

אסטרטגיה של ארגוני אנדרדוג בעידן הניהול הציבורי החדש

זיו קרני-אפרתי¹

מחקר פעולה עצמי זה מתאר שיתופי פעולה בין מגזריים בישראל על פי מודל השיקום הקהילתי (Community Based Rehabilitation; CBR) של ארגון הבריאות העולמי. כשהוא נסמך על תיאוריית שמירת הסף ברשתות (The Network Gate Keeping theory) (Shoemaker et al., 2001) ועל תיאוריית שלוש ממדי העוצמה (The Three Dimensions of Power theory) (Lukes, 2005), הוא בוחן באיזו מידה התנגשות ערכים וניגודי אינטרסים מאפשרים להשיג מטרות הנוגעות לצורכי הלקוח. ממצאיו מצביעים על כך שביחסי החליפין בין נציגי מערכות הרווחה, החינוך והבריאות לבין ספקי שירותים חברתיים יש ארגונים שהמסד מעדיף וארגונים אחרים שהוא חוסם, ועל כן הם הופכים לארגוני אנדרדוג. עקב כך משתבשת הכוונה הראשונית לספק שירות המיטיב עם הלקוח, והאנרגיה מופנית לשימורם של ארגונים מועדפים. מציאות זו מנציחה מונופולים קואליציוניים ומפנה שוב ושוב אותם שירותים לאותם הקהלים. על כן המחקר מסיק שעל ארגוני אנדרדוג לגייס משאבים פוליטיים ומשפטיים, שיעניקו משקל הולם לכוחם האלקטורלי של קהלי היעד שלהם.

מלות מפתח: ניהול ציבורי חדש, ארגוני אנדרדוג, שיתופי פעולה בין מגזריים, שינוי חברתי, מודל השיקום הקהילתי (CBR)

1 מייסדת ארגון כתף חמה ומנכ"לית הארגון.

מבוא

הביקורת העיקרית על מדיניות הניהול הציבורי החדש (New Public Management) נוגעת ליחסים הנרקמים בין הממשלה לבין ספקי השירותים. הספרות מלמדת, שמדיניות זו נוצרה מתוך השאיפה להפריט שירותים, לשפרם ולספקם ביעילות (בניש 2012; דורון, 2007). אולם חוקרים שבחנו את שירותי האומנה לילדים ואת שירותי הסיעוד לזקנים מצאו, שספקי השירותים מפתחים תלות במימון הממשלתי והופכים להיות מונופוליסטים מזה ושהממשלה התלויה בספקים אלה הופכת להיות שבויה בידם מזה (כורזים-קורישי, ליבוביץ ושמיד, 2005). מנגנוני המימון שפיתחה הממשלה, עם החלת מדיניות הניהול הציבורי החדש, מנתבים בשם ההתייעלות את עיקר המשאבים לארגונים של ספקי שירותים המיועדים לקהלים מסורתיים של מערכת הרווחה ו"מייבשים" ארגונים צעירים המציעים שירות לקהלים שטרם טופלו. מאמר זה יתאר אפוא איך מדיניות הניהול הציבורי החדש הופכת ארגונים צעירים לארגוני אנדרדוג ומחבלת בסיכויי הצלחתם, ויבחן אם מטרותיהם ודרכי הפעולה שלהם משתנות וכיצד.

ארגון האנדרדוג ששיקוליו האסטרטגיים יתוארו במאמר זה הוא ארגון ללא כוונת רווח (אלכ"ר), שבחר לתמוך בהורים לילדים עם מחלות כרוניות באמצעות שירותי מידע, ייעוץ ותמיכה קבוצתית. אף שהורים אלה חווים את מצוקות ילדיהם החולים בהיבט המשפחתי, החברתי, הכלכלי והבריאותי וזקוקים לתמיכה ארוכת טווח (Seren-Choen, 1999), אין הם קהל יעד של מערכות הבריאות והרווחה. המאמר יתחקה גם אחר השימוש הטקטי של הארגון בשיטת השיווק החברתי (בהם, 2003; טרואן, 2008) כאמצעי לשינוי עמדותיהם של מקבלי ההחלטות במערכות השלטון. בספרות פורסמו מחקרים ספורים בלבד על פרטים, מותגים וקבוצות שהחלו את דרכם כאנדרדוג והצליחו להשיג את מטרותם, ועל פי רוב הם נכתבו בידי חוקרים חיצוניים לארגון. תרומתו של מחקר פעולה זה תהיה אפוא, הן בהרחבת הידע על התופעה, על היחסים בין שחקנים בשיתופי פעולה ועל השלכותיהם על היכולת לחולל שינוי חברתי והן בכך שנכתב בידי מנהלת ארגון אנדרדוג מהמגזר השלישי ומביא את נקודת מבטה.

סקירת ספרות

השפעת הניהול הציבורי החדש על יחסי המדינה עם ספקי שירותים

הרצון למצוא דרך פעולה שתאזן בין הבירוקרטיה הריכוזית לשוק המבוזר ולהעניק לאזרחים שירות הביא לפיתוח תורת הניהול הציבורי החדש (NPM), שתכליתה ייעול מערך השירותים הציבורי על ידי אימוץ כללי השוק התחרותי. במבט ראשון נדמה שגישה זו עודדה שחקנים מחוץ למסד הממשלתי לקחת חלק בעיצוב המדיניות (בניש, 2012; זעירא, 2011; שמיד, 2010), אך בחינה מקרוב מעלה שעל פי רוב התעצבו היחסים בין השחקנים השונים בתוך קונפליקט (אדן, 2010; שמר ושמיד, 2006). כשאימצה את כללי השוק החופשי והנהיגה את הניהול הציבורי החדש, היתה מטרתה העיקרית של המדינה לסלק את המכשולים הבירוקרטיים ולהעלות את רמת היעילות, הגמישות וההקשבה לצורכי האזרח. גישה זו הטמיעה במערך השירותים עקרונות פעולה עסקיים, כגון מדידת ביצועים, התמקדות באזרח כלקוח ועוד. כדי ליישמה, נבנו תשתיות שתמכו בשינויים המתחייבים באופי הפעילות, כגון מיקור חוץ, הפרטת שירותים ועוד (Vigoda-Gadot & Meiri, 2008).

ההיבט המרכזי בתהליך הניהולי שתואר לעיל הוא השינוי בתפקידה של המדינה. הן התכונן והן אספקת השירותים היו בעבר באחריותן של סוכנויות הממשלה. כיום נוצרה חלוקת עבודה חדשה, ולפיה תפקיד הממשלה לחוקק, לקבוע סטנדרטים לתוכניות השירות, לממן, לפקח ולבקר, ואילו תפקיד הארגונים הלא ממשלתיים לספק את השירותים. אלא שעל רקע ההפרטה החלקית, שבה הממשלה היא הלקוח הרוכש מספקי השירות את השירותים המיועדים לאזרחים, התפתחה העדפה של ספקים מסוימים על פני האחרים. מהספרות עולה שאחד השיקולים המרכזיים בהעדפה זו הוא פוטנציאל השימוש במתנדבים להוזלת עלות השירותים, כדי לאפשר נגישות וזמינות גדולות יותר לאוכלוסיות מוחלשות וחסרות אמצעים (כורזים-קורישי, ליבוביץ ושמיד, 2005).

מלבד שיקול זה הצביעו שמיד ואלמוג-בר (2013) על שיקולים כגון היכרות מוקדמת וניסיון בעבודה משותפת, תיאום ציפיות והסכמים מוקדמים בדבר תנאי העבודה המשותפת ואופן ניהולה, תקשורת רצופה ועוד. ויגודה-גדות ומאירי (Vigoda-Gadot & Meiri, 2008) אף טענו, שניהול ציבורי חדש ויעיל מושתת על התאמה בין האדם לארגון (person-organization fit), המבטאת את הקשר הערכי בין העובדים המשתפים פעולה ביניהם לבין האקלים הארגוני שהם פועלים בתוכו. אלא שלעתים חוברים שני ארגונים שיש התאמה גבוהה בין המטרות והאסטרטגיות שלהם, ומכוח חברתם מצטמצם מקומם של ארגונים אחרים. אסטרטגיה משותפת לארגונים שונים מגבירה את ההזדהות עם המשימות, עם העקרונות ועם הסטנדרטים של מתן השירות באקלים הארגוני. בניש

(2012) הצביע על האפשרות שהזדהות מעין זו במשק רווחה מעורב משליטה נורמה ולפיה הן הממשלה והן ספקי השירותים פועלים על פי האינטרס הפרטי, על בסיס ההיכרות הקרובה ביניהם ובהתאם לעקרונות השוק והתחרות החופשית. לדוגמה: ספקי שירותים מסוימים בשדה החברתי עשויים לקבל מעמד מועדף אצל גורמי שלטון, משום שקהלי היעד שלהם מזוהים כחלק מאוכלוסיית מקבלי השירותים המסורתית של המחלקות לשירותי רווחה,² ולא נדרש להשקיע באיתורם מאמץ נוסף (אורבך, 2008). מלבד זאת, יש ארגונים הזוכים ליחס מועדף מצד המארגנים הקהילתיים (community organizers) שהקימו אותם למען קבוצות אוכלוסייה מקומית, כדי לשנות את יחסי העוצמה החברתיים³ (מקרוס וגל, 2012).

