

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

שותפות בין-מגזרית:

כלוב של זהב למגזר השלישי?

מרכזי חוסן שדרות ויישובי עוטף עזה: מקרה בוחן לשותפות בין-מגזרית

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית וממשל
בהנחיית ד"ר מיכל אלמוג-בר

מגישה : רוני ליאור

דצמבר, 2015

תודות

לד"ר מיכל אלמוג-בר, על ההנחיה הבלתי-מתפשרת, העקבית והיצירתית, ועל הסבלנות הרבה, העצה החכמה והישירות המרעננת.

לאהוב לבי, ידידיה, שרק בזכותו כל זה בכלל התאפשר, ורק בזכות האהבה, התמיכה, הסבלנות וההכלה שלו, המחקר הזה קיים.

למשפחתי ולחברי על התמיכה לאורך הדרך ועל האמונה ביכולותי.

מחקר זה נערך לכבוד שלוש הנשים החזקות והאהובות, שבזכותן אני לא פוחדת מדבר

אסתר לייטנר ז"ל, סבתי, אהובת לבי וראש השבט

פרופ' רותי קלינוב ז"ל, סבתי, אהובת לבי החכמה

שרה מלול ז"ל, אמי והמגדלור של חיי

תכן העניינים

3	מבוא
	פרק א': סקירת ספרות
6	א.1. המגזר השלישי
8	א.2. יחסי הגומלין בין המדינה לבין ארגוני המגזר השלישי
9	א.3. מודלים להבנת היחסים בין המגזרים
13	א.4. מאפייניה של שותפות בין-מגזרית
14	א.5. התפתחותה וניהולה של שותפות בין-מגזרית
15	א.6. יחסי המגזר השלישי והמגזר הציבורי בישראל
17	א.7. המגזר השלישי בשותפות בין-מגזרית
	פרק ב': שיטת המחקר
19	ב.1. מטרות המחקר ושאלת המחקר
19	ב.2. מערך המחקר
21	ב.3. מגבלות המחקר
	פרק ג': ממצאי המחקר
22	ג.1. הרקע להקמת מרכזי החוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה
36	ג.2. המבנה הארגוני של השותפות
38	ג.3. התפתחות השותפות סביב מרכזי החוסן ומקומה של הקואליציה לטראומה בהתפתחות השותפות
45	ג.4. תפקידה של הקואליציה לטראומה בשותפות
60	ג.5. תוצאות השותפות עבור הקואליציה לטראומה
67	פרק ד': דיון ומסקנות
75	ביבליוגרפיה
85	נספחים

"המגזר השלישי" מייחד עצמו מן הממשלה ומן המגזר העסקי בכך שהארגונים החברים בו אינם ממשלתיים (non-governmental), ואינם מקיימים פעילות למטרות רווח (non-profit) (Salamon & Anheier, 1996). ארגוני המגזר השלישי מכוונים לשני סוגי מטרות – הספקת שירותים, ובמיוחד שירותים שאינם מסופקים על ידי המדינה, ופיתוח החברה האזרחית, כולל התארגנות אזרחית למטרת סינגור, לטובת עיסוק בעניין משותף או לטובת סיוע בין-אישי מסוגים שונים (גדרון וכץ, 2002). בשלושים השנים האחרונות נראתה צמיחה משמעותית בחלקו של המגזר השלישי במדינות מפותחות (Salamon, 1994; Salamon & Anheier, 1996); כץ, גידרון ולימור, 2009; גיידסטאר, 2014).

החל בשנות השמונים של המאה הקודמת זיהו חוקרים את התרחבותם והתפשטותם של שיתופי פעולה בין ארגוני המגזר השלישי ובין המגזר הציבורי – המדינה ומוסדותיה (לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013). מגמה זו היא חלק ממאפייניה של "המשילות הציבורית החדשה" (New Public Governance). במסגרתה, האזרח ממוצב במוקד המדיניות, ושביעות רצונו חשובה למחוקק; תפקידו של הממשל הוא בהכוונת "רשת מדיניות", המורכבת מפעילותו שלו, לצד פעילות המגזר השלישי והמגזר העסקי (בארי, 2014).

בישראל, היחסים בין המגזרים עלו לדיון הציבורי בזכות יוזמתו של המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בבאר-שבע, בראשית שנות ה-2000. אז, מינה המרכז ועדה בראשות הפרופ' יצחק גל-נור, שפרסמה המלצות מדיניות להסדרת יחסי המגזר השלישי והמדינה (גל-נור ואח', 2003). הצורך נבע מחד, מהיקף פעילותו של המגזר השלישי בישראל, ומתמיכת המדינה בו, ומאידך, מרגולציה כבדה ומגושמת של המדינה כלפי ארגוני המגזר השלישי ופעילותם (ארידור, 2006; כץ, גידרון ולימור, 2009).

בקיץ 2006, חלה תפנית ביחסי המגזר השלישי והמדינה בישראל, עקב תפקודו של המגזר השלישי במהלך מלחמת לבנון השנייה. בעוד שהשירותים הממשלתיים התקשו בהתמודדות עם הצרכים הרבים של החברה הישראלית, לחלל שהותירו נכנסו ארגוני החברה האזרחית (ר' דוח מבקר המדינה לנושא הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, 2007; גדרון ואח', 2007). פעילות ארגונים אלה, כמו גם שיתופי הפעולה בין אותם הארגונים לבין הרשויות המקומיות ומוסדות המדינה, נחקרו בהרחבה (למשל: כץ ואח', 2007; כורזים, 2007; נווה, 2008; בבלי ואח',

2007; פלץ, 2009). בעקבות התמורות החברתיות הללו, משרד ראש הממשלה החל משנת 2008 מהלך ממשלתי רחב-היקף (משרד ראש הממשלה, 2008). בשיאו התקבלה החלטת הממשלה מס' 3190, שעניינה חיזוק וביסוס היחסים בין הממשלה לבין המגזר העסקי והחברה האזרחית, ולאחריה הוקמו החל מ- 2009 שולחנות-עגולים (פורומים) בין-מגזריים בנושאים שונים (דושי ואח', 2010). לצד שינויי מדיניות אלה, הלך והתרחב המחקר העוסק ביחסי המגזר השלישי והמדינה בכלל, ובתחום השותפויות בין-מגזריות בישראל, בפרט (שמר ושמיד, 2006; שריר, היילברון ולזר, 2006; אורבך, 2008; אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; כורזים וניר, 2012).

בתוך הספרות על-אודות שותפויות בין-מגזריות, מתנהלים רוב המחקרים בהתמקדות על חלקו של המגזר הציבורי, או בהתמקדות על מערכות היחסים הנרקמות בין השותפים, יחסי הכוח ביניהם ועוד. מעטים המחקרים הממוקדים בתהליכים העוברים על ארגון המגזר השלישי המצוי בתוך שותפות בין-מגזרית.

מהמחקר הקיים עולה כי לשותפויות בין-מגזריות יתרונות משמעותיים עבור ארגוני המגזר השלישי: הגדלת המשאבים המופנים למטרותיהם, הגברת היציבות בפעילותם, פיתוח ידע ולמידה, הגברת הלגיטימציה הציבורית והרחבת מעגלי ההשפעה של הארגון (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; טליאס ואח', 2007; לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013; Gazley & Brudney, 2007; Graddy & Chen, 2006; 2007). אך בפני אותם ארגונים עומדים גם אתגרים, למשל שינויים באופן פעולתם עקב כניסה לסביבה מרובת-שחקנים (Stone, 2000), קונפורמיזם וצמצום הגמישות המקצועית והארגונית, עקב פחד מאבדן המימון הממשלתי (Di'Maggio & Powell, 1983; Schmid, 2013).

יחסי הכוחות המתהווים בשותפות גם הם אינם פשוטים. חלק מהחוקרים זיהו שהמגזר השלישי תופס עצמו כשותף החלש במערכת היחסים מול המדינה, גם במצבים בהם המגזר השלישי מביא עמו את המומחיות המקצועית הנדרשת לטובת קיום הפרויקט המשותף (Gazely & Brudney, 2007).

מחקר זה מבקש לבחון את פעילותם של ארגוני המגזר השלישי בשותפויות בין-מגזריות. פרויקט "מרכזי חוסן שדרות ויישובי עוטף עזה" מהווה מקרה בוחן לאופן שבו ארגוני המגזר השלישי פועלים בשותפויות בין-מגזריות, משפיעים עליהן ומושפעים מהן. המחקר מבקש להתמקד בפעילותה של עמותת "הקואליציה הישראלית לטראומה" בשותפות, במערכות היחסים שנבנו בינה לבין השותפים, התועלות שזכתה להן, והבעיות והאתגרים שעיימם התמודדה, עקב חלקה בשותפות.

לשם כך, נבחרה שיטת מחקר של חקר-מקרה איכותני. באמצעי זה, ניתן לבחון את תהליך בניית השותפות, אופיה, התפתחותה ותוצאותיה, דרך נקודות המבט של השותפים השונים. על מנת לעמוד על התפיסות של השחקנים השונים בשותפות נערכו ראיונות עומק חצי-מובנים, עם 13 אנשי מפתח בארגונים שלקחו חלק בשותפות: אנשי הקואליציה הישראלית לטראומה, נציגי ארגוני מגזר שלישי נוספים, נציגים ממשרדי הממשלה ונציגים מהשלטון המקומי. ניתוח הראיונות התבצע על ידי זיהוי תימות מרכזיות ודפוסים חוזרים, בהבניית נרטיב המעורבות בשותפות מרכזי החוסן.

העבודה בנוייה מכמה חלקים. ראשית, מוצגת סקירת ספרות על-אודות שותפויות בין-מגזריות ופעילותם של ארגוני המגזר השלישי בה. בהמשך, מוצגים שני פרקי רקע לממצאי העבודה: הראשון סוקר את הנסיבות ההיסטוריות להקמת השותפות סביב מרכזי החוסן שדרות ויישובי עוטף עזה, והשני מתאר את המבנה הארגוני והכלכלי של השותפות. לאחר מכן, מוצגים ממצאי המחקר, על פי שלוש תמות מרכזיות: התפתחות השותפות סביב מרכזי החוסן ומקומה של הקואליציה לטראומה בהתפתחות השותפות; תפקידה של הקואליציה לטראומה בשותפות; ותוצאות השותפות עבור הקואליציה לטראומה.

לבסוף, בפרק הדיון והמסקנות, נדונים הממצאים על רקע הידע הקיים על-אודות שותפויות בין-מגזריות, ומוצגת תרומתו להבנת מקומו של המגזר השלישי בשותפויות הבין-מגזריות. בכלל זה, מציג המחקר את התועלות הצומחות למגזר השלישי בשותפות כזו, ואת האתגרים העומדים בפניו בשותפות עם המדינה. בפרק זה מוצגת תרומת המחקר לשדה התיאורטי ולשדה המעשי של השותפויות הבין-מגזריות, בזכות הלמידה שהתאפשרה ממחקר השותפות סביב מרכזי החוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה.

פרק א': סקירת ספרות

סקירת הספרות במחקר זה כוללת סקירה כללית על-אודות ארגוני המגזר השלישי ומאפייניהם, יחסי הגומלין שארגונים אלה מקיימים עם הממשלה ומודלים תיאורטיים להבנתם של היחסים בין המגזר השלישי והמגזר הציבורי. לאחר מכן תוצג סקירה של המחקר הקיים בתחום השותפויות הבין-מגזריות, ולבסוף סקירה של יחסי המגזר השלישי והמדינה בישראל.

א.1. "המגזר השלישי"

המונח "המגזר השלישי" נועד להבדיל את הארגונים הפועלים בו מן המגזר הראשון, הממשלתי, ומן המגזר השני, העסקי. ייחודו של המגזר השלישי בכך שהארגונים החברים בו אינם פועלים מטעם הממשלה (non-governmental), ואינם מקיימים פעילות למטרות רווח (non-profit). פעילות שאינה למטרת רווח, כוונתה שגם אם יש לארגון רווחים, הם מושקעים בחזרה במטרות הליבה של הארגון, ואינם מיועדים לשם צבירת הון אישית של בעלי הארגון או מנהליו (Salamon & Anheier, 1997). באופן מבני-אופרציונאלי ניתן לומר כי מאפייני המגזר השלישי כוללים – פעילות שלא למטרת רווח, שליחות חברתית (בהספקת שירותים או בסינגור), התנדבות ומעורבות פעילה של החברים בארגון (זיכלינסקי, 2010).

ארגוני המגזר השלישי מכוונים לשני סוגי מטרות – הספקת שירותים, ובמיוחד שירותים שאינם מסופקים על ידי המדינה, ופיתוח החברה האזרחית, כולל התארגנות אזרחית למטרת סינגור, לטובת עיסוק בעניין משותף או לטובת סיוע בין אישי מסוגים שונים (גדרון וכץ, 2002).

פעילותם של ארגוני "מגזר שלישי" נקשרת במושג רחב יותר - החברה האזרחית, שהיא המרחב שבין המדינה, המשפחה והשוק החופשי. חברה אזרחית פעילה זוהתה על ידי חוקרים רבים כמחזקת את ההון החברתי, הלכידות והחוסן של החברה, ואף את עמידותה הכלכלית (Fukuyama, 2001; Putnam, 1995). בשלושים השנים האחרונות נראתה צמיחה משמעותית בחלקו של המגזר השלישי במדינות מפותחות. סלמון כינה צמיחה זו בשם "מהפכת ההתאגדות העולמית" (Salamon, 1994), ולאחר מכן, יחד עם חוקרים מעשרים מדינות, עסק במבט בינלאומי במדידת היקף פעילותו של המגזר השלישי ובזיהוי מאפייניו, במסגרת פרויקט ג'ונס הופקינס (Salamon & Anheier, 1996).

גם בישראל התקיימה צמיחה גדולה מאד של ארגוני המגזר השלישי, והיקפם במדינה נחשב מהגדולים בעולם (גדרון, בר וכץ, 2003). בפרויקט גיונס הופקינס הנ"ל, מוצבה ישראל במקום הרביעי מתוך 21 מדינות בדירוג חלקו של המגזר השלישי במשק (כץ, גידרון ולימור, 2009). ארגוני המגזר השלישי בישראל עוסקים במגוון תחומים: הספקת שירותי רווחה, בריאות, חינוך ותרבות, פעילות סינגור (לטובת מטרות שונות), ארגוני דת, הנצחה ומחקר. המגזר השלישי בישראל גדל בהתמדה, ועל פי שנתון העמותות של אתר גיידסטאר (המרכז מידע על-אודות כל העמותות הרשומות בישראל), עד סוף 2013 נרשמו בישראל כ-53,000 עמותות. כ-30% מהעמותות נמחקו או הוקפאו בשל היעדר פעילות. בשנים 2012-13 נפתחו כשלושת-אלפים עמותות חדשות בישראל.

המגזר השלישי בישראל מתאפיין בהיקף גבוה יחסית של ארגוני דת – רבע מהעמותות מספקות שירותי דת או מקומות פולחן. נתון זה אינו כולל ארגונים בעלי אופי דתי המספקים שירותי חינוך, בריאות או רווחה. רבע מהארגונים עוסקים בחינוך או במחקר (כולל אוניברסיטאות), שישית מהארגונים עוסקים בתחום הרווחה, ובהיקף דומה גם בתחום התרבות והפנאי. שני אחוזים בלבד מכלל העמותות עוסקים בתחום הבריאות (גיידסטאר, 2014; כץ, גידרון ולימור, 2009).

ארגוני המגזר השלישי בארץ ובעולם זוכים ללגיטימציה ציבורית גבוהה, המאפשרת להם לקבל מעמד משפטי מיוחד, והטבות כלכליות ואחרות מן המדינה (חזן, 2010). כמו כן, חלק נכבד מהמיומן של ארגוני המגזר השלישי מקורו בכספים ממשלתיים. כץ, גידרון ולימור סקרו ב-2009 את מאפייני המגזר השלישי בישראל על פני שנים, ואת מקורות המימון השונים שלהם. הם מצאו כי נכון לשנת 2004, היה חלקה של הממשלה בסך מימון המגזר השלישי כחמישים אחוזים. לדבריהם, עיקר המימון הממשלתי יועד לארגונים העוסקים בחינוך ובבריאות, בהם מעל ל-60 אחוזים מהתקציב מקורו בממשלה. לצד זאת, תמורות שחלו במגזר השלישי במקומות אחרים בעולם, לא הגיעו אז לכדי מימוש בישראל. בכלל זה, שיעור ההכנסות של המגזר השלישי ממכירת שירותים ירד, דווקא, בניגוד למגמות העולמיות של מיסחור המגזר השלישי.

בשנתון העמותות בישראל לשנת 2014 ניתן לראות כי חלקו של המימון הממשלתי מסך ההכנסות של המגזר השלישי נמוך בהרבה. התחום בו הממשלה מושקעת בהיקפים הגדולים ביותר, הוא תחום הדת, שם חלקו של המימון הממשלתי עומד על כ-13%, וסך התמיכה בעמותות עומד על שיעור של 4.3%. ניתן לייחס את הפער בנתונים לכך שנתוני גיידסטאר מתייחסים

לסעיפים בחוק התקציב בלבד, ואינם כוללים תמיכות ממשלתיות, מענקים או שירותי מיקור חוץ (יחסים חוזיים בין הממשלה לבין עמותות) (גיידסטאר, 2014).

כך, גידרון ולימור (2009) אפיינו אז את המגזר השלישי בישראל כאוליגרכי במהותו – בו קבוצה קטנה של ארגונים ותיקים וגדולים, העוסקים במתן שירותים חברתיים בסיסיים (רווחה, חינוך, בריאות), זוכים למירב התקציבים מהמדינה. לצד זאת, מתקיימות מגמות של שינוי בהרכבו של המגזר השלישי ובאופיו – כניסה של שחקנים נוספים רבים מהפריפריה החברתית והכלכלית של החברה הישראלית, כולל מאוכלוסיות שבעבר לא היו בהם עמותות (החברה הערבית, למשל), גידול בשיעורם של ארגוני הסינגור והסביבה והתארגנויות אזרחיות, המחזקות את החברה האזרחית בישראל (כך, גידרון ולימור, 2009). נתוני שנתון העמותות בישראל משנת 2014 תומכים בעמדה הזו, ומראה כי כשליש מהארגונים מקורם בפריפריה - צפון הארץ, הדרום ויו"ש (גיידסטאר, 2014).

א.2. יחסי הגומלין בין המדינה לבין ארגוני המגזר השלישי

החל בשנות השמונים של המאה הקודמת זיהו חוקרים רבים את התרחבותם והתפשטותם של שיתופי פעולה בין ארגוני המגזר השלישי, ובין המגזר הציבורי – המדינה ומוסדותיה. מעורבותם של ארגונים חברתיים ללא כוונות רווח, בתחומי מתן שירותים והשפעה על השיח הציבורי, כמו גם של גופים עסקיים ("המגזר השני"), גברה מאד בעשרים השנים האחרונות (לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013).

הגדלת מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי בקידום מטרות ציבוריות, היא חלק ממאפייני של "המשילות הציבורית החדשה" (New Public Governance). במסגרתה, האזרח ממוצב במוקד המדיניות, ושביעות רצונו חשובה למחוקק; תפקידו של הממשל הוא בהכוונת "רשת מדיניות", המורכבת מפעילותו שלו, לצד פעילות המגזר השלישי והמגזר העסקי; מערכת היחסים בין הגופים הללו מבוססת על שיתופי פעולה ושותפויות ארוכי-טווח ומהותיים, ולא על יחסים חוזיים קצובים; ולבסוף, על מנת לתחזק את המערך הזה – נדרשת הטמעה של טכנולוגיות מידע מתקדמות (בארי, 2014).

ישנם כמה הסברים אפשריים לגידול בהיקפם ולקידום מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי בזירה הציבורית, ביניהם: נסיגה ממודל "מדינת הרווחה" וצמצום השירותים החברתיים הניתנים על ידי המדינה, התייקרות השירותים ודרישה לצמצום בהוצאות הממשלה, התפשטות

ערכים דמוקרטיים ושיתופיים, גלובליזציה (המקטינה את השייכות למדינה ומגדילה את השייכות למסגרות תאגידיות או ארגוניות), דרישה לאחריות תאגידית, וכן צמיחתן של בעיות חברתיות מורכבות, רב-מערכתיות, הדורשות מענה ייחודי או גמיש. כל אלה תורמים להתחזקות המגזר השלישי ומכאן להגברת מעורבותו בתהליכי קבלת החלטות ובהספקת שירותים חברתיים לאזרחים (לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד 2013).

א.3. מודלים להבנת יחסים בין-מגזריים

מעורבותם הגוברת של ארגוני המגזר השלישי, הובילה ליצירת דפוסים שונים של יחסי גומלין בין הממשלה לביןם; שנחקרו בהרחבה בספרות (Najam, 2000; Coston, 1998; Frumkin, 2006; Young, 2000; Proulx et. al., 2007).

חלק מן החוקרים הציגו מודלים היררכיים, המציעים רמות שונות של שיתוף פעולה. אחד המודלים המובילים בתחום זה הוא המודל של קוסטון (Coston, 1998), המאגדת את ההבנות של החוקרים שקדמו לה לכדי שמונה רמות שונות של יחסים בין המדינה למגזר השלישי. נקודת המבט שלה מתמקדת בשלושה פרמטרים: מידת הפתיחות של הממשלה לפלורליזם מוסדי ולנוכחות המגזר השלישי במרחב; מידת הפורמאליות של היחסים; ויחסי הכוח בין הממשלה והמגזר השלישי.

ברמה הנמוכה ביותר, דיכוי (repression), המדינה אינה פתוחה כלל לנוכחותו של המגזר השלישי במרחב המוסדי. בשתי הרמות שמעליה – יריבות ותחרות (rivalry, competition) המדינה מכירה בנוכחות המגזר השלישי אך לא מקבלת את נוכחותו במרחב כלגיטימי. שתי הרמות הבאות מבטאות הכרה של המדינה בנוכחותו של המגזר השלישי בזירה הציבורית, וקבלה עקרונית שלו, המבוססת בעיקר על מסגרות שיתוף פורמאליות: יחסים חוזיים וממשלת צד-שלישי (במסגרתה המשילות מתבצעת באמצעות צד שלישי, לא ממשלתי, ר' Salamon, 2002).

שלוש הרמות העליונות במדרג הן שלוש דרגות של שיתוף פעולה בין הממשלה לבין המגזר השלישי, בסדר עולה ברמת השותפות בין הצדדים – cooperation; complementarity; collaboration (שיתוף פעולה, יחסים משלימים ושותפות).

במסגרת יחסים של שיתוף הפעולה, או "cooperation", הצדדים חולקים (sharing) בידע, במשאבים ובעבודה/פעילות זה עם זה. קוסטון טוענת כי שיתופי פעולה כאלה נפוצים מאד בארה"ב, ואף שכוחים יותר מאשר יחסים מנוגדים בין הממשלה למגזר השלישי.

יחסים משלימים ("complementarity") כוללים תיאום ושיתוף תוך שימוש ביתרון התחרותי היחסי של כל אחד מהשחקנים. שלא כמו ביחסים "תוספתיים", כאן מדובר על הכלה של הערך המוסף האיכותי (ולאו דוקא הכמותי) מכל מגזר.

מעל הכל עומדים יחסי השותפות ("collaboration"). השותפות היא צורת היחסים הגבוהה ביותר בהיררכיה והיא דורשת מן השותפים להתעלות מעל לפערי אינטרסים, מטרות, אמצעים ואסטרטגיות פעולה, לטובת השגת מטרה משותפת. יחסי שותפות מבוססים על אמון של השחקנים ביושרה המקצועית של חבריהם, ועל מעורבות לא רק בביצוע הפעולה המשותפת, אלא גם בעיצובה, ובעיצוב המדיניות הכרוכה בה. כלומר, שחקני המגזר השלישי במקרה זה לוקחים חלק גם בעיצוב של המדיניות הממשלתית.

החוקרת עומדת על כך שבפועל מערכות יחסים בין-מגזריות אינן נכללות באופן מושלם באחת מקטיגוריות היחסים שבטיפולוגיה, אלא לרוב מכילות מאפיינים מכמה סוגי יחסים (Coston, 1998).

