מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
הערכת כוח אדם ותכנון חברתי

משרד הרווחה והשירותים החברתיים
האגף למחקר, תכנון והכשרה

הקשרים המקצועיים בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין עמותות המספקות שירותים: מחקר גישוש

מלכה כורזים ◆ שירי ניר

דמ-12-605

הקשרים המקצועיים בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין עמותות המספקות שירותים: מחקר גישוש

מלכה כורזים שירי ניר

טבת, תשע"ב ירושלים יוני 2012

עריכת לשון: ענת ברבריאן
עיצוב והפקה: לסלי קליינמן

מאיירס-ג׳וינט-מכון ברוקדייל
התכנית להערכת כוח אדם ותכנון חברתי
ת״ד 3886
ירושלים 91037

טלפון: 02-6557400
פקס: 02-5612391

כתובת האינטרנט: www.jdc.org.il/brookdale

פרסומים נוספים של מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל בנושא

כורזים, מ'; נִיר, ש'. 2011. **פיתוח מסגרת מושגית למיון השירותים התומכים המסופקים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים: מחקר גישוש**. דמ-594-11.

כורזים, מ'; אגמון, ר'; נִיר, ש'. 2009. **תקני האיכות לתפקידי עובד סמך-מקצועי בשירותי הרווחה ברשויות המקומיות**. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

כורזים, מ'; נִיר, ש'. 2004. **ניתוח עיסוק של תפקיד העובד הסוציאלי לזקן במחלקות לשירותים חברתיים**. דמ-440-04.

להזמנת פרסומים נוספים ניתן לפנות למאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ת"ד 3886, גבעת הג'וינט, ירושלים 91037, טל': 02-6557400, פקס: 02-5612391, דואר אלקטרוני: brook@jdc.org.il

ניתן לעיין בפרסומים אלה גם באתר המכון: www.jdc.org.il/brookdale

תמצית מחקר

א. רקע ומטרות המחקר

הבדיקה הראשונית של הקשרים המקצועיים בין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות לבין ארגוני המגזר השלישי כספקי שירותים בוצעה במסגרת מחקר גישוש שעסק בפיתוח מערכת מושגית למיון השירותים התומכים הניתנים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים.[1] ההחלטה לבצע בדיקה זו (שממצאיה מובאים בדוח זה) במסגרת המחקר על השירותים התומכים נבעה משתי סיבות: האחת – מהעובדה שחלק גדול מהשירותים התומכים שניתנים באמצעות המחלקות מסופקים על ידי ארגונים מהמגזר השלישי והשנייה – מהעובדה שבשני המחקרים (המחקר על השירותים התומכים והמחקר הנוכחי) הבדיקה נעשתה ברמה של הרשות.

המחקר כלל שני שלבים: סקירת ספרות ראשונית על מקומו של המגזר השלישי בהספקת שירותי רווחה ואיסוף מידע ממנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ונציגי עמותות במספר רשויות מקומיות על סוגיה זו. על בסיס סקירת הספרות הוחלט להתמקד בבדיקתם של שני נושאים עיקריים והם: פיקוח ובקרה של המחלקות על עבודת העמותות המספקות שירותים והקשרים המקצועיים בין המחלקות לעמותות אלה.

הבדיקה בוצעה בארבע רשויות (ירושלים, אשדוד, הרצליה והמועצה האזורית יואב). המידע נאסף באמצעות ראיונות מובנים למחצה עם ארבעה מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ועם שבעה נציגי עמותות שונות המספקות שירותים ללקוחות המחלקות ברשויות אלה. הראיונות בוצעו בטלפון בין אוגוסט 2010 ליולי 2011.

המחקר מציג ממצאים על תפיסתם של מנהלי המחלקות ושל נציגי העמותות את הפיקוח של המחלקות על השירותים המסופקים על ידי העמותות, ואת הקשרים המקצועיים בין שני גורמים אלה.

[1] כורזים, מ'; ניר, ש'. 2011. פיתוח מסגרת מושגית למיון השירותים התומכים המסופקים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים: מחקר גישוש. דמ-594-11.

ב. ממצאים עיקריים

1. תפיסת היקף העבודה של המחלקות עם העמותות המספקות שירותים

- לפי דיווח המנהלים יש הבדלים בין הרשויות במספר העמותות המספקות שירותים שעמן עובדת המחלקה.
- בשלוש רשויות דיווחו מנהלי המחלקות על עבודה עם עמותות מקומיות בנוסף לעמותות שעברו מכרז של המשרד.
- רוב מנהלי המחלקות דיווחו על שימוש בשלושה קריטריונים עיקריים לבחירתן של העמותות המספקות שירותים שעברו מכרז: 1. איכות השירותים שהעמותה מספקת; 2. ניסיון קודם בעבודה של הרשות עם העמותה סביב הפעלת שירותים; 3. מומחיות העמותה והמוניטין שלה בעבודה עם מגזר או אוכלוסייה.

2. תפיסת הפיקוח של המחלקות על שירותי העמותות

לפי מנהלי המחלקות:

- כולם ציינו כי אין הגדרה ברורה של תפקיד הפיקוח של המחלקה על השירותים הניתנים על ידי העמותות.
- ברוב הרשויות העריכו מנהלי המחלקה שיש להם שליטה מספקת על איכות השירותים שהעמותות מספקות.

לפי נציגי העמותות:

- רובם ציינו כי קיימת היום מתכונת מסודרת וקבועה בה מדווחת העמותה למחלקה על הלקוחות המקבלים שירותים באמצעותה.
- נציגי העמותות היו מרוצים ממקצועיות הפיקוח של המחלקה ומתרומתו לאיכות השירותים.
- רוב נציגי העמותות (4) ציינו כי הפיקוח הקיים של המחלקה מתאים וחלקם ציינו כי הוא רב מדי (2) או מועט מדי (1).

3. תפיסת דפוסי הקשר המקצועי של המחלקות עם העמותות המספקות שירותים

לפי מנהלי המחלקות:

- מחצית ממנהלי המחלקות ציינו שהם מתייעצים הרבה עם נציגי העמותות ומחציתם ציינו שהם מתייעצים מעט.

- מחצית ממנהלי המחלקות ציינו ששיתוף הפעולה עם העמותות בתכנון ופיתוח שירותי רווחה הוא רב ומחצית ציינו שהוא מועט.
- נמצא קשר שלילי בין מידת ההתייעצות המקצועית ומידת שיתוף הפעולה, כלומר ברשויות שבהן מתייעצים, הנטייה לשיתוף פעולה בפיתוח שירותים קטנה ולהפך.

לפי נציגי העמותות:

- רוב נציגי העמותות (4) ציינו שהם מתייעצים הרבה עם המחלקות וחלק ציינו שהם מתייעצים מעט (2) או התקשו להעריך (1).
- שניים מנציגי העמותות ציינו ששיתוף הפעולה שלהם עם המחלקה בתכנון ובפיתוח שירותי הרווחה הוא רב, 3 ציינו שהוא מועט ו-2 אמרו שאין כלל שיתוף פעולה כזה.
- גם כאן נמצא קשר שלילי בין מידת ההתייעצות המקצועית לבין מידת שיתוף הפעולה בפיתוח השירותים.

ג. כיווני פעולה

על בסיס הממצאים מוצעים שני כיוונים אפשריים להמשך קידום נושא זה:

- בנושא של פיקוח, יש לבחון אפשרויות ליצירת תשתית מסודרת יותר של פיקוח אחר השירותים המסופקים ללקוחות המחלקה באמצעות העמותות. לצורך כך ניתן להסתייע במחקר שבוצע על ידי המכון לאחרונה ושעסק בפיתוח מסגרת מושגית למיון השירותים התומכים המסופקים בהפניית המחלקות.
- בנושאים של קשרים מקצועיים ושיתוף פעולה בתכנון ופיתוח שירותים בין המחלקות לעמותות, מוצע לבצע בדיקה מעמיקה יותר כדי להבין את המשמעויות של מושגים אלה ואת הקשר השלילי שביניהם. כמו כן, העמקה זו יכולה לאפשר איתור של דגמים מוצלחים של התייעצות מקצועית ושיתוף פעולה בתכנון ובפיתוח שירותים בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין העמותות. איתור דגמים אלה יכול לסייע למחלקות ולעמותות בקידום עשייתם המשותפת במתן מענה לצרכים של אוכלוסיית מקבלי השירותים.

דברי תודה

חובה נעימה לנו להודות למנהלי המחלקות לשירותים החברתיים בארבע הרשויות המקומיות על נכונותם לפנות מזמנם ועל תרומתם המקצועית לביצוע בדיקה זו; כמו כן אנו מודים לנציגי העמותות על שיתוף הפעולה אתנו ועל תרומתם לביצוע המחקר.

