

**שיתוף המלכ"רים והממשלה בייזום שירותים
חדשניים כמנוף לשינוי מדיניות**

פרופ' יוסי תמיר

**ביה"ס לעבודה סוציאלית
ע"ש פאול ברוואלד
ומנכ"ל אשלים**

ההרצאה השנתית לזכרו של ד"ר ארנולף מ. פינס ז"ל

**כ"א באדר א', תשס"ג
20 במארס 2003**

**ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד
האוניברסיטה העברית בירושלים**

מרצים בהרצאות לזכרו של א. מ. פינס

תשל"ט – ישראל כץ
תש"מ – ארנולד גורין
תשמ"א – רוברט פרלמן
תשמ"ב – דוד בר-גל
תשמ"ג – אורי ינאי
תשמ"ד – ברנרד ריסמן
תשמ"ה – ג'רלד ב. בוביס
תשמ"ו – ראובן כהנא
תשמ"ז – פליס דוידזון פרלמוטר
תשמ"ח – הלל שמיד
תשמ"ט – אלפרד כץ
תש"ן – בארי צ'קוואי
תשנ"א – הווארד ליטווין
תשנ"ב – ארמנד לאופר
תשנ"ג – ראלף מ. קרמר
תשנ"ד – אלכס ויינגרוד
תשנ"ה – דניס ר. יאנג
תשנ"ו – בורטון א. וייסברוד
תשנ"ז – ברדפורד ה. גריי
תשנ"ח – יעל ישי
תשנ"ט – לסטר סולומון, סטיבן רתגב סמית
תש"ס – ג'פרי ר. סולומון
תשס"א – מיכאל ג'. אוסטין
תשס"ב – אליעזר יפה

דברים אישיים לזכרו של ד"ר ארנולף מ. פינס

אני שמח ומוודה על הזכות שנפלה בחלקי לשאת את ההרצאה השנתית העשרים וחמש לזכרו של ארני פינס. אני חש גם כמי שמייצג את הגורמים השונים שחברו יחדיו להגשמתו של אירוע שנתי חשוב זה, הן כחבר סגל ביה"ס לעבודה סוציאלית וכמרצה בתוכנית המוסמך בניהול ארגונים קהילתיים ומלכ"רים, הן כעובד הגוינט בתוקף תפקידי כמנכ"ל אשלים והן כמי שפועל במשותף בפרויקטים רבים וחשובים בשיתוף שבין הגוינט והחברה למתנ"סים.

ארני הצליח במהלך השנים הקצרות ששהה בישראל להטביע את חותמו על פעילותם של ארגונים רבים בתחומי הרווחה והחינוך. הוא פעל רבות וללא לאות למען הקשישים, האוכלוסיות החלשות והמוגבלים בחברה. ארני פעל במסגרת גוינט ישראל, ובתוך הגוינט כמנכ"ל אשל וכמי שעמד בראש המחלקה להכשרת כח אדם בגוינט. במסגרת זו יזם ופיתח שירותים רבים לאוכלוסיית הקשישים, והכשיר אנשי מקצוע רבים בתחום שירותי הרווחה, הבריאות והחינוך.

אחת מפעילותיו החשובות ביותר של ארני, לדעתי, והקשורה לנושא ההרצאה היום הינה היותו הראשון והחלוץ להפוך את מלב"ן ממוסד שעיקר תפקידו היה תמיכה ואספקת שירותים חברתיים ושירותי דיור לקשישים – למוסד דינמי היוזם דגמים של מפעלים ותוכניות חדשניות למען חלקים נרחבים של הקשישים וכלל האוכלוסייה בישראל.

ארני היה הראשון שהטביע חותמו וקבע את עקרון הפעולה של הגוינט בישראל כארגון שאינו עוסק באספקת שירותים גרידא, אלא, כמי שחרט על דגלו את פיתוח השירותים, החדשנות והיוזמה וכארגון הפועל בצד המגזר הוולונטרי והממשלה בישראל על מנת לייצר מודלים חדשים, אפקטיביים יותר במתן המענה לצרכים החברתיים של האוכלוסייה בישראל.

ארני היה למעשה מקור ההשראה לכולנו בגוינט ההולכים בדרכו זו עד היום.

נושא ההרצאה לפיכך, שיתוף המלכ"רים והממשלה ביוזם שירותים חדשניים כמנוף לשינוי מדיניות הינו המשך חשוב לצוואתו זו של ארני.

שיתוף המלכ"רים והממשלה בייזום שירותים חדשניים כמנוף לשינוי מדיניות

הממשלה והשירותים החברתיים

המשק הישראלי מאופיין בעשרים השנים האחרונות בירידת חלקה של הממשלה בפעילות הכלכלית והציבורית. בכך מתאימה הממשלה בישראל את עצמה ואת המשק להתפתחויות ולדרישות החלות על משקים בעולם המערבי המפותח.

יש לשער שהתפתחות זו לא תשתנה בממשלה החדשה ותחת שרביטו של שר האוצר החדש. תהליך הגלובליזציה שעברה ועוברת מדינת ישראל המלווה בהפרטה של חברות ממשלתיות וב-contracting out של השירותים החברתיים הקטין מאד את הריבונות הכלכלית של הממשלה ואת יכולתה להשפיע על המערכת הכלכלית והסוציאלית.