גם אי הבהירות בנוגע לשאלה, אם על המדינה להתייחס אל מקבלי שירות כאל צרכנים בהתאם לעקרונות ההיצע בשוק או כאל אזרחים הזכאים למערך שירותים מגוון ושוויוני, מוסיפה להעדפת שירותים מסוימים על אחרים (בניש, 2012). לא קשה להבין מיהם הנשכרים מאופן התייחסות כזה ולא אחר, כיוון שבזירה זו שני השחקנים המרכזיים עשויים להרוויח מהתייחסות אל האזרחים כאל צרכנים בשוק. כשמעמדו של הפרט מצטמצם מאזרח בעל זכויות לצרכן שירותים, מוסדות השלטון מעמיקים את תלותו במדינה, במערכות הרווחה, החינוך והבריאות ובמקצוענים המקבלים ממנה שכר (הרצוג, 1996), וספקי השירותים יוצרים זירות שירות פרטיות, שבהן הם לא רק קובעים את אמות המידה ואת איכות השירותים המסופקים, אלא גם את אוכלוסיות היעד שיקבלו אותם על ידי חסימת קהלים שאין הם מעוניינים לשרת (שמיד, 2010).

תקרת הזכויות של ארגונים בלתי מועדפים

ארגונים שאין הממשלה מקדמת בשל כל אותן סיבות שפורטו לעיל נתקלים שוב ושוב בתקרת זכויות חברתית והופכים לארגוני אנדרדוג. מקור המושג הוא בקרבות הכלבים, שבהם ה-Underdog, המתחרה החלש, הפסיד ל-Top dog, המתחרה החזק. בהקשר החברתי האנדרדוג הוא אדם או קבוצה הנמצאים בעמדת נחיתות חברתית-כלכלית או נעשה להם עוול פוליטי-חברתי. האנדרדוג הוא המתחרה בעל הסיכויים הנמוכים יותר לנצח בכל תחרות שהיא (Jun, Sung, & Gentry, 2015). למשל: מחקר שנעשה על ליגת הכדורגל מראה שלצד ארגוני המועדונים היוקרתיים יש מועדוני אנדרדוג, אשר סיכוייהם להעפיל לראש הליגה נמוכים בהרבה. המאפיין הבולט ביותר של אותם מועדוני אנדרדוג הוא הכנסות נמוכות יותר ומקורות מגוונים פחות. והם לכודים במעגל קסמים

2 כגון האלכריים איזי שפירא, אקי"ם, אלו"ט, קשר, אתגרים ועוד.

3 כגון ועד העובדים של הארגון הארצי אנוש או העמותה המקומית נור אל עין במועצה האזורית משגב.

(vicious circle), משום שככל שהכנסותיהם נמוכות יותר, הולכת ופוחתת יכולתם לרכוש שחקנים ומאמנים טובים, להשתפר ולקבל זכויות שידור בטלוויזיה וחסויות שיאפשרו להם להשתפר עוד. במצב זה הולך וגדל האי-שוויון ביניהם, והסיכוי שלהם להיחלץ מתחתית הטבלה מזערי (Koenigstorfer, Groeppel-Klein, & Kunkel, 2010).

על פי רוב אין ארגוני אנדרדוג בוחרים להימצא במעמד זה, אבל לעתים הם עשויים להרוויח ממנו. בתחום הפרסום, למשל, יש ארגונים המדגישים את נרטיב האנדרדוג שהחל מאפס והצליח בעזרת נחישות והתמדה. הם עושים זאת, משום שמצאו שביוגרפיה מסוג זה מחזקת את כוונת הקנייה והנאמנות מצד צרכנים שנרטיב זה הוא חלק מזהותם התרבותית או תופסים את עצמם כאנדרדוג בחייהם הפרטיים (Paharia, Keinan, Avery, & Schor, 2011). מעמד האנדרדוג של הארגון נשמר, כל עוד אנשיו מנסים להשלים משימה קשה למרות הסיכוי הנמוך להצליח. אנשים הפועלים בארגון אנדרדוג עושים זאת לאורך זמן מתוך השקעה רגשית, ותמיכתם נותרת על כנה, כל עוד הארגון ממשיך להיאבק על השגת מטרותיו כנגד כל הסיכויים ואינו הופך למפסידן (loser) (Jun et al., 2015).

לצד מאמצי הפעילים בארגון, ליחס הסביבה כלפיו יש השפעה מכרעת על סיכויי לפרוץ את תקרת הזכוכית. יש חוקרים הטוענים, למשל, שאפקט האנדרדוג מעלה את הסיכוי שצרכנים או שותפים אסטרטגיים של הארגון יתמכו דווקא בו ולא במתחריו (Vandelo, Goldschied, & Richards, 2007). חוקרים אחרים, לעומתם, טוענים שמלחמת ההישרדות של הארגון הנתפס כחלש יותר אמנם נוגעת ללבם של המתבוננים במאבקי הכוחות מהצד, אבל הם יתמכו בו, רק אם אין התמיכה כרוכה בהשקעה או בעלות כלשהי מצדם. למשל: אנשים יתמכו בקבוצת כדורגל חלשה במקום בקבוצה מובילה, רק כאשר אין התמיכה באה מכיסם. בה בעת הם יעדיפו לקנות ברשת מזון גדולה במקום במכולת השכונתית, היקרה יותר (Jun et al., 2015). חוקרים אחרים מתחום הפסיכולוגיה החברתית מצאו שהישגי הארגון שהפרט מזדהה עמו הם מרכיב קריטי בערכו העצמי, לכן גובר הסיכוי שיתמוך בארגון החזק יותר. קבוצות וארגונים עם סטטוס גבוה נתפסים כאטרקטיביים, משפיעים, כשירים ובעלי ערך רב יותר. מכאן שגם אם ישיג ארגון אנדרדוג את מטרותיו, יזכו הישגיו להערכה נמוכה מהישגי הארגונים החזקים (Davis, Burnette, & Stone, 2010; Keinan, Avery, & Paharia, 2010). המעטה מודעת או לא מודעת בערך ההישגים הארגוניים משפיעה גם על מערכות היחסים המתהוות בין עובדים ומתנדבים בארגוני אנדרדוג במגזר השלישי לבין עובדים במערכות הממשל.

חלוקת כוח ושמירת סף במערכות יחסים לא שוויוניות

מערכות היחסים האידיאליות בין הממשלה לבין ארגוני המגזר השלישי מתאפיינות בתלות הדדית, כששני הצדדים חולקים מטרה משותפת, שמימושה תלוי בשניהם (שמיד ואלמוג-בר, 2013; Rodriguez, Langly, Beland, & Jean-Louis, 2007). שיתוף פעולה נוצר ביניהם, כאשר התלות נתפסת כחיובית. לעומת זאת ניגודי אינטרסים, ניגודי ערכים או תחרות ביניהם יוצרים קונפליקט (אדן, 2010). את הקונפליקט שהתפתח בין הממשלה לבין חלק מהארגונים לשינוי חברתי בעקבות החלת הניהול הציבורי החדש בישראל ניתן להבין על רקע המודל החברתי של המוגבלות (The Social Model of Disability) (Oliver, 1996). לפי מודל זה המדינה אדישה לצורכי אנשים עם מוגבלויות ומגיבה רק באופן אקראי ומוגבל עקב לחצים המופעלים עליה. גם בישראל, רק משנתפסה המוגבלות, סוף סוף, לא רק כבעיה של היחיד, אלא כבעיה של החברה כולה, החלה המדינה לספק שירותים חברתיים לאנשים עם מוגבלויות ולמשפחותיהם באמצעות ארגונים אזרחיים או פרטיים. עם זאת נשארו היקפם וטיבם של השירותים תלויים יותר בכוחם של ספקי השירותים ופחות בכוחם האלקטורלי של קהלים שלא נכללו ברשימת הזכאים לשירותים אלה (רימרמן, אברמי וארטן-ברגמן, 2007).

נדמה אפוא שהקונפליקט התפתח בשני סוגים של מערכות יחסים: בסוג הראשון הממשלה מקצה מימון לרכישת שירותים חברתיים שפיתחו ארגוני המגזר האזרחי. שיתוף פעולה ענייני מסוג זה מצליח, אם היחסים מושתתים על מה שהמגזר המוסדי נדרש לעשות מתוקף תפקידו ועל מה שהלקוח, שאותו מייצג הארגון האזרחי, זכאי לו מתוקף החוק ומתוקף זכויותיו כאזרח (רפטוב ווייס-גל, 2011). אולם מתברר, שלא כל הארגונים נהנים מההזדמנות לייצר שיתופי פעולה ענייניים, שכן בתהליך המיסוד של כל שינוי חברתי מערכות שלטון נתונות ללחצים של קואליציות ארגוניות הדורשות שינוי בסדרי העדיפויות, בכללי המשחק ובאופן הקצאת המשאבים (קימרלינג, 1995).