תוכן עניינים

1. מבוא 1

2. מטרת המחקר ודרך איסוף המידע 1

3. סקירת ספרות על מקומו של המגזר השלישי בהספקת שירותי רווחה 2

4. תפיסת מנהלי המחלקות את היקף העבודה של המחלקה עם העמותות 7

5. תפיסת מנהלי המחלקות ונציגי העמותות את הפיקוח של המחלקה על השירותים המסופקים על ידי העמותות 9

6. תפיסת מנהלי המחלקות ונציגי העמותות את דפוסי הקשר המקצועי של המחלקות עם העמותות 13

7. הערכה כללית של עבודת המחלקות עם העמותות על פי מנהלי המחלקות ונציגי העמותות 17

8. כיווני פעולה 19

רשימת מקורות 21

רשימת לוחות

לוח 1: סוגי העמותות שעמן עובדת המחלקה – מידע ממנהלי המחלקות 7

לוח 2: עמותות המספקות שירותים, לפי אוכלוסיית היעד – מידע ממנהלי המחלקות 9

לוח 3: שכיחות דרכי הפיקוח של המחלקה על שירותים המסופקים על ידי העמותות - מידע ממנהלי המחלקות 10

לוח 4: עמדות כלפי דפוסי הפיקוח – מידע ממנהלי המחלקות 10

לוח 5: היבטים בדפוסי הפיקוח של המחלקה על שירותי העמותה - מידע מנציגי העמותות 12

לוח 6: מאפייני הקשר המקצועי בין המחלקה לעמותות – מידע ממנהלי המחלקות 13

לוח 7: מידת ההתייעצות בנושאים מקצועיים ומידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לעמותות – מידע ממנהלי המחלקות 14

לוח 8: מאפייני הקשר המקצועי בין העמותות למחלקות – מידע מנציגי העמותות 15

לוח 9: מידת ההתייעצות בנושאים מקצועיים ומידת שיתוף הפעולה בין העמותות למחלקות – מידע מנציגי העמותות 16

1.מבוא

הבדיקה הראשונית של הקשרים המקצועיים בין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות לבין ארגוני המגזר השלישי כספקי שירותים בוצעה במסגרת מחקר גישוש שעסק בפיתוח מערכת מושגית למיון השירותים התומכים הניתנים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים (ר' כורזים וניר, 2011). ההחלטה לבצע בדיקה זו (שממצאיה מובאים בדוח זה) במסגרת המחקר על השירותים התומכים נבעה משתי סיבות: האחת – מהעובדה שחלק גדול מהשירותים התומכים שניתנים באמצעות המחלקות מסופקים על ידי ארגונים מהמגזר השלישי והשנייה – מהעובדה שבשני המחקרים (המחקר על השירותים התומכים והמחקר הנוכחי) הבדיקה נעשתה ברמה של הרשות המקומית.

2. מטרת המחקר ודרך איסוף המידע

המחקר כלל שני שלבים: סקירת ספרות ואיסוף מידע מהמחלקות ומהעמותות. סקירת הספרות הראשונית שבוצעה בשלב הראשון הוצגה בפני מזמיני המחקר ושימשה בסיס למיקוד הנושאים שיש לבדוק במסגרת המחקר. ההחלטה הייתה לבדוק במחקר את דפוסי הפיקוח של המחלקות על העמותות שמספקות שירותים ואת הקשרים המקצועיים ביניהן לבין העמותות הללו. כדי לבדוק נושאים אלה הוחלט בשלב שני, לראיין מנהלי מחלקות ונציגי עמותות בארבע רשויות. הרשויות שבהן בוצעה הבדיקה הן אותן ארבע רשויות שבהן בוצע המחקר על השירותים התומכים (ירושלים, אשדוד, הרצליה ומעוצה אזורית יואב).

לצורך ביצוע המחקר המקדים פותחו שאלונים מיוחדים לראיון מנהלי המחלקות ולראיון נציגי העמותות. השאלונים בחנו את תפיסתם של שני גורמים אלה את דפוס הפיקוח של המחלקה על השירותים המסופקים על ידי העמותות ואת אופי הקשרים המקצועיים בין שני גורמים אלה בכל אחת מארבע הרשויות שנבדקו.

בכל אחת מהרשויות בוצע תחילה ריאיון עם מנהל המחלקה. במסגרת ראיונות אלה נתבקשו המנהלים לציין שמות של שש עמותות שמהן המחלקה קונה שירותים - שלוש עמותות שעמן יש למחלקה קשרים מקצועיים משביעי רצון, ושלוש שעמן הקשרים פחות משביעי רצון. המידע התקבל משלוש מחלקות (מחלקה אחת התקשתה לספק את המידע). התקבלה רשימה של עשר עמותות שכללה רק עמותות שעמן למחלקה יש קשרים מקצועיים משביעי רצון. מרשימה זו רואיינו שבעה נציגים (לא כולם נציגי עמותות) לפי הפירוט הבא: בשתי רשויות רואיינו נציגים משלוש עמותות וברשות נוספת,

נציג מעמותה אחת. שלושה הנציגים הנותרים לא רואיינו מאחר שעם שני נציגים היה קושי ליצור קשר (2 רשויות) ונציג אחד דיווח כי הוא אינו עובד עם המחלקה.

הראיונות עם מנהלי המחלקות ועם נציגי העמותות בוצעו בטלפון בין אוגוסט לאוקטובר 2010; הראיונות עם נציגי העמותות בוצעו מאוחר יותר (מארס-יולי 2011), בשל עיכובים בקבלת המידע ממנהלי המחלקות ובשל קשיים לקבל את היענותם של הנציגים.

הדוח הנוכחי מציג את סקירת הספרות ואת הממצאים שעלו מהראיונות עם מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ועם נציגי העמותות.

3. סקירת ספרות על מקומו של המגזר השלישי בהספקת שירותי רווחה

הבחינה הראשונית של הספרות מראה כי קיים מידע רב על הנושא של מקומו של המגזר השלישי בהספקת שירותי הרווחה. החיפוש בספרות בארץ בנושא הנדון מראה כי קיימים שני נושאים עיקריים שבהם עוסקת הספרות: האחד, הוא מחקרים העוסקים במדיניות הממשלה כלפי המגזר השלישי, והשני הוא מחקרים העוסקים בקשר שבין השלטון המקומי בכלל, והמחלקות לשירותים חברתיים בפרט, לבין ארגונים מהמגזר השלישי. נסקור בקצרה את הנושא הראשון ונעמיק יותר בנושא השני מאחר שהוא קשור לסוגיה של הבדיקה הנוכחית.

3.1 מחקרים בנושא מדיניות הממשלה כלפי ארגונים מהמגזר השלישי

ספרות ענפה עוסקת בנושא מדיניות ממשלת ישראל כלפי ארגונים מהמגזר השלישי. המחקרים העוסקים בנושא זה מציינים כי לממשלה אין מדיניות מוגדרת של עבודה עם ארגונים אלה. החוקרים טוענים כי יש צורך לגבש מדיניות ציבורית באשר למקומם ולתפקידם של ארגוני המגזר השלישי ובאשר לחלוקת העבודה בינם לבין הממשלה (זיכלינסקי, 2007; הזנפלד, 2005; טאליאס ושימקו, 2004; כץ ואחרים, 2002).

בשנת 2003 החל משרד הרווחה בתהליך לפיתוח מדיניות של הקשרים בין הממשלה לבין החברה האזרחית והמגזר השלישי. בשנת 2008 פרסמה ממשלת ישראל דוח המציג את מדיניות הממשלה בנושא הקשרים עם החברה האזרחית והקהילה העסקית. לפי דוח זה מטרותיה העיקריות של המדיניות הן: חיזוק השותפות וביסוס היחסים בין שלושת המגזרים; הרחבת מעורבותם של ארגוני

החברה האזרחית בהחלטות מדיניות ובהספקת השירותים; קידום תהליכי ההעצמה ושיפורם, התמקצעות, בקרה ושקיפות בפעילות המגזרים (ממשלת ישראל, מסמך מדיניות, פברואר, 2008).

הסוגיה של היחסים בין שירותי הרווחה למגזר השלישי ולמגזר הפרטי נבחנה בכמה מחקרים. טאליאס ושימקו (2004) מביאים את דוח הצוות לבדיקת יחסי משרד הרווחה עם החברה האזרחית והמגזר השלישי. הם טוענים כי יחסי משרד הרווחה עם ארגוני המגזר השלישי מאופיינים בחיכוך מתמיד. אין בהירות ביחסים אלה מבחינת ההתקשרויות של המשרד עם ארגונים אלה בתחום הספקת השירותים. אין מדיניות הנובעת מחשיבה שיטתית על איכות השירות ועל ראיית תפקידיו הנוכחיים והרצויים של המגזר השלישי בחברה בכלל ובתחום שירותי הרווחה בפרט. המלצות הצוות לקביעת מדיניות כוללת לעבודה עם מגזר השלישי נוגעות לנושאים הבאים: עקרונות יסוד לקשר עם המגזר השלישי, תיאום ושיתוף של המגזר השלישי, היערכות מקצועית לפיקוח על המגזר השלישי, דרכי ההתקשרות עם המגזר השלישי והמלצות הנוגעות לרשויות המקומיות.

הצורך בקביעת מדיניות של משרד הרווחה לעבודה עם ארגוני המגזר השלישי המספקים שירותים חברתיים עולה גם מתוך נייר מטה בנושא יחסי המשרד והמגזר השלישי (2002). הטענה היא כי יש צורך לקבוע מדיניות מבחינת אופן ההתקשרות עם ארגונים אלה והעבודה עִמם. במסמך זה מוצעים כללים לגבי סוגי היחסים ולגבי אופן שיתוף הפעולה בין הממשלה לבין המגזר השלישי. כמו כן, מוצעים כללים ודגמים להעדפת מגזר זה על המגזר הפרטי ואופן ההתקשרות עימו לצורך רכישת שירותים.

זיכלינסקי (2007) והזנפלד (2005) דנים במאמריהם על השפעות תהליך הפרטת שירותי הרווחה על המגזר השלישי ועל יחסי הגומלין בינו לבין הממשלה. לדברי, זיכלינסקי תהליכים אלה יוצרים תחרות בין ארגוני המגזר השלישי על משאבים ומקשים על שיתוף הפעולה ביניהם. לאור זאת ממליצה המחברת לפתח מנגנונים שיאפשרו תפקוד הולם של מגזר זה כמקדם ערכים משמעותיים של החברה, כגון: עידוד המרכיב ההתנדבותי, קידום קואליציות בין-ארגוניות במגזר ופיתוח תכניות לימוד למנהלים ולעובדים במגזר השלישי.

מאמרם של כץ ואחרים (2002) בוחן את יחסי המגזר השלישי והממשלה במצב חירום, על רקע מלחמת לבנון השנייה. לדברי המחברים, יחסי הממשלה והמגזר השלישי בשעת חירום מעידים על היחסים בין שני המגזרים גם בשעת שגרה; אין משנה סדורה לשיתוף פעולה בין הממשלה לבין המגזר השלישי, ולכן יש לפתח תיאום וחלוקת עבודה בין שני המגזרים - הן בשעת חירום והן בתקופת שגרה.

3.2 מחקרים בנושא הקשר שבין השלטון המקומי לבין ארגוני המגזר השלישי

נמצאו ארבעה מחקרים שבוצעו בישראל בשנים האחרונות, הבוחנים את הקשר בין השלטון המקומי, ובכללו המחלקה לשירותים חברתיים, לבין המגזר השלישי (וורצברג וקטן, 2005 ; שוורץ, 2003 ; אלוני ואחרים, 2008 ; אורבך, 2007). שניים מהם בודקים את הנושא ברמה הארצית ושניים ברמה המקומית. להלן הדברים העיקריים העולים ממחקרים אלה:

א. המחקר של וורצברגר וקטן (2005) הוא מחקר ארצי הבוחן את השפעות הפרטת שירותי הרווחה האישיים מנקודת הראות של העובדים הסוציאליים המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים. במחקר רואיינו בשאלון מובנה למחצה 38 עובדים סוציאליים בעלי תפקידים שונים משבעה יישובים בדרום הארץ ומרכזה. העובדים נשאלו לגבי תפיסותיהם על תהליך ההפרטה והשפעותיו על היבטים שונים בעבודתם, כגון: מגוון השירותים המסופקים לאוכלוסייה, איכות השירותים ועלותם, שביעות רצונם מהעבודה והעדפותיהם ביחס לארגונים שעמם הם עובדים (מגזר שלישי או פרטי-עסקי). נוסף למידע שנאסף מהעובדים ביקשו החוקרים ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים לספק את רשימת השירותים המסופקים על ידי המחלקה ואת השירותים שהספקתם הופרטה. בעזרת מידע זה מיפו החוקרים את סוגי השירותים השונים המסופקים על ידי המחלקה בכל אחד משירותי המשרד (שירותים לזקנים, שירותים לילדים, שירותים למפגרים ולנכים, שירותים למשפחות ולפרטים במצוקה, שירותים לנערים ולנערות).

ב. המידע שנאסף מהעובדים לימד כי רובם תומכים בהמשך יישום תהליך ההפרטה. תרומות ההפרטה שציינו היו שיפור איכות השירותים, גיוון השירותים, ירידה בעלויות השירותים, הרחבת אפשרויות הבחירה של הצרכנים, חדשנות בהספקת השירותים. אחת השאלות ששאלו וורצברגר וקטן את העובדים הייתה האם המחלקה מכוונת את פעילותם של הארגונים הלא ממשלתיים (שפועלים בזירת הרווחה כתוצאה מההפרטה) ומבקרת אותם. רוב העובדים ענו כי המחלקות מסוגלות לכוון את פעילות הארגונים אך במידה מוגבלת. זאת בשל מספר סיבות: מגבלות החוזים (יש דברים שלא כתובים בחוזה ולכן אי אפשר לבקש מהארגונים); תלות כלכלית מוגבלת של הארגונים במחלקה (כאשר הארגון אינו תלוי במחלקה כלכלית או תלוי בה במידה מוגבלת יכולת ההכוונה של המחלקה מוגבלת ביותר); פעילות לא מובנית ולא שיטתית של בקרה ופיקוח (המבוססת בעיקר על תלונות של לקוחות, קבלת דוחות מספקי השירותים שחלקם לא מהימנים וביקורים בחלק מהארגונים בלבד); העובדים חסרי הכשרה מספקת ולכן חסרות להם המיומנויות המתאימות לביצוע בקרה ופיקוח; העדר הגדרה ברורה של תפקיד הפיקוח.

ג. מחקרו של שוורץ (2003) הוא מחקר ארצי שבדק את דפוסי הקשר בין הרשויות המקומיות למלכ״רים. המחקר בחן מספר שאלות: עבור אילו שירותים מתקיימים קשרים בין רשות מקומית לבין מלכ״רים; מהם יעדי הרשות ויעדי המלכ״רים בקיום הקשר; אילו סוגי קשר מתקיימים; מה נותן כל צד לקשר ומה הוא מקבל; איך מפקחת הרשות המקומית על פעולות המלכ״ר.

המחקר התבצע בשבע רשויות מקומיות וכלל ראיונות מובנים למחצה עם: 19 נציגים בכירים ברשות, 7 מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים, 43 מנהלים במחלקות לשירותים חברתיים ו-45 מנהלי מלכ״רים. הממצאים ממחקר זה מראים כי המטרה הנפוצה ביותר לקיום מגעים בין הרשות המקומית למלכ״ר היא לצורכי ניהול שוטף של המחלקות ולקביעת מדיניות ותכנון הקשורים לעבודת המלכ״ר והמחלקה. הקשר מאופיין בעיקר ביחסי שותפות ולא ביחסי עימות. בדומה לוורצברגר וקטן גם שוורץ מצא כי אין כמעט פיקוח, הערכה ובקרה מצד הרשות על עבודת המלכ״ר. הוא מצא כי הפיקוח על עבודת המלכ״רים הוא בלתי פורמלי בעיקרו ואין פיקוח תקופתי על עמידה ביעדי תפוקות ותוצאות. במקרים שבהם קיים פיקוח על המלכ״ר מדובר בדרך כלל בפיקוח על השימוש במשאבים ולא על איכות השירות. הפיקוח נעשה בדרך כלל על ידי כך שנציגי הרשות המקומית יושבים בוועד המנהל של המלכ״ר. שיטה זו יכולה אמנם לקדם יחסי שותפות אך להפריע לפיקוח משמעותי; שכן הדבר עלול להעמיד את נציג הרשות המקומית במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר רשות לבין תפקידו כחבר בוועד המלכ״ר. שוורץ מציע כיווני פעולה לשיפור הקשר שבין הרשות למלכ״ר, בעיקר על ידי עידוד התחרות בין ארגונים ומעבר לקשרי חוזים קלאסיים המפרטים את התחייבויות המלכ״רים.

ד. המחקר של אלוני ואחרים (2008) בוצע בירושלים ובדק את עמדות מנהלי המחלקות הרווחה כלפי ארגוני המגזר השלישי. החוקרות בדקו האם מנהלי המחלקות רואים בארגוני המגזר השלישי מתחרים או שותפים לפעילות המחלקה ומהן אסטרטגיות הפעולה של מנהלי המחלקות כלפי הארגונים. המחקר עסק גם בזיהוי הגורמים הדומיננטיים המשפיעים על יחסם של מנהלי המחלקות כלפי הארגונים ובזיהוי טיבם, היקפם ועומקם של הקשרים הקיימים בין המחלקות לבין הארגונים. המחקר כלל את 15 מנהלי המחלקות שכונתיות אשר מילאו שאלונים מובנים למחצה.