יעדי האינפלציה, גודל הגירעון, יעדי החוב הלאומי ואף מדיניות ההפרטה והחשיפה בישראל, כולם נקבעים יותר על ידי חברות רייטינג בינלאומיות, קרן המטבע בוושינגטון והגוש האירופאי ופחות על ידי הממשלה בירושלים והמערכות הכלכליות בתל-אביב. למעשה, השכר של אנשי ההי-טק בגוש דן נקבע בפאלו אלטו, קליפורניה ומשבר שם משפיע מיד על מצב העסקים כאן. גם שכר הכדורגלנים מושפע משילוב של שחקנים זרים ושכירים עם הרמה היחסית של ליגת הכדורגל שלנו וגם שכר העובדים הפשוטים מושפע ממה שקורה בירדן, בסין ובדרום קוריאה ולא באופקים או בבאר-שבע. כולם מצפים מקברניטי המשק והמדינה שיפעלו לשיפור חלוקת ההכנסות ויבצעו ניסים בשוק העבודה, אבל האמת היא שהשפעתם של אלה דלה. הם נעזרים וחייבים יהיו להיעזר בכוחות חיצוניים במשק, כמו המגזר הוולונטרי, לסייע להם בקביעת המדיניות.

המסר העיקרי הוא שלממשלה יש סיכוי להשפיע רק אם תתמקד במאמץ ולא בפיזור, ורק אם תסתיע בסקטורים האחרים במשק לשינוי המדיניות וסדרי העדיפויות.

תקציב המדינה משקף את מדיניות הממשלה בתחומים השונים בהיותו המכשיר שבאמצעותו היא מוציאה אל הפועל את תוכניותיה בכל המישורים – האזרחי והביטחוני, העסקי והחברתי, במישור של רמת חיים ותעסוקה וכדומה.

ירידת התקציב נטו מסה"כ התוצר משקף, איפוא, את ירידת חלקה של הממשלה בהשפעה על תחומי החיים השונים. ואכן ההוצאה הממשלתית הכוללת כאחוז מהתפוקה המקומית הגולמית לאחר ניכוי החזר ההוצאות של הממשלה ירדה מסדר גודל של כ- 55% בראשית שנות ה-80 לכ-35% בראשית שנות ה-2000.

עד כה התייחסנו אל תקציב המדינה כאל נתון מצרפי. תמונה מורכבת יותר מתקבלת מניתוח השינויים שחלו במרכיבים השונים של סך ההוצאה. לצורך הדיון אפשר לחלק את ההוצאה לשלושה מרכיבים: בטחון, שירותים חברתיים ושירותי ממשל. השירותים החברתיים כוללים את פעילות הממשלה במערכות החברה והרווחה כמו חינוך, בריאות, שיכון, שירותי רווחה ותשלומי העברה באמצעות מימון קצבאות בעיקר של הביטוח הלאומי. ניתן לראות כי כל אחד מהתחומים הללו עבר מסלול שונה בשני העשורים האחרונים ומן הראוי להתייחס לתקופה ארוכה של יותר מ-2 עשורים כדי להבין את המגמות הבסיסיות של ההוצאה הממשלתית ואת הנובע מהן.

הסתכלות על המרכיבים השונים מראה התפתחות דרמטית. אין זה נכון לומר שההמשלה אינה מקדישה משאבים לשירותים החברתיים. אלה גדלו ב-2 העשורים האחרונים מכ-30% מהתקציב לכדי יותר ממחצית ממנו, כ-56%. תקציב הביטחון, על אף ההתפתחויות של מלחמת לבנון ועל אף אירועי האינתיפאדה, ירד מכ-40% מהתקציב לקרוב ל-20% ממנו.

הרושם הוא שהגענו לרמת מינימום בתקציב הביטחון שאין אפשרות לרדת ממנה. הצד השני של המטבע אומר שהגענו אם כן גם לרמת רוויה ביכולתה של הממשלה להקציב משאבים ניכרים נוספים לתחום השירותים החברתיים והרווחה.

הבה ונבחן יותר לעומק את ההתפתחות שחלה בתחום השירותים וההוצאה החברתית. כאן ניתן להבחין בגידול הניכר שחל בהוצאה על תשלומים ישירים בכסף, כמו תשלומי קצבאות באמצעות הביטוח הלאומי, לעומת השחיקה והסטגנציה בתחום השירותים בעין שהממשלה מספקת כמו שירותי חינוך ובריאות.

ההוצאה לנפש על בריאות למשל דומה היום להוצאה לנפש במחירים ריאליים של ראשית שנות ה-80. גם בתחומי החינוך והרווחה אין אנו עדים לגידול ניכר בהוצאה לנפש בעשרים השנים האחרונות.

התשלומים הישירים בכסף גדלו לעומת זאת במונחים ריאליים פי 3 בעשור האחרון בעוד שאוכלוסיית המדינה כולל העליה המבורכת מברית המועצות לשעבר גדלה רק בכ- 50%, כלומר חל גידול ניכר בהוצאה לנפש במחירים קבועים במערכת זו.

אין זה המקום בהרצאה זו לעמוד על המניעים להתפתחות זו של העדפת התשלומים הישירים בכסף ומתן קצבאות על פני פיתוח השירותים בעין. המניעים והגורמים להתפתחות זו אינם נעוצים דווקא במדיניות רווחה והם נבעו לעיתים קרובות מרצון הממשלה להקטין את חלקה בפעילות המשקית ואת היקף כוח האדם המועסק על ידה. הקו המאפיין היה מעבר מסובסידיה למצרך לסובסידיה ישירה לנצרך, מתוך אמונה שהפרט והמשפחה ישכילו יותר להשתמש נכונה בכספי ההעברות המגיעים אליהם. החשיבה היתה שמתן תשלום ישיר לאזרח מהווה "כיסוי" נכון יותר של התקציב המיועד לרווחה וימנע "בזבוז" של שימוש בסובסידיות ובשירותים למיניהם של מי שאינו זכאי להם ושלא נועדו לטובתו.

אין ספק גם שמערכת תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי שנקבעו בחוק מנעה שחיקתם, ואפשרה שמירה על כללי זכאות ועדכון נכון של התשלומים שגדלו בהתאם.

השאלה הרלוונטית לענייננו היא האם בפעולותה זו בתחום הרווחה הצליחה הממשלה להקטין פערים, לשפר את חלוקת ההכנסות ולהקטין את מימדי האבטלה והעוני. נראה לי כי התשובה לכך אינה דרושה להוכחה מדעית.

האפקטיביות של תשלומי ההעברה, למשל, לאורך השנים בחילוף אוכלוסייה ממעגל העוני ירדה. אמנם קשה לתאר מה היה קורה ללא מערכת מפותחת זו של תשלומי קצבאות המאופיינים בזכאות אוניברסלית. אין ספק שחלק ניכר מהירידה באפקטיביות נובע מהגידול שחל בפערים הכלכליים במשק עוד לפני התערבות הממשלה. נתוני העוני של שני העשורים האחרונים מראים מגמה זו בבירור, אם כי השנתיים האחרונות מאופיינות בתנודות בהשפעתם של תשלומי הקצבאות על צמצום מימדי העוני.

נשאלת, איפוא, השאלה האם על הממשלה לנקוט במדיניות שונה? מה ניתן לעשות על מנת לפתח את מערך השירותים החברתיים להיות אפקטיביים יותר? כיצד ניתן לשנות סדרי עדיפויות בתוך התקציב ובתוך פעילות הממשלה על מנת להשיג במשאבים הקיימים "יעילות" גדולה יותר?

האם המענה הניתן כיום לאוכלוסיות במצוקה הינו הנכון ביותר במגבלת התקציב הנתונה? והאם ניתן לספק תשובות מתאימות יותר ונכונות יותר לכל השאלות דלעיל על ידי יצירת שותפות בין המגזר הוולנטרי והממשלה בפיתוח שירותים חדשניים. האם שותפות כזו יכולה לסייע לקביעת מדיניות ולשינוי הסדר החברתי הנדרש?

לדעתי, ההסטוריה הקצרה של המגזר הוולנטרי בישראל מספקת תשובה חיובית ומובהקת לשאלה זו, אולם לפני בחינת הדרך לשותפות מעין זו יש לעמוד תחילה על המגבלות של הממשל לפעול בעצמו ולבדו במישור של שינוי סדרי העדיפויות.

קשיי הממשלה בקביעת מדיניות

קביעת מדיניות ככלל אמורה להיעשות על ידי הממשל, אולם המונח NGO אינו בא לומר שהמגזר הוולונטרי, הלא ממשלתי, אינו עוסק בקביעת המדיניות. ה-Non ב-NGO בא לתאר מה המגזר איננו מבחינת מבנה, צורת פעילות, התארגנות וכד'. אין זה אומר שהמגזר אינו מעוניין בפעילות הממשלתית, או שאינו רוצה להשפיע על קביעת מדיניות ממשלתית וציבורית.

(Douglas, 1987) ו-(Weisbrod, 1988) קבעו כי חלק גדול מעשיית המגזר הינם הדברים והתכנים שהמגזר רוצה שהממשלה תעשה אך זו אינה עושה, אינה עושה מספיק, אינה רוצה לעשות או אינה יכולה לעשות, והמגזר רואה עצמו כממלא חלל זה. לפי (McCormick, 1993) המטרה הבסיסית של כל NGO הנה להשפיע על קביעת המדיניות מחוץ למבנה הפורמלי של ממשלה נבחרת. (Najam, 1999) טוען כי ההגדרה המתאימה ביותר ל-NGO'S היא היותם "יוזמים לקביעת מדיניות" - "public policy entrepreneurs". גישות אלה מצדדות בתיאוריה הגורסת שכפי שקיים מצב של כשל שוק בו הממשלה מתערבת במהלכי השוק, ונוטלת על עצמה פעילות מסוימת, כך קיים מצב של "כשל ממשלה" בו המגזר הוולנטרי נוטל על עצמו פעילות מסוימת ומסייע ביצירת המוצר הציבורי, השינוי החברתי וכד'. במקרים רבים היכולת לקבוע מדיניות ושינוי בסדרי עדיפויות הינו מצב בו מתרחשת התופעה של "כשל ממשלה".

ממשלה המתפקדת לאורך שנים בתהליך של ירידה ריאלית בהיקף התקציב חסרה את הגמישות ודרגות החופש לבצע שינוי במדיניות, וזאת דווקא בתקופה בה שינוי כזה ושקילה מחדש של שינויים

בתקציב המדינה הינו הכלי המרכזי לקביעת סדרי העדיפויות. משרד האוצר בכלל ואנשי אגף התקציבים בפרט, אינם מסוגלים לנהל ואינם מנהלים את תקציב המדינה. לכל היותר, וגם זאת במידה מוגבלת, הם מנהלים את ה"קיצוץ" בתקציב המדינה. במקרים רבים התוכניות הכלכליות מסתיימות בקיצוץ רוחבי, שלו ולסדרי העדיפות במשק אין ולא כלום.

גם בית המחוקקים אינו מסוגל לבצע שינוי בסדרי עדיפויות. המדיניות הכלכלית במשק הישראלי מאופיינת היטב במצבים בהם הכרעות בנושאי רווחה נופלות ללא מחשבה ותכנון, בלא ראייה רחבה ובלא סדר עדיפויות ברור. החלטות מתקבלות תוך התגוששות כוחנית בין פוליטיקאים, המונעים משיקולים זרים ואינטרסנטיים, לבין פקידי האוצר המציגים לעיתים נימוקים מגמתיים ופועלים באופן נורמטיבי ולא פוזיטיבי כדי לנטרל את הניק שלטעמם גורמים המחוקקים.

גורמים נוספים לחוסר היכולת לקבוע מדיניות ולשנות סדרי עדיפויות בממשלה נעוצים במרכזו יתר וגישת פעולה על בסיס אוניברסלי המביאה להיעדר רגישות לביקושים ולצרכים של אוכלוסיות ספציפיות וצרכים אנושיים מגוונים הנובעים משוני תרבותי וחברתי. הממשלה נוקטת פעמים רבות בגישה פטרנליסטית כלפי מקבלי השירותים, אינה משתפת לקוחות בהחלטות ובקביעת המדיניות ונוטה להשליט את המערכות הציבוריות על עולמו האישי של הפרט בחברה.

