

האוניברסיטה הערבית בירושלים  
הפקולטה למדעי החברה  
בית הספר למדיניות ציבוריות

נייר מדיניות בנושא:

**הרחבת ההכרות של קובעי המדיניות ומתככני השירותים במשרד**

**הרווחה והשירותים החברתיים עם צרכי אוכלוסיות היעד**

במסגרת קורס 59109 : סדנת מבוא לניתוח מדיניות

צוות הקורס: ד"ר ענת גופן, רביב סובל ואהרון הינמן

מגישה: תכלת רמות 036544781

מספר מילים: 3484

יוני 2011

## תוכן העניינים

3 עמ'	הלקוח.....
4 עמ'	תקציר מנהלים.....
5 עמ'	רקע.....
6 עמ'	אוכלוסיות היעד של שירותי הרווחה האישיים.....
7 עמ'	שירותי הרווחה האישיים – עיצוב ותכנון.....
9 עמ'	תוצאות חוסר ההכרות בין מתכנני שירותי הרווחה לאוכלוסיות היעד.....
10 עמ'	הנדבך החסר בתכנון שר"א בישראל.....
11 עמ'	חלופה א' – העובדים הסוציאליים כצינור.....
11 עמ'	חלופה ב' – קבוצות מיקוד.....
12 עמ'	חלופה ג' – יום חשיפה.....
13 עמ'	השוואה בין החלופות.....
16 עמ'	טבלה משווה.....
16 עמ'	המלצה.....
17 עמ'	ביבילוגרפיה.....

## הלקוח

עו"ס מוטי וינטר, סמנכ"ל בכיר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ומנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים. הלקוח אמון על תכנון, פיתוח והספקת שירותי רווחה אישיים לאוכלוסיות היעד של המשרד וכן אחראי להישגי השירותים ויעילותם. יש בסמכותו לקבוע את נהלי העבודה במשרד ולכן, הפעלת החלופות המוצעות במסמך זה היא בתחום אחריותו.

הלקוח בעל ניסיון עשיר בעבודה עם אוכלוסיות היעד, הן בניהול אגפים אחרים במשרד והן כעובד בשדה ולכן הוא בעל מודעות לחשיבות ההכרות עם צרכיהן. כמו כן, הלקוח פועל לקידום תהליכים של שיתוף ציבור במשרד לכל אורך שנות עבודתו, תחום הקשור קשר ישיר לנושא מסמך זה.

## תקציר מנהלים

מערכת שירותי הרווחה בישראל אמונה על הספקת שירותים לכמיליון וחצי אזרחים בשנה. אזרחים אלה נמנים על האוכלוסיות המהוות את החוליות החלשות ביותר בחברה הישראלית. אוכלוסיות אלה הן בעלות מאפיינים ייחודיים ההופכים את תכנון השירותים עבורן למורכבים. המערכת זוכה לתקצוב משמעותי ומצופה ממנה להפעיל שירותים אשר יספקו מענה הולם לצרכים של אוכלוסיות היעד ויעזרו להן להחלץ ממצבי המצוקה בהם הן נתונות.

עם זאת, בחינה שיטתית של השירותים המוצעים כיום מראה כי השירותים נתקלים בקשיים בהשגת מטרותיהם. רבים מן השירותים אינם מצליחים להשיג את יעדיהם ואינם זוכים לשיתוף פעולה מצד אוכלוסיות היעד.

מסמך מדיניות זה מציע כי הנדבך החסר בתכנון השירותים, אשר יביא לקידום ההצלחות והשגת המטרות הוא **הכרות של קובעי המדיניות ומתכנני השירותים עם אוכלוסיות היעד**. הכרות כזו תעזור למתכננים להתגבר על הקושי במיפוי הצרכים המשתנים והמתפתחים ובכך תקדם מציאת מענים הולמים למצוקות שחוות אוכלוסיות היעד.

מסמך זה מציע כי הדרך היעילה, החסכונית והישימה ביותר לקדם הכרות זו היא באמצעות העובדים הסוציאליים הפועלים במחלקות לשירותים חברתיים, אשר במסגרת עבודתם נחשפים לאוכלוסיות היעד באופן ישיר. בכוחם של העו"סים לזהות את הצרכים והמגמות המשותפים ולהעבירם בצורה מקצועית אל קובעי המדיניות.

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים** (להלן: המשרד) הוא המשרד הממשלתי המופקד על אספקת שירותי רווחה, שהוגדרו בחוק, לאוכלוסיות מגוונות, ופיקוח על מתן שירותים אלו. המשרד פועל כדי לסייע לכל אדם הנתון במשבר בשל מוגבלות, מצוקה כלכלית, קשיי תפקוד, אבטלה, אפליה או ניצול. למשרד מעורבות מקיפה במגזרים שונים במשק. הנחת יסוד היא שמרבית אזרחי המדינה יזדקקו לשירותי המשרד באחד, או יותר משלבי חייהם. עם זאת, קיימות קבוצות באוכלוסייה אשר נזקקות ליותר שירותים מאחרות.

במסגרת השירותים אותם מעניק המשרד ניתנים שירותי הרווחה האישיים (להלן: שר"א). שירותים אלה ניתנים על ידי המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים (להלן: מלש"ח), או במסגרות מוסדיות, אשר נמצאות באחריות ובפיקוח של המשרד. השירותים ניתנים במגוון צורות: ליחידים, משפחות, קבוצות וקהילות.