את הטיפולוגיה של קוסטון העמיק מחקר קנדי (Proulx et. al., 2007), שביקש להתאים את הבסיס המחקרי שלה אל המקרה של יחסי המגזר השלישי והמדינה בקוויבק. החוקרים רצו להציב את המקרים שחקרו על הרצף של מערכות היחסים שתארה קוסטון, ולכן בדקו תשעה מדדים: מידת הפתיחות של הממשלה כלפי המגזר השלישי (כמו במחקרה של קוסטון); מידת ההכללה של פעילות המגזר השלישי במדיניות הממשלה; מידת השיתוף של כל צד בקביעת היעדים; נוכחותם או היעדרם של סטנדרטים מוסכמים ליחסים; מידת האינטנסיביות והפורמאליות של היחסים (דומה אך לא זהה לקריטריון של קוסטון); אופי המימון הממשלתי ביחסים; מידת העצמאות (אוטונומיה) שמעניקה הממשלה למגזר השלישי – בבחירת היעדים ובניהול; רמת הממסדיות של היחסים; ולבסוף – המידה בה שני הצדדים שותפים לעיצוב ולבניית המטרות, דרכי הפעולה וכללי המשחק של היחסים בין הממשלה למגזר השלישי (בדומה לקריטריון יחסי הכוח של קוסטון). ניתן לראות כי המדדים האלה, כמו אלה של קוסטון,

מתבססים על נקודת המבט הממשלתית (כך, למשל, עוסקים החוקרים באופי המימון הממשלתי לפרויקט ולא באופי המימון הכללי או המשותף).

החוקרים הקנדים זיהו כי הטיפולוגיה של קוסטון אינה מצביעה על מצבים שכיחים באזור המחקר שלהם (קוויבק), ועמדו על כמה מערכות יחסים שאינן מופיעות בצורתן זו במודל של קוסטון:

ראשית, הם עומדים על כך ששני הסוגים הראשוניים של מערכות יחסים (דיכוי ויריבות) אינם קיימים כלל במערכת החברתית בקוויבק. שנית, מייצרים סולם מקביל, הנשען על הטיפולוגיה של קוסטון, ומתאר שש רמות דומות אך גם שונות, המרוכזות כאן:

Coston, 1998	Proulx et. al., 2007
Competition	Competition
Contracting	Subcontracting
Third Party	Third Party
Governance	Governance
Cooperation	Co-existence
Complementarity	Supplementarity
Collaboration	Co-construction

לטענת החוקרים, מערכות היחסים החוזיות שמנהלת הממשלה בקוויבק דומות יותר ליחסים קבלניים, במסגרתם למעשה רוכשת המדינה שירותים מארגוני המגזר השלישי. ברמה אחת מעל, ממשלת צד-שלישי, מרחיבה המדינה את היחסים לכדי האצלת סמכויות בשטח, בנוסף לרכישת שירות מהמגזר השלישי. בשני המקרים האלה, מרוכזים היחסים בצרכים כפי שהם מוגדרים על ידי המדינה, ללא הכלה של המטרות והיעדים של ארגוני המגזר השלישי. את הדרגה הבאה, המקבילה לדרגת "שיתוף הפעולה" אצל קוסטון, מגדירים החוקרים כ- coexistence, או דו-קיום, במסגרתם הממשלה אינה מפריעה למגזר השלישי לקיים את פעילותו, ואף מכירה בפעילותו ובחשיבותה, אך אינה מקדמת או תורמת לקידום פעילותו של המגזר השלישי.

הדרגה החמישית אצל קוסטון, "complimentarity" מוחלפת כאן במונח של החוקר יאנג (Young, 2000), "Supplementary", או יחסים תוספתיים. לדידם, הממשלה מספקת את השירותים עבור הצורך השכיח, בעוד ארגוני המגזר השלישי מספקים את השירותים עבור קבוצות המיעוט (לאו דווקא במובן של מיעוט לאומי, אלא במובן של קבוצות יחודיות). במובן זה, הממשלה תומכת בפעילות המגזר השלישי ומקדמת אותה לצד הפעילות הממשלתית.

בדרגה השישית והעליונה, נמצאים יחסים של שותפות - Co-construction. על פי מדרג זה, הרמה הגבוהה ביותר של היחסים כוללת לא רק מעורבות בביצוע ובניהול הפעילות המוסכמת, אלא כוללת גם עיצוב משותף של הפעילות ושל המדיניות העוטפת אותה. כל זאת, תוך שמירה על האינטרסים הנבדלים של המגזר השלישי ושל המדינה, על הערכים של כל אחד מהשותפים ועל האוטונומיה שלהם בקבלת החלטות. היחסים מבוססים על הדדיות ואמון (Proulx et. al., 2007).

כלי הניתוח של קוסטון ושל פרו עומדות לנגד עינינו בניתוח מערכת היחסים הבין-מגזרית. כאמור, אף טיפולוגיה אינה "נקייה" ואינה מייצגת נאמנה מקרים ספציפיים של מערכות יחסים. עם זאת, וחרף העובדה שהמקרה שלפנינו אינו יכול להיות מוצב בצורה "סטריילית" תחת הגדרת השותפות, זירת המחקר שבה מתקיים מחקר זה היא בתחום השותפויות הבין-מגזריות, שכן היחסים שבין השחקנים כאן עומדים בהגדרות השותפות: שיתוף בידע ובפעילות, ובמיוחד מעורבותו של המגזר השלישי בזיהוי הצורך, בעיצוב המענה ובעיצוב המדיניות המתמשך בתחום.

לשותפות בין-מגזרית הגדרות שונות. סלסקי ופארקר (Selsky & Parker, 2005) גרסו, שקשה מאד ליצור תמונה מחקרית אחידה לגבי שותפויות בין-מגזריות, בשל המגוון הרחב של יחסי כוחות, הסכמים פורמאליים ובלתי פורמאליים, הבנות אישיות וארגוניות, ואפילו אופנים משתנים של הקצאת משאבים ושימוש בהם. בשל כל אלה, קשה לטענתם להפיק תובנות אחידות. שיתוף הפעולה הבין-מגזרי הוגדר בצורה כללית על ידי ברייסון ואחרים, כ"חיבור או שיתוף של מידע, משאבים, פעילות או יכולות, בין ארגונים משני מגזרים או יותר, על מנת להשיג הישגים שארגון אחד לא יכול היה להשיג לבדו" (Bryson et. al, 2011, 3). אך קיימות הגדרות ושמות רבים לשותפויות בין המגזרים. לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד (2013) מיפו את שלל השמות שניתנו לשותפות בין-מגזרית, ביניהם: Cross-sector Collaboration / Network / Alliance Cooperation / Inter-Organizational Collaboration / Tri-sector Partnership / Multi-Party

Working / Joined-up Working. ההגדרות המשתנות מייצגות גם במידה רבה את מסגרת המחקר – חלק מההגדרות לשותפות בין-מגזרית קשורות ביחסי הכוח ובמערכות היחסים בין הארגונים, אחרות כרוכות במבנה האופרציונאלי- מבני של השותפות, במסורת הארגונית ומאפייני הארגונים, ועוד. כל נקודת מבט כזו מייצרת הגדרה אחרת.

בעבודה זו נעשה שימוש בהגדרתה של ברינקרהוף (Brinkerhoff, 2002), לפיה שותפות בין-מגזרית היא "מערכת יחסים דינמית בין כמה שחקנים, המתבססת על מטרות מוסכמות ופועלת להשגתן באמצעות חלוקת עבודה רציונאלית ומוסכמת, לפי היתרונות היחסיים של כל שותף. השותפים משפיעים זה על זה, ועליהם לאזן בעדינות בין יצירת סינרגיה והשגתה לבין אוטונומיה לכל ארגון. לשם כך, נדרש כבוד הדדי, שותפות שווה בקבלת החלטות, שקיפות הדדית ואחריותיות" (בתוך לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד 2013, 5). הגדרה זו מתמקדת ביחסים בין השותפים – בדומה לנעשה בהגדרת השותפות במודל של קוסטון (Coston, 1998) ובמודל הקנדי הנגזר ממנו (Proulx et. al., 2007). לאור הגדרה זו תיבחן השותפות הנדונה כאן.

א. 4. מאפייניה של שותפות בין-מגזרית

חקר השותפויות הבין-מגזריות עוסק בכמה נושאים, בהם המניעים והחסמים לכניסה לשותפות וליציאה ממנה, מערכות היחסים בין השותפים, תוצרי שותפויות ותרומתן לפתרון הבעיות שלשם הטיפול בהן קמו (Bryson, Crosby & Stone, 2006).

הספרות עומדת על כמה מניעים מרכזיים של השחקנים המשתתפים להכנס לתוך שותפות, למשל: צורך באיגום משאבים חומריים או משאבי ידע, תלות פוליטית או חברתית בשותפות, אמונה של המגזר הציבורי בחשיבות ההשתתפות האזרחית, יצירתיות וחדשנות, או פשוט משום שהארגונים חושבים שיש להם סיכוי טוב יותר להביא לשינוי המיוחל באמצעות שיתוף פעולה ביניהם. כמו כן, השותפים צריכים להכיר זה בערכו של זה ובערכה של השותפות, ולגלות אמון זה בזה. באופן טבעי, ניסיון חיובי קודם בעבודה משותפת משפר הסיכויים שהשחקנים ירצו לשתף פעולה שוב (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; Person et al, 2010; Young, 2001; Farrington & Bebbington, 1993 in Slesky & Parker, 2005; Brinkerhoff, 2002; 2009).

מחקרים רבים מצביעים על יתרונות השותפות: שותפות בין המגזר השלישי למדינה מאפשרת למגזר השלישי את היציבות היחסית שבקבלת תקציב ממשלתי, את הלגיטימציה לפעולה בזירת הפעולה ומול ארגונים אחרים, התמקצעות, למידה ופיתוח ידע. המגזר הציבורי

מרוויח מהשותפות את הגמישות שבמגזר השלישי, שילוב והגדלת המשאבים על בסיס פילנתרופיה, הגברת האמון והלגיטימציה הציבוריים, ואף שיפור בקשר שבין סוכנויות ממשל (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; טליאס ואח', 2007; לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד 2013; Gazley & 2007; Brudney, ; 2006; Graddy & Chen). אפילו ריבוי משתתפים משני המגזרים בשותפות בין-מגזרית, זוהה כגורם חיובי בשותפויות, שכן הוא מאפשר יחסים כוחות מאוזנים יותר בין שחקנים, שמטבעם אינם שווים בכוחם (Gazley, 2010).

הצד השני של המטבע הוא החסמים בכניסה לשותפויות בין-מגזריות. החסמים מבוססים כאמור על ההבדלים בין התרבויות הארגוניות של המגזרים, אסטרטגיות הפעולה והמטרות השונות, אך גם על שיקולי עלות-תועלת – כלכליים ופוליטיים, ועל חשש מאבדן אוטונומיה ושליטה. לצד אלה חסמים נוספים, דוגמת היעדר משאבים לקיום השותפות ושימורה ותחלופה של אנשי המפתח בארגונים (אלמוג בר וזיכלינסקי, 2010; לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013; Gazley & Brudney, 2007; Person et al, 2009).

האתגרים העומדים בפני ארגוני המגזר השלישי וסוכנויות המדינה בהחזקת השותפות, דומים בחלקם למניעים הבולמים כניסה לשותפות מלכתחילה – הבדלים של תרבות ארגונית בין המגזרים, של מטרות נבדלות ושל אמצעים שונים. לצד אתגרים אלה, עולות גם שאלות סביב האחריותיות (accountability) והמשילות (governance) על הפרויקט המשותף, וכן סביב הקצאת משאבים וגיוס משאבים נוספים על ידי כל אחד מהצדדים (Babiack & Thibault, 2009; לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013).

א. 5. התפתחותה וניהולה של שותפות בין-מגזרית

חלק מהמחקרים מגדירים כי בכל שותפות יש שלושה שלבים: בשלב הראשון נדרשים השותפים להגדרת הבעיה והסכמה עליה, בשלב השני לקביעת דרכי הפעולה, חלוקת העבודה ביניהם, ושיתוף הידע בנושא, ולבסוף בביצוע הצעדים שהוסכמו. השותפות עשויה לחזור לשלבים מוקדמים לשם פתרון סוגיות קונקרטיות או כאלו שאין עליהן הסכמה בדיעבד (Goldsmith & Eggers, 2004; Gray, 1996; אצל לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד 2013).

תחום נוסף אשר זכה למחקר בנושא השותפויות הבין-מגזריות נוגע לניהול השותפות. על מנת לנהל פעילות מתואמת בין שני ארגונים או יותר, ניתן לבחור באחד מכמה מנגנונים, בהם:

צוות היגוי המורכב מנציגי הארגונים/מגזרים, הקמת מנגנון ניהול ייעודי, או ניהול השותפות על ידי אחד השותפים (לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013). ישנן שותפויות בהן משמשים מנגנוני ניהול שונים לרמות שונות של קבלת החלטות – טקטיקה (ניהול הפעילות בשטח), אסטרטגיה וקביעת מדיניות (Bryson et al, 2011).

ישנה הבחנה בין ניהול השותפות לבין ניהול משימת השותפות. מבחינת ניהול השותפות, מדגישה הספרות מספר עקרונות חשובים שמהווים מפתח להצלחת ניהול שותפות: איזון בין האינטרסים והכוחות של השותפים, ביסוס אמון, ואיתור וגיוס של שחקנים רלוונטיים לשותפות. לטובת ניהול המשימה עבודה מוקמת השותפות, התנאים להצלחה הם אחרים: קיום תהליך התפתחות מוצלח, בו יש הסכמה על המטרות והאמצעים, הקצאת משאבים באופן התואם את המטרות ותיאום המדיניות עם שחקנים משמעותיים שאינם חלק מהשותפות (Bryson et al, 2006; Bryson, Crosby and Stone, 2011; לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013).

סוגיית יחסי הכוחות בין המגזרים עולה במחקרים רבים. באופן מבני, השלטון הוא זה שאוחז בעיקר הכוח – מבחינת הסמכות, הנגישות למשאבים והלגיטימציה (Brinkerhoff, 2002). אך במעבר ל"משילות הציבורית החדשה", על פניו משתנים גם יחסי הכוחות בין השחקנים, לעבר יחסי כוח מאוזנים יותר (בארי, 2014).

כאמור, קוסטון (Coston, 1998) הציבה את יחסי הכוח כאחד מהאמדנים שלה לאפיון מערכות היחסים בין המדינה למגזר השלישי. כך שככל שיחסי הכוחות מאוזנים יותר, היינו – יותר מן הכוח מצוי גם בידי המגזר השלישי – כך גוברת מידת שיתוף הפעולה בין השחקנים. ביחסי שותפות, אחד מאתגרי הניהול הוא באיזון בין שחקנים שכוחם אינו שווה, ולעתים נדרש שחקן נוסף שיגשר בין השותפים, על מנת למנוע את חוסר האיזון ביחסים שאינם שווים-כוחות (טליאס ואח', 2007; לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013).

א. 6. יחסי המגזר השלישי והמגזר הציבורי בישראל

בישראל, היחסים בין המגזרים עלו לדיון הציבורי בזכות יוזמתו של המרכז לחקר המגזר השלישי באוניברסיטת בן-גוריון בבאר שבע, בראשית שנות ה-2000. אז מינה המרכז ועדה בראשות הפרופ' יצחק גל-נור, שפרסמה המלצות מדיניות להסדרת יחסי המגזר השלישי והמדינה (גל-נור ואח', 2003). הצורך נבע מחד, מהיקף פעילותו של המגזר השלישי בישראל, ומתמיכת

המדינה בו (דרך הטבות מס, תמיכות, שימוש בעמותות לטובת מיקור חוץ-ממשלתי ועוד), ומאידך, מרגולציה כבדה ומגושמת של המדינה כלפי ארגוני המגזר השלישי ופעילותם (המעשית והכלכלית). שלוש שנים לאחר מכן פרסמה הממשלה, בתגובה, את דוח ועדת ארידור 2006 (ארידור, 2006; כץ, גידרון ולימור, 2009).

בקיץ של אותה השנה, 2006, חלה תפנית ביחסי המגזר השלישי והמדינה בישראל, עקב תפקודו של המגזר השלישי במהלך מלחמת לבנון השנייה. בעוד שהשירותים הממשלתיים התקשו בהתמודדות עם הצרכים הרבים של החברה הישראלית, לחלל שהותירו נכנסו ארגוני החברה האזרחית (ר' דוח מבקר המדינה לנושא הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, 2007). פעילות ארגונים אלה, כמו גם שיתופי הפעולה בין אותם הארגונים לבין הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי, נחקרו בהרחבה (למשל: כץ ואח', 2007; כורזים, 2007; נווה, 2008; בבלי ואח', 2007; פלץ, 2009).

בעקבות התמורות החברתיות הללו, משרד ראש הממשלה החל משנת 2008 מהלך ממשלתי רחב-היקף לחיזוק מערכות היחסים עם המגזר השלישי והעסקי, ולהסדרת פעילות משרדי הממשלה במסגרת זו (משרד ראש הממשלה, 2008). בשיאו, התקבלה החלטת הממשלה מס' 3190, שעניינה חיזוק וביסוס היחסים בין הממשלה לבין המגזר העסקי והחברה האזרחית, ולאחריה הוקמו החל מ-2009 שולחנות-עגולים (פורומים) בין-מגזריים בנושאים שונים (דושי ואח', 2010).

לצד שינויי מדיניות אלה, המחקר העוסק ביחסי המגזר השלישי והמדינה בכלל, ובתחום השותפויות בין-מגזריות בישראל, בפרט, הלך והתרחב. שמר ושמיד (2006) עמדו על כך שפרקטיקת השותפות מבוססת במידה רבה על הדרישה הציבורית למעורבות גבוהה יותר של אזרחים וארגונים חברתיים, ללא נכונות ממשית של השלטון לוותר על שליטה וכוח, ולכן לעתים מתקיימת רק מהפה ולחוץ. כך, במידה רבה הסדרת נושא השותפויות נדרשת על מנת לגשר בין הציפיות האזרחיות, לבין המוכנות והמסוגלות הממשלתית להכיל את הציפיות הללו. מחקרם עסק בשותפות קהילתית, אך משליך על תפיסותינו על-אודות שותפויות בין-מגזריות. הם יצרו מודל להמשגת השותפות, החושף גם את יחסי הכוח בין השותפים. לדידם, במקרים רבים מסתיר שיח-של-שותפות שיעתוק של יחסי הסמכות והכוח ההתחלתיים בין השחקנים, והדבר נכון לגבי התנהלותם הן של גורמי הממשל והן של הציבור/המגזר השלישי – שניהם אומרים במצבים שונים שהם מעוניינים בשותפות, אך הממשל פעמים רבות אינו מוותר על עמדת הכוח והסמכות, והציבור פעמים רבות אינו מנצל הזדמנויות להשפעה שניתנות לו במסגרת השותפות.

בהמשך, זוהה הצורך בהבנת מקומם של ה"פילנתרופים החדשים", השואפים להשפיע על מדיניות ולא רק לממנה. אלמוג-בר וזיכלינסקי (2010) הצביעו על כך, ועל הקושי ליצור שותפות בין-מגזרית. במחקרן, זיהו גם הן כי השותפות שחקרו היתה סימבולית בלבד, והתאפיינה במאבקי-כוח, בהן כל צד משך לעבר עמדותיו, ולא התקיים בה שיח משותף כיאה לשותפות.

עקב מעורבותם הרבה של עמותות וארגונים ללא כוונות רווח בזירה המקומית, מחקרים אחדים עסקו באופן ממוקד בקשר בין השלטון המקומי לבין המגזר השלישי, והראו כי במסגרת זו יחסי שותפות בין הצדדים, נדירים. שריר, היילברון ולזר (2006) מצאו במחקרם, כי בקרב הרשויות המקומיות יש ידע מועט בדבר העמותות הפועלות בשטח הרשות. כמו כן, היחס אל ארגוני המגזר השלישי הוא כאל קבלני-ביצוע, ולא כשותפים-לדרך שיש לשמוע את דעתם. אורבך (2008) חקר את היחסים בין עמותות לבין מחלקת הרווחה בעיריית ירושלים, ומצא כי אין כל מדיניות סדורה בנוגע למערכות היחסים בין הצדדים, וכך גם לגבי ניהול מערך נתונים ופיקוח ברשות. לדידו, שותפות היא בגדר חלום שיש לשאוף אליו ברשויות המקומיות, ולא מציאות קיימת. בהמשך לכך, מצאו כורזים וניר (2012) כי בשלטון המקומי היו מעוניינים ברמת פיקוח ושליטה גבוהה יותר על פעילות העמותות המספקות שירותים בשטחם, ולמעשה אינם מקדמים שיח של שותפות, אלא נעים בין מה שהוגדר על ידי פרו ואחי (Proulx et al, 2007) כ-"subcontracting" לבין "co-existence", בעוד שהעמותות מעוניינות בשיח משותף על-אודות צרכים, ומקדמות שותפות על פני יחסי פיקוח.

א. 7. המגזר השלישי בשותפויות בין-מגזריות

בתוך הספרות על-אודות שותפויות בין-מגזריות, מתנהלים רוב המחקרים בהתמקדות על חלקו של המגזר הציבורי, או בהתמקדות על מערכות היחסים הנרקמות בין השותפים, יחסי הכוח ביניהם ועוד. מעטים המחקרים הממוקדים בתהליכים העוברים על ארגון המגזר השלישי המצוי בתוך שותפות בין-מגזרית.

כאמור לעיל, האינטרס המרכזי של ארגוני המגזר השלישי בכניסה לשותפויות הוא בהגדלת המשאבים המופנים למטרותיהם, הגברת היציבות בפעילותם, פיתוח ידע ולמידה והרחבת מעגלי ההשפעה של הארגון. כמו כן, המגזר השלישי זוכה ללגיטימציה הציבורית הנגזרת

מיחסיו עם הממשל (אלמוג-בר וזיכלינסקי, 2010; טליאס ואח', 2007; לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד 2013; Gazley & Brudney, 2007; Graddy & Chen, 2006).

עם זאת, בפני אותם ארגונים עומדים גם אתגרים – סטון (Stone, 2000) מצאה כי ארגוני מגזר שלישי שהיו חברים בשיתופי פעולה (collaborations) בין-מגזריים, נדרשו לשנות את אופן פעולתם עקב הכניסה לסביבת עבודה מרובת שחקנים, ולהכיר במגבלות הנובעות מתוך הכורח להתחשב בצרכים של השחקנים הממשלתיים, על אתגריהם.

גייזלי וברודני (Gazley & Brudney, 2007) זיהו שהמגזר השלישי תופס עצמו כשותף החלש במערכת היחסים מול המדינה, גם במצבים בהם המגזר השלישי מביא עמו את המומחיות המקצועית הנדרשת לטובת קיום הפרויקט המשותף.

כאשר מימון הפרויקט המשותף תלוי במידה רבה או מלאה בתקציבים ממשלתיים, ארגוני המגזר השלישי לעתים מוצאים עצמם שאינם יכולים להיענות לצרכים משתנים, משום הפחד לאבד את המקום הבטוח מול הממשלה, ומכאן – לאבד את התקציב. תופעה זו שנובעת מתלות בתקציב הממשלתי זוהתה כבר בשנות ה-80, במחקרם של ד'מאיו ופאוול וכונתה על ידם "כלוב הברזל" (Di'Maggio & Powell, 1983). שיתוף הפעולה עם הממשלה, כך נטען, גורם לארגון לאבד את היתרון היחסי שלו בשותפות, ובזירה הציבורית בכלל: הגמישות, לטובת התרבות הארגונית של המגזר הציבורי. גם שמיד (Schmid, 2013) עמד במחקרו על כך שהמימון הממשלתי הנרחב גורם לארגוני המגזר השלישי להיות קונפורמיים בהתנהלותם למול מדיניות ממשלתית. אך מחקרים אלה אינם מתייחסים באופן מיוחד לשותפויות בין המגזרים, אלא לסוגים שונים של מערכות יחסים בין הצדדים (תמיכות, יחסי קבלנות וכד').

המחקר הנוכחי מבקש להרחיב את הידע על-אודות פעילותם של ארגוני המגזר השלישי בשותפויות ואת התוצאות וההשפעות של פעילות זו על תפקודם. הוא מבקש לבחון את התמודדותה של השותפות הבין-מגזרית של מרכזי החוסן בכלל, ואת התמודדותו של המגזר השלישי בשותפות בפרט, עם האתגרים העומדים בפניו – ובראשם, השמירה על דרכי הפעולה ועל הגמישות הארגונית לנוכח היחסים עם המדינה.

