

תוכנית השינוי: רפורמה בשירותי הרווחה המקומיים – תיאור והערכת התוכנית ויישומה, 1975–1988

יצחק בריק¹

באמצע שנת 2008 הקים משרד הרווחה והשירותים החברתיים ועדה לשם ערכת רפורמה בשירותים החברתיים המקומיים. על רקע זה היה מקום לבחון רפורמה דומה שנערכה לפני כ-30 שנה, כדי להציגה ולהפיק תועלת ולקחים לצורך השינויים העתידיים.

המאמר מתאר אפוא ומנתח את תהליך הרפורמה ("תוכנית השינוי") בשירותים החברתיים המקומיים, בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת. בסופו מובאים ניתוח התוצאות והלקחים שניתן להפיק לצורך יישום רפורמות דומות בעתיד.

בשנות ה-70 היתה ההרגשה הכללית של העובדים הסוציאליים שאין המערכת עונה על הצרכים של אוכלוסיות היעד ויש צורך בשינוי. על רקע זה מינה השר מיכאל חזני ז"ל, אז שר הסעד, שתי ועדות מומחים לגיבוש רפורמה בשירותים החברתיים המקומיים. אלה הגישו את מסקנותיהן לשר בדצמבר 1975, ועל בסיס המלצות אלה גובשה התוכנית לשינוי לשכות הסעד.

עיקרי השינוי היו הפרדה בין סיוע חומרי לטיפול סוציאלי, הקמת צוותים שכונתיים, הקמת יחידות טיפול לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, הצבת שלוחות בשירותים משיקים בקהילה ומינוי עובדים מיוחדים לצורכי תכנון ומידע.

תוכנית השינוי הופעלה כניסוי במספר לשכות, ולאחר מכן הורחבה והופצה בתהליך מיסוד שיטתי בכל הארץ. יעדי הרפורמה הושגו במידה רבה, ותוצאותיה ניכרות עד לימים אלה.

1 האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל ואוניברסיטת חיפה.

מבוא

באמצע שנת 2008 החליטה הנהלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לערוך רפורמה במבנה שירותי הרווחה המקומיים ובדרכי עבודתם. המטרה היתה להתאימם לשינויים הרבים שחלו בעשורים האחרונים בסביבה הארגונית של שירותים אלה. לצורך איסוף מידע שישמש בסיס לרפורמה הזמינה הנהלת המשרד מחקר על מבנה שירותי הרווחה המקומיים (אופק, 2008) והקימה ועדה שנתבקשה לגבש המלצות לשינוי הרצוי.

הניסיון שהצטבר בארגונים לא מעטים מצביע על כך שיישומה של תוכנית מקיפה לשינוי ארגוני הוא משימה מורכבת הכרוכה בקשיים, העלולים לפגוע בהצלחתו. מן הראוי אפוא לבחון תוכנית שינוי דומה שהפעיל משרד הסעד לפני שלושים שנה בשירותי הרווחה המקומיים ולהפיק ממנה לקחים.

מאמר זה מתאר ובוחר את מטרות תוכנית השינוי, את עיצובה ואת מהותה. המאמר עוסק ביישומה ובתהליך ביצועה, מתאר את תוצאותיה, מונה את הגורמים להצלחתה ומצביע על הלקחים שאפשר להפיק ממנה.

המאמר דן במרכיבים הנדרשים לשינוי מהותי בארגון ציבורי ובתוכנית השינוי על כל היבטיה, משלבי היוזמה והתכנון, דרך עיצובה, הערכתה ויישומה ועד בחינתה, הפקת הלקחים והסקת המסקנות.

תיאור תוכנית השינוי וניתוחה מתבססים על ארבעה מקורות עיקריים:

- פרוטוקולים המסכמים את דיוני מטה המשרד בנושא התוכנית;
- ריאיונות עם עובדים שהיו מעורבים בשלבים שונים של עיצוב התוכנית ויישומה;²
- פרסומים ומחקרים על התוכנית ויישומה;
- ידע אישי של כותב המאמר שבתוקף תפקידו במשרד הסעד ובמשרד העבודה והרווחה מילא תפקיד מרכזי ביישום התוכנית.

המאמר כולל ארבעה חלקים עיקריים. החלק הראשון מביא סקירה היסטורית של תוכנית השינוי על פי שלבי התפתחותה, החלק השני מתייחס להערכה על ביצוע השינוי בלשכות

2 המרואיינים: מוטי וינטר, סמנכ"ל בכיר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים; ד"ר מנחם מוניקנדס, אוניברסיטת בר-אילן; נעמי שפר, גמלאית.

הלכה למעשה, החלק השלישי עוסק בגורמים שסייעו להצלחת התוכנית, ובחלק הרביעי מובאים המסקנות והלקחים מהתוכנית.

הרקע לתוכנית השינוי

היוזמה לעריכת השינוי נולדה מהרגשת אי שביעות הרצון ממבנה העבודה ומדרכי העבודה של לשכות הסעד המקומיות. הרגשה זו התעוררה בסוף שנות ה-60 ובראשית שנות ה-70 בקרב עובדים סוציאליים רבים ברמה הארצית וברמה המקומית. התחושה הכללית היתה שאין המערכת עונה על הצרכים של האוכלוסיות הנזקקות לשירותה. תחושות אלה חלחלו לדרגים העליונים של מקבלי ההחלטות במשרד הסעד (כך הוא נקרא אז), והם החלו להשמיע הצהרות בדבר הצורך בשינוי במבנה הלשכות ובדרכי עבודתן. טענות העיקריות של העובדים הסוציאליים בלשכות היתה שאין הם יכולים להציע עבודה טיפולית נאותה ולספק מענים הולמים לצורכי אוכלוסיות היעד, וכי אם רוצים לשפר את הטיפול באוכלוסיות אלה ולסייע להן באופן משמעותי, יש לאפשר זאת לעובדים הסוציאליים על ידי שחרורם מעיסוק בסיוע החומרי (שאותו יכולים להציע עובדים לא מקצועיים) ולאפשר להם להתמקד בעבודה הטיפולית. רבים מהעובדים הסוציאליים בדרגים השונים העלו גם את הצורך ברה-ארגון כולל של שירותי הסעד, הן ברמה הממשלתית (משרד הסעד) והן בלשכות הסעד שברשויות המקומיות, ולא להסתפק בהפרדה בין העבודה הטיפולית לסיוע החומרי (יפה, 1973, 1975).

שר הסעד, מיכאל חזני ז"ל, קיבל את עמדת העובדים הסוציאליים והכיר בצורך לשנות את מבנה שירותי הסעד המקומיים ואת תפקודם. הוא נתן לכך ביטוי בנאום בכנסת במאי 1975, שבו הציג את תקציב משרדו. "העבודה הסוציאלית עברה את השלב של סוכנות להספקת שירותים חומריים בלבד. עתה הגיע זמנה למלא את ייעודה האמיתי, הנעלה והייחודי: להעמיק את הטיפול הפסיכו-סוציאלי באדם הנתון במצוקה חומרית, חברתית ורוחנית גם יחד" (הצופה, 9 ביולי 1975).

שלב תוכנית השינוי ויישומה

שלב היוזמה ועיצוב תוכנית השינוי, 1975-1976

לצורך תכנון תוכנית השינוי הקים שר הסעד ב-10 בפברואר 1975 שתי ועדות שתפקידן היה להציע מודל חדש למבנה ולצורת התפקוד של שירותי הסעד המקומיים. הוועדות

נתבקשו להציע מבנה של לשכות סעד מקומיות, שיביא לשיפור משמעותי בשירותים שהן מגישות לאוכלוסיות היעד ושיהיה אפשר ליישמו במציאות. שתי הוועדות פעלו בנפרד, כדי לגבש המלצות בלתי תלויות ולאפשר למקבלי ההחלטות לבחור בין חלופות שונות.

לראשות הוועדות מונו גברת פרנציס זלצברג, עובדת סוציאלית בכירה ומרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית על שם ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים, ופרופ' יוסף קטן, עובד סוציאלי ומנהל בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל-אביב. חברי הוועדות היו עובדים בכירים במשרד הסעד ובלשכות הסעד ברשויות המקומיות, רובם עובדים סוציאליים. בכתב המינוי נתבקשו הוועדות לבחון את עבודת לשכות הסעד ולהציע מודל שייתן מענה לאלה:

1. הגדרת היעדים ואוכלוסיות היעד;
2. תפקידי הלשכה ודרך עבודתה;
3. מבנה ארגוני יעיל;
4. דרכי הפעלת השירותים;
5. כוח האדם.

עבודת הוועדות לוותה כבר מראשיתה במחקר הערכה שערך ד"ר יהודה מרכוס, חוקר ומרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בר-אילן. ד"ר מרכוס התמחה בהערכת שירותים חברתיים. הוועדות נתבקשו להגיש את המלצותיהן בתום שלושה חודשים, אך בפועל הוגשו המלצות אחרי עשרה חודשים, בדצמבר 1975. ההמלצות פורסמו בידי המשרד בחוברת המלצות הוועדות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים (משרד הסעד, האגף למחקר, תכנון והכשרה, 1975).

שתי הוועדות הסיקו מסקנות דומות באשר ליעדי השינוי, אך הציעו שני מודלים שונים לתפקודה של לשכת הסעד.

מודל 1 (הוצע בידי הוועדה בראשות יוסף קטן)³

תוכנית השינוי על פי מודל זה התבססה על שלושה עקרונות: הפרדה בין סיוע חומרי לטיפול סוציאלי; יציאה אל האוכלוסייה לצורכי איתור ומניעה; איסוף שיטתי של מידע

3 חברי הוועדה: ד"ר יוסף קטן, אוניברסיטת תל-אביב (יו"ר); עליזה עופר, משרד הסעד; הדסה קירשן, מנהלת המחלקה הסוציאלית בחולון; שמואל פרידמן ודני גל, משרד הסעד.

על צורכי אוכלוסיות היעד, כבסיס לתכנון עבודת הלשכות. עקרונות אלה תורגמו להצעת מבנה ארגוני שכלל שלושה מרכיבים:

1. הקמת מרכז עירוני לשירותים חברתיים שתפקידו לעסוק באלה: הבטחת הכנסה וסיוע חומרי, שירותי מנהל, ריכוז מידע וניהול, תכנון פרויקטים ושירותים חדשים, השתלמויות עובדים, תיאום בין ארגונים העוסקים באספקת שירותי רווחה, הפעלת שירותי עזר והפעלת ועדות לליווי עבודת הלשכות בהשתתפות הפונים.
2. הפעלת מוקד למתן טיפול סוציאלי, לייעוץ ולפיקוח על העבודה בשלוחות, לרבות הדרכת עובדים ותיאום בין-ארגוני.
3. פיתוח השירותים הסוציאליים בקהילה באמצעות הקמת שלוחות של הלשכה בשירותים שונים, כמו מעונות יום, גנים, בתי ספר ותחנות לטיפול באם ובילד.

מודל 2 (הוצע בידי הוועדה בראשות פרנציס זלצברג)⁴

תוכנית השינוי על פי מודל זה התבססה על שלושה עקרונות: הפרדה בין סיוע חומרי לטיפול סוציאלי; קירוב השירות לתושב באמצעות הפעלת צוותים שכונתיים המיועדים לתת מענים מידיים לצורכי התושבים; עבודת צוות בכל הרמות כתחליף למבנה ההיררכי שהיה מקובל אז. עקרונות אלה תורגמו להצעת מבנה ארגוני שכלל שלושה מרכיבים:

1. הקמת מרכז שירותים עירוני שיעסוק במשימות קהילתיות כלליות, בהבטחת הכנסה ובסיוע חומרי.
2. הפעלת צוותים שכונתיים בעלי סמכויות החלטה וביצוע שיגישו את כל סוגי העזרה ברמת השטח.
3. הקמת תחנות טיפול ייחודיות שיעסקו בנושאים מקצועיים ספציפיים, כמו טיפול במשפחות במשבר, טיפול בקשישים, בילדים, בבני נוער ובמתבגרים.

המודלים שהוצעו היו אמורים להיות האמצעי להשגת המטרות האלה:

1. פיתוח שירותים שמטרתם לסייע לאוכלוסיות יעד רחבות ככל האפשר בקהילה ולאתר אוכלוסייה במצוקה שאינה מטופלת בידי הלשכות;
2. מתן מענים מידיים ואפקטיביים לצרכים קיימים ומשתנים;

4 חברי הוועדה: עו"ס פרנציס זלצברג, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים; עדנה גרוס, משרד הסעד; ציפורה חצרוני, המכון להכשרת עובדים סוציאליים במשרד הסעד; נתן לבון, מנהל הלשכה הסוציאלית בירושלים; חיים פונור ואריה קרייזלר, משרד הסעד.

3. קידום רמת המקצועיות וההתמחות של שירותי הרווחה ברשות המקומית, באמצעות הפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי;
 4. תיאום עבודת לשכת הסעד עם השירותים החברתיים האחרים בקהילה, כמו בריאות וחינוך;
 5. גיוון השירותים, הרחבתם, קירובם אל האזרח והפיכתם לאטרקטיביים ולזמינים.
- ניתן לראות שמלבד הבדלים קטנים יש דמיון רב בין שני המודלים שהציעו שתי הוועדות: שתייהן המליצו על הפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי בתוך לשכת הסעד (רק שנתיים אחרי כן עלתה היוזמה להעברת תמיכות הסעד אל המוסד לביטוח לאומי). כפי שיצוין להלן ביצוע ההפרדה בתוך הלשכות יצר את הנכונות והבסיס הארגוני לתהליך ההעברה למוסד לביטוח לאומי. עוד המליצו שתי הוועדות על אימוץ עקרונות של ביזור ופיתוח התמחויות מקצועיות בעבודת הלשכות.
- ההמלצות הוגשו כאמור בדצמבר 1975 לשר הסעד, מיכאל חזני.

שלב ההיערכות לביצוע תוכנית השינוי ויישומה באורח ניסיוני 1977-1978

כמחצית השנה אחרי שקיבל את ההמלצות, הלך השר לעולמו. במקומו התמנה זבולון המר ז"ל, שהורה ליישם את ההמלצות. במהלך 1976 נעשתה היערכות לביצוע השינוי. באפריל 1976 הוקמה באגף ללשכה וקהילה במשרד הסעד יחידת מטה מיוחדת לתוכנית השינוי (להלן יחידת השינוי), ותפקידה היה לרכז את הידע, לפתח את הכלים ולהנחות את הלשכות הסעד המקומיות בכל הנוגע ליישום תוכנית השינוי. הממונה על היחידה מטעם הנהלת המשרד היה ד"ר יצחק בריק, וכמנהלת היחידה מונתה עובדת סוציאלית ותיקה – גב' יפה נגב ז"ל.⁵

ב-1977 פורסמו התוכניות בשתי חוברות בסדרת הקו החדש: תוכנית השינוי בלשכות – פירוט מודל 1; תוכנית השינוי בלשכות – פירוט מודל 2 (יפה, 1977). יחידת השינוי פרסמה גם חומרי עזר מקצועיים אחרים: תדריך להקמת תחנות; תדריך להקמת יחידה לסיוע חומרי; מדריכים למיון ולאבחון; חוזה טיפולי והערכת תוצאות טיפול. בהמשך ערכה יחידת השינוי פעולות הדרכה והסברה במשרד הסעד, ברשויות המקומיות ובשירותי הבריאות.

5 כן פעלו במסגרת היחידה עו"ס נעמי שפר, שמונתה למנהלת היחידה אחרי נגה יפה, ד"ר מנחם מוניקנדם, מוטי וינטר ואחרים.

המשימה הראשונה שהוטלה על יחידת השינוי היתה לתרגם את המלצות ועדות חזני לכדי תוכניות פעולה אופרטיביות. במאי 1976 נוסחו יעדי תוכנית השינוי שנתפסו כבני ביצוע באותם הימים. ביעדים אלה היו שינויים קלים בהתקדמותה וביישומה של התוכנית בשנים שלאחר מכן.

לצורך יישום התוכנית והסבת הלשכות לפעולה על פי המודל החדש נשכרו שלוש חברות פרטיות שעסקו בייעוץ ארגוני בנושאי רווחה. כל אחת מהן קיבלה על עצמה מספר לשכות וסיפקה להן ייעוץ והדרכה בנוגע ליישום התוכנית, בהכוונת יחידת המטה במשרד הראשי.

כדי לבחון את יישום ההמלצות, הוחלט לערוך ניסוי ולהפעיל את שני המודלים, שהציעו ועדות השינוי, בלשכות שונות שכונו לשכות השינוי. המטרה העיקרית היתה לבחון איזה משני המודלים הוא המודל המתאים ביותר להחלת השינוי במבנהן ובתפקודן של לשכות הסעד.

מנהלי המחוזות של המשרד המליצו על 11 לשכות לניסוי התוכנית, ושם החל הניסוי. מאוחר יותר הוא הורחב ל-15 לשכות: אופקים, אור יהודה, אשדוד, בני ברק, דימונה, חולון, טירת הכרמל, יבנה, ירוחם, מבשרת ציון, עפולה, קריית אונו, קריית שמונה, רחובות, תל אביב (כפר שלם).

עד ראשית 1978 הופרד הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי ב-11 לשכות. בארבע לשכות הוקמו צוותים שכונתיים וחמש תחנות לטיפול מקצועי: לייעוץ בבעיות נישואין, לגמילה מאלכוהוליזם, לטיפול בילד ובנוער, לשיקום ולמתבגרים. בעשר לשכות הושלם מיון התיקים על פי חלוקה לארבע קבוצות: סיוע חומרי, טיפול אינטנסיבי, טיפול שגרתי ותיקים לסגירה (18 אחוז מהתיקים נסגרו). בשבע לשכות מונו עובדי אמ"ת (איסוף מידע ותכנון).

בתוך המשרד הראשי ובלשכות השינוי עצמן נעשו פעולות נרחבות להטמעת התוכנית, ובכללן השתלמויות לעובדים. כמו כן נערכו מפגשים לצורכי תיאום והסברה עם שירותים חברתיים אחרים במערכת, כגון קופות החולים ולשכות משרד הבריאות (ראו ארגון לשכות הסעד, דוחות התקדמות, ינואר 1977; 9 באוקטובר 1977; 16 בינואר 1978).

עם ההתקדמות ביישום תוכנית השינוי, פותחו כלים לשיפור ולקידום העבודה המקצועית במחלקות לשירותים חברתיים. בין השאר הוכנה תוכנית למיון ולאבחון תיקים, ופותחו תדריכים לניהול טיפול על פי יעדים, תדריכים להקמה ולהפעלה של שירותים טיפוליים ייחודיים (יפה, 1977; שפר, 1986) ועוד. כלים אלו פותחו בידי עובדי יחידת המטה במשרד הראשי ביחד עם מנהלי הלשכות והעובדים הסוציאליים בשדה.

בשנת 1977, עם הקמת משרד העבודה והרווחה בראשותו של ד"ר ישראל כץ, חל שינוי דרמטי במערך שירותי הרווחה בארץ. לראשונה התמנה לתפקיד שר שהוא עובד סוציאלי במקצועו. שינוי השם ממשרד הסעד למשרד העבודה והרווחה שיקף לא רק את השילוב בין רווחה ועבודה, אלא גם את המעבר מסעד לרווחה, כלומר ביסוס השירות לאוכלוסיות היעד על יסודות מקצועיים ועקרונות העבודה הסוציאלית המודרנית. מהלך זה עלה בקנה אחד עם מגמות הרפורמה. בה בעת הוחלף המושג לשכת הסעד במושג מחלקה לשירותים חברתיים. אין זה שינוי סמנטי בלבד, אלא שינוי בתפיסת העבודה של שירותי הרווחה. אין ספק ששינוי זה במשרד הראשי סיפק רוח גבית מרעננת לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, שהיו למעשה הליכה של השירות הסוציאלי בארץ ושל עבודתם המקצועית של העובדים הסוציאליים.

ד"ר ישראל כץ גם הורה להמשיך ליישם את ההמלצות והניע את יישומה של אחת ההמלצות העיקריות של תוכנית השינוי – ההפרדה בין הסיוע החומרי לטיפול הסוציאלי. לשם כך הוא יזם ב-1980 את חוק הבטחת הכנסה. החוק הופעל ב-1982, והביא להעברת תמיכות הסעד ממחלקות הרווחה המקומיות אל המוסד לביטוח לאומי.

במהלך הגיבוש והעיצוב של המבנה החדש של לשכות הרווחה ויישומו על בסיס ניסיוני, הוחלט לבחון אותו אל מול מודלים מקבילים שפותחו בארצות אחרות וללמוד מהניסיון שהצטבר אצלם.

ספרו של מוריס (1974, *Towards a Caring Society*, Morris) הפנה את המבט לשירותי הרווחה באנגליה, שעברו תהליכי שינוי מהותיים בסוף שנות ה-60 ובראשית שנות ה-70 של המאה הקודמת. בשנת 1968 פורסמו באנגליה מסקנות דו"ח ועדת סיבוהם. הדו"ח המליץ על שינויים במבנה שירותי הרווחה באנגליה. בשנת 1970 נחקק חוק השירותים החברתיים ברשויות המקומיות. חוק זה חייב את הרשויות להקים מערכת מקומית למתן שירותים סוציאליים ולהגישם באמצעות עובדים סוציאליים (חוק זה דומה במידה מסוימת לחוק שירותי הסעד, 1958). החוק קבע שיש לספק את כל השירותים כמעט כשירותים בעין ולא בכסף. עקב מדיניות זו הוקמה בכל הרשויות המקומיות באנגליה מחלקה לשירותים חברתיים, שנסמכה על מספר עקרונות מרכזיים: מתן שירותי טיפול וייעוץ בידי עובדים סוציאליים כמעט ללא כל מענקים כספיים; אספקת השירותים הסוציאליים על בסיס של עבודה כוללת; ביזור השירותים ואספקתם באמצעות צוותים שכונתיים; הפעלת יחידה לתכנון, הערכה ופיתוח במחלקה לשירותים חברתיים.

על רקע זה הוחלט במשרד העבודה והרווחה לארגן משלחת שתערוך סיור לימודי להכרת השירותים הסוציאליים המקומיים באנגליה ולהפקת לקחים הרלוונטיים לתוכנית השינוי בישראל. המשלחת שמנתה 13 חברים כללה שלושה מנהלי בתי ספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטאות, שלושה מנהלי לשכות רווחה, והיתר היו עובדים בכירים במשרד

העבודה והרווחה. הסיור (20 בנובמבר עד 1 בדצמבר, 1977) תוכנן ומומן בסיוע ארגון הג'וינט.

לסיור היתה השפעה רבה על התקדמות תוכנית השינוי ועל גיבוש התפיסה בדבר מבנה שירותי הרווחה המקומיים בארץ ותפקידיהם. ההפרדה החדה שהנהיגו באנגליה בין הסיוע החומרי לטיפול הסוציאלי סיפקה אסמכתה חשובה למתכנני השינוי בארץ בנוגע לעקרון ההפרדה בין טיפול מקצועי לסיוע חומרי בפעילות לשכות הרווחה. גם המונח האנגלי מחלקות לשירותים חברתיים מצא אוזן קשבת אצל משתתפי הסיור, והוא אומץ לאחר מכן בארץ כששמה של לשכת הסעד הוסב למחלקה לשירותים חברתיים. בעקבות הביקור גם התחזקה ההכרה בדבר חשיבות הגישה הביזורית – הפעלת השירותים על בסיס קהילתי רחב ובארגונים משיקים לקהילה – והגישה המתבססת על עבודה כוללת.

תרומה אחרת של הביקור היתה ההכרה בדבר חשיבות מראה המבנה הפיסי של המחלקות לשירותים חברתיים והפונקציונליות שלו. בעקבותיה הוחלט להקצות משאבים כספיים לבנייה חדשה ולשיפוצם של מבני המחלקות לשירותים חברתיים. רשמי הביקור באנגליה (בריק, 1982) חיזקו ללא ספק את הלגיטימציה של תוכנית השינוי ואת ההכרה בחיוניותה.

הניסוי היה אמור להבחין במודל הטוב יותר מבין שני המודלים שהציעו ועדות חזני. התברר שהתפתחו שני מודלים דומים מאוד. על סמך תוצאות הניסוי גיבשה הנהלת המשרד בחודש מארס 1978 החלטה לאחד את שני המודלים.

באותה העת חלה התקדמות בהצעת חוק הבטחת הכנסה ובהיערכות להעברת הסיוע החומרי למוסד לביטוח לאומי. הפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי בלשכות הניסוי סייעה רבות לגיבוש התמיכה הרחבה בלשכות הרווחה במדיניות החדשה של העברת תמיכות הסעד אל המוסד לביטוח לאומי. הצפי לשינוי מהותי זה אפשר למתכנני תוכנית השינוי ולעובדי הלשכות לבסס את עבודת הלשכות על גישה טיפולית מובהקת.

הדגם האחד של מבנה המחלקות לשירותים חברתיים התבסס על ששת המרכיבים האלה:

1. סיוע חומרי – לאחר העברת תמיכות הסעד למוסד לביטוח לאומי הושארו השירותים הנוגעים לסיוע החומרי בלשכות, וכונסו ליחידה מרכזית בלשכה. הוחלט שעיקר העבודה ייעשה בידי עובדי זכאות שאינם עובדים סוציאליים.
2. הפעלת צוותים שכונתיים – בשונה מהדגם הקיים שבו הופעלו כל העובדים הסוציאליים ממרכז אחד בלשכת הסעד בעירייה, הוצע להציב צוותים שכונתיים בשכונות ושהפעילות של העובדים הסוציאליים תתבצע משם. הצוותים השכונתיים נועדו לשרת שתי מטרות עיקריות: קירוב השירות אל הלקוחות וריכוז שירותי הסיוע הכלליים בידי עובדים סוציאליים כוללניים (לא מתמחים). בראש כל צוות הועמד

- עובד סוציאלי בכיר שמשמש הן כמנהל הצוות והן כמדריך המקצועי של חברי הצוות.
3. הקמת תחנות מקצועיות – הוחלט שטיפול מקצועי ממוקד ומתמחה יינתן בידי עובדים סוציאליים בעלי התמחות, שיפעלו במסגרת תחנות שיתמחו באוכלוסיות ספציפיות (ילדים, משפחות, מתבגרים, זקנים וכדומה).
4. הפעלת שלוחות – הוחלט שעובדים סוציאליים יעבדו בשלוחות שיוקמו בשירותים חברתיים שונים בקהילה כמו בתי ספר, מעונות יום, מרפאות קופות החולים.
5. אוכלוסיות היעד – הוחלט לשים דגש על טיפול באוכלוסיות שיש להן סיכוי גדול יותר לשינוי ולהפעיל תוכניות לאיתור לקוחות ולמניעה. בכך ניתן ביטוי למעבר מהשקעת מאמצים במשפחות מרובות בעיות, שהטיפול בהן כמעט לא נשא תוצאות, להשקעת המאמצים במשפחות ובודדים שניתן היה להשיג תוצאות חיוביות בטיפול בהן.
6. מינוי עובדי איסוף מידע ותכנון (אמ"ת) – הוחלט להכניס ללשכה פונקציה חדשה: עובד אמ"ת שיעסוק באיסוף מידע, אשר ישמש בסיס לתכנון עבודת הלשכה ולפיתוח שירותים שיהלמו את צורכי האוכלוסיות.
- תשומת לב מיוחדת הוקדשה לצורכי ההדרכה וההשתלמות של עובדי הלשכות. במשך הזמן התברר שיש צורך בהשקעה רבה בפיתוח כוח האדם בלשכות ובהעלאת רמת הידע והמיומנויות של העובדים. לכן נערכו קורסים למדריכים שהם ראשי צוות, כמו גם השתלמויות וייעוץ אישי למנהלי הלשכות.
- יחידת השינוי במשרד השקיעה מאמצים רבים בגיבוש התורה של העבודה הסוציאלית הטיפולית בלשכות, המבוססת על אבחון שיטתי של הפרטים והמשפחות הזקוקים לטיפול, על הגדרה מראש של יעדי הטיפול והמשאבים שיש להשקיע בכל מקרה ועל הערכת ההתקדמות והשגת היעדים המתוכננים. לצורך זה הוכנו תדריכים מפורטים, פורסמו חוברות הדרכה, ונערכו השתלמויות וימי עיון (שפר, 1986).

שלב ההטמעה, ההפצה והמיסוד של תוכנית השינוי, 1980-1988

חשוב לציין שהמיקוד בתוכנית השינוי היה על מערך השדה, וכדי לממש את הרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים נדרשו כמובן תמיכה וסיוע של השירותים והאגפים הרלוונטיים במשרד הראשי. אלה ניתנו באופן חלקי בלבד. לצד הבכירים שתמכו בתוכנית היו גם כאלה שהתנגדו לה, לא למהותה, אלא בעיקר על רקע ארגוני. ניסו להתמודד עם

בעיה זו על ידי הקמת ועדת היגוי, שהורכבה ממנהלי מחלקות ואגפים במשרד הראשי, אבל לא היה בכך כדי לספק פתרון מלא לבעיה.

בשנת 1980 גובשה תוכנית כוללת להטמעה ולהפצה של תוכנית השינוי בכל המחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ (150 מחלקות). לשם כך הוחלט להעביר את האחריות ליישומה מהחברות הפרטיות למערכת הקיימת של שירותי הרווחה, באמצעות מערך הפיקוח במחוזות ובסיוע היחידות הרלוונטיות במשרד הראשי. במקביל לכך עסקו עובדי יחידת השינוי במשרד הראשי בהדרכה ישירה למחלקות בנוגע לאופן יישום המודל החדש.

הביטוי הפורמלי של מיסוד הרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים הוא הפרסום של חוזר המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה מה-20 במאי 1982, מבנה המחלקה לשירותים חברתיים (תע"ס 1.20). פרסום זה ביטא היטב את אימוץ הרפורמה בידי הנהלת המשרד והצהרה ברורה של הכוונה ליישומה בכל המחלקות לשירותים חברתיים בארץ.

הסעיף הראשון של הוראת תע"ס עסק בעקרונות הרפורמה, והתייחס לדרך השגת מטרות המשרד במבנה שירותי הרווחה המקומיים אשר אמורה להיות מושתתת על איסוף שיטתי של מידע וניתוחו. עיקרון זה מצא את ביטויו בדרישה להציב במחלקות לשירותים חברתיים עובדי אמ"ת (איסוף מידע ותכנון). בהמשך מציינת הוראת המנכ"ל את העקרונות העוסקים בהפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי, בקירוב השירות לאזרח באמצעות צוותים שכונתיים, בקשר עם שירותי רווחה אחרים בקהילה באמצעות שלוחות ובהקמת שירותים טיפוליים ייחודיים (שט"י).

הוראות אלה של המנכ"ל באמצעות התע"ס שונן שינויים קלים, עודכנו ופורסמו שוב ב-12 ביולי 1985, 23 במרץ 1988, 1 בפברואר 1994 ו-1 באפריל 1996.

עוד נקודת ציון חשובה בתהליך מיסוד הרפורמה מתבטאת בתחילת יישומו של חוק הבטחת הכנסה (חוק הבטחת הכנסה התשמ"א, 1980) ב-1 בינואר 1982 והעברת הטיפול בהבטחת הכנסה למוסד לביטוח לאומי. שינוי זה נתן תוקף פורמלי להפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי, ואפשר למחלקות לשירותים חברתיים להתרכז בפיתוח ובקידום הטיפול הפסיכו-סוציאלי באוכלוסיות היעד.

הערכת ביצוע השינוי הלכה למעשה

משרד הסעד ויורשו משרד העבודה והרווחה השקיעו מאמץ רב בפיתוח תוכנית השינוי בלשכות. מאמץ זה היה כרוך בהיערכות ארגונית, בהשקעה בכוח האדם, במשאבים

כספיים וביחידות זמן רבות של כל המעורבים בתוכנית. לכן ראוי לבחון במבט לאחור את תוצאותיה של התוכנית ואת התועלת שהופקה מהשינויים שחוללה בשירותי הרווחה המקומיים מבחינה ארגונית ומקצועית. את הסוגיה הזו ניתן למקד בשתי שאלות עיקריות:

1. האם הושגו יעדי תוכנית השינוי? מה הושג ומה לא הושג ולמה? האם היתה לתוכנית השפעה ארוכת טווח?
2. אילו מסקנות ולקחים מקצועיים וארגוניים ניתן להפיק מתוכנית שינוי זו למען העתיד?

שתי עבודות עסקו במישרין בשאלות אלה באופן ישיר: מחקרם של בר ומרכוס (בר, 1980) שבדק, שנתיים לאחר שהחלה התוכנית לפעול, את תפיסת השינוי בלשכות הרווחה על ידי השוואה בין לשכות השינוי ללשכות שלא עברו את תהליך השינוי; מאמר של כורזים ואחרים שמתבסס על שני מחקרים: מחקר אחד הוא סקר שערכה קבוצת חוקרים באוניברסיטה העברית בירושלים, אשר בדק את תפיסת השינוי אצל מנהלי הלשכות. האחר הוא מחקר שדה שעסק בתפקוד הלשכות שבע שנים לאחר השינוי. מחקר זה נערך בידי חוקר אחד וקבוצת סטודנטים באוניברסיטת תל אביב (כורזים ואחרים, 1988). באופן עקיף עוסק בנושא זה גם מחקרו של אופק (אופק, 2008) שבדק ב-2008 היבטים שונים במבנה ובפעילות של 48 מחלקות לשירותים חברתיים. עדויות אחרות על תוצאות תוכנית השינוי כלולות בחוברות שפרסם משרד העבודה והרווחה ובעשרות מסמכים פנימיים. כמו כן ניתן למצוא התייחסויות לשינויים בלשכות הרווחה ולמשמעותם בכמה מחקרים אחרים (ינאי ודורון, 1987; דורון וינאי, 1988; וייס, 2000).

הפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי

המטרה העיקרית של התוכנית היתה להפריד בין הסיוע החומרי לבין הטיפול הסוציאלי, וזאת כדי לאפשר לעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים להתרכז בהענקת טיפול סוציאלי מקצועי שיתרום לשיקומן ולקידום רווחתן של האוכלוסיות הנזקקות שבטיפול המחלקות.

מטרה זו הושגה במלואה. הסיוע החומרי הופרד מהטיפול הסוציאלי. ליבת הסיוע החומרי היתה תמיכות הסעד שהועברו ב-1982 לאחריות המוסד לביטוח לאומי. ההפרדה שנעשתה במסגרת תוכנית השינוי תרמה באופן משמעותי להצלחת התהליך ולהשלמת העברת הסיוע לביטוח הלאומי, בכך שהניחה את היסודות ואת התשתיות הארגוניות הנחוצות לשם כך ויצרה אצל העובדים הסוציאליים בלשכות את הנכונות לבצע את ההעברה. לא זו בלבד שההפרדה לא הצטמצמה רק לעניין תמיכות הסעד, אלא היא חלה גם על מספר לא מבוטל של שירותים אחרים. הכנסת התפקיד של עובד זכאות ויצירת

ההבחנה בין נזקקות (הגדרת הצורך מבחינה סוציאלית) לזכאות (הגדרת הצורך מבחינה כספית-חומרית) היו תרומה לא פחות חשובה למיסוד ההפרדה בין סיוע חומרי לטיפול סוציאלי.

דו"ח המעקב של מרכוס, שהשווה בין הלשכות שבהן נעשה השינוי לבין לשכות אחרות, הצביע על כך ש"לשכות השינוי שונות בצורה משמעותית מלשכות ההשוואה" (בר, 1980, עמ' 254). כורזים וחבריו מציינים במחקרם ש-52 אחוזים ויותר מהעובדים הסוציאליים דיווחו שלאחר ההפרדה הם הקדישו פחות זמן לבעיות כלכליות מכל הסוגים, ו-40 אחוזים בקירוב דיווחו שהמשפחות שצורכיהן היו כספיים בלבד חדלו לבוא למחלקות לשירותים חברתיים (כורזים, 1988, עמ' 150).

ינאי ודורון בדקו את השפעת ההפרדה על האוכלוסייה שהיתה בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים, ומצאו בין השאר שחל שיפור ביכולתן של המחלקות לספק טיפול סוציאלי אישי, הן לאוכלוסיות שנשארו בטיפולן לאחר ההפרדה והן לאוכלוסיות חדשות. עוד הם מצאו, שיותר ממחצית האוכלוסייה שהיתה בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים לא היתה זקוקה כנראה לשירותים אלה (ינאי ודורון, 1987). וייס בדקה את השפעת ההפרדה לאחר עשרים שנה ומצאה שאכן נוצר שינוי מהותי בתפקוד המחלקות. בין השאר היא מצביעה על שני שינויים שהתרחשו באוכלוסיות היעד המקבלות שירותים במחלקות לשירותים חברתיים: ההפרדה חוללה שינוי מהותי בתפיסת תפקידן של המחלקות אצל העובדים הסוציאליים שהחלו לראות אותן כשירות מקצועי המספק מענים למגוון רחב של מצבי מצוקה ומשבר; הסטיגמה שהיתה ללשכות הרווחה אצל לקוחותיהן נחלשה, לפחות על פי תפיסת העובדים הסוציאליים (וייס, 2000).

ניתן לסכם אפוא שאחת המטרות העיקריות של תוכנית השינוי, הפרדה בין הסיוע החומרי לטיפול הסוציאלי, הושגה, ועקב שינוי זה התפנו העובדים הסוציאליים לטיפול פסיכו-סוציאלי ממוקד ומקצועי יותר באוכלוסיות היעד שלהם.

המבנה הארגוני

המטרה השנייה של התוכנית היתה שינוי המבנה הארגוני של המחלקות. השינויים שהוצעו נועדו לבזר מבחינה גיאוגרפית את עבודת המחלקות ולקרבה אל האוכלוסייה הנזקקת על ידי הקמת צוותים שכונתיים בשכונות השונות ביישוב, הפעלת תחנות המתמחות בתחומים ספציפיים (שט"י) ופיתוח שלוחות של עבודה סוציאלית מקצועית בשירותי רווחה ובריאות אחרים בקהילה (בתי ספר, מעונות יום, מרפאות קופת חולים וכדומה).

מחקרו של אופק (2008) מצא שכרוב המחלקות לשירותים חברתיים יש מבנה ארגוני צוותי. נראה אפוא שהרעיון של הפעלת צוותים שכונתיים הוטמע באופן מרבי, אף על פי שלא כל הצוותים השכונתיים ממוקמים פיסית בשכונה. היעד של הקמת יחידות מיוחדות המתמחות בנושאים ספציפיים הושג גם הוא במידה מרבית. ברוב המקרים של המחלקות יש יחידה מיוחדת לטיפול בזקנים, ובחלק ניכר מהן הוקמו תחנות לטיפול במשפחה. כמו כן מונו מרכזי נושאים לתחומי פעולה כמו טיפול בילדים. מרכזים אלה מחייבים התמחות כפי שהוצע בתוכנית השינוי.

הדבר נכון גם ליעד של הפעלת שלוחות – הצבת עובדים סוציאליים מהמחלקות לשירותים חברתיים בשירותי בריאות ורווחה אחרים בקהילה. במחקרם של כורזים ואחרים נמצא ש"בכל המשח"ים סופחו עובדים סוציאליים לסוכנויות רווחה אחרות. העובדים הסוציאליים נשלחו ברובם לבתי ספר, למעונות יום, לתחנות בריאות, למרכזים קהילתיים ולתחנות לאם ולילד" (כורזים, 1988). ואולם אין מידע מעודכן על שיעור המחלקות לשירותים חברתיים המפעילות כיום שלוחות בארגונים אחרים.

באופן כללי ניתן לומר, שהמבנה הארגוני של המחלקות לשירותים חברתיים, כפי שעוצב במסגרת תוכנית השינוי, התמסד והוטמע, ועיקרו יושם בחלק גדול מהמחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ. השינוי במבנה הארגוני תרם להעמקת הטיפול הסוציאלי האישי והמשפחתי בעיקר במסגרת השירותים הטיפוליים הייחודיים (שט"י), כגון התחנות לטיפול במשפחה והשירותים לזקנים ולילדים. נראה גם שהשינוי חיזק את מעורבותה ומעמדה של המחלקה בקהילה וסייע להתמקצעות כוח האדם ולהעלאת רמתו המקצועית. ואולם יש לבחון נושאים אלה במחקרים נוספים.

איסוף מידע, תכנון והערכה

מטרה חשובה אחרת של תוכנית השינוי היתה לבסס את עבודת המחלקות לשירותים חברתיים על איסוף שיטתי של מידע, תכנון, קביעת יעדים והערכת תפוקות, הן ברמת הנהלת המחלקה, הן במסגרת הצוותים השכונתיים והן במישור של העובד הפרטני. הצפי היה שמימוש יעדים אלה ברמת הנהלת המחלקה יושג דרך מינוי עובדי אמ"ת בכל המחלקות לשירותים חברתיים. כורזים וחבריו (1988) שבדקו את מידת היישום של יעדים אלה מציינים ש-32 אחוזים בלבד מהעובדים שאותם חקרו דיווחו על קביעת מטרות טיפול; 24 אחוזים דיווחו על הערכת שיטות ההתערבות; 37 אחוזים ביססו את עבודתם על עקרון הטיפול על פי יעדים. הדו"ח של אופק (2008) לא מציינ את קיומם של עובדי אמ"ת.

ניתן להסיק מכך שחלק מעובדי המחלקות אכן אימצו את המדיניות של ניהול הטיפול בדרך מתוכננת ושיטתית יותר, אך לא כולם. בה בעת, התפקיד של עובד אמ"ת לא נקלט

בפועל, למרות העובדה שחלק זה בתוכנית הודגש לאורך כל שנות ביצוע הרפורמה, בין השאר באמצעות הקצאת תקנים מיוחדים עבור עובדי אמ"ת במחלקות. ראוי אפוא לבדוק מדוע דווקא חלק זה בתוכנית לא יושם.

עבודה סוציאלית כוללנית ועבודה מתמחה

מגמת הביזור שהוצבה באופן ברור כאחת ממטרות התוכנית היתה אמורה להתממש באמצעות ביזור עבודת המחלקה לשירותים חברתיים מיחידה מרכזית אחת למספר צוותים שכונתיים הפועלים באזורים שונים של היישוב. במטרה זו שולבה עוד מטרה של הפעלת העובדים הסוציאליים בצוותים השכונתיים כעובדים כוללניים. הכוונה היתה שעובדים אלה יטפלו בכל הבעיות והצרכים של אוכלוסיות היעד ושרק מקרים מורכבים, הדורשים טיפול מעמיק ומתמחה, יועברו לטיפול השירותים הטיפוליים הייחודיים (שט"י). בפועל נראה שמטרה זו לא הושגה כפי שהיה מצופה, וזאת מכיוון שבכל מקום שבו הוקם שט"י, במקביל לצוותים השכונתיים, הוא טיפל בכל אוכלוסיית היעד הרלוונטית.

המתח בין הצוות השכונתי לבין השט"י היה צפוי ומובן, והסיבה שידו של השט"י היתה על העליונה נבעה כנראה מכך שכל שט"י קשור ליחידת מטה במשרד הראשי ולמפקחים ספציפיים במחוזות, בעוד לצוותים השכונתיים ולעבודה הכוללנית אין "אבא" במשרד הראשי ובמחוזות. העבודה הכוללנית ברמה השכונתית לא זכתה אפוא לפיתוח הראוי לה, הן ברמת המטה במשרד הראשי והן במחלקות לשירותים חברתיים.

לצד ההמלצות שנכללו בתוכנית ויושמו יש גם המלצות שלא עברו לשלב הביצוע. מדובר בתוכניות למחשוב עבודת המשרד הראשי והמחלקות לשירותים חברתיים ולהנהגת תקציב גמיש, שמטרתו לאפשר לרשויות המקומיות ולמחלקות לשירותים חברתיים יתר גמישות בניצול התקציב העומד לרשותן. תוכנית זו הגיעה אמנם לשלב של ניסוי בכמה מחלקות, אבל הניסוי לא הביא ליישומה המלא.

לוח 1

מידת השגת היעדים העיקריים בתוכנית השינוי

היעד	הושג במלואו	הושג במידה חלקית	לא הושג
הפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי המבנה הארגוני איסוף מידע ותכנון עובדת סוציאלית כוללנית ועובדת סוציאלית מתמחה	X X	X	X

לוח 1 מציג את מידת היישום של מרכיבים שונים של תוכנית השינוי. בחינת מידת היישום של תוכנית השינוי, שנועדה להבטיח את שינוי המבנה ודפוסי התפקוד של המחלקות לשירותים חברתיים, מצביעה על כך שרוב ההמלצות שנכללו בתוכנית יושמו באופן מלא או חלקי. יישום ההמלצות הביא לשינוי מהותי במדיניות הרווחה (העברת האחריות להבטחת הכנסה למוסד לביטוח לאומי ועיגונה בתשתית חוקית), בדפוסי התפקוד של המחלקות (הקמת צוותים שכונתיים, שלוחות ותחנות טיפוליות) ובחיזוק העבודה המקצועית של העובדים הסוציאליים. יישום תוכנית השינוי מהווה אפוא דוגמה חיובית של מימוש רפורמה מקיפה במגזר הציבורי.

הגורמים שסייעו להצלחת תוכנית השינוי

מה גרם לכך שרוב ההמלצות שנכללו בתוכנית השינוי יושמו? שאלה זו תיבחן בהתייחסות למודל שהציעו פרננדז ורייני (Fernandez & Rainey, 2006). שינויים הם חלק בלתי נפרד מחייהם של ארגונים, ובכלל זה ארגונים המשתייכים למגזר הציבורי כמו משרדי ממשלה ומחלקות לשירותים חברתיים-ממשלתיים. הספרות העוסקת בנושא זה מציגה סדרה של חסמים המקשים על עריכת שינויים בארגונים: התנגדות עובדים הנובעת מחשש שהשינוי יפגע במעמדם ובאינטרסים שלהם; חשש מאי הוודאות הכרוכה בשינוי; התנגדות ערכית של גורמים בארגון ומחוצה לו בשל החשש שהשינוי יפגע בעקרונות הארגון ובאידיאולוגיה המנחה אותו; תרבות ארגונית שאינה מעודדת שינוי; מצב שבו אין לארגון משאבים כספיים ואנושיים שיאפשרו את מימוש השינוי. הספרות העוסקת בנושא מצביעה על כמה גורמים העשויים לסייע בהתמודדות עם חסמים אלה, כדי לאפשר יישום מוצלח של תוכניות שינוי (סמואל, 1990; Fernandez & Abramowitz, 2005; Proehl, 2001; Rainly, 2006; Hasenfeld, 1974, 1980; Hagl & Acher, 1974).

פרננדז ורייני (Fernandez & Rainey, 2006) אף פיתחו מודל של שמונה גורמים, המוסכמים על רוב החוקרים כמסייעים לשינוי ארגוני מוצלח. קיומם של גורמים אלה עשוי לדבריהם לשמש אבן בוחן להערכת סיכויי הצלחתם ומידת מימושם של שינויים ארגוניים. שמונת הגורמים האלה מסייעים לניתוח מידת ההצלחה של תוכנית השינוי כפי שנעשתה בלשכות הרווחה.

1. הכרה בצורך בשינוי ובחשיבותו

לדברי פרננדז ורייני, על המנהלים היוזמים שינוי להיות משוכנעים בצורך בו ולשכנע את הנוגעים בדבר בחשיבותו. תהליך השכנוע צריך להתבסס על חזון; כלומר: על המתכננים להציג את יעד השינוי שהם חפצים להגיע אליו לאחר יישומו. חשוב שמהלך השכנוע יגיע למספר רב ככל האפשר של הגורמים הקשורים בשינוי והעשויים להיות מושפעים מתוצאותיו.

הצורך החיוני בשינוי בלשכות הרווחה הוכר בידי שר הסעד והנהלת משרדו, וזכה לחיזוק בדוחות שתי ועדות מקצועיות, שכללו נציגים מהנהלת המשרד, מלשכות הסעד ומבתי ספר לעבודה סוציאלית. שתיהן הגיעו למסקנה חד משמעית בדבר הצורך בשינוי יסודי במבנה ובדפוסי התפקוד של לשכות הרווחה, וזאת כדי לשפר באופן יסודי את עבודתן ולאפשר להן לספק שירותים הולמים לאוכלוסיות היעד.

2. הצעת התוכנית

הגורם השני עוסק במהות התוכנית. מחשבת השינוי צריכה להיות מלווה בתוכנית פעולה. יש לגבש תוכנית אסטרטגית הכוללת סדרת פעולות שיש לנקוט לשם יישום חזון השינוי. על התוכנית לפרט בצורה ברורה את מטרת השינוי ואת הצעדים להשגתן.

רעיון השינוי בלשכות תורגם בפועל לתוכנית עבודה מפורטת שכללה מודל כללי של מבנה רצוי של לשכות הרווחה ותוכניות מפורטות לנוגעות למרכיביו. מרכיבי התוכנית תועדו במסמכים ובחברות שפורסמו והובאו לידיעת כל המעורבים בתוכנית השינוי.

3. תמיכה פנימית

על יוזמי השינוי לגייס תמיכה רחבה בתוך הארגון ולהפחית את ההתנגדות לו. ניתן להפחית התנגדות זו דרך שיתוף עובדים מרכזיים בארגון בתהליך עיצוב השינוי, הפעלת אמצעי שכנוע, תגמולים, ניהול משא ומתן וגילוי נכונות לפשרות עם עובדים המסתייגים מהשינוי. בחירת הדרך המתאימה לגיוס תמיכה בתוכנית תלויה בנפשות הפועלות ובתנאים הסביבתיים. אחת הדרכים המקובלות ביותר להפחתת התנגדות וליצירת תמיכה בתוך הארגון היא שיתוף העובדים בתהליך.

תוכנית השינוי זכתה לתמיכתם של כל שרי הסעד (ושרי העבודה והרווחה בשלב מאוחר יותר), המנכ"לים ורוב הפקידות הבכירה במשרד. חלק קטן מהעובדים הבכירים התנגדו לשינוי. נעשו ניסיונות להתגבר על בעיה זו בהקמת ועדת היגוי פנימית, אך הם נכשלו.

התמיכה של צמרת המשרד לאורך מספר קדנציות היתה חיונית ומשמעותית ליישום התוכנית.

4. הבטחת תמיכה ומחויבות של הדרג הבכיר בארגון

לפי פרננדו ורייני, על עובד בכיר או יחידה ארגונית מיוחדת להיות מובילי השינוי בתוך הארגון. עובד כזה או יחידה מיוחדת בעלי מחויבות ואמונה בתוכנית השינוי יכולים להיות גורם משמעותי ביותר להצלחתה. חשוב גם ליצור קואליציות פנימיות בין גורמים שונים בארגון לצורך תמיכה בו.

כפי שצוין לעיל, השרים ורוב העובדים הבכירים במשרד תמכו ביישום התוכנית. תמיכת הנהלת המשרד התבטאה בשני מהלכים חשובים: יישום התוכנית וביצועה הוטלו על עובד בכיר בדרג של מנהל אגף. במטה המשרד הוקמה יחידה מיוחדת שהתרכזה כל כולה ביישום התוכנית.

5. בניית תמיכה חיצונית

גיוס תמיכה מגורמים חיצוניים שהארגון קשור אליהם, בעיקר מגורמים פוליטיים, עשוי לסייע בקידום תוכניות שינוי. מדובר בתוכניות המחייבות חקיקה, ולכן חשוב מאוד לגייס את תמיכתם של בעלי השפעה פוליטית.

התוכנית זכתה לתמיכה חיצונית של מנהלים ועובדים בלשכות הרווחה ברשויות המקומיות, אשר היו יעד השינוי. בתוכנית תמכו גם בכירים בבתי הספר לעבודה סוציאלית (רוזנפלד, 1982). תמיכה זו נבעה מההכרה שהשינוי בדפוסי הפעילות של לשכות הרווחה, ובמיוחד הפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי והעברת הבטחת הכנסה למוסד לביטוח לאומי, יאפשר לעובדים הסוציאליים למלא את משימותיהם באופן מקצועי ויעיל יותר. יש להניח שהאווירה הציבורית בארץ, בעקבות הפגנות הפנתרים השחורים, המלצות ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער במצוקה (ועדת כץ) והמהפך הפוליטי בשנת 1977, יצרה פתיחות ציבורית רבה יותר ונכונות פוליטית לאמץ וליישם את תוכנית השינוי (בר, 2000).

6. אספקת משאבים

שינוי דורש בדרך כלל הבטחת אספקת המשאבים הדרושים ליישומו. יש לקחת בחשבון שכל תוכנית שינוי מחייבת הקצאת משאבים מיוחדים, הכוללים משאבי כוח אדם, בניית מערכת מנהלית ותקציב לפעולות מיוחדות.

הנהלת משרד הסעד (לימים משרד העבודה והרווחה) הבטיחה את כל המשאבים הכספיים והאנושיים שנדרשו לביצוע תוכנית השינוי. משאבים אלה אפשרו להקים יחידה מיוחדת במטה המשרד לטיפול ביישום התוכנית, להקצות תקנים להוספת עובדים במחלקות הרווחה ולממן השתלמויות וימי עיון לעובדים והכנת חומרי הסברה והדרכה.

7. מיסוד השינוי

יש למסד את השינוי ולעגנו בתשתית פורמלית. השינוי מחייב בדרך כלל שינוי בהתנהגות הארגון, ואת זה ניתן להשיג במידה רבה על ידי החדרת נהלים חדשים.

יישום תוכנית שינוי מותנה לא רק בגיוס תמיכה רחבה ובהקצאת משאבים הולמים, אלא גם בנקיטת פעולות שונות המיועדות להטמעתה בשירותי הרווחה המקומיים ולמיסודה. האם פעולות כאלה ננקטו?

אכן כן. אחד הביטויים המובהקים לפעולות אלה היה חקיקת חוק הבטחת הכנסה, שענין בתשתית חוקית את העברת האחריות להענקת סיוע כספי לאוכלוסיות הזקוקות לכך אל המוסד לביטוח לאומי. חוק זה אפשר למחלקות הרווחה להתרכז בעבודה מקצועית. כל יתר מרכיבי התוכנית קיבלו ביטוי פורמלי ומחייב בהנחיות מנכ"ל המשרד, והן נכללו בהוראות תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס).

8. חתירה לשינוי מערכתי כולל

יוזמי השינוי ומבצעיו חייבים לפתח גישה אינטגרטיבית ומקיפה שתתייחס לכל הארגון, כולל יחידות המשנה שלו. התמקדות רק בחלקים מסוימים של הארגון לא תחולל את השינוי המערכתי המבוקש.

תוכנית השינוי היתה אמורה לחול על כל לשכות הרווחה. אך מפעיליה החליטו לנהוג בזהירות ולנסותה במספר מוגבל של לשכות ואז להעריך את התוצאות. הערכת הניסוי הביאה לשיפור התוכנית (שילוב שני המודלים) ולהחלטה שיש להמשיך ולהרחיבה להיקף ארצי. אין ספק שהיישום ההדרגתי של התוכנית תוך הפקת לקחים תרם להצלחתה.

בסופו של דבר יושמה התוכנית על רוב מרכיביה ברוב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. לכן על פי מדד זה ניתן להגדיר את ההישג כחלקי בלבד.

לסיכום, הצלחת יישום התוכנית נבעה מכמה גורמים מרכזיים: תמיכה פעילה ועקבית של השרים ושל הדרג הבכיר במשרד; קיומה של תוכנית קונקרטיה ויישומה באופן הדרגתי תוך הפקה מתמשכת של הלקחים; פעילותה של יחידה מיוחדת שהיתה אחראית על פיתוח התוכנית ויישומה; תמיכה חיצונית רחבה מצד גורמים מקצועיים; מיסודה הפורמלי של התוכנית במסגרת המשרד והרשויות המקומיות.

לוח 2 מסכם ממצאים אלה. יש לקחת בחשבון את שמונת הגורמים לצורך ביצוע מוצלח של שינוי ארגוני במגזר הציבורי. בתוכנית השינוי הושגו חמישה באופן מלא ושלושה באופן חלקי.

לוח 2

הגורמים התורמים לשינוי ומידת השגתם

מספר	המרכיבים	האם המרכיב הושג?
1	הבטחת הצורך בשינוי	כן
2	הצעת תוכנית	כן
3	תמיכה פנימית	חלקי
4	מחויבות הדרג הבכיר	כן
5	תמיכה חיצונית	חלקי
6	הבטחת משאבים	כן
7	מיסוד	כן
8	שינוי מערכתי	חלקי

מסקנות ולקחים

מתהליך היישום המוצלח של תוכנית שינוי המבנה והתפקוד של שירותי הרווחה המקומיים ניתן להפיק לקחים אחדים שעשויים לסייע ביישום תוכניות שינוי דומות בעתיד:

1. משך עריכת של השינוי

תוכנית השינוי יצאה לדרך בשנת 1977 והסתיימה בשנת 1988, אף שלא הושלמה, עם ביטולה של היחידה לשינוי בלשכות. התהליך נמשך אפוא כעשר שנים. משך זמן מעין זה אפיין גם תוכניות שינוי רחבות אחרות; למשל פרויקט פיתוח אפשרויות תעסוקה לאוכלוסיות חלשות מטעם קרן קייסי (Casey Foundation) שנמשך שמונה שנים (AECF, 2002).

ניתן להסיק מכך, שתוכנית שינוי יסודית ומקיפה במערכת שירותי הרווחה יכולה להתפרס על פני שנים, וכדאי לקחת בחשבון את מרכיב הזמן כבר בתכנון הראשוני. מרכיב הזמן חשוב בעיקר בתוכנית שינוי בעלת פריסה גיאוגרפית רחבה, הכוללת ארגונים בעלי מידה גדולה של עצמאות ואמורה לשתף גורמים הקובעים מדיניות ארצית ועוסקים בפיקוח בהיקף הארצי. בתוכנית כזו מעורבים גם גורמים מהרמה המקומית הקובעים את המדיניות המקומית ומספקים שירותים.

2. תכנון ויישום

לקח חשוב לא פחות נוגע לתהליך השינוי ולדרך יישומו. כדי להביא ליישומה של תוכנית השינוי ולהבטיח את הטמעתה ומיסודה במערכת השירותים, יש ליצור תהליך משולב של תכנון ויישום. כלומר: על תכנון השינוי לכלול גם תוכנית מעשית ליישום שכוללת היערכות ארגונית הולמת, ניסוי תוכנית השינוי בקנה מידה קטן המלווה במחקר הערכה, ובהמשך לכך תהליך של הפצת השינוי והטמעתו בקנה מידה ארצי. מרכיבים אלה נכללו ביישום תוכנית השינוי.

עם הגשתם של דוחות ועדות חזני, הוחלט במשרד לקבל אחריות ישירה ליישום התוכנית, ובהתאם לכך הוקמה יחידת מטה מיוחדת שזה היה תפקידה הבלבדי. יחידה זו המשיכה ביישום התוכנית עד אמצע שנת 1988, תוך כדי שינויים מסוימים שנבעו מהתפתחותה. יש יסוד סביר להניח שדרך עבודה זו היא שהביאה להטמעת התוכנית ולמיסודה, כמו גם ליישומם של מרכיביה במערכת שירותי הרווחה המקומיים. המקרה של קרן קייסי (המוזכר לעיל) הוא ראיה נוספת ליעילותה של גישה זו, המבססת תהליך שינוי על שילוב בין תכנון ליישום.