שירותי הרווחה האישיים מסופקים למגוון רחב של אוכלוסיות יעד, ובתוכן בולטות מספר קבוצות. החלק הגדול ביותר מן ההוצאה מיועד למימון שירותים לזקנים, שירותי הסיעוד בעיקר, אך גם שירותים אחרים הניתנים בקהילה. נתח נוסף מיועד להפעלת שירותי שיקום ושירותי סיוע מסוגים שונים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים: אנשים הסובלים מפיגור, אנשים עם מוגבלויות, נוער וצעירים שעברו על החוק או מצויים בסיכון, משפחות במצבי מצוקה ומשבר, משפחות חד-הוריות, עולים, דרי רחוב ומי שסובלים מהתמכרות לחומרים פסיכו-אקטיביים.

ההוצאה הממשלתית על שר"א הסתכמה בשנת 2008 ב-6.8 מיליארד ₪ ומאז ניכרת מגמת גידול. בתקציב לשנים 2009-2010 עמדה ההוצאה על שר"א ל-7.5 מיליארדי ₪<sup>1</sup>. ההוצאה על שר"א בישראל מהווה חלק קטן באופן יחסי מסך ההוצאה החברתית. ההוצאה מיועדת למימון שירותים המסופקים הן באמצעות המלש"ח והן באמצעות מוסדות שונים, הפועלים באחריות המשרד. כמו כן כוללת את שירותי הסיעוד, המסופקים במסגרת חוק ביטוח סיעוד של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של שירותי הסיעוד הלך ועלה מאז הוחל ביישומו בראשית 1988 (גל, 2009).

<sup>1</sup> אתר אגף תקציבים: <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Pages/Fbudget.aspx>

## אוכלוסיות היעד של שירותי הרווחה האישיים

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1,274,317 מאזרחי מדינת ישראל רשומים במלש"ח<sup>2</sup>. נתון זה כולל את כל הרשומים בשירותי הרווחה, בין שהוגדרה להם נזקקות ובין אם לאו. הרשומים במלש"ח מהווים את קהל היעד העיקרי של שירותי הרווחה האישיים.

ניתוח של הלמ"ס הראה שפרופיל המאפיינים הדמוגרפיים של הרשומים במלש"ח שונה מזה של האוכלוסייה הכללית. נמצא כי קיים ייצוג יתר של נשים בקרב הפונים (53.5% בהשוואה ל-50.6% באוכלוסייה), של קשישים (19.1% מול 9.9% באוכלוסייה), של עולים חדשים בכלל (40.5% מול 31.6%) ושל העולים מאתיופיה בפרט (3.8% מול 1% באוכלוסייה) וכן ייצוג יתר של ערבים (23.3% מול 19.7% בהתאמה<sup>3</sup>).

בניגוד לשירותים חברתיים אחרים העוסקים במתן שירותים לכלל אזרחי המדינה כמו מערכות החינוך והבריאות, שר"א ניתנים לאוכלוסיות מוגדרות ובעלות מאפיינים ייחודיים. מרביתן של האוכלוסיות הללו סובלות מהדרה חברתית אשר באה לידי ביטוי בדחיקתן לשולי החברה ובנטייה לראותן כמי שאינן תורמות לרווחתה. קבוצות אלה נדחקות לשולי החברה בשל צבען, דתן, אזרחותן, בשל היותן עניות או מחוסרות בית. קבוצות נוספות נדחקות בשל התנהגות שונה או מוגבלות. שורשיה של ההדרה החברתית נעוצים בכישלון של המערכות הציבוריות האמונות על האינטגרציה החברתית, הכוללת את השירותים החברתיים הכלליים, מערכות החוק, הכלכלה והפוליטיקה (Berghman, 1995). נדבך נוסף של ההדרה החברתית טמון בהפנמת ההדרה על ידי המודרים. נוסף לתנאים האובייקטיביים, יוצרת החברה הסברים ודימויים שונים, המטילים מום, אשמה ודופי במודרים. מצב זה גורם לאוכלוסיות המודרות לבידוד כפול: מחד, הם מנוודים על ידי החברה ומוסדותיה, ומאידך הם פוסלים את עצמם ומקבלים עליהם את האחריות להדרה. הדרה חברתית מתייחסת גם למצב של נחיתות בהיבטים הסמליים של החיים החברתיים. אוכלוסיות מודרות הן קורבן לסטיגמה, לחוסר כבוד, או לחוסר קול ויכולת השפעה ברמה החברתית. חוסר קול מתייחס גם להיעדר האפשרות להשתתף באופן יעיל בשיח הציבורי (קרומר-נבו וברק, 2006).

מאפיין משותף שני של אוכלוסיות היעד הוא **ריבוי בעיות**. אוכלוסיות היעד של שר"א מתמודדות עם עומסי חיים רבים, מתמשכים ומעיקים. הקשיים עימם מתמודדות אוכלוסיות היעד נגזרים

<sup>2</sup> השנתון הסטטיסטי לישראל, 2010, מספר 61, פרק 7, תרשים 13.