המבנה הבירוקרטי של הממשלה מרחיק אותה מאוכלוסיית מקבלי השירותים. לעיתים קרובות ניתנת עדיפות לצרכיו של הארגון הממשלתי עצמו ועובדיו על פני צרכיהם של הנוזקים. קיימת תופעה של אי רצון לפעול כלפי אוכלוסיות חלשות במיוחד הנמצאות במצוקה גבוהה כמו למשל נכים קשים, ועל ידי כך להימנע מקבלת תלונות ובקורת ישירה שקשה לעמוד מולה.

הממשלה חשופה ללחצים מצד קבוצות מגזריות בעלות אינטרסים צרים. לחצים אלה מונעים פעמים רבות מהממשלה את הנסיון להתייעל ולהתחדש ולקבוע מדיניות שתענה לצרכים משתנים ולסביבה משתנה. הממשלה אינה נוטה להעריך את תפוקותיה ואת פעילותה. השימוש במדדי תפוקה ובמחקרי הערכה אינו נפוץ, והעובדה שהמשאבים התקציביים מובטחים מראש אינה מחזקת את היכולת לבצע הערכות מעין אלה שהינן בסיס הכרחי לתהליכים נכונים ומועילים של קביעת מדיניות.

כל אלה, בנוסף לנטל השוטף ולמתן התשובות לנושאים הנובעים, מונע מהממשלה הסתכלות ארוכת טווח הדרושה לקביעת המדיניות. הנוקשות הארגונית מקשה על יצירתיות, יוזמה וחדשנות ואינה מאפשרת עיסוק בשינוי סדרי עדיפויות ובקביעת מדיניות.

מקומם של ארגונים וולנטריים בתהליכי קביעת מדיניות

השאלה העומדת בפנינו הינה מהו סוג יחסי הגומלין שצריך להתקיים בין המגזר הוולנטרי והממשלה על מנת להוביל את המגזר ליכולת הטובה ביותר להשפיע על קביעת מדיניות. באלו גישות יש לנקוט על מנת להשפיע על שינוי בסדרי עדיפויות. מהו סוג יחסי הגומלין והמשא ומתן שיש וצריך לנהל עם הממשלה. אופי היחסים יעצב ויקבע את מידת ההשפעה על קביעת המדיניות. מטרתנו היא להראות שאחת הדרכים היעילות לכך הינה בניה של שותפות אסטרטגית בייזום שירותים חדשניים. סוג כזה של שותפות יהווה מנוף לשינוי ולהשתתפות בקביעת המדיניות. ארגונים וולנטריים הבאים להשפיע על קביעת מדיניות מהווים למעשה "קבוצת אינטרס". כמו בכל קבוצת אינטרס ישנן דרכים שונות ומגוונות להשפעה על המדיניות. ניתן להיות מיוצגים במוסדות מחליטים, ניתן להשתמש בלובי פנימי וחיצוני, ניתן לפעול בתחום החקיקה והמשפט, ניתן לפעול באמצעות אספקת מידע והפצתו, והשפעה על דעת קהל וניתן להפעיל לחץ ישיר ועקיף על קובעי מדיניות, ישיר בפגישות ועקיף באמצעות השתתפות בהפגנות, עידוד שביתות וכד'.

מודלים רבים וספרות עניפה עוסקים בהקשר של יחסי גומלין בין המגזר הוולנטרי והממשלה ומדגישים את המתח הקיים בין תחרות לשותפות. בחלק גדול מהמקרים, החוקרים מתייחסים ליחסי הגומלין מנקודת מבט של אחד הצדדים בלבד. כך למשל (Fischer, 1988) בוחנת את יחסי הגומלין מצד הממשלה בלבד. היא מפתחת מודל של רצף התייחסות של הממשלה למגזר הוולנטרי המתחיל בהתייחסות של דיכוי והכנעת המגזר, דרך התעלמות ממנו, דרך החלתו בתוך הממשלה, ניצול המגזר ושימוש בו, תיאום פעילות עמו ועד לשותפות מלאה איתו.

(Commuri, 1995) גם הוא בוחן את יחסי הגומלין מצד הממשלה בלבד ומציע רצף שונה של יחסים. עמדת הממשלה כלפי המגזר הוולנטרי יכולה להיבחן על רצף המתחיל בתמיכה במגזר, ביצירת

ההולך לפני המחנה. הוא ייזום ויפתח שירותים חדשניים בתחומים שהממשלה אינה יכולה ואינה מסוגלת לבצעם. הממשלה במסגרת השותפות תאמץ שירותים חדשניים אלה, תפיצם, תעגנם בחקיקה ובמסגרת התקציב, ותביא בכך לשינוי בסדרי העדיפויות לאותם שירותים שהינם מועילים ויעילים יותר.

שותפות אסטרטגית – השפעה חברתית מערכתית

על מנת לבחון את תפקידה של שותפות אסטרטגית בין המגזר הוולנטרי והממשלה כמנוף לשינוי מדיניות, סדרי עדיפויות, ויצירת השפעה חברתית מערכתית, נעיף מבט על ההתפתחות שחלה בתחום פעילות הקרנות הפילנתרופיות בארה"ב ובאנגליה. במשך שני העשורים האחרונים הוכפל מספר קרנות הצדקה הפועלות בארה"ב, ונכסיהן של הקרנות גדלו בכ-1200%.

הקרנות מחזיקות קרוב ל-400 מיליארד דולר ומוציאות מדי שנה קרוב ל-25 מיליארד דולר. קרנות אלה מהוות למעשה מעין מתווך בין התורם, המממן קרנות אלה, לבין הגופים החברתיים השונים, יזמי תוכניות, הנהגים מכספי הקרן.

