

השלטון המקומי והמגזר שלישי בישראל: יחסי עיריית ירושלים ועמותות רווחה¹

גדליה אורבך²

בעשורים האחרונים מתרחש תהליך של ביזור, פורמלי וא-פורמלי, מהשלטון המקומי למגזר השלישי. בתהליך זה גלום, בין השאר, פוטנציאל לשיפור ולקידום נושא אספקתם של שירותים מקומיים, אישיים וחברתיים; אבל הוא עלול להיות מקור לבעיות בתחומי החברה, הכלכלה, הפוליטיקה והאתיקה.

לכן מן הראוי להקדיש מחשבה לסוגיות כמו אילו תפקידים, סמכויות ואחריות ראוי להעביר למגזר השלישי ומה הם דפוסי היחסים הרצויים בין שני המגזרים בתחומים ראשיים – מדיניות, ארגון ומינהל, סוגי עמותות, דפוס הקשר, בקרה ופיקוח. שאלות וחששות אלה לא קיבלו עד כה מענה מקיף ויסודי במסגרת המחקר האקדמי, ועוד פחות בניתוח הזירה המוניציפאלית הישראלית.

מאמר זה עוסק ביחסים בין השלטון המקומי למגזר השלישי. תחילה הוא מציג אותם להלכה – דגמי יסוד, תחומי פעולה, דרכי פעולה, סיכויים וסיכונים. לאחר מכן הוא מדגים איך זה עובד למעשה בין עיריית ירושלים לעמותות³ הרווחה.

מבוא

שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות למגזר השלישי בכל הנוגע לאספקת שירותים חברתיים הוא מורכב. העברת סמכויות ואחריות לאספקת שירותים חברתיים לידיהם של

1 מאמר זה מתבסס על מחקר עומק שנערך במסגרת בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, באוניברסיטה העברית בירושלים, בשנת 2007.

2 בית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

3 השימוש במונח עמותות הוא לשם אחידות הטקסט.

ארגוני המגזר השלישי מעוררת חששות רבים בנוגע לעלות, לאיכות, ליציבות ולזמינות של השירות המסופק. מדובר בעבודה עם גופים חיצוניים, בעלי מעמד מיוחד, שניהול הקשר עמם הוא משימה מורכבת המעוררת שאלות בדבר אופן ההתקשרות, הדיווח, הפיקוח וכדומה. שאלות וחששות אלה לא קיבלו עד כה מענה מקיף ויסודי במסגרת המחקר האקדמי, ועוד פחות בניתוח הזירה המוניציפאלית הישראלית (שוורץ, 2003).

נושא היחסים בין השלטון המקומי למגזר השלישי בישראל נחקר עד כה במחקרים ספורים מהיבטים שונים: מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי (טליאס, קטן וגדרון, 2000); בחינת דפוסי הקשר בין רשויות מקומיות לעמותות (שוורץ, 2003); מיפוי ארגוני המגזר השלישי ברשויות המקומיות והתייחסות הרשויות המקומיות אליהם (שריר, היילברון ולזר, 2005, 2006); הפרטת שירותים חברתיים (שריג, 2004). מאמר זה דן בהיבט שלא זכה עד כה לתשומת לב ראויה במחקרים קודמים – בחינת עומק של היחסים בין שני המגזרים ברשות מקומית גדולה, ירושלים, על היבטיהם השונים: המדיניות, הארגון והמינהל, סוגי העמותות, דפוסי הקשר, הבקרה והפיקוח. הבחירה להתמקד בעיריית ירושלים נובעת מהעובדה שמדובר בעיר הגדולה בישראל, ועל כן למערכת היחסים שבין הרשות המקומית לבין המגזר השלישי משמעות מיוחדת ובעלת השפעה על המתרחש ביישובים אחרים במדינה. זאת ועוד, היקף המצוקה והעוני שאגף הרווחה בירושלים מתמודד עמם הוא גדול במיוחד, אך המשאבים העומדים לרשות אגף זה מצומצמים למדי. אי לכך צפוי שההישענות על עמותות רווחה, כמקור לאספקת שירותים, תהיה גדולה במיוחד.

יחסי השלטון המקומי – המגזר השלישי בדמוקרטיה מערבית

השלטון המקומי בדמוקרטיה מערבית, ובהן ישראל, מושפע בשלושת העשורים האחרונים מתהליכים המתרחשים בסביבתו הקרובה, מדינת הלאום, ובסביבתו הרחוקה הגלובלית. בין התהליכים הבולטים ברמת המדינה ניתן למנות את היחלשות מדינת הלאום ומשבר מדינת הרווחה (הזנפולד, 2005), וברמת השדה הגלובלי את תהליכי הגלובליזציה והפוסט-מודרניזם (באומן, 2002; Holton, 1998). בשל הזיקה שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי הובילו תהליכים אלה לעיצוב סדר חדש במוסדות השלטון המקומי: מדפוסים ניהוליים וכלכליים, ביוורקרטיים במהותם, ומפוליטיקה מסורתית ייצוגית לדפוסים חדשים של ניהול ציבורי חדש (New Public Management) שמשמעו מעבר מניהול היררכי לניהול מבוזר, מאספקת שירותים להסדרת שירותים, חברה פלורליסטית

ורב-תרבותית, כלכלה של ליברליזציה והפרטה, פוליטיקה השתתפותית וכן הופעתם של ארגונים והסדרים חדשים ובראשם החברה האזרחית על ארגוניה השונים: הארגונים הפורמליים, הלא-ממשלתיים, ארגונים פילנתרופיים או התנדבותיים, המנועים מלחלק רווחים, בעלי מנגנונים עצמאיים לקבלת החלטות הנוגעות לארגוניהם – אלה שנקראו המגזר השלישי (Salamon & Anheier, 1992).

התרחבות פעילותם של ארגוני המגזר השלישי מובילה למפגשים רבים ביניהם לבין מוסדות השלטון. לכן ראוי להקדיש תשומת לב למאפייניהם של מפגשים אלה המשפיעים, מטבע הדברים, על פעילותם ותפוקתם.

דפוסי יסוד של יחסי הגומלין

במקומות שונים הממשלה מסתמכת במידה רבה על מלכ"רים שיסייעו לה בפתרון בעיות ציבוריות. מתוך כך נוצר לעתים קרובות דפוס מורכב של שיתוף פעולה ותמיכה בין הממשלה למלכ"רים (Kramer et al., 1993). בספרות ניתן להבחין בשני דפוסי יסוד של יחסי גומלין בין הממשלה למגזר השלישי: דפוס הסכסוך ודפוס שיתוף הפעולה.

דפוס הסכסוך: לפי דפוס זה על החברה לבחור בין הסתמכות על הממשלה לבין הסתמכות על היענות פרטית והתנדבותית. לפי דפוס עליונות הממשלה יש פעילות נרחבת של הממשלה ופעילות מצומצמת של המגזר השלישי, ואילו דפוס עליונות המגזר השלישי מציג פעילות ממשלתית מועטה והסתמכות נרחבת על המגזר השלישי (Gidron, 1992).

דפוס הסכסוך משקף רגיעה מהממשלה ומהביורוקרטיה הממשלתית, שמטרתה הטבעית לפי תפיסתו היא לסלק מוסדות ביניים בינה לבין הפרט. הוא נתמך בידי תיאוריות כלכליות, המסבירות את קיומו של המגזר השלישי במגבלות הטבועות במדינה. לפי קו מחשבתי זה המגזר השלישי קיים, כי ממשלות דמוקרטיות מסוגלות להיענות רק לאותן דרישות למוצרים ולשירותים ציבוריים שהרוב זקוק להם. ואולם כשיש בחברה שונות המקשה על הסכמה בדבר היקף וסוג המוצרים והשירותים הציבוריים שיש לספק לציבור, נוצר חלל שהמגזר השלישי ממלא אותו (Weisbrod, 1977). מצב זה פירושו שגודל המגזר השלישי עומד ביחס הפוך לגודל המגזר הציבורי.

דפוס שיתוף הפעולה: דפוס זה מציג שיתוף פעולה נרחב בין הממשלה לבין המגזר השלישי, כשהממשלה מממנת והמגזר השלישי מסייע באספקת השירותים ובביצוע תפקידים שהמיומן הממשלתי תומך בהם (Salamon, 1995). דפוס שיתוף הפעולה נפוץ ברוב המדינות במערב אירופה, ומתקדם לקראת הפיכתו לנורמה גלובלית. פירושו של דבר שהמגזר השלישי פועל במידה רבה לא כחלופה לממשלה, כפי שמציעים דפוס

הסכסוך ודפוס עליונות המגזר השלישי, אלא כשותף למדינה, אפילו שותף משמעותי. מה שנדרש אפוא מהמדגישים את דפוס הסכסוך הוא, לפחות, הכרה מפורשת יותר בדפוס השותפות הקיים ושלילת הפרדיגמה של הסכסוך ששלטה בהרכה מן הרטוריקה הפוליטית בשנים האחרונות ועיכבה את ההתקדמות לקראת פעולה יעילה יותר של יחסים מורכבים אלה (Salamon, 1992).

עם זאת, חשוב לציין ששיתוף הפעולה אינו תהליך בלתי נמנע. כך, לדוגמה, מוסדות חלשים של ממשל מקומי אינם מסוגלים או מעוניינים לבנות יחסי שיתוף עם קבוצות בקהילה (Evans, 1996). ומהצד האחר ארגונים לא-ממשלתיים, במיוחד עמותות סינור, מתנגדים לעתים לעבוד עם הממשל. התוצאה היא סכסוך במקום שיתוף פעולה.

בין שני דפוסים היסודיים המקוטבים האלה נוצרו על קו הרצף וריאציות שונות של יחסים בין שני המגזרים: יחסי שותפות (קואופרציה) במצב של יעדים ואמצעים דומים; יחסי עימות במצב של יעדים ואמצעים שונים; יחסי משלימים במצב של יעדים דומים ואמצעים שונים; יחסי שיתוף (קואופטציה) במצב של יעדים שונים ואמצעים דומים (Najam, 2000). דפוס אחר של יחסים התייחס לפעילות ארגוני המגזר השלישי מפרספקטיבה כלכלית. על פי דפוס זה ניתן לראות אותה כעצמאית ונוספת לפעילות הממשלה, כפעילות המשלימה את פעילות הממשלה וכפעילות המתנגשת בפעילות הממשלה בכל הנוגע להתוויית מדיניות ולאספקת שירותים (Young, 2000).

פעילות המגזר השלישי בשלטון המקומי

בשנים האחרונות אנו עדים לגידול בתפקוד ובהשפעה של ארגונים ללא כוונת רווח בהחלטות מדיניות מקומיות ואזוריות. לעתים קרובות ארגונים אלה מקבלים תפקידים מעין ממשלתיים בביצוע משימותיהם; תפקידים אלה של בוני קואליציות ויוזמי מדיניות או מנסחיה מצטרפים לתפקידים המסורתיים יותר של אספקת שירותים ותמיכה במדיניות (Hula & Jackkson-Elmoore, 2001).

המענה לסוגיה של יחסי הגומלין בין המינהל ציבורי למגזר העסקי או ההתנדבותי מורכב מהשילוב של ארבעה גורמים: הגישה האידיאולוגית-הערכית בנוגע ליעדים שעל המדינה לקדם; השאלה אם מותר להפקיד את ייצורם ואספקתם של מוצרים ושירותים ציבוריים בידי גורמים לא-ציבוריים; בחינה פרגמטית של דרך הפעולה הטובה ביותר לקדם נושא מסוים; אינטרסים. בפועל אין שני המגזרים פועלים בתחומים נפרדים, אלא יש ביניהם חפיפה תפקודית, והם נוטים להשלים זה את זה. היחסים בין הממשל למגזר השלישי הם דינמיים במיוחד ומשלימים זה את זה (Salamon, 1987).

תורמת למערכת היחסים, המאופיינת בעמימות, מעורבותם הרבה של הארגונים הלא-ממשלתיים בחברה העירונית המודרנית בתחומי הכלכלה, הרווחה והפוליטיקה. כך, למשל, לצד ארגונים מסורתיים שעיסוקם באספקת שירותים, פועלים ארגונים שמטרתם השתתפות בזירה הפוליטית כדי להשפיע לטובת חבריהם או לקוחותיהם על מדיניות וקבלת החלטות. לאור התפקידים הרבים של עמותות אין זה מפתיע שחוקרים הציעו דפוסים שונים של מעורבות בתחומים מרכזיים: פוליטיקה, מדיניות, חברה וכלכלה. רובם טוענים שארגוני המגזר השלישי עשויים לפעול כשלוחות לגיטימיות של השלטון, כמקדמים את פעולות השלטון, כורזים של שינויים או כשותפים לשלטון.

אחד הדפוסים הבולטים, התורם להבנת מערך התפקודים החברתיים המשלימים של עמותות בתחומי הפוליטיקה, המדיניות והכלכלה ברמה המקומית, מציג את שני המגזרים כמגזרים נפרדים, הנפגשים בנקודות מסוימות בתחומים שונים: הפוליטיקה, המדיניות והכלכלה (Snaveley & Desai, 2001). בנוסף לתחומי הפוליטיקה, המדיניות והכלכלה, הפכו העמותות בשנים האחרונות גם למובילות בטיפול בבעיות חברתיות באמצעות חדשנות ועל ידי העלאת המודעות לבעיות אלה בקרב פוליטיקאים, פקידים וציבור האזרחים (Salamon, 1992). ארגונים ללא כוונת רווח הם ספקים חשובים של שירותי רווחה המסופקים לכלל האוכלוסייה או לחלקים ממנה (Berman & West, 1995).

תחומי הפעילות הראשיים של ארגוני המגזר השלישי בשלטון המקומי על פי הסיווג שפותח באוניברסיטת Johns Hopkins מפורטים בלוח 1.

סיבות אחדות חברו להעברת תפקידי רווחה מהמדינה למגזר השלישי: גידול מתמשך בביקוש לשירותי רווחה ומחסור במשאבים ציבוריים; פער גדל בין תביעות הציבור לבין יכולת השלטון המרכזי והמקומי לספקן; אימוץ אידיאולוגיות ניאו-שמרניות המתנגדות למדינת רווחה ובעקבות זאת מאמץ מטעם המדינה להשתחרר מתפקידים הקשורים בשירותי רווחה; אימוץ גישות של כלכלה מעורבת המצדדות בשיתוף פעולה בין השלטון למגזר השלישי באספקת שירותים (חסון, 1996).

סיבות אחרות מקורן ביתרונותיהן של עמותות לעומת חסרונותיו של המגזר הציבורי. בין היתרונות ניתן לציין את הרגישות של עמותות לצרכים מגוונים, הגדלת יכולת הבחירה של הצרכנים, עידוד תחרות, סינגור למען אוכלוסיות במצוקה, אי-תלות פוליטית, יצירתיות וחדשנות, חיסכון בהוצאה הציבורית לצורכי רווחה וגיוס משאבים נוספים, כתרומות ותשומות של מתנדבים, לזירת שירותי הרווחה (שמיד וסבג, 1991). מול אלה בולטות החולשות של המגזר הציבורי: נוקשות ביורוקרטית, ריחוק מהתושבים, מעורבות שיקולים פוליטיים בהחלטות, אספקת שירותים אחידים ואי רגישות לצרכים ייחודיים (קטן, 2000).

לוח 1

עמותות – תחומי פעילות ראשיים

הפעילות	
תרבות ופנאי	.1
תרבות	
ספורט	
פנאי אחר	
חינוך ומחקר	.2
ארגוני מחקר כללי	
ישיבות כוללים וחינוך דתי	
בריאות	.3
רווחה	.4
שירותי רווחה	
סיוע חומרי	
איכות סביבה	.5
שיכון ופיתוח	.6
ארגונים פוליטיים	.7
ארגוני אזרחים	
ארגונים פוליטיים	
פילנתרופיה	.8
ארגונים בינלאומיים	.9
דת	.10
ארגוני עובדים ואגודות מקצועיות	.11
הנצחה	.12

דפוסי הקשר

דפוסי הקשר בין השלטון המקומי למגזר השלישי בנוגע לאספקת שירותים חברתיים מתמקדים בעיקר בשיטות המימון של שירותים אלה. יש להם משמעות מבחינת אופי היחסים בין המגזר הציבורי למגזר השלישי, והם קובעים במידה רבה אם יחסים אלה יישאו אופי של שותפות או של מכירה (Gidron, Kramer, & Salamon, 1992). הסדרי המימון בין המגזר הציבורי לעמותות, הנעים בין תמיכה לחוזה קבלני, מאופיינים בשונות גבוהה וכוללים את אלה: מענקי תמיכה כלליים עבור פעילויות שיש אינטרס ציבורי

לקדמן, מה שמותיר שיקול דעת רב לעמותות; מענקי תמיכה ישירים לתמיכה בפעולות בתחומי מפתח המוגדרים כבעלי ענין לציבור, מה שמותיר בידי העמותות אוטונומיה מוגבלת; שוברי תשלום המונפקים לצרכנים; חוזים לרכישת שירותים, הנחתמים לאחר משא ומתן עם עמותות ספקי השירותים; שותפויות בין הצדדים, המתייחסות לאחריות משותפת ולהשקעות משותפות באספקת שירותים. דרכי פעולה אחרות שלא בהכרח מבוססות על מימון הן תכנון ופעילות מבוססי קהילה תומכת ופעולות מתואמות עם הארגונים הלא-ממשלתיים. עם זאת, שלושת הסדרי המימון העיקריים הם תמיכות, חוזים ושותפויות.

תמיכות: רשויות מקומיות תמכו באופן מסורתי בארגונים התנדבותיים שפעלו לטובת הציבור. המימון נותב באמצעות ועדות מקומיות שעסקו באספקתם של שירותים חברתיים (Leach & Wilson, 1998). רמת התמיכות משתנה מרשות מקומית אחת לאחרת ונגזרת מהמאפיינים האלה: טווח האחריות לאספקתם של שירותים חברתיים, הנע מאחריות מלאה להעדר אחריות; רשויות מקומיות עירוניות או כפריות; שליטה פוליטית ברשות המקומית (מפלגה הדוגלת בגישה סוציאליסטית או שמרנית); עמדת הרשות המקומית כלפי עמותות המהווה מעין "פילטר אידיאולוגי" (Dearlove, 1973), ויכולה לסייע לקידום האסטרטגיות של הרשות ולקידום דמוקרטיה השתתפותית המדגישה ערכים של שיתוף והשתתפות הציבור או דמוקרטיה מסורתית המתבססת על המשכיות.

חוזים: שיטת הקצאת המענקים, ללא הטלת מגבלות ופיקוח מזערי על הביצוע, שאפיינה את אופי ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם עמותות לאספקת שירותים חברתיים, מפנה את מקומה לשיטת החוזים. הקשר באמצעות חוזים משמש בסיס לחלוקת עבודה שלפיה השלטון המרכזי והשלטון המקומי אחראים על קביעת המדיניות, על המימון, על הפיקוח ועל קביעת תקני האיכות של השירותים, והספקים אחראים על אספקת ישירה של השירותים (Stewart & Clark, 1998; Deakin, 1996).

המניעים לאימוץ שיטת החוזים הם אידיאולוגיים, פוליטיים ומעשיים. ברמה האידיאולוגית הדגש הוא על צמצום תפקיד המדינה בכל הנוגע לאספקת ישירה של שירותים חברתיים והוצאת הפוליטיקה מתחום העשייה כדרך לשפר את התחרות שתתנהל בתנאי שוק. ברמה הפוליטית, העברת האחריות לאספקת שירותים לארגונים לא-ממשלתיים מפחיתה לחצים פוליטיים מצד קבוצות אינטרס. ברמה המעשית, ממשלות נתפסות לעתים כביורוקרטיות בלתי יעילות או לא אפקטיביות בהיענות לצורכי האזרחים, בעוד שעמותות נתפסות כגמישות יותר. מלבד זאת, פקידי המגזר הציבורי נתפסים כבעלי רמת מוטיבציה נמוכה וביצועים ירודים (LeGrand & Bartlett, 1993). חוזים מאפשרים עקיפה של מגבלות הביורוקרטיה ושיפור מנגנוני האספקה (Sharkansky, 1989), ומגדילים את היעילות ואת הדיווחיות (Schmid, 2003).

הסיכונים הטמונים ברכישת שירותים באמצעות חוזים הם פיצול, אי רציפות, מורכבות, תוצאות ירודות, שירותים לא מותאמים כראוי לצרכים, אי שוויון אופקי ואנכי, כפילות בזבזנית, מגזריות ופטרנליזם (Knapp et al., 1990). מלבד זאת, לעתים אין השיטה מתיישבת עם ארגונים קטנים ועם תפקידים שונים של עמותות כסינגור, מחקר והסברה (Leach & Wilson, 1998). לבסוף, הביקורת הפומבית כלפי הרשות המקומית מצד הארגונים תהיה זהירה ומתונה יותר. לא נמצאו תוצאות חד-משמעיות בנוגע לייעילות ולאפקטיביות של שיטת החוזים. חוקרים אחדים הדגישו את התועלת היחסית הנובעת משימוש בשיטה זו (קינן ולחמן, 1997) ואת ההשפעה החיובית על השירותים (Gibelman, 1989). אחרים טענו שהשימוש בחוזים גורע מיחסי שיתוף הפעולה ומעלה את שכרם של המנהלים (Christensen & Laegrid, 2001), אינו משפר את השירותים (Gurin & Friedman, 1989), מגביל את פעילות הארגונים ומונע מהם לבטא את יתרונותיהם הניהוליים בתחום אספקת שירותים (Hasenfeld & Powell, 2004).

שותפויות: מגמה גוברת בתחום ניהול הקשרים בין הרשויות המקומיות לעמותות היא המעבר ליחסי שותפות בין שני הצדדים, המבוססים על חלוקת האחריות בקביעת המדיניות ובאספקת השירותים (Austin, 2002). אלה הם הדגשים והמאפיינים של סוג זה של קשר: אימוץ גישות של כלכלה מעורבת המצדדות בשיתוף פעולה; העדפת דפוס שיתוף הפעולה ושלילת דפוס הסכסוך; העדפת ניהול שיתופי, המבוסס על יחסי אמון ויחסים בין-אישיים, על פני ניהול טכנוקרטי המבוסס על פיקוח ומדידת ביצועים בהתאם לתנאי חוזה מפורטים; עבודה משותפת המבוססת על יחסים ארוכי טווח.

הצלחת יחסי שותפות בין שני הצדדים מחייבת כישורים ניהוליים כגון כישורי עבודת צוות, כישורי תקשורת חוצי תרבויות, ניהול קונפליקטים, ניהול זמן לצורכי השותפות והערכת תוצאות השירות לשם איתור בעיות ולא לשם הטלת סנקציות.

הסיכויים והסיכונים לשלטון המקומי, למגזר השלישי ולציבור הלקוחות

שיתוף הפעולה בין השלטון המקומי למגזר השלישי טומן בחובו סיכויים וסיכונים לשני הצדדים ולציבור הלקוחות. מצד אחד הוא מאפשר יתרונות פרגמטיים משמעותיים בכך שהוא ממזג את העוצמה של המגזר הציבורי כמקור מימון עם העוצמה של המגזר השלישי כמנגנון גמיש להיענות לצרכים אנושיים. אך יתרונות אלה נושאים בחובם גם סיכונים מסוימים הן למגזר השלישי והן למדינה (Salamon, 1999).

הסיכויים:

שלטון מקומי – הסיכויים והיתרונות לרשויות המדינה כוללים את הקטנת העלות של אספקת שירותים, צמצום מנגנון העובדים, שיפור איכות השירות, גיוס משאבים, פיתוח שירותים, עידוד פעילות צדקה והתנדבות ופיתוח חברה אזרחית (שוורץ, 2003).

המגזר השלישי – הסיכויים והיתרונות למגזר השלישי כוללים את חיזוק מרכיבי החברה האזרחית, חיזוק ערכים הנוגעים לפעילות הקהילה ואחריותה לחברה, גיוס משאבים, השתתפות בהתוויית מדיניות בנוגע לאספקת שירותים והיענות לצרכים מיוחדים.

ציבור הלקוחות – הציבור נהנה מהרחבת היקף השירותים המוצעים; אוכלוסיות יעד חדשות נחשפות לשירותים שלא זכו להם בעבר; נבנים קשרים ישירים עם ספקי השירותים; מעמד הציבור משתנה מצרכנים ללקוחות בעלי יכולת בחירה ועוצמה מול הספקים.

הסיכונים:

שלטון מקומי – יש סיכון בעבודה עם גופים חיצוניים בעלי מעמד מיוחד, שכן ניהול הקשר עמם הוא משימה מורכבת שיש לה השלכות ארגוניות וניהוליות והיא מעוררת שאלות בדבר אופן ההתקשרות, הדיווח והבקרה. ראשית, הרשויות נאלצות להתמודד עם מדיניות המוכתבת למעשה בידי המגזר השלישי ולרכוש בלית ברירה שירותים שארגוני המגזר מסוגלים לספק במקום שירותים שהן היו מעדיפות באורח אידיאלי. שנית, זיקה מעין זאת עשויה להביא לאובדן סמכות ולפגיעה ביכולתן לשאת באחריות. שלישית, הן עשויות לאבד תמיכה ציבורית, עקב ניתוק הזיקה בין האזרח-התושב לרשויות. רביעית, הן עשויות לסבול מיכולת בקרה ירודה על השירותים המסופקים בידי הארגונים הרבים של המגזר השלישי, במיוחד במצב מורכב של ריבוי חוזים שונים ומגוונים. חמישית, המגזר השלישי עלול להשיג אוטונומיה רחבה מעבר למתוכנן באמצעות תמרון בין דרגי השלטון השונים. שישית, עשוי להיווצר מצב של פוליטיזציה של היחסים. הארגונים עלולים להפוך לקבוצות לחץ וליצור תלות בהם במצבים מסוימים, במיוחד במצבים שבהם הם מהווים מנופול באספקת שירות שהרשות המקומית אחראית עליו או במצבים שבהם ארגוני המגזר מהווים גורם משפיע באזורי בחירה. שביעית, המשחק הדמוקרטי עלול להיפגע בשל היווצרות מנהיגות לא-פורמלית וחדירה לתחומי המדיניות, גילויי שחיתות ופגיעה בערכים של צדק חברתי ושוויוניות (שמיד, 1998; Salamon: 1999). ואולם מחקרים מעידים על כך שהסיכונים שנמנו לעיל אינם מתממשים בדרך כלל ושהמאזן של עלות-תועלת נוטה בכיורר לצד הגברת שיתוף הפעולה בדפוס קשר זה (Salamon, 1999).

מגזר שלישי – אלה הסיכונים: איבוד המחויבות לעצמאות (הארגונים הופכים לסוכני ביצוע של הרשויות); איבוד המחויבות לגמישות (ככל שהסדר לשיתוף פעולה הוא רשמי יותר, הדרישות להתמקצעות, לבקרה ולדיווח גדלות והגמישות התפעולית קטנה); איבוד המחויבות לסינוור (נחלשת יכולת הארגון לנקוט עמדה ביקורתית נגד הגורם המממן). תלות כספית ברשות המקומית (זוהי בעיה של ארגונים מקומיים יותר מאשר של ארגונים שהם סניפים של ארגונים לאומיים); פוליטיזציה ושחיתות (Cochrane, 1993); ארגונים שהם סניפים של ארגונים לאומיים); עם זאת, חשוב לציין שמחקרים מצאו שתלות כספית אין פירושה תלות ארגונית. גם במקרים שבהם המימון הציבורי מהווה שיעור גבוה מכלל הכנסותיהם שומרים ארגוני המגזר על מידה רבה של אוטונומיה מול הרשויות, ופעילותם בתחום הסינוור והשתדלנות אינה מוגבלת. אם כי נמצא שהתלות הכספית תורמת לביורוקרטיזציה של מגזר זה (Kramer et al., 1993).

ציבור הלקוחות – המתנגדים להתנערות המדינה מאספקה ישירה של שירותים חברתיים ולהעברת התפקיד לארגונים לא-ממשלתיים התריעו שציבור הלקוחות עלול להינזק מכיוון שבמעבר זה לא מובטח שירות איכותי.

יחסי השלטון המקומי עם המגזר השלישי בישראל

השלטון המקומי והמגזר השלישי – סוגי עמותות

הרשויות המקומיות בישראל אחראיות, למעשה, על אספקת שירותים המוגדרים כשירותים ממלכתיים: שירותי חינוך (טרם חובה, יסודי ועל יסודי), שירותי בריאות (תחנות לאם ולילד) ושירותי רווחה (שירותים אישיים וקהילתיים). על פי מדיניות שגובשה במהלך השנים, ולא על פי מדיניות פורמלית, השלטון המרכזי אמור לממן 75 אחוז בקירוב מעלותם של שירותים אלה. בפועל, חלקן של הרשויות המקומיות במימון השירותים גבוה מ-25 אחוז (בן-אליא, 1990; קטן, ינאי ושרר, 1996; אורבך, 2004). מצב זה מחייב התארגנות חדשה, המותאמת למצב של תת תקצוב ממשלתי, ואחת הדרכים לכך היא שיתוף המגזר השלישי בעשייה. במסגרת שיתוף זה ניתן למצוא שלושה סוגי עמותות: עמותות עירוניות, עמותות נתמכות ועמותות מעין עירוניות.

עמותות עירוניות: הרשות המקומית מוסמכת להקים, להחזיק ולנהל או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם של שירותים, מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור (פרייזלר, 2004). בהתאם לכך היא מוסמכת לייסד חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויותיה ותפקידיה. עמותה מעין זו היא אישיות משפטית נפרדת

מהרשות המקומית, ועל כן היא עצמאית בפעולותיה וכפופה להחלטות הנהלתה. מצב זה, שבו העמותה העירונית היא אישיות משפטית נפרדת מהרשות המקומית ובה בעת בעלת זיקה חזקה אליה, מחייב דרכי בקרה על פעולותיה שלא יפגעו בעצמאותה. על העמותות העירוניות חלות הנורמות הציבוריות הנדרשות מגוף ציבורי וכללי המינהל הציבורי התקין, כלומר חלים עליהן דינים הנוגעים למנגנוני פיקוח על הפעילויות שבהן הן מסייעות לרשות המקומית, לאופן השימוש בתקציבים ובתמיכות ולאופן מילוי תפקידם של נציגי הרשות המקומית בעמותה.

בשנים האחרונות מעבירות רשויות מקומיות בארץ פעילויות ביצוע שבסמכותן לעמותות עירוניות, כדי להקל על עצמן למלא את תפקידיהן. הרשויות המקומיות מעורבות בהקמתן של עמותות עירוניות, חברות בהן ומחזיקות לפחות במחצית ההון או כוח ההצבעה שלהן. העמותות העירוניות הממומנות, בעיקר, בידי הרשויות המקומיות מהוות למעשה זרוע ביצוע שלהן; הן נתונות לפיקוחן הצמוד, והנהלותיהן כפופות להנחיות הנהגתן. משרד הפנים ורשם העמותות במשרד המשפטים מופקדים על הקמתן וניהולן התקין של העמותות העירוניות.

עמותות נתמכות: רשויות מקומיות תומכות בעמותות שאינן עירוניות. על עמותות אלה חלים כללי הניהול, הפיקוח והבקרה החלים על העמותות העירוניות. בנושא התמיכות פועלת הרשות המקומית באמצעות ועדת תמיכות, שהיא ועדת חובה שתפקידה לדון בבקשות לקבלת תמיכות (להבדיל מהקצבות ומהעברות) מהרשות המקומית ולהמליץ למועצת הרשות על אופן מתן התמיכות. לישיבות הוועדה יוזמנו דרך קבע גזבר העירייה או נציגו והיועץ המשפטי לעירייה או נציגו. מועצת הרשות המקומית היא הגורם המוסמך להחליט בנושא התמיכות. ההסדרים למתן התמיכות לעמותות, שנועדו לסייע לפעילויותיהן לרווחת הציבור ולקדם פעילות על פי כללי מינהל תקין, נקבעו בנוהל תמיכות (י"פ תשמ"ה, 3197: 2275-2282) וכוללים הוראות שונות המסדירות את תפקידי הרשות והעמותות; למשל: אין רשות מקומית רשאית בדרך כלל לתת תמיכות לגופים הקיימים ופועלים מחוץ לתחומה; רשות מקומית לא תיתן תמיכה, אלא במסגרת תקציבה המאושר; רשות מקומית תוכל לקבוע לעצמה נוהל משלים למתן תמיכות בהתחשב בצרכיה המיוחדים ובאישור שר הפנים או מי מטעמו.

בין הקריטריונים למתן תמיכות שהציע משרד הפנים (2003) ניתן למנות את המפורטים להלן: סכום התמיכה של הרשות המקומית לעמותה נתמכת בשנה מסוימת לא יעלה על 40 אחוז מסך הכנסות העמותה בשנה שקדמה לשנת ההקצבה; סכום התמיכה של הרשות המקומית לעמותה חדשה שזו שנת הפעילות הראשונה שלה לא יעלה על 25 אחוז מסך הכנסותיה של העמותה באותה שנה. התמיכה העקיפה העיקרית בעמותות היא מתן פטורים מתשלום הארנונה. יש הבדלים גדולים בין הרשויות המקומיות בגובה הפטור

מתשלום הארנונה שהן נותנות לעמותות, כל רשות ויחסי הגומלין שלה עם המוסד. מתן הפטורים מותנה באישור הממונה על המחוז במשרד הפנים.

עמותות מעין עירוניות: רשויות מקומיות מנהלות עמותות באמצעות נבחריהן ועובדיהן, כדי לעקוף את מנגנוני הפיקוח הקבועים בחוק להקמת עמותה עירונית ולהפעלתה. עמותות אלה, שניתן לכוונתן עמותות מעין עירוניות, הן עמותות שהוקמו בידי בעלי תפקידים ברשויות המקומיות, ולא באופן פורמלי בידי הרשויות עצמן. אבל הן נתמכות בידי הרשויות המקומיות. עם זאת אין הרשויות המקומיות חברות בהן ואף לא קיבלו את אישור שר הפנים לנהוג בהן דרך בעלים. על עמותות אלה לא חלים, באופן רשמי, כללי הניהול, הפיקוח והבקרה החלים על עמותות עירוניות ועמותות נתמכות. בעלי התפקידים ברשויות המקומיות אחראים למעשיהם בעמותות באופן אישי, והרשות המקומית אינה אחראית באחריות כלשהי למעשיהם.

השלטון המקומי והמגזר השלישי בישראל – דפוסי הקשר

בישראל נעשו ב-15 השנים האחרונות שינויים גדולים באספקת שירותי אנוש ושירותי רווחה. בעקבות החלטות ממשלה אומצה אסטרטגיה של רכישת שירותים באמצעות חוזים למוסדות ללא כוונת רווח ולספקים. השירותים העיקרים שהוצעו בחוזים היו טיפול בית בקשישים תשושים על פי חוק סיעוד (התשמ"ח-1988), שירותי אימוץ, שירותי אומנה, שירותים לבעלי פיגור שכלי ונכויות גופניות, סיוע לנשים מוכות ומעונות יום לילדים (Schmid, 2003). המימון הציבורי, הישיר והעקיף, לעמותות נעשה בשתי דרכים עיקריות: מתן תמיכות וחוזים לרכישת שירותים.

תמיכות: התמיכות בעמותות הפועלות בתחום סמכויותיהן ובהתאם למטרותיהן של הרשויות המקומיות ניתנות כתמיכה כללית או עבור תוכנית מוגדרת. יש שלושה סוגי תמיכות: תמיכה ישירה, הכוללת השתתפות של רשויות מקומיות במימון פעולות של עמותות הפועלות בתחומן. מדובר בפעולות שהרשויות המקומיות רשאיות לתמוך בהן, ואין בהשתתפות בהן משום מימון קניית שירות ישיר מעמותות. תמיכה עקיפה בשווה כסף, הכוללת הנחות או פטור ממסים עירוניים כגון ארנונה, אישור לשימוש במתקני הרשות בהנחה או ללא תשלום ומתן ערבויות להלוואות. העברה, תשלום של רשויות מקומיות לעמותות, כשמקור התשלום הוא קבלת נכסים (לרבות מזומנים) מגורם אחר (ממשלתי, ציבורי או פרטי). הרשות פועלת בעניין זה כסוכן, כנאמן או כמתווך (משרד הפנים, 2003).

חוזים: מדובר ברכישת שירותים, עבודות שירות או טובין מעמותות באמצעות התקשרות חוזית, המחייבת את העמותות לספק שירות מוגדר תוך פירוט מרכיביו: מהות השירות,

איכותו, הזכאים לקבלו, לוחות הזמנים לאספקתו, התשלום והפיקוח. זאת על פי רוב לאחר עריכת מכרז לקבלת הצעות מעמותות פוטנציאליות. העקרונות לניהול המכרזים הם תחרות הוגנת ושווה הפתוחה להשתתפות כל המעוניין בכך, איסור ניהול משא ומתן עם המתמודדים, שמירת סודיות, מניעת ניגוד עניינים ובחירת ההצעה הזולה והטובה ביותר המוגשת למכרז. עקרונות אלה מעוגנים, בין השאר, בחוק חובת המכרזים ובתקנות העיריות (מכרזים, תשנ"ח-1987).

יחסי עיריית ירושלים – עמותות הרווחה

ממדי העוני בירושלים

במחקר העומק שנערך במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית, בשנת 2007,

השתתפו שמונה מנהלים/ות במינהל שירותי קהילה ואגף הרווחה, שלוש מנהלות בכירות בלשכות רווחה אזוריות ושכונתיות וארבעה מנהלים/ות בכירים/ות בעיריית ירושלים. בעלי תפקידים אלה רואינו באמצעות שאלונים מובנים.

העיר ירושלים עומדת במרכז מחקר זה. ממדי העוני בירושלים בשנת 2003 לפי תחולת העוני, המוגדרת כאחוז העניים בקרב האוכלוסייה, מפורטים בלוחות 2-3.

לוח 2

ממדי העוני בירושלים – השוואה לממוצע הארצי בשנת 2003

בישראל		בירושלים		המקום סוג האוכלוסייה
באחוזים מתושבי ישראל	במספרים	באחוזים מתושבי ירושלים	במספרים	
22.4	1,426,800	41.8	275,200	נפשות
19.3	366,300	33.2	56,900	משפחות
30.8	652,400	53.3	142,100	ילדים

(המוסד לביטוח הלאומי: 2004).

לוח 3

תחולת העוני בירושלים –

השוואה לארץ ולשתי הערים הגדולות בישראל בשנת 2003

תחולת העוני (אחוזים)			היישוב
ילדים	נפשות	משפחות	
33.2	23.6	20.3	סה"כ ארצי
53.3	41.8	33.2	ירושלים
18.2	11.9	10.9	תל אביב-יפו
16.5	14.9	17.5	חיפה

(עיריית ירושלים: 2005, 48)

נתוני העוני לפי המדדים השונים מצביעים על כך, שבין הערים הגדולות ירושלים נמצאת במקום הראשון בארץ מבחינת תחולת העוני.

אלה הן הסיבות המרכזיות לשיעור הגבוה של האנשים החיים מתחת לקו העוני בירושלים:

- משקי בית גדולים ויחס תלות גבוה – בירושלים מספר גדול של ילדים בני 0-18; 79,898 נפש שהיוו כ-40.4 אחוז מכלל תושבי העיר לעומת 33.4 אחוז מכלל תושבי המדינה. מלבד זאת, 15.3 אחוז ממשקי הבית בירושלים כוללים שש נפשות ויותר, לעומת 12.6 אחוז ברמה הכלל ארצית.
- אוכלוסיות ייחודיות בעיר – בעיר שתי קבוצות אוכלוסייה בעלות אפיונים ייחודיים, החושפים אותן במיוחד לעוני, חרדים וערבים. אוכלוסיות אלה מתאפיינות בדרך כלל במספר גדול של משקי בית גדולים, במספר מפרנסים קטן יחסית וברמת הכנסה נמוכה.

משמעות הנתונים היא שהסיכוי שמשפחה המתגוררת בירושלים תהיה ענייה גדול מזה של משפחה המתגוררת בכל עיר גדולה אחרת בישראל (Deutsch & Silver, 2005) בתוך גל ווייס, 2006).

מינהל שירותי הקהילה בעירייה מופקד על מתן שירותי רווחה לתושבי העיר וכולל שלושה גופים ארגוניים: אגף הרווחה, שירותי בריאות הציבור והרשות לקליטת עלייה.

אגף הרווחה עוסק בתכנון, בפיתוח ובאספקה של שירותים חברתיים על פי מדיניות ממלכתית ועירונית כמפורט להלן: טיפול במצוקות אישיות וחברתיות ושיפור איכות חיי התושבים בעיר; מיצוי זכויות התושבים לתנאי קיום בסיסיים; הבטחת שלומם של חסרי

ישע ושל אוכלוסיות בסיכון ובמצבי משבר; חיזוק התפקוד העצמאי של המשפחה והקהילה; מיצוי הפוטנציאל האישי של הפרט; פיתוח וחיזוק של רשתות תמיכה חברתיות; קיום שירותי חירום למצבי סיכון ומשבר (עיריית ירושלים, 2005).

עמותות הרווחה פעלו בירושלים בשנת 2004 בתחומים מגוונים, כמפורט בלוח 4.

לוח 4

עמותות הרווחה בירושלים לפי תחומי פעילות בשנת 2004

הארגונים		תחום הפעילות	
התפלגות באחוזים	מספר הארגונים	משני	ראשי
9.8	73	ילדים ונוער	שירותי רווחה
3.1	23	משפחה	
7.4	55	נכים ומוגבלים	
4.7	35	קשישים	
4.2	31	נשים	
6.6	49	עולים	
1.5	11	חיילים, כוחות ביטחון, נפגעי טרור	
0.8	6	מתמכרים	
0.7	5	אסירים ועבריינים	
2.0	15	תומכי בריאות	
5.0	37	שירותי רווחה אחרים	שירותי בריאות
45.6	340	סה"כ שירותי רווחה	
2.5	19	שירותי בריאות הנפש	
0.9	7	השאלה ואספקה של ציוד רפואי	
2.7	20	קבוצות לטיפול במחלה ספציפית	
0.9	7	תומכי בריאות אחרים	סיוע כספי וחומרי
7.1	53	סה"כ שירותי בריאות	
26.9	201	עזרה כספית	
7.2	54	עזרה בשווה כסף	סה"כ סיוע כספי וחומרי
1.2	9	סיוע כספי לטיפול רפואי לפרטים	
7.6	57	סיוע כספי וחומרי אחרים	
4.3	32	רווחה אחרים	
47.3	353	סה"כ סיוע כספי וחומרי	
100	746	סה"כ כללי	

היחסים בין העירייה לעמותות הרווחה

לדברי מנהלת אגף הרווחה בדיקת הנחיצות להעברת אספקת שירותים לעמותות נעשית ברמה הטקטית ולא ברמה האסטרטגית. במלים אחרות, אין מדיניות גלובלית ומוצהרת בכל הקשור לפעילות עמותות הרווחה בעיר. הנימוק הבולט שניתן להעדר מדיניות בנושא היה שאין מדיניות לאומית בנושא, אז מה רוצים מהעירייה?

בהעדר מדיניות אין מערך נתונים בנושא:

אכן יש בעיר ירושלים כ-700 עמותות העוסקות בתחום הרווחה, והאגף נמצא בקשר עם מספר עמותות [...] בהערכה כי היקף ההתקשרות הכספית בשנים 2000-2005 מאות מיליוני שקלים. אציין כי רק בשנים האחרונות החל תהליך מואץ של מחשוב באגף הרווחה, אך טרם הושלמה עבודת המחשוב, כך שלא ניתן להנפיק מידע מפורט (תשובת ראש העירייה לשאילתא מס' 123/06 מיום 26 באפריל 2006).

העירייה לא הקימה עמותות עירוניות בתחום הרווחה ומעדיפה לפעול באמצעות עמותות נתמכות. מספרן של עמותות מעין עירוניות עומד על שלוש בלבד, והן פועלות בשלושה תחומים שונים: קשישים, משפחה ובעלי צרכים. לדברי מנהלים באגף הרווחה עמותות אלה נהנות ממעמד מיוחד: "אלה עמותות מיוחדות". בין הסיבות שניתנו להעדר יוזמה להקמת עמותות עירוניות נמצאו "אנחנו לא צריכים עירייה ב'." "צריכה להתקיים תחרות בתחום אספקת השירותים." "לא הוקדשה מחשבה לנושא."

דפוסי הקשר בין עיריית ירושלים לעמותות נחלקים לשניים בלבד – תמיכות ורכישת שירותים. התמיכות שהעירייה ממלאת בהן תפקיד מרכזי נחלקות לשני סוגים: תמיכות ישירות ותמיכות עקיפות.

התמיכות הישירות נחלקות לשניים: תמיכה על בסיס התקציב – תמיכה בפעילות השוטפת של הגוף הנתמך, הניתנת כחלק מתקציבו של הגוף ועל בסיס שנתי (במקרה זה יש להקפיד על מעקב אחר הפעילות השוטפת – תקציבה של העמותה, פירוט השכר לבעלי המשרות הבכירות, דו"ח רואי חשבון ואישור על ניהול תקין); תמיכה באירוע חד-פעמי או באירוע מוגבל בזמן. כשמדובר בתמיכה באירוע חד-פעמי או באירוע מוגבל בזמן, יש לבדוק את האירוע ולא דווקא את הפעילות השוטפת של העמותה הנתמכת. למרות התהליך המינהלי המורכב הכרוך בהמצאת אישורים רבים, עמותות רבות בוחרות לפנות בבקשה לקבלת תמיכה ישירה. לדעת מנהלים באגף הרווחה אלה המניעים לכך: "הן זקוקות לכל שקל." "יש בקבלת התמיכה מעין יוקרה; העמותה עלתה על סדר היום הציבורי וזכתה." "מדובר בדמי הכרה."

נושא התמיכות העקיפות בעמותות הרווחה נשאר עלום. הניסיונות להשיג נתונים בנוגע למספר עמותות הרווחה שזכו לתמיכות עקיפות ולסכומי התמיכה בהן העלו חרס.

שירותי הרווחה שהעירייה רוכשת נחלקים לשירותים שסיפקה בעבר, לשירותים שהיא ממשיכה לספק ולשירותים חדשים שלא סיפקה בעבר. רכישת השירותים מעמותות הרווחה נעשית באמצעות התקשרויות חוזיות. הקשר החוזי נושא אופי של חוזה יחסי המתבסס על הסכמה בין הצדדים בנוגע למטרות הכלליות, ולא על חוזה קלסי מפורט היווד לפרטי פרטים. לא ניתן היה לקבל נתונים על מספר העמותות המספקות שירותי רווחה באמצעות קשר חוזי עם העירייה ועל הסכום הכולל של ההתקשרויות החוזיות.

מנהלים באגף הרווחה הצביעו על תחום הבקרה והפיקוח כחוליה החלשה בקשרים עם העמותות: "הפיקוח הוא כללי בלבד". הדברים שלהלן נאמרו בהתייחס לבקרה והפיקוח הרופפים: "אין הערכה שיטתית של השירותים המסופקים." "לא נערכו סקרי שביעות רצון שיטתיים בקרב מקבלי השירותים; לפעמים מועברים שאלונים." "טיבם של השירותים המסופקים על-ידי העמותות לא הושו לטיבם של השירותים שסופקו על ידי מחלקת העירייה." "בדיקות מדגמיות ברמה השכונתית נערכות, לעתים, בתחומים מוגדרים כגון אספקת ארוחות לנזקקים." "לא מקבלים דיווחים שוטפים/תקופתיים בכתב." "בדיקות בנוגע למקצועיות ולמיומנות של עובדים מתבצעות, בעיקר, בשלב המכרזים." "לא בודקים אם העמותה קמה להשיג תכליות חברתיות או לעשות לביתה." "לא בודקים את ההקצאה הכספית לנושאי מינהל מכלל המסגרת התקציבית של העמותות."

היחסים בין אגף הרווחה לעמותות הרווחה מבוססים על שיתוף פעולה. העירייה מעבירה לעמותות תקציבי פעולה, והן מעסיקות כוח אדם לביצוע הפעולות שהעירייה מעוניינת בהן. כל המנהלים שרואיינו ציינו את חשיבות שיתוף הפעולה עם העמותות. שיתוף פעולה זה מתבטא, בעיקר, במימון חלקי של פעילות העמותות ובשליטה, למעשה, על הנושאים המקצועיים (בעמותות הקטנות) מזה; ובאספקת שירותים בידי העמותות מזה.

מנהלים באגף הרווחה רואים בעמותות "זרוע ביצוע" של העירייה, "צינור כספי בלבד" ו"גופים עצמאיים" גם יחד. ביחסים עם העמותות הם רואים יחסי שליטה ותלות בו כאחד. השליטה היא בתחום המקצועי ובתמיכה הכספית בעמותות הקטנות, והתלות בהן נובעת מהעובדה שהעמותות מתמחות בתחומים מוגדרים ולעתים מספקות באופן בלבדי שירותים מסוימים. השליטה הלא פורמלית של אגף הרווחה בתחום המקצועי נושאת, בדרך כלל, אופי של שותפות ויחס שוויוני לעמותות הגדולות, המתבטא בהתייעצויות עם מנהלים בעמותות אלה בנושאים מקצועיים ובקבלת חוות דעת.

לדברי מנהלים באגף הרווחה, התלות בעמותות בתחום אספקת השירותים מעוררת דאגה רבה על רקע האפשרות שהן יתאגדו ("אני חושש ממוניציפליזציה של העמותות") ובשל התחרות המתפתחת עמן: "הן תופסות את תפקידי שירותי הרווחה." "אני מאמין

בעמותות כנציגי תושבים (לובי, מתריעים חבריים), אבל הן הפכו מה'פה של התושבים' למספקי שירותים..."

הבעיות בין שני הגופים מתמקדות בנושאים אחדים: פעילות עצמאית של העמותות ללא קבלת רשות מאגף הרווחה; אי עמידה בתנאי החוזים (צמצום היקף השירות למשל); התנגדות העמותות לניסיונות פיקוח עליהן (התנגדות להצגת תקורות למשל); ניסיונות להרחיב את גבולות המעורבות לתחום המדיניות (ניסיונות לבטל החלטות כגון חובת קיום מכרזים לבחירת עמותות לאספקת שירותים למשל); אי אמון בנושאים כספיים.

לעתים רחוקות היחסים מתפתחים לקונפליקטים סביב דרישות כספיות, סביב תלונות על תקצוב לא מספיק וסביב ערעור על ההחלטה לערוך מכרזים לבחירת עמותות מספקות השירותים. מידת הקשר עם העמותות על הציר רציף – לעתים רחוקות נגזרת מגודל העמותה ומהיקף השירותים שהיא מספקת; ככל שהעמותה גדולה יותר, הקשר עמה רציף יותר.

למרות החשיבות המעשית שבשיתוף הפעולה עם העמותות, צידדו רוב המרואיינים באגף הרווחה בצמצום הקשרים עמן. הם רואים בשיתוף הפעולה הכרח הנובע מאילוצים כספיים: "אילו היה לי כל הכסף, הייתי פועלת ללא עמותות." מיעוט המצדדים בהרחבת הקשר עם העמותות הדגישו את הצורך במילוי תנאים אחדים, כגון "יש להיזהר מיצירת מונופולים"; "על הרחבת הקשר להיות מותנית בגיוון השירותים".

לשיתוף הפעולה בין העירייה לעמותות הרווחה היבטים חיוביים ושליילים. היתרונות שבשיתוף הפעולה, כפי שצינו מנהלים במינהל שירותי קהילה ובאגף הרווחה, הם אלה: "לעירייה אין יכולת לתקנן תקני כוח אדם לפעולות שעמותות עושות." "חדשנות בפעילות שבאה לידי ביטוי ברעיונות חדשים ובהארת זוויות ראייה חדשות."

מריאיונות עם שמונה מנהלים/ות בכירים/ות בעמותות רווחה עולה שיש מתאם בין גודלן לבין היחסים עם עיריית ירושלים; מעבר לתכיפות הקשר, שהיקפו בדרך כלל נמצא ביחס ישר לגודל העמותה, העמותות הגדולות זוכות ליחס של שותפות, בעוד העמותות הקטנות קובלות על יחס שליטה מצד העירייה והעדר התייחסות מספקת אליהן. מנהלים בעמותות הגדולות רואים בקשר עם העירייה ערך מוסף הנובע ממפגש של אנשים מתרבויות ארגוניות שונות, המביאים איתם תשומות מקצועיות שונות: "בעירייה יש אנשי מקצוע." תחושת השותפות, המתבטאת במעורבות בקבלת החלטות בנושאים מקצועיים שיוזמת העירייה, ויחד עמה אי נכונות מצדן לקבל מעורבות כזו מצד העירייה בנושאים שהן יוזמות נובעות, בין השאר, מהכרה במעמדן ובעוצמתן בתחום אספקת השירותים. בין ההתבטאויות המשקפות מערכת יחסים זו נמצא את אלה: "אני לא מוכן/ה להיות צינור כספי בלבד." "אנחנו ה'צופצ'יק של הקומקום'; אי אפשר בלעדיו." "אם מנסים לכפות, אני לא עושה; העשייה רק במשא ומתן."

מנהלים בעמותות הקטנות, לעומתם, חשים תלות מתמדת: "בלי העירייה לא היינו יכולים להתקיים." "אני לא יכול/ה להיות מנותק/ת מן העירייה." הביטויים המעשיים של יחס זה הם "העירייה לא משתפת אותנו - היא דורשת", "העירייה מתנהגת כמו קומיסר - יודעת איך לעשות הכול" ו"אף אחד לא מתייעץ איתי ולא שומע אותי". מנהלים בעמותות הצביעו על בעיות ביחסים עם העירייה המתפרסות על תחומים אחדים. הנה כמה ציטוטים מהריאיונות: "אין מדיניות, נראה שאין חשיבה בכלל." "אין קריטריונים מקצועיים אלא קריטריונים השתייכותיים." "מוסר תשלומים נמוך." "גם מה שמאושר לתשלום לא משלמים." "סחבת בתשלומים." "העדר שקיפות בהקצאת משאבים לעמותות השונות; הכול מונקי ביזנס." "כסף עירוני זורם חופשי לעמותות מסוימות." "ביורוקרטיה." "יותר מדי משחקי כבוד." "מנהלים אחדים העידו שהיכרות אישית עם נבחרי ציבור בעירייה או עם מקורביהם מקלה ומקצרת את הגישה אליהם, "אבל כשנפגשנו, לא ביקשנו פרוטקציה או משהו מועדף". את נושא הפיקוח והבקרה על העמותות ניתן לסכם בציטוט דבריו של אחד ממנהלי העמותות: "העירייה לא ממש מפקחת."

ריכוז מאפייני ניהול הקשר בין עיריית ירושלים לעמותות הרווחה מוצג בלוח 5.

הממצאים מלמדים על מורכבות בדפוסי הקשר בין עיריית ירושלים לבין עמותות הרווחה. המחקר מצביע בבירור על העדר מדיניות כוללת בנוגע לעמותות, להיקף פעילותן, לתחומי פעילותן, לדפוסי הקשר ולסוג העמותות המועדף. כן נמצא שההתייחסות לעמותות היא כאל גופים נפרדים זה מזה ולא כאל מגזר אחד. עוד נמצא שאין מערכת נתונים מאורגנת וזמינה בנוגע לעמותות, ולמעשה הטיפול בהן משלב ריכוז וביזור ונעשה בידי גורמים אחדים. כך למעשה כל מחלקה מקצועית מנהלת קשרי עבודה עם עמותות הפועלות בתחומה. ממצאים אחרים מעלים שהבקרה והפיקוח על העמותות הם רופפים, שאין הערכה שיטתית של השירותים המסופקים, ושהבקרה והפיקוח מתמקדים בעיקר בתשומות והחוזים מתמקדים בעיקר בנושאים הכספיים.

לוח 5

ניהול הקשר בין עיריית ירושלים לעמותות הרווחה

התחום	עיקרי הממצאים
מדיניות	<ul style="list-style-type: none"> העדר מדיניות כוללת בנוגע לעמותות – היקף פעילותן, תחומי פעילותן, דפוסי הקשר וסוג העמותות המועדף התייחסות לעמותות כאל גופים נפרדים זה מזה ולא כאל מגזר אחד הכותרת יחסי השלטון המקומי – המגזר השלישי תקפה להלכה ברמה העיונית, אך חסרת משמעות, למעשה, בתחום המעשי-העירוני
ארגון ומינהל	<ul style="list-style-type: none"> העדר מערכת נתונים מאורגנת וזמינה בנוגע לעמותות הטיפול בעמותות משלב ריכוז וביזור ונעשה בידי גורמים אחדים: כל מחלקה מקצועית מנהלת קשרי עבודה עם עמותות הפועלות בתחומה; נושאים המוגדרים כתמיכות, תקצוב ומכרזים מופקדים בידי גורם אחד – סגן מנהל אגף הרווחה העבודה עם העמותות מקלה על הניהול הביורוקרטי
סוגי עמותות	<ul style="list-style-type: none"> אין עמותות עירוניות בעיר פועלות שלוש עמותות מעין עירוניות העמותות הדומיננטיות הן העמותות הנתמכות
דפוסי הקשר	<ul style="list-style-type: none"> העדפת רכישת שירותים באמצעות קשר חוזי החוזים הם יחסיים וחד-שנתיים תמיכות ישירות בהיקף מצומצם תמיכות עקיפות (פטור מארנונה) – אין נתונים זמינים דפוס הקשר שותפות נפסל בידי היועץ המשפטי של העירייה
בקרה ופיקוח	<ul style="list-style-type: none"> בקרה ופיקוח רופפים על העמותות אין הערכה שיטתית של השירותים המסופקים הבקרה והפיקוח מתמקדים בתשומות בעיקר החוזים מתמקדים בנושאים כספיים בעיקר
היחסים עם עמותות (עמדת מנהלים באגף רווחה)	<ul style="list-style-type: none"> היחסים מתאפיינים, בדרך כלל, בשיתוף פעולה תפיסת תפקיד העמותות בעיקרו כקבלני משנה בתחומים שבהם אין העירייה יכולה למלא את תפקידה קונפליקטים עם העמותות הגדולות בנושאים כספיים, בעיקר, ובעניין בחירת עמותות בתהליך של מכרזים שליטה, בדרך כלל, בתחום המקצועי על העמותות הקטנות שותפות בתחום המקצועי עם העמותות הגדולות תלות, לעתים, בעמותות בנוגע לאספקת שירותים קשר רציף עם העמותות הגדולות ועם עמותות המספקות מגוון שירותים קשר רופף עם העמותות הקטנות

תוצאות הקשר - תוצאות הקשר, על פי הערכותיהם של מנהלים בעיריית ירושלים ובעמותות, מפורטות בלוח 6.

לוח 6

תוצאות הקשר בין עיריית ירושלים לעמותות הרווחה – הערכת מנהלים בעמותות

עיקרי הממצאים	תוצאות שיתוף הפעולה
<p>הערכת תוצאות שיתוף הפעולה – הצלחה חלקית עמותות מוערכות, בדרך כלל, כחדשניות, יעילות ואפקטיביות באופן חלקי ההיבטים החיוביים: הזרמת דם חדש, זוויות ראייה חדשות; הקלה על הבירוקרטיה העירונית; תחושה של חלוקת אחריות מוגבלת ההיבטים השליליים: בקרה ירודה על השירותים המסופקים; תשומות של אנשים לא-מקצועיים; הדגשת הטווח הקצר; צמצום שירותים; גיוס משאבים קטן מהמצופה; פוליטיזציה (בנוגע לעמותות החרדיות בלבד); סכנה להרס שירותי רווחה העירוניים</p>	<p>עמדות מנהלים באגף הרווחה בעיריית ירושלים</p>
<p>יתרונות: <u>עמותות גדולות</u> תשומות מקצועיות ראייה מכיוונים שונים קבלת מידע <u>עמותות קטנות</u> תשומות מקצועיות תלות קיומית</p> <p>חסרונות: <u>עמותות גדולות</u> הערייה אינה עומדת בהתחייבויות הכספיות בזמן <u>עמותות קטנות</u> אין פורום עירוני; יש "פקידות" תלות גדולה אין שקיפות תקצוב חלקי אין מדיניות ברורה בשום נושא לא נערכות התייעצויות משותפות</p>	<p>עמדות מנהלים בכירים בעמותות רווחה בירושלים</p>

לא צוינו היבטים שליליים כגון אלה המופיעים בספרות המקצועית: איבוד סמכות ופגיעה ביכולת לשאת באחריות; גילויים של איבוד תמיכה ציבורית עקב שינוי הזיקה בין

התושבים לעירייה; גילויי שחיתות; פגיעה בערכים של צדק חברתי ושוויוניות בשירות ללקוחות (למעט בכל הנוגע לתנאי העסקתם של עובדים בעמותות).

סיכום, מסקנות והמלצות

מגמת הביזור, המאפיינת את הדמוקרטיה המערבית, מחוללת תהליכים מגוונים הפועלים לשינוי מבנה השלטון, אופיה ההיררכי של המדיניות הציבורית ומערכת היחסים בין המגזרים השונים – בתוך המערכות השלטוניות עצמן, בין מערכות השלטון לבין החברה האזרחית ובין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (בן אליא, 2005).

סקירת יחסי עיריית ירושלים – עמותות הרווחה מצביעה על מאפיינים דומים, לצד פערים במאפייני היחסים בין רשויות מקומיות לעמותות, המתוארים בספרות, כמפורט להלן:

יחסי הגומלין – הספרות מציגה שני דפוסי יסוד ליחסי הגומלין: דפוס הסכסוך ודפוס שיתוף הפעולה. דפוס שיתוף הפעולה הוא הדפוס הדומיננטי בדמוקרטיה מערבית, ומציג שיתוף פעולה נרחב בין שני המגזרים. לשיתוף הפעולה נקודות מפגש אחדות, הכוללות תפקודים חברתיים משלימים בין שני המגזרים בתחומים שונים: פוליטיקה, מדיניות וכלכלה. בירושלים דפוס שיתוף הפעולה הוא הדפוס הבלבדי ביחסים בין הרשויות המקומיות לעמותות, ומתמקד רובו ככולו בנקודת מפגש אחת, בעיקר באספקת שירותים.

דפוסי הקשר – הספרות המקצועית מתעדת הסדרי מימון בין השלטון המקומי לעמותות הנעים ממענקי תמיכה, דרך הנפקת שוברי תשלום וחוזים לרכישת שירותים עד שותפויות הכוללות השקעות משותפות ואחריות משותפת באספקת שירותים. בירושלים דפוסי הקשר בין הרשויות המקומיות לעמותות כוללים תמיכות ישירות ועקיפות וחוזים לרכישת שירותים בלבד.

סוגי עמותות – הספרות המקצועית מתייחסת לשלושה סוגי עמותות: עירוניות, נתמכות ומעין עירוניות. בירושלים פועלים שני סוגי עמותות, נתמכות ומעין עירוניות. הן זוכות לתמיכות ישירות ועקיפות ומספקות שירותים על פי חוזים.

לסיכום, היעדרם של מדיניות, נתונים ופיקוח משמעותם ניהול ציבורי חדש המיושם להלכה בלבד; במובנים רבים מדובר למעשה בתקווה או באשליה. לאור חשיבותו של המגזר השלישי בפעילות השלטון המקומי ולנוכח ההשלכות השליליות שעלולות לנבוע משיתוף פעולה לא מבוקר, על השלטון המקומי להיערך לעידן הפוסט מודרני, להתארגן מבחינה מינהלית, תפעולית ותקציבית, כך שהוא יתווה את הדרך ולא ייגרר אחר

ההתפתחויות. הממצאים הנוגעים ליחסי עיריית ירושלים עם עמותות הרווחה מצביעים בבירור על הצורך בעריכת שינויים בדפוס היחסים הקיים בין השלטון המקומי למגזר השלישי.

ההמלצות המוצגות כאן נועדו לשמש מראי כיוון למענים אפשריים לחלק מהסוגיות הנוגעות לעיצוב היחסים בין שני המגזרים. נקודת המוצא להמלצות היא שעמותות מהוות פוטנציאל להתמודדות עם בעיות בתחום אספקת שירותים חברתיים ויש לראות את המשך שיתוף הפעולה איתן כנכס. ולפיכך הקו המנחה להמלצות הוא שילוב מבוקר של העברת תפקידים לעמותות עם שיפור יכולת העירייה לכוון את התהליכים ולעצבם בהתאם לאינטרסים ולמחויבויות שלה כלפי הציבור.

שתי הסוגיות העקרוניות שעומדות על הפרק, על רקע המעבר מריכוז לביזור בתחום אספקת השירותים, הן חלוקת העבודה בין השלטון המקומי למגזר השלישי בנוגע לסמכויות ולאחריות והיחסים בין השלטון המקומי לתושבים עם כניסתו של גורם ביניים ביניהם. וליתר דיוק, אילו תפקידים, סמכויות ואחריות ראוי להעביר למגזר השלישי? ומה הם דפוסי היחסים הרצויים בין שני המגזרים? המענה לסוגיות אלה הוא עיצוב היחסים בתחומי ארגון ומינהל ראשיים: מדיניות, ארגון ומינהל, סוגי עמותות, דפוסי הקשר, בקרה ופיקוח, היחסים עם העמותות כמפורט בלוח 7.

תוצאות המחקר מתייחסות ליחידת חקירה אחת. פירוש הדבר שהן מאפשרות להצביע על מגמות בלבד, ואין להסיק מהן על היקף התופעה ועומקה. תרומתן בהיותן מסגרת אנליטית ללימוד מפורט ומקיף של הנושא. למרות זאת אין להתעלם מההשלכות השליליות העלולות לנבוע מהתפתחות היחסים בין השלטון המקומי למגזר השלישי בהעדר מדיניות. לכן יש להקדים לגבש מדיניות ולאמץ פתרונות, כל עוד התנאים לכך נוחים. אימוץ דרכי הפעולה המוצעות כאן עשוי להוות בסיס למדיניות בנושא, לייעל את הפעילות המשותפת לשלטון המקומי ולמגזר השלישי ולשפר את איכות השירותים שהם מספקים.

לוח 7

עיקרי ההמלצות

התחום	עיקרי ההמלצות
מדיניות	<ul style="list-style-type: none"> להתוות מדיניות כוללת לפיתוח יחסי העירייה עם המגזר השלישי, שתתייחס לעמותות כאל מגזר, ותקבע, בין השאר, את היקף רכישת השירותים מעמותות הרווחה, את סדרי העדיפויות, ואת התפלגות הרכישות לפי תחומי פעילות להתוות מדיניות דיפרנציאלית בנוגע ליחסים עם העמותות בהתאם לגודלן
ארגון ומינהל	<ul style="list-style-type: none"> לבנות בסיס נתונים עדכני וזמין שישקף את היקף הקשר עם העמותות, את תחומי הפעילות ואת דפוסי הקשר להקים מערך פיקוח ובקרה אפקטיבי שינהל מעקב שיטתי אחר ביצועיהן של העמותות לרכז את נושא המידע, הפיקוח והבקרה בידי גורם אחד (יחידת עמותות)
סוגי העמותות	<ul style="list-style-type: none"> לדון בנושא (עד כה לא דנו בסוגיה) לשקול על פי מהות השירות, היקפו ושיקולי עלות-תועלת לבחון הקמת עמותות עירוניות בתחומי הפעילות הראשיים להקטנת התלות בעמותות החיצוניות
דפוסי הקשר	<ul style="list-style-type: none"> לבטל את דפוס הקשר תמיכות ישירות להתבסס על דפוס הקשר חוזים, המדגיש, בנוסף לנושאים כספיים, היבטים כגון מקצועיות העובדים, איכות השירותים המסופקים והעברת דיווחים תקופתיים לעבור לתהליך בחירת העמותות במכרזים פורמליים-פומביים להשתמש במונחים מדידים בנוגע להיקף השירותים ולאיותם – בחוזים ובמכרזים
בקרה ופיקוח	<ul style="list-style-type: none"> להקים מערכת פיקוח ובקרה על פעילות העמותות שתתבסס על נתונים מדידים: תקנון איכות השירותים ותקנון מדדי ביצוע להקפיד על קבלת דיווחים תקופתיים בנוגע להתחייבויות לעירייה לפתוח מוקד לקבלת תלונות בנוגע לשירותים המסופקים לקבוע תו תקן לכל עמותה בנוגע לאופן השירות המסופק לערוך ביקורות פתע לערוך סקרי שביעות רצון בקרב מקבלי השירותים
יחסים עם העמותות	<ul style="list-style-type: none"> לחזק את יחסי האמון ולבססם על אמינות ושקיפות לשלב נציגים של העירייה בהנהלות העמותות הגדולות בעמדת משקיפים, לפחות, כתנאי להתקשרות חוזית לשתף מנהלים בעמותות בתהליכי קבלת החלטות בנושאים עקרוניים בתפקיד משתתפים ללא זכות הצבעה למסד קיום מפגשים תקופתיים עם מנהלים בעמותות
קשר עם הלקוחות	<ul style="list-style-type: none"> לפרסם מידע עדכני ונגיש על אספקת שירותי רווחה דרך עמותות באמצעים אחדים: אתר האינטרנט של העירייה, לשכות הרווחה האזוריות והשכונתיות, העיתונות המקומית, וכן עלונים/חוברות מידע לערוך סקרי שביעות רצון בקרב הלקוחות

מקורות

- אורבך, ג' (2004). יסודות השלטון המקומי: ניהול ומינהל בשלטון המקומי, יחידה 8. תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- באומן, ז' (2002). גלובליזציה: ההיבט האנושי. תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- בן-אליא, נ' (1990). השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל. עיר ואזור, 21, 17-7.
- בן-אליא, נ' (2005). רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גל, ג' ווייס, ע' (2006). אסטרטגיות להתמודדות עם עוני בירושלים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- הזנפלד, י' (2005) מדינת הרווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ"רים? ביטחון סוציאלי, 70, 13-31.
- המוסד לביטוח לאומי: 2004. ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, 2003, ממצאים עיקריים. ירושלים.
- המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי (2005). מערכת הנתונים של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- חסון, ש' (1996). הסדר העירוני החדש – קואליציות ממשל בערי ישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- טליאס, מ', קטן י' וגדרון ב' (2000). מדיניות הממשלה והשלטון המקומי כלפי המגזר השלישי בישראל. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- משרד הפנים – האגף למינהל מוניציפלי (2003). הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות – ועדת תמיכות, ירושלים.
- עיריית ירושלים (2005). תקציב רגיל – הצעה לשנת 2006. ירושלים: עיריית ירושלים, המינהל הכספי/תקציביים.
- קטן, י', ינאי, א' ושרר, נ' (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך י' קטן (עורך) שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות, תל-אביב: הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב.

קטן, י' (2000). הפרטת השירותים החברתיים – תפקידי המגזר הממשלתי-ציבורי, המגזר הפרטי-העסקי והמגזר השלישי (הוולונטרי). בתוך מדינת רווחה לפתחה של מאה חדשה (עמ' 41-51). ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.

שוורץ, ר' (2003). ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ"רים – מחקר שדה וסקירת ספרות. ירושלים: ג'וינט ישראל.

שמיד, ה' וסבג, ק' (1991). חקר תפקידים של ארגונים למתן שירותי סיעוד. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד ומכון ברוקדייל-ג'וינט.

שמיד, ה' (1998). שירותי אנוש למטרות רווח ושלא למטרות רווח: ניתוח משווה. ביטחון סוציאלי, 51, 43-29.

שריג, א' (2004). דרכים חלופיות לאספקת שירותים ברשויות המקומיות בישראל, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

שריר, מ', היילברון, ס' ולזר, א' (2005). החברה האזרחית והשלטון המקומי: ארגוני החברה האזרחית בראשון-לציון והתייחסות הרשות המקומית אליהם בשנים 2000-2002. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

שריר, מ', היילברון, ס' ולזר, א' (2006). החברה האזרחית והשלטון המקומי: ארגוני החברה האזרחית בשתי הערים ובשלוש מועצות אזוריות והתייחסות הרשות המקומית אליהם בשנים 2000-2003. באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.

Austin, M. J. (2002). *The Changing Relationship between Non-Profit Organizations and Public Social Service agencies in the Era of Welfare Reform*. paper based on the March 18, 2001 Arnulf M. Pins Memorial Lecture. Program in Non-Profit Management, Paul Baerwald School of Social Work.

Berman, E. M. & West J. P. (1995). Public-private leadership and the role of nonprofit organizations in local government: The case of social services. *Policy Studies Review*, 14 (1-2): 127-136.

Cochrane, A. (1993). *Whatever Happened to Local Government*. Buckingham: Open University Press.

Dearlove, J. (1973). *The Politics of Policy in Local Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Deutsch, J. & Silver, J. (2005). Measuring multidimensional poverty: An empirical comparison of various approaches. *Review of Income and Wealth*, 51 (1): 145-174.
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24 (6), 1119-1132.
- Gidron, B., Kramer, R. M., & Salamon L. M. (1992). Government and the third sector in comparative perspective: Allies or adversaries? in B. Gidron, & R. M. Kramer (Eds.) *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gibelman, M. (1989). Private markets strategy for social services provision: An empirical investigation. in H. W. Demone & M. Gibelman (Eds), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*. New Brunswick, NJ Rutgers University Press.
- Gurin, A. & Friedman, B. (1989). The efficacy of contracting for services. In H. W. Demone & M. Gibelman (Eds), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*. New Brunswick, NJ Rutgers University Press.
- Hasenfeld Y. & Powell L. E. (2004). The roll of non-profit agencies in the provision of welfare-to-work services. *Administration in Social Work*, 28 (3/4): 91-110.
- Holton, R. J. (1998). *Globalizaion and the Nation-State*. NY: Palgrave.
- Hula, R. C. & Jackson-Elmoore, C. (2001). Governing nonprofits and local political processes. *Urban Affairs Review*, 36 (3), 24-35.
- Knapp, H. & Robertson E. (1990). Public money, voluntary action: Whose welfare? in H. Anheier & W. Seibel (Eds). *The Third Sector*. Berlin: DeGruyter.
- Kramer, R. et al. (1993). *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*. New York: M.E. Sharpe.

- Leach, S. & Wilson, D. (1998). Voluntary groups and local authorities: Rethinking the relationship. *Local Government Studies*, 24 (2), 1-18.
- LeGrand, J. & Bartlett, W. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan.
- Najam, A. (2000). The four-C's of third sector government relations: Cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10 (4): 375-396.
- Salamon, L. M. (1987). Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government - nonprofit relations in the modern welfare state. *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (1-2), 29-49.
- Salamon, L. M. (1992). Social services. in C.T. Clotfelter (Ed.), *Who Benefits from the Nonprofit Sector?* Chicago: University of Chicago Press.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector: The question of definitions. *Voluntas*, 3 (2), 125-151.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in Public Service: Government - Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: John Hopkins, University Press.
- Salamon, L. M. (1999). Government-nonprofit relations in international perspective. in E. T. Boris & C. E. Steuerle (Eds.), *Nonprofits and Government*, (pp. 329-367). Washington DC: The Urban Institute Press.
- Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations. *Public Management Review*, 5 (3), 307-323.
- Sellers, M. P. (2003). Privatization morphs into 'publicization': Businesses look a lot like government. *Public Administration*, 81 (3): 607-620.
- Sharkansky, I. (1989). Policy making and service delivery on the margins of the government: The case of contractors. in H. W. Demone & M.

- Gibelman (Eds), *Services for Sale: Purchasing Health and Human Services*. New Brunswick, NJ Rutgers University Press.
- Snaveley, K. & Desai U. (2001). Mapping local government - nongovernmental organization interactions: A conceptual framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 245-263.
- Stewart, J. D. & Clarke, M. (1988). *The Enabling Local Councils*. London: Local Government Management Board.
- Young, D. R. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1): 149-172.
- Weisbrod, C. F., (1977). *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*. Lexington, Mass: D.C. Heath.