[http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ\\_shnaton.html?num\\_tab=st07\\_13&CYear=2010](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st07_13&CYear=2010)

<sup>3</sup> מתוך: דוח הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים

ממחסור במשאבים, מסביבה מזניחה או מתעמרת, ממוגבלויות שונות או בעקבות אסונות ידי אדם או אסונות טבע. הקשיים מתווספים אחד לשני והופכים לבעיות "כרוניות". המאבק המתמשך מול ריבוי הקשיים והמצוקות נתפס כבלתי נגמר על ידי אוכלוסיות היעד, ולכן, עם הזמן, הן מותשות ומאבדות מיכולתן להמשיך ולהתמודד. אובדן היכולת להאבק בכוחות עצמן, מקטין גם יכולתן לדרוש מהחברה את המשאבים הדרושים להם ולהשתמש בהם לצורך פתרון מצוקותיהן (רוזנפלד וסייקס, 2000).

מאפיין משותף שלישי הוא **מחסור במשאבים**. בשל ההדרה החברתית וריבוי הבעיות אוכלוסיות היעד זקוקות למשאבים רבים. המשאבים הנדרשים הינם מוחשיים וקונקרטיים יחד עם צורך בתמיכות ושירותים פסיכו-סוציאליים. המשפחות המורחבות והקהילות אליהן משתייכות אוכלוסיות היעד אינן יכולות לספק או שאינן מספקות את המשאבים הנחוצים ולכן סובלות האוכלוסיות ממחסור. משאב נוסף אותו חסרות אוכלוסיות היעד הוא קשרים קהילתיים וחברתיים. רשתות חברתיות מספקות לאדם היחיד תמיכה, חומרית ונפשית, אשר מסייעת לו להתמודד עם קשיים, צפויים ומפתיעים כאחד. המחסור בקשרים אלה מותיר את אוכלוסיות היעד לבדן בהתמודדות מול המערכות החברתיות והציבוריות, מול הקשיים וההדרה. בדידות זו לא מאפשרת לאוכלוסיות היעד להשפיע על יחסי הכוחות ועל חלוקת המשאבים בחברה בצורה אשר תביא לקבלת המשאבים החסרים להם.

שר"א ניתנים לאוכלוסיות המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה הישראלית. לכן, האתגר המרכזי הניצב בפני מתכנני המדיניות ומפתחי השירותים הוא יצירת הכרות וקשר משמעותי עם אוכלוסיות אלה, לצורך הספקת שירותים הולמים לצורכיהן וחילוץן ממצבי המצוקה בהם הן נתונות.

### **שירותי הרווחה האישיים - עיצוב ותכנון**

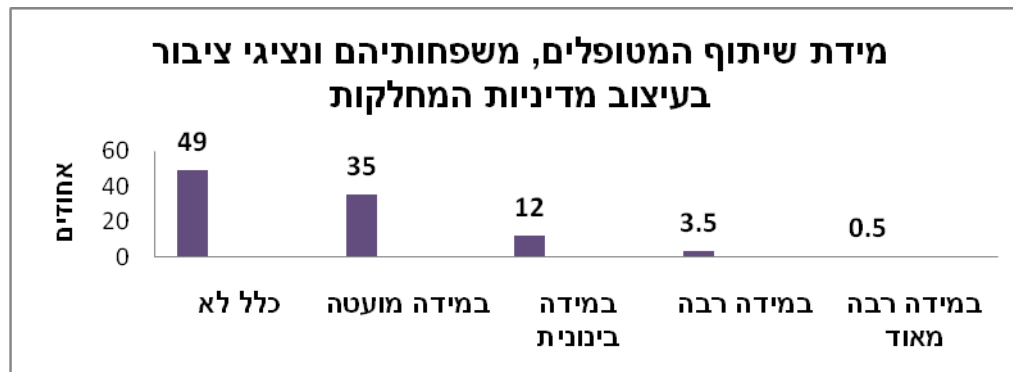
עיצוב שר"א נמצא בתחום האחראיות של המשרד. שר"א באים לתת מענה למגוון רחב של צרכים. רבים מצרכים אלה אינם קבועים אלא נתונים לשינויים תמידיים הנובעים משינויים כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים. בנוסף, מעת לעת עולים על פני השטח צרכים חדשים שלא היו מוכרים לשירותי הרווחה או שלא זכו לתשומת לב הולמת מצידם. מצב זה מקשה על קביעה ברורה של סוגי הצרכים הנכללים בטווח פעולתם של שר"א ומיקומם בסדר העדיפויות על מנת להקצות להם את המשאבים הנדרשים (קטן, 1998).

מיפוי הצרכים לקראת תכנון ופיתוח שירותים חדשים נעשה במסגרת העבודה במשרד על בסיס נתונים סטטיסטיים, ידע תיאורטי וניסיון הפעלתם של שירותים קיימים. נקודת המבט על צרכי אוכלוסיות היעד נוטה להיות 'מאסלואיאנית' ולפרק קשיים מורכבים ומצבים סבוכים לשורה של צרכים קונקרטיים ומוכרים. לאור זאת, המענים המסופקים נוטים להיות פשוטים, משועתקים מן העבר ולא משמעותיים בקונטקסט המצוקה הכללי. (שור ושור, 1988).