בדומה לשוורץ, גם אלוני ואחרים מצאו במחקרם כי דפוס הפעולה השכיח של מנהלות המחלקות עם ארגוני המגזר השלישי הוא שיתוף פעולה. דפוס העימות ננקט במקרים נדירים בלבד. לדבריהן, הגורמים המשפיעים על דפוס הפעולה הם אלו: 1. שיתוף בערכים ובמטרות - קיימת

נכונות מרַבּית של המנהלות לשתף פעולה עם מלכ״רים בעלי מטרות וערכים משותפים וקיימת נכונות גבוהה להפנות לקוחות כאשר המטרות והערכים משותפים; 2. ותק המנהלת - מנהלות ותיקות נוטות לראות במלכ״ר מתחרה יותר ממנהלת חדשות. מנהלות חדשות פתוחות יותר לאפשרויות של שיתוף פעולה ומרגישות פחות מאוימות על ידי המלכ״רים; 3. אופי המנהלת – לאופי המנהלת יש השפעה על נכונות שלה להתעמת עם מלכ״ר.

ה. המחקר של אורבך (2007) נערך גם הוא בירושלים ועסק ביחסי הגומלין שבין השלטון המקומי לבין המגזר השלישי בתחום שירותי הרווחה המקומיים. מטרתו הייתה לספק תשתית נתונים עדכנית אשר תהווה בסיס להתוויית מדיניות בנושא השלטון המקומי והמגזר השלישי ולהציג פתרונות לעיצוב היחסים ושיפורם. המחקר כלל ראיונות מובנים עם 15 נציגים מהרשות הכולל מנהלי המחלקות רווחה אזוריות ומנהלים בכירים ברשות ועם שמונה נציגי עמותות רווחה. נוסף לכך, כלל מחקרו איסוף מידע באמצעות מקורות מנהליים (דוחות, נתונים סטטיסטיים, תכתובות ופרוטוקולים). מתוך מידע זה הוא מביא נתונים הקשורים להליכים הפורמליים הקיימים בדבר הקשר של השלטון המקומי והמגזר השלישי, למשל: מתן תמיכות מטעם הרשות לארגונים (ועדת תמיכות), אופן ההתקשרות של הרשות לארגונים דרך מכרזים, מיפוי תחומי הפעילות של אגף הרווחה, לעומת תחומי הפעילות של העמותות.

בדומה למחקרים של שוורץ ושל אלוני ואחרים, גם אורבך מצא כי מתקיים קשר של שיתוף פעולה עם העמותות; עם העמותות הגדולות יש שיתוף פעולה רציף והתייעצות מקצועית, מעין עבודת צוות, ועם העמותות הקטנות יש שיתוף פעולה חלקי. הוא מצא כי הקשר בין המחלקה לעמותה הוא קשר של שליטה ותלות בה בעת – מצד אחד שליטה של המחלקה בתכנים ובמהות הפעולות ומצד אחר, תלות בעמותות הנובעת מהיצע קטן של עמותות המתאימות לספק שירות מסוים.

מחקרו של אורבך, בדומה למחקריהם של וורצברגר וקטן ושוורץ, מצא כי כמעט שאין פיקוח ובקרה מצד השלטון המקומי על עבודת ארגוני המגזר השלישי. הוא טוען, כי הבקרה והפיקוח של המחלקות על השירותים המסופקים על ידי העמותות, רופפים. לדבריו, הביטויים לכך הם: 1. הפיקוח והבקרה מתבצעים בעיקר בעניינים כספיים שבהם מתמקדים החוזים; 2. אין הערכה שיטתית של השירותים המסופקים; 3. לא השוו את איכות השירותים המסופקים על ידי העמותות לאיכות השירותים שסופקו על ידי המחלקה; 4. לא נערכו סקרי שביעות רצון שיטתיים בקרב הלקוחות; 5. לעיתים נערכות בדיקות מדגמיות ברמה השכונתית בתחומים מוגדרים כגון הספקת מזון, אך זה לא קורה באופן סדיר; 6.לא מקבלים מהעמותה דיווחים שוטפים/תקופתיים בכתב.

3.3 סיכום

מתוך הסקירה המוצגת כאן עולה כי קיימות שתי סוגיות מרכזיות בעבודה של המחלקות עם המגזר השלישי והן: פיקוח ובקרה של המחלקה על עבודת ארגוני המגזר השלישי והקשרים המקצועיים בין המחלקה לבין ארגונים אלה. שני נושאים אלה נבחנו גם במחקר הנוכחי תוך התמקדות בעמותות מהן המחלקה קונה שירותים. כידוע רוב השירותים המסופקים בהפניית המחלקות מופעלים על ידי עמותות.

4. תפיסת מנהלי המחלקות את היקף העבודה של המחלקה עם העמותות

הנושא הראשון שנבחן במחקר הוא היקף העבודה של המחלקות עם העמותות. המנהלים נתבקשו להבחין בין העמותות שמהן נקנים שירותים לבין עמותות חסד שאליהן מופנים לקוחות לקבלת שירותים שלא במימון המחלקה (בדרך כלל לצורך קבלת מזון או ציוד).

לוח 1: סוגי עמותות שעמן עובדת המחלקה – מידע ממנהלי המחלקות (במספרים מוחלטים)

העמותות	רשות א'	רשות ב'	רשות ג'	רשות ד'
עמותות שמהן המחלקה קונה שירותים				
סה"כ מספר עמותות	*	כ- 50	30	9
- עברו מכרז של הרשות	1	כ- 15	2	-
עמותות חסד	10	כ-40	כמעט שאין	כמעט שאין

*לא נתקבל אומדן; **יש עמותות המספקות שירותים ליותר מאוכלוסיית יעד אחת

כאשר נשאלו המנהלים על מספר העמותות שמהן המחלקות קונות שירותים, חלקם התקשו לתת אומדן. מהאומדנים שנתקבלו (ברשות אחת לא נתקבל אומדן) עולה כי יש הבדל בין הרשויות במספר העמותות שמהן המחלקות קונות שירותים: הטווח נע בין 9 עמותות ל-50 (ר' לוח 1). כצפוי, חלק מההבדל במספר העמותות קשור לגודל הרשות ולסוגה.

המנהלים נשאלו על היקף עבודתן של המחלקות עם עמותות ש"עברו מכרז" של משרד הרווחה לעומת עבודתן עם עמותות מקומיות. מן הנתונים עולה כי לדעת מנהלי המחלקות, רוב העמותות שעמן עובדות המחלקות עברו מכרז של המשרד. בשלוש רשויות דיווחו המנהלים על עבודה עם עמותות מקומיות, ברשות אחת דיווח המנהל כי המחלקה אינה עובדת עם עמותות מקומיות. במספר

העמותות המקומיות שעמן עובדות המחלקות יש שונות בין הרשויות: ברשות אחת מספר העמותות המקומיות מהווה אחוז קטן מסך כל העמותות שמהן המחלקה קונה שירותים, לעומת רשות אחרת שבה שליש מהעמותות שמספקות שירותים הן מקומיות.

מנהלי המחלקות נשאלו לפי אילו קריטריונים נבחרות העמותות שמהן נקנים שירותים, מבין אלה שעברו מכרז (של המשרד או של הרשות). נמצא כי ברשות אחת אין כלל תהליך של בחירה וכי הרשות עובדת עם כל העמותות שעברו מכרז. בשלוש הרשויות האחרות דיווחו המנהלים כי בדרך כלל הם משתמשים בשלושה קריטריונים: 1. איכות השירותים שהעמותה מספקת; 2. ניסיון קודם של הרשות בעבודה עם העמותה; 3. מומחיות העמותה והמוניטין שלה בעבודה עם אוכלוסיית היעד. קריטריון נוסף שציינו מנהלים בשתי רשויות הוא יכולתה של העמותה לגייס משאבים.