פרק ב': שיטת המחקר

ב. 1. מטרות המחקר

מחקר זה מבקש לבחון את פעילותם של ארגוני המגזר השלישי בשותפויות בין-מגזריות. פרויקט "מרכזי חוסן שדרות ויישובי עוטף עזה" מהווה מקרה בוחן לאופן שבו ארגוני המגזר השלישי פועלים בשותפויות בין-מגזריות, משפיעים עליהן ומושפעים מהן. המחקר מבקש להתמקד בפעילותה של עמותת "הקואליציה הישראלית לטראומה" בשותפות, במערכות היחסים שנבנו בינה לבין השותפים, התועלות שזכתה להן והמחירים ששילמה עקב חלקה בשותפות. שותפות בין-מגזרית מזמנת מפגש בין תרבויות וזהויות ארגוניות שונות, לעתים סותרות, לצד יחסי כוח לא-שיוויוניים בין השותפים. הבדלים אלה יוצרים מערכת יחסים א-סימטרית, בה המדינה כשחקן החזק יכולה להכתיב נורמות ואופני התנהלות, שמגבילות את הגמישות הארגונית של המגזר השלישי. בכך המגזר השלישי עשוי לאבד את יתרונו היחסי בשותפות, ובכך לצמצם גם את ערכה של השותפות הבין-מגזרית.

על רקע החסך במחקר על-אודות פעילותו של המגזר השלישי בשותפויות בין-מגזריות וההשפעות הנגזרות מפעילות זו, מחקר זה מבקש להרחיב את הידע הקיים על-אודות שותפויות בין-מגזריות, באמצעות חשיפת ידע על הפעילות של שחקן מרכזי בשותפויות - המגזר השלישי.

שאלת המחקר המובילה מחקר זה: כיצד ארגוני המגזר השלישי פועלים בשותפויות בין-מגזריות, משפיעים עליהן ומושפעים מהן?

ב. 2. מערך המחקר

מחקר זה הינו חקר מקרה איכותני. שיטת מחקר זו נבחרה לחקר שותפות בין-מגזרית משום שהיא מאפשרת למידה רב-ממדית על-אודות תפיסותיהם של השחקנים השונים את התהליכים המתקיימים במרחב השותפות, ואת החוויה הסובייקטיבית של השחקנים המשתתפים והבנתם את תוצאות השותפות על ארגוניהם. ההתעמקות במקרה הבוחן מאפשרת יצירת תמונה רב ממדית המשקפת תהליכים בין-אישיים ובין-ארגוניים, מתוכם ניתן ללמוד על מערכות היחסים ומערכי הכוח בשותפויות בין-מגזריות (Spencer et al, 2003; Marshall & Rossman, 1995 ; צבר-בן יהושע, 2001).

המחקר אינו מתיימר לנתח את "הצלחתה" או "כשלונה" של השותפות סביב מרכזי חוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה, אלא שואף להבין את תהליך בניית השותפות, אופיה, התפתחותה ותוצאותיה, דרך נקודות המבט של השותפים השונים. הבחירה בשיטת המחקר של חקר מקרה איכותני, נבעה מרצון להבין את האופן בו השחקנים השונים בשדה השותפות תופסים את תפקידם ואת חלקם של השחקנים האחרים בשותפות, ולבחון את הנראטיבים השונים סביב השותפות.

על מנת לעמוד על התפיסות של השחקנים השונים בשותפות נערכו ראיונות עומק חצי-מובנים, עם אנשי מפתח מהארגונים השונים, אשר לקחו חלק בשותפות: אנשי הקואליציה הישראלית לטראומה, נציגי ארגוני מגזר שלישי נוספים, נציגים ממשרדי הממשלה ונציגים מהשלטון המקומי. מכתב הסכמה-מדעת רשמי המתאר את המחקר ומטרותיו הועבר באמצעות הדואר האלקטרוני אל השחקנים המעורבים בשותפות, והתקבלה הסכמתם בכתב להתראיין. המחקר, לרבות מכתב ההסכמה מדעת והשאלון, אושר על ידי ועדת האתיקה של בית הספר למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן באוניברסיטה העברית. הראיונות בוצעו בין החודשים ינואר-דצמבר 2014. במרבית המקרים היתה נכונות מצד מושאי המחקר המבוקשים ותואם עמם ראיון פנים אל פנים, למעט מקרה אחד בו נציג עמותה שהפסיקה את פעילותה בשותפות לאחר שנת פעילות אחת, סירב להתראיין.

איסוף הנתונים התבצע באמצעות 13 ראיונות עומק שארכו כשעה בממוצע, עם נציגי הארגונים החברים בשותפות "מרכזי החוסן", מתוכם: ארבעה נציגי ממשלה, שלושה נציגים מהשלטון המקומי וששה נציגים מהמגזר השלישי (רשימת המרואיינים מופיעה בנספח א'). הראיונות התבצעו פנים אל פנים בסביבה שנבחרה בידי המרואיינים, כמעט בכל המקרים התבצע הראיון במשרדם של המרואיינים. בראיונות נעשה שימוש בפרוטוקול ראיון אחיד אשר כלל שאלות על-אודות חלקם של המרואיינים בשותפות, מבנה השותפות ומאפייניה כפי שהם תופסים זאת, היחסים בין השותפים ותוצאות השותפות (פרוטוקול הראיון מופיע בנספח ב'). הראיונות הוקלטו ותומללו במלואם על ידי החוקרת. ניתוח הראיונות התבצע על ידי זיהוי תימות מרכזיות ודפוסים חוזרים, בהבניית סיפור המעורבות בשותפות מרכזי החוסן.

ב. 3. מגבלות המחקר

לאור העובדה שמדובר בשותפות הממשיכה את פעילותה, ואינה נחקרת בדיעבד, מחויבים השחקנים במידה רבה בשמירה על יחסים תקינים עם חבריהם לשותפות. מכאן, שייתכן שיגבילו את עצמם במידת החשיפה ובמסרים המועברים.

מגבלה מתודולוגית נוספת נובעת מזהות החוקרת – לאור העובדה שהחוקרת הועסקה בעבר באחד מהארגונים בשותפות, ייתכן שהמרואינים ייחסו לה זהות ארגונית והתאימו את תשובותיהם לכך. לכן, הובהר בתחילת הראיון כי החוקרת אינה מייצגת את הארגון בו היא הועסקה, וכי חברי הארגון שבו עבדה לא ייחשפו לחומרי הראיון. כמו כן, בשל תפקידה של החוקרת בשותפות, חלק מהמרואינים התייחסו למושגים ולמסגרות הפעילות כמובנים מאליהם. במקרים כאלה, הם התבקשו על ידי החוקרת לספר ולהסביר את המושגים ואת התהליכים מנקודת מבטם.

מגבלה נוספת למחקר זה נוגעת ליכולת ההשלכה או ההכללה של תוצרי המחקר: במהותן, שונות שותפויות בין-מגזריות מאד אלו מאלו. שותפויות אלו עשויות לכלול הסדרים ברמה הלאומית או המקומית, להיות בעלות הסכמים פורמאליים יותר או פחות, לכלול מספר רב של שותפים או שני שותפים בלבד, להתקיים בנסיבות שונות ולעסוק בתחומים מגוונים מאד (Selsky & Parker 2005, 850). עם זאת, מקרה זה מדגים את התהליכים שקורים במפגש בין התרבויות הארגוניות השונות, את התוצרים האפשריים של מפגש כזה, ובייחוד את השפעותיו על ארגון המגזר השלישי ודרכי התנהלותו.

הקדמה

מחקר זה מתמקד בחלקו של המגזר השלישי בשותפות בין-מגזרית, ובפרט בתפקידה ובמעמדה של הקואליציה הישראלית לטראומה בשותפות, ובהשלכות השותפות עליה. ממצאי המחקר נחלקים לחמישה פרקים. ראשית, סקירה היסטורית, על-מנת להבין את הרקע להקמתם ופעילותם של מרכזי החוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה. שנית, תיאור המבנה הארגוני של השותפות, כדי להבין את המסגרות המוסדיות שבהן מתקיימת השותפות. שלישית, ממצאי המחקר יציגו את התפתחות השותפות סביב מרכזי החוסן, ובפרט את מקומה של הקואליציה לטראומה בהתפתחות שותפות זו. מכאן, יוצג תפקידה של הקואליציה לטראומה בשותפות. לבסוף, ממצאי המחקר יעמדו על תוצאותיה של השותפות עבור הקואליציה לטראומה. כל אלה יחד יציגו תמונה רב ממדית שתשקף את התהליכים הבין-ארגוניים ותוך-ארגוניים שעברו על ארגון מגזר-שלישי, ועל שותפיו מהמגזר הציבורי בשותפות בין-מגזרית.

ג.1. הרקע להקמת מרכזי החוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה

להקמת חמשת מרכזי חוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה, קדמו כמה אירועים היסטוריים שהתוו את ההתמודדות הלאומית – הממשלתית והאזרחית, לנוכח אזרחים החשופים למתקפה צבאית ו/או מתקפת טרור. אירועים אלה, על אף שהקשר בינם לבין הקמת מרכזי החוסן אינו ישיר, מהווים אבני דרך בהיסטוריה הישראלית, ובאופן שבו הגיבו אליהם ממשלת ישראל מחד, ומאידך - ארגוני החברה האזרחית, ובפרט "הקואליציה הישראלית לטראומה".

בדצמבר 1987, החלה האינתיפאדה הראשונה – התקוממות עממית של פלסטינים בגדה המערבית ובחבל עזה, נגד השלטון הישראלי ונגד אזרחים ישראלים המתגוררים באזורים הללו. האינתיפאדה נמשכה עד 1991. בעקבות האינתיפאדה, נוצר צורך במענה אישי וקהילתי עבור האוכלוסייה האזרחית בישובים היהודים בגדה המערבית ובחבל עזה, שכן התושבים סבלו מהתקפות חוזרות ונשנות על ישוביהם, בתיהם ורכביהם. היחידה לעבודה קהילתית במשרד הרווחה הקימה באזורים אלה מרכזים להתמודדות עם מצבי חירום, מרכזי חוסן קהילתיים, וצוותי חירום יישוביים (צח"י). הקמת המרכזים נמשכה כמה שנים בסוף שנות ה-80.¹

¹ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי, 10.12.14.

ברמה הלאומית, מסומנת מלחמת המפרץ (1991) כנקודת מפנה ביחסה של המדינה אל ניהול מצבי משבר באוכלוסייה, החשופה לאיום או למתקפה בעלת אופי צבאי (פלץ, 2009). קודם לכן, על אף תקיפת יישובים בגבולות ישראל ומתקפות טרור על מטרות אזרחיות, לא עסקה המדינה באופן נרחב בהגנה אזרחית. מלחמת המפרץ סימנה את העברת החזית אל העורף באופן רשמי, והובילה להקמתו של "פיקוד העורף" בצה"ל².

ציון דרך נוסף הוא האינתיפאדה השנייה (להבדיל מהאינתיפאדה הראשונה מ-1987). ב-27 בספטמבר 2000 פרצה בישראל התקוממות עממית, שכונתה "האינתיפאדה השנייה" (או אינתיפאדת אל-אקצה, בערבית). האינתיפאדה השנייה כללה שימוש רחב-היקף בפיגועי התאבדות פלסטיניים בריכוזי אוכלוסייה בישראל. האבדות בשני הצדדים היו גדולות מאד: 1,178 ישראלים ו-3,980 פלסטיניים נהרגו, 8,022 ישראלים ו-32,000 פלסטיניים נפצעו. אינתיפאדה זו נמשכה עד שנת 2005³.

בישראל, החשיפה המתמשכת לאירועי טרור במרכזי הערים הובילה לריבוי מקרים של פגיעות "חרדה" – פגיעה נפשית מהותית בתפקוד, שנובעת מחשיפה לאירוע טראומטי ספציפי. נפגעי החרדה שנכחו באירועי הטרור טופלו בחלק מהמקרים על ידי פינוי לבית החולים ומתן מענה פסיכיאטרי ורגשי מיידית בבית החולים. במקרים אחרים, טופלו על ידי ארגוני החברה האזרחית. במקרים בהם הפגיעה הפכה לכרונית, זכו חלקם להכרה כ"נפגעי פעולות איבה" על ידי המוסד לביטוח לאומי, וזכו לקצבאות נכות (נכות נפשית) ולטיפול קליני מתמשך במימון המדינה⁴.

האינתיפאדה השנייה היוותה זרז להקמתה של "הקואליציה הישראלית לטראומה" על ידי הפדרציה היהודית של ניו יורק. באוגוסט 2001, פנתה הפדרציה היהודית של ניו יורק אל כמה מהארגונים העוסקים בתחום הטיפול בפוסט טראומה נפשית בישראל, במטרה לאחדם יחד תחת 'מטריה' אחת. המטרה היתה ליצור מענה מתכלל ומאורגן של פעילות הארגונים הנתמכים על ידי הפדרציה, וכן לרכז את התרומות הניתנות לטובת הנושא תחת כובע אחד. ארגונים אלה היו: "המרכז הישראלי לטיפול בפסיכוטראומה", מרכז "משאבים", עמותת נט"ל (נפגעי טראומה על רקע לאומי), עמותת ער"ן (עזרה ראשונה נפשית) ועמותת סל"ע (סיוע לעולה במשבר) (Levanon et al, 2010).

² אתר פיקוד העורף <http://www.oref.org.il/1045-he/Pakar.aspx>

³ מידע מתוך אתר שירות הביטחון הכללי: www.shabak.gov.il

⁴ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי, מיום 5.2.2014.

ב- 11 בספטמבר 2001, בתום פגישה בירושלים, שייסדה הלכה למעשה את "הקואליציה הישראלית לטראומה", אירעה מתקפת הטרור על מרכז הסחר העולמי בניו יורק. אנשי המקצוע של ארגוני הקואליציה נתנו תמיכה אישית-מקצועית למנהיגי הפדרציה היהודית של ניו יורק, ומתארים זאת כנקודת מפנה בהבנתם של הפילנתרופים את הצורך האמיתי בטיפול בפגיעות נפש כתוצאה מחשיפה לטרור, וכן כמקור לביסוס יחסים אישיים עמוקים בין הנהגת הפדרציה, לבין ראשי הארגונים הישראלים.⁵

"הקואליציה הישראלית לטראומה" הוקמה, כאמור, בספטמבר 2001, תחת "המרכז הישראלי לטיפול בפסיכוטראומה". פרופ' דני ברום, ראש המרכז הישראלי לטיפול בפסיכוטראומה, נבחר כיושב-ראש קואליצית הארגונים. בשלב זה, לא פעלה הקואליציה לטראומה כארגון עצמאי, אלא כמנגנון המרכז את הפעילות המשותפת של הארגונים. המימון עבר עדיין לכל ארגון בנפרד. לטובת ריכוז פעילותם המשותפת של הארגונים נשכרה טליה לבנון, עובדת סוציאלית קלינית במקצועה, עם התמחות בטיפול באבל ואבדן, שהפכה מאוחר יותר למנכ"לית הארגון.

שיתוף הפעולה המאורגן הראשון של הקואליציה לטראומה עם משרדי ממשלה, התגבש במסגרת "שולחנות עגולים" שיזמה הקואליציה לטראומה, סביב נושאים שונים (טיפול בגיל הרך, ניהול מצבי חירום בבתי חולים ועוד). הדיונים בפורומים המשותפים כללו מיפוי צרכים, שהוביל לתכניות עבודה משותפות של ארגוני הקואליציה, על פי צרכים שהוצגו על ידי נציגי הממשלה.

בשנת 2002 החל שיתוף פעולה במסגרת מערכת החינוך ובתוך חדרי המיון של בתי החולים, בנושאי ניהול מצבי חירום, זיהוי מצוקה נפשית בקרב ילדים ומטופלים, ומתן מענה ראשוני עבורם. מתוך שיתוף פעולה זה, צמחה עבודה מאורגנת של ארגוני הקואליציה מול רשויות מקומיות, ובראשן ירושלים ועפולה, לטובת הכנה לחירום של הרשות המקומית. שיתוף הפעולה היה סביב זיהוי הצרכים, בניית תכנית העבודה בגופים אלה, והקצאת משאבים משותפים – מפדרציית ניו יורק (שמימנה את הקואליציה לטראומה) ומהרשות המקומית ו/או משרדי הממשלה הרלוונטיים. העבודה כללה מתן הכשרות לאנשי מקצוע מתחומי החינוך והרווחה, וליווי עובדי הרשות המקומית בהיערכות הרשות למצבי חירום.⁶

⁵ מתוך ראיונות עם נציגי המגזר השלישי, בתאריכים: 26.9.2014, 16.6.2014.

⁶ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014.

ירי תלול-מסלול מרצועת עזה לעבר יישובים בשטח ישראל

במאי 2001 התחיל ירי של פצצות מרגמה (פצמ"ר) לעבר יישובים ישראלים ממזרח לגבול (כלומר, בתוך שטח ישראל הריבונית), בעיקר בצפון רצועת עזה – לכיוון יישובי מועצת שער הנגב ולעיר שדרות. הירי היה ספוראדי בהתחלה והפגיעות ברכוש ובגוף לא היו גדולות.

בשנת 2002, המשיך ירי הפצמ"ר והתווספו אליו טילים בודדים מסוג "קסאם". בשלב זה החליטו המועצה האזורית שער הנגב ומחלקת הרווחה המקומית להתחיל בפיתוח מענה נפשי לאוכלוסייה ובהיערכות לחירום. הם חברו לפרופ' מולי להד ול"מרכז משאבים" (החבר גם בקואליציה הישראלית לטראומה), ובנו יחד מערך של צוותי חירום יישוביים (צח"י).⁷

בשנת 2003 גדל משמעותית היקף ירי הקסאמים. בתגובה, פדרציית ניו יורק ביקשה מהסוכנות היהודית, מגוינט-ישראל (JDC) ומהקואליציה הישראלית לטראומה לבנות תכנית התערבות משותפת ליישובי עוטף עזה, בהיקף תקציבי של \$1,900,000. ארגוני הקואליציה התאגדו והתארגנו לתכנית התערבות רחבת היקף ביישובי עוטף עזה, והחלו להעניק טיפול נפשי והכשרות לצוותים מקומיים (בעיקר רווחה, בריאות וחינוך).⁸

בשנת 2004 ירי הקסאמים לעוטף עזה שילש את עצמו, וירי הפצמ"רים לא פחת אף הוא. בחודש יוני, נהרגו לראשונה אזרחים ישראלים מירי קסאם. אפיק זהבי-אוחיון (בן 4) ומרדכי יוסיפוב נהרגו בשדרות. בספטמבר נהרגו שני ילדים מפגיעת קסאם ישירה בבית בשדרות. אירועים אלה היוו מכה קשה לתחושת הביטחון האישי של תושבי עוטף עזה, ובמיוחד בשדרות ובשער הנגב, שם התרכזו מירב הפגיעות.⁹

בשנת 2005 המשיך הירי מרצועת עזה באותו היקף, והוביל למותה של נערה בשדרות ושל אשה ממושב נתיב-העשרה. מאוחר יותר באותה השנה, הקואליציה הישראלית לטראומה קיבלה הצעה מפילנתרופ מניו-יורק לתרום 800 אלף דולרים להקמת "מרכז טראומה" בשדרות. ההצעה התגלגלה במשך כמה שבועות ואז הגיעה לפתחם של ראשי הרשויות בעוטף עזה. ראש עיריית שדרות דאז, אלי מויאל, הפעיל מערך לחצים גדול כדי לדאוג שכל הכסף יעבור דרכו. הקואליציה נסוגה מהרעיון, והחלה בדיונים מול משרדי הבריאות והרווחה בנושא. מכיוון שעבר יותר מדי זמן, הפילנתרופ נסוג מהצעתו. בשלב זה התגבש כבר רעיון ראשוני למרכז חוסן, אבל לא היה מימון.¹⁰

⁷ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014.

⁸ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014.

⁹ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014.

¹⁰ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014.

באוגוסט של אותה השנה הפעילה ממשלת ישראל את תכנית "ההתנתקות". במשך שמונה ימים פונו אזרחים ישראלים מיישובים ברצועת עזה ומצפון השומרון. חלקם פונו ליישובי עוטף עזה (בעיקר למועצות האזוריות אשכול, שער הנגב וחוף אשקלון). האתר הזמני "ניצן" למפונים הוקם במועצה אזורית חוף אשקלון ואוכלס בצפיפות. מינהלת סל"ע הוקמה לטיפול במפוני גוש קטיף וצפון השומרון ולטובת מתן מענה פסיכו-סוציאלי רחב היקף למפונים. מחלקות הרווחה במועצות הקולטות קיבלו תגבור בתקנים, וארגוני הקואליציה הישראלית לטראומה עבדו עם משרדי החינוך, הרווחה ומינהלת סל"ע, כדי להעניק תמיכה נפשית למפונים¹¹.

בסוף אותה השנה התחילה ממשלת ישראל למגן את מוסדות החינוך ומוסדות ציבור נוספים בעוטף עזה (קליין, 2010).

במקביל, התקיים מפגש מקצועי מכוון בין מנכ"לית הקואליציה הישראלית לטראומה, ראש שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות, ומנהל האגף לעבודה קהילתית במשרד הרווחה. במפגש דנו השותפים-לעתיד ברעיון של הקמת מרכז חוסן, ובשירותים שהוא אמור להעניק. המרכז יועד לתת מענה טיפולי לנפגעי חרדה ולסובלים ממצוקות נפשיות עקב החשיפה למצב הביטחוני, וכן לפעול באפיקים שונים על מנת לחזק את החוסן האישי והקהילתי של תושבי עוטף עזה.

בראשית 2006 המועצה לביטחון לאומי נחשפה ליוזמה להקמת מרכזי חוסן, והזמינה את השותפים להמשיך את הדיונים על המודל במסגרת המועצה, לטובת קידום היוזמה והבאתה לחקיקה. תהליך בניית המודל וההסכמות בין השותפים היה ממושך ובינתניים החרף המצב הביטחוני באזור עוטף עזה ובגבול הצפון.

ב-1 ביוני 2006, לאחר לחץ ממושך מצד הפדרציה היהודית של ניו יורק, הפכה "הקואליציה הישראלית לטראומה" לעמותה עצמאית. הלחץ נבע מהרצון של הפדרציה להגביר את עצמאותה של הקואליציה לטראומה, ולאפשר לה לגייס משאבים משמעותיים מגורמים נוספים (בהתאם למודלים של Eschenfelder, 2011).

השותפים ממשרדי הממשלה ומהקואליציה לטראומה התכוננו להציג את מודל מרכזי החוסן בפני הכנסת בראשית יולי, אך המהלך נבלם ב-25 ליוני, עקב אירוע חטיפת החייל גלעד שליט דרך מנהרת-טרור שצדה האחד בכרם-שלום בישראל וצדה השני בעזה. שלושה ימים לאחר מכן, יצא צה"ל אל מבצע "גשמי קיץ", והירי מעזה לעבר יישובי העוטף התעצם מאד. בראשית

¹¹ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 24.9.2014; ועם נציגת המגזר הציבורי, מיום 10.12.2014.

יולי, נחטפו אהוד גולדווסר ואלדד רגב, חיילי צה"ל, על ידי חיזבאללה ללבנון, ובגבול הצפון התחיל מבצע "שינוי כיוון", שלאחר מכן כונה "מלחמת לבנון השנייה".

בתוך חודש של לחימה בצפון, נהרגו 44 אזרחים ונפצעו כ-2000 נוספים, מירי טילים ורקטות מלבנון, עד להפסקת האש באמצע אוגוסט. בחודש נובמבר נהרגו בשדרות שני אזרחים, ממש לפני ההכרזה על הפסקת-אש בין הצדדים¹². ארגוני החברה האזרחית, בהם ארגוני הקואליציה לטראומה, לקחו חלק נרחב במענה לאזרחים במצוקה, בגזרה הדרומית ובצפונית¹³.