### חוסר שיתוף ציבור בתכנון תוכניות רווחה

שר"א, כפי שהם מעוצבים כיום, ממלאים את תפקידם בצורה חלקית בלבד. מצב זה משתקף הן במתן סיוע לחלק מהאוכלוסיות היעד בלבד והן במתן מענה חלקי לצורכיהן של אוכלוסיות אלו. מסמך זה גורס כי חלקיות זו נובעת מהידע החסר בעקבות השתתפות מוגבלת של אוכלוסיות היעד בעיצוב השירותים.

כיום, 85% מבעלי התפקידים במלש"ח מעידים על כך העדר שיתוף של אוכלוסיות היעד או נציגיהן בתהליכי עיצוב המדיניות או על שיתוף מועט בלבד<sup>4</sup>. יש להניח כי אחוזים גבוהים יותר יותר יוצגו במחקרים על שיתוף אוכלוסיות היעד בתהליכי עיצוב מדיניות שנעשים במשרד.



<sup>4</sup> דו"ח אופק- דו"ח מחקר: היערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים.



## תוצאות חוסר ההכרות בין מתכנני שירותי הרווחה לאוכלוסיות היעד

מחקרים שונים, איכותניים בעיקרם, מצביעים על כך שחוסר ההכרות עם צרכי אוכלוסיות היעד, הנובע מחוסר שיתוף של אוכלוסיות אלה, מביא ליצירת שר"א אשר אינם טובים דיים. כלומר, שאינם משיגים את יעדיהם או שאינם זוכים לשיתוף פעולה מצד אוכלוסיות היעד.

ניתן ללמוד על השפעות חוסר ההכרות המדובר דרך בחינה שיטתית של מחקרי הערכה שנכתבו על שירותים קיימים עבור המשרד. בחינה של מחקרי הערכה אלה מצביעה על מגמות משותפות לרבים מהשירותים.

### **תוכניות ושירותים שאינם משיגים את היעדים שלהם**

מחקר שהעריך את תוכנית "יחדיו"- תוכנית טיפולית לאמהות ממשפחות רב-בעיתיות שילדיהן מצויים בסיכון, בדק מהם המרכיבים בתוכנית אשר גרמו למשתתפות להרגיש שהתוכנית עונה על צרכיהן. המחקר מצא שני גורמים הפוגעים בתפיסת התוכנית כעונה על הצרכים: האחד, המשאבים הניתנים בתוכנית אינם נתפסים על ידי המשתתפים כמסייעים. הסיוע הכספי, הטיפול או הסיוע בעין אינו עונה על הצורך של המשתתפים ולו נשאלו, היו מציעים סיוע שונה. השני הוא כי המשאבים המסופקים בתוכנית ניתנים ללא רגישות להבדלים תרבותיים ובין-אישיים בין המשתתפים. הבדלים אלה משפיעים על צרכי המשתתפים ועל סוג המענים הדרושים להם (קרומר-נבו, 1997).

מחקר אשר עסק בבחינה של תוכניות להורים לילדים בגיל הרך מצא כי הורים רבים מפתחים רגשות מנוגדים כלפי העזרה הניתנת משירותי הרווחה. מחד, השירותים מסייעים להם להתמודד עם קשיי ההורות, מנגד, הם מדגישים את חוסר עצמאותם כהורים ומחזקים את תחושת העדר הבחירה והמסוגלות. הורים רבים מפרשים את העזרה כהוכחה לכישלונם (סטריאר, 2001).

מחקר שהעריך את תוכנית "משפחות" אשר נועדה לתת מענה למשפחות עם ילדים בגיל הרך הנתקלות בקשיים בהורות בחן את השינויים שחלו בקרב האמהות במהלך התכנית. המנחות דירגו את תפקוד האמהות בשישה תחומים. הדירוג נעשה בתחילת התוכנית ושוב בסיומה. רק בתחום אחד חל שיפור מובהק. בחמשת האחרים לא נמצאו הבדלים.

בחינה של התופעה במקומות אחרים בעולם מראה כי בארצות הברית, שירותים אשר תוכננו מראש תוך מתן דגש להבנת הצרכים של אוכלוסיות היעד השיגו את יעדיהם בצורה טובה יותר.

למשל, על פי חוק פדראלי מחוייב כל בית אבות ציבורי להקים ועד דיירים אשר מתווה את מדיניות המוסד יחד עם הגורמים האחרים. מאז יישום החוק זוכים בתי אבות אלה לעלייה ברמת שביעות הרצון של הדיירים.

### **תוכניות ושירותים שלא זוכים לשיתוף פעולה מצד אוכלוסיות היעד**

נמצא כי שיתוף הפעולה של אוכלוסיות היעד מתבטא בשני מימדים:

#### **קושי בגיוס משתתפים**

מחקר שבחן את יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה", אשר נועדה לעודד את הטיפול בילדים ובני נוער בסיכון בקהילות המוצא שלהם באמצעות תוכניות התערבות משפחתיות, מצא כי למעלה משליש מהמחלקות שתכננו שירותים על פי המדיניות ציינו את **גיוס המשתתפים לתוכניות כקושי**. הדבר מעלה את השאלה **בדבר מידת התאמתם של התוכניות והשירותים שפותחו לצרכים ולהעדפות של המשפחות והילדים**.