בריאיון של מנהלי המחלקות גם נבדק נושא עבודתן של המחלקות עם עמותות חסד (ר' לוח 1). בשתי רשויות דיווחו המנהלים כי אין כמעט עבודה עם עמותות אלה, ובשתי הרשויות האחרות שבהן עובדים עם עמותות אלה, נמצא הבדל גדול במספר עמותות החסד שעמן המחלקות עובדות (10 לעומת 40). מנהלי המחלקות נשאלו על עמדתם בנושא עמותות החסד במערך שירותי הרווחה ביישוב. נמצא כי הם אינם תומכים בעבודה עם עמותות אלה, ולדעתם, המשרד צריך לצמצם את העבודה של המחלקה עם עמותות החסד:

> *"אני נגד עבודה עם עמותות חסד. מי שרוצה לעשות חסד לא צריך לפנות למדינה או לרשות המקומית. לדעתי הם לא צריכים לעבוד עם המשרד"; "משתדלים שיהיה כמה שיותר מינורי. משתדלים לא לעבוד אתם. לדעתי צריך לסגור אותן ולהסדיר כי שירותים אלה יסופקו על ידי המדינה". מאפיין נוסף שנבחן במחקר הוא סוג אוכלוסיות היעד שמקבלות שירותים מהעמותות המספקות שירותים למחלקה. מדיווחם של מנהלי המחלקות עולה כי בכל אחת מהרשויות מספקות העמותות העמותות שעמן עובדת המחלקה שירותים ליותר מאוכלוסיית יעד אחת (ילדים ונוער, קשישים, נכים ומוגבלים). מספר אוכלוסיות היעד נע בין 3 ל- 6.*

מאפיין נוסף שנבחן במחקר הוא סוג אוכלוסיות היעד שמקבלות שירותים מהעמותות המספקות שירותים למחלקה. מדיווחם של מנהלי המחלקות עולה כי בכל אחת מהרשויות מספקות העמותות שעמן עובדת המחלקה שירותים ליותר מאוכלוסיית יעד אחת (ילדים ונוער, קשישים, נכים ומוגבלים). מספר אוכלוסיות היעד נע בין 3 ל-6 (ר' לוח 2).

לוח 2: עמותות המספקות שירותים, לפי אוכלוסיית היעד* – מידע ממנהלי המחלקות (במספרים מוחלטים)

עמותות	רשות א'	רשות ב'	רשות ג'	רשות ד'
סה"כ מספר עמותות *	**	**כ- 50**	**30**	**9**
ילדים ונוער	**	24	9	3
נכים ומוגבלים	**	8	18	
קשישים	**	18	3	2
נשים	**	3	-	-
עולים	**	14	-	-
משפחות	**	19	-	-
אוכלוסיות אחרות			5	5

* יש עמותות המספקות שירותים ליותר מאוכלוסיית יעד אחת ; ** המנהלת התקשתה לתת אומדן

5. תפיסת מנהלי המחלקות ונציגי העמותות את הפיקוח של המחלקה על השירותים המסופקים על ידי העמותות

הנושא השני שנבחן במחקר הוא פיקוח המחלקות על השירותים המסופקים על ידי העמותות. נושא זה נבדק הן בקרב מנהלי המחלקות והן בקרב נציגי העמותות. בהמשך מוצגים בנפרד הממצאים משני מקורות אלה ולאחר מכן מוצגת ההשוואה ביניהם.

5.1 תפיסתם של מנהלי המחלקות את הפיקוח על העמותות

מנהלי המחלקות נשאלו על דפוסי הפיקוח הקיימים היום על השירותים המסופקים על ידי העמותות ועל מידת השימוש בהם.

נמצא כי בכל ארבע הרשויות דיווחו המנהלים על שימוש בשלוש דרכים לפיקוח (ר' לוח 3) : השתתפות עו"ס המחלקה בוועדות ; קשר של עו"ס המחלקה עם נותן השירות מהעמותה (טלפוני או קשר פנים אל פנים) לבירור מצב הלקוח ; ביקורים של עו"ס המחלקה בשירות.

מעניין לציין כי על דרך הפיקוח של קבלת דוח כתוב מהשירות המסופק על ידי העמותה דווח רק בשתי רשויות. דרך פיקוח זו, להבדיל משלוש הדרכים האחרות, היא פעילות, המותנית בנכונותה של העמותה לדווח והיא אינה נתונה לשליטתה של המחלקה.

לוח 3: שכיחות דרכי הפיקוח של המחלקה על השירותים המסופקים על ידי העמותות- מידע ממנהלי המחלקות (מספרים מוחלטים)

	סה"כ	נפוץ מאוד /נפוץ	לא כל כך נפוץ/בכלל לא נפוץ
השתתפות עו"ס המחלקה בוועדות פיקוח/השמה/החלטה	4	4	-
קבלת דוח כתוב מהשירות המסופק על ידי העמותה על מצב הלקוח	4	2	2
קשר טלפוני או מפגש פנים אל פנים של עו"ס המחלקה עם נותן השירות מהעמותה, לבירור מצב הלקוח	4	4	-
ביקורים של עו"ס המחלקה בשירות המסופק על ידי העמותה	4	4	-

מנהלי המחלקות נתבקשו להביע את עמדתם על שלושה היגדים בנושא הפיקוח של המחלקות על השירותים שהעמותות מספקות. מהממצאים עולה כי כל מנהלי המחלקות מסכימים כי אין הגדרה ברורה של תפקיד הפיקוח של המחלקה על השירותים הניתנים על ידי העמותות (ר' לוח 4).

לוח 4: עמדות כלפי דפוסי הפיקוח - מידע ממנהלי המחלקות (מספרים מוחלטים)

	סה"כ	מסכים מאוד/ מסכים	לא כל כך מסכים/בכלל לא מסכים
"למחלקה יש שליטה מספקת על איכות השירותים הניתנים על ידי העמותות"	4	3	1
"קיימת הגדרה ברורה של תפקיד הפיקוח של המחלקה על השירותים הניתנים על ידי העמותות"	4	-	4
"קיימת התנגדות מצד העמותות לניסיון של המחלקה לפקח עליהן"	4	1	3

עם זאת, נמצא כי על אף שאין הגדרה ברורה של תפקיד הפיקוח, ברוב הרשויות מנהלי המחלקה העריכו שיש להם שליטה מספקת על איכות השירותים שהעמותות מספקות. כאשר הם נתבקשו לתת את דעתם על מידת קיומה של התנגדות מצד העמותות לניסיון של המחלקות לפקח עליהן, נמצא כי רובם סברו שאין התנגדות כזו.

מנהלי המחלקות נשאלו ממה הם מרוצים וממה אינם מרוצים בדפוסי הפיקוח הקיימים היום על השירותים הניתנים על ידי העמותות.

שלושה מנהלים ציינו שהם מרוצים בעיקר משיתוף הפעולה של העמותות:

"הקשר טוב ורציף והם משתפים פעולה"; "יש קשר צמוד, יש דוחות שאנו מקבלים, אנו רואים את השירותים שאנו שותפים להם"; "הוועדות המשותפות, שיתוף בתוכניות הטיפוליות. גם החלק של היחסים הלא פורמליים לא פחות חשוב מהיחסים הפורמליים".

בפירוט הנושאים שמהם המנהלים היו פחות מרוצים ציינו שני מנהלים היבטים מסוימים הקשורים לעמותות:

"יש שירותים בהם העובדים הסוציאליים מתחלפים לעתים קרובות ואז הקשר עם השירות בעייתי"; "יש פערים באידאולוגיה מקצועית ובאופן יישום הדברים". מנהל אחד ציין היבטים הקשורים למשרד ולמחלקה: "אין אצלנו תכנית עבודה מסודרת. אין הגדרה ברורה על מה המשרד מפקח ועל מה הרשות מפקחת. גם כאשר אני מפקח, אין לי סמכות של מפקח, זה פרוץ, המחלקה מפקחת מרצונה הטוב".

5.2 תפיסתם של נציגי העמותות את הפיקוח של המחלקה

נציגי העמותות נתבקשו להעריך שלושה היבטים הקשורים לפיקוח המבוצע על ידי המחלקות על השירותים המסופקים על ידם (ר' לוח 5):

- **מתכונת הפיקוח של המחלקה.** נציגי העמותות נשאלו האם קיימת מתכונת מסודרת וקבועה שבה מדווחת העמותה למחלקה על הלקוחות המקבלים שירותים באמצעותה. רובם ציינו כי קיימת מתכונת כזו.
- **היקף הפיקוח.** בתפיסת היקף הפיקוח של המחלקה אחר לקוחות המקבלים שירותים מהעמותות נמצאה שונות בין נציגי העמותות: 4 נציגים סברו כי היקף הפיקוח מתאים, 2 סברו כי הוא רב מדי ו-1 ציין כי הוא מועט מדי. מההסבר שניתן על ידי הנציגים להערכות אלה עולה כי:
  - שניים מאלה שסברו שהפיקוח מתאים ציינו כי: *"מנהלת המחלקה יושבת בתוך ועדות הביצוע, שם מובאים מקרים שוטפים והיא מעורבת בכל ההחלטות"; "אנו נותנים דיווח רבעוני למחלקה ואם יש בעיה יש ועדת היגוי אשר מתכנסת כל רבעון ובה דנים בבעיה".*
  - שניים שסברו שהפיקוח רב מדי ציינו כי: *"לפעמים המחלקה פחות מודעת לאיך הדברים עובדים בשטח. יש יותר תאוריה ופחות מעשים. לפעמים העמדה של הרשות היא תאורטית ומושתתת על מודלים ולא קשורה למה שקורה בשטח. לפעמים יש הרגשה שהרשות מתערבת יותר מדי. עדיף שיתנו לנו יותר עצמאות ומרחב פעולה".*
  - אחד שסבר שמועט מדי ציין כי *"היה אפשר יותר".*

- **הערכת איכות הפיקוח**. 7 נציגי העמותות היו מרוצים ממקצועיות הפיקוח ו-6-מתרומתו לאיכות השירותים: *"המחלקה היא מקום מקצועי, אחראי שמעורב בתהליך הטיפולי, שמגלה התעניינות ומסירות לטיפול"; "אנחנו משתפים את העובדים הסוציאליים. הם תמיד מעורבים ומדווחים"; "עבודה מאוד מקצועית וטובה. צוות המחלקה מאוד מחובר למה שקורה במרכז".*

לוח 5: היבטים בדפוסי הפיקוח של המחלקה על שירותי העמותה - מידע מנציגי העמותות (מספרים מוחלטים)

	נציגי העמותות
קיום מתכונת מסודרת וקבועה שבה מדווחת העמותה למחלקה על הלקוחות המקבלים שירותים באמצעותה	
בכל השירותים	5
ברוב השירותים	1
אין דיווח	1
היקף הפיקוח שהמחלקה מבצעת אחר לקוחותיה המקבלים שירותים מהעמותה:	
מתאים	4
מועט מדי	1
רב מדי	2
הפיקוח של המחלקה מתבצע בצורה מקצועית*	7
הפיקוח של המחלקה תורם לאיכות השירותים*	6
התקשה לענות	1

* במידה רבה מאוד ורבה

5.3 השוואה בין מנהלי המחלקות לנציגי העמותות בתפיסת הפיקוח

מהממצאים משני מקורות המידע על התייחסותם לפיקוח של המחלקה על העמותה, נמצא כי נציגי העמותות מרוצים מהפיקוח הלא פורמלי, ולעומתם, מנהלי המחלקות היו מעוניינים בפיקוח מוסדר יותר מהקיים היום.

אם משווים בין שני גורמים אלה ברשות נמצא כי קיימים לפעמים הבדלים בין העמותות בתפיסתן את הפיקוח של המחלקה. כך, למשל, נמצא כי נציגי שלוש עמותות שונות באותה רשות הביעו מידת שביעות רצון שונה מהיקף הפיקוח (אחד סבר שהפיקוח מתאים, אחד סבר שהוא רב מדי ואחד סבר

שהוא מועט מדי). אין בידינו מידע על המקור להבדלים אלה. ייתכן כי דפוסי הפיקוח של המחלקות אינם אחידים עבור העמותות שונות, או שנציגי עמותות שונות תופסות באופן שונה אותו דפוס פיקוח.

6. תפיסת מנהלי המחלקות ונציגי העמותות את דפוסי הקשר המקצועי של המחלקות עם העמותות

הנושא השלישי שנבחן במחקר הוא דפוס הקשר המקצועי בין המחלקות לבין העמותות. בבדיקה זו נבחנו שלושה היבטים: מאפייני הקשר, מידת ההתייעצות המקצועית ושיתוף הפעולה בתכנון השירותים ופיתוחם. היבטים אלה נבדקו הן בקרב מנהלי המחלקות והן בקרב נציגי העמותות.

6.1 תפיסתם של מנהלי המחלקות את הקשר המקצועי עם העמותות

מנהלי המחלקות נשאלו על הקשר המקצועי של המחלקה עם העמותות המספקות שירותים למחלקה בשלושת ההיבטים שצוינו לעיל.

- **מאפייני הקשר המקצועי** (ר' לוח 6). למנהלים הוצגו ארבעה היגדים המבטאים את מאפייני הקשר המקצועי עם העמותות. רובם הסכימו במידה רבה מאוד או במידה רבה לגבי שלושה מאפיינים והם: "יש להם מספיק מידע על פעילות העמותות"; "יש הסכמה בין המחלקה לעמותות בנושאים מקצועיים"; ו"יש אמון של המחלקה בעמותות". לגבי ההיבט "קיום תחרות בין המחלקה לעמותות" מחצית מהמנהלים חשבו שיש תחרות ומחצית חשבו שלא.

לוח 6: מאפייני הקשר המקצועי בין המחלקות לעמותות - מידע ממנהלי המחלקות (מספרים מוחלטים)

	סה"כ	מסכים מאוד /מסכים	לא כל כך מסכים/בכלל לא מסכים
"למחלקה יש מספיק מידע על פעילות העמותות"	4	3	1
"קיימת הסכמה בין המחלקה לבין העמותות בנושאים מקצועיים"	4	3	1
"למחלקה יש אמון בעמותות"	4	3	*1
"קיימת תחרות בין המחלקה לעמותות על משאבים"	4	2	2

* תלוי בעמותה

- **היקף ההתייעצות המקצועית עם נציגי העמותות**. בדירוג היקף ההתייעצות נמצאה שונות בין מנהלי המחלקות – מחציתם אמרו שהם מתייעצים הרבה מאוד או הרבה, ומחציתם אמרו

שמתייעצים מעט (ר' לוח 7). המנהלים שדיווחו כי הם מתייעצים הרבה ציינו: *"אני בוועדת ביצוע ולכן יש כל הזמן התייעצות"*; *"עם שיקום ומוגבלויות יש עבודה משותפת והתייעצות און ליין"*.

המנהלים שדיווחו כי הם מתייעצים מעט ציינו: *"בגלל שאני גוף מפקח מבחינה משפטית אני לא כל כך יכולה להתייעץ"*; *"הם נתפסים יותר כזרוע ביצועית ופחות זרוע של ידע"*.

- **שיתוף פעולה עם העמותות בתכנון שירותי רווחה ביישוב ופיתוחם**. גם כאן נמצאה שונות בדירוג מנהלי המחלקות את היקף שיתוף הפעולה – שניים דירגו את שיתוף הפעולה כהרבה מאוד או הרבה ושניים דירגו אותו כמועט (ר' לוח 6). המנהלים שציינו שהם מרבים לשתף פעולה הסבירו כי: *"יש עמותות שמטרתן לקדם פרויקטים ביישוב ואתן יש כל הזמן מחשבה משותפת לגבי הקמת שירותים חדשים ופיתוח הקיימים"*; *"העירייה נתפסת כגוף מתַכלל ומתכנן גם המשרד מפנה את העמותות לעירייה בנושא זה"*. המנהלים שדיווחו כי הם ממעיטים לשתף פעולה אמרו: *"נקודתי מאוד, לא קיים כמעט, אם ארצה לפתח נגיד בתחום חירום אז אפנה"*; *"לדעתי לא צריך לתכנן איתם ביחד הם קבלני עבודה, נותני שירות. יש להם ניסיון וידע ואפשר להתייעץ אתם אבל לא לתכנן"*.

לוח 7: מידת ההתייעצות בנושאים מקצועיים ומידת שיתוף הפעולה בין המחלקות לעמותות - מידע ממנהלי המחלקות (מספרים מוחלטים)

	סה"כ	הרבה מאוד /הרבה	מעט
מידת ההתייעצות בנושאים מקצועיים עם העמותות	4	2	2
מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לבין העמותות בתכנון שירותי רווחה ביישוב ופיתוחם	4	2	2

מעניין לראות כי קיים קשר שלילי בין מידת ההתייעצות המקצועית לבין מידת שיתוף הפעולה בתכנון שירותים ברשות. במילים אחרות, ברשויות שבהן דיווחו המנהלים על מידה רבה של התייעצות מקצועית הם דיווחו על מידה מועטה של שיתוף פעולה בפיתוח שירותים ולהפך. אחד ההסברים להבדלים אלה יכול להיות קשור להבדלים בתפיסתם של המנהלים את תפקיד העמותות ברשות. כך, למשל, מנהל מחלקה אחד חשב שהעמותות הן גוף ביצועי שלא ניתן להתייעץ עמו אבל הוא כן שותף לתכנון השירותים ולפיתוחם. לעומתו, מנהל אחר, שלדעתו העמותות הן קבלן שירותים, סבר שהמחלקה אמנם יכולה להתייעץ אתן ולהיעזר בידע ובניסיון שלהן, אך הן אינן שותף לתכנון שירותים ולפיתוחם.

6.2 תפיסתם של נציגי העמותות את הקשר המקצועי עם המחלקה

נציגי העמותות נשאלו על תפיסתם את הקשר המקצועי בין המחלקות לעמותות, תוך התייחסות לשלושת ההיבטים שעליהם נשאלו גם מנהלי המחלקות.