שיתופי פעולה בין מגזריים עלולים לרכז בידי ארגונים מסוימים כוח רב, המאפשר להם לבסס מונופול של נותני שירותים. מונופול מעין זה עלול להוביל לפוליטיזציה של היחסים ולתלות בספקי שירותים ההופכים לקבוצות לחץ, בייחוד כשהם מספקים שירות שהרשות המקומית אחראית לו (אורבך, 2008). במחקר שנערך על שירותי הרווחה למשפחות נמצא שאחד הפתרונות היצירתיים, שהומצאו כדי לפקח כביכול על פעילותם של נותני שירותים, הוא השתתפותם של נציגי לשכות לשירותים חברתיים בהנהלות אותם ארגונים שעמם הם משתפים פעולה. השתתפות זו בוועד המנהל עומדת בעינה, אף שהיא יוצרת ניגוד ענייניים, כשהאינטרס הארגוני מנוגד לאינטרס השלטוני (כורזים וניר, 2012). המעמד המונופוליסטי של קבוצות לחץ מעצים את הקונפליקט בשל פעולות של הסדרה עצמית שהן נוקטות כנגד ארגונים חלשים מהן, כדי למנוע פיקוח יתר מצד גורמי ממשל אחרים על פעולתן (ברזילי-נהון וברזילי, 2006).

הסוג השני של מערכות יחסים עם פוטנציאל לקונפליקט מתאפיין בסגנון שליטה רשתי שבו השירותים מסופקים באמצעות רשתות של מערכות ממשל, ארגונים פרטיים וארגוני מגזר שלישי (בארי, 2014). ניתן להמחיש את אופן השליטה הרשתית של גורמי הממשל באמצעות תיאוריית שמירת הסף ברשתות (Shoemaker et al., 2001). לפי תיאוריה זו, שומר הסף הוא אדם, ארגון או הליך שגרתו, הקובעים אילו פריטי מידע יעברו את הסף באמצעות מנגנונים שונים. במלים אחרות, שומר הסף הוא ישות ארגונית עם סמכות לאסוף מידע, להפיצו או לשמור עליו באמצעות מניפולציה, ניתוב, התעלמות, מחיקה והתאמה. בתחום הניהול שומר הסף אף מתווך בין הגופים ה"נשלטים" הנמצאים ברשת לבין הגופים שמחוזה לה. הגופים הנשלטים ברשת הם יחידים, קבוצות או ארגונים, המסווגים על פי דרגת חשיבותם מבחינת שומר הסף לפי המאפיינים האלה: כוחם הפוליטי; יכולת הייצור שלהם; יחסיהם עם שומר הסף; החלופות שבידם. אופיו של שיתוף הפעולה בין שומר הסף לבין הנשלטים תלוי בתמהיל של מאפיינים אלה. שומר הסף עשוי להיות נציג השלטון המסדיר הסכמים ונהלים תוך שיתוף פעולה או קונפליקט עם גופים ממשלתיים ואחרים. שומר הסף יכול להפעיל אבטחת מידע פנימית, לספק לנשלטים תשתית ועוד (Barzilai-Nahon, 2008).

נדמה שההבדל העיקרי בין שני סוגי מערכות היחסים הוא שבסגנון השליטה הרשתי עולה כוחם של שחקני רשת מרכזיים, לא רק להסדיר את פעולתם של שחקנים משניים, אלא בעיקר לתאם ביניהם את הקצאת המשאבים (בארי, 2014). מן הספרות עולה שאינטרסים שונים ומנוגדים עשויים להשפיע על פעולות מטעם המדינה, הכרוכות בשיתוף הציבור, ולהביא לכך שהקצאת המשאבים לארגונים שונים תהיה בלתי שוויוניות (מקרוס וגל, 2012; רפטרוב ווייס-גל, 2011). שכן בעידן הניהול הציבורי החדש אנשי המקצוע במוסדות הממשלה מפנים לקוחות הזקוקים לשירותים לארגונים ללא כוונת רווח ולארגונים עסקיים. לעתים קרובות יש להם יחסי חליפין עם ארגונים נותני שירותים, שבהם עובדים מכרים ועמיתים שלהם (בניש, 2012; הרצוג, 1996; Vigoda-Gadot & Meiri, 2008). העדפה סמויה של ספק שירותים מקורב על פני האחר מקשה מאוד על ארגוני שינוי חברתי, העושים את צעדיהם הראשונים.

התמודדות עם חסמי כניסה לזירות שירות

ארגונים לשינוי חברתי קמים כדי להציג חלופות ערכיות למצב הקיים. חלקם בוחרים לקדם שינוי "מלמטה", תוך מגע מתמיד עם מקבלי השירותים, חלקם מתמקדים בניסיון לשנות "מלמעלה", כלומר להביא לשינוי מדיניות, ויש המנסים לשלב בין שתי האסטרטגיות, תוך שיתוף פעולה בין מגזרי (קאופמן וגדרון, 2006). המטרה העיקרית בשיתוף פעולה בין מגזרי היא לגייס עוד משאבים כדי לממש ולחדש את תוכניות הפעולה

והשירותים של כל צד (שמיד ואלמוג-בר, 2013). בנסיבות שתוארו לעיל פגשו ארגונים צעירים, שקמו אחרי החלת מדיניות הניהול הציבורי החדש, ארגונים ותיקים, שפחת עניינם בהצעת חלופות ערכיות ומעשיות למצב הרווח בחברה (קאופמן וגידרון, 2006).

דרכי פעולתם של כל השחקנים בזירת השירותים הושפעו מחלחולם של שיקולים עסקיים ופוליטיים לכר שיתופי הפעולה במגזר השלישי (ארן, 2010; הרצוג, 1996; שמיד, 2010). כך החלו קואליציות בין ארגונים מועדפים לשמר את הרכבן המצומצם, כדי להגדיל את חלקן בעוגת המשאבים של המדינה (קימרינג, 1995). קואליציות אלה תרמו להיווצרות קבוצות לחץ ומונופולים במסגרת הניהול הרשתי. דוגמה למהלך שמטרתו לייצר מונופול היא בקשתם של חברי ועדת מרגלית לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (התשמ"ח-1988), שבחנו את הקצאת המשאבים במערכת החינוך, "למנוע מצב שבו נציג ארגון ההורים הארצי בוועדות ההשמה ייהפך בזהותו כלפי ההורה שדנים בילדו כחלק מהקבוצה של אנשי המקצוע" והמלצתם למערכת החינוך ולשר העומד בראשה ש"נציג זה ייבחר בלעדית על ידי יו"ר ועד ההורים הארצי של החינוך המיוחד" (המלצה ג/3, ועדת מרגלית, 2000). למותר לציין שאותו נציג לא רק מקבל שכר בתמורה לנוכחותו בוועדה, אלא גם יכול להשפיע על הקצאת משאבי השילוב לקהלים מסוימים בלבד. אפשר להשתלט באופן זה על משאבים, מכיוון שיש רמות שונות של שמירת סף ופונקציות שונות שניתן להיעזר בהן. ברמה הרגולטיבית, המיוצגת בדוגמה שלעיל, שומר הסף יכול להסדיר הסכמים ונהלים באופן עצמאי או בשיתוף פעולה עם גופים ממשלתיים (Barzilai-Nahon, 2008). מכאן שהניהול הציבורי החדש עלול לדחוק אזרחים ממוקדי קבלת החלטות בנושאים הקשורים לחייהם, כלומר להשפיע לשלילה על מעורבותם (Vigoda-Gadot & Meiri, 2008). לאור כל האמור לעיל, השאלה המתבקשת היא עד כמה המפגש בין אינטרסים של ארגון אנדרדוג לבין האינטרסים של שומרי הסף ושותפיהם ברשת מאפשר ליישם מטרות מוכוונות צורכי לקוח.

שיטת המחקר

המחקר הנסקר במאמר זה נערך בגישה האיכותנית, המתאימה לתיאור התנסויות וחוויות מורכבות של פרטים וקבוצות. למחקר זה נבחרה שיטת מחקר פעולה עצמי (self study action research), המהווה חלק ממשפחת שיטות לחקר פעולה של פרט או ארגון. מחקרי פעולה נוגעים בסוגיות חברתיות, ונותנים לגיטימציה לידע ולניסיון של הנחקרים. כך הם הופכים כלי להתבוננות ביקורתית בסדרים חברתיים. בשונה ממחקר פעולה משתף, שבו חוקרים חיצוניים לארגון מראיינים את הנחקרים ומציגים את קולם, מחקר הפעולה

העצמי נערך בידי פרטים מתוך הקבוצה הארגונית, ותכליתו להאיר את שיקוליהם ואת השלכות פעילותם (זעירא, 2011; קרומר-נבו וברק, 2006).