#### **הגעה לא סדירה למפגשים**

מן ההערכה של תוכנית "משפחות" עלה כי למרות שייעודה הוא לכל המשפחה, רק מספר קטן של אבות השתתפו באופן קבוע בתוכנית, על כל חלקיה. האבות חשו כי התוכנית לא מספקת להם מענים לצרכים שלהם בקשר עם הילד ו/או בת הזוג מחד, ולא מותאמת לאורח חייהם מנגד.

ממחקרים על תוכניות שאחוזי ההגעה למפגשים בהם גבוהים ועקביים ניתן לראות כי בכולם קיים יסוד משמעותי של שיתוף המשתתפים בתכנון המפגשים ובהעברתם. לדוגמה, תוכנית "בזכות עצמך" לאמהות חד-הוריות המתקיימת בירושלים.

#### **הנדבך החסר בתכנון שר"א בישראל**

לאור התופעות שנסקרו לעיל נראה כי **הנדבך החסר בתכנון שר"א בישראל הוא הכרות של קובעי המדיניות ומתכנני השירותים עם הצרכים של אוכלוסיות היעד**. הכרות כזו תעזור למתכננים להתגבר על הקושי במיפוי הצרכים המשתנים והמתפתחים ותקל על מציאת מענים ההולמים את מצוקות אוכלוסיות היעד.

הרחבת ההכרות של קובעי המדיניות ומתכנני שירותי הרווחה היא סוגיית מדיניות אשר ראוייה לפעול ולקדמה. להלן יוצגו שלוש חלופות המבקשות להרחיב את ההכרות.

## **חלופה א' - העובדים הסוציאליים כצינור**

חלופה זו מציעה לערוך שינוי בתפיסת התפקיד של העובדים הסוציאליים (להלן: עו"סים) במלש"ח ולמצבם בתור החוליה המקשרת בין המשרד לבין אוכלוסיות היעד. מיצוב עו"סים מקצועיים כחוליה מקשרת, המכירה את אוכלוסיות היעד ומודעת לצרכיהם מחד ומכירה את ההתנהלות ודוברת את השפה המקצועית מאידך, יביא להרחבת ההכרות של קובעי המדיניות במשרד עם צרכיהם של אוכלוסיות היעד.

עו"סים הפועלים במסגרת המלש"ח, מהווים את המסד עליו נשענים שר"א. העו"סים במלש"ח נתפסים בעיני אוכלוסיות היעד כנציגי הרשויות והם האחראים הישירים מבחינתם לאספקת המענים לצרכיהם. עם זאת, לא נתפסים העו"סים, בעיני אוכלוסיות היעד, כנציגיהם אל מול הרשויות.

עו"סים במלש"ח מתמחים, לרוב, בעבודה עם אוכלוסיית יעד מסוימת. במקרים אלה מוגדרים תחום עבודתו של העו"ס וסמכויותיו באמצעות חוק ותקנות. במסגרת עבודתם פוגשים העו"סים מאות פונים מאוכלוסייה מסוימת ובעקבות כך הם מסוגלים לזהות שינויים החלים בה, מגמות וצרכים משותפים. חלופה זו מציעה להתייחס אל נקודת מבטם הייחודית של העו"סים במחלקות והכרותם עם צרכי אוכלוסיות היעד **כמשאב אשר יביא להרחבת ההכרות** המובנה במערכת.

ביצוע חלופה זו דורש הזמנה של עו"סים העובדים במלש"ח לפגישות התכנון באגפיו השונים של המשרד, על פי תחום התמחותם. לפגישות יוזמנו לפחות שלושה עו"סים העובדים עם האוכלוסייה הרלוונטית והם יגיעו מערים שונות. מספר העובדים נועד להבטיח שלדעותיהם תהיה השפעה על תהליכי התכנון. הגיוון הגיאוגרפי יאפשר השמעה של מגוון דעות מקצועיות, המייצגות את השונות הקיימת בתוך אוכלוסיית היעד.

יתרונה של החלופה טמון באפשרות שהיא יוצרת להבעת הצרכים של אוכלוסיות היעד, תוך שמירה על שפה מקצועית משותפת והתנהלות עניינית ומקצועית.

## **חלופה ב' - קבוצות מיקוד**

חלופה זו מציעה להטיל חובה על עריכת קבוצות מיקוד של אוכלוסיות יעד למיפוי הצרכים הייחודים לפני פיתוח שר"א חדשים. קבוצות המיקוד יהוו במה להשמעת מגוון דעות, תפיסות ורצונות של חברים מאוכלוסיות היעד. קבוצות המיקוד מבטיחות ביטוי אותנטי של צרכי

האוכלוסיות, ללא גורמים מתווכים או התאמות לשפה מקצועית ונהלים. שימוש בקבוצות מיקוד יצור אצל קובעי המדיניות תמונה מצב עדכנית של המציאות כפי שהיא נתפסת אצל אוכלוסיות היעד.

חלופה זו קוראת לשינוי עקרוני בתפיסת הידע בקרב קובעי המדיניות במשרד. יש לראות באוכלוסיות היעד כשותפים לתהליך התכנון, בעלי ידע ייחודי ורלוונטי, המשקף את הדרך בה הבעיות עימן הם מתמודדים יוצרות את מצבי המצוקה ואת הצרכים השונים. בזכות ידע זה, מחזיקים החברים באוכלוסיות היעד בתפיסה ייחודית של השירותים שיספקו מענה הולם לצרכים. לכן, חובת שמיעת חברי אוכלוסיות היעד כחלק מתהליך התכנון מבטיחה כי השירותים שיפותחו יהלמו יותר את צרכי האוכלוסיה וההתאמה בין הצרכים למענים תהיה טובה יותר.

ישנה חשיבות רבה לשלב התכנון בו נערכות קבוצות המיקוד. יש להבטיח כי הקבוצות יערכו כבר בשלב העלאת הצורך והגדרת הבעיה. בשלבים אלה יכולת ההשפעה על התהליך היא הרבה והמשמעותית ביותר. שיתוף בשלב מאוחר יותר, בשלב גיבוש החלופות או הבחירה ביניהן, מתבטא בעיקר בתגובתיות והתנגדויות. כמו כן, בשלבים מאוחרים, היכולת לשנות את התוכנית היא מוגבלת וגדל הסיכוי שהערות שיעלו בקבוצות לא יבואו לידי ביטוי ביישומה. במקרה כזה קבוצות המיקוד תהא כעלה תאנה עבור קובעי המדיניות ולא תביא לשיפור השירותים המתוכננים.

לאחרונה חלה התקדמות באופן עריכת קבוצות מיקוד. גופים שונים מקיימים קבוצות מיקוד באמצעות האינטרנט. עם זאת, בחלופה המוצעת אין מקום להשתמש במתודה הממוחשבת בשל מאפייני אוכלוסיות היעד. לכן קבוצות המיקוד המוצעת ייערכו במספר מפגשים שיתקיימו במיקום נוח ונגיש למשתתפים. דגש נוסף לאפיון קבוצות המיקוד התאמת שפת ההנחייה בקבוצות למשתתפים בהם. כך מובטח כי תוצרי הקבוצות יהיו משמעותיים לתהליך התכנון.

### **חלופה ג' - יום חשיפה**

חלופה זו מציעה כי אנשי המטה של המשרד העוסקים בתכנון שירותים ופיתוחם יקדישו יום עבודה אחד בחודש להכרות עם אוכלוסיות היעד של המשרד. מפגש בלתי מתווך עם אוכלוסיות היעד יביא להכרות מחודשת של אנשי המטה עם אוכלוסיות היעד ובכך תצמצם את חוסר ההכרות.

ימי החשיפה יתבצעו באמצעות הגעה של אנשי המטה למלש"ח והצטרפות אל יומו של עו"ס במחלקה. במהלך היום יתלוו אנשי המטה לפגישותיהם הסדירות של העו"סים במלש"ח העובדים עם אוכלוסיות היעד ויחשפו לקשיים ולצרכים של האוכלוסייה. העו"ס לא ישנה את סדר יומו לרגל ביקור איש המטה, אלא ימשיך בעבודתו הסדירה. זאת על מנת להבטיח שאיש המטה ייחשף למציאות כפי שהיא, ללא התאמות כלשהן. כמו כן, יש לעמוד על כך שנוכחות איש המטה במחלקה לא תנוצל לפגישות עם מנהלי המלש"ח או גורמים מקומיים אחרים אלא תושקע בהכרות עם אוכלוסיות היעד בלבד.

על מנת להבטיח את יעילותה של חלופה זו יש לקיים את ימי החשיפה באופן סדיר, ללא תלות בעבודת המטה השוטפת. בצורה כזו החיבור עם אוכלוסיות היעד יהיה מובנה ורציף וילווה את אנשי המטה בעשייתם באופן קבוע.

דגש נוסף יושם על קיום ימי החשיפה במחלקות בערים שונות ובשכונות בעלות אוכלוסייה מגוונת. בצורה זו ייחשפו אנשי המטה למגוון הקיים בקרב אוכלוסיות היעד ויוכלו להכיר את המורכבות הקיימת באוכלוסיות אלה על כל גווניה.

המפגש האישי עם פרטים הנמנים על אוכלוסיות היעד ועם עו"ס המלווה אותם יעניק ליום החשיפה מימד אישי ורגשי אשר, בנוסף לשבירת השגרה שיום החשיפה מביא עימו, יבטיח כי היום יותיר חותם והשפעה על אנשי המטה.

### **השוואה בין החלופות**

ההשוואה בין החלופות המוצעות תעשה באמצעות ארבעה קריטריונים. מידת ביטוי הצרכים של אוכלוסיות היעד באמצעות החלופה המוצעת (50%), עלות החלופה (20%), השפעת החלופה על אורך תהליך התכנון (15%) ומידת הישימות של החלופה (15%). הקריטריון הראשון זכה למשקל הרב ביותר מכיוון שמטרת מסמך זה היא הרחבת ההכרות של קובעי המדיניות במשרד עם צרכים אלה. שאר הקריטריונים משווים בין הפנים המנהליים של החלופות ולכן משקלם פחות.

### **מידת ביטוי הצרכים של אוכלוסיית היעד**

ימי החשיפה היא החלופה אשר תחשוף את אנשי המטה לצרכי אוכלוסיות היעד בצורה הישירה ביותר מחד, אך ברזולוציה הנמוכה ביותר מאידך. על פי חלופה זו ייחשפו אנשי המטה לכארבעה מקרים מדי יום חשיפה. מצב זה לא יביא להכרות עם צרכי אוכלוסיות היעד אלא להכרות עומק

חוויתית שעיקר תרומתה בהיותה טריגר מחשבתי לאנשי המטה בעת תכנון ופיתוח תוכניות חדשות. לכן חלופה זו מדורגת במקום הנמוך ביותר בקריטריון זה.

קבוצות המיקוד יבטאו את הצרכים של אוכלוסיות היעד באופן האוטנטי ביותר וכמעט ללא גורמים מתווכים. עם זאת, בקבוצות המיקוד, על אף היותן מורכבות מפרטים שונים החברים באוכלוסיות היעד, יבואו לידי ביטוי צרכים ספציפיים של המשתתפים בקבוצה ולא בהכרח ניתן יהיה לזהות בעקבות כך צרכים משותפים ומגמות חוצות באוכלוסיות היעד.

מיצוב העו"סים כצינור להעברת הצרכים של אוכלוסיות היעד מבטיח כי הצרכים יבוטאו בשפה מקצועית אשר אנשי המטה וקובעי המדיניות מכירים. כמו כן, היותם של העו"סים אנשי מקצוע מוכרים מעניקה להם מעמד סביב שולחן הדיונים אשר מעניק לדבריהם תוקף וסמכות. יתרונה הגדול של חלופה זו היא נקודת המבט הרחבה שיש לעו"סים לגבי הצרכים המשותפים לכלל אוכלוסיית היעד ויכולתם לזהות מגמות חוצות. זוהי עמדה ייחודית ומשמעותית שבאמצעותה הם יהיו המבטאים הטובים ביותר לצרכי אוכלוסיות היעד. לכן חלופה זו מדורגת במקום הגבוה ביותר בקריטריון זה.

## עלות

העלות של כל אחת משלוש החלופות המוצעות אינה גבוהה. סך העלויות מסתכם בעשרות אלפי שקלים בלבד. למרות זאת, אין ספק כי עלות החלופות משמשת גורם משפיע בעת בחירה בין חלופות ולכן קיבל הקריטריון ביטוי במסמך זה.

החלופה הזולה ביותר מבין השלוש היא מיצוב העו"סים כצינור להעברת צרכי אוכלוסיות היעד. חלופה זו דורשת את נוכחותם של העו"סים בדיוני התכנון. סך העלות של חלופה זו מסתכם בשעות העבודה של העו"סים, שאינן מסתכמות בהיקף של יום עבודה מלא, ובהחזרי הנסיעות למקום הפגישה. השכר החודשי של עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים, בעל ותק של 15 שנים, הוא כ-4,500 ₪ לחודש. ולכן עלות יום עבודה תהיה 225 ₪. הכפלת העלות עבור שלושת העו"סים שיוזמנו לדיון והוספת תשלום אש"ל מסתכמת בפחות מ-1,000 ₪ לדיון. עלות ימי החשיפה תלויה במספר האגפים במשרד שיחליטו ליישמה, ובעלות השכר היומית של העובדים אשר יממשו את ימי החלופה. עלות יום חשיפה לעובד בודד לצורך מסמך זה תהיה 600 שקלים (לפי חישוב של משכורת חודשית לעובד מדינה זוטרי בשווי 12,000 ₪). החלופה היקרה ביותר היא קבוצות המיקוד. עלות עריכת קבוצת מיקוד היא כ-3,500 דולר, לקבוצה בת שמונה משתתפים.

על מנת לזהות צרכים משותפים ומגמות יש לערוך מספר קבוצות ולכן עלות עריכת קבוצות מיקוד לקראת תכנון שירות מסוים יכולה להגיע לעשרות אלפי שקלים.

### **השפעה על אורך תהליך התכנון ומורכבותו**

תהליך תכנון ופיתוח שירותים הינו תהליך רב שלבים וארוך. החלופה הנבחרת צריכה לשפר את התהליך וליעלו מבלי להביא להארכת התהליך או להחמיר את מורכבותו. לאור זאת, ימי החשיפה מהווים את החלופה היעילה ביותר. הטמעתם בשגרה החודשית של אנשי המטה תהפוך אותם לחלק בלתי נפרד ממשימות העובדים במשרד ולכן הם לא ישפיעו באופן ישיר על אורך התהליך ומורכבותו. החלופה שיעילותה היא הנמוכה ביותר היא קבוצות המיקוד. על מנת שחלופה זו תהיה יעילה ותממש את יעודה יש צורך בעריכת מספר קבוצות מיקוד עם משתתפים שונים, וכן יש לקחת בחשבון את זמן עיבוד הממצאים אשר יעלו בקבוצות. מיצוב העו"סים כצינור להעברת צרכי אוכלוסיות היעד ישפיע באופן מועט על אורך התהליך ומורכבותו. יישום החלופה דורש תיאום של מועדי הפגישות עם שלושה עו"סים ממלש"ח בערים שונות יחד עם שאר המשתתפים בדיוני התכנון.

