

האם יחסים חוזיים הם שותפות? המקרה של המקלטים לנשים מוכות

אסתר זיכלינסקי¹ ומיכל מחט שמיר²

מדיניות ההפרטה החלקית, המתבססת על מכרזים ועל תרבות החוזה, היא אחת הדרכים לשיתוף פעולה בין מגזרי המתקיים בין הממשלה לבין ארגונים פרטיים (מגזר שלישי ועסקיים). משנת 2002 החיל משרד הרווחה מדיניות זו גם על המקלטים לנשים מוכות. במכרז השלישי על הפעלת המקלטים, שנערך בשנת 2011, נדחו שבעה מתוך 13 המקלטים הוותיקים. על רקע כישלון זה בוחן המאמר, באמצעות השיטה האיכותנית, את השינוי שחל ביחסים בין משרד הרווחה לבין ארגוני מגזר שלישי בתחום זה, כדי להבין את תהליכי שיתוף הפעולה הנרקמים סביב מדיניות ההפרטה החלקית בין ארגונים אלה לבין הממשלה. מצאנו שלוש תמות מרכזיות המתארות את יחסי הגומלין בשלוש תקופות שונות: יחסים מרצון, יחסי קבלן שלא בהסכמה ויחסי קבלן בהסכמה. הדיון מתרכז בניתוח הגורמים המקדמים והמעכבים שבאו לידי ביטוי בשלוש התקופות. ובסוף יש גם המלצה ליישום.

מלות מפתח: שיתוף פעולה בין ארגוני מגזר שלישי לממשלה, יחסים חוזיים, תפקיד הפיקוח בהפרטה חלקית, גורמים מעכבים ומקדמים בשיתוף פעולה, מקלטים לנשים מוכות

1 בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת אריאל בשומרון.

2 בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת אריאל בשומרון ואוניברסיטת תל אביב.

רקע

המקלט הראשון בישראל לנשים מוכות הוקם בסוף שנות ה-70 ביוזמתו של ארגון נשים פמיניסטי (ינאי, 2005). כיום יש 14 מקלטים (אתר משרד הרווחה, 2014), כולם הוקמו בידי ארגוני מגזר שלישי, לא בהכרח פמיניסטיים. מקלטים אלה משרתים אוכלוסיות מגוונות מהמגזר הערבי, מהמגזר הדתי-החרדי ומהמגזר החילוני-היהודי. לאורך השנים עברו יחסי הגומלין בין המקלטים לבין משרד הרווחה תמורות. תחילה היתה זו יוזמה ופעילות עצמאית של ארגוני נשים, ומשרד הרווחה הצטרף אליה במימון מזערי. ואולם לנוכח המודעות הגוברת בעולם ובארץ לצורך במציאת פתרונות לנשים מוכות, נטל על עצמו משרד הרווחה בהמשך היקף מימון גדול יותר. ככל שגדלה ההשתתפות הכספית של המדינה (בעיקר מאמצע שנות ה-90), כך גדלה גם מידת המעורבות המקצועית ורמת הפיקוח של המשרד (ינאי, 2005). בתקופה זו גם החלה הממשלה לעודד את מדיניות ההפרטה החלקית ולתמוך בה (זיכלינסקי, 2010; קטן, 2007). בעיקר קידמה המדינה מכרזים שבהם הזמינה ספקים שונים (ארגוני מגזר שלישי או ארגונים עסקיים) להתחרות על חווי הפעלה. מדיניות זו אף עוגנה בחוק (חובת המכרזים תשנ"ב-1992), שחייב את "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה" (סעיף 2 לחוק) להתקשר עם גופים אחרים, לשם ביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, רק באמצעות מכרזים פומביים הנותנים לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בהם. משרד הרווחה אימץ מדיניות זו של הפרטה חלקית גם בתחום המקלטים לנשים מוכות, ומכרז ראשון על הפעלתם נערך בשנת 2002. בשנת 2011 נערך המכרז השלישי. שבעה מתוך 13 המקלטים הוותיקים לא זכו בו, ועל כן היו אמורים להפסיק את פעילותם. ומלבד זאת זכה בו זכיין חסר כל ניסיון קודם בהפעלת מקלטים לנשים מוכות (ראו עתירה של העמותה בצפון שלא זכתה במכרז נגד משרד הרווחה והארגון שזכה; עתירה מינהלית בבית משפט מחוזי, עת"מ 011, וביטול החלטת המכרז הראשון וקבלת העתירה, פרוטוקול 43/2011 משיבת ועדת המכרזים, החלטה 33 מה-10.8.11). עקב כך התכנסה הוועדה לקידום מעמד האישה לדיון דחוף (ב-29.6.2011), ובעקבותיו פרסמה הודעת גינוי חריפה על התנהלות המכרז. המדינה הבינה שביטויים אלה מהווים עדות לכישלון המכרז ושלמעשה לא ניתן לאפשר למקלטים ותיקים להיסגר. הבנה זו הובילה להארכה מידית של אישור ההפעלה הקיים (הודעות לעיתונות של משרד הרווחה על הארכת הזיכיון עד שיערך מכרז חוזר, The Marker, 6 ו-15 ביולי, 2011). ולהיערכות למכרז מחודש (הודעה על מכרז חדש לשבעה מקלטים, מכרז 287/2011).

המחקר הנוכחי בוחן בשיטה איכותנית את יחסי הגומלין, כפי שהם באים לידי ביטוי ביחסים הבין אישיים בין נציגי משרד הרווחה לנציגי המקלטים לפני המכרז, בעת עריכתו

ומיד אחרי כישלוננו, כדי להבין את השתלשלות יחסים אלה בין המשרד לבין ארגוני המגזר השלישי סביב מדיניות ההפרטה החלקית. בחרנו לבחון את כישלוננו של מכרוז זה לאור הנסיבות הייחודיות של הקמת המקלטים. ארגוני המגזר השלישי, ולא הממשלה, הם אלה שהקימו אותם; כלומר: הם היו בעלי הארגונים, ובעצם היו עצמאיים לקבוע את דרכי פעולתם. מדיניות ההפרטה החלקית ערערה את בעלות הארגונים על המיזם שהגו והגשימו. שינוי זה ביחסים, שביטויו הקיצוני היה כישלון המכרוז, הוא הזדמנות להבין את יחסי הגומלין הנרקמים בין ארגוני מגזר שלישי לבין הממשלה סביב מדיניות ההפרטה החלקית. המחקר בוחן במבט ביקורתי את השלכות מדיניות זו על היחסים בין שני המגזרים.

כדי להבין את מסגרת היחסים בין שני מגזרים אלה, נתאר בפרק סקירת הספרות את יחסי הממשלה והמגזר השלישי, בפרט היחסים החוזיים, תוך דגש על מרכיבי יחסי העוצמה והאמון בפיתוח היחסים ובתחזוקתם ועל מקומו של הפיקוח ביחסים חוזיים. בהמשך נציג את ממצאי המחקר ואת שלוש התמות שהתגלו בו. לאור תמות אלה ולאור סקירת הספרות נדון ביחסים בין המגזרים, ונעלה הצעה לטיובם, שעשויה לחזק את הערך המוסף שלהם בתנאי מדיניות ההפרטה החלקית.

יחסי הממשלה והמגזר השלישי: יחסים חוזיים

שיתופי פעולה בין מגזריים נתפסים בשנים האחרונות כאפיק מרכזי שממשלות, ארגוני מגזר שלישי ומגזר עסקי בוחרים בו לקידום פתרונות חברתיים מורכבים (שמיד ואלמוג-בר, 2013; Seitanidi & Lindgree, 2010; Almog-Bar & Zychlinski, 2012). שיתוף פעולה בין מגזרי הוא מסגרת ארגונית "שבה מתנהלים יחסי גומלין מתמשכים ויחסי חליפין (התחלקות במידע, במשאבים, בפעילויות, ביכולות) בין נציגים של שני מגזרים או יותר (ממשלתי, שלישי, עסקי), כדי להשיג ביחד תוצאה בעלת ערך מוסף שאינה ניתנת להשגה בפעילות של מגזר אחד בלבד" (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010, עמ' 166). יחסים אלה בין הממשלה לארגוני המגזר השלישי נעים על רצף המשתרע בין יריבות ומאבק לבין יחסי שותפות (Proulx, Bourque, & Savard, 2000; Najam, 2000; Young, 2000, 2006). סוג אחד של יחסים, שמחקר זה מתמקד בו, הוא הפרטה חלקית (מיקור חוץ), המתבססת על מכרזים ועל תרבות החוזה (Proulx, Bourque, & Savard, 2007; Witesman & Fernandez, 2013).

פרו, בורקה וסוורד (Proulx, Bourque, & Savard, 2007) טוענים שיחסים חוזיים בין ארגוני המגזר השלישי למגזר הממשלתי עשויים לכלול עוד היבטים מספר מעבר לחוזה

עצמו: יחסי העוצמה ביניהם, שלא בהכרח פועלים רק לטובת הממשלה ומותירים מקום משמעותי לארגונים; לדעתם יחסים אלה כוללים גם את מוכנותם של ארגוני המגזר השלישי לצמצם, באמצעות משא ומתן, את מידת האוטונומיה שלהם לטובת השגת מטרותיהם. לאור טענות אלה חילקו החוקרים את היחסים החוזיים שבין ארגוני מגזר שלישי לממשלה ליחסי בנייה משותפת (co-construction) וליחסי קבלנות (subcontracting). ביחסי בנייה משותפת שני השותפים מפתחים ביחד את התכנית, ואילו ביחסי קבלנות רק הממשלה מפתחת אותה. בשני המקרים מדובר על שיתופי פעולה בין הממשלה לבין ארגוני המגזר השלישי, רק שמטבע הדברים רמת השיתוף בבנייה משותפת גבוהה יותר, בדומה לשותפות, מאשר ביחסי קבלנות שבהם הממשלה מפעילה על ארגוני המגזר השלישי עוצמה רבה יותר. ביחסים חוזיים הממשלה נוטה להעדיף שותפים מהמגזר השלישי על פני שותפים מהמגזר העסקי. היא רואה בהם שותפי חוזה אמינים יותר, משום שהיא מזהה דמיון בין מניעיהם למניעה – הם פועלים מתוך שליחות, ואין להם מטרות רווח (Witesman & Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006; Fernandez, 2013).

יחסים חוזיים מערבים, כאמור, מידה של יחסי עוצמה, המייצרים מתח בין מידת האוטונומיה של ארגוני המגזר השלישי לבין אחריות הדיווח (accountability) של המגזר הממשלתי. ארגוני המגזר השלישי זקוקים לאוטונומיה, כדי להשיג את מטרות הארגון, כדי לחדש וכדי לתת מענה למצבים משתנים. היא מאפשרת לארגונים למידה ארגונית וכן למידה משותפת עם ארגונים אחרים, ביניהם ארגונים מממנים. ארגוני המגזר הממשלתי נדרשים לאחריות הדיווח, כדי לתחזק את אמון הציבור, שהממשלה משתמשת בהגינות ולטובתו בכספי המסים שהוא משלם (Milbourne & Cushman, 2013).

אמון הוא מרכיב מרכזי ביחסי הגומלין בשיתופי פעולה בין מגזריים. על כן בנייתו ותחזוקתו עשויות להיות מאתגרות מאוד (Milbourne & Cushman, 2013). על פי רוב יחסים ארגוניים כוללים הסדרים היררכיים והסדרי חוזה מובנים שנועדו לפקח על הסיכונים (כגון שימוש בכספים, תפוקות, מחויבות) ביחסים הבין מגזריים. הסדרים אלה, לצד איכותם כמנגנוני פיקוח, גם חותרים תחת האמון והמוטיבציה ללמידה משותפת, שכן תנאי ללמידה משותפת הוא האפשרות להביע קולות מודחקים (Milbourne & Cushman, 2013). יש להבחין אפוא בין יחסי אמון לבין יחסי כוח המוסוויים כיחסי אמון. "יחסי אמון הם תוצאה של תהליך הידברות שיש בו משמעות משותפת או משמעות המתפתחת ביחסי גומלין" (Milbourne & Cushman, 2013, p. 489). כאשר היחסים הם יחסי כוח במסווה של יחסי אמון, השותף הדומיננטי מנהל את המשמעות, מעוות או כופה אותה (Milbourne & Cushman, 2013). במחקר של מילבורן וקושמן, העוסק ביחסי הגומלין בין הממשלה לבין ארגוני מגזר שלישי על בסיס יחסים חוזיים (Milbourne & Cushman, 2013), היתה הממשלה הגורם הדומיננטי, והתוצאה היתה

כרסום האמון בינה לביניהם, הסתגרות כל אחד מהצדדים סביב האינטרסים הצרים שלו, העדר נכונות ליטול סיכונים וצמצום האוטונומיה והחדשנות של ארגוני המגזר השלישי.

תפקיד הפיקוח בהפרטה החלקית (מיקור חוץ)

מנגנון מרכזי למעקב אחר החוזה בין המדינה לבין הספקים (מגזר שלישי או עסקי) הוא מערכת אסדרה (רגולציה) (Romzek & Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006; Johnston, 2005). כך מגדירות להט וטלית אסדרה (2011): "שליטה מכוונת ממשל, שמטרתה השפעה וניטור, המתבצעים על ידי סוכנויות המצויות בריחוק מההספקת השירותים, ואשר מופקדות על בחינת פעילותם של גופים פרטיים וציבוריים מתוך ניסיון להשיג מטרות רצויות מבחינה פוליטית" (עמ' 7). אחד המהלכים בהחלת אסדרה הוא מינוי מפקחים שתפקידם לוודא שהספק עומד בתנאי החוזה. ואולם ממצאי מחקרים מעידים שגם כשהמדינה היתה זו שקבעה את כללי החוזה ודאגה לפיקוח מטעמה, היתה הדדיות; כלומר: אף שמטרת הפיקוח היתה לוודא שהספק ממלא את תנאי החוזה, היתה גם הכרה בצורך שלו בגמישות, בשיקול דעתו וביכולתו לנהל משא ומתן ולפתור בעיות במשותף עם הממשלה (Amirkhanyan, 2008). עוד נמצא ששיתוף פעולה יכול לחזק את האסדרה ואת מאמצי האכיפה של המפקחים, אם יוצרים מערכת שבה השותפים מסכימים על המדגם (גודל האוכלוסייה שתיבדק) ועל פרוטוקול הבדיקה (הכלי שבאמצעותו תיעשה הבדיקה). סגנון פיקוח משתף זה מתאים בעיקר לשירותי רווחה הנחשבים שירותים "רכים", הקשים למדידה עקב התוצאות הרבות, המורכבות וארוכות טווח שלהם (Amirkhanyan, 2008). אמירקניין (שם) מצאה במחקרה שכדי לפתח יחסי שותפות בין מפקחים למפוקחים, נדרש מהמפקחים להכיר את התחום שהם מפקחים עליו ולהיות נכונים לשיתוף פעולה, וכן נדרשות מהם מיומנויות של העצמת המפוקחים ויכולת ללמוד מתשומותיהם ולהעריך את בקשותיהם. להט וטלית (2011) מדגישות גם הן את הצורך שהמפקחים ילמדו לקדם את שיתוף הפעולה בינם לבין המפוקחים. יש "לחזק את ההדדיות והקולגיאליות, האמון בין הצדדים, מתן חיזוקים גם בהיבטים החיוביים. חיזוק מרכיב ההדדיות במערכות היחסים בין המפוקחים למפקחים נתפס כבעל משמעות בעיקר בתחום שירותי הרווחה" (עמ' 8). נקודת מבט זו על היחסים בין מפקחים למפוקחים תואמת את התפיסה ששותפות בין מגזרית מתבססת לא רק על הממד המבני (כגון נהלים ברורים להתנהלות), אלא גם על הממד הבין אישי. במידה רבה היחסים הבין אישיים הם שקובעים אם השותפות תצא לפועל (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; Selsky & Parker, 2010).

המחקר הנוכחי בוחן את היחסים ואת שיתוף הפעולה הן בממד המבני – תפיסת המכרז בעיני שני המגזרים – והן בממד הבין אישי, כפי שהוא בא לידי ביטוי ביחסים בין מפקחים למפוקחים לפני המכרז, במהלכו ומיד אחריו.

שיטה

משתתפי המחקר

על פי גלזר (Glaser, 1978, p. 45) יילכו חוקרים, בשלב גיוס המשתתפים למחקר, ל"קבוצה שהם מאמינים כי תמקסם את האפשרות להשיג מידע". ברוח הצעה זו השתמשנו בשיטת דגימה הטרוגנית (Patton, 2002); פנינו לגורמים עתירי ידע מהמגזר הממשלתי ומהמגזר השלישי והזמנו אותם להשתתף במחקר. המדגם כלל 12 משתתפים, שישה מהמגזר הממשלתי (שר הרווחה, מנכ"ל משרד הרווחה, היועצת המשפטית של משרד הרווחה, ראש השירות לפרט ומשפחה, מפקחת ארצית ומפקחת אזרית) ושישה משתתפים מהמגזר השלישי, כולם מנהלי מקלטים לנשים מוכות (מקלט חרדי, מקלט מהצפון, מקלט מירושלים ומקלטים מהמרכז, חלקם בעלי תפיסה פמיניסטית וחלקם לא). השונות בין המשתתפים והמגזר שהם שייכים אליו אפשרו לבחון את התופעה הנחקרת מנקודות מבט שונות. אף שרואיינו גברים ונשים, הוחלט לצטט את כולם בלשון נקבה, כדי לשמור על האנונימיות שלהם.

ראיונות

כל משתתף רואיין פעם אחת, כשעתיים, בידי אחת החוקרות, במשרדו בבית קפה על פי בחירתו. מטרת המחקר נמסרה למשתתפים, והם חתמו על טופס הסכמה מדעת (בהתאם לדרישת ועדת האתיקה של המוסד). הראיונות נערכו בין דצמבר 2011 למאי 2012. היו אלה ראיונות עומק מובנים למחצה, ומטרתם היתה ללמוד על יחסי הגומלין בין משרד הרווחה לבין המקלטים לנשים מוכות, לפני המכרז השלישי שנכשל, במהלכו ומיד אחריו (ראו שאלון בנספח 1).

הליך ניתוח תימטי

שתי החוקרות ניתחו, כל אחת בנפרד, את כל 12 תמלולי הראיונות בטכניקת הניתוח התימטי של לובורסקי (Luborsky, 1994, p. 189), שיטת ניתוח תוכן המתאימה לניתוח נתונים איכותניים, שנאספו בראיונות עומק מובנים למחצה (Butcher, Holkup, Park, & Maas, 2001). ניתוח תימטי מאפשר הצגה ישירה של נקודת המבט, של המשמעויות ושל חוויות הפרט עצמו.