בצפון, עקב מלחמת לבנון השניה, החל המוסד לביטוח לאומי להפעיל נוהל מקוצר לטיפול בנפגעי חרדה ("נוהל חרדה") – שהפריד לראשונה בתולדותיו את הטיפול מהפיצוי (ועדות, הליכי הכרה בנכות וכו'). מהלך זה היה חידוש מדיניות שהובילה מנהלת אגף נפגעי איבה, במטרה לקצר את ההליך הביורוקרטי למימון טיפול נפשי מידי לנפגעי חרדה. שיתוף פעולה ראשון בין הביטוח הלאומי לבין הקואליציה הישראלית לטראומה, נרקם כאשר ארגוני הקואליציה סיפקו לתושבי הצפון טיפולים נפשיים במימון הביטוח הלאומי, תחת "נוהל חרדה". עם זאת, תקצוב המימון מהביטוח הלאומי לא כיסה את העלות המלאה של הטיפולים, ואת יתרת עלות הטיפולים מימנה הקואליציה מכספי פילנתרופיה. שיתוף הפעולה במקרה זה כלל זיהוי משותף של הצורך (מצוקתם הנפשית של האזרחים) ומתן מענה במימון משותף, ובביצוע ארגון המגזר השלישי¹⁴.

הכספים, שגויסו על ידי יהדות ארה"ב לטובת טיפול נפשי באזרחים, הכשרות ותמיכה ברשויות המקומיות במצב החירום, הועברו לראשונה אל הקואליציה הישראלית לטראומה כעמותה עצמאית, ולא ישירות לארגונים המרכיבים אותה, ובכך ניתן למטה הקואליציה לטראומה משנה תוקף¹⁵.

לצד זאת, התקיים שיח ער בין משרדי הממשלה – בריאות, רווחה וחינוך, לבין הקואליציה הישראלית לטראומה, על הצרכים המתהווים בשטח, על-מנת לתת מענה מתואם לתושבי הצפון. זהו פרק משמעותי בהיסטוריית שיתוף הפעולה בין הגופים, שכן התגבשו הבנות של כל הצדדים על היכולות של כל שחקן, ועל הפוטנציאל שבשיתוף פעולה רחב היקף.

כתוצאה משיח זה הוקמו על ידי הקואליציה הישראלית לטראומה ובמימון פילנתרופי, ארבעה מרכזים לטיפול באוכלוסיה ביישובי הצפון – קריית שמונה, צפת, נצרת ונהריה. המרכזים נקראו על ידי הקואליציה לטראומה "מרכזי חוסן", וסיפקו, כמו המרכזים בדרום – טיפול נפשי,

¹² מידע מתוך אתר שירות הביטחון הכללי: www.shabak.gov.il

¹³ הועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד), דין וחשבון סופי, ינואר 2008

¹⁴ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 5.2.2014.

¹⁵ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי מיום 26.9.2014.

הכשרות לאנשי מקצוע ומתנדבים וליווי לרשות המקומית בניהול מצבי חירום. המרכזים בצפון, בניגוד למרכזים בדרום, התבססו על מימון פילנתרופי ברובו (בתוספת של מימון מצד המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומימון טיפולים מטעם המוסד לביטוח לאומי), ופעלו בהיקפים קטנים יותר, במיוחד בתחום הטיפול. "מרכזי החוסן" של הקואליציה הישראלית לטראומה בצפון נסגרו לאחר כשלוש שנות פעילות, בשנת 2010.¹⁶

בתום המלחמה התקיים מפגש בין מנכ"ל משרד הבריאות, אבי ישראלי, ומנכ"לית הקואליציה הישראלית לטראומה, טליה לבנון, בו התקבלה החלטה משותפת לקדם את הקמת המרכזים בעוטף עזה יחד. השניים יצאו בקריאה לשותפים הטבעיים הנוספים: משרד הרווחה ומשרד החינוך, ולתמונה נכנס גם משרד ראש הממשלה. בשלב זה, התקבלה החלטה שמנכ"ל משרד הבריאות יפנה אל נשיא הקרן לידידות, הרב יחיאל אקשטיין, במטרה להשיג מימון חלקי עבור הקמת המרכזים. הקרן לידידות נענתה להצעה, והסכימה לממן 50% מעלות הפרויקט (4 מיליון ש"ח בכל שנה).¹⁷ ב- 27 לנובמבר 2006, התקבלה החלטת ממשלה מס' 746 – "תכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי עוטף רצועת עזה", במסגרתה, בין היתר, הוחלט על הקמת חמישה מרכזים לטיפול פסיכו-סוציאלי באוכלוסייה.¹⁸ סעיף #3 בהחלטת הממשלה מפרט את הצעדים הנדרשים:

הקמת מרכזי חוסן

א. במסגרת התוכנית יוקמו מרכזי חוסן בעיר שדרות ובמועצות האזוריות:

שער הנגב, שדות נגב, חוף אשקלון ואשכול, אשר יספקו שירותים פסיכו-

סוציאליים לתושבי העיר והמועצות האזוריות.

ב. לצורך הקמת מרכזי החוסן, תוקם ועדת היגוי בינמשרדית בראשות

מנכ"ל משרד הבריאות ובהשתתפות: נציגי משרד הרווחה, משרד

החינוך, המשרד לקליטת העליה, משרד ראש הממשלה, היחידה לענייני

הגמלאים, הרשויות המקומיות, הסוכנות היהודית וגורמים חוץ

ממשלתיים.

¹⁶ באתר הרשות לפיתוח הגליל: www.galil.gov.il/?s=122

¹⁷ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי מיום 26.9.2014.

¹⁸ בהודעת מזכיר הממשלה מיום 27.11.06 נכתב: "לעניין מרכזי חוסן – בעיר שדרות ובמועצות האזוריות אין מרכז

אחד שבו ניתנים כל השירותים הפסיכו-סוציאליים וחסרים תקנים לעובדים בתחומים המסייעים בהתמודדות הנפשית. עקב כך נפגעת רמת השירות לתושב ולא מושגת הסינרגיה האפשרית במצב בו כל בעלי המקצוע ונותני השירותים מכונסים תחת מוקד מקצועי אחד העוסק במניעה וטיפול. לפיכך, הוחלט להקים מרכזי חוסן שבהם יאוחדו כל השירותים הפסיכו-סוציאליים."

ג. ועדת ההיגוי תציג את מודל ההפעלה של מרכזי החוסן למנכ"ל משרד

ראש הממשלה בתוך 30 יום.

ד. התקציבים שיוקצו על ידי משרדי הממשלה לצורך הקמת מרכזי החוסן

ותפעולם מוצגים בסעיפי המשרדים בהחלטה זו. תקציבים נוספים,

מעבר לתקציבים הממשלתיים, יועברו על ידי הגורמים החוץ

ממשלתיים

באותה השנה לא כיהן מנכ"ל במשרד הרווחה, ועל כן הנחה משרד ראש הממשלה את משרד הבריאות להיות הגוף הממשלתי המוביל במהלך. הסוכנות היהודית, על אף איזכורה בהחלטת הממשלה, מעולם לא לקחה חלק בועדת ההיגוי של המרכזים. אף אחד מהשותפים לא ידע לומר מדוע הופיעה בהחלטת הממשלה.

במהלך שנת 2007 המשיך שיח בין משרדי הממשלה, בעיקר הבריאות והרווחה, ראשי הרשויות המקומיות ומנהלי מחלקות הרווחה, ונציגי הקואליציה הישראלית לטראומה, במטרה לגבש מודל הפעלה למרכזי חוסן בשדרות ובארבע המועצות האזוריות להן יש ישובים צמודים לגבול עם רצועת עזה (עד 7 ק"מ מהגבול). מודל ההפעלה שנבחר כלל העברה של כלל התקציבים הממשלתיים אל משרד הבריאות, כמשרד המוביל, כאשר הקואליציה הישראלית לטראומה הופכת לגוף המרכז את פעילות המרכזים, ומדווח עליה למשרד הבריאות, ולקרן לידידות. המרכזים עצמם מופעלים על ידי עמותות מקומיות (בחלקן עמותות ששייכת לרשות המקומית), המדווחות על הפעילות לקואליציה הישראלית לטראומה. הרציונאל היה הן ערכי והן משפטי – מבחינה ערכית היה עניין לקדם בעלות מקומית על מרכזי החוסן, ולחזק כוחות מקומיים-דרומיים. מבחינה משפטית, המודל הזה אינו מחייב אף אחד מהגופים השותפים כמעסיקים למול העובדים במרכזי החוסן. הלכה למעשה, התקציב עובר ממשרדי הממשלה השונים אל משרד הבריאות, משם אל הקואליציה לטראומה ומשם אל העמותות המקומיות המפעילות את מרכזי החוסן. יש לציין כי מודל זה, מעבר לסרבול המבני, מוביל לגזירה כפולה של תקורות – פעם אחת נגזרת תקורה של 5% על ידי הקואליציה הישראלית לטראומה, ופעם נוספת, נגזרת תקורה של 2.5% על ידי העמותה המקומית המפעילה. נציגי הקואליציה לטראומה גרסו כי למעשה, הם

חולקים תקורה "סטנדרטית" של 7.5% עם העמותות המפעילות, במטרה לחזק את הגורמים המקומיים בדרום¹⁹.

נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי החליט להפעיל את "נוהל חרדה" גם לגבי תושבי עוטף עזה, ולממן למעשה 12 מפגשים עם עו"ס קליני או פסיכולוג עבור כל אדם הסובל ממצוקה נפשית על רקע המצב הביטחוני באזור²⁰.

בראשית 2008 הוקמו בהדרגה חמשת מרכזי החוסן בשדרות וביישובי עוטף עזה. ראשונים, הוקמו המרכזים בשדרות ובמוא"ז שער הנגב, אחריהם במוא"ז אשכול ושדות נגב, ולבסוף במוא"ז חוף אשקלון. כל מנהלת מרכז לוותה על ידי איש מקצוע (מומחה ביעוץ ארגוני עם רקע בניהול חירום) מבין ארגוני הקואליציה הישראלית לטראומה. הקואליציה מינתה גם רכזת (ואחר כך מנהל) לאיגום התמונה האזורית, ולריכוז תקציבי ותוכני של הפעלת המרכזים. נציגת שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות, נציגי מחוז דרום במשרד הרווחה ונציג של הקרן לידידות היו נוכחים מאד בתהליכי ההקמה במשרדים בירושלים, אך במידה רבה גם נכחו בשטח, ביקרו במרכזים וקיימו שיח מקצועי עמוק אחד עם השני, עם מנהלי מחלקות הרווחה וראשי הרשויות וכמובן עם העובדים במרכזים²¹.

במקביל להקמת מרכזי החוסן, התקבלה החלטה ממשלתית למימון מיגון (ממ"ד) בבתי תושבים המתגוררים עד 4.5 ק"מ מהגבול. נציגי השלטון המקומי סימנו זאת כשלב משמעותי בלקיחת אחריות מצד המדינה על הביטחון האישי של התושבים בעוטף עזה²².

בשנה זו החרף הירי מהרצועה לעבר יישובי עוטף עזה. מעל ל-4000 פצצות מרגמה וטילי "קסאם" נורו לעבר היישובים, וגרמו למותם של חמישה אזרחים, לפציעות גוף רבות, ולנזק רב ברכוש. הירי הבלתי פוסק הוביל את הצמרת המדינית-ביטחונית להכריז על מבצע "עופרת יצוקה" בעזה. המבצע התחיל בשבוע האחרון של השנה, ונמשך כשלושה שבועות.

מבצע "עופרת יצוקה" היווה את ההסלמה המאסיבית הראשונה שחוו תושבי העוטף מאז הקמת מרכזי החוסן, במהלכו ירי הטילים והפצמ"רים מעזה ליישובים הישראליים היו תכופים ורבים מאד, לעתים עד כדי 40 רקטות ביום. במובן רב, מבצע "עופרת יצוקה" היווה שעת מבחן למרכזי החוסן הטריים²³.

¹⁹ מתוך ראיונות עם נציגי המגזר השלישי, בתאריכים: 26.9.2014, 30.1.2014

²⁰ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 5.2.2014

²¹ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

²² מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

²³ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי מיום 30.1.2014

באמצע המבצע, בדצמבר 2008, התקבל במשרדי הקואליציה הישראלית לטראומה מכתב מהקרן לידידות בו היא מודיעה כי בשנה הבאה (2009) לא תתמוך עוד בפרויקט. השותפים הן מהמגזר השלישי והן הממשלתיים טוענים כי ההחלטה של הקרן לצאת מהפרויקט היתה קשורה במדיניות כוללת של הקרן – לפיה הקרן לא תתמוך בפרויקטים ממשלתיים יותר.²⁴ יש לציין כי מחקר זה לא הצליח לקבל מידע או הסכמה לראיון מעובדי הקרן לידידות, כך שזהו תיאור חיצוני לארגון. בשלב זה החל מרוץ למציאת מימון משלים (4 מלש"ח) לפרויקט, לצד קולות מחאה רמים מצד תושבי עוטף עזה עקב האפשרות של סגירת המרכזים. על-מנת לאפשר זמן נוסף לאיתור מימון, הקרן לידידות הסכימה להמשיך במימון שלושה חודשים נוספים.

הנסיונות מצד הקואליציה הישראלית לטראומה למציאת מימון לפרויקט לא צלחו, והכשלון מיוחס במידה רבה להתרסקותן הכלכלית של הפדרציות היהודיות במשבר הכלכלי של שנת 2008 בארה"ב. בשלב זה סייע משרד ראש הממשלה וגייס תקציב ייעודי ממשרד האוצר, ותקציב נוסף מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל ומהמשרד לאזרחים ותיקים, וכך נותר התקציב הקבוע למרכזי החוסן בעינו והמרכזים המשיכו לפעול. במימון ממשלתי בין-משרדי תוקצבו 8 מיליון ש"ח לטובת מרכזי חוסן, ועל כך יש להוסיף תקציב של כ-1.2 מיליון ש"ח בשנה מתקציבי המוסד לביטוח לאומי.

עזיבתה של הקרן לידידות את הפרויקט, מתוארת כנקודת שבר גדולה על ידי כל המעורבים בדבר. החשש מסגירת המרכזים היה גדול, והנכונות הממשלתית להעניק למרכזים גיבוי מלא, זכתה להכרה והוקרה על ידי השותפים בפרויקט ועל ידי התושבים.

בשלב זה השותפות הבין-משרדית והבין-מגזרית התרחבה עקב הוספת השותפים ממשרדי הממשלה הנוספים, אך הלכה למעשה המרכזים המשיכו לתפקד באותו האופן בדיוק. לתקציב הממשלתי התווספו תקציבי הקואליציה הישראלית לטראומה במצבי משבר (מבצע "עופרת יצוקה", "עמוד ענן", "צוק איתן") וסביב גיוס משאבים קונקרטי לטובת מטרות בעוטף עזה (תכנית תמיכה בצוותי מרכזי חוסן, למשל). כלומר, מימון הפרויקט נשען רוב הזמן על כספי מדינה, ורק בעיתות משבר – הקואליציה לטראומה מגייסת כסף מגורמים אחרים. היקף המימון התוספתי נע בין כמה עשרות אלפי ש"ח בשנים של "שקט יחסי", לבין מעל לחצי מיליון ש"ח אחרי מבצעים צבאיים.

²⁴ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי מיום 8.6.2014 ועם נציגי המגזר השלישי בתאריכים: 30.1.2014, 26.9.2014.

לאחר תום מבצע עופרת יצוקה שרר באזור "שקט יחסי", כאשר הסתמנה ירידה של מעל ל-70% בירי הרקטות בשנת 2009. עם זאת, גם בשנה זו נורו כ- 550 רקטות וכ- 200 פצצות מרגמה²⁵.

בסוף שנת 2009 עמדו שוב המרכזים בפני סגירה, כאשר לא הוחלט על המשך תקצובם הממשלתי. בשלב זה פנו חמשת ראשי הרשויות של עוטף עזה אל ראש הממשלה, והודיעו כי הם מתפטרים, או בלשונם, "מחזירים את המפתחות" אם התכנית תבוטל. ב- 3 בינואר 2010 התקבלה ההחלטה הממשלתית להמשיך את פעילות המרכזים למשך שנתיים נוספות. האירוע חזר על עצמו בסוף שנת 2011, אז שוב לא היה ברור עד תום שנת 2011 האם ב- 2012 יהיה תקציב להפעלת מרכזי החוסן.

בתחילת 2011 הצטייד צה"ל לראשונה במערכת "כיפת ברזל", המיירת רקטות קצרות טווח. המערכת, שהוצבה בשלב ראשון בגבול עזה, מסוגלת ליירט רקטות "קסאם" ו"גראד" הנורות למרחק של 4.5 ק"מ או יותר מגדר הגבול. הצבת סוללות "כיפת ברזל" הגבירו מאד את רמת המוגנות של התושבים בדרום, ושיפרה את תחושת הביטחון האישי שלהם, אך המערכת לא יכולה למנוע ירי לעבר ישובים הצמודים והסמוכים לגבול.

בשנת 2012 החלה שוב התגברות בירי הקסאמים ופצצות המרגמה. הפעם, טווח הירי מעזה התרחב משמעותית, והטילים פגעו גם באשדוד, אשקלון, באר שבע והסביבה. כמו כן, באותה שנה התבצעה חדירה חבלנית לישוב במועצה אזורית אשכול. בנובמבר החליטה הממשלה לצאת למבצע "עמוד ענן", במהלכו ביצע צה"ל מאות רבות של תקיפות אוויריות על רצועת עזה. החמאס, מצידו, הרחיב את ירי הטילים לכיוון תל אביב וירושלים, וירה כ-1500 טילים לעבר ישראל בתוך שבועיים. במבצע נהרגו ארבעה אזרחים ישראלים, בהם שלושה מפגיעה ישירה של טיל על בית בקרית מלאכי, ואחד בעקבות פגיעת פצצת מרגמה במועצה אזורית אשכול. בעזה נהרגו (לפי נתונים ישראלים) 68 אזרחים, ונפצעו מעל ל-450. המבצע נמשך שמונה ימים, והסתיים בהפסקת אש בין הצדדים.

במבצע "עמוד ענן" תפקדו מרכזי החוסן בצורה מתואמת, בהתאם לנוהלי החירום שנקבעו בהם, ואף היוו מקור תמיכה לרשויות מקומיות ש"הצטרפו" למעגל המטווחים – בייעוץ טלפוני ובמקרים מסוימים אף בשליחת אנשי מקצוע מטעמם לתמיכה מקצועית במועצות האזוריות ב"מעגל השני" של עוטף עזה (בני שמעון, אופקים וכד').

²⁵ מידע מתוך אתר שירות הביטחון הכללי: www.shabak.gov.il

הארגונים השותפים בהפעלת מרכזי החוסן פעלו אף הם בתאום זה עם זה, מחוץ לגבולות עוטף עזה – התקיים שיח משותף למשרדי הממשלה, לפיקוד העורף ולקואליציה הישראלית לטראומה במטרה להגדיר סדרי עדיפויות וניהול כוח האדם בצורה מיטבית: לדוגמא, אתרי הדחק של משרד הבריאות לטיפול בנפגעי חרדה, קיבלו תגבור מאנשי המקצוע של הקואליציה הישראלית לטראומה, פעילויות הפגה לילדים במקלטים תואמה בין משרד הרווחה לבין הקואליציה הישראלית לטראומה, וכן נעזרו משרדי הבריאות והרווחה באנשי המקצוע של הקואליציה לטובת תמיכה נפשית ומקצועית לצוותים המקצועיים של המשרדים שפעלו בשטח²⁶.

לאחר הפסקת האש, ירי הטילים פוחת בצורה דרסטית, אך הירי לאזור נמשך, לפחות שתי רקטות בחודש נורו לעבר עוטף עזה בשנת 2013²⁷. הארגונים השותפים במרכזי החוסן עסקו בשלב זה במצבם של המטפלים ואנשי המקצוע בעוטף עזה, שהביעו קושי, עייפות ושחיקה בהתמודדות עם האוכלוסייה המצויה תחת האיום המתמשך²⁸. כמו כן, מתוך שיח משותף בין משרד הבריאות, משרד הרווחה, והקואליציה הישראלית לטראומה, המוסד לביטוח לאומי קיבל החלטה לממן עבור תושבי עוטף עזה 12 מפגשים נוספים, ולהרחיב את סך הכיסוי לטיפול נפשי לכדי 24 פגישות²⁹.

בחודש אוקטובר 2013 התגלתה מנהרת טרור ליד קיבוץ עין השלושה שבמועצה האזורית אשכול, ובראשית דצמבר חדר מחבל לבית במושב שדי-אברהם, חמוש בסכין, ונהדף על ידי אם המשפחה. בסוף החודש נרצח אזרח עובד צה"ל שעבד בבינוי הגדר, על ידי צלף פלסטיני. האירוע הפתיע את צה"ל, ועירער עוד יותר את תחושת הביטחון האישי בקרב תושבי עוטף עזה. מרכזי החוסן חוו עליה עקבית בפניות לקבלת טיפול, ובמיוחד פניות מהורים לילדים צעירים (מתחת לגיל 6)³⁰.

במרץ 2014 התגבר שוב ירי הטילים מעזה, לעבר עוטף עזה ולעבר יישובי "המעגל השני" (אשקלון, אשדוד, נתיבות). מנהרת-טרור נוספת התגלתה, והגבירה את תחושת אי-הבטחון של התושבים³¹.

²⁶ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014

²⁷ מידע מתוך אתר שירות הביטחון הכללי: www.shabak.gov.il

²⁸ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

²⁹ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי, מיום 5.2.2014

³⁰ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

³¹ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4501637,00.html>

במאי אישרה הממשלה את המשך הפעלתם של מרכזי החוסן בשנים 2015-2016, בעקבות הגשת בקשה של משרד ראש הממשלה ל"ועדת המחליטים". לראשונה, ההחלטה עברה ללא צורך בהפעלת לחץ מצד שותפים בפרויקט.³²

בחודש יוני נחטפו שלושה נערים ישראלים בגוש עציון, על ידי אנשי-חמאס. בעקבות החטיפה יצא צה"ל למבצע חיפוש ומעצרים של אנשי חמאס בגדה המערבית (מבצע "שובו אחים"). שבוע לאחר תחילת המבצע החלה התגברות מאסיבית של ירי טילים מעזה. בתוך שבועיים נורו מעל ל-60 רקטות לעבר ישראל, רובן לעבר יישובי מועצת אשכול. ב-2 ביולי נרצח בירושלים הילד הפלסטיני מוחמד אבו-חדיר על ידי אזרחים ישראלים על רקע לאומני. בשבוע הראשון של חודש יולי נורו כ-300 רקטות ופצצות מרגמה לעבר ישראל, מהן רבות מאד לעבר יישובי עוטף עזה. מרכזי החוסן קיבלו מעל ל-340 פניות של נפגעי חרדה בתוך שלושת השבועות הללו (מרב הפניות – למרכז החוסן באשכול). ב-8 ביולי פתח צה"ל במבצע "צוק איתן".

המבצע נמשך עד ה-26 באוגוסט. זהו המבצע הצבאי הארוך ביותר ברצועת עזה, בוודאי מאז שנת 2000. סה"כ גויסו מעל ל-75,000 חיילי מילואים. במהלך המבצע נורו לעבר ישראל מעל ל-4500 רקטות ופצצות מרגמה, מתוכן יורטו על ידי מערכת "כיפת ברזל" 735 רקטות, ו-188 נפלו בשטח רצועת עזה (סה"כ נפלו בשטח ישראל כ-3550 רקטות ופצצות מרגמה). במבצע נהרגו חמישה אזרחים ישראלים מירי רקטות ופצצות, ו-837 נפצעו.³³

השלכות המבצע על האוכלוסייה בעוטף עזה היו כבדות. עשרה יישובים בעוטף עזה פינו את כל יושביהם (מלבד צוות מצומצם שנשאר כדי להחזיק ענפים חיוניים כמו משק-חי), בישובים רבים אחרים פינו חלקים מהקהילה, בעיקר משפחות עם ילדים, ותושבים רבים התפנו עצמאית לקרובי משפחה וחברים. כוחות צה"ל חנו בהיקפים גדולים על השטחים החקלאיים של היישובים (ובכך השמידו אותם כליל). מעבר לפגיעות בנפש, מתקפות הטילים הביאו לנזקים כבדים ביותר לרכוש – בתים ועסקים. התמשכות המלחמה הובילה לפגיעה מהותית בכלכלה – הנזק שנגרם לתוצר נאמד ב-5 מיליארד ש"ח.³⁴

בנוסף, המלחמה חשפה אתגר ביטחוני בהיקף גדול מאד – מנהרות הטרור. סה"כ זוהו והושמדו 32 מנהרות טרור במסגרת המבצע. כשבוע לאחר תחילת המבצע הצבאי חדרו 13 אנשי

³² מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014.

³³ מידע מתוך אתר שירות הביטחון הכללי: www.shabak.gov.il

³⁴ סטרבצינסקי, מישל. "העלות הכלכלית של מבצע צוק איתן", בתוך מגזין התכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים. www.vanleerecon.woedpress.com/2014/08/18/888

חמאס דרך מנהרה מרצועת עזה לאזור קיבוץ סופה שבמועצת אשכול. המחבלים זוהו והותקפו, ונמנע פיגוע, אך תחושת הביטחון האישי של תושבי הישובים הסמוכים לגדר נפגעה עוד יותר³⁵. בתקופת המלחמה טיפלו חמשת מרכזי החוסן ב- 2205 פניות של נפגעי חרדה. זהו היקף הפעילות הגבוה ביותר שנרשם מאז הקמת המרכזים. למעשה בתוך חודשיים של לחימה, נרשם היקף המקביל להיקף פעילות של שנה שלמה.

מבחינת פעילות הארגונים השותפים במרכזי החוסן: פיקוד העורף פעל בכל גזרת הדרום בעבודה מול הרשויות המקומיות. משרד הבריאות הפעיל אתרי דחק באזור הדרום בהרחבה, ובגזרת עוטף-עזה התבסס בעיקר על כוחות מקומיים. לראשונה, הפעיל משרד הבריאות מערכת טלמדיה להתייעצויות פסיכיאטריות מרחוק, במועצה אזורית אשכול. משרד הרווחה פעל עם צוותי המשרד בשטח – במתן מענה ראשוני לנפגעי חרדה (לצד צוותי מרכזי חוסן בעוטף עזה, ולצד אנשי מקצוע מארגוני "הקואליציה הישראלית לטראומה" במקומות בהם אין מרכזי חוסן). ברשויות המקומיות בעוטף עזה היו עסוקים במידה רבה בהיבטים הלוגיסטיים והחברתיים של פינוי התושבים והשמתם במגורים חלופיים זמניים.

מבצע "צוק איתן" נתפס כיום כהסלמה הקשה ביותר שעבר האזור, הן בשל התמשכות הלחימה, הן בשל היקף הירי לעבר ישראל והטווח הגדול שאליו הגיעו טילי החמאס, והן בשל הוספת איום מנהרות הטרור – שהוסיף נדבך תודעתי עמוק של פחד קמאי ותחושת חוסר ביטחון אישי³⁶.

חמשת מרכזי החוסן בשדרות, שער הנגב, חוף אשקלון, אשכול ושדות נגב, ימשיכו לפעול על פי החלטת ממשלה גם בשנים 2015-16³⁷. עד כה, מרכזי החוסן פגשו ביותר מרבע מאוכלוסיית עוטף עזה – בטיפול, בסדנאות ובהכשרות. במרכזים עובדים היום כ-110 עובדים סוציאליים ופסיכולוגים המומחים בטיפול בטראומה וחרדה, באופן פרטני וקבוצתי; אנשי מקצוע רבים נוספים העוסקים בתחומי פיתוח החוסן הקהילתי, הקניית משאבי התמודדות וכוחות ומעבירים סדנאות בקהילה לקבוצות מגוונות; אנשי מקצוע המכשירים את הצוותים המקומיים – מקצועיים ומתנדבים, לעבודה במצבי חירום; וכן אנשי מקצוע מקומיים המתמחים בניהול מצבי חירום ובהכנה אליהם.

³⁵ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4545001,00.html>

³⁶ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014.

³⁷ החלטת ממשלה מספר 1846 מיום 13.7.2014.

ג. 2. המבנה הארגוני של השותפות

מבט מעמיק על המבנה הארגוני של השותפות מאפשר התבוננות דו שלבית – על המערך הפורמאלי שנבנה בהקמת השותפות, ועל המבנה הבלתי פורמאלי, שהתגבש מתוך שמונה שנות שותפות. בחלק זה יתבהרו ההבדלים בין המבנה הפורמאלי והמבנה בפועל, כפי שהוא בא לידי ביטוי בראיונות עם השותפים, ואת עמדות השותפים בנוגע למבנה הקיים והשפעותיו על תפקוד השותפות ועל תפקוד הפרויקט.

ג. 2. 1. מודל ההפעלה הפורמאלי של השותפות ושל הפרויקט

מרכזי החוסן פועלים מתוקף החלטת ממשלה, המתחדשת מדי שנת-תקציב, מאז שנת 2008. בהחלטת הממשלה מופיעים רק השותפים בועדת ההיגוי הארצית בראשות משרד הבריאות, ללא כל איזכור ספציפי לשותפים מהמגזר השלישי, אלא הסתפקות בהגדרה "גופים חוץ ממשלתיים" בלבד.

מודל ההפעלה של מרכזי החוסן כפי שנקבע בראשית השותפות, מבוסס על מבנה היררכי: בראש המבנה, ועדת ההיגוי הארצית. זוהי ועדה בין-משרדית ובין-מגזרית, המתנהלת פורמאלית בראשות משרד הבריאות, ומשתתפים בה נציגים ממשד ראש הממשלה, ממשד הרווחה והשירותים החברתיים, מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל, מהמשרד לקליטת העלייה, ממשד החינוך, מהמשרד לאזרחים ותיקים, מהמוסד לביטוח לאומי, מפיקוד העורף ומהקואליציה הישראלית לטראומה (ע"ר). כיום (2015), ועדת ההיגוי הארצית נפגשת פעם בשנה.

תחת ועדת ההיגוי הרחבה מתקיימת ועדת היגוי בין-מגזרית מצומצמת, בהשתתפות משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים והקואליציה הישראלית לטראומה. ועדת ההיגוי המצומצמת (בריאות, רווחה, עמותה) מקיימת מפגשים אחת לחודשיים, ותפקידה עיצוב מדיניות במהלך השנה, לטובת זיהוי צרכים העולים מהשטח והתאמת השירותים של מרכזי החוסן לצרכים אלה.

פורמאלית, תחת ועדת ההיגוי המצומצמת עובדת הקואליציה הישראלית לטראומה בניהול הפרויקט: בניית תכניות העבודה השנתיות, פיתוחן בשטח בתוך כל מרכז וברמה האזורית, מעקב, בקרה וליווי אחר ביצוע תכניות העבודה ומתן הנחייה מקצועית למרכזים. הקואליציה הישראלית לטראומה מחזיקה לטובת העניין מנהל מקצועי ורכזת אדמיניסטרטיבית. הקואליציה חייבת בדיווח תקציבי רבעוני למשרד הבריאות. חמשת מרכזי החוסן עצמם מנוהלים על ידי חמש עמותות מקומיות (בחלקן מדובר בעמותות של הרשות המקומית), שהן הגורם ששוכר את כח האדם, מנהל את הכספים ואת הרכש, וכד'. עמותות אלו אינן מהוות גורם מקצועי המלווה את

הפעילות או את ניהול המרכז, אלא משמשות כפלטפורמה מקומית. מרכז החוסן כפוף, מבחינה פורמאלית, לראש הרשות המקומית, אך כפוף גם מקצועית ותקציבית אל הקואליציה הישראלית לטראומה, לאישור תכניות העבודה, תקצוב ומימון (ר' תרשים מס' 1 בסוף פרק זה).

בראש כל מרכז חוסן עומדת מנהלת, שנבחרה על ידי ועדת ההיגוי המצומצמת. מנהלת מרכז החוסן אחראית על ניהול המטפלים (בין שמונה ל-22 פסיכולוגים ועובדים סוציאליים) שעובדים במרכז (רובם המכריע עצמאיים), על בנייה של תכניות הדרכה והכשרה לאנשי מקצוע (כולל עובדי המרכז) ולמתנדבים, ופעילות קהילתית ברשות המקומית שלה, על פיתוח שותפויות עם גופים קיימים במרחב, וכן על מינוף משאבים קיימים ברשות המקומית ומחוצה לה, לטובת פיתוח החוסן האישי, המשפחתי והקהילתי של תושבי הרשות המקומית.

לצד המנגנון המורכב הזה פועלים במקביל שני גופים משמעותיים במרחב המקצועי: הראשון, המוסד לביטוח לאומי. המוסד מממן טיפול נפשי לנפגעי חרדה במרכזי החוסן בהיקף של מעל למיליון ש"ח בשנה, מעבר לתקציב הממשלתי של מרכזי החוסן. מבחינה פורמאלית, המוסד לביטוח לאומי מצוי בקשר ישיר עם מרכז החוסן, המדווח ישירות אליו על-אודות המטופלים, ומקבל ממנו ישירות את המימון לטובת הטיפול בנפגעים, מבלי לעבור דרך שרשרת הביורוקרטיה הנ"ל.

שנית, בניהול מצבי החירום בעוטף עזה פועל לצד מרכזי החוסן גם פיקוד העורף. אין כיום מודל פורמאלי, חוזי או חוקי, לשיתוף הפעולה בין מרכזי החוסן לבין פיקוד העורף.

ג. 2. 2. המבנה התקציבי של מרכזי החוסן

בראשית דרכה, קבעה ואישררה ועדת ההיגוי הארצית את המודל התקציבי עבור כל מרכז חוסן ועבור הפרויקט בכללותו.

כאמור, בסוף 2007, בראשית הקמת מרכזי החוסן, חברה קרן פילנתרופית גדולה למיזם – הקרן לידידות. הקרן התחייבה על מימון של 50% מעלות ההפעלה - ארבעה מיליון ש"ח בשנה, לטובת מרכזי החוסן, וכך הפכו מרכזי החוסן ל"מיזם משותף" למגזר השלישי ולממשלה. מימון הקרן לידידות נמשך מראשית שנת 2008 ועד תום הרבעון הראשון של שנת 2009. בשלב זה הקרן לידידות משכה את תקציביה ויצאה מן השותפות. מבחינת הכיסוי התקציבי, יתרת המימון הגיעה מתקציבים ייעודיים של האוצר, ומתקציבי המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד ראש הממשלה, והמשרד לאזרחים ותיקים (שהיה שותף במימון מ-2009 ועד 2013). כיום (2015) עומד התקציב על המקורות הבאים:

סך תקציב הפעילות הממשלתי המיועד למרכזי החוסן, כפי שמופיע בהחלטות הממשלה³⁸, עומד על שמונה מיליון ש"ח, מתוכם 625 אלף ש"ח אינם מהווים חלק מהשותפות, אלא מועברים ישירות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות של עוטף עזה, לטובת פעילות מקדמת חוסן. מבחינת המימון, שותפים כיום בתקצוב מרכזי החוסן הגורמים הבאים: 2.7 מיליון ש"ח מתקציב משרד הבריאות, 2.7 מיליון ש"ח מתקציב ייעודי של משרד האוצר, מיליון ש"ח מתקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים (מתוך כך, כאמור, רוב התקציב עובר ישירות מהמשרד למחלקות לש"ח), 1.1 מיליון ש"ח מתקציב משרד ראש הממשלה ו- 500 אלף ש"ח מתקציב המשרד לפיתוח הנגב והגליל.

תקציב השותפות, בהיקף כולל של 7,375,000 ש"ח (ממשרדי אוצר, רוה"מ, רווחה, פיתוח הנגב והגליל) מועבר אל משרד הבריאות. משם תקציב הפרויקט מועבר, על בסיס אישור דוחות ביצוע, אל הקואליציה הישראלית לטראומה, שמשמשת כאמור כמנגנון ניהול ופיקוח על המרכזים. כאמור לעיל, מרכזי החוסן מדווחים על פעילותם אל מטה הקואליציה הישראלית לטראומה, וזה מאשר, ומשלם לעמותה המקומית המפעילה. כמו כן, מקיימת הקואליציה הישראלית לטראומה מנגנון ליווי מקצועי ומערך הכשרות אזוריות לטובת חמשת המרכזים יחד. על תקציב זה (8 מיליון ש"ח) יש להוסיף את תקציבי המוסד לביטוח לאומי לטיפול בנפגעי חרדה, שעומדים על 1-1.2 מיליון ש"ח בשנה (תלוי בהיקף המטופלים באותה השנה), וכן תקציבים נוספים שמגייסת הקואליציה הישראלית לטראומה מפילנתרופים, לטובת עיבוי פעילות קיימת או לטובת מתן מענה ייחודי, בעיקר לאחר הסלמות במצב הביטחוני (ובאופן קונקרטי, בשנים 2009, 2012, 2014). תקציבים תוספתיים אלה עומדים על בין כמה עשרות אלפי ש"ח, ובין מעל למיליון ש"ח בשנה, כתלות בצרכים המשתנים של המרכזים וביכולתה של הקואליציה לטראומה לגייס משאבים תוספתיים מתומכי הארגון (ר' תרשים מס' 2 בסוף פרק זה).

³⁸ החלטות ממשלה: 746 מיום 27.11.06, 2902 מיום 6.1.08, 1185 מיום 3.1.10, 4059 מיום 1.1.12, 5207 מיום 13.7.14, 1846 מיום 4.11.12

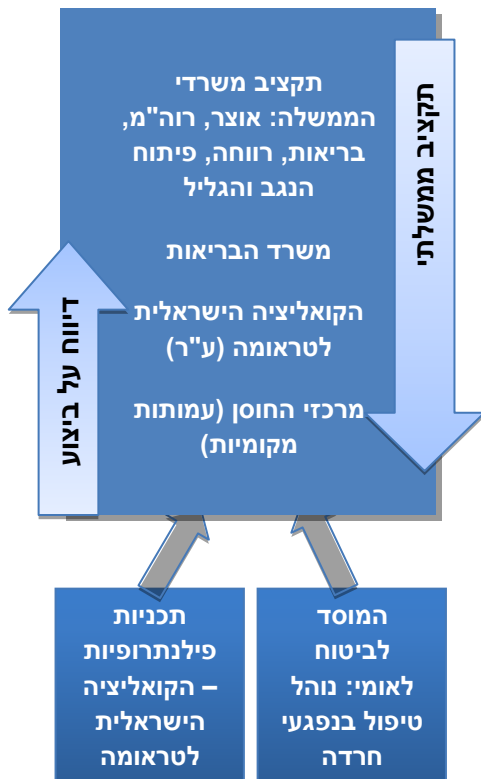
תרשים מס' 1:

המבנה ההיררכי של הפרויקט



תרשים מס' 2:

תזרים התקציב במרכזי החוסן



ג.3. התפתחות השותפות ומקומה של הקואליציה לטראומה בהתפתחות השותפות

ג.3.1. חבלי לידה: בניית הסכמות ויצירת שפה משותפת

הדיון סביב מהו המענה הפסיכולוגי-סוציאלי הרצוי למצוקותיהם של תושבי עוטף עזה התחיל בין הקואליציה הישראלית לטראומה, משרד הבריאות ומשרד הרווחה, בשנת 2005. פגישות משותפות דרשו מהשותפים להביא כל אחד את תפיסת עולמו, אך גם לשמוע ולקבל את המטרות והעקרונות של השותפים האחרים.

כאמור, בראשית 2006 המועצה לביטחון לאומי נחשפה אל היוזמה להקמת מרכזי חוסן, והזמינה את השותפים ממשרד הבריאות, החינוך והרווחה ונציגי הקואליציה הישראלית לטראומה, להמשיך את הדיונים על המודל במסגרת המועצה, לטובת קידום היוזמה והבאתה לחקיקה. תהליך בניית המודל וההסכמות בין השותפים ארך אז חודשים רבים.

היו כמה תנאים שקידמו את היכולת להגיע להסכמות משותפות על-אודות המענה המיטבי למצב התושבים בעוטף עזה, ובראשם – ניסיון חיובי בשיתופי פעולה קודמים בין חלק מהשותפים, וכן העובדה שהשותפים כבר עסקו בנושא, כל אחד מנקודת מבטו. למעשה, במידה רבה נדרש תיאום ותכלול של הפתרונות שהביא כל אחד מהשחקנים, לכדי מענה רחב היקף לתושבים, ולא נדרש כאן "להמציא" פיתרון חדש.

על כן בתהליך המשא-ומתן, בניית ההסכמות סביב השותפות נתפסה על ידי כל אחד מהשותפים כמשא-ומתן על בסיס המודל שהוא/היא הביא/ה, אותו יש לפתח כך שיתאים לצרכים של השותפים האחרים. כך, עבודתם הקודמת של כל אחד מהשחקנים לטובת המטרה המשותפת, הקלה על הדינמיקה במו"מ ואיפשרה בניית הסכמות אפקטיבית. בראיונות, מתאר כל אחד מהשותפים את הדיון ככזה שהחל מתוך מודל העבודה שלו (בין אם זה "מודל החוסן הקהילתי" של משרד הרווחה, או "מודל הטיפול בנפגעי חרדה" של משרד הבריאות), שהורחב כך שיכיל גם עקרונות מתוך תפיסות עולמם של האחרים.

בזכות אופי עבודה זה, הרוויחה השותפות גם תחושת בעלות חזקה מצד כל השותפים. כל אחד מהם רואה במרכזי החוסן את השירות שהארגון שלו נותן לתושבי עוטף עזה. תחושת בעלות חזקה מצד כל השחקנים משפרת את נכונותם לפעול למען הפרויקט ולמען שימור השותפות.

מודל העבודה השיתופי הזה לא עמד במבחן הזמן. ככל שעברו השנים, הצטמצמה משמעותית מעורבותם של משרדי הממשלה בפרויקט, חלקה של הקואליציה לטראומה בקבלת ההחלטות גדל, וחלקו של השלטון המקומי בשותפות גדל פי כמה, שכן הוא הפך הלכה למעשה מ"לקוח" של הפרויקט – לשותף חזק ומשמעותי.

ג. 3. 2. הקטנת מעורבותם של משרדי הממשלה בשותפות

ועדת ההיגוי הארצית של מרכזי החוסן מאגדת את כל משרדי הממשלה המעורבים בפרויקט (משרד ראש הממשלה, משרדי הבריאות, הרווחה, החינוך, ופיתוח הנגב והגליל), המוסד לביטוח לאומי ופיקוד העורף, נציגי הרשויות המקומיות ונציגי הקואליציה הישראלית לטראומה. כאמור, בתחילת הדרך היוותה ועדת ההיגוי הארצית מוקד לקבלת החלטות ועיצוב מדיניות – החל בקביעת המודל התקציבי של המרכזים, דרך זיהוי נושאים ויעדים לעבודת המרכזים, וכלה בקביעת תעריפי הפעילויות. מאז, בהדרגה, הפכה ועדת ההיגוי הארצית לגוף שאין לו תפקיד מהותי בקביעת מדיניות ובעיצובה.

בשנים האחרונות, נפגשים חברי ועדת ההיגוי רק פעם בשנה, בישיבה חגיגית. מעבר לה, מתקיימים דיונים בודדים עם חברי ועדת ההיגוי (לא כולם יחד), ורק סביב נושאים ספציפיים בהם סבורים בקואליציה לטראומה שניתן להשתמש ב"שירותיהם" של המשרדים: "הרעיון הוא כל הזמן לגייס את השותפים שאת צריכה לצורך הדבר שאת צריכה אותו"³⁹. שיטת ניהול השותפות של הקואליציה לטראומה נראית לעתים כמו שותפויות קטנות אד הוק, לפי הצורך, ולא בהחזקה מתמשכת של שותפות רב-ארגונית עם כל משרדי הממשלה.

לכן, עיקר תפקידה של ועדת ההיגוי הארצית הוא בשמירה על נראות הפרויקט למול משרדי הממשלה השותפים. המפגש החד-שנתי מכיל בתוכו בעיקר הצגת-תכלית של מרכזי החוסן למול השותפים בועדה – מה נעשה במרכזים בשנה החולפת, מהם האתגרים שהציבו ההתרחשויות השנה, ואילו סוגיות יעמדו במוקד העשייה בשנה הבאה. שותף ממשלתי אחד בלבד ראה בזה כלי להגברת שקיפות, בעוד שאר נציגי משרדי הממשלה אפילו לא ציינו את המפגשים בועדת ההיגוי הארצית כחלק מהתנהלות השותפות.

כאמור, כל מערך היחסים בין משרדי הממשלה לבין הפרויקט עצמו מתקיים תחת התיווך של הקואליציה הישראלית לטראומה. כך, גם משרדי הבריאות והרווחה, שמעורבותם בתחילת הדרך היתה גדולה מאד, כמעט ואינם באים בקשר עם הרשויות המקומיות סביב ניהול מרכזי החוסן והקשר שלהם עם המרכזים דליל מאד.

ג. 3. 3. מעמדת "לקוח" לעבר מקום סביב השולחן: התחזקות מעמדן של הרשויות המקומיות

בראשית ימיו של הפרויקט, השלטון המקומי ניצב היה בעמדת ה"לקוח": מודל מרכזי החוסן הובא אל ראשי הרשויות, הם העירו הערות בעזרת אנשי המקצוע המקומיים, ולאחר מכן

³⁹ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014

התבקשו לקבל את ההצעה ולזכות לשירות הניתן במרכזי החוסן. מידת המעורבות שהיתה לראשי הרשויות בעיצוב המדיניות היתה נמוכה מאד. לראייה, בין היתר, העובדה שמרכזי החוסן אינם מנוהלים על ידי הרשות המקומית. על מנת ליצור בכל זאת חיבור מקומי, הוחלט שמנהלת מרכז החוסן תהיה כפופה לראש הרשות. בשטח, ככל שעבר הזמן, הוכפפו כמעט כל מרכזי החוסן למחלקות הרווחה ברשויות.

עם כל זאת, מעמדו של השלטון המקומי השתנה לאורך השנים, כשנקודת המפנה המסתמנת היתה ב-2009, עם יציאתה של הקרן לידידות ממימון הפרויקט. לאחר יציאתה של הקרן לידידות מהפרויקט, עתיד הפרויקט היה תלוי ביכולת למצוא מקור מימון נוסף, בהיקף של ארבעה מיליון ש"ח בשנה. לאור חוסר הנכונות של משרדי הממשלה השותפים להוסיף מתקציביהם, האמון שנבנה בין המגזר השלישי לציבורי נסדק: "המשרדים לא פעלו בקטע הזה. אם המרכזים היו נסגרים, הם היו נותנים להם להסגר"⁴⁰. המגזר השלישי עצמו מתאר ניסיון כושל להביא כספי פילנתרופיה לטובת מימון יתרת התקציב.

התמיכה להמשך פעילות המרכזים הגיעה מהשלטון המקומי. חמשת ראשי הרשויות פנו אל משרד ראש-הממשלה ודרשו כי הפרויקט ימשיך. אחד מנציגי המגזר השלישי תיאר זאת כך: "חמשת ראשי הרשויות אמרו: אנחנו שמים את המפתחות אם אתם לא מתחייבים להמשך מרכזי חוסן". הלחץ השפיע ונציגי משרד ראש-הממשלה גייסו תקציב ייעודי ממשרד האוצר וכן תקציבים משני משרדי ממשלה נוספים – המשרד לפיתוח הנגב והגליל והמשרד לאזרחים ותיקים.

גורמים בשלטון המקומי מייחסים את מעורבותם של ראשי הרשויות לדרישת התושבים: "קמה תנועה שנקראה 'מדינת הנגב המערבי', תנועת תושבים, שעשתה הפגנות, בעיקר חבר'ה מאשכול וקצת משער הנגב ומשדרות, והם ממש עשו הפגנות, והקימו הרבה צעקות, עשו הרבה רעש, ומרכזי החוסן נכנסו כגורם בתוך המחאה הזאת, שהנה אתם גם את הדבר הזה, שכבר נתתם איזה משהו שאנחנו יודעים שהוא עוזר.. (מבטלים אותו. ר.ל.)"⁴¹. אחד מראשי הרשויות אף אישש את העמדה הזו: "השותף העיקרי אלה התושבים שצריכים את השירות הזה, כל עוד שהשירות הזה נזקקים לו אנשים, ראש המועצה ילחם בשביל שזה יהיה"⁴².

על כן, נראה כי נקודת המפנה בשינוי עמדת השלטון המקומי היתה ב-2009, ומאותה הנקודה החל תהליך הדרגתי של התחזקות השלטון המקומי בשותפות. מרכזי החוסן הפכו

⁴⁰ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

⁴¹ מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

⁴² מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 27.5.2014

בהדרגה לחלק אינטגרלי מהשירות שמציעה למעשה הרשות המקומית לתושבים. מכאן התגברה גם היציבות של המרכזים: "ברגע שמרכז חוסן הוא משהו שהוא מובן מאליו כבר, הוא חלק מהרוטינה, הוא עוד מחלקה או אגף בתוך אג'נדה של המועצה, הוא לא יכול להתפרק"⁴³.

במערך הניהול בין הקואליציה הישראלית לטראומה לבין המרכזים והרשויות המקומיות, ניתן לראות מגמות מקבילות של ביזור סמכויות, ושל התקרבות בין השותפים. שותפים מכל המגזרים מציינים כי מתחילת הפרויקט גדל משמעותית היקף ההחלטות המתקבלות על ידי המרכזים והרשות המקומית, ללא שיתוף הקואליציה לטראומה ו/או משרדי הממשלה. למעשה, לתפיסתם נוצרה ממש עצמאות של מרכזי החוסן בתוך המרחב: "היום מרכזי החוסן שייכים לעצמם"⁴⁴.

המוסד לביטוח לאומי ופיקוד העורף, הם שני גורמים שפועלים במידה רבה ישירות מול מרכזי החוסן, ותורמים בכך למגמת ה"השטחה" הארגונית. השותפות עם פיקוד העורף, שכאמור אין לה מודל פורמאלי וגם לא יחסים היררכיים, באה לידי ביטוי כיום בעיקר בקשר בלתי אמצעי ובתיאום (תרגילים, עקרונות עבודה וכד') בין מחוז הדרום של הפיקוד לבין המרכזים, ישירות. מבחינת הרשויות המקומיות, נוכחותם של מרכזי החוסן והמיצוב שלהם ברמה הלאומית, איפשרו השפעה משמעותית על אופן הפעולה של פיקוד העורף במרחב הרשותי. אחד מנציגי הרשויות המקומיות אף הגדיר זאת כך: "אנחנו הכתבנו מדיניות לצה"ל"⁴⁵.

עבודת המוסד לביטוח לאומי מוכוונת פורמאלית לעבר פעילות ישירה מול מרכזי החוסן. מבחינת המרכזים, הקואליציה הישראלית לטראומה משמשת שוב כגוף מתווך, המאפשר העלאת צרכים מהשטח אל מקבלי ההחלטות, "ריכוך" ותאום מדיניות.

ההתעצמות של השלטון המקומי כשחקן פעיל לא התרחשה מעצמה. נציגי השלטון המקומי היו מאד עסוקים בבניית העצמאות שלהם בשטח, ובצמצום התלות בכוחות "חיצוניים", ממשלתיים או מהמגזר השלישי. נציגת השלטון המקומי היטיבה לתאר את התהליך:

"כל השנים עמדתי בצורה מאד אדוקה על זה שמה שאנחנו יכולים נעשה לבד בכוחותינו, אנחנו נעשה ואף אחד אחר לא יעשה את זה בשבילנו. זה כמו החלוצים, ככה אני מרגישה בדיעבד, זה כמו החלוצים שהם נוקשים באידיאולוגיה כדי שהיא לא תתפרק להם. בהתחלה אתה צריך להיות נוקשה בדבר הזה כדי באמת לקיים את העצמאות הזו ואת

⁴³ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 27.5.2014

⁴⁴ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, 26.9.14

⁴⁵ מתוך ראיון עם נציגת הרשות המקומית, מיום 27.5.2014

האוטונומיה הזו שאתה חולם עליה. אבל היום כשזה כבר ישנו, אז לא אכפת לי קצת לשחרר⁴⁶.

מנקודת המבט של השותפות בכלל ושל הקואליציה לטראומה בפרט, יש בכך יתרון וחיסרון. מובן שהתייצבות של הפרויקט היא חיובית, אך הבעלות הגוברת של הרשות המקומית מחלישה באופן מובנה את השחקנים האחרים, במיוחד כשמדובר בגוף שמקיים את הקשר הקרוב ביותר עם השטח. לצד זאת, אחד מראשי הרשויות הכיר בחשיבותה של עצמאות הפרויקט בתוך הרשות המקומית: "הפלטפורמה לא מאפשרת בזיזת התקציב למקורות אחרים... זה כסף חיצוני, זה כסף צבוע, אנחנו רגילים שלא מתווכחים עם כספים צבועים, אז זה יוצר מצב של באלנס, של איזון טוב.⁴⁷"

במובן זה, השלטון המקומי אינו מערער על תפקידה של הקואליציה לטראומה ועל חשיבותה בשמירה על האינטרסים המשותפים, או טובת הציבור – ובכך גם על טובתו שלו. עם זאת, נכנס למערך הכוחות גורם נוסף, שמשויך הן לשלטון המקומי והן למשרד הרווחה. הלכה למעשה, כפופים ארבעה מתוך חמישה מרכזי חוסן אל המחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית. הכפיפות הזו מייצרת מורכבות ביחסים בין השחקנים.

ג. 3. 4. מנגנוני השתייכות: מחלקות הרווחה כניהול-ביניים

כיום, בארבעה מתוך חמישה מרכזים, כפוף מרכז החוסן דה-פקטו למנהל מחלקת הרווחה המקומית. שם, הכפיפות של ראש הרשות באה לידי ביטוי דרך מנהלת הרווחה המקומית. בעוד שברשויות המקומיות (וכמובן שבמשרד הרווחה) זה נתפס כמהלך נוח או טבעי, יש בכך כדי ליצור תחושת אי-נוחות עבור השותפים האחרים (שאינם ממשרד הרווחה). נציגי ארגונים אחרים (משני המגזרים) הביעו חשש שהאיזון בין התמות של השותפים השונים נפגע כתוצאה מהדומיננטיות של מחלקות הרווחה והשפעתן על קבלת ההחלטות המקומית. מכיוון שמודל העבודה מבוסס על מיזוג עמדות ואינטרסים בנושאי בריאות הנפש, רווחה, וראייה הוליסטית וקהילתית – דומיננטיות יתר של אחד השחקנים, מפרה במובן זה את האיזון.

כמו כן, אחד המאפיינים הבולטים של הפרויקט הוא העצמאות שלו, שמאפשרת לכל שותפים להחזיק את הבעלות עליו. מיצוב מרכז החוסן תחת הרווחה מוציא אותו במידת מה

⁴⁶ מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014
⁴⁷ מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014

מחזקת השותפים האחרים. אחד מנציגי המגזר השלישי סיפר: "משרד הבריאות מאד לחם להבליט שזה לא פרויקט באמת של הרווחה ושמרכזי החוסן הם לא במחלקות הרווחה"⁴⁸.

המרכז היחיד שאינו כפוף הלכה למעשה למחלקת הרווחה, הוא המרכז בשדרות. שם, העמותה המפעילה את מרכז החוסן (עמותת "גוונים") היא שחקן מקומי חזק בהרבה ממחלקת הרווחה. אך גם שם ניתן לראות כי ישנה נאמנות ותחושת שייכות של מרכז החוסן ל"גוונים".

כך או כך, נראה כי מרכזי החוסן מחזיקים בכמה מנגנוני השתייכות – לרשות המקומית, למחלקת הרווחה או לארגון המקומי המפעיל ולקואליציה הישראלית לטראומה. על אף תחושת הבעלות החזקה של משרדי הממשלה עליהם, לא נראה כי יש מרכזים החשים שייכות למשרדי הממשלה או הזדהות עמם. ריבוי מנגנוני ההשתייכות גורם לעתים לבלבול בקרב המרכזים, ולעתים לחוסר שביעות רצון ואפילו כעס בקרב השותפים המפעילים והמממנים של הפרויקט, הרואים בכך הפרה של האיזון העדין של השותפות במקרה הטוב, ו"כפיות טובה" מצד המרכזים, במקרה הרע. עבור הקואליציה לטראומה, נגזר מכך שהמרכזים לרוב אינם משייכים עצמם אל הארגון, ובכך הארגון מפסיד חלק מן התועלות שיש לו בהפעלת המרכזים – וביחוד היוקרה וההכרה הציבורית.

ג. 3. 5. התחזקות הפרויקט, היחלשות השותפות

התייצבותם של מרכזי החוסן כפרויקט לאומי קבוע, מיצובם ברשות המקומית תחת מחלקות הרווחה, התמקצעות אנשי הטיפול והקהילה המקומיים בתחום הטיפול בנפגעי חרדה ופיתוח החוסן – כל אלה הובילו להתחזקותם של מרכזי החוסן מחד, ולצמצום התלות של המרכזים בשותפים הממשלתיים ומהמגזר השלישי מאידך. הפרויקט התחזק, אך השותפות נחלשה. אחד מנציגי הממשלה הצביע גם על סיבה מבנית להיחלשותה של השותפות: התבססותה של השותפות על הקשרים הבין-אישיים שבין השותפים, יתר על המידה.

השותפות סביב המרכזים כרוכה בקשר גורדי ביחסים הטובים והחבריים בין נציגי הארגונים השותפים. רבים מהמרואינים ציינו כי חלק משמעותי מתהליכי בניית האמון בשותפות היה מרכיב הידידות בין נציגי הארגונים השותפים. כלומר, מעבר לשותפות סביב הנושא נוצרו חברויות או יחסי ידידות בין השותפים – סביב נושאי עבודה אך גם חברויות אישיות: "זה משהו שהוא מאוד תורם - לאווירה טובה, לשיתוף פעולה, לרצון. הגורם האנושי הוא גם חשוב"⁴⁹.

⁴⁸ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

⁴⁹ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 8.6.2014

כך, בהתייחסות אל "הקרן לידידות", ציין אחד השחקנים את העובדה שהצדדים נכשלו ביצירת קשר אישי טוב בין נציגי הארגונים. בהשוואה ליחסים הבין-אישיים שנקמו בין השחקנים האחרים, בולטת העובדה הזו ומהווה עוד הסבר אפשרי לפירוק השותפות.

היחסים הבין-אישיים הטובים בין נציגי הארגונים מאפשרים שותפות חיובית וממושכת, אך גם תולים במידת מה את המשכיות השותפות בכך שהשחקנים יישארו בתפקידיהם. היטיב לתאר זאת אחד מנציגי משרדי הממשלה: "השותפות הזאת יותר מדי קשורה באנשים ולא מספיק קשורה באג'נדות משרדיות... (מודל מרכזי החוסן) לא מוטמע בבריאות, הוא לא מוטמע ברווחה, הוא הופך להיות מאוד פרסונלי"⁵⁰.

על אף, או אולי בגלל, התחזקות הפרויקט ועצמאותו בשטח, השותפות הולכת ונחלשת. בהיעדר הטמעה ממשית של מודל מרכזי החוסן בתוך הארגונים השותפים, סיכויי ההישרדות של השותפות כשותפות הולכים ופוחתים. בהתאם לזאת, מקומה של הקואליציה לטראומה עומד גם הוא למבחן, וכפי שתואר לעיל, עולות ומתחזקות השאלות בדבר תפקידו הרצוי בעתיד הפרויקט.

התהליכים שעברו על השותפות בכלל ועל הקואליציה לטראומה בשותפות בפרט, כרוכים בקשר גורדי אל התפקיד של הקואליציה לטראומה בשותפות, והאופן בו עיצבה את תפקידה ומעמדה בה. על כך ירחיב הפרק הבא.

⁵⁰ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 10.12.2014

ג. 4. תפקידה של הקואליציה הישראלית לטראומה בשותפות

הקואליציה הישראלית לטראומה סיפקה שירותי טיפול ופיתוח חוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה כבר משנת 2000, קודם לשותפות עם ממשלת ישראל במסגרת "מרכזי החוסן". בשנת 2005, הקואליציה לטראומה החלה בדיונים משותפים עם משרד הבריאות ומשרד הרווחה, במטרה לעצב מענה מאוחד למצבם הנפשי המעורער של תושבי עוטף עזה. מתוך הבנת הצרכים, הוזמנה הקרן לידידות אל השותפות, וזו הסכימה להשתתף במימון המרכזים בהיקף של 4 מיליון ש"ח, שהם 50% מסך התקציב. לאחר דיונים ארוכים, עוצב מודל שהתקבל בהחלטת ממשלה ב-2006 ויצא לדרך בראשית 2008, בביצועה של הקואליציה הישראלית לטראומה.

כאמור, בדצמבר 2008, כשהמבצע הצבאי "עופרת יצוקה" עדיין בעיצומו, התקבלה הודעה במשרדי הממשלה ובמשרדי הקואליציה הישראלית לטראומה לפיה הקרן לידידות מושכת את חלקה בפרויקט מרכזי החוסן, ולא תמשיך לממן את הפרויקט בשנת 2009. במאבק על שימור הפרויקט, אף אחד מהשותפים הקיימים לא מצא תקציב נוסף מארגונו. בקואליציה לטראומה ניסו לגייס לשם כך פילנתרופים גדולים, אך ללא הועיל, והם ביקרו קשות את משרדי הבריאות והרווחה על כך שלא הציעו להגדיל את התמיכה בפרויקט מתקציבי משרדיהם. בסופו של דבר גייס משרד ראש הממשלה את התקציב הדרוש ממשרד האוצר, מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל ומהמשרד לאזרחים ותיקים. השניים האחרונים צורפו כשותפים לועדת ההיגוי הארצית. לקראת שנת 2010 הושגה יציבות יחסית בתקציבי הפרויקט.

על אף המשבר שנגרם לפרויקט, עמדתה של הקואליציה בתוך השותפות לא עברה תמורות משמעותיות בעקבות יציאתה של הקרן לידידות מהשותפות. ניתן לייחס זאת למקור הכוח שלה בתוך השותפות – סמכותה המקצועית ומומחיותה. על כך ירחיב חלקו השני של פרק זה.

החלק הראשון ידון בתמורות באופי הסמכות והאחריות של השותפים מתוך התייצבות השותפות, ובשלב השני ירחיב את היריעה בדבר תפקידה של העמותה ומקורות הכוח שלה בשותפות.

ג. 4. 1. תמורות באופי הסמכות והאחריות של השחקנים

התייצבות השותפות סביב שנת 2010, נבעה בעיקר מהגברת היציבות התקציבית של הפרויקט. היא הביאה ליצירת מסגרת ניהול שגרתית, הממשיכה לקיים תחושת-בעלות משותפת, או כמו שניסח זאת אחד מנציגי השלטון המקומי: "שותפות טובה היא שותפות שכל אחד חושב

שהוא מנהל אותה, ואף אחד לא סותר אותו⁵¹. לצד זאת, גברה נוכחותם של המוסד לביטוח לאומי ופיקוד העורף, שהיו שותפים פחות מרכזיים בשלבים הראשונים, וכן לצמצום מעורבותם של בכירים מתוך משרדי הממשלה, לטובת נוכחות דרג ביניים ניהולי מאותם משרדים, כפי שקורה לעתים קרובות בפרויקטים שמתייצבים.

ניתן לזקוף את התייצבות השותפות לזכות רמת האמון הגבוהה שהשותפים רוחשים זה לזה. לא רק ברמת היחסים הבין-אישיים, אלא גם ברמת האמון במקצועיות של השותפים האחרים, ובמידת הנאמנות שלהם למטרה המשותפת. במהלך הראיונות, כמעט כל המרואיינים השוו בין השותפות הזו לבין נישואין או זוגיות, למשל: "התהליך הוא במידה רבה סוג של תהליך של התמסדות הנישואים... יצירת אמון בין-אישי ובין-ארגוני זה הדבר המרכזי"⁵². בנוגע לאמון במקצועיות של השותפים – חלק מהשותפים ציינו כי חלוקת התפקידים הברורה של כל אחד מהשחקנים בשותפות, מגבירה גם היא את האמון. כך השותפים אינם "דורכים על האצבעות" של חבריהם לשותפות.

בד בבד נמצא שעם התייצבות הפרויקט והשותפות, התקיימו תמורות באופי הסמכות והאחריות וחלוקתם בין השחקנים. אם בתחילת הדרך, הועדה הבין-מגזרית המשותפת לכל הארגונים היתה הגוף המנהל את הפרויקט, ככל שהשותפות התייצבה עבר הניהול הלכה למעשה אל המגזר השלישי ואל אנשי המקצוע בשטח (street level bureaucrats). בעוד שהעברת הסמכויות ההדרגתית אל השטח התקבלה בהבנה ואף באהדה, השותפים התייחסו למקומו של המגזר השלישי ברגשות מעורבים:

לתפיסתם של נציגי המגזר השלישי, העברת הסמכות דה פקטו אליהם היא בגדר הבעת אמון בעמותה, ובכך שההחלטות שהם מקבלים מייצגות גם את האינטרסים של השותפים האחרים: "יש לך בראש משרד הבריאות קטן, ומשרד הרווחה קטן ואתה יודע מה מה הם היו מאשרים ומה לא היו מאשרים, מה היו רוצים לדעת, ואתה יודע לתת להם תשובות בלי להגיע אליהם"⁵³. מבחינת נציגי העמותה, עצמאותה היא ביטוי לאמון שרוחשים לה השותפים: "זה

⁵¹ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014

⁵² מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014

⁵³ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

עובד, זה מוצלח זה מצליח, סומכים מאד על הקואליציה ואתה שומע שמדברים על זה, סומכים מאד על הקואליציה בדבר הזה"⁵⁴.

במשרדי הממשלה, לעומת זאת, יש ביקורת על כך: "ברגע שזה קורה שגוף מפעיל... לוקח יותר מדי את ההפעלה ושוכח מן השותפים אז הוא מתחיל לקבל תגובות. אתם לוקחים את הכסף ולא מתייעצים איתנו. ובשלב מסוים, זאת אומרת, חלק מהחלטות אנחנו (במרכאות) מוכנים שיתקבלו בלעדיו, אבל הנטייה היא לקחת גם החלטות שאנחנו לא כל-כך מוכנים שיתקבלו בלעדיו"⁵⁵. אך גם נציגי הממשלה הודו שהם אינם עושים "מספיק" לתפיסתם, במטרה לשמור על נוכחות פעילה בפרויקט.

בתהליך ההתפתחות ניתן לזהות שתי סוגיות – סמכות ואחריות. בתחום הסמכות, יש כאן עמדה דואלית מצד המגזר הציבורי: משרדי הממשלה תופסים את עצמם כאן כריבון, את המגזר השלישי כספק שירות, ואת השלטון המקומי כלקוח. לצד זאת, גם פורמאלית, ההחלטות מתקבלות בועדת היגוי מצומצמת, בה מתפקד המגזר השלישי כשותף בכיר. משרדי הממשלה אף אינם מתיימרים לקבוע מדיניות ללא המגזר השלישי. העמדה הדואלית הזו תידון בהרחבה בהמשך.

בתחום האחריות, רוב נציגי המגזר הציבורי טענו כי האחריות על התקציבים היא שלהם, ובמובן זה קיבלו את עמדתה של הקואליציה כשותפה מכוח מומחיותה וסמכותה המקצועית. עם זאת, שותף ממשלתי אחד טען כי על המגזר השלישי היתה אחריות להביא תקציבי ליבה מצדו ("כדמי רצינות אפילו"⁵⁶), ושהמצב הנוכחי בו המגזר השלישי מביא רק תקציבים תוספתיים – שגוי. השותפים הן מהמגזר השלישי והן מהשלטון המקומי ביטאו אמנם הכרת תודה לנכונות הממשלתית בהקצאת המשאבים, אך באותה הנשימה הביעו עמדה נחרצת לגבי אחריותה הבלעדית של הממשלה בכך.

לגבי האחריות על בניית תהליכים ארוכי טווח, תכן עבודת המרכזים, איכות העבודה, רווחת העוסקים במלאכה וכד' – כל השותפים מכל המגזרים הטילו את עיקר האחריות על המגזר השלישי, ובמקרים בודדים ציינו גם את המשרדים הממשלתיים המובילים (בריאות ורווחה). ניתן לומר, לסיכום, שהעמותה הרחיבה בהדרגה את סמכויותיה בפרויקט, אך מצב זה אינו מתקבל תמיד באהדה מצד השותפים האחרים. מאידך, משרדי הממשלה השותפים אינם

⁵⁴ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

⁵⁵ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 10.12.14

⁵⁶ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 18.9.2014

עושים מאמץ רב להיות חלק מהותי בקבלת ההחלטות בתוך הפרויקט, והלכה למעשה משכו את ידם מהקשר עם השטח. כאמור, היום כמעט כל התקשורת בעניין מרכזי החוסן, בין משרדי הממשלה לבין אנשי המקצוע בעוטף עזה, מתקיימת דרך הקואליציה הישראלית לטראומה. על אף התרעומת שמביעים משרדי הממשלה לנוכח הקטנת מעורבותם, הם עצמם מודים כי אינם עושים "מספיק" כדי לשמור על עמדתם בשותפות.

כל זאת, מתקיים לצד דואליות ברורה בעמדת משרדי הממשלה כלפי הקואליציה לטראומה, שבחרים לעתים להגדיר את הקואליציה לטראומה כשותפה ולעתים כספקית שירות, כתלות בהקשר.

אך כדי להבין את מקומה של הקואליציה לטראומה והתפקיד שהיא תפסה ותופסת בשותפות יש להרחיב בדבר מקורות הכוח שלה בתוך השותפות, וההשלכות שלהם על תפקידיה בשותפות.

ג. 4. 2. סמכותה המקצועית של הקואליציה לטראומה כמקור כוחה בשותפות

כאמור, הקואליציה הישראלית לטראומה סיפקה, באמצעות הארגונים החברים בה, שירותי טיפול ופיתוח חוסן בשדרות ויישובי עוטף עזה במשך שבע שנים (2000-2007), קודם לעבודה המשותפת עם ממשלת ישראל במסגרת "מרכזי החוסן". הפעילות אז מומנה על ידי כספים פילנתרופיים שמקורם בארגונים יהודיים (פדרציות) מצפון אמריקה. ארגוני הקואליציה הישראלית לטראומה תמכו במחלקות הרווחה ובריאות הנפש בעוטף עזה: במתן טיפול פרטני לסובלים מתסמינים פוסט-טראומטיים, בעבודה מערכתית עם יישובים וקהילות לחיזוקן ולפיתוח החוסן האישי והחברתי שלהם, ובהכשרות לאנשי מקצוע ומתנדבים באזור, למתן טיפול ממוקד בטראומה ולמוכנות אזרחית למצבי חירום (הכשרת צוותי חירום יישוביים, למשל). מכאן, שהמומחיות של הקואליציה הישראלית לטראומה בתחומי עיסוקם של מרכזי החוסן היתה מוכחת ואף פעלה בשטח באופן פחות-מאורגן עוד קודם להקמת המרכזים.

העובדה שמקור סמכותה הוא מקצועי, היוותה לעתים יתרון ולעתים חסרון עבור מעמדה של הקואליציה בתוך השותפות:

א. *הסמכות המקצועית מגבירה את האמון*: תדמיתה של הקואליציה כגוף חסר אינטרסים ואגו, מיוחסת למעמדה המקצועי וכן לעובדה שבזכות המימון הממשלתי העמותה

אינה חייבת דין וחשבון לתורמים, אלא רק למתן שירות מיטבי. הם נתפסים כך בעיני השלטון המקומי:

"בא ארגון ואומר - טובת הפרויקט הזה לנגד עיני. אני לא צריך להראות לאף שר מעלי, כאילו, שאני עומד על האינטרסים. אני עומד על האינטרסים של הדבר הנכון, של הפרויקט עצמו"⁵⁷.

וכן:

"העמותה ממתגת את עצמה כמי שמסוגלת לבצע, אני אגיד את זה בצורה פשוטה להתעלות מעל סוג של אינטרסים או של קרדיטים עצמיים או של אגו ארגוני, והעובדה שהיא מגזר שלישי היא כמעט שקופה למשתתפים"⁵⁸.

העמותה זוכה לאמון גם בקרב משרדי הממשלה, שמאפשרים לקואליציה לעמוד בעמדת תיווך בין המשרדים: "יש פה גורם מקצועי שמזמין אותם (את המשרדים, ר.ל), יוזם, דוחף כמעט מאלץ אותם לשבת סביב שולחן אחד ואז לאט לאט הם רואים כי טוב"⁵⁹ (בהמשך, יידון בהרחבה תפקידה של הקואליציה לטראומה כמתווכת). מעל לכל, הקואליציה תופסת את עצמה כגוף מקצועי, חסר אגו ארגוני: "אנחנו לא מתהדרים בתרומה שלנו מכמה טעמים; אחד, אנחנו חושבים שזה אחריות של הממשלה... אנחנו רואים את עצמנו כמשלימים (את עבודת הממשלה. ר.ל) ועושים את זה יחסית נראה לי בצניעות"⁶⁰.

לצד זאת יש לציין כי כמעט בכל שנה מיום הקמת הפרויקט, הוסיפה הקואליציה לטראומה תקציבים תוספתיים ממקורות פילנתרופיים, לטובת עיבוי פעילות קיימת או לטובת מתן מענה ייחודי, בעיקר לאחר הסלמות במצב הביטחוני (ובאופן קונקרטי, בשנים 2009, 2012, 2014). תקציבים תוספתיים אלה עומדים על בין כמה עשרות אלפי ש"ח, ובין מעל למיליון ש"ח, כתלות בצרכים המשתנים של המרכזים וביכולתה של הקואליציה לטראומה לגייס משאבים תוספתיים מתומכי הארגון. על אף התוספות התקציביות הללו, וכדי לחזק את העמדה לפיה ערכה של הקואליציה לטראומה הוא בסמכותה המקצועית, קבעה נציגות הקואליציה כי "הקואליציה נותנת ערך מוסף שהוא לא נמצא בתקציב"⁶¹.

⁵⁷ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

⁵⁸ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014

⁵⁹ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי, מיום 18.9.2014

⁶⁰ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014

⁶¹ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014

ב. יציבותה בתוך השותפות גברה: מקור סמכותה המקצועי של הקואליציה לטראומה בשותפות, פעל לטובתה כאשר החליטה הקרן לידידות בשנת 2009 שהיא מפסיקה את תמיכתה במרכזי החוסן. הפרויקט הפך מ"מיזם משותף" (בו הממשלה מממנת 50% מהתקציב) לפרויקט במימון ממשלתי מלא, והעובדה שהקואליציה לטראומה מעולם לא הוגדרה כגוף מממן, פעלה לטובתה. נציגה בכירה מאחד משרדי הממשלה קבעה כי: "המזל פה אגב, שזאת לא הקואליציה שהתחייבה לכסף... לא תמיד יש לך פילנתרופ שרק נותן ואז עוד גוף פילנתרופי בעצם או מלכ"רי שמספק רק את השירות. ...אם זה היה רק ממשלה וקואליציה, והקואליציה הייתה מתחייבת להביא כסף והיא לא הייתה מצליחה להביא כסף, זה היה מפרק את השותפות. ...זה היה בגדר הפרת חוזה חמורה"⁶².

ג. מעמדה כשותפה שווה התערער – האם העמותה היא שותפה או ספקית שירות? כאמור, סמכותה המקצועית מקדמת את הלגיטימציה והאמון בהם זוכה העמותה ואת יציבותה בתוך הפרויקט. אך העובדה שהעמותה אינה חולקת באופן מובנה את העול הכלכלי של הפרויקט מעודדת את השותפים הממשלתיים לראות בעמותה "ספקית שירותים" ולא שותפה שוות ערך בפרויקט. למעשה, השחקנים היחידים שרואים זה בזה שותפים מלאים הם משרד הבריאות ומשרד הרווחה. לגבי המגזר השלישי, יחסם של משרדי הממשלה משתנה בהתאם להקשר – לעתים נתפס המגזר השלישי כשותף ולעתים כספק-שירות. השלטון המקומי נתפס לרוב כלקוח, ורק לעתים רחוקות נתפס כשותף על ידי השחקנים האחרים, הן משרדי הממשלה והן מהמגזר השלישי.

בכל מובן פורמאלי, הקואליציה לטראומה היא ספק שירותים, מיקור חוץ של הממשלה. בכל שנה מחדש מאושר "פטור ממכרז" למול התקציב הממשלתי, שמאפשר התקשרות חוזית חד-שנתית עם הקואליציה לטראומה כמיקור-חוץ לשירותים. בראיונות, התייחסו כמה מנציגי הממשלה אל העמותה כ"ספק": "הקואליציה נבחרה כספק ראשי, שהוא בעצם מספק את השירות ומגייס את כוח האדם, בשל המומחיות שלו בתחום הטראומה"⁶³.

אך נציגי הממשלה מציגים בעצמם עמדה דואלית. כלומר, בחלק אחד של הראיון הציגו את היחסים עם הקואליציה כעבודה מול ספק שירותים, ובחלק אחר של הראיון כשותפים. זאת משום שברמה הבלתי-פורמאלית, מסכימים כל השותפים כי לקואליציה הישראלית לטראומה חלק משמעותי בעיצוב ובתכנון מודל העבודה של מרכזי החוסן, ושהיא משפיעה כל העת באופן

⁶² מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי, מיום 18.9.2014
⁶³ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי, מיום 8.6.2014

מהותי על עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות בפרויקט. יתר על כן, לפי כמעט כל השותפים – הקואליציה לטראומה מובילה ומנהלת את מרכזי החוסן ואת השותפות. בקרב השלטון המקומי העמותה נתפסת כמנהלת וכמובילה של מרכזי החוסן, ויתר על כן, כזו שהביאה את משרדי הממשלה "לשולחן" על מנת לספק את השירות המתוכלל באופן הזה. כל נציגי השלטון המקומי מכירים בתפקיד העמותה וחלקם אף מתארים ממש זהות בין מרכזי החוסן לבין הקואליציה הישראלית לטראומה, וזוקפים לזכותה את הצלחת הפרויקט: "מרכזי החוסן, או בוא נגיד ככה, טלי (טליה לבנון, מנכ"ל הקואליציה, ר.ל), כי בסוף כי יש פה שם ומישהו שמוביל אג'נדה מסוימת, הצליחה לגייס ישיבות שבעצם מבחינה ניהולית מועצות בדר"כ לא מרימות"⁶⁴. דווקא בהתייחס למשרדי הממשלה, קבע אחד המרואינים כי: "משרדי הבריאות והרווחה, תרומתם הגדולה היא בזה שהם לא מפריעים"⁶⁵. אחרים הכירו בנכונותם של המשרדים להתגמש ולהתאים את עצמם לצרכים בשטח, ובנכונותם לשתף פעולה למען התושבים.

ייתכן כי העובדה שהקואליציה לטראומה אינה שותפה באופן פורמאלי וכלכלי מהווה כלי עבור משרדי הממשלה לחיזוק בעלותם על הפרויקט: כשהם מוצאים שמצג כזה משרת אותם, ניתן להציג את הפרויקט כהצלחתו של המשרד שלהם. במצבים אחרים, ובמיוחד מול פילנתרופים ומול משרד ראש הממשלה, המקדם מדיניות של שיתופי פעולה בין-מגזריים, הצגת מרכזי החוסן כשותפות מקדמת את ענייניהם יותר, ואז נכון עבורם להתייחס אל היחסים כשותפות.

סמכותה ומומחיותה של הקואליציה לטראומה מהווה, אם כן, את "חלקה בעסקה" בשותפות הבין-מגזרית. אך לצד האבחנות הללו, מתחייב מבט לעתיד. יש לשאול: מה יקרה כשהמומחיות לא תידרש יותר? כלומר, בהינתן שמקור כוחה של הקואליציה לטראומה הוא במומחיותה, עולה השאלה בדבר עתידה של הקואליציה לטראומה במרכזי החוסן ובכלל בשותפות עם הממשלה בתחום. המומחיות, שהיא תרומתה של הקואליציה לטראומה למרכזי החוסן, נחלקת לשניים – הניהול האדמיניסטרטיבי והמקצועי של מרכזי החוסן, ושנית – התכנים המקצועיים בתחום הטיפול, הכשרת אנשי המקצוע ופיתוח החוסן והמוכנות למצבי חירום.

בקואליציה לטראומה יש מטה, אותו מנהלת מנכ"לית העמותה, והיא מחזיקה בצוות שעוסק בפיתוח משאבים ובניהול תכניות, ויש בה גם ארגונים הפועלים במסגרתה. המטה מחזיק בכל אפיקי הניהול, והארגונים שותפים בתכן המקצועי: בסדנאות או בהכשרות שבחורים המרכזים להפעיל באמצעותם (לדוגמה, הכשרות לצוותי חירום יישוביים, או סדנאות להורים וילדים).

⁶⁴ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 27.5.2014

⁶⁵ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

בתחילת דרכם, המרכזים היו תלויים הרבה יותר בידע המקצועי שהיה בידי ארגוני הקואליציה לטראומה. עקב כך, המרכזים עשו שימוש רב בידע ובמומחיות של הארגונים השונים החברים בקואליציה: בין אם זה עיבוי מערך המטפלים, הכשרות מקצועיות למטפלים, לאנשי חינוך ולמתנדבים בנוגע למתן מענה לנפגעי טראומה או פיתוח חוסן אישי וקהילתי, הכשרת יישובים או רשויות מקומיות בהכנה למצבי החירום והתמודדות עם מצב החירום המתמשך. ככל שהפריקט התקדם, אנשי המקצוע במרכזי החוסן רכשו מיומנויות ואף פיתחו בעצמם או בעזרת ליווי מקצועי מארגוני הקואליציה, שירותים מקומיים המתאימים לצרכים שזיהו בשטח. התלות בידע "מבחוץ" בכלל, ומארגוני הקואליציה לטראומה בפרט, פחתה משמעותית. אחד מנציגי השלטון המקומי היטיב לתאר את המצב:

"הארגונים, רובם ככולם... מאד מאד תרמו להתפתחות של מרכזי החוסן. הידע הזה שהביאו, וההכשרות שעשו בכל התחומים, הם נתנו את הבסיס למה שמרכזי החוסן היום, בצורה מובהקת. אפשר להגיד את זה מקצועית - לא היינו יכולים בלי. לא היינו יכולים בלי, אנחנו, עם כל הכבוד לנו, אנחנו נורא מוכשרים, אבל.. מצד שני הקונספציה הזו של המרכזים, בהקשר של ההכשרות, של חיזוק והרחבת והעמקת והפנמת הידע, שיש באזור, וההעצמה, המילה הנדושה הזו, ההעצמה של אנשי המקצוע ובכלל האנשים פה באזור, שאנחנו יכולים, עכשיו אנחנו יכולים, בכוחות עצמנו, שזו גם בעיני, זו גם תפיסה של השותפות הזו".⁶⁶

למסר הזה מצטרפת עמדה ברורה מצד העמותה, המחזקת את עצמאותם של מרכזי החוסן: "אני חושבת שהיום מרכזי החוסן שייכים לעצמם".⁶⁷

אך העמדה הערכית הזו היא גם בעוכריה של העמותה. בהינתן שהתלות במומחיות של ארגוני הקואליציה לטראומה הולכת ופוחתת, נותרת הקואליציה כמעט ורק עם הפן הניהולי של המרכזים. שם, עולות מדי פעם שאלות בדבר נחיצותה, ובדבר מודל העבודה הנכון – אם מדובר בניהול בלבד, האם נכון להעבירו לרשות השלטון המקומי? לרשות העמותות המקומיות המפעילות את המרכזים? לשם מה דרושה הקואליציה לטראומה בתווך בין כספי המדינה לבין הציבור? מהו הערך המוסף שהיא מביאה לפרויקט ולשותפות, שניתן להחזיקו בשנים קדימה? השותפים רואים את עתידה של הקואליציה בשותפות ואת עתיד השותפות בכלל, בדרכים משתנות: מבחינת נציגי השלטון המקומי ערכה של הקואליציה הוא בחיבור בין משרדי הממשלה, והתיווך בין משרדי הממשלה לבנים (הרחבה בנושא זה – בהמשך). במובן זה, ערכה של

⁶⁶ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014
⁶⁷ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014

הקואליציה חורג ממומחיותה המקצועית המוגדרת. לפיכך, מבחינתם הפרויקט ימשיך במתכונתו הנוכחית כל עוד יהיה בו צורך (או כהגדרתם – "שקט בגזרה פלוס חמש שנים"⁶⁸). דווקא נציגי הממשלה ראו ברובם את הקואליציה כגורם שצריך ללמוד את מקומו, וייתכן שגם לשנות אותו בהתאם לתנאים: "תהיה חכמה הקואליציה אם היא תיזום ולהגיד בוא נשקול מחדש, אנחנו חושבים שתפקידנו אולי הוא קצת שונה, תקחו אתם (הרשויות המקומיות. ר.ל) אחריות על העסקת כוח האדם, אנחנו נמשיך כיועץ, מתאם מרחוק ומכשיר של כוח האדם"⁶⁹.

בתוך הקואליציה לטראומה היו קולות שונים, רובם מסכימים על כך שהקואליציה לטראומה צריכה לעצב מחדש את תפקידה בפרויקט ודרך כך לעצב מחדש את השותפות כולה. אך בשלב זה לא נעשים מהלכים קונקרטיים לטובת הנושא, אלא מסתפקים באמירה שהשינוי נדרש ויש לעשותו בזירות ובחכמה. בקואליציה לטראומה חשו שהאחריות על עיצוב השותפות כעת מונחת גם היא על כתפיהם: "מי שמנהל את השותפות זה הקואליציה הישראלית לטראומה. וזה לא דווקא אמור להיות ככה... (אבל) גם את הסוגיה הזאת, אם אנחנו לא נשים אותה על השולחן, אף אחד אחר לא ישים אותה על השולחן"⁷⁰. כלומר, גם כאן לוקחת הקואליציה לטראומה את תפקידה כאחראית על מרכזי החוסן, כמנהלת הפרויקט והשותפות.

המנהיגות שמגלה הקואליציה לטראומה בניהול הפרויקט מתבטאת גם באופני ההתנהלות שלה לכל משך השותפות – הקואליציה לטראומה נוקטת בגישה ממלכתית, לא לעומתית, ומתמקדת בתיווך בין משרדי הממשלה לבין עצמם, ובגישור בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות.

ג. 4. 3. ממלכתיות, תיווך וגישור – הקואליציה לטראומה כמנהלת השותפות

מודל העבודה הפורמאלי של השותפות הציג מבנה היררכי מובנה, המייצר כפיפות הדרגתית בין משרדי הממשלה השותפים, הקואליציה הישראלית לטראומה ומרכזי החוסן, כאשר המרכזים כפופים גם לראש הרשות המקומית. דה פקטו, ההיררכיה הזו אינה מתקיימת. ראשית, משום שכל אחד מהכפיפים הרחיב את רמת העצמאות שלו בתהליכי קבלת החלטות. שנית, משום שראשי הרשויות (בארבעה מתוך חמישה מרכזים) מעדיפים שמרכזי החוסן יעבודו בצמידות, ולמעשה בכפיפות למחלקת הרווחה. שלישית, משום שמשרדי הממשלה אינם מפעילים

⁶⁸ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 27.5.2014

⁶⁹ מתוך ראיון עם נציגת משרדי הממשלה, מיום 18.9.2014

⁷⁰ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

באופן אקטיבי את הסמכות שלהם, אלא מאפשרים (לדעת כל השותפים מכל המגזרים) למרכזים ולקואליציה לטראומה להיות דומיננטיים יותר בקבלת החלטות. מבחינת שביעות הרצון מהמצב - משרדי הממשלה מביעים רצון לסמכות אקטיבית רבה יותר ושותפות גדולה יותר בקבלת החלטות, אך מצפים שהסוגיות יובאו אליהם על ידי השטח/הקואליציה. נציגי המגזר השלישי אומרים שהיו רוצים לחוש שותפות רבה יותר מצד משרדי הממשלה, אך לצד זאת שמחים על היכולת לפנות לשותפים רק "במידת הצורך" ולא לערב אותם בכל החלטה. נציגי הרשויות המקומיות, מצדם, מביעים נינוחות מנוכחותם הדלה של משרדי הממשלה, ומהגברת העצמאות של מרכזי החוסן והרשויות המקומיות, וכן מהעצמת הקשרים עם הקואליציה לטראומה, שנתפסת כגוף מקצועי מוביל.

עמדתה של הקואליציה לטראומה כמנהלת השותפות עשויה להיראות מפתיעה, כשזו מתקיימת לצד תפיסה של העמותה כ"ספק שירותים" על ידי נציגים בכירים ממשרדי הממשלה. נכתב כבר לעיל על עמדתה הדואלית של הממשלה למול העמותה, בשאלת 'ספק/שותף', אך בתשובה לשאלה – מי מנהל את השותפות, השיבו כל המרואיינים מלבד אחת, כי הקואליציה לטראומה מנהלת את הפרויקט ואת השותפות. כאמור, הגדיל לעשות אחד הנציגים הממשלתיים שקבע שאחריותה של הקואליציה לטראומה צריכה להיות דומה לזו של הממשלה, בכל הנוגע להשגת תקציבים ולשמירה על המשכיות הפרויקט, כשותף לכל דבר.

ניתן לייחס את ההכרה בקואליציה לטראומה כמנהלת השותפות, במידה רבה, לרמת האמון הגבוהה שרוחשים לה כל השותפים. נציג השלטון המקומי התפייט באמרו כי היחסים מבוססים על "הוקרה הדדית, הבנה לא מילולית"⁷¹ של הצדדים אלה את אלה, וכי התייצבות השותפות היתה "במידה רבה סוג של תהליך של התמסדות הנישואים. יצירת אמון בין-אישי ובין-ארגוני"⁷².

אך גם נציגי ממשלה שביקרו את התנהלות הקואליציה לטראומה ככזו שאינה משתפת מספיק את הממשלה בקבלת החלטות, בכל זאת רואים בה כמנהלת הפרויקט והשותפות. אחד מנציגי הממשלה ניסח זאת כך:

"גוף מפעיל, זה לא משנה עמותה או חברה, לוקח יותר מדי את ההפעלה ושוכח מן השותפים... לוקחים את הכסף ולא מתייעצים איתנו. ובשלב מסוים, זאת אומרת, חלק

⁷¹ מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014
⁷² מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014

מההחלטות אנחנו, במרכאות, מוכנים שיתקבלו בלעדיו, אבל הנטייה היא לקחת גם החלטות שאנחנו לא כל-כך מוכנים שיתקבלו בלעדיו".

לצד זה, קבע כי מי שמנהל היום את השותפות ואת הפרויקט "לדעתי היום (זו) הקואליציה"⁷³. עבור אותו גורם ממשלתי, הניהול הגיע לידי הקואליציה עקב כמה תהליכים: מעורבותה הפוחתת של הממשלה בנושא, דחיפתה של העמותה להיות בעמדה זו, וכן כשל מבני: "משרד רוה"מ הטמיע (את הפרויקט) בתוך שני משרדים בגדול (הבריאות והרווחה. ר.ל). וזה גם בעיה, כי ברגע שיש יותר ממשרד אחד זה נופל בין הכיסאות". כל זאת, בניגוד לעמדת השלטון המקומי או עמדת הקואליציה לטראומה עצמה, שרואים את הניהול על ידי המגזר השלישי כהבעת אמון ממשלתית וציבורית בקואליציה לטראומה ובמקצועיותה.

ג. 4. 4. גישור בין משרדי הממשלה

כאמור, בפיתוח המודל, עבודתם הקודמת של כל אחד מהשחקנים לטובת המטרה המשותפת, הקלה על הדינמיקה במו"מ, הגבירה את תחושת הבעלות של השחקנים השונים על הפרויקט, ואיפשרה בניית הסכמות אפקטיבית. במידה רבה תהליך המשא-ומתן דרש בניית ההסכמות בין עמדת משרד הבריאות לבין עמדת משרד הרווחה, כאשר המגזר השלישי משמש כמנחה מקצועי, מתווך, ולא כצד נוסף ש"מושך את החבל" לכיוונו. כששחקנים מהמגזר השלישי מתארים את חלקם במשא ומתן הם מתארים עצמם כגוף מתווך באופן מובהק: "היה מאד כזה, כל אחד בנפרד וכל אחד מאד דוחף לדברים שהיו חשובים לו"⁷⁴; "היה צריך לעשות סוג של merging בין שתי השפות האלה (הקלינית והקהילתית. ר.ל)"⁷⁵. לטענתם, בעוד שבתחילת הדרך השותפים היו עסוקים בלקדם על אחד את מטרותיו, בהתקדמות בתוך הפרויקט היתה הבנה שהנושאים קשורים זה בזה – כלומר שהטיפול הנפשי (משרד הבריאות) תלוי בפיתוח של חוסן קהילתי (משרד הרווחה), ולהפך.

בשלטון המקומי ראו את פעולת ההתמזגות שעברו משרדי הממשלה: "היה פה מצב שבו הם הבינו שלטובת הבריאות נכון לעשות פעולות שהם על, הם ספק, הם על גבול נושא הבריאות לכיוון נושא הרווחה והקהילתיות"⁷⁶. גם הם נתנו את הקרדיט על הגישור בין המשרדים לקואליציה לטראומה.

⁷³ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 10.12.2014

⁷⁴ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

⁷⁵ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 26.9.2014

⁷⁶ מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014

בקרב נציגי משרדי הממשלה היו שחשבו שתיווך כזה נדרש על מנת לגשר בין משרדים, בין אגידות, בשל נטייתם נגד שיתוף פעולה: "יש פה גורם מקצועי שמזמין אותם, יוזם, דוחף כמעט מאלץ אותם לשבת סביב שולחן אחד ואז לאט לאט הם רואים כי טוב"⁷⁷. עמדה זו תואמת את האבחנה בדבר האמון המבוסס על סמכותה המקצועית של הקואליציה לטראומה. יש לומר עם זאת, כי נציגים אחרים כלל לא תיארו מהלך של משא ומתן, אלא מעין תהליך משותף של התמזגות רעיונות ובניית הבנות משותפות, ללא מנהיגות או גישור מצד אף אחד מהצדדים. אותם נציגים תיארו את תפקידה של הקואליציה לטראומה כמציעת מודל עבודה, ואת הממשלה ככזו שבחרת "לקנות" את מודל מרכזי החוסן שמציעה הקואליציה. כאמור, כאן היה לאותם נציגי המשרדים נכון לתאר את הקואליציה לטראומה כספק שירות, שהציע לממשלה "מוצר", והותיר את קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות באופן בלעדי בידי המשרדים.

ג. 4. 5. תיווך בין הממשלה לבין השלטון המקומי

העמדה של הקואליציה הישראלית לטראומה בשותפות ותדמיתה בקרב השלטון המקומי, איפשרה לה לתפוס עמדה של תיווך בין הממשלה לבין השלטון המקומי. בתחילת הדרך היו נציגי הממשלה הבכירים נפגשים באופן בלתי אמצעי ותדיר ברשויות המקומיות בעוטף עזה, קובעים ומכתיבים מדיניות, ודנים מול מנהלות המרכזים על דילמות מקצועיות שעלו. כגוף האחראי על פי החלטת הממשלה, משרד הבריאות ביצע מעקב ובקרה מאד הדוקים על ההוצאות של מרכזי החוסן ("הם עברו על כל קבלה וקבלה"⁷⁸). פעילות המרכזים אז היתה כפופה באופן מאד ברור להחלטות ועדת ההיגוי המצומצמת – משרד הבריאות, משרד הרווחה והקואליציה הישראלית לטראומה.

כאמור, בהדרגה פחתה השפעתם של משרדי הממשלה החברים בוועדה המצומצמת, ומעורבותם בתהליכי קבלת ההחלטות הצטמצמה. בשנים 2013-14 הועדה נפגשה בממוצע אחת לשלושה או ארבעה חודשים, ורק בהזמנת הקואליציה הישראלית לטראומה. בוועדה עולים נושאים קונקרטיים לדיון, בדבר מדיניות לגבי תפקידי מרכזי החוסן במרחב הרשותי והאזורי, הקשרים של המרכזים עם משרדי הממשלה או שלוחותיהם הרלוונטיות, או נושאים מקצועיים אחרים. עניינים דחופים יותר (בעיקר תזרימי כספים) עולים בהתכתבויות בדוא"ל או בשיחות טלפון בין פגישות. החלטות המתקבלות בוועדת ההיגוי המצומצמת מבוצעות על ידי הקואליציה הישראלית לטראומה, למול מנהלות מרכזי החוסן.

⁷⁷ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי, מיום 18.9.2014

⁷⁸ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, 30.1.2014

הקשר הישיר בין נציגי הממשלה החברים בוועדה המצומצמת לבין מנהלות מרכזי החוסן השתנה בהתאם. כאמור, בתחילת הדרך נציגי המשרדים היו מגיעים באורח תדיר אל מרכזי החוסן, ומנהלים שם פגישות עבודה וייעוץ מקצועיות. כיום, נציגי המשרדים היושבים בוועדה מגיעים כמעט רק במצבי חירום. רוב העבודה בין המשרד הממשלתי לבין מרכזי החוסן מתבצעת על ידי דרגים נמוכים יותר, בדמות נציגים מקומיים או מחוזיים של המשרד. במידה שהמרכזים זקוקים לסיוע מהגורמים הבכירים יותר, הבקשות מתווכות על ידי הקואליציה הישראלית לטראומה. גם בשלטון המקומי סוברים שנוכחותה של הקואליציה לטראומה נדרשת: "הקואליציה היא) גורם שהיא facilitator אמיתי. צריך את הדבק, את ה-facilitator הזה שהוא... יחסית גורם נייטרלי"⁷⁹. המקצועיות של הקואליציה לטראומה שוב מציירת אותה כשחקן נטול אינטרסים המחויב לפרויקט עצמו, ולא לכיבודים או לרווח פוליטי.

הצורך בתיווך הוא מהותי. אחד מנציגי השלטון המקומי הגדיל לקבוע כי "משרדי הבריאות והרווחה, תרומתם הגדולה היא בזה שהם לא מפריעים"⁸⁰, והקואליציה לטראומה "הם) עוזרים לנו. עושים בשבילנו את המלחמות"⁸¹.

הקואליציה לטראומה גם תופסת את עצמה כמייצגת את צרכי ה"שטח" בפני הממשלה, וכזו המביאה את קולו של השלטון המקומי ושל אנשי המקצוע המקומיים אל "החלונות הגבוהים". אך תפקידה של הקואליציה לטראומה אינו מסתכם רק בייצוג השלטון המקומי בפני הממשלה, אלא מתבטא גם בהטמעה של מדיניות ממשלתית בקרב אנשי המקצוע המקומיים (ה-street-level bureaucrats). למעשה, מכיוון שאין כמעט תקשורת ישירה בין המרכזים לבין משרדי הממשלה, כל שינוי מדיניות עובר דרך המסנן של הקואליציה הישראלית לטראומה. שם, המדיניות לעתים עוברת ריכוך תוך משא ומתן אודותיה עם משרדי הממשלה. כך, למשל הקואליציה לטראומה קיבלה הנחיות ממשרדי הממשלה בדבר אופני דיווח על נפגעי חרדה בחירום, צמצמה משמעותית את העול הביורוקרטי שהוטל על המרכזים על ידי דרישה לדיווח מרוכז על ידי הקואליציה לטראומה (ולא כל מנהלת בנפרד לכל משרד ממשלתי), וכן על ידי הפחתת היקף המידע שדרשה הממשלה.

אחת מנציגות השלטון המקומי אף קבעה: "אני יודעת... את העובדה שהם (הקואליציה לטראומה) משמשים כאיזשהו סוג של buffer למשרדים. זאת אומרת את כל הלחצים שאולי מופעלים... יכול להיות שהם (משרדי הממשלה) היו נורא רוצים להפריע ולא נותנים להם"⁸².

⁷⁹ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

⁸⁰ מתוך ראיון עם נציגת השלטון המקומי, מיום 20.2.2014

⁸¹ מתוך ראיון עם נציגת הרשות המקומית, 20.2.14

במידה רבה, בזכות האמון לה זוכה הקואליציה לטראומה, אנשי המקצוע והשלטון המקומי תופסים את המגזר השלישי כחוצץ (buffer) המגן מפני ביורוקרטיה ממשלתית לא-מידתית לתפיסתם. מצד הממשלה, ככל הנראה המגזר השלישי מטמיע מדיניות ממשלתית באופן יעיל-מספיק, כך שצרכיה הביורוקרטיים נענים. אף אחד מהגורמים הממשלתיים לא התייחס לתפקידה של הקואליציה כמטמיעת מדיניות ממשלתית, אך גם לא קבלו על תפקידה כמתווכת המדיניות, ולא ראו בה פגיעה בריבונותה או כל דבר דומה.

ג. 4. 6. הממלכתיות מעל לכל: נקיטת אסטרטגיה שיתופית ולא-לעומתית

הקואליציה הישראלית לטראומה מתהדרת בזה שהיא שותפה "טובה" של הממשלה, ובחרת באסטרטגיה ממלכתית שיתופית בכל אינטראקציה עם הממשלה. מערך הכוחות כאן מעניין, שכן המגזר השלישי כשלעצמו כמעט ואינו מקיים פעילות אדבוקטיבית לעומתית כלפי הממשלה, אפילו לא במצבים שבהם היה איום בדבר המשך קיומו של הפרויקט. כדי להתגבר על המכשול הזה, המגזר השלישי הפעיל את השלטון המקומי כשחקן לעומתי למול הממשלה. אחד מנציגי השלטון המקומי אמר בפשטות: "כשטלי (לבנון, מנכ"ל הקואליציה לטראומה) בלחץ בגלל שאין תקציבים, אז אנחנו מגויסים". היכולת של העמותה לשמור על עמדה מקצועית "נקייה", ללא שום מסר של לעומתיות כלפי הממשלה, מאפשרת לה להחזיק באמון גבוה מאד מצד השותפים האחרים. כדי לקיים ולשמר את המשכיות הפרויקט, כדי לשמור על האינטרסים שלה במידה שהם מאויימים, היא דואגת להפעיל את הגורמים בשלטון המקומי מתוך שותפות, לא מתוך הפעלת לחץ או תוקפנות, כדי שאלה יפעלו כאדבוקטורים למול הממשלה.

לסיכום

על פי הקריטריונים הממשלתיים של שותפות בין-מגזרית, מרכזי החוסן אינם יכולים להיות מוגדרים כאלה. היחסים החוזיים מבוססים על מימון ממשלתי מלא, ועל ביצוע על ידי המגזר השלישי. כלומר, במובן החוקי, מערכת היחסים שבין השחקנים היא של מיקור חוץ. עם זאת, מה שהופך את היחסים בין הקואליציה לטראומה לבין הממשלה לשותפות, הם כמה מאפיינים:

⁸² מתוך ראיון עם נציג/ת הרשות המקומית, 20.2.14

בראש ובראשונה, המומחיות של הקואליציה בתחום הפעילות מהווה את התשומה המקבילה לתשומות הכספיות של משרדי הממשלה. כלומר, עצם מומחיותה נתפסת על ידי השותפים כתרומתה של הקואליציה לטראומה למרכזי החוסן. לזה, מצטרפת נכונותה של הקואליציה לטראומה להקצות משאבים לטובת מרכזי החוסן באופן ספוראדי, ובעיקר בעתות משבר.

מתוך עמדתה המקצועית-סמכותית, יצרה הקואליציה לטראומה מערכות יחסים מבוססות אמון, שחיזקו את מעמדה במערך היחסים ובשיח הבין-מגזרי, והקנו לה מעמד של מתווכת או מגשרת בין אינטרסים שונים.

לצד שני הכלים האלה, השכילה הקואליציה לטראומה לשמור כל העת על גישה ממלכתית, לא לעומתית כלפי הממשלה, ובכך להצטייר בעיני עצמה ובעיני אחרים, כגורם שהיותו מגזר שלישי "שקופה למשתתפים", כמאמר אחד השותפים. כל אלה חיזקו את מעמדה במערכת היחסים עם הממשלה ועם השלטון המקומי, והפכו את מערכת היחסים הזו, לשותפות הלכה למעשה.

הקואליציה לטראומה השכילה להרחיב את שיתופי הפעולה עם משרדי הממשלה לתחומים נוספים. בניגוד לתדמיתה החפה מאינטרסים כפי שהיא מופיעה אצל נציגי ממשלה⁸³ ונציגי השלטון המקומי⁸⁴, הקואליציה הישראלית לטראומה הצליחה לזכות בהערכה רבה, בחיזוק מעמדה הציבורי בתחומה ועוד. לצד זאת, הארגון שילם מחיר על מעורבותו בפרויקט ובשותפות. על כך יורחב בפרק הבא, העוסק בתוצאות השותפות עבור הקואליציה לטראומה.

⁸³ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר הציבורי, מיום 18.9.2014

⁸⁴ מתוך ראיון עם נציג/ת השלטון המקומי, מיום 6.2.2014

ג. 5. תוצאות השותפות עבור הקואליציה לטראומה

נציגי המגזר השלישי, חברי הקואליציה הישראלית לטראומה, הצביעו במהלך הראיונות לא מעט על ההשפעה של השותפות על העמותה. במבט כולל, עלו שלוש השפעות מרכזיות:

ג. 5. 1. מיצוב הקואליציה לטראומה כשחקן משמעותי בזירה הלאומית

הבעלות (גם אם אינה בלעדית) של הקואליציה לטראומה על המרכזים מניבה תועלות ברורות לארגון. ראשית, ההכרה והלגיטימציה לה זוכה הקואליציה לטראומה בקרב הממשלה, מאפשרת לה השפעה על מדיניות לאומית בתחום המוכנות למצבי חירום והטיפול בטראומה נפשית, וכן כניסה "חלקה" יותר לפרויקטים ברמה הלאומית וברמת השלטון המקומי. בעניין השפעה על סדר העדיפויות הלאומי, בקואליציה לטראומה רואים זאת כך: "זה (מרכזי החוסן, ר.ל) שינה קונספט לאומי, לדעתי, של נושא האוכלוסייה והתנהגות האוכלוסייה, והתייחסות לצרכים של האוכלוסייה ומתן שרותים לאוכלוסייה בשעת חירום. אני חושב שזה תרומה מהותית של העבודה של שותפי הקואליציה⁸⁵". נציג אחר הוסיף: "היתה כאן השפעה אמיתית על משרד הרווחה והבריאות, שראו שהם יכולים ללמוד ביחד על התחום הזה שלנו, של החירום, וזה ממש לא היה ככה"⁸⁶. לגבי המיצוב בזירה הלאומית קבע כי "היא (הקואליציה לטראומה) עכשו ממש שחקן בתוך הדבר הזה. זה עוד גורם מרכזי שהוא חלק מ... שהוא שותף. אפשר לאהוב אותו אפשר לא לאהוב אותו, אבל הוא שותף שיש לו say בתוך הדבר עצמו"⁸⁷.

שנית, הניסיון המקצועי שנרכש על ידי הקואליציה לטראומה בעבודה עם הרשויות המקומיות במרכזי החוסן מאפשר לה להרחיב את היריעה לכדי עבודה עם כ-30 רשויות מקומיות נוספות, ולכדי עבודה עם ארגונים ארציים (דוגמת ויצ"ו או שירותי הכיבוי וההצלה) ובפרויקטים בינלאומיים. אמנם, מרכזי החוסן אינם הפרויקט היחיד של העמותה, אך הם משמשים אותה כ"פרויקט דגל", ומאפשרים לה להראות את האימפקט שנוצר בעבודה רב-מערכתית שהיא מובילה (ישירה מול האוכלוסייה, ועקיפה דרך אנשי מקצוע ומנהיגות מקומית). נציגת אחד ממשרדי הממשלה תיארה זאת כך: "(בזכות מרכזי החוסן הקואליציה לטראומה מקבלת) לגיטימציה ומומחיות אמיתית כי נותנים לך, access (גישה) אז את מפתחת אותה. זאת אומרת, הקואליציה לא הייתה יכולה להגיד "I'm at the cutting edge" של טיפול בפוסט טראומה

⁸⁵ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 16.6.2014

⁸⁶ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

⁸⁷ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

ובאירועי חירום בעולם", אם היא לא הייתה באמת עושה את זה"⁸⁸. אחת מנציגי העמותה אמר/ה כי: "זה מאוד טוב לקואליציה, להשתמש בזה כפרנס של דברים שעשינו"⁸⁹ שלישית, ולא פחות חשובה, היא היוקרה שלה זוכה הקואליציה לטראומה בקרב עולם הפילנתרופיה בזכות קשריה עם הממשלה, ובזכות העובדה שהקואליציה יכולה לזקוף לזכותה (שוב, גם אם לא הבלעדית) את ההשפעה החיובית של מרכזי החוסן על התושבים.

ג. 5. 2. שינוי מערך הכוחות הפנים-ארגוני

מיצובה של הקואליציה הישראלית לטראומה הוביל להתחזקות העמותה, אך במקביל הוביל גם לתהליכים פנימיים עמוקים בתוך הארגון, ובעיקר ביחסים שבין מטה הקואליציה הישראלית לטראומה לבין הארגונים החברים בה. כאמור, הקואליציה הישראלית לטראומה היא 'עמותה של עמותות'. שותפות של עמותות המתמחות בתחום הטיפול בטראומה נפשית ומוכנות אזרחית למצבי חירום. בקואליציה לטראומה יש מטה, אותו מנהלת מנכ"לית העמותה, והיא מחזיקה בצוות שעוסק בפיתוח משאבים ובניהול תכניות, אותן מפעילים הארגונים השותפים. הארגונים והמטה אינם רואים תמיד עין בעין, ומערך האינטרסים שלהם אינו זהה. במסגרת השותפות הזו, התמורות הכספיות שמקבלים ארגוני הקואליציה מסתכמות בסדנאות או בהכשרות שבוחרים המרכזים להפעיל באמצעותם (לדוגמה, הכשרות לצוותי חירום יישוביים, או סדנאות להורים וילדים). בתחילת דרכם, המרכזים היו תלויים הרבה יותר בידע המקצועי שהיה בידי ארגוני הקואליציה לטראומה. התלות הזו הובילה לשימוש רב בידע ובמומחיות של הארגונים, ומכאן לתמורות תקציביות גדולות יחסית מתוך סך תקציבי המרכזים. ככל שהפרויקט התקדם, אנשי המקצוע במרכזי החוסן רכשו מיומנויות ופיתחו שירותים מקומיים, המתאימים לצרכים שזיהו בשטח. התלות בידע "מבחוץ" בכלל, ומארגוני הקואליציה לטראומה בפרט, פחתה משמעותית: "אנחנו כבר לא חיים במקום של היררכיה, שזה מאוד ברור מי פונה למי, למי הסמכות להביא התערבות כזאת או אחרת, מי מאשר למי, זה כבר לא העולם הזה, אנחנו כבר לא בעולם הזה, זה היה ככה פעם היום אנחנו כבר לא שם"⁹⁰. כיום, כאמור, מרכזי החוסן אינם מחויבים לבחור בתכניות מתוך ארגוני הקואליציה, והארגונים מוצאים את עצמם עסוקים ב"שיווק" התכניות שלהם מול מרכזי החוסן, בדומה לכל ספק אחר.

⁸⁸ מתוך ראיון עם נציגת המגזר הציבורי מיום 18.9.2014

⁸⁹ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 23.2.2014

⁹⁰ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 24.9.2014

נציגי הארגונים החברים בקואליציה מסכימים כי התמורה המרכזית של הפרויקט לקואליציה לטראומה אינה הכספית, אלא דווקא זו של המיצוב, של הנראות ושל הלגיטימציה שזוכה לה הקואליציה לטראומה, אך הם לאו דווקא מסכימים כי זו תרומה מספקת: "אנחנו משלמים עבור אחזקת הדבר הזה, אנחנו מעבירי הכסף, אנחנו מאמינים במודל אבל הם צריכים לתת את התמורה. זאת אומרת הם צריכים להעסיק אותנו (את ארגוני הקואליציה לטראומה. ר.ל), הם צריכים כשמדברים להגיד: 'אנחנו חלק מהקואליציה הישראלית ומשרד הבריאות'"⁹¹. ונציג אחר קבע כי: "צריך לזכור שלקואליציה כקואליציה נשאר מעט מאוד מהאירוע הענק הזה היום, אני מדבר ברמה הכלכלית, זה דבר שחשוב להבין, זאת אומרת אפשר להגיד שאנחנו עוזרים בתפקוד של זה גם אם אין לנו את המענה, את ה benefit שיש הרבה פעמים"⁹².

היחס של ארגוני הקואליציה לטראומה אל מרכזי החוסן, קשור לדרך בה עיצבה השותפות את מערך הכוחות הפנימי בין מטה הקואליציה לטראומה לבין הארגונים החברים בה (שנציגיהם הם גם חברי הועד המנהל שלה). הקמת מרכזי החוסן היתה למעשה הפעם הראשונה שהמנכ"לית והמטה יזמו, הובילו וביצעו מהלך בהיקף כזה, מול הממשלה, כאשר הארגונים שותפים לו רק כיועצים מקצועיים ולא כמעצבי מדיניות. מתחילת הדרך, מעורבותם של הארגונים בשותפות היתה רק במסגרת מה שהביא המטה לפני הועד המנהל של הקואליציה, ומעורבותם הוגבלה לפיתוח מודל העבודה המקצועי בלבד: "אני לא זוכרת אף פעם כוועד מנהל שישבו (איתנו) כל מנהלות מרכזי החוסן"⁹³.

השותפות עם הממשלה חיזקה את עצמאותו של מטה הקואליציה לטראומה למול הארגונים, והגדילה את כוחו בקביעת מדיניות הארגון, אך גם יצרה ריחוק בין המטרות והאינטרסים של השחקנים בתוך הקואליציה לטראומה. בחירת מטה הקואליציה להפוך את מרכזי החוסן להיות פרויקט הדגל של העמותה, הרחיקה חלק מהשחקנים. אחד מהארגונים בחר לצאת מהקואליציה לטראומה, והוא מייחס את עזיבתו גם להבדלים בתפיסת העולם שלו למול מטה הקואליציה, כפי שהתבטאו במודל העבודה שנבחר למרכזי החוסן. הוא ביקר את המודל, וקבע כי לא תאם את תפיסת עולמו המקצועית. "מבחינתי זה גרם למין ניכור מהקואליציה או

⁹¹ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 23.2.2014

⁹² מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 16.6.2014

⁹³ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 23.2.2014

מהחברים"⁹⁴, אמר נציג הארגון. אחד מנציגי המגזר השלישי קבע כי היחסים בין המטה לארגונים השתנו ללא הכר בעקבות השותפות במרכזי החוסן: "זה לעולם לא יחזור למה שהיה פעם"⁹⁵.

יש לומר כי מכיוון שמטה הקואליציה לטראומה הוא הגוף המנהל והמקדם את השותפות סביב מרכזי החוסן, הגיוני לראות בהתחזקותו למול הארגונים החברים בקואליציה יתרון מבחינתו. כלומר, מבחינת מטה הקואליציה לטראומה, ייתכן שהשותפות עם המדינה היא רצויה גם בגלל שהיא משנה את המבנה הפנימי של הארגון, שכן היא מחזקת את המטה למול הארגונים.

ג. 5. 3. השותפות מקטינה את גמישותו הטבעית של המגזר השלישי

מבחינת חלק מנציגי הקואליציה לטראומה – גמישותו של המגזר השלישי היא זו שמאפשרת את מעמדה בשותפות: "השפה של עמותה היא שפה של גמישות ומיידיות ורגישות לצורכי השטח. בכל אופן של העמותה שלנו. המודלים הממשלתיים הרבה פעמים באים מלמעלה למטה והשותפות עם עמותה הביאה ליכולת לאגם את השיח דו צדדי, רוחבי, אורכי, מה שאת רוצה".

אך לצד קולות אלה, נשמעים גם קולות אחרים. חלק מהשותפים מהמגזר השלישי ציינו כי לצד היציבות הגדולה שמביאה איתה העבודה לצד משרדי הממשלה, היא מביאה איתה גם מגמות של קונפורמיזם, או התאבנות, שהן זרות במהותן לאופיו של המגזר השלישי. השותפות עם הממשלה, לטענתם, מקטינה את הגמישות הטבעית של הארגון, משמרת עמדות ותפיסות עולם והופכת את המגזר השלישי לדומה יותר לראשון (הממשלתי): "לא היה מקום לפיתוח, לא השקענו בפיתוח וברגע שהמושגים האלה נכנסים למשרדי ממשלה בדרך כלל משרדי ממשלה בכלל לא גמישים ולא משתנים... ודווקא אני חושב שהמקום והכוח של NGO's זה ללכת עם ההתפתחות ועם הפיתוח... זה מה שמשרדי ממשלה עושים – מיישמים וקובעים מדיניות, וזה לא משהו שיכול להשתנות כל שנה"⁹⁶.

מרואיינים נוספים התייחסו למגמת ההתאבנות – בכך שלא ניתן לבצע שינויים מקצועיים נדרשים בגלל נוקשותו של המודל התקציבי: "ההקצאה הממשלתית היא ממש לא בשליטת הקואליציה. היא כמעט אחד לאחד מה שיש בתקציב, זה לדברים מאד-מאד מידיים. אין לנו כמעט תקציבים חופשיים בתוך התקציב הממשלתי, יש רק כל מיני מענקים אחרים ותרומות.

⁹⁴ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 24.9.2014

⁹⁵ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 30.1.2014

⁹⁶ מתוך ראיון עם נציג/ת המגזר השלישי, מיום 24.9.2014

אנחנו מגיעים למצב שבעצם אנחנו לא יכולים להשתמש במנוף הזה בשביל ליזום הרבה מאוד שינוי, אנחנו יכולים רק לשכפל את עצמנו⁹⁷."

נראה כי הנטייה הטבעית לקונפורמיזם שהציגה הקואליציה לטראומה לאורך הדרך, מתעצמת ככל שהשותפות נמשכת, ומתחזקת על ידי העובדה שהמימון מבוסס על תקציב ממשלתי בלבד. זאת, עד כדי אימוץ תרבות ארגונית ממשלתית בהווייתה – ואבדן הגמישות הטבעית האופיינית למגזר השלישי.

לסיכום,

עמותת הקואליציה הישראלית לטראומה עברה תמורות משמעותיות המיוחסות במידה רבה לשותפות עם המדינה סביב מרכזי החוסן. התמורות היו גם בהתחזקותה של העמותה בזירה הציבורית ובתועלות הנלוות לכך, אך הובילו גם לשינויים במערך הכוחות בתוך העמותה, ביחס שבין מטה הקואליציה הישראלית לטראומה לבין הארגונים החברים בה. על רקע השותפות עם המדינה, ועל רקע ההובלה של מטה הקואליציה בתוך בניית השותפות הזו, התחזק מאד המטה והפך להיות גוף מוביל מדיניות ומעצב מדיניות, הרבה יותר מאשר הארגונים החברים בו, והרבה יותר ממה שהיה קודם להקמת מרכזי החוסן.

הארגונים החברים בקואליציה לא ראו תמיד בעין יפה את התמורות האלו, אך טענו גם טענה נוספת כנגד המטה – בעיניהם, השותפות עם המדינה גבתה מחיר גבוה בכך שהקטינה את גמישותה של העמותה. בכך, לטענתם, איבדה העמותה את אחד מיתרונותיו הגדולים של המגזר השלישי על פני המגזר הציבורי.

⁹⁷ מתוך ראיון עם נציגת המגזר השלישי, מיום 16.6.2014

פרק ד': דיון ומסקנות

תרומתו של מחקר זה מתמקדת בהרחבת הידע הקיים לגבי מקומו ותפקידיו של המגזר השלישי בתוך שותפויות בין-מגזריות, מעמדו בשותפות והתוצאות האפשריות של שותפויות כאלו עבור ארגוני המגזר השלישי.

מקרה מרכזי החוסן בעוטף עזה, תואם במידה רבה את מודל המשילות הציבורית החדשה (New Public Governance), במסגרתו גוברת מעורבותם של גופים חוץ-ממשלתיים בזיהוי צרכים, בתהליכי קבלת החלטות ובהספקת שירותים וידע לאזרחים (Selsky & Parker, 2005). מעורבותה של הקואליציה הישראלית לטראומה באה לידי ביטוי בכל אחד מהשלבים הנ"ל – בזיהוי הצורך החברתי בעוטף עזה, בעיצוב המענה ובהספקת השירות והידע המקצועי אל אנשי המקצוע והאזרחים באזור. במקרה זה, התושבים חווים צורך ייחודי, שאינו בליבת העשייה של הממשלה, והפתרונות שנדרשים עבורו הם גמישים ומותאמים לשטח. משום כך, ובהתאם לממצאים ממחקרים קודמים (לחמן-לזר, אלