

רכש שירותים חברתיים בישראל כמגדר תנאי העסקה: המשא ומתן בין המדינה למעסיקים זוכי מכרזים¹

אורלי בנימין²

שיטת הניהול הציבורי החדש הצליחה להנחיל במערכות החינוך, הבריאות והרווחה במדינות ה-OECD את מגמת צמצום עלויות השכר בהפעלת השירותים החברתיים. תוצרי מגמה זו היו נושא למחקרים רבים שהפיקו ספרות ענפה. ואולם מחקרים מעטים בלבד בחנו את תהליכי המשא ומתן הכרוכים בהכנת החוזים בין המדינה לבין מפעילי השירותים. במיוחד מצומצם הדיון במשא ומתן זה כתהליך ממגדר ובאפשרות שארגוני החברה האזרחית המתחרים על הפעלת השירותים יקראו תיגר על מגדור זה. מטרת המחקר המוצג כאן היא לפענח את האופי הממגדר של החוזים האמורים. לשם כך הוצגו שתי שאלות מחקר: כיצד מתעצבים במשא ומתן שבין הפקידות המופקדת על איכות השירותים לבין הפקידות המופקדת על תקצוב אפיונים ממגדרים של תנאי העסקה בשירותים החברתיים? האם ככוחם של ארגוני החברה האזרחית המעסיקים עובדים בתנאי העסקה הממגדרים לקרוא תיגר על מגדור זה? המתודולוגיה של האתנוגרפיה המוסדית היא שהובילה להתמקדות בתהליכי המשא ומתן על החוזים, וכחלק ממנה נערכו 35 ראיונות עם פקידים במשרדי הבריאות, הרווחה והחינוך, עם מפעילי שירותים ועם מועסקים. מהראיונות עלה שתפיסת הפקידות מכוונת התקצוב לא מייחסת חשיבות למיומנות מקצועית בתחומי הטיפול ומכאן גם לא לתגמול על מיומנות כזו בהפעלת שירותים. עלו גם מגבלות כוחם של ארגוני החברה האזרחית לקרוא תיגר בד בבד עם שיתוף הפעולה שלהם עם המגדור, שעיקרו הימנעות ממימון הכשרות מקצועיות וצמצום עד מינימום של היקף

1 גרסה מוקדמת של מאמר זה הוצגה בכנס לכבוד פרישתה של פרופ' חנה הרצוג, שלה אני חבה תודה עמוקה על תמיכה ארוכת שנים. כמו כן אני אסירת תודה למרטין וילר מעמותת קו לעובד על מסירתו הרבה בביצוע הראיונות לצורך מחקר זה וכן לקרן ברל כצנלסון על מימון איסוף הנתונים. בנוסף ברצוני להביע את תודותי לחוה רימון, העורכת הלשונית של ביטחון סוציאלי, שעשתה את הבלתי ייאמן לטובת המאמר.

2 המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בר-אילן.

המימון לעבודה מיומנת. במאמר נידונים משמעויותיהם של ממצאים אלה והתיקון הנדרש בהפעלת השירותים החברתיים בישראל.

מלות מפתח: מינהל ציבורי, תנאי העסקה, שירותים חברתיים, מגדור

מבוא

בתחילת שנות ה-80, שהיו שנות שיא מבחינת כוחם של איגודי עובדים במגזר הציבורי, הופיעה בעולם המינהל הציבורי מגמת החיסכון בעלויות השכר הכרוכה בתפעולם של שירותים חברתיים. מגמה זו היתה אחד המרכיבים במערכת רפורמות שכונתה הניהול הציבורי החדש (New Public Management) ואשר העיקרון המארגן המרכזי שלה הוא החלתו של ניהול עסקי (Politt & Bouckaert, 2011). אחד מהיבטי הניהול הציבורי החדש הוא הפעלת שירותים חברתיים (בכל מדינה, משרד ממשלתי או רשות מקומית ובכל תחום כשלעצמו) על בסיס חוזים שנחתמו בין המדינה לארגוני חברה אזרחית לאחר משא ומתן בין הצדדים על פרטי ההתקשרות. חוזיות זו ממלאת תפקיד מרכזי בהליך התקצוב של השירותים ובפיתוח נוהלי פיקוח על הפעלתם,³ והיא מסדירה צורות שונות של שותפויות.

בבואם להשפיע על אפיוני החוזה, על היקף התקצוב של השירות ועל אופי הפיקוח עליו, בשותפויות בין המדינה לגופי החברה האזרחית ולארגונים פרטיים (או עסקיים) למטרות רווח (Private Public Partnerships – PPP), משתנות עמדות הכוח של נציגי המדינה וארגוני החברה האזרחית בכפוף לגורמים שונים. גם אם חוזים אלה כבר זכו לתשומת לב מסוימת מבחינת היבטי המימון והפיקוח (Grimshaw & Hebson, 2005), לא נדונו משמעויותיהם הממגדרות בתוך מערכות חינוך, בריאות ורווחה. בירור תפיסותיהם של המעורבים בעיצוב החוזים להפעלת שירותי חינוך, בריאות ורווחה בישראל עשוי אפוא לתרום להבנתו של הליך עיצוב החוזים, במיוחד בביאור עמדות הכוח המובחנות של הצדדים ומשמעויות המגדור המגולמות בו. מגדור בהקשר זה הוא התהליך שבו מתחזקת ההנחה עתיקת היומין שאין עבודתן של נשים מיומנת ומקצועית ושניתן ליהנות מתוצריה ללא תמורה או ללא תמורה הולמת (Folbre, 2006). בבקשו להרחיב את ההבנה בנוגע למגדור המתרחש בתהליך עיצוב החוזה, העלה המחקר המוצג כאן שתי שאלות: כיצד מתעצבים במשא ומתן שבין הפקידים המופקדים על איכות השירותים לבין הפקידים המופקדים על התקצוב אפיונים ממגדרים של תנאי העסקה בשירותים החברתיים? האם

3. שורשיו של הניהול הציבורי החדש בזרוע של ארגון ה-OECD, שהופקדה מאז הקמתו ב-1964 על הכנסת רפורמות מבניות למגזרים הציבוריים, וברוח המלצותיה עוצב ב-1979 קוד הרכישות הממשלתיות בהסכם הסחר המכונה GATT, שהניע את הרפורמות במגזרים הציבוריים ברחבי העולם (לסקירה מפורטת ולגרסתו הספציפית בישראל ראו Benjamin, 2014).

ארגוני החברה האזרחית, המעסיקים עובדים בתנאי העסקה ממגדרים, יכולים לקרוא תיגר על מגדור זה?

באמצעות שתי שאלות אלה ביקשתי לבחון את האפשרות שיש פער בין העמדה המוצהרת לבין ההתנהלות של הפקידות הציבורית. בעוד החוזים מנוסחים באופן שאינו פוגע בשוויון המגדרי, בפועל נובעת מהם משמעות סמויה, הפוגעת במבנה ההזדמנויות הפתוח לפני נשים המועסקות בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה, בכך שהיא מנתבת אותן למשרות פוגעניות ופוגעת בפוטנציאל ההשתכרות שלהן. על רקע תדמיתם של ארגוני החברה האזרחית כארגונים המחויבים לנשים והמתבססים במידה רבה על כוח העבודה שלהן, חשוב לבחון גם אם מחויבותם באה לידי ביטוי בהקשר של החוזים להפעלת שירותים חברתיים.

סקירת הספרות שלהלן מתמקדת בדיון המתנהל בספרות על מאבקי הכוח בין ארגוני החברה האזרחית למדינה בעיצוב דרכי הפעלתם של השירותים החברתיים המופרטים, מציגה את אחד התוצרים הידועים של הפרטת השירותים והמעבר לניהול החוזי – תנאי העסקה הירודים בארגוני החברה האזרחית – ומציעה הסבר מפורט על תהליכי מגדור.

יחסי הכוח בין המדינה לבין ארגוני החברה האזרחית

בד בבד עם התבססות המגמה של הפחתת עלויות שכר בתפעול השירותים החברתיים התבססה חובת המכרזים, המחייבת פרסום טיוטת החוזה שהמשרד הממשלתי מעוניין לחתום עם מפעיל שירות. זאת עוד בטרם מועברת האחריות מהמדינה לגופים מפעילי השירות שנבחרו בהליך ההשוואה בין הגופים שהגישו הצעות. רוב מגישי הצעות הם ארגוני חברה אזרחית שחלקם קמו כחלק מהתהליך כדי ליהנות ממשרות ניהול ומפוטנציאל הרווח המגולם בהפעלת השירותים (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001). בשותפויות בין המדינה לארגוני החברה האזרחית והמגזר העסקי (Private Public Partnerships) משתנים יחסי הכוח של נציגי המדינה וארגוני החברה האזרחית בכפוף לגורמים שונים: ארגוני חברה אזרחית המפעילים שירותים חברתיים תלויים בתקציב המדינה⁴ יותר

4 על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014) חלקו של המימון המדינתי במימון מלכ"רים הוא 49.8%; כלומר: המדינה תלויה מאוד בארגונים המפעילים שירותים חברתיים. גם אם בספרות שוררת הסכמה שהמימון המדינתי הוא משאב של כוח, אין הסכמה על מידת השפעתו. סלמון (1995) ראה את השפעת המימון המדינתי כחיונית בעיקרה, בשל היותה אמצעי להעברת ערכי הניהול הציבורי לגופי החברה האזרחית. שמיד ושרון (2012) מצאו שהשפעת המימון המגיע דרך הפעלתם של מיזמים מדינתיים על פועלם האידיאולוגי של אלכ"רים בישראל היא מועטה יחסית. ובכל זאת שמיד (2013) טוען שלתלות בזכייה במכרזי המגזר הציבורי יש השפעה הניכרת בהתנהלות קונפורמית ובירוקרטיה.

מאשר ארגוני חברה אזורית אחרים (Kendall, 2003). בדרך כלל היקף השירותים שהמדינה רוכשת מהם הוא חלק הארי של הכנסתם; על כן מבחינתם משאב כוח זה של המדינה קריטי במיוחד. לחילופין, גופים ציבוריים המממנים שירותים חברתיים תלויים בהשתתפות ארגוני החברה האזורית במכרזים; ללא השתתפותם בטלים היתרונות המיוחדים לתחרות.

התמקדות ביחסי כוח אלה, טוען קנדל (Kendall, 2003), מאפשרת להבין את אופני הפעולה של ארגוני החברה האזורית, כמו גם את עולם העבודה המתהווה בהקשר של החוויות המארגנת את השירותים החברתיים המופרטים. חקר היחסים בין המדינה לארגוני החברה האזורית בהקשר האנגלי נבחן עד היום במסגרת התיאורטית של הפעולה הארגונית ברשת (Grimshaw et al., 2005). מסגרת זו אפשרה לחוקרים לבחון את מערך הגורמים (בהם גם הסוכנויות המדיניות) הקובעים את מידת ההשפעה של ארגון על ארגונים אחרים הפועלים מולו או בסביבתו ואת מידת השפעתם עליו. כך התנסחה ההכללה האומרת שארגונים מכוונים להעביר סיכונים לארגונים התלויים בהם. כאשר ארגון חזק (משרד ממשלתי או רשות מקומית למשל), התר אחר מפעיל של שירות חברתי, מעביר למתחרים במכרז על הפעלת אותו שירות את עול הנשיאה בעלויות שכר העובדים והכשרתם המקצועית, העובדים המועסקים בארגון הזוכה במכרז נחשפים לכל פרקטיקות ההישרדות שהארגון נוקט נוכח רמת הסיכון הגבוהה. ספק השירות שהתחייב במכרז להעסיק גם כוח עבודה מיומן ויקר (שמיד, 2013) לא יוכל לשרוד כלכלית, אם לא יצמצם את עלויות העסקתם של העובדים. עקרונות אלו שזיהו גרימשאו ועמיתיו (Grimshaw et al., 2005) מבליטים את השינוי במשמעותן של עלויות העסקה: מאמצעי תמיכה באזרחים ובאזרחיות המועסקים בידי מנגנון המדינה ונהנים מיציבותו לסיכון שהמדינה הודפת וספקים מתמודדים עמו על ידי שיטוחו למינימום. בהשוואה בינלאומית בין אוסטרליה לאנגליה נמצא שגופי חברה אזורית באוסטרליה מגיבים לנטיית המדינה לצמצם את הוודאות בנוגע למימון, בשל מימון לטווח קצר בלבד, בהעסקה זמנית (Cunningham et al., 2014). תוצרי הלוואי של הגדרת עלויות העסקה כסיכון, ובהם אי ביטחון תעסוקתי ותחלופה גבוהה של עובדים, בדרך כלל לא זוכים להתייחסות בדיונים על איכות השירות.

בהתייחס למאבק המתחולל סביב השאיפה של כל צד להעביר את הסיכון אל הצד האחר, כלומר שהאחר יישא בעלויות, והכרוך במאבק ההישרדות של הארגונים מפעילי השירותים ניסחו גרימשאו והבסון (Grimshaw & Hebson, 2005) את עקרון "הלקוח החכם". על פי עיקרון זה, היענות לתביעות כספים שאינן כלולות בחוזה, ואשר הוצגו לאחר חתימתו, וחסרונו של מנגנון העברת מידע, הנוגע להתנהלותם של ספקי שירותים, בין היחידות השונות של המגזר הציבורי (חלקן עבדו עם הספקים), מגבילים את יכולתה של המדינה להתנהל כלקוח חכם. עם זאת, במרוצת השנים השתכללו מנגנוני המגזר

הציבורי, ומנקודת מבטה של המדינה הם נותנים מענה יעיל יותר לאתגר זה. השתכללות זו האיצה את הדיון האקדמי במעמד של אלה המופקדים על איכות השירותים (welfare professionals), ומחקרים מעלים אפשרות שיש בה נטייה לשטח את האופי המקצועי של השירותים החברתיים, לדכא את המוטיבציה של אנשי המקצוע ולהרחיקם מהשטח דרך קידום למשרות ניהול (Evetts, 2009) ואפילו באמצעות העלאת שכרם (Pavolini & Klenk, 2015). בהקשר זה אווטס (שם) מתארת את ההתנהלות המדינתית כהשתלטות של פרופסיונליות ניהולית על פרופסיונליות מקצועית.

איכות ההעסקה בארגוני החברה האזרחית המספקים שירותים חברתיים

סטפן באך (Bach, 2011) השתמש במונח דה-פרופסיונליזציה בהקשר של המאמץ שמוסדות המדינה משקיעים כדי לצמצם את עלויות מימון השכר בשירותים החברתיים. באך (שם) טען שכדי להימנע מעלויות ההעסקה של כוח עבודה מיומן, עוקפים קובעי מדיניות השירותים החברתיים המלצות של בעלי המקצוע (welfare professionals), המחויבים לסטנדרטים מקצועיים הנוגעים לרמת המיומנות של כוח העבודה בשירותים אלה. כך בארצות הברית, למשל, אחיות מעשיות או אחיות לא מוסמכות עדיין (nursing assistants) מועסקות במקום אחיות, פרקטיקה טיפוסית לבתי חולים אמריקניים. לטענת אפלבוואם ושמיט (Appelbaum & Schmitt, 2009), מדריכים ללא הסמכה מועסקים במקום עובדים סוציאליים, ומנחים ללא תעודת הוראה מועסקים במקום מורים. בישראל פרקטיקה זו מיושמת בעיקר במסגרת הפרטת השירותים לבני נוער (כגון חסות הנוער או ה"ה"), הצהרונים והמועדוניות וכן במנגנון החיסונים שהוקם כחלק מהליך ההפרטה בתחום השירות של אחיות בתי הספר. סטפן באך (שם) מצדד בפרקטיקה הזו וטוען שהיא מרחיבה את מגוון ההזדמנויות הפתוח לפני אלה שלא עלה בידם לרכוש הכשרה מקצועית רלוונטית. היבט חיובי זה של העסקה, ללא הכשרה וללא התגמולים שהיא מבטיחה, תועד גם בישראל (Nagar-Ron, 2014). ואולם למרות יתרון פוטנציאלי זה, חשוב להפנות תשומת לב לסוגיית ההכשרה של עובדים לא מקצועיים אלה. הסתמכות השירותים החברתיים על עובדים שלא עברו הכשרה משמעותה פגיעה מתמדת במקבלי שירותים. באנגליה עלתה לכותרות שערורייה הנוגעת לניהול כוח עבודה לא מיומן בבית החולים בעיר סטראטפורד.⁵ שם הסתכמה הכשרתן של עוזרות לאחיות בשעתיים צפייה בסרט וידאו. ואולם לאורך זמן כה התרבו מקרי המוות של חולים, עד שדוחות ביקורת ציבוריים

יצאו חוצץ נגד שיטותיו של הניהול הציבורי החדש, הממעיט בחשיבות ההכשרה בשירותים החברתיים. ביינס (Baines, 2004) מבליטה ביקורת זו ורואה בחסרון ההכשרה סיכון של ממש לאיכות השירות, המשמש כדי לחזק את ההזדמנות לשוב ולבסס את השירותים החברתיים על מתנדבים. זאת משום שקל בדרך זו לשלב בתהליכי העבודה המקוטעים, שלא דורשים מיומנות ושיקול דעת, את אלה שאין צורך לשלם להם ובדרך זו לחסוך את מימון שכרם של בעלי ההכשרה והיכולת להפעיל שיקול דעת מקצועי.

החוקר האנגלי איאן קנינגהאם (Cunningham, 2011) עוקב לאורך זמן אחר תנאי ההעסקה בארגוני החברה האזרחית. ממחקריו עולה שאי הודאות הנוגעת למימון היא אחד הגורמים העיקריים לתלות הארגונים במכרזים, והיא נובעת מהתעקשותם של מוסדות המגזר הציבורי, במיוחד רשויות מקומיות, להזמין עוד ארגונים, גם מחוץ לאנגליה, להשתתף במכרז חוזר, כדי לחזק את נראותה של התחרות. על פי מחקרו מאפשר שלב זה של מכרז חוזר, לא רק לחזק את נראותה של התחרות, אלא גם לקצץ עוד בעלויות הביצוע ובעלויות כוח העבודה. בהקשר זה הפרו רבים מהארגונים שסקר קנינגהאם את מחויבותם לחוזים קיבוציים, וכך יצרו בתוך אותם עיסוקים פערים הולכים וגדלים בין מועסקי המגזר הציבורי (אלה שהמדינה עדיין משלמת את שכרם) לבין מועסקיהם. בתוך כך נאלצו ארגונים ששינו לרעה את תנאי ההעסקה של מועסקיהם, להתמודד עם התארגנות ואיומי שביתה ועזיבה, עם אי שביעות רצון ועם ירידה כללית באיכות השירות.

טיעונים אלה מקבלים תיקוף וגיבוי בדוח שהציגו כץ ויוגב-קרן (2013) על העסקה בארגוני החברה האזרחית (ראו גם מאמר המתפרסם בגיליון זה). מתוך ממצאיהם עולה ש-44% מכלל מועסקי מגזר זה עובדים בתחום החינוך והמחקר, כ-17% בתחום הרווחה, התרבות והפנאי וכ-7% בתחום הבריאות. כ-91% מהמועסקים במגזר השלישי הם יהודים, והנשים נמצאות בייצוג יתר העומד על כ-68% מכוח העבודה בו. שכר הגברים גבוה ב-1,743 ש"ח משכר הנשים, בין היתר משום שרבות מהנשים מועסקות במשרות חלקיות. עוד מדווחים החוקרים על תחלופת עובדים גבוהה: רק רבע מכלל העובדים מועסקים שש שנים ויותר, ורק שליש מהם הצליחו לצבור 12 חודשים רצופים במהלך שנת עבודה. שיעורי ההעסקה עונתיים באופיים: הם יורדים עם תום שנת הלימודים ועולים שוב אחרי החגים.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על חודש יוני 2014 (לוח 5.7 בירחון שכר ותעסוקה,⁶ 2014) עולה שמספר המועסקים דרך הארגונים ללא כוונת רווח בסך כל השירותים הציבוריים עומד על 196,300. מלבדם מועסקים 132,800 איש בחברות פרטיות

6 המושגים להלן מוצגים בלשון טבלת הלמ"ס, גם אם המונחים בעייתיים, הלשון ארכאית וההבחנות אינן אלה המקובלות בספרות.

בתחומי הבריאות, הרווחה והסעד. הנה מספר נתונים על התפלגות המועסקים: 250 אחיות בריאות הציבור מועסקות בשירותי בריאות התלמיד המופרטים; כ-11,000 מתוך כ-20,000 עובדים סוציאליים בישראל מועסקים במגזר השלישי ובמגזר העסקי. כ-82,300 עובדות אזרחיות ישראל מועסקות בשירותי הסיעוד;⁷ 40,700 עובדים מועסקים בחברות פרטיות בתחום החינוך: 3,800 מועסקים בתוכנית קרב; 1,600 בתוכנית היל"ה; 3,500 בתוכנית החומש במגזר הערבי; 4,000 בתוכנית מיל"ת; היתר מועסקים כפי הנראה בבתי ספר ברשתות השונות (ברנקו-וייס למשל) ככוח עזר פדגוגי וברשויות המקומיות באמצעות תאגידים עירוניים (יובל חינוך, למשל, המעסיק כ-1,000 מורים, רנה קאסן בירושלים המעסיק כ-2,500 מורים) (הקואליציה להעסקה ישירה, 2014). פגיעות במיוחד הן קבוצות העובדים ללא תעודת הסמכה, כגון כוח העזר בבתי החולים ואחיות שטרם הוסמכו, מדריכים בשירותי הרווחה (כגון חסות הנוער), סטודנטים לעבודה סוציאלית, עובדות סמך מקצועיות באגפי הרווחה ברשויות המקומיות המופקדות על ביקורי בית.

קבוצות עובדים גדולות אלה, רובן נשים כאמור, חשופות לשישה מנגנוני פגיעה המאפיינים את מועסקי השירותים החברתיים שתגמוליהם נקבעים בחוזים בין המדינה לבין ארגוני החברה האזרחית: (1) פגיעה בשכר ובזכויות מצטברות – חופשות הלימודים או החגים לא מחושבות בשכר, והמעבר בין הגופים השונים מקבלי השירותים פוגע בצבירת הזכויות; (2) צמצום משרות – ויינקופף (Weinkopf, 2009) טבעה את המונח mini jobs האומר שכדי להשיג הכנסה ראויה יש לעבוד במספר משרות, כשכל אחת מהמשרות תובענית ביותר, כי בדרך כלל נדרשות יותר שעות עבודה מהשעות המשולמות, כי אין מחשבים את זמן המעבר בין מקומות העבודה השונים כזמן עבודה ועל פי רוב אין השכר השעתי תואם את עומס העבודה; (3) הבלטת אי השייכות באמצעות דרכי הדרה שונות ובידוד חברתי; (4) העדר הכשרה מקצועית, המשטח את השכר וכולם אפשרויות חילוץ מקו המינימום; (5) אי ביטחון תעסוקתי וקושי לתכנן עתיד כלכלי; (6) קושי בהתאגדות בשל יחידות התארגנות קטנות ומפוזרות ושינויים תכופים בזהות המעסיק. ניתן לכרוך שישה מנגנוני פגיעה אלה לכלל תהליך שאותו כינתה אקר מגדור (Acker, 2004).

7 ב-2011 פרסם משרד הכלכלה אומדן, ולפיו מספר העובדים הישראליים בענף הסיעוד עומד על 90,000 נפש, 78,000 מהם נשים. לוח 12.41 של הלמ"ס מתוך השנתון הסטטיסטי ל-2014 קבע שבשנת 2013 נמנו בתת-קטגוריה "מטפלי בית" (בתוך הקטגוריה 88 שירותי רווחה וסעד ללא מגורים) 82,300 נפש.

מגדור

בעקבות ג'ואן סקוט (Scott, 1986) ורואין קונל (Connell, 1987) הגדירה ג'ואן אקר (Acker, 1990) את המושג מגדור כמכלול של חמישה תהליכים מוסדיים ארגוניים, המשלבים יחד יתרונות, זכויות יתר, ניצול, שליטה, קיפוח, פעולה ורגש, משמעות וזהות והמשעתיקים בארגונים את ההיררכייה המגדרית בין גברים לנשים ובין הגברי לנשי (שם, עמ' 146), גם כאשר ברמה המוצהרת הארגון מתרחק מהיררכייה זו או קורא עליה תיגר. אמנם חוקרות שבחנו את צורות ההעסקה החדשות מצאו שלצד המגדור יש גם מגמת התרחקות ממנו (Hebson & Grugulious, 2005), אבל בהקשר של מקצועות הטיפול המגדור נראה קטגוריה אנליטית פורייה. כך, למשל, הרחיבו פטרישיה פינדלי ושותפותיה (Findlay et al., 2009) בהקשר זה את משמעויותיו של מגדור הטיפול, וקשרו את המושג לנטייתם של ארגונים ובמיוחד ממסדים המסדירים שירותים חברתיים להבין את עבודת הטיפול כפועל יוצא "טבעי" של נשיות נורמטיבית. כמו ננסי פולברה (Folbre, 2006) לפניו, התמקדו חוקרות אלה במאבק על שינוי הגישה של הממסד כלפי עבודת הטיפול של נשים; לא עוד עיסוק הבא מ"אהבה", אלא מיומנות המתפתחת לאורך זמן, הדורשת הכשרות מקצועיות, תהליכי עיבוד רפלקסיביים של התנסויות מול מקבלי השירות ובמיוחד זמן עבודה המאפשר בניית יחסים משמעותיים מולם. תהליך המגדור שאני דנה בו כאן, בהמשך לדיונים אלה, נוגע להקצאת מימון לזמן עבודה של עובדות מיומנות. הדוגמה הרלוונטית ביותר היא עובדת סוציאלית שאין חולקים על מיומנותיה, אך זמן עבודתה הממומן עשוי לרדת אל מתחת לרף מינימלי המאפשר לה לממשן. לאחרונה הציעה פט ארמסטרונג (Armstrong, 2013) להמשיג את צמצום היקפי המשרה לעובדות שעברו הכשרה כאמצעי לנשל עובדות מהאפשרות להפעיל את המיומנות שפיתחו. בהעדר די זמן להתייחסות מלאה לכל פונה, אין עובדות סוציאליות, ואף מורות או אחיות יכולות להתמסר לצרכים המוצגים לפנייהן באופן שישקף את מיומנותן המקצועית. ארמסטרונג רואה בכך תהליך המכניס גישה טיילוריסטית לתוך מציאות שגרות הפעולה בשירותים החברתיים. טיילוריזם בטענתה זו הוא המגמה התעשייתית שייצרה את פס הייצור שבו אין כוח העבודה מפעיל שיקול דעת, וניתן לשלוט בקצב עבודתו ולמדוד את תפוקתו. בעקבותיה אני מעלה כאן את שאלת המשא ומתן על ארבעת ההיבטים שאותם אני רואה כמחוללי המגדור: הפחתת השכר במקצועות הטיפול באמצעות משרות קטנות לכוח עבודה מיומן; עומס עבודה המחייב הקדשת זמן בהתנדבות; הסירוב להכיר במיומנויות טיפול כאיכות הנרכשת באמצעות שנות ניסיון בשדה ומפגש רפלקסיבי עם עובדות מיומנות אחרות; מניעת הכשרות מקצועיות ומניעת תגמול עליהן; כלומר: הגורמים המממנים רואים את עבודתן של נשים כ"אהבה" ולא כעבודה. בהיותה "אהבה" היא מגלמת בתוכה תגמולים הנוגעים לזהות ומאפשרת לצמצם

למינימום את התגמולים החומריים. כך עבודת נשים שבה ומקבלת את המשמעות של התנדבות נשים למען הנזקקים בקהילה. השתלטות הפרופסיונליות הניהולית על הפרופסיונליות המקצועית, שאותה זיהתה אווטס (Evetts, 2009), מסיגה את עבודת הנשים לתקופה שבה לא זכתה להכרה כמיומנות מקצועית. מעניין אפוא לברר, כיצד במשא ומתן בין פקידים המופקדים על איכות השירותים לבין פקידים המופקדים על התקצוב בשירותים החברתיים מתעצבים אפיונים ממגדרים של תנאי העסקה ואם ארגוני החברה האזרחית, המעסיקים עובדים בתנאי העסקה ממגדרים, יכולים לקרוא תיגר על מגדר זה.

מתודולוגיה

כדי לבחון את משמעויותיה של החוזיות התעסוקתית מבחינת מועסקי השירותים, שרוכשים משרדי הרווחה, הבריאות והחינוך, נערכה אתנוגרפיה מוסדית (Smith, 2005) במובנה כמיפוי ההליך המוסדי באמצעות ידע היומיום של הפקידים המפעילים אותו ומשתתפיו האחרים. לשם כך נערכו 35 ראיונות עם ממלאי תפקידים בחמישה ערוצים הנוגעים לתהליך רכש השירותים בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות: 12 ראיונות נערכו עם נציגי הפקידות המדינתית בארגוני המגזר הציבורי, הלוקחים חלק בעיצוב ההיבט המקצועי של החוזים הנחתמים מול ספקי שירותים (ציטוטיהם מכונים "מקצועיים"). שבעה ראיונות נערכו עם נציגי הפקידות המדינתית בארגוני המגזר הציבורי, המעורבים בתהליכי התקצוב והשינויים שהם מחייבים בהיבט המקצועי של החוזים (ציטוטיהם מכונים "תקצוביים"); בקטגוריה זו נערך ראיון אחד עם נציג חברה חיצונית המופקדת על כתיבת מכרזים. ארבעה ראיונות נערכו עם נציגיהם של ארגוני המגזר הציבורי המפקחים על ניהול החוזה לאורך זמן (ציטוטיהם מכונים "פיקוחיים"). ארבעה ראיונות נערכו עם מקבלי החלטות בארגונים מספקי שירותים, המתנסים במשא ומתן על תנאי החוזה מול הפקידות המדינתית (ציטוטיהם מכונים "ספקיים"). שמונה ראיונות נערכו עם מועסקים בשירותים ועם נציגי איגודים מקצועיים (ציטוטיהם מכונים "מועסקים"). הראיונות נערכו בידי עוזר מחקר ונמשכו כשעה. הם התמקדו בידע היומיום של המרואיינים, שהתבקשו לספר על אופני המעורבות שלהם בשלושה שלבים הנוגעים למכרז השירותים החברתיים: שלב הכנת המפרט (מסמך הדרישות לתפעול השירות), שבנוגע אליו נשאלו שאלות במיוחד על הכנת החלק במפרט הנוגע לכוח העבודה; שלב המשא ומתן והחתימה על החוזה בין המגזר הציבורי לארגון מפעיל השירות שזכה במכרז; שלב הפיקוח או ניהול החוזה לאורך זמן. חלק מהמרואיינים שמחו על ההזדמנות לחלוק את המידע שברשותם, ואחרים, במיוחד הבכירים שבהם, היו לקוניים, והתחושה היתה שהם יוצאים ידי חובתם.

התכנים נרשמו תוך כדי הריאיון ותומללו מיד אחריו. כדי להגן על המרואיינים, לא הצגתי את שמותיהם ואף לא את הארגון שהם שייכים אליו, אלא רק את מיקומם ביחס לתהליך. ניסיתי להסוות גם את מהות השירות הנרכש שתיארו. הראיונות נותחו בשיטת התיאוריה המעוגנת בשדה (Charmaz, 2006), המבוססת על חילוף תמות חוזרות באמצעות קריאה חוזרת. ההסקה בשיטת מחקר זו מבוססת על חילוף תהליך חברתי המתאפשר בשל המשמעויות העולות מדברי המרואיינים והנחשפות בניתוח. בדרך זו חולצו כאן שני תהליכים המתבססים על שתי תמות: דדוקטיבית (תהליכי המגדור) ואינדוקטיבית (תביעות ארגוני החברה האזרחית, מפעילי השירותים). התמה הדדוקטיבית התנסחה מתוך מחקרים קודמים שהצביעו על האפשרות שעקרונות הניהול הציבורי החדש מנשלים את המועסקות בשירותים החברתיים מהאפשרות להפעיל את מיומנותן המקצועית (Armstrong, 2013; Baines, 2004; Theobald, 2012). בעקבות ממצא חוזר זה חילצתי את המשמעויות הרלוונטיות לתמה זו בהתבסס על שלושה קריטריונים. שניים מתוכם – רמת השכר ומימון הכשרות מקצועיות – הציע וידאל (Vidal, 2013); השלישי – היקף המימון לעבודה מיומנת – שהציעו לוואיס ו-ווסט (Lewis & West, 2013), רלוונטי במיוחד לשירותים חברתיים. קריטריונים אלה נמצאו מתאימים במיוחד לטענת המגדור, ולפיה מצמקים את ממד המקצועיות לטובת ההבניה החברתית של העובדת כ"אחר", כפרט בכוח אדם לא מיומן.

התמה האינדוקטיבית "תביעות מפעילי השירותים" עלתה בתהליך ניתוח הראיונות, כשהדי תהליך המשא ומתן על התקצוב המגולם בחוזה עלו גם בראיונות עם נציגי מפעילי השירותים וגם בראיונות האחרים. המשמעויות שבהן תמה זו מעוגנת הן תת תקינה, אי אמון, אי-כיסוי מלא, העדר פיקוח. תביעותיהם של ארגוני החברה האזרחית עולות בהקשר של ביקורת על ארבעת היבטי התנהלות אלה. ניתוח תמה אינדוקטיבית זו חשף את עמדתם המוחלשת של ארגוני החברה האזרחית ואת יכולתם המוגבלת לעכב את תהליכי המגדור.

ממצאים וניתוח

היסטורית התבססה פעולתו של המגזר השלישי, החברה האזרחית, על כוח העבודה של מתנדבים ובעיקר של מתנדבות. עם התבססותה של שיטת הניהול הציבורי החדש המחויבת לצמצום עלויות תפעולם של השירותים החברתיים, ההתנדבות מקבלת משמעות חדשה ומהווה חלק מתהליך מגדור: עבודת נשים שאין צורך להכיר במיומנות המקצועית המגולמת בה וניתן לא לתגמל עליה. חלקו הראשון של הניתוח מבאר את

תהליך היווצרות המגדור דרך התייחסות לרמת השכר, למימון הכשרות מקצועיות ולהיקף המשרות או היקף המימון לעבודה מיומנת. חלקו השני מטפל בתביעות ארגוני החברה האזרחית וחושף את ההקשר שהן מתהוות בו.

תהליך היווצרות המגדור

בהנחיות החשב הכללי לביצוע וליישום חוק חובת המכרזים, שנהגו במשרד האוצר עד שנת 2007 (לצד הנחיה שניסחה את חובת המכרז ואת חובת המכרזים ואחרת שקבעה פיצויים מוסכמים אם יפר הקבלן את דרישות הביצוע שהגדיר הגוף הממשלתי הרוכש את השירות), הובטח שהמכרז הזוכה יהיה זה המציע את המחיר הנמוך ביותר. בהערת השוליים שצורפה להנחיה בדבר המחיר הנמוך ביותר הובהר שהנחיה זו לא תחול כשמדובר בעובדים מיומנים. הערת שוליים זו מעלה את שאלת ההכרה במיומנותן של עובדות השירות והטיפול, בשל האפשרות להזיל את העלויות בגין עובדות שאין בידן תעודה מוכרת של הכשרה מקצועית.

ב-2007 שונו, בעקבות מאבק ציבורי מתמשך, תקנות החשב הכללי; בוטלה ההנחיה לזכות במכרז את מציע המחיר הנמוך ביותר, ותחתיה נוסחה הנחיה הקובעת מחירי סף, שתוקנה שוב ב-2008. תקנת מחירי הסף לא סילקה ממכרזי המדינה את מרכיב המחיר הנמוך ביותר, אך אילצה את המעורבים בכתיבתם ובתקצובם להגדיר את שיעור משקלו של המחיר הנמוך במכלול השיקולים לבחירת ארגון החברה האזרחית הזוכה במכרז. המרוויינים הדגישו את שוליות מרכיב העלות:

עיקר השירותים של המשרד הם מתוערפים [מלשון תעריף; א"ב]; התחרות היא רק על איכות. מעטים המכרזים שאנחנו מוציאים לתמחור כספי [כלומר תחרות בין כל המגישים; א"ב]. רוב המכרזים לרוב שירותי ה[משרד] הם מתוערפים. לצורך זה ישנה ועדת תעריפים בין משרדית; יושבים בה נציגי המשרד, נציגי הרשויות המקומיות ונציגי אגף התקציבים באוצר. כדי להגיש מודל הפעלה לוועדת התעריפים, אנחנו, התקציבנים, יושבים עם מנהלי השירותים שרוצים לבנות את הפעולה החדשה ושואלים אותם איזה כוח אדם צריך ומתמחרים לפי זה. יש טבלת מחירים רוחבית. רוב המכרזים עוברים בוועדת התעריפים, ושם מאשרים את התעריף (תקצובי).

הדוברת ממוקדת בהדגשת התקנון ("טבלת מחירים רוחבית") וביסוס החוקיות של פועלה כמשתתפת ברגע הקריטי ביותר של עיצוב תנאי העסקה באמצעות המכרז. כשהיא אומרת ש"התחרות היא רק על איכות", ניתן לראות בכך התכתבות עם הביקורת הציבורית, הממשיכה לחשוד שהמחיר מהווה שיקול למרות העמדה המוצהרת, אך

התכתבות גם עם הציפייה למקצועיות, הן בהליך והן בשירותים המוצעים. בה בעת, בכל הנוגע לרמת התערוף או התקצוב נראה שהדוברת לא מעוניינת לשאת לבדה באחריות: היא אומרת שהאחריות על רמת המחיר היא לא שלה אלא של קבוצת המעורבים הגדולה בוועדה. התקנון המגולם בטבלת מחירים רוחבית מהותי לסוגיית רמת השכר. דוברים הבהירו שהטבלה עוצבה על בסיס ההסכמים הקיבוציים שקובעים את השכר המשולב של המועסקים על פי דרגה וותק. הסכמים אלה משקפים, כידוע, קשת של הנחות ממגדרות שאפשרו לציירופי ותק ודרגה רבים בתוכם להסדיר רמות שכר נמוכות מאוד לאלה שאין בידן תעודת הסמכה כמורות, כעובדות סוציאליות או כאחיות. גם כאשר יש בידן תעודות הסמכה, התקנון מתבסס על השוואה לדרגות שכר נמוכות. הסכום הנקב בטבלה כשכר המתאים למועסקים בכל אחד מהעיסוקים לקוח מתוך טבלת השכר שבה מופיעות מספר רמות שכר. בניתוח מסמך שבו הופיע מרכיב כוח האדם במכרז התברר שנבחרה רמת השכר הנמוכה ביותר. מכאן עולה השאלה כיצד נקבעת רמת הדירוג המקצועי. המענה של המרואיינים לשאלה זו מחזיר את האחריות לוועדת התעריפים: "את הדירוג והדרגה לרוב קובע הגוף המקצועי במשרד הרווחה. הם מביאים לוועדה את המלצתם לדרגת העובדים הנדרשים, וועדת התעריפים מקבלת או משנה את המלצתם בהתאם לעניין" (תקצובי). מרכיב רמת השכר בתהליך המגדור מתבטא בשני אופנים שונים: (1) נשים שאין בידן תעודת עיסוק, המעידה על שייכותן לקטגוריה שמשרדי הממשלה מחילים עליה הסכמים קיבוציים, משתכרות שכר מינימום המשולם לכוח עבודה "בלתי מקצועי". כך למשל עומד שכרן של העובדות בשירותי הסיעוד על 23 שקלים לשעה, שכר שהיה גם מנת חלקם של מדריכי חסות הנוער בטרם התאגדו והצליחו לשנותו לאחר מאבק. (2) אצל נשים שיש בידן תעודת עיסוק, המעידה על שייכותן לקטגוריה שמשרדי הממשלה מחילים עליה הסכמים קיבוציים, רמת השכר מחושבת על פי רמת הדירוג המקצועי הנמוכה ביותר האפשרית.

מימון הכשרות מקצועיות

נקודת השיא של המגדור היא הסירוב העיקש לראות בעובדות הטיפול, הן בגיל הרך והן בגיל השלישי, עובדות מקצועיות:

מראש צריך לבנות קורסים שמכשירים אנשים, אבל זה עולה כסף. השאלה היא תמיד במה להשקיע – בעוד כיתות או בהכשרה של הצוות. ב[פרויקט הזה] יכול להיות שהמערכת חושבת שמספיק שה[עובדת] תהיה אימא טובה או אישה טובה. הם מראש מורידים את הסטנדרטים, כי לא מחזיקים מזה, יש פער עצום בין המטרות לבין מה שקורה. [...] התחושה שלי שהם לא חושבים שזה הדבר המרכזי, לכן אפשר להפריט את זה. ישקיעו ב[תוכניות]. [...] לא יחשבו להכניס

הכשרות מקצועיות ל[פרויקט]. גם העובדות תופסות את עצמן כעובדות סוג ב'. אין להן יומרה. [...] אלה [בפרויקט] הן מראש סוג ב'. גם העבודה נראית אחרת, מה ה[עובדות] עושות? [תיאור פעילות מינימום; א"ב] (פיקוחי).

הדוברת מתארת את תוצרי הפחתת השכר וההתעלמות מהמיומנויות המקצועיות של העובדות לצד העדר הכשרות מקצועיות. בביקורתיות של אשת מקצוע היא מתריסה כנגד התערוף הניהולי, המבטא העדפה של ריבוי תוכניות על פני הכשרות מקצועיות בכל אחת מהן, ומבהירה שצורת ההעסקה פירקה את משמעותה של עבודת הטיפול וגדעה את המוטיבציה של העובדות בשטח. מדיניות תקצוב השירותים הנוהגת יוצרת, מנקודת מבטה, שגרת פעולה שאין בה כל קשר בין התנהלות השירות לבין מטרותיו המקצועיות המקוריות. בהעדר הכשרות מקצועיות הופך תהליך המגדור להבניה חברתית של עבודת הטיפול כעבודה לא מקצועית ונטולת מיומנות, שאינה אלא הרחבה של עבודת הטיפול בבית.

היקף המיומן לעבודה מיומנת

את טענת המרואיינים בדבר האופי המוסכם של התערוף כדאי להנגיד עם דרישות כוח העבודה המיומן המופיעות במכרזים. במספר מכרזים של משרדי הרווחה והבריאות ב-2011 עמד היקף העבודה הנדרש לעובדת סוציאלית על 0.2 או 0.3 חלקי משרה ל-24 מקבלי שירות. במכרז חסות הנוער מ-2012 הוקצה תקן של עובדת סוציאלית ל-16 מתבגרים. יחד עם זאת כלל המכרז היתר למשרד לשנות את מספר השוהים במסגרת בד בבד עם דרישה מהמפעיל להגדיל את כוח האדם בהתאם. היקפי משרה מינימליים משמעותם מימון קצבת זמן מצומצמת ביותר לכוח העבודה המיומן, כשכוח העבודה של מדריכים ואימהות בית מופקד על עיקר האינטראקציה עם מקבלי השירות. תקציבאי המשרדים מדברים בגלוי על המגמה של משרות קטנות ומינימליזציה בהעסקת כוח עבודה מיומן. בה בעת הם ניצלו את הריאיון כדי להתפאר בהליך הדיאלוגי והמשתף אנשי מקצוע, המחויב לסטנדרט המקצועי שהמכרז מביא אותו לידי ביטוי. הם מפרטים את תהליך ההתייעצות המקיף ואת תרומתם של גורמי מקצוע מגוונים להעלאת הסטנדרט המקצועי. לצד הליך זה מתחולל עוד תהליך רב עוצמה – ההתאמה בין הציפייה לסטנדרט מקצועי גבוה במכרזי השירותים החברתיים לבין הציפייה לעלויות נמוכות ככל הניתן. תמונת התהליך נחשפת בדבריה של אחת המעורבות בכתיבת מכרזים:

לפעמים אנחנו מחווים דעה ואומרים "שירות שמושתת רק על [עובדות מיומנות] הוא יקר נורא, זה לא ריאלי". במצב כזה אנו מבקשים שינמקו למה הדרישות שלהם בשמים. [...] אני היום מסתכלת, וממבט ראשון דברים קופצים לי לעין. יש גם עניין כלכלי – אם רוצים תקינה מטורפת, אז זה יקר וצריך להגיד את זה.

בבחינת "אין לנו כסף, אז תשקלו להפחית טיפה את הסטנדרטים, שנוכל לממן את זה, וזה יהיה ריאלי". משתדלים רק שזה לא יהרוס את השירות. אנחנו לא נותנים מרצדס, אלא סובארו או מאזדה ישנה. [...] צריך לאזן בין הכמות והאיכות. יש מגבלת תקציבים, אז לפעמים ננמיך טיפה את הסטנדרטים. לפעמים אנחנו דיקטטורים, אבל אני משתדלת שלא להתערב מדי בשיקולים של אנשי המקצוע, אבל אני מעירה כשזה נדרש (תקצובי).

תקינה מקצועית מוגדרת בדבריה כ"תקינה מטורפת", והביטוי "לפעמים אנחנו דיקטטורים" מסמן אפשרות שלדיאלוג אופי כוחני יותר והדדי פחות. הצוות המקצועי, המבין את השירות הדרוש מנקודת המבט של הדיסציפלינה המקצועית שהוא נמנה עמה, נתפס אצל התקציבאים כטעון התמשמעות והתמקדות ב"דרישות ריאליות":

היקפי ההעסקה נקבעים בהתאם לקריטריון שהחלטנו ביחס לאופי השירות – האם החלטנו על תקן של 1.5 עו"ס, חצי מנהל וכו'. המשרד קובע את זה. אבל המשרד לא מכתוב לספקים שיעורי העסקה, שכר וכו'. אנחנו נותנים להם את זכות הבחירה (תקצובי).

הביטוי הרטורי "זכות הבחירה", המעוגן במאבק על זכויות האזרח, טוען במשמעות חיובית את האפשרות השלילית שספקי השירות יפעילו עובדות סוציאליות בהיקפי משרה מינימליים. מעבר לערעור הביטחון התעסוקתי שלהן, יש לשים לב למגדור המתחולל עקב אפשרות של היקפי משרה מינימליים: בעבודת טיפול, שעניינה אינטראקציה עם הזקוקים לשירות, היקף משרה מינימלי מתבסס על האפשרות שהעובדת הסוציאלית תתרום מזמנה הלא ממומן. אפשרות זו מקדמת את תהליך המגדור ואת החזרה לתבניות העבר של גיוס כוח עבודה בהתנדבות (Baines, 2004).

תביעותיהם של ארגוני החברה האזרחית

עד כאן הצגתי את הלגיטימציה לרמת שכר נמוכה, להעדר הכשרות מקצועיות ולהיקפי משרה מינימליים כמרכיבים של המגדור הנובע מהתערוף ומהחלשת אלה המחזיקים בסטנדרטים מקצועיים. כעת אדון בשאלה אם ארגוני החברה האזרחית המשתתפים במכרזים יכולים לקרוא תיגר על המגדור. נקודת המבט העולה בציטוט שלהלן משקפת את מרכז הכובד של עמדת הכוח שלהם בתהליך: באפשרותם של אלה מהם שאינם תלויים במדינה לקיומם, שלא להשתתף בתהליך, להימנע מלהשתתף במכרז. לעתים הם נמנעים מהשתתפות במוצהר ולעתים בהציגם הצעות מחיר גבוהות מאלה שיחידות המגזר הציבורי יכולות לשלם. הימנעות באחת משתי דרכים אלה יכולה להיות תגובה לתת תקינה או להעדר פיקוח או להעדר כיסוי העלות בפועל. בראיונות עלו התבטאויות שהעידו

שהימנעות מהשתתפות היא לעתים הביטוי היחיד האפשרי לאי היכולת לתת אמון בהליך המדינתי שבו נקבעו העלויות הצפויות של תפעול השירות ושיעור הכיסוי של המדינה.

אם מצאתי שעובדת סוציאלית בחצי משרה לא מספיק, אני אדווח שיש בעיה. בכפוף לכל מכרז יש גוף פיקוח אחראי מטעם המשרד. הדיאלוג איתו הוא יומיומי. דווקא במכרזים הפיקוח הוא לא אזורי אלא ארצי. אני יכול לבוא ולהגיד בתום תקופת המכרז שאנחנו ניגש או לא ניגש למכרז הבא, אם הוא יהיה בתנאים הנוכחיים, וזה מייצר הרתעה ומאלץ את מזמין השירות לשנות (ספקי).

הדובר הצליח, לדבריו, להגיע למימון גבוה יותר שאפשר לו להגדיל את היקף משרת העובדת הסוציאלית. מתברר שהוא פיצח וחשף את עקב אכילס של הפקידים המחויבים לתחרות במכרז: הבטחת השתתפותן של העמותות במכרז. מזמיני השירות לא יוכלו לעמוד בתנאי ההוצאה למכרז ללא מספר מינימלי של מגישי הצעות. בדרך זו הם תלויים בהשתתפות העמותה במכרז. נראה שאמצעי לחץ זה עשוי לאפשר לו לשפר את תנאי הפעלת השירות, אך נשאלת השאלה מה מלמדים הנתונים על התנאים שבהם המשא ומתן האמור נערך.

ניגשנו למכרז, ובסופו של דבר החלטנו שלא להשתתף בו, אחרי שהגשנו את כל המסמכים. זה מתוך זה שבפועל הרגשנו שבמכרז אין מימון מספיק; מה שהמכרז מציב זה שכך או אחרת אנחנו נשמח לספק את השירות הזה, ובמסגרת ההתקשרות הכללית של המשרד אנחנו נשמח שזה יהיה בפיקוח [...] על מנת שתהיה איזו רמה בסיסית של סטנדרטיזציה מתוך שיקולים של אחריות מקצועית שאנחנו מפעילים את התוכנית. התחושה היא שאולי הדבר המרכזי ביותר בסיפור הזה הוא שיש אמירה מאוד ברורה שבעצם ההצעה לפרויקט שנמצא במכרז לא אמורה [...], כלומר היקף ההעברות שהמדינה מעבירה למימון המכרז לא מכסה את עלות השירות, ולכן אמור להיות גיוס של העמותה והשתתפות עצמית (ספקי).

תת התקינה ואי כסוי העלות הריאלית של המכרז הובילו את מובילי העמותה להחלטה להימנע מלהשתתף בו. יש בהחלטה זו כדי ללמד על עמדת הכוח של העמותה שהמשך קיומה לא היה תלוי בזכייה במכרז ועל כן יכולה היתה לוותר על הסד התקצובי שהוא הציב. ואולם החלטה זו לא השפיעה על התערופף: עמותה אחרת לקחה על עצמה לממן את התקצוב החסר או לחילופין, בהעדר מימון עצמי, לחזק את המגדור ולא לקרוא עליו תיגר. במלים אחרות, עמדת הכוח המאפשרת דה-לגיטימציה של התערופף באמצעות אי השתתפות לא תמיד יכולה למנוע את המגדור. דובר אחר הדגיש את ההסכמה מכורח עם אי מימון הכשרות, אחד מהיבטי המגדור:

כל מכרז שיוצא לפועל – בין אם שירותי מנהלה, הפיתוח המקצועי, תכנים, פיתוח כוח האדם וכו' – כל זה לא מתוקצב במסגרת המכרז (ספקי).

ודובר אחר הבהיר שבתנאי מימון החסר, למשל בהקשר של מימון עתידי, האפשרות היחידה לקרוא תיגר על המגדור תלויה רק בגיוס כספים עצמי, ובמלים אחרות: ארגונים חסרי משאבים עצמאיים מסולקים בהדרגה מתוך הקטגוריה של ספקי השירותים:

בפועל המדינה מעולם לא הגדירה מה המינימום, ואז כתוצאה מזה יש המון הבטחות סרק – כיסוי עלויות עתידי וכו'. אם אנחנו אומרים שיש שירות שמורכב מכמה פונקציות מרכזיות, המדינה מעדיפה בדרך כלל להוציא מכרז רק על כמה פונקציות, ואת האחרות היא עושה במכרז עתידי מתוך הנחת יסוד שהעמותה כבר תלמד לממן את הפונקציות החסרות (ספקי).

המרואיין לא הלך שולל אחרי השפה. למוד ניסיון הוא תיאר את הפרקטיקות המדינתיות כ"המון הבטחות סרק". ודוברת אחרת הציגה גם היא נקודת מבט מפוכחת על אי יכולתה לקרוא תיגר על המגדור הנובע מתקצוב חסר:

מערכת המכרזים בעייתית וחד צדדית, לא רואה דברים מנקודת מבט חברתית אלא רק כספית. היה צריך לתת משקל לעניינים חברתיים. מצופה מהארגונים להשלים את החסר בתקציב. החוזים הם חד צדדיים, לא לוקחים בחשבון את הצרכים של הארגון. [...] אנחנו נשלם מתי ואיך שאנחנו רוצים או נשלם באיחור או לא נכבד (ספקי).

הביקורת על המעורבים בתהליך המכרז היא כפולה: נקודת המבט הכספית היא ההיבט המנחה את המדינה בבואה לתהליך, ואין היא נרתעת מלהפר כל קוד עסקי, כשמדובר במוסר תשלומים; וכאילו אין די בכך, נציגי המדינה מצפים שנטל הפעלת השירות החברתי לא ייפול על התקציב המדינתי, אלא ימומן באמצעות תהליך גיוס כספים עתידי. המרואינים המכירים את השטח יודעים להצביע על תוצריו של הכיסוי החלקי של תפעול השירותים החברתיים. תוצרים אלה רחוקים עשרות מונים מהרציונל המוצהר של הניהול הציבורי החדש המתיימר לקדם סטנדרטים של איכות:

אין לנו ספק – מאיפה שלוקחים את הגרושים זה מהמזון, כוח האדם והתחזוקה והשכר. נוצר מצב שהעובדים מקבלים פחות מאשר במגזר הציבורי. אז ברור שמגיש ההצעה יבקש סכום יותר נמוך ולתת לבעל הנכס הכנסה, כי הוא מוריד אותה מכל המרכיבים האלה. זה לא שהגוף הפרטי מנהל טוב יותר (ספקי).

המרואיין מתווכח במישרין עם הטענה שהמכרז מקדם את יעילות אספקתם של שירותים חברתיים. הוא מעיד על הלחצים שהמשתתפים במכרזים נתונים בהם: המתחרים מציעים מחירים נמוכים מהוצאותיהם, והזוכים חייבים להפחית את ההוצאות שלא נלקחו בחשבון משלושה מקורות אפשריים, שאחד מהם הוא כוח האדם. הדובר שלהלן רואה בשיטה הזמנה ישירה לתת יד לתהליך המגדור על היבטיו השונים:

השיטה של אנשי התקציבים זה להגיד "זה המחיר". זו הדרך שלהם להגיד "לא מעניין אותי שיהיה שירות טוב; תסתדר". נאמר ואתה ספק ישר, חשבת שתסתדר עם התקצוב, ואתה ספק ישר. מה קורה אז? אם הוא מגיע להבנה שהוא לא יכול לספק את השירות? אומרים לו "מצטערים, זה מה יש". אז הספק יכול להחליט שהוא יוצא מזה, או שהוא יתחיל לעגל את הפינות (מקצועי).

מהי מהותו של עיגול הפינות שהדובר מתייחס אליו? למה הוא מכריז ש"לא מעניין אותי שיהיה שירות טוב"? הספקים נתונים בין הפטיש – חשבי המשרד שאינם מוכנים לחרוג מהתקרה התקציבית שנקבעה לשירות – לבין הסדן – ההתחייבות לעמוד בדרישות המכרז שנקבעו בידי הדרג המקצועי. במצב הזה לא נותר להם אלא לעגל פינות. קל יותר לעשות זאת מבחינת שעות העבודה, הכנסת כוח אדם לא מקצועי, קיצוץ בהכשרות וקיצוץ בתנאים הסוציאליים, היבטים שאינם מצויים תחת פיקוח. "עיגול פינות" הוא בעצם המגדור. הספקים נתונים בסד המאמץ לקיים את עצמם ואת הפרויקט בתנאי תקצוב החסר, כאשר האחריות על ההכרה במקצועיותן של המועסקות ותגמולן בהתאם מוטלת עליהם:

הם לא בודקים את תנאי העסקה של העובדים פה. אני כמובן מקפידה לשמור על כל חוקי העבודה, אבל את הרשויות העובד הפשוט לא מעניין. מעניין אותן שהעבודה תיעשה. [...] בשנים האחרונות יש איזשהן ישיבות משותפות – שולחנות עגולים – אבל אני לא רואה את השינוי. אני מציפה סוגיות שקשורות להיקפי משרה ושכר וכולי, אבל התוצאות לא טובות. זה לא מוטמע, זה לא משתנה ממכרז למכרז, התוצאות אפסיות. הכול מוכתב מלמעלה (ספקי).

גם דוברת זו מתקפת את הממצא שהוצג למעלה, ולפיו גם כאשר ארגוני החברה האזרחית מנסים לקרוא תיגר על את המגדור, כמעט אין מקשיבים להם. הסד התקציבי שבתוכו פועלים ארגוני החברה האזרחית המפעילים שירותים חברתיים, על היבטי תת התקינה ותת התקצוב שלו, הופך גורם מרכזי בקידום מגמת המגדור והתחזקותה, כלומר באי ההכרה במיומנותיהן המקצועיות של המועסקות בשירותים החברתיים שמפעילים ארגוני החברה האזרחית.

דיון

במאמץ להבין כיצד משועתקים מבנים מגדריים, כשאין השיח הציבורי מאפשר התבטאויות גלויות בנוגע להבדלים ולאפוליות על בסיס מגדרי, הציעה ג'ואן אקר (Acker,

(2006) לחוקרות לבחון תהליכי מגדור סמויים, כלומר התנהלות שאינה מבחינה או מפלה בגלוי בין גברים לנשים. בהקשר זה המשגתי כאן תהליך מגדור המוכר מאוד מתחום עבודות הטיפול והשירות – החזרתה של העבודה הנשית למקומה ההיסטורי כעבודה שהמדינה יכולה ליהנות מתוצריה ללא שכר (Folbre, 2006), שכן בעולמן של נשים היא ביטוי אהבה ולא עבודה. כדי להראות שבמהלך המשא ומתן על החוזים בין המדינה למפעילי השירותים מתחולל תהליך מגדור, העמדתי כאן לבחינה אמפירית שתי שאלות: כיצד מתעצבים במשא ומתן שבין הפקידים המופקדים על איכות השירותים לבין הפקידים המופקדים על התקצוב אפיונים ממגדרים של תנאי העסקה בשירותים החברתיים? האם ארגוני החברה האזרחית, המעסיקים עובדים בתנאי העסקה ממגדרים, יכולים לקרוא תיגר על מגדור זה? ממצאי המחקר שהצגתי כאן מעלים את האפשרות שהתקציבים הפכו את תווית "הלקוח החכם", שטבעו גרימשאו והבסון (Grimshaw & Hebson, 2005), לקו מנחה קיצוני. לא רק שאין הם מקצים במהלך חוזה תוספת מימון; גם אין הם מקצים די תקנים ולא תקציבים מתאימים. אם כן, אי הכרה בעבודת נשים כעבודה מיומנת הראויה לתגמול מצדיקה ומאפשרת רמת שכר נמוכה, אי תקצוב הכשרות מקצועיות והיקפי משרה מינימליים. נוכח מציאות זו, המשקפת את התנערות המדינה מאחריותה על איכותם של השירותים החברתיים, מוצאים עצמם ארגוני החברה האזרחית, המפעילים שירותים חברתיים והתלויים במדינה לצורך קיומם, מול שתי אפשרויות: הימנעות מהשתתפות במכרז (אפשרות הפתוחה רק לאלה שעומדים לרשותם מקורות מימון חלופיים); פעולה בתוך הסד של תת התקינה ותת התקצוב. האפשרות השנייה חושפת תהליך חברתי שבו תלותם של ארגוני החברה האזרחית מפעילי השירותים במימון המכרזים הופכת אותם למשתפי פעולה מכורח עם המגדור. כפי שעולה מהשטח, שיתוף פעולה זה, המופר רק במצב של מיעוט מתחרים (בשל העדר עניין בקרב מפעילי שירותים מכווני רווח או בשל העדר ניסיון רלוונטי בקרב מגישי הצעות אחרים), מונע מארגוני החברה האזרחית למלא את אחד מייעודיהם המרכזיים: קידום אתיקה חברתית, הקוראת תיגר על מרכיביו של תהליך המגדור ובמיוחד על מרכיב היקפי העסקה של כוח האדם המקצועי. כשלא היו נתונות בסד של מוסדות המדינה, הצליחו עמותות לתבוע את הגדלת התקן של העובדת הסוציאלית או כספים למימון השתלמויות והכשרות והצליחו אף להשיג כיסוי להסכמים קיבוציים מיטיבים עם עובדיהן.

ככל שהשתכלל תפקודה של המדינה כ"לקוח חכם", התחזקו פרקטיקות הפעולה של הניהול הציבורי החדש, המכוונות לצמצום עלויות, וחלה עלייה קיצונית במחויבות פקדי האוצר להגן על התקציב מפני הוצאות על השירותים החברתיים. נציגי התקצוב הלוקחים חלק בתהליך המכרז השתכללו מאוד בהדיפת מהלכים שיביאו לעלייה בהוצאה הציבורית, ובכלל זה העסקת כוח עבודה מיומן בתנאים הולמים. כך הפך המכרז למנוע מרכזי בתהליך המגדור המתחולל בשירותים החברתיים, תוך פגיעה מתמדת בהישגי העבר בכל הנוגע להכרה במיומנות וברלוונטיות שלה לצורך תגמול. ביטויי המגדור הם

רמות שכר נמוכות מאוד, המבוססות על ההנחה שהקיום בכבוד של המועסקות והמועסקים מובטח בידי מפרנסיהם (הורים ובני זוג), סירוב עיקש לממן הכשרות והשתלמויות וכן היקפי משרה קטנים, המעמיסים על כתפי העובדת נטל גדול של יום העבודה, כיוון שאינה יכולה לעשות את עבודתה נאמנה במסגרת היקף המשרה שהוקצה לה. הניהול הציבורי החדש החל את דרכו בקריאה ל-merit public servant – "עובד במגזר הציבורי שאין עוררין על מיומנותו ועל מסירותו". ואולם בפועל הוא מתורגם ליצירת מנגנונים שיש להם העוצמה החברתית להעסיק בשירותים החברתיים כוח עבודה נשי לא מיומן ולא מקצועי כביכול. כשעובדות השירותים לוקחות על עצמן את האחריות לעשות את העבודה ברמה המקצועית הנדרשת, הרי שעליהן לעשות זאת כמעט בהתנדבות, בשכר שאין בו כדי חילוץ מעוני בהעדר מפרנסים אחרים. בדרך זו תהליך המגדור מחזיר חלק מארגוני החברה האזרחית למקומם ההיסטורי כארגונים המתבססים על מתנדבות ועל רוח ההתנדבות של מפעילי השירותים.

מיניון דאפי (Duffy, 2011) מסבירה בספרה שתהליך הפרופסיונליזציה במקצועות הטיפול האדיר את חשיבותה של עבודת הטיפול הרגשית ואפשר לה לבסס את התגמולים המגיעים עליה, תוך הפקרתן של נשים העוסקות בעבודת הטיפול הפיסית ואי הכרה בחשיבותה ובמיומנויות הנדרשות לה. ממצאי המחקר מלמדים שהדרג הניהולי-החשבי במשרדי החינוך, הבריאות והרווחה מאמץ את הקו המנחה ההיסטורי הזה – לשלב נשים בעבודות טיפול רגשיות כאילו עסקו בעבודות טיפול כמלאכת כפיים בלבד (משל ניתן היה להבחין בין הטיפול הרגשי לטיפול הפיסי). דאפי (שם) טוענת, שנוכח מנגנוני הפחתת השכר בשירותים החברתיים, תנאי העסקה של עובדות הניקיון וההסעדה, שעבודתן פיסית בעיקרה, זהים לאלה של עובדות הסיעוד או הסייעות בגנים. אך ממצאי המחקר מעלים עוד משמעות מגדרית: נעשה מאמץ להפחית את התגמולים למורות, לעובדות סוציאליות ולאחיות המועסקות בארגונים הזוכים במכרזים (לעתים אלה ארגוני חברה אזרחית ולעתים ארגונים מכווני רוח), גם כשהן מנוסות ואין הכשרתן המקצועית נופלת מזו של חברותיהן למקצוע המועסקות בהעסקה ישירה. אם כך, מתוך הממצאים ברור שרכש השירותים הוא מתקפה על נשים עובדות במקצועות הטיפול והשירות ועל ההישג ההיסטורי הפמיניסטי שהדף את המוסכמה האומרת שניתן לקבל עבודה זו ללא שכר ולראות בה, לא מיומנות מקצועית אלא ביטוי אהבה. יש לראות במתקפה חריפה זו את הזירה המרכזית שבה מתחוללת הריאקציה נגד נשים עובדות, במסווה של רטוריקה של סממאות השוויון וההגנה מאפליה ומהטרדה מינית.

