

מה שומר על השומרות? עובדים סוציאליים בעידן של הפרטה¹

אמיר פז-פוקס² וענבל שלוסברג³

בלב אחת ההצדקות המרכזיות של מדיניות מיקור החוץ של שירותי רווחה עומדת, בפי מקדמיה, התפיסה שהמדינה לא נסוגה מאחריותה, אלא ממשיכה לקבוע סטנדרטים לטיפול ולפיקוח עליהם. ואולם דווקא בהקשר של מערכת הרווחה יש קושי מובנה של הגורמים הממשלתיים המוסמכים ליישם את שיטות הפיקוח הסטנדרטי.

על רקע זה, דווקא עובדות סוציאליות, המתמודדות מדי יום ביומו עם השירותים המופרטים, עשויות לשמש "שומרות הסף" ומפקחות על איכות השירות ועל הסטנדרטים הראויים. ההכרה בעבודה הסוציאלית כפרופסיה והחובות הנובעות מכוח החוק וכללי האתיקה עשויות היו להביא את העובדות הסוציאליות לשמש כמפקחות היעילות והמקצועיות ביותר בשירותים המופרטים.

ואולם – וזהו הטיעון המרכזי במאמר זה – מסגרת ההעסקה ותנאי ההעסקה של עובדות סוציאליות מחלישים אותן באופן משמעותי, מונעים מהן להניף תמרורי אזהרה במקרים הנדרשים ואף מאלצים אותן לשתף פעולה עם פעולות הנוגדות את הסטנדרטים הפרופסיונליים שהן אמונות עליהם.

1 בעיצומה של כתיבת מאמר זה הכתה בנו הידיעה בדבר לכתו מאיתנו של פרופ' יוסי קטן, אדם מעורר השראה, אשר קשה לדמיין בלעדיו את התפתחות מקצוע העבודה הסוציאלית בכלל ואת הנושאים שבהם אנו עוסקים במאמר זה בפרט. בענווה ובהרכנת ראש אנו מקדישים את המאמר לזכרו.

2 הפקולטה למשפטים, הקריה האקדמית אונו.
3 עמותא, תא העו"ס בשירותים המופרטים, איגוד העובדים הסוציאליים.

מבוא

מאמר זה מתמקד בתופעה אשר גם אם לא החלה בשנה האחרונה, הביא אותה רצף התרחשויות בשנת 2011 אל סף התודעה הציבורית, והוא מצדיק התייחסות מיוחדת. הכוונה להשלכות הנובעות מההעסקה של עובדים סוציאליים באמצעות עמותות ותאגידים הפועלים למטרת רווח במסגרת מערכת הרווחה הישראלית. עמותות ותאגידים אלה ממומנים על פי רוב בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים או משרד הבריאות, ובכך הם משמשים "קבלנים" שלהם, במסגרת מיקור החוץ של שירותים אלה.

תופעת העסקת עובדים סוציאליים דרך מיקור חוץ היא רק פן אחד של תופעה כללית יותר שצברה תאוצה בעשרים השנים האחרונות – מדינת ישראל נוקטת מדיניות עקבית של החלפת עובדים המועסקים באופן ישיר בעובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם וקבלני שירותים. עם זאת, יש יתרון נכבד ליכולת לבחון את מדיניות מיקור החוץ, על שלל המופעים והקשיים הקונקרטיים שהיא מעלה, בהקשר קונקרטי. יתר על כן, בין ההקשרים הקונקרטיים האפשריים, שירותי הרווחה מצדיקים בחינה מיוחדת ממספר טעמים: (1) מבין כלל המערכות במנגנון הממשלתי, מערכת הרווחה היא אשר עושה את השימוש המקיף ביותר במיקור חוץ מבין כלל המערכות במנגנון הממשלתי.⁴ (2) האוכלוסייה שמערכת הרווחה מטפלת בה היא, במקרים רבים, אוכלוסייה מוחלשת החשופה לפגיעה בזכויותיה ואשר אלה הנמנים עמה נזקקים לעזרה משמעותית במיצוי הזכויות. (3) רוב העובדים במערכת הרווחה הם נשים, וההשלכות המגדריות של מיקור החוץ טרם נבחנו באופן מספק.

כיצד ייתכן שדווקא מערכת הרווחה, על המורכבויות המאפיינות אותה, ובראשן המוחלשות של ה"לקוחות" או ה"מטופלים" (לקשיים טרמינולוגיים בתחום הרווחה ראו קרומר-נבו, 2006) מאופיינת בשיעורים כה גבוהים של מיקור חוץ או, במינוחו של פרופ' יוסי קטן (2008), "הפרטה חלקית"? לפי המצדדים במדיניות זו, יש בה יתרונות משמעותיים, אשר מובילים בין השאר לשיפור באיכות הטיפול. אם כן, על פני הדברים ההפרטה אינה נעשית כמדיניות שעיקרה התנערות המדינה מאחריות לאוכלוסייה זו. למעשה, משרדי הממשלה מצהירים מזה כ-20 שנה שמדיניות ההפרטה מאפשרת להם לשפר את יכולותיהם בתחומים שבהם הן נדרשות במיוחד – קביעת סטנדרטים לטיפול ופיקוח עליהם. מכאן נמצא, שאפשרות הפיקוח ההדוק מהווה, להלכה ולמעשה, מרכיב משמעותי בהצדקת ההפרטה.

4 העדפנו את המונח מערכת רווחה, מכיוון שעובדי מערכת הרווחה עשויים להיות קשורים למשרדי ממשלה שונים – משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד הקליטה ואף משרד השיכון ומשרד הביטחון, למשל. אל משרדים אלה יש לצרף את המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות.

ואולם, כפי שנראה בהמשך, דווקא בהקשר של מערכת הרווחה יש לגורמים הממשלתיים המוסמכים קושי מובנה ליישם את שיטות הפיקוח הסטנדרטי. מעבר לכך, בשל מגבלות תקציב וכוח אדם גם המשימות שניתן לבצען בהתחשב באילוצים לא נעשות. על רקע זה, דווקא עובדות סוציאליות, הנוכחות באופן יומיומי בשירותים המופרטים, כחלק מהצוות המספק את השירות, יכולות היו לשמש "שומרות הסף" והמפקחות על איכות השירות ועל הסטנדרטים הראויים. בין שדבר נעשה במודע ובין שלא, ההכרה בעבודה הסוציאלית כפרופסיה והחובות הנובעות מכוח החוק וכללי האתיקה עשויות היו להפוך את העובדות הסוציאליות למפקחות היעילות והמקצועיות ביותר בשירותים המופרטים.

כך בתיאוריה, אך בפועל המציאות שונה. בלב מאמר זה מצויה הטענה שמסגרת ההעסקה ותנאי ההעסקה של עובדות סוציאליות מחלישים אותן באופן משמעותי, מונעים מהן מלהרים תמרורי אזהרה במקרים הנדרשים ואף מאלצים אותן לשתף פעולה עם פעולות הנוגדות את הסטנדרטים הפרופסיונליים שהן אמונות עליהם.

יש ספרות ענפה ועשירה, הבוחנת את סוגיית מיקור החוץ בכלל ואת ההפרטה (החלקית) של שירותים חברתיים בפרט. אלא שבעוד שהספרות המתמקדת במיקור חוץ מבקשת לתור אחר האופנים שבהם צורת העסקה זו פוגעת בעובדים וכיצד ניתן למזער פגיעה זו, הספרות העוסקת בשירותים חברתיים מתמקדת ב"לקוחות" או ב"משתמשי השירות". למצט חריגים בודדים, מדובר בשני קווים של מחקר, חשובים כשלעצמם, אשר נראה שעוסקים בתופעות מקבילות.

במאמר זה אנו מבקשים לתרום להעמדת גשר בין שני הקווים הללו, תוך בחינה קונקרטי של האופנים והתנאים של העסקת העובדות הסוציאליות ושל האופן שבו מאפיינים אלה משפיעים על השירות הניתן.

ראשית נסקור את התמורות שחלו בשדה העבודה הסוציאלית, תוך התמקדות בתופעת מיקור החוץ בשירותי הרווחה. לאחר מכן נציג את השלכות ההפרטה על העסקת העובדות הסוציאליות ועל השירות שהן נותנות, תוך שילוב בין תיאוריה לבין עדויות של עובדות מן השדה. לסיכום נדון בתמות המרכזיות שעלו מתוך העדויות ונציע כיוונים אופרטיביים לשינוי המצב.

תמונת מצב

תמורות בתפקיד ובאופן העסקת העובדים הסוציאליים בישראל

העבודה הסוציאלית בישראל עברה תהפוכות והתפתחויות רבות מאז ראשיתו של המקצוע בארגונים הפילנתרופיים בשנות ה-20 וה-30 של המאה הקודמת ועד ימינו אנו (שפירו, שרר, קורין-לנגר ווייס, 2002). לאורך השנים עבר מקצוע העבודה הסוציאלית תהליך פרופסיונליזציה שהתבטא בשיפור ברמת ההכשרה המקצועית של העובדים הסוציאליים, בהתקדמות המחקר ובגיוון תחומי הפרקטיקה. זאת ועוד, במהלך שנות ה-70 עד ה-90 של המאה הקודמת עלתה קרנו של המקצוע, וזה התבטא בהתחזקותו של האיגוד המקצועי, בפיתוח קוד אתי ובחיקוק חוקים המגדירים את תחום פעילות העובד הסוציאלי ומגנים עליו. במסגרת חוקים אלה יש לציין בראש ובראשונה את חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996, אשר מסדיר הן את סמכויותיהם והן את ייחודיות עיסוקם. בתחילת הדרך הועסקו רוב העובדים בלשכות הסעד המקומיות (הנקראות כיום המחלקות לשירותים חברתיים), אך לאורך השנים, עם הגידול באוכלוסייה וזיהוי הצרכים השונים, וכחלק מהמעבר ממדינת סעד למדינת רווחה, התפתחו תחומי מומחיות ומסגרות תעסוקה שונות, כגון בריאות ובריאות הנפש, תעסוקה, שירות מבחן ועוד (שפירו ואחרים, 2002).

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות בעולם המערבי, שירותים חברתיים מסופקים במישרין, בידי משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות, ובעקיפין, דרך עמותות הפועלות ללא כוונת רווח ותאגידים הפועלים למטרת רווח. כך היה למעשה מאז ומעולם בישראל (Doron & Karger, 1993) וגם במדינות אחרות, שם גופים למטרת רווח מנהלים בתי מחסה לדרי רחוב, מספקים מזון מטעם מחלקות הרווחה בעירויות, מפעילים תוכניות תגבור לילדים במערכת החינוך ומטפלים בילדים בסיכון (Metzger, 2003, p. 1383).

אולם אין בכך כדי לומר שמה שהיה הוא שהוה. מצד אחד חלה עלייה משמעותית במספר המשפחות הזקוקות לטיפול והמוכרות לשירותי הרווחה, ובהתאם לכך גדל מספר התפקידים המוטלים על שירותי הרווחה ככלל ועל עובדות סוציאליות בפרט. מהצד האחר נשמעת הדרישה לצמצם את המגזר הציבורי, שמשמעותה האופרטיבית היא צמצום מספר המועסקים באופן ישיר בשילוב קיצוצים תקציביים (ובמקרים אחרים אי התאמתם לגידול בצרכים); אלה חייבו את שירותי הרווחה להגדיל את שיעור השירותים שמספקים ארגונים לא ממשלתיים (דורון, 1989, 2007; טון, 2007; מרון, עתיד להתפרסם 2013).

מספר נתונים יבהירו את העניין: בשנת 2005 הצביע מבקר המדינה על כך ש-70% מהשירותים במערכת הרווחה בישראל נרכשים מבחוץ (דו"ח מבקר המדינה, 2005, עמ' 727). בשנת 2009 העביר משרד הרווחה כ-1.5 מיליארד ש"ח (כשליש מתקציבו) לכאלף ארגונים לא ממשלתיים (דברי מנכ"ל המשרד, נחום איצקוביץ, ועדת הכספים, 2010).

מחקר עדכני קובע ששיעור רכישת השירותים מגופים חוץ ממשלתיים בקרב שלושת האגפים הגדולים של משרד הרווחה (האגף לאדם המפגר, אגף שיקום ואגף לשירותים חברתיים ואישיים) עמד על 86% (להט וטלית, 2011).

משינויים אלה כתבנית אספקת השירותים נגזר שינוי במבנה ההעסקה של עובדים בשירותי הרווחה בכלל ושל עובדים סוציאליים בפרט. ההערכה היא ש-40%-30% מן העובדים הסוציאליים מועסקים כיום בידי עמותות וחברות פרטיות וכי 75% מהחדשים נקלטים בארגונים אלה (סבירסקי וחסון 2008, עמ' 17; קאופמן ואהוד, 2008; שתי"ל, 2012). עובדים סוציאליים אלה מועסקים בחוזים אישיים, לעתים תכופות בתנאים בעייתיים ומקפחים, ללא הגנה של ארגון עובדים ושל הסכמים קיבוציים. תופעה חשובה ו"שקטה" יותר היא ההפרטה המתנהלת בתוך המגזר הציבורי. משמעותה היא שעובדים סוציאליים מועסקים במחלקות לשירותים חברתיים דרך עמותות ותאגידיים (מרון, עתיד להתפרסם 2013).

להתעצמות ההפרטה האקטיבית והישירה מצטרפים גילויי הפרטה עקיפים, ובהם הפרטה דרך שחיקה, אשר באה לידי ביטוי בקיצוץ במשאבים המוביל להשלמת השירות בדרך פרטית. בשיח הציבורי מקובל לייחס תופעה זו לתחום החינוך והבריאות (ובאופן פחות דומיננטי אף לביטחון האישי; ראו שדמי, 2012, עמ' 62-74), אבל היכרות עם מערך הרווחה מגלה שגם בתחום זה ניתן "לרכוש" שירותים. תופעה קונקרטיה זו מעוררת את הסוגיה הרחבה יותר – הערבוב בין הפרטי לציבורי. אין הכוונה בנקודה זו להקשרים תיאורטיים או אפילו מוסדיים (לעניין זה ראו Freeman, 2000), אלא לתבנית היומיומית של הטיפול. כפי שהרופא יכול לעבוד בקופת החולים ביום ובקליניקה בערב, והמורה יכול ללמד בבית הספר ולאחר מכן להעביר שיעורים פרטיים, כך גם עובדים סוציאליים עשויים למצוא עצמם נענים לפניות להמשיך את הטיפול באופן פרטי. תופעה זו, בתחום הרווחה, חדשה יחסית לתחומים האחרים, ולכן מן הראוי להדגישה.

השיטה – עמותות מערך הרווחה: הקבלנים של העבודה הסוציאלית

אם נחפש את הלב הפועם ואת המניע של מדיניות העסקת עובדים באמצעות קבלנים, יש להניח שנמצא אותו באופן המובהק ביותר במסגרת תוכנית הייצוב משנת 1985, שם נקבע כי הממשלה והרשויות המקומיות יצמצמו את מספר עובדי המדינה בדרך של פיטורים המוניים לאלתר.⁵ בהתאם להחלטה זו הועברו בשלב הראשון לידי קבלנים פרטיים עבודת המדפיס הממשלתי, חלק מעבודות מע"צ ושירותי הניקיון והאחזקה במשרדי הממשלה.

5 ס' 11, 12 לתקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), תשמ"ה-1985 (ק"ת 4830, תשמ"ה, ע' 1612) חייבו פיטורי 4,000 עובדים או 3% מכלל העובדים בכל רשות מקומית שאינה מצוינת במפורש בתקנות.

בהמשך החלו משרדי הממשלה להעסיק עובדים באמצעות קבלנים במגוון רחב יותר של תחומים. בתחילה הועברו לביצוע באמצעות עובדי קבלן רק תחומים פריפריאליים, אבל התחומים המוגדרים ליבה הלכו והצטמצמו עם הזמן. כך עברה עבודת הקלדנות בבתי המשפט ובגופים אחרים לידי קבלני כוח אדם,⁶ וברשויות המקומיות מועסקים דרך קבלני כוח אדם אחיות, רופאי שיניים, עובדים סוציאליים ומהנדסים (גלין, 1999).

יש להתעכב קמעה על נקודה זו, גם בשל חשיבותה וגם משום שמניסיונו אין היא ברורה די צורכה בציבור הרחב. ככל שהדברים רלוונטיים לענייננו, משפט העבודה מכיר בשתי צורות העסקה עיקריות: העסקה ישירה והעסקה דרך קבלן (כוח אדם או שירותים). בהקשר זה חשוב להבהיר, שהעמותות והתאגידים המספקים שירותי רווחה למשרד הרווחה, למשרד הבריאות ולמחלקות לשירותים חברתיים בעיריות הם, מבחינת משפט העבודה, קבלנים של אותם מזמיני שירותים. תפיסת אותן עמותות כגופים שהוקמו על בסיס החזון לשפר את רווחתן של אוכלוסיות נזקקות מונעת רבים מלראות שהן חולקות קטגוריה אחת עם קבלני הניקיון או השירותים. אולם כך בדיוק הם פני הדברים.

אם כן, מהו מיקור חוץ לקבלנים? מיקור חוץ הוא מהלך המביא לשינוי בתבנית ההעסקה, ממערכת יחסים דו-צדדית למערכת יחסים תלת-צדדית. כך, בעוד שבעבר הועסקו עובדים סוציאליים ישירות בידי הארגון ה"משתמש" (משרד הרווחה או העירייה למשל), הרי כעת נוהג למעשה אופן העסקה משולש (בן-ישראל, 1999; מירוני, 1983). העובדים עשויים להיחשב עובדים של קבלן כוח אדם, המצוי בקשרים חוזיים-עסקיים עם המשתמש.

מה המוטיבציה למעבר לתצורת העסקה משולשת במשק בכללו, ובשירותי הרווחה בפרט? יש לכך כמה נימוקים נפוצים: פורמלי (תקנים), כלכלי (עלות) ואידיאולוגי (שיפור השירות). נסקור אותם בקצרה.

הנימוק הפורמלי: ההגבלות הפורמליות (וככל הנראה הלא מציאותיות) של התקינה הביאו משרדים ממשלתיים ומוסדות הממומנים בכספי מדינה "לרכוש" שירותי כוח אדם ממקורות חוץ. שכן "עובדים המועסקים באמצעות קבלנים אינם נרשמים כעובדי הארגון, ומשכורתם אינה משולמת מתקציב כוח-האדם של הארגון" (גוצלב ובנימין, 2006; טביביאן-מזרחי, 2007). כך ירד מ-47% בשנת 1995 ל-33% בשנת 2003 שיעור העובדים במשרות תקניות במשרד הבריאות, ומ-46% ל-35.6% שיעורם במערכת הרווחה. במקביל חלה עלייה מ-47% ל-63% בהעסקת עובדים דרך סעיפי "קניית שירותים וסחורות" במערכת הבריאות (סבירסקי, 2007, עמ' 11) ומ-45% ל-57% במערכת הרווחה (חסון, 2007).

6 ע"ב (ת"א) 911583/99 חני אבני-כהן נ' מדינת ישראל; עב (י-ם) 2513/00 ענת זריפה נ' מדינת ישראל-משרד האוצר, שע"מ (פורסם בנבו, 21.12.2005)

אולם ההגבלה הקשיחה על תקני כוח האדם אינה מאפשרת להביא בחשבון צרכים משתנים ואף מתרבים. בהקשר זה הודה משרד המשפטים כי הוא מצוי "במלכוד בלתי נסבל: מחד גיסא, יחידות רבות שלו מעניקות שירותים לפי החוק, ואי-תפקודן התקין יהווה הפרת חוק; מאידך גיסא, כוח האדם שלו מעמיד בצל כבוד (בלשון המעטה) את האפשרות לעמוד במטלות הקבועות בהוראות הדין השונות" (משרד מבקר המדינה, 2005, עמ' 49). העסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים התרחבה עם הקיצוץ בתקציב החינוך ובשעות ההוראה (וורגן, 2006). ובעוד מספר הנזקקים לשירותי רווחה גדל עם השנים, רשויות מקומיות רבות מצויות בתקינת-חסר ביחס לנוסחה שקבעה הממשלה. יש לציין שנוסחת התקינה עצמה ספגה ביקורת שעיקרה אי התאמתה לצרכים בפועל, הנובעים, בין השאר, מעלייה בתחולת העוני ובמטלות חדשות אשר הוטלו בחקיקה על עובדי הרווחה (גל, 2010).

הפתרון הדחוק שמצאו רשויות מקומיות למצוקה זו היה העסקה גוברת והולכת של עובדים סוציאליים באמצעות עמותות פרטיות (להט וטלית, 2011; רבין-מרגליות, 2009). והנה, מכיוון שהחשב הכללי אינו אוסף נתונים אודות מספר המועסקים דרך חברות שירותים (החשב הכללי, 2010), האפשרות לפריצת מגבלות "שיא כוח האדם" הופכת להיות פשוטה עד מאוד. אלא שייתכן שמדובר באפשרות "פשוטה מדי". כפי שמציין בצדק גיא דוידוב (2009), בעוד שהתקשרות עם ספק חיצוני "אותנטי", לצורך מיקור חוץ (של קניית שירותים משפטיים, למשל) היא לגיטימית למדי; ההתקשרות מהסוג המתואר כאן מהווה מבנה משפטי פיקטיבי, שכל מטרתו לעקוף את המגבלות המוטלות על המעסיק.

הנימוק הכלכלי: העסקה בדרך של מיקור חוץ מונעת מהרצון "להוזיל את עלות העבודה למעסיקים על ידי עקיפת התחייבויות המעסיק המעוגנות בהסכמים קיבוציים" (גליון, 2001, עמ' 108). אלא שאין זה מובן מאליו שמטרה זו מושגת. למעשה, האינטואיציה אמורה להוביל לכיוון ההפוך: מכיוון שבין מזמין העבודה (משרד הרווחה או הבריאות למשל) לבין מבצעת העבודה (העובדת הסוציאלית) נכנס גורם מתווך (העמותה-הקבלן), סביר להניח שעלות העבודה תתייקר מבחינת המזמין, ולא תוזל. הפתרון לפרדוקס לכאורה זה הוא פשוט: מיקור החוץ מאפשר עקיפה של הסכמים קיבוציים אשר היו חלים על העובד, אלמלא נכנס הקבלן לתמונה. מכיוון שהסכם קיבוצי חל, בדרך כלל, על כל העובדים במפעל של מעביד נתון,⁷ אחת הדרכים האפקטיביות להדרת עובדים מסוימים מתחולת ההסכם הקיבוצי היא הקביעה שעובדים מסוימים שעובדים אצל מעביד נתון, אינם עובדים של אותו מעביד. ועדיין אין זה ברור כלל ועיקר שמטרה זו מושגת. יש האומרים, ובתוכם גם הגורמים הדומיננטיים ביותר בשירות המדינה העוסקים בנושא זה –

7 דיון לא/4-1 בנק אוצר החייל – מרכז הסדרות הפקידים פר"ע ב, עמ' 260.

נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר – שמשנת 2001, עם הפסקת הקליטה למסלול הפנסיה התקציבית בשירות המדינה, הפכה ההעסקה דרך מיקור חוץ בזבזנית, הובילה לניפוח של המגזר הציבורי בעשרות רבות של עובדים לא דרושים, שמה לאל את מאמצי הקיצוץ במגזר הציבורי כולו והיטיבה כלכלית רק עם גורם אחד – קבלן כוח האדם. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם קביעות מבקר המדינה, אשר התריע פעמים מספר ב-15 השנה האחרונות, ש"מנגנון העסקת עובדי חברות כוח אדם נעדר כל פיקוח; אין משום חיסכון חד-משמעי בשיטה זו ולעתים אף יש בה בזבוז; עם המעבר הצפוי לפנסיה צוברת יש לבחון את הכדאיות הכלכלית של העסקת עובדים קבלניים לעומת העסקתם כעובדי מדינה" (משרד מבקר המדינה, 2000, 744-745; ראו גם משרד מבקר המדינה, 1994, 2005).

הנימוק האידיאולוגי: מיקור חוץ מוצדק בשל הרצון לשפר את השירות. זהו הנימוק המעניין ביותר לענייננו, שכן הוא קושר קשר הדוק בין תבניות העסקה לבין איכות השירות והגשמת אינטרסים ציבוריים כלליים. נציגו כאן בתמצית ונרחיב בבחינתו הביקורתית בשני הפרקים הבאים. אם כן, כיצד מיקור החוץ עשוי לשפר את השירות הניתן לאוכלוסייה? אנחנו מכירים שתי דרכים עיקריות: ראשית, כפי שכבר הוזכר, מיקור חוץ בישראל, בשונה מהסכמים קיבוציים המקנים לעובדים ביטחון תעסוקתי ("קביעות"), מאפשר למדינה גמישות בהעסקת עובדות ועובדים סוציאליים. בדרך זו ניתן להפסיק את ההתקשרות עם עמותות ועם העובדים (המועסקים בחוזים אישיים) בכל רגע נתון. כך עובדים שמספקים שירות נחות או פגום מוחלפים, וטובת הלקוחות גדלה. שנית, במספר לא מבוטל של מקרים מוצדקת ההתקשרות עם עמותות בכך שעובדי העמותות מחזיקים ידע משמעותי שאין בידי משרד הרווחה והמחלקות לשירותים חברתיים. ידע זה, שנאסף בשנים של התמקצעות, עשוי להיות תרבותי (במקרה של עבודה מול אוכלוסיות מסוימות למשל), גיאוגרפי או מקצועי. זאת ועוד, העמותות יכולות לגייס משאבים מקרנות ומהמגזר העסקי, ובכך למקסם גם את פוטנציאל ההון הקיים בחברה (קטן, 2007; Diller, 2002).

האם טיעונים אלה עומדים במבחן הביקורת?

ההיבט המוסדי של מיקור החוץ בעבודה סוציאלית – אצילת שיקול הדעת ותפקיד העובדים הסוציאליים

אצילת שיקול דעת ופגיעה בזכויות אדם במדינת הרווחה המודרנית

אחת הסוגיות הרגישות ביותר במסגרת הדיון בהפרטה היא העברת סמכויות שלטוניות מובהקות לגורמים פרטיים (לעניין זה ראו בניש, 2008; ברק-ארז, 2008; דותן ומדינה, 2007; זמיר, 1996). בית המשפט בישראל שעסק בסוגיה קבע פעם אחר פעם כי אין להעביר סמכויות שלטוניות לגופים פרטיים.⁸ אך לצד העוצמה הרטורית של קביעות אלה, יש להדגיש שהן נשענות על פרדיגמה אידיאולוגית מוגבלת, המבוססת על המודל המסורתי המצומצם של תפקיד המדינה. תפיסה זו עולה באופן הבולט ביותר בפסק הדין שקבע שאין זה חוקי להקים בית סוהר פרטי.⁹ במקרה זה התבססו השופטים על תיאוריית האמנה החברתית שפותחה במאה ה-17, ומצדיקה את המדינה המינימלית, מדינת "שומר הלילה". תפיסה זו של תפקידי המדינה רחוקה עד מאוד ממדינת הרווחה אשר אמנה על דאגה לצורכי הפרט "מהעריסה עד הקבר" (לעניין זה ראו פז-פוקס, 2009). נקודה זו חשובה, מכיוון שהיא מסבירה כיצד בית המשפט מצליח לגשר על מצב הנראה אנומלי ולוקה בסתירה מהותית: מצד אחד נפסלה הקמתו של בית סוהר פרטי אף שהיתה מעוגנת בחקיקה ראשית, וגובתה במערך פיקוח מקיף. מצד אחר, מזה שנים פועלים מוסדות לא ממשלתיים רבים, ובהם מוסדות לטיפול בחולי נפש ומוסדות סיעודיים, המטפלים באוכלוסייה חלשה, מנוהלים בידי עמותות וגופים למטרות רווח, כאשר לעובדים בהם ניתנות סמכויות רחבות היקף, ולעתים אף רחבות מאלה המוענקות לסוהרים, לשוטרים או לפקידי ציבור אחרים (מדובר כמובן בתופעה שאינה ייחודית לישראל. ראו Metzger, 2003, p. 1424). למעשה, דוגמה קרובה מאוד לסוגיית הכליאה מצויה בסעיף 9 לחוק הטיפול בחולי נפש, המסמיך פסיכיאטר מחוזי לאשפז אדם בכפייה (ללא צו שופט), גם בבית חולים פסיכיאטרי פרטי.

בנקודה זו ניתן אף להעלות סברה בדבר יחס מטריד בין עומק ההפרטה לבין חולשתה של האוכלוסייה אשר זכויותיה עומדות בסיכון בעקבות ההפרטה. בצדק ציינה השופטת ארבל, לעניין זה, בפרשת בתי הסוהר: "האוכלוסייה שעל הפרק, אוכלוסיית האסירים,

8 למשל: בג"צ 39/82 הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד (2) 357; ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ' (נט) 776;

9 בג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר (ניתן ביום 19.11.2009).

היא, פעמים רבות, אוכלוסייה חלשה במיוחד, המצויה בעת שהותה בין כותלי הכלא בסיטואציה חשופה ופגיעה שבה כך או כך נשלל ממנה חלק ניכר מזכויותיה.¹⁰

אם כך הם פני הדברים, כשמדובר באסירים שיש להם נגישות למשפחותיהם, לתקשורת ולעורכי דין, כיצד ניתן להסביר את האופן שבו מועברות סמכויות לגורמים פרטיים, כאשר מנגד עומדות זכויותיהם של תשושי נפש, קשישים סיעודיים, נגמלים מסמים ועוד? נראה שההסבר טמון בתפיסה השונה של תפקידי מדינת הרווחה המודרנית, על שלל סמכויותיה.

מרגע שהמדינה חדרה לתחומי הרווחה, היא עושה שימוש בכוחה כדי לחלק טובין ולקבוע את האסור והמותר. נמצא שלצד התועלת האדירה שבהרחבת גדרי המדינה לתחומי הרווחה השונים, התרחבה גם יכולתה לשלוט בחייהם של אותם אנשים (לטיעון דומה ראו Barak-Erez, 1994). נראה שבתי המשפט, והציבור בכללותו, נמנעים מלהפנים את התובנה הזו. אם בית המשפט רואה סכנה מובנית בהאצלת כוח שלטוני לגופים פרטיים, אשר עשויים לפגוע בזכויות אדם בהקשרים המהווים את גבולות המדינה המסורתית (כדוגמת שיטור, מאסר או גביית מסים), לא אמורה להיות מניעה להרחיב דוקטרינות אלה לתחומי הרווחה, שהמדינה פועלת בהם מזה שישנים שנה ויותר.

ציינו לעיל את הסמכויות הרחבות המצויות מכוח החוק בידי עובדים סוציאליים. ביניהן ניתן למנות את הסמכויות האלה: להיכנס לכל מקום ולחקור כל אדם בעניין קטין, חולה נפש, נכה, לוקה בפיגור או זקן, ולהגיש לבית המשפט תסקיר בעניין; להוציא ילד או אדם עם פיגור ממשפחתו לשבוע, גם ללא אישור בית משפט; לקבוע אם אימוץ הוא לטובת הילד; להכריז על נזקקות של קטין או חסר ישע; להמליץ על בדיקה פסיכיאטרית דחופה של קטין; להמליץ על מעצר של קטין; להחליט בדבר פונדקאות וסכסוכי משמורת. בחלק מהמקרים מעניק החוק לעובדות הסוציאליות תפקיד חשוב בהליך קבלת ההחלטות. אמנם חלק הארי של הסמכויות הנקובות ברשימה לעיל ניתנו בידי פקידי סעד,¹¹ שאינם עובדים בשירותים המופרטים, אבל בחלק המכריע של המקרים, העומס המוטל על כתפיהם לא מאפשר לאותם פקידי סעד לקבל החלטה עצמאית, ומאלץ אותם להיסמך על חוות הדעת של עובדות סוציאליות, המכירות את המקרה על בוריו, והמועסקות במקרים רבים במוסדות לא ממשלתיים. למען הסר ספק, העברה של סמכויות רווחה לגורמים פרטיים אינה מקבילה להחזרת הגלגל ההיסטורי לאחור, בבחינת כפי שבעבר הקהילה סיפקה את שירותי הרווחה, היא עושה זאת גם כעת. ההבדל בין הסיטואציה הנוכחית לזו ההיסטורית הוא כפול: (א) בניגוד לעבר, גורמים פרטיים (עמותות ותאגידים למטרת רווח) שולטים על משאבים ציבוריים ומחזיקים בידיהם את "אדרת הסמכות" אשר מאפשרת להם

10 עניין בתי הסוהר, פסקה 6 בפסק דינה של השופטת ארבל.

11 כתוארם אז. בשנת 2010 שונה תואר זה ל"עובד סוציאלי לעניין חוק" זה או אחר.

להיטיב, אך גם להרע (Metzger, 2003, p. 1398). העברת שיקול הדעת לעובדות סוציאליות ברמת השטח חושפת את הנזקקים לשירותי רווחה, לא רק לאפשרות של יחס לא הולם, אלא גם לסנקציה אפקטיבית בגיבוי מדינתי (Day, 1981, p. 99). עובדים סוציאליים הממומנים בידי המדינה (גם אם אין היא מעסיקה אותם) משמשים כ"ידה הארוכה" בהחלטות בדבר סיוע, זכאות, משמורת של ילדים, דיור ואף חירות (בסוגיות פליליות). (ב) מי שמועסק בידי אותן עמותות ואותם תאגידים הן עובדות סוציאליות, אשר מעמדן הוכר בחוק ותפקידיהן הוגדרו בחוק. זה מכבר אין הן "הנשים הטובות" של אנגליה הוויקטוריאנית, הפועלות כפי הבנתן כדי לשפר את מצבם של המעמדות הנמוכים, אלא נשים וגברים בעלי הכשרה, הסמכה פורמלית וסמכויות סטטוטוריות. ועם זאת ניתן לשאול: האם הנקודה השנייה מקהה את עוקצה של זו הראשונה? במלים אחרות, האם ניתן לראות בעובדות הסוציאליות כפועלות כמפקחות על טיב השירות ועל פעולת הגופים הפרטיים מטעמה של המדינה? לשון אחר, האם ניתן לראות בהכשרה המוקנית לעובדות סוציאליות ובסמכות המוקנית להן כלים אשר מרפאים את הקשיים שעשויים היו להתעורר בשל העברת סמכות ושיקול דעת רחבי היקף לגופים פרטיים?

עובדות סוציאליות כשומרות הסף של האינטרס הציבורי ושל זכויות המטופלים

פיקוח להלכה, פיקוח למעשה

חשוב להדגיש שגם במקרה של הפרטת בתי הסוהר, וגם במקרה של שירותי הרווחה, אין רשויות המדינה טוענות שהעברת הסמכות היא בגדר נסיגה לגיטימית של המדינה מתחומים שהיו באחריותה בעבר. טענה מסוג זה היתה עשויה להיות מעניינת, ולעורר דיון (ובכלל זה, ככל הנראה, דיון משפטי) שעניינו יכולתה של המדינה לקבל החלטה מסוג זה. אלא שכאמור, עמדה מסוג זה לא מוכרת בשיח הציבורי הישראלי (בשונה, למשל, מזה האמריקני). למעשה, משרדי הממשלה השונים מדגישים שדרך ההתקשרות החוזית מועצמות יכולותיהם להכתיב סטנדרטים (מראש) ולפקח על הביצוע (בדיעבד). במלים אחרות, נטען שבעוד המדינה מרכזת כוחותיה ומומחיותה בקביעת מדיניות ובפיקוח על ביצועה, הגופים הפרטיים מופקדים רק על הוצאתה אל הפועל.

נמצא אפוא, שבעיני המערכת המינהלית, אפשרות הפיקוח מכוננת, ואף מצדיקה, את העברת הסמכות. למסקנה זו שותפה גם המערכת המשפטית. כך, באחת הפרשיות מציין בית המשפט העליון כי "אצילת סמכות בכלל, ואצילתה לגוף פרטי במיוחד, הנה כדין, רק ככל שבידי הרשות המוסמכת המקורית נותרת אפשרות אפקטיבית לפיקוח על הגוף

הנאצל".¹² במקרה הנדון, שעניינו האצלת סמכות להמתת חתולים, קיבל בית המשפט העליון את העתירה וקבע כי ככל שהפיקוח מצומצם יותר, כך שיקול דעתו העצמאי של הגוף הנאצל רחב יותר. אולם מה היכולת להחיל פיקוח אפקטיבי במסגרת שירותי הרווחה? בספרות שעניינה פיקוח על שירותים שעברו מיקור חוץ ידועים ארבעה קשיים, המקבלים משנה תוקף ככל שמדובר בשירותי רווחה: (1) הקושי לנסח במדויק את דרישות הטיפול; (2) אובדן המומחיות והיפוך הכוח; (3) הפיכת הרגולטור ל"שבוי"; (4) הימנעות מאספקת משאבים וכוח אדם נדרש כדי למלא את התפקיד באופן מיטבי. נסקור קשיים אלה בקצרה.

הקושי לנסח במדויק את דרישות הטיפול: גם אם פיקוח אפקטיבי אפשרי בתחומים מסוימים, קשה להחילו דווקא בתחומי הרווחה. בשל מורכבות התפקיד ושינויי הנסיבות התכופים, אין כמעט אפשרות להכתיב מראש את המטלות הנדרשות ואת אופן הביצוע המיטבי (Gilman, 2001; Schmid, 2003). המשמעות היא שמדיניות הרווחה היא בעצם תוצר של מאות ואלפי החלטות של עובדות סוציאליות בשטח (Diller, 2000: 1309; Freeman, 2003: 1130). לפי גישת ביניים, שבמידה רבה רלוונטית עוד יותר ובעייתית עוד יותר בענייננו, אין להפריז בכוחם של העובדים (במקרה זה העובדות הסוציאליות הפעילות בשטח), שכן הם נהנים ממידה מוגבלת של שיקול דעת. אולם אין זה אומר שהם כפופים באופן משמעותי למדיניות של משרדי הממשלה או המחלקות לשירותים חברתיים. למעשה, הגורם המכתיב את ההחלטות של עובדי הרווחה הוא התרבות הארגונית של המוסד שהם עובדים בו (Diller, 2000, p. 1174).

אובדן המומחיות והיפוך הכוח: עם העברת שירותים חברתיים מהמדינה לידי עמותות ותאגידים פרטיים, צוברים אלה האחרונים ידע וניסיון המבוססים על עבודתם מול הלקוחות (Schmid, 2003). אלה נשמרים אצל אותם התאגידים ומשמשים אותם בשני אופנים: (א) ביכולתם להכתיב את מידת החשיפה של הגורמים המפקחים לכשלים ולהצלחות על ידי הסתרת מידע מהותי והחצנת מידע חזותי (איכות הטיפול מול צבע הקירות, למשל). (ב) השליטה במידע מאפשרת לגורמים הפרטיים לנהל משא ומתן מול המדינה מעמדה של כוח, ובכך להכתיב את הסטנדרטים של השירות ומכאן של הפיקוח לעתיד לבוא, ובפרט את תמחור השירותים השונים (בניש, 2008).

הפיכת הרגולטור ל"שבוי": תופעה משלימה המחלישה את אפשרות הפיקוח היא התלות שמפתח הרגולטור בספק השירותים. מצב זה נוצר גם, אך לא רק, בשל אובדן הידע בקרב אנשי המגזר הציבורי. הסבר אחר, וחשוב עוד יותר, טמון באידיאולוגיה המנחה את

12 בג"ץ 4884/00 עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הוטרנריים בשדה במשרד החקלאות נח (5) 202, בעמ' 213. דברים דומים מציין בית המשפט העליון בבג"צ 29/82 הנפלינג נ' עיריית אשדוד לו(2) 357 ובבג"צ 1783/00 חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה נו(3) 652, בעמ' 655.

משרדי הממשלה בכלל ואת המשרדים החברתיים בפרט: ברירת המחדל, אשר לה חריגים מעטים מאוד, היא אספקת שירותים חברתיים דרך ספקים חיצוניים. הניסיון הישראלי מלמד שעמדה זו מתחזקת עוד יותר לאחר ששירות מסוים כבר יצא מידי המגזר הציבורי. אף שהציבור הישראלי נחשף למספר לא מבוטל של כשלים בתחום אספקת שירותי הרווחה,¹³ לא נודע על מקרה אחד של החזרת השירות לידי המדינה (insourcing או stepping-in) (תופעה זו מוכרת גם בארצות הברית: Freeman, 2000, p. 597; Handler, 1992, p. 92). המשמעות האופרטיבית של תפיסה זו היא שהסנקציה המרכזית – הפסקת ההתקשרות עם ספק השירותים – היא תיאורטית לכל היותר. כמענה לעמדה זו ניתן לומר כי אף שהפסקת ההתקשרות עם ספקים חיצוניים ככלל יורדת מעל הפרק, אין בכך כדי להסיק שלא תיתכן הפסקת ההתקשרות עם ספק חיצוני מסוים. מענה זה בוודאי נכון ברמה העקרונית. ואולם תופעת הרגולטור השבוי מצביעה על נטיית הרגולטורים לאמץ את עמדותיהם של הגופים המפוקחים. תופעה זו מחמירה בתחום שירותי הרווחה, שבהם משרד הרווחה או העיריות הן גם הגוף המתקשר וגם הגוף המפקח (בניש, 2008; DeHoog & Salamon, 2002). חבישה זו של שני הכובעים הופכת את הגוף המפקח ל"שותף לדרך" המחויב להצלחת המיזם המשותף, ומכאן לבעל אינטרס מוגבל במציאת כשלים בתפקודו של הספק.

הימנעות מאספקת משאבים וכוח אדם נדרש: יוסי קטן (2007) ציין שהעמקת ההפרטה בשירותי הרווחה הביאה לשינוי מהותי בתפקידן של המחלקות לשירותים חברתיים ולהעברת הדגש ממתן טיפול לתפקידים ניהוליים, ובהם משא ומתן עם הגופים הלא-ממשלתיים אשר מספקים את השירותים, בקרה על פעילותם וכתובת דוחות. עם זאת, הנסיגה במשאבים של מחלקות אלה, בשילוב הגידול בהיקפי העבודה, מונעים פיקוח ובקרה ראויים. כך, מספר התסקירים שנדרשים פקידי סעד להגיש גדל בשני העשורים האחרונים ב-300%; מספר המשפחות המטופלות גדל מאז שנת 2000 בקצב כפול ממספר התקנים שנוספו; וברשויות המקומיות מטפלת כל עובדת סוציאלית ב-250 תיקים בקירוב (גל, 2010). משרד הרווחה מעריך שבמחלקות לשירותים חברתיים חסרים כ-213 תקנים. אומדן של המחלקות עצמן, לעומת זאת, מעמיד את מספר התקנים החסרים על למעלה מ-1000 (אגמון, 2011).

13 דוגמאות מוכרות הן מרכזי המתרון ועמותת מגדל אור אשר קרסו כלכלית, וכן מעון לטיפול באנשים עם פיגור והוסטל לטיפול בניצולי שואה תשושי נפש, אשר בשניהם נתגלו מקרים של טיפול לא הולם. דוגמה יחידה, וגם היא חלקית, של שירות "חברתי" (אך לא חלק ממערכת הרווחה) היא בתחום שירותי הבריאות לתלמיד. בשנת 2012 החליט משרד הבריאות, לאור כישלונות יוצאי דופן, להשיב את המודל המסורתי של "אחות בית הספר" רק במחוז אשקלון והדרום, ולהמשיך עם המכרו לגופים פרטיים בשאר הארץ. רוני לינדר-גנץ, "שירותי בריאות לתלמיד לא יוחזרו לידי המדינה" דה-מרקר (9 ביולי 2012)

<http://www.themarket.com/consumer/health/1.1751384>.

על רקע התלות בין הלגיטימיות של מיקור חוץ ואפשרות הפיקוח ועל רקע קשיים אלה במימוש פיקוח "מלמעלה" (top-down), האם המסקנה המתבקשת היא שמיקור חוץ אינו אפשרי? לא בהכרח. ההכרה הגוברת בקשיים שבהם נתקל מערך הפיקוח הסטנדרטי הובילה לבחינת האפשרות לדלות מידע "מלמטה", מהאנשים החשופים למידע מהשטח (De-Winter Schmitt, 2009). עם זאת, לא תמיד ניתן לסמוך על כך שבכוחם של אותם אנשים לדווח על החריגות בזמן אמת. תוכנה מסוג זה עולה מדבריה של השופטת ארבל בעניין בתי הסוהר:

במצב דברים זה, ובהינתן שהפעולות המתבצעות בבית הסוהר נעשות הרחק מאור השמש, קיים ספק בדבר האפקטיביות של חלק ממרכיביו של מנגנון הפיקוח, שתלוי בזרימה ישירה של אינפורמציה מן הגורם הנפגע לגורם המפקח, כדי שזה יוכל להפעיל את סמכותו. משכך, עלול מנגנון הפיקוח להפוך לכלי מוגבל בכל הנוגע ליכולת להבטיח את קיום חובותיו של בית הסוהר בניהול פרטי ולהותיר את החששות הקשורים בו בעינם. בנוסף, מנגנון הפיקוח מספק בכמה ממרכיביו, מעצם טבעו, סעד שלאחר מעשה, שלעתים עלול לחלוף פרק זמן עד שיינתן וימנע את קיומה של פרקטיקה פוגענית. כשעסקינן בגרעין הקשה של זכויות האדם, כזה הנוגע לאסירים בעת ריצוי עונשם, עלולה עובדה זו להיות כרוכה במחיר כבד.¹⁴

גם כאן, המעבר מההנמקה שעניינה אסירים לפרקטיקה של העבודה הסוציאלית יכול להתמצות במכתם קל וחומר, בן בנו של קל וחומר. אם לא ניתן להטיל את יהבנו על האפשרות שאסירים יזדעקו כאשר יזם פרטי פוגע בזכויותיהם, כיצד ניתן לומר שלקוחות שירותי הרווחה – תשושי נפש, אנשים עם פיגור, נערים ונערות בסיכון – ילינו על הטיפול שהם מקבלים ושתלונותיהם ייבחנו בכובד ראש? תחושה מסוימת באשר לחוסר התחלת של תקווה זו ניתן למצוא במחקרה של אוולין ברודקין, שעוסק באוכלוסיית רווחה מעט חזקה יותר – המשתתפים בתוכניות מרווחה לעבודה. לדבריה, "ללקוחות יש יכולת מועטה בלבד לדרוש מהמדינה לקחת אחריות על תוכן השירותים המסופקים או על איכותם" (Brodkin, 1997, p. 20).

כיוון שלא ניתן לשקול אלטרנטיבה זו ברצינות, עיקר כובד האחריות נופל על גורמי פיקוח אחרים, הפועלים גם הם ברמת השטח – העובדות הסוציאליות עצמן. על פני הדברים, אופציה זו עשויה להיות מבטיחה.

14 עניין בתי הסוהר, פסקה 6 לפסק דינה של השופטת ארבל.

תפקיד העובדות הסוציאליות - עמידה על המשמר כשהקרקע רועדת

כמו תחומי הרווחה בכללותם, גם מעמדם, תפקידיהם וסמכויותיהם של עובדים סוציאליים עברו שינוי משמעותי עם הקמת מדינת הרווחה. במאה ה-19 היוותה העבודה הסוציאלית ערב-רב של פעולות פילנתרופיות, לא פורמליות, שנועדו לשפר את רווחתן של אוכלוסיות החיות בעוני ובמצוקה ולטפל בהן, בלי לשפוט את האופן שבו הגיעו למצבן. המקצוע לא הוסדר מבחינה משפטית, ובמידה רבה אין זו יד המקרה. בהסדרה המשפטית של תפקידי העבודה הסוציאלית יש משום קבלת נורמות של "צדק", התואם את המערכת המשפטית וסותר, במידה לא מבוטלת, את האידיאולוגיה של העבודה הסוציאלית (קרפל-הנס, דורון וקרן, 2008).

מצב זה של נתק בין המדינה ומערכת המשפט שלה לבין העבודה הסוציאלית השתנה בתכלית עם ההכרה בעבודה הסוציאלית כפרופסיה המוסדרת בחוק. ההכרה במעמד הגבילה את האפשרות של מי שאינו עובד סוציאלי לעסוק בתחומי טיפול מסוימים, ובה בעת העלתה את רף הציפיות מאלה שהוכשרו כעובדים סוציאליים לרמת טיפול מסוימת, לעבודה לפי תורה טיפולית ולקודים אתיים מחמירים, המעוגנים משפטית (שניט, 2000).

בישראל חלה התפתחות זו לאט ובעקביות, עד לפריצתה המשמעותית עם קבלת חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996 (להלן החוק). החוק היה צעד קריטי ב"משפוט" (לגליזציה) העבודה הסוציאלית, מעין חותם סופי להליך ההתקרבות שחל בין המשפט לבין העבודה הסוציאלית. אכן "המציאות כיום אפוא היא כזו שלא ניתן לפעול באופן מקצועי כעובד סוציאלי, בלי להכיר ולשלוט במגוון רחב של הסדרים המעוגנים בחוקים, בתקנות, בחוזרי מנכ"ל, בהוראות תע"ס ועוד" (קרפל-הנס, דורון וקרן, 2008, עמ' 72). זאת ועוד, תקנות העובדים הסוציאליים (כללי אתיקה מקצועית), התשנ"ט-1999 (להלן התקנות) אשר נגזרו מהחוק עשויות לשמש מסגרת פעולה אשר מסדירה את גבולות הפעולה של גורמי הרווחה, פרטיים או ציבוריים.

כחלק מהשאיפה לקבוע מסגרת ברורה של תפקידים רגישים מאין כמותם, יש בהסדרה הפורמלית התפתחות חיובית ומבורכת. למעשה, היכרותם של עובדים סוציאליים עם החוקים, התקנות, חוזרי המנכ"ל והוראות התע"ס, כמו גם כפיפותם לכללי האתיקה המקצועית, עשויות להוות חסם רציני ומשמעותי מפני ניצול לרעה של תמריצים כלכליים בידי מנהלי מוסדות מופרטים (השוו Simon, 1983). כך סעיף 27 לחוק קובע כי עובד סוציאלי עבר עבירת משמעת, אם התנהג בדרך שאינה הולמת את המקצוע, עבר על כללי האתיקה המקצועית שקבע השר או גילה חוסר אחריות או רשלנות חמורה במילוי תפקידו. אשר לתקנות, אלה קובעות, באופן הרלוונטי לענייננו, כי עובד סוציאלי יפעל במיומנות ובמקצועיות (תקנה 4); לא ייתן חוות דעת, אישור, הודעה, דו"ח, תסקיר או כל חומר אחר שהוא נדרש לתת, שהם כוזבים או מטעים (תקנה 5); לא יטפל בלקוח, אם יש חשש שלא

יוכל למלא את חובתו המקצועית כלפיו, בשל מעורבות או בשל עניין אישי (תקנה 6). תקנות אלה עשויות להבטיח את חובתם של עובדים סוציאליים העובדים בשירותים המופרטים לעמוד על המשמר וחלילה לא להכפיף את שיקול דעתם המקצועי לתמריצים כלכליים של מקום העבודה או שלהם ברמה האישית. למעשה היוותה תפיסה זו את המודל של שירותי הרווחה עד תחילת שנות ה-80. כפי שמסביר מת'יו דילר, האתוס של פרופסיונליזם אמור היה להרגיע חששות, הן בקרב מקבלי השירות והן בקרב הציבור הרחב, באשר להיקף שיקול הדעת שהועבר לעובדי השטח (Diller, 2000, pp. 1193-94). פרופסיונליזם זה תרם לתחושת האמון של כל הצדדים המעורבים במקצועיות העובדים ובהעדר שיקולים זרים המנחים את פועלם (ראו גם Simon, 1983). העובדים המקצועיים היו אמורים להגן מפני ניסיון של גורמים אינטרסנטיים להשפיע על החלטותיהם. אבל אדם יכול לעמוד על המשמר רק אם הקרקע תחת רגליו יציבה. כאן המקום לשוב ולקשר הדיון למעמדם התעסוקתי של עובדים סוציאליים.

מתנאי העסקה דרך איכות הטיפול ועד שמירה על סטנדרטים מקצועיים

פרק זה סוקר את השלכות הפרטת השירותים החברתיים בישראל על העובדות והעובדים הסוציאליים ועל השירות שהם נותנים, תוך התבססות על מצע תיאורטי מקיף ובשילוב דוגמאות מהשטח. הרעיון למאמר עלה בעקבות שיחות רבות לאורך שנים עם סטודנטיות לעבודה סוציאלית הלומדות לתואר השני וכן עם עמיתים העוסקים בתחום. במסגרת שיחות אלה הצביעו העובדות הסוציאליות על הקשר בין תנאי העסקתן לבין איכות עבודתן. עם השלמת כתיבת חלקו התיאורטי של מאמר זה, פנינו לשבע עובדות סוציאליות אשר הסכימו להתראיין, כדי להמחיש כיצד בדיוק באים הדברים לידי ביטוי בשטח. לשמחתנו, העובדות שהסכימו להשתתף בריאיון פעלו במגוון של תחומים ומסגרות, כך שהתמונה שפרסו לפנינו היתה עשירה מאוד. יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי אין מדובר במחקר אמפירי. המרואיינות לא נבחרו כחלק ממדגם מייצג כלשהו, ועל כן הדוגמאות שהן מביאות וכן ציטוטים ישירים מפיהן מלמדים על התרחשות שאין לנו כרגע מידע על היקפה, כמו גם על משתנים אחרים שאולי השפיעו עליה. כפי שנציין גם בסיכום הדברים, אנו סבורים שהממצאים העקרוניים במאמר זה מהווים את הבסיס ואת ההצדקה למחקר אמפירי רחב היקף, אשר יכלול ראינות עם עובדים סוציאליים ויבסס (או יפריך) את התחושות העולות מתוך הדברים שלהלן.

הראיונות נערכו בין חודש ינואר 2012 לחודש מארס 2012. ריאיון ממוצע נמשך כשעה וחצי. כל מרואיינת קיבלה הסבר בפתח המפגש בנוגע לשימוש שיעשה בדבריה והובטח לה כי זהותה תישאר חסויה, כדי שלא לפגוע במקום עבודתה הנוכחי או באפשרות תעסוקה עתידית. כדי לוודא כי זהות זו תישאר חסויה, עמלנו לטשטש פרטים מזהים נוספים.

בין מיקור חוץ של העבודה הסוציאלית ופגיעה בתנאי העסקה – מבט כולל

העובדה שזכויות עובדים נפגעות בשל הפרטת כוח האדם במגזר הציבורי אינה בבחינת חדשות. הממצאים בדבר הפרת זכויות עובדים אלה הולכים ומתרבים. החשב הכללי לשעבר, פרופ' ירון זליכה, מתאר את הממצאים שעלו בעקבות בדיקתו: "למעשה, לא מצאנו חוק עבודה אחד שלא הופר; שכר מינימום לשעה, חופשה, מחלה, שעות נוספות, פיצויים, הבראה, חובת תשלום קורסים ועוד ועוד. חרפה על סף דלתנו" (זליכה, 2008, עמ' 208). הבדיקה הכללית והמקיפה שערכו החשבים הכלליים משתקפת באופן קונקרטי, ככל שהדברים אמורים בתנאי העסקה של עובדות סוציאליות.¹⁵

ברוב המקרים של המקרים, לעובדי קבלן תנאי עבודה נחותים ביחס לעמיתיהם הקבועים המשמשים בתפקיד זהה (נדיב ופלדמן, 2010). ממחקר גישוש שהשווה את תנאי העסקה של עובדים סוציאליים המועסקים דרך קבלן כוח אדם לעובדים סוציאליים תקניים בשירות המדינה נמצא, ש-30% מהעובדים הסוציאליים המועסקים כעובדי קבלן אינם זוכים לפנסיה, 37% אינם זוכים לימי הבראה, ו-55% אינם נהנים מדירוג העובדים הסוציאליים (קאופמן ואהוד, 2008). באופן כללי, עובדי קבלן גם אינם נהנים מהביטחון התעסוקתי ("קביעות") שממנו נהנים עובדי מדינה (גלין, 2001).

במקרים לא מעטים התברר שעובדות סוציאליות בשירותים המופרטים מוחתמות על חוזים לא חוקיים, ובהם קביעה שהסכם קיבוצי לא יחול על עובדות המועסקות בחוזה אישי¹⁶ (הוראה העומדת בניגוד לסעיף 21 לחוק הסכמים קיבוציים), מקבלות שכר "גלובלי" (הימנעות מתשלום שכר עבור שעות נוספות) ככלל ותשלום עבור יום עבודה רגיל (ללא תשלום נוסף) כאשר הן נדרשות לצאת למספר ימי טיול עם חוסים בפרט, לא מקבלות דמי הבראה ועוד.

15 וראו דברי החשב הכללי של משרד האוצר, מר שוקי אורן: "עובדי קבלן בשירות המדינה חשופים להפרות בלתי פוסקות של זכויותיהם. נחרדנו לגלות שמתבצעת הפרה בוטה של החוק וכי זכויותיהם של העובדים אינן נשמרות. לא מצאנו אפילו צדיק אחד בסדום. אין ספק, היתה לנו תקלה שהתרחשה במסגרת ההפרטות, שגם מבחינה חברתית אסור היה שתתרחש." (ביאור 2008).

16 דוגמה לחוזה כאמור מצויה בידי המחברים.

כיצד מערך הפיקוח במשרדי הממשלה השונים, שבו מתגאים (לעתים בצדק) משרדי הממשלה ושעליו נסמך הגיון מיקור החוץ, לא ממגר את התופעות האלה? התשובה המפתיעה למדי היא שאחת משיטות הפיקוח שעליה עמלים במשרד הרווחה בתחום המסגרות החוץ-ביתיות והקהילתיות כבר 20 שנה – שיטת הרף – אינה מכסה את תנאי ההעסקה. כדברי שפירו ופרומר: "המפקחים נדרשים לבדוק את מספר אנשי הצוות מסוגים שונים ביחס למספר החוסים ואפיוניהם, את כישורי העובדים ואת ההכשרות שהם עוברים, ואולם אף לא באחת מהיחידות שנבדקו מתייחסים לתנאי ההעסקה של העובדים ולשמירת חוקים, כללים והסכמי עבודה" (שפירו ופרומר, 2010, עמ' 124). בהתחשב בכך ששיטת הרף נחשבת, במידה רבה של צדק, למסגרת המקצועית והמקיפה ביותר של שיטות הפיקוח במשרד הרווחה (ראו גם להט וטלית, 2011, עמ' 41), נראה שהדברים הם בבחינת קל וחומר באשר לנכונות המשרד (כמו גם נכונותו של משרד הבריאות) לפקח על תנאי ההעסקה של העובדים בשירותים המופרטים.

נקודה זו חשובה כשלעצמה, אך יש להדגיש שלמרות האחריות הברורה של משרדי הממשלה למגר הפרת חוקי העבודה וההסכמים הקיבוציים של אלה העובדים תחת חסותם, חלק לא מבוטל מהקשיים המודגשים במאמר זה מקורם בתנאי עבודה חוקיים לחלוטין, ובהם העדר ביטחון תעסוקתי, עבודה שעתית, עומס בלתי נסבל בשל העדר תקנים ועוד.

בחודש מארס 2011 פתחו העובדים הסוציאליים בשביתה שנמשכה כארבעה שבועות בדרישה להעלות את שכרם של העובדים בשירותים הציבוריים ולהחיל צו הרחבה על העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים באופן שישווה את שכרם לזה של העובדים הסוציאליים בשירותים הציבוריים. דרישות העובדים הסוציאליים נענו באופן חלקי ביותר: ב-30 במאי 2011 נחתם הסכם קיבוצי בין המעסיקים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים החדשה ואיגוד העובדים הסוציאליים, ולפיו יועלה שכרם ב-22.5% בקירוב.

הדרישה להחלה של צו הרחבה, לעומת זאת, לא נענתה. במקומה הושגה הסכמה של משרדי הרווחה והאוצר להורות על עדכון השכר של עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים. על פי ההסכם, שכרם של עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים לא יפחת מ-5,824 ש"ח לחודש (בהתאם לשכרו של עובד סוציאלי בשירות המדינה בדרגה ט בדירוג העובדים הסוציאליים בעלי חמש שנות ותק) ויתעדכן מפעם לפעם. כמו כן נקבעו "פעילות" להעלאת שכר עד ל-7,032 ש"ח לחודש ביולי 2013. עוד נקבע שאי-עמידה

בתנאי זה תיחשב להפרה חמורה של ההסכם בין ספק השירותים לבין המשרד הממשלתי.¹⁷

ואולם מכיוון שלפי המודל הקיים הצדדים להסכם הם משרדי הממשלה וספקי השירותים, והעובדים הסוציאליים עצמם הם "צד שלישי" להסכם, מעמדם אינו מאפשר להם לתבוע את זכויותיהם אם יופרו ולא ישולמו להם הלכה למעשה הסכומים המובטחים. ואכן נכון לחודש מארס 2012 רוב העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים אינם מקבלים את השכר המובטח להם על פי ההסכם (אפרים, 2012). סוגיה זו וכן אי ההיענות לתביעתם לראות את ההסכם מעידות שההסכמה שהושגה החטיאה את מטרתה.

נקודה נוספת מחייבת הארה מיוחדת. על רקע הפגיעה בתנאי ההעסקה, הנגזרת ממדיניות מכוונת של מיקור החוץ במגזר נתון, לא ניתן להתעלם מכך שיש חפיפה ברורה בין עומק ההפרטה לבין שיעור הנשים המועסקות במסגרתו. שיעור זה עומד על כ-90% במקצועות הטיפולים ככלל, ובקרב העובדים הסוציאליים בפרט (לוי, 2008; שתיל, 2012). ההוצאה המכוונת של עשרות אלפי נשים המועסקות בשירותים חברתיים-ציבוריים אל המגזר הפרטי ראויה לדיון מיוחד, מכיוון שהמגזר הציבורי נחשב למעסיק נוח יותר עבור נשים (כמו גם עבור מיעוטים ואנשים עם מוגבלות, למשל). הוצאת קבוצות מסוימות (עובדים סוציאליים, מורים, אחים ואחיות) מתוך המגזר הציבורי בדרך של מיקור חוץ צפויה לפגוע אפוא באופן לא פרופורציוני בתנאי ההעסקה של נשים (ראו פז-פוקס, 2013). כדברי אייזנשטט ורוזנהק: "מדיניות ההפרטה מביאה להחלשתו של כוח העבודה, הנשי בעיקר, המועסק במגזר השירותים החברתיים, דבר הדוחק עוד יותר מגזר זה לשוליים של שוק העבודה" (2001, עמ' 125). להחלשה זו משמעות מידית, כמובן, בהקשר התעסוקתי.

חולשה זו של קבוצות עובדים מסוימות (כדוגמת נשים, מיעוטים, אנשים עם מוגבלות) אינה בלתי מוכרת, כמובן, בתחום יחסי העבודה. במקרים רבים היא זוכה למענה מסוים בפעולתו של איגוד מקצועי אפקטיבי, המעצים את כוחם של עובדים מוחלשים על ידי חיבורם זה לזה וכן לקבוצות עובדים חזקות יותר. אלא שסולידריות ארגונית זו היא לצנינים בעיני חלק ממקדמי מדיניות מיקור החוץ. ואכן מיקור החוץ הוא כלי אפקטיבי בשבירת הסולידריות של עובדים ושל איגודים מקצועיים (השוו Fudge, 2008). בהקשר של שירותי הרווחה בישראל, יש פער בולט ומשמעותי בין עובדים סוציאליים המועסקים במישרין בידי המחלקות לשירותים חברתיים ובידי משרד הרווחה, מיוצגים בידי איגוד העובדים הסוציאליים ונהנים מהסכמים קיבוציים שהוא חותם עליהם, לבין עובדים סוציאליים המועסקים בידי עמותות וחברות וחברות כוח אדם, אינם נהנים מייצוג מספק ומהגנה של האיגוד או מהתנאים הרלוונטיים בהסכמים הקיבוציים.

17 מכתב מאת החשב הכללי שוקי אורן אל חשבת משרד הרווחה והשירותים החברתיים גב' אריאלה טוקר, 8.5.2011.

בהמשך המאמר נעסוק בתנאי ההעסקה של העובדים ובהשפעת תנאי ההעסקה ומאפייניה על איכות השירות הניתן. זיקה זו עולה בבירור מהמשך דבריו של זליכה: "השיטה פגעה גם באיכות השירות שניתן לממשלה. מן המוסכמות הוא שעובד מנוצל, שאינו מקבל את תנאי השכר המינימליים שהוא זכאי להם וזכויותיו החוקיות נשללות ממנו, לא ייתן את התפוקה הראויה בעבודתו, ואיכות השירות שתקבל הממשלה תהיה נמוכה" (זליכה, 2008, עמ' 209-210).

מחקריו של הלל שמיד מצביעים על היישום הקונקרטי של תופעה זו בתחום השירותים החברתיים. לדברי שמיד, התסכול של עובדי סיעוד משכרם ומתנאיהם מוביל אותם לרמת מוטיבציה פחותה, לתשומת לב נמוכה למטופליהם, לצמצום מספר שעות העבודה האמיתיות, לניפוח מספר השעות המדווחות ולאיחורים בהגעה לטיפול. מאליו מובן שהתנהגות זו פוגעת ברצף הטיפול, ביחסים בין המטפל למטופל ובאיכות הטיפול (Schmid, 2003, p. 317). תמונת מצב דומה עולה, לדבריו, גם בשירותי האומנה ובשירותי האימוץ.

מתנאי העסקה לאיכות השירות ושמירה על עקרונות המקצוע

בחלק זה נסקור את מאפייני ההעסקה של עובדות ועובדים סוציאליים בשירותים המופרטים, תוך בחינת הקשר בין מאפיינים אלה לבין איכות השירות ושמירה על עקרונות המקצוע, על ערכיו ועל המסגרת שעובדים סוציאליים מצופים לפעול בתוכה. קשר זה אמור להיות ברור על פניו, אולם בחרנו לשתף את הקוראות ואת הקוראים במספר דוגמאות אשר עלו בראיונות ואשר המחישו את הקשר האמור. ככלל, נראה שלאופן ההעסקה של העובד המקצועי יש השפעה ישירה על השירות שהוא נותן. עובדים ששכרם נמוך יותר ואינם זוכים להגנה תעסוקתית, לביטחון או לאופק קידום יבקשו להיטיב את מצבם וייצאו מהמסגרת ברגע שיוכלו. כך גדלה תחלופתם, ואלה שנפגעים (מלבד העובדים) הם הלקוחות החשופים לשירות פחות מקצועי ולקשר לא יציב ולא עקיב עם הגורמים המטפלים. מצב דברים זה משפיע ישירות על הטיפול בהם ועל סיכוייהם לשפר את מצבם.

העדר ביטחון תעסוקתי

באופן גורף, עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים אינם נהנים מביטחון תעסוקתי, ומעסיקיהם יכולים לסיים את העסקתם ללא צורך ב"סיבה מוצדקת" (just cause)

(יברקן-דסטטה, 2008; קאופמן ואהוד, 2008). אמנם עומדת להם, ככל עובד, האפשרות לזכות בהגנה במקרים שבהם הם מתריעים על הפרת החוק.¹⁸ אלא שכלי זה מוגבל עד מאוד, כפי שמלמד השימוש המצומצם שנעשה בו (ובעיקר בידי עובדים "חזקים") ב-15 השנים מאז שנחקק. זאת ועוד, חלק לא מבוטל מהכשלים שעובדים סוציאליים נחשפים אליהם, ואף שותפים להם, אינם מגיעים לכדי הפרת החוק, אלא "רק" לכדי פעולות הנוגדות את התפיסות המקצועיות שהם אמונים עליהן. יכולתם להתריע על כשלים אלה ולדרוש את תיקונם הופכת תיאורטית בלבד.

דוגמה לכך סיפקה אסתר,¹⁹ אשר התמחתה ועבדה בהוסטל לתשושי נפש, המופעל בידי יזם פרטי. לדברי אסתר, תנאי המחיה בהוסטל "לא היו ראויים למגורים של חיות". התנאים הסניטריים היו נמוכים, הריהוט היה שבור, המזגנים היו מקולקלים, וכשעבדו, הורו לכבותם בקיץ כדי לחסוך בחשמל. עובדים קיבלו הוראה לצמצם את אספקת המזון, וחוסים רעבים נמצאו מטפסים מעל השער למטבח.

לדברי אסתר, בתשובה לשאלה מדוע לא הרימה קול כדי להתלונן על התנאים הללו, השיבה כי "אתיקה וחוק לא מתקיימים כשחבר הפיטורים מונחת על צווארך, והחבר מונחת כל הזמן". אסתר הבהירה ש"היא הרגישה ששימשה חותמת למעשים לא חוקיים, אנטי סוציאליים". באותם מקרים שבהם הסבה את תשומת לבם של המנהלים לכך, התשובה, לטענתה, תמיד היתה "את לא רוצה, אז תלכי".

שיטת התגמול של היזם ושל העובדת הסוציאלית

בחלק לא מבוטל משירותי הרווחה מהווה היציאה מהמסגרת, לאחר הליך שיקום מוצלח, מדד להצלחת ההליך. אך מבנה ההתקשרות מול היזמים, שעיקרו תשלום מהכיס הציבורי "לפי גולגולת", מגדיל את הסיכוי שתיווצר מערכת תמריצים שתביא את האחרונים להשאיר מטופלים במסגרות גם כשהדבר לא נדרש, להשאירם במסלולים לא מתאימים למצבם ובמקרי קיצון אף למנוע הליך השיקום ראוי. ככלל, עובדות סוציאליות היו עשויות לעמוד מנגד ולנסח דו"חות המבוססים על פרמטרים מקצועיים, המתעלמים משיקוליו הכלכליים של היזם. ואולם תבנית העסקתן כורכת אותן במבנה תמריצים זהה. כך, מעבר לקושי לעמוד אל מול היזם בהעדר ביטחון תעסוקתי, יש חשש ממשי שעובדות סוציאליות בשירותים מופרטים יביאו בחשבון ש"שחרור" המטופל יביא לפגיעה מיידית וישירה בהכנסתן.

18 מכוח חוק ההגנה על עובדים (חשיפת שחיתויות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), תשנ"ז-1997.

19 כל השמות בדויים, כדי למנוע זיהוי.

דוגמה לכך היא מערך הדיור המוגן. השירות של דיור מוגן נועד לאפשר למתמודדים תשושי נפש את הסיוע הנדרש כדי להשתלב בקהילה. דיור מוגן מהווה חלק מההטבות של סל השיקום, שזכאי לו אדם בן 18 ומעלה, אשר נקבעה לו נכות נפשית שאינה נופלת מ-40%, ואשר אובחן בידי משרד הבריאות כמי שיכול לנהל את חייו באופן עצמאי, בלא סיוע אינטנסיבי ממשפחתו. רבים מזכאי הדיור המוגן זכאים גם לסיוע בשכר דירה מטעם משרד השיכון. במקרה זה הסיוע מועבר ישירות לעמותה. העובדים הסוציאליים והמדריכים, המועסקים בידי עמותות, בונים תוכנית שיקום, תעסוקתית, חינוכית, חברתית וכדומה. היקף השירות שהם נותנים נקבע בידי משרד הבריאות על פי שלוש רמות: רמה נמוכה ("לוויין"), בינונית ("רגיל") או אינטנסיבית ("מתגבר"). היקף השירות קובע את מספר שעות הסיוע של עובדת סוציאלית ומדריך שהדייר זכאי לו, ובהתאם את גובה התשלום לעמותה.

ממבנה זה נגזר התמריץ הכלכלי: האינטרס של כל עמותה הוא להשיג מספר רב ככל הניתן של "לקוחות" המסווגים כנוזקים לרמת שירות גבוהה. אמנם הקביעה הראשונית של הזכאות (עצם הזכאות והיקף השירות) נמצאת בידי משרד הבריאות, אבל מרגע שתנאים אלה נקבעים, ההערכה מכאן ואילך נמצאת בידי העמותה ועובדיה, אשר מחויבים לשלוח מדי שנה בקשה להארכת השירות.

על ההשלכות של מציאות זו הצביעה שרון, אשר ניהלה בעבר הוסטל לתשושי נפש בבעלותם של יזמים פרטיים עסקיים. שרון תיארה מציאות כמעט בלתי אפשרית של הימצאות תמידית בין הפטיש לסדן, בתווך שבין היזמים הפרטיים (להלן היזמים) לבין צורכי המתמודדים בהוסטל ואל מול הפיקוח מטעם משרד הבריאות. שרון מעידה על ניסיונות של היזמים למנוע מעבר של אנשים מההוסטל החוצה. לדבריה, "כשהיה מישהו שמצבו השתפר ויכול לעבור לדיור מוגן הם נלחמו שלא ייצא". הלחצים כללו ניסיונות שכנוע לעכב את יציאתו עד כניסת אדם אחר, איומים על צמצום בכוח האדם בהוסטל בעקבות יציאתו של מישהו והתערבות כדי לעכב את המעבר.

בדומה הצביעה נטלי, אשר עבדה במסגרת תוכנית לשיקום תשושי נפש, על כך שהמבנה המופרט של השירות הוביל, לתחושתה, לקבלת החלטות בעייתית ברמה הטיפולית, שהיא עצמה מצרה עליה. ניגוד עניינים זה כפי שתואר לעיל מקבל גם ביטויים קונקרטיים. לדבריה, כיוון שההוסטל קיבל תגמול לפי תפוסת המיטות, הפגינה הנהלת ההוסטל לחץ ברור בכל פעם שהתפתחה מיטה. לחץ זה תורגם למדיניות קונקרטיה, אשר כללה מאמצים מודעים לפגוע בתהליכי השיקום של אנשים צעירים, כדי שלא יעזבו את ההוסטל.

מופע אחר של תופעה זו התגלה בתיאורה של מירב, המועסקת כיום במסגרת תאגיד המספק שירותי סיעוד. מירב ציינה שיש מגמה הולכת וגוברת של שימוש בעובדים

סוציאליים למטרות שיווק ו"גיוס" לקוחות. לדבריה, אף שהאינטרס של היזם ברור, הסטת עובדים סוציאליים לעבודות שיווק וגיוס לקוחות פוגעת משמעותית ב"לקוחות" הקיימים.

יש לציין שתופעה זו, שמירב עמדה עליה, היא חלק ממגמה מוכרת ורחבת היקף של ניהול עסקי במסגרת שירותים חברתיים (New Public Management). במקרה של מקצוע העבודה הסוציאלית מדובר בהסטת עיקר העיסוק של העובדים הסוציאליים לתחום השיווקי, על חשבון התחום הטיפולי. יתר על כן, השאיפה להגדיל את מספר הלקוחות של התאגיד מכה את היכולת לבקר באופן נוקב את אופני התנהלותו.

כסיכום ביניים, ניתן לתאר את מצב הדברים כקונפליקט בין המדינה, שמטרתה לקבוע היקף סף של זכאיות ושירותים, לבין העמותות, שהאינטרס שלהן הפוך. במלים אחרות: בעוד האינטרס (הכלכלי והציבורי) של המדינה הוא בשיקום מיטבי ומרבי, האינטרס של העמותות עלול להיות השארת מספר רב ככל הניתן של לקוחות במסגרת השירות. כבר בנקודה זו יש לתת את הדעת לכך שתמונת מצב זו בעייתית למדי. במקום פעולה משותפת למען אינטרס משותף – טובת הדיירים ושיקומם – נגזר ממנה חשד הדדי מתמיד בין המדינה לבין ספקית השירות. אולם כאן המקום להזכיר גורם נוסף: בין המדינה לבין העמותות מצויות העובדות הסוציאליות. הן האחראיות על הטיפול ועל הדיווח עליו. החובה הפרופסיונלית והחוקית שלהן עשויה להטות את הכף ולאפשר את ראייתן כנציגות האינטרס הציבורי של המדינה.

כך, אולי, בתיאוריה, אך לא במציאות. הסיבה לפער בין התיאוריה לבין המציאות טמונה במודל ההעסקה של העובדות הסוציאליות. למעשה, במקרים רבים מודל התמריצים של העמותה (יותר לקוחות, יותר שעות, יותר כסף) מועתק אל העובדות עצמן. אלה מתוגמלות לפי מספר השעות הניתנות להן (מכפלה של מספר הלקוחות "שלהן" במספר השעות המוקצב). יתר על כן, בניגוד לעובדות סוציאליות בשירותים האחרים, המציאות התעסוקתית של העובדות הסוציאליות של הדיור המוגן דווקא אינה של עומס יתר, אלא של מאבק מתמיד להשגת מספר גדול ככל הניתן של שעות טיפול.

בתיאור היא עובדת במערך הדיור המוגן. התגמול של בתיאור מחושב לפי שעות עבודה, ועל כן בהעדר "לקוחות" (נכי הנפש או המתמודדים), אין היא זכאית לשכר. כפי שעולה בבירור, מבנה מערכת השכר שלה מחייב אותה לשקול את האפשרות שהוצאת דייר מהדיור המוגן תפגע בשכרה הבסיסי. לדבריה, לפחות שני מתמודדים שהיא מטפלת בהם מוחזקים בשירות, אף שהם אמורים לקבל שירות אחר לפי דעתה המקצועית. לעתים הצורך האמיתי מחייב טיפול פחות אינטנסיבי (למשל חונכות), מסגרת שבה אין מעורבות של עובדת סוציאלית, והיא זולה יותר; לעתים המסגרת הנדרשת היתה צריכה להיות אינטנסיבית יותר (למשל הוסטל). ההבחנה בין הסיטואציות חשובה: במקרה הראשון

מדובר "רק" בבזבוז כספי ציבור. במקרה השני יש סבירות לא מבוטלת לפגיעה ביכולת השיקום והתפקוד של המתמודד.

מעבר למסגרת תמריצים זו, בתיה מדווחת על פגיעות משמעותיות בתנאי העסקתה, המחייבות אותה ואת עמיתותיה להישמע לתמריצים הכלכליים ולהתכופף מולם. כך, למשל, כשמתמודד יוצא לחופשה או מבטל פגישה מסיבה כלשהי, עוברת סוציאלית אינה מקבלת את התגמול השבועי (אף שהכסף עובר לעמותה באופן רגיל לגמרי). בה בעת, אם מתמודד נזקק לטיפול אינטנסיבי, העולה על היקף השעות המתוקצבות (למשל במהלך אשפוז בבית חולים), העוברת הסוציאלית זכאית לתגמול מעבר לשעות שנקבעו בסל. נקודה זו מובילה "להמון דברים לא טובים", כדבריה של בתיה. כך היא מצאה את עצמה "מעדיפה" לקבל מתמודדים קלים, שלמעשה לא זקוקים לשירותיה, ואשר מסתפקים בביקור קצר של מספר דקות מדי שבוע. בתיה כנראה אינה לבד בהעדפתה זו; התופעה מוכרת בספרות העוסקת במיקור חוץ כ"גריפת השמנת" (creaming); ראו למשל בניש, (2008; פז-פוקס, 2012) – העדפת לקוחות "קלים", המצריכים טיפול מינימלי, על פני לקוחות "קשים", המחייבים טיפול מתמשך ויקר.

מתנאי העסקה לעומס קשה והפגיעה הייחודית באיכות הטיפול בשירותים המופרטים

תנאי העסקה אינם מתמצים בפרמטרים כלכליים בלבד. עומס עבודה מהווה חלק מרכזי בהערכת תנאי העסקה.²⁰ השחיקה המתמשכת בתקציבים ובתקנים מקשה על עובדות סוציאליות למלא את התפקיד באופן מיטבי, ובמקרים רבים מנתבת אותן לפעולות המחייבות טיפול מידי (ובכלל זה תחזוקה שוטפת של המבנה ומצבו התברואתי) במקום למצות את הכישורים והיכולות שלהן לצורך הצלחת ההליך השיקומי ושיפור מצבו של החוסה. אמנם עומס כבד מצוי גם בלשכות הרווחה ברשויות המקומיות (גל, 2010), אבל יש חשש לא מבוטל שתנאי העסקה הנחותים בשירותים המופרטים מובילים למצב קשה עוד יותר.

רשות חסות הנוער מהווה מקרה מבחן רלוונטי לאישוש נקודה זו. הרשות אחראית על טיפול חוץ-ביתי סמכותי-כופה במתבגרים המצויים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית – בני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי-החינוכי במדינת ישראל, לאחר שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם לא נשאו פרי. מתבגרים אלה נמצאים במצבי סיכון וסכנה,

20 ראו עס"ק 400005/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל [פרשת ועד עובדי המינהל והמשק בבתי החולים הציבוריים]

ומופנים על פי החוק לטיפול במעונות והוסטלים של חסות הנוער. מטרת חסות הנוער היא לסייע לנערים ולנערות אלה להשתקם ולהפוך לבוגרים עצמאיים ונורמטיביים ככל הניתן.

מאז תחילת שנות ה-80 החלו תחומי הפעילות של הרשות לעבור לטיפולן של עמותות, ולמעשה את רוב השירות מספקות שתי עמותות, ענ"ב ואותות; הן מפעילות מעל 30 מוסדות שבהם מטופלים כ-1,000 בני נוער מדי שנה. במסגרת תהליך ההפרטה קוצצו תקציבי ההפעלה של המוסדות במידה כזו שחייבה את התייחסותו של מבקר המדינה. המבקר קבע שהפגיעה בתקציבי המוסדות הובילה לבעיות קשות ביכולת החסות לקלוט נערים ולספק להם טיפול משקם איכותי. לדברי המבקר המחסור העמוק והממושך בכוח אדם מקצועי, ובפרט במדריכים חינוכיים ובעובדים סוציאליים, גרם לאיבוד חסר של מכסות במעונות ולכך ש"מאות בני נוער ממתונים חודשים ארוכים להשמה במעונות, אף שהיה בכך כדי לסכן אותם ואת סביבתם" (מבקר המדינה, 2009). כשלים אלה נובעים מכך שתנאי העבודה האמורים מובילים לקושי רב בגיוס כוח אדם. מסגרות רבות אינן מאוישות באופן מלא, וחלקן אף נסגרות (בשנת 2011 נסגרו חמש מסגרות), על אף יכולתן הפיסית לקלוט נערים הזקוקים לשירות, והם נשארים ללא מענה ברחוב או בבתי כלא.

יתרה מזאת, העומס משנה את אופן העבודה של העובדות הסוציאליות במוסדות החסות. כדברי נעמי:

העבודה שלי צריכה להיות ליזום פרויקט, להעביר קבוצות, לא לראות רק את הפרט, אלא לראות את הפרט כקורבן של מצב חברתי. המערכת מחייבת אותך, משיקולים כלכליים, להפוך את מצבו החברתי של הפרט לפתולוגיה, לבעיה אישיותית – הפרעת אישיות, הפרעת אכילה וכו'.

נעמי סיפרה שבתחילת דרכה טיפלה בנערה שלא מדברת עם אמה מזה שנים. לאחר שהגיעה למסקנה שהטיפול בנערה מחייב גם חידוש וחיזוק הקשר עם האם, יזמה טיפול משפחתי בהשקעת זמן הגדולה לאין ערוך מהזמן המוקצב. על אף הצלחתו המשמעותית של הטיפול, מנע החסר במכסת השעות המשולמות חזרה על הניסיון המוצלח במקרים אחרים.

כפי שצוין לעיל, עומס עבודה כבד ביותר רווח גם בשירותים הציבוריים, וייתכן שחלק מהחיבורים המצוינים כאן, בין עומס עבודה לבין איכות הטיפול, רלוונטיים גם לניתוח העבודה הסוציאלית בשירותים הציבוריים. עם זאת, לטעמנו, השירותים המופרטים מובחנים לא רק מכיוון שהעומס חמור יותר, אלא גם בשל חשש שהשלכותיו מקבלות ביטוי מיוחד. זאת מכיוון שההיגיון הניהולי של ניהול שירות בדרך של מיקור חוץ מחייב פיקוח של הגורמים הציבוריים. וכדי שפיקוח זה יתממש, יש צורך בדיווח תקופתי של העובדים בשירותים המופרטים. ואולם כדי שדיווח מסוג זה ייעשה באופן סדור וממצה, נדרש להקצות לו זמן ומשאבים. אין זה מפתיע אפוא שהיכולת להפיק דו"חות במציאות

המתוארת, שבה הטיפול עצמו נפגע בשל עומס העבודה, אינה יעד ריאלי. למעשה, אף שאין מאמר זה מתיימר לטעון שהמרואיינות מהוות מדגם מייצג, חשוב לציין שכאשר הן נשאלו באשר לפרקטיקת הדיווח שלהן, אף לא אחת דיווחה על נוהל מקובל של כתיבת דו"חות מקצועיים ותקופתיים ממצים. לדברי אסתר, למשל, בשל מחסור בכוח אדם, עובדים סוציאליים במערכת הדיווח המוגן "לא מגיעים לתייעוד נורמלי, התיקים מוזנחים. [...] רק מכבים שריפות, [מטפלים] במטופלים אובדניים, [ולעתים נדרשים גם] לבישול ולניקיון". התוצאה היא שלא נותר זמן לטיפול עקיב ומסודר של המטפל בחוסה, ובוודאי לא נותר זמן לתעד את איכות הטיפול ואת מידת הצלחתו. העדר זה פוגע כמובן באפשרות לפיקוח אפקטיבי.

מתנאי העסקה לתחלופה של כוח אדם ו"השלמת הכנסה"

אין זה מפתיע שלתנאי ההעסקה הנחותים בשירותים המופרטים יש השלכות על איכות השירות, כפי שעולה מדברי המרואיינות המעטות שמצוטטות במאמר זה. נציין כאן שתי השלכות בולטות: (א) בשל תנאי ההעסקה הנחותים יימנעו אנשים בעלי יכולות וכישורים, אשר להם אפשרויות תעסוקה רבות יותר, מלהגיע לשירותים החברתיים או יעזבו תוך זמן קצר. (ב) תנאי ההעסקה עשויים להוביל, במקרים הרלוונטיים, עובדות סוציאליות "להשלים הכנסה" באופן פרטי. נבהיר בקצרה את שתי ההשלכות האלה.

שרון, שניהלה כאמור הוסטל לתשושי נפש, מצביעה על המקור לתנאי ההעסקה הנחותים של עובדות סוציאליות בשירות. לדבריה "השכר של העובדים לא מעוגן בשום דרך ותלוי בחסדיו של היזם. התוצאה היתה איכות נמוכה של אנשים כי המשכורת גרועה וניש" תחלופה מטורפת של עובדים".

תופעה דומה עולה כשבוחנים את התהליך במוסדות רשות חסות הנוער. עם העמקת הליך ההפרטה והשחיקה התקציבית שנלוותה אליו, קוצצו תקציבי הפעילות של המעונות וההוסטלים באופן שהביא לשחיקת שכרם של עובדי העמותות בשיעור של עשרות אחוזים וליצירת פערים גדולים בין תנאי העסקתם לאלה של עובדי מדינה שמבצעים עבודה זהה (שתי"ל, 2012). רבים מעובדי העמותות, ובמיוחד עובדים שנקלטו בשנים האחרונות, משתכרים שכר מינימום או שכר הנושק למינימום. על שעות לילה משולם לעובדים שכר הנמוך משכר המינימום, אף שבמקרים רבים הם נדרשים לעבודה אקטיבית (שתי"ל, 2012). בהתאמה, משך תקופת ההעסקה הממוצעת של עובדים התקצר בצורה קיצונית. בעוד שלפני כשש שנים עמד ממוצע ההעסקה של מדריך על כשלוש שנים, תקופת ההעסקה הממוצעת עומדת היום על כשנה וחצי (כהן, 2011). בעוד שלפני הפרטת המסגרות היתה העבודה ברשות משרה מבוקשת ("אימפריה", כדברי נעמי, אשר עבדה באחת העמותות), כיום היא משמשת מעין "התמחות" לעובדות סוציאליות צעירות,

הרואות בה, לדבריה, תחנת מעבר. עוד היא אומרת, שמכיוון שעובדות סוציאליות ברשות חסות הנוער מועסקות (דרך אחת משתי העמותות האמורות) בחצי משרה, הן נדרשות להשלים את שכרן בעבודות נוספות. כאן אנו מגיעים לעוד השלכה חמורה של הפגיעה בתנאי ההעסקה: הצורך בהשלמת הכנסה מוביל, לעתים, לערבוב בין שירות ציבורי (כלומר במימון ציבורי, אף שהוא מסופק דרך עמותה) לבין שירות פרטי.

בתייה מספרת על מתמודדת שביקשה ללכת למועדון בליווי צמוד של המדריכה. פעולה זו, המחייבת ליווי של 12 שעות, אינה אפשרית במסגרת השירות שנקבע לה, הכולל שש שעות ליווי בלבד. לדבריה של בתייה, מנהל העמותה הציע שמשפחה של המתמודדת תשלם למדריכה באופן פרטי. ערבוב זה בין הפרטי לבין הציבורי מאפיין את מערכת השירותים החברתיים בישראל (ראו ברק-ארוז, 2008), ויש לו פוטנציאל בעייתי למדי. מקור הקושי הוא בשינוי טיב מערכת היחסים בין המלווה (המדריכה או העובדת הסוציאלית) לבין המתמודדת. מערכת יחסים זו, שאמורה להיות בנויה על אמון ועל יעד של שיקום, מנותבת לכיוון של יצירת תלות, שכן ככל שהמתמודד יהיה זקוק למלווה, כך תגדל האפשרות להכנסה "צדדית". הבעייתיות העולה כאן מורכבת: היא התחילה בנכונות מנהל העמותה לכרוך את עבודתה הסדירה של בתייה (הנעשית במימון ציבורי) בעבודה "משלימה", שהיא המשך ישיר למשרתה בעמותה, אולם במימון פרטי. בתייה אמנם היתה מודעת לניגוד העניינים שתיקלע אליו אם תקבל את ההצעה, אבל בכל זאת שקלה אותה בכובד ראש, כי משכורתה ה"רשמית" לא מאפשרת לה רמת חיים הולמת. יש לציין שבתייה סירבה להצעה זו, בסופו של יום, אבל חברות אחרות שלה קיבלו הצעות דומות, ונענו להן.

פיקוח מוגבל ולא ממצה

עם צמיחת מגמות ההפרטה הנרחבות והמשוכללות, מצופה היה כי תתלווה אליהן רגולציה מותאמת וסדורה. אך נראה שהפיקוח הממשלתי על השירותים אינו ממלא את ייעודו המצופה, לא ברמת הגדרת התפקיד ולא ביישום המדיניות בפועל. בשירותים רבים הפיקוח האמיתי, אשר היה ניתן לצפות שילווה בביקורות פתע ובבחינה פרטנית של דו"חות טיפול, בשיקום ובהתקדמות, בראיונות עם עובדים ועם מטופלים, מוגבל למדי, בלשון המעטה. ממחקרן המקיף והעדכני של להט וטלית (2011) עולים מספר מאפיינים מרכזיים אשר נקשרים לתבניות ההעסקה (של עובדים סוציאליים בתחומי הטיפול וכן של המפקחים עצמם). נציין להלן מספר מאפיינים עיקריים, ונשלב בהם דוגמאות שעלו מתוך הראיונות:

- ניגוד עניינים מובנה (כלכלי): מפקחים הצביעו על קושי בפיקוח על עמותות, שכן "קשה לבקר את מי שבזכותו אתה מתקיים" (שם, עמ' 46). תובנה זו מסבירה, אולי,

את תמיהתה של נעמי, אשר עבדה בעמותה במסגרת רשות חסות הנוער. לדבריה, אף שהמוסדות מצויים בבניינים ישנים, שבהם הצנרת מקולקלת, הפסקות החשמל שכיחות, אין מזגנים ואין מספיק חדרים ("למדריכים אין חדר צוות, אז הם ישנו בחדר של המנהלת על הרצפה. אין מקום לבית ספר, אז הנערות לומדות במטבח"), לא נעשה דבר לתיקון המפגעים (לפחות לא במקרה שנעמי מתארת). בה בעת פעל הפיקוח באופן יזום דווקא בהקשר שעמד בסתירה לאינטרסים של העובדים. כשעובדי העמותות ביקשו להקים איגוד עובדים, לדברי נעמי, אימץ הפיקוח את עמדת העמותות וניסה למנוע זאת.

- ניגוד עניינים מובנה (קולגיאלי): מפקחים רואים עצמם בעיקר כעובדים סוציאליים אשר תפקידם העיקרי הוא ייעוץ והנחיה, ולא פיקוח במובנו הרגולטורי, עד כדי כך שלעתים מפקחים לא מכינים דו"ח פיקוח כלל (שם, עמ' 37-38). להט וטלית מציינות, בלא פירוט, ש"היום מושם במשרד דגש רב יותר על מרכיבים פיקוחיים". נעמי, המרואיינת שלנו, ציינה דווקא שתפיסת הפיקוח במוסדות החסות עיקרה פיתוח והכשרות מקצועיות, ולא בקרה של איכות הטיפול.

יתר על כן, יש סימנים לכך שגם תחומים אלה עוברים תהליך של הפרטה. ברשות חסות הנוער הועברו, בתהליך הדרגתי, תפקידים משמעותיים הנוגעים להכשרות ולפיתוח מקצועי מדרגי הפיקוח (אגף תקון במשרד הרווחה) לעמותות. בין היתר הועברו לעמותות הסמכויות של המערך הסוציאלי, הפורום המקצועי והאחריות לארגן סמינרים וימי עיון. בצד ההערכה הרבה של נעמי לאנשי הפיקוח ("יושבים שם אנשים מצוינים", לדבריה), ניכר בדבריה הדכדוך בשל התהליך שעבר מערך זה. סמכויות ההכשרה והפיתוח המקצועי עברו פורמלית לעמותות, אך העברה זו לא תורגמה למשאבים כספיים: "כוח האדם שהיה בפיקוח היה של 30 שנה, כוח אדם מקצועי ועצום שפשוט הלך לאיבוד. פשוט רצו לקצץ את זה, בלי להעביר כסף לעמותות, ולכן כמובן עד היום, שלוש שנים אחרי, אין הכשרה או פיתוח מקצועי".

- הכשרה ותנאי עבודה: מודל העבודה שהתפתח ב-30 השנים האחרונות מוביל מפקחים, עובדים סוציאליים בעצמם, ברשויות המקומיות ובמשרדי הממשלה לתסכול לא מבוטל, שכן הם אינם מרגישים שהוענקו להם הכלים הנדרשים לביצוע עבודתם. להט וטלית מצטטות מפקח אשר מלין כי "ההפרטה הזו מחייבת את העובדים הסוציאליים להיות מהנדסים, עורכי דין, כלכלנים... וזה אבסורד" (שם, עמ' 47-48). הד לדברים הללו מצוי בדברי בת-שבע, מפקחת מחוזית במשרד הרווחה, שהתראיינה גם היא לצורך כתיבת מאמר זה. לדבריה, המפקחים לא עוברים הכשרה מקצועית מסודרת טרם כניסתם לתפקיד ולא בהמשך; תנאי העסקתם ירודים ואינם מעודדים עבודת שטח והגעה לרשויות ולמסגרות. בין היתר, מציינת בת-שבע, "אין תנאים לעבודת שטח ויציאה לעבודה ברשויות, לא מחשוב,

לא ניידות, לא שעות נוספות, צריך להוסיף עוד תקנים ועוד אמצעים ליישום. המפקחים אינם ניידים ולא מקבלים החזרים על נסיעותיהם התכופות והמרובות. כמו כן אין ברשותם אמצעים לעבודת שטח כגון מחשב נייד.”

- עומס עבודה: ברבים מהאגפים אין התקינה של מפקחים מאפשרת פיקוח בעל משקל. העומס נובע ממספר מסגרות הולך וגדל וכן מריבוי גורמי ניהול וארגון פרטיים וחיצוניים, כל זאת ללא תקינה או הגבלה של מספר המסגרות למפקח. כך למשל באגף לטיפול באדם המפגר מפקח אחד אחראי על למעלה מ-30 מסגרות (שם, עמ' 37). משיחות עם המרואיינות, כמו גם מהמחקר של להט וטלית, נראה שהפיקוח במקומות אחרים בעייתי עוד יותר. מפקח בתחום הנוער בסיכון מסר שהפעם האחרונה שהוא ביקר במעון "היתה לפני שנתיים" (שם, עמ' 45), ונציגי הרשויות המקומיות מצביעים על כך שאם מפקח מגיע פעם בשנה "זה כבר הרבה" (שם).

כל האמור לעיל מתיישב היטב עם תיאורה של בת-שבע. לדבריה, בעידן ההפרטה גדל באופן משמעותי מספר המסגרות שיש לפקח עליהן, כאשר מנגד אין הנחיה או הגדרה ברורה לתקן של מפקח. העדר תקן מוגדר מותיר את המפקחים בעומס גדול ועם יכולת מועטה להוות גורם משפיע בכלל המסגרות. את השלכות העומס המוטל על המפקחים מתארת נעמי, אשר עבדה בעמותה במסגרת רשות חסות הנוער: "אף אחד לא בדק את העבודה שלי בחיים. הדרך היחידה של מפקחת הטיפול לדעת אם אני לא עושה נזק זה במקרה שהיא מגיעה לוועדות על נערה, אחת לחצי שנה. וגם זה נדיר, כי לא כל המפקחות מגיעות ... לרוב המפקחות לא מגיעה."

להט וטלית מחזקות רושם זה. הן מצטטות בכיר במשרד אשר, בהתייחסו לאגף לטיפול באדם המפגר, אמנם טוען ש"המפקחים נמצאים [במקום] די הרבה יחס לאגפים אחרים", אבל "אני לא בטוח שהמפקחים יודעים באמת מה קורה במעון" (שם, עמ' 43). למעשה ייתכן בהחלט שעומס העבודה ותנאי העבודה של המפקחים מובילים לניתוב של הגדרת התפקיד. כך, הן מציינות ש"הדגש של הפיקוח מושם על החיסכון ולא על איכות השירותים"; [...] אין מספיק מפקחים מומחים בתחום הפיגור" (שם, עמ' 42).

נעמי מתארת כיצד הקיצוצים במשאבי כוח האדם במוסדות חסות הנוער פגעו קשות גם בתחומי הפיקוח. לדבריה, בתחילת שנות ה-2000 היו שתי מפקחות אחראיות על כל מוסד – האחת אחראית על הטיפול והאחרת על תחום התברואה, הבינוי והתשתית. לטענתה, גם בתקופה זו היה ניכר שלא די בתקנים האלה. היא מפרטת כיצד עובדות סוציאליות, ובהן היא עצמה, נאלצו לקבל החלטות משפטיות הרות גורל (במקרה של בריחה מהמוסד למשל), משום שהמפקחת לא היתה פנויה בשל עומס עבודה בלתי נתפס. והנה בשנים האחרונות חל עוד קיצוץ בתקנים, והיום מפקחת אחת אחראית על כל מוסד.

לדברי שרון, שניהלה הוסטל לתשושי נפש, הפיקוח על המוסד היה פסיבי. כשנתגלו ליקויים חמורים, הגיעה המפקחת על ההוסטל לביקור במקום רק בעקבות לחץ מתמשך של שרון ולא באופן יזום, וגם כשהעבירה ביקורת על היזם או על התנהלותו, לא היו לביקורת הזו "שיניים", לא הוגדר זמן לתיקון הליקויים ולא הוגדרו סנקציות שיינקטו אם לא יתוקנו הליקויים, ועל כן הדברים נשארו על פי רוב בגדר המלצה. שרון מוסיפה ומספרת כי לא היה כל פיקוח בכל הנוגע לפעילותה שלה. לדבריה "משרד הבריאות לא בדק מעולם אם יש או אין ישיבות צוות, אם יש או אין הכשרה. לגבי המתמודדים להם נדרשה להכין תוכנית אישית לכל אחד, לא בדקו אם יש או אין תוכנית שיקומית אישית, לא בדקו כלום".

- ביקורות פתע: הסוגיה של ביקורות פתע ראויה לדיון מיוחד, שכן קשה להעלות על הדעת פיקוח רציני בלי ביקורות מסוג זה. ציינו לעיל את הקושי, בלשון המעטה, של עובדות סוציאליות לנסח דו"חות טיפול במסגרת העומס הכבד המוטל עליהן. בהעדר תיעוד כאמור, כיצד הן צולחות את ביקורות הפתע של המפקחים? אף שלהט וטלית מציינות את קיומן של ביקורות פתע (שם, עמ' 36), הבהירה נעמי, ללא כחל וסרק, שככל הידוע לה פשוט "אין ביקורות פתע". לעומתה ציינה לפנינו אסתר, כי בהוסטלים לתשושי נפש שבהם עבדה היה נהוג לקבל התראה לפני הביקורת, כך שיתאפשר לצוות להכין את המקום ולעובדות הסוציאליות למלא טרוראקטיבית "הר של תיקים", הקשור באופן חלקי למציאות. על התהליך ניצחה, לדבריה, מנהלת ההוסטל.

גם בתיה, אשר הועסקה במערך הדיור המוגן, העידה על תמונה בעייתית דומה למדי. לדבריה, עובדים סוציאליים מונחים "ליצור בדו"ח מציאות לפיה צריך לתת שירות לאדם, [...] להמציא כל מיני דברים כאילו שהאישה צריכה גם כאשר הדבר לא נדרש".

מה בדבר הפיקוח האקטיבי של משרד הבריאות, שאינו תלוי בדו"חות? כאן העומס המוטל על המפקחים שב ומבהיר מדוע אין לתלות בו תקוות רבות. לדברי בתיה, בשל מספר הדיירים ומיעוט האחראים מטעם משרד הבריאות, אין סיכוי לעמוד באופן אמיתי על מצב הדיירים. התוצאה היא שהמשרד "יכול לראות דייר אחת לשנה או אפילו לכמה שנים". לכן אין כל בעיה "לנפח קצת יותר את מה שעושים".

לסיכום סעיף זה, נזכיר שגם במקרים שבהם יש הנחיה מדויקת באשר לתוכני הבדיקה הנדרשים (ובמקרים רבים אין הנחיה כזו), אין היא כוללת פיקוח על תנאי העסקתם של העובדים במסגרות (ראו גם להט וטלית, 2011, עמ' 39). דוגמה לכך מובאת גם בדבריה של בת-שבע, מפקחת מחוזית במשרד הרווחה. לטענתה, לא הועבר לה הסכם שכר המינימום הענפי שעליו חתמו משרדי הממשלה מול ההסתדרות ואיגוד העובדים הסוציאליים, ואשר הועבר עם הנחיות ביצוע ממשרד האוצר למשרדים הרלוונטיים וממנו

אל הגופים המפעילים ומעסיקים עובדים סוציאליים, ולא ניתנו לה כל הנחיות לוודוא ביצועו. בת-שבע ניסתה לפנות לפיקוח הארצי בנושא, ושם נאמר לה כי האחריות לכוח אדם היא באגף ארגון ומינהל במשרד. אבל באגף ארגון ומינהל נאמר לה שהם עוסקים רק בעובדים בתקן ולא בשירותים המופרטים.

סיכום ומבט לעתיד

מאמר זה סוקר את ההשלכות של הפרטת השירותים החברתיים על השירות הניתן לאוכלוסייה הזקוקה לו, תוך הדגשת תפקידן הייחודי של העובדות הסוציאליות המועסקות בשירותים אלה והמציאות שהן נתונות בה. אין זה חדש כי מקצוע העבודה הסוציאלית מצוי במשבר מתמשך (הן במגזר הציבורי והן בשירותים המופרטים), מעין גרסה צינית ועצובה של "מעט המכיל את המרובה": מעט תקני כוח אדם, מעט משאבים, מעט הכשרות מכדי לטפל בריבוי אילוצים ומשימות, חלקם נובעים ממצב חברתי הולך ומתדרדר, וחלקם ממשלות אחרות המוטלות מכוח חקיקה פורה. שילוב בעייתי זה מוביל את העובדות הסוציאליות לעבודה במציאות משברית מתמשכת ול"כיבוי שריפות" (אופק, 2009; שניט, 2000, עמ' 383). מציאות זו מקשה עד מאוד, בלשון המעטה, על העובדות להתפנות לחשיבה סדורה ומרוחקת, ולבקר את אופן ההתנהלות סביבן ואת אופני הפעולה שלהן עצמן. בה בעת, בניגוד למציאות התעסוקתית של העובדות בשירות הציבורי, עומדות העובדות הסוציאליות בשירותים המופרטים בסיטואציה מורכבת פי כמה. מחד גיסא מצופה מהן, מתוקף האתיקה המקצועית ומחויבותן למקצוע, להוות "שומרות הסף" של טובת הפונים והאינטרס הציבורי בתוך המוסדות הפרטיים. מאידך גיסא ביטחונן התעסוקתי מצוי באופן מוחלט בידיהם הפרטיות של מנהלי העמותות והיזמים העסקיים ונשען על תקציבים לא סדירים מהמדינה. מנהלי עמותות וגופים למטרת רווח מכוונים במקרים רבים להגדלת רווחי המוסד ומשכורותיהם, ולא לאתיקה וליושרה המקצועית המתחייבות ממהות התפקיד (Schmid, 2003). במקרים אחרים, המשאבים המוגבלים שמשרדי הממשלה מעבירים לשירותים אלה מונעים מהם לתגמל ולהעסיק באופן ראוי. בעקבות מצב עניינים זה, עובדות ועובדים סוציאליים עלולים למצוא את עצמם (וכפי שראינו מוצאים עצמם לא אחת) נתונים להוראות בעייתיות, שרירותיות, לא אתיות ולעתים לא חוקיות. זאת בנוסף לעומס אדיר ולשחיקה קשה. לכל אלה מתווסף העדר פיקוח ממצה ומקיף, המותיר את העובדות בודדות במערכה ללא יכולת אמיתית להגן ולדאוג לאוכלוסיות שהן מופקדות עליהן.

כיצד ניתן להתמודד עם הכשלים המפורטים במאמר זה? אפשרות אחת, שאינה נראית ריאלית בשלב זה, היא הפסקת מיקור החוץ וכניסה מחדשת של המערכת הציבורית לנעלי היזמים והעמותות, ולו רק במקרים שבהם מבקר המדינה וגורמים אחרים מתריעים על כשלים עמוקים ומתמשכים.

על רקע ההיתכנות הפוליטית המוגבלת, בלשון המעטה, של אפשרות זו, יש מקום לחשוב על הפרדה בין מסגרת ההעסקה של עובדי השירותים לבין מסגרת ההתקשרות. במלים אחרות: המדינה תמשיך להתקשר עם עמותות ואף עם תאגידים, אך עובדים סוציאליים (ואולי גם עובדים אחרים הממלאים תפקיד משמעותי בהליך הטיפול) ייקלטו כעובדי מדינה. כך יתאפשר לעובדים לשמש מפקחים ברמה היומיומית, בלי לחשוש ממעסיקיהם (Freeman, 2000, p. 636). תבנית מעין זו נבחנה לאחרונה בהקשר של עובדי ההוסטלים המטפלים בניצולי שואה תשושי נפש (ניב, 2012). למותר לומר שגם פתרון זה ייתקל בקשיים לנוכח הרצון המובהק להקטין את היקפו של המגזר הציבורי.

אפשרות שלישית היא זו אשר עלתה במסגרת שביתת העובדים הסוציאליים במאמר 2011: צו הרחבה אשר יחיל את תנאי ההעסקה הקבועים בהסכמים הקיבוציים של עובדים סוציאליים במגזר הציבורי על אלה המועסקים בשירותים המופרטים. תנאים אלה כוללים ביטחון תעסוקתי, שכר שאינו מותנה, אפשרות לקידום והטבות נלוות. אף שלא מדובר בתנאי העסקה יוצאי דופן, הם יעודדו את העובדים הסוציאליים למלא את תפקידם בנאמנות ותוך מחויבות לאינטרס הציבורי, יצמצמו את התחלופה המהירה וישפרו את השירות.

עם חתימת מאמר זה פורסם קובץ המלקט את דו"חות צוותי המומחים שגובשו בעקבות המחאה החברתית (ספיבק ויונה, 2012). אנו רואים לנכון לציין בהסכמה את דברי ועדת המומחים לתחום הרווחה הנוגעים לסוגיית הפרטה במערכת זו, ולפיהם המשך יישום מדיניות הפרטה ומיקור החוץ במתכונתה הנוכחית, ללא בחינה ממשית של כלל השלכותיה ותוצאותיה, מהווה "ביטוי להסרת האחריות של המדינה להבטחת זכויותיהן הבסיסיות הפגיעות ביותר והתנערות ממחויבותה כלפיהן" תוך "פגיעה בזכויותיהם של עובדי הגופים המופרטים" (שם, עמ' 288, ההדגשה במקור). באופן ממוקד, אנחנו בטוחים שיש מקום למחקר אמפירי מעמיק של התופעות שנסקרו כאן והממצאים הראשוניים העולים מן השדה.

ולסיום, כל עוד נמשכת ההתקשרות עם עמותות ועם תאגידים למתן שירותי רווחה, יש לעמוד על כך שההצדקה להתקשרות זו, אשר באה לידי ביטוי בפיקוח משמעותי ואפקטיבי, תקבל ביטוי למעשה ולא רק להלכה. צעד זה דורש את הגברת מערך הפיקוח, הכשרה מקיפה, הקניית תנאים מיטביים לעבודה ושינוי אופי הקשר בין גופי הפיקוח לבין

היזמים. ללא צעדים אלה נופלת הלגיטימיות המוסרית, הציבורית והמשפטית של מיקור החוץ כולו.

מקורות

אגמון, ת' (2011). ניתוח תקציב ומדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנות הכספים 2010-2009. ירושלים: מחלקת המחקר והמידע של הכנסת.

אופק, א' (2009). דו"ח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

אפרים, ע' (2012). שנה לשביתה: העובדים הסוציאליים נשכחו (28 בפברואר). אוחזר מ-

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4195084,00.html>

ביאור, ח' (2008). עיני, זו ההזדמנות שלך להפסיק את החרפה. הארץ.

בניש, א' (2008). מיקור חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות "מרווחה לעבודה ובעיות כשלי הפיקוח". משפטים, לה, 283-349.

בן-ישראל, ר' (1999). מיקור חוץ (outsourcing) "מתמקרים" החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם – פרשנות אחרת. שנתון משפט העבודה, ז, 5-41.

ברק-ארז, ד' (2008). המשפט הציבורי של הפרטה. עיוני משפט, ל, 461-515.

גוצלב, ר' ובנימין, א' (2006). גמדים או רובוטים: מחויבות ודה-הומניזציה כלפי עובדים "זמניים" בקרב מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי. סוציולוגיה ישראלית, ז, 253-280.

גל, ג' (2010). שירותי הרווחה האישיים. נייר מדיניות 2010.07. ירושלים: מרכז טאוב. אוחזר מ-
Taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2009_Report_Personal_Services.pdf

גלין, א' (1999). מיקור חוץ (outsourcing) – מתמקרים החוצה: ההיבט הארגוני והניהולי. שנתון משפט העבודה, ז, 43-63.

גלין, א' (2001). על התיקון בחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם: האם יצא שכרנו בהפסדנו. עבודה, חברה ומשפט, 8, 103-126.

- דוידוב, ג' (2009). העסקה עקיפה. עבודה, חברה ומשפט, יב, 191-216.
- דורון, א' (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 34, 18-34.
- דורון, א' (2007). עיצוב מדיניות הרווחה בישראל, 2000-2005. בתוך א' אבירם, ג' גל ו' קטן (עורכים), מדיניות חברתית בישראל מגמות וסוגיות (עמ' 33-57). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דותן, י' ומדינה, ב' (2007). חוקיות ההפרטה של אספקת שירותים ציבוריים. משפטים, לז, 347-387 ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- החשב הכללי (2010). דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים ומשרדי הממשלה לעובדי הקבלן לשנת 2009. ירושלים: משרד האוצר.
- וורגן, י' (2006). העסקת מורים באמצעות גורמים מתווכים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.
- ועדת הכספים (2010). פרוטוקול (15 בפברואר). אוחזר מ-
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2010-02-15-01.html>
- זליכה, י' (2008). הגווארדיה השחורה. אור יהודה: כנרת זמורה ביתן.
- זמיר, י' (1996). הסמכות המינהלית. ירושלים: נבו.
- חסון, י' (2007). הפרטת השירותים הציבוריים בישראל – תמונת מצב. נייר שהוצג בכנס תעסוקת נשים בימי הפרטה.
- טביביאן-מזרחי, מ' (2007). העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.
- יברקן-דסטה, ר' (2008). עובדים "חורגים". מידעו"ס, 48, 18-19.
- כהן, ג' (2011). עובדי הרווחה הצטרפו למחאה: על המדינה לקחת אחריות לטיפול בנוער בסיכון. הארץ (4 באוגוסט). אוחזר מ-
<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1371474>
- להט, ל' וטלית, ג' (2011). תהליך בהתהוות או שינוי הכרחי? רגולציה בשירותי הרווחה האישיים בישראל. נייר מדיניות 2011.02. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- לוי, ש' (2008). המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

- מבקר המדינה (1994). דו"ח שנתי 44 לשנת הכספים 1993 ולשנת הכספים 1992. ירושלים.
- מבקר המדינה (2005). דו"ח שנתי 55 לשנת 2004 ולשנת הכספים 2003. ירושלים.
- מבקר המדינה (2009). דו"ח שנתי 59 לשנת 2008 ולשנת הכספים 2007. ירושלים.
- מירוני, מ' (1983). מיהו המעביד? הגדרת יחסי עובד-מעביד בתבניות העסקה מודולריות. עיוני משפט, ט, 542-505.
- מרון, א' (צפוי להתפרסם 2013). מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל. בתוך א' גלנור וא' פז-פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הפרטי לציבורי. ירושלים: ון-ליר.
- נדיב, ר' ופלדמן, י' (2010). היבטים פוזיטיביים ונורמטיביים של שוויון (או אי-שוויון) ביחסי העסקה משולשים בישראל. עבודה, חברה ומשפט, 12, 153-190.
- ניב, ש' (2012). מהפרטה להלאמה: ייקלטו עובדי ההוסטלים לניצולי שואה. גלובס (28 באוקטובר). אוחזר מ-
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000793512>
- סבירסקי, ב' (2007). ההפרטה במערכת הבריאות הציבורית בישראל: ביטוייה והשלכותיה. תל אביב: מרכז אדווה.
- סבירסקי, ש' וקונור, א' (2007). תמונת מצב חברתית. תל אביב: מרכז אדווה.
- סיני, ר' (2007). שליש מהעובדים הסוציאליים אינם עובדי מדינה. הארץ.
- ספיבק, א' ויונה, י' (2012). אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת. תל אביב: קו אדום, הקיבוץ המאוחד.
- פז-פוקס, א' (2009). מדוע זכויות עלי ספר נשארות עלי ספר? נגישות לזכויות חברתיות – רקע תיאורטי בתוך ג' גל ומ' אייזנשטט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (עמ' 29-78). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פז-פוקס, א' (צפוי להתפרסם 2013). שלושת הממדים החוזיים של תוכניות רווחה לעבודה. בתוך א' ברק ועמיתים (עורכים), ספר אלישבע ברק. ירושלים: נבו.
- פז-פוקס, א' (צפוי להתפרסם 2013). עובדים בעידן של הפרטה. בתוך א' גלנור וא' פז-פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הפרטי לציבורי. ירושלים: ון-ליר.

קאופמן, ר' ואהוד, ד' (2008). עובדים סוציאליים "מופרטים ושקופים". מידעו"ס, 48, 21-27.

קאופמן, ר', ברק, ד' ובליט-כהן, ע' (2007). בעיית העסקה פוגענית של עובדים סוציאליים המועסקים באמצעות חברות כוח אדם. נייר עמדה ליו"ר הכנסת במסגרת הדיון הציבורי בנושא ההפרטה. אוחזר מ-

www.shatil.org.il/files/%20עמדה20.pdf

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.

קרפל-הנס, מ', דורון, י' וקרן, א"ח (2008). עמדות של עובדים סוציאליים כלפי חוק ומשפט. ביטחון סוציאלי, 78, 69-99.

רביץ-מרגליות, ש' (2009). חברות שירותים, מזמיני שירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ואכיפת זכויותיהם של עובדי חברות שירותים. מחקרי משפט, כה, 525-562.

רוזנהק, ז' ואייזנשטט, מ' (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.

שדמי, א' (2012). ארץ מאובטחת: משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

שניט, ד' (2000). השפעת החקיקה על העבודה הסוציאלית. בתוך ח' הרצוג (עורכת), חברה במראה (279-397). תל אביב: רמות.

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

שפירו, ש', שרר, מ', קורין-לנגר, נ' ווייס, ע' (2002). התפתחות מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. חברה ורווחה, כב, 135-152.

שתיל (2012). נשים במקצועות הטיפול: תיאור מצב ומאבק. אוחזר מ-
http://www.shatil.org.il/files/Care%20Professions_web.pdf

Barak-Erez, D. (1994). A State Action Doctrine for an Age of Privatization. *Syracuse L. Rev.*, 45, 1169-1192.

Brodkin, E. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Soc. Serv. Rev.* 71, 1-33.

Day, P. R. (1981). *Social work and social control*. London: Taylor and Francis.

- DeHoog, R. & Salamon, L. (2002). Purchase of services contracting. In L. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to a new governance* (pp. 319-339). New York: Oxford University Press.
- Diller, M. (2000). The revolution in welfare administration: Rules, discretion and entrepreneurial government. *New York University Law Review*, 75, 1121-1220.
- Diller, M. (2002). Form and substance in the privatization poverty programs. *UCLA L. Rev.*, 49, 1739-1765.
- Doron, A. & Howard K. (1993). The privatization of social services in Israel and its effects on Israeli society. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2, 88-95.
- Freeman, J. (2000). The private role in public governance. *New York Law Review*, 74, 543-675.
- Freeman, J. (2003). Extending public law norms through privatization. *Harvard Law Review*, 116, 1285-1352.
- Gilman, M. (2001). Legal accountability in an era of privatized welfare. *California Law Review*, 89, 569-642.
- Handler, J. F. (1992). *Down from bureaucracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hasenfeld, Y. (1992). The nature of human services organizations. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (pp. 3-23). Newbury Park, CA: Sage.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy*. New York, NY: Sage
- Metzger, G. (2003). Privatization as delegation. *Columbia Law Review*, 103, 1367-1502.
- Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations. *Public Management Review*, 5, 307-323.
- Simon, W. H. (1983). Legality, bureaucracy, and class in the welfare system. *Yale L.J.*, 92, 1198-1269.