- **מאפייני הקשר המקצועי (ר' לוח 8)**. לנציגי העמותות הוצגו ארבעה היגדים בנושא מאפייני הקשר המקצועי של המחלקה עם העמותות. רובם הסכימו במידה רבה מאוד או במידה רבה לגבי שלושה מאפיינים והם: "יש הסכמה בין העמותה למחלקה בנושאים מקצועיים"; "יש אמון בין העמותה למחלקה"; ו"לא קיימת תחרות בין העמותה למחלקה". לגבי המאפיין "לעמותה יש מספיק מידע על פעילות המחלקה" נמצא כי יש שונות – חלקם חשבו שיש (4) וחלק סוברים שאין (3).

לוח 8: מאפייני הקשר המקצועי בין העמותות למחלקות - מידע מנציגי העמותות (מספרים מוחלטים)

	סה"כ	מסכים מאוד/מסכים	לא כל כך מסכים/בכלל לא מסכים
"לעמותה יש מספיק מידע על פעילות המחלקה"	7	4	3
"קיימת הסכמה בין העמותה למחלקה בנושאים מקצועיים"	7	7	-
"לעמותה יש אמון במחלקה"	7	7	-
"קיימת תחרות בין העמותה למחלקה על משאבים"	7	1	6

- **היקף ההתייעצות המקצועית עם המחלקה**. נמצאה שונות בהערכותיהם של נציגי העמותות לגבי היקף ההתייעצות עם המחלקה: 4 ציינו שהם מתייעצים הרבה מאוד או הרבה, 2 ציינו מעט ואחד התקשה להעריך (ר' לוח 9).

ארבעת הנציגים שציינו שהם מתייעצים הרבה מאוד או הרבה אמרו: *"אני מתייעצת עם מנהלת המחלקה אשר יושבת בתוך הוועדה אשר מתכנסת אחת לשלושה שבועות וגם מתייעצת אתה לפי הצורך"*; *"מתייעצת על הפרויקטים שאנו מנהלים עמם, בכל בעיה הם הכתובת"*; *"מתקיים בוועדות השונות כמו ועדת בריאות, אנו לא עושים כלום בלי ליידע את המחלקה ובלי שיתוף הפעולה שלהם"*. שני הנציגים שציינו שהם מתייעצים מעט ונציג אחד שהתקשה להעריך אמרו: *"קיימת התייעצות בתכנים טיפוליים של אנשים מטעמי שנמצאים בשטח"*; *"לא תמיד המחלקה היא הכתובת לתכנים שאני מתלבטת בהם"*; *"הצורך הוא לא יומיומי רק בסוגיות שאף דרג לא פתר"*.

- **שיתוף פעולה של העמותה עם המחלקה בתכנון שירותי רווחה ביישוב ופיתוחם**. גם כאן נמצאה שונות בין נציגי העמותות: 2 דירגו את שיתוף הפעולה כרב מאוד או רב, 3 דירגו אותו כמועט, ו-2 אמרו שלא קיים שיתוף פעולה מסוג זה עם המחלקה (ר' לוח 8). מפירוט התשובות עולה התמונה הבאה:

  - הנציגים שדירגו את שיתוף הפעולה כרב אמרו כי: *"העבודה מאוד משותפת, אם בבניית יום עיון ואם בהקמת תכניות חדשות"*; *"לא פותחים שום שירות בלי המעורבות שלהם גם בתכנון וגם בביצוע"*.
  - אלה שדירגו את שיתוף הפעולה כמועט אמרו כי: *"בדרך כלל התכנון והפיתוח הוא של אגף הרווחה והם כמעט ולא משתפים אותנו בתהליכי התכנון"*; *"אם הם מבקשים מאתנו אנו משתפים פעולה"*.
  - אלה שציינו שלא קיים שיתוף פעולה של העמותה עם המחלקה בתכנון ופיתוח שירותים אמרו: *"אנו לא עוסקים בפיתוח שירותים חדשים אם כבר רק בהרחבת הקיימים מבחינת הפריסה היישובית"*.

לוח 9: מידת ההתייעצות בנושאים מקצועיים ומידת שיתוף הפעולה בין העמותות למחלקות – מידע מנציגי העמותות (מספרים מוחלטים)

	סה"כ	הרבה מאוד/ הרבה	מעט	לא קיים	התקשה להעריך
מידת ההתייעצות בנושאים מקצועיים	7	4	2	-	1
מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לבין העמותות בתכנון ופיתוח שירותי רווחה ביישוב	7	2	3	2	-

גם כאן, בדומה לממצאים ממנהלי המחלקות נמצא כי יש קשר שלילי בין דירוג הנציגים את מידת ההתייעצות המקצועית עם המחלקה לבין מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לבין העמותה בתכנון שירותים ופיתוחם.

6.3 השוואה בין מנהלי המחלקות לנציגי העמותות בתפיסת הקשר המקצועי

ההשוואה בין שני מקורות המידע בתפיסתם את הקשר בין המחלקה לעמותה מראה כי:

- שני הצדדים רואים את הקשר באופן דומה בשני היבטים: יש הסכמה בין הצדדים בנושאים מקצועיים וקיים אמון בין הצדדים.

- יש שוני בין תפיסתם של מנהלי המחלקות לבין תפיסתם של נציגי העמותה בשני היבטים של הקשר המקצועי והם:

  - קיום מידע מספיק על פעילות - מנהלי המחלקות מרגישים שיש למחלקה מספיק מידע על פעילות העמותות, לעומתם נציגי העמותות פחות מרגישים שלעמותה יש מספיק מידע על פעילות המחלקה.
  - קיום תחרות - מחצית ממנהלי המחלקות סוברים כי יש תחרות ומחצית סוברים שאין. לעומתם רוב נציגי העמותות סוברים שלא קיימת תחרות.

- לא נמצא קשר בין מידת ההתייעצות המקצועית שמדווחת על ידי מנהלי המחלקות לזו שמדווחת על ידי נציגי העמותות. כך למשל ברשות אחת נמצא שהמנהל מדווח על התייעצות מועטה עם העמותות, לעומת נציג עמותה אחת שמדווח על התייעצות רבה.
- לא נמצא קשר בין דיווח של מנהלי המחלקות לבין דיווח של נציגי העמותות בראית מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לבין העמותה בתכנון ובפיתוח שירותים.

7. הערכה כללית של עבודת המחלקות עם העמותות על פי מנהלי המחלקות ונציגי העמותות

מנהלי המחלקות נשאלו שתי שאלות הערכה כלליות על השלכותיה של עבודתן של המחלקות עם העמותות.

בשאלה אחת הם נשאלו כיצד הם מעריכים באופן כללי את השפעתן של העמותות על איכות השירותים הניתנים על ידי המחלקות. בתפיסות המנהלים בנושא זה נמצאה שונות:

- מנהלת אחרת סברה שלעמותות השפעה חיובית על איכות השירותים: *"זה שיפר את איכות השירותים, מאוד שידרג ואנו יכולים להציע היום מענים שבעבר לא היו לנו כמו מוקד לתקיפה מינית ומרכז הורים ילדים".*
- שני מנהלים ציינו שתלוי באילו עמותות מדובר: *"תלוי בשירות שהן מציעות. יש עמותות שזה טוב למחלקה ומשלים את השירות כמו באוכלוסייה החרדית, לעומת זאת במשפחות אומנה השירות לוקה בחסר ולא ממש עושה טוב ללקוחות".*

- מנהל אחד טען שההשפעה שלילית: *"העמותות היום פחות מחויבות למטרות שלשמן הן קמו. יש פספוס של המטרה המקורית. לפעמים קיום העמותה הופך להיות חשוב יותר מהטיפול באוכלוסיית היעד כמו בילד ונוער".*

בשאלה נוספת נשאלו מנהלי המחלקות כיצד הם מעריכים באופן כללי את השפעתן של העמותות על עבודת המחלקות. גם כאן נמצאה שונות בין המנהלים:

- מנהל אחד ציין כי יש רק השפעה חיובית מבחינת השירות שהמחלקה מציעה ללקוחות: *"למחלקה יש אפשרות להגביר את הרף של איכות השירות".*
- שני מנהלים ציינו שיש גם השפעה חיובית מבחינת השירות שהמחלקה מציעה ללקוחות וגם השפעה שלילית מבחינת עובדי המחלקה: *"מצד אחד מקל על המחלקה, נותן לנו עוד כלים, מעשיר את המענים שלנו. בולט במיוחד בתחום הסיעוד– שיש לנו לאן להפנות. מצד שני יש בריחה של הניסיון והידע המקצועי של המחלקה לעמותה"; "דורש הרבה מאוד התעסקות וגם פיקוח, אבל גם משפיע לטובה, כי יש הרבה שירותים שפעם לא היו קיימים ואנחנו לא יכולים לספק בעצמינו".*
- מנהל אחר ציין כי יש רק השפעה שלילית מבחינת עובדי המחלקה: *"כל הנושא של ההפרטה מוסיף עוד עומס ועוד התמודדות".*

כחלק מההערכה הכללית של עבודת המחלקה עם העמותות נשאלו שני מקורות המידע על הצעותיהם לשיפור העבודה של המחלקה עם העמותות:

- מנהלי המחלקות - שלושה מנהלים מתוך ארבעה ציינו שיש להם הצעות. מפירוט ההצעות עולה כי כולן נוגעות לחיזוק הפיקוח על העמותות ולהסדרתו: *"יש להגדיר יותר את הפיקוח אחר העמותות ולתת למחלקה את הלגיטימציה לפקח. בילד ונוער זה בעייתי במיוחד כי לעמותה יש מילה יותר מאשר למחלקה"; "נוהל עבודה קבוע. המחלקה צריכה לקבוע דרכי ונהלי עבודה עם העמותות. שיהיה איש קשר מטעם המחלקה שיפקח על העמותות"; "חלוקת האחריות בין המשרד לרשות המקומית. להסדיר את הקשר משרד- רשות – עמותה".*
- נציגי העמותות - חמישה נציגים מתוך השבעה ציינו שיש להם הצעות. מפירוט ההצעות עולה כי רובן התמקדו בצמצום הפיקוח על העמותות: *"לא להיפגש ממקום של פיקוח על התהליך אלא רק שותפות מקצועית אמתית"; " שיַחזור להיות כמו בעבר' עבודה משותפת ולא מפקחים. הם נותנים לנו ציונים ואומרים לנו מה טעון שיפור, במקום חשיבה משותפת והחלטות משותפות".*

"יש שינוי במדיניות בשלוש שנים אחרונות של המשרד של מעבר מעבודה משותפת לפיקוח. כאשר אתה מפקח, מערכת היחסים היא שונה. הם מנסים היום יותר להיות מפקחים וזה מפריע לעבודה השוטפת שלנו".

חלק מההצעות התייחסו לתיאום ציפיות עם עמותות: *"שהמשרד יקבע מדיניות אבל שיחוש את השטח. לכן צריך יותר תיאום עם עמותות לגבי שנויים ותכנון"; "פעם בשנה לעשות תיאום ציפיות עם העמותות".*

אם משווים בין שני מקורות המידע לגבי ההצעות לשיפור העבודה עם העמותות נמצא כי מנהלי המחלקות היו רוצים לחזק את הפיקוח של המחלקה על העמותות לעומת נציגי העמותות שהיו מעוניינים לצמצם את הפיקוח.

8. כיווני פעולה

הממצאים מהמחקר הנוכחי מראים כי הקשרים בין המחלקות לבין העמותות הם מורכבים וכי שני הצדדים אינם תמיד רואים בעין אחת את אופיים של קשרים אלה. בנושא הפיקוח של המחלקה על העמותות, נמצא כי נציגי העמותות שביעי רצון מהפיקוח הלא פורמאלי הקיים היום בשעה שמנהלי המחלקה היו מעוניינים בפיקוח מוסדר יותר מהקיים היום. לגבי התייעצות מקצועית בין הצדדים נמצא גם כי יש הבדלים בין מחלקות במידת ההתייעצות המקצועית עם העמותות. כמו כן נמצא כי יש קשר שלילי בין ההתייעצות המקצועית לבין שיתוף הפעולה בין המחלקה לבין העמותות בפיתוח שירותים ביישוב.

חשוב להדגיש כי המחקר הנוכחי הוא בבחינת מחקר מקדים והממצאים אינם משקפים את המצב הקיים בארץ בסוגיה זו. עם זאת חלק מהסוגיות שעולות ממחקר זה דומות לאלה שעלו במחקרים אחרים שבחנו את הנושא של הקשר בין המחלקות למגזר השלישי.

קיימים שני כיוונים אפשריים להמשך קידום נושא זה. כיוון אחד הוא ליצור תשתית מסודרת יותר של פיקוח ופיקוח אחר השירותים המסופקים ללקוחות המחלקה באמצעות העמותות. לשם כך ניתן להסתייע בתשתית המושגית שפותחה לאחרונה על ידי המכון במסגרת המחקר על שירותים תומכים המסופקים בהפניית המחלקות. מחקר זה מציע תשתית מושגית לקביעת נהלים לפיקוח ופיקוח של עו"ס המחלקה על השירותים שמקבלים הלקוחות מהעמותות.

כיוון נוסף לקידום נושא זה הוא לבצע בדיקה מעמיקה יותר של הנושאים של קשרים מקצועיים ושיתוף פעולה בתכנון ופיתוח שירותים בין המחלקות לעמותות כדי להבין את המשמעויות של מושגים אלה ואת משמעות הקשר השלילי שביניהם. ההצעה היא לבחון נושאים אלה ברמה יותר ספציפית, כלומר, בחינה של ראיית מנהל המחלקה נושאים אלה מול כל אחת מהעמותות עמה המחלקה עובדת ולא בהסתכלות על כל העמותות כמקשה אחת. כמו כן, העמקה זו יכולה לאפשר איתור של דגמים מוצלחים של התייעצות מקצועית ושיתוף פעולה בתכנון ובפיתוח שירותים בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין העמותות. איתור דגמים אלה יכול לסייע למחלקות ולעמותות בקידום עשייתם המשותפת במתן מענה לצרכים של אוכלוסיית מקבלי השירותים.

רשימת מקורות

אלוני, ש׳; דגני, א׳; חריף, ס׳; רגב, א׳. 2008. **עמדות מנהלי המחלקות הרווחה בנוגע ליחסי הגומלין עם ארגוני המגזר השלישי בסביבת המשימה שלהן**. עבודה לצורך קבלת תואר בוגר בעבודה סוציאלית (בהנחיית פרופ׳ הילל שמיד). בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע״ש פאול ברוואלד. האוניברסיטה העברית ירושלים.

אורבך, ג׳. 2007. **השלטון המקומי – המגזר השלישי: עריית ירושלים – עמותות הרווחה**. בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע״ש פאול ברוואלד. האוניברסיטה העברית ירושלים.

אשכנזי, ש׳; בולוצקי, מ׳; הויזליך, צ׳; חוג׳ה, א׳; סלוצקי, ח׳; שוגרמן, ב׳. 2000. **הפרטת שירותי הרווחה בישראל**. תרגיל מסכם במסגרת התוכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשתוף מכון מנדל. נייר מטה, משרד הרווחה.

זיכלינסקי, א׳. 2007. **השפעת תהליכי ההפרטה החלקית ומסחור על תכונות ארגוני המגזר השלישי והשלכותיה על אופייה של החברה בישראל**. נייר עמדה, משרד הרווחה והשרותים החברתיים.

לימור, י׳נ. 2005. **רגולציה ופיקוח על ארגוני מגזר שלישי**, ביטחון סוציאלי, מס׳ 70 (187-159).

לימור, נ׳. 2009. **מדיניות, אסטרטגיה והמגזר השלישי**. נאות- סטנדרטים לניהול איכותי במגזר השלישי.

לימור, נ׳. 2008. **חסמים ותשתיות בחסר הפוגמים במיצוי הפוטנציאל של ארגוני המגזר השלישי בישראל – תמונת מצב**. מנהיגות אזרחית.

הזנפלד, י׳. 2005. **מדינת רווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ״רים?** ביטחון סוציאלי (13–31).

טאליאס, מ׳; שימקו, א. 2004. **דוח הצוות לבדיקת יחסי משרד הרווחה עם החברה האזרחית והמגזר השלישי**. אלכ״א- ג׳וינט ישראל.

טאליאס, מ׳; דוניץ, י׳; שמעוני, ד׳; פיורקו, י׳. 2007. **המדריך לשותפויות בין מגזרים**. אלכ״א-ג׳וינט ישראל.

טאליאס, מ׳; שימקו, א׳. 2004. **דוח הצוות לבדיקת יחסי משרד הרווחה עם החברה האזרחית והמגזר השלישי**. אלכ״א- ג׳וינט ישראל.

הורוביץ, נ׳.; שגיא, ק׳ (עורכים). 2002. **יחסי המשרד והמגזר השלישי**. תרגיל מסכם במסגרת התוכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל.

כורזים, מ׳; ניר, ש׳. פיתוח מסגרת מושגית למיון השירותים התומכים המסופקים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים: מחקר גישוש, מאיירס-ג׳וינט-מכון ברוקדייל 2011).

קטן, י׳; ורצברגר, א׳. 2005. **השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות**. בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב.

שוורץ, א׳. 2009. **השלכות המשבר הכלכלי על פעילות המגזר השלישי**. מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי. הכנסת.

שוורץ, ר׳. 2003. **ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ״רים – מחקר שדה וסקירת ספרות**. אלכ״א-ג׳וינט ישראל.

דוח ועדת שלטון מקומי – הצוות לבדיקת יחסי משרד הרווחה עם החברה האזרחית והמגזר השלישי. 2004. משרד הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, ירושלים.

ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות – מסמך מדיניות. 2008. משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, ירושלים.