האתנוגרפיה המוסדית כמתודולוגיה מעמידה סטנדרט גבוה מאוד למיפוי המרחב המוסדי, על ההליכים המדוקדקים הנוהגים בו והמסמכים המלווים הליכים אלה. במחקר זה עמדת בדרישה של מתודולוגיה זו לא לדעת מה אני לא יודעת (Smith, 2005), ולמדתי את מי נכון לראיין תוך כדי השהייה בשדה והמפגש עם עוד ועוד דמויות בתוכו.

עם זאת, לא הצלחתי לחדור את חומת ההשתקה הנהוגה בפקידות הציבורית, ולא הצלחתי לקבל מידע מפורט בנוגע לקביעת הדרגות המקצועיות הנדרשות לעובדים בנקודות שונות. זאת משום שבסופו של דבר למדתי שהדרגות, כפי שמגדירים אותן בפועל בחוזה שהספק חותם עליו, הן פועל יוצא של החלטה חד צדדית כמעט של הדרג החשבי.

לא הצלחתי גם לקבל מידע מפורט על הליך קביעת תקרות התקצוב לשירותים החברתיים: מי קובע ובאילו נסיבות כמה יעלה בכל חודש פרויקט חסות הנוער או כמה יעלה פרויקט היל"ה ואיך נחסמות התקרות, כך שלא ניתן להכיל בתקצובם של פרויקטים אלה את עלויות החוזים הקיבוציים שנחתמו בהם. אלה סוגיות שלא הצלחתי לעמוד על טיבן, למרות חשיבותן להבנת התמונה הכוללת. במחקרי המשך יידרש לבחון סוגיות אלה: האם תלותם של רבים מארגוני החברה האזרחית במימון המדינה מאלצת אותם להציע שירותים שרמתם המקצועית נמוכה יותר? כיצד פועלים ספקי שירותים כדי לסגור את הפער בין התקציבים שמאשרות ועדות התקצוב של ארגוני המגזר הציבורי לבין העלות האמיתית של אספקת השירות? בסוגיה זו מעניין למפות אילו קיצוצים הם עורכים כדי שיוכלו לתפעל את השירות ולשרוד בעת ובעונה אחת.

המסקנה המעשית החדה ביותר העולה מן המחקר היא שיש צורך דוחק לבסס מחדש את ההכרה ברמת המיומנות הנדרשת בכל טווח מקצועות השירות והטיפול החשופים לרכש השירותים. יש להבטיח שעמדותיו ושיקוליו של הדרג המקצועי בדבר המערך המקצועי הנדרש לתפעול השירות לא יוכתבו בידי הלחצים של הדרג הניהולי-התקצובי. עוד יש להבטיח שבדיונים על התקצוב ישתתפו גורמים חוץ משרדיים שעניינם המקצועי הוא פיקוח על פעולתה של המדינה, כדי לרסן את המגמה של הורדת הסטנדרטים המקצועיים בעיצוב השירותים. אבל כדי להגן באמת על איכות השירות, אין אלא לחזור להעסקה ישירה של עובדות ועובדים מיומנים, החווים תחושת שייכות ומחויבות. רק בדרך זו תתבסס מחדש ההגנה על הישגי העבר של נשים: ההכרה בעבודתן כמקצוע הדורש הכשרה ופיתוח, ולא עיסוק הבא מאהבה, כלומר תחביב שאין מתגמלים עליו. רק פעולה מקיפה לשיקום ההכרה בעבודת הטיפול כעבודה הדורשת מיומנות תוכל להבטיח את הרמה המקצועית, את רמת ההכשרות ואת איכות התפקוד של השירותים החברתיים בישראל. באותו אופן רק פעולה מקיפה כזו תוכל לאפשר לארגוני החברה האזרחית, המתקיימים באמצעות תקציבי השירותים, להגשים את ייעודם – שיפור מצבה של החברה בישראל.

מקורות

- אייזנשטדט, מ' ורוזנהק, ד' (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.
- בן-ישראל, ר' (1999). מיקור חוץ (outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, פרשנות אחרת: המרת העסקה הפורמלית בעסקה האוטנטית. שנתון משפט העבודה, 7, 5-42.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014א). הכנסות והוצאות מלכ"רים 2011-2013 (הודעה לתקשורת, כ"ב באב התשע"ד), ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014ב). לוח 5.7 – משרות שכיר, לפי מגזר, תת-מגזר וענף כלכלי ראשי (אלפים) בסך כל השירותים החברתיים. ירחון שכר ותעסוקה. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- כץ, ח' ויוגב-קרן, ה' (2013). שוק העבודה של המגזר השלישי בישראל: נתונים ומגמות 2000-2009. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, הפקולטה לניהול ע"ש גילפורד גלייזר.
- שמיד, ה' (2013). השפעת מקורות המימון השונים על ההתנהגות הארגונית, האסטרטגית, הפיננסית והניהולית של ארגוני שירותי אנוש ללא כוונת רווח. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.
- שמיד, ה' ושרון, נ' (2012). הפעלת יזמות חברתית-עסקית בארגונים ללא כוונת רווח והשפעתה על החזון של הארגון, על ערכיו, ועל התרבות הארגונית ותהליכי הניהול בו. ביטחון סוציאלי, 88, 31-63.
- Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender and Society*, 4 (2), 139-158.
- Appelbaum, E. & Schmitt, J. (2009). Review article: Low-wage work in high-income countries: Labour-market institutions and business strategy in the US and Europe. *Human Relations*, 67 (12), 1907-1934.
- Armstrong, P. (2013). Puzzling skills: Feminist political economy approaches. *Canadian Review of Sociology*, 50 (3), 256-283.
- Bach, S. (2011). Assistant roles in a modernised public service: Towards a new professionalism? In S. Graham & S. Corby (Eds.), *Working for*

- the state: Employment relations in the public services* (pp. 129-146). London: Palgrave-Macmillan.
- Baines, D. (2004). Caring for nothing: Work organization and unwaged labour in social services. *Work, Employment and Society*, 18 (2), 267-295.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Connell, R. W. (1987). *Gender and Power*. Stanford, CA: Stanford University Press .
- Cunningham, I. (2011). The third sector's provision of public services: Implications for mission and Employment Conditions. In S. Graham & S. Corby (Eds.), *Working for the state: Employment relations in the public services* (pp. 147-165). London: Palgrave-Macmillan.
- Cunningham, I., Baines, D., & Charlesworth, S. (2014). Government funding, employment conditions, and work organization in non-profit community services: A comparative study. *Public Administration*, 92 (3), 582-598.
- Duffy, M. (2011). *Making care count: A century of gender, race, and paid care work*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International Sociology*, 18 (2), 395-415.
- Findlay, P., Findaly, J., & Stewart, R. (2009). The consequences of caring: Skills, regulation and rewards among early years' workers. *Work, Employment and Society*, 23 (3), 422-441.
- Folbre, N. (2006). Measuring care: Gender, empowerment, and the care economy. *Journal of Human Development*, 7 (2), 183-200.
- Grimshaw, D., Marchington, M., Rubery, J., & Willmott, H. (2005). Introduction: Fragmenting work across organizational boundaries. In M. Marchington, D. Grimshaw, J. Rubery, & H. Willmott (Eds.), *Fragmenting work: Blurring organizational boundaries and*

- disordering hierarchies* (pp. 1-31). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Grimshaw, D. & Hebson, G. (2005). Public-private contracting: Performance, power and change at work. In M. Marchington, D. Grimshaw, J. Rubery, & H. Willmott (Eds.), *Fragmenting work: Blurring organizational boundaries and disordering hierarchies* (pp. 111-134). Oxford, UK: Oxford University Press .
- Hebson, G. & Grugulis, I. (2005). Gender and new organizational forms. In M. Marchington, D. Grimshaw, J. Rubery, & H. Willmott (Eds.), *Fragmenting work: Blurring organizational boundaries and disordering hierarchies* (pp. 217-237). Oxford: Oxford University Press.
- Kendall, J. (2003). *The voluntary sector*. London: Routledge.
- Lewis, J. & West, A. (2014). Re-shaping social care services for older people in England: Policy development and the problem of achieving 'good care'. *Journal of Social Policy*, 43 (1), 1-18.
- Nagar-Ron, S. (2014). Rethinking employment opportunities on the periphery: Employment opportunities of Mizrahi women in low wage status positions in a southern Israeli development town. *Hagar: Studies in Culture, Politics and Identities, A Special Issue on Women and Work from Feminist Perspectives*, 11 (2), 38-59 .
- Pavolini, E. & Klenk, T. (2015) "Introduction" to their edited *restructuring welfare governance: Marketisation, managerialism and welfare state professionalism*. MA, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in public services: Government non-profit relations in the modern welfare state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Scott, J. (1986). Gender: A useful category of historical analysis. *American Historical Review*, 91, 1053-1075.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional ethnography: A sociology for people*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Theobald, H. (2012). Combining welfare mix and new public management: The case of long-term care insurance in Germany. *International Journal of Social Welfare*, 21, 61-74.
- Vidal, M. (2013). Low autonomy work and bad jobs in post-fordist capitalism. *Human Relations*, 66 (4), 587-612.
- Weinkopf, C. (2009). Precarious employment and the rise of mini-jobs. In L. Vosko, M. Macdonald, & I. Campbell (Eds.), *Gender and the contours of precarious employment* (pp. 177-193). New York: Routledge.