתגלו קשיים ביישומה. התדריך שהוכן למחלקות לא עסק במידה מספקת בדרכים ליישומה והטמעתה. העובדים הסוציאליים הפרטניים היו אמביוולנטיים לתפיסה הקהילתית: "לערו"ם המשפחה אין את העין והאוזן הקהילתיים." (סיכום מחלקה על תהליך היישום, 1.11.16). היה גם קושי לגייס את המנהלים והצוות הבכיר לאמץ את עקרונות השיטה, מפני שלא הוגדרו תוצרים ומפני שלא עמד לרשותם כוח אדם ייעודי בתחום הקהילתי. עם זאת, חל שינוי בעמדותיהם כאשר הכירו בתרומה של הגישה הקהילתית:

היינו עדים לפער עצום בין המחויבות והתחושה של חשיבות הנושא עבור הצוות המוביל לעומת עמדת העובדים ששיתפו פעולה מתוך אילוץ. חלק מהעובדים שהיו מוכנים להתנסות והיו שותפים לתהליך נמצאים היום במציאות אחרת ויודעים לעבוד היטב בגישה קהילתית. (מפגש הערכה עם מנהלי מחלקות על פי תחום היישום, 10.6.16). (לדיווח על התקדמות היישום של פרקי הרפורמה המדווחים במאמר הנוכחי ראו: משרד הרווחה, 2015)

דיון וניתוח

הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים היא ציון דרך חשוב בניסיון להתאים את המחלקות לתמורות שחלו בסביבת העבודה שלהן בשלושת העשורים האחרונים. השינויים חלו בכמה היבטים. החשובים ביניהם הם שינויים דמוגרפיים, עם הגידול בתוחלת החיים ובמספר הזקנים וכן במספר הפונים למחלקות, גידול באי השוויון ובפערים החברתיים, גידול במספר העניים והנוזקים לשירותי המחלקה, שינויים טכנולוגיים, כניסת מערכות מידע תומכות החלטה ובעלות פוטנציאל לשיפור השירות ללקוח, תמורות במבנה הקהילות המסורתיות, הצורך הגובר במתן מענים אפקטיביים לבעלי מוגבלויות שונות, לילדים ונוער בסיכון, לפגיעה בחסרי ישע, לנערות במצוקה, לתופעת ההתמכרויות ולעלייה בצריכת סמים ואלכוהול בקרב בני נוער וצעירים, זנות קטינים, אלימות ברשת ותופעות לא נורמטיביות אחרות. לצד אלה נחשפו המחלקות לביקורת ציבורית על התנהלותן הלא-יעילה והלא-אפקטיבית, על שירותים לא איכותיים ולא זמינים, על בירוקרטיה וסחבת פקידותית ואי-היענות מספקת לצרכי הלקוחות. קצב השינויים היה מהיר מאוד ואילו קצב ההתאמות הנדרשות היה איטי. נראה כי המחלקות לא הצליחו להדביק שינויים אלה, להיערך מקצועית, מבנית, ארגונית וניהולית, ולתת מענים אפקטיביים לצרכים המשתנים. במשך שנים, מאז

הרפורמה של שנת 1977, שהישגיה היו מעטים ואף נשחקו לאורך השנים, לא נעשה תהליך שיטתי של חשיבה ותכנון אסטרטגי לגבי עבודת המחלקות ולהיערכותן למתן מענים לבעיות החברתיות שעלו על סדר יומה של המדינה.

הוגי הרפורמה הבינו את הצורך להתמודד עם התמורות ואת הצורך להציע שינויים מערכתיים. הרפורמה עונה על התפיסה הארגונית שזה אינו אקט חד פעמי בבחינת "זבנג וגמרנו" המכונה בספרות "הגישה הפורצת" (Armenakis, Harris, & Field, 2001). הרציונל של הגישה הוא הכנסת שינויים בטווח הקצר, ללא שיתוף הגורם האנושי. לגישה זו יתרונות במצבי משבר ארגוני או כלכלי אקוטי. במרבית המקרים ההישגים נשחקים והארגונים חוזרים לשגרה עם תסכול, מרמור ואי שביעות רצון הפוגעים בביצועי העובדים (Schmid, 2010b). כך למדנו מסקירת הרפורמות בשירות הציבורי, כי מרביתן לא הצליחו להשיג את מטרתיהן, והמלצות הוועדות שעסקו ברפורמות נגזרו (Bouckaert, 2001). הסיבות לאי הצלחתן הוצגו במאמר הנוכחי בפרק הדן בנושא. בין אלה נציין את העדר התמיכה של הדרג הפוליטי ביישום הרפורמות למרות תשלום מס השפתיים על חשיבותן (גלנור ועמיתים, 2012; רוזין וברנדר, 2004; 2005; Kerlin). בנוסף, תחלופה רבה של הדרג הפוליטי גורמת לאי-המשכיות ביישום רפורמות במינהל הציבורי. דוגמה בולטת היא גניזת "דוח גרמן" (שרת הבריאות לשעבר יעל גרמן) שהיה תוצר של עבודת ועדה ציבורית אשר ישבה על המדוכה במשך למעלה משנה במטרה לתרום לשיפור מערכת הבריאות. שר הבריאות החדש, מר יעקב ליצמן, לא ייחס לדוח זה חשיבות רבה והוא נגנז סמוך מאוד לכניסתו של השר לתפקידו.

מובילי הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים בחרו את מודל השינוי המשתף של הדרגים הארגוניים בתהליך העיצוב והיישום של השינויים. המודל מתבסס על הקניית ערכי השינוי והתועלת שתצמח ממנו בדרך שיטתית, עקבית והדרגתית. המודל מניח כי ההתנהגות הטבעית של הגורם האנושי היא ההתנגדות לשינויים והחשש שיש לו מהנהגתם. מכאן הצורך בתהליך ארוך ומורכב של הפשרת ההתנגדויות וריכוך העמדות לצד גיוס הכוחות התומכים בשינוי (Lewin, 1951). זו דרך ארוכה התובעת אורך רוח, שכן תהליך הנהגת השינויים כרוך בשיתוף העובדים בהחלטות, ויש לכך השלכות על משך הזמן הנדרש ליישום.

בין הישגי הרפורמה נציין כי 254 מחלקות מתוך 256 הצטרפו לרפורמה. רק מעט מחלקות בחרו לא להצטרף, ויש שהצטרפו בשלבים מאוחרים יותר. עובדה זו מעידה על רצון המחלקות להכניס שינויים במערך העבודה כדי שיוכלו לעמוד במשימות המוטלות עליהן. נראה כי המחלקות שהתמודדו במשך שנים עם האילוצים אשר נכפו עליהן מחכות לשינויים ניכרים שיוכלו לשדרג את עבודתן. התוצאה היא השגת הסכמה רחבה לרציונל, למטרות וליעדים של הרפורמה. ההסכמה הושגה באמצעות הפעלת צוותי עבודה

משותפים ליחידות ההנהלה, נציגי המחלקות, ושיתוף גורמים עירוניים וממשלתיים בעלי עניין בעבודת המחלקות. ועדות התוכן שפעלו ליד הנהלת הרפורמה יצרו שיח שאיפשר ללמוד את הסוגיות העומדות לפתחן של המחלקות ושל השינויים המוצעים. התוצאה היא הנעת תהליכים, והדבר מתבטא בחמשת התחומים הנסקרים בפרק הממצאים. ההסכמה הרחבה והתמיכה במהלך הרפורמה, לצד הנחלת הערכים והמסרים הארגוניים והמקצועיים, הביאו ליצירת שפה ארגונית חדשה במחלקות. השפה הישנה מפנה אט-אט את מקומה לשפה חדשה – שפת הרפורמה ("מדברים רפורמית") שסמליה קשורים למושגים שאולי היו מוכרים לעובדים אך היו רחוקים מהמציאות הארגונית. המטופל הפך להיות לקוח, המשפחה הפכה להיות יחידת טיפול מרכזית ותפקיד עו"ס המשפחה הפך להיות ציר מרכזי בעבודת המחלקה. ראייה מערכתית מחליפה את הראייה הסקטוריאלי; ביזוריות והאצלת סמכויות מחליפים את הסמכותיות והריכוזיות הניהולית; מערכת המידע והמחשוב אינם עוד מכשירים חסרי ביקוש אלא כלי עזר חשובים בעבודת המחלקה; גישה קהילתית מחליפה את העבודה הקהילתית המותחמת במחלקה לעבודה קהילתית; הבניית ההתערבויות הוא כלי עזר חשוב בתכנון הטיפול; ומבנה ארגוני חדש המשלב תפקידים חדשים מאפשר התמודדות אפקטיבית יותר עם המשימות הרבות של המחלקה.

תוצאה בולטת אחרת של הרפורמה היא הגדרת גבולות הגזרה של תחומי הפעילות של המחלקה. הצמיחה הלא מבוקרת של המחלקות וקליטת נושאים רבים הביאו לטשטוש הגבולות בין תפקידי הליבה לבין תפקידים אחרים שממלאים גופים חיצוניים (בין היתר, מרכזי מומחיות למיניהם). כמו כן, ריבוי המשימות והעומס שהוטל על העובדים הביאו גם לשינויים בהגדרות התפקיד ולטשטוש גזרות הפעולה. הרפורמה אפשרה הנהגת דרך חשיבה שונה לעיצוב מחדש של התפקידים והגדרה מחדש של גזרות הפעולה. המחלקות התבקשו לציין את תחומי העיסוק שהן תופסות כתחומי ליבה, לעומת תחומים אחרים המאופיינים בעמימות בכלל הקשור לאחריות המחלקה עליהם. נכון לעת כתיבת המאמר, עצם הדיון בנושא, שהתנהל באופן מקצועי ושיטתי, מאפשר חשיבה מעמיקה על אחד הנושאים השנויים במחלוקת והמאתגרים ביותר בשירותי הרווחה – סוגיית תחומי העיסוק. עוד תוצאה היא ההבנה שהבינו הגורמים השונים כי אי אפשר להתמודד עם האתגר של הגדרת תחומי עיסוק אם לא נשקלות לפחות שלוש נקודות מבט: (1) של המשרד קובע המדיניות; (2) של המחלקות המספקות את השירותים; (3) של הדרג הפוליטי ברשויות המקומיות, המשפיע על החלטות המתקבלות במחלקות. הבנה זו תורמת לעיצוב מדיניות חדשה הנקבעת בתהליך למידה, ניתוח הסוגיות המהותיות ושיתוף בעלי העניין השונים בתהליך זה. המדיניות החדשה משפיעה על סיכויי הצלחת המהלך החשוב של קביעת מתחם הפעילויות המוסכם של המחלקה, ושל גזרות הפעולה של העובדים בהן.

גם השונות הרבה של המבנים הארגוניים קיבלה מענה במסגרת הרפורמה. מבנים ארגוניים רבים ושונים התפתחו במהלך השנים במחלקות. כדי לצמצם את השונות וליצור אחידות גדולה יותר הוקדש מאמץ לעיצוב מחדש של מודלים של מבנים ארגוניים המותאמים לגודל היישוב והמחלקה. העקרונות המנחים הם ההבנה כי מבנה ארגוני הוא תוצר של מאפייני הסביבה, של המדיניות המוצהרת של הנהלת המשרד ושל אסטרטגיות הפעולה של המחלקות. בנוסף, יש להבחין בין תפקידי מטה ותפקידי שדה. עקרון ההקבלה בתפקידים מתקיים ומאפשר יצירת כתובות ארגוניות מזוהות וחלוקת עבודה רציונלית המאפשרת תיאום יעיל ותקשורת פתוחה ואפקטיבית. עקרון מנחה נוסף הוא השטחת המבנה הארגוני וויתור על תפקידי תיווך מיותרים בין יחידות המטה ויחידות השדה. צמצום גורמים מבניים מתווכים מאפשר הרחבת סמכויות והעמקת האחריות מחד גיסא, וויתור על חסמים ובלמים בירוקרטיים מאידך גיסא. כמו כן, המבנה הארגוני חותר לאגם נושאים הומוגניים שיש בהם עניין מקצועי משותף, ובדרך זו ליעל את הפיקוח עליהם ולצמצם עלויות תפעול. התוצאה של המהלכים האלה היא גיבוש של חמישה מודלים מבניים עיקריים, המשלבים בתוכם גם תפקידים חדשים. השינויים מיושמים במחלקות בליווי יועצים ארגוניים שהוכשרו למטרה זו.

לבסוף, חשוב לציין כי אחת המטרות שהרפורמה הצליחה לקדם היא קבלת התפיסה המקצועית כי המחלקות צריכות לאמץ שיטת עבודה מתוכננת מוכוונת תוצאות, לצד יצירת כלי עבודה מותאם לתפיסה המקצועית המתבטא בשילוב מערכת מחשוב לניהול ההתערבות והטמעתה במחלקות. המעבר לעבודה במערכת ממוחשבת מאפשר יצירת סטנדרט עבודה תואם תפיסה מקצועית אחידה בכלל המחלקות. המערך הממוחשב מצייד את המחלקות בכלי תכנון, בקרה ופיקוח, שלא עמדו לרשותן בעבר. הכנסת המערכת הממוחשבת מאפשרת גם חשיבה יצירתית על אופן מתן השירותים באופן דיגיטלי, שלא כמו המצב הקיים, ותוך התגברות על חסמים ארגוניים, טכנולוגיים ופסיכולוגיים. כל זאת תוך פיתוח תורה מקצועית בשיתוף עם דרגי השדה, המוקנית לעובדים שטרם נחשפו לעבודה עם מערכת ממוחשבת. זו מעמידה בפניהם אתגרים מקצועיים חדשים לקראת ניהול טוב יותר, העונה על הציפיות והדרישות מארגונים במאה ה-21.

לצד ההישגים אי אפשר להתעלם מהקשיים שבהם נתקלת הרפורמה בעת יישום השינויים. אחד הקשיים העיקריים הוא פרק הזמן הארוך הנדרש לתהליך היישום. התמשכות הרפורמה על פני כמה שנים ללא הגדרה ברורה של לוח זמנים יכולה לגרום לשחיקה בעקרונות הרפורמה. זאת כיוון שהמנהלים והעובדים עלולים לאבד את האמון ביכולת הרפורמה לחולל את השינויים. בנוסף, המציאות הדינמית המשתנה משפיעה על הסטת פעילות המחלקות מהכיוונים ומהמגמות שעליהן ממליצה תוכנית הרפורמה

לכיוונים אחרים. במילים אחרות, התארכות הרפורמה על פני זמן בלתי מוגבל גורמת לשחיקת התועלות הצפויות.

דברים אלה נכונים במיוחד לגבי יישום המודלים של המבנה הארגוני. המודלים עוררו במחלקות ציפיות לשינוי מהותי בהיערכותן הפנימית, ליעול התהליכים ולתוספת כוח אדם. ציפיות אלו התממשו רק בחלקן, עובדה המקשה על המחלקות לעצב את המבנה הארגוני במתכונתו החדשה. מנהלים נאלצים להתפשר עם המציאות ועם האילוצים הנלווים לה בגין מחסור בתקנים מחד גיסא והתנגדויות עובדים לשינוי מעמדם ותפקידם מאידך גיסא. ככל שיישום המודל מתארך כן גדלים הסיכויים שהמחלקות יתרחקו מהשגת היעדים שהציבה הרפורמה.

קושי נוסף אנו רואים בתהליך היישום וההטמעה של מערכת המחשוב. הרפורמה יצאה לדרך ללא מערכת מחשוב תומכת החלטות, המסייעת בניהול מיזם גדול ומורכב. העבודה נעשתה באמצעים דלים העומדים לרשות המערכת הממשלתית בכלל ומשרד הרווחה בפרט. ניהול תוכנית כמו רפורמה דורש תמיכה וליווי של מערכת ממוחשבת המאפשרת להתחקות בצורה שיטתית אחר התקדמות היישום של השינויים הארגוניים, וכן מאפשרת ניטור הפעילויות והתוכניות, פיקוח ובקרה אפקטיביים. בהעדר מערכת ממוחשבת מתבצעות פעילויות אלו באמצעים ידניים ופרימיטיביים המקשים על הניהול היעיל, צורכים זמן יקר ואינם מאפשרים הפקת לקחים מבוססי ידע אמפירי בזמן אמת. בנוסף, נמצא כי העובדים לא הוכנו ולא הוכשרו בצורה ראויה לקליטת מערך המחשוב. זאת, למרות הליווי של יועצים ארגוניים. המעבר משיטות העבודה שהיו נהוגות במחלקות לעבודה למערך ממוחשב דורש תשומת לב מצד מובילי הרפורמה. יש להשקיע משאבי ידע וכסף להכנת העובדים והדרכתם תוך התגברות על התנגדויות טבעיות וחששות העובדים לעבודה עם מערכת חדשה ולא מוכרת.

יש ביקורת גם כלפי הנהלת המשרד. זו תמכה בקידום הרפורמה אך התקשתה לתרגם תמיכה זו למשאבים הנדרשים ליישומה (תקציב ותקני כוח אדם). כל רפורמה המציגה תוכנית שינויים מגובה בתקציבים המאפשרים לה לממש את יעדיה. תקציבים מיועדים, בין היתר, גם להוספת תקני כוח אדם לצד תשלום פיצויים לאנשים המסיימים את תפקידם כתוצאה של הרפורמה. הרפורמה יצאה לדרך ללא גיבוי תקציבי, וזה הקשה על יישום מהלכים שהנהלת הרפורמה יזמה ותכננה. הצלחתה של רפורמה מותנית לא רק ברצון, בנכונות ובהכרה שיש לבצעה, אלא גם במשאבים ייעודיים בבחינת "אם אין קמח אין תורה". רק בשלבים מאוחרים יותר, ועם גיוס התמיכה וההבנה של אגף התקציבים באוצר למהלך המשמעותי, הבינה הנהלת משרד הרווחה את חשיבות המהלך. היא התחילה לגבות אותו במשאבים ובתמיכה אידיאולוגית המעגנת את הרפורמה במדיניות המשרד ובמבנהו הארגוני. גם מרבית השירותים המקצועיים במשרד "ישבו על הגדר" בתחילת

המהלך ולא תמיד הבינו את משמעותו או את חיבורו לתחום עיסוקם. חלקם אף הביעו התנגדות פעילה למהלך. לאחר תהליך ארוך של הסברה, העברת ידע ויצירת ממשקי פעולה אפשר לקבוע כי מרבית השירותים המקצועיים משולבים במהלך הרפורמה הן בוועדות והן בהכשרות המקצועיות.

חשיבות רבה יש גם להשתלבות מערך הפיקוח המחוזי בתהליכים שמובילה הרפורמה. השתלבות זו טרם הושלמה עקב קשיים אובייקטיביים הכרוכים במאבק המתמשך של דרג הפיקוח המחוזי עם הנהלת המשרד שטרם בא על פתרונו עד לכתובת המאמר הנוכחי. התוצאה היא פערים בתפיסת העבודה המקצועית, ההולכים וגדלים עם התקדמות יישום השינויים הארגוניים והמקצועיים הנובעים מתוכנית הרפורמה. התוצאה של פערים אלה היא גם העדר שפה משותפת, אי-אמון הדדי וחסימת תקשורת בין הדרגים המבצעים ודרגי הפיקוח המערימים קשיים בדרך ליישום השינויים.

סיכום

סיכום ביניים של הרפורמה מלמד כי הרפורמה אכן מחוללת שינויים בכמה תחומים. בין הגורמים החשובים שאפשרו להוציא לפועל את תוכנית הרפורמה נציין את המנהיגות שהובילה אותה בשנים האחרונות. במצבים אלה נדרשת מנהיגות שביכולתה לעצב ולהשפיע על מהלכים המשדרגים את הפעילות הארגונית (Bass & Avolio, 1994; Burns, 1978), והמבינה את הצורך בהתאמת הייעוד והמבנה של המחלקות לתמורות המתרחשות בתחומים הרלוונטיים להן. המנהיגות הנוכחית הצליחה ליצור את הקואליציות המתאימות ההכרחיות בעת הנהגת שינויים ארגוניים (Bartunek & Moch, 1987). בקואליציות אלו נכללו אנשי המטה, מנהלים ועובדים במחלקות, נציגי השלטון המקומי, נציגי ארגונים ממשלתיים, אנשי אקדמיה ואחרים, והם יצרו שיח מתמשך אשר הייתה לו השפעה על החלטות שהתקבלו.

הישגי הרפורמה הם גם תוצאה של בחירת מוביליה לאמץ את מודל השינוי המשתף, משלב ההיגוי והתכנון של הרפורמה ועד להוצאתה לפועל. שיתוף עובדים בהחלטות בעת הנהגת שינוי ארגוני והזרמת מידע רלוונטי להם בזמן אמת נמצאו מנבאים הצלחה בהשגת יעדי השינוי (Amodeo, Ellis, Hopewood, & Derman, 2007). אסטרטגיה זו אימצה הנהלת הרפורמה, והיא נתנה ביטוי לשיתוף הדרגים השונים בארגון ומחוצה לו.

השילוב בין כל הגורמים האלה – מנהיגות מעצבת, נכונות המחלקות לקליטת שינויים, שיתוף הדרגים השונים, ופיתוח תורות עבודה – תורמים לגיבוש תרבות ארגונית פתוחה לשינויים. ביטוי לחשיבות הרפורמה נמצא בהחלטת הנהלת המשרד למזג אותה עם תחום ארגון ומינהל והקמת אגף אחד המשלב את שני התחומים – אגף ארגון, מינהל

ופיתוח ברשויות המקומיות. בכך משתלבת הרפורמה במבנה הארגוני של משרד הרווחה עם תקציב ייעודי וכוח אדם שנועד לקדם את יעדיה.

לבסוף, חשוב לציין כי הרפורמה יצאה לדרך לפני כמה שנים וחלקים רבים בה יושמו עוד לפני שנערך מחקר הערכה מקיף על מידת הצלחתה בהשגת מטרותיה. את המאמר הנוכחי כתבו מנהלת תוכנית הרפורמה ואיש אקדמיה שליווה את הרפורמה ויעץ להנהלתה בפיתוח המודלים המבניים ובפיתוח תהליך חשיבה אסטרטגית על מבנה המחלקות בשנים הבאות. זהו מאמר ראשון שנכתב על הרפורמה, ובו ניסיון לתעד את התהליכים שעברה הרפורמה ונשואי הרפורמה – המחלקות לשירותים חברתיים. בעת כתיבת המאמר ניסינו לשמור על ריחוק אובייקטיבי, ככל האפשר, בכחינת "אין הנחתום מעיד על עיסתו". ניסינו לשמור על כללי הכתיבה וההסקה הנדרשים בחיבור מדעי. אין לנו ספק כי יהיו כאלה שלא יסכימו עם עמדתנו ועם אבחנותינו על בסיס הניסיון והידע שצברנו בשנים שבהן אנחנו מעורבים בתוכנית הרפורמה. עם זאת, מצאנו כי זו שעה מתאימה לסיכום ביניים של הרפורמה, קשיה והישגיה. המאמר איננו תחליף לצורך המידי בעריכת מחקרי הערכה בתחומי העשייה של הרפורמה. הנהלת הרפורמה מחויבת ליזום ולהוציא לפועל מחקרים אלה שיספקו לנו ראיות אמפיריות מוצקות על מידת הצלחתה של הרפורמה לחולל שינויים מקצועיים, ארגוניים ומבניים. מבחנה של הרפורמה איננו רק בהכנסת שינויים שהם אמצעים להשגת מטרות. המטרה העיקרית היא שיפור השירות ללקוחות. ראיות אמפיריות על כך אין בידנו. טוב תעשה הנהלת הרפורמה אם תשקיע משאבים ללימוד היבט זה בעבודת המחלקות. המאמר הוא יריית הפתיחה וקריאה לעריכת מחקרים שממציאים ומסקנותיהם יעשירו את קובעי המדיניות, את הלומדים שינויים ארגוניים ואת המבצעים אותם הלכה למעשה.

מקורות

- אבירם, א. (2007). רפורמה מקרטעת בשירותי בריאות הנפש בישראל: חסמים ובלמים בהסטת מוקד הטיפול לקהילה. חברה ורווחה, כ"ז, 127-155.
- אבירם, א. ודהאן, נ. (2007). תוכנית הראורגניזציה של שירותי בריאות הנפש בישראל. בתוך: אבירם, א., גל, ג'. וי. קטן (עורכים). עיצוב מדיניות בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 193-238). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- אופק, א. (2009). הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר, תכנון והכשרה.
- אליצור, א., ברוך, י., לרנר, י. ושני, מ. (2004). הרפורמות בבריאות הנפש בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים: תמונת מצב, הישגים וקשיים ביישום שינויים בשירותי רווחה

- גלנור, י. (2009). מדוע רפורמות לא מתבצעות? הסמים בפני תמורות במערכת הבריאות. המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות (ע"ר). כנס ים המלח העשירי, 3-4 ביוני 2009.
- גלנור, י., אושר, ג. וגדות-פרז, א. (2012). הסביבה הפוליטית של קביעת מדיניות ציבורית בישראל. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- גלנור, י., רוזנבלום, ד. ויראנוני, א. (1988). רפורמות במינהל הציבורי בישראל. רבעון לכלכלה, 45 (1), 83-108.
- הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים (2010). דין וחשבון הוועדה. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- המרכז להעצמת האזרח ומעש (2016). יישום הרפורמה בהון האנושי בשירות המדינה. דוח מעקב מס' 2. תל-אביב: המרכז להעצמת האזרח ומעש לחיזוק והתחדשות השירות הציבורי (ע"ר).
- ועדת טרכטנברג (ספטמבר, 2011, אלול תשע"א). דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. ירושלים.
- וינטר, מ. ומורלי שגיב, ד. (2011). רפורמה בשירותים החברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- וינטר, מ. ומורלי שגיב, ד. (2013). הרפורמה בהתהוותה — תיעוד תהליכי תכנון ופיתוח. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- כורזים, י., כנען, ר., מלר, י. ורוזנפלד, י. (1988). הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל: 1984 בהשוואה ל-1977. חברה ורווחה, ט'(2), 143-161.
- לאור, ג., בליט-כהן, ע. וכהן, א. (2014). הטמעת הגישה הקהילתית במחלקות לשירותים חברתיים במסגרת תוכנית הרפורמה: תהליך ליועץ. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- להט, ל. ומורלי שגיב, ד. (2014). הבניית התערבות מכוונת חשיבה תוצאתית במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- מאור, מ. (2002). הערכת התוצאות וההשלכות של רפורמות בניהול הציבורי החדש. בתוך: טליאס, מ. (עורך). ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש — רפורמה במינהל הציבורי. ירושלים: אלכ"א-גוינט.
- מבקר המדינה (2008). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007, ירושלים, אדר א' התשס"ח-פברואר 2008.
- מורלי שגיב, ד. (2015). הרפורמה מחוזן למעשה. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- הוועדה לבחינת מדיניות לרווחת המשפחה בישראל (2008). דין וחשבון הוועדה (דוח לביא). משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2015). סקירת השירותים החברתיים 2014. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- נחמיאס, ד., דנון-קרמזין, מ. ויראנוני, א. (1997). לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ראובני, י. (2001). סוגיות מינהליות בשלטון המקומי. בתוך: ד. י. אלעזר וח. קלכהיים (עורכים). השלטון המקומי בישראל (מהדורה שנייה, עמ' 143-170). ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

- רוזין, ע. (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רוזין, ע. וברנדר, ע. (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים. נייר עמדה 55, כסלו התשס"ה, נובמבר, 2004. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Aldrich, H. E., & Pfeffer, J. (1976). Environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 11, 79-105. doi: 10.1146/annurev.so.02.080176.000455
- Amodeo, M., Ellis, M. A., Hopewood, J., & Derman, L. (2007). A model for organizational change: Using an employee-driven, multilevel intervention in a substance abuse agency. *Families in Society*, 88, 223-232. doi: 10.1606/1044-3894.3620
- Armenakis, A. A., Harris, S., & Field, H. (2001). Paradigms in organizational change: Change agent and change target perspectives. In R. Golembiewski (Ed.), *Handbook of organizational behavior* (pp. 631-658). New York, NY: Marcel Dekker.
- Araujo, L. (1995). Designing and refining hierarchical coding frames. In U. Kelle (Ed.), *Computer-aided qualitative data analysis: Theory, practice and methods* (pp. 96-104). London, England: Sage.
- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3, 115-137. doi: 10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x
- Bartunek, J. M., & Moch, M. K. (1987). First-order, second-order, and third-order change and organizational development interventions: A cognitive approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23, 483-500. doi: 10.1177/002188638702300404
- Bass, B., & Avolio, B. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bezes, P., Fimmreite, A. L., LeLidec, P., & Laegreid, P. (2013). Understanding organizational reforms in the modern state: Specialization and integration in Norway and France. *Governance*, 26, 147-175. doi: 10.1111/j-1468-0491.2012.01608
- Bouckaert, G. (2001). Pride and performance in public service: Some patterns of analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 67, 9-20. doi: 10.1177/0020852301671002
- Bowen, C. (2009). Service delivery reform: Designing a system that works for you. Address to the National Press Club, Canberra, Australia, 16 December 2009. Retrieved from <http://parlinfo.aph.gov.au/ParlInfo/download/media/pressrel>.

- Brunsson, N. (2006). Administrative reforms as routines. *Scandinavian Journal of Management*, 22, 243-252. doi: 10.1016/0956-5221(89)90028-6
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York, NY: Harper Collins.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management: The transformation of ideas and practice*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). Regulatory agencies: The challenges of balancing agency autonomy and political control. *Governance*, 20, 499-520. doi: 10.1111/j.1468-0491.2007.00368.x
- Dean, M. (2002). UK starts long-overdue reform to social services. *The Lancet*, 360(9342), 1308. doi: 10.1016/so140-6736(02)1113
- Guyomarch, A. (1999). Public service, public management and the modernization of French public administration. *Public Administration*, 77, 171-193. doi: 10.1111/1467-9299.00149
- Hood, C. (1991). A new public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C. (2013). Reflections on public service reform in a cold fiscal climate. In S. Griffiths, H. Kippen, & G. Stoker (Eds.), *Public services: A new reform agenda* (pp. 215-229). London, England: Bloomsbury.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- House of Commons, Education Committee (2016). Social work reform. Third report of session 2016-17. The House of Commons. The Inquiry Publications Page of the Committee's Website. Retrieved from www.parliament.uk/education-committee
- Jensen, C., Johansson, S., & Hoftstrom, M. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The International Journal of Health Planning and Management*, 28, 122-137. doi: 10.1002/hpm.2120.
- Johnson, M., & Austin, M. E. (2008). Evidence-based practice in the social services: Implementation for organization change. *Journal of Evidence-Based Social Work*, 5, 239-269. doi: 10.1300/J147v30n03_06
- Kerlin, J. A. (2005). *Social service reform in the post communist state: Decentralization in Poland*. College Station, TX: Texas A&M University Press.

- Kickert, W. J. M. (2001). *Public management reforms in the Netherlands: Social reconstruction of reform ideas and underlying frames of reference*. Delft, Netherlands: Eburn.
- Lewin, K. (1951). *Field theory in social science*. New York, NY: Harper & Row.
- Long, D. D. (2000). Welfare reform: A social work perspective for assessing success. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 27(4), 61-78.
- Ministry of Finance, Ministry of Social Affairs and Health of the Republic of Finland (2017). *Social services, health care and regional government reform before parliament*. Press release No. 30/2017 2 March 2017. Retrieved from <http://www.publicnow.com/view/1272A3371CC1D11E1B3AD3CAC879D1C61400A93?2017-03-02-12:30:53+00:00.xxx4968>
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final report – a child centred system*. Presented to the Parliament by the Secretary of State for Education by Command of Her Majesty. London, UK: Department for Education.
- Osborne, S. P. (Ed.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives in theory and practice of public governance*. London, England: Routledge.
- Osborne, S. P., & Ferlie, E. (2002). *The new public management: Current trends and future prospects*. London, England: Routledge.
- Patapas, A., Raipa, A., & Vainius, S. (2014). New public governance: The tracks of changes. *International Journal of Business and Social Research*, 45(5), 25-32. doi: 10.18533/ijbsr.v4i5.478
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations*. New York, NY: Harper & Row.
- Politt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impact of public management reform. *Public Management*, 2, 181-199. doi: 10.1080/146166700411229
- Politt, C. (2010). Cuts and reforms: Public services as we move in a new era. *Society and Economy*, 32, 17-31. doi: 10.1556/SocEc.32.2010.1.3
- Politt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd ed.). Oxford, England: Oxford University Press.

- Politt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed). Oxford, England: Oxford University Press.
- Schmid, H. (2009). Agency-environment relations: Understanding task environments. In R. Patti (Ed.), *The handbook of human services management* (2nd ed., pp. 411-433). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Schmid, H. (2010a). Leadership styles and leadership change in human and community service organizations. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (2nd ed., pp. 193-205). Newbury Park, CA: Sage.
- Schmid, H. (2010b). Organizational change in human service organizations: Theories, boundaries, strategies and implementation. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (pp. 455-479). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Smith, S. R., & Phillips, S. D. (2016). The changing and challenging environment of nonprofit human services: Implications for governance and program implementation. *Nonprofit Policy Forum*, 7, 63-76. doi: 10.1515/npf-2015-0039
- Snow, D., Morrill, C., & Anderson, L. (2003). Elaborating analytic ethnography: Linking fieldwork and theory. *Ethnography*, 4, 181-200. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/24047808>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage.
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences* (pp. 208-240). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Vigoda-Gadot, E., & Yuval, F. (2004). The state of bureaucracy: Public opinion about the performance of government agencies in Israel. *International Journal of Public Opinion Research*, 16, 63-80. doi: 10.1093/ijpor/16.1.63
- Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3, 3-14. doi: 10.1080/19460170903158040

מיזוג ארגוני במערכת שירותים חברתיים: גורמים מקדמים ומעכבים

זאב פרידמן ומאיר טייכמן

"וַיֹּאמֶר ה'תָּן מִנְּשָׁה, אֵלָיו: לֹא-טוֹב, הַדְּבָר, אֲשֶׁר אָתָּה, עֹשֶׂה. נָבֵל תִּבֶּל – גַּם-אָתָּה, גַּם-הָעַם הַזֶּה אֲשֶׁר עִמָּךְ: כִּי-כָבֵד מִמֶּךָ הַדְּבָר, לֹא-תוּכַל עֲשׂוֹהוּ לְבַדְּךָ. וְאַתָּה תִּחְזָּה מִכָּל-הָעַם ... אֲנֹשִׁי אָמַת – שֶׁנֶּאֱמַר כָּצַע; וְשָׂמַתְּ עֲלֵהֶם שְׂרֵי אֲלָפִים, שְׂרֵי מֵאוֹת, שְׂרֵי חֲמִשִּׁים, וְשְׂרֵי עֶשְׂרֹת. וְשָׂפֹטוּ אֶת-הָעַם בְּכָל-עַתָּה, וְהָיָה כָל-הַדְּבָר הַגָּדֹל כִּיבִיאוּ אֵלֶיךָ, וְכָל-הַדְּבָר הַקָּטָן יִשְׁפֹּטוּ-הֵם; וְהִקַּל מֵעֲלֶיךָ, וְנִשְׂאוּ אִתָּךְ" – הרפורמה הארגונית הראשונה; שמות, י"ח, י"ז-כ"ג

ארבעה ארגונים של שירותים חברתיים בעיריית תל-אביב – יפו מוזגו למערכת ארגונית אחת. לפני המיזוג פעלו הארגונים כמערכות ארגוניות נפרדות ועצמאיות: האגף לשירותי רווחה, האגף לבריאות הציבור, הרשות לקליטת עלייה, והרשות להתמכרויות לסמים ואלכוהול. המאמר מציג את הגורמים המקדמים והמעכבים את יישום הרפורמה הארגונית במיזוג השירותים החברתיים. המחקר מבוסס על ניתוח מקורות מלאים של תהליך המיזוג, החל מהעלאת העניין לדין ראשוני ועד למימושו. נמצאו תשע תימות המתארות גורמים מקדמי מיזוג, על פי מידת שכיחות הופעתן בין ההיגדים השונים – מן הגבוהה לנמוכה: "תכנון וניהול יישום התהליך", "שיתוף ושקיפות", "מנהיגות", "קרבה והנגשה", "תקשורת והסברה", "המרכיב האנושי", "התרבות הארגונית", "הסתיעות ביועץ ארגוני חיצוני" ו"זימות עליונה והשפעות חיצוניות". במקביל זוהו שש תימות המתארות גורמים מעכבי מיזוג, על פי מידת שכיחות הופעתן בין ההיגדים השונים – מן הגבוהה לנמוכה: "המרכיב האנושי", "התרבות הארגונית", "תקשורת והסברה", "זימות עליונה והשפעות חיצוניות", "הסתיעות ביועץ ארגוני חיצוני" ו"מנהיגות". נבדקו גם הקשרים בין הגורמים לבין התקופות השונות של תהליך המיזוג והקשרים לדוברים השונים.

מילות מפתח: מיזוג, שירותים חברתיים ברשות מקומית, גורמים מקדמים, גורמים מעכבים

המאמר מבוסס על עבודת מחקר לקראת התואר השלישי שהגיש המחבר הראשון בהנחיית פרופ' יוסי קטן ז"ל ופרופ' מאיר טייכמן לסנט של אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל. המאמר מוקדש לזכרו של פרופ' יוסי קטן ז"ל.

התקבל במערכת: 4.2017; נוסח סופי: 8.2017; אושר לפרסום: 8.2017

מבוא

המחקר המוצג כאן מתאר ומנתח תהליך ארגון-מחדש של מערכת השירותים החברתיים בעירייה של מטרופולין בישראל (עיריית תל-אביב – יפו). תהליך זה, שעיקרו מיזוג ארגוני בשירותים החברתיים לקורת גג אחת של שירותי רווחה, בריאות הציבור, קליטת עלייה וטיפול בהתמכרויות – היה כנראה הרפורמה הראשונה מסוגה ברשויות המקומיות בישראל מבחינת חדשנותה, אופייה והיקפה. מטרת המחקר הייתה לאתר ולזהות את הגורמים המקדמים והמעכבים יישום רפורמה מסוג מיזוג. הרפורמה הארגונית הנסקרת הביאה למיזוג של ארבעה אגפים עצמאיים בעירייה, אשר לפני המיזוג פעלו זה לצד זה, ולהכפפתם למערכת ארגונית אחת: מינהל השירותים החברתיים.

ניהול תהליך הרפורמה והנהגתו נפרסו על פני אבני דרך בציר זמן מתוכנן מראש: גיבוש תפיסה כוללת של הרפורמה; ניתוח אסטרטגי של המינהל החדש בשיטת SWOT – strengths, weaknesses, opportunities, threats (חוזקות, חולשות, הזדמנויות, איומים) על פי היל ו-ווסטברוק (Hill & Westbrook, 1997); עיצוב החזון האסטרטגי של הארגון החדש; הצבת יעדים פנים-ארגוניים וחץ-ארגוניים הנגזרים מה-SWOT; יישום היעדים הפנים-ארגוניים והחץ-ארגוניים בידי ועדות תכנון; עיצוב המבנה הארגוני, קביעת שלבי הפעולה ויישומם, והערכה וניתוח השלבים כארגון לומד ומתחדש.

בתקופה של מחסור במשאבים ושל פערים בין צרכים למענים, בין מקורות לשימושים ובין ביקושים להיצעים, בכוחו של מיזוג – במיוחד במגזר הציבורי – לאגם את משאבי ההון המקצועי, האנושי, הכספי והנכסי של הגופים המתמזגים. האיגום מונע כפילויות ויוצר רצף שירותים, ובכך עשוי להביא להרחבת השירותים ולשיפור איכותם ויעילותם, ולהגדלת הלגיטימציה של הארגון (ראו לדוגמה: "עץ הדעת", 2015; Golensky & DeRuiter, 1999; Schmid, 1995, 2001; Singer & Yankey, 1991). קמפבל (Campbell, 2009) מציין כי השאיפה של ארגונים במגזר הציבורי להתארגנות בין-ארגונית מחודשת בדרך של מיזוג נובעת משתי סיבות: (1) הצורך להתמודד עם בעיות ארגוניות ספציפיות, כמו השגת משאבים, כוח, לגיטימיות או יעילות; (2) הצורך להתמודד עם אי-ודאות סביבתית.

בישראל נעשה ניסיון למזג רשויות מקומיות בשלטון המקומי בשנת 2003. ריינגוורץ, שחקר זאת, מצא כי איחוד הרשויות שיושם בסוף שנת 2003 הביא עימו חיסכון תקציבי של כ-7%–9 מסך הוצאותיהן של הרשויות שאוחדו (ריינגוורץ, 2011; Reingewertz, 2012). בלום-הנסן (Blom-Hansen, 2009), שחקרה איחוד בין רשויות

בהולנד, מדגישה כי יש חשיבות רבה לשיתוף הפעולה של הרשויות המתאחדות. גם הניסיון בישראל מעיד כי אם אין שיתוף פעולה, האיחוד לא יצלח. שלושה מאיחודי הרשויות שבוצעו בשנת 2003 פורקו בשנים 2009-2010 עקב התנגדויות, הן של התושבים והן של הדרג הפוליטי המקומי (ריינגוורץ, 2013).

קמפבל (Campbell, 2009), שחקר את סוגיית המיזוג בין ארגונים ללא-כוונת-רווח, מונה שלושה הסברים עיקריים להחלטות של מנהלים לבצע שינוי מבני, דוגמת מיזוג: (1) צורכי הסתגלות לבעיות ארגוניות ספציפיות, כמו הצורך של ארגון במשאבים, כוח, לגיטימיות או יעילות; (2) מצב של אי-ודאות לגבי הסביבה החיצונית של ארגון, במיוחד באשר למצב הכלכלי-פוליטי או החברתי, מביאה מנהלים לבקש שינוי ביחסים הבין-ארגוניים, משום שאינם יכולים להפחית את אי-הודאות הזאת בכוחות עצמם; (3) שילוב בין שני ההסברים הראשונים.

בתהליך איחוד ארגונים במגזר הציבורי עשויים להתקיים ארבעה שלבים, או ארבעה סוגי שילוב ברצף: ריכוז, חבירה, שילוב, מיזוג (פרידמן, 2004). (א) ריכוז – מצב ראשוני, שבו מרוכזים תחת קורת גג אחת כמה גופים (תת-ארגונים) שפעלו קודם כישויות ארגוניות נפרדות. מנהל-על אחראי על הגופים השונים, אך בפועל המערכת ממשיכה להתנהל כפי שהתנהלה לפני השינוי, וכל התת-ארגונים פועלים זה לצד זה; (ב) חבירה – רק היחידות התומכות והמסייעות ליחידות המקצועיות, דוגמת כספים, משאבי אנוש, לוגיסטיקה, מחשוב ומידע, שהתקיימו כיחידות נפרדות קודם לשינוי, ממוזגות תחת קורת גג אחת; (ג) שילוב – שיתוף פעולה בתחומים מסוימים בין הגופים שפעלו כישויות ארגוניות נפרדות, תוך השתתפות במיזמים בעלי תכנים משותפים, אך אספקת השירותים השוטפת ללקוחות ממשיכה להתקיים בנפרד, כפי שהתקיימה לפני השילוב; (ד) מיזוג – הגופים השונים ממוזגים למערכת שירותים סינרגטית אחת, תוך שמירה על עקרון איחוד בצד ייחוד, דהיינו – סינרגיה, אינטגרציה וראייה הוליסטית, תוך שימור זהותם של בעלי המקצוע השונים של היחידות המתמזגות. ניתוח המקרה במחקר הנוכחי עוסק בתהליך רפורמה ושינוי מבנה ארגוני מסוג מיזוג.

בדומה לכך, מסמך של חברת דלויט (Dloite) (Haynes & Boss, 2011) מציג כמה מודלים של איחוד בין גופים במגזר הציבורי או הפרטי: (א) שיתוף פעולה (collaboration); (ב) שירותים משותפים (shared integrated services); (ג) מיזוג ביצועי (operational merger); (ד) מיזוג פוליטי (political merger). המקרה המתואר במאמר הנוכחי תואם את מודל המיזוג הביצועי ואת מודל המיזוג הפוליטי. לעומת זאת, קרנגהן (Kernaghan, 2009) מניח כי במגזר הציבורי עדיף מיזוג מסוג "איגוד שירותים" או "שירותים משותפים", כי הוא מעניק תמיכה להסדרים שיתופיים בין ארגונים, ציבוריים ופרטיים. קרנגהן צופה, כי התפתחות טכנולוגיית המידע תאפשר מיזוג של

שירותים ממשלתיים וקישור בין שירותים ממשלתיים, שירותים פרטיים ושירותי המגזר השלישי, ובכך יביא לטיפול יעיל יותר.

סיבות נוספות המביאות ארגונים לשקול את רעיון המיזוג, הן שינוי במנהיגות בארגון, כגון פרישתו של המנכ"ל המייסד, או שינוי מהותי בתחום שבו עוסקים הארגונים. לדוגמה: בשנות ה-90 של המאה ה-20 היו גלי מיזוגים ושותפויות של ארגונים בתחום HIV/AIDS בתגובה לגילויים על טיפולים חדשניים בתחום (Coppo, 2009). אפשר לראות שמיוזגים נוטים להתרחש במסגרת תחומים מובחנים במגזר השלישי, כמו ארגונים העוסקים בדרי רחוב, בילדים ונוער בסיכון, במחלות מסוימות (כגון סרטן) ועוד (Cortez, Foster, & Milway, 2009).

בשנת 2006 הקימה נציבות ארגוני הצדקה באנגליה מאגר רישום של מיזוגים בארגוני צדקה. בשנת 2009 היו רק 162 רישומים של מיזוגים מתוך כ-171,000 ארגונים, ואילו בשנת 2014 כ-1,600 ארגונים רשומים שעברו מיזוג (Charity Commission, 2014). מחקרי הערכה שנערכו לאחר תהליכי מיזוג בין ארגונים ללא כוונת רווח בבריטניה מצביעים על כמה גורמים או הסברים לכך: המציאות הכלכלית-פוליטית, התרבות הארגונית, אי-ודאות כלכלית ופוליטית; אך יש גם גורמים הקשורים לתוכן העשייה של הארגון (לדוגמה: התמקדות בסוגיות בריאות כגון HIV ומחלות לב) (ראו לדוגמה: Golensky & DeRuiter, 1999; Gulliver, Towell, & Peck, 2003; Harris & Weiner, 2009). כאשר המיזוג תורם לחיזוקו של הארגון הממוזג, לדימויו הציבורי והמקצועי הן מצד קובעי המדיניות והן מצד הלקוחות – ההסתברות להצלחתו עולה (Weiner, 2009).

גורם נוסף להצלחה או לכישלון של מיזוג הוא תמיכת העובדים בהליכי המיזוג ובהשגת מטרותיו – שיפור השירות והתמודדות עם מצב כלכלי ופוליטי (Harris & Gulliver et al., 2003). גוליבר ועמיתיו (Harris, 2002) בחנו את תגובות העובדים במהלך מיזוג של שירותים לבריאות הנפש ושירותים חברתיים, ודיווחו כי בשנה שלאחר המיזוג חלה ירידה בדירוג של כל המדדים הקשורים לבהירות התפקיד ולסיפוק בעבודה. גם דיקינסון, פק ודוידסון (Dickinson, Peck, & Davidson, 2007) בחנו את מיזוג שירות בריאות הנפש ברשות מקומית בבריטניה (Stratham Mental Health) עם קרן הרווחה (Social Care Trust) הבריטית, שבו נעשה ניסיון לשמר את דפוסי העבודה שהיו מקובלים לפני המיזוג בכל אחד משני הארגונים. אולם לדבריהם צעד זה הביא להחמצת ההזדמנות להרחיב את הזיקות האופקיות בין חברי הגופים המתמזגים, למשל, בין העובדים בדרג הפקידות של שני הארגונים. החוקרים מסיקים מכך, כי הבדלים בין בני אדם ובין קבוצות מקצועיות משפיעים על השינוי הארגוני, ובכך מפריעים לאינטגרציה של תרבויות ארגוניות שונות לתרבות ארגונית חדשה (ראו גם: Golensky & DeRuiter, 1999).

גורמים מקדמים ומעכבים את תהליך המיזוג

קורט לוין (Lewin, 1951), מראשוני החוקרים של תהליך השינוי הארגוני, פיתח את התיאוריה המכונה "ניתוח כוחות השדה" (force field analysis). תיאוריה זו מתארת את הכוחות המקדמים והמעכבים שינוי ארגוני, וקובעת שלושה שלבים של שינוי: שלב ההפשרה – שבו מגיע הפרט או הארגון להכרה בצורך לבצע שינוי; שלב השינוי עצמו; ושלב הייצוב או ההקפאה מחדש – שבו נדרשת נקיטת פעולות, כדי לקבע את השינוי ולהפכו להוויה חדשה ויציבה של הפרט או של הארגון. בכל שלב של השינוי מעורבים כוחות התומכים בשינוי וכוחות המתנגדים לו. לפיכך, הצלחתה של תוכנית ליישום שינוי תלויה בכך שהכוחות התומכים בשינוי יתמודדו ביעילות בכוחות המעכבים את השינוי. לתיאוריה של לוין יש זיקה בעלת ערך למחקר הנוכחי, שבא לענות על השאלות הבאות:

- א) מהם הגורמים המקדמים והמעכבים את תהליך המיזוג?
- ב) מהי שכיחות הגורמים וחשיבותם בתקופות השונות של תהליך המיזוג?
- ג) מה תפקידם של הדוברים (בעלי תפקידים שונים בהיררכיה במערכת המקומית ובארגון) בתהליך המיזוג?

מיזוג הוא מקרה פרטי של שינוי ארגוני. הוא מבטא אסטרטגיה המגיבה, בין השאר, לאי-ודאות חיצונית המאיימת על ארגון. האסטרטגיה מחזקת אותו ומאפשרת לו שליטה אפקטיבית מול איומים ושינויים חיצוניים.

מספרות המחקר עולה, שכאשר ארגונים ללא כוונת רווח פועלים בסביבות דינמיות משתנות, אי-הוודאות הפוליטית והכלכלית מאלצת אותם להסתגל לסביבותיהם המשתנות ולשקול מחדש את האסטרטגיות שלהם, כולל בחירה באסטרטגיית המיזוג כסוג של שינוי ארגוני ("עץ הדעת", 2015; Schmid, 2001). אולם, כפי שמציינים גומס, ובר, בראון וטרבה (Gomes, Weber, Brown, & Tarba, 2011), 50%-76% מהמיזוגים המקומיים והבין-לאומיים מסתיימים בכישלון. גם דורון (1995) מדגיש את הפער הגדול בין הרצוי למצוי במגזר הציבורי הממשלתי בניסיון לאחד את משרדי העבודה והרווחה, ומגדיר זאת "האיחוד שלא היה".

ספרות המחקר הדנה במיזוגים עוסקת בכמה גורמים המשפיעים על הצלחת התהליך, ושלושה מהם נדונים בהרחבה: מנהיגות, המרכיב האנושי והתרבות הארגונית. שלושה גורמים אחרים נדונים מעט מאוד: קרבה והנגשה, תקשורת והסברה, ותכנון וניהול יישום התהליך. הגם שמרבית המחקרים בחנו תהליכי מיזוג בין ארגונים בחברות עסקיות ופרטיות, ההנחה של המחקר הנוכחי היא כי הגורמים הללו משפיעים גם בתהליך מיזוג של ארגונים ציבוריים, וביניהם ארגוני רווחה (ראו לדוגמה: Gomes, Angwin, Weber,

מדגישים גם אדדוין, מילר, ג'קסון, דודור והול (Adedoyin, Miller, Jackson, Dodor, & Tarba, 2013; Kavanagh & Ashkanasy, 2006; Langley, et al., 2012). ברוח זו (Hall, 2016) את הגורמים שיש לשים לב אליהם בשינוי ארגוני ובמיזוג: פתיחות ויושרה בתקשורת הארגונית, בניית אמון, פיתוח חזון ובדיקת נאותות.

כל מיזוג בין ארגונים מביא לעיצוב מחדש של תפקידים, ולמאבק על טריטוריות, על מעמד ועל שליטה במשאבים; לצבירת עוצמה ארגונית ומקצועית וליצירת תלות הדדית בין ממלאי תפקידים. אחד הגורמים המסייעים להצלחת המיזוג במרחב הציבורי, על פי ואזיראני (Vazirani, 2013), הוא יצירת מחויבות של העובדים לארגון החדש, באמצעות תקשורת עימם ואינטגרציה תרבותית. קנילנס (Knillans, 2009) טוען כי הגורם העיקרי לכך שמיוזגים ורכישות אינם מחזיקים מעמד לאורך זמן, הוא העדר תוכנית מוצקה לניהול וליישום תהליך השינוי הארגוני.

אם כן, יישום מוצלח של תהליך מיזוג ארגוני מותנה בתכנון מובנה שלו, הכולל תוכנית פעולה ברורה, פירוט מטרות ויעדים, שינויים ארגוניים ומנהליים מתוכננים, אופן הכשרת הקרקע לשינוי המתוכנן בחלקי הארגון השונים – וזאת מתוך תפיסה ברורה של המשימה והבנת צורכי לקוחות הארגון העתידי, במסגרת הקהילה והחברה הרחבות יותר (Singer & Yankey, 1991).

השלבים הראויים להיכלל בתכנונו של תהליך שינוי ארגוני, הם איפוא כדלהלן (פוקס, 1999): **שלב ראשון** – אבחון הקשיים הארגוניים; **שלב שני** – הגדרת היעדים; **שלב שלישי** – תכנון מפורט של תהליך הנהגת השינוי; **שלב רביעי** – השקעת מאמצים ביצירת הסכמה רחבה (קונצנזוס) לתוכנית וביסוס היכולת לממשה; **שלב חמישי** – הפעלת השינוי בפועל (היישום); **שלב שישי** – מיסוד השינוי; **שלב שביעי** – בקרה על השינוי וחיזוקו.

מודל זה של פוקס (1999) מקבל ביטוי בולט במחקר הנוכחי ואף משמש תשתית לגילוי הקשר בין הגורמים השונים המקדמים או מעכבים את יישום המיזוג הארגוני לבין שלבי תהליך השינוי.

תהליך המיזוג

תהליך יישום המיזוג נבחן במחקר הנוכחי על פי חמישה שלבים בהתאם לגישתם של לויין (Lewin, 1951) ושל פוקס (1999):

א. **שלב ההפשרה** (כ-6 חודשים):

לבקשת הנהלת העירייה החדשה שנכנסה לתפקידה בסוף דצמבר 1998 ניסח מנהל האגף לשירותי רווחה נייר עמדה; המשנה למנכ"ל העירייה ניסח נייר המלצה להקמת המינהל,

אשר אמור לכלול את האגפים הבאים: בריאות הציבור, האגף לשירותי רווחה, הרשות לקליטת עלייה, הרשות לטיפול בהתמכרויות – מבלי לקבוע את מבנה המינהל; מנכ"ל העירייה פרסם את הקמת מינהל השירותים החברתיים החדש, בהתאם להמלצת המשנה למנכ"ל; מונה יועץ ארגוני חיצוני לסיוע בתהליך הקמת המינהל החדש; מנהל המינהל המיועד שיוביל את השינוי הפיק מצגת-אב של תפיסת המינהל, וזו הוצגה לפני הנהלת העירייה, יו"ר ארגון העובדים, חברי מועצת העירייה, מנהלים בכירים בארבעת האגפים המיועדים למיזוג ובעלי תפקידים בכירים במשרדי הרווחה, הבריאות וקליטת העלייה.

ב. שלב השינוי (כ-25 חודשים), ובו שלושה תת-שלבים:

1) אבחון הקשיים והגדרת התפיסה והיעדים: הקמת פורום מנהל המינהל הממוזג, ובו מנהלי האגפים המיועדים למיזוג; מינוי שני עוזרים למנהל המינהל – האחד לעבודה שוטפת והשני לפיתוח התשתיות והקמת המינהל החדש; הקמת ועדת היגוי לליוי תהליך המיזוג, ובה כ-30 בעלי תפקידים מרכזיים באגפים המיועדים למיזוג במנהל החדש; עריכת כנס ובו הוגדרו החזון והיעדים של המינהל החדש; הקמת חמש ועדות תכנון: הוועדה לתכנון מבנה ארגוני (בראשות היועץ הארגוני החיצוני), ועדת תכנון תהליכי עבודה, ועדת תכנון איגום משאבים, ועדת תכנון משאבי אנוש, וועדה לתכנון תשתיות; קיום מפגשים של ועדת ההיגוי העליונה; אישור ראש העירייה את המודל המוצע של המינהל החדש.

2) תכנון התהליך והשגת ההסכמה והתמיכה (כ-7 חודשים): שישה מפגשים בכותרת "מפגש אחרון העובדים", שבהם הציג מנהל המינהל את תוכניתו המפורטת בדבר החשיבות והתועלת שבמיזוג המוצע; מפגשים אינטנסיביים של חמש הוועדות והשלמת ההיערכות להטמעת תהליכי השינוי בקרב המנהלים והעובדים; ישיבות בהשתתפות אנשי הנהלת העירייה הנוגעים לתפקודו של המינהל החדש לשם קבלת אישור ותמיכה לתהליך המיזוג.

3) יישום השינוי (כ-12 חודשים): ביצוע ניסוי ראשוני של מודל המיזוג המאושר באמצעות הקמת אגף אזורי ראשון, לאחר מינוי מנהלת להקמת האגף; מינוי יועץ ארגוני מיוחד להקמת האגף האזורי הראשון; ביזור אגף בריאות הציבור והטמעתו באגף האזורי הניסויי, באמצעות מינויה של מרכזת תחום בריאות הציבור מטעם אגף בריאות הציבור למרכזת תחום בריאות הציבור באגף האזורי הראשון, הכפופה למינהל האגף האזורי הזה; העברת כל התחנות לבריאות המשפחה (טיפת חלב) מאחריות תפעולית של אגף בריאות הציבור, לאחריות תפעולית של האגף האזורי החדש; גיבוש דרכי העבודה לקידום פרויקטים משותפים לאגף בריאות הציבור, האגף לשירותי רווחה והרשות לטיפול בהתמכרויות, באגף האזורי החדש; הקמת התחומים החדשים במטה המינהל החדש: מינהל ומשאבים (כספים, משאבי אנוש, לוגיסטיקה, מחשוב); תכנון מידע – מחקר והערכה; ילד, נוער ומשפחה; נכויות; זקנה; משאבי הקהילה, בריאות הציבור, קליטת עלייה,

טיפול בהתמכרויות; ובעקבות הצלחת הניסוי הראשוני של הקמת האגף האזורי הראשון – הקמת שני אגפים אזוריים נוספים ומינוי מנהלים לאגפים אלו.

ג. שלב הייצוב (כ-8 חודשים):

השלמת תשתית נוהלי העבודה של כל האגפים; הקמת הסגלים והפורומים האינטגרטיביים במנהל ובאגפים האזוריים השונים; מיסוד המיזוג וקיבועו באגפים השונים, באמצעות עריכת מפגשים, הפקת חומר כתוב, הטמעה והדרכה.

תהליך המיזוג והדיונים לקראתו ובמהלכו נערכו בשלוש מערכות פעולה (קמינסקי, סדן וגלעד, 1987; Pincus & Minahan, 1973):

1. מערכת פעולה פנימית אקטיבית בארגון המתמזג, המקדמת את תהליך המיזוג: זו מערכת פעולה דינמית של תהליך יישום המיזוג, הכוללת את בעלי התפקידים האקטיביים, הבולטים והמשפיעים ביותר בקידום השינוי.

2. מערכת פעולה פנימית אקטיבית פחות בארגון המתמזג, המקדמת את תהליך המיזוג: מערכת זו כוללת את בעלי התפקידים הפחות משפיעים בקידום השינוי: עובדים ומנהלים המצטרפים לתהליך המיזוג, אך גם המבטאים התנגדות לעצם המיזוג.

3. מערכת הפעולה האקטיבית שמחוץ לארגון המתמזג, המקדמת את תהליך המיזוג: מערכת זו כוללת את ראש העירייה, המנכ"ל והסמנכ"לים והרגולטורים במשרדי הממשלה, אשר היו מעורבים בתהליך הקמת המינהל, בעיקר בשלביו הראשונים והמכריעים.

שיטת המחקר

כלי המחקר שנבחר הוא ניתוח תוכן (content analysis) של חקר מקרה (case study), המשלב ניתוח תוכן איכותני וכמותי (mixed method study). השימוש בשיטת חקר מקרה נמצא מתאים למקרה הנחקר משום שאפשר ללמוד מחקר מקרה ולהכליל ממנו על תהליכים ארגוניים גם בארגונים דומים אחרים (יוסיפון, 2002), וכן משום ששיטה זו מאפשרת לשאוב מידע רב ממקורות שונים שהיו חלק בלתי נפרד מתהליך המיזוג, ואשר משקפים את עמדותיהם של שותפים רבים ושל בעלי תפקידים מגוונים. שיטה זו מאפשרת לחוקר להבחין בנתונים נבחרים מתוך מידע רב, באופן עקבי, איכותני וכמותי, תוך אפשרות להסיק מסקנות ותובנות (Taber & Shapiro, 1965). שיטה זו נקראת "שיטת מחקר מעורבת", ונעשה בה שימוש בין השאר במחקריהם של לוצו (Luzzo, 1995), אידלר, הדסון ולוונטל (Idler, Hudson, & Leventhal, 1999), להט (2006), הקר (2003), פלד-מרכוס (1989), פרידמן (1982) והקר (2010) (Hacker, 2010).

מקורות המידע של המחקר

חקר תהליך המיזוג שנעשה בעירייה הנדונה לשם הקמת המינהל החדש – מינהל השירותים החברתיים – הסתמך על תוכנם של מסמכים המתעדים את תוכן המפגשים, הישיבות, הדיונים וההתכתבויות העוסקים במיזוג, הן בתקופה שקדמה ליישום, הן בתקופת היישום והן לאחר השלמתו. 732 פריטי המידע שנמצאו רלוונטיים למחקר אורגנו על פי סדר כרונולוגי של מועד יצירתם. ביניהם: (א) 246 תכתובות בין גורמי עירייה לבין עצמם ובינם לבין גורמי חוץ הקשורים למיזוג; (ב) 233 פרוטוקולים של דיוני ועדות התכנון; (ג) 100 חוזרים; (ד) 30 חוברות ומצגות; (ה) 123 סיכומי פורומים בעירייה ובמנהל השירותים החברתיים. מתוך המסמכים סומנו 602 היגדים (יתר הפריטים היו טכניים ולא רלוונטיים) וקובצו לתימות עיקריות. את ההיגדים ביטאו 76 דוברים ודוברות אשר נטלו חלק פעיל בתהליך המיזוג כבעלי עניין ובעלי תפקידים שונים. הדוברים באו משלושה דרגים: דוברים מן הדרג העליון (13), כגון: ראש העיר, מנכ"ל, סמנכ"ל, פקידות בכירה במשרדי ממשלה, יו"ר ועד העובדים; דוברים מן הדרג הבכיר (20), כגון: מנהל אגף, סגן מנהל אגף, אנשי מקצוע בכירים כמו רופא, עובד סוציאלי וכדומה; ודוברים מדרג הביניים ומהדרג הזוטר (43).

ההיגדים סווגו לקטגוריות המייצגות תימות (ראו נספחים 1 ו-2). התימות ייצגו את הגורמים מקדמי המיזוג או את מעכביו. יש לציין כי כיוון שהחוקר הראשי היה מעורב בתהליך המיזוג, היה חשוב לנקוט גישה מחמירה יתרה, כפי שמדגיש בורגס (Burgess, 1989), כדי לשמור על אובייקטיביות החוקר. אשר על כן, את ניתוח התוכן והסיווג של ההיגדים לתימות ביצעו שני שופטים עצמאיים בכירים בתחומם, האחד מתחום מדעי החברה והאחר מתחום מנהל עסקים. את המיפוי והסיווג ערכו כל אחד משני השופטים בנפרד, ולאחר השלמתם נערך דיון בהשתתפות שני השופטים והחוקר הראשי, רק על אותם ההיגדים שלגביהם לא הייתה הסכמה מלאה. כל היגד סווג לתימה אחת או יותר.

בשלב זה סווגו ההיגדים לפי הדוברים על פי שלוש הקבוצות – דוברים מהדרג העליון, דוברים מהדרג הבכיר, ודוברים מדרג הביניים ומהדרג הזוטר.

ממצאים

המחקר הנוכחי מבוסס על ניתוח תוכן של מסמכים בלבד – פרוטוקולים, תזכירים, וכדומה – שהצטברו לאורך כל שלבי התהליך, ואינו כולל נתונים שנאספו באמצעות שאלונים או ראיונות ולא היו רלוונטיים למחקר הנוכחי. גישה זו אפשרה לחוקרים

לעקוב אחר התפתחות התהליך לאורך הזמן ולבחון את הנתונים לפי שלב, לפי דובר או דוברים, ולפי התפתחות תהליך המיזוג או התקדמותו. לוח 1 מציג את תשע התימות העיקריות שזוהו כמייצגות את הגורמים שקידמו את התהליך: "תכנון וניהול יישום התהליך", "שיתוף ושקיפות", "מנהיגות", "קרבה והנגשה", "תקשורת והסברה", "התרבות הארגונית", "המרכיב האנושי", "הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני", ו"יזמות עליונה". הממצא הבולט הוא כי התימה העיקרית או הגורם המקדם שמקבל ביטוי ניכר הוא "תכנון וניהול התהליך" (27.13% מבין ההיגדים) ולאחריה בולטת חשיבות התימות "שיתוף ושקיפות" (17.87%) ו"מנהיגות" (12.63%). לעומת זאת, בהתבוננות על מכלול ההיגדים, בולט מיעוט ההיגדים בדבר "יזמות עליונה" והשפעות חיצוניות" (3.18%). בנקודה זו חשוב להדגיש כי ההיגדים המעלים תימה זו מאפיינים את השלב הראשון של התהליך, שלב "ההפשרה", שבו נקבעה המדיניות ברמה של הנהלת העירייה והמשרדים הממשלתיים הרלוונטיים ואשר תמכה בארגון מחדש, ובו עוצב השינוי ונקבעו דפוסי הפעולה. בשלב זה יש "יזמות עליונה ולהשפעות חיצוניות" ביטוי בולט.

לוח 1: תימות המייצגות את הגורמים המקדמים ומרכיביהם, על-פי שכיחות הופעתם בהיגדים השונים (באחוזים)

תימה המייצגת גורם	תימה המייצגת מרכיב בגורם	פירוט התימה
1. תכנון וניהול יישום התהליך (27.1%)	1.1 תכנון ויישום אינטגרטיבי תוך כדי תנועה (47.7%)	הפעלת אינטגרציה בין כל הצוותים והיחידות הארגוניות לאורך התהליך; שבירת המבנה הארגוני הדיכוטומי הקיים, על ידי פעילות במרחב פתוח, לשם הגברת שיתוף הפעולה וההיכרות של המנהלים זה עם זה; יישום מהלכים ארגוניים רוחביים של אינטגרציה מול אוכלוסיות יעד גילאיות ומתכונות עבודה, תוך כדי תהליך המיזוג ויישום הניסוי הראשוני כגורם משפיע.
	1.2 תכנון סדור ושיטתי (24.3%)	תכנון התהליך על כל שלביו, תוך הקפדה על בהירות ההחלטות והסיכומים, זירוז תהליכים, והיצמדות ללוח הזמנים שנקבע; מתן כתבי מינוי והיצמדות אליהם; היצמדות פורמלית ועקבית לחזון האסטרטגי ולמתווה מנהיגות השינוי.
	1.3 תכנון ויישום מתכלל של הוועדות (14.6%)	העצמת ועדת ההיגוי כגורם מתכלל עליון המפקח על עבודת הצוותים, והקפדה על אינטנסיביות ורצף ישיבות הוועדה לתכנון מבנה ארגוני

תזמנה המייצגת גורם	תימה המייצגת מרכיב בגורם	פירוט התימה
	1.4 תכנון ויישום מטמיע ומפעיל (13.4%)	תכנון הטמעת השינוי ויישום בקרב כל העובדים בעזרת קבוצת מטמיעי השינוי; הפעלת המשתתפים בוועדות תהליך השינוי, תוך הצגת חלופות וניתוחן בטרם קבלת החלטה, ומתן "שיעורי בית" למפגשים הבאים; ניהול שיטתי וקבוע של סיכומי ביניים, משוב, הערכות, סטטוס ותחכימי למידה לאורך כל תהליך השינוי.
2. שיתוף ושקיפות (17.9%)	2.1 שיתוף כלל העובדים (44.3%)	ערכת מפגשים וקיום דיאלוג של מנהיגות השינוי עם כלל העובדים, כגורם משפיע על השיתוף והשקיפות עם מנהלים ועובדים בתהליך השינוי ועל מעבר מנהלים ועובדים ממעורבות אישית למעורבות קולקטיבית.
	2.2 שיתוף המתנגדים והפעלם (30.9%)	הטלת אחריות להובלת תהליכים על מתנגדי השינוי, הכללם בתהליך השינוי, שילובם בפורומים מרכזיים, וצירופם לוועדה לתכנון מבנה ארגוני.
	2.3 שיתוף ושקיפות כלפי הסביבה החיצונית (15.2%)	שיתוף, שקיפות וקיום דיאלוג של מנהיגות השינוי עם הסביבה החיצונית וגיוסה לרפורמה; קשר בין-אישי בין מנהיגות השינוי לגורם חיצוני רלוונטי לשם קידום הרפורמה ומתן גיבוי למודל המיזוג.
	2.4 שיתוף ושקיפות כלפי הסביבה הממשלתית הבכירה (9.6%)	שיתוף, שקיפות וקיום דיאלוג של מנהיגות השינוי עם הסביבה הממשלתית הבכירה וגיוסה לרפורמה.
3. מנהיגות (12.6%)	3.1 מנהיגות מתפשרת ומאזנת (44.2%)	התפשרות מסוימת של מנהיגות השינוי עם ארגון העובדים ועם גורמים אחרים על מתן דרגות ותנאים, תוך עמידה בלתי מתפשרת על מהות, איכות וליבת הסינרגיה; מעורבות אישית של מנהיגות השינוי בקרב המנהלים והעובדים, ירידה לפרטים וטיפול בהתנגדויות.
	3.2 מנהיגות זמינה ומעודדת (25.8%)	זמינות, נגישות ועידוד מצד מנהיגות השינוי כלפי מנהלים ועובדים המעורבים בתהליך השינוי.

תזימה המזינגת גורם	תזימה המזינגת מרכיב בגורם	פירוט התזימה
	3.3 מנהיגות ערכית ומעצבת (20.2%)	הפגנת מנהיגות מצד מנהיגות השינוי — בהדגשת רטוריקה, ערכים, שליחות, טהרת המקצועיות ודוגמה אישית — לשם בניית אמון מלא בשינוי.
	3.4 מנהיגות מכרעת (9.8%)	הפגנת סמכות החלטה והכרעה מצד מנהיגות השינוי במקרים חריגים בחילוקי הדעות המתעוררים בדיוני הוועדות, והימנעות בדרך כלל מהתערבות בעבודתן השוטפת של הוועדות.
4. קרבה והנגשה (10.2%)	4.1 קרבה חווייתית (37.1%)	ערכת סיורי שטח ופיתוח פרויקטים משותפים למעורבים בעולמות התוכן השונים במינהל החדש, לשם היכרות מקרוב של מנהלים ועובדים עם עמיתיהם החדשים.
	4.2 קרבה פיזית (27.3%)	ריכוזם של בעלי תפקידים מרכזיים ויחידות ארגוניות ומקצועיות במקום פיזי אחד, תוך כדי תהליך השינוי והמיזוג.
	4.3 קרבה מנתקת ומחברת (26.5%)	ערכת דיוני עומק וגיבוש בקרב מנהלים בוועדת ההיגוי המתכללת את תהליך השינוי, על ידי התנתקות מסביבת העבודה הרגילה.
	4.4 קרבה מפגישה (9.1%)	ערכת מפגשים ויצירת דיאלוג ב"מגרש הביתי" של המתנגדים למיזוג, לשם הגברת הפתיחות והשותפות בתהליך השינוי.
5. תקשורת והסברה (10.1%)	5.1 תקשורת בהירה (34.6%)	מימוש הציפייה הדו-סטרתית להבהרות באשר לצפוי בעתיד, כגורם מגביר אופטימיות בקרב המתנגדים והחוששים, ולשם התרת ספקות ואי-בהירויות.
	5.2 תקשורת רטורית והדגשה סמנטית (30.8%)	מתן אפשרות להשתמש בשיח הארגוני ברטוריקה מגובנת אידיאולוגיה, לשם הגנה על הלקוחות הישירים ועל טובתם; שימת דגש על סמנטיקה, הגדרות, שמות ומינוח מוכרים בארגון לשם הענקת סטטוס אישי ומיצוב בו (מרחב מול אגף); שימוש במטפורות להטמעת רציונל השינוי.
	5.3 תקשורת רציונלית (25.4%)	מתן הבהרות באשר לרציונל השינוי ופשרו ("למה עושים?") — באופן מתמיד, עקבי ושיטתי, בכל ועדה ופורום מקצועיים.
	5.4 תקשורת אמפתית (9.2%)	מתן לגיטימציה וגילוי רגישות אנושית כלפי דעותיהם של המתנגדים למיזוג, בשיח המתרחש בעת תהליך השינוי.

מיזוג ארגוני במערכת שירותים חברתיים

תזמנה המייצגת גורם	תזמנה המייצגת מרכיב בגורם	פירוט התזמנה
6. התרבות הארגונית (7.5%)	6.1 תרבות ממוזגת ומלכדת (52.6%)	מיזוג התרבויות הארגוניות השונות של הגופים המתמזגים, באמצעות פורומים, מסגרות עבודה, תיעוד תהליך השינוי, יצירת תהליכי עבודה משותפים, יזום פעילות חווייתית להגברת הלכידות הארגונית, גיבוש והקניית תחושת שייכות לערכי המשפחה הארגונית החדשה בקרב העובדים.
	6.2 תרבות מגייסת (18.6%)	גיוס מנהלים תומכי מיזוג ותיעולם לתמיכה פעילה בקידום השינוי וביצירת תרבות ארגונית אחת.
	6.3 תרבות מעצימה (17.5%)	העצמת מנהלים ועובדים בכל הדרגים, המשפיעים והמעורבים ביצירת זהות, כללי התנהגות, שפה, סמלים וערכים, לארגון החדש המתמזג.
	6.4 תרבות רגישות (11.3%)	רגישות לדפוסי התנהגות, לייצוג ולזהות מקצועיים של היחידות השונות המצטרפות לתהליך השינוי.
7. המרכיב האנושי (7.5%)	7.1 פתיחות אנושית (50.5%)	מתן אפשרות למנהלים ולעובדים המתנגדים לתהליך המיזוג, להביע דעות ועמדות, בסביבה של חשיבה פתוחה ודמוקרטית, המדגישה את זכויות העובדים והלקוחות.
	7.2 רגישות אנושית (17.5%)	שמירה על מעמד המקצועי והתפקודי של העובדים והמנהלים ועל מעמדו של מקצועם, תוך התייחסות לרגשותיהם ולתחושותיהם.
	7.3 שימוש בניסיון פנים-ארגוני (17.5%)	הסתייעות בתקדימים פנים-ארגוניים מוצלחים התומכים בתהליך השינוי ומפחיתים התנגדות אנושית.
	7.4 שימוש בניסיון חוץ-ארגוני (14.5%)	הסתייעות בתקדימים חוץ-ארגוניים מוצלחים התומכים בתהליך השינוי ומפחיתים התנגדות אנושית.
8. הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני (3.9%)	8.1 הפעלה מבחנת של היועץ (67.0%)	שימוש ביועץ הארגוני כגורם חוץ אובייקטיבי, לשם קידום תהליך השינוי, תוך התייחסות מיוחדת לצרכים השונים בכל שלב של התהליך.

תזימה המזיצגת גורם	תזימה המזיצגת מרכיב בגורם	פירוט התזימה
8.1 הפעלה מבחנת של הזיעץ (67.0%)	8.2 מיקום הזיעץ ומיצובו (20%)	העמדת זיעץ ארגוני בראש ועדת המבנה הארגוני, כגורם משפיע על תהליך גיבוש המבנה הארגוני ועיצובו.
8.3 הזכרות מוקדמת עם הזיעץ (13.0%)	קבלת סמכותו של הזיעץ בעקבות הזכרות מוקדמת איתו מצד בעלי התפקידים, בעיקר הבכירים, המעורבים בתהליך השינוי.	
9. זזמות עליונה והשפעות חיצוניות (3.2%)	9.1 החלטת הסמכות העליונה ופרסומה (31.7%)	החלטת הסמכות העליונה בארגון בדבר הצורך בכיצוע שינוי ארגוני משמעותי ופרסומה בקרב המנהלים הבכירים בארגון.
	9.2 גיבוי מצד הסמכות העליונה (31.7%)	הענקת גיבוי לתהליך זישום השינוי על ידי הסמכות העליונה הפנים-ארגונית והרגולטורים החיצוניים.
	9.3 זזמות מוקדמיות (19.5%)	נקיטת זזמות מוקדמיות של הכנת ניירות עמדה המנמקים את הצורך בשינוי הארגוני.
	9.4 הכרה מצד הסמכות העליונה (17.1%)	הכרה מצד הסמכות העליונה — קרי, ההנהלה הפנים-ארגונית הבכירה והרגולטורים שמחוץ לארגון — בצורך לערוך שינוי.

כולט הממצא כי אותן תזמות מזוהות הן כמקדמות והן כמעכבות את זישום התהליך. לוח 2 מציג את התזמות שזוהו כמזיצגות את הגורמים מעכבי המזוזג: "המרכיב האנושי", "התרבות הארגונית", "תקשורת והסברה", "זזמות עליונה והשפעות חיצוניות", "הסתייעות בזיעץ ארגוני חיצוני" ו"מנהיגות". מעניין כי התזמה העיקרית שמקבלת ביטוי ניכר היא "המרכיב האנושי" (59.38% מבין הזיגדים), ולאחריה כולטת חשיבות התזמות "התרבות הארגונית" (20.31%) ו"תקשורת והסברה" (9.38%). כלומר, לגורמים אישיים שזוזרים כנראה בתרבות הארגונית של המסגרות שמוזגו הזיתה תרומה ניכרת בניסיון להתנגד או לעכב את תהליך המזוזג. ממצא זה דומה לממצאים המדווחים בספרות המחקר על תרומת העובדים לכישלון של מזוזג ארגוני. לעומת זאת, בהתבוננות על מכלול הזיגדים כולט מיעוט הזיגדים בדבר "מנהיגות" (1.56%) ו"הסתייעות עם זיעץ ארגוני חיצוני" (2.34%) שהזליכו את המהלך הארגוני.

לוח 2 : תימות המייצגות את מדרג הגורמים המעכבים ומרכיביהם, על-פי שכיחות הופעתם בהיגדים השונים (שכיחות הופעתן באחוזים)

תימה המייצגת גורם	תימה המייצגת מרכיב בגורם	פירוט התימה
1. המרכיב האנושי (59.4%)	1.1 חשש מהיבלעות בארגון גדול (47.4%)	חשש של מנהלים ממסגרת ארגונית קטנה המצטרפים לארגון החדש, "להיבלע" במסגרת ארגונית גדולה יותר.
	1.2 חשש מאיבוד כוח ומעמד אישי (22.4%)	התנגדות לעצם השינוי מצד בעלי תפקידים הרואים עצמם מאבדים כוח ומעמד אישי.
	1.3 הגנת המקצוע והטריטוריה (30.2%)	נטייה לשמירה על טוהר המקצוע, הטריטוריה, המסגרת המקצועית והלקוחות, מחשש שיפגעו בארגון החדש.
2. התרבות הארגונית (20.3%)	2.1 שימור מסגרות ומשאבים (69.2%)	נטייה לתרבות שמרנית מוכרת, לשמירה על כוח, מעמד, ייצוג וחשיבות, ולשמירה על היקף המשאבים הנפרדים של היחידות השונות המתמזגות לגוף אחד.
	2.2 שימור התרבות הארגונית הישנה (30.8%)	נטייה לשימור התרבויות הארגוניות של הגופים המתמזגים.
3. תקשורת והסברה (9.4%)	3.1 סמנטיקה ומינוח המשפיעים על סטטוס ומיצוב (75%)	התעקשות של המתנגדים על שימוש בסמנטיקה ומינוח מוכרים, המשפיעים על הסטטוס והמיצוב בארגון.
	3.2 רטוריקה הנאחזת באינטרסים של הלקוחות (25%)	שימוש ברטוריקה של המתנגדים, בנימוק של מניעת נזק ללקוחות הישירים.
4. יזמות עליונה והשפעות חיצוניות (7.0%)	4.1 אילוצים וקיצוצים חיצוניים (66.7%)	אילוצים וקיצוצים תקציביים חיצוניים שאינם נובעים מתהליך השינוי.
	4.2 התנגדות הסמכות העליונה (33.3%)	התנגדות סמכות עליונה בארגון ומחוצה לו.

תזימה המזייצגת גורם	תזימה המזייצגת מרכיב בגורם	פירוט התזימה
5. הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני (2.3%)	5.1 התנגדות לזיעוע (100%)	התנגדות להסתייעות ביועץ ארגוני, הנתפס על ידי המתנגדים כמי שפועל "מטעם", מכון מטרה.
6. מנהיגות (1.6%)	6.1 מנהיגות בולמת (100%)	פעילות מנהיגותית בולמת כלפי מנהלים המתנגדים לתהליך השינוי.

לוח 3 מציג גם את שכיחות ביטוי של התזימות מקדמות המזיזוג בכל אחד מהשלבים, משלב "ההפשרה" עד "הזישום" ו"הזיצוב" של המערכת המנהלית הממוזגת. בכל אחד מהשלבים אפשר לזהות ביטוי של תזימות שונות, וההבדל בביטוי כל תזימה בין השלבים מובהק. כלומר, הממצאים מצביעים על החשיבות הזיסית השונה והמובהקת של תזימות שונות בשלבים שונים. התזימה "זזמות עליונה והשפעות חיצוניות" בולטת באופן מובהק בשלב הראשון, ואילו בהמשך ביטוייה פוחתים. לעומת זאת, התזימה "תכנון וניהול זישום התהליך" — שכיחותה הגבוהה ביותר הז בשלב "הזישום", אך הז בולטת גם בשלבים אחרים — "האבחון", "התכנון" ו"הזיצוב". כך למשל התזימה המזייצגת "תרבות ארגונית" בולטת באופן מובהק בשלב "הזיצוב", שהוא השלב שבו הארגון-מחדש הושלם. לעומת זאת, בשלבים אחרים של התהליך, ביטוייה של "התרבות הארגונית" פחותים ואף נדירים. כאן המקום להסב את תשומת הלב לגורמים הדומיננטיים בשלב "התכנון", השלב השלישי. הגורמים הדומיננטיים הם "שיתוף ושקיפות", "תכנון וניהול" ו"מנהיגות". בשלב "הזיצוב", שבו המזיזוג מוטמע במערכת הכללית, התזימות הבולטות מזייצגות "קרבה והנגשה", "התרבות הארגונית" ו"תכנון וניהול הזישום".

לוח 3 : שכיחות הגורמים מקדמי המיזוג בתקופות השונות (באחוזים)

χ^2 (df=4)	שכיחות האזכור של התימה בשלבי תהליך המיזוג השונים						תימה מייצגת גורם מקדם המיזוג
	ייצוב	יישום (שינוי)	תכנון (שינוי)	אבחון (שינוי)	הפשרה	סך כל ההיגדים	
58.26**	1.9	6.0	5.1	4.2	28.9	3.2	יזמות עליונה והשפעות חיצוניות
9.37*	16.2	15.2	19.9	25.5	31.6	10.1	תקשורת והסברה
21.21**	4.8	4.4	2.2	13.9	13.2	3.9	הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני
30.45**	18.1	32.9	33.8	12.1	15.8	12.6	מנהיגות
27.23**	12.4	5.1	26.5	15.8	15.8	7.5	המרכיב האנושי
29.59**	22.9	26.6	52.2	34.5	34.2	17.9	שיתוף ושקיפות
20.53**	41.9	60.8	41.9	55.2	31.6	27.1	תכנון וניהול יישום התהליך
45.46**	34.3	18.4	8.1	9.1	2.6	7.5	התרבות הארגונית
27.81**	35.2	24.7	14.0	20.6	0.0	10.2	קרבה והנגשה

האחוזים המצוינים בשורות או בעמודות הלוחות אינם מסתכמים ב-100, אלא עולים על 100% (במקרה של סיווג יותר מגורם אחד) או פחותים מ-100% (במקרה של אי-סיווג גורמים).

**p<0.01

לוח 4 מציג את שכיחות ההיגדים המייצגים את הגורמים מקדמי המיזוג לפי שלוש קבוצות הדוברים — דוברים מהדרג הגבוה, בכירים ודוברים מהדרג הבינוני והנמוך. ניכרת מגמה ברורה ומובהקת בשכיחות ההיגדים בין שלוש קבוצות הדוברים. הקבוצה של הדוברים מהדרג הגבוה, באופן מובהק, נתנה ביטוי לתימות המייצגות את הגורמים הבאים לעומת שתי קבוצות הדוברים האחרות: "יזמות עליונה", "מנהיגות", "תקשורת והסברה", "הסתייעות בייעוץ חיצוני" ו"שיתוף ושקיפות". לעומת הדוברים מהדרג הגבוה, קבוצת הבכירים נתנה ביטוי ברור ומובהק להיגדים המייצגים את "המרכיב האנושי", התרבות הארגונית" ו"קרבה והנגשה". הגורם היחיד שלגביו לא נמצא בין שלוש קבוצות הדוברים הבדל מובהק בהיגדים המייצגים הוא "תכנון וניהול היישום", שכיחות ההתבטאויות המייצגות גורם זה שוות בכל קבוצות הדוברים.

לוח 4 : שכיחות תימות מקדמות מיזוג בשלוש קבוצות הדוברים (באחוזים)

ערך χ^2 (df=2)	קבוצות הדוברים			תימה מייצגת גורם מקדם מיזוג
	ביניים, זוטור	בכיר	עליון	
19.00**	3.87	0.85	9.48	יזמות עליונה והשפעות חיצוניות
11.10**	23.87	17.37	30.81	מנהיגות
34.34**	9.03	16.53	32.70	תקשורת והסברה
21.38**	3.87	3.39	13.74	הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני
10.52**	14.84	19.92	9.00	המרכיב האנושי
26.24**	18.71	22.03	5.21	התרבות הארגונית
25.41**	27.74	27.54	9.95	קרבה והנגשה
3.01	52.26	52.54	45.02	תכנון וניהול יישום התהליך
9.92**	34.84	27.54	41.71	שיתוף ושקיפות

האחוזים המצוינים בשורות או בעמודות הלוחות אינם מסתכמים ב-100, אלא עולים על 100% (במקרה של סיווג יותר מגורם אחד) או פחותים מ-100% (במקרה של אי-סיווג גורמים).

**p<0.01

המאמר מתמקד בזיהוי התימות המייצגות גורמים שקידמו או עיכבו את תהליך המיזוג בין אגפים שונים ברשות מקומית גדולה (עיריית תל-אביב – יפו), העוסקים בהיבטים המגוונים שלרווחה, בריאות הציבור, קליטת עלייה והתמכרויות. התהליך הביא בעקבותיו יצירת מינהל ממוזג ובו כמה אגפים שפעלו בעבר בנפרד. תהליך המיזוג הביא ליצירת מערכת רחבה הפועלת בסינרגיה, ומסוגלת לנצל ביעילות את המשאבים לטובת אזרחי העיר. במאמר הנוכחי נבחנו שלושה היבטים עיקריים של התהליך: (1) התימות המבטאות את קידום תהליך המיזוג והתימות המבטאות התנגדות לתהליך או עיכובו; (2) המרכזיות או השוליות של התימות המקדמות או המעכבות בחמשת השלבים לאורך תהליך המיזוג עד ליישומו המלא; (3) תרומתם של הדוברים מהדרגים השונים, מדוברים מהדרג הגבוה, כלומר ראש העיר ונציגי משרדי הממשלה, דרך הבכירים וכלה בדרגי הביניים והדרגים הזוטרים, בכל אחד מהשלבים. עם זאת, המחקר לא עסק בתפוקותיו של המיזוג לאורך זמן, נושא שראוי לחקרו, שכן רק מחקר הערכה ארוך-טווח יוכל להציג את התוצרים הן לארגון והן ללקוחות.

בולט הממצא כי בתהליך של שינוי ארגוני, בין אם בארגונים חברתיים ובין אם בארגונים כלכליים-עסקיים, לגורמים "שיתוף ושקיפות", "תרבות ארגונית" ו"המרכיב האנושי" יש כנראה משקל רב, הן בקידומו של תהליך המיזוג אך גם בעיכובו (ראו לדוגמה: Adedoyin et al., 2016; Gomes et al., 2013; Kavanagh & Ashkanasy, 2006; Langley et al., 2012).

ממצא בולט נוסף מצביע על דומיננטיות משתנה לאורך השלבים הן מבחינת הדוברים והן מבחינת התכנים. הדוברים מהדרג הגבוה ביותר, כגון ראש העיר ונציגים בכירים של הממשלה, מבטאים את חשיבות הגורמים המקדמים "מנהיגות", "שיתוף ושקיפות", "תקשורת והסברה", ו"הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני", ואילו הדוברים מהדרג הבכיר בארגונים הממוזגים מבטאים בעיקר את חשיבות הגורמים "המרכיב האנושי", "התרבות הארגונית" ו"קרבה והנגשה". לעומתם, הדרג הנמוך מדגיש את חשיבות הגורמים "מנהיגות" ו"קרבה והנגשה", ו"שיתוף ושקיפות".

הרגולטורים ממשרדי הבריאות, הרווחה וקליטת עלייה, שנכללו בין הדוברים בדרג הגבוה ביותר, רואים חשיבות בגורם "שיתוף ושקיפות", המחייב את שיתופם המלא בתהליך המיזוג. מבחינת הדרג הבכיר, שהם המנהלים המרכיבים את המינהל החדש, לגורמים "המרכיב האנושי" ו"ההתרבות הארגונית" יש חשיבות. הם חוששים מהשינויים הצפויים וכמובן מההשלכות האישיות על מעמדם. הם גם מכירים את התרבות הארגונית שממנה הם באים ורגילים אליה, והם חוששים מפני יצירת תרבות ארגונית חדשה ואולי זרה להם.

בחינת התפלגות הדרגים של 76 הדוברים אשר היגדיהם שימשו לניתוח התוכן מעלה, כי עובדים בדרג הביניים ובדרג זוטור הם 56% מכלל הדוברים. וכך, נוסף לחשיבות שיש למעורבותם של העובדים בדרגי הניהול הבכירים בארגון – הפנימיים והחיצוניים – יש חשיבות רבה למעורבות העובדים בדרג הביניים ובדרג הזוטור, אלה העוסקים במתן השירות הישיר לאוכלוסיות היעד בארגון המתמזג. על ממצאים דומים מדווחים דיקנסון ועמיתיו (Dickinson et al., 2007). לדבריהם מיזוג הוא תהליך שינוי הפועל בשני כיוונים בארגון, כלומר, מלמעלה לְמַטָּה ומלמטה למעלה. יתר על כן, במחקר הנוכחי כל הגורמי המקדמים שזכו לשיעורי שכיחות גבוהים ביותר בהיגדי הדוברים, דוגמת "תכנון וניהול יישום התהליך", "שיתוף ושקיפות" ו"מנהיגות" – בולטים מאוד בקרב בעלי התפקידים בדרג הביניים ובדרג הזוטור, שהם העובדים בשטח. עובדים אלו מבקשים לראות תכנון וניהול סדור ושיטתי, מנהיגות ראויה בהובלת השינוי ושקיפות ושיתוף (Knilians, 2009; Singer & Yankey, 1991). דומה שאי אפשר לחולל שינוי אמיתי, כלומר מיזוג של מערכות עצמאיות שונות, שבו אמורים לדור בכפיפה אחת עובדים סוציאליים, אחיות, רופאים ואקדמאים במדעי החברה והרוח, ללא שיתופם בתהליך.

אנו מציעים גם לבחון את התימות העיקריות שביטאו הדוברים על פי שלוש מערכות פעולה של קידום הארגון-מחדש (קמינסקי ועמיתיו, 1987; Pincus & Minahan, 1973): מערכת פעולה פנים-ארגונית בכירה התומכת בקידום התהליך, מערכת פנים-ארגונית בדרג הביניים ובדרג הזוטור שתומכת בתהליך המיזוג, ומערכת-על חוץ-ארגונית המקדמת את המיזוג. במערכת הפנים-ארגונית התומכת אפשר לזהות את הגורמים המקדמים "תכנון וניהול יישום התהליך", "שיתוף ושקיפות", "קרבה והנגשה", ו"הגורם האנושי". תימות אלו מיוחסות לבעלי התפקידים האקטיביים המקדמים את המיזוג, כגון המנהלים הבכירים שתמכו בארגון-מחדש. במערכת הפנים-ארגונית בדרג הביניים ובדרג הזוטור, שאומנם השפעתם על המיזוג בפועל פחותה, הודגשו תכנים כגון: "תכנון וניהול יישום התהליך", "שיתוף ושקיפות", "קרבה והנגשה", "מנהיגות", ו"התרבות הארגונית". תימות או גורמים אלה הם מרכזיים ביישום המיזוג.

מערכת-על חוץ-ארגונית, כלומר, ראש העירייה ומנהליה והרגולטורים ממשרדי הממשלה, שהיו מעורבים בתהליך הקמת המינהל בעיקר בשלביו הראשונים והמכריעים, מדגישים את התימות מקדמות המיזוג הבאות: "יזמות עליונה והשפעות חיצוניות", "מנהיגות", "שיתוף ושקיפות", "תקשורת והסברה", "הסתייעות ביועץ ארגוני חיצוני".

הם מבליטים מאוד תימות אלו לעומת ביטויין בקבוצות הדוברים האחרות. העמקה נוספת במשמעות תהליך המיזוג מלמדת כי תהליך המיזוג מתפתח ברצף של שלושה מצבים מרכזיים: (1) התנעת תהליך המיזוג; (2) תכנונו ויישומו; (3) הטמעתו והשלמתו. מצבים אלה מתרחשים בשני מעגלים, חיצוני – מערכת-על חוץ-ארגונית,

ופנים-ארגוני, בסדר הבא: המעגל החיצוני, ובו בעלי התפקידים החיצוניים, שתמיכתם היא תנאי הכרחי לקבלת אישורה של הסמכות העליונה למיזוג. למעגל זה מצטרפים גם בעלי עניין חיצוניים נוספים שבכוחם לקרוא תיגר על עצם המיזוג, במקרה הנחקר – משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וארגון העובדים של העירייה. במעגל הפנימי כלולים בעלי העניין ונושאי התפקידים ביחידות המועמדות למיזוג. לאחר שהסמכות העליונה מאשרת את הקמת המינהל, מרחב זה מסור כולו לבעלי העניין ובעלי התפקידים במעגל הפנימי, כלומר, ממנהל הארגון הממוזג ועד אחרון העובדים. במילים אחרות, התוצר הצפוי של דוברי המעגל החיצוני הוא עצם ההחלטה העקרונית למיזוג, ואילו התוצר הצפוי של המעגל הפנימי הוא תבנית הארגון הממוזג, יישום התהליך והשלמתו.

סיכום

המאמר הנוכחי מציג חקר מקרה של רפורמה ארגונית בשירותים חברתיים. חשיבות המחקר בכך שהוא מסתמך על מסמכים ופרוטוקולים שנוצרו תוך כדי התהליך, מהעלאת ההצעה הראשונית למיזוג השירותים השונים הפועלים בתחומי הרווחה והבריאות עד הדיונים והליכי התכנון והיישום, שהיו זמינים לחוקרים. חקר המיזוג תורם בעיסוקו בזיהוי הגורמים המקדמים והמעכבים מיזוג ארגוני במגזר הציבורי בכלל ובשירותים החברתיים בפרט, תוך התייחסות למעמדם ולתפקידם של כל קבוצת דוברים, כלומר, אנשי הרשות המקומית והרגולטורים הממשלתיים, בכל אחד משלבי התהליך. יש במאמר כדי לתרום להיערכות לתהליך מיזוג ארגוני על כל שלביו: ייזום, תכנון, יישום וייצוב. המחקר הנוכחי מניח לפני הקורא מודל פעולה יישומי בשירותים עירוניים, שמשמעותו ארגון-מחדש או מיזוג בין ארגונים חברתיים, כמו רווחה ובריאות, הכולל זיהוי וניתוח של הגורמים המקדמים והמעכבים מיזוג כזה. הדגש במחקר הוא על תהליך התכנון, היישום והשלמת המיזוג הארגוני – ולא על תוצאותיו. לפיכך, המודל שהוא מציג, בהיותו ניסיון ראשוני לבחון רפורמה של מיזוג ארגוני במגזר השירותים החברתיים ברשויות המקומיות בישראל, עשוי לתרום לכל מי שבוחר להנהיג הליך כזה: רשויות מקומיות, משרדי ממשלה וארגונים אחרים.

אחרית דבר: כששנים לאחר הטמעתו של המיזוג והשלמתו, ערך המרכז למחקר כלכלי-חברתי בעיריית תל-אביב – יפו סקר אקלים ארגוני (עיריית-תל-אביב – יפו, 2008) בכל יחידות העיריות ובכללן ביחידות שמוזגו למינהל לשירותים חברתיים. מחברי הסקר מדגישים:

שביעות הרצון של העובדים והמנהלים בתחומים המקצועיים במינהל השירותים החברתיים [הממוזג] היא גבוהה (ציון 4.34 מתוך 5). המחויבות הארגונית ותפיסת הביצוע של העובדים והמנהלים הן גבוהות בהשוואה ליחידות אחרות בעירייה. (עיריית תל-אביב – יפו, 2008, עמ' 555)

השלכות המיזוג על המערכת מבוטאות כבהירות בדברים האלה של אחד העובדים הבכירים במינהל השירותים החברתיים:

השקיפות והשתתפות של כל המנהלים מדרגת ראש צוות ומעלה, מוטמעים עד היום. ניהול תהליך השינוי בשלבים, באופן מובנה וברור, העניק מודל להמשך. העובדה היא שמנהל אגף בריאות הציבור ואנשיו הם כיום חלק בלתי נפרד מהמינהל, ומוטמעים בו. אני רואה שהתהליך היה נכון. כיום, הכול ממוזג ואחוד.

מקורות

דורון, א. (1995). משרד העבודה והרווחה: האיחוד שלא היה. ירושלים: מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל.

הקר, ד. (2003). "אמהות", "אבהות" ומשפט: ניתוח סוציולוגי של השדה המעצב הסדרי משמורת וראייה בגירושין. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת תל-אביב.

יוסיפון, מ. (2002). חקר מקרה. בתוך: נ., צבר-בן-יהושע (עורכת), מסורת וזרמים במחקר האיכותי. לוד: דביר, עמ' 257-305.

להט, ל. (2006). תפיסות של אוכלוסיות עילית בישראל: מקורות העוני ודרכי התמודדות עם עוני. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת תל-אביב.

עיריית תל-אביב – יפו (2008). פעילות המרכז למחקר כלכלי וחברתי: סקר שביעות רצון מהשירות הניתן ע"י מטה מינהל השירותים החברתיים לאגפיו. נדלה מ- <https://www.tel-aviv.gov.il>

"עץ הדעת" (2015). דוח הוועדה. מסמך מדיניות בנושא מיזוג וסגירת יחידות במגזר הציבורי. ירושלים: נציבות שירות המדינה, מדינת ישראל, אגף תורה, מחקר וניהול ידע (1-42).
נדלה מ- <http://csc.gov.il/Units/Reform/Documents/Knowledgetree/Efficiencies2.pdf>

פוקס, ש. (1999). הפסיכולוגיה של ההתנגדות לשינוי. רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.

פלד-מרכוס, ט. (1989). אימוץ ידע בארגון – בחינת תיאוריות הצפייה ותפיסת המסוגלות בהקשר להטמעת הידע בארגון הלומד. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בר-אילן.

פרידמן, ז. (1982). התפתחות תפקידי העובד הסוציאלי הקהילתי בישראל בין השנים 1953-1979: השוואה בין תפקיד מצוי לבין תפקיד רצוי. עבודת מוסמך בעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן.

פרידמן, ז. (2004). מצגת שותפויות. עיריית תל-אביב – יפו: מינהל השירותים החברתיים.

קמינסקי, ש. סדן, א. וגלעד, ח. (1987). עוד דרך. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, 58-64.

ריינגוורץ, י. (2011). איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית – עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003. ירושלים: האוניברסיטה העברית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

נדלה מ- http://fips.huji.ac.il/sites/default/files/floersheimer/files/reingewertz_municipalamalgamations.pdf

ריינגוורץ, י. (2013). איחוד רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד, נייר מדיניות 2013.02. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. נדלה מ- http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2013.02municipalamalgamationfinal.pdf

Adedoyin, C., Miller, M., Jackson, M. S., Dodor, B., & Hall, K. (2016). Faculty experiences of merger and organizational change in a social work program. *Journal of Evidence-Informed Social Work, 13*, 87-98. doi: 10.1080/15433714.2014.997094

Blom-Hansen, J. (2009). Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies, 33*, 51-73. doi: 10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x

Burgess, R. G. (1989). Grey areas: Ethical dilemmas in educational ethnography. In R. G. Burgess (Ed.), *The ethics of educational research* (pp. 55-71). New York, NY: Falmer Press.

Campbell, D. A. (2009). Giving up the single life: Leadership motivations for interorganizational restructuring in nonprofit organizations. *Administration in Social Work, 33*, 368-386. doi: 10.1080/03643100903012297

Charity Commission, United Kingdom (2 October, 2014). Register of merged charities. Retrieved from

<https://www.gov.uk/government/publications/register-of-merged-charities>

Copps, J. (2009). *What place for mergers between charities?* London, England: New Philanthropy Capital (NPC). Retrieved from

<http://www.thinknpc.org/publications/what-place-for-mergersbetween-charities>

Cortez, A., Foster, W., & Milway, K. S. (2009). *Nonprofit M&A: More than a tool for tough times*. Boston, MA: The Bridgespan Group. Retrieved from <http://www.bridgespan.org/Publications-and-Tools/Funding-Strategy/Nonprofit-Mergers-and-Acquisitions-More-Than-a-Too.aspx#.VtP9JSmp0-8>

- Dickinson, H., Peck, E., & Davidson, D. (2007). Opportunity seized or missed? A case study of leadership and organizational change in the creation of a care trust. *Journal of Interprofessional Care, 21*, 503-513. doi: 10.1080/13561820701585353
- Golensky, M., & DeRuiter, G. L. (1999). Merger as a strategic response to government contracting pressures: A case study. *Nonprofit Management and Leadership, 10*, 137-152. doi: 10.1002/nml.10203
- Gomes, E., Angwin, D. N., Weber, Y., & Tarba, S. Y. (2013). Critical success factors through the mergers and acquisitions process: Revealing pre- and post-M&A connections for improved performance. *Thunderbird International Business Review, 55*, 13-35. doi: 10.1002/tie.21521
- Gomes, E., Weber, Y., Brown, C., & Tarba, S. Y. (2011). *Mergers, acquisitions and strategic alliances: Understanding the process*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Gulliver, P., Towell, D., & Peck, E. (2003). Staff morale in the merger of mental health and social care organizations in England. *Journal of Psychiatric & Mental Health Nursing, 10*, 101-107. doi: 10.1046/j.1365-2850.2003.00544.x
- Hacker, D. (2010). Soulless wills. *Law & Social Inquiry, 35*, 957-983. doi: 10.1111/j.1747-4469.2010.01210.x
- Harris, M., & Harris, J. (2002). Achieving organizational collaboration in the nonprofit sector: An action research approach. *Organization Development Journal, 20*, 28-35. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/198032285?accountid=14765>
- Haynes, R., & Boss, N. (2011). *Sizing up: Local government mergers and service integration, 2011*. London, UK: Deloitte, LLP UK.
- Hill, T., & Westbrook, R. (1997). SWOT Analysis: It's time for a product recall. *Long Range Planning, 30*, 46-52. doi: 10.1016/S0024-6301(96)00095-7
- Idler, E. L., Hudson, S. V., & Leventhal, H. (1999). The meaning of self-ratings of health: A qualitative and quantitative approach. *Research on Aging, 21*, 458-476. doi: 10.1177/0164027599213006
- Kavanagh, M. H., & Ashkanasy, N. M. (2006). The impact of leadership and change management strategy on organizational culture and individual acceptance of change during a merger. *British Journal of Management, 17* (S1), S81-S103. doi: 10.1111/j.1467-8551.2006.00480.x

- Kernaghan, K. (2009). Moving towards integrated public governance: Improving service delivery through community engagement. *International Review of Administrative Sciences*, 75, 239-254. doi: 10.1177/0020852309104174
- Knilans, G. (2009). Mergers and acquisitions: Best practices for successful integration. *Employment Relations Today*, 35(4), 39-45. doi: 10.1002/ert.20224
- Langley, A., Golden-Biddle, K., Reay, T., Denis, J. L., Hebert, Y., Lamothe, L., & Gervais, J. (2012). Identity struggles in merging organizations renegotiating the sameness–difference dialectic. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 48, 135-167. doi: 10.1177/0021886312438857
- Lewin, K. (1951). *Field theory in social sciences*. New York, NY: Harper & Row.
- Luzzo, D. (1995). Gender differences in college students' career maturity and perceived barriers in career development. *Journal of Counseling & Development*, 73, 319-325. doi: 10.1002/j.1556-6676.1995.tb01756.x
- Pincus, A., & Minahan, A. (1973). *Social work practice: Model and method*. Ithaca, NY: Peacock.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from Israeli municipalities. *Journal of Urban Economics*, 72, 240-251. doi: 10.1016/j.jue.2012.06.001
- Schmid, H. (1995). Merging nonprofit organizations: Analysis of a case study. *Nonprofit Management & Leadership*, 5, 377-391. doi: 10.1002/nml.4130050405
- Schmid, H. (2001). *Neighborhood self-management: Experiments in civil society*. New York, NY: Plenum.
- Singer, M. I., & Yankey, J. A. (1991). Organizational metamorphosis: A study of eighteen nonprofit mergers, acquisitions, and consolidations. *Nonprofit Management and Leadership*, 1, 357-369. doi: 10.1002/nml.4130010406
- Taber, M., & Shapiro, I. (1965). Social work and its knowledge base: A content analysis of the periodical literature. *Social Work*, 10(4), 100-105. doi: 10.1093/sw/10.4.100
- Vazirani, N. (2013). An integrative role of HR in handling issues post mergers and acquisitions. *SIES Journal of Management*, 9(2), 82-88. Retrieved from <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=a7209628-06e9-4861-94c3-96dbbfef3cb6%40sessionmgr102>

Weiner, K. (2009). Lay involvement and legitimacy: The construction of expertise and participation within heart U.K. *Journal of Contemporary Ethnography*, 38, 254-273. doi: 10.1177/0891241608316996

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית: נקודת המבט של אנשי המקצוע וקובעי המדיניות

יואה שורק, רחל סבו-לאל וברכי בן-סימון

בעשורים האחרונים אנו עדים להפרטה של שירותים חברתיים במדינות שונות בעולם מתוך ציפייה לשיפור השירותים ולהפחתת עלותם. גם שירותי האומנה בישראל עברו תהליך של הפרטה חלקית. המאמר הנוכחי מציג כיצד תופסים אנשי מקצוע משירותי האומנה וקובעי מדיניות את התמורות שחלו בעקבות ההפרטה החלקית. המחקר התבסס על ראיונות מובנים למחצה עם 19 אנשי מקצוע בארגונים המפעילים את האומנה ובמשרד הרווחה, בעלי תפקידים שעבדו בתחום האומנה לפני ההפרטה החלקית ולאחריה. המראיינים הביעו את שביעות רצונם מן ההפרטה החלקית והצביעו על שינויים לטובה שחלו בעקבותיה: פותח גוף ידע, חל שיפור בתהליכי הגיוס, הקליטה והליווי של המשפחות האומנות, וגם בתהליכי הפיקוח על האומנה, ותקציב השירותים גדל. שינויים אלה מלמדים על התפיסה החיובית של אנשי המקצוע את ההפרטה החלקית ועל תהליכי ההתייעלות שחלו בשירותי האומנה לתפישתם. עם זאת, אף שחלף יותר מעשור מאז הופרטו שירותי האומנה, עדיין קיימים קשיים מבניים המצריכים הסדרה של חלוקת התפקידים בין הגופים המפעילים, הן ברמת המטה – בהידוק הפיקוח על הארגונים המפעילים ובאכיפת ההסכמים בין הצדדים, והן ברמת השטח – ביצירת דרכים מיטביות לחלוקת הליווי בין עו"ס המשפחה למנחת האומנה.

מילות מפתח: הפרטה חלקית, הפרטת הביצוע, שירותי אומנה, יעילות ותועלת של שירותים חברתיים, ילדים ונוער בסיכון

מבוא

בעשורים האחרונים רווחת בעולם מגמה של הפרטת שירותי האומנה והעברת האחריות לאספקת השירותים מהמדינה לגופים עם כוונת רווח או לגופים ללא כוונת רווח. מגמה זו בולטת במיוחד במדינות האנגלו-סקסיות, כמו ארצות-הברית, אנגליה ואוסטרליה (Barber, 2002; Biehal, 2007; Pecora, Whittaker, Mauccio, Barth, & Plotnick, 2000; Sellick, 2011; Steen & Smith, 2012).

התקבל במערכת: 9.2016; נוסח אחרון: 5.2017; אושר לפרסום: 3.2017

להשקפת העולם הניאו-ליברלית, המושלת בכיפה מאז שנות ה-80 של המאה ה-20. השקפה זו מעמידה במרכז את הערך הדמוקרטי של חירות הפרט לחיות את חייו כרצונו, תוך התערבות מינימלית של החברה והמדינה. לפי השקפה זאת, יש לאפשר ליחידים ולקבוצות בחברה לפעול בחופשיות לפי האינטרסים שלהם, ולכן מעורבותה של המדינה בפעילות כלכלית למען רווחתם של אזרחיה ולמימוש הזכויות החברתיות-כלכליות צריכה להיות מצומצמת ביותר. ההפרטה, אם כן, נועדה לצמצם את תפקידי המדינה, ובעיקר את מעורבותה של הרשות המבצעת בכלכלה ובחברה (גל-נור ופז-פוקס, 2015).

כחלק ממגמה זו, מאז שנות ה-80 חלה התרחבות ניכרת של הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים, כלומר הספקה של שירותים שהמדינה מממנת ואחראית להם, באמצעות גורמים לא ממשלתיים, גורמים עסקיים או גורמים הפועלים ללא כוונת רווח (מנדלקרן ושרמן, 2015). ההתרחבות הניכרת של הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים היא חלק מתהליכי רפורמה רחבים יותר במגזר הציבורי במרבית מדינות העולם המערבי (Kettl, 2005), המכונים "ניהול ציבורי חדש" (New Public Management — NPM). תהליכים אלו מתאפיינים בשינוי יסודי של דגם הפעולה הבריורקרטי, שהיה מבוסס על ניהול סמכותי והיררכי. לפי הדגם הבריורקרטי החדש הדגש מושם על ניהול משאבים יעיל ומוכוון תפוקות, על "הגמשת" המגזר הציבורי ופעילות הממשלה ועל החלת עקרונות ניהול עסקיים (מנדלקרן ושרמן, 2015).

הסיבות לאימוץ מדיניות של הפרטה קשורות לרוב בציפיות לשיפור השירות ולהפחתת עלותו (גל-נור ופז-פוקס, 2015; Savas & Savas, 2000). ציפיות אלה נשענות לרוב על שלוש הנחות יסוד: (1) הגוף המפעיל יעיל יותר מהגוף הציבורי, כיוון שהוא נעדר מנגנון בירוקרטי מורכב ומתאפיין ביותר גמישות בהתאמת המענים לצורכי הלקוחות; (2) הארגון המפעיל מרושת יותר (network) מהארגון הציבורי, מוטמע יותר בקהילה, ואינו גורם חיצוני ומרוחק כמו הגוף הממשלתי; (3) התחרות בין הארגונים המפעילים תורמת לפיתוח שירותים איכותיים יותר בעלויות נמוכות יותר.

בישראל החל תהליך ההפרטה החלקית של תחום האומנה ב-2001. במלאות לו עשור ביקשנו ללמוד על השינויים שחלו בענף האומנה, במסגרת מחקר רחב יותר על הפעלת שירותי האומנה שערך מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל לבקשת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. המחקר נועד לבחון מגמות בשירותי האומנה ואת דפוסי הפעילות של הארגונים המפעילים, ובוצע בשנים 2011-2012 (שורק, סבו-לאל ובן סימון, 2014). המאמר הנוכחי מתמקד בנקודת המבט של בעלי תפקידים במשרד הרווחה ובארגונים המפעילים את האומנה על התמורות שהתחוללו בשירותי האומנה

בעקבות הפרטתם החלקית; הוא מבקש לברר אם לתפיסתם חלה התייעלות במתן השירות. מעט מאוד מחקרים נערכו בישראל על ההפרטה החלקית של שירותי האומנה, ובייחוד על תפיסות תוצאותיה (אופק, 2005; כורזים-קורשי, ליכוביץ ושמיד, 2005). המחקר הנוכחי מבקש לתת מענה לכך.

סקירת ספרות

טיעונים בעד ההפרטה של שירותי האומנה ונגדה

בעשורים האחרונים אנו עדים למגמה גוברת של הפרטת שירותי האומנה, כלומר להעברת האחריות לאספקתם מן התחום הממשלתי אל התחום הלא-ממשלתי – חברות פרטיות וארגונים שלא למטרת רווח (Lee, Allen, & Metz, 2006). הספרות על ההפרטה של שירותי האומנה עוסקת בעיקר בטיעונים בעדה ונגדה (יתרונות ההפרטה החלקית ומגבלותיה), תוך התבססות מועטה על נתונים ועל סימוכין מן המחקר (Coles, 2015).

אחד הטיעונים המרכזיים שמעלים פוליטיקאים וחוקרים בעד מדיניות ההפרטה הוא שהטמעת מודל אספקת שירותים על בסיס עסקי תיעל את עבודת שירותי הרווחה ממודלים עסקיים שבסיסם רחב יותר, ולפיהם מיקור-חוץ של שירותים עשוי לצמצם עלויות ולייעל את אספקת השירותים. ככלל, הנחת המוצא בנוגע להפרטה היא שלמגזר הפרטי חוש אחריות חזק יותר בנוגע להספקת שירותים יעילה, ואילו המגזר הציבורי מעצם טיבו יגדיל את ה"סחבת" הבירוקרטית ויפגע ביעילות הספקת השירותים. במילים אחרות, הטענה היא שהמגזר הפרטי שם דגש הן על תועלת והן על יעילות, ואילו המגזר הציבורי מתמקד בעיקר בהיבט של היעילות מתוך הנחה שהגברתה תוביל להגדלת התועלת (Coles, 2015).

מטיעון מרכזי זה נגזרים עוד מספר טיעונים, המוצגים להלן:

● ההפרטה מאפשרת למדינה לנהל מערכת גדולה ומורכבת באופן שמגביר את הפרודוקטיביות, מאחר שההפרטה מחייבת את המערכת להתנהל ביעילות (O'Connor & Netting, 2009; Paulson et al., 2002).

● הארגונים המפעילים את האומנה חייבים להוכיח את איכות השירותים המסופקים, כדי שיוכלו לחדש את החוזה להפעלת שירותי האומנה. תהליך זה מחייב אותם לפעול למען הגדרה מפורטת של מטרות ההתערבות למען פיתוח מדדי תוצאה ולמען ניטור תוצאות ההתערבות באמצעים טכנולוגיים יעילים (Hasenfeld, 2000). דפוסי עבודה

אלה עשויים להגביר את התועלת של השירותים (Freundlich & Gerstenzang, 2003) ולהשפיע על ניהול טוב יותר של המערכת כולה (Hasenfeld & Garrow, 2012).

● הארגונים המפעילים פועלים בתנאי תחרות ביניהם לגבי אותו פלח אוכלוסייה. התחרות משרתת את האינטרסים של הצרכנים, מכיוון שהיא מעודדת אספקה של שירותים איכותיים וזולים יותר מהשירותים המוצעים להם בהעדר תחרות (Hoggett, 1996; Kearns & Paddison, 2000). האפשרות של הלקוחות לבחור את ספק השירות בהתאם לצורכיהם ולציפיותיהם תורמת להגברת שביעות רצונם מן השירותים (Patterson & Pinch, 1995).

● הארגונים המפעילים יכולים לפעול אוטונומית מול השירותים הציבוריים, באופן שעשוי להשפיע על שינוי מדיניות ולהיטיב עם הילדים באומנה. הארגונים יכולים גם לפתח טכניקות חדשניות לאספקת השירותים (Casey Family Programs, 2010; Freundlich & Gerstenzang, 2003; McConnell, Burwick, Perez-Johnson, & Winston, 2003; Myslewicz, 2007; Paulson et al., 2002).

מנגד, בספרות המחקר מוצגים גם טיעונים נגד ההפרטה של שירותי האומנה:

● נטען שהמדינה דואגת בעיקר לתוצאות ולא לשירותים המסופקים עצמם, ועל כן אין כמעט מחקרים מטעמה על האופן שבו ההפרטה משפיעה על הילדים והמשפחות בשירותי האומנה, על העובדים ועל הארגונים המפעילים את השירות (Coles, 2015).

● יש המתנגדים לערבוב בין המגזר הציבורי לפרטי בטענה שיש לכך השלכות על המשפחות. לא פעם המגזר הציבורי מספק שירותים על בסיס לא וולונטרי ללקוחות שאינם מעוניינים בשירותי התמיכה המוצעים להם בעקבות הוצאת ילדם מהבית. העברת ההפעלה של שירותי חובה למגזר הפרטי יכולה להיות בעייתית (Coles, 2015).

● קושי אחר ביישום מודל של הפרטה הוא ששירותים ציבוריים מדגישים לרוב הסתכלות כוללנית על רווחת הילד, הסתכלות שלעתים חסרה במודל של הפרטה. בשלבים הראשונים של תהליך ההפרטה יכולים להיפגע שירותים המסופקים לילד, בפרט בתחום בריאות הנפש וטיפול מעקב. נטען שיש פחות דגש על אנשי מקצוע מיומנים ויותר דגש על הבטחה שאנשי המקצוע יהיו ממוקדים בהשגת תוצאות בכל מחיר, גם על חשבון מתן התערבות מקצועית, המבוססת על חשיבה ביקורתית (Carey, 2008).

● הטבע התחרותי של ההפרטה עלול להשפיע על ניצול לרעה של המערכת (Carey, 2008). המדינה עלולה לבחור בארגון מסוים בשל העלויות הנמוכות שהוא

מבקש ולא בשל איכות השירותים שהוא מציע (Humphrey, Turnbull, & Turnbull, 2006).

● מודל זה עלול לתרום להגדלת אי השוויון במערכת שאי השוויון כבר נוכח בה. למשל, אי יכולתם של הלקוחות לבחור את הארגון המפעיל שממנו היו רוצים לצרוך את השירות, ויכולתה המוגבלת של הממשלה לעקוב אחר איכות השירותים (Hasenfield & Garrow, 2012).

לסיכום, ספרות המחקר העוסקת בהפרטה של שירותי האומנה מלמדת על המאמץ הרב המושקע בהצדקת תהליך זה ועל מיעוט ההתנגדויות בנוגע אליו. יש להניח שהדבר נובע מהצורך של גורמים שעברו הפרטה להצדיק מעבר זה. תומכי ההפרטה של שירותי האומנה ממשיכים לטעון שהמטרה האולטימטיבית של הפרטת מערכת רווחת הילד היא להתמקד ביציבות השירות עבור הילדים, בהפחתת עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים ובהפחתת השחיקה בקרב עובדי האומנה. עם זאת, בסופו של דבר הפעלת שירותי רווחה מופרטים שמה דגש על הגדלת היעילות, דבר שעשוי ליצור בלבול בין יעילות ותועלת, למשל שעלות נמוכה יותר היא מדד של תועלת. מצד מתנגדי ההפרטה הביקורת העיקרית היא שמדובר בתהליך המקדם שימוש מערכתי במודל כלכלי להתנהגות אנושית. מודל זה כשל בזיהוי המורכבות של צרכים חברתיים ובקידום דפוסי שיתוף פעולה ויחסי תלות הדדיים בין מערכת הרווחה לבין הארגונים המספקים את השירותים (Coles, 2015).

בחינת התועלת החברתית והיעילות הכלכלית של הפרטת שירותי האומנה

חוקרים רבים דנים בחשיבות התועלת (effectiveness) והיעילות (efficiency) בהפרטת שירותי רווחת הילד (ינאי, 2011; Freundlich & Casey Family Programs, 2010; Gerstenzang, 2003; Gillespie, 2000; Hubel, Schreier, Hansen, & Wilcox, 2000; Pecora et al., 2007; Myslewicz, 2013). אולם מעטים מהכותבים אכן מגדירים בבירור מהי תועלת ומהי יעילות. תועלת מוגדרת כשיפור במצב הלקוחות (ינאי, 2011; Gillespie, 2000) ויעילות כעלות השירותים המסופקים (ינאי, 2011; Freundlich & Gerstenzang, 2003; Gillespie, 2000). יעילות יכולה להיות מוגדרת גם כיחס בין איכות השירותים לעלותם (מחיר השירות ועלויות נלוות כמו עלות ביצוע העסקה, עלות הפיקוח והרגולציה ועוד) (מנדלקרן ושרמן, 2015). בהקשר של שירותי האומנה תוגדר התועלת כשילובו של הילד ב"בית קבוע" (permanency) והבטחת ההגנה עליו, ויעילות תוגדר כעלות השירותים ביחס לאיכותם, דהיינו ביחס להשגת קביעות עבור הילד בזמן קצר ככל האפשר ועם כמה שפחות מעברים בין השמות זמניות. הקטגוריות הללו מבטיחות עלות נמוכה (Coles, 2015).

למרות הדיון הנרחב בהפרטת שירותי רווחת הילד, היקף המחקרים שבדקו בפועל את התועלת החברתית של הפרטת שירותי האומנה ואת יעילותה הכלכלית הוא מצומצם ומוגבל (Coles, 2015). דוגמאות למחקרים שבחנו את יעילותה אפשר למצוא בסקירת הספרות של סטין וסמית' (Steen & Smith, 2012). הם בדקו מחקרים שהשוו בין הפעלה ואספקה של שירותים על ידי ארגונים ממשלתיים בלבד לאספקת שירותי אומנה על ידי ארגונים פרטיים. מחקרים אלה התמקדו בבחינת היעילות הכלכלית של ההפרטה ובדקו רכיבים ארגוניים פנימיים (למשל, מאפייני כוח האדם ותנאי העסקתם) וחיצוניים (לדוגמה, דפוסי הקשר עם גורמים אחרים כמו קובעי מדיניות, הורים וגורמים מממנים). הסקירה מלמדת שאין יתרון ניכר לסוג בעלות מסוים של אספקת שירותי האומנה וכי יעילותם אינה תלויה בכך. כך, למשל, ממחקרים שדנו בתקצוב שירותי האומנה עולה כי שירותי אומנה ממשלתיים שאינם מופרטים כלל נהנים ממימון יציב וקבוע של השירותים, שאינו מותנה בתוצאות האומנה, ואילו שירותי האומנה המופרטים חלקית יכולים לנהל עם הממשלה משא ומתן על התקציב (McBeath & Meezan, 2008; Wulczyn, 2000). עוד נמצא שלעומת שירותי אומנה מופרטים, שירותים ממשלתיים מציעים למנחי האומנה משכורות גבוהות יותר, המאפשרות להם להעסיק עובדים סוציאליים מנוסים יותר (Hollingsworth, Bybee, Johnson, & Swick, 2006; Zell, 2010), להגביר את היציבות ולהפחית את התחלופה (Jayaratne & Faller, 2009; Wulczyn, 2000). לעומת זאת, לשירותי אומנה מופרטים יש יותר אוטונומיה במאמצי השתדלנות (lobbying) מול הממשלה, דבר המגביר את יכולתם להשפיע על עיצוב המדיניות (Mosley & Ros, 2011) ומעלה את המורל בארגון (Zell, 2006).

במחקר הנוכחי נבחן נושא התועלת והיעילות של שירותי האומנה מנקודת מבטם של בעלי תפקידים בשירותי האומנה. כלומר, לא נבחנו היבטים שונים של הפעלת השירותים לצורך בדיקת שינויים במידת היעילות והתועלת של שירותי האומנה בעקבות הפרטתם החלקית. המחקר התמקד בבחינת תפיסותיהם של אנשי מקצוע את שירותי האומנה המופרטים. תחום שכולט בהעדרו בספרות המחקר.

ההפרטה החלקית של שירותי האומנה בישראל

המגמה להפריט את אספקת השירותים החברתיים לא פסחה על ישראל, והם עברו תהליך של "הפרטה חלקית" (קטן, 2007) או "הפרטת הביצוע" (מנדלקרן ושרמן, 2015) בשני העשורים האחרונים. כחלק ממגמה זו, גם שירותי האומנה בישראל עברו תהליך של הפרטה חלקית ב-2001.

מודל ההפרטה החלקית של שירותי האומנה בישראל דומה למודלים אחרים של הפרטת שירותי האומנה שפועלים בעולם, שבהם מושם דגש על ההבחנה בין הגוף המנהל לגוף המספק את השירותים (Collins-Camargo et al., 2011).

במצב של הפרטה חלקית של שירותים חברתיים בישראל אספקת השירותים נעשית בידי ארגונים לא ממשלתיים, ולמשלה או לרשות המקומית יש שליטה מלאה או חלקית על תכנון השירותים, על קביעת הזכויות לקבלתם, על מימנם ועל הפיקוח על פעילות הספקים. ההתקשרות בין הממשלה או הרשות לארגונים הלא-ממשלתיים מבוססת על חוזה (אייזנשטדט, 1996; אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; קטן, 2007).

בשנת 2001 הופרטו שירותי האומנה לילדים שהופנו משירות ילד ונוער. עד אז עסקו העובדות הסוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים בליווי משפחות האומנה, בהדרכתן, במתן ייעוץ, במעקב אחרי הילדים ובטיפול בקשר שבין הילד למשפחתו. נוסף על כך, העובדות הסוציאליות היו אחראיות לאיתור משפחות אומנה, לגיוסן ולהכשרתן, לשילוב הילדים במשפחות האומנה ולקליטתם בה, ולמעקב אחר ביצוע תכניות הטיפול. העובדות הסוציאליות מילאו תפקידים אלה לצד תפקידיהן עם לקוחות עם צרכי טיפול אחרים (כורזים-קורשי ועמיתים, 2005). בשנת 2006 הופרטו גם שירותי האומנה לילדים שהופנו מהאגף לשירותי רווחה ושיקום (להלן: אגף השיקום) ומהאגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית (להלן: האגף למוגבלות שכלית), אשר עד אותה עת קיבלו את השירות באמצעות המחוזות.

בשנים שקדמו להפרטה החלקית סבלו שירותי האומנה מקשיים בגיוס משפחות, מבעיות ארגוניות ומבניות, למשל עומס עבודה נמוך לרכזי האומנה ואי-נכונות של הרשויות המקומיות לממן הוצאות הנוגעות לילדים שאינם תושבי הרשות, וכן מקשיים בפיקוח, בבקרה ובהדרכה. קשיים אלה כללו העדר פיקוח יעיל ואפקטיבי, יכולות הדרכה מוגבלות, העדר מיומנויות ייחודיות הנדרשות לעבודה באומנה ואי-יכולת להפריד בין ליווי מקצועי לילד ובין ליווי מקצועי למשפחה האומנת (כורזים-קורשי ועמיתים, 2005).

ההפרטה החלקית של שירותי האומנה נועדה להגדיל את מספר הילדים במשפחות האומנה (על חשבון השמה בפנימיות, בעיקר ילדים עד גיל 9), לשפר את תפקודן של המשפחות, את הליווי המקצועי, ואת הטיפול בילדים ובמשפחות (כורזים-קורשי ועמיתים, 2005). במסגרת תהליך זה הועברה האחריות להפעלת שירותי האומנה לכמה ארגונים (בתחילה שלושה וכיום חמישה ארגונים), אשר פועלים על פי חלוקה גיאוגרפית התואמת את ארבעת המחוזות במשרד הרווחה, למעט במחוז ירושלים, שבו שני ארגונים הפעילו שירותים לילדים באומנה הרגילה (שאינה טיפולית).

בעת ביצוע המחקר הפעילו ארבעה ארגונים את שירותי האומנה: שלושה ארגונים ללא מטרת רווח וארגון פרטי אחד למטרת רווח. ארגונים אלה קיבלו את האחריות לגיוס המשפחות, להכנתן לקליטת הילד ולליווי הנדרש להן. פעולות אלו נעשו על פי סטנדרטים ומדדים שקבע משרד הרווחה. הפיקוח על איכות הטיפול בילד ובמשפחות האומנה ועל היקפו, וכן העברת התשלום החדשי למשפחות האומנה והחזר ההוצאות המיוחדות (הוצאות נוספות על דמי המחיה הבסיסיים), נותרו באחריות משרד הרווחה.

את תהליך ההפרטה החלקית ליוו הערכה מעצבת, פנים-משרדית בעיקרה (כורזים וליכוביץ, 2004), וכן מחקר שערך מכון אופק בשנת 2005. מחקרים אלה בחנו את ההפרטה החלקית בנוגע לילדים שהופנו משירות ילד ונוער, ולא כללו את הילדים שהופנו מאגף השיקום ומן האגף למוגבלות שכלית. כורזים-קורשי ועמיתים (2005) בחנו את ענף האומנה המופרט חלקית בתום ארבע שנות הפעלה. מחקרם הצביע בין היתר על ההישגים האלה: הכפלה של מספר המשפחות האומנות והילדים באומנה, חיזוק הליווי המקצועי של משפחות האומנה, שיפור בהדרכה ובהנחיה הניתנת לעובדים המגייסים משפחות, פיתוח יוזמות חדשות בכל הקשור לתהליכי הטיפול הפרטני והקבוצתי, ייזום פעילויות משותפות למשפחות וילדים ופיתוח מומחיות בסוגי אומנה ייחודיים.

המחקר שערך מכון אופק (2005) בחן את מידת ההשפעה של הפרטת שירותי האומנה על יעילות השירות הניתן לילדים השוהים באומנה, למשפחות האומנות ולמשפחות המולידות ועל השינויים בתפקידם של מנחות האומנה ושל שותפי התפקיד במחלקות לשירותים חברתיים. במחקר נמצא כי ההפרטה החלקית שיפרה מהותית את מערך שירותי האומנה בישראל: חלה עלייה במספר משפחות האומנה, צומצם מספר סיומי האומנה הבלתי מתוכננים ("קריסות האומנה"), התייעל תהליך ההשמה של הילד במשפחת האומנה (השתלבות מהירה של הילד במשפחת האומנה ושינוי במצב הילד), וחלה התמקצעות של עובדות האומנה המטפלות באופן בלעדי בנושא האומנה. המחקר אף הצביע על שביעות רצון גבוהה של ההורים האומנים מן הטיפול שמספקים מנחות האומנה והארגונים. עם זאת, ההורים הצביעו גם על כשלים של המערכת, ובהם תהליך לא יעיל של קבלת החוזרים עבור הוצאות (שבאותה עת טרם הופרטו), קושי של ההורים בנוגע לאי-הוודאות באשר לעתיד הילד ולהתמודדות עם ההורים המולידים וצורך בהדרכה בנושאים אלה. ההורים האומנים אף ציינו את המחסור בהדרכה ובהכוונה מספקת לפני הכניסה לתפקיד הורה באומנה.

עשור לאחר תחילת תהליך ההפרטה החלקית בוצע המחקר שבו עוסק המאמר הנוכחי. המחקר אפשר קבלת זווית ראייה רחבה יותר על השלכות התהליך. כמו כן הוא

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית

כלל גם את הילדים המופנים לאומנה מאגף השיקום ומהאגף למוגבלות שכלית. המחקר בחן את דפוסי ההפעלה של שירותי האומנה אך גם שם דגש על תפיסות אנשי המקצוע את הפרטה החלקית של השירות. בתפיסות אלו דן המאמר הנוכחי.

מטרת המחקר ושאלות המחקר

מטרת המחקר הייתה לבחון את תפיסת השינויים שחלו בדרכי העבודה של שירותי האומנה בעקבות הפרטה החלקית, בעיני אנשי המקצוע העוסקים בתחום. המחקר ביקש לענות על שאלות אלה:

- (1) מהם השינויים שהתחוללו ברמה הארגונית בעקבות הפרטה החלקית של שירותי האומנה על פי תפיסת אנשי המקצוע העוסקים בתחום?
- (2) מהם היתרונות והמגבלות של השינויים שהתחוללו בעקבות הפרטה החלקית על פי תפיסת אנשי המקצוע העוסקים בתחום?

שיטת המחקר

מדגם המחקר ושיטת הדגימה

במחקר רואיינו בראיונות מובנים למחצה 19 אנשי מקצוע בתפקידים מגוונים בשירותי האומנה, ועל כן יש מגוון נקודות מבט והשקפות על הנושא. המרואיינים היו אנשי מקצוע בכירים בארגונים המפעילים את האומנה ובמשרד הרווחה ואנשי מקצוע שעבדו בתחום האומנה לפני הפרטה החלקית ולאחריה: חמישה בכירים במשרד הרווחה; מנהלת השירות לילד ולנוער, הממונה לשעבר על תחום תכנון מדיניות רווחה מהאגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה; שלושת המפקחים הארציים על שירותי האומנה; משירות ילד ונוער, מהאגף למוגבלות שכלית ומאגף השיקום; ארבעת המנהלים של הארגונים המפעילים את האומנה בעת המחקר; שתי מפקחות מחוזיות במשרד הרווחה שפעלו בתחום האומנה גם לפני הפרטה החלקית; חמש מנחות אומנה ושלוש העובדות הסוציאליות מן המחלקות לשירותים חברתיים, המלוות את משפחות הילדים באומנה.

עורכות המחקר קיבלו מהמפקחות המחוזיות בכל מחוז וממנהלי כל הארגונים המפעילים את האומנה רשימה של מנחות אומנה (10) ועובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים שעבדו בתחום האומנה גם לפני הפרטה החלקית (8), ובחרו מתוכה באופן אקראי. אנשי המקצוע שרואיינו קיבלו מידע על המחקר מהגורמים

הממונים על שירותי האומנה במשרד הרווחה, ולאחר מכן יצרו החוקרות קשר איתם כדי להסביר להם על המחקר ולהבטיח שהבינו את מטרת השתתפותם. כל המרואיינים שנבחרו הביעו את הסכמתם להשתתף במחקר.

כלי המחקר

תפיסות המרואיינים את השינויים שחלו בשירותי האומנה בעקבות ההפרטה החלקית נבחנו באמצעות ראיונות מובנים למחצה. את הראיונות ערכו החוקרות, המנוסות בעריכת ראיונות איכותניים. הראיונות התקיימו בשירותים שבהם עובדים המרואיינים או במקומות אחרים לפי נוחותם. הראיונות נמשכו שעה וחצי עד שעתיים והיו מבוססים על רשימה כללית של נושאים שהחוקרות חשבו שהם מהותיים לתופעה הנחקרת ושרצו להתמקד בהם (Patton, 1990). הראיונות לוו במדריך ריאיון (Patton, 1990; Spradley, 1979) ובו כמה קטגוריות תוכן. המרואיינים נשאלו על כמה נושאים: (א) דרכי העבודה בארגון (למשל, "ספר/י לי על תהליך הגיוס של המשפחות האומנות"); (ב) נקודות החוזק והתורפה בדרכי העבודה (למשל, "ספר/י לי מאילו מדרכי העבודה שציינת את/ה מרוצה במיוחד"); (ג) תפיסות ההפרטה החלקית של שירותי האומנה (למשל, "האם ובאילו תחומים לדעתך ההפרטה החלקית ייעלה את שירותי האומנה?"; "באילו תחומים עדיין ישנם קשיים לאחר ההפרטה?"). השאלות נוסחו בכלליות והראיונות התאפיינו בגמישות בנוגע לתכנים, לנוסח השאלות, למספר הנושאים שעלו ולסדר שבו עלו (Patton, 1990). החוקרות תיעדו את הראיונות בכתב במהלך עריכתם.

ניתוח הנתונים

המידע שהתקבל מהראיונות נותח באמצעות גישת הניתוח התימטית האיכותנית. תחילה קודדו הראיונות קידוד פתוח לקטגוריות. חלק מן הקטגוריות הוגדרו מראש ופרוטוקול הריאיון כלל שאלות ישירות עליהן, וחלק מהקטגוריות עלו מן הטקסט באופן חופשי. בהמשך נעשה ניתוח ממפה הכולל יצירת קטגוריות מרכזיות שמהן מסתעפות תת-קטגוריות, שהן למעשה תכונותיה של הקטגוריה המרכזית (שקדי, 2003; Strauss & Corbin, 1998). לאחר ניתוח כל אחד מהראיונות נערכה השוואה ביניהם. מהניתוח המשותף עלו תימות עיקריות.

היבטים אתיים

פרטים מזהים הוסרו מן הדיווח על הנתונים ונעשה שימוש בתיאור כללי של תפקידי המרואיינים. בחינת מהימנות (Lincoln & Guba, 1985) הושגה באמצעות טריאנגולציה של חוקרים (investigator triangulation), כלומר עירוב יותר מחוקר אחד

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית

במחקר (Denzin, 1989). את הניתוח ביצעו שתי חוקרות, המנסות בשיטות מחקר איכותניות. החוקרות ניתחו את הראיונות ביחד ולחוד, ודנו ביניהן בניתוח ובציטוטים מסוימים. מהימנות המחקר הושגה גם באמצעות תיאור עשיר (thick description) (Geertz, 1973). המאמר מלווה בדוגמאות מפורטות מחומרי הגלם המתלוות לפרשנויות.

ממצאים

בפרק זה מוצגות תפיסות אנשי המקצוע העוסקים בתחום האומנה בנוגע לתהליכי ההתייעלות שחלו בשירותי האומנה בעקבות הפרטתם החלקית, לשינויים שהתחוללו ברמה הארגונית, ליתרונותיהם ומגבלותיהם. חשוב לציין כי המרואיינים הם אלה שייחסו את סוגי השינויים שהתחוללו בשירותי האומנה להפרטתם החלקית. ייתכן כי שינויים אלה היו יכולים להתרחש גם ללא תהליך זה, וכי השגתם לא חייבה אותו. אולם המחקר הנוכחי התמקד בבחינת נקודת מבטם ותפיסותיהם של המרואיינים, והממצאים המוצגים בו משקפים תפיסות אלה.

השינויים מתוארים לפי שלושה נושאים עיקריים: דפוסי עבודה, תקציב וגוף הידע. השיפור שחל בתחומים אלה בעיני המרואיינים מצביע על ההתייעלות שחלה לתפיסתם בשירותי האומנה בעקבות ההפרטה החלקית.

שינויים בדפוסי העבודה

בניית תפקיד ייעודי למנחה ולמדריכה

אחד השינויים הבולטים שחלו בעקבות ההפרטה החלקית הוא בניית תפקיד ייעודי למנחות האומנה המלוות ילדים שהופנו משירות ילד ונוער. תפקיד מנחת האומנה הוא ללוות את הילד ואת משפחת האומנה. הליווי מתחיל בעת השמת הילד במשפחה האומנה ומסתיים בתום תקופת ההשמה אצלה. תפקידי המנחה רבים ומגוונים, החל באבחון צורכי הילד ובבניית תוכנית הטיפול, המשך בליווי המשפחה האומנת ובתמיכה בה וכלה בניהול תקציב ההוצאות ובשיתוף פעולה עם הגורמים המטפלים בילד בקהילה. לפני ההפרטה החלקית של האומנה, מנחת האומנה הייתה כאמור עו"סית כוללנית מן המחלקה לשירותים חברתיים, שמילאה תפקיד זה בנוסף לתפקידיה עם לקוחות בעלי צורכי טיפול אחרים. בפועל נוצר מצב ששירותי האומנה נדחקו לשולי הקדימויות בעבודת המחלקות לשירותים חברתיים. במצב זה נפגעו תהליכים חיוניים בהפעלת שירותי האומנה וחלק לא מבוטל ממשפחות האומנה ומילדי האומנה לא זכו לקבל טיפול מקצועי מקיף (כרזים-קורשי ועמיתים, 2005). ההתייעלות של

שירותי האומנה, שהמרוויינים ייחסו לבניית תפקיד ייעודי למנחה, נובעת מהיכולת לפתח מומחיות ומקצועיות בהנחיית האומנה, הכוללת ייעוץ והדרכה למשפחות אומנה, העברה מסודרת של הילד למשפחה האומנת, מעקב אחר הילד והתאקלמותו במשפחת האומנה, שימור ובנייה מחודשת של הקשר בין הילד לבין משפחתו המולידה ועוד. זאת ועוד, המרוויינים ציינו כי הפרדה זו תרמה לפיתוח תפקידים מקצועיים נוספים לחלק ממנחות האומנה, ובהם "מגייסת משפחות" ו"מנחה לעיבוי ההשמה" בשלבים הראשונים של כניסת המשפחה לתפקיד. מנהל האומנה באחד הארגונים המפעילים מסביר את הרציונל העומד מאחורי פיתוח התפקיד של "מנחה לעיבוי השמה":

הגענו למסקנה שהחודשים הראשונים לאחר ההשמה באומנה מאוד קריטיים ויכולים לנבא את המשך שהייתו של הילד בקרב המשפחה האומנת. הנחיית אומנה רגילה לא מספקת בשלב הזה [...] המשפחה מגיעה לפגישה שבועית במשרדנו עם מנחת אומנה ותיקה יותר [...] הן עובדות במודל של טיפול משפחתי קצר-מועד, נפגשות עם בני הזוג במשרד, והמטרה לעבוד איתם על המהפך הדרמטי בחייהם והשלכותיו. לאחר שלושה חודשים ישנה עצירה במתן עיבוי ההשמה ובדיקה של מה שהושג. אז מתחילה ירידה הדרגתית במינון המפגשים שניתנים במסגרת "עיבוי ההשמה" ואלו מתקיימים עד חצי שנה מיום ההשמה תוך מידה של גמישות.

לדברי המרוויינים, תהליכי התייעלות חלו גם בעקבות המעבר להעסקת מנחות האומנה בידי ארגונים מפעילים. שינוי זה הקל על האפשרות לסיים את עבודתן של מנחות שאינן מתפקדות היטב. מנהל אומנה באחד הארגונים מסביר:

ההפרטה עשתה טוב לאומנה כי היא עברה לארגונים עצמאיים שצריכים לתת דין וחשבון על עבודתם. מנחה האומנה לא טוב דיו – אפשר לפטר. ברגע שזה עובד מדינה, הרבה יותר קשה לפטר.

השינוי בהעסקת המנחות חל רק על מנחות אומנה העובדות עם ילדים שהופנו משירות ילד ונוער. מנחות האומנה באגף השיקום ובאגף למוגבלות שכלית היו לפני ההפרטה החלקית עו"סיות במחוזות, מומחיות בתחומי המוגבלות השכלית ובתחומי המוגבלויות שבהן מטפלים באגף השיקום, והועסקו גם לפני ההפרטה החלקית בידי חברות כוח אדם, ללא קביעות.

לתפיסת אנשי המקצוע, הליווי השוטף של המשפחות הוא היבט נוסף שבו חלה התייעלות בשירותי האומנה בעקבות הפרטתם החלקית. מאז ההפרטה החלקית הורחב הליווי לכל משפחות האומנה. לדברי המפקחת הארצית על האומנה משירות ילד ונוער, לפני הפרטת האומנה כרבע מן המשפחות האומנות לא קיבלו כלל ליווי ממנחת אומנה. מדובר במשפחות שהתגוררו ביישובים קטנים ומבודדים שבהם פחות משמונה משפחות

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית

אומנות ביישוב. מכיוון שליווי משפחות אומנות אלה היה בהיקף נמוך מרבע משרה למנחת אומנה, לא הוקצה להן תקן לליווי. לעומת זאת המחקר הנוכחי לימד כי כיום כל המשפחות האומנות זוכות לליווי של מנחת האומנה, אחת לחודש בממוצע. מדריכת מנחות אומנה ציינה בהקשר זה:

לפני ההפרטה אחוז מאוד גבוה של משפחות לא היו מלוות בכלל. קיבלנו רשימות ממשרד הרווחה עם שמות של משפחות אומנה והיינו צריכים לאתר אותן. נכנסתי למשפחות שעשר שנים היו שם ילדים באומנה ורגל של עו"סית לא דרכה שם [...] היום אין דבר כזה משפחה אומנת שלא מלווה.

השיפור בליווי בא לידי ביטוי גם בהרחבת השירותים הקהילתיים והקבוצתיים המוענקים לילדים ולמשפחות האומנות. אנשי מקצוע סיפרו כי בעבר התמקדו שירותי האומנה בליווי פרטני למשפחות האומנה ובה בעת יזמו פעילות קבוצתית, שכללה הרצאות ומסיבות למשפחות האומנה בחלק מן הרשויות. לאחר ההפרטה החלקית הורחב הרכיב הקבוצתי בליווי משפחות האומנה, והוא כולל מעתה הפעלת קבוצות תמיכה להורים האומנים, למתבגרים באומנה, לאחים הקולטים ועוד. זהו יתרון של השינוי הארגוני שחל בהענקת שירותי האומנה לילדים שהופנו משירות ילד ונוער. לדברי מנחת אומנה, לשעבר עו"סית משפחה במחלקה לשירותים חברתיים:

כל ההנחיה הקבוצתית זה מרכיב מאוד חשוב בהחזקת המשפחות, שלא היה לפני ההפרטה.

מנהלת אומנה באחד הארגונים המפעילים הסבירה אף היא את חשיבות ההפעלה של קבוצות תמיכה:

משפחה אומנת מתמודדת לבד עם הילד, יש בדידות. לרוב המשפחות האומנות לא מכירות משפחות אומנות נוספות בסביבה שלהן, זה לא כמו נשים חד-הוריות שמכירות נשים חד-הוריות בכל מקום ונעזרות בהן. משפחות אומנות לא פוגשות כל יום משפחות דומות להן, לכן הן נרתמות בהתלהבות לקבוצות תמיכה. קבוצות התמיכה אצלנו מפוצצות ויש רשימות המתנה.

המרואיינים סברו כי התייעלות שירותי האומנה לאחר הפרטתם החלקית נגזרת בין היתר גם משינויים שחלו בליווי אוכלוסיות ייחודיות ואוכלוסיות עם צרכים מיוחדים. אנשי מקצוע בתחום האומנה דיווחו על התמחות בליווי מותאם של משפחות עם מאפיינים ייחודיים, למשל, משפחות מן המגזר החרדי ומן המגזר הערבי, משפחות לילדים בגיל הרך או בגיל ההתבגרות, משפחות שאומנות ילדים נשאי איידס ועוד.

התמקצעות בגיוס משפחות האומנה, בבחירתן ובהתאמתן לילדים המועמדים לאומנה

מרואיינים רבים מן הארגונים המפעילים דיווחו כי בעקבות ההפרטה החלקית חל שיפור בגיוס המשפחות ובמיון. לפני ההפרטה היו קשיים בגיוס משפחות אומנה עקב העדר תקן לכוח אדם הנחוץ לריכוז תחום האומנה, בעיקר ביישובים הקטנים וביישובים הכפריים (מבקרת המדינה, 1999). העיכוב בהחזרי ההוצאות היה אף הוא גורם שהרתיע משפחות מלשמש משפחות אומנה (כורזים-קורשי ועמיתים, 2005). בעקבות ההפרטה החלקית התמקצעו הארגונים המפעילים בגיוס המשפחות. מאגר המשפחות המועמדות לשמש משפחות אומנה גדל באמצעות פרסום במגוון כלי תקשורת: עיתונות, אינטרנט, טלוויזיה ורדיו. ציינה אחת ממפקחות האומנה במשרד הרווחה:

לעמותות יש שיטות חדשות ויצירתיות לגיוס המשפחות האומנות. כשהגיוס היה על ידי העו"ס במחלקה, היא לא יכלה לפנות לעיתונאי בלי אישורים. לעמותות יש יותר אפשרות לחשוף את האומנה לציבור הרחב ולהציף את הצורך [...] בעבר משפחות שמעו על הצורך באומנה רק מפה לאוזן.

עם זאת היו שסברו כי הפרסום אינו תורם לגיוס המשפחות, כפי שציינה מנהלת אומנה באחד הארגונים המפעילים:

ראינו מה קורה לאחר פרסום כתבות בעיתונים. משפחות מתקשרות בכמויות אבל אז נושרות בכמויות כי התכוונו רק לארח או לאמץ. בפועל לא מגיעות משפחות רלוונטיות. מי שזה מתאים לו מוצא את הדרך להגיע אלינו, זה לא חנות נעליים. לא משוכנעת שהשקעת התקציב הנוסף לפרסום תורמת.

דרך אחרת להגדיל את מאגר המשפחות היא העברת שמות משפחות המעוניינות באומנה בין הארגונים המפעילים. הארגונים פועלים באזורים שונים בארץ ולעתים מתקבלות פניות ממשפחות המתגוררות באזור שנמצא באחריות ארגון אחר. במקרים אלה מעביר הארגון את הפנייה לארגון המתאים. לפני ההפרטה לא היה אפשר לעשות זאת מאחר שלא התקיים קשר מסודר בנושא זה בין הרשויות המקומיות. בראיונות אף נאמר כי המחלקות לשירותים חברתיים שמרו לעצמן את המשפחות שהביעו רצון להיות משפחות אומנה. ציינה אחת המפקחות על האומנה:

העובדות הסוציאליות שמרו לעצמן את המשפחות שרצו להיות אומנות ולא הפנו אותן הלאה, גם אם לא היו להן באותו זמן ילדים שזקוקים לאומנה. למקרה שתבוא דרישה לאומנה, שיהיה לה מה לתת [...] היום המצב הזה לא קיים.

כמו כן, לאחר הגיוס וההכשרה, לעתים המשפחות צריכות להמתין כמה חודשים עד הגעת הילד. כאמור, חלק מן הארגונים המפעילים מספקים תמיכה למשפחות בתקופת

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית

המתנה זו, כדי להימנע ממצב שבו המשפחות חוזרות מבקשתן לשמש משפחות אומנה. מדברי המרואיינים עולה כי בעקבות ההפרטה החלקית התפתחה גם רמת המקצועיות בתהליך בחירת המשפחות והוא כיום מובנה יותר. לטענת מנחת אומנה ששימשה בעבר עו"סית משפחה:

היום יודעים יותר טוב לבחור משפחות אומנה, יש כלים. בעבר תהליך בחירת המשפחה לא היה מובנה, ומשפחות נבחרו על בסיס המלצה של מישהו או לפי תפיסתה של עו"סית זו או אחרת. היום יש סטנדרטים יותר ברורים איך לבחור משפחה.

ההתמקצעות נוגעת גם לתהליכי ההכנה של המשפחות המועמדות לאומנה. המשפחות משתתפות בקורס במ"ה (בחירה, מיון, הכנה), שמעבירות מנחות אומנה שהוכשרו לכך. הנושאים הנלמדים בקורס זהים בכל הארגונים המפעילים.

ההתמקצעות בבחירת המשפחות ובהכנתן כוללת גם תהליכי התאמה מוקפדים יותר בין המשפחה האומנת לילד העתיד להשתלב בה. כך, למשל, מושם דגש על התאמה מרבית בין אורח החיים של המשפחה המולידה לאורח החיים של המשפחה האומנת, כדי להקל עליו את ההשתלבות, אך גם את החזרה אל משפחתו המולידה, אם זו תתרחש. התאמה זו באה לביטוי בכמה היבטים: מגזר, מידת דתיות, רמה חברתית-כלכלית ולעתים גם מוצא עדתי. נוסף לכך נערך תיאום ציפיות עם המשפחה האומנת בנוגע לרקע שממנו בא הילד, מינו וגילו. אחת ממנחות האומנה מספרת:

אנחנו דנים עם המשפחה האומנת על המין והגיל של הילדים, כך שיתאימו לאחים הקולטים. יש משפחה שרוצה שהילד הקטן במשפחה יישאר הקטן. לעומת זאת, יש משפחה שרוצה שהילד באומנה יהיה הקטן ביותר.

יש אף ניסיון להתאים בין המזג של הילד ואופיו ובין אופייה של המשפחה האומנת. אנשי המקצוע שרואיינו הביעו לרוב שביעות רצון מאיכות ההתאמה בין הילד למשפחה האומנת וסברו כי היא נובעת מן ההתמקצעות שחלה בעקבות ההפרטה החלקית. אחת ממנחות האומנה מציינת:

בסך-הכול, ברוב המקרים, יש התאמה חיובית בין משפחה לילד. לא תמיד אפשר לנבא את ההתאמה מראש, יש דברים שצצים רק כשהילד נמצא שם. בסך-הכול התהליך של ההתאמה נעשה בצורה מקצועית.

אחת ממדריכות מנחות האומנה מוסיפה:

התאמה בין הילדים למשפחות האומנה זה נושא שמאוד התפתח. יש פחות כישלונות בהשמות של ילדים ומי שמרוויח זה המשפחות והילדים.

הפרדת ליווי המשפחות המולידות מליווי הילדים ומשפחות האומנה

אחד התוצרים הבולטים של ההפרטה החלקית ושל השינויים שחלו במערך הארגוני של שירותי האומנה הוא חלוקת האחריות לליווי בין הארגונים המפעילים למחלקות לשירותים חברתיים. לאחר ההפרטה החלקית הועבר ליווי משפחות האומנה לידיהם של הארגונים המפעילים, ואילו האחריות לטיפול בקשר בין הילד למשפחתו, לליווי ולשיקום של הוריו המולידים, וכך גם האחריות למציאת סידור לילד לטווח ארוך, נותרו בידי עו"סיות המשפחה במחלקות לשירותים חברתיים. בניסיון להתמודד עם חלוקת האחריות, נקבע כי תוכנית הטיפול האישית לילד תיבנה במשותף בידי מנחת האומנה, המשפחה האומנת והעובדת הסוציאלית המטפלת במשפחה המולידה במחלקה לשירותים חברתיים ברשות המוצא של הילד. התוכנית אמורה להיבנות כשלושה חודשים לאחר ההשמה ועליה להתעדכן אחת לשנה, בהתאם להתקדמותו של הילד ולצרכיו המתחדשים. המעקב אחר התקדמות הילד נעשה בוועדה לתכנון טיפול והערכה המתכנסת במחלקה לשירותים חברתיים, והוצאתה לפועל של תוכנית הטיפול היא באחריות כל אנשי המקצוע החתומים עליה.

בראיונותיהם ציינו אנשי מקצוע יתרונות וחסרונות של חלוקת האחריות לליווי בין עו"סית המחלקות לשירותים חברתיים ובין מנחת האומנה. אחד היתרונות שצוינו הוא המכוונות לצרכיו של הילד וההפרדה בין צרכיו לצורכי המשפחה. כך לדברי יו"ר ועדת תכנון טיפול והערכה:

ההפרדה היא תשובה מקצועית לצורך בבניית המרחב האוטונומי של הילד.

חיזוק לכך נמצא גם בדבריה של מנחת אומנה:

הרבה פעמים זה מקל עליי שהקשר של המשפחות הוא עם עובדת המחלקה ולא איתי, כי המכוונות שלי היא לטיפול בצורכי הילד ולא בצורכי המשפחה. אני לא ממש פנויה להכיל אותה.

מרואיינים ציינו כי השארת האחריות למשפחה המולידה בידי עו"סית המשפחה מאפשרת פניות גדולה יותר של מנחת האומנה לטיפול בילד ובמשפחה האומנת ובה בעת שומרת על המעורבות של המחלקה בנעשה באומנה. עם זאת, חלוקת האחריות בין אנשי המקצוע עלולה לעורר קונפליקטים בין גורמי הטיפול והיא אף מצריכה שיתוף פעולה שיכול להתגלות כמורכב. אנשי המקצוע ציינו בין היתר את הצורך בתיאום עם גורם נוסף כשלב היוצר סרבול בעבודתם. לדברי מנחת אומנה:

אני חושבת שאנחנו צריכים ללוות גם את ההורים המולידים, כי כך עבודתנו תהיה אינטגרטיבית יותר בעיניי, וכך לא נהיה תלויים בעוד צלע שיש לה עמדות ופירושים משלה.

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית

החווה בין משרד הרווחה לארגונים המפעילים את האומנה מורה למנחת האומנה ולעו"סית המשפחה להיות בקשר שוטף ביניהן, אחת לשלושה חודשים לפחות. קשר זה מבטא את תפיסת התפקיד של האומנה: טיפול בילד לצד שיקום הוריו, וסיוע בשימור הקשר בין הילד להוריו. הקשר בין המנחה לעו"סית המשפחה נועד להבטיח עדכונים שוטפים בכל הנוגע לטיפול הניתן לילד ולהוריו המולידים ולהתקדמות תהליך הטיפול, ולקדם שיתוף פעולה ביניהן. הראיונות עם אנשי המקצוע מצביעים על קשיים ביישום המדיניות ומעידים כי הוצאתה לפועל תלויה במקום או באנשי המקצוע ואין מקרה אחד מעיד על האחר. יו"ר ועדת תכנון טיפול והערכה מתארת:

יש צוותים שיותר מקפידים על קיום הקשר, ויש שפחות מקפידים על כך. אצלנו במחלקה היו כמה מקרים של חוסר קשר או מורכבות בשיתוף הפעולה, ולעומת זאת היו מקרים של שותפות טובה.

דברים דומים עולים בדבריהן של כמה ממנחות האומנה ומהעובדות הסוציאליות הטוענות כי לעתים שיתוף הפעולה פורה וישיר ולעתים מתגלעים בו קשיים ונוצרת תחושה של חוסר שקיפות וצורך "לחלוב אינפורמציה".

שיתוף פעולה ותחרות בין הארגונים המפעילים

הפעלת שירותי האומנה בידי ארבעה ארגונים הביאה לשיתוף פעולה ביניהם וכך בכך לתחרות. הארגונים המפעילים מקיימים ביניהם קשר ושיתוף פעולה פורמלי בשני פורומים מרכזיים: קבוצות למידה ומפגשים עם הפיקוח. נציגי הארגונים המפעילים השתתפו בקבוצות למידה שבהן גובשה התורה המקצועית של תחום האומנה. קבוצות הלמידה עסקו בנושאים הבאים: גיוס משפחות אומנה; בדיקת משפחות אומנה ובחירתן; הכשרת משפחות אומנה חדשות; התאמה מיטבית בין ילד, משפחה מולידה ומשפחה אומנת; ליווי מקצועי של משפחות אומנות; ליווי מקצועי של קרובי משפחה; פגיעות מיניות; מימ"ד – חיזוק ההורות בקרב ההורים המולידים; וזיהוי איתותי מצוקה באומנה ומניעת קריסות אומנה.

לדברי המפקחת הארצית על שירותי האומנה, בראשית הדרך, כאשר הוקמו קבוצות הלמידה, אחד הארגונים המפעילים סירב ליטול בהן חלק, מחשש לשיתוף הארגונים האחרים, שנתפסו כמתחרים, בידע המקצועי שהתפתח אצלו. בשלב זה, לדבריה, חשוב היה ליצור תשתית עבודה משותפת כדי להבטיח מענה אומנה שוויוני לכל הילדים והמשפחות, ולכן עדיין לא הושם דגש על תחרות אלא על יצירת מכנה משותף. לאחר שהובהר שקבוצות הלמידה משמשות פורום לפיתוח תורה מקצועית משותפת לשירותי האומנה, וכי זו תתורגם למדיניות ארצית מחייבת, נרתם אותו ארגון לשיתוף פעולה מלא

בקבוצות הלמידה. הפורום השני שבו נפגשים נציגי הארגונים המפעילים הוא במפגשים עם המפקחים הארציים של שירותי האומנה במשרד הרווחה. המפגשים מתקיימים אחת לשלושה חודשים ובהם נדונות סוגיות הקשורות להפעלת מערך האומנה.

מנהלי האומנה בארגונים המפעילים מקיימים ביניהם גם קשר לא פורמלי וללא תיווך של הפיקוח מטעם משרד הרווחה. שיתופי הפעולה ביניהם באים לידי ביטוי בהתייעצויות ובהסתיעות זה בזה לשם שיפור השירות והפריה הדדית. כך, למשל, באחד הארגונים נעזרו בעמיתים כדי ללמוד כיצד לנהל טוב יותר את התקציב, ובארגון אחר אימצו מודל עבודה שפיתח ארגון נוסף ואשר הוכח כמוצלח. כמו כן, מפקחים ממשרד הרווחה סיפרו כי לעתים הארגונים המפעילים מתאגדים יחד כדי להעלות את טענותיהם כלפי המשרד, למשל בנושאי תקציב. בכוחה של ההתאגדות המשותפת לחזק את כוחם ולהוסיף משקל לדרישותיהם.

הקשרים בין הארגונים באים לידי ביטוי גם בתחרות האמורה להתקיים ביניהם. עידוד התחרות בין הארגונים המפעילים הוא אחד מיעדי ההפרטה החלקית. העובדה שהארגונים המפעילים הם בני-החלפה ומפעילים את אותו השירות אמורה לשמש להם תמריץ לפעול להרחבת מענה האומנה ליותר ילדים, לספק מענה באיכות גבוהה ובה-בעת לאתר דרכים חדשות לייעול השירות ולשיפורו. כאמור, הארגונים המפעילים את האומנה בישראל פועלים על פי חלוקה גיאוגרפית, התואמת את ארבעת המחוזות הקיימים במשרד הרווחה. מחוז ירושלים הוא היחיד שבו שני ארגונים מפעילים את האומנה הרגילה (שאינה טיפולית). מסיבה זו התחרות בין הארגונים מצומצמת ואין כמעט תחרות על אותו פלח אוכלוסייה.

בעת ביצוע המחקר התקיימה תחרות סמויה בין הארגונים, על איכות השירותים הניתנים, חדשנותם המקצועית, וקצב הגידול בהיקפם. לדברי המרואיינים היא הייתה מינורית ולא השפיעה לרעה על שיתוף הפעולה. המפקחת הארצית על שירותי האומנה אמרה שהכוונה הייתה כי בשנים הראשונות לאחר ההפרטה החלקית התחרות בין הארגונים המפעילים תהיה מצומצמת ושהארגונים יתמקדו בפיתוח דרכי העבודה ובהתבססות המקצועית. עם הזמן קיוו שממד התחרות ביניהם יגבר. ואכן כיום, כחמש שנים מאז ביצוע המחקר, בכל המחוזות, למעט במחוז הדרום (שם לא נמצא ארגון מפעיל נוסף), שני ארגונים מפעילים את האומנה. כלומר, בכל מחוז מתקיימת תחרות בין שני ארגונים מפעילים על אותו פלח אוכלוסייה.

אנשי הפיקוח במשרד הרווחה רואים לרוב בחיוב את אפשרות התחרות בין הארגונים ומציינים כי היא עשויה לתרום להתייעלות השירות ולשיפורו, בכך שהיא גורמת להגברת המוטיבציה של הארגונים להציג הישגים, למשל במספר המשפחות האומנות שגויסו לאומנה. עם זאת יש הסבורים כי התחרות אינה מועילה ואינה יעילה

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית

כאשר מדובר בפלח האוכלוסייה הקטן הקיים בתחום האומנה. אמר מנהל אומנה באחד הארגונים:

כיום אנחנו עובדים בשיתוף פעולה לצד התחרות. אנחנו גם מתייעצים זה בזה וגם מתחרים, זה לא סוד. אבל התחרות לא גולשת לרמה כזו, שאגיד שהארגונים האחרים לא עובדים טוב.

יש הטוענים כי אם התחרות תתרחב, היא עלולה לפגוע באיכות האומנה, כפי שעולה מדבריה של מנהלת אומנה בארגון אחר:

התחרות עלולה להוביל למרוץ רע מאוד. תחרות זה מי מגיע ראשון וחוטף את הילד ראשון ואז לא יתאימו משפחה לילד אלא להפך.

בנוסף לכך נטען כי תחרות יכולה לפגוע בשיתוף המידע ובהפריה ההדדית בין הארגונים המפעילים.

שינויים בפיקוח על האומנה

כאמור, הפיקוח על שירותי האומנה ועל איכות הטיפול בילדים במשפחות האומנה נעשה ביחידות במשרד הרווחה המפנות ילדים לאומנה. לפני ההפרטה החלקית, המפקחים על האומנה מטעם משרד הרווחה היו אמונים גם על הדרכת מנחות האומנה. כיום תפקיד זה נמצא בידי מדריכות מנחות האומנה בכל אחד מן הארגונים המפעילים. מנהל האומנה באחד הארגונים המפעילים מתאר:

היום המפקחת לא עובדת יותר בידיים קשורות. חלוקת העבודה יותר ברורה ונכונה.

מרואיינים ציינו לטובה הפרדה זו בין תפקיד המפקח לתפקיד המדריך, וסברו שהיא תורמת ליעול שירותי האומנה, מאחר שהיא מאפשרת למפקחים להתמקד בתפקידי הפיקוח. בעקבות זאת חל בהם שיפור, מבחינת התדירות והתוכן. מדבריהן של מנחות אומנה שעבדו לפני ההפרטה החלקית עולה כי בחלק מן המחלקות הקשר עם הפיקוח היה טלפוני ובתדירות נמוכה או שלא התקיים כלל. כיום יש פיקוח הדוק יותר, בתדירות גבוהה יותר, הנותן מענה למשפחות המתגוררות בפריסה גיאוגרפית רחבה יותר. גורם מקצועי בענף האומנה מתאר:

היום כשיש גוף שמרכז את האומנה יותר קל לפקח.

מנחת אומנה שבעבר שימשה עו"סית משפחה ציינה:

יש מפקחת שפעם בשבוע נמצאת באחד הסניפים, מכירה את כל מנחות האומנה והצוות ואפשר להתייעץ אתה באופן מידי, לא רק במצבי חירום.

מרואיינים ראו בהפרדה בין הגוף המפעיל לגוף המפקח והמממן פן נוסף של התייעלות שירותי האומנה. הפרדה זו חשובה כבר מעצם העובדה שאותו גוף אינו מפקח על עצמו, ועל כן יש יותר בקרה.

ככלל, בעלי תפקידים בכירים בארגונים המפעילים הביעו שביעות רצון רבה מן הפיקוח והם נעזרים במפקחים להתייעצות בסוגיות מורכבות. לדברי אחד מהם:

אנחנו לא חוששים לשמוע את הביקורת כי הטעויות לא נעשו ממניע מושחת. אנחנו בני אדם, ואנשים עושים שגיאות ולפעמים העבודה באומנה היא בשיטת ניסוי וטעייה. בסך הכול היחסים לא מתוחים.

מדברי המרואיינים אף עלה כי המפקחים מייעצים לארגונים המפעילים בסוגיות מורכבות, וכי הייעוץ מועיל להם מאוד. דוגמה לכך בדבריו של מנהל האומנה באחד הארגונים המפעילים:

הפיקוח יוצר אתנו שותפות בחשיבה. אנחנו מתלבטים איתם לגבי המון דילמות ומקבלים גיבוי.

עם זאת, מפקחים ציינו כי לעתים הפיקוח חסר כלים לאכיפת המדיניות, למשל יישום ההסכם בין הארגונים המפעילים למשרד הרווחה באשר לדפוסי העבודה בין מנחות האומנה לעו"סיות המשפחה. אף שמתכונת הקשר בין שני הגורמים מעוגנת בחוזה, היא אינה מיושמת תמיד. הקושי ביישום ההסכם נובע בין השאר מן העובדה שתפקיד המפקחים לפקח על האומנה ולא על עבודת המחלקות לשירותים חברתיים.

הגדלת התקציב המיועד להפעלת שירותי האומנה

אנשי המקצוע מציינים כי אחד התוצרים של ההפרטה החלקית הוא הנכונות של משרד הרווחה ושל משרד האוצר להגדיל את התקציב המיועד להפעלת שירותי האומנה. למשל, בעבר משרה מלאה של מנחת אומנה כללה ליווי (case load) של 32 משפחות ו-40 ילדים. לאחר ההפרטה החלקית גדל התקציב והוא התבטא בצמצום עומס העבודה; כיום משרה מלאה כוללת ליווי של 25 משפחות ו-37 ילדים.

סיבה נוספת להגדלת התקציב קשורה לאפשרות של הארגונים המפעילים לגייס תרומות. לדברי מפקחים, הנחת של התרומות בתקציב הוא אומנם נמוך מאוד אך גיוס המשאבים הנוספים האלה "גרם לכל המערכת לצעוד קדימה", כפי שציין אחד ממנהלי היחידות במשרד הרווחה שמהן מופנים ילדים לאומנה. כך, לדוגמה, באחד מן הארגונים המפעילים גייסו תרומות לצורך הפחתת עומס העבודה (case load) למנחת אומנה. במשרד הרווחה ראו כי הפחתת העומס תרמה לשיפור ניכר באיכות השירות הניתן בארגון זה. בעקבות זאת הוחלט להפחית את עומס העבודה בכל הארגונים המפעילים

השינויים שחלו בשירותי האומנה בישראל בעקבות הפרטתם החלקית

באמצעות הגדלת התקציב לכל ילד הניתן לארגונים, וכיום כל מנחת אומנה אמורה ללוות 20 משפחות ו-30 ילדים. בהקשר זה ציינה מפקחת באחת מיחידות המשרד:

יש הזנה הדדית ואפשר לעשות משהו עם יוזמות וחדשנות של השטח.

עם זאת, לטענת גורמים בארגונים המפעילים, המימון העומד לרשותם עדיין מצומצם מדי ונחוץ תקציב נוסף ממשרד הרווחה, כדי לענות על הצרכים האלה:

● ייעול תהליך גיוס המשפחות: המעבר להפעלת האומנה באמצעות ארגונים חיצוניים הביא עמו התמקצעות בגיוס משפחות לאומנה. עם זאת, מן הראיונות עלה כי תהליך זה דורש משאבים רבים, שלא תמיד זוכים לתקצוב מטעם משרד הרווחה. לדברי מנהלת אומנה באחד הארגונים המפעילים:

"תהליך גיוס המשפחות מתבסס ב-90% על תרומות".

● הרחבת רכיבי הליווי: בארגונים המפעילים מעוניינים להרחיב את הליווי הניתן למשפחות לא רק מבחינת מספר המשפחות ובני המשפחה הזוכים לליווי אלא גם מבחינת רכיביו: יותר קבוצות תמיכה, קבוצות טיפוליות וקבוצות להדרכת הורים, וכן עיבוי הליווי למשפחות, במיוחד בהתחלה ולקראת סיום האומנה. עוד צוין כי עקב חוסר זמן ותקנים, אי אפשר כיום להרחיב את רכיב הטיפול בתפקיד והארגונים נאלצים לרכוש שירותים מבחוץ. מנהלת אומנה באחד הארגונים המפעילים ציינה בדבריה:

אם ה-case load היה מצומצם יותר כמו באומנה הטיפולית, הרבה יותר שירותים טיפוליים יכולים היו להינתן על ידי מנחות האומנה שמתמחות באומנה ולא על ידי אנשי מקצוע חיצוניים.

● הפחתה נוספת בעומס העבודה (case load) למנחת אומנה: כאמור, לאחר ההפרטה החלקית צומצם עומס העבודה (case load) למנחת אומנה, ובתקופת המחקר הוא צומצם שוב. אולם לטענת הארגונים המפעילים נחוצה הפחתה ניכרת נוספת כדי לשפר את איכות הליווי למשפחות. מנהלת אומנה באחד הארגונים המפעילים ציינה:

מנחות האומנה מתוקצבות על ביקור של פעם בחודש למשפחה. על סמך זה לקדם תהליכים — זה לא ריאלי. נדרשת החזקה למשפחות ברמה מאוד גבוהה. צריך להכפיל את כמות הפגישות של מנחות האומנה עם המשפחות, ואת מינון ההחזקה.

● שיפור בתנאי העסקתן של מנחות האומנה: בראיונות עם גורמים בארגונים המפעילים צוין כי תנאי העבודה של עו"סית המשפחה טובים יותר מאלו של מנחות האומנה, וכי נחוצה השוואת תנאים. נוסף על כך דווח כי משרד הרווחה אינו מקצה תקציב גדול יותר לשם העלאת שכרן של המנחות הוותיקות ועל כן הארגונים המפעילים

הם שמעלים את שכרן כדי למנוע תחלופה גבוהה. קשיים בניהול דיאלוג בנושא התקציב עלו בראיונות הן מצד משרד הרווחה והן מצד הארגונים המפעילים. אנשי מטה במשרד הרווחה טענו כי הארגונים המפעילים פונים אליהם בתדירות גבוהה מדי בבקשה להגדיל את התקציב, ואי אפשר להיענות לדרישותיהם. לדברי אחד ממנהלי היחידות המפנות במשרד הרווחה:

הציפייה היא שהארגונים המפעילים ימצאו פתרונות בעצמם ויגיטו משאבים. כל אחד משחק את המשחק הצפוי מראש. הממשלה אומרת: 'עם זה תסתדרו', והארגונים המפעילים [...] אומרים: 'נצעק גוועלד ונפעיל לחץ ציבורי באמצעות לחץ פוליטי והמדיה'.

הארגונים המפעילים הביעו קושי באשר לחשדנות משרד הרווחה כלפיהם כאשר מתנהל דיאלוג בנוגע לתקציבים. כך לדברי מנהל אומנה באחד הארגונים המפעילים:

יש פערים גדולים בין התקציב שניתן לתקציב שנחויץ להפעלת האומנה [...]. אומנם זה נכון שהמדינה הגדילה את התקציב המיועד לאומנה עם ההפרטה, אבל לפני ההפרטה שילמו פחות וגם קיבלו פחות. אף אחד לא סוחט כספים או גונב. אנחנו רוצים לקבל יותר כדי שנוכל לתת יותר.

פיתוח גוף ידע

מדברי המרואיינים עולה כי אחד ההיבטים החשובים של התייעלות שירותי האומנה הוא פיתוח הידע המקצועי והמומחיות בתחומי האומנה. בארגונים המפעילים את האומנה התפתחו תהליכי למידה וגובשה תורה מקצועית, בין היתר עקב הפיכתה של האומנה לילדים שהופנו משירות ילד ונוער לתחום מומחיות נפרד משאר תפקידי עו"סיות המשפחה. מנהלת האומנה באחד הארגונים המפעילים מתארת כיצד פותח הידע:

עובדות שלנו עשו עבודות סמינריוניות ועבודות מסטר בתחומי האומנה. נכתבו מאמרים ובוצעו תרגומים. ישנה התמחות באומנה שלא הייתה קודם. בזכות זה אני יכולה היום להדריך סטודנטים בתחום האומנה ולערוך הכשרת עובדים מקצועית.

בשנת 2007 הוקמו קבוצת למידה וקהילת ידע וירטואלית ביוזמתה של המפקחת הארצית על ענף האומנה בשירות ילד ונוער ובעזרתו של האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה. לדברי המפקחת הארצית, היוזמה להקמת קבוצת הלמידה וקהילת הידע נבעה מן הצורך של הפיקוח לחזק את הקשר עם עבודת הארגונים המפעילים, ליצור אחידות, למנף את תהליך פיתוח הידע שבו הוחל בארגונים המפעילים ולגבש תורה מקצועית שתהיה מושתתת גם על תורת השדה ותכלול סטנדרטים אחידים לעבודה

לכל הארגונים המפעילים. בקבוצת הלמידה השתתפו נציגי כל הארגונים המפעילים וכן המפקחים של כל אגפי המשרד העוסקים באומנה. החומרים שנכתבו בקבוצת הלמידה פורסמו ונדונו בקהילת הידע הווירטואלית של המשרד. קבוצת הלמידה אף פרסמה בשנת 2010 סדרת חוברות בשם "אומנה, הלכה ומעשה" בהוצאת אשלים. חוברות אלו משמשות כיום סטנדרט לעבודה מקצועית בתחום האומנה. בשנת 2012 נפתחו קבוצות למידה נוספות העוסקות באומנה עבור אוכלוסיית אגף השיקום ואוכלוסיית האגף למוגבלות שכלית.

לסיכום, בפרק זה הוצגו תפיסות המרואיינים את השינויים ותהליכי ההתייעלות שחלו בשירותי האומנה בעקבות הפרטתם החלקית. לפי תפיסתם, התייעלות השירותים התרחשה בעיקר בגלל השינויים ברמה הארגונית של שירותי האומנה. שינויים ארגוניים אלה כללו: בניית תפקיד ייעודי למנחת האומנה, וזה שיפר את הליווי; הפרדת שירותי האומנה מכלל השירותים הניתנים למשפחות במחלקה, והדבר תרם לשיפור תהליך גיוס משפחות האומנה, בחירתן והתאמתן לילדים המועמדים לאומנה; וההפרדה בין הגוף המפעיל והמדריך ובין הגוף המפקח, הפרדה שיעלה את תפקיד הפיקוח ואפשרה פיקוח הדוק יותר. עם זאת, המרואיינים הצביעו גם על קשיים שליוו את התהליך, שמקצתם נוצרו בשל השינויים המבניים שהתחוללו בעקבות ההפרטה החלקית. אחד הקשיים שתוארו נובע מחלוקת האחראיות לליווי המשפחות המולידות ולליווי המשפחות האומנות והילדים בין הארגונים המפעילים למחלקות לשירותים חברתיים. חלוקה זו מחייבת תיאום ושיתוף פעולה מרביים בין גורמים שונים, אולם בפועל מתגלעים קשיים רבים בעבודה המשותפת בין הגורמים. קושי אחר שנוצר בעקבות ההפרטה החלקית נובע מהעדר כלים לאכיפת המדיניות. אומנם הפיקוח הופרד מהגוף המפעיל אבל הוא לא קיבל כלים וסמכות שיאפשרו לו לפעול לאכיפת המדיניות שגובשה במשרד הרווחה ולהבטחת ביצוע דפוסי העבודה כפי שהוסדרו בחוזה בין משרד הרווחה לארגונים המפעילים.

דיון

בתחילת שנות ה-2000 החל תהליך הפרטה חלקית של שירותי האומנה בישראל. המאמר הנוכחי ביקש ללמוד כיצד המעורבים בשירותי האומנה תופסים את השינויים שהתחוללו בשירותי האומנה ברמה הארגונית בעקבות הפרטתם החלקית, ומהם היתרונות והמגבלות של שינויים אלו. בכך הוא משלים מעט את המחסור במחקרים הבוחנים את תפיסותיהם של אנשי מקצוע על שירותי אומנה מופרטת. נוסף על כך, המאמר מצטרף

לדיון המתקיים בספרות המחקר על השלכות ההפרטה החלקית ומוסיף לטיעונים הנשמעים בעדה ונגדה. מהמחקר הנוכחי עולה כי בקרב המעורבים בשירותי האומנה בישראל רבים המצדדים בה על פני המתנגדים לה. בראיונות עם גורמים במשרד הרווחה ועם נציגי הארגונים המפעילים את שירותי האומנה הובעה שביעות רצון משינויים אלה לצד תחומים שבהם לדעת המרואיינים היישום אינו מיטבי ומצריך שינוי. הדיון בממצאים, המובא להלן, מבקש ללמוד מתפיסת אנשי המקצוע את ההפרטה החלקית, מהם יתרונותיה ומהן מגבלותיה, ולהציע תובנות באשר לאופנים שבהם אפשר לשפרה.

המרואיינים ציינו סיבות רבות לשביעות רצונם מההפרטה החלקית. רבות מהן עולות בקנה אחד עם טיעונים הנשמעים בספרות המחקר. עיקר הטיעונים נוגעים לתועלת ההפרטה החלקית. ואכן גם בספרות נמצא כי אחד הטיעונים העיקריים בעד ההפרטה החלקית של שירותי האומנה הוא יכולתה להפיק תועלת רבה יותר מהשירות ולהפוך מערכת מורכבת לפרודוקטיבית יותר (O'Connor & Netting, 2009; Paulson et al., 2002). לפני ההפרטה החלקית היו שירותי האומנה מבוזרים מדי (סופקו בידי המחלקות לשירותים חברתיים) ולא היה אפשר לספק שירותים באיכות ובהיקף הנדרשים. בעקבות כך התגבשה החלטה במשרד הרווחה שיש צורך לשנות את מבנה השירות המקצועי ברמת השטח, והוחלט שהדרך הישימה ביותר לעשות זאת היא באמצעות הפרטה חלקית של השירותים (כרוזים-קורושי ועמיתים, 2005). אחת הפעולות הראשונות שנעשו בישראל הייתה להפקיד את האחריות להפעלת שירותי האומנה בידי מספר קטן של ארגונים, במקום בידי מספר רב של מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. שינוי זה אפשר שיתוף פעולה ארצי במתן שירותי האומנה, אשר תרם בין היתר להגדלת מאגר המשפחות המועמדות לאומנה ולהידוק הליווי הניתן למשפחות האומנה, גם בקרב משפחות המתגוררות באזורים מרוחקים מהמרכז.

עוד נטען כי ההתייעלות של שירותי האומנה נובעת מהחובה המוטלת על הארגונים המפעילים להוכיח את איכות השירותים שהם מספקים ואת יעילותם, כדי שיוכלו לחדש את החוזה עם הממשלה. תהליך זה מחייב אותם לנסח בבהירות את מטרות ההתערבות, לפתח מדדי תוצאה ולנטר את התוצאות באמצעים טכנולוגיים יעילים (Freundlich, 2003; Gerstenzang, 2003; Hasenfeld, 2000; Hasenfeld & Garrow, 2012). אומנם הארגונים המפעילים את שירותי האומנה בישראל כמעט אינם נדרשים להוכיח את איכות השירות שהם מספקים כדי שהחוזה עמם יחודש; לאורך השנים נעשו בסך-הכול שני מחקרים, מלבד המחקר הנוכחי (אופק, 2005; כרוזים-קורושי ועמיתים, 2005), ואלה שמו דגש בעיקר על בדיקת יישום השירותים. עם זאת, אנו עדים לשאיפתם של הארגונים לשפר את עבודתם באמצעות הקמת קבוצת למידה וקהילת ידע וירטואלית, שנועדו בין השאר למנף את תהליך פיתוח הידע ולגבש תורה מקצועית אשר תישען על

סטנדרטים אחידים לעבודה לכל הארגונים המפעילים ותורגם למדיניות מחייבת מטעם משרד הרווחה. בראיונות צוינה ההשפעה החיובית של מהלכים אלה על ניהול טוב יותר של מערכת שירותי האומנה כולה. לטענת הגורמים המעורבים בהפעלת שירותי האומנה ההפרטה החלקית הובילה להתמקצעות בתהליכי בחירת המשפחות, ההתאמה בין המשפחה האומנת לילד שעתיד להשתלב בה וההכנה לתפקיד האומנה. נראה כי כעת הבשיל הזמן שהארגונים ישקיעו מאמצים גם בפיתוח מדדי תוצאה ומערכות ממוחשבות לניהול הידע כדי להבטיח את התוצאות הרצויות. זה חלק מהותי מבחינת היעילות והתועלת של השירות.

היבט אחר של שיפור השירות בא לידי ביטוי בהגדלת התקציב המיועד לשירותי האומנה. קטן (2007) מציין כי גורמים שונים בהנהלת משרד הרווחה ובמשרד האוצר בישראל תומכים במדיניות של הפרטה חלקית ומעודדים את מימושה. נראה כי מסיבה זו הייתה לאגף התקציבים במשרד האוצר נכונות להגדיל את התקציב להפעלת שירותי האומנה. תקצוב השירות בישראל נהנה מיתרונות של אופן המימון של שירותי אומנה ציבוריים ושל שירותי אומנה מופרטים חלקית במדינות מערביות שונות. מצד אחד, המימון יציב ואינו מותנה בתוצאות האומנה. מצד אחר, לגופים המפעילים את האומנה יש אוטונומיה גבוהה יותר לפעול להגדלת התקציב. אחת הדרכים של הארגונים המפעילים לפעול להגדלת התקציב היא באמצעות יכולתם לגייס תרומות, להציג את התרומות ליעול שירותי האומנה ולשכנע את קובעי המדיניות בחשיבות הגדלת התקציב ברמה הארצית. ואומנם, לא רק מאמצי השדלנות הביאו לשינוי בתקציב אלא גם האפשרות העומדת לפני הארגונים המפעילים, בהיותם ארגונים ללא מטרת רווח, לגייס תרומות. אומנם בפועל ההכנסה מתרומות העומדת לרשות הארגונים המפעילים היא קטנה מאוד. עם זאת, הגדלת התקציב באמצעות תרומות הובילה את הממשלה להגדיל גם מצדה את תקציב ההפעלה של שירותי האומנה.

מניתוח ממצאי המחקר עולה כי לתפיסתם של המעורבים בהפעלת שירותי האומנה בישראל, ההפרטה החלקית תרמה להתייעלות של שירותי האומנה בכך שהיא אפשרה את השינויים הארגוניים והתקציביים בהספקת שירותי האומנה. עיקר תרומתה בשיפור השירותים ברמה הארגונית, למשל בניית תפקיד ייעודי למנחת האומנה אשר שיפרה את הליווי הניתן, או ההפרדה בין הגוף המפעיל והמדריך ובין הגוף המפקח שיעלה את תפקיד הפיקוח ואפשרה פיקוח הדוק יותר.

אחד היעדים של הפרטת שירותי האומנה הוא עידוד התחרות בין הארגונים המפעילים לצורך בחינת סוג השירותים היעיל יותר. הדבר נכון במיוחד כאשר הארגונים המפעילים משתייכים הן לארגונים ללא מטרת רווח והן לארגונים פרטיים למטרות רווח. בעת ביצוע המחקר ארגון פרטי אחד בלבד הפעיל את שירותי האומנה

והיתר היו ארגונים ללא מטרת רווח, ועל כן כחינת היעילות מהיבט זה אינה אפשרית כאן. על כך יש להוסיף כי העובדה שכל הארגונים המפעילים את שירותי האומנה בישראל קשורים באותו חוזה למשרד הרווחה ותלויים במידה רבה בכספים שמקצה המשרד להפעלת השירותים, מקהה את ההבדלים ביניהם. כפי שהעידו מנהלי האומנה בשירותים המפעילים, התחרות בין הארגונים הייתה מצומצמת בלבד, גם מכיוון שלרוב אינם מתחרים על אותו פלח אוכלוסייה. במובן זה, הבחירה של שירותי הרווחה להפעיל את שירותי האומנה בכל מחוז באמצעות ארגון מפעיל אחר צמצמה את האפשרות להפיק תועלת מן התחרות, שהיא אחד מיתרונות ההפרטה החלקית, לפי מצדדיה. כאמור, עם הזמן הועצם ממד התחרות בין הארגונים וכיום בשלושה מתוך ארבעה מחוזות ישנה תחרות בין שני ארגונים על אותו פלח אוכלוסייה. למרות התחרות המצומצמת בין הארגונים בעת ביצוע המחקר, אפשר היה למצוא רכיבים של חדשנות ויצירתיות בעבודתם. לדוגמה, פיתוח תפקידים מקצועיים חדשים: "מגייסת משפחות" ו"מנחה לעיבוי ההשמה", שנוספו לחלק ממנחות האומנה, והפעלת קבוצות תמיכה לאוכלוסיות ייחודיות כמו מתבגרים באומנה ואחים קולטים. מרואיינים ציינו שהארגונים לומדים זה מזה כיצד לשפר את העבודה. במובן זה אפשר לומר שהארגונים עברו תהליכים של איזומורפיזם, כלומר הידמות מבנית (DiMaggio & Powell, 1983). הצלחתם של הארגונים המפעילים לפתח חדשנות ויעילות גם ללא תחרות עומדת בניגוד לטיעונים העולים בספרות שהתחרות היא המעודדת פיתוח שירותים מגוונים, חדשניים, איכותיים ויעילים יותר מאשר אלו המוצעים בהעדרה (Hoggett, 1996; Kearns & Paddison, 2000), וכי העדר תחרות עלול לגרום להתפתחות תהליכים של איזומורפיזם, שבעקבותיהם הארגונים המפעילים עלולים לאבד את זהותם הארגונית הייחודית ואת היתרון היחסי שלהם על פני הגוף הממשלתי (DiMaggio & Powell, 1983).

לצד התרומות הרבות שציינו המרואיינים, הם הצביעו גם על קשיים שליוו תהליך זה, אשר מקצתם נוצרו בשל השינויים המבניים שהתחוללו בעקבות ההפרטה החלקית. אחד הקשיים שתוארו בראיונות נובע מחלוקת האחריות לליווי המשפחות המולידות ולליווי המשפחות האומנות והילדים בין הארגונים המפעילים למחלקות לשירותים חברתיים, המחייבת תיאום ושיתוף פעולה מרביים בין גורמים שונים. אומנם החוזה שנחתם בין משרד הרווחה לארגונים המפעילים מחייב יצירת קשר שוטף בין הגורמים, אולם יישום המדיניות בפועל נתקל בקשיים רבים. ממצאים דומים נמצאו במחקרים נוספים. כך לדוגמה, קשיים בתקשורת ובשיתוף הפעולה בין עובדי הארגונים המפעילים את האומנה לבין העובדים הסוציאליים בשירותים הציבוריים המטפלים במשפחות דווחו גם במחקר שנערך בקנזס. במחקר צוין כי אין די בחקיקת חוקים ובהגדרת נהלים,

אלא יש לספק לאנשי המקצוע הכשרה כיצד לפעול בשיתוף פעולה פורה וחיובי זה עם זה (Waugaman, 1994).

קושי אחר שנוצר בעקבות ההפרטה החלקית של שירותי האומנה נובע מהעדר כלים לאכיפת המדיניות. אומנם הפיקוח הופרד מהגוף המפעיל אבל הוא לא קיבל כלים וסמכות שיאפשרו לו לפעול לאכיפת המדיניות שגובשה במשרד הרווחה ולהבטחת ביצוע דפוסי העבודה כפי שהוסדרו בחוזה בין משרד הרווחה לארגונים המפעילים. כך, למשל, המפקחים אינם יכולים להבטיח דפוסי פעולה משותפים בין מנחות האומנה לעו"סיות המשפחה, מאחר שהמחלקות לשירותים חברתיים אינן בתחום אחריותם. כדי לשפר את יישום המדיניות יש לאתר דרכים יעילות לתרגום המדיניות לעשייה בשטח. בכלל זה יש לבחון אם יש צורך בפיקוח ובתהליכי אכיפה יעילים יותר או לחלופין צורך בשינוי המדיניות ובהתאמתה לצורכי השטח וליכולותיו.

ממצאי המחקר מעלים עוד כמה כיווני פעולה מומלצים לשיפור שירותי האומנה לאחר הפרטתם החלקית. ביניהם, חיזוק שיתופן של מנחות האומנה בליווי הקשר עם משפחות הילדים; חיזוק היישום של התקנות ושל ההסכם בין משרד הרווחה לארגונים המפעילים וחיזוק האחידות בדפוסי העבודה הבסיסיים של הארגונים המפעילים.

מגבלות המחקר

המאמר הנוכחי דן בתועלתה של ההפרטה החלקית של שירותי האומנה בישראל לפי תפיסת אנשי המקצוע. התמונה העולה ממנו אינה מלאה משתי סיבות עיקריות: תוצאות ההפרטה החלקית של שירותי האומנה בישראל ויעילותה אינן נבחנות בו על פי מדדים אובייקטיביים, אלא מוצגת נקודת המבט של אנשי המקצוע בלבד ולא של שאר המעורבים באומנה: ההורים המולידים, ההורים האומנים והילדים. מומלץ על כן במחקרי המשך לבחון את תוצאות ההפרטה החלקית של שירותי האומנה במדדים אובייקטיביים ואף בקרב ההורים ובעיני הילדים עצמם.

במחקר הנוכחי לא הוצגו תפיסות באשר להבדלים בהפעלת שירותי האומנה בידי ארגונים ללא מטרת רווח לעומת ארגונים פרטיים למטרות רווח. יש להניח שהבדלים אלה לא עלו כיוון שרק ארגון פרטי אחד הפעיל את שירותי האומנה בזמן עריכת המחקר, ולא היה בכך כדי לספק בסיס להשוואה בין סוגי הארגונים. עתה, כשיותר מארגון פרטי אחד מפעיל את שירותי האומנה, מוצע לבחון את ההבדלים במידת התועלת והיעילות בין שני סוגי הארגונים.

במחקר הנוכחי נבחנו תפיסות על ההפרטה החלקית של שירותי האומנה בשיטת המחקר האיכותני מנקודת המבט של אנשי המקצוע שעבדו לפני ואחרי ההפרטה

החלקית, או שהיו מעורבים ביצירת תהליך זה. ייתכן כי חלק מן התפיסות שהובעו היו מוטות מסיבות שונות, כגון שאיפה להצדיק את מהלך ההפרטה החלקית בדיעבד, ובשל הטיות בזיכרון והשפעה של הלך הרוח בהווה. ייתכן גם שאנשי המקצוע בארגונים המפעילים מושפעים מהעובדה שארגוניהם בני החלפה ומתחרים עם הארגונים האחרים. מגבלות אלה מחזקות את הצורך בשימוש בכמה שיטות מחקר לבחינת ההפרטה החלקית של שירותי האומנה. שימוש מסוג זה עשוי היה לשפר גם את יכולת ההכללה של מחקר הנוכחי בנוגע לארגונים מופרטים חלקית אחרים.

מקורות

- אופק, א. (2005). מחקר ההפרטה החלקית של שירותי האומנה. רמת השרון: מכון אופק.
- אייזנשטדט, מ. (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסייעוד ושירותי תקן ומניעת עבריינות. בתוך י. קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות (189-210). תל אביב: רמות והמרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- אייזנשטדט, מ. ורוונהק, ז. (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תכנית הסייעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.
- גל-נור, י. ופז-פוקס, א. (2015). מבוא. בתוך י. גל-נור, א. פז-פוקס ונ. ציון (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (7-21). ירושלים: מכון ון ליר.
- ינאי, א. (2011). הערכת תוכניות רווחה: האתגר וכללי היסוד. ביטחון סוציאלי, 85, 7-27.
- כורזים, י. וליבוביץ, ש. (2004). ההפרטה החלקית של שירותי האומנה. ירושלים: משרד הרווחה, השירות לילד ולנוער. נדלה מתוך: <http://www.molsa.gov.il/Revacha/YeladimAndNoar/documents/17.asp>
- כורזים-קורשי, י., ליבוביץ, ש. ושמיד, ה. (2005). ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. ביטחון סוציאלי, 70, 56-77.
- מבקרת המדינה (1999). דו"ח מבקרת המדינה מס' 50' לשנת 1999. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מנדלקרן, ר. ושרמן, א. (2015). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. בתוך י. גל-נור, א. פז-פוקס ונ. ציון (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (265-319). ירושלים: מכון ון ליר.
- קטן, י. (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א. אבירם, ג. גל וי. קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל, מגמות וסוגיות (101-130). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שורק, י., סבו-לאל, ר. ובן סימון, ב. (2014). שירותי האומנה בישראל: תהליכי שינוי ותמונת מצב. ירושלים: מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. נדלה מתוך: <http://brookdaleheb.jdc.org.il/?CategoryID=156&ArticleID=331>
- שקדי, א. (2003). מילים המנסות לגעת, מחקר איכותני – תיאוריה ויישום. תל-אביב: רמות, אוניברסיטת תל-אביב.

- Barber, J. G. (2002). Competitive tendering and out-of-home care for children: The South Australian experience. *Children and Youth Services Review*, 24, 159-174. doi: 10.1016/S0190-7409(02)80003-2
- Biehal, N. (2007). *The uses of foster care in England: Policy, organisation, and discourse*. Paper presented at the 1st International Network Conference, 21-23 June 2007, University of Siegen.
- Carey, M. (2008). Everything must go? The privatization of state social work. *British Journal of Social Work*, 38, 918-935. doi: 10.1093/bjsw/bcl373
- Casey Family Programs (2010). *An analysis of the Kansas and Florida privatization initiatives*. Retrieved from: http://www.michfed.org/analysis_kansas_and_florida_privatization_initiatives_april_2010/
- Coles, D. C. (2015). *Identifying differences between privatized, partially privatized, and non-privatized state foster care systems: A comparative study examining efficiency and effectiveness*. Unpublished doctoral dissertation, Virginia Commonwealth University.
- Collins-Camargo, C., McBeath, B., & Ensign, K. (2011). Privatization and performance-based contracting in child welfare: Recent trends and implications for social service administrators. *Administration in Social Work*, 35, 494-516. doi: 10.1080/03643107.2011.614531
- Corkran, K. B. (2006). Principal-agent obstacles to foster care contracting. *Journal of Law, Economics & Policy*, 2, 29-50.
- Denzin, N. K. (1989). *Interpretive interactionism*. Newbury Park, CA: Sage.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160. doi: 10.2307/2095101
- Freundlich, M., & Gerstenzang, S. (2003). *An assessment of the privatization of child welfare services: Challenges and successes*. Washington, DC: CWLA Press.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York, NY: Basic Books.
- Gillespie, D. F. (2000). Organizational structure and performance. In R. J. Patti (Ed.), *The handbook of social welfare management* (pp. 155-168). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hasenfeld, Y. (2000). Social welfare administration and organizational theory. In R. Patti (Ed.), *The handbook of social welfare management* (pp. 89-112). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hasenfeld, Y., & Garrow, E. E. (2012). Nonprofit human-service organizations, social rights, and advocacy in a neoliberal welfare state. *Social Service Review*, 86, 295-322. <http://www.jstor.org/stable/10.1086/666391>

- Hoggett, P. (1996). New modes of control in the public service. *Public Administration*, 74, 9-32. doi: 10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x
- Hollingsworth, L. D., Bybee, D., Johnson, E. I., & Swick, D. C. (2010). A comparison of caseworker characteristics in public and private foster care agencies. *Children and Youth Services Review*, 32, 578-584. doi:10.1016/j.chilgyouth.2009.12.004
- Hubel, G. S., Schreier, A., Hansen, D. J., & Wilcox, B. L. (2013). A case study of the effects of privatization of child welfare on services for children and families: The Nebraska experience. *Children and Youth Services Review*, 35(12), 2049-2058.
- Humphrey, K. R., Turnbull, A. P., & Turnbull, H. R. (2006). Perspectives of foster-care providers, service providers, and judges regarding privatized foster-care services. *Journal of Disability Policy Studies*, 17, 2-17. doi: 10.1177/10442073060170010101
- Jayaratne, S., & Faller, K. C. (2009). Commitment of private and public agency workers to child welfare: How long do they plan to stay? *Journal of Social Service Research*, 35, 251-261. doi: 10.1080/01488370902900972
- Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37, 845-850. doi: 10.1080/00420980050011118
- Kettl, D. F. (2005). *The global public management revolution* (2nd ed.). Washington DC: Brookings Institution Press.
- Lee, E., Allen, T., & Metz, A. (2006). *Literature review on the privatization of child welfare services*. Lexington, KY: University of Kentucky & Planning and Learning Technologies, Inc.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- McBeath, B., & Meezan, W. (2008). Market-based disparities in foster care service provision. *Research on Social Work Practice*, 18, 27-41. doi:10.1016/j.chilgyouth.2007.10.011
- McConnell, S., Burwick, A., Perez-Johnson, I., & Winston, P. (2003). *Privatization in practice: Case studies of contracting for TANF case management* (Final Report). Retrieved from: <http://aspe.hhs.gov/hsp/privatization-rpt03/index.htm>
- Mosley, J. E., & Ros, A. (2011). Nonprofit agencies in public child welfare: Their role and involvement in policy advocacy. *Journal of Public Child Welfare*, 5, 297-317. doi: 10.1080/15548732.2011.566789
- Myslewicz, M. (2007). *Privatization of child welfare services: An analysis of the Kansas and Florida initiatives*. Unpublished Master's thesis, University of Washington. Retrieved from <https://www.openminds.com/wp-content/uploads/indres/060107cwsprivatization.pdf>

- O'Connor, M. K., & Netting, F. E. (2009). *Organization practice: A guide to understanding human service organizations* (2nd ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Patterson, A., & Pinch, P. L. (1995). "Hollowing out" the local state: Compulsory competitive tendering & restructuring of British public sector services. *Environment & Planning*, 27, 1437-1461. doi: 10.1068/a271437
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage.
- Paulson, R. I., Armstrong, M., Brown, E., Jordan, N., Kershaw, M. A., Vargo, A., & Yampolskaya, S. (2002). *Evaluation of the Florida department of children and families community-based care initiative in Manatee, Sarasota, Pinellas and Pasco Counties: A final report on fiscal year 2001-2002*. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute.
- Pecora, P. J., Whittaker, J. K., Mauccio, A. N., Barth, R. P., & Plotnick, R. D. (2000). Family foster care. In P. J. Pecora, J. K. Whittaker, A. N. Mauccio, R. P. Barth, & R. D. Plotnick (Eds.), *The child welfare challenge: Policy, practice, and research* (pp. 298-329). New York, NY: Aldine de Gruyter.
- Savas, E. S., & Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York, NY: Chatham House.
- Sellick, C. (2011). Privatising foster care: The UK experience within an international context. *Social Policy & Administration*, 45, 788-805. doi: 10.1111/j.1467-9515.2011.00791.x
- Spradley, J. (1979). *Ethnographic interview*. New York, NY: Holt, Rinehart, and Winston.
- Steen, J. A., & Smith, S. (2012). An organizational view of privatization: Is the private foster care agency superior to the public foster care agency? *Children and Youth Services Review*, 34, 851-858. doi: 10.1016/j.childyouth.2012.01.016
- Strauss, A. L., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Waugaman, W. R. (1994). Professionalization and socialization in interprofessional collaboration. In R. M. Casto & M. C. Julia (Eds.), *Interprofessional care and collaborative practice* (pp. 23-31). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Wulczyn, F. W. (2000). Federal fiscal reform in child welfare services. *Children and Youth Services Review*, 22, 131-159. doi: 10.1016/S0190-7409(00)00070-0
- Zell, M. C. (2006). Child welfare workers: Who they are and how they view the child welfare system. *Child Welfare*, 85, 83-103.

סוקרים סופרים

THE JOSSEY BASS HANDBOOK OF NONPROFIT LEADERSHIP AND MANAGEMENT (4th edition)

David O. Renz, Robert D. Herman (Editors):

San Francisco: Jossey-Bass, 2016. 779 p.

הספר הוא אסופה של פרקים שכתבו חוקרים מובילים בתחום המנהיגות והניהול של ארגונים ללא כוונת רווח. הם מציגים תיאוריה, מחקר ופרקטיקה, המתבססים על מחקריהם בתחומים אלה.

בהיבט המושגי הספר מציג שלושה תחומים בחקר המנהיגות והניהול בארגונים ללא כוונת רווח. התחום הראשון הוא השינויים החלים בארגונים ובסביבותיהם ובצורך של המנהיגים להתאים עצמם לשינויים אלה, שעיקרם דרישה גוברת לאחריות, שקיפות והצגת תוצאות. כל זאת תוך שילוב היבטים מתחומים שונים הקשורים לאתיקה בניהול ארגונים, ניהול פיננסי, סנגור, שיווק, יחסי ציבור והיבטים נוספים. התחום השני הוא תיאור וניתוח של יזמות חברתית וחדשנות חברתית, כפי שהיא נתפסת ומוגדרת בעיני חוקרים ואנשי מעשה. אלה מנתחים את ההשלכות של תחום מתפתח זה על המנהיגות בארגונים ללא כוונת רווח. התחום השלישי מוקדש לניהול הפיננסי של ארגונים ללא כוונת רווח ובצורך לפתח כלים פיננסיים משוכללים המותאמים למורכבות של הארגונים שלא הצטיינו בעבר בניהולם הכספי.

בספר ארבעה חלקים. כל חלק מתמודד עם האתגרים העומדים בפני המנהיגות והניהול בארגונים ללא כוונת רווח במאה ה-21. החלק הראשון מוקדש לתיאור מקיף של ההקשר המוסדי והלא-מוסדי, הפורמלי והלא-פורמלי שבו פועלים ארגונים אלה. השלכות הנובעות מההקשר המשתנה על העיצוב המבני ועל דפוסי המנהיגות והניהול נדונים בהרחבה רבה. החלק השני מוקדש לניתוח דפוסי המשילות ולניהול האסטרטגי של הארגונים. תשומת לב מיוחדת ניתנת בחלק מהפרקים לקשר בין האפקטיביות של ההנהלות הציבוריות והאפקטיביות של הארגונים. החלק השלישי מוקדש להצגה ודיון בתהליכי הניהול בארגונים ללא כוונת רווח. הפרקים בחלק זה עוסקים בייסוד, הקמה, מיסוד, צמיחה ולעתים דעיכה ומוות של ארגונים ללא כוונת רווח. חלק מהפרקים דנים

ביזמות חברתית ובאימוץ טכניקות ניהול השאובות מתחום המינהל העסקי, שמאמצת מנהיגות הארגונים. זהו חידוש מרענן בספרות על מנהיגות שבה משולב התחום המתפתח של יזמות חברתית אשר יוצרת מציאות חדשה בארגונים ודורשת התאמה של דפוס המנהיגות למציאות זו. החלק הרביעי מוקדש לניהול הפיננסי של ארגונים ללא כוונת רווח, כדי להשיג יעילות מרבית בהשגת התפוקות והתוצרים של ארגונים אלה. מחברי הפרקים דנים בהיבט האסטרטגי ובהיבט האופרטיבי של הניהול הפיננסי. בהיבט האסטרטגי דנים המחברים בסוגיה של גיוס משאבים ממקורות שונים, בעיקר פילנתרופיים, ובהשלכות של הניהול הפיננסי ומיקור חוץ על דפוס המנהיגות והניהול. בהיבט האופרטיבי מציגים המחברים טכניקות שונות של ניהול פיננסי המותאמות למאפיינים הייחודיים של ארגונים ללא כוונת רווח.

פרסום המהדורה הרביעית של הספר בא בעתו, לנוכח התפקיד החשוב והמשמעותי של המגזר הלא רווחי באספקת מגוון שירותים חברתיים לאוכלוסיות יעד שונות. מגזר זה הוא מרכיב חשוב בכלכלה של מדינות רבות ותפוקתו מהווה חלק גדול למדי בתוצר המקומי הגולמי של מדינות אלה. לטענת עורכי הספר וחלק ממחברי הפרקים, המגזר הלא-רווחי, האזרחי, מגלה עמידות ונחישות לנוכח ההתקפות הרבות מצד גורמים שונים המבקשים להצר את צעדיו. ביטוי לכך אפשר למצוא בניסיונות חקיקה אנטי דמוקרטית הפוגעים בחופש ההתאגדות החופשית, חופש העיסוק, גיוס משאבים ממקורות שונים וזכויות אזרח כמו הזכות למחאה. במצב זה יש צורך במנהיגות בעלת עוצמה ונחישות שיכולה להבטיח את עצמאות הארגונים וחופש הפעולה שלהם תוך הקטנת תלותם בגורמים ממסדיים. חשיבותה של המנהיגות עולה ככל שהארגונים נדרשים למשאבים רבים יותר כדי לממש את האידיאולוגיה שלהם, ולהוות רשת בטחון עבור אותם אזרחים שאינם מקבלים את הסעד הראוי מהמדינה.

עורכי הספר הם חוקרים מנוסים בתחום המנהיגות ובעלי ידע רב בחקר תפקודן של הנהלות ציבוריות ומידת האפקטיביות שלהן. הם לקחו על עצמם משימה מורכבת בליקוט פרקים מאת מיטב החוקרים שהתחקו אחר תהליכים ותופעות בארגונים ללא כוונת רווח. הם מנסים להקיף עולם ומלואו של תחום המנהיגות והניהול המהווים רכיבים מרכזיים בהוויה של ארגונים בכלל וארגונים ללא כוונת רווח בפרט. יש לשבח את העורכים והמחברים שעשו מאמץ ניכר לייחד את התיאורים והדיונים למושגי המנהיגות והניהול בארגונים אלה מתוך הבנה שיש להם מאפיינים ייחודיים המבדילים אותם מארגונים ממשלתיים, ציבוריים או עסקיים. בכך מהווה הספר נדבך נוסף בפיתוח מורשת לימודי המנהיגות המקנים דעת למנהיגות בארגונים ללא כוונת רווח ובארגוני החברה האזרחית, הניצבים בפני אתגרים חשובים בשנים הבאות.

אף על פי שפרקי הספר מתבססים ומעוגנים במציאות של ארגונים ללא כוונת רווח בארצות-הברית, נראה שהתכנים המופיעים בהם מתאימים למציאויות אחרות במדינות שונות, ובכללן מדינת ישראל. גם בישראל חלו שינויים רבים בארגונים אלה, וחלק מהמאמרים המופיעים בגיליון מיוחד זה עוסקים בהם. התימה המרכזית של הגיליון היא "מנהיגות וניהול בשירותי הרווחה האישיים", והיא איננה מקרית. נדרשת, לדעתי, חשיבה מחדש על מהות המנהיגות ותפקידי הניהול בהובלת ארגונים אלה להשגת מטרותיהם לטובת לקוחותיהם.

סוקר: הלל שמיד

PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert, & John Halligan
New-York: Routledge, 2015, 230 pages.

המונחים "ניהול ביצועים" (performance management) ו"מדידת ביצועים" (performance measurement) חודרים בעשורים האחרונים יותר ויותר לשיח של המגזר הציבורי. תהליך זה קשור למגמות של "הניהול הציבורי החדש" ושל "המשילות הציבורית החדשה", המדגישות את הצורך באימוץ דפוסי פעולה והתנהגות מהמגזר הפרטי למגזר הציבורי מתוך רצון לשפר ולייעל את השירותים הניתנים לאזרחים. מגמות עולמיות אלו מתגברות גם בישראל, ושירותים ציבוריים רבים – ובכללם מערך שירותי הרווחה – מבקשים להיענות לאתגר שמציבות המגמות הללו. ספרם של ון-דורן, בוקרט והליגן, מהבולטים בחקר תחום הניהול הציבורי, מבקש להציג באופן מעמיק את תחום ניהול הביצועים והפוטנציאל הטמון בו לשיפור השירותים הציבוריים.

הספר מיועד לאנשי המגזר הציבורי שסוגיות של ניהול ציבורי בעידן הנוכחי מעסיקות אותם. באופן ממוקד יותר, הספר מיועד גם לאנשי טיפול ורווחה, ויכול לשמש דרגים שונים ומגוונים של מערך שירותי הרווחה. אנשי שדה, עובדים סוציאליים ומטפלים ימצאו בו שלל כלים לניהול התערבויות המכוונות להשגת תוצאות, והחותרות ללמידה ולשיפור מתמיד של התערבויותיהם; מפקחים יוכלו להסתייע בו כדי להטמיע אצל הגורמים שהם מפקחים עליהם תהליכי עבודה סדורים ושיטתיים; אנשי מטה, מדיניות ומנהלים ימצאו בספר תובנות בעלות ערך רב לארגונים, ולקידום תהליכי עבודה אחראיים יותר ויעילים יותר.

מזה כעשור מוביל משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים את "מיזם התוצאות", החותר לשיפור איכות הטיפול במערך שירותי הרווחה באמצעות הטמעה של חשיבה תוצאתית בשירותים השונים, ובמסגרת הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. במסגרת מיזמים אלו נחשפו שירותי רווחה רבים ומגוונים לחשיבה התוצאתית, והחל תהליך משמעותי של הטמעתו בשגרת העבודה. ספרם של ון-דורן, בוקרט והליגן מצטרף למאמץ רחב-היקף זה, ויכול לתת בידי העובדים במערך הרווחה כלי עזר חשוב ביותר לעבודה סוציאלית מקצועית יותר ויעילה יותר.

לספר מבנה לוגי מהודק היטב (ראו תרשים שלו בעמ' 15), הנע באופן סדור על פי השלבים השונים של ניהול ביצועים. אסקור, איפוא, את מבנה הספר ואת עשרת פרקיו המרכיבים מבנה זה.

בפרק הראשון מבוא כללי לתחום ניהול הביצועים. הוא פותח בדיון על המשמעויות השונות של המושג "ביצוע", ועל המקום המרכזי, והשנוי במחלוקת, שהוא תפס במינהל הציבורי. כמושג, המחברים טוענים ש"ביצוע" חייב לכלול בתוכו אלמנט של התנהגות מכוונת, של הפרט או של הארגון, ושהוא מתייחס לשני רכיבים של ביצוע: הפעולות המבוצעות (actions) והתוצאות הרצויות (achievements). איכות הביצועים נמדדת ביחס לשני הרכיבים הללו גם יחד. זאת בניגוד לגישות אחרות של ניהול ביצועים שהדגישו רק את אחד הרכיבים והתעלמו ממשנהו. בהמשך הפרק מציגים המחברים את המושג המשלים של ניהול ביצועים והוא "מדידת ביצועים", שהוא תיעוד ואיסוף שיטתיים של נתונים על ההיבטים השונים של הביצוע. הנתונים הנאספים במהלך המדידה מוטמעים לאחר מכן במערכות השירות, ונעשה בהם לשם למידה ושיפור. בסוף הפרק מציגים המחברים את תמצית תפיסתם התיאורטית בנוגע לתחום ניהול הביצועים, ולאחר מכן הם משרטטים את מבנה הספר ואת ההיגיון הקושר בין פרקיו.

הפרק השני מפתח ומרחיב את המושגים שנוכרו בפרק הראשון, תוך דיון בנפרד ובהרחבה בכל אחד מהם: ביצועים, מדידת ביצועים, וניהול ביצועים. 'ביצוע' ממש ערכים כמו יעילות, מועילות, פתיחות ושקיפות; המדידה של תהליך הביצוע היא מרכיב חיוני בתהליך, והיא מאפשרת שימוש במידע הנאסף לצורך קבלת החלטות מושכלות. תהליך הביצוע מומשג בפרק זה באמצעות מטפורת ה"תוצר", שיש בהפקתו שלבים שונים: תיאור הבעיות והצרכים, תשומת, תפוקות, תוצאות ביניים ותוצאות סופיות.

הפרק השלישי מציג את ההקשר ההיסטורי של תחום ניהול הביצועים במגזר הציבורי. הוא מתאר נקודות ציון מרכזיות במהלך המאה ה-20 בהתפתחות התחום, תוך התייחסות לתנועות שונות שביקשו לקדמו. בפרק דיון בשינויים שחלו לאורך השנים בתפיסת המושגים, לצד המשכיות שהתקיימה בין התנועות השונות.

הפרק הרביעי דן בהרחבה בנושא מדידת הביצועים. הוא מציע מודל בן חמישה שלבים של תהליך המדידה: החלטה לגבי מה למדוד (שהרי אי אפשר למדוד את הכול); בחירת סמנים (אינדיקטורים) למדידה; איסוף נתונים; ניתוח; ודיווח על התוצאות. המחברים מדגישים שאין דרך אחת טובה לערוך מדידת ביצועים, והיא תלויה במידה רבה בשימוש שאמור להיעשות לאחר מכן בנתונים המתקבלים.

לאחר שנידון תהליך מדידת הנתונים, הפרק החמישי דן בהכללה (incorporation) של המידע במערכות המדיניות של הארגון. מדידת ביצועים איננה מספקת, כל עוד לא נעשה שימוש בנתונים שנאספו. כדי להגביר את הסיכויים שיעשה שימוש במידע (וזה יידון בפרק הבא) נדרשת קודם לכן הכללה שלו במעגלים השונים של פעילות הארגון. המחברים מזכירים שלושה מעגלים כאלו: מעגל המדיניות הארגונית – התוכנית האסטרטגית של הארגון והמעקב אחר יישומה; המעגל הכספי-כלכלי – תקציב, הנהלת חשבונות ועוד, והמעגל החוזי – הסכמים וחוזים לביצוע פעילויות שונות.

הכללת הנתונים במערכות הארגונית מאפשרת את השימוש במידע שנמדד. הפרק השישי דן בשימוש במידע זה. המחברים מציגים שלושה סוגים של שימוש במידע: למידה, בקרה ושליטה, ודיווח. שימוש במידע לשם למידה נועד כדי להבין טוב יותר מה עובד ומה לא עובד, ומתי, ובכך לקדם שיפור. ההתמקדות כאן היא על העתיד. שימוש במידע לשם בקרה ושליטה נועד לסייע במעקב בהווה אחרי ההלימה בין הפעולות המבוצעות לבין המדיניות. השימוש השלישי – דיווח – נועד לתת דין וחשבון, בדרך כלל לגורם חיצוני, על ביצועי הארגון. ההתמקדות כאן היא על העבר, לשם הערכה ושיפוט של הארגון. המחברים מציעים להתייחס לשלושת השימושים הללו כנעים על רצף שבין "שימוש רך" – המאפשר מרחב לפרשנות של הנתונים, לחשיבה על משמעותם ולדיאלוג, לבין "שימוש קשה" שאינו מאפשר מרחב שכזה, ובדרך כלל גוזר מנתוני הביצועים סנקציות כלכליות ואחרות על הארגון. כאמור, כפי שצינו המחברים בפרק הרביעי, השימוש המסוים שצפוי להיות במידע משפיע גם על תהליך המדידה שלו. בסופו של פרק זה מפרטים המחברים את האופנים שבהם השימוש הצפוי במידע משפיע על המדידה.

הפרק השביעי הוא במידה רבה המשכו של הפרק הקודם, והוא דן בשימוש במידע הנמדד מנקודת מבטם של המשתמשים בו. למשתמשים שונים (מנהלים, לקוחות, פוליטיקאים ועוד) יש ציפיות שונות מהמידע וצרכים שונים, והשימוש שיעשה במידע נובע גם מההקשר שבו הם פועלים ועובדים. המחברים מדגישים שהבנה של נקודה זו דרושה כדי שהמידע שיופק במדידה יהיה רלוונטי למשתמשים בו.

הפרק השמיני דן בתופעה שכיחה למדי – אי שימוש במידע הנמדד, גם כאשר הוא קיים וזמין לארגון. גורמים שונים – פסיכולוגיים, תרבותיים ומוסדיים מהווים חסמים בפני שימוש במידע שכזה. המחברים דנים בהרחבה בכל אחד מסוגי החסמים הללו, ולטענתם הבנה של חסמים אלו חשובה כדי שיהיה אפשר להתמודד איתם. המחברים מצביעים גם על המחיר הכרוך באי שימוש במידע הנמדד.

הפרק התשיעי עוסק בהשפעות של מדידת הביצועים על התנהגותם של חברי הארגון. ההשפעות יכולות להיות פונקציונליות – היינו תורמות למטרות הארגון, על פי מטרת השימוש בנתונים שהוגדרה (ראו פרק 4): מדידת הביצועים עשויה לקדם תהליכי למידה ושיפור, לסייע בתהליכי בקרה ושליטה, ולשפר את ביצועי הארגון הנדרש לדווח על הישגיו. מאידך גיסא, השפעות המדידה יכולות להיות גם בלתי מועילות ולחלוטין לא מקדמות. המחברים מונים שני סוגים של השפעות כאלה: מניפולציה על תהליך המדידה (למשל, באמצעות שימוש במדדים "קלים" שאינן משקפים באופן מהימן את המציאות), או מניפולציות על הביצועים של הארגון. המחברים מונים את העיוותים האפשריים בכל אחד מן הסוגים הללו, ומציעים דרכים להתמודדות עימם.

הפרק העשירי והחזותם של הספר עוסק בעתידו של תחום ניהול הביצועים. לצד ההתפשטות הגוברת של ניהול ביצועים במגזר הציבורי, יש עדיין אתגרים רבים בהטמעתו. המחברים מתווים כמה דרכים ליישום מוצלח ויעיל של גישות ניהול הביצועים במציאות המורכבת והמשתנה של ימינו.

פרקי הספר מרכיבים יחד מעין ספר לימוד, שמשובצים בו מגוון אמצעים המסייעים ללמידה ולעיבוד התכנים. בפתחת כל פרק מוצגות שלוש תיבות טקסט: יעדי הלמידה, נקודות מפתח בפרק, ושאלות לדיון. לאורך הפרק מוצגים תרשימים מבהירים, טבלאות, ודוגמאות ממוסגרות להרחבה. כל פרק מסתיים בסיכום תמציתי של התכנים ובהפניות לקריאה נוספת.

הספר בנוי היטב, גדוש בידע רלוונטי וערכני, ומוגש באופן בהיר. הוא מתאים במיוחד לאלו שאינם בעלי רקע בתחום זה, אך גם מומחים יותר יצאו נשכרים מהתובנות ומההמשגות המשוקעות בו. אם כן, ספר זה יכול לשמש כלי עזר מצוין בידי מי שמבקש להטמיע גישה של ניהול ביצועים בעבודתו, ובכך – כך אני מאמין – לשפר את השירות שהוא מעניק ללקוחותיו.

סוקר: אליהו שי

CASES IN INNOVATIVE NONPROFITS ORGANIZATIONS THAT MAKE A DIFFERENCE

Ram A. Cnaan and Diane Vinokur-Kaplan (Editors)

Thousand Oaks, California: Sage, 2015. 306 pages.

אחת התכונות המיוחסות לארגוני המגזר השלישי, הידועים גם כארגונים שלא למטרות רווח, או ביתר פשטות, כעמותות, היא חדשנות. הנחה מקובלת היא שבשונה מרשויות שלטון בדרג הלאומי או המקומי, ארגוני המגזר השלישי כבולים פחות בתקנות ונהלים, ולכן הם מסוגלים לפעול בגמישות רבה יותר, ולהיענות במהירות וביעילות לצרכים ולמצבים משתנים. ואכן, כל מי שמעורב בפעילותם של ארגונים כאלה, וכל מי שחקר אותם, מכיר דוגמאות רבות של חדשנות בהקמת הארגונים ובפעילותם השוטפת.

רם כנען ודיאן וינוקור-קפלן לקחו על עצמם להעמיד לרשות סטודנטים ואנשי מקצוע מקבץ של אירועים המדגימים חדשנות בארגוני מגזר שלישי. בספר שערכו יש 18 חקרי אירוע של חדשנות, מרביתם מארצות-הברית והאחרים מגרמניה, הונגריה, קוריאה, הולנד, הודו וישראל. חלק מהאירועים נכתבו במשותף בידי חוקר מאוניברסיטה והאדם שיוזם והקים את התוכנית החדשנית. העורכים קיימו סמינר מקדים עם מחברי הפרקים השונים כדי להבטיח מידה של אחידות בהצגת האירועים וכדי להבנות כל פרק באותם פרקי משנה: הרקע ליוזמה החדשנית, הבעיה שעימה היא אמורה להתמודד, מהות החדשנות, מסקנות ושאלות לדיון. בסמינר הציגו המחברים את האירועים וקיבלו הצעות, הערות והנחיות בדבר מבנה הפרק. על אף המאמץ להבטיח אחידות, הדבר לא בא לביטוי בכל הפרקים, ומרביתם בנויים בצורה שתואמת את האירוע המדווח.

בספר שלושה סוגי אירועים: הקמת ארגון חדש, יצירת שותפות בין ארגונים, וחדשנות בארגון קיים. מרבית הפרקים מוקדשים לאירועים מהסוג הראשון. הפרקים המוקדשים לחדשנות בארגונים קיימים הם מעטים ועוסקים בעיקר בארגונים גדולים וותיקים, כדוגמת YMCA או ארגונים כנסייתיים גרמניים, המאמצים מדי פעם תחומי פעולה חדשים כמענה לצרכים משתנים.

הפרקים המעניינים והמרגשים באסופה זו הם אלו המספרים על אדם, שמתוך התנסותו האישית, או של אחרים בסביבתו, יזם מענה חדשני, וזה הפך לתוכנית, ובהמשך לארגון. לדוגמה: סיפורו של שדרן רדיו גרמני שחנך עובד חדש, עיוור, והופתע לגלות

עד כמה קשה לעיוורים להשתלב במקומות עבודה. כמענה לכך הוא יזם את "דיאלוג בחשיכה", תוכנית המתנהלת באתר חשוך שבו הפיקחים הם חסרי ישע, והעיוורים הם אלה שמובילים אותם ועוזרים להם לתפקד. זאת חוויה מעצימה לעיוורים, וחוויה מטלטלת לפיקחים. התוכנית זכתה להצלחה רבה, והפכה לארגון בין-לאומי שפועל בכמה ארצות, ובכללן ישראל (במוזיאון הילדים של חולון).

את ישראל מייצג פרק שכתבה מיכל אלמוג-בר ומתאר את "כנפיים של קרמבו". תלמידת תיכון נחשפה לבדידות של ילדים ובני נוער עם מוגבלות, ויזמה פעילות משותפת של ילדים מוגבלים וילדים "רגילים". פעילות זו שוכפלה במקומות נוספים והפכה לתנועת נוער משותפת לילדים ובני נוער מוגבלים ולא-מוגבלים.

דוגמאות נוספות מסוג זה הן בית קפה המיועד לאימהות חד-הוריות וילדיהן, שהוקם בעיר אמריקאית לאחר ששלוש אימהות לא מצאו מקום מפגש ידידותי להן ולפעוטות הפעלתניים שלהן; תוכנית הולנדית למפגשים של אנשים בודדים לארוחות משותפות, תוכנית אמריקאית לתמיכה באנשים שאין להם ביטוח רפואי הזקוקים להתערבות יקרה מצילת חיים, ועוד.

סוג אחר של חידושים הם ארגונים שהוקמו כדי לשרת חדשנות של ארגונים אחרים. כך, למשל, הוקמה בהודו עמותה המאפשרת לתורמים לאתר, באמצעות האינטרנט, עמותות שעברו בחינה מדוקדקת ונמצאו ראויות לתמיכה. דוגמה נוספת לסוג זה של חדשנות היא מרכז תמיכה לארגוני זכויות אדם שהוקם בבוסטון ומשרת ארגונים שהם קטנים מכדי שיוכלו לבנות תשתית עצמאית. המרכז מספק להם מקום לפעילות, שירותי משרד, ייעוץ ארגוני ועוד. תוכנית זאת דומה ל"שתיל" הישראלי, בתוספת הממד של מקום פיזי ושירותי משרד.

כמקובל בספרים מסוג זה, העורכים כתבו פרק מבוא המציג את הנושא ומבהיר את המושגים הרלוונטיים. הספרות המקצועית עשירה בהגדרות של חדשנות והעורכים מצטטים כמה מהן, כמו הגדרה שהציעו חוקרים מבית הספר למנהל עסקים של אוניברסיטת סטנפורד, שלפיה חידוש חברתי הוא "פתרון חדש לבעיה חברתית שהוא יותר אפקטיבי, יעיל, עמיד או צודק מאשר פתרונות קיימים, ומהערך שנוצר נהנית החברה כולה ולא יחידים בתוכה." (עמ' 4). כתחליף להגדרות מסוג זה, על סמך תיאוריית השטחות (Facet Theory), העורכים מציעים משפט מיפוי אשר מגדיר חדשנות כמורכבת מארבע שטחות: מהות החידוש, מאפייני האדם או הארגון המחדש, מאפייני הנהנים מהחידוש, ומידת החידוש. לכל אחת מארבע השטחות 4-6 ממדים, וכך נוצרים 576 משפטים אפשריים. בעצם אין כאן הגדרה אלא הצעה למיון של יוזמות חדשניות, אך הצעה זו אינה מהדהדת בהמשך הספר.

בפרק המסכם סוקרים העורכים את התובנות העיקריות שעולות מחקרי האירוע.

סוקרים ספרים

הם מצביעים על התפקיד המרכזי שממלאים סוכני שינוי בעלי חזון, כישורי מנהיגות, ודבקות במטרה. הם מצביעים גם על חשיבותה של סביבה תומכת ומאפשרת, ועוד. לסיכום: כמה מהפרקים בספר זה מציגים אירועים מעוררי השראה, והספר כולו מציג את הטווח הרחב של חדשנות אפשרית בארגונים שלא למטרות רווח. הספר עשוי לשרת את ההוראה בקורסים על ארגוני המגזר השלישי, בעיקר קורסים המתקיימים במוסדות אקדמיים בארצות-הברית. הוא עשוי לשרת גם חוקרים ואנשי פרקטיקה המתעניינים בתרומתם של ארגוני המגזר השלישי לפתרון בעיות חברתיות.

סוקר: שמעון שפירו

SOCIETY AND WELFARE

**quarterly for
social work**

www.molsa.gov.il

Prof. Varda Soskolne
Editor in Chief

Dr. Rony Alfandary
Book Review Editor

Mimi Schneiderman
English Editor

Hadar Eini
Administrative Coordinator

June 2018
Vol. 38

4

**Published by the Ministry
of Social Affairs and the
Association for the
Promotion of Social Work,
in collaboration with
the Israeli Association of
Schools of Social Work**

CONTENTS

- 15 What Exactly Is Human Services Management? –
Yehekel Hasenfeld
- 23 Social Workers in Social Service Departments in the
Arab Sector: Political or Professional Commitment –
Dilemmas, Difficulties and Challenges – Anat Freund,
Amit Zriker and Fathi Abu-Younis
- 53 Leadership in Human Services: Contemporary
Challenges and Opportunities – Steven Rathgeb Smith
and Susan Phillips
- 67 “Lots of Freedom, But Also Lots of Mess and Lack of
Knowledge”: The Employment Experience of Mid-
Level Managers in Nonprofit Organizations in Israel
– Inbar Livnat and Michal Almog-Bar
- 97 Clergy as Directors of a Voluntary Local Association –
Marquisha Lawrence Scott, Daniel H. Heist and Ram
A. Cnaan
- 119 A Learning-Based Approach to Inspection of Social
Services: A Case Study of The Youth Protection
Authority – Avishai Benish, Dana Halevy and Shimon
Spiro
- 149 Adapted Regulation as a Possible Model for Personal
Social Services: Theoretical and Practical Aspects –
Lihi Lahat and Yekoutiel (Couty) Sabah
- 175 The Reform in Social Service Departments: The
Current Situation, Achievements and Difficulties in
Implementing Changes in Social Services – Hillel
Schmid and Ditzza Morali-Sagiv
- 205 Organizational Merger in a Local Government Social
Services System: Driving and Restraining Forces –
Zeev Friedman and Meir Teichman
- 231 Changes in Israeli Foster Care Services Following
Partial Privatization: The Perspective of Professionals
and Policymakers – Yoa Sorek, Rachel Szabo-Lael,
Brachi Ben Simon
- 263 Book Reviews
- iii English Abstracts

Abstracts

WHAT EXACTLY IS HUMAN SERVICES MANAGEMENT?

Yeheskel Hasenfeld

The mission of social welfare organizations is to meet the social welfare needs of vulnerable populations, reduce social inequality and advance for social rights. In recent years we're witnessing that these organizations are importing practice principles and models from business administration and New Public Management (NPM). These include, for example, entrepreneurship, branding and market niche positioning, revenue generating strategies, contracting, logic models for program development and evaluation, and performance-based accountability systems. The paper discusses the implications of the encounter between social welfare organizations, which are ideological, and practices from the business sector. These practices are rooted in the neo-liberal ideology that shifts responsibility for social welfare from the state to the market, and from collective to individual responsibility.

Key words: Social welfare organizations, new public management, business administration, relational organization, neo-liberal ideology, best practices, desirable clients

SOCIAL WORKERS IN SOCIAL SERVICE DEPARTMENTS IN THE ARAB SECTOR: POLITICAL OR PROFESSIONAL COMMITMENT – DILEMMAS, DIFFICULTIES AND CHALLENGES

Anat Freund, Amit Zriker and Fathi Abu-Younis

Social workers in Arab society in Israel have a unique set of commitments: alongside their organizational and professional commitment, they also have a political commitment to mayors. This commitment is characterized by political pressures, which undermine the social workers' ability to fulfill their roles

according to their professional values. The current study sought to examine a topic that has not been studied to date: the commitment of social workers to mayors, especially mayors in Arab local authorities. The research was conducted among 178 social workers employed in social service departments in the local authorities in the Arab sector in Israel. Participants filled out questionnaires that aimed to examine the relationship between their professional commitment and their political commitment to the mayor, by the mayors' leadership style, the workers' commitment, and sociodemographic variables. The findings revealed a negative correlation between the social workers' political commitment and their professional commitment: the higher their political commitment, the lower their professional commitment. We also found positive correlations between professional and organizational commitment, and between professional commitment to mayors' transformational leadership style. Two variables that systematically contributed to the prediction of professional commitment were the extent of the social workers' job position, and affective organizational commitment. In conclusion, the findings indicate that decision-makers should be aware of the unique dilemmas faced by the social workers in social service departments in the Arab sector. Additionally, mayors should be aware that transformational leadership can enhance the social workers' professional commitment, and thus improve the social workers' performance at work.

Key words: Professional commitment, organizational commitment, political commitment to the mayor, social services in the Arab sector, transformational leadership

LEADERSHIP IN HUMAN SERVICES: CONTEMPORARY CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Steven Rathgeb Smith and Susan Phillips

Human service agencies are facing growing expectations for accountability and program success from public and private funders. At the same time, competition for resources is much more intense, leading to a growing divide among human service agencies – both nonprofit and for-profit – and smaller community agencies. Many human service agencies are also emphasizing innovation, entrepreneurship, and growth. Governments are also increasing their regulation of the programmatic and financial aspects of agency operations. Thus, the leaders of human service

agencies are facing intense pressure to develop sustainable and nimble business models that can help their agencies navigate an increasingly turbulent funding and regulatory environment. This article examines the pressures facing human service agencies and the implications for agency governance and management.

Key words: Human services, nonprofit organizations, leadership, performance management

“LOTS OF FREEDOM, BUT ALSO LOTS OF MESS AND LACK OF KNOWLEDGE”: THE EMPLOYMENT EXPERIENCE OF MID-LEVEL MANAGERS IN NONPROFIT ORGANIZATIONS IN ISRAEL

Inbar Livnat and Michal Almog-Bar

In the last two decades, privatization processes have been accompanied by a parallel increase in the number of women employed in nonprofit organizations in Israel. Today, the nonprofit sector is a major employer in the Israeli labor market, with women constituting 68% of all employees in the nonprofit sector. The current study sought to examine the employment experience of women working as mid-level managers in Israel's nonprofit sector. Qualitative research methods were used to explore these women's work experiences. Data were collected through semi-structured, in-depth interviews with 47 women working as mid-level managers of nonprofit social service organizations. The findings shed light on the experiences of women in mid-level management positions, and offer a broad perspective on employment and gender issues in Israeli nonprofit organizations. The data indicate that in general, the women experienced flexibility and felt satisfied in the job; they arrived at the job in the nonprofit organization by chance; their role definitions were ambiguous; and they worked in an unstable organizational environment. The findings also revealed contradictions between the espoused values of the organizations and the way the organizations treated their mid-level managers; there were violations of workers' rights; the women had to juggle between their jobs and their private life; and there were no clear family support policies in these organizations.

Key words: Nonprofit organizations, employment, gender, women, mid-level management

CLERGY AS DIRECTORS OF A VOLUNTARY LOCAL ASSOCIATION

Marquisha Lawrence Scott, Daniel H. Heist and Ram A. Cnaan

Local religious congregations are voluntary organizations that focus on faith and the actualization of religious tenets, doctrines, and norms. More than most local voluntary organizations, congregations are groups of people who interact with each other frequently and in many crosscutting manners. Surprisingly, the study of clergy as leaders of voluntary associations is scant. In this paper, we aim to fill the gap in understanding the role of clergy vis-à-vis that of directors of secular voluntary organizations. The first half of the paper focuses on the roles and responsibilities of clergy. Many of these responsibilities are similar to those of most directors, whereas others will be starkly different. The second half of the paper focuses on the distinct differences between clergy leading congregations and the directors of other voluntary organizations. These differences include the overlap of multiple constituencies, the dilemma of dual authority, and the permeable boundaries of clergy.

Key words: Clergy, leadership, voluntary association, congregations, professional boundaries, dual authority

A LEARNING-BASED APPROACH TO INSPECTION OF SOCIAL SERVICES: A CASE STUDY OF THE YOUTH PROTECTION AUTHORITY

Avishai Benish, Dana Halevy and Shimon Spiro

Social workers play a key role in inspection of social services, both as inspectors and as inspected parties. The current study aimed to examine how social workers who are involved in the inspection process perceive the goals of inspection and the nature of the relationship between inspectors and inspected parties. The study was based on 24 interviews with inspectors and parties who were inspected (directors and head social workers) in residential homes for youth at risk under the auspices of the Ministry of Welfare's Youth Protection Authority (YPA). The findings indicate that the YPA developed a unique learning-based approach to inspection. This approach focuses on the welfare of the youth, and allows a degree of professional discretion to inspectors as well as to the parties that are inspected. It is based on the assumption that the best way to assure the welfare and advancement of the youth is to enhance the professional capabilities of the homes through counselling, and to see that audit and quality control measures fit into

this process and enrich it. This approach is different from the legalistic approach, in that it is not based on distance and formality, but on trust and open dialogue between the inspectors and inspected parties. The paper examines how the social work background of all of the inspectors and most of the inspected parties was related to their perception of the inspection process. The paper concludes with an analysis of the strengths and weaknesses of the learning-based approach to inspection, and with a discussion of implications for the practice of inspection in personal social services.

Key words: Privatization, inspection, regulation, residential homes, youth at risk

ADAPTED REGULATION AS A POSSIBLE MODEL FOR PERSONAL SOCIAL SERVICES: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Lihi Lahat and Yekoutiel (Couty) Sabah

In recent decades, the Israeli Ministry of Labor, Social Affairs and Social services has changed the manner of service delivery. Today, most social services are provided through outsourcing to non-governmental, volunteer, and private organizations. This change has required new regulatory mechanisms. However, the unique characteristics of the personal social services pose a challenge for the establishment of a comprehensive regulatory framework, and the literature on the topic is limited. The goal of this study was to apply insights from the regulatory literature to the unique characteristics of Israeli personal social services, and create a conceptual model for regulation of these services in Israel. We maintain that owing to the diversity of these services, there is a need to tailor the regulations to the specific characteristics of each service. Thus, the model advocates exploring variations in the organizations and their populations, utilizing different regulatory tools with different degrees of requirements and coercion, including different actors in the regulatory process, and creating opportunities for constant learning that will improve the regulations. This model includes three stages: 1) mapping; 2) design; and 3) implementation and evaluation. The article demonstrates the use of the model using various examples and ideas from the Israeli context. Our hope is that these ideas may improve the regulatory mechanisms for personal social services in Israel.

Key words: Personal social services, regulation, model, management, supervision

THE REFORM IN SOCIAL SERVICE DEPARTMENTS: THE CURRENT SITUATION, ACHIEVEMENTS AND DIFFICULTIES IN IMPLEMENTING CHANGES IN SOCIAL SERVICES

Hillel Schmid and Ditzza Morali-Sagiv

The article describes, analyzes, and evaluates the reform in social service departments operating in local authorities. A review of the literature on implementing reforms in public services is presented, which includes a description of the driving and restraining forces that affect implementation of the reforms, as well as an assessment of the reasons for their success or failure. Against this background, we present the goals and objectives of the organizational reforms, as well as the rationale underlying them. Specifically, the study focused on five areas of intervention targeted in the reform: focusing organizational and therapeutic efforts on family-centered intervention; integrating an advanced information system; constructing interventions and result-oriented thinking; designing and developing five models adapted to the organizational structure of the departments; developing and assimilating a community-oriented approach as part of the organizational culture of the social service departments. The achievements of the reform are delineated in the article, as well as the difficulties encountered in the attempt to implement and assimilate the professional, structural, and organizational changes in social service departments.

Key words: Participative change, family, information system, planned intervention, organizational structure, community approach

ORGANIZATIONAL MERGER IN A LOCAL GOVERNMENT SOCIAL SERVICES SYSTEM: DRIVING AND RESTRAINING FORCES

Zeev Friedman and Meir Teichman

Four independent systems of social services (the Department of Welfare Services, Department of Public Health, the Immigrant Absorption Authority, and the Substance Abuse Authority) in Tel Aviv-Yafo were merged into one organizational system. The study aimed to identify the driving and/or restraining forces that affected the implementation of the organizational reform. The study was based on an analysis of all documents, from the phase of initiating the idea through the phases of implementation and completion. The themes relating to driving forces were as follows (by highest to lowest frequency of appearance in the participants' statements): "planning and

managing the process implementation”, “sharing and transparency”, “leadership”, “proximity and accessibility”, “communication and information”, “the human component”, “organizational culture”, “seeking advice from an outside organizational consultant”, and “executive initiatives originating outside the merging body and exogenous influences”. The themes relating to restraining forces were as follows (by highest to lowest frequency): “the human component”, “organizational culture”, “communication and information”, “executive initiatives originating outside the merging body and external influences”, “seeking advice from an outside organizational consultant”, and “leadership”. The study also examined the relationship between the factors and the different phases of the process, as well as the relationships to the various speakers.

Key words: Merging, local authority social services, driving forces, restraining forces

CHANGES IN ISRAELI FOSTER CARE SERVICES FOLLOWING PARTIAL PRIVATIZATION: THE PERSPECTIVE OF PROFESSIONALS AND POLICYMAKERS

Yoa Sorek, Rachel Szabo-Lael, Brachi Ben Simon

In recent decades, social services in different countries have been privatized with a view toward improvement and reduction of costs. In Israel, foster care services have been partially privatized. This paper presents the perceptions of professionals and policymakers regarding the ensuing changes. The study was based on semi-structured interviews with 19 professionals from organizations that implement foster care services at the Ministry of Labor and Social Affairs, who had worked in the field of foster care before and after the partial privatization. The interviewees voiced their satisfaction with partial privatization, and indicated several positive changes that occurred as a result of the process: the development of a previously non-existent corpus of knowledge; improved recruitment, processing of, and support for foster families; improved supervision of fostering; and budget increases. These changes attest to the positive perception of partial privatization among the professionals, as well as to the effective processes that occurred in foster care services. Nonetheless, even though more than a decade has passed since the privatization of foster care, there are still structural difficulties. Specifically, the division of labor between the implementing bodies should be regulated: at the head-office level, there should be tighter supervision of the implementing organizations and stricter enforcement of agreements between the parties. In the field,

better ways should be found to divide the labor between family social workers and foster care counselors.

Key words: Partial privatization, partial implementation, foster care services, social service efficiency and effectiveness, at-risk children and youth

