



דרכי פעולה לקידום האפקטיביות של הפיקוח על שירותי הרווחה סקירה בין-לאומית ולמידה מהצלחות בפיקוח

ליאור בסרמן נבון עירית (אייזיק) ענבר
הילה דולב

עריכת לשון: סיגל אשכנזי
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

הסקירה הוזמנה על ידי אגף בכיר איכות, פיקוח ובקרה במשרד הרווחה והביטחון החברתי,
ומומנה בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | טבת תשפ"ד | דצמבר 2023

תקציר

1.1 רקע

בעשורים האחרונים יותר ויותר שירותי רווחה בישראל, כמו במדינות אחרות בעולם, עברו למיקור חוץ (out-sourcing) ומסופקים על ידי ארגונים חוץ-ממשלתיים מן המגזר השלישי ומן המגזר העסקי. אף על פי שהגופים שמספקים בפועל את השירותים הם חוץ-ממשלתיים, המדינה ממשיכה להיות אחראית לקביעת המדיניות ולפיקוח על אותם הגופים. מטרת הפיקוח היא להבטיח את איכות השירותים המסופקים, בטיחותם ונגישותם, להגן על שלומם ועל רווחתם של מקבלי השירות ולחתור לשיפור איכות מתמיד. לצד חשיבותו, תחום הפיקוח על שירותי הרווחה טומן בחובו מורכבויות ונתקל לא פעם בביקורת ציבורית. כחלק מעיצוב מדיניות הפיקוח במשרד הרווחה והביטחון החברתי, פנה אנף בכיר איכות, פיקוח ובקרה במשרד לצוות הבטחת איכות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל כדי שימפה את הגורמים להגברת האפקטיביות של הפיקוח על שירותי רווחה.

1.2 מטרה

מטרות המחקר הן למפות מגמות מרכזיות בפיקוח על שירותי רווחה בעולם ולאתר עקרונות פעולה מרכזיים התורמים לאפקטיביות הפיקוח.

1.3 שיטה

מחקר זה כולל שני רכיבים משלימים: **(1) סקירה בין-לאומית** של ספרות אקדמית, מידע מאתרי אינטרנט, ממסמכים רשמיים ומסמכי מדיניות (מקורות גלויים), שמטרתה לבחון מה ידוע היום על גורמים שמגבירים את אפקטיביות הפיקוח; **(2) למידה מסיפורי הצלחה** – התמקדות בשישה סיפורי הצלחה בפיקוח על מסגרות כדי ללמוד מהם את עקרונות הפעולה שתרמו לפיקוח אפקטיבי הן מנקודת המבט של מפקחים הן מנקודת המבט של המסגרות המפוקחות.

1.4 עיקרי הממצאים ותובנות

מן המחקר עלה שקביעת **מדיניות פיקוח** הכוללת סטנדרטים אחידים, ברורים וסדורים לעבודת הפיקוח ולאיכות השירותים המפוקחים היא תנאי יסוד הכרחי לפיקוח אפקטיבי. מדיניות כזו מאפשרת להעריך את השירותים ולמדוד את איכותם, והיא מאפשרת לפיקוח להגדיר את מטרותיו ולחתור להשגתן. לצד היבטים הנוגעים למדיניות, בעבודת הפיקוח עצמה יש צורך לאמץ גישה המקדמת **פיקוח רספונסיבי** – פיקוח מכוון מטרה המבוסס על שיקול דעת ומתחשב במאפייניו של השירות המפוקח, בצרכיו ובמידת היענותו לתיקון ליקויים.

נוסף על כך בסיפורי ההצלחה מנקודת המבט של המסגרות המפוקחות, עלתה החשיבות של **התייחסות לפיקוח כאל משאב**, וככזה הוא כלי מרכזי להכוונת צוות המסגרת ולקידומו ולרווחת מקבלי השירות בה. תפיסה זו נשענת על הבניית **המפקח כגורם בר-סמכא** בתחומי ידע הקשורים לעבודת המסגרת, למקבלי השירות בה, לנהלים ולעבודת הפיקוח.

לבסוף, עקרון פעולה מרכזי ביותר שעלה מן המתודה 'למידה מהצלחות' בפיקוח ומסקירת הספרות המקצועית הוא ביסוס **יחסי אמון** בין הפיקוח לנותני השירות במסגרת. יחסי אמון אלו כוללים בניית **מערכת יחסים רציפה וטובה בין הגוף המפקח ובין המסגרות המפוקחות, ואלו יחסים דו-כיווניים**. כך הפיקוח מכיר בחוזקות ובחולשות המסגרת ונכון לתמוך בה גם ברגעי משבר, ואילו המסגרת נאותה לקבל ביקורת ולתקן ליקויים שאותרו.

דברי תודה

אנו מודות לכל שותפי המחקר על סיועם. תודה לנציגי אגף בכיר איכות, פיקוח ובקרה במשרד הרווחה והבטחון החברתי, על שיתוף הפעולה הפורה והמפורה עם החוקרות, ובמיוחד למירב דורפמן, מנהלת תחום איכות, פיקוח ובקרה, ולד"ר הילה חיים צוויג ודליה סיני, לשעבר מנהלות אגף פיקוח ובקרה שירותים בקהילה, על היוזמה למחקר, הליווי שלו וההתגייסות לרתימת השותפים.

תודה מיוחדת לחברי הוועדה המלווה של המחקר, אשר ליוו, תרמו מהידע המקצועי שלהם ומזמנם.

תודה גם למחוזות ולמטות המשרד על איתור סיפורי ההצלחה ועל הנכונות לשתפם במסגרת המחקר. לבסוף, תודה רבה למפקחים ומנהלי המסגרות שהסכימו להתראיין ולשתף מניסיונם בסיפורי ההצלחה.

תוכן עניינים

1	מבוא
2	שער ראשון: פיקוח אפקטיבי – סקירה בין-לאומית
3	1. מטרת הסקירה
3	2. שיטת הסקירה
4	3. ממצאים
4	3.1 פיקוח אפקטיבי: רקע והגדרות
5	3.2 מטרת הפיקוח על שירותים חברתיים
5	3.3 אתגרים בפיקוח על שירותים חברתיים
7	3.4 דרכי פעולה לקידום אפקטיביות הפיקוח
25	4. סיכום
28	שער שני: פיקוח אפקטיבי – למידה מהצלחות
29	1. למידה מהצלחות
29	1.1 מטרת
29	1.2 שיטה
30	2. הגדרה של הצלחה בפיקוח על שירותים חברתיים
30	2.1 איתור סיפורי הצלחה בפיקוח
30	2.2 איסוף נתונים ותיעוד
31	2.3 עיבוד ראשוני של הממצאים והצגת ממצאי ביניים לוועדת ההיגוי
31	2.4 הצגת עקרונות הפעולה המרכזיים שעלו מכלל סיפורי הצלחה
32	3. ממצאים
32	3.1 עקרונות פעולה התורמים להצלחה
38	3.2 סיכום
40	3.3 תיאור סיפורי הצלחה
58	סיכום עקרונות הפעולה לקידום אפקטיביות בפיקוח
58	אפקטיביות בקביעת מדיניות פיקוח
58	אפקטיביות בבקרה ובאכיפה
59	אפקטיביות בהכוונה ובהנחיה
60	מקורות

רשימת לוחות ותרשימים

26	לוח 1: פרקטיקות מיטביות לקידום פיקוח אפקטיבי
39	לוח 2: תמות של עקרונות הפעולה לקידום פיקוח אפקטיבי על פי נקודות המבט
9	איור 1: מדדי איכות על פי דוח פרנסיס (Francis, 2013)
11	איור 2: מדדי האיכות שהוגדרו על ידי ארגון הפיקוח האוסטרלי (ACQSC, 2022)
16	איור 3: פירמידת האכיפה הרספונסיבית של הארגון (ACQSC, 2020)
17	איור 4: דרכי האכיפה הרספונסיבית לפי ניהול הסיכונים של ארגון הפיקוח האוסטרלי (ACQSC, 2020)
31	תרשים 1: מהלך המחקר וניתוח הממצאים
32	תרשים 2: שלבים בתהליך להבראה ושינוי בעקבות התערבות הפיקוח