### **ישימות**

קריטריון זה מבקש לבדוק את מידת הישימות של כל אחת מן החלופות. גורמים שיכולים להשפיע על מידת הישימות הן הפתיחות והנכונות לקבל את השינוי אותו מביאה החלופה לנוהלי העבודה במשרד. לפיכך, ימי החשיפה יהוו את החלופה בעלת הדירוג הנמוך ביותר מבחינת קריטריון זה. אימוץ החלופה ידרוש שינוי נהלי העבודה באגף, שינוי סדרי העדיפויות ואיתור זמן ליום החשיפה. הדבר דורש שינוי תפיסה והפנמת החשיבות של ימי החשיפה. שינוי כזה במשרד בירוקרטי עלול לארוך זמן רב ולהתקל בקשיים ארגוניים. קבוצות המיקוד דורשת אף הן התארגנות. על מנת שיהיו יעילות יש צורך בגיוס משתתפים מתאימים מקרב אוכלוסיות היעד. על מנת שהקבוצות יהיו ייצוגיות ככל הניתן יש לאתר ולהזמין משתתפים ממקומות שונים בארץ ולהבטיח את הגעתם. מאפייני אוכלוסיות היעד כוללים, לרוב, חוסר עקביות ונטייה לגלות חשש מפני פעולות של הממסד, ולכן סביר להניח שהזמנות רבות להשתתפות יתקלו בסירוב או שלא ימומשו. אי לכך, החלופה בעלת הדירוג הגבוה ביותר על פי קריטריון זה תהיה מיצוב העו"סים כצינור להעברת צרכי אוכלוסיות היעד. לאגפי המשרד גישה קלה לעובדים הסוציאליים במלש"ח,

ובעזרת עידוד של מנהלי המחלקות, ניתן יהיה להזמין בצורה מסודרת ויעילה עובדים להשתתף בדיוני התכנון.

#### טבלה משווה

סה"כ	ישימות (15%)	השפעה על אורך התהליך (15%)	עלות (20%)	ביטוי הצרכים של אוכלוסיות היעד (50%)	
10	3	2	3	2	העו"סים כצינור
7	2	1	1	3	קבוצות מיקוד
7	1	3	2	1	ימי חשיפה

#### המלצה

כל אחת משלוש החלופות המוצעות במסמך מדיניות זו תביא, בדרכה, להרחבת ההכרות בין קובעי המדיניות ומתכנני השירותים במשרד לבין אוכלוסיות היעד של המשרד. אולם, לאורם של הקריטריונים להשוואה בין החלופות, נראה כי החלופה אשר תביא להרחבת ההכרות בצורה המהירה, היעילה והמתאימה ביותר היא מיצוב העו"סים המתמחים באוכלוסיה מסוימת, כצינור להעברת הצרכים המשותפים לאוכלוסיה זו לשולחן התכנון. יתרונה של החלופה זו על פני האחרות בלט בשלושת הקריטריונים הנוגעים להטמעתה. עובדה זו מבטיחה כי החלופה ניתנת ליישום בצורה הקלה ביותר ובאופן מיידי, ללא צורך בשינויים מרחיקי לכת.

יישום החלופה יביא את צרכי אוכלוסיות היעד אל שולחנות התכנון במשרד, בשפה המוכרת למתכננים ולקובעי המדיניות ועל ידי כך תורחב ההכרות ושירותי משרד ותוכניותיו יזכו להצלחה רבה יותר ולשיתוף פעולה מצד אוכלוסיות היעד.



## ביבליוגרפיה

- אופק, א. **דוח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים**. האגף לתכנון, מחקר והכשרה, משרד הרווחה. 2009.
- גל, ג'. (2009), שירותי הרווחה האישיים. בתוך: **דו"ח מצב המדינה- חברה, כלכלה ומדיניות 2009**. דן בן-דוד (עורך), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, מרץ 2009.
- דולב, ט, סבו-לאל, ר. שמיד, ה. בר-ניר, ד. **מדיניות "עם הפנים לקהילה"**- מחקר הערכה, כמאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. 2008.
- חורב, ט. קופ, י. **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, פברואר 2008.
- מזרחי, ט. **דגמים לשיתוף לקוחות ואזרחים בתוכניות רווחה בארה"ב**. (תקציר), אגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה. 2005.
- סטריאר, ר. מהדרה למעורבות חברתית. **חברה ורווחה**. כ"א (2), 2001.
- קטן, י. שירותי הרווחה אישיים בישראל: סוגיות ודילמות מרכזיות. **בטחון סוציאלי** 53, 3-59. 1998
- קרומר-נבו, מ. מה עוזר בעזרה? הסתכלות מחדש על סוגיית העזרה לנשים ממשפחות רב-בעיתיות. **חברה ורווחה**, י"ז (4), 261-281. 1997.
- קרומר-נבו, מ. ברק, ע. מחקר פעולה משתף: מערכת הרווחה מנקודת מבטם של צרכני שירותי הרווחה. **בטחון סוציאלי**. 72, 38-11. 2006.
- רוזנפלד, י. סייקס, י. "והיינו הולמים"- לקראת שירותים טובים דיים בעבור משפחות וילדים. **חברה ורווחה**, כ" (4), 421-443. 2000.
- ריבקין, ד. **הערכת מרכזי הורים וילדים- דו"ח מסכם**, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. 2009.
- ריבקין, ד. ידגר, ס. הערכת תוכנית "משפחות", מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. 2008.
- דו"ח הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים בראשות יקותיאל צבע, ינואר 2010

Berghman, J. (1995). Social exclusion in Europe. In Root, G. (Ed). Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion. Bristol: The Policy Press.

יום עיון :

שיתוף לקוחות שירותי הרווחה, משפחותיהם והציבור הרחב: מס שפתיים מתמשך? במות הסגל הבכיר לרווחה, נובמבר 2008.