לאחרונה נשמעת בארה"ב בקורת על פעילותן של הקרנות, בעיקר בתחום ההצדקה לפטור ממס הניתן להן. במקרה של תורם פרטי וישיר, כל תרומתו מוצאת לצורך הפרויקט, ולפיכך גם כל הטבת המס הניתנת לו מוצאת ביטויה, ומנותבת לטובת הפרויקט. במקרה של "קרן" ניתנת אותה הטבה במסגרת המס לתורם, אולם התרומה אינה מיועדת באופן ישיר לתמיכה בפעילות של פרויקט זה או אחר. התרומה נצברת בקרן המחוויבת להוציא בכל שנה אך ורק 5.5% מנכסיה. יעברו למעשה שנים רבות עד אשר תוציא הקרן את סכום התרומה ובמשך כל אותן שנים תיהנה הקרן מריבית המשתלמת גם על אותו חלק של התרומה שמומן באמצעות הפטור ממס ההכנסה. דחיית ההוצאה של כספי התרומה על ידי הקרן יוצרת בפועל מצב בו אזרחי המדינה "משלמים" מחיר במונחים של ויתור על מס שהיה משמש לצורך הוצאה ציבורית מידית. הויתור המידי על המס, בתוספת ההוצאות לניהול הקרנות, יוצר, איפא, מחיר שיש לבחון כדאיותו לחברה. אין אנו באים לטעון כי ממשלה כלשהיא עושה שימוש במיסים לצורך הוצאה ציבורית בצורה יעילה יותר מאשר הקרנות. הטיעון היחידי הינו שיש הצדקה לכך שהממשלה תראה עצמה "שותפה" לכספי התרומות המגיעים לקרנות, ולפיכך גם לפעילותן.

אפשרויות לפעילות המגזר, בניטרולו של המגזר, בהטלת רגולציות ותקנות מגבילות על פעילותו ולבסוף בדיכוי ובבלימת פעילותו של המגזר. ישנם כאלה הבוחנים את יחסי הגומלין מנקודת מבטו של המגזר הוולנטרי בלבד (Clark, 1991). גם במקרה זה המסקנה הינה שהמגזר הוולנטרי יכול להתנגד לממשלה או להשלים את פעילותה של הממשלה אבל המגזר הוולנטרי בשום פנים ואופן אינו יכול להתעלם מקיומה של הממשלה. (Najam, 2000) הולך צעד גדול קדימה בהתייחסו למערכת יחסי הגומלין בין הממשלה והמגזר הוולנטרי. נקודת המבט והניתוח נעשה בהסתכלות על שני הצדדים, הממשלה והמגזר הוולנטרי כאחת. המודל מציע מסגרת ליחסי הגומלין המבוססת על בחינת האינטרסים והמטרות של כל אחד מהצדדים מחד, אל מול אסטרטגיית הפעולה של כל מגזר והאמצעים בהם הוא נוקט להשגת מטרותיו מאידך. תחרות וחוסר שיתוף בין שני המגזרים הינו מצב בו הן המטרות והן הדרכים להשגתן שונות במגזר הוולנטרי והממשלה. במידה והמטרות של שני הצדדים בפעילותן זהות, אך האסטרטגיה והאמצעים שונים, ניתן להגיע למצב של השלמה ביחסי הגומלין. הממשלה תשתמש אז במגזר הוולנטרי כספק שירותים. מטרות שונות ואסטרטגיות זהות מובילות לעיתים למצב של החלה (co-optation). הממשלה תפעל אז לשנות את מטרותיו של המגזר הוולנטרי. מטרות זהות ואמצעים זהים בטיפול באוכלוסייה מובילים כמובן למצב של שיתוף פעולה בין שני המגזרים. הטענה היא כי ניתן במערכת יחסי הגומלין לצעוד צעד נוסף קדימה מעבר לשיתוף הפעולה וליצור שותפות אסטרטגית בין שני המגזרים. אנו מתבקשים להבחין בין יחסי גומלין הקשורים ל**שיתוף פעולה** (collaboration או cooperation) לבין יחסי גומלין הנעוצים ב**שותפות אסטרטגית** (partnership או Alliance). שותפות כזו יוצרת מערכת יחסים של תלות הדדית. המגזר הוולנטרי משלם מחיר בשותפות כזו המתבטא לעיתים באובדן העצמאות והאוטונומיה, בסטייה ממטרות הארגון ואימוץ מטרותיה של הממשלה ובהיצמדות לתהליכים בירוקרטיים שארגוני המדינה מביאים אתם. לעומת זאת המגזר הוולנטרי זוכה בתמיכה רחבה ובתקציבים נדיבים יותר. טענתנו הינה כי בתחום של פיתוח שירותים חדשניים האמורים להוביל לשינוי מדיניות ולשינוי סדר העדיפויות, מודל זה של שותפות אסטרטגית הינו לא רק בעל סיכויי הצלחה גדולים יותר, אלא, תנאי להצלחה כזו. המגזר הוולנטרי הוא החלוץ

(Kramer ו-Porter, 1999) היטיבו לציין גישה זו. הם קבעו כי קרנות יכולות וחייבות להוביל שינויים חברתיים. הקרנות משוחררות מלחצים פוליטיים והינן חופשיות לתור אחרי פתרונות חדשניים, יעילים יותר, כמענה לצרכים החברתיים. לפיכך, בשותפות עם הממשלה, יכולות הקרנות ליצור השפעה מערכתית. הקרנות אינן עוסקות בדרך כלל באופן ישיר באספקת השירותים. בתמיכתן בתוכניות שונות יכולות וחייבות הקרנות להציב לעצמן מטרה של השגת ערכים וכדאיות חברתית. הקרנות תפעלנה כך שתהיה להן השפעה מעבר לתמיכה הכספית הישירה. על מנת להשיג מטרה זו על הקרנות לפעול בכמה אופנים המצטברים יחדיו ליצירת אותה השפעה מערכתית. ראשית, על הקרנות לבחור תוכניות הנותנות את המענה היעיל ביותר לצורך החברתי. בכך אין שוני מכל תהליך אחר הבוחן כדאיות השקעה. בין השאר, יש להעריך את יעילות התרומה על ידי לימוד מנסיון העבר על מנת להגדיל את התשואה המתקבלת. שנית, יש לפעול תוך מתן איתות לתורמים אחרים, ולכאלה שביכולתם להקצות משאבים נוספים לפעילות אותה אנו רוצים לקיים. יצירת עניין בתוכנית ספציפית אצל אחרים, איגום משאבים ועבודה במשותף הינן יסוד ליצירת ערכים חברתיים שונים והשפעה על סדרי עדיפויות בחברה.

שלישית, יש לשאוף באופן תמידי ועקבי לשיפור הביצוע של מספקי השירותים, בין אם אלה עמותות ומוסדות שלא לכוונת רווח, ובין אם אלה ארגונים של הממשלה והרשויות המקומיות. בכדי להשיג זאת יש לשתף פעולה לאורך זמן עם הגופים המבצעים, להגדיל ולתמרץ את יכולת הלמידה שלהם, ולפעול להעצמת הנהלותיהם. ולבסוף, יש לפעול לא רק בהקשר של התוכנית הספציפית שלה ניתנים התרומות והמשאבים, אלא, לקדם את הידע והפרקטיקה הקשורים לתחום הפעולה כולו. שימוש מצטבר במהלכים דלעיל, יקדם ויגדיל את יכולתו של המגזר הוולנטרי להשפיע על קביעת המדיניות. גם באנגליה התפתחה בשני העשורים האחרונים המגמה של ראיית המגזר הוולנטרי כמי שיש לו חלק בקביעת המדיניות החברתית. מגמת ההפרטה של השירותים הציבוריים באנגליה והיצירה של ה-new agencies במסגרת הממשל הגדילה את מרחב הפעילות של המגזר הוולנטרי כמי שנמצא בין המדינה והממשלה לבין כלכלת השוק. הממשלה רואה במגזר לא רק ספק שירותים, אלא, גם אמצעי להשפעה על קביעת מדיניות ולהשגת שינויי חקיקה.

הרויזיה שנעשתה במפעל ההגרלות הלאומי (מפעל הפיס) באנגליה בעשור האחרון, כמו גם הועדה שהוקמה ב-1996 לבחינת עתידו של המגזר הוולנטרי, הינם דוגמאות לשינוי בראיית התפקיד של המגזר כמי שאמור לסייע, ולעיתים גם להוביל שינוי בסדרי העדיפויות החברתיים. (Leat, 2001) היטיבה לאפיין מגמה זו בצינה שיש להסתכל מעתה על המגזר לא רק כעל מי שמיישם מדיניות באמצעות אספקת השירותים - "Policy Taker", אלא כעל מי שנוטל חלק בקביעת המדיניות עצמה "Policy Maker".

הדוגמא של פיתוח שירותים לילדים בסיכון בישראל

ניצנים למגמה זו של ראייה שונה ונוספת את תפקידו של המגזר הוולנטרי אנו מוצאים גם בישראל. במערכת השירותים החברתיים גוברת מגמת ההפרטה ויחד עמה גם הנטיה לאפשר למגזר הוולנטרי להיות שותף לקביעת מדיניות. בעיקר אמורים הדברים כאשר המגזר הוולנטרי והממשלה שותפים לפרויקטים נסיוניים וחדשניים שלאחר התקופה הנסיונית של הפעלתם, הממשלה תומכת בהטמעתם והפצתם במערכת השירותים החברתיים.

תיאור מקרה הממחיש היטב התפתחותה של מגמה זו ניתן לראות בהקמתה של עמותת "אשלים" בתחום פיתוח השירותים לילדים בסיכון. בתחילת שנות התשעים מצאה עצמה החברה הישראלית במגמה של עלייה מתמדת בהתמודדות עם בעיות של ילדים בסיכון ונוער מנותק. לפי הערכה של מומחים בתחום הטיפול בילדים ובני נוער, ישנם בישראל מעל לשלוש מאות אלף ילדים ובני נוער בסיכון. אין ספק שמדובר בבעיה חברתית קשה שיש לה השלכות מרחיקות לכת לגבי דמותה של החברה הישראלית בעתיד. טיפול בבעיה זו הצריך מעבר להרחבת השירותים לילדים בסיכון, ראייה רחבה וחדשנית ושינוי בסדרי העדיפויות והקצאת המשאבים לתחום זה. משרדי הממשלה והרשויות המקומיות עסקו בבעיית הילדים בסיכון ביחד עם עמותות וארגונים במגזר הוולנטרי ובכללם גם ארגון הגיוינט בישראל. על רקע פעילות זו ומתוך ראייה החשיבות של ייזום פעילות ממוקדת ואינטנסיבית לפיתוח שירותים נוספים, חדשים וחדשניים, אשר ישנו סדרי עדיפויות בטיפול בבעיה, הוחלט ב-1998 על הקמתה של עמותה ציבורית בשם "אשלים", משותפת לגיוינט בישראל ולממשלת ישראל אשר תעסוק בפיתוח השירותים החדשניים. עוד במהלך שנת ההקמה,

גורמים אליהם יש להפנות את תשומת הלב כבר בשלבים הראשונים של פיתוח הפרויקט. ראשית יש להבטיח כי זוהה צורך אמיתי וכי המענה שמבקשים לפתח במסגרת הפרויקט הניסויי מהווה תשובה יחודית שיש לה היכולת והסיכוי להשתלב במערך השירותים הקיים. יש לשים דגש על חדשנות ופיתוח גישות חדשות אך אין להגזים בכך. היכולת לחדש לחלוטין בתחום פיתוח השירותים החברתיים הינה מוגבלת. השימוש במושג החדשנות אינו בא לומר שיש להמציא את הגלגל מחדש...