3. שינוי בכל הרמות

התוכנית התמקדה בעיקר בשינוי במבנה ובתפקוד של המחלקות לשירותים חברתיים. לא היתה בה הצעה לשינוי מקביל במשרד הראשי ובמחוזות. שינוי ברמות אלה היה עשוי

להתבטא למשל בהקמת יחידה במשרד הראשי שתדאג לפתח את הידע והתורה המקצועית בתחום, לקדם ולחזק אותו, במקביל להקמת הצוותים השכונתיים ופיתוח הגישה הכוללנית במחלקות המקומיות. הקישור בין יחידה זו לבין המחלקות המקומיות היה יכול להיעשות דרך מפקחים מיוחדים שהיו פועלים ברמת המחוז. הלקח העיקרי מההתנסות בנושא זה בתוכנית השינוי הוא שבתכנון רפורמה יילקחו בחשבון שינויים נחוצים ואפשריים בכל הרמות.

4. מחקר והערכה

במסגרת תוכנית השינוי פורסמו שתי עבודות שהתייחסו לשלושה מחקרי הערכה (בר ומרכוס, 1980; כורזים ואחרים, 1988). המחקר הראשון ביקש להעריך את יישום השינוי בתום השנתיים הראשונות, ושני המחקרים האחרים עשו זאת לאחר שבע שנים. שלושת המחקרים נערכו רטרוספקטיבית. הנתונים התבססו בעיקר על ריאיונות עם מנהלים ועובדים ולא על ניתוח אובייקטיבי של עובדות ונתונים. הסיבה העיקרית לכך היא שבראשית ביצוע השינוי לא נקבעו יעדים מדידים ולא שולבו בתוכנית מרכיבים של ניטור לאורך זמן. במצב כזה יש קושי בהסקת מסקנות ובהפקת לקחים באשר להערכת התפוקות של תוכנית השינוי. הלקח העיקרי מכך הוא שיש לקבוע כבר בראשית התהליך יעדים ברורים הניתנים למדידה ולהערכה, ויש כמובן ללוות את תוכנית השינוי במחקר הערכה המבוסס על איסוף שיטתי של נתונים.

סיכום

במבט לאחור מתברר שחלק גדול ממרכיבי תוכנית השינוי אכן הוטמעו והתמסדו. מרכיבים אלה כוללים את ההפרדה בין סיוע חומרי לטיפול סוציאלי, את ביזור השירותים וקירובם לאזרחים באמצעות צוותים שכונתיים ואת העמקת הטיפול הסוציאלי, שהושגה בין השאר באמצעות הקמת יחידות התמחות. לעומת זאת, מרכיבים אחרים של תוכנית השינוי, כמו ביסוס העבודה על איסוף נתונים ותכנון באמצעות עובדי אמ"ת וחיזוק הקשר עם שירותי בריאות ורווחה אחרים בקהילה, יושמו באופן חלקי בלבד. יש גם מרכיבים, כגון תוכנית המחשוב ותקציב גמיש, שכלל לא הגיעו לידי ביצוע.

יש להניח שהרפורמה תרמה באופן משמעותי לשיפור מערך השירותים החברתיים המקומיים. מאז עברו שלושים שנה ויותר. בתקופת זמן זו חלו בחברה הישראלית בכלל ובקרב צרכני השירותים החברתיים בפרט שינויים רבים, התעוררו בעיות חברתיות חדשות

והשתנו הצרכים. בה בעת חל גם שינוי ברמת הידע וביכולת המקצועית של המחלקות לשירותים חברתיים. גם הסביבה הארגונית והחברתית השתנתה. כל אלה מחייבים בחינה מחדש של הצרכים, המבנים הארגוניים, אוכלוסיות היעד, המטרות והיעדים. יפה עשה משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהחליט בשנת 2008 להקים ועדה לרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים, וחשוב שוועדה זו תלמד, בין השאר, את הלקחים מהרפורמה של תוכנית השינוי.

מקורות

- אופק, א' (2008). היערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, דו"ח מחקר, מכון אופק לניהול ומחקר.
- בר, ח' ומרכוס, י' (1980). השנתיים הראשונות של תוכנית השינוי, ירושלים. המכון למחקר חברתי שימושי ומשרד העבודה והרווחה.
- בר, מ' (2000). ביורוקרטיה, פוליטיקה והבטחת הכנסה: תהליך קביעת המדיניות של חוק הבטחת הכנסה בישראל. ביטחון סוציאלי, 58, 54-75.
- בריק, י' (1982). המחלקה לשירותים חברתיים כמערכת שירותים טיפוליים. עבודה ורווחה וביטוח לאומי 3/82 54-57, ירושלים.
- בריק, י' (1982). שינויים ותמורות בשירותים הסוציאליים בבריטניה – רשמי סוור, מסקנות והמלצות. משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל, ירושלים.
- בריק, י' (1987). מדיניות המשרד בפיתוח שירותי רווחה, המכון לחקר הגולן (יום עיון בקצריץ), עמ' 8-12.
- וייס, ע' (2000). השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם מומשו הציפיות. ביטחון סוציאלי, 58, 76-96.
- ינאי, א' ודורון, א' (1987). הפעלת חוק הבטחת הכנסה ורווחתה של אוכלוסייה שהיתה בטיפול הלשכות לשירותים חברתיים. חברה ורווחה, ז, 341-343.
- יפה, א' (1973). ניסיון להפריד בין תפקידים הקשורים במתן תמיכה כספית לבין שירותים סוציאליים אחרים בעיריית ירושלים. ביטחון סוציאלי, 4-5, 137-145.
- יפה, א' (1975). הפעלת כוח אדם לפני ואחרי הפרדת תפקידים בלשכות הסעד. מגמות, כא, 3.

- יפה, נ' (1977). תוכנית השינוי בלשכות – מודל 1. הקו החדש, משרד הסעד, ירושלים.
- יפה, נ' (1977). תוכנית השינוי בלשכות – מודל 2. הקו החדש, משרד הסעד, ירושלים.
- יפה, נ' (1977). תדריך למיון, אבחון והערכת הטיפול בלשכות השינוי. הקו החדש, משרד הסעד, ירושלים.
- יפה, נ' (1977). תדריך להקמת יחידה לסיוע חומרי בלשכות השינוי. הקו החדש, משרד הסעד, ירושלים.
- יפה, נ' (1977). תדריך להפעלת תחנות בלשכות השינוי. הקו החדש, משרד הסעד, ירושלים.
- כורזים, י', כנען, ר', מלר, י' ורוזנפלד, י' (1988). הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל: 1984 בהשוואה ל-1977. חברה ורווחה, ט, 143-161.
- משרד הסעד, האגף למחקר תכנון ולהכשרה, (1975). המלצות הוועדות לבדיקת ארגון שירותי הסעד המקומיים.
- הוראות והודעות, מבנה המחלקה לשירותים חברתיים (1982). משרד העבודה והרווחה. (הוראה 20 לפרק 2 בתע"ס), ירושלים.
- סמואל, י' (1990). ארגונים: מאפיינים, מבנים, תהליכים. הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה.
- רוזנפלד, י' (1982). העובד הסוציאלי בשירותים הסוציאליים האישיים, האתגר לשנות ה-80. בתוך י' בריק (עורך), שינויים ותמורות בשירותים הסוציאליים בבריטניה (עמ' 79-89). משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל.
- שפר, נ' (1986). ניהול מקצועי ושיפור קבלת החלטות במחלקה לשירותים חברתיים – מדיניות ביצוע. משרד העבודה והרווחה.
- שפר, נ' (1987). דגם אינטגרטיבי של שירותי רווחה מוניציפאליים, המכון לחקר הגולן, (יום עיון בקצרין), עמ' 13-19.
- Abramowitz, M. (2005). The largely unfold story of welfare reform and the human services. *Social Work*, 50(2) 175-186.
- AECF Jobs Initiative (2002). <http://www.aecf.org/upload/publicationfiles/results%20jobs%20initiative.pdf>.

- Fernandez, S. & Rainey H. G. (2006), Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, Volume 66(2)168-176.
- Hage, J. & Acher, M. (1974). Program change and organizational properties. In Y. Hasenfeld & R. English (Eds.), *Human service organizations* (pp.720-742). University of Michigan Press.
- Hazenfeld, Y. (1974). Organizational dilemmas in innovating social service: The case of community action center. In Y. Hasenfeld & R. English (Eds.) *Human service organizations* (pp. 685-697). The University of Michigan Press.
- Morris, R. (1974), *Toward a Caring Society*. Columbia University, New-York.
- Proehl, R. (2001), *Organizational Change in the Human Services*. Thousand Oaks, CA : Sage Publications.
- van de Ven, A. & Pool, M. S. (1955). Explaining Development and Change in Organizations. *Academy of Management Review* 20 (3), 510-540.