בהתאם להליך שקבע לובורסקי (Luborsky, 1994) למדה תחילה כל חוקרת את הנתונים בקריאה חוזרת ונשנית של כל תמלולי הראיונות, בלי לסמן או לכתוב דבר. בהמשך שבה וקראה כל אחת מהן את כל התמלולים לצורך זיהוי ותיעוד נקודות מרכזיות ונושאים ראשוניים. הרעיונות העיקריים שזוהו וסווגו כללו מושגים ומשמעויות ששייך כל משתתף מחקר לנושא השותפות.

בשלב הבא קודדה כל חוקרת באופן עצמאי את התמלילים לנושאים הראשוניים, תוך שינויים והמשגתם. בסדרת פגישות שנערכה לאחר מכן בין שתי החוקרות הן הסכימו על 43 נושאים משותפים. לאחר מיון כל התמלולים ויציקתם לתוך 43 הנושאים המוסכמים, מיינה כל חוקרת באופן עצמאי את 43 הנושאים לדפוסים. דפוסים מורכבים ממסגרת ההתייחסות של החוקרת, ומתבססים על הבחנות, על פרשנויות ועל משמעויות של הנושאים (Luborsky, 1994). כל אחת מהחוקרות זיהתה שלושה דפוסים או אבות טיפוס. שתיהן זיהו את אותם שלושה דפוסים של שותפות. דרך סינתזה של 43 הנושאים העיקריים הגיעו החוקרות להסכמה על השם המוסכם לכל אב טיפוס. הנושאים העיקריים מוינו לשלושת אבות הטיפוס כמתואר בלוח 1.

לוח 1

מיון מושגים בהתאם לשלושת אבות הטיפוס

יחסים מרצון	יחסי קבלן ללא הסכמה	יחסי קבלן בהסכמה
שיח אוהד	תוקפנות	חשדנות
גובה העיניים	שיח של שליטה	הסתרה
תחושת שליחות	חודרנות	ביטחון של מדוכאים
כבוד	בדידות	הייאוש נעשה יותר נוח
מערכת יחסים	אין עם מי לדבר	אצל מי הידע?
תחושת ייחודיות	משבר אמון	מה זה בכלל שיתוף?
אידיאולוגיה	מעבר גבול	פיל בחנות חרסינה
היסטוריה	שפות שונות	מחויבות למי?
ספונטניות	זלזול	היבלעות
מקצועיות	הפרת הסכמים	שיח משפטי
הגינות	אובדן דרך	אינטרסים שונים
	שירותיות	שלושה פורומים
	העדר תיאום	שלום קר
	נוקשות	בלבול
	פיקוח	כבדהו וחשדהו
	עלבון	רגליים קרות

אמינות ויכולת העברה

האמצעי העיקרי ששימש במחקר זה כדי להגביר את האמינות ואת יכולת ההעברה היה ראיונות ארוכים שאפשרו לחוקרות לבדוק לאורך זמן עקיבות במשמעויות שביטאו משתתפי המחקר.

גם אופן ניתוח הנתונים ודיווח הממצאים סייעו בכך. ברוח טענתם של בנר ועמיתיו (Benner, Tanner, & Chesla, 2009), שעל פי רוב ניתן להגיע לתובנות רבות יותר, כאשר מספר קוראים מפרשים טקסט, נערך הניתוח באופן עצמאי בידי שתי חוקרות מרקע אקדמי שונה, המצויות בשלבים שונים של חייהן ונבדלות במידת המעורבות ובידע שלהן בנושא שיתוף פעולה בין מגזרי. הנתונים נבחנו אפוא באופן עקיב, לאורך כל שלבי הניתוח, דרך פרספקטיבות שונות (Guba & Lincoln, 1994).

זאת ועוד, במאמר מוצג תיאור מפורט של הניתוח, כך שהקוראים יכולים להעריך את התהליכים שדרכם הושגו הממצאים. לבסוף, במאמר מוצגים ציטוטים מדויקים, כך שהקוראים יכולים להעריך באופן ביקורתי את פרשנויות החוקרות על דברי המרואיינים.

ממצאים

בקריאה חוזרת ונשנית של הראיונות נמצאו שלוש תמות מרכזיות, התואמות במידה רבה את התקופות השונות של יחסי הגומלין בין המקלטים לבין משרד הרווחה. התקופה הראשונה – מהקמת המקלט הראשון באמצע שנות ה-70 עד עריכת המכרז הראשון בשנת 2002 – מתוארת בתמה "יחסים מרצון". התקופה השנייה מתוארת בתמה "יחסי קבלן שלא בהסכמה", ומתייחסת לשני שינויים עיקריים באופן שיתוף הפעולה בין המקלטים לבין משרד הרווחה: העברת אחריות הפיקוח על המקלטים לנשים מוכות משירות נשים ונערות לשירות פרט ומשפחה בשנת 2003; התחלת מדיניות המכרזים בשנת 2002. משרד הרווחה החליט על שינויים אלה בלי לשתף את המקלטים. אף שהיה תוצאה של מדיניות המכרזים הכללית שאימצה המדינה, נתקל שינוי רדיקלי זה בהתנגדות בקרב המקלטים; התנגדות זו באה לידי ביטוי בהבניית היחסים בתקופה זו. התקופה השלישית שהחלה לאחר כישלון המכרז בשנת 2011 מתוארת בתמה "יחסי קבלן בהסכמה".

חשוב לציין שהמושגים שיתוף ושותפות באו לידי ביטוי בכל הראיונות. המרואיינים השתמשו בהם בערכוביה, ושני הצדדים תיארו בגעגוע את התקופה הראשונה, והביעו אכזבה גדולה מסוג היחסים ה"שיתופיים" שהתפתחו ביניהם בהמשך. כל אחד מהמגזרים ביטא למעשה ציפייה שונה מהיחסים בין שני המגזרים: ארגוני המגזר השלישי רצו יחסים הדומים לבנייה משותפת (Proulx, Bourque, & Savard, 2007), ונציגי הממשלה העדיפו את הגירסה המזכירה יחסי קבלנות (Proulx, Bourque, & Savard, 2007), אך בה בעת ציפו שהמגזר השלישי ימשיך להיות גמיש, ישקיע משאבים ממקורותיו העצמיים, לפחות 10% מהתקציב (פז-פוקס ולשם, 2011), יהיה מוכן לפתח מענים חדשים וייעתר לצורכי השעה של משרד הרווחה.

יחסים מרצון

בתקופה הראשונה, כאמור, נכנסו המקלטים ומשרד הרווחה לתוך השותפות מתוך החלטה עצמאית של כל אחד מהם. החלטה זו הוסדרה עם הזמן בהסכמים פורמליים יותר, כגון תקנונים (תע"ס) שעסקו בנושא, וגובתה בתמיכות שהעניק המשרד (ינאי, 2005). שיתוף פעולה מרצון הוא בסיס איתן לתחושה של יחסים הוגנים ושל אמון בין הצדדים (Huxham, 2003; Selsky & Parker, 2010). ואכן חלק מהמרוויינים, בעיקר מקרב המגזר השלישי, אך גם ממשרד הרווחה, מתארים תקופה זו כתקופה שבה שררו בין הצדדים יחסי אמון, אהדה והקשבה הדדית שסייעו בפתרון בעיות:

הכול היה צעיר ופחות פורמלי. [...] אז המקלטים היו באמת בנשמתה [של מפקחת X במשרד הרווחה; המחברות], היא פעלה מהבטן, נאבקה להקים ולתקצב עוד, והיתה תחושה שאנחנו בייבי שלה (נציגת המגזר השלישי, 20.3.12)

מהראיונות עולה שהמבנה הארגוני היה עמום בהתחלה, והסדרת היחסים דרשה תהליך ממושך בשיתוף המנהלות, העמותות ונציגי המשרד. בתחילת התהליך (בסוף שנות ה-80) הוציא שר הרווחה מינוי לקיום מפגשים בין מנהלות המקלטים (חלקן היו אז גם יושבות הראש של הארגון המפעיל) לבין נציגי המשרד. במפגשים אלה התודעו מנהלות המקלטים זו לזו, והחליטו להקים פורום בלבדי שלהן. פורום בלתי פורמלי זה, הפועל כבר 15 שנה ויותר בכוח ענייני והתמדתן של המנהלות, דן בצרכים של המקלטים ומשמש להן גוף מקצועי תומך שבו הן גם מעלות ומנסחות רעיונות חדשים:

בזמנה של אורה נמיר היא הקימה אז משהו שנקרא מועצת נשים, מועצת מקלטים, והיום אני כבר לא כל כך זוכרת איך קוראים לזה. אפילו היה כתוב לנו בתע"ס. [...] זה היה מנהלות המקלטים, וכל השירות שלנו של נשים ונערות, שזה בעצם קבוצה אידיאולוגית מקצועית, לדון ולפתח טיפול בנשים מוכות בארץ (נציגת המגזר הממשלתי, 26.3.12).

זה היה מצומצם [פורום המנהלות], ובמשך השנים קמו מקלטים נוספים, וכולן הצטרפו להיות חברות בפורום הזה. הנושאים היו אקוטיים, דברים שכולנו התמודדנו איתם, ולימים ברמת המקרו מול המשרד הרווחה ומול משרדים שונים ולא רק הרווחה. ועשייה משותפת למען כולם (נציגת המגזר השלישי, 20.12.11).

הראיונות התמקדו אמנם במצב היחסים טרם המכרז שנכשל, אבל המרוויינים לא יכלו לדבר על התקופה ההיא בלי להשוותה לתקופה שבה עדיין לא החלו המכרזים. גם בתקופה הראשונה היו חילוקי דעות, אבל התחושה היתה של שליחות משותפת ורצון לקדם תפיסה אחרת, "פמיניסטית יותר", בנוגע לטיפול בנשים. תחושת השליחות

שליוותה את השותפים דומה לזו שפגשו מילבורן וקושמן (Milbourne & Cushman, 2013) ביישובים באנגליה בטרם אסדרת היחסים בין השלטון המקומי לארגוני המגזר השלישי באמצעות חוזים לאספקת שירותים. מהראיונות עולה שבתקופה זו שלפני המכרזים חשו ארגוני המגזר השלישי ונציגי המשרד מוערכים, וזיהו את הערך המוסף של העבודה המשותפת, המהווה תנאי מרכזי להצלחת שיתוף פעולה בין מגזרי (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; Gazley, 2010; Bryson, Crosby, & Stone, 2006).

מיסוד היחסים, שהחל כבר בתקופה זו, קיבל מפנה לאחר השינויים הארגוניים שהתחוללו במשרד הרווחה: העברת המקלטים לידי שירות פרט ומשפחה ואימוץ מדיניות ההפרטה החלקית. על טיב היחסים שהתפתחו בתקופה זו בתמה הבאה.

יחסי קבלן שלא בהסכמה

ינאי (2005) תיאר את המעבר למכרזים כמפנה המשקף מבחינת המקלטים ירידה במידת ההערכה של המדינה את פועלם. הול ועמיתיו (Hall, Clark, Giordano, Johnson, & Van Rockel, 1977) גרסו ששיתוף פעולה בכפייה, באמצעות חוק או תקנה, עשוי להיות יעיל רק בעתות משבר ולתקופות קצרות, אך נדרשת עבודה מעמיקה סביב יחסי השותפים כדי שהשיתוף יהיה אפקטיבי. ואכן מהראיונות עולות תחושות של אכזבה הדדית, של הארגונים מהמדינה ושל המדינה מהארגונים. למעשה ביטאו הארגונים את תחושת הכורח הכרוכה בהמשך שיתוף הפעולה שהחל מרצון והפך ליחסי קבלנות שלא בהסכמה. יחסי כורח אלה נבעו מהאינטרסים של כל אחד מהצדדים; המקלטים היו זקוקים למימון, והמדינה היתה זקוקה למסגרות הפעלה. התחושה המרכזית של הארגונים היתה שהמדינה מנסה להשתלט עליהם ואינה מעריכה את פועלם, בעוד המדינה לא הבינה מדוע הארגונים לא מוכנים לקבל את הכללים החדשים שבזכותם גדל מאוד היקף המימון למקלטים:

העניין של המכרזים היה בגלל המדיניות של X [שר בממשלה; המחברות] להפרטה. ואני שאלתי שאלה: איך אפשר להפריט משהו שהוא לא שלך? אתה יכול להפריט את שירותי הרווחה במדינה ואת הבריאות, אבל זה לא שלך. והשתמשו אולי במונח לא נכון, אבל הם התכוונו לעשות את המכרזים, ואנחנו מאוד התנגדנו (נציגת המגזר השלישי, 5.2.12).

ומשרד הרווחה רוצה לקבל את כל השליטה מול המקלטים שרוצים לקבל את הסיוע, אבל לא את כל השליטה (נציגת המגזר השלישי, 13.6.12).

דברי המרואיינים מעידים כיצד בתקופה זו של החלת המכרזים נגדע השיח הפורה וההדדי שהתנהל עד אז בין משרד הרווחה לארגוני המגזר השלישי והתחלף בשיח של שליטה וכפייה. כך בדיוק מתארים מילבורן וקושמן (Milbourne & Cushman, 2013) את המעבר בין יחסים שיתופיים ליחסים חוזיים:

שיטת המכרז ביטלה את הצורך [בשיח]. כשאתה מקבל סכום קבוע לאישה, והתקציב שלך קבוע ונוקשה, אז אין מקום לדיון, כי אם האמירה היא "זה מה שיש ועם זה תסתדרו", ומצפים שנגייס כספים, אז כבר לא היה דיבור (נציגת המגזר השלישי, 13.2.12).

היום הקשר שלי עם העמותות הוא דרך המכרז. הפיקוח שלי אמור לפקח על האם הם עומדים בתנאי המכרז ונותנים את כל מה שהם צריכים. [...] והקשר שלי עם העמותה הוא בצמתים של משבר. [אני] כן מתייחסת מאוד למנהלות המקלטים ולצוות הטיפולי, ואני חושבת שאנחנו מטפחים, מנסים לטפח אותם, וגם מתחשבים ושומעים מהם את הצרכים ומקבלים או לא מקבלים אותם, ונענים או לא נענים להם (נציגת המגזר הממשלתי, 22.12.11).

בד ובד עם השינויים באופן המימון – מעבר מתמיכה למכרזים – עבר משרד הרווחה גם שינוי ארגוני, ובמסגרתו הועברו המקלטים משירות נשים ונערות לידי שירות פרט ומשפחה. שינוי זה גרר גם שינוי בדפוסי ההתנהלות בין המקלטים לבין הפיקוח. שיתוף פעולה בין מפקחים למפוקחים אמור להתפתח ביחסי גומלין ארוכי טווח, המבוססים על אמון ועל הלימה בתפיסת המטרות (Amirkhanyan, 2008; Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). נראה שהשינוי הארגוני במקרה שלפנינו שחק את האמון ששרר עד אז בין המקלטים לבין השירות שעבדו מולו לפני כן:

עם נשים ונערות היה יותר קשר, ואז בבת אחת בוצע המעבר הזה לפרט ומשפחה; לא היה עדכון מסודר על זה. הועברנו לאגף החדש, ואיתו הגיעו גזרות ובעיות, והבעיות גרמו לקשר לא טוב. [...] ידענו שזה קורה, אבל אף אחד לא התייעץ איתנו מה המשמעות של זה ולמה; כלום. ככה זה קרה. אני יודעת למה זה קרה, וזה נעשה בלי שום תיאום (נציגת המגזר השלישי, 5.2.12).

היתה לי משימה, גם מחוץ וגם מבית. מבית הייתי צריכה לגייס גם את אלה מעלי ואת אלה מסביבי. [...] ולכן אמרתי שפורום המנהלות, עם חוסר האמון בין שירות נשים ונערות הקודם לבין שירות פרט ונערה, בין המקלטים לפקדי הסעד שזה, מייצג משהו של אנטי אחר, הם לטובת הגברים. [...] הנושא של פורום מנהלות-מפקחים, זה היה משהו שהיה צריך ליצור אותו בחויה שלי, בראייה שלי, ממקום לא פשוט. כבר לא היתה מועצת נשים ונערות (נציגת המגזר הממשלתי, 26.3.12)

שינויים אלה השתקפו גם בשפה שהתפתחה בין המקלטים למשרד, שפה המבליטה את ההפרדה – הם ואנחנו – ואף מכרסמת במחויבות המוסרית שהיתה ברורה בטרם תרבות החוזה והתערערה לאחוריו.

ב-95' העמותה שהקימה את המקלט בשיתוף עם משרד הרווחה והעירייה עשתה זאת מתוך אידיאולוגיה ובהתאמה גמורה ל-X [אזור מגורים מסוים; המחברות]. זה היה ברור שהצוות יהיה יהודיות וערביות, וזה נשמר בהקפדה כל השנים, ובאמת תמיד היינו גאות ביכולת לעשות את זה בכל הזמנים הקשים גם כשיתוף, [...] וכעת במכרז האחרון או זה לפניו, המכרזים מדברים על מקלט באזור השרון, על מקלט לערביות בצפון ומקלט מעורב באזור חיפה. צד אחד בי מאוד שמח, ואמרתי "זה הכרה". וצד שני אמר: "רגע, אנחנו המצאנו את זה, אנחנו פיתחנו את זה, אנחנו מתחזקות את זה, ואם יום אחד לא יבוא לנו? יום אחד, הגזענות תשתלט עלי, לא משנה מה. יום אחד העו"סיות פה יחליטו להקים קליניקה פרטית של משהו, ולא אמצא מישהי מתאימה. כי תמיד זה היה התעקשות חזקה ולא פשוטה. אז מה, עכשיו אני חייבת?" ובא לך אז לעשות דווקא את ההפוך (נציגת המגזר השלישי, 20.3.12).

התיאור בריאיון מבליט את המעבר מיחסים מרצון ליחסי קבלן שלא בהסכמה, שהתפתחו בעקבות היחסים החוזיים. חוזים מכתבים על פי רוב יחסי כוח היררכיים ה"עשויים לנכס את שפת האמון, אבל לעתים קרובות הם כופים הסכמה ומגבילים גישות חלופיות, ולכן הם יוצרים 'ברוטליות חדשה' במערכות פנים ובמערכות בין מגזריות" (Milbourne & Cushman, 2013, p. 491):

מה זה השיתוף? זה כשאני מקשיבה לכולם, ובסופו של דבר יכול להיות שחלק אקח יותר וחלק פחות. יכול להיות שעל חלק מהדברים המשרד אומר: "אתם אומרים ככה ואני אומר ככה. יש דברים שיש עליהם חילוקי דעות מקצועיים, ומה לעשות, אני קובעת מדיניות ואת לא" (נציגת המגזר הממשלתי, 26.3.12).