ממצאים

לאור ההזדהות עם העיקרון האומר ש"כאשר משתתפי המחקר פעילים בניתוח הממצאים, כתיבת דוח המחקר או בהצגת הממצאים בפורומים ציבוריים, השתתפותם בעלת פוטנציאל להעשיר ולאתגר את השיח של מדיניות חברתית" (קרומר-נבו וברק, 2006, עמ' 15), וכדי לתת את מלוא הבמה לאוכלוסייה שעד כה לא נשמע קולה, הממצאים מתבססים בעיקר על קולם של מנהלים-מתנדבים ובעלי תפקידים בארגון הנחקר. עם זאת, בחומרי המחקר נכללות גם הערכות מטעם נציגי השלטון שעמם היה שיתוף הפעולה בשטח. נתוני המחקר, שנכרו מדוחות ביצוע ופרוטוקולים של ישיבות הנהלה, מתכתובות דואר אלקטרוני בין שותפים ומשיחות לא פורמליות, נערכו בקטגוריות המאפשרות לזהות דפוסים ביחסי הגומלין של הארגון עם שותפיו. יש לציין שהארגון הנחקר יזם שיתופי פעולה בין מגזריים רבים בהרכבים מצומצמים, אך לא נדון בהם כאן. הממצאים שנדון בהם במאמר זה מבוססים על תשעה מקרים נבחרים שבהם היו שיתופי הפעולה רחבים יותר. מקרים אלה נבחרו משתי סיבות: (1) הם מאפשרים להציג את השפעותיו הרחבות של הניהול הציבורי החדש על שחקנים ברשת. (2) הם משקפים את השפעת הניהול הציבורי החדש על אופן ההתמודדות של ארגון אנדרדוג עם בעיית הריחוק היחסי ממרכזי השליטה הרשתית.

קביעה ויישום של אסטרטגיה ארגונית

המהלך הטקטי הראשון שנקטו מנהלי הארגון הנחקר לאחר הקמתו היה חבירה לקואליציית הארגונים למען אנשים עם מוגבלויות, שהקימו והפעילו הארגונים ג'וינט ישראל ושתי"ל. ממחקר רוחב שערכו מנהלי הארגון בעצת המדריכים משתי"ל עלה, שהארגונים המעטים ללא כוונת רווח, שהציעו באותה עת שירותי סיוע גם לבני המשפחה, הפעילו קבוצות תמיכה בגישה הפסיכו-חינוכית, שיוחדו לאנשים שהתמודדו עם מחלה או עם מוגבלות מסוג מסוים. מנהלי הארגון גילו שקבוצות אלה מועדות להתפרק, והסיקו שהסיבות העיקריות לכך הן שהרכבן אינו הטרוגני ושלא ננקטים בהן צעדים לגיבוש חברתי וגם אין החזקה רגשית של תהליכים קבוצתיים ואישיים. על בסיס מסקנה זו גובשה

גישה חלופית, שהתאימה יותר למצב החברתי הרווח בקהילה ויכלה לדעת המנהלים לסייע להורים לפעול לאורך זמן כקבוצות לעזרה עצמית.

תערוף הפעולות הארגוניות במישור הפוליטי-הכלכלי הוביל לבחירה לפתח שירותים תומכים להורים על פי מודל השיקום בקהילה (Community Based Rehabilitation) של ארגון הבריאות העולמי (Deepak, 2004). כללי הפעולה של מודל ה-CBR מבוססים על שיתוף פעולה בין מגזרי, המאפשר לנצל את הידע ואת הניסיון המקצועי של מתנדבי הארגון, כמו גם את יכולות האיתור של מערכות בריאות ורווחה מקומיות, ולחסוך באחזקת נכסים ומבנים ובמאמצי שיווק יקרים. ההצעות לשיתוף פעולה שהגישו מנהלי הארגון לנציגי הביטוח הלאומי, משרד הבריאות ומשרד הרווחה נדחו על הסף בתחילת הדרך. על כן החלו המנהלים לקדם את הרעיון שמענה להורים הוא אינטרס מובהק של נציגי המחוזות של מערכות אלה. ברמה זו נחל הארגון יתר הצלחה, והחל להיבנות שיתוף הפעולה.

פעילותם של מנהלי הארגון בקהילה החלה בתוכנית חלוץ שעניינה היה הקמת שתי קבוצות תמיכה (1 ו-2). משתתפיהן אותרו בעזרת צוותים ממערכות הבריאות והרווחה. בעקבות מסקנות תוכנית החלוץ החליטו מנהלי הארגון למקד את מאמצייהם ברתמתם של נציגי השלטון במחוז הצפון, שבו היה שיעורם של ילדים עם מחלות כרוניות גבוה ביחס לממוצע הארצי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009). כדי להשיג את מטרותם, הם ערכו סקר עמדות בקרב אנשי המקצוע ממערכות הרווחה, החינוך והבריאות ברשויות המקומיות שהיו שותפות בתוכנית החלוץ. ניתוח הסקר הראה שרוב אנשי המקצוע חשבו שיש מקום להתמקד בצורכי הילדים החולים והטילו ספק בכך שלהוריהם יש צרכים ייחודיים. כדי לקדם את הכרתם בצורכי ההורים, הוחלט אפוא לנקוט את אסטרטגיית המנהיגות המעצבת (בהם, 2003), וברוח אסטרטגיית המנהיגות המתגמלת נעשו מאמצים לשכנע אותם, שלא רק שפיתוח מענה לצורכי ההורים הוא מתפקידם של נציגי שלטון בקהילה, אלא גם האינטרס שלהם, וששיתוף פעולה בין שני הצדדים יתרום למענה יעיל ומותאם לצורכי קהל היעד (בהם וקרני-אפרתי, 2010).

זמן קצר לאחר סיום תוכנית החלוץ הודיעה מפקחת מהשירות לפרט ומשפחה במשרד הרווחה, שהיא מכירה בזכותם של הורי הילדים החולים לקבל תמיכה בקהילה, ולא בין כותלי מרכזים רפואיים או מרכזים למתן שירותי רווחה, שבהם ילדיהם מטופלים. המפקחת בישרה שתקצה מימון להקמתן של קבוצות תמיכה להורים, תמורת השתתפות שווה של הרשות המקומית ודמי השתתפות של ההורים. בהדרכתה פנו מנהלי הארגון הנחקר אל מנהלי לשכות לשירותים חברתיים ב-20 רשויות שונות, כדי לרתום אותם לשיתוף פעולה שיעבוד כך: העובדים הסוציאליים בכל רשות יהיו אחראים לאתר הורים ממשפחות מתאימות, ומנהלי הארגון יקימו את הקבוצות ופעילו באמצעות מנחי קבוצות ומטפלים מיומנים את תוכנית ההתערבות.

בחלק מן הרשויות סירבו עובדי הרווחה להכיר בעצם הצורך של ההורים, ובאלה שהיתה הסכמה רבה יותר החלה התגייסות לאיתור המשתתפים. עם זאת נדחתה, ללא יוצא מן הכלל, בקשתם של מנהלי הארגון לכוון שותפות פורמלית שתבטא בהשתתפות הרשות המקומית בעלות הפעלת התוכנית. בקשה זו, שעלתה בשל הקושי של הארגון הצעיר לעמוד בעלויות הגבוהות של ביטוח הפעילות, עוררה עימות עם הרשויות הסרבניות בשל ההכרח לגבות מהמשתתפים דמי השתתפות סמליים באין מקור מימון אחר. לשווא הסבירו מנהלי הארגון שפעילותם נעשית בהתנדבות מלאה ושאין הארגון יכול להתקיים ולתת שירות לאורך זמן ללא כיסוי הוצאותיו. מנהלי הלשכות לשירותים חברתיים בכל הרשויות התנגדו למימון שווה של הרשות, לגביית דמי השתתפות סמליים או להשתתפותם בקבוצה תמורת תשלום של תושבי רשויות שכנות. בשלב זה היו המנהלים נכונים לבצע את תוכנית הפעולה ולשאת בעלויות מכיסם, בתקווה שלאחר הערכת הביצוע יוכל הארגון להוכיח את חשיבות תרומתו ואת צורכי המימון שלו.

תהליך הקמת הקבוצות

הניסיון להקים את קבוצת ההורים הראשונה, קבוצה 3, התייחד במערך כוחות לא שוויוני. לפי הסכם חלוקת התפקידים היה ארגון ותיק, שנהנה מתקציבי קואליציית הארגונים, אמור לממן את ההתערבות, נציגי הלשכה לשירותים חברתיים היו אמורים לאתר את המשתתפים בקהילה, ומנהלי הארגון היו אמורים לדאוג להפעלת קבוצת ההורים המשתתפים. למפגש הקבוצתי הראשון שנקבע עם המנחה המקצועי ששכר הארגון לא הגיעו המשתתפים שאותרו ואישרו את השתתפותם, ונציגי הלשכה לשירותים חברתיים לא הצליחו להביאם למפגש חלופי שנקבע למועד אחר. נסיבות אלה הובילו לסירובו של הארגון הוותיק לעמוד בהתחייבותו הכספית, ונציגיו, שישבו במקביל גם בהנהלת ג'וינט ישראל, אף איימו שאם יתעקשו מנהלי הארגון לקבל תשלום על הוצאותיו, תיחסם בעתיד גישתו למשאבי קואליציית הארגונים. מתוך תקווה שבעתיד יתממש שיתוף הפעולה ביניהם, החליטה מנהלת הלשכה לשירותים חברתיים להבליג ולקבל את עמדתו של הארגון הוותיק, אף שזה חסם את האפשרות לשרת את תושבי אותה רשות גם בערוץ אחר. ואולם מנהלי הארגון הצעיר החליטו להתעקש על קבלת התשלום המגיע לו על הוצאותיו, ועל כן נדחק מחסות הקואליציה.