מתוך דגש רב מדי על עקרון החדשנות עלול להשתמע ביטול של המערכות הקיימות אשר בהקמתן ובפיתוחן הושקעו משאבים ומאמצים במהלך השנים. חדשנות לפיכך, יכול שתבטא בפיתוח שירות קיים ובהוספת נדבכים שונים המשפרים את תפקודו, בהערכת שירות תוך התאמתו מאוכלוסייה אחת לשנייה או אף למקום גיאוגרפי שונה. משזוהה הצורך, והחלה ההיערכות לפיתוח, יש להתחיל במקביל ביצירת השותפות הרלוונטית, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. השותפות חייבת להיות רחבה ולכלול את כל השחקנים בזירה. השותפות חייבת להיות בין תחומית ומביאה לשלחן הדיונים ראייה של תחומי עיסוק שונים ודיסיפלינות שונות. יחד עם זאת יש לזהות בקואליציה הנוצרת את האורגנים המובילים ואת השותפים התומכים. משרד ממשלתי מוביל הוא זה אשר בסופו של דבר ייטול על עצמו את ההמשכיות של הפרויקט בסיועם של השותפים האחרים, הוא זה שיביא להטמעת השירות החדש בשטח להפצתו וליצירת ההשפעה המערכתית. יש להבטיח לפיכך, כי הפרויקט תואם את סדרי העדיפויות של המשרד המוביל, את מדיניותו הכללית ואפשרויות לגמישות בתקציבו. לעיתים יש לצפות לקיומו של יותר ממשרד ממשלתי מוביל אחד, ובמיוחד כאשר בשילוב הבין-תחומי מצויים המענים ביותר מקיפים לצרכים של אוכלוסיות בסיכון רב מימדי.

גיוס ופיתוח מקורות המימון חשוב שיעשה כבר בשלבים הראשונים של הפרויקט על מנת שמשרדי הממשלה יוכלו לקלוט את הפרויקט למסגרת תקציבים בבוא העת. בתוך כך חשוב להבטיח כבר מיומו הראשון של הפרויקט כי השותף המוביל יהיה גם שותף במימון, ובמיוחד בחלקים הנוגעים להוצאות ההפעלה השוטפות של השירות. מימון הוצאות הפיתוח יהיה יורד לאורך הזמן שהוקצב לתקופת הניסוי, והשותפים יראו עצמם אחראים להגדלת חלקם מתוך כוונה להבטיח תקציב מלא עם סיומו של הניסוי.

הצטרפה הפדרצייה היהודית של קהילת ניו יורק כצלע שלישית לשותפות של הממשלה-גיוינט ישראל. על פי מאפייניה ניתן להגדיר את עמותת "אשלים" כשותפות חברתית מערכתית. הקמת העמותה מביאה לידי ביטוי עקרון פעולה של פתוח וחדשנות מתוך מגמה להתמיד באיתור הזדמנויות למתן מענה לצרכים לא מכוסים ולשיפור השירותים הקיימים. "אשלים" עוסקת בפיתוח תכניות הדגמה המלוות בהערכה, מתוך מגמה להפיץ ולהטמיע את התוכניות המצליחות שהבשילו וישימותן מובטחת, לתוך מערך השירותים. העקרון המנחה הינו הבטחת המשכיות והפצה של תוכניות מצליחות וכדי להשפיע על סדרי העדיפויות, לאפשר מעבר של תקציבים בתוך משרדי הממשלה, להשפיע על קביעת המדיניות בתחומי הפעולה השונים ולמעשה, ליצור השפעה מערכתית.

המטרה בהקמת העמותה ובפעילותה לא היתה לספק שירותים למספר מצומצם של ילדים בסיכון ונוער מנותק. רמת הפעילות והיקפה הוא בקנה מידה ארצי. הביטוי לשותפות האסטרטגית הינו בכך שהשותפים מתבקשים לחולל שינויים ברמה הלאומית. לפיכך, השותפות מוגדרת לא סביב פרויקטים ספציפיים, אלא סביב נושא רחב ומוסכם של טיפול בילדים בסיכון ובבני משפחותיהם בכדי לסייע לקובעי המדיניות להבטיח לילדי ישראל בסיכון, עתיד טוב יותר. בהתאם לכך, זו הפעם הראשונה בתולדות שיתופי פעולה בין ישראל והתפוצות, ששותפות מבוססת הן ברמה הלאומית ובו זמנית גם מאפשרת לשותפים, כולל אלה מחו"ל, להיות מעורבים בתהליכים של תקצוב וקבלת החלטות, על מנת לסייע בהשפעה על קביעת המדיניות. עם זאת, ברור שלהצלחת מודל שותפות זה יש מחירים לא מעטים המתבטאים בהשקעה הנדרשת של משאבים, זמן וכוחות רבים לניהול השותפות, בצד מחויבות ואמונה ביכולת להשפיע ולשנות.

שותפות כמנוף לקביעת מדיניות – גורמי הצלחה

שותפויות אסטרטגיות, נוטות לפתח את מטרותיהן לאורך זמן ולשנותן, כדי לענות על צרכים משתנים. שותפויות כאלה נשלטות על ידי אוריינטציה תהליכית יותר מאשר אוריינטציה של תוצרי השותפות. יחד עם זאת אין אנו פטורים מלהצביע על אותם גורמי הצלחה המקדמים את השותפות ומטרותיה.

גורמים שונים יכולים לסייע להבניית המשכיותו של פרויקט, הטמעתו והרצתו במערך השירותים והצבתו מסגרת של שינוי בסדרי העדיפויות וקביעת מדיניות חדשה. אולם ישנם מספר

אזרחית, אינו מחייב או גורם התנתקות מהממשלה ומהשלטון. נהפוך הוא, חובה עלינו כמגזר וולנטרי לא לבחון את התפתחות השירותים החברתיים מהצד, לא רק להשתתף במימון ואספקת השירותים החברתיים, אלא גם ליזום ולהשפיע. במידה ונשכיל לקיים שותפויות אסטרטגיות נכונות, נוכל, כמגזר וולנטרי לשמש מנוף לשינוי מדיניות ולשינוי ערכים וסדרי עדיפויות כדי לבנות חוסן חברתי ועתיד טוב יותר לרווחת המדינה ואזרחיה.

בהבניית תקציב של פרויקט חדשני לתוך תקציב המשרד המוביל, יש לבחון את המנגנונים המתאימים לכך בהתחשב גם במקורות שיתפנו כתוצאה משינוי סדרי העדיפויות במשרד עצמו וגם במקורות נוספים. בהקשר זה ראוי להתייחס לעניין תעריפים קיימים, השתתפות לקוחות במימון וכד'. שותפות אסטרטגית לשינוי מדיניות, מן הראוי שתבחן אפשרויות שונות למשאבים אשר יתמכו בשלב ההבשלה, ההפצה וההטמעה של פרויקטים ראויים וזאת לתקופת ביניים עד לשילובם המלא במסגרת תקציב הממשלה.

בשלב הפצת התוכנית הניסויית יש לבחון שאיכות השירות נשמרת. התופעה של הקפדה על איכות השירות בשלב הניסוי ושחיקת האיכות לאורך זמן ובשלב ההטמעה הינה תופעה רווחת שיש להימנע ממנה. לפיכך, שותפות אסטרטגית המובילה לשינוי בסדרי עדיפויות מן הראוי שתגבש כללים לשמירת איכות השירות לאורך זמן.

כבר בתחילת דרכו של פרויקט נסויי יש לזהות ולהגדיר לא רק את משך הניסוי, אלא גם את מספר אתרי הניסוי ותפוצתם הגיאוגרפית. יש צורך בקביעת המסה הקריטית לניסוי המשתנה מפרויקט אחד למשנהו בהתאם לאופיו של הפרויקט.

ולבסוף, כל פרויקט נסויי חייב להיות מלווה במחקר הערכה, בתיעוד ובמדדי תפוקה המוגדרים מראש. מחקר ההערכה צריך שיתייחס, בנוסף למדידת התועלת וההצלחה של הפרויקט, גם להקשרים רחבים יותר של הפרויקט כמו בחינת העלויות מול התועלת, תיאור ה"יידע הסמוי" המגולם בתהליכים הננקטים בפרויקט, מידת התאמתו של הפרויקט למערכת השירותים, הלימתו לצורך עליו נועד לענות בקרב אוכלוסיית היעד, ובמידת האפשר, גם השוואתו לחלופות שירות אחרות.

ברור שלא ניתן לצפות מראש את כל הקשיים והמכשולים בדרכו של פרויקט ניסויי, אך די ברווח שנפיק מן הגילוי המוקדם של אלה. התמקדות בגורמי ההצלחה דלעיל, הינה חיונית למניעת קשיים ומכשולים ולהבטחת המטרה של ניסוי המיועד להביא לשינוי סדרי עדיפויות ולהשפעה מערכתית.

סיכום

נושא יחסי הגומלין שבין הממשלה למגזר הוולנטרי נדונו בספרות בהרחבה. מסקנתינו במסגרת יחסי גומלין אלה הינה, שמעבר מחברה פוליטית, בה מרוכז הכוח בידי השלטון והמפלגות לחברה

רשימה בבליוגרפית

סמית, ר.ס., (1999). היחסים המשתנים בין הממשל למלכ"רים בתחום המדיניות החברתית. הרצאה שנתית לזכרו של א.מ.פינס, ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

קופ, י. עורך (2002). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קטן, י. (1988). ארגונים וולונטריים – תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה. ביטחון סוציאלי, 32, 57-73.

קטן, י. (1996). מעורבות ארגונים לא ממשלתיים בשירותי הרווחה האישיים. בתוך: י. קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים מגמות ותמורות (137-160). תל אביב: רמות.

קימרלינג, ב. (1995). בין מדינה לחברה – סוציולוגיה של הפוליטיקה. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה כרך א', יחידה 2, 125-134.

Brown, L. D., and Korten, D. C. "Working More Effectively with Nongovernmental Organizations." In S. Paul and A. Israel (eds.), *Nongovernmental Organizations and the World Bank*. Washington D.C.: World Bank, 1991.

Clark, J. *Democratizing Development: The Role of Volunteer Organizations*. London: Earthscan, 1991.

Colwell, M. "Private Foundations and Public Policy", Garland, New York, 1993.

Commuri, C. "State Repression and the Limits of Voluntary Action: Case Study of the 'Save Narmada Movement' in India." Presented at the 1995 Annual

אבנימלך, מ. ותמיר, י. (2002). רווחה מתקתקת: הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל, קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

בר, מ. (2001). מעורבותם של ארגוני רווחה וולונטריים בתהליכי קביעת מדיניות רווחה: קביעת תקנות "ילד נכה" חברה ורווחה, כא' (2), 148 – 129.

גידרון, ב., כץ, ח, ובר מ. (2000). המגזר השלישי בישראל 2000 – תפקידי המגזר. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע.

גל, ג' (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל. חברה ורווחה, טו(1), 7-14.

דורון, א. (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 34, 18-34.

טליאס, מ., קטן, י. וגידרון ב. (2000). מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל.

יאנג, ד. (1995). גבולות, איזורי חיץ וגשרים: תפקידים המשתנה של ארגונים שלא למטרות רווח בכלכלה מעורבת. הרצאה לזכרו אל א.מ. פינס, תכנית לניהול מלכ"רים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

יפה, א. (2002). השלטון, ההתנדבות והמלכ"רים: מהות השותפות. הרצאה לזכרו של א.מ.פינס, ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

ישי, י. (1998). החברה האזרחית בישראל לקראת שנות ה-2000. בין חברה למדינה. ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית, ירושלים.