התקשורת הלקויה בין משרד הרווחה לבין העמותות באה לידי ביטוי גם בתפיסה של המשרד את הדרך לבניית מכרזים. בתפיסת העובדים הסוציאליים הבכירים והפקידות הבכירה במשרד אפשר לזהות את ההשפעה של כלכלת השוק המובלעת בתוך מדיניות ההפרטה החלקית (Lavallette, 2011). המושגים המרכזיים המרכיבים את מדיניות המכרזים שאימצו הם תחרות חופשית, מניעת מונופול, עמידה בסטנדרטים וספקי שירותים. כחלק מאותה תפיסה התגבר גם הצורך של המשרד לשלוט בפיתוח התכנים של המקלטים, והתפתח ויכוח בידי מי הידע, מי המומחה, מאבקי כוח בין מגזריים המתועדים היטב בספרות (שמיד ואלמוג-בר, 2013; Bryson, 2009; Babiak & Thibault, 2009; Crosby, & Stone, 2006; Gazley & Brudney, 2007):

בשנים הראשונות נלחמתי נגד התפיסה שיש להם את המונופול על ההבנה מה זה אישה מוכה, המונופול על הידע. המשפט השגור היה "את לא מבינה". ואמרת: "אני וגם המפקחים שלי כן מבינים, כי אנחנו עובדים במרכזים לאלימות ומכירים את האוכלוסייה, וזה אותו דבר." [...] עשינו סבב, וישבנו יום שלם בכל אחד מהמקלטים. שמענו מה הם עושים וראינו בעיניים. וזה לקח בערך חצי שנה, אולי פחות. אחר כך כשגמרנו לשבת במקלטים וקיבלנו תמונה, גם בעיניים וגם בשתיקה, ישבנו וחשבנו מה צריך לעשות. [...] אני חושבת שהם באמת עשו דברים נהדרים, והן נשות מקצוע מצוינות [מנהלות המקלטים; המחברות], אבל היתה תקיעות בתפיסה של "אני יודע את הכול". [...] התוצאה של החשיבה המשותפת [בין המפקחים; המחברות] היתה שבעצם אמרנו שאנחנו רוצים לקבל אחריות על המודלים של העבודה ולשלוט גם על התכנים של העבודה (נציגת המגזר הממשלתי, 22.12.11).

מאבקי הכוח היו דו סטריים. בעקבות אירוע באחד המקלטים הגישה אחת מדיירותיו תלונה למשרד על אופן ההתנהלות ועל טיב הטיפול בנשים במקלט. המשרד החליט לערוך בדיקה, בלי לדווח לארגון המגזר השלישי המפעיל את המקלט על התלונה ועל הבדיקה. דרך ההתערבות הפוגענית בעיני הארגון המפעיל גרמה להסלמה ביחסים בין המשרד לבין המקלטים. בעקבות זאת יזם אחד הארגונים של המגזר השלישי יום עיון שבו נדונו יחסי הגומלין בין המשרד לבין המקלטים. התחושה של אותו ארגון היתה שבאמצעות יום עיון, שהמקלטים יהיו בו הרוב והמשרד המיעוט, ישיגו המקלטים יותר כוח כדי להתמודד עם המשרד. הספרות דנה במגבלות הכוח של הגוף הדומיננטי, כאשר הגופים התלויים בו מתאגדים נגדו (סמואל, 2005):

יום העיון הזה תרם לנו. [...] זה לא קרה מאז שוב [שמשרד הרווחה נכנס למקלט בלי לדווח לארגון; המחברות]. אני יודעת משיחות עם מפקחות שהן החליטו שבפעם הבאה הן יתנהלו אחרת; זאת אומרת נלמד היחס (נציגת המגזר השלישי, 20.12.11)

מהראיונות עולה שלארגונים היה ברור מאוד מה בכוונתם לעשות ושהמרוואיינות חושבות שהן גם נשכרו מהמהלך. עם זאת נפגעה הפקידות הבכירה באופן אישי. אנשי המגזר הממשלתי חשו שאופן הצגתם באותו יום עיון עשה להם עוול ושנפגע בסיס האמון ההכרחי לשיתוף פעולה בכלל ולשיתוף פעולה בין מגזרי בפרט (Huxham, 2003):

הייתי מובלת קצת לתוך היום עיון הזה, וכשהתפכחתי ממנו הבנתי שהוא היה יום עיון. הבנתי, ואגיד מלה קשה, זה היה משהו מאוד אנטי ממסדי (נציגת המגזר הממשלתי, 22.12.11).

למה אני צריכה שיתוף פעולה עם משהו שהוא מאוד אנטי ממסדי? וכשבאים ואומרים שאני כמו פיל בחנות חרסינה, אז אני אומרת "אין דבר, אני מעדיפה לבדוק היטב ואני גם לא סומכת על אף אחד בעיניים עצומות". לא בגלל שאני לא מכירה ולא סומכת. אני מאוד מעריכה וסומכת, אבל אני לא בונה מדינה על זה שאני סומכת על משהו. זה לא רציני ולא מקצועי. אני צריכה לבדוק, ובשביל זה המדינה משלמת לי משכורת (נציגת המגזר הממשלתי, 26.3.12).

ניתן לראות כיצד המימון ההולך וגדל משנות ה-90 ואילך הציב דרישות חדשות מצד הממסד כלפי המקלטים והחל לעורר דילמות בקרב המקלטים. הספרות מתייחסת להשלכות של השפעת מקורות המימון על ארגוני המגזר השלישי ולנטייתם להתיישר ולהידמות יותר למגזר המממן אותם (זיכלינסקי, 2010; Rees, 2014). עוד מתייחסת הספרות לחשיבות האידיאולוגיה החברתית של ארגוני המגזר השלישי ולגיוון במקורות המימון כמקורות כוח המסייעים להם להתמודד עם הדרישות העולות וגוברות של מקורות מימון אלה (שמיד, 2013). נטיות אלה הלכו וגברו, ככל שהחריפו היחסים בין המקלטים לבין המשרד, עד שהגיעו לכדי משבר עמוק סביב כישלון המכרז השלישי. על ההסלמה ביחסים, המשבר והיחסים שכווננו אחריו להלן.

יחסי קבלן בהסכמה

היחסים בין המקלטים לבין המשרד המשיכו להסלים, כאשר כל צד המשיך להתחפר בעמדתו. יום העיון יצר בקרב הארגונים תחושה שיש צורך בהתארגנות, אך צורך זה התחזק רק לאחר שיצא המכרז השלישי, שנתפס אצלם כנוקשה ביותר, ובייחוד לאחר שהמכרז עצמו נכשל. אחד היתרונות של ארגוני המגזר השלישי על פני ארגוני המגזר הממשלתי הוא החופש שלהם לפנות לראש הפירמידה הפוליטית, בלי שיידרשו לאישורים בירוקרטיים והיררכיים הנדרשים במגזר הממשלתי. לשם כך הם נעזרים גם בהון חברתי (גדרון, בר וכץ, 2003). במקרה הנוכחי בחרו ארגוני המגזר השלישי לפנות ישירות לשר הרווחה ולתקשורת כדרך להפעיל לחץ פוליטי על המערכת (Henig, Holyoke, & Moser, 2003):

אני הפעלתי את כל מערכת הקשרים שלי עם שר הרווחה. [...] הייתה לי כאן עובדת, [...] והפעלתי אותה להפעיל את השר (נציגת המגזר השלישי, 20.12.11).

ויצא מכרז. [...] יצא מכרז נוראי, קמה צעקה, אנחנו כבר [...] באותו רגע הפכנו להיות ארגון העל עם לוגו וכזה, [...] ובאותו רגע כבר התקשורת התייחסה לארגון

העל. המשרד היה המום. מה פתאום ארגון העל, מה זה הדבר הזה בכלל? (נציגת המגזר השלישי, 25.10.11)

האיום על המשך קיומם, שחשו המקלטים נוכח תלותם הרבה במימון הממשלתי, הוביל להתארגנות משותפת של הארגונים, למרות החשדנות ששררה גם בינם לבין עצמם (יוגב-קרן, 2010), בעיקר עקב הצורך להתחרות זה בזה במכרזים (Rees, 2014):

אי אפשר היה לייצר שיתוף פעולה [עם המגזר הממשלתי], אם לא היינו בונים מרכז כוח (נציגת המגזר השלישי, 25.10.11)

ההתארגנות, אך בעיקר הפנייה לפוליטיקאים ולתקשורת, נתפסו במשרד כפגיעה אישית ומקצועית נוספת, שרק העמיקה כמובן את החשדנות בין שני המגזרים:

אני חושבת שכל הקמפיין שהיה נגד המשרד גם על המכרז הראשון [הכוונה למכרז השלישי שנכשל; המחברות] וגם בתקופת הביניים [הכוונה לזמן בין כישלון המכרז לבין הוצאת המכרז המחודש; המחברות] היה מלוכלך, ומי שהוביל את זה היתה X מארגון העל, שאני באמת לא יודעת מי נתן לה את המנדט (נציגת המגזר הממשלתי, 22.12.11).

בגדול אני לא אוהבת שיורקים עלי, והיו ניסיונות לזה. ואני חושבת שלאנשי המקצוע במשרד יש הרבה מאוד ידע, ולאף אחד אחר אין מונופול על הידע והניסיון, למרות שאני מאוד מעריכה את הניסיון והידע של עובדי המקלטים. אבל הם לא בלעדיים בשטח, ומותר וצריך לפקח עליהם (נציגת המגזר הממשלתי, 26.3.12).

מלבד המתח ברובד האישי, עולה בראיונות גם המתח, שתואר בסקירת הספרות, בין אחריות הדיווח שהממשלה מחויבת לה לבין הצורך לשמור על האוטונומיה מצד ארגוני המגזר השלישי (Milbourne & Cushman, 2013):

אמרנו להם, אנחנו נקבל אותם [נשים נפגעות סחר בנשים; המחברות] גם אם אתם לא מממנים [המשרד החליט לממן רק במקלט מסוים; המחברות], כי יש לנו מקורות מימון שלנו. אני לא שואלת אתכם מה לעשות. אתם לא בעלי הבית שלנו. ועד היום יש לי את המדיניות הזאת. שאם יש מקרים שאני סבורה שמשרד הרווחה לא יממן, אנחנו נמשיך לקבל את האישה, כאשר אנחנו מרגישים שהיא זקוקה לזה (נציגת המגזר השלישי, 5.2.12).

יש לי הרבה כבוד לעמותות, ויש שם אנשים נפלאים. הם גם התגייסו לשני מבצעים גדולים שלנו, למרות הכעסים, והם קיבלו נשים באמצע הלילה. ומקצועית יש לי רק מלים טובות להגיד עליהם. אבל יש להם חוסר קבלה של

העובדה שהם עומדים בתחרות, וזה כספי ציבור ויש את חוק חובת המכרזים (נציגת המגזר הממשלתי, 26.3.12).

לאחר משבר המכרז השלישי, שבו כאמור הפסידו חלק מהארגונים הוותיקים וזכה ארגון חסר כל ניסיון קודם בהפעלת מקלטים לנשים מוכות, בוטל המכרז, ונערך אחד חדש שכלל חלק מהתיקונים שביקשו המקלטים, אך לא את כולם. על המכרז המתוקן הסכימו הן נציגי המקלטים והן נציגי המשרד. אחריו התפרק ארגון העל של המקלטים, וניכר היה שמדיניות המכרזים, נכון לזמן ביצוע המכרז האחרון, מקובלת על כולם. שני המגזרים כוננו יחסי גומלין שאותם כינינו יחסי קבלן בהסכמה. סוג זה של יחסים נע על הרצף בין קבלנות לבין בנייה משותפת, אך קרוב יותר לקבלנות. הדוגמה שלהלן בשפת המקלטים ממחישה היטב יחסים אלה:

עובדה שביקשו מאיתנו להגיב על המכרז האחרון, וקיבלו חלק מהתגובות שלנו ויישמו חלק מהן. בסדר. אבל משהו כן נתפס, והיה אחר, גם על פי ההערות שלנו, וזה שיח. לא אומרת שתעשו מה שכולנו אומרות או עמותות אומרות. אבל זה כמו שאישה מקבלת החלטה שהיא חוזרת לבן זוגה. זה החלטה שלה. אבל היא חוזרת אחרת, אחרי שהיא קיבלה כבר ידע, וידע זה כוח; היא לא לבד בעולם, והיא חוזרת אחרת (נציגת המגזר השלישי, 13.2.12).

המקלטים שהתנגדו לשיטת המכרזים מיד עם החלטה, ואף ניסו כבר במכרז הראשון להתארגן נגדה אך כשלו בשל התחרות בינם לבין עצמם, קיבלוה בסופו של דבר. למעשה זכתה מדיניות הפרטה החלקית (מיקור חוץ) ללגיטימציה בקרב נציגי המקלטים. חלקם ציינו שהתחרות שהמכרז מעודד מקדמת את עירנותם:

אני חושבת שיש משהו במציאות של המגזר השלישי, שזה יותר טוב. המכרז הוא לא בכיס הקטן שלך; זה לא שלך לעד; אתה תצטרך להמשיך ולשפר ולהוכיח. הכריש הקטן הזה שמסתובב, האיום שנמצא שם, מביא ליצירתיות ולגיוס משאבים, ויוצר מוטיבציה ומביא את האנשים הטובים לשטח. כי מעניין לך ואתה מפתח, ואתה מאתגר (נציגת המגזר השלישי, 20.12.11).

אחרים ציינו את היתרון הכלכלי של המכרזים מבחינת הארגונים:

נראה לי שזאת מלכודת דבש מסוימת, ואי אפשר להגיד עלינו שאנחנו מופרטים, כי תמיד היינו. בעצם כשצועקים הפרטה הפרטה, תמיד היינו לגמרי זה, ודרשנו מהמדינה לקחת אחריות. כי כולנו מאמינים שהמדינה צריכה להתעסק גם עם קשישים וגם עם זה. אז הם לא לוקחים אחריות בדרך של לשים את זה תחת משרד הרווחה, אלא לוקחים כמיטב הימים האלה עמותות זכייניות וכו', ומעניין אם כליילו אותנו כעובדי קבלן (נציגת המגזר השלישי, 20.3.12).

היו כאלה שראו במדיניות ההפרטה דרך המאפשרת לתת מענה רב תרבותי:

אני מייצגת כאן מגזר שלא משתף פעולה עם הממשלה, ופה יש קושי גדול, ואני לא יודעת אם זה בכל המקלטים. אבל לגבי המגזר שלי, אנחנו מתווכים בעצם. [...] אני מכירה את האוכלוסייה, יודעת איך לפנות אליה ואיך לעודד נשים להגיע אלינו, ויוצרת אצלן פתיחות לפנות אלינו (נציגת המגזר השלישי, 13.6.12).

והיו כאלה שהדגישו את הגמישות של ארגוני המגזר השלישי לעומת הנוקשות של מערכות גדולות, כגון אלה של הממשלה:

מערכות גדולות לא יכולות להיות גמישות מספיק לנהל מקלט כמו שצריך, בעיני. מקלט זה משהו שצריך להיות אינטימי וגמיש (נציגת המגזר השלישי, 5.2.12).

בקרב ארגוני המגזר השלישי משלימים עם ההפרטה, אך עדיין רוצים לפתח דיאלוג פורה, ולמעשה לקדם את היחסים לבנייה משותפת:

אני לא רואה סתירה בין האידיאולוגיה שלי לזו של הרגולטור, לחלוטין לא. אני חושבת שאנחנו רואים עין בעין את הצורך והצורה שצריך לטפל. [...] לא מדמינת מצב שהם יכתיבו לי דברים. ביחד נבנה את המודל הכי טוב. כך אני מצפה. לא רואה בעיה בלעבוד עם הרגולטור יחד ולקבל ממנו גם פיקוח וגם הוראות הפעלה, את הכול. אבל זה לא סותר את זה שצריכה להיות הידברות (נציגת המגזר השלישי, 13.6.12).

נראה שלמרות התהליכים שהובילו את יחסי הגומלין למצבם הנוכחי – יחסי קבלן בהסכמה – יש עדיין תקווה לכונן שיח אחר שייקח בחשבון את צורכי ארגוני המגזר השלישי ואת צורכי הממשלה לטובת האוכלוסייה המקבלת שירותים באמצעותם. לאפשרות זו נתייחס בהמלצות לפרקטיקה הנגזרות מממצאים אלה ומהדיון.

דיון

ממצאי המחקר משקפים תמונת יחסים שהשתנתה לאורך שלוש תקופות מרכזיות: הקמת המקלטים עד למכרז הראשון, שני המכרזים הראשונים והמכרז השלישי שנכשל. היחסים הפכו מיחסי שותפות ליחסי קבלן שלא בהסכמה ואז ליחסי קבלן בהסכמה. נכון לעכשיו שני המגזרים מסכימים בנוגע לתועלות שבמדיניות ההפרטה החלקית (כפי שתואר בממצאים), אך אין הם שבעי רצון מאיכות היחסים ביניהם. מניתוח התפתחות היחסים ניתן להצביע על מספר גורמים שקידמו את השותפות בתקופה הראשונה ואפשרו את

המשך היחסים בשתי התקופות האחרונות ועל מספר גורמים שכרסמו בתחושת הערבות ההדדית בין שני המגזרים.

תחילה נציין שגם המחקר הנוכחי, בדומה לקודמיו (להט וטלית, 2011; Huxham, 2010; Selsky & Parker, 2010; Milbourne & Cushman, 2003), מעיד על חשיבותם העצומה של היחסים הבין אישיים בין מפקחים למפוקחים, סגנון הפיקוח והמוכנות לפתח דיאלוג כגורמים מקדמים או מעכבים. כל גילויי האהדה או ההתנגדות בקרב ארגוני המגזר השלישי הדהדו את תחושת נציגיהם לנוכח טיב היחס של מפקחי השירות, בין אם מפקחים מחוזיים או ארציים. בתקופה הראשונה תיארו נציגי הארגונים את המפקחים כמי שהקשיבו להם, קידמו דיאלוג ונתנו להם הרגשה שהם בני טיפוחים. בהמשך הם חשו שהיחסים התקררו ושאינן להם בני שיח, ולכן עליהם לפתח מוקדי כוח לעומתיים כדי לזכות באוזן קשבת. תחושה זו מצביעה על החיוניות שבהכשרת מפקחים לניהול יחסים שתפניים עם המפוקחים (להט וטלית, 2011; Amirkhanyan, 2008; Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006).

במחקר נמצאו גם הגורמים המקדמים האלה:

- לאורך כל שלוש התקופות העריכו נציגי הממשלה את שליחותם של ארגוני המגזר השלישי. הם ביטאו את הערכתם גם בתקופה השלישית שבה הגיע העימות בין שני המגזרים לשיאו, נטייה הרווחת, כאמור, בקרב המגזר הממשלתי במצבים של יחסים חוזיים (Witesman & Fernandez, 2006; Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006).
- בתקופה שקדמה למכרזים חשו שני המגזרים שלשותפות יש ערך מוסף.
- יחסי אמון נמצאו כתשתית מרכזית לקידום שותפות בת קיימא (Almog Bar & Zychlinski, 2014; Huxham, 2003; Milbourne & Cushman, 2013), שנשמרה בעיקר בתקופה הראשונה.
- שני המגזרים הסכימו בנוגע לתועלתה של מדיניות הפרטה החלקית: תקצוב, מענה רב-תרבותי, תחרות המעודדת שיפור מתמיד. שניהם סברו שאין לחזור למדיניות שבה המדינה היא המתקצבת והמספקת הבלבדית של השירותים. למעשה ניכר כאן תהליך של איזומורפיזם (DiMaggio & Powell, 1983; Claeye & Jackson, 2012) – העתקת הערכים הרווחים במגזר הממשלתי למגזר השלישי. המגזר השלישי מאמץ את הערכים המקובלים על המגזר המעניק לו את המימון, את הלגיטימציה לפעילות (Schmid, 2004) ואת הרגולציה.

הגורמים המעכבים:

- התערערה תשתית האמון ההדדי בעיקר בסוף התקופה השנייה ובתקופה השלישית.

- תחושת הלכידות של ארגוני המגזר השלישי, שנבעה מהצורך להישרד אל מול המגזר הממשלתי והניעה אותם למאבק כוח, היתה חלקית וזמנית. התאגדות של ארגוני מגזר שלישי יכולה אמנם לסייע להם מאוד בהשגת משאבים ומטרות משותפות אחרות, אבל נראה שהתחרות בין הארגונים מפעילי המקלטים (יוגב-קרן, Rees, 2014; 2010) לא אפשרה להם לבסס תשתית משותפת ארוכת טווח. על כן כשתם המאבק המשותף, שהתעורר בעקבות כישלון המכרז השלישי, התפרקה ההתאגדות.
 - מאבקי כוח בין שני מגזרים על השליטה בכל היבטי הפעילות של פרויקט משותף, ובמקרה שלנו המקלטים, הם אחד הגורמים הנפוצים לקשיים בשיתופי פעולה בין מגזריים (שמיר ואלמוג-בר, Bryson, 2013; Babiak & Thibault, 2009; Crosby, & Stone, 2006; Gazley & Brudney, 2007).
 - המגזר הממשלתי אימץ במידה רבה את תפיסת כלכלת השוק המובלעת בתוך מדיניות ההפרטה החלקית (Lavallette, 2011) והקשיח את התנהלותו מול ארגוני המגזר השלישי (Milbourne & Cushman, 2013; Rees, 2014).
- נראה שהמצב שאליו הגיעו שני המגזרים, "יחסי קבלן בהסכמה" בלשונו, מאפשר אמנם את המשך התנהלותם של המקלטים, אבל לא מעודד בנייה משותפת (Proulx, Bourque, & Savard, 2007) או שותפות פעילה ואפקטיבית, המביאה לתוצאות המיטביות ששיתופי פעולה בין מגזריים עשויים להפיק (לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיר, 2013; Milbourne & Cushman, 2013; Rees, 2014).

המלצות לפרקטיקה

מבחינת הגורמים המקדמים את שיתוף הפעולה או המעכבים אותו לאורך שלוש התקופות, נראה שאימוץ חלק מהשיטות שנהגו בהתחלה היה מאפשר לשפר את יחסי הגומלין בין שני המגזרים. אחת השיטות המרכזיות היא הדיאלוג (Huxam, 2003; Milbourne & Cushman, 2013; Selsky & Parker, 2010). דיאלוג מאפשר לפתח משמעות משותפת ולהביא לידי ביטוי את כל הקולות מתוך כבוד הדדי ורצון למצוא פתרונות משותפים. הדיאלוג תואם את תורת המשילות החדשה (מנחם, להט וסימן טוב, 2006), הגורסת שאין המדינה (המגזר הממשלתי) יכולה לפתור לבדה את הבעיות החברתיות, והיא זקוקה לשם כך לשיתופי פעולה עם המגזרים האחרים. הרעיון המרכזי של תורה זו הוא שהיחסים יתנהלו לא באופן היררכי-אנכי אלא באמצעות מבנים רשתיים-אופקיים. על בסיסו נוסח במשרד ראש הממשלה, עוד בשנת 2008, מסמך מדיניות

שמטרתו לקדם את שיתופי הפעולה בין המגזרים, ובעקבותיו גם הוקמו שולחנות עגולים שבהם שלושת המגזרים נוטלים חלק.

הספרות כיום מעודדת אסטרטגיה של שיתופי פעולה בין מגזריים כדרך מיטבית לקידום פתרונות חברתיים, אך רק לאחרונה היא גם החלה לעמוד על המחירים ששותפות זו תובעת מכל אחד מהמגזרים (לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013; Almog-Bar & Zychlinski, 2014). המחקר הנוכחי תומך בספרות מתפתחת זו ומרחיב את התובנות בנוגע לאופי שיתופי הפעולה, בייחוד בנוגע למשמעותם, כאשר הם הופכים למעשה להסוואה למאבקי כוח שאף צד אינו מרוצה מהם, אך מרגיש שעליו לכפותם ולקבלם כחלק מהמשחק הנורמטיבי, מצב שאותו כינינו "יחסי קבלן בהסכמה". החתירה לשותפות, העומדת לכאורה בבסיס הרציונל למודלים המגוונים לשיתופי פעולה בין מגזריים (Rees, 2014), קורסת באורח פרדוקסלי, ככל שהמנגנונים לקידומה מובנים ונוקשים יותר ולא לוקחים בחשבון את מורכבותן של התופעות החברתיות. אלה מצריכות יתר גמישות ומרחב פעולה נדיב מזה הנוצר בעקבות מדיניות ההפרטה החלקית, מרחב שבו המגזר השלישי יכול לפרוח ולהתפתח.

מכאן נראה שיש מקום לבחון את היחסים בין המקלטים לבין משרד הרווחה באמצעות תפיסה שיתופית ולקדם שולחן עגול שיהווה מעין מועצה ציבורית לפיתוח ולקידום המדיניות העוסקת במקלטים לנשים מוכות ובאלימות כלפי נשים בכלל. המלצה מעין זו מצויה גם בספרות הקוראת למנהלים במגזר הממשלתי להזמין בעלי אינטרסים להשתתף בפיתוח מטרות השירות שיש לספק, בטרם התחלת תהליך המכרז, כדי שהם יסייעו לקבוע את סדרי העדיפויות (Amirkhanyan, 2008; Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). הצעתנו היא שבמועצה יישבו נציגי המקלטים, נציגים של משרדי ממשלה, נציגי אקדמיה ואולי גם נציגות מקרב הנשים שנעזרו בשירותי המקלטים. באמצעות שיתוף נציגות מקרב הנשים שנעזרו במקלטים ניתן יהיה לתת מענה מדויק יותר לצרכים של לקוח הקצה, שכיום אינו מיוצג, למרבה הפרדוקס, בחוזה שבין הממשלה לבין המקלט המספק את השירות (Van der Valk & Van Iwaarden, 2011). פורום מוסדר וקבוע מעין זה יוכל לקדם שיתוף בידע ובמידע, לפתח פתרונות חדשים ובוודאי להציע מודלים מיטביים למקלטים, תוך כדי התייחסות למציאות הרווחת וליכולות הארגונים והממשלה לממן אותם. פורום כזה יכול גם לבנות מסמך מדיניות שיהווה את הבסיס למכרז וידגיש את סדר העדיפויות של המרכיבים השונים. הבנה מעין זו תאפשר לקדם מכרז הוגן הנשען על עוגנים מקצועיים. יתר על כן, אפשר שפורום מעין זה ימצא גם פתרונות אחרים, מלבד המכרזים, למימון המקלטים.

מגבלות המחקר והמלצות למחקרי המשך

המגבלה המרכזית של המחקר הנוכחי היא היותו מחקר איכותני, ומעצם טיבו הוא יכול להעיד רק על התהליכים שהתרחשו במקרה הנחקר, ולכן לא ניתן להכליל ממנו למקרים אחרים. ואולם כאן טמונה גם תרומתו: יכולת הבדיקה המעמיקה של המחקר האיכותני מאפשרת לחשוף רבדים נסתרים, ובמחקר שלנו את הרבדים הנסתרים של היחסים בין המגזר השלישי לבין משרד הרווחה בסוגיית ההפרטה החלקית.

אנו מעריכות שנכון להמשיך ולחקור את מהות יחסי הגומלין בין המגזר הממשלתי לארגוני המגזר השלישי גם בתחומי שירות אחרים, כדי לאפשר השוואה ביניהם ולבחון אם אופי שיתוף הפעולה בין שני המגזרים משתנה בהתאם לתחום. ייתכן שיש לבחון גם היבטים מגדריים בשיתופי הפעולה בין המגזר הממשלתי למגזר השלישי.

מקורות

אלמוג-בר, מ' וזיכלינסקי, א' (2010). "זו היתה אמורה להיות שותפות": יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות לממשלה במיזם יניב. ביטחון סוציאלי, 83, 161-194.

אתר משרד הרווחה:

http://www.molsa.gov.il/Populations/Distress/FamilyViolence/ProtectionAndFirstAid/Pages/TM_02_02_01_A1.aspx

גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל אביב: קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

דטל, ל' ולינדר-גנץ, ר' (2011). המהלומה של משרד הרווחה לנשים המוכות. *The Marker*, 15 ביולי.

זיכלינסקי, א' (2010). השפעת תהליכי ההפרטה החלקית והמסחור על תכונות ארגוני המגזר השלישי בישראל. ביטחון סוציאלי, 82, 11-79.

ינאי, א' (2005). מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי. ביטחון סוציאלי, 70, 77-109.

להט, ל' וטלית, ג' (2011). תהליך בהתהוות או שינוי הכרחי? רגולציה בשירותי הרווחה האישיים בישראל (נייר מדיניות 2011.02). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

לחמן-לזר, נ', אלמוג-בר, מ' ושמיד, ה' (2013). שותפויות בין מגזריות – גישות תיאורטיות וממצאי מחקר. סדרת מאמרים, חוברת 19. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

לינדר-גנץ, ר' ודטל, ל' (2011). בעקבות הביקורת הציבורית: משרד הרווחה משנה המכרז להפעלת מקלטים לנשים מוכות. *The Marker*, 6 ביולי.

מנחם, ג', להט, ל' וסימן טוב, א' (2006). הון חברתי, משילות, דמוקרטיה ותפוקות מדיניות: ניתוח מושגי וכמה הערות על ההקשר הישראלי. סוציולוגיה ישראלית, 2, 423-397.

סמואל, י' (2005). ארגונים: מאפיינים, מבנים, תהליכים (מהדורה שנייה מורחבת ומעודכנת). חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה.

פז-פוקס, א' ולשם, א' (2011). בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דוח שנתי 2011. ירושלים: המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר.

קטן, י' (2007). הפרטה חלקית בשירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל ו' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 101-130). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שמיד, ה' (2013). השפעת מקורות המימון השונים על ההתנהגות הארגונית, האסטרטגית, הפיננסית והניהולית של ארגוני שירותי אנוש ללא כוונת רווח. סדרת מאמרים, חוברת 16. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שמיד, ה' ואלמוג-בר, מ' (2013). שותפויות בין מגזריות: ממצאי מחקר, מסקנות והשלכות לפרקטיקה של שותפויות. סדרת מאמרים, חוברת 20. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

Almog-Bar, M. & Zychlinski, E. (2012). A façade of collaboration: Relationships between philanthropic foundations and the government in social policy making in Israel. *Public Management Review*, 14 (6), 1-20.

Almog-Bar, M. & Zychlinski, E. (2014). The relationship between philanthropic foundations and government in collaborations. *International Journal of Public Sector Management*, 27 (3), 201-211.

- Amirkhanyan, A. A. (2008). Collaborative performance measurement: Examining and explaining the prevalence of collaboration in state and local government contracts. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*, 523-554.
- Babiak, K. & Thibault, L. (2009). Challenges in multiple cross-sector partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 38* (1), 117-143.
- Benner, P. E., Tanner, C. A., & Chesla, C. A. (2009). Expertise in nursing practice: Caring, clinical judgment, and ethics. New York: Springer.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review, 66* (3), 323-331.
- Bryson, M. J., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review, 66*, 44-55.
- Butcher, H. K., Holkup, P. A., Park, M., & Maas, M. (2001). Thematic analysis of the experience of making a decision to place a family member with Alzheimer's disease in a special care unit. *Research in Nursing & Health, 24* (6), 470-480.
- Claeye, F. & Jackson, T. (2012). The iron cage re-revisited: Institutional isomorphism in non-profit organisations in South Africa. *Journal of International Development, 24*, 602-622.
- DiMaggio, P. D. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*, 147-160.
- Gazley, B. (2010). Linking collaborative capacity to performance measurement in government-nonprofit partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 39* (4), 653-673.
- Gazley, B. & Brudney, J. L. (2007). The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 36*, 389-415.

- Glaser, B. G. (1978). *Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory* (vol. 2). Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1985). *Naturalist inquiry*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of Qualitative Research*, 2, 163-194.
- Hall, R. H., Clark, J. P., Giordano, P. C., Johnson, P. V., & Van Rockel, M. (1977). Patterns of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22, 457-474.
- Henig, J. R., Holyoke, T. T., Lacireno-Paquet, N., & Moser, M. (2003). Privatization, politics, and urban services: The political behavior of charter schools. *Journal of Urban Affairs*, 25, 37-54.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5 (3), 401-423.
- Lavallette, M. (2011). Social work in crisis during crisis. *Canadian Social Work Review*, 28 (1), 7-24.
- Luborsky, M. R. (1994). The identification and analysis of themes and patterns. In J. F. Gubrium & A. Sankar (Eds.), *Qualitative methods in aging research* (pp. 189-210). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Milbourne, L. & Cushman, M. (2013). From the third sector to the big society: How changing UK government policies have eroded third sector trust. *Voluntas*, 24, 485-508.
- Najam, A. (2000). The four-c's of third sector-government relations. *Nonprofit Management and Leadership*, 10 (4), 375-396.
- Patton, M. Q. (2002). Designing qualitative studies. *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3, 230-246.
- Proulx, J., Bourque, D., & Savard, S. (2007). The government-third sector interface in Quebec. *Voluntas*, 18, 293-307.
- Rees, J. (2014). Public sector commissioning and the third sector: Old wine in new bottles? *Public Policy and Administration*, 29 (1), 45-63.

- Romzek, B. S. & Johnston, J. M. (2005). State social services contracting: Exploring the determinants of effective contract accountability. *Public Administration Review*, 65 (4), 436-449.
- Seitanidi, M. M. & Lindgreen, A. (2010). Editorial: Cross-sector social interactions. *Journal of Business Ethics*, 94, 1-7.
- Selsky, J. W. & Parker, B. (2010). Platforms for cross-sector social partnerships: Prospective sensemaking devices for social benefit. *Journal of Business Ethics*, 94, 21-37.
- Schmid, H. (2013). Nonprofit human services: Between identity blurring and adaptation to changing environments. *Administration in Social Work*, 37 (3), 242-256.
- Schmid, H. (2004). Organization-environment relationships. *Administration in Social Work*, 28 (1), 97-113.
- Witesman, E. M. & Fernandez, S. (2013). Government contracts with private organizations: Are there differences between nonprofits and for-profits? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42 (4), 689-715.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 149-172.
- Young, D. R. (2006). Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations. In E. T. Boris & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits and government: Collaboration and conflict* (pp. 37-81). Washington: The Urban Institute Press.

נספח 1 : שאלון לריאיון עומק

- א. תספרי לי בבקשה על פורום מנהלות מקלטים. מתי הוא הוקם? מי מנהל אותו? מה תפקידו?
- ב. תספרי לי קצת על היחסים בין המשרד לבין העמותות בטרם הוקם הארגון של העמותות למקלטים. מה היה התפקיד של כל אחד?
- ג. ספרי לי בבקשה על הסיבות שלדעתך הניעו את X לקדם ארגון של העמותות הפועלות בתחום של המקלטים. האם ידוע לך מי משתתף בו ומהו תפקידו?
- ד. הבנתי שהתרחש לפני כשנתיים אירוע ביחסים בין X לבין המשרד שגרם לחשיבה מחודשת על היחסים. האם את/ה יכול/ה לספר לי עליו?
- ה. מהו לדעתך המודל שבו צריכים להתנהל היחסים בין המשרד העמותה והמנהלות של המקלטים? מה אמורים להיות התפקידים של כל אחד מהם?
- ו. איך היית מגדיר/ה את סוג היחסים בין המשרד לבין העמותות כיום?
- ז. האם צריך להיות לדעתך תפקיד לעמותות ולמנהלות בתהליך של גיבוש מכרז? אם כן, מהו? ואם לא למה?
- ח. אם העמותות צריכות להיות מעורבות בתהליך גיבוש המכרז, מה אמור להיות התפקיד של העמותה לעומת הממשלה? מה אמורות להיות אסטרטגיות העבודה של העמותות?
- ט. האם יש מקום לקיים שולחן עגול בין הממשלה לבין העמותות סביב נושא המקלטים? אם כן, מי אמור להוביל את השולחן? אם לא, למה?
- י. מהי לדעתך אסטרטגיית הממשלה בגיבוש המכרזים?
- יא. איזה קריטריונים היית מנסח/ת לשם קידום מכרז הוגן?
- יב. האם לקראת המכרז האחרון שנכשל היתה התארגנות של העמותות סביב תהליך ניסוח המכרז? אם כן, מה הוא היה?
- יג. למה לדעתך נכשל המכרז האחרון?
- יד. בהמשך לתביעות של הקיץ, האם לדעתך יש מקום להעביר את הפעלת המקלטים לידי הממשלה ולהוציא את העמותות מהתפקיד הזה? אם כן, למה? ואם לא למה? (יתרונות וחסרונות)