הניסיון להקים עוד קבוצת הורים, קבוצה 4, נעשה בשיתוף הלשכה לשירותים חברתיים מרשות אחרת והשירות הסוציאלי מבית חולים בתחומה. גם ניסיון זה לא עלה יפה, משום שהשותפים מהלשכה לשירותים חברתיים התעקשו לקבוע דמי השתתפות גבוהים, כדי להדגיש שהפעילות בקבוצה מסובסדת להורים תושבי הרשות בלבד. מאחר שעובדי הלשכה לא הצליחו לגייס משתתפים בתנאים אלה, הביעו שותפיהם ממערכת הבריאות

רצון ויכולת לגייס משתתפים מרשויות שכנות, אולם נציגי הלשכה לשירותים חברתיים סירבו לכך. מנהלת הלשכה אמנם טענה שהיא מייחסת חשיבות רבה להזדמנות לכונן שיתוף פעולה עם מנהלת השירות הסוציאלי של בית החולים, אבל למרות הסכמת הדרג הניהולי נמנעו עובדים זוטרים משתי המערכות להעביר למשפחות שבטיפולם את המידע על הקמת הקבוצה, וכך מנעו את איתור המשתתפים ואת גיוסם לקבוצה.

הקמת הקבוצות 5 ו-6 צלחה, ובקבוצות אלה הופעלה תוכנית ההתערבות. המשתתפים בקבוצה 5 אותרו בסיוען של מנהלת הלשכה לשירותים חברתיים באותה רשות וסטודנטיות מבית ספר לעבודה סוציאלית באחת האוניברסיטאות בצפון, שליוו את מנחת הקבוצה כחלק מהכשרתן. נוכחותן של סטודנטיות לצד מנחת הקבוצות מטעם הארגון היתה חיונית, אולם בניגוד לחוזה הקבוצתי עם המשתתפים ולהסכם עם הארגון שונו בגללן במקרים רבים מועדי המפגשים. התנהלות זו פגעה, לא רק במנחה מטעם הארגון, אלא גם ובעיקר בהורים המשתתפים. דוח הערכה מטעם מנהלי הרווחה ברשות זו העיד על ההכרה בערך השירות שהציע הארגון, וצוין בו שהמשתתפים לא רק נהנו מאוד מההזדמנות לתמיכה ולהפוגה, אלא יכלו בעקבות התוכנית גם להגדיר את צורכיהם, באופן שאפשר לעובדים הסוציאליים לדעת איך לעזור להם. גם מדוחות של מנחת הקבוצה וממשובי המשתתפים עולה שתוכנית התמיכה בשתי קבוצות אלה הצליחה לתת מענה לצרכים אישיים וחברתיים, להציף צרכים אחרים וללמד עליהם.

בקבוצה 6 אותרו הורים משתתפים שהיו למעשה חברי ארגון קהילתי למען אנשים עם מוגבלויות, שהוקם ונתמך בידי עובדים קהילתיים מהלשכה לשירותים חברתיים. רק חלק מתוך כלל המשתתפים בקבוצה היו באמת הורים לילדים חולים, ואף על פי כן לא התנגדו מנהלי הארגון לשיתופם של הורים לילדים בעלי מוגבלות אחרת, מתוך חשש שמהלך זה יסכל את הקמת הקבוצה ויפגע בקהל היעד המקורי. אף שלא נעשה כל ניסיון לאתר הורים עם ילדים חולים תושבי רשות זו מחוץ לחברי אותו ארגון, כתב העובד הקהילתי, שריכז וליווה את תהליך העבודה עם המשפחות, בדוח ההערכה, ש"מהלך התוכנית התאפיין בשותפות משלב התכנון ועד לשלב ההערכה, ושיתוף הפעולה היה אפקטיבי ומאופיין בתקשורת טובה". עוד נאמר בו, ש"העובדה שמדובר בשותף ארגון ללא כוונת רווח הוסיפה לשותפות ולמימוש כוונת ההתערבות וכי כוונת המחלקה להמשיך בתכנון וביצוע של פעילות באותה מסגרת".

אף שהמפקחת מהשירות לפרט ומשפחה במשרד הרווחה הקצתה תוספת מימון להסבתן של שתי קבוצות התמיכה שהוקמו לקבוצה לעזרה עצמית, עיכב המשבר הכלכלי שהתחולל בשנת 2009 את העברתו. המפקחת לא ויתרה, גייסה תקציב ממקור אחר והורתה להקים שתי קבוצות חדשות. במכתב ששלחה למנהלי השירותים החברתיים ברשויות השונות הדגישה את ההיכרות המוקדמת ואת שיתוף הפעולה המוצלח של השירות לפרט ומשפחה עם הארגון וסיפרה על כוונתה להרחיב את השימוש בשירותיו.

למרות זאת בחרו מנהלי הארגון, בשלב זה, להסתייע לא רק בעובדים הסוציאליים ברשות המקומית, אלא גם במתנדבים מארגון פרטי העוסק במתן שירותי בריאות לחולים. עקב כך הוקמו ופעלו בהצלחה עוד שתי קבוצות, אחת מהן באותה רשות שבה פעלה קבוצה 6. בקבוצה 7 השתתפו בעיקר צרכני שירותי הרווחה, ובקבוצה 8 לא צרך איש מבין המשתתפים קודם לכן את שירותי הרווחה. במהלך התוכנית יזם הארגון הנחקר התערבות מקצועית, שהביאה לידי ביטוי את יכולתו לבנות תמיכה חברתית ורגשית ולהציף במהירות וביעילות צרכים קונקרטיים. בארבע הקבוצות שהוקמו ופעלו בהצלחה עמד מספר המשתתפים הנדרש על פי שלושה מהנורמה המקובלת ברשות המקומית, ומספר המשתתפים בכל אחד ממפגשי התוכנית נותר גבוה מתחילתה עד סופה. בארבע קבוצות אלה מילאו המשתתפים סקרי צרכים וציפיות בתחילת הפעילות הקבוצתית ומסרו משובים על התאמת המענים לצרכים במהלכה, וכך אפשרו להתאים את התוכנית בזמן אמת לתהליכים דינמיים אישיים וקבוצתיים. במקביל לקשר עם המשתתפים עודכנו נציגי הרווחה והארגונים השותפים באופן שוטף בנוגע למתרחש בקבוצה ולצורכי ההורים בזמן פעילותה, וקיבלו דוח עם סיומה.

כאשר הגיעו לשטח נציגי הארגונים המועדפים מקואליציית הארגונים למען אנשים עם מוגבלויות, התחלפה עד מהרה תחושת ההצלחה של מנהלי הארגון בתחושת אכזבה. בוועדות ההיגוי של הרשויות מנעו נציגים אלה את הדיון בצורכי הורים לילדים החולים במחלות כרוניות והסיטו אותו לדיון בלבדי במענים לצורכי הורים של ילדים עם מוגבלויות, ובכך חסמו למעשה את המשך מעורבות המדינה בפעילות הקבוצות. יתרה מזאת, תקציב להמשך התוכנית, שהעבירה זה מכבר המפקחת של השירות לפרט ומשפחה לרשות שבה פעלה קבוצה 7, עוכב ללא סיבה ברורה בידי עובדי הרשות והפך נזיל רק לאחר שהתפזרו משתתפי הקבוצה.

למרות האכזבה החליטו המפקחת ומנהלי הארגון לנסות שוב ברשות מקומית אחרת. במהלך הקמתה של קבוצה 9 נעשה ניסיון לבסס שיתוף פעולה בין מנהלי שלושה גופים: מנהלי הארגון, מנהלי הלשכה לשירותים חברתיים, חינוך וקהילה ברשות המקומית ומנהלי בית הספר לעבודה סוציאלית במכללה הסמוכה למועצה זו. דפוס ההתנהגות של השחקנים בקבוצה 9 הזכיר את זה של השחקנים בקבוצה 4 ו-5: מנהלי הלשכה לשירותים חברתיים הסכימו להשתתף בפרויקט בתנאי שיתרום ליצירת קשרי גומלין עם עמיתיהם מבית הספר לעבודה סוציאלית. עיקר עניינם של מנהלי בית הספר לעבודה סוציאלית היה שהסטודנטיות יוכלו לכתוב עבודת גמר המבוססת על התנסות בשטח. התנאי שהציב בית הספר, שנציגי הארגון ייתנו לסטודנטיות הדרכה שוטפת ויקבלו הדרכה שוטפת מטעמם כיצד להנחות את הסטודנטיות, כילה את המשאבים שיועדו בעצם למשתתפים. עוד בטרם הבשיל המאמץ להקמת הקבוצה, דרשו הסטודנטיות להנחות את קבוצת ההורים בעצמן, אף שתפקידן לפי ההסכם היה לאתר את המשפחות בלבד. הן עמדו על דרישה זו גם לאחר

שהוסבר להן שכל עוד לא הסתיימו לימודיהן, לא ניתן לבטח את פעולתן כבעלות מקצוע. בסופו של דבר רק פנייתם של מנהלי הארגון אל מנהלי מחלקת החינוך הניעה את תהליך איתור המשפחות ברשות זו, אולם זמן קצר אחרי כן הם התנו את עזרתם בכך שבקבוצה ייכללו רק הורים לילדים עם מצב בריאות מסוים. תנאי זה נגד את עקרון ההטרוגניות שנשמר ברשויות האחרות, ולכן הפסיק הארגון את מאמציו להקים את הקבוצה.

דיון

בארי (2014) טען שהכוונה המקורית ביישום מדיניות הניהול הציבורי החדש היתה להעלות את רמת השקיפות והיעילות, להגביר את ההשתתפות הציבורית, לעודד שיתוף פעולה בין מגזרי ולהעצים את האחריות האישית והקולקטיבית. ואולם הממצאים מגלים שמדיניות זו מעודדת את התעצמותם של נותני שירותים, מקשה על שיתופי פעולה בין ארגוני אנדרדוג לבין שומרי סף וארגונים המועדפים עליהם ומאלצת ארגוני אנדרדוג להשקיע מאמץ רב מדי כדי להגשים את מטרתיהם. הקושי בהתמודדות עם חסמים מסוג זה בולט במצב שבו ארגון לשינוי חברתי מעלה צורך במתן שירות לקהל יעד חדש. לפי עקרונות השוק שהניהול הציבורי החדש מבקש להטמיעם, ודאי וודאי בעת תכנון שירות חדש לאוכלוסייה שטרם טופלה והטמעתו, חשוב שהגוף הקובע את המדיניות והמפקח על איכות השירות יערב לקוחות או נציגיהם בתהליך בניית גוף הידע בדבר צרכים ומענים מתאימים. כדי להצליח בכך, יש להעמיק תחילה את הבנת הצרכים, ומשהופעל השירות, יש להעריך באמצעות משוב מצד מוטביו ונציגיהם (זעירא, 2011; ינאי, 2011). אלא שהסדרה העצמית, הנשענת על כוחם של שומרי סף לבחור מאיזה מידע של אילו לקוחות ונותני שירותים להתעלם, איזה מידע למחוק ובאיזה מידע לשתף נשלטים בתוך הרשת שלהם או אחרים מחוצה לה (Barzilai-Nahon, 2008), מונעת כל אפשרות של הארגון המייצג את האינטרס של אותם לקוחות להשתתף בקבלת ההחלטות.

מדיניות הניהול הציבורי החדש מעצבת בין שומרי הסף והארגונים המועדפים עליהם לבין ארגוני אנדרדוג סוג יחסים המזכיר את מה שברזילי-נהון (2008) כינתה "יחסים עם נשלט חמקמק". בסוג יחסים זה השליטה של בעלי הכוח נשמרת דרך שינוי כללי המשחק או מניעה של תשתיות לפעולה, תוך ניצול חולשת הנשלט, שעלות המעבר שלו לסביבה אחרת גבוהה מכפי שהוא יכול להרשות לעצמו בשלב חיי הארגון שהוא נמצא בו. לכן ארגון אנדרדוג חסר כוח פוליטי וכלכלי, המעוניין לחדור לזירה, חייב לעמול בכל תא שטח על קבלתו כספק שירות לגיטימי ו"לבלוע הרבה צפרדעים", כדי שמאמציו לא יירדו לטמיון.

סוגיית הכוח הפוליטי של שולטים ונשלטים נחקרה בשדות שונים. כוח, השפעה ושליטה הם מושגים נרדפים במצבי קבלת החלטות. כוח הוא גם היכולת לקבל או לא לקבל החלטה, כדרך לדיכוי קריאת תיגר על האינטרסים של מקבל ההחלטות (Barzilai-Nahon, 2008). את הדרך המובנית לשימוש בכוח בסביבות ניהוליות מסבירה תיאוריית שלושת ממדי העוצמה (The Three Dimensions of Power theory, Lukes, 2005), ולאורה של דרך זו ניתן לבחון את הממצאים. הממד הראשון ביחסי העוצמה מזוהה, לפי התיאוריה, באמצעות קונפליקט גלוי (שמר ושמיד, 2006). בממצאים הוא מתבטא באופנים שונים: באיום לחסום את דרכו של הארגון, אם לא יותר על החזר ההוצאות שהתחייב עליו הארגון המועדף; בסירוב להכליל בקבוצה הורים לילדים עם מחלות פיסיות ונפשיות גם יחד; בסירוב לאפשר גם להורים שאינם מקבלים שירותי רווחה או להורים מרשות שכנה להשתתף בקבוצות התמיכה; בערעור נציגי השלטון על זכות הארגון לדרוש דמי השתתפות שווים לכול, כדי לאזן את הוצאותיו.

המדד השני ביחסי העוצמה עוסק בדרך להפעלת שליטה, כדי למנוע קבלת החלטה. בדרך זו מורחקים בכוונת מכוון מהשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות פרטים וארגונים המייצגים אותם, ובעלי הכוח קובעים כללי משחק המשרתים את מטרותיהם. כאמור, יש להתבונן בביטויי כוח גם דרך ההימנעות מפעילות, שנועדה להשפיע על מודעותו ועל העדפותיו של הפרט (שמר ושמיד, 2006). ממד זה משתקף בממצאים בהימנעותם של עובדים זוטרים מהשירות הסוציאלי בקהילה ובכתי החולים ושל עובדי מערכת החינוך ברשויות המקומיות מלמסור לכל ההורים מידע על הקמת הקבוצה, אף שיכלו לעשות זאת במאמץ מזערי וללא כל עלות באמצעי התקשורת הקהילתיים והמוסדיים שעמדו לרשותם.

המדד השלישי כולל את שני הממדים הראשונים, ותכליתו לשתול בתודעתם של אנשים אמונות שעלולות להיות מנוגדות לטובתם (שמר ושמיד, 2006). כפי שעולה מן הממצאים, כאשר מנהלי לשכות לשירותים חברתיים ברשות המקומית מזרימים את רוב המשאבים הקיימים לארגונים המועדפים, הם תורמים לא רק להשרשת האמונה שצורכי ארגונים אלה עולים בחשיבותם על צורכיהם של ארגוני אנדרדוג, אלא אף להשרשת האמונה שזכויות קבוצה חברתית אחת תמיד חשובות יותר מזכויות חברתה. שיבוש שיתופי פעולה, המנוגדים לאינטרסים של הארגונים המועדפים עליהם, משתקף במאמציהם של עובדי הלשכה לשירותים חברתיים להשליט נורמות של מוסר כפול, האומרות שאין ארגון לשינוי חברתי יכול לייצג אינטרסים של מקבלי שירותים וגם להיות שותף להחלטות ציבוריות.

זעירא (2011) תיארה מצבים שבהם אי שיתוף הפעולה של עובדים זוטרים בשטח מכשיל תוכניות התערבות ותהליכי הערכה שלהן. דוגמאות ליכולתם של עובדים זוטרים לפעול בניגוד להחלטות הדרג הניהולי ולהכשיל התערבויות משתקפות בממצאים בדרישות לכלול בקבוצות דווקא משתתפים מעוטי יכולת כלכלית בלי להשתתף במימון

ההתערבות, בניפוח דמי ההשתתפות להורים שאינם תושבי הרשות, בהכוונת השירות המוצע לקהל של ארגון מועדף, שאינו תואם את הגדרת קהל היעד, ובעיכוב מימון שהועבר לקופת הרשות לטובת המענים לצורכי המשתתפים. הממצאים מעידים שאי הנכונות לעגן את חלוקת התפקידים ואת תחומי האחריות בהסכם פורמלי בלטה גם ברשויות שבהן הסכימו עובדים זוטרים מהלשכות לשירותים חברתיים לשתף פעולה. כך נחשף הכשל המרכזי בשיתוף פעולה בין מגזרי בעידן הניהול הציבורי החדש – אין נציגי ארגון מתנדבים יכולים לחייב נציגי מערכות שלטון בכל דרג שהוא לפעול על פי ההסכמים שנחתמו ביניהם, וודאי שאין הם יכולים לעשות זאת, כל עוד אין נציגי מערכות השלטון מסכימים לחתום על הסכם פורמלי. העדר הבקרה מצד הדרג המחוזי, האמור לפקח על יישום ההסכם, מאפשר למנהלים ולעובדים זוטרים בשטח להתנער מאחריות לתוצאות ההתערבות.

הניסיון הראה שפעולותיהם של עובדים זוטרים מכוונות פעמים רבות למימוש אינטרסים זרים, כפי שנמצא למשל בקבוצות 5 ו-9, שבהן קיבלו האינטרסים של הסטודנטיות מבתי הספר לעבודה סוציאלית קדימות על פני האינטרסים של ההורים המשתתפים. סטייה זו במטרות שיתוף הפעולה משנה את סדר הקדימויות המערכתית, ומשמעותה שמימוש האינטרסים של השותפים מאפיל על מימוש האינטרסים של הלקוחות. שמיד (2010) טען, שאף שארגונים אזרחיים אמורים לדאוג בראש ובראשונה לטובת לקוחותיהם, הרי בפועל הם עסוקים בעיקר בעיגון מקומם בזירה ובתחרות על המשאבים. יתרה מזאת, קוניגסטרופר ועמיתיו (Koenigstorfer et al., 2010) הבהירו שגם אם יושוו המשאבים בין ארגונים שונים בתא שטח אחד, במוקדם או במאוחר יהיה על חלקם להתמודד בתנאים עוינים ולא שוויוניים בתא שטח אחר. הבהרותיהם עולות בקנה אחד עם המקרה של קבוצה 3, שבה הארגון המופקד על משאבי הקואליציה לא רק סירב למלא את התחייבויותיו, אלא גם חתר למנוע מהארגון הנחקר שיתופי פעולה עם ארגונים אחרים, מחשש שיתחרה על קהל יעד פוטנציאלי. במקרה אחר נשאה השותפות בין הארגון הנחקר לבין ארגון קהילתי מועדף פרי, אך היא נשמרה, רק עד שנדחק הראשון בידי ארגון מועדף וחזק יותר, כפי שנמצא בקבוצה 6.

ההסבר בספרות ליכולתו של הארגון הנחקר להניע את תהליך הקמתן של קבוצות התמיכה בעזרת שותפיו הוא שכאשר פרטים תופסים את עצמם כאנשים המצליחים להשיג את מטרותם כנגד כל הסיכויים, אז מתוך הזדהות הם נוטים לשתף פעולה או לרכוש שירותים גם מארגון אנדרדוג (Paharia et al., 2011). עלפי הממצאים עזרה התגייסותם הראשונית של חלק מאנשי המקצוע שעמם נוצרו שיתופי הפעולה להתגבר על חולשתו הכלכלית של הארגון, אולם כישלונם בתחזוק הישגיו נבע לא ממחסור בהון עצמי, אלא מהיחס המתעתע מצד שומרי הסף שפעלו בכל תא שטח, אשר אילץ אותו להשאיר את הזירה לארגונים מועדפים, השולטים במאגרי המשאבים. מציאות עגומה זו משמרת

מונופולים קואליציוניים ומונעת פעילות תורמת מצד ארגוני אנדרדוג. מציאות זו גם לא מאפשרת מענה נאות של המדינה לכלל האוכלוסייה, ובמקום זאת מכוונת שוב ושוב את אותם השירותים לאותם הקהלים.

אדן (2010) הראתה, ששיתוף פעולה מתאפשר, כאשר התלות בין הצדדים נתפסת כחיובית, ונמנע, כשיש ניגוד אינטרסים, ניגוד ערכים או תחרות, המעוררים קונפליקט. ואכן הממצאים מצביעים על ניגוד אינטרסים, משום שבמניעיו של הארגון הנחקר ניתן משקל רב למינוף המשאבים שחסרו לו כדי לשרת את קהל היעד ומשקל נמוך יותר לפיתוח קשרי חליפין עם שומרי הסף עצמם. נראה שבניגוד אליו ייחסו שותפיו חשיבות רבה יותר לשיפור תדמיתה של הלשכה לשירותים חברתיים בעיני התושבים או לשימוש בשותפות כמרחב להכשרת סטודנטיות וחשיבות פחותה יותר לשיתוף בידע ולשיחור (outreach) קהל יעד חדש והכרת צרכיו. ארגון האנדרדוג המתואר כאן מצא עצמו לכוד במערכת יחסים לא שוויונית ותלוי במימון שאושר והועבר בידי הדרג המנהל במחוז, אך נחסם בידי עובדים מדרג מקומי נמוך יותר, שבחרו לסייע לארגונים המועדפים עליהם. ייתכן שקשרי הגומלין הושפעו לרעה גם מכך שכאשר פנו מנהלי הארגון הנחקר לנציגי מערכות השלטון, הם לא מיצבו את הארגון כספק שירות, אלא כשותף. בה בעת הם לא חצו את הקווים ועברו לצדם של נציגי השלטון, אלא נשארו נאמנים לתפקיד הארגון כמייצג את ציבור ההורים מקבלי השירות. לכן לא הספיקה להם נכונותם של מנהלי הארגון לפעול בתנאי הפסד, כדי להתחרות בהצלחה בארגונים המועדפים על המערכות.

לא רק בתחום השירותים החברתיים מתנפצות אשליות בנוגע ליחסי שיתוף פעולה ענייניים. ברזילי-נהון (Barzilai-Nahon, 2008) הראתה למשל, ש-80% מהתכנים בוויקיפדיה נכתבים בידי 10% בלבד מהעורכים. תופעה זו הופכת את כר שיתופי הפעולה המפורסם ביותר בעולם לשומר הסף של עצמו, ומותירה את חזון שיתופי הפעולה החברתיים בגדר מקסם שווא. מכל הנאמר לעיל ניתן להסיק שבמאבק המתמיד להשגת משאבים ידם של ארגוני האנדרדוג היא על התחזונה בדרך כלל. בניגוד לטענתם של כורזים וניר (2012) הממצאים מלמדים שיכולתו של ארגון לשינוי חברתי להגשים את מטרתו תלויה לא רק בהרכבו הניהולי, שכן אף שבועד המנהל של הארגון הנחקר היו אנשי אקדמיה עם זיקה מקצועית ברורה לנציגי הלשכות לשירותים חברתיים, נשאר הארגון בעמדת האנדרדוג. ייתכן שעמדה זו לא השתנתה, גם לאחר שהוכיח את יכולתו לתרום לצורך קיים, מכיוון שריחוקו ממקורותיה של הקואליציה לא אפשר לו להשיג משאבים חיוניים ולהשתתף בקביעת סדר היום החברתי. מכאן שבשורה התחזונה ולאורך זמן הלם מצבו את טענתו של שמיד (2010) שהשפעת הניהול הציבורי החדש על ארגוני החברה האזרחית מתאפינת בעלייה ברמת הקושי לממש יוזמות ולפתח שירותים חדשים.

רמת המימוש של חזון ההשתתפות האזרחית, החרות כביכול על דגל מדיניות הניהול הציבורי החדש, תואמת את הערכת ארגון הבריאות העולמי הנוגעת לתוכניות ה-CBR

שיושמו בארצות שונות. לפי הערכה זו, שותפות עם עובדי מדינה יכולה לשדרג תוכניות חלוץ ולהפוך אותן לתוכניות בנות קיימא באמצעות קישורן לתוכניות ולמוסדות אחרים. אולם העדר זמן, העדר עניין ואף ניגוד האינטרסים מנקודת מבטם של עובדים אלה מונעים מהם לקדם תוכניות בהשתתפות הציבור ובשליטתו (Deepak, 2004). ניסיונם של מנהלי הארגון המתואר כאן מצביע על כך שהמודל הסוציאלי המתקבע בניהול הציבורי החדש משמר את הפערים בין מיעוט האזרחים שנמצאו זכאים לשירותים בעיני שומרי הסף לבין האזרחים הרבים הנותרים תמיד מחוץ לגדרות הסיוע הציבורי. מכאן שגם בעת הזאת תקפה הטענה בדבר אי צדק חברתי מתמשך כלפי פרטים ובדבר מונופולים של נותני שירותים המתאגדים בקואליציות תחת חסותן של מערכות השלטון (הרצוג, 1996; קימרלינג, 1995). ממצאים אלה מובילים למסקנה העגומה, שאי נכונותם של שומרי הסף להכיר בצורכי קבוצות מסוימות ובזכותן השווה לקבל שירות ציבורי באמצעות ארגונים לשינוי חברתי הפועלים למען פוגעת בחבריהן, מונעת מהם השתתפות מיטבית בחברה וכך הופכת אותם עצמם לאנשים עם מוגבלות על פי הגדרת ארגון הבריאות העולמי (WHO, 2001).

תרומת המחקר לידע הקיים

ברמה המעשית, מנהלים בארגוני אנדרדוג עשויים להצליח במילוי משימתם, אם יגבשו טקטיקה מותאמת (tailor made) לכל דרג שלטוני בכל תא שטח שהם פועלים בו. דרך פעולה זו תפחית את יעילותם, אך תעלה את התועלת החברתית הנגזרת ממאמציהם. ייתכן ששיתוף פעולה בין מגזרי בעידן הניהול הציבורי החדש (בין מקבלי החלטות בשלטון לבין ארגון שאינו מוכר היטב או מועדף על המערכת) אפשרי לטווח קצר בלבד, בתנאי שאותו ארגון אנדרדוג נתפס כבלתי מזיק או כמחזיק בידע ובניסיון מקצועי שאין בידי ארגונים מועדפים. במישור התיאורטי מעלה אופיו הרפלקסיבי של מחקר הפעולה את הצורך לבחון שוב את רמת האפקטיביות של המהלכים שנקטו מנהלי הארגון הנחקר.

בניגוד לרמת היעילות הנבחנת במונחי עלות כלכלית, הרי שרמת האפקטיביות נבחנת במונחי תועלת אישית, משפחתית וחברתית. ממצאי המחקר מעידים על כך שעוד לפני ההשקעה בקהל היעד עצמו נאלצו מנהלי הארגון להשקיע משאבים מכופלים בהסרת חסמי הכניסה שהציבו שומרי הסף והארגונים המועדפים עליהם. לכן במונחים כלכליים ירדה רמת יעילותו. ואולם בשיתופי הפעולה שכן צלחו נוצר מענה קונקרטי המתאים לצורך האמיתי שעליו הצביעו ההורים-הלקוחות. ההמלצה העיקרית העולה מהבנות אלה היא שפעולה אפקטיבית של מנהלים בארגוני אנדרדוג חייבת לכלול גם גיוס משאבים פוליטיים ומשפטיים. במקרה הנסקר כאן תעניק פעילות פוליטית משקל שיהלום את כוחם האלקטורלי של הורים כמייצגים את האינטרס של ילדיהם ואת האינטרס שלהם עצמם.

פעילות משפטית (כגון פנייה לבג"ץ) עשויה להעניק גם משקל הולם לזכותם של מנהלי ארגון אנדרדוג לקבל תמיכה ממשית של השלטון, לאחר שהוכיחו את יכולתם במינהל תקין. אף שמדובר בחוכמה לאחר מעשה, המלצה זהירה יותר למנהלי ארגון אנדרדוג מסוגו של הארגון הנחקר היא לפעול בשיתוף מרכז השלטון המקומי הרגיש יותר לשיקולים אלקטורליים, כדי להפנות תקציבים נכבדים יותר לפתרון בעיותיהם המגוונות של קהלים שלא טופלו עד כה.

מגבלות המחקר

הביקורת כלפי הגישה האיכותנית וכלפי מחקרי פעולה עצמיים הכלולים בה טוענת, שמחקרים אלה אמנם מאפשרים הצצה אל מאחורי הקלעים, אבל גם שיכולת ההכללה הנובעת מהם נמוכה ומשפיעה על יציגותם. ממצאי המחקר הנוכחי הוצגו כפי שהם ללא עיבוד נוסף לצורך מתן תוקף ומהימנות, אך יהיו שיטענו שאין הוא אובייקטיבי דיו, משום שהכותבת היתה אחת ממנהלי הארגון הנחקר. במובן זה לא ניתן להקיש מן המחקר על מצבם של ארגונים אחרים ועל קשרי שיתוף הפעולה שלהם עם מערכות שלטון ועם ארגונים אזרחיים או עסקיים אחרים. תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים רבים, המשפיעים גם הם על מצבם של נציגי מערכות שלטון ונציגי ארגונים אזרחיים, נותרו סמויים ולא נידונו במחקר זה. לכן במחקר עתידי יש לבחון לאור תהליכים אלה את הקשרים בין מערכות השלטון לבין עצמן ואת השפעתם של קשרים אלה על מתן שירותים לילדים עם מחלה כרונית ולהוריהם.

מקורות

אדן, ד' (2010). המגזר השלישי ומערכת החינוך בישראל: שיתוף פעולה או קונפליקט. עיונים במנהל ובארגון החינוך, 31, 213-233.

אורבך, ג' (2008). השלטון המקומי והמגזר השלישי בישראל: יחסי עיריית ירושלים ועמותות רווחה. ביטחון סוציאלי, 78, 39-67.

בארי, ג' (2014). המשילות הציבורית החדשה. משרד האוצר, ג'וינט ישראל המכון למנהיגות וממשל. אוחזר מ

<http://www.theinstitute.org.il/files/articles/meshilut.pdf>

- בהם, א' (2003). יישום של שיווק חברתי בעבודה סוציאלית. חברה ורווחה, כג (2), 167-149.
- בהם, א' וקרני-אפרתי, ז' (2010). מנהיגות בקידום בריאות. פוסטר שהוצג בכנס הלאומי ה-16 לקידום בריאות. אוחזר מ <http://www.old.health.gov.il/pages/default.asp?maincat=16&catId=93>
- בניש, א' (2012). שירותי רווחה במאה ה-21: מגמות ואתגרים. ביטחון סוציאלי, 90, 13-5.
- דוח ועדת מרגלית (2000). לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד. אוחזר מ <http://info.smkb.ac.il/home/home.exe/2148/12285>
- ברזילי-נהון, ק' וברזילי, ג' (2006). חופש הביטוי המעשי והמדומיין באינטרנט: על בטלותה והולדתה מחדש של הצנזורה. בתוך מ' בירנהק (עורך), שקט, מדברים (עמ' 483-511). תל אביב: הוצאת רמות.
- דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 34-57). ירושלים: מכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הרצוג, א' (1996). מי מרוויח ממדינת הרווחה? תיאוריה וביקורת, 9, 81-104.
- זעירא, ע' (2011). הטמעה של תהליכי הערכה שיטתית בפרקטיקה הישירה של עובדים סוציאליים. ביטחון סוציאלי, 85, 49-70.
- טרואן, י' (2008). שיווק חברתי ככלי לשינוי תודעתי והתנהגותי. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- ינאי, א' (2011). הערכת תוכניות רווחה: האתגר וכללי היסוד. ביטחון סוציאלי, 85, 27-7.
- כורזים, מ' וניר, ש' (2012). הקשרים המקצועיים בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין עמותות המספקות שירותים: מחקר גישוש. ירושלים: מאירס ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009). סקר הבריאות 2009. אוחזר מ http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=98&CYear=2009&CMonth=1
- מקרוס, א' וגל, ע' (2012). אידיאולוגיה חברתית ומקצועית של עובדים סוציאליים קהילתיים ופרטניים בישראל. חברה ורווחה, לב (4), 487-511.

- קאופמן, ר' וגדרון, ב' (2006). מיסוד והתמחות המחאה: מאפיינים ומגמות בהקמת ארגונים לשינוי חברתי בישראל. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- קימרינג, ב' (1995). בין מדינה לחברה: סוציולוגיה של הפוליטיקה (כרך א). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- קרומר-נבו, מ' וברק, ע' (2006). מחקר פעולה משתף: מערכת הרווחה מנקודת מבטם של צרכני שירותי הרווחה. ביטחון סוציאלי, 72, 11-38.
- רימרמן, א', אברמי, ש' וארטן-ברגמן, ט' (2007). מדיניות כלפי אנשים עם נכויות: מחקיקה סוציאלית לחקיקת זכויות. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות (עמ' 287-308). ירושלים: מכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- רפטוב, א' ווייס-גל, ע' (2011). עד כמה עובדים קהילתיים משתפים את הציבור בהתערבויותיהם הקהילתיות. חברה ורווחה, לא (4), 579-605.
- שמר, א' ושמיד, ה' (2006). לקראת הגדרה מחודשת של שותפות קהילתית: גישה תלת ממדית. חברה ורווחה, כז (3), 327-354.
- שמיד, ה' (2010). השפעת ההפרטה על השליחות החברתית והאזרחית של ארגונים ללא כוונת רווח שמספקים שירותים חברתיים. הפרלמנט, 64, אוחזר מ <http://idi.org.il>
- שמיד, ה' ואלמוג-בר, מ' (2013). שותפויות בין מגזריות: ממצאי מחקר, מסקנות והשלכות לפרקטיקה של שותפויות, סדרת מאמרים, חוברת 20. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל.
- Barzilai-Nahon, K. (2008). Towards a theory of network gatekeeping: A framework for exploring information control. *Journal of the American Information Science*, 59 (9), 1-20.
- Davis, J., Burnette, J. A., & Stone, H. (2010). Against all odds: Academic underdogs benefit from incremental theories. *Social Psychology of Education*, 14, 331-346.
- Deepak, S. (2004). *Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats (SWOT) in CBR*. Paper presented at the meeting of WHO/DAR meeting "Development of guidelines for strengthening CBR", Geneva.

- Jun, S., Sung, J., & Gentry, J. W. (2015). Effects of underdog (vs. top dog) positioning in advertising. *International Journal of Advertising* (ahead of print), 1-20.
- Keinan, A., Avery, J., & Paharia, N. (2010). Capitalizing on the underdog effect. *Harvard Business Review*, 88 (11), 32-34.
- Koenigstorfer, J., Groeppel-Klein, A., & Kunkel, T. (2010). The attractiveness of national and international football leagues: Perspectives of fans of "star clubs" and "underdogs". *European Sport Management Quarterly*, 10 (2), 127-163.
- Paharia, N., Keinan, A., Avery, J., & Schor, J. B. (2011). The underdog effect: The marketing of disadvantage and determination through brand biography. *Journal of Consumer Research*, 37 (5), 775-790.
- Rodriguez, C., Langly, A., Beland, F., & Jean-Louis, D. (2007). Governance, power and mandated collaboration in an inter-organizational network. *Administration and Society*, 39 (2), 150-193.
- Seren-Choen, M. (1999). Families coping with childhood chronic illness: A research review. *Families, Systems & Health*, 17 (2), 149-164.
- Vandello, J. & Goldschmied, N. (2007). The appeal of the underdog. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 33 (12), 1603-1613.
- Vigoda-Gadot, E. & Meiri, S. (2008). New public management values and person-organization fit: A socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel. *Public Administration*, 86 (1), 111-131, doi:10.1111/J.1467-9299.2007.00703.x
- WHO (2001). *International classification of functioning, Disability and Health*. (ICF). Retrieved from:
<http://www.who.int/classifications/icf/en/>