

אתגרי הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל¹

ליהיא להט² וגל טלית³

בשנים האחרונות התרחשו תהליכי שינוי בזירת שירותי הרווחה האישיים. חלק משמעותי בשינוי זה בא לידי ביטוי בהעברת אספקת השירותים לידי מגזרים שונים ובעיקר למגזר הוולונטרי. הפעולה של ארגונים חוץ ממשליים מצריכה שינוי באופי הפעולה של המדינה. המדינה הופכת לגורם המרכזי בעיקר בקביעת המדיניות והסטנדרטים, במימון, בניטור ובפיקוח על פעולות הארגונים ספקי השירותים. נוכח שינויים אלה, הדיון בנושא הרגולציה של המשרד הממשלתי הופך להיות דיון מרכזי בשיח האקדמי ובעולם המעשה כאחד. המחקר הנוכחי ביקש לבחון את מגמות הרגולציה, כפי שהן באות לידי ביטוי בזירת שירותי הרווחה האישיים. המחקר התמקד בבחינת שני תחומים של שירותים: דיוור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי; המועדוניות לילדים ונוער בסיכון. ביקשנו להתחקות אחר מאפייני הרגולציה הנוהגים בתחומים אלה באמצעות ראיונות עם 30 בעלי תפקידים במעלה המדרג: ספקים, עובדים סוציאליים ברשות המקומית, מפקחים ובכירים במשרד. המחקר נשען גם על ניתוח משני של מסמכים קודמים שנכתבו בנושא. ממצאי המחקר מגלים כי גם בתחום שירותי הרווחה האישיים יש מקום להרחיב ולשכלל את המעטפת הרגולטורית התומכת בעשייה של הממשל ובאספקתם של שירותים אלה.

- 1 המחקר שעליו מבוסס מאמר זה נעשה במימון מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. הכתבות מבקשות להודות ליסמין בועז על הסיוע בעריכת הראיונות במחקר ולקוראים האנונימים של כתב העת ביטחון סוציאלי על הערותיהם המועילות ועל תרומתם לגרסה הנוכחית של המאמר.
- 2 התוכנית ללימודי תואר שני במנהל ובמדיניות ציבורית והמחלקה למנהל ומדיניות ציבורית המכללה האקדמית ספיר.
- 3 החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב.

מבוא

המדיניות החברתית בעשורים האחרונים מתאפיינת בין היתר בהעברה של אספקת שירותי הרווחה האישיים בישראל מן הממשלה לידי המגזר הוולונטרי והעסקי (קטן, 1996, 2007; גדרון, בר וכץ, 2003). ההקשר הפוליטי-הכלכלי, שבו חל השינוי באופן אספקת השירותים, הוא הלחצים על מדינת הרווחה לספק מענים לקבוצות מתרחבות של אוכלוסיות מחד גיסא מול דרישות לקיצוצים תקציביים מאידך גיסא (Hughes, 1994). התנאים הכלכליים-הפוליטיים הללו עשויים להביא לקיצוץ בשירותי הרווחה, אך גלום בהם גם פוטנציאל לשיפור ולקידום אספקתם של שירותים מקומיים, אישיים וחברתיים. כמו כל שינוי מדיניות המערב את החברה האזרחית, ניתן לזהות בשינוי המדיניות הזה גם שורה חדשה של דילמות שלטוניות, ניהוליות ואתיות (אורבך, 2007, 2008; טליאס וכ"ץ, 2002; כורזים-קורושי, ליבוביץ ושמיד, 2005).

תהליכים אלה מציבים את הממשל כאחראי על שלושה תחומים עיקריים: (1) קביעת מדיניות והגדרת סטנדרטים לאיכות השירות; (2) מימון השירותים; (3) ניטור ופיקוח על אספקתם (קטן, 2007). רגולציה⁴ הופכת אפוא להיבט מרכזי בפעילות של ממשלים. רגולציה מוגדרת כ"כינון, הגבלה או הכוונה של פעילות באמצעות קביעת סטנדרטים, ניטור ואכיפה על ידי גופים מינהליים באמצעות חקיקה בינלאומית (סטנדרטים, הסכמים בינלאומיים), חקיקה משנית (דרך תקנות בירוקרטיות) או חקיקה שלישונית (נהלים והנחיות מנהליות)" (לוי-פאור, גדרון ומושל, 2010, עמ' 5). סמכות זו המעוגנת בחקיקה, בכללים, במכסות, ברשיונות וכדומה מוצדקת, בדרך כלל, כקידום טובת הציבור (ארבל-גנץ, 2003; לוי-פאור ועמיתים, 2010; לימור, 2005, 2010; Levi-Faur, 2010, 2011). הרגולציה מחליפה מעורבות ממשלתית ישירה באספקת השירותים, ובארצות רבות היא נמצאת במגמה של גידול בהתאמה לתהליכי הפרטה, מיקור חוץ והעברת שירותים לחברה האזרחית, כאשר המימון, קביעת הסטנדרטים והפיקוח נותרים, כאמור, בידי הממשל. תחום שירותי הרווחה האישיים מאופיין במגמות אלה, ולכן יש עניין רב בזיהוי דפוסי הרגולציה הנוהגים בו ובהבנתם. שלא כמו באירופה, חוקרים טוענים, שבישראל יש "גירעון רגולטורי", כלומר אי הלימה בין בניית תשתית מוסדית – חוקית, מינהלית ושיפוטית – שתקדם רגולציה לבין תהליכי מיקור חוץ ושילוב מגזרים באספקת שירותים המוהגים הלכה למעשה. כך בתחום התקשורת (לוי-פאור, 1998) ובתחומי הפנסיה והחינוך (לוי-פאור ועמיתים, 2010). מאמר זה מבקש לעסוק בשאלות האלה: (1) מה הם

4 "אסדרה" היא המינוח העברי למושג "רגולציה" על פי האקדמיה ללשון העברית. במאמר זה נעשה שימוש במונח רגולציה השגור יותר בשיח האקדמי והמעשי.

המאפיינים של מנגנוני הרגולציה אשר התפתחו בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל? (2) מה הן החזקות והחולשות של מנגנונים אלה? (3) האם תחום שירותי הרווחה האישיים סובל מ"גירעון רגולטורי"?

נדון בשאלות אלה בארבעת חלקי המאמר: בחלק הראשון, סקירת הספרות, נציג את ההקשר שבו התפתחה הרגולציה, את המשמעויות המושגיות של המינוח ונעסוק גם בכלי הרגולציה. עוד נציג מספר דוגמאות למנגוני רגולציה שהתפתחו בתחום שירותי הרווחה האישיים במדינות שונות. נסיים את הסקירה בתיאור קצר של שירותי הרווחה האישיים בישראל. החלק השני יציג את המתודולוגיה ששימשה את המחקר, ובעיקר את אופן איסוף הנתונים בשני חקרי המקרה: (1) דיוור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי; (2) מועדוניות לילדים ונוער בסיכון בדגש על הסדרי הפיקוח בתחומים אלה. החלק השלישי יציג את ממצאי המחקר. תחילה יוצגו הממצאים שנאספו מהמקורות ומניתוח המסמכים שעסקו בהבניית הפיקוח לאורך השנים ובהקשר הרחב של רגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל. לאחר מכן ניתן ביטוי לתמונת הממצאים העולה מחקרי המקרה. כל אלה ביחד יסייעו לענות על שאלות המחקר. החלק הרביעי והמסכם ידון בממצאי המחקר ובמסקנותיו.

היבטים תיאורטיים של רגולציה: הקשר, הגדרות ומאפיינים

שינויים בתפקיד המדינה ממדינת שירותים למדינה רגולטורית

משנות ה-80 של המאה ה-20, תקופה שיש חוקרים המסמנים אותה כתקופת הנסיגה של מדינת הרווחה, חלים שינויים באופן האספקה של השירותים החברתיים (גל, 1994, 2008; דורון, 1994; קטן, 2000, 2007; Smith & Pierson, 2006; Hudson & Lowe, 2009; Lipsky, 1993). שירותים אלה, שסופקו בעבר בעיקר בידי מוסדות המדינה, מסופקים כיום בידי מגוון של ארגונים, שמקורם לא רק במגזר הציבורי, אלא גם במגזר הפרטי והוולונטרי. המונחים "כלכלה מעורבת" (Mix Economy), "שווקים למחצה" (Quasi Market) או "הפרטה זוחלת" מבטאים שינוי זה (לה גרנד, 1991; קטן, 2007). המדינה, שנתפסה בעבר כ"מספקת" שירותים (Providing State), הפכה למדינה "מאפשרת" (Enabling State). על המדינה מוטלת האחריות לספק את השירות בצורה המיטבית, אך אין הכרח שתספקו בעצמה (Goodship, Jacks, Gummerson, Lathlean, & Cope, 2004; Rhodes, 2000). תפיסה זו ניזונה גם מרוח רפורמות הניהול הציבורי החדש (New Public Management) (ראו ויגודה-גדות, 2007).

בישראל מצביעים חוקרים על התחזקות התפיסה הכלכלית הניאו-ליברלית המובילה להתרחבות מדיניות הפרטת השירותים ולנסיגת מדינת הרווחה (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; דורון, 2003, 2007). אחרים טוענים שהמדינה עדיין מהווה גורם מרכזי בעשייה או, לפחות, עשויה בתנאים מסוימים להיות גורם מרכזי בקידום החברה ובשיפורה (אייזנשטדט, 1996; לוי-פאור, 1998). כדי לממש כוח זה, על המדינה להתאים את אופי פעולתה לשינויים המתרחשים בעידן של ליברליזציה וגלובליזציה. אחת הדרכים לעשות זאת היא באמצעות חיזוק ובניית מנגנונים רגולטוריים שיפקחו על שירותים שהופרטו (Majone, 1994, 1997). המונח "מדינת הרווחה הרגולטורית" מבטא את אחיזתה של המדינה באמצעות כלים כמו חקיקה, פיקוח, ניהול חוזים והערכת תכניות (Vonk & Tollenaar, 2010). אם כך, לרגולציה משמעות חשובה בהקשר הנוכחי. נביא להלן דיון קצר במושגי הרגולציה, התפתחותה וכליה.

המונח "רגולציה" הוא מונח רחב המהווה מעטפת לסוגים שונים של הגדרות (לוי-פאור, 1998; לוי-פאור ועמיתים, 2010; Black, 2002; Hood, James, Jones, Scott, & Travers, 1998; Levi-Faur, 2011; Majone, 1994). חלק מההגדרות מרחיבות ורואות ברגולציה כל פעולה של שליטה מכוונת ומתמשכת שהמדינה או סוכנויותיה מחילות על פעילויות בעלות ערך בעיני הקהילה (Selznick, 1985). הגדרות אחרות מצמצמות ורואות ברגולציה פעולה של סוכנות נפרדת, שתכליתה פיקוח על העשייה בתחום מסוים ואשר אינה תוצר של חקיקה ראשית, אלא נגזרת מחקיקה משנית של הגוף הרגולטורי, כלומר צווים, תקנות וכו' (לוי-פאור ועמיתים, 2010; Goodship et al., 2004).

מקורה של הרגולציה בארצות הברית בסוף המאה ה-19, בעידן של פריחה תעשייתית, ועיקרה הניסיון להסדיר פעילות של שווקים, להבטיח את האינטרס הציבורי ולהתמודד עם כשלי שוק. בשונה מארצות הברית, שבה התפתחה מסורת של סוכנויות רגולטוריות דוגמת ה-FDA (Food and Drugs Administration), באירופה בלט יותר מודל של בעלות ממשלתית על תחומים ציבוריים כגון תעשיות התקשורת, החשמל, הרכבות, תשתיות המים, הגז וכדומה. ישראל, בדומה לאירופה, בחרה להיות הבעלים של חלק הארי של החברות המספקות שירותים וחברות התשתיות (ארבל-גנץ, 2003; גל-נור, 2007; לוי-פאור ועמיתים, 2010; Majone, 1994, 1997). בשל כך רוב מנגנוני הרגולציה בישראל מצויים בתוך המשרדים הממשלתיים (גל-נור, 2007).

מיונה (Majone, 1994, 1997) טבע את המושג "המדינה הרגולטורית", כאשר צפה בהתעצמות המנגנונים הרגולטוריים באירופה. בהקשר זה עלה גם המושג "התפוצצות פיקוחית" (Audit Explosion), המבטא את היקף התופעה הרגולטורית (מאור, 2002; Power, 2003). הרגולציה מיוחסת על פי רוב לשוק הפרטי. בשנים האחרונות מתחזק

העיסוק גם במנגנוני רגולציה בתוך הממשל (Hood, Scott, James, Jones, & Travers, 1999) ובתחומים של מדיניות רווחה (Haber, 2010; Mabbett, 2010; Vonk & Tollenaar, 2010).

במאמר זה לא נעסוק בפנים הרבות של המושג, אלא נמקד את הדיון ברגולציה של משרד הרווחה, כלומר רגולציה בתוך הממשל. רגולציה בתוך הממשל נתפסת באופן רחב כ"פיקוח מרחוק, המשלב קביעה או ניטור של סטנדרטים, ומבוסס על רמה מסוימת של סמכות. פיקוח זה שונה בעיקרון ממתן עצה או מיחסים היררכיים של ניהול המתנהלים במסגרת שרשרת הפיקוד הרגילה" (Hood et al., 1999, p. 21). מהגדרה זו משתמעים הדברים האלה: (1) יש מסגרת בירוקרטית שמטרתה לעצב את הפעילות של מסגרת אחרת. (2) יש הפרדה ארגונית בין הגוף הבירוקרטי המחיל את הרגולציה לבין הגוף שעליו היא חלה. (3) לרגולטור יש סמכות (מנדט רשמי) לבחון את ההתנהלות של הגוף המצוי תחת רגולציה ולבקש לשנותה (Hood et al., 1999). אם כך, נעסוק באופן שבו משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם "המשרד" או "משרד הרווחה"), כסוכנות ממשלתית, מפקח על פעילות ספקי השירותים הציבוריים (המצויים בריחוק מהמשרד הממשלתי). נתמקד בשירותי רווחה אישיים שמספקים ארגונים ממשליים וחזן ממשליים, כאשר המימון והפיקוח נתונים בידי הממשל.

רגולציה: סוגים, כלים, דילמות וקשיים

סוגים: יש סוגים שונים של רגולציה. מאי (May, 2007) מציע טיפולוגיה של שלושה משטרי רגולציה. הדפוס הראשון, הוותיק יותר, מכונה רגולציה מרשמית. דפוס זה מאופיין בנהלים רבים ובהיצמדות להם גם ברמת הפיקוח. הדפוס השני, מוכוון המערכות, מניח שהקמת מערכות פיקוח תבטיח את קיומם של תהליכי פיקוח ובקרה על התנהלותו של ארגון ותביא ליישום המטרות הרצויות. בדפוס השלישי, מוכוון הביצועים, ההנחה היא שהתמקדות בתוצאות תלמד על עמידה במטרות שלשמן הוחלה הרגולציה. לכל אחד מהדפוסים חסרונות ויתרונות, ובמידה רבה הם מיושמים בשטח כדפוסים משלימים (May, 2007). מושג אחר בעל חשיבות בספרות המחקרית הוא מושג הרגולציה העצמית (Self Regulation). גם לו פירושים שונים (Hertogh & Westerman, 2009). רגולציה עצמית מוגדרת כ"מצב שבו קבוצות או גופים חוברים יחד לשם ביצוע פעולה רגולטיבית ביחס לעצמם ולאחרים המקבלים את סמכותם" (Black, 1996, p. 27). ניתן לשרטט את מידת המעורבות של גורמי הממשל המרכזי על פני קו רצף, שמצדו האחד רגולציה שבה למדינה תפקיד מרכזי: היא מעצבת את החוקים, את הסטנדרטים ואת הנהלים, וממונים מטעמה הם גם אלה המפקחים על ביצועם. בצדו האחר נמצא דפוס הרגולציה העצמית,

שמשמעו הסדרת ההתנהלות בתחומים שונים בידי גופים או קבוצות, כשמעורבות הממשל המרכזי היא מינימלית (אם בכלל).

הבחנה אחרת שעולה מהספרות וחשובה לענייננו היא ההבחנה בין "רגולציה קשה" (Hard Regulation) ל"רגולציה רכה" (Soft Regulation). רגולציה קשה מתבטאת בדרישה להבטחת היענות לסטנדרטים מינימליים, בעוד רגולציה רכה עוסקת יותר בהבניה של מציאת אופן הטיפול המיטבי (Best Practice). מנגנונים אלה של הרגולציה הרכה מייצרים תבחינים עדינים יותר לבחינת איכות הטיפול וניזונים פעמים רבות ממידע של אנשי מקצוע (פרופסיונלים) המקורבים לשירות הניתן (Goodship et al., 2004).

כלי הרגולציה: הוד ועמיתים (1999) ממפים בתוך הממשל ארבעה כלי רגולציה שבאמצעותם הוא שולט על מסגרות בירוקרטיות: פיקוח, תחרות, הדדיות ואקראיות מכוונת. פיקוח משמעו קביעת סטנדרטים והגדרת מטרות או חוקים על בסיס ידע, מומחיות או סמכות. תהליך זה דורש איסוף מידע, חיבור מסמכים או מענה לשאלות המחייבות היענות, שלצדן מוגדרת מסגרת מדורגת של סנקציות. תחרות מקושרת עם סגנון של קביעת סטנדרטים, שמבטא תחרות בין ארגונים, ועם מנגנון איסוף מידע מהמפוקחים, המבוסס בעיקרו על תמריצים ולא על הנחיות. התפיסה היא כי יחול שינוי התנהגות בשל הרצון להיתפס כ"טוב ביותר". הדדיות משמעה קביעת סטנדרטים תוך שיתוף אלה שמהם נדרש להגיע למטרות וליעדים, שיתוף המתבסס על החלפת מידע ברשתות של חברי הקבוצה. שינוי התנהגות צפוי להתרחש בשל ההשפעה ודפוסי השכנוע שמקורם בקולגיאליות הקבוצתית. אקראיות מכוונת משמעה יצירת מנגנונים בלתי צפויים, איסוף מידע המבוסס על אקראיות (שאלות לא ידועות מראש, ביקורי פתע). ההנחה היא כי שינוי ההתנהגות יושפע מכך שאין התנהלות צפויה (Hood et al., 1999). אף שנקודת המוצא לרגולציה במסגרת הממשל היא מושג הפיקוח, ניכר כי בדרך כלל ניתן להצביע על מנגנונים היברידיים, המשלבים היבטים שונים מתוך אלה המוצגים לעיל (Hood et al., 1999). בעבודה זו נתמקד בעיקר בכלי הפיקוח, אך ננסה לבחון את מיקומם גם בהתייחס למנגנוני השליטה האחרים, נטולי המאפיינים הישירים של פיקוח. במילון אבן שושן (2003) פיקוח מוגדר כ"השגחה, שימת עין וביקורת על דרכי הביצוע של עניינים מסוימים". אנו נשתמש במושג זה⁵ כביטוי לבחינת כלי הרגולציה של משרד הרווחה. המושג רגולציה יכול להיתפס כמושג ברובד גבוה יותר, במובן זה שהוא מצביע על הצורך בקיומו של מבנה סדור של אופן פעילותם של מערכות ותחומים שונים,

5 יש מונחים אחרים כמו בקרה, שמוגדרת במילון אבן שושן (2003) כך: "1. בקרה, בדיקה. בקרה משרדית 2. רביזיה, בדיקת עיקריו ויסודותיו של דבר לשם שיפור ויעול". במאמר הנוכחי לשם אחידות נתמקד במונח פיקוח.

ובמקרה דנן הסדרת אופן האספקה של שירותי רווחה אישיים, תוך שימוש במערך כלים רחב יותר, כפי שמצביעים עליהם הוד ועמיתים (1999). במלים אחרות, אנו טוענות כי מטרתה של רגולציה היא לייצר מנגנונים אשר יבטיחו מבנה סדור של אספקת שירותים.

דילמות וקשיים: נתאר בקצרה מספר קשיים העולים מהדיון המתרחב ביישום מנגנונים רגולטוריים.

גידול במשאבים בשל הפיקוח – פיקוח כרוך בגידול במשאבים. בשל חיזוק מנגנוני הרגולציה נמדדו עלויות נכבדות ועלייה במספר העובדים בדרגי המינהל הציבורי. גם הגופים המפוקחים נדרשים להקדיש זמן ומשאבי כוח אדם לדיווחים (Goodship et al., 2004; Hood et al., 1999). קשה לאמוד את עלויות ההיענות (Compliance Costs) של המפוקחים לדרישות הרגולציה. אומדנים שנעשו בבריטניה מלמדים על הכפלת הסכום שמוציא הממשל על רגולציה (Hood et al., 1999).

היכולת של מנגונוני פיקוח לאמוד איכות של שירותים – יש קושי, ואף פרדוקס ערכי לטענתם של אחדים, הנובע מיישום שיטות רגולטוריות המדגישות בניית קריטריונים ונשענות על סטטיסטיקות ומדדים, בבואן לבחון איכות שירותים חברתיים. שיטות אלה מתקשות להעריך את המצב האמיתי של צורכי המטופלים, מה שמייצר הטיה של העבודה מטיפול באנשים למתן דיווחים (Humphrey, 2003; Jordan, 2008). טענה אחרת היא ששירות איכותי עולה כסף, בעוד הנטייה היא לדרוש מהמפוקח לצמצם עלויות (Humphrey, 2003).

התלות של המפקח במפוקחים ולהפך – התלות של המשרד הממשלתי בספקים מייצרת תופעה המכונה תופעת "הרגולטור השבוי". תופעה זו עשויה לנבוע מהקשר המתפתח בין המפקחים למפוקחים, כמו גם מהצורך בשירותים שמעניק הספק, לעתים ספק יחיד. תלות זו מצרה את יכולתו של הרגולטור לפקח ולהטיל סנקציה. גורם אחר שמגביר את התלות הוא תהליכים של אובדן ידע של הרגולטור, היות שהידע המקצועי נצבר ברובו ברמת הספק המצוי בקשר ישיר עם מקבלי השירותים, עד כדי מצבים שבהם המפוקחים טוענים שאין לרגולטורים הכישורים והידע הדרושים לשם עיצוב מנגנונים וסטנדרטים של רגולציה (גל-נור, 2007; כורזים-קורושי ועמיתים, 2005; מנדלקרן ושרמן, 2010; Goodship et al., 2004).

ריכוזיות הפיקוח – אחת הטענות היא שמקור סדרי העדיפויות של הרגולציה בתפיסותיו של השלטון המרכזי ולא בצרכים בשטח. כך שמחד גיסא מושם דגש על ביזור המערכת ועל אחריות הגורמים המקומיים אל מול קביעת קריטריונים ומדיניות ברמה הארצית, ומאידך גיסא במצבים בעייתיים מתנער השלטון המרכזי מאחריות (Humphrey, 2003).

ניתן להצביע על מספר מגמות עכשוויות בתחום הרגולציה, אשר בחלקן יש בהן משום ניסיון לתת מענה לדילמות ולקשיים שתוארו לעיל: (א) לצד בחינה מתמדת של מדדי תוצאות ותפוקות, מתמקדים יותר בתפיסת הערך המיטבי (Best Value) – מי מהספקים מעניק לאזרח את הערך הגבוה ביותר ביחס למחיר (Goodship et al., 2004) – ופחות בתחרות לשם איתור המחיר הזול ביותר. מהספרות עולה החשיבות של שילוב פרקטיקה ותיאוריה לשם פיתוח הגדרות בעלות משמעות (Orme, 2001). (ב) אוטונומיה ניהולית ניתנת לגופים שעושים את עבודתם בצורה טובה – יותר "גורים" מאשר "מקלות". בבריטניה באה מגמה זו לידי ביטוי בכיזור ובמתן חופש פעולה גדול יותר לרשויות המקומיות, בד בבד עם הדרישה שיערכו בחינה מדוקדקת יותר של איכות ביצועיהן. אמנם השלטון המרכזי עדיין מפקח על פועלן, אבל בעיקר במצבי כשל (Goodship et al., 2000; Rhodes, 2004). (ג) רודס (2000) מצביע על כך שביצירת מנגנוני רגולציה יש לשאוף שהם יהיו אפקטיביים ואמינים; כלומר: יש לוודא שהם אכן נדרשים, צודקים, ניתן לעמוד בעלויותיהם, הם קלים לניהול וליישום ולוקחים בחשבון את הצרכים של עסקים קטנים ושל אנשים מן השורה (Rhodes, 2000). (ד) חוקרים מצביעים על חשיבות איש המקצוע העוסק בעבודת הפיקוח. המפקח, אופיו, מחויבותו והדרך שבה הוא רואה את עבודת הפיקוח נתפסים כמשתנים משמעותיים בעשייה הרגולטורית (Goodship et al., 2004). נמצא, שככל שהרקע של המפקחים שונה מזה של המפוקחים, הם נוהגים באופן פורמלי יותר, ופחות מעורבים ומשתתפים בתהליכים שהם מפקחים עליהם (Hood et al., 1998). נראה שמפקחים שהנהיגו עבודה משתפת, חלקו שבחים וחיזקו את מרכיב האמון בין הצדדים זכו להיענות גבוהה יותר (Braithwaite, 2002).

דוגמאות למנגנוני רגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים: בריטניה, אוסטרליה והולנד

הלכה למעשה ניתן לראות מודלים שונים של מנגנונים רגולטוריים בתחום שירותי הרווחה האישיים. בבריטניה נוהגים מודלים רגולטוריים של פיקוח ותחרות (בהשוואה למודלים שבעבר התבססו על הדדיות ואקראיות מכוונת) (Hood et al., 1999). ככלל, בממשל הבריטי יש עלייה משמעותית במספר גופי הרגולציה (Hood et al., 1998). בתחום שירותי הרווחה האישיים אפשר להצביע על מגמה שמבטאת ריכוז והאחדה של תחום הרגולציה. ב-2009 החלה לפעול בבריטניה הוועדה לאיכות הטיפול (The Care Quality Commission). ועדה זו היא הרגולטור היחיד לכל שירותי הבריאות והשירותים האישיים למבוגרים במדינה. מטרתה להסדיר את תחום שירותי הבריאות והרווחה למבוגרים ולוודא כי שירות איכותי מסופק לכל דורש. מאז אפריל 2010 כל ספקי השירותים העצמאיים בבריטניה חייבים לעבור תהליך רישוי ולעמוד בקריטריונים ובסטנדרטים של

איכות שירות. חוות דעת שמגיעות מהציבור מהוות את ה"לב" של דו"חות הביקורת שהוועדה מפיקה⁶ (אתר האינטרנט של הוועדה, www.cqc.org.uk). הוועדה לאיכות הטיפול זכתה לאחרונה לביקורת ציבורית בכלי התקשורת בשל מקרים שבהם כשלה באיתור שירותים בעייתיים וסגירתם (Abrams, 2010; Triggle, 2012).

באוסטרליה מתאר ברייטוויט (Braithwaite, 2002) מודל המשלב פיקוח עם הדדיות.⁷ בפרויקט רגולציה בבתי אבות הוחלפה רגולציה מרשמית, ספר החוקים הישן והמפורט, ב-31 סטנדרטים של תוצאות. הסטנדרטים נקבעו באמצעות דיאלוג והסכמה בין בעלי עניין שונים בתחום. המפקחים חילקו את זמנם בין בחינת תוכניות טיפול, דו"חות, בקרת איכות טיפול ודיווחים אחרים לבין שיחות עם הדיירים והצוות באשר לדרכים אפשריות לשיפור איכות השירות. המידע שנאסף סוכם בכנס של צוות המפקחים וההנהלה, שאליו צורפו נציגים של בעלי בתי האבות, צוותי העובדים, הדיירים וקרוביהם. ב-1997 סיימה הממשלה השמרנית את הפרויקט, ובעקבות תהליך דה-רגולציה איבדו המפקחים הממשלתיים את עבודתם. לטענת החוקר, בתי האבות הפכו פגיעים יותר תחת מערכת מעוטת משאבים, שבבסיסה רישוי מטעם גורם פרטי (Braithwaite, 2002).

בהולנד נוהגת חקיקה המסדירה את איכות הטיפול הרפואי בבתי אבות באמצעות החובה המוטלת על כל אחד מספקי השירות, להטמיע מערכת לניהול איכות (Enequist, 2009). החוק לאיכות הטיפול (The Care Institutions Quality Act) נוסח בשנת 1996 מתוך תפיסה כי יש להנהיג בכל המערכות המספקות שירותים, פרטיים וציבוריים כאחד, מנגנונים לטיפול איכותי, אפקטיבי ויעיל, בסטנדרטים גבוהים ומכוון מטופלים. המונח "טיפול אחראי" (Responsible Care) לא הוגדר מפורשות בחוק, ומטרת המחוקק היתה להותיר לפרופסיונלים בתחום מרחב פעולה לפרשו (Enequist, 2009). במחצית השנייה של שנות ה-2000, לאחר שנתגלה כי חלק מהספקים אינם עומדים בדרישות החוק לאיכות הטיפול, הוקמה הוועדה המנווטת לטיפול אחראי (Sluijs & Wagner, 2003). הוועדה הגדירה כ-16 סטנדרטים לאיכות טיפול שעל פיהם המפקחים של המשרד בוחנים את הספקים. על כל הספקים להציג נתונים המתייחסים לסטנדרטים האלה בדו"ח השנתי שהם מגישים למשרד פיקוח מרכזי. המידע מושווה למידע שמתקבל מספקים אחרים ומפורסם באתר אינטרנט שפירושו שמו "בחר טוב יותר" (www.kiesbeter.nl) (Enequist, 2009).

6 לבחינת דוגמה של דו"חות הביקורת שמנפיקה הוועדה ראה בקישור להלן (אוחזר ב-30.8.2010): <http://62.73.173.233/CSCI/CRH/08/ES0000018708.V2000063399.R01.S.pdf>

7 מודל הנשען על מושג ה-Restorative Justice, "צדק מאחה", שפיתח ברייטוויט, מושג הלוקח מתחום הקרימינולוגיה. מושג זה מתמקד בתהליך שבו כל הצדדים המעורבים בעברה כלשהי מצטרפים יחד על מנת לפתור באופן קולקטיבי את תוצאת העברה ואת השלכותיה לעתיד. הערכים המרכזיים המודגשים בתהליך זה: ריפוי, למידה של אמות מוסר, שיתוף בעלי העניין, דאגה, דיאלוג מכבד, סליחה, אחריות וחרטה. החוקר משלב מושג זה עם תפיסה של Responsive Regulation (Braithwaite, 2002).

בטרם נעבור לדיון ברגולציה שמיישם משרד הרווחה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל, נדון בקצרה במבנה מערך שירותי הרווחה האישיים.

מעריך שירותי הרווחה האישיים בישראל

שירותי הרווחה האישיים (Social Care / Personal Social Services) הם מכלול תוכניות רווחה ממלכתיות, שנועדו לקדם את רווחת הפרט והמשפחה ולאפשר את התפתחותם התקינה (ינאי, 2006). אין הם עוסקים במתן סיוע חומרי, אלא בהגשת טיפול סוציאלי ובסיוע בשירותים אישיים. שירותים אלה כוללים מתן מענה לצרכים וטיפול בבעיות של יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות שאינם מסוגלים או מתקשים להתמודד עם מצוקות שונות, הפוגעות בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם החברתית (קטן, 1996); לדוגמה: טיפול בילדים ובני נוער במצוקה; סיוע לקשישים; תחנות לענייני נישואין; משפחתונים ועוד (וייס, 2000; ינאי, 2006). מספר הפונים למחלקות לשירותים חברתיים עומד על כמיליון ומאתיים אלף איש נכון לשנת 2006 (משרד הרווחה, הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, 2009).

המסגרת החוקית להענקת שירותי רווחה אישיים בישראל מבוססת על חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ועל תקנות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה (התע"ס) שנגזרו ממנו.⁸ חוקרים מצביעים על מגבלות החוק, אשר מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות להקמת שירותי רווחה אישיים, אך אינו מגדיר את היקף השירותים ואת התנאים לקבלתם (דורון, 1994; חובב, 1997; ינאי, 2006; משרד הרווחה, הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, 2009; שניט, 1996). אחת החולשות של החקיקה הקיימת באה לידי ביטוי בשונות הרבה בשירותים שמספקות הרשויות המקומיות. זו מושפעת גם מההיבטים המימוניים: משרד הרווחה מעניק 75% מהמימון לשירותים אלה, בעוד הרשות המקומית מקצה את 25% הנותרים (ינאי, בראון וקושר, 2007). בפועל, כאמור, יש פערים משמעותיים בין הרשויות (להרחבה בנושא ראו אורבך, 2007; דורון, 1994; קטן, ינאי ושרר, 1996; קלכהיים, 1997; שניט, 1996).

מדו"ח מבקר המדינה 55ב עולה כי 86% מהשירותים שמספקים שלושה אגפים מרכזיים במשרד – אגף השיקום, האגף לטיפול באדם המפגר והאגף לשירותים אישיים וחברתיים – מסופקים בפועל בידי גופים חוץ ממשליים (מבקר המדינה, 2005). יתרה מזאת, כ-70%

8 תקנות העבודה הסוציאלית – הוראות התע"ס מתפרסמות בחתימת המנהל הכללי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, והן מהוות חקיקה משנית על פי תקנות שירותי הסעד (טיפול בנוקמים) (תיקון), התשנ"ז-1997 (חובב, 1997).

מתקציב משרד הרווחה מיועדים לרכישת שירותים (משרד הרווחה, הצעת תקציב לשנת 2009-2010). למרות היתרונות שעשויים לצמוח מאספקת השירותים בידי גורמים חיצוניים, יש לכך גם השלכות שליליות: נסיגת המדינה ממעורבותה בשירותי רווחה; אובדן ידע מקצועי; פגיעה בסמכות השלטונית; חשש ממעורבות יתר של ספקים בקביעת המדיניות המקצועית; בעיית האחראיות ועוד (ראו גם כורזים-קורושי ועמיתים, 2005; קטן, 2007). סוגיית האחראיות היא סוגיה מהותית, שכן היא מתקשרת לחשיבות הצורך לפקח על ביצועי ספקים חיצוניים בכל התחומים בכלל ובתחומים המעניקים למבצעים עוצמה ושיקול דעת שלטוני בפרט. בתי המשפט בישראל מצאו קושי בהאצלת סמכות ומתן שיקול דעת לגופים שאינם חלק מהמגזר הציבורי, משום שאין הם כפופים לביקורת של מערכת הבקרה והמשמעת של המינהל הציבורי ועלולים לנצל את מעמדם לרעה ולפגוע בזכויות אדם (בניש, 2008). חסרונות אלה מחזקים את הצורך בהרחבת מנגנוני הרגולציה על שירותי הרווחה האישיים. בהמשך לאמור לעיל נבקש לדון בשאלות האלה: (1) מה הם המאפיינים של מנגנוני הרגולציה אשר התפתחו בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל? (2) מה הן החוזקות והחולשות של מנגנונים אלה? (3) האם תחום שירותי הרווחה האישיים סובל מ"גירעון רגולטורי"?

שיטת המחקר

שיטה ואוכלוסיית המחקר

לבחינת שאלות המחקר נבחרה שיטת מחקר איכותנית ששילבה מספר מקורות: (1) ניתוח משני של מסמכים רשמיים של משרדי ממשלה, בעיקר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכון ג'וינט-ברוקדייל ומשרד מבקר המדינה, בתחומי הפיקוח על השירותים החברתיים ואספקתם וכן ניתוח ניירות עמדה של גורמים שונים במשרד וספרות אקדמית שעסקה בנושא הפיקוח על שירותי רווחה אישיים; (2) ראיונות עומק עם אינפורמנטים בתחום אספקת שירותי הרווחה האישיים; (3) השתתפות בכנסים (המחקר הוצג בשלושה כנסים בישראל; נכחנו גם בכנס בנושא רגולציה באוניברסיטת כרונינגן בהולנד).

לשם סיכום הממצאים, הניתוח מסייע גם במודל ה-SWOT (Strength, Weakness, Opportunities, Threats). מקורו של מודל זה, שתכליתו לקדם ניהול אסטרטגי בארגונים, בספרות הניהול (Pahl & Richter, 2007), והוא יובא לתחומי הניהול הציבורי (אורבך, 2004; Shafritz, Russell, & Borick, 2009). באמצעות טכניקה זו ניתן להתחקות אחר החולשות והחוזקות של הארגון ואחר האיומים וההזדמנויות שהוא

ניצב לפנייהם, וכך ללמוד על מצבו הנוכחי מחד גיסא ולתעל את כיווני הפעולה אל עבר מטרתיו מאידך גיסא. אף שהשימוש במודל זה רווח מאוד, מבקריו טוענים שהוא מתאפיין בהפשטת יתר (Hill & Westbrook, 1997). ואולם לדעת כותבות המחקר הנוכחי השימוש המסוים והמידתי שנעשה במודל עשוי לתרום להבנת הממצאים.

מערכת שירותי הרווחה האישיים היא מערכת מורכבת ומגוונת, ובשל כך הוחלט להתמקד בשני תחומים – מערך הדיור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי ומועדוניות לילדים בסיכון – ובשלושה מחוזות: מחוז המרכז ותל אביב, מחוז ירושלים ומחוז באר שבע והדרום. הבחירה בתחומים אלה נבעה מכך שיש בהם שילוב של מגזרים באספקת השירותים, ושניהם מהווים דוגמה לשירותים המסופקים בקהילה, ועל כן פריסתם ברמת השלטון המקומי רחבה ומגוונת. השירותים נבחרו גם בגלל השוני ביניהם. מערך הדיור לאנשים עם פיגור בקהילה הוא תחום טיפול מוסדר יותר בהיבטים של חקיקה ומסורת של תחום הטיפול, בעוד המועדוניות מייצגות מערך שירותים המוגדר פחות כתחום טיפול מובנה והוא נתון מבחינת הצרכים להכוונת הרשות המקומית. בתחום המועדוניות רואיינו בשתי ערים מרכזיות (באר שבע וירושלים) שלושה ספקי שירותים, שני עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות ושלושה מפקחים ברמת המחוז/ארצי. בתחום הדיור הקהילתי לאנשים עם פיגור שכלי רואיינו בשתי ערים מרכזיות (תל אביב וירושלים) שלושה ספקי שירותים, שלושה עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, שני מפקחים ברמת המחוז, ורואיין גם ספק בפתח תקוה השייכת למחוז המרכז. כמו כן רואיינו 11 בעלי תפקידים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ושלושה אנשים מהאקדמיה ומהג'וינט שעסקו ועוסקים בתחום; סך הכול 30 ראיונות.

כלי המחקר

נערכו ראיונות בארבע רמות: ברמת הספק נתון השירותים; ברמת הרשות המקומית – עובדים סוציאליים המופקדים על התחום ברשות המקומית; ברמת המחוז – המפקחים הרלוונטיים לתחום; ברמת המטה של משרד הרווחה – מעצבי המדיניות. בשלוש הרמות הראשונות הכוללות את העובדים בשטח רואיינו סך הכול 16 איש. בראיונות עמם השתמשנו בשאלון חצי מובנה, שבו השאלות, ניסוחן וסדרן קבועים וזהים. שאלון כזה מאפשר לייחס את ההבדלים בתשובות להבדלים בין המגיבים ולא למבנה הריאיון (נחמיאס ונחמיאס, 1982). ואולם על מנת להעמיק בדברים, אפשרנו למרואיינים לבטא גם באופן חופשי את תפיסת עולמם (צבר בן-יהושע, 1990; Herzog, 1995). ברמת המטה

במשרד הרווחה רואיינו 11 בעלי תפקידים⁹ ושלושה אנשים מהאקדמיה ומהג'וינט שעסקו ועוסקים בתחום (סך הכול 14 מרואיינים). נערך עמם ריאיון פתוח, ובו נדון נושא הרגולציה של משרד הרווחה, כלומר אופן הפיקוח של המשרד על פעילות ספקי השירותים בתחום שירותי הרווחה האישיים. ההבדלים במבנה הראיונות נובעים מכך שבדרג זה נמצאים מעצבי המדיניות של המשרד ומרואיינים שהידע שלהם בנושא רחב יותר. בראיונות אלה רצינו לבחון גם את האופן שבו המרואיינים תופסים את מהות הפעולה הרגולטורית, ועל כן השתדלנו לא להגביל הדיון. הראיונות נשאו אופי של שיחה פתוחה בנושא הרגולציה של המשרד.

מהלך המחקר

בין החודשים יולי 2009 ליולי 2010 נערכו 30 ראיונות בהתבסס על התפקיד שממלאים המרואיינים. לפני כל פגישה נוצר קשר טלפוני עם המרואיין, והוסברה לו מטרת המחקר. הראיונות נערכו במקום שהמרואיין בחר בו. למרואיינים הובטח שהראיונות הם לצורכי מחקר בלבד, ושבתקסט הכתוב לא יקושרו דבריהם לשמם. שלושה ראיונות נערכו טלפונית. רובם ארכו כשעה. הראיונות הוקלטו ושוכתבו ועל בסיס התמות המרכזיות שעלו מהם. בשילוב ניתוח המסמכים הרשמיים וניתוח משני של מאמרים נבנתה תמונת הממצאים שתוצג להלן. תיאור בעלי התפקידים וכן ההתייחסויות בטקסט, גם בציטוטים, מובאים בלשון זכר ללא קשר למינו של המרואיין. הדבר נעשה על מנת להבטיח את שמירת האנונימיות של המרואיינים, כפי שהובטח להם. ההערות בסוגריים מרובעים בתוך הטקסט הן תוספות של המחברות לשם הבהרת הדברים. מעבר לכך הקפדנו להביא את דברי המרואיינים כלשונם.

מגבלות המחקר

(א) בחינה של מערכות שירותי רווחה אישיים מציבה אתגר לפני חוקרים, משום שמדובר במערכת המאופיינת, בעידן הנוכחי אף יותר, בשיבוריות (פרגמנטציה) רבה, הנובעת הן מהשוניות בשירותים והן מהמערך הרב ארגוני המספק אותם. המחקר הנוכחי התמקד בשני חקרי מקרה של שירותים מסוימים, ועל כן היכולת להחילו על המערכת כולה מוגבלת מטבעה. (ב) מספר המרואיינים (30) גם הוא מייצג מספר קטן יחסית של העושים במלאכה. (ג) ההתמקדות במספר מצומצם של רשויות מקומיות, גם אם מדובר ברשויות

9 אחד מהם היה בעבר בכיר במשרד. אחד בדרג לא בכיר.

גדולות, מטה את הממצאים. ואולם בבחירה שעמדה לפנינו העדפנו, נוכח משאבי המחקר, להתמקד ברשויות ה"מכסות" שיעור גבוה של משתמשים בשירותי רווחה אישיים. (ד) ממצאי המחקר מציגים תמונת ממצאים בנקודת זמן אחת. מכיוון שתחום הרגולציה מצוי בהתהוות ובשינויים, גם לממד הזמן השפעה על מגבלות המחקר. למרות כל האמור לעיל נראה כי שילוב המקורות ששימשו במחקר הנוכחי – הראיונות, ניתוח משני של מחקרים ומסמכים קודמים שנכתבו על התחום – מחזק את ממצאי המחקר.

הפרק שלהלן יציג את ממצאי המחקר. פרק זה נחלק לשני חלקים: בחלק הראשון נציג את התמונה הכללית של התפתחות מנגנוני הרגולציה ובעיקר הפיקוח של המשרד; החלק השני יעסוק בניתוח חקרי המקרה.

ממצאים

התפתחות הרגולציה בשירותי הרווחה האישיים

איכות הטיפול מהווה את הגורם המשמעותי באספקת שירותי הרווחה האישיים. מדידת איכות טיפול היא משימה סבוכה בהשוואה לבחינת שירותים וסחורות שאופיים כלכלי-עסקי (חובב, 1997). במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מתנהל דיון ארוך שנים בשאלת הפיקוח על אספקתם של אלה. אפשר להצביע על ראשיתו כבר בשנות ה-70 של המאה הקודמת במסמך שורש אשר נוסח ב-30.11.1979, והמשכו בדו"חות מבקר המדינה ובמסמכים של משרד הרווחה ושל גופים אחרים לאורך השנים.¹⁰ נרכז את הסוגיות המרכזיות שעולות ממסמכים אלה ומדברי המרוואיינים.

10 להרחבת התיאור ההיסטורי של הוועדות השונות שעסקו בעניין ראו בעיקר אחדות ועמיתים, 2007; ברור ועמיתים, 2000; חובב, 1997; קלכהיים, 1997.

קשיים במיסוד תפקיד המפקח: הרגולטור בשדה¹¹

הדיון בתפקידיו של המפקח נסוב סביב שתי סוגיות מרכזיות: הראשונה עוסקת בשאלת תפקידו וסמכויותיו של המפקח והשנייה בדילמת המפקח כיועץ/מדריך אל מול תפקידי האכיפה.

שאלת תפקידו וסמכויותיו של המפקח: הגדרת תפקיד המפקח אינה ברורה וחד משמעית. המידע העיקרי עליה מופיע בהוראות תקנון עבודה סוציאלית (התע"ס) ובמכרזים לאיוש תפקידי הפיקוח, ואין חפיפה ברורה בין השניים (אחדות ועמיתים, 2007; חובב, 1997; קלכהיים, 1997). בין תפקידיו הרבים ניתן למנות את אלה: מעקב ובקרה על השירותים; אישור תוכניות בנייה; חתימה על הסכמים עם מפעילי מסגרות; השתתפות בוועדות מקצועיות; הדרכה; אישור הוצאות חריגות ממסגרת התקציב ועוד (חובב, 1997). ההגדרה העמומה ודרישות התפקיד הרבות יצרו מצב בשטח, שבו מפקחים שונים פועלים באופנים שונים וניזונים, כפי שנראה בהמשך, מחוקים, תקנות, נהלים, ניסיון ותפיסה מקצועית סובייקטיבית משלהם באשר לאופי הפעולה הרצוי (דברי המרואיינים; חובב, 1997; מבקר המדינה, 2004; קלכהיים, 1997). עוד נראה שיש דמיון רב בתפקיד המפקחים על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, המפקחים על ארגונים חוץ ממשליים והמפקחים על שירותים שהמדינה נותנת (חובב, 1997). נראה שלא נערך דיון בדגשים הנדרשים בכל אחד מתחומי הפיקוח השונים.

בעיה אחרת היא סמכויותיו וכוחו של המפקח. מדברי המרואיינים נראה כי אין בידי המפקח די סנקציות שיוכל לנקוט במקרה של פגמים בשירות (מבקר המדינה, 2004). הקושי עולה משני טעמים: (1) יש חשש שסגירת מסגרת תותיר את הנזקקים לה ללא מענה, משום שבמקרים רבים אין לה חלופה; (2) בעלי תפקידים במשרד אינם נוטים לנקוט נגד המסגרת סנקציות כלכליות או אחרות. מדברי בכירים במשרד עולה שכמעט אין מיישמים סנקציה של סגירת מסגרת. אחד המרואיינים הצביע על כך שלמיטב ידיעתו נסגרו בשל כשלים בתפקוד רק שתי מסגרות על פני שלוש שנים.

דילמת המפקח כיועץ/מדריך אל מול תפקידי האכיפה: בספרות המחקר מתנהל דיון מתמשך על מרכיב הייעוץ וההדרכה לעומת מרכיבי האכיפה וההרתעה ומשמעותם בעשייה הפיקוחית (להרחבה ראו Braithwaite, Makkai, & Braithwaite, 2007, pp. 104-110; וגם אחדות ועמיתים, 2007). בדיוני המשרד נטוש ויכוח מתמשך בשאלה אם ראוי לנתק בין "שני הכובעים" או להותירם מחוברים. המצדדים בניתוק מצביעים

11 אף שהפיקוח מובא כאן כאחד הכלים של הרגולציה, יש בספרות המתייחסים למפקחים כסוג של רגולטורים בשדה, במובן זה שהם מביאים את דפוסי הרגולציה לבחינה הלכה למעשה בשטח (בשאלת מי הרגולטור ראו, לדוגמה, התייחסות אצל Levi-Faur, 2011).

בעיקר על הקושי בפיקוח ועל טשטוש גבולות האחריות הנובעים מההזדהות, מהקשרים האישיים ומהקרבה בין המפקחים למפוקחים, שנוצרו מתוך שיתוף בתהליכי קבלת ההחלטות ויצירת מערכות יחסים חבריות (מבקר המדינה, 2009; מנדלקרן ושרמן, 2010; ראיונות עם בכירים במשרד). המתנגדים לניתוק מצביעים על חשיבות הקשר האישי כתורם לתחושת האמון בין הצדדים (המפקח והמפוקח) וכמעודד חשיפת מקרים בעייתיים ללא חשש וללא הסתרה ועל כך שבתחומים כה מורכבים לא ניתן להגדיר "שחור ולבן". ההיכרות בין הגורמים דווקא מאפשרת, לטענתם, זיהוי מקרים המצויים ב"שטח האפור", והיא משמעותית לשיפור איכות הטיפול (ראיונות עם בכירים במשרד ועם אנשי אקדמיה; שפירו ופרומר, 2010).

קושי בהגדרת חלוקת התפקידים בין השלטון המקומי למרכזי

היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל הם יחסים סבוכים. העדר הגדרה ברורה של מערכת היחסים בין שני רובדי השלטון (אורבך, 2008; דרי ושוורץ-מילנר, 1994; קלכהיים, 1997) בא לידי ביטוי ביתר שאת במקרה של שירותי הרווחה האישיים. מבנה משרד הרווחה הוא מבנה היררכי המורכב משלוש רמות: המטה – המשרד הראשי; המחוז – הרמה המקשרת בין המטה לרשות המקומית; הרשות המקומית – המחלקות לשירותים חברתיים. לאורך השנים נערכו ניסיונות שונים לבזר סמכויות מהמדינה לרשויות המקומיות, בעיקר לגדולות שביניהן, ואולם בפועל לא חלו שינויים משמעותיים בהיבט זה (דרי ושוורץ-מילנר, 1994; חובב, 1997; מבקר המדינה, 2004; קלכהיים, 1997). מדיניות זו מותירה את האחריות הפיקוחית והתקציבית על משרד הרווחה והשירותים החברתיים לבדו. לטענת קלכהיים (1997), לא הצליח המטה לאורך השנים להפעיל פיקוח בעל נוכחות על המחלקות. מנקודת מבטו עדיף, לאור השונות בשירותים ובצרכים של המחלקות, לוותר על מערך ריכוזי של פיקוח שתפקידיו ומהותו אינם מוגדרים, ובמקום זאת להתאים את רשת הפיקוח לצרכים בשטח ולהפעילו בשטחים מצומצמים.

קושי ביצירת שיטה מובנית לפיקוח – יישום שיטת הרף

קושי אחר עולה מהניסיון להטמיע שיטה מובנית במערכת בעלת שונות רבה כשירותי הרווחה האישיים. שיטת הרף סומנה כשיטה המרכזית לביצוע מטלה סבוכה זו, וזאת בשל המשוב החיובי שזכתה לו במקומות שבהם יושמה (חובב, 1997; שפירו ופרומר, 2008, 2010).

שיטת הרף היא שיטה להבניית עבודת המפקח שפותחה במכון ברוקדייל בשיתוף עם משרד הרווחה. השיטה נועדה לחזק את מרכיבי הפיקוח לשם הבטחת איכות הטיפול בשירותים המוסדיים. היא פועלת כ-20 שנה במסגרות חוץ ביתיות של חמישה מאגפי המשרד. לאחרונה אומצה כשיטת הפיקוח העיקרית של המשרד, מתוך הכוונה להחילה על שירותים שונים, כמו מעונות יום שיקומיים, השירות לילד ולנוער, ולישמה גם על שירותים ברמה המקומית כמו השירותים שמספקות המחלקות לשירותים חברתיים (ג'וינט-ברוקדייל, 2007; ג'וינט-ברוקדייל ומשרד הרווחה, 2010; חובב, 1997; משרד הרווחה – הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, 2009; שפירו ופרומר, 2008). השיטה מבוססת על גישת המסמנים¹² ועל עקרונות של הבטחת איכות¹³ (חובב, 1997). שפירו ופרומר (2008) מצאו כי במהלך שנות יישומה התפתחה שונות בין שירותים, מפקחים ומעונות בתוך כל שירות. ככלל, הפיקוח מתנהל במחזורי פעילויות לפי לוח זמנים מוגדר: כל מחזור מתחיל, כאשר מעון מבקש לחדש את רישיון ההפעלה שלו. צוות המכון ממלא טפסים ובהם פרטים על הדיירים ועל בעיותיהם, בהתאם למאפיינים קבועים. במקור, כל מחזור פיקוח אמור להיות שנתי, אך לא תמיד זה מסתייע. כמעט כל העוסקים בתחום הסכימו, ששיטת הרף שיפרה מאוד את הפיקוח על מעונות וכי יתרונותיה של השיטה עולים בהרבה על חסרונותיה. בעיקר משום שהשיטה "עושה סדר", הופכת את הפיקוח לשיטתי ומובנה, יוצרת שפה משותפת, מעלה נושאים המחייבים התייחסות ומחזקת את המגע הישיר עם חוסים ועם אנשי צוות (שפירו ופרומר, 2008, 2010). ובכל זאת ניתן למנות קשיים אחדים:

א. קשיים בהטמעת השיטה – שיטת הרף, על אף היתרונות הגלומים בה, היא שיטה שלא קל להטמיע אותה. היא משלבת שיתוף פעולה בין אגפים, ולעתים אף בין משרדים ממשלתיים שונים. כל אגף מופקד על אוכלוסייה שונה, ומדגיש היבטים שונים של אופי הטיפול, ויש לו גם היסטוריה פיקוחית משל עצמו. לעתים עובדי האגף מתקשים ליישם את השיטה או מסתייגים ממנה. חלק מההסתייגויות קשורות לאידיאולוגיה הטיפולית של האגף ולכלי הטיפול הייחודיים לו, שאינם חופפים בהכרח את המחזוריות המובנית בשיטת הרף. קושי אחר הוא הזמן הרב שאורכת הטמעת השיטה, וזאת בשל רצון האגפים לשלב בה היבטים החשובים להם (ראיונות עם בכירים במטה המשרד ועם העוסקים בעניין; שפירו ופרומר, 2008).

12 גישת המסמנים הופעלה לראשונה בארצות הברית ומבוססת על בדיקה מעמיקה של בעיות נבחרות – מסמנים – שמהן סובל הדייר (חובב, 1997).

13 מודל הבטחת איכות עוסק בהעלאה שוטפת של רף איכות הטיפול במערכת ובהערכה מתמדת של איכות הטיפול. התהליך נחלק לארבעה שלבים: איסוף שיטתי של נתונים לצורך איתור ליקויים; ניתוח הנתונים כדי לעמוד על ליקויים; התערבות בעבודת הצוות לשם תיקון הליקויים; מעקב אחר תיקוני הליקויים והערכת התוצאות (חובב, 1997).

ב. קשיים ביישום השיטה – בין הקשיים המרכזיים בשיטה ניתן למנות את אלה: אין די מעקבים בשטח; המפקחים המבקרים במסגרות אינם ממלאים טפסים; דרישות הפיקוח במסמכי מכרזים עמומות ולא ברורות; יש פער בין התפתחות שיטת הרף לבין מערכות המידע של המשרד האמורות לתמוך בה. קשיים אחרים נובעים מעומס עבודת המפקחים וגם מהמציאות הישראלית – המלחמה בצפון, אי השקט בדרום וכו' (ראיונות עם בכירים במטה המשרד ועם העוסקים בעניין).

ג. קשיים העולים מהשוני בתפיסות המקצועיות של העוסקים בעניין – התרבות הארגונית של משרד הרווחה מדגישה את ההיבט הטיפולי, תוך בחינת צורכי הפרט, ואת הרצון להטיב עמו ולפתח שירותים שיענו לצרכיו. שיטת הרף המדגישה מדדים ונתונים מספריים זרה לפעמים לתפיסה המקצועית של העוסקים בתחום, והדבר מקשה על גיוס העובדים למחויבות לעבוד על פיה (ראיונות בכירים במטה המשרד ועם העוסקים בעניין).

למרות מעלותיה של שיטת הרף נראה שאין היא מיושמת כיאות: "לא מספיק מהיר ולא מספיק רחב" (בכיר במשרד הרווחה). לראיה, נתוני משרד הרווחה מ-2010 מראים שהיא מיושמת רק בשליש ממסגרות השירותים (475 מתוך 1,538 מסגרות). אם בוחנים נתונים אחרים שהעביר המשרד, המצביעים על קיומן של 7,000 מסגרות ויותר (ריאיון עם בכירים במשרד),¹⁴ נראה כי השיטה מיושמת אף בסדרי גודל קטנים יותר. יש לציין כי מספר המסגרות אינו מעיד על מספר המשתתפים בהן.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מצביע על כך שאחד מתחומי הפעולה העיקריים במדיניותו הוא שינוי וחיזוק מערך הפיקוח. במדיניות המשרד לשנים 2008-2012 מתוכננים שינויים במערך הפיקוח (אופק, 2009), וביניהם הוצעו המהלכים האלה: לפתח ולהרחיב את שיטת הרף; ליצור כללים ותבחינים (סטנדרטיזציה) של השירותים והמכרזים; להגדיר תקינה באשר לתשומות; לקדם חלוקת עבודה ברורה בין פיקוח מטעם הרשויות המקומיות לבין המשרד; ליצור מאגר מידע ולעצב כללי אתיקה (אופק, 2009); משרד הרווחה – הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, 2009). כמו כן בימים אלה דנה ועדה בנושא הרגולציה. נכון לכתבת שורות אלה, טרם התפרסם דו"ח הוועדה.

14 ההערכה של 7,000 מסגרות כוללת מסגרות בעלות סמל מסגרת, שלהן המשרד מעביר תקציבים עבור אספקת שירותים, ובהן עמותות, חברות פרטיות, מסגרות המספקות שירותים במסגרת הרשות המקומית וגם משפחות אומנה (הנתון התקבל מאגף מערכות מידע במשרד הרווחה); לשם הדוגמה יש כ-1,700 משפחות אומנה על פי נתונים מ-2004 (כורדים-קורושי ועמיתים, 2005).

מקרי בוחן: דיור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי ומועדוניות לילדים ונוער בסיכון

תחום הדיור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי

האגף לטיפול באדם המפגר מתמקד באוכלוסייה אשר, מחמת אי התפתחות או התפתחות לקויה של כושרה השכלי, מוגבלת יכולתה להתנהגות מסתגלת והיא נזקקת לטיפול בהתאם לחוק הסעד – טיפול במפגרים (התשכ"ט-1969). במאמר הנוכחי נתמקד בטיפול החוץ ביתי ובעיקר בדיור בקהילה שמטרתו לשלב כל אדם עם פיגור שכלי בקהילתו הטבעית, וזאת בשונה מדיור במעונות.¹⁵ ההערכה היא שכ-2,400 איש מתגוררים בכ-260 יחידות דיור (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הצעת תקציב המדינה לשנים 2009-2010), הנחלקות לדירות מגורים בקהילה (עד שישה אנשים), בתים קבוצתיים (8-12 אנשים) והוסטלים (12-30 אנשים).¹⁶ תחום הפיגור מוסדר בחקיקה ובתע"ס, והפיקוח עליו נגזר ומושפע ממספר חוקים: חוק הסעד, חוק חסרי ישע, חוק הפיקוח על המעונות ותקנות הפיקוח על המעונות, חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, חוק העונשין ותקנות הטיפול באדם המפגר. בין הנהלים הטיפוליים שהפיץ האגף לטיפול באדם המפגר והטפסים שעוצבו בהקשר זה ניתן למצוא סיכום ביקור פיקוח במעון, ביקור לילה במעון, שאלון מסגרת בנושא תרבות פנאי. אלה מנחים את העבודה השוטפת בפועל ואת הפיקוח. לאחר שינוי ארגוני באגף לטיפול באדם המפגר, שאיחד את הפיקוח על תחום הדיור (גם במעונות וגם במסגרות הדיור בקהילה),¹⁷ מועסקים בו כ-15 מפקחים, וכל אחד מהם אחראי על 8-10 מסגרות. בפועל יש כ-146 גופים שמפעילים מאות מסגרות דיור, מתוכם כ-64 מעונות והשאר מסגרות לדיור בקהילה. המסגרות פועלות על בסיס חוזה מול משרד הרווחה, והספק מקבל תשלום עבור כל דיור.

מי מפקח?

המפקח הבלבדי הוא משרד הרווחה והשירותים החברתיים. זהו המסר הברור שהעבירו המרואיינים בכל הרמות: הספקים, הרשויות המקומיות והמפקחים. המימון אמנם משותף למשרד ולרשות המקומית (ביחס של 25% רשות ו-75% משרד), אבל האחריות הפיקוחית

15 הדיור במעונות נועד לאוכלוסייה שנוקקת לרמת תמיכה גבוהה ואינטנסיבית, ולכן כל צרכיה מסופקים תחת קורת גג אחת בכ-64 מעונות (הצעת תקציב המדינה של משרד הרווחה לשנים 2009-2010). במחקר הנוכחי לא נעסק באוכלוסייה זו.

16 מרואיינים שונים הציגו סדרי גודל מעט שונים של מספר הדיירים. הנתון כאן מתבסס על תשובת מפקח בעניין.

17 לאחרונה עבר המשרד שינוי ארגוני, ופונקציית הפיקוח עברה מהאגף לקהילה לאגף לשירות לאדם המפגר, כך שיהיה גורם אחד המפקח על כל סוגי המעונות ומסגרות הדיור בקהילה (הוסטלים, דירות מגורים וכו').

הישירה היא של המשרד. לדברי אחד המפקחים: "[...] זה לא התפקיד של הרשות לפקח. פיקוח זה תפקיד של המדינה, והרשות זה לא מדינה. יש לה אינטרסים." באמרו אינטרסים, התייחס המרואיין להתנגדותם של ראשי ערים להקים בתחומם מסגרות דוור ולא היענותם לשבץ במסגרת מתאימה בתחום הרשות שלהם תושבים מחוצה לה.

ספק ברשות מקומית טען, שרק לאחרונה המשרד ומפקחיו "לוקחים שוב את המושכות" ומנסים לדחוק הצדה את הרשות המקומית. הספק הצביע על בלבול וטען עוד שהמפקחים מטעם המשרד מבקשים ממנו לדווח רק להם ולא לרשות. לדבריו, הוא מדווח לכולם, אך עדיין לא ברור לו באילו תחומים עליו לפנות למשרד ובאילו לרשות, שכן הוא עובד מול מספר אגפים במשרד, המיישמים דפוסי עבודה שונים. הוא הגדיר את מצבו כ"משרתם של שני אדונים", וציין כי נדרש זמן רב על מנת לשבת עם כל הגורמים.

הרשות המקומית אמנם נתפסת כשותפה ובת שיח לקביעת סטנדרטים ושינויים, אבל עיקר עיסוקה הוא טיפול בצורכי הפרט, כגון אלה: כשדייר נזקק לפסיכיאטר ולספק אין תקציב לכך; הוזלת תעריפי מים; שמירת קשר עם משפחת הדייר; מציאת פתרונות תעסוקה. יש עובדים סוציאליים ברשויות העורכים שיחות פרטניות עם הדיירים ומראיינים עובדים חדשים בעמותות. לעומת זאת יש רשויות שבהן עובדי הרשות לא מבקרים באופן סדיר בדירות ואינם תופסים זאת כתפקידם. נראה שמידת המעורבות משתנה מרשות לרשות. חלק מהמרואיינים ברשויות המקומיות קבלו על הדרת הרשות המקומית, ויש שביקשו להגדיל את סמכויותיה, אך גם טענו שלא סביר שהמשרד יוותר על סמכויות.

אופי הפיקוח

יש קשרי עבודה שוטפים עם המפקחים, ביקורות שתואמו מראש וגם ביקורות פתע שבעת האחרונה הונהגו יותר. תדירות הביקורים של המפקחים אינה ברורה. מפקח עשוי להגיע לביקור כל 3-4 חודשים, אך גם שבוע אחרי שבוע. אחד המפקחים הצביע על כך שבשונה מהמעונות, שם מתגוררים דיירים שמצבם קשה יותר, בהוסטלים הפיקוח פחות אינטנסיבי. גם עובד סוציאלי ברשות ציין ש"בייחוד סביב סוגיית ההפרטה של הוסטלים יש מעט מאוד גופים ממשלתיים שמפקחים על הנעשה שם". המרואיינים הצביעו על המושג של "פיקוח על פי חריגים" שמשמעותו הידוק הפיקוח על ספקים שאותרו כבעייתיים. יחד עם זאת, מורגש בדברי המרואיינים שחל שינוי בפעולת המשרד בעת האחרונה: מרואיינים ברשויות המקומיות הדגישו שבשנה האחרונה ניכרת נוכחות גבוהה יותר של המפקחים בשטח והפיקוח הרבה יותר אינטנסיבי.

לאישיותו של המפקח יוחסה חשיבות רבה. נראה שבעבר היתה הנטייה של רוב המפקחים להישאב לצד הייעוצי, ואף היו מקרים שבהם לא הוכן דו"ח פיקוח, אך היום מפנים

במשרד תשומת לב גדולה יותר למרכיבים של אכיפה. ואף על פי כן, אמר אחד ממנהלי ההוסטלים, "כל מפקח יש לו את תפיסת עולמו; אין לפיקוח קו מסוים אחד. [...] לכל מפקח יש דגש אחר, מה שיותר מדבר אליו". עוד הסביר כי יש מפקחים טכנוקרטים שמסמנים V, ואפשר "לעשות לו את ההצגה", אבל יש גם מפקחים שמבינים את מורכבות המקום ושלאופי המפקח תפקיד מהותי. אחד המפקחים הסביר את המורכבות מצדו: "אני לא על הטייטל של לגמרי מפקח, אלא יותר בכיוון של יועץ, ולכן אנשים לא מפחדים ממני, והם יותר משתפים פעולה איתי והם מספרים לי הכול. [...] אני כל הזמן הולך על חבל דק – בין להיות הרגולטור בצד הרע לבין להיות יועץ/ מנחה/ עוזר. [...] אנחנו בסוף עובדים סוציאליים, ולכן החבל הוא דק, ומאוד בעייתי להלך עליו. אם לא הולכים עליו נכון אז כולם מפסידים". לטענתו, אם באים רק עם הכובע של המפקח, תמיד ניתן "לעבוד" על המפקח וקשה להיכנס לעומקם של דברים.

באשר למהות הפיקוח הסביר אחד המפקחים את אופן פעילותו: "היום אני נשען על היעדים הכלליים [...] כמו לשמור על שלומו של הדייר, לדאוג שלא תהיה פגיעה בחסרי ישע, נושאים של בטיחות [...], אבל אין הנחיות ספציפיות מפורשות שהונחו לפני ושאותן אני בודק." הספקים הצביעו על כך שהמפקחים עובדים עם טפסים ייחודיים שנבנו באגף. ברמת התכנים הם בוחנים כוח אדם, תפריט, תקציב בהיבטים של ביצוע מול תכנון, בעיקר תקציב תרבות ופנאי; הם לא בוחנים במישרין מה נעשה עם הכסף. הפיקוח על המשאבים הכספיים תואר כבעייתי: "יש מצב שבו אני מפקח על מסגרת ולא יהיה לי שום מושג על מצבה הכלכלי" (מפקח); "יותר משנה למפקח אם הכסף שניתן הגיע בדרכים שונות לדיירים בהוסטל. לא ממש נכנסים לנושא הכספי" (ריאיון עם מנהל הוסטל). יש גם גורמים חיצוניים שמפקחים על תחומים ספציפיים, כמו אחות ממשרד הבריאות שבחנה את הטיפול התרופתי, פיסיותרפיסט ראשי וכו'.

עניין אחר שעלה מדברי המרואיינים הוא המחסור במערכות מידע שיאפשרו מעקב שיטתי אחר המצב ואחר הדו"חות, כדי לבדוק אם תוקנו ליקויים. קושי אחר הוא עומס העבודה הרב המוטל על המפקחים; אחד המפקחים דיווח שהוא מפקח על יותר מ-30 מסגרות (הוסטלים, דירות ומעונות).

עוד ציינו מרואיינים שלמפקחים אין יכולת ממשית להטיל סנקציות במקרים שבהם נמצאים ליקויים וכי אין להם יכולת לקזז כספים מספקים. מכיוון שאין הם נוטים לסגור מסגרות ובדרך כלל גם אין נוקטים סנקציות משניות, אפשר שיחלוף זמן רב עד שיתוקנו ליקויים שאותרו. אמצעי פיקוח אחר שמנסים ליישם, אם כי עדיין לא ברור באיזה אופן, הוא פיקוח פנימי של המנהלים.

חוזים ומכרזים

פעילות ספקי השירותים מוגדרת באמצעות חוזים ומכרזים. ומכיוון שהשירות מוגדר כ"בית לחיים", רוב החוזים הם חוזים "היסטוריים", כלומר מחודשים מדי שנה באופן אוטומטי, והפסקה של חוזה נעשית רק במצבי קיצון. תהליך הוצאת המכרז מורכב למדי: באגף המקצועי מעצבים טיוטה ראשונית שמגדירה את הצרכים. לאחר מכן היא עוברת ליחידה שאחראית על כתיבת המכרזים ומנוסחת כטיטת חוזה. אז מעבירים את טיוטת החוזה לגופים חיצוניים שמלטשים אותה כנוסח אחרון ומעבירים אותה להערות הייעוץ משפטי ואגף החשבונות. רק אז מאושר הנוסח הסופי של המכרז. החוזים מותאמים לתקנות הפיקוח על המעונות המהוות גם את הבסיס לעבודת המפקחים. ואולם בפועל נראה כי אין המפקחים בוחנים את התנהלות המפוקחים על פי דרישות החוזה, ולמסמכי ההתקשרות יש משמעות פורמלית ותו לא. אמנם מחד גיסא ריכוז נושא המכרזים בידי המשרד נתפס כדרך לקדם מינהל תקין, אבל מאידך גיסא הוא גם מצמצם את יכולת ההשפעה של הרשויות המקומיות, המכירות באופן הטוב ביותר את צורכי האוכלוסייה בשטח.

עובד סוציאלי ברשות מקומית גדולה העלה שאלה בדבר הפרמטרים והסטנדרטים המופיעים במכרז. תחושתו היתה שהללו אינם שקופים דים ושניתן דגש להיבטים כלכליים ולא לאיכות השירותים. עוד צוין שרוב העמותות הניגשות למכרז זוכות: "עושים מכרז, ויש זוכים במכרז, אבל לא ברור על בסיס מה הם זוכים, מה היו הפרמטרים. [...] אם בפועל מקבלים כמעט את כל העמותות, הרוב זוכים, אז מה זה אומר על מכרז שבו מתקבלים כולם?" לעתים דרכי ההתקשרות מגבילות את מרחב הפיקוח. כך אמר אחד המפקחים: "אם אני רוצה שלכל דייר תהיה תוכנית קידום אישית וזה לא כתוב בתקנות של המשרד, המפעיל יבוא ויגיד לי שבמסגרת כוח האדם שעומד לרשותו הוא לא יכול לעשות כן. לכן יש הרבה פשרות שלנו מול המפעילים; זה תוצר של בעיות מבניות שמקחות את הסמכות ואת החוזקות של התפקיד."

שיטת הרף

שיטת הרף נתפסת ככלי שרצוי להטמיעו במערכת, אבל עד כה לא נעשה בה שימוש. מתוכנן שבמסגרת הרחבת החלטה ישתלבו בה יותר מסגרות של האגף לטיפול באדם המפגר. אחד המרוויינים (עובד סוציאלי ברשות מקומית) הצביע על כך ששיטת הרף המיושמת כיום בתחום השיקום ברשות המקומית מקלה מאוד על העבודה, מכיוון שהיא מובנית ומאפשרת פיקוח. אחד הספקים ציין כי שיטת הרף מתחילה לעלות על סדר היום, אך התהליך "עדיין בחיתולים", ועדיין אינו ברור עד תום. ספק אחר הצביע על יתרונות השיטה, כפי שהוא מכיר אותה מיישום באגף אחר: "בשיטת הרף היחסים מתבססים על

יחסי מורה או מחנך או מדריך או מאמן, ואין יחסים כמו של שוטר וגנב. [...] המפקחים היו מרגישים שמרמים אותם, כי אין להם את הכלים לבדוק אם הארגון שמולם עשה את העבודה או לא.”

הסדרת התחום : מה ראוי

אחד המפקחים ציין ש"בגדול צריך ללכת לכיוון של בניית סטנדרטים, כי אין כאלו כרגע". צריך להגיע להאחדה כלל ארצית ברורה של נהלים ורצוי שלא לערב בפיקוח שני גופים. עובד סוציאלי ברשות המקומית ציין: "אף שהפיקוח הפך אינטנסיבי, אני עדיין אשמח לפיקוח יותר אינטנסיבי. צריך לתת לכל מפקח לבקר פחות מסגרות דוור, וזה ייטיב עם הפיקוח [וכך יזכו ליותר פיקוח]. המדינה צריכה לקחת אחריות כי יש מפעילים עם אינטרסים שאינם תמיד טהורים." אחד הספקים טען: "אני חושב שצריך להגביר פיקוח, כי זה מונע דברים חמורים במוסדות." עוד הוא ציין, שהפיקוח לא מקשה, אלא מסייע לו להעריך את טיב הפעילות שלו ויש צורך בחיזוק ההדרכה. ספק אחר טען ש"ראוי שתהיה שקיפות מלאה בתהליך הפיקוח. הפיקוח, לדעתי, אמור להציב רף של איכות ולקבוע קריטריונים שיהיו ברורים ואחידים לכל המפעילים. [...] בסך הכול הפיקוח הולך למקום חיובי יותר, ולדעתי השאיפה שצריכה להיות היא הליכה לכיוון שיטות מדידות יותר ומדעיות יותר." עוד הוא ציין שהדגש הוא על החיסכון במקום על איכות השירותים, שאין מספיק מפקחים, בעיקר לא כאלה שהם מומחים בתחום הפיגור, וששכר המפקחים נמוך בכלל ואף בהשוואה לשכרם של מנהלי המסגרות. אחד הספקים ציין שאינו רואה משהו שלילי בפיקוח, אך ציין שעל דרישות הפיקוח לקחת בחשבון את סכומי הכסף שהמדינה משלמת לספקים.

תחום המועדוניות לילדים ונוער בסיכון

מועדוניות הן מסגרת חינוכית-טיפולית לילדים המופעלת לאחר שעות הלימודים. מטרתן לקדם את מצבו הרגשי, החינוכי והחברתי של הילד, תוך חיזוק התפקוד ההורי. יש סוגים שונים של מועדוניות, והן מציעות מערך מגוון של פעילויות ושירותים: חוגים, סיוע בשיעורי הבית, ארוחות וטיפול רגשי. בכל מועדונית נמצאים כ-15 ילדים, ועל פי רוב הן פועלות במבנה ציבורי משעות סיום בית הספר ועד לשעות הערב. עם צוות המועדונית נמנים מדריך, אם בית ועובד סוציאלי. אנו נתמקד במועדוניות המיועדות לילדים בסיכון

בני 6-12. יש מועדוניות אינטנסיביות,¹⁸ המשותפות לרשות המקומית ולמשרד החינוך וכוללות מנחה חינוכי וקצין ביקור סדיר (קב"ס),¹⁹ ומועדוניות לא אינטנסיביות (מתוך אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים). על פי נתוני המשרד יש כיום כ-1,000 מועדוניות (ג'וינט-ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010), ומפקחים עליהן כ-15 מפקחים האחראים על מערך השירותים לילדים בסיכון (בהם המועדוניות) ברשויות המקומיות. בשונה מתחום מסגרות הדיוור בקהילה לאנשים עם פיגור שכלי, הגדרת הצורך והתכנון של הקמת המועדוניות מוטל על הרשות המקומית; זו מצביעה על הצורך בהקמת מועדוניות והמשרד נדרש לאשרה. רוב המועדוניות מופעלות בידי ספק חיצוני ומיעוטן בידי הרשות עצמה. האחריות להוצאת המכרז לספק חיצוני היא של הרשות המקומית. התשלום מועבר מהמשרד ישירות לספק.

מי מפקח?

"צריך להחליט מי מפקח על מה," אמר עובד סוציאלי ברשות המקומית. הוא הגדיר את הבעייתיות במלים אלה: "צריך להחליט מי אחראי על מה ולהגדיר זאת בצורה פורמלית. [...] כשאומרים פיקוח, כדאי שיגידו לנו איך מפקחים. [...] אין תפקיד בתע"ס שמאפיין את מה שאני עושה. [...] ואם אני לא קיים, אז בטח שאני לא יודע איך לעשות ביקורת על עצמי ועל אחרים; יש צורך לבנות תוכנית וענף ספציפי שיעסוק במה שאני עושה." ברשות מקומית אחרת טענו שמשרד הרווחה אחראי על הפיקוח, בלי שהוגדר מה בסמכות הרשות המקומית ומה בסמכות המשרד. "החלוקה הזו מבוססת על רצון טוב ורצון לקחת סמכות" (עובד סוציאלי ברשות מקומית). עוד הוא ציין שהוא יודע שבשנתיים האחרונות עובדים על הסדרת הפיקוח. למרות התחושה העולה מהרשויות המקומיות בדבר אי בהירות בנוגע לתפקידן בתחום זה, נראה שהפיקוח המחוזי מייחס למחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית (להלן מח"ש) תפקיד מרכזי: "מנהל הלשכה [ברשות המקומית] מפקח על המועדוניות, אנו [מפקחי המחוז] סוג של פיקוח עקיף – אנו מפקחים על המחלקות [ברשויות המקומיות] שמפתחות פתרונות לילדים בסיכון" (מפקח מחוז). יתרה מכך: "התחום לא פרוץ; יש הגבלה ותעריף לכל מסגרת וההסדרה הבסיסית שלה היא על פי תקנות העבודה הסוציאלית, וגם המועדוניות מוסדרות בתע"ס – כוח אדם, תקנות, גבולות, תקנים ומבנים. זה הביטוי הוותיק ביותר לרגולציה בתחום" (מפקח).

18 מועדוניות אלה פועלות ארבעה או חמישה ימים בשבוע ומספקות לילדים גם ארוחה חמה.

19 תפקידו של הקב"ס הוא לאתר תלמידים בסיכון נשירה מבתי הספר, תלמידים נעדרים או תלמידים שביקורם בבית הספר אינו סדיר.

אופי הפיקוח

מדברי המרואיינים עולה כי הפיקוח אינו מובנה; אין הליך מסודר של פיקוח או תדירות קבועה, ואין גם מידע שוטף על כל עמותה שמפעילה מועדונית, דבר המחייב בדיקה פרטנית מול האחראים ברשות המקומית. נטען שיש מעורבות גדולה יותר של המפקחים בעת הקמת מועדוניות חדשות וכשקורה משהו חריג. לדברי אחד ממפקחי המחוז, "לראות את המועדונית מספיק לי פעם אחת, לחזור למועדוניות אני לא חוזר, אבל [אני כן מגיע] לערוך הדרכה או לשבת בהדרכה, בישיבות היגוי עם מרכז המועדוניות לשם העברת מידע. אני ממשיך בביקורת בקטע היותר תוכני, שם אני ממש עקבי, אבל לא בקטע הפיזי". "אם היה שם נציג פעם בשנה זה כבר הרבה, טען עובד סוציאלי ברשות מקומית. העבודה היא בעיקר תוצר של קשר שוטף ויומיומי בין העוסקים במלאכה. עובד סוציאלי אחר הסביר שמתוך הניסיון המקצועי בתחום פיתח בעצמו נוהלי עבודה בתחום הפיקוח, המתבססים בעיקר על הכרת השטח, על הרבה ניסוי וטעייה ועל פיתוח פרקטיקות לצורך פיקוח על הפעילות, דוגמת טופס להערכת עובדים. בתחום זה ניכר עוד, כי לשותפות עם משרד החינוך במועדוניות המשולבות [משרד החינוך ומשרד הרווחה] תפקיד מרכזי, ושם משרד החינוך הוא גורם דומיננטי יותר בפיקוח מאשר משרד הרווחה.

במועדוניות שעמותות מפעילות יש עובד סוציאלי מטעמן, שהרשות המקומית רואה בו מעין מפקח. גורמים אחרים שנתפסים מרכזיים ביכולות הפיקוח שלהם הם ההורים, שיכולים לפנות לאחראי ברשות המקומית, ועובדים במועדוניות אשר משתלבים בעבודה רק לאחר בדיקה ונתפסים כ"עיניים" של האחראי ברשות המקומית. הושם דגש על מגבלות הפיקוח, ועובד סוציאלי ברשות מקומית ציין: "גם אם אני אבוא פעם ביום למועדונית אני לא אצליח לראות הכול. [...] ולכן אני מתייחס להערות של כל הגורמים ברצינות רבה."

אחד המפקחים ציין שעל פי רוב הביקורת נעשית בעל פה, ואם צריך אז גם בכתב וכי "אנחנו לא מצליחים לדעת כמה מועדוניות יש ואין מיפוי ברמת המחוז". זאת ועוד, אין לביקורת פורמט קבוע, כך שהמפקחים מתקשים לעקוב ולבדוק שממצאים חריגים אכן תוקנו. גם ברשות המקומית מצביעים על העדר פורמליות בפיקוח ועל מחסור בעקביות ובפורמט דיווח. בין הגורמים לקושי ליצור מודל פורמלי ושיטתי המפקחים מונים את עומס העבודה ואת העובדה שהפיקוח הוא תחום בהתהוות.

באחת הרשויות המקומיות ציינו גם את הקושי להתמודד עם ההיבט הכספי. "העמותות במרכז צריכות להגיש דו"ח כלכלי פעם בשנה. מי עובר על הדו"חות הכלכליים? זו שאלת מיליון הדולר. אנחנו עוברים על זה, אבל זה לא שאנחנו מבינים מספיק" (עובד סוציאלי ברשות מקומית).

חוזים ומכרזים

החוזים והמכרזים בתחום נתפסים כבסיס המאפשר פעילות של המועדוניות, כאשר חלק מהחוזים מתחדשים מדי שנה אוטומטית. עובד סוציאלי ברשות מקומית סיפר כי מעולם לא ראה חוזה, אף שהוא בתפקיד מעל שנתיים. יתרה מזאת, החוזים לא משמשים בסיס לפיקוח. מרואיין אחר, עובד סוציאלי ברשות מקומית, קבל על מורכבות העניין: "ההפרטה הזו מחייבת את העובדים הסוציאליים להיות מהנדסים, עורכי דין, כלכלנים. [...] אז יש לנו עזרה משפטית, אבל את הבסיס אנחנו מבנים, וזה אבסורד. אני חושב שאני צריך לעמוד על עקרונות [מקצועיים], ואילו משפטנים צריכים להבנות מכרזים."

תהליך עיצוב המכרזים והחוזים הוא תהליך מורכב משני טעמים: (א) מכיוון שלעמותות תפקיד מרכזי, הן מביאות את עיקר המשאבים המקצועיים ולעתים גם תוספת כספית.²⁰ המקום של הרשות המקומית, כגוף שאמור להגדיר להן את אופן ההתנהלות, נתפס כבעייתי, וכך מנסח זאת עובד סוציאלי ברשות מקומית: "לדעתי, העניין של מכרז שירותי הרווחה זה בעייתי... המדינה נותנת X כסף ומצפה מהרשות להוסיף כסף או שווה כסף, כמו מבנים והסעות. והרשות המקומית אומרת 'יש לי או אין לי כסף', ובמקום זאת הרשות דורשת זאת במכרז מהמפעיל. מבקשים מהעמותות להוסיף כסף על מה שהמדינה נותנת, ולדעתי זה ממש אבסורד." (ב) לעובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, האמורים לפתח את המכרזים, חסר ידע. "זה תהליך ארוך. לרשות [המקומית] קשה, והן שונאות את התהליך, אבל הן רוצות את העמותות, ולכן הן עושות הסדר פנימי עם העמותות. אני מבקש מהם שיעמדו לפחות בתע"ס בחוזה עם העמותות או במכרז שהעמותות יהיו מחויבות לו" (מפקח). "זה לא בתוך הלשכה המשפטית כפי שזה צריך להיות, אלא מנהל האגף שלא מבין בזה כלום אמור לכתוב מכרז" (מפקח).

שיטת הרף

ברמת המחוז ניכרת שאיפה לקדם את ההטמעה של שיטת הרף, גם באמצעות הדרכות והסברים על השיטה. השיטה אמנם פותחה גם למועדוניות, אבל עדיין לא הנהיגו אותה במלואה ברשויות, משום שהתהליך עודו בהתהוות, אם כי צוין גם, כי יש מחלקות לשירותים חברתיים שבהן השיטה כבר עובדת. המפקחים הצביעו על שני קשיים ביישום השיטה: הקושי הראשון הוא הצורך בתקשורת מחשבים בין המשרד לרשות המקומית לשם הטמעת השיטה, והקושי השני הוא השונות בין השירותים. ברמת הרשות המקומית,

20 יחס המימון המובנה הוא 75% משרד הרווחה ו-25% רשות מקומית, אם כי בפועל הוא עלול להשתנות בשל דרישות תקציביות ברמת הרשויות המקומיות מהעמותות (ריאיון מפקח).

טען אחד המרואיינים, אשר מיישם את שיטת הרף, שהטפסים מסובכים ומורכבים, ולעתים יש שמסמנים סתם, אף שממלאים פעמיים בשנה. עוד נטען כי "השיטה היא 'מוכוונת ילד' ופחות מכוונת לביקורת על עבודת הצוות וכי הטפסים להורים בעייתיים, היות שלא סביר לתת להורה למלא ביקורת ולהחזיר את הטופס למדריך שמטפל בילדיו" (עובד סוציאלי ברשות מקומית). עובד סוציאלי אחר ציין כי הוא מכיר את השיטה, אך לא בטוח אם היא נכנסה לכל המועדוניות, אף שלדעתו היא עשויה לקדם את הפיקוח. באשר לספקים, רק אחד משלושת המרואיינים הזכיר את שיטת הרף כשיטה שנכנסת יותר ויותר לכל המועדוניות, אם כי יש לציין שהספקים לא נשאלו עליה ישירות.

הסדרת התחום : מה ראוי

המפקחים טענו שיש להבין את גודל המעמסה המוטלת עליהם והמליצו לפתח כלים שיאפשרו להם לעשות עבודה טובה, פרודוקטיבית ואפקטיבית יותר, וגם ציינו את רצון המשרד לשלב בעבודתם מחשבים ניידים.²¹ עוד הם המליצו להוסיף לתחום הפיקוח כוח אדם ותקציבים, להטמיע את שיטת הרף, לגבש נהלים ברורים וישימים, לערוך ספר המכיל את התקנים, לקדם את חוק המועדוניות ולפתח את התחום כתחום טיפול מקצועי. המצב האידאלי מבחינתם הוא שיהיו מפקחים מחוזיים ייעודיים לתחום המועדוניות, להבדיל מהמצב כיום שבו הם חלק מצוות פיקוח כולל על המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית ועל כלל ההיבטים הקהילתיים.

גם ברשות המקומית הדגישו את הצורך בהגדרות ברורות יותר: מי אחראי על מה, מה טיב השותפות, בעיקר עם משרד החינוך, והגדרת תפקיד בתע"ס. עוד יש ליצור הבחנה ברורה בין הרשויות השונות, בהתאם ליכולתן, ולהבין את מקומן המתחזק של העמותות. הספקים טענו שהם מרגישים מפוקחים מספיק וכי שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים אפקטיבי יותר. עוד הם טענו שהמפקחים מפגינים כלפי העמותות יחס של כבוד ולא רואים בהן מושא פיקוח ותו לא. אחד הספקים ציין ש"הפיקוח צריך להיעשות לעתים תכופות יותר ועם יותר שיניים מצד המפקחים, כך שהם יוכלו באמת להשפיע ולשנות מול המשרדים והמנגנון אם צריך. ויחד עם זאת, יש מקום לראות גם את הצד שלי ולא רק להביא בחשבון את הצד של המדינה; לא פיקוח של 'כך אמרתי וזהו זה', כי אם הם היו משנים את הגישה, אז הפיקוח היה אפקטיבי הרבה יותר". עוד צוין, שחשוב לבחון את הסטנדרטים – אילו עמותות עומדות בסטנדרטים ואילו לא.

21 יש לציין כי המפקחים הצביעו על התקדמות במחשוב בלשכות של הרשויות המקומיות, מה שמאפשר ומסייע לתכנן את הפעילות על פי הצרכים של האוכלוסייה בשטח.

הלווח שלהלן מבקש להציע מבט על החוזקות ועל החולשות של הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים בדגש על כלי הפיקוח ובהתייחס לשני החלקים של פרק הממצאים: (1) המקורות וניתוח המסמכים שעסקו בתחומים אלה לאורך השנים בהקשר הרחב; (2) תמונת הממצאים העולה מחקרי המקרה.

לוח 1

***SWOT ניתוח**

חולשות	חוזקות
<p>הרגולציה ריכוזית, ותפקיד הרשויות המקומיות בפיקוח, גם בשירותים שבתחום אחריותן, כמעט אינו מובנה.</p> <p>החווה אינו משמש בפועל ככלי לפיקוח.</p> <p>יש קושי בקרב המופקדים ברשויות המקומיות לקיים פיקוח פיננסי על הספקים.</p> <p>החקיקה והנהלים אינם עוסקים מספיק בהגדרת תפקיד הפיקוח ובהגדרה של תפקידים אשר קיבלו תוכן חדש בהיבט הפיקוחי; לדוגמה: רכזת מועדוניות ברשות המקומית.</p> <p>המידע הקיים אינו משמש בסיס מספק לקבלת החלטות. אין הלימה בין היכולת של מערכת המחשוב לבין הצרכים של שיטת הרף. אי התאמה מייצרת מגבלות ביישום השיטה.</p> <p>הפיקוח על מסגרות קיימות או לא בעייתיות רופף יותר.</p> <p>אין מספיק מפקחים להתמודדות עם הגידול במספר המסגרות בקהילה. למפקחים "אין שיניים" (אין מספיק גיבוי, לא נוקטים צעדים), לא נערכים ראיונות אנונימים, אין הגדרה ברורה של לוחות זמנים לביקורים.</p> <p>הטמעת השיטה נתקלת בקשיים שונים: חסרה הסכמה של האגפים, בעייתיות הנובעת ממורכבות השיטה; חסרה תשתית ממוחשבת; חסר ידע; לעתים אף יש מחלוקת על התפיסות הפרופסיונליות שבלב העבודה הסוציאלית.</p> <p>עד לאחרונה היתה הנטייה לכיוון הדרכה, ייעוץ ושותפות ופחות לאכיפה.</p> <p>המידע המתקבל מגורמים אלה אינו מובנה דיו כחלק מתהליך הפיקוח.</p> <p>לעתים אין בהירות בנוגע למי אחראי על מה, מי מפקח על מה.</p>	<p>יש פיקוח יותר במוסדות חוץ-ביתיים פנימייתיים ופחות בשירותים בקהילה.</p> <p>יש חוזים/מכרזים של המשרד מול המסגרות המספקות שירותים.</p> <p>יש פיקוח פיננסי (לדוגמה דו"ח אחת לרבעון ובעת חידוש חוזים, דו"ח מאזן רווח בתום שנה).</p> <p>יש חקיקה ראשית, תקנות (תע"ס) ונהלים פרטניים המתווים את הטיפול באוכלוסיות השונות.</p> <p>מידע: במערכת המחשבים נאסף מידע על כ-7,000 מסגרות; רשויות מקומיות רבות נמצאות בתהליך מחשוב.**</p> <p>המעורבות בפיקוח שכחה יותר במסגרות חדשות או במקרים חריגים.</p> <p>יש כוח אדם שתפקידו לטפל בפיקוח (כ-200 מפקחים**), ויש דרישה להרחיבו.</p> <p>שיטת הרף: תהליכי הפיתוח וההטמעה של שיטת הרף מתרחבים. במקומות שבהם השיטה מיושמת היא זוכה לביקורות טובות.</p> <p>שילוב בין ייעוץ לאכיפה מסייע בראיית המורכבות של השירותים בתחום.</p> <p>הפיקוח נשען במידה לא מבוטלת גם על מידע המתקבל באופן לא פורמלי (הורים, מורים).</p> <p>יש שילוב של מגוון גורמים בפיקוח.</p>

חולשות	חוזקות
התפיסה והידע המצטבר בהיבטים רגולטוריים טרם חלחלו לדרגים השונים במשרד. חסרה ראייה כוללת, וניכר כי חסרים משאבים וכוח אדם לפיתוח ולהטמעה של כלי הרגולציה. לא תמיד יש הסכמה בין הגורמים השונים, משרד, רשות וספקים, על אופן יישום הכלים. הדבר מקשה על תיאום והעברת ידע בין הגורמים. יש מחלוקת ערכית על תפקיד אנשי המקצוע בתהליך. חסרה שקיפות של תהליכי הרגולציה.	חל שינוי בתפיסת הדרג הבכיר את תפקיד המשרד כרגולטור. יש כיווני פעולה לפיתוח הרגולציה. יש שימוש במגוון כלים (פיקוח, הדדיות) ליישום הרגולציה מצד מגוון גורמים. יש הבנה כי חל שינוי באופי תפקידו של המשרד, נוכח השינויים באופן אספקת השירותים.

* הדגש בממצאי הלוח הוא על החוזקות והחולשות, כפי שנבחנו בתוך המערכת. ההזדמנויות והאיזמים, שהם תוצר של גורמים חיצוניים לארגון, לא נדונו במחקר הנוכחי.
** הנתונים נכונים לזמן עריכת המחקר; ראו פרק שיטת המחקר.

דיון, סיכום ומסקנות

ברוב המדינות המערביות התחזקה המגמה של שילוב מגזרים באספקת שירותים ציבוריים. גם בישראל בולטת מגמה זו בתחומים שונים, לרבות אספקתם של שירותי רווחה אישיים. ביקורות נשמעות על המודל הכלכלי, על תרבות החוזים ועל הראייה הכלכלית שמאפיינת דפוסי פעולה אלה של אספקת שירותים. המבקרים גורסים שהם פוגמים בערכים חברתיים אשר בבסיס השירותים הציבוריים (ראו אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; דורון, 2007; ; Jordan, 2008). נוכח מגמות אלה ביקשנו במאמר הנוכחי להתמודד עם שאלת תפקידה של המדינה ובאופן ספציפי לדון בשאלות אלה: (1) מה הם המאפיינים של מנגנוני הרגולציה אשר התפתחו בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל? (2) מה הן החוזקות והחולשות של מנגנונים אלה? (3) האם תחום שירותי הרווחה האישיים סובל מ"גירעון רגולטורי"?

מושג הרגולציה בהקשר של שירותי רווחה אישיים הוגדר ככזה הנתון באחריותו של הממשל, זאת במסגרת הסמכות של העוסקים בעניין. נציג להלן את הממצאים המרכזיים:

ממצא ראשון – הפיקוח במשרד הרווחה הוא תוצר של עשייה רבת שנים. ועדות שונות ישבו על המדוכה ודנו בשאלת הפיקוח הראוי על שירותי הרווחה האישיים.²² הדיונים

22 כאמור, בימים אלה סיימה ועדה במשרד דיונים בנושא.

הובילו להתקדמות ולשכלול השיטות. עם זאת ניכר שמספר דילמות מרכזיות, כמו דילמת המפקח כאחראי על אכיפה/הרתעה או כיועץ ומדריך ודילמת יחסי שלטון מרכזי-מקומי, נותרו על כנן. בשנים האחרונות שוררת הסכמה על כך שיש לקדם מנגנוני פיקוח, אך עדיין לא ניתן להצביע על שיטתיות בעבודת הפיקוח, וחסרה בהירות באופן הפעולה של הגורמים המופקדים על התחום.

ממצא שני – יש שונות בשירותים ובעיקר בהבחנה בין השירותים הקהילתיים לבין השירותים המוסדיים. בראשונים קשה יותר להבנות מסגרת פיקוחית, ובאחרונים, דוגמת מודל המעונות שיושם גם על הסדרי הדיור בקהילה לאנשים עם פיגור, קל יותר ליישם עשייה פיקוחית. הקושי בהתייחס לשירותים בקהילה נובע גם מהגיוון ומהריבוי של המסגרות וכן מהמעורבות של גורמים שונים באספקתן.

ממצא שלישי – משרד הרווחה בחר את שיטת הרף כשיטה העדיפה ליישום הפיקוח ולהבטחת שיפור איכות הטיפול. השיטה מוכרת כשיטה טובה ויעילה, ואולם לצד היתרונות היא נתקלת גם בקשיים. לאחר יותר משני עשורים שבהם היא פועלת, עדיין אין היא מיושמת במכלול השירותים. נסייג ונאמר כי תהליך הטמעתה נמצא במוקד העשייה בימים אלה, וימים יעידו על הצלחתה.

ממצא רביעי – יש קושי שנובע מהפער בין תפיסות הפרופסיונלים לבין הצורך לפתח מנגנוני רגולציה. תפקידי ניהול, פיקוח ורגולציה דורשים מיומנויות ותפיסות פרופסיונליות החסרות כיום בהכשרת העובדים הסוציאליים. בלימודי העבודה הסוציאלית מודגש הרציונל הטיפולי ופחות העיסוק בהקשרים הניהוליים, האדמיניסטרטיביים והרגולטוריים של המערכת. על חולשות אלה כבר הצביעו חוקרים בתחום (דורון, 1994; וייס, גל וקטן, 2005).

ממצא חמישי – חסרה הבחנה בין רגולציה קשה לרגולציה רכה. שיטת הרף, השואפת לשיפור באיכות הטיפול ונתפסת כסוג של רגולציה רכה, אינה מלווה במנגנון פשוט, קל ליישום וכללי יותר של סטנדרטים, שמאפשר בחינה אגרטיבית של המסגרות הקיימות בתחום. עוד נמצא בהקשר זה כי החוזים והמכרזים אינם משמשים את המפקחים בשטח. גם תקנות העובדים הסוציאליים (התע"ס) והנהלים הרווחים אינם מהווים מסגרת מובנית ומספיקה לעשייה הפיקוחית.

ממצא שישי – חלק הארי של המרואיינים ציינו שהבניה של שיטות פעולה נתפסת בעיניהם כדרך עדיפה לביצוע עבודתם. חלקם אף קבלו על העדר הגדרות תפקיד מספקות, בעיקר ברמת השלטון המקומי. בתחום המועדוניות חשו ברשות המקומית כי לא ברורה הגדרת התפקיד הפיקוחי הנדרש מהם. גם בשירותי הדיור לבעלי הפיגור השכלי, אשר נשענים על מסורת פיקוחית ותיקה יותר, דרשו המרואיינים שיפור בהבניה של כלי הפיקוח וחיזוק הפורמליות בעבודה. רבים קבלו גם על מיעוט המשאבים שמופנים לתחומים אלה

ברמת השכר, כוח האדם וציוד המחשוב. הספקים חשו ברובם שאין הם מעורבים מספיק וכי הם נתונים למידה מספקת של פיקוח.

ממצא שביעי – מערכת המחשוב והמידע של משרד הרווחה, על אף מגמות של שיפור, אינה נותנת מענה מספק, לא לעבודה בשטח ולא לבחינה אגרגטיבית של הנתונים ברמת המטה. גם כאן מתעתד המשרד לשפר את המערכות, ובימים אלה נעשית עבודת מטה בתחום זה, ואולם העדר מערכות תומכות וציוד קצה למפקחים, כמו מחשבים ניידים, מקשה במידה רבה על יישום העבודה בשטח ועל עיצוב מדיניות.

ממצא שמיני – מורכבות יחסי העבודה בין השלטון המרכזי למקומי בחלק מהשירותים הנבחנים מייצרת לעתים בקרב העוסקים במלאכה תחושה של אי בהירות באשר למהות תפקידם בהתייחס להיבטים הפיקוחיים על המסגרות בשטח.

על בסיס כל האמור לעיל נשאלת השאלה מה הם כיווני המדיניות הרצויים בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל. ראשית, חשוב לציין שמשרד הרווחה דן ועוסק בנושא הרגולציה ושיפור מנגנוני הרגולציה בימים אלה. שנית, אחדות מהיוזמות שהוצגו – הבניית הפיקוח, קביעת כללים ותבחינים ברורים, הגדרה מחודשת של חוזים ומכרזים, חלוקת עבודה בין רשויות מקומיות לשלטון המרכזי, מיפוי סוגי המסגרות ופיתוח מאגר מידע, שיפור הידע הניהולי – הן דרכי פעולה שהמשרד מתעתד לנקוט כבר בימים אלה. שלישית, חשוב לציין כי אין מודל אידיאלי, ולא כל מודל שיושם במדינה אחרת ראוי ומתאים להקשר הישראלי ולאופן שבו התפתחו שירותי הרווחה האישיים בישראל, ולכן יש להיות זהירים ביצירת התאמות והעתקתן לישראל. ואולם הממצאים בהקשר הישראלי, מחד גיסא, והכיוונים שהוצגו בקצרה בסקירה, מאידך גיסא, עשויים לשמש מתווה לרעיונות לכיווני פעולה בהקשר הישראלי.

אחרית דבר: כיווני פעולה אפשריים לרגולציה בשירותי הרווחה האישיים בישראל

בדומה לתחומים אחרים (לוי-פאור ועמיתים, 2010) נראה כי תחום שירותי הרווחה האישיים עבר תמורות שלא לוו במעטפת רגולטורית מתאימה, ועל כן הוא מאופיין ב"גירעון רגולטורי". תחום זה העוסק בלב לכה של המדיניות החברתית דורש, לטעמנו, התמקדות בשאלה איך המדינה מחזקת את מעמדה, ונראה שבהקשר זה יש מקום לפיתוח מדיניות רגולטורית. מטרתיה של מדיניות זו לחזק את יכולת השליטה של הממשל על אופן אספקת השירותים ולהבטיח קידום מנגנונים לשיפור איכותם. נראה כי רצוי להקים גוף רגולטורי ייעודי, אשר יגדיר את "כללי המשחק". תפקידו של גוף זה יהיה לפתח מדיניות רגולציה (תוך אימוץ מסגרת חוקית או מינהלית), שתייצר ראייה כוללת של אופי הפעילות הרצוי של הפיקוח והרגולציה ברמות השונות של מדרג אספקת השירותים.

שילוב הידע של גורמים שונים – ספקי השירותים, אנשי מקצוע בתחום, אנשי מקצוע במשרד, אנשי אקדמיה (גם מתחומי עניין אחרים, ניהול, עורכי דין, כלכלנים), הג'וינט וכו' – יסייע ליצירת מודלים למדיניות רגולטורית. יש מקום להבנות מודלים של רגולציה, המשלבים שיטות של רגולציה קשה – סטנדרטים ברורים, קלים לבחינה ופשוטים ליישום (מלמעלה) – לצד חיזוק מנגנוני רגולציה רכה – שיטות מורכבות יותר למדידת איכות השירות בתוך מסגרת תחומי השירות (מלמטה), בדומה לשיטת הרף או שיטות אחרות להבטחת איכות השירות. רצוי לשתף יותר גורמים בהבניה של שיטות אלה, את ספקי השירותים למשל, ולהבטיח ככל הניתן שלא יוטלו על המפוקחים עומסים רגולטוריים לא ריאליים. יש גם מקום לשלב את השלטון המקומי ברגולציה על שירותי הרווחה האישיים, בעיקר בתחום השירותים בקהילה. נוכח מספרן הרב של המסגרות בקהילה נראה כי יש לקדם שיתוף מובנה של השלטון המקומי בפיקוח על מסגרות אלה, תוך הגדרת תפקידים ברורה של העוסקים בדבר. השלטון המקומי יכול גם להסתייע במנגנוני רגולציה עצמית של הספקים, ובלבד שהמתווה שעל פיו ייבחן המימוש של רגולציה זו יוגדר באופן ברור. חשוב לשלב ידע מגורמים שונים – אנשי מקצוע, הורים, ספקים, משתמשי השירותים – וליצור מנגנונים מוכנים שדרכם ניתן לקבל מידע מגורמים אלה. יש גם לחזק את כלי הפיקוח, לא רק באמצעות מפקחים ויצירת מדרג סנקציות, אלא גם על ידי חיזוק השקיפות ושכלול אספקת המידע לציבור על השירותים המסופקים לו (דוגמת האתרים בבריטניה ובהולנד). מרכיב חשוב אחר הוא חיזוק ההדדיות – קולגיאליות, אמון בין הצדדים, מתן חיזוקים גם בהיבטים החיוביים – בין המפוקחים למפקחים, הדדיות שיש לה משמעות בעיקר בתחום שירותי הרווחה (Braithwaite, 2002). מנגנונים לשיתופי פעולה והעברת ידע מחזקים את מרכיב ההדדיות הנתפס ככלי רגולטורי משלים לפיקוח (Hood et al., 1999). יש מקום גם לרתימת אנשי המקצוע (הפרופסיונלים) לפיתוח ולהטמעת הרגולציה באמצעות הכשרה ייעודית, הדרכה וקידום הידע המקצועי שלהם בתחומים כמו ניהול וכספים וכן לימוד המדיניות והרציונל לרגולציה. מלבד זאת נדרשת הגדרה מחודשת של תפקיד העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים החברתיים. נראה כי מודל המשלב פיקוח והדדיות ואשר יתבסס על שילוב גורמים עשוי לספק מענה מתאים למדיניות רגולטורית בתחום שירותי הרווחה האישיים.

לסיכום, חלק מהכשלים שהובאו, כמו העדר שיתוף פעולה בין גורמים, מורכבות יחסי שלטון מקומי-מרכזי, תפיסות פרופסיונליות שונות, אי התאמה מספקת של מערכות המידע, קשיים בתיאום והעדר שקיפות, אינם ייחודיים לתחום הרגולציה או למשרד הרווחה. ואולם לצד המגמות של הפרטה חלקית, שילוב מגזרים ומיקור חוץ, האתגר טמון במחויבות לעצב מנגנונים חדשים, במקרה דנן מנגנוני רגולציה, אשר יעניקו פרשנות חדשה לתפקיד המדינה. אלה עשויים להבטיח את מקומה של המדינה כגורם משמעותי הנושא באחריות כלפי תושביה. המחקר הנוכחי הוא מחקר ראשוני, למיטב ידיעתנו, שבו נבחנת העשייה ברמות שונות של המדרג של שירותי הרווחה האישיים, מרמת מטה

המשרד, דרך המחוז, הרשות המקומית ועד הספק. נדרש קידום והמשך המחקר בשאלות אלה, לשם קידום תהליכי למידה והתאמה של המנגנונים הממשלתיים, הפועלים בתחום שירותי הרווחה האישיים, לשינויים המאפיינים את העידן הנוכחי.

מקורות

- אבן-שושן, א' (2003). מילון אבן-שושן, מחודש ומעודכן לשנות האלפים. ישראל: עם עובד.
- אופק, א' (2009). דו"ח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. ישראל: משרד הרווחה והשירותים החברתיים. אוחזר מ-
www.molsa.gov.il
- אורבך, ג' (2004). יסודות השלטון המקומי – ניהול ומנהל בשלטון המקומי (יחידה 8). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- אורבך, ג' (2007). יחסי השלטון המקומי – המגזר השלישי בישראל (נייר עמדה). ירושלים: הכנסת – מרכז המחקר והמידע והאוניברסיטה העברית – בית הספר לעבודה סוציאלית על שם פאול ברוואלד.
- אורבך, ג' (2008). השלטון המקומי והמגזר השלישי בישראל: יחסי עיריית ירושלים ועמותות רווחה. ביטחון סוציאלי, 78, 39-67.
- אחדות, א' ועמיתים (2007). נייר עמדה בנושא: הפיקוח המחוזי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. ירושלים: משרד הרווחה ומכון מנדל. אוחזר מ-
www.molsa.gov.il.
- אייזנשטדט, מ' (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסייעות ושירותי תיקון ומניעת עבריינות. בתוך י' קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות (עמ' 189-210). תל אביב: רמות.
- אייזנשטדט, מ' ורוזנהק, ז' (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסייעות בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.
- ארבל-גנץ, א' (2003). רגולציה – הרשות המפקחת (נייר עמדה). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- בניש, א' (2008). מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשל הפיקוח. משפטים, לח (2), 349-283.
- ברוור, א' ועמיתים (2000). שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות רווחה בישראל (נייר מטה). ירושלים: משרד הרווחה ומכון מנדל. אוחזר מ-
www.molsa.gov.il.
- גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). המגזר השלישי בישראל – בין מדינת רווחה לחברה אזרחית. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- ג'וינט-מכון ברוקדייל – המכון להבטחת איכות בשירותים החברתיים. (2007). שיטת הרף להבטחת איכות בשירותים חברתיים (דף מציג). אוחזר ב-26.8.2009 מ-
www.molsa.gov.il.
- ג'וינט-מכון ברוקדייל (ללא תאריך). שיטת הרף – מועדוניות. אוחזר ב-26.8.2009 מ-
<http://brookdale.jdc.org.il/files/PDF/464rr-afterschool-heb.pdf>.
- ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010). יישום שיטת הרף במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: תוכנית רב שנתית (דף מציג). מעודכן ל-26.5.2010.
- גל, ג' (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל. חברה ורווחה, טו (1), 24-7.
- גל, ג' (2008). שירותים בעין לעומת קצבאות: מה ניתן ללמוד משלומי העברה מותנים (conditional cash transfer)? ביטחון סוציאלי, 77, 8-5.
- גל-נור, י' (2007). מנהל ציבורי בישראל. ירושלים: אקדמון.
- דורון, א' (1994). שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דורון, א' (2003). משטר הרווחה במדינת ישראל: מגמות השינוי והשלכותיהן החברתיות. סוציולוגיה ישראלית, ה (2), 433-417.
- דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005. בתוך א' אבירם, ג' גל, וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות (עמ' 33-57). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דרי, ד' ושוורץ-מילנר, ב' (1994). מי שולט בשלטון המקומי? תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- ויגודה-גדות, ע' (2007). תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני. המרחב הציבורי, 1, 57-88.
- וייס, ע' (2000). השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התממשו הציפיות? ביטחון סוציאלי, 58, 76-96.
- וייס, ע', גל, ג' וקטן, י' (2005). הוראת מדיניות חברתית. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- חובב, מ' (1997). הפיקוח בשירותי הרווחה בישראל. תל אביב: צ'ריקובר.
- טליאס, מ' וכ"ץ, י' (2002). המסד הערכי של רפורמות הניהול הציבורי החדש. בתוך מ' טליאס (עורך), הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי (עמ' 91-101). ירושלים: ג'וינט-אלכא.
- ינאי, א' (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? (נייר עמדה). ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד.
- ינאי, א', בראון, פ' וקושר, ח' (2007). שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה (נייר עמדה). ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד.
- כורזים-קורושי, י', ליבוביץ, ש' ושמיד, ה' (2005). ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. ביטחון סוציאלי, 70, 56-77.
- לה גרנד, ג' (1991). שווקים-למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה. ביטחון סוציאלי, 37, 32-45.
- לוי-פאור, ד' (1998). יותר תחרות יותר רגולציה. פוליטיקה, 1, 27-44.
- לוי-פאור, ד', גדרון, נ' ומושל, ס' (2010). הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה – לקראת רפורמה רגולטורית בישראל? ירושלים: מכון ון ליר (טרם פורסם).
- לימור, נ' (2005). רגולציה ופיקוח על ארגוני מגזר שלישי. ביטחון סוציאלי, 70, 159-187.
- לימור נ' (2010). רגולציה – המגזר השלישי. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- מאור, מ' (2002). רפורמות הניהול הציבורי החדש בשלטון המרכזי: סקירת מגמות מרכזיות בניו-זילנד, בריטניה ודנמרק. בתוך מ' טליאס (עורך), הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי (עמ' 21-37). ירושלים: ג'וינט-אלכא.

- מבקר המדינה (2004). דו"ח שנתי 54' לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002.
- מבקר המדינה (2005). דו"ח שנתי 55' לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003.
- מבקר המדינה (2009). דו"ח שנתי 59' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007.
- מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (2010). ההפרטה של הביצוע: הספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. ירושלים: מכון ון ליר (באתר האינטרנט של מכון ון ליר).
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2009). הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים – דו"ח ביניים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים – אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה. אוחזר מ-
www.molsa.gov.il.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (ללא תאריך). ילדים ונוער בסיכון, מענים בקהילה לילדים עד גיל 12. אוחזר ב- 20.6.2010 מ-
<http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/Youth/ChildrenAtRisk/ChildrenUnder12/>
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (ללא תאריך). הצעת תקציב לשנת 2009-2010. אוחזר ב- 25.5.2010 מ-
<http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/socialBudget/Lists/List2/Attachments/2/revacha.pdf>
- נחמיאס, ד' ונחמיאס, ח' (1982). שיטות מחקר במדעי החברה. תל-אביב: עם עובד.
- צבר בן-יהושע, נ' (1990). המחקר האיכותי בהוראה ובלמידה. גבעתיים: מסדה.
- קטן, י' (1996). ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים. בתוך י' קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות (עמ' 13-55). תל אביב: רמות.
- קטן, י' (2000). מדיניות הרווחה לפתחה של מאה חדשה. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות (עמ' 101-130). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י', ינאי, א' ושרר, מ' (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך י' קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות (עמ' 107-136). תל אביב: רמות.
- קלכהיים, ח' (1997). שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

שניט, ד' (1996). שירותי רווחה אישיים מכוח החוק – תמונת מצב בארבע ערים במרכז הארץ. בתוך י' קטן, (עורך), שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות (עמ' 57-106). תל אביב: רמות.

שפירו, ש' ופרומר, ד' (2008). יישום שיטת הרף בפנימיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. ישראל: מדינת ישראל – משרד הרווחה והשירותים החברתיים. אוחזר מ-

www.molsa.gov.il

שפירו, ש' ופרומר, ד' (2010). בקרת איכות בעידן של הפרטה: בדיקת יישום שיטת הרף בפנימיות. ביטחון סוציאלי, 84, 105-127.

Abrams, F. (2010). *Care homes 'closed' for poor standards remain open*. BBC News report. 23 November 2010, BBC news. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/health-11789475>.

Black, J. (1996). Constitutionalising self-regulation. *The Modern Law Review*, 59 (1), 24-55.

Black, J. (2002). *Critical reflection on regulation*. London: The Center for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Sciences.

Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. (2007). *Regulation aged care*. Cheltenham: Edward Elgar.

Enequist, A. W. (2009). Self-regulation through quality management systems. In M. Hertogh & P. Westerman (Eds.), *Self-regulation and the future of the regulatory state* (pp. 55-72). Holland: Groningen Center for Law and Governance: University of Groningen. (ספר מאמרים שהוכן לכנס; מצוטט באישור המחברים)

Goodship, J., Jacks, K., Gummerson, M., Lathlean, J., & Cope, S. (2004). Modernising regulation or regulating modernisation? The public, private and voluntary interface in adult social care. *Public Policy and Administration*, 19 (2), 13-27.

- Haber, H. (2010). Regulating-for-welfare: A comparative study of “regulatory welfare regimes” in the Israeli, British and Swedish electricity sectors. *JPRG Paper, 12*. June. Retrieved 10.5.2010 from <http://regulation.huji.ac.il/dp.php>.
- Hertogh, M. & Westerman, P. (2009). Introduction: The regulatory state at the crossroads. In M. Hertogh & P. Westerman (Eds.), *Self-regulation and the future of the regulatory state* (pp. 15-21). Holland: Groningen Center for Law and Governance: University of Groningen. (ספר מאמרים שהוכן לכנס; מצוטט באישור המחברים)
- Herzog, H. (1995). Research as a communication act: A study on Israeli women in local politics. In R. Hertz & J. B. Imber (Eds.), *Studying Elites Using Qualitative Methods* (pp. 171-186). California: Sage Publications.
- Hill, T. & Westbrook, R. (1997). SWOT analysis: It's time for a product recall. *Long Range Planning, 30* (1), 46-52.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). Regulation inside government: Where new public management meets the audit explosion. *Public Money & Management, 18* (2), 61-68.
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste-watcher, quality police and sleaze-busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, J. & Lowe, S. (2009). *Understanding the policy process, analyzing welfare policy and practice, Institutions* (2nd ed.). Bristol: Policy Press.
- Hughes, O. E. (1994). *Public management and administration*. London: Macmillan.
- Humphrey, J. C. (2003). New labour and the regulatory reform of social care. *Critical Social Policy, 23* (1), 5-24.
- Jones, L. R. & Kettel, D. F. (2003). Assessing public management reform in an international context. *International Public Management Review, 4* (1), 1-19.

- Jordan, B. (2008). *Welfare and well-being – Social value in public policy*. Bristol: Policy Press.
- Levi-Faur, D. (2010). *Regulation & regulatory governance*. Jerusalem: Paper in Regulation & Governance, Working Paper No. 1. Retrieved 15.6.2010 from <http://regulation.huji.ac.il/dp.php>.
- Levi-Faur, D. (2011) Regulation and regulatory governance. In D. Levi-Faur (Ed), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 3-21). Cheltenham: Edward Elgar.
- Mabbett, D. (2010). The regulatory rescue of the welfare state. *JPRG Paper*, 28, December.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in europe. *West European Politics*, 17 (3), 77-101.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state – Causes and consequences of changes in the model of governance. *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-167.
- May, P. J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, 1, 8-26.
- The Netherlands – The Ministry of Health, Welfare and Sports
www.minvws.nl/en
אתר משרד הבריאות, הרווחה והספורט ההולנדי. אוחזר ב-29.11.2009.
- The Netherlands – The Ministry of Health, Welfare and Sports
<http://english.minvws.nl/en/themes/social-support-act>
אתר משרד הבריאות, הרווחה והספורט ההולנדי. אוחזר ב-18.8.2010.
- The Netherlands – The Ministry of Social Affairs and Employment.
<http://english.szw.nl>
אתר משרד שירותי החברה והתעסוקה ההולנדי. אוחזר ב-29.11.2009.
- Orme, J. (2001). Regulation or fragmentation? Direction for social work under New Labour. *British Journal of Social Work*, 31 (4), 611-624.
- Pahl, N. & Richter, A. (2007). *SWOT analysis – idea, methodology and a practical approach*. Norderstedt, Germany: Grin Verlag.

- Pierson, C. (2006). *Beyond the welfare State?* (3rd ed.). Cambridge: Polity Press.
- Power, M. (2003). Evaluating the audit explosion. *Law & Policy*, 25 (3), 185-202.
- Rhodes, R. A. W. (2000). New Labour's civil service: Summing-up joining-up. *The Political Quarterly*, 151 (2), 151-166.
- Selznick, P. (1985). Focusing organizational research on regulation. In G. R. Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2009). *Introducing public administration* (6th ed.). New York: Pearson, Longman.
- Sluijs, E. M. & Wagner, C. (2003). Progress in the implementation of quality management in Dutch health care: 1995-2000. *International Journal for Quality in Health Care*, 15 (3), 223-234.
- Smith, S. R. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire – The welfare state in the age of contracting*. London: Harvard University Press.
- Triggle, N. (2012). Care quality commissions has long way to go, say MPs. BBC News report. 30 March 2012, BBC news. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/health-17553901>.
- U.K. – Care Quality Commission. *About the care quality commission*. www.cqc.org.uk
- אתר הוועדה לאיכות הטיפול בבריטניה. אוחזר ב- 26.1.2010.
- U.K. – Care Quality Commission. *Financial accounts for the period 1 October 2008 to 31 March 2009*. http://www.cqc.org.uk/_db/_documents/Financial_accounts_for_the_period_1_October_2008_to_31_March_2009_-_CQC.pdf
- אתר הוועדה לאיכות הטיפול בבריטניה. אוחזר ב- 22.8.2010.
- Vonk, G. & Tollenaar, A. (2010). Social security as a public interest: A multidisciplinary inquiry into the foundations of the regulatory welfare state. *Social Europe Series*, 24. Antwerp: Intersentia.