



## אופיים המשתנה של ארגונים ללא כוונת רווח בעידן של שינוי במדיניות הרווחה (ארה"ב)

מיכאל ג' אוסטיין, Ph.D., MSW, MSPH

### הקדמה

כבוד גדול נפל בחלקי כשהוזמנתי לשאת את ההרצאה השנתית ה-23 לזכרו של ד"ר ארנולף מ' פינס. אני שמח מאוד להימנות עם הרשימה הארוכה של האישים הנודעים שנשאו הרצאות בפורום זה, ביניהם מורי ורבי רלף קרמר ועמיתיי הוותיקים ג'רי בוביס, ארמנד לאופר וג'ף סולומון. אם נכונה האמרה: אמור לי מי חברך ואומר לך מי אתה, הרי שאני מרגיש בר מזל להשתייך לקבוצה כזאת של מלומדים בולטים.

מאחר שרעיונותיי הם תוצר של חוויותיי ומחקרתי ב-35 השנים האחרונות, אודה לכם על סבלנותכם בעת שאני מספר על אחדות מהחוויות האלה. הן מספקות את ההקשר להבנת גישתי לנושא הרצאה זו. זה ביקורי השלישי בישראל; הראשון היה ביקור כיועץ לתכנון אסטרטגי לארגון "הדסה" בניו יורק והשני – כיועץ לתכנון אסטרטגי לאיגוד מרכזי הטניס בישראל.

ההרצאה השנתית לזכרו של ד"ר פינס מהווה בעבורי הזדמנות להיזכר בקשר הראשון שלי עם ארני פינס ועל תפקיד המנהיגות שמילא במועצה לחינוך לעבודה סוציאלית (Council of Social Work Education – CSWE). הדבר היה בשנת 1968, במינאפוליס, מינסוטה, שם, בהיותי בן 26, השתתפתי לראשונה בפגישה השנתית של תוכנית CSWE. כמי שמתפתח לראשונה באירוע כזה, הבחנתי באדם נמוך קומה בעל נוכחות אישית מרשימה שהסתובב במלון שבו התקיימה הוועידה, כשבעקבותיו פמליה של אנשים המבקשים את עצתו. לאחר מכן הבחנתי בו על דוכן הנואמים שם הנחה ישיבת מליאה גדולה כשהוא מוקף במנהיגים ובדיקנים החשובים ביותר בתחום העבודה הסוציאלית. ישבתי כמהופנט כשהאזנתי לנאומו המלהיב. הוא תיאר בבהירות ובפירוט חזון של חינוך לעבודה סוציאלית, ומחויבות לחנך מטפלים וחוקרים לעתיד. עד מהרה למדתי מעמיתיי הבקיאים יותר, שאני מאזין למנכ"ל מועצת החינוך לעבודה סוציאלית. זמן קצר לאחר הוועידה שקעתי בלימודי דוקטורט באוניברסיטת פיטסבורג והתחלתי קריירה אקדמית באוניברסיטת פלורידה. שם, באוניברסיטת פלורידה, נודע לי

שארני נפטר בטרם עת, בגיל צעיר מאוד, ואני זוכר שחשבתי לעצמי שמותו הוא אובדן גדול למקצוע שלנו. אם הישוביי נכונים, ארני היה צריך להיות כיום בשנות ה-80 לחייו, והיה נהנה מהעובדה שהרצאות נפלאות אלה מתקיימות לזכרו. וכעת ברצוני לעבור לדברים אישיים יותר ולהיזכר בהתפתחות רעיונותיי כעובד סוציאלי, מתנדך וחוקר. אתחיל באנשים שהנחו אותי בדרכי וסייעו לעצב את רעיונותיי ואת מעשיי. ראשית, אמי גיי אוסטין, שכפליטה מגרמניה הנאצית, הקימה ב-1945 את אחד ממעונות היום המתקדמים ביותר בצפון קליפורניה, בתקופה שבה רוב הנשים לא עבדו מחוץ למשק ביתן, ובעידן שבו חינוך לגיל הרך לא עלה לדיון ציבורי. היא ניחנה במודעות לשירות לקהילה, בכשרון ארגוני ובמנהיגות, ואלה הקנו לי לראשונה הבנה לגבי רווחת הזולת.

שנית, הרב סידיני אקסלרוד, הוא הראה לי כיצד אפשר לתרגם ערכים יהודיים לצדק חברתי ולפעולה חברתית. בשנים המעצבות של חיי, הוא תמך בי בהתנסויותיי כמנהיג קבוצות נוער בקהילה ובמחנות נוער יהודי. מחויבותו לצדק חברתי המתבטא בשיתוף פעולה בין-דתי ופעילותו למען זכויות האזרח לצד הכומר מרתין לותר קינג היוו את הבסיס להחלטתי לעסוק בעבודה סוציאלית.

שלישית, כשהצטרפתי לתוכנית ללימודי מוסמך בארגון ומנהל קהילתיים תחת מנהיגותו של מורה ומנחה נוסף, פרופסור רלף קרמר, ידעתי שקיבלתי את ההחלטה הנכונה כשבחרתי במקצוע העבודה הסוציאלית.

רביעית, מי שהשפיע מאוד על החלטתי להמשיך ללימודי דוקטורט וחזיק אותה היה מורה ומנחה אחר, פרופסור ג'וזף איטון, שמחויבותו העמוקה למחקר שימושי ולהקמת ביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטת חיפה היו בעבורי מקור השראה מתמשך. שורשי התעניינותי בעבודה סוציאלית מתחילים מארבעה אנשים אלה.

את הקריירה שלי בעבודה סוציאלית התחלתי בעבודה קבוצתית עם נוער יהודי בתוכניות קהילתיות ובמחנות נוער. לאחר מכן עבדתי במסגרות של מועצות תכנון חברתי של קהילות מקומיות, ובמסגרות ממשלתיות בקידום מרכזים קהילתיים לבריאות הנפש בעבור המכון הלאומי לבריאות הנפש, ובמסגרות מדינתיות בתכנון שירותים לאוכלוסייה. עם בסיס כזה בעבודה מעשית, התחלתי את הקריירה האקדמית שלי מתוך כוונה

ברורה "להשאיר רגל אחת מחוץ לקמפוס", ואכן במשך כל שנות עבודתי, עלה בידי לשמור על האיזון הזה בין העבודה המעשית והאקדמית. כך למשל, כללה הקריירה האקדמית שלי פיתוח התמחויות ניהול ותכנון, ניהול מרכז מחקר בתחום העבודה הסוציאלית, כהונת דיקן של בית ספר לעבודה סוציאלית, וכיום ניהול שותפות בין סוכנות לאוניברסיטה המוכרת בשם קונסורציום שירותי הרווחה של אזור המפרץ (Bay Area Social Service Consortium), גוף הכולל 12 מנהלי שירותי רווחה מתוזזים, 4 דיקנים של בתי ספר לעבודה סוציאלית, ו-2 מנהלי קרנות. בסמינר לסטודנטים ולסגל ארחיב את הדיבור על התנסויותיי במסגרת הקונסורציום.

הדברים הרלוונטיים ביותר להרצאה זו הם השורשים האינטלקטואלים של הרעיונות שאני מחזיק בהם כיום. ראשיתם בשנות ה-60, ובעבודת הדוקטורט שלי על הבנת התפקידים הארגוניים שממלאים העובדים הפרה-מקצועיים המגויסים מתוך קהילות מעוטות הכנסה ויחסיהם עם העובדים הסוציאליים המפקחים על עבודתם. מצאתי עניין רב בתפקיד שמילא המפקח כמנהל "בקו הראשון" ובאופן שבו יכולים מדעי הניהול להרחיב את הבנתנו לגבי מנהיגות ותיאום בארגונים. עבודתי כיועץ לקהילה היהודית בארה"ב בנושאים של בניית צוותים ותכנון אסטרטגי בארגונים, הרחיבה עוד יותר את תחומי התעניינותי. עיסוקים אלה הגבירו את העניין שגיליתי בשאלת יחסי הגומלין בין ארגונים בסוגיות כגון שילוב שירותים והשימוש בקונסורציום בין אוניברסיטאות וסוכנויות כמבנה מתווך לטיפול חדשנות ושינוי. המחקרים שאני עוסק בהם כיום נוגעים למחקר יישומי הכולל חקר הנהלים הטובים ביותר, חקר פעולות לפתרון בעיות בארגונים והפיכת סוכנויות שירותי הרווחה לארגוני למידה. נושא הרצאתי היום נובע מהתעניינותי ביחסים בין-ארגוניים, דהיינו היחסים החוזיים בין סוכנויות לשירותי רווחה של השלטון המקומי לבין ארגונים קהילתיים ללא כוונת רווח. תקוותי היא שהרקע האישי יספק הקשר מועיל להרצאה זו.

#### מבוא

ניהול שירותי רווחה במימון ציבורי התפתח במרוצת חמישים השנה האחרונות, בישראל ובארה"ב כאחד, באמצעות החלטות הקשורות להרחבת השירותים שמספקת הממשלה או על ידי

רכישת שירותים קהילתיים מגורם חיצוני. החלטות דומות מתקבלות מדי יום ביומו במגזר הארגונים הפועלים למטרות רווח בשאלה אם לקנות את המשאבים הדרושים מקור חוץ או לבנות יכולת פנימית (הגדלת משאבי האנוש והמשאבים הפיסיים).

בישראל, תיארו Katan and Monnickendam (2000) את ההפרטה החלקית של שירותי רווחה בצורת העברת האחריות לאספקת שירותי רווחה לארגונים לא-ממשלתיים תוך המשך הפיקוח הממשלתי. הם מציינים שלא בוצעה הערכה מספקת של תהליך זה מבחינת איכות השירותים לצרכני השירות או במונחים של יעילות ארגונית או כלכלית.

גם אותנו בארה"ב מעסיקות כיום אותן דאגות לגבי איכות השירות ויעילותו. ואולם, לשטח הגיעו כוחות חדשים, המסבכים את היחסים בין ארגונים ללא כוונת רווח ובין סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה. סוגיית ההפרטה ורכישת שירותי רווחה מגורמים חיצוניים קשורה כיום להעברת האחריות למדיניות הציבורית, בייחוד בהקשר של יישום הרפורמה במדיניות הרווחה, והפקדתה בידי דרגי שלטון נמוכים יותר. מדיניות הרפורמה במדיניות הרווחה לשנת 1996, הובילה להעברת הסמכות והאחריות כלפי מטה מהממשלה לשלטון המקומי ובסופו של דבר לארגונים לא-ממשלתיים. כפי שציין Liebschutz (2000):

"... אף שהעברת סמכויות למדינות [בארה"ב] מתוארת כחלק מהרפורמה במדיניות הרווחה (חקיקה), סיפור הפדרליזם האמיתי של הרפורמה במדיניות הרווחה הוא מקומי, (והוא מכונה) תנועה בשם "העברת סמכויות מהמעלה השנייה" (שהיא ... באה לידי ביטוי בשתי דרכים עיקריות: א) מידה רבה יותר של שיקול דעת לרשויות המקומיות או למשרדים המקומיים של סוכנויות של המדינה ו-ב) רשת מסועפת יותר, מורכבת יותר של ספקי שירותים מקומיים. קיימים יחסי גומלין בין שתי ההשפעות: ביזור מאפשר גמישות לא רק בסוגי השירותים המוצעים למשפחות אלא גם בדרכי אספקתם של שירותים אלה. במילים אחרות, הסמכות אינה צריכה להיעצר בסוכנות הציבורית המקומית אלא עשויה לזרום לרשתות גדולות, מגוונות של ארגונים ציבוריים ופרטיים." (עמ' 9)

את הצורה הדרמטית ביותר של העברת סמכויות לארגונים מקומיים, שאמנם אינה צורה אופיינית, אפשר לראות במילוקי, וויסקונסין, שם בחרו המחוזות להעביר לאחריותם

של ארגונים ללא כוונת רווח את חלק הארי של תוכנית "מרווחה לעבודה" (Welfare to Work Program). אפשר למצוא דפוס זה, במידה פחותה, בשמונה מתוך שבעים ושניים מחוזות בוויסקונסין, אבל ברובם הגדול של המחוזות מנוהלות תוכניות "מרווחה לעבודה" בידי המחוזות עצמם (Kaplan, 2000).

הרצאה זו מתמקדת בעיקר בניסיון שרכשו סוכנויות לשירותי רווחה בצפון קליפורניה, שם התעוררו שאלות שונות בעקבות התקשרותן של הסוכנויות לארגונים ללא כוונת רווח לצורך אספקת שירותים באמצעות ארגונים אלה. בין השאלות שעורר צעד זה:

1) כיצד יכולות הסוכנויות הציבוריות לעשות יותר לטיפוח שותפות עם מלכ"רים קהילתיים המספקים שירותים, ולא להסתפק רק בהתקשרות חוזית למתן מענקים ולפיקוח?

2) אילו מודלים קיימים לשיפור בניית היכולות של מלכ"רים ומה תפקידן של סוכנויות ציבוריות בסיוע לארגונים אלה לגדול, להתמזג, לשתף פעולה או לחדול מפעולה?

3) כיצד יכולות הסוכנויות הציבוריות לסייע למלכ"רים לרכוש את פעולותיהם במקום אחד וליצור שותפויות שיאפשרו לתת את כל השירותים במקום אחד?

4) כיצד יכולים מחוזות לסייע למלכ"רים מקומיים לנהל באפקטיביות את יחסיהם עם נותני מימון אחרים (קרנות ורשויות המדינה/הרשויות הפדרליות) או לאזנם?

5) כשמדובר בניהול משאבי אנוש, כיצד יכולים מלכ"רים לטפל בסוגיות של תחלופת עובדים גבוהה, של יוזמות הצטרפות לאיגודי עובדים, ושל שכר המאפשר קיום לעובדים, נוכח אילוצי המימון של מתן שירות באמצעות גופים חיצוניים?

6) כשמדובר בניהול מלכ"רים, כיצד אפשר לחזק את מועצת המנהלים, כדי לאפשר לארגון לשרוד מבחינה כלכלית ופוליטית בקהילות מקומיות?

7) כיצד אפשר לשפר את תהליך המעקב אחר מתן השירותים מבחינת אחריות כספית, דיווח סדיר, אבטחת איכות, והקצאת משאבים בין מלכ"רים – גדולים וקטנים כאחד?

מתן תשובות לשאלות מורכבות אלה דורש ניתוח של מידע מתחומים רבים. מטרתה של הרצאה זו לתאר תחומים אלה. בתחילה יובא תיאור קצר של ההיסטוריה של היחסים המתפתחים בין מלכ"רים ובין סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה שסייע לקבוע את המסגרת של יחסים אלה. לאחר מכן יובא דיון קצר בשאלת סביבת המדיניות הקשורה לרפורמה

במדיניות הרווחה, דיון שיספק הקשר חדש להבנת היחסים המשתנים. לאחר מכן יובאו עיקרי המחקרים העוסקים ביחסים החוזיים בין מלכ"רים ובין המגזר הציבורי, היכולים ליצור בסיס לחיזוי השלבים הבאים של חיזוק היחסים ובזיהוי נושאים למחקר בעתיד. ולבסוף, השלבים הבאים מובאים בצורת שתי קבוצות של משמעויות; דהיינו, המשמעויות התיאורטיות והמשמעויות המעשיות. הניתוח מסתיים בדיון על הכיוונים המבטיחים ביותר.

### היסטוריה קצרה של היחסים

השאלות המתעוררות כיום בארה"ב לגבי היחסים החוזיים בין שירותי רווחה מקומיים שמספקות רשויות המחוז ובין ארגונים קהילתיים מקומיים הן שאלות בעלות היסטוריה. כפי שהעירה Wolch (2000) בעניין עידן ההפרטה הנרחבת בשנות ה-80, ארגונים ללא כוונת רווח הפכו ל"מדינת צללים" שאותה היא מגדירה כארגונים לא-ממשלתיים המקבלים מימון ממשלתי ופועלים מחוץ למערכת הפוליטית, אבל עדיין כפופים למידה מסוימת של פיקוח ממשלתי. מנקודת המבט הכלכלית פוליטית שהייתה לה ב-1989, היא יכלה לחזות שהמדיניות הממשלתית בשנות ה-90 עתידה להיות:

"יותר מכוננת, מציגה יותר דרישות באשר לקביעת הדרכים להערכת ניהול החשבונות, הניהול, כוח האדם ומתן השירות, מאחר שהיא נשענת יותר על (ארגונים) התנדבותיים לצורך השגת מטרות הקבועות בחוק... בעוד המגזר (ההתנדבותי) נאבק על קיומו והתפתחותו, הוא נדרש להתמודד עם דילמה קשה: להסתמך במידה גדלה והולכת על הזדמנויות הקשורות ליוזמות הפרטה של המדינה (ועקב כך, לכפוף את עצמו להגברת הפיקוח מצד המדינה) או לשמור על עצמאות המטרה הארגונית אבל להידרש למאבק מתמשך על הישרדות ומשאבים." (עמ' 19)

מה שברור כיום, על סמך שנות ה-90, הוא שהיחסים בין מלכ"רים ובין השלטון המקומי נעשו מורכבים יותר, בייחוד נוכח יישום הרפורמה במדיניות הרווחה. כפי שציין בכשרון כה רב Salamon (1995), אחרי חקר רב שנים של מגזר המלכ"רים:

"לטוב או לרע, שיתוף פעולה בין הממשלה והמגזר ההתנדבותי היא הגישה שהמדינה (ארה"ב) בחרה בה לצורך התמודדות עם רבות מבעיות השירותים לאוכלוסייה. דפוס זה של שיתוף פעולה לא זכה אמנם לתשומת לב הן מבחינת הטיפול במגזר ההתנדבותי והן בניתוחים שבחנו את ארה"ב כמדינת רווחה, אבל הוא הפך למערכת פעולה גדולה המטפלת בנתח גדול של השירותים לאוכלוסייה הניתנים במימון ממשלתי - גדול לפחות כמו הנתח של השירותים שמספקות הסוכנויות הממשלתיות עצמן, ומהווה את המקור הגדול ביותר של הכנסת מגזר המלכ"רים. למרות בעיותיה של שותפות זו, היא ראויה לציין, מאחר שהיא משלבת את התהליכים הטובים ביותר לגיוס הכנסות ולקבלת החלטות בדרך דמוקרטית הקיימים במגזר הממשלתי עם יכולות מתן שירות מצומצמות יותר ואישיות יותר הקיימות במגזר ההתנדבותי. זאת ועוד, שורשיה של שותפות זו נטועים עמוק בהיסטוריה האמריקנית, והם מעידים על כך ששותפות זו עולה בקנה אחד עם ערכים לאומיים בסיסיים." (עמ' 114).

אף שמגבלות הביורוקרטיות הציבוריות נחקרו רבות בעשורים האחרונים, רק בשנים האחרונות התרבו המחקרים וגדלה ההבנה בכל הקשור לארגונים ללא כוונת רווח. Salamon (2000) מציין אמנם את "הרומנטיקה האופפת את הטוהר הטבעי" של ארגונים ללא כוונת רווח, וכן את "סגולותיהם הייחודיות" ואת יכולותיהם "לחולל שינוי משמעותי בחייהם של אנשים", אבל הוא מזהיר אותנו ומציע לבחון ארגונים אלה ביתר קפידה. הוא סבור שכאשר הם גדלים במורכבותם, הם נעשים לא קשובים, מסורבלים, פועלים בדרכים שגרתיות ובחוסר תיאום, ואז גם הם נגועים באחדות מהמגבלות האופייניות למוסדות ביורוקרטיים. כל זה מתרחש בעת שארגונים ללא כוונת רווח "נדרשים להתמודד עם המתחים שבין גמישות ואפקטיביות, בין שליטה עממית ובין אחריות מנהלית, בין היענות לדרישות בטווח הקצר ובין קיום הארגון בטווח הארוך." (עמ' 262)

למעט מספר מלכ"רים גדולים הקיימים ברוב הערים הגדולות בארה"ב, כגון שירותי רווחה הקשורים לדת (קתוליים, יהודיים, לותרניים וכו') וארגונים המספקים טיפול סיעודי, רבים מהמלכ"רים פועלים כארגונים שכונתיים. פעמים רבות ארגונים קטנים אלה תלויים מאוד בחוזים לאספקת שירות, שכן אלה מסייעים במימון פעילותם של ארגונים קטנים אלה הסובלים מהעדר משאבים. La Piana (2001) מאפיין את הארגונים האלה

כיום כ: 1) חסרי יכולות ניהוליות חזקות ובעלי יכולות מוגבלות לגיוס משאבים, 2) בעלי גישה מוגבלת ל"גישות המקצועיות הטובות" בשל הימצאם תמיד במאבק הישרדות ובשל הבידוד, 3) פועלים במבנים ארגוניים המשקפים את האינטרסים של מייסדיהם, וייתכן שאינטרסים אלה חדלו להיות רלוונטיים ו-4) מקדמים ציפיות גבוהות מאוד ובלתי מציאותיות לגבי האפשרות לנהל שירותים באופן אפקטיבי.

לאור ההיסטוריה הקצרה של היחסים, על השלטונות המקומיים להתמודד עם האתגר של מציאת דרכים חדשות לתמיכה במלכ"רים, במטרה למנוע את הפיכתם ל"חולייה החלשה ביותר בשרשרת" של אספקת השירות. יש להתמקד אפוא בשיפור תשתיות המלכ"רים ובאפשרות לקיימם לאורך זמן. לפני שנבחן נושאים אלה ביתר פירוט, יהיה מועיל להכניס את הדיון להקשר של הרפורמה במדיניות הרווחה בארה"ב.

### השפעת הרפורמה במדיניות הרווחה

לרפורמה במדיניות הרווחה בארה"ב (החוק לאחריות אישית והזדמנויות בעבודה משנת 1996) ולחוקי המדינות השונות שהתקבלו בעקבות החקיקה הפדרלית הייתה השפעה מרחיקת לכת על הייעוד והמבנה של סוכנויות לשירותי רווחה ברמת המדינה וברמה המקומית. החקיקה מתמקדת בשילובם של מקבלי תמיכות משירותי הרווחה במעגל העבודה, והיא כוללת מדיניות המיועדת לטפל במחסומים המונעים יציאה לעבודה ובהזדמנויות המיועדות לשמור על היכולת להיות מועסק. מקבלי תמיכה משירותי הרווחה הופכים למשתתפים בתוכניות לפיתוח כוח העבודה, שרבות מהם נמסרות לטיפולם של ארגונים ללא כוונת רווח. כל השינויים הללו מתרחשים בתוך סביבת מדיניות המגבילה את הטבות בזמן ומטילה סנקציות על אי קיום.

מנקודת מבטה של סוכנות ציבורית לשירותי רווחה, השינויים ניכרו במיוחד במשימתה של הסוכנות, מאחר שבעקבות הרפורמה השתנו התוכניות להבטחת הכנסה, ובמקום לעסוק בקביעת זכאות הפונים הן עסקו בשיפור יכולת הפונים להיות מועסקים, דבר שחייב לבצע שינויים ניכרים במבנה הארגונים ולהכשיר עובדים למשימות החדשות (Carnochan and Austin, 2001). בה בעת החלה הסוכנות לשירותי רווחה לקדם באופן פעיל פעילות בקהילה ושיתוף פעולה עם הקהילה, ואלה הצמיחו

חידושים במתן השירות, בשותפויות עם הקהילה ובשינוי הארגוני (Austin, 2000).

כמצוין בתרשים 1, סוכנויות לשירותי רווחה נמצאות בתהליך של מעבר מפעולה כביורוקרטיות ציבוריות שעיקר עיסוקן בניהול כספי משלם המסים לפעולה כמוסדות הבונים קהילות ומספקים מנהיגות בשותפות עם אחרים (Carnochan and Austin, 1999).

ראשית, גישה חדשה זו דורשת פילוסופיה חדשה וייעוד חדש. הפילוסופיה כוללת גישה של פיתוח חברתי בדרך של השקעה בפיתוח משאבים קהילתיים במטרה לפתח כוח עבודה, שיהיה מסוגל להתמיד בעבודה ויוכל להפסיק להישען על תמיכת שירותי הרווחה ולעבור לחיים של עבודה ועמידה ברשות עצמו. סוכנויות רווחה יכולות להשקיע בפיתוח משאבים בדרכים חדשות: הן יכולות למשל לסייע לעובדים מעוטי הכנסה ללמוד מיומנויות חדשות באמצעות תוכניות שפותחו במיוחד בעבורם במסגרות לימוד קהילתיות, או ללמד אותם לחסוך כסף ולהשקיעו בבית תוך שימוש בחשבונות פיתוח אישיים.

שנית, הדבר מצריך להרחיב את ייעוד הסוכנות כך שתיצור פורום ציבורי ומודעות ציבורית לקידום חברה אזרחית ודו-שיח פתוח על הכיוונים העתידיים של המדיניות הציבורית. לשם כך נדרשת הסוכנות לשירותי רווחה לשמש כגורם מזרז לפעולה פרטית שתבטיח שהקהילות יטפלו בצורכיהם של החברים המקופחים ביותר. כך למשל, רפורמה במדיניות הרווחה דרשה לקיים מפגשים של כל חלקי הקהילה ולהכין אסטרטגיות להערכת הצרכים לצורך תיעוד הצרכים המקומיים וטיפול בהם, במקומות שבהם היו הדעות חלוקות במידה רבה, פעמים רבות בין האינטרסים של העסקים ושל העניים.

שלישית, יש לעבור מטיפול בפרט להתמקדות מחודשת במשפחה ובשכונה, המתבטאת במגוון רחב של שירותי תמיכה משפחתית שבסיסם בשכונה. כך למשל, נעשים מאמצים מחודשים לבחון דרכים לביזור השירותים הממשלתיים למשרדים שכונתיים, השוכנים פעמים רבות בכפיפה אחת עם מלכ"רים אחרים המספקים שירותים, וזאת תוך מתן תשומת לב מחודשת לקידום שירותי תמיכה במשפחה כמו מעוונות לילדים, תחבורה ומתן פתרונות דיור במחיר סביר.

ורביעית, שינוי פניה של הסוכנות לשירותי רווחה מבוסס על הכרה בכך שתפקידי סגל הסוכנות משתנים, לצורך רכישת יותר ידע ומיומנויות בתחום בניית הקהילה, וכן לצורך השתתפות

פעילה בשינוי פני הסוכנות והפיכתה לארגון למידה. כך למשל, הגדלת הגמישות בשימוש במימון פדרלי ובמימון מטעם המדינה אפשרה לסוכנויות מחוזיות מקומיות לשירותי רווחה לפתח, יחד עם ארגונים אחרים, שירותים חדשים העונים ביתר אפקטיביות על צורכי העובדים העניים. (ראה תרשים מס' 1).

מגזר המלכ"רים, בניגוד למגזר הציבורי, מוסיף להתרחב וגם בו מתחוללים שינויים ניכרים. הלחצים לשינוי נובעים מתחרות גוברת ומאחריות הממשלה. מלכ"רים מקדישים יותר תשומת לב לשיווק, לשינוי סביבות פוליטיות, ללחצים להצטרפות לתוכניות של עבודה משותפת ולחיזוק פעולות פנימיות. מימון לשירותים מבוססי-קהילה נקשר יותר ויותר לדרישות לתוכניות קהילתיות בין-תחומיות ורבות-שירותים. בה בעת, הסוכנויות הציבוריות לשירותי רווחה פועלות לביזור פעולותיהן למרכזי שירות קהילתיים. הדבר מגביר את הלחץ על מלכ"רים לרכז את השירותים שהם מספקים במקום אחד. כל הלחצים האלה הובילו לעניין מוגבר במיזוגים, רכישות, מיזמים משותפים ואיחוד "הפעולות המשרדיות" (מערכות מידע ניהולי, ניהול משאבים כספיים ומשאבי אנוש, ניהול מתקנים וכו'). כל השינויים הללו הופכים את הסביבה שבה מתנהלים המלכ"רים הקהילתיים, לסביבה יותר ויותר מורכבת.

עד לשלב זה, תואר ההקשר הכולל של היחסים בין מלכ"רים ובין הממשלה במונחים של הרחבת ההפרטה כך שתכלול את העברת האחריות למדיניות הציבורית לדרגי שלטון נמוכים יותר, את הלחצים לקיים מלכ"רים באמצעות שיפור התשתיות, ואת השפעת הרפורמה במדיניות הרווחה על המגזר הציבורי והפרטי כאחד. שינויים אלה מספקים הקשר חשוב לבחינת היתרונות והחסרונות של רכישת שירותים מגורמים חיצוניים בארצה"ב. בפרק הבא, מוקדשת תשומת לב מיוחדת ללקחים שהופקו מתהליך ההפרטה במטרה להניח את היסוד לבחירת התיאוריה הבין-ארגונית הרלוונטית הדרושה להרחבת הבנתנו בכל הקשור ליחסים בין סוכנויות לשירותי רווחה ובין מלכ"רים.

### יתרונות וחסרונות של רכישת שירותים מגורמים חיצוניים

המחקרים העוסקים ברכישת שירותים מגורמים חיצוניים מצביעים על כך שסוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה מסתייעות כיום יותר ויותר במלכ"רים לצורך אספקת שירותי רווחה. היתרונות והחסרונות כפי שהם נראים בעיני הסוכנויות

הציבוריות ובעיני המלכ"רים (הערה 1), מובלטים בתרשימים 2 ו-3 לצד האסטרטגיות המוצלחות שבהן נעשה שימוש לשיפור הקשרים החוזיים (Shivula and Austin, 2000).

היתרונות שמונות הסוכנויות הציבוריות לשירותי רווחה בכריתת חוזים עם מלכ"רים כוללים את היכולת: (1) לקיים את הוראות החוק, (2) להתנייעל, (3) להשיג גמישות בהתחלת השירות ובסיומו, ו- (4) לשפר את איכות השירות. החסרונות העיקריים שבפניהם עומדות הסוכנויות לשירותי רווחה בקשרים החוזיים עם מלכ"רים כוללים: (1) תחרות בלתי מספקת בין ספקי השירות, (2) קשיים במדידת ביצועים ואחריות לפעולות, ו- (3) עלויות עסקות גדולות יותר.

מנקודת מבטן של סוכנויות לשירותי רווחה, גורמי ההצלחה התורמים לאיכות השירות ויעילותו כוללים ניהול אפקטיבי של החוזה, דבר המסייע לארגון ללא כוונת רווח: א) להצליח בתחרות, ב) למסור הגדרות חוזה ברורות ומדדי ביצועים ברורים, ג) לסייע במדידה תוצאי השירות, ד) לתגמל על ביצועים טובים ו-ה) להשתמש בשירותיו של גורם מעקב חיצוני או מעריך בלתי תלוי. אחדים מהלקחים שהופקו מקשר חוזי מוצלח עם מלכ"רים מתייחסים לפעילויות הקשורות להגשת הצעות המחיר, לתנאי החוזה ולבניית יכולות. למלכ"ר המשתתף בתהליך הגשת הצעות מחיר, דרוש פרק זמן ארוך יותר ומידע רב יותר על העלויות ועל מספר המטופלים כדי להגיש הצעה סבירה. יתרה מזאת, החזר עלויות ותמריצים עשויים להגביר את השתתפותם של מלכ"רים. תזרים מזומנים מספיק ומערכות מנהליות דרושים לתהליכי החוזה הכוללים תשלומים דחויים. בנוסף, השימוש במערכות מידע ניהולי וכן בתמריצים שליליים על ביצועים גרועים מגביר את האחריות לפעולות. יש לפתח סטנדרטים לביצועים ולשפרם כך שהמלכ"רים יהיו אחראים לתהליכים שבטיפולם. ולבסוף, פעמים רבות כשמלכ"רים מתחילים להשתמש במערכות מידע ניהולי חדשות, מקבלים עליהם למלא דרישות חשבונאיות חדשות או עורכים שינויים מנהליים או ארגוניים אחרים, הם זקוקים לסיוע טכני ולהכשרה.

ואולם מול היתרונות של הגדלת המשאבים והלגיטימיות שמהם נהנים המלכ"רים, קיימים גם חסרונות כגון: (1) מימון לא מציאותי ודרישות דיווח, (2) אובדן המנהיגות של מועצת המנהלים, דבר המשפיע לרעה על כושר הניהול, (3) לחץ מוגבר להעסקת כוח אדם מקצועי ו- (4) הצורך לענות על ביקוש

לשירותים שאינם עונים בהכרח על צרכים מקומיים. במאמץ לשמור על החוזים עם סוכנויות לשירותי רווחה, מפנים מלכ"רים תשומת לב גדלה והולכת לשיפור נוהגי הניהול הקשורים לאחריות לכספי סוכנות שירותי הרווחה ולמקצועיות העובדים. מלכ"רים נתקלים בבעיות של תזרים מזומנים הנובעות מעלויות התחלתיות גבוהות, מגידול בלתי צפוי בעלויות השירות ומעיכובים בהחזרי כספים במסגרת החוזה, ותורמות לתחלופת עובדים ולגיוס סגל שעלותו נמוכה יותר. קשיים אלה, גורמים לכך שמלכ"רים עוסקים פחות בתחומים המסורתיים של פעילותם: קידום שינוי חברתי, זיהוי צורכי הקהילה, בניית אמון והשתתפות מצד התושבים. להלן אחדות מהאסטרטגיות המוצלחות שנקטו מלכ"רים לצורך טיפול בבעיות אלה: (1) שימוש מוגבר בהגברת המודעות הפוליטית לנושאים שבטיפולם, יחד עם הסוכנויות לשירותי רווחה וכן באמצעות רשתות קהילתיות, (2) ארגון מחדש לצורך הקטנת עלויות התקורה והמינהלה, (3) בניית כושר יזמות הקשור לגיוס כספים, הרחבת היכולות והקשרים של מועצת המנהלים ושימוש בסיוע הטכני שמספקים ארגוני תווך מקומיים.

למרות כל הגורמים הללו, נראה שהצלחת הקשר החוזי תלויה יותר באיכות היחסים ארוכי הטווח בין השותפים מאשר בסוגיות של ביצועים טכניים. עם זאת היחסים מושפעים לרעה כאשר לעובדי הסוכנויות לשירותי רווחה אין ניסיון במו"מ על חוזי שיתוף פעולה ו/או בפיקוח על חוזים כאלה וכאשר קיימת תחלופת עובדים גבוהה במלכ"רים (ראה תרשימים 2 ו-3).

אחד הלקחים המעניינים ביותר העולים מההיבטים של הסיוע הטכני לרכישת שירותים מגורם חיצוני קשור לשימוש בארגוני תווך מקומיים לטיפול בדילמות הקשורות לרכישת שירותים מגורם חיצוני (Winn, 1996; Chico et al; 2000). ארגוני תווך יכולים לספק למלכ"רים סיוע טכני לבניית יכולת, לייצוב תזרימי מזומנים, להכשרת עובדים ולשימורם ולשיפור היעילות והאיכות של מתן השירותים ושל התיעוד. ארגוני תווך מקומיים גם יכולים לספק שירותי תיווך למגוון של מצבים כגון תהליכי הגשת ההצעות הקודמים לחתימת החוזה, מו"מ על החוזה ומו"מ עם איגודי עובדים ופעילויות של פיקוח על פעולותיהם של עמיתים. זאת ועוד, ארגוני תווך מקומיים מציעים פעמים רבות משאבי ספרייה ואינטרנט בנושאים כמו גיוס כספים ופיתוח ארגונים. מלבד השירות שארגוני התווך המקומיים יכולים להגיש למלכ"רים, הם יכולים לסייע לעובדי ציבור להיות

קשובים יותר לספקי השירות או למקבלי המענקים ולשפר את האחריות כלפי הציבור. יחסים חוזיים של שיתוף פעולה יכולים לתרום לפיתוח שירותי רווחה הקשובים יותר לצורכי תושבי המקום.

עיקרי המחקרים העוסקים בהעברת שירותים מהמגזר הציבורי לארגונים ללא כוונת רווח שהובאו כאן, משקפים את המשקל הגדול הניתן להפרטת שירותים ואת התרבות של ניהול חוזים. השלב הבא של המחקר יידרש להתמקד יותר בהשפעת העברתה של האחריות למדיניות הציבורית למטה, לרמה המקומית. Monsey ו-Mattessich (1992) שסקרו שמונה-עשר מחקרים על שיתוף פעולה בין-ארגוני, זיהו שישה ממדים עיקריים, ועל סמך ממצאיהם, יש למקד את המחקרים העתידיים בדינמיקה של השותפות מתוך שיתוף פעולה בין מלכ"רים ובין סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה. סדר היום של המחקר יידרש להביא בחשבון שאלות דוגמת אלה המוצגות בתרשים 4.

הדיון עד לנקודה זו התמקד באופיים המשתנה של היחסים בין ארגונים ללא כוונת רווח ובין סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה, בהשפעת הרפורמה במדיניות הרווחה ובממצאי המחקרים בנושא רכישת שירותים מגורמים חיצוניים בעשורים האחרונים. תוך הישענות על בסיס זה, אפשר לגשת כעת לבחינת משמעותיהם של שינויים והתפתחויות אלה. שני הפרקים האחרונים מתמקדים במשמעויות מבחינת פיתוח תיאוריות ובמשמעותיות מבחינה מעשית. אחדות מהתיאוריות הרלוונטיות ביותר שיכולות למסור מידע לשותפות בין מלכ"ר לבין המגזר הציבורי, קשורות לתיאוריות של יחסים בין-ארגוניים ושל בניית קהילות. בדומה לכך, באופיה המשתנה של ההפרטה ובדינמיקה של רכישת שירותים מגורם חיצוני טמונות משמעותיות לגבי העבודה המעשית במגזר המלכ"רים ובמגזר הציבורי כאחד.

### משמעותיות לגבי פיתוח תיאוריות

הסיבה העיקרית לפנייה לתיאוריית היחסים הבין-ארגוניים היא החיפוש אחר מושגים העשויים להקנות הבנה שלמה יותר של היחסים האנכיים בין ארגונים במימון ציבורי ובין מלכ"רים המספקים שירותים (Prince and Austin, 2000). בעשור האחרון עסקו רבות בחיפוש אחר דרכים להבנת היחסים האנכיים של שיתוף פעולה בין ארגונים בקהילה ולהסברת יחסים אלה (Alter, 1998; Bardach; 1993, and Hague).



בניתוח זה נעשה שימוש במונחים "אופקיים" ו"אנכיים" כדי להראות שרוב התיאוריות הסוציולוגיות לגבי יחסים בין-ארגוניים מתמקדות ביחסים שבין הסוכנויות השונות ברשת של סוכנויות קהילתיות. לעומת זאת, העוסקים בכלכלה מדינית הקדישו תשומת לב רבה יותר לנקודת המבט ה"אנכית", כפי שהדבר משתקף בדיונים על כוחות השוק התורמים להפרטה ועל העברת האחריות למדיניות הציבורית לרשויות בדרג נמוך יותר בכל הקשור ליחסים בין רשויות השלטון השונות. קיים צורך, הנראה כמנותק משתי נקודות ראות אלה, להכניס את היחסים הבין-ארגוניים להקשר של תיאוריות על בניית קהילה, תיאוריות בעלות חשיבות מכרעת להבנת הרפורמה במדיניות הרווחה וליישומה.

על פי המסורת הסוציולוגית, מגדיר Reitan (1998) יחסים בין-ארגוניים בשירותים לאוכלוסייה כאמצעי לשליטה באמצעות רשתות קבועות, לא מזדמנות, של סוכנויות (כלומר, בריאות, בריאות הנפש, רווחה, דיור). Reitan מציין שקיים קשר בין העוצמה והתוכן הנוצרים מכך שהסוכנויות מפעילות זו את זו בטיפול באילוצים סביבתיים (לדוגמה: משאבים בלתי מספיקים, פיצול שירותים) ובין הבטחת השגת המטרות (לדוגמה: מימון מוגדל, הפצת מידע) ויעילות (וחיסכון) הקשורים ישירות לצורכיהם של מקבלי השירותים (כלומר: מבוגר, חולה נפש, דר רחוב, משתמש בחומרים ממכרים). הגדרת עבודה זו משקפת אמנם את המבט האופקי של יחסים בין-ארגוניים, אך קיימים רעיונות בסיסיים שיכולים לספק מידע גם על המבט האנכי. אלה כוללים את הרעיונות של שיתוף פעולה (תהליך השותפות), ברית של שיתוף פעולה (מבנה בין-סוכנותי), אינטגרציה (תיאום בכפוף לרשות מרכזית), ופדרציות/קונסורציומים (רשתות ארגוניות עם קשר מרכזי) (Fleisher, 1991; Gray & Wood; 1991, Provan & Milward; 1995).

כך למשל, סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה יידרשו למצוא גישות חדשות לשינוי נקודת המבט המסורתית שלהן של נשיאה באחריות לרכישת שירותים ממלכתיים, בייחוד אם ברצונן לקדם יחסי שותפות-המבוססים על מבנה בין-ארגוני של שיתוף פעולה, אינטגרציה של שירותים (כפי שזה קורה בשירותים השוכנים במקום אחד), ומערכות מידע המקושרות באמצעות מרכז אחד.

התפתחותם של יחסים בין-ארגוניים בשירותים לאוכלוסייה התפתחותם של יחסים בין-ארגוניים בשירותים לאוכלוסייה

ואת המשך קיומם ואומרים שהשותפות בין שני ארגונים מונעת על ידי התאימות ביניהם ועל ידי הצורך במשאבים הנמצאים בשליטתה של הסוכנות האחרת. תחרות או עימות נוצרים כששני הארגונים מתחרים על אותם משאבים (לדוגמה: מימון, לקוחות, ניסיון), בעוד ששיתוף פעולה מתקיים כששני הארגונים תלויים זה בזה להשגת משאבים והם דומים מבחינת המשימות, המבנה וטכנולוגיות השירות.

את השותפויות בקרב ארגונים המספקים שירותים לאוכלוסייה אפשר לבחון תוך שימוש בשלוש התיאוריות של הכלכלה המדינית: תיאוריות השולח-שלוח, עלות העסקות ובחירה אסטרטגית, וכן בתיאוריה הסוציולוגית של מיסוד (institutionalism) (Powel & DiMaggio, 1991; Fleisher, 1991; Hall & Taylor, 1996; Hasenfeld and Gidron, 1993; Reitan, 1998); ונאמר, נקודות המבט של תיאוריות השולח-השלוח ועלות העסקות מתייחסות לתהליכים הבין-ארגוניים האנכיים של ההפרטה בעוד שתיאוריות המיסוד והבחירה האסטרטגית מתייחסות יותר לתהליכים האופקיים של העברת סמכויות לדרגי שלטון נמוכים ובניית קהילה.

תיאוריית השולח-שלוח וכלכלת עלות העסקות. על פי תיאוריית השולח-שלוח, השולח (סוכנות מחוזית לשירותי רווחה), חותמת חוזה עם שלוח (ארגון ללא כוונת רווח) לבצע משימות של מתן שירותים, מאחר שהשולח מבין שהשלוח מסוגל לבצע את המשימות ביתר מיומנות או ביתר יעילות. ואולם כדי להבטיח שהשלוח ימקסם את השקעתו של השולח, חייב השולח לתאר את תנאי החוזה באופן ברור ולעקוב מקרוב אחר ביצועי השלוח. רכישת שירותים מגורם חיצוני, מעקב ומתן סיוע טכני הם דוגמאות לעלויות עסקות. עלויות אלה קובעות אם השולח או הסוכנות לשירותי רווחה ירכשו מוצרים או שירותים בשוק או ייצרו אותם בתוך הארגון שלהם על ידי הגדלת מספר העובדים לצורך מתן השירותים (Reitan, 1998).

ייכנס לקשר בין-ארגוני. מניחים שגם השולח וגם השלוח הם אופורטוניסטים בכך שהם משתדלים למקסם את התשואה על השקעותיהם, ושניהם כפופים לאילוצים של "רציונליות מוגבלת" בכך שהם מחפשים פתרונות המניחים את הדעת ולא פתרונות מיטביים.

תיאוריית הבחירה האסטרטגית קרובה מאוד לתיאוריית ההפרטה ולתיאוריית עלות העסקות. תיאוריה זו מניחה ש: (1) לבעיות סביבתיות יש יותר מפתרון אחד, (2) למנהיגי ארגונים יש מידה רבה של שיקול דעת לגבי מבנה הסוכנות ופיתוחה, ו-3) התוצאה היא מגוון של צורות ייחודיות של סוכנויות. Oliver (1988), בחן את ההנחות האלה ומצא שלסוכנויות המספקות שירותים לאוכלוסייה וקשורות ביניהן בתוך אותה רשת, יש מידה רבה של שיקול דעת בפיתוח מבנים משלהן, ושהארגונים החולקים את אותה גומחה (בין אם היחסים ביניהם הם של שיתוף פעולה או של תחרות), מקבלים ברצון את השונות. ממצאיו של Oliver תומכים בעמדה שלמנהיגי הארגונים באותה רשת בין-ארגונית, אכן יש מרחב פעולה ניכר בקבלת החלטות. תיאוריית הבחירה האסטרטגית מציגה את הדינמיקה של היזמות הקיימת ביחסים שבין מלכ"רים ובין המגזר הציבורי; כל צד יכול לשתף או לא לשתף את הצד האחר, על סמך ההזדמנויות הנקרות להם ועל סמך האינטרסים של כל אחד מהם.

**מיסוד (Institutionalism).** אסכולה המבוססת יותר על תרבות, ומכונה המיסוד החדש, מעלה את הרעיון שאי אפשר להבין יחסים בין-ארגונים באמצעות ניתוח מיקרו של ההחלטות הנפרדות של שחקנים רציונליים. המצדדים בגישה זו מציעים את הרעיון שארגונים שורדים (כלומר משיגים משאבים ולגיטימיות) על ידי כך שהם נעשים יותר ויותר דומים כשהם יוצרים שותפויות עם סוכנויות אחרות המגיבות על אותם חוקים, מדיניות, ערכים, נורמות וסטנדרטים בעלי מבנה חברתי (Hall & Taylor, 1996; Oliver, 1988). לפיכך לפי תורת המיסוד, כאשר סוכנות מחוץ לרשת רוחה מחליטה לרכוש שירותים מספק שכונתי לשירותים מקיפים, ההחלטה מתבססת פחות על הקטנת עלויות ויותר על קיום תקנות (פדרליות ושל המדינה) וזאת במטרה להתאים דרכי פעולתה לדרכי פעולתן של סוכנויות אחרות לשירותי רוחה.

**בניית קהילה.** בדומה למסורת הסוציולוגית האופקית יותר של מיסוד, נקודות הראות האנתרופולוגיות יותר של תיאוריית

בניית הקהילה מספקות הקשר רחב יותר להבנת יחסים בין-ארגוניים, בייחוד בקשר ליישום הרפורמה במדיניות הרווחה. בדיון זה, מתמקדת בניית הקהילה באחד מנושאי הרפורמה במדיניות הרווחה – סיפוק עצמאי של צורכי הקיום, כלומר מצב שבו יחידים, משפחות וקבוצות שכונתיות מועצמים ונתמכים זה על ידי זה וכן על ידי ארגונים במגזר הציבורי כדי שיוכלו לבנות מחדש את חייהם ואת הקהילות בשכונות מגוריהם. הדגש כאן הוא פחות על "הדברים הבסיסיים" ויותר על העניין המחודש בהון חברתי ובהון אנושי בסביבה המסוימת של השכונה.

Weil (1996) מגדיר בניית קהילה כפעילויות, נהגים ומדיניות התומכים בקשרים חיוביים בין יחידים, קבוצות, ארגונים, שכונות וקהילות גיאוגרפיות ופונקציונליות, ומטפחים קשרים אלה. בדומה לכך, Kingsley et al (1997) מבססים את הגדרת בניית קהילה על הדעה שרשויות מקומיות (לדוגמה סוכנויות מחוזיות לשירותי רווחה), צריכות לשנות את תוכניותיהן ואת סגנון פעולתן כך שהנושא של כינון שותפויות עם גורמים הבונים את הקהילה יעמוד במרכז סדר היום שלהן. הם מזהים מספר רעיונות עיקריים בבניית קהילה:

- יוזמות לפיתוח שכונתי המחזקות ערכים משותפים על ידי בניית הון חברתי (רשתות של ידידות ואמון) והון אנושי (למידת מיומנויות חדשות)
- השתתפות נרחבת של תושבים במטרה לקדם אי-תלות ובעלות, על ידי שימוש אפקטיבי בעזרה מן החוץ
- תהליך מקיף (מבוסס על הערכה ותכנון), אסטרטגי (ראייה עתידית, עם קשרים בין הקדימויות וההזדמנויות), מעודד יזמות (מיזמים בעלי קדימות גבוהה הנותנים תוצאות מהירות לבניית אמון ויכולת)
- בניית קהילה מתבססת על נכסים קהילתיים שנמנו בקפידה (מוסדות מקומיים והמיומנויות והרעיונות של תושבים)
- שימוש באינטראקציות טבעיות פנים-אל-פנים כדי לתמוך ברשתות ידידות ובאמון הדדי
- קשרי שיתוף פעולה עם החברה הרחבה יותר (מוסדות קהילתיים) להקטנת הבידוד ולקידום שותפויות
- לסייע למוסדות קהילתיים לחדול מהתייחסות של "עסקים כרגיל" על ידי שינוי מכוון של המחסומים המוסדיים והגזענות

באמצעות שימוש במיומנויות של פיתוח ארגוני ופתרון סכסוכים לצורך התמקדות בתוצאות קונקרטיות (עמ' 6-8).

לסיכום הדיון הצדדי הקצר הזה שנועד לבחון את תפקידה של התיאוריה הבין-ארגונית בהבנת היחסים המשתנים מלכ"רים ובין סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה, אפשר להשתמש במושגים רבים ושונים לצורך הרחבת ההבנה של הממד האופקי והממד האנכי של יחסים אלה. ואולם קיים צורך מתמשך למצוא דרכים לשלב יחד רבים מהרעיונות האלה כך שיבטאו במלואה את המורכבות של הפרטה, של העברת סמכויות לדרג נמוך יותר ושל בניית קהילה כמתואר בתרשים 5. השלב הבא של חשיבה קונצפטואלית ובניית תיאוריות עשוי לטפל בשאלות האלה:

(א) כיצד משפיעים יחסים בין-ארגוניים בין מלכ"רים ובין סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה על מדיניות הממשלה ועל ערכי הקהילה כאחד?

(ב) ההתרחשות הבו-זמנית של הפרטה, העברת סמכויות ובניית קהילה – כיצד היא מגדירה מחדש את תפקידי המנהיגות המנהלית?

(ג) כיצד נבנה ונשמר האמון הבין-ארגוני המיועד לסייע בהשגת מטרות ובהקטנת עלויות העסקות?

(ד) כיצד משפיעה הבהרת המטרות הקשורות לגישה לשירותים ולאיכות השירותים על היחסים הבין-ארגוניים?

(ה) כיצד משפיע תהליך השותפות על שיתוף הפעולה הדרוש להקצאת משאבים וכיצד הוא משמר את הסמכות העצמאית של קבלת החלטות שיש לכל אחד מהשותפים?

### משמעויות לגבי פעולתם המעשית של ארגונים ללא כוונת רווח

משמעויות מעשיות נובעות מסדר היום המוצע לבניית תיאוריות. סוגיות של מנהיגות, תקשורת, פתרון בעיות, הנחיה והערכה של הצורך בהקניית מיומנויות חדשות או מורחבות לעובדים מן השורה ולמנהלים, הטיפול באחדים מהאתגרים הקשורים בהנחיה ובפתרון בעיות יכול להיעשות באמצעות שימוש בארגוני התווך המקומיים שהוזכרו לעיל. כך למשל, לסגל עובדים של ארגון תווך מקומי דרושות המיומנויות המאפשרות לשאול את השאלות החשובות ולהנחות את תהליך מתן התשובות, כדי שיוכלו להתייחס בכבוד לדרכים השונות שמלכ"רים וסוכנויות ציבוריות עשויים לבחור לטיפול "שיתוף פעולה אמתי".

לדברי LaPianna (2001), יש להבחין בין "שיתוף פעולה אמתי" ובין "נישואים של נוחות" אם שיתוף הפעולה אמור: (א) לטפח יחסי אמון (פעמים רבות דבר זה קשה למדי לביצוע בסביבת מתן שירות הרוחשת פעילות קדחתנית, שבה נשקפת סכנה למימון), (ב) להתמקד בנושאים מהותיים המצריכים מידה רבה של אינטראקציה ומעורבות, ביחוד לטפל בנקודות ראות מנוגדות, שיישובן עלול להיות כרוך בתהליכים מכאיבים, (ג) להדגיש הרצון החופשי שעליו מבוסס שיתוף הפעולה, ולהמעיט בפעולות כפויות הקשורים בהשגת מימון או באובדן מימון, ו-ד) לקדם מחויבות למציאת הזמן הדרוש לטיפול תהליך העבודה המשותפת.

גם לסגל הניהולי דרושות מיומנויות בתחומים מסוימים. כפי שציין Salamon (1955), על מנהלי מלכ"רים לשפר את מיומנויותיהם בכל הקשור לשיווק, ניהול כוח אדם, ניהול אסטרטגי וקידום מטרות. שיווק עוסק במעקב אחר מגמות השוק, ביחוד אחר ביקוש מצד צרכנים ותחרות מצד ספקי שירות אחרים, המשתמשים ב"ניתוחים ענפיים" ובסקרי שוק כדי להגדיר ולקיים גומחה מתאימה בשוק. ניהול כוח אדם נוגע ללחצים הקשורים לשכר העובדים – לשמירה עליו ולהעלאתו כאחד, למזעור מדרגי הפיקוח לצורך שמירת הסולידריות עם עובדים מהשורה, ולשמירה על המסורת ההתנדבותיות נוכח הפוטנציאל למתחים בין עובדים בשכר ובין מתנדבים. ניהול אסטרטגי בזירת המלכ"רים כולל את האתגר של שמירה על "תחושה ברורה של ייעוד הארגון" המחברת בין כל בעלי העניין. הטיפול במתחים הפנימיים והחיצוניים צריך להיות טיפול שיבטיח שמשאבים/חוזים חדשים לא יעוותו את הערכים והקדימויות ההיסטוריים של הארגון. ולבסוף, Salamon (1995) מזהה את הצורך לשמר את תפקידם של מלכ"רים בקידום רעיונות ומטרות, וביחוד את הכוח הגדול שיש להם כשהם משמשים כמבקרים הציבוריים של מדיניות הממשלה ושל כוחות מגזר השוק, ובכך מהווים מקור לחשיבה חדשנית בפיתוח מדיניות. אם יסתבכו מנהלי מלכ"רים בשיקולים הקשורים לשוק ול"שורה התחתונה", הם יתקשו למצוא את הזמן והתמריצים להמשך פעילותם בקידום רעיונות ומטרות.

## משמעויות לגבי פעולה במגזר הציבורי

כל השינויים הללו הקשורים לרפורמה בשירותי הרווחה כוללים גם תהליך הגדרה מחדש של היחסים עם מלכ"רים המספקים שירותים. המעבר מחייב גם לשנות את זווית הראייה – ובמקום לראות את הדברים מזווית ראייה של הפרטה, הרוצה להשיג שירותים באיכות הגבוהה ביותר במחיר הנמוך ביותר, לראותם מזווית הראייה של העברת סמכויות לדרגי שלטון נמוכים יותר, שבה רואים את המלכ"רים כשותפים בטיפול בבעיות הקהילה, תוך הישענות על המדיניות הציבורית של רפורמה בשירותי הרווחה. התוצאות של שינוי זה כוללות את הרחבת היקף החוזים עם מלכ"רים ותיקים לאספקת שירותים, על סמך הפעולות המוצלחות שנקטו בעבר לטיפול בצורכי הלקוחות במגזר הציבורי. על מלכ"רים קטנים יותר, לעומת זאת, מופעל לחץ מוגבר להרחיב את יכולות התשתיות שלהם לצורך מעקב אחר מידע על לקוחות ומימון תוכניות, להתמזג עם אחרים לשם חיזוק יכולותיהם הניהוליות או לחדול מלהתקיים.

ישום תוכניות "מרווחה לעבודה" שב ומיקד את תשומת הלב כמטפלים, להשתתף בצוותים בין-תחומיים, לסייע בהגדרה עומסי עבודה מציאותיים ולהשתתף בהפיכת התרבות הביורוקרטית של הסוכנות לארגון למידה. האתגרים שלפניהם ניצבים מנהלים בשירותי הרווחה הציבוריים גדולים ומאיימים לא פחות. הם כוללים את שינוי תרבות הסוכנות ההופכת מביורוקרטיה "כפופה לכללים" לשותפה הפועלת כגורם מזרז בטיפול בצורכי הקהילה בדרך של עבודה משותפת. הדבר לובש צורה של הערכה מקיפה של צורכי הקהילה, תוך שימוש בפורומים ובכוחות משימה בין-סוכנותיים. הדבר גם כולל ביזור שירותים למרכזי שירותים שכונתיים, מיקום שירותים יחד עם ספקי שירותים אחרים ופיתוח שותפויות חדשות. הפעולות הנעשות בתוך הסוכנות עצמה כוללות הפניית תשומת לב רבה יותר לבנייה מחדש של הסוכנות, דבר הכולל איחוד מחלקות נפרדות בד בבד עם נקיטת פעולות לביזור אספקת השירותים לשכונות. קל לקרוא להרחבת העבודה בצוותים, אבל קשה הרבה יותר לפעול לבנייה מחדש של הארגון במטרה לטפח עבודת צוותים בין-תחומיים. בדומה לכך, יש גם צורך לשפר את יכולות העובדים כך שיוכלו לעסוק גם בתכנון ובהערכה מבוססי-נתונים, בעת שרבות מפעילויות השירותים הן פעילויות חדשות הדורשות מיומנויות חדשות. התברר שהעברת הדגש מספירת לקוחות להערכת תוצאי השירותים היא משימה כבדת משקל.

המיומנויות הניהוליות הדרושות לטיפול בכל השינויים הללו בשותפות שבין ארגונים ציבוריים ומלכ"רים דומות לאלה הדרושות לשינוי הפעולות הפנימיות של הסוכנות הציבורית. המיומנויות הדרושות בין השאר כדי לאפשר לשותפויות לעסוק בתכנון ובהערכה מבוססי-נתונים עם דגש על תוצאי שירות, שימוש במיומנויות עבודת צוות לפתרון בעיות, בניגוד ליחסים החוזיים הישנים שהתמקדו רק באחריות כספית, ושימוש בתקשורת רב-תרבותית מותאמת יותר לתרבות המקומית. קצב השינוי והיקפו, גרמו לכך שהמעורבים בשותפות הקדישו מעט מאוד זמן כדי להסביר זה לזה את התרבויות הארגוניות והיכולות הארגוניות השונות שלהם כפי שהן משתקפות במלכ"רים קהילתיים ובסוכנויות ציבוריות, כלל ארציות,

על הסוכנויות לשירותי רווחה של המגזר הציבורי בניגוד למגזר המלכ"רים, מופעלים גם לחצים אדירים להעלות ולשפר או מיומנויות עובדיהן, בייחוד כשהן עוברות מקביעת זכאות לסיוו בשיפור יכולתם של הזכאים להיות מועסקים. הפנייה לקהילתי אנשי העסקים הצריכה גישות חדשות לרישות. המעקב אחר מידע בתוך הסוכנות ומחוצה לה, הצריך מיומנויות חדשות שימוש במערכות מידע. קידום האינטרסים של משתתפי התוכנית היה כרוך בשימוש חדש במיומנויות עבודה קבוצתיות בהקמת מועדוני עובדים (job clubs) וכן מיומנויות של קידום רעיונות בתוך הקהילה. כל השינויים הללו דרשו מהעובדים להיות מיומנים יותר בניהול שינויים, לגלות יתר בוננות עצמית כמטפלים, להשתתף בצוותים בין-תחומיים, לסייע בהגדרה עומסי עבודה מציאותיים ולהשתתף בהפיכת התרבות הביורוקרטית של הסוכנות לארגון למידה. האתגרים שלפניהם ניצבים מנהלים בשירותי הרווחה הציבוריים גדולים ומאיימים לא פחות. הם כוללים את שינוי תרבות הסוכנות ההופכת מביורוקרטיה "כפופה לכללים" לשותפה הפועלת כגורם מזרז בטיפול בצורכי הקהילה בדרך של עבודה משותפת. הדבר לובש צורה של הערכה מקיפה של צורכי הקהילה, תוך שימוש בפורומים ובכוחות משימה בין-סוכנותיים. הדבר גם כולל ביזור שירותים למרכזי שירותים שכונתיים, מיקום שירותים יחד עם ספקי שירותים אחרים ופיתוח שותפויות חדשות. הפעולות הנעשות בתוך הסוכנות עצמה כוללות הפניית תשומת לב רבה יותר לבנייה מחדש של הסוכנות, דבר הכולל איחוד מחלקות נפרדות בד בבד עם נקיטת פעולות לביזור אספקת השירותים לשכונות. קל לקרוא להרחבת העבודה בצוותים, אבל קשה הרבה יותר לפעול לבנייה מחדש של הארגון במטרה לטפח עבודת צוותים בין-תחומיים. בדומה לכך, יש גם צורך לשפר את יכולות העובדים כך שיוכלו לעסוק גם בתכנון ובהערכה מבוססי-נתונים, בעת שרבות מפעילויות השירותים הן פעילויות חדשות הדורשות מיומנויות חדשות. התברר שהעברת הדגש מספירת לקוחות להערכת תוצאי השירותים היא משימה כבדת משקל.

2) יתר תשומת לב להכשרת עובדים בנושאים הקשורים לטיפול פעולות משותפות מוצלחות, לשימוש במנחים לקידום תקשורת אפקטיבית ולניהול יצירתי של משאבים כספיים ומשאבי אנוש.  
3) יותר תיעוד של תהליכי הסיוע הטכני שבהם משתמשים ארגוני תווך מקומיים לצורך סיוע למלכ"רים ולסוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה בניהול המורכבויות של היחסים המתמשכים.

לשירותי רווחה. במשך שנים רבות, הצורה היחידה של תקשורת מתמשכת הייתה קשורה למספרים בתקציבי אספקת השירותים. תקשורת העוסקת בנושאים שמעבר לאחריות הכספית מאפשרת לצדדים להעריך מחדש את הצרכים והיכולות בתחום התשתיות. תהליך זה של התפתחות השותפות מתחיל לפתוח את הדלת להגדרת השימוש בסיוע טכני ובתמיכה בו, על ידי עובדי הסוכנות הציבורית לשירותי רווחה או על ידי ארגון תווך מקומי המהווה צד שלישי או על ידי יועצים המתמחים בסיוע בניהול.

### סיכום

השאלות שמעורר המסע בארץ היחסים המשתנים מעלה יותר שאלות מהתשובות שהוא מספק. ברור שלישישום הרפורמה בשירותי הרווחה בארה"ב הייתה השפעה רבה על תפקידם של מלכ"רים המספקים שירותים וכן על שותפיהם בסוכנויות הציבוריות לשירותי רווחה. מסענו נפתח בהכרה השוררת בקרב מנהלי סוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה בכך שהשינויים הנרחבים במדיניות הציבורית בכל הקשור לתוכניות "מרווחה לעבודה" חייבו לנקוט דרך חדשה "לעשות עסקים". בתחילת היישום, לא היה תמיד ברור מה יהיו דרכים חדשות אלה. השינויים בשותפות דרשו להביא בחשבון את ההיסטוריה של העבודה המשותפת. עקב כך, מסענו היה צריך לכלול הערכה מעמיקה של היתרונות והחסרונות ושל האסטרטגיות המוצלחות שבהן נעשה שימוש בעשורים האחרונים של שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי והציבורי. כמו כן, היה חשוב לחפש מושגים הלוונטיים מתוך התיאוריות השונות העוסקות ביחסים בין-ארגוניים ובבניית קהילה.

מסע מתמשך זה מגיע זמנית ל"תחנת מנוחה" או "נווה מדבר" שבו יספקו שאלות מחקרים עתידיים ואתגרים מעשיים את המסד למיפוי כיוונים עתידיים. ציוני הדרך שלהלן מיועדים למי שמבקשים להרחיב את הבנתם בכל הקשור ליחסים שבין מלכ"רים וסוכנויות ציבוריות לשירותי רווחה:

1) מחקרים נוספים לבחינת טיבה של המנהיגות המנהלית הדרושה לקידום שותפויות מוצלחות, טיבה של מעורבות העובדים והתהליכים הדרושים לטיפול קביעת מטרות והערכה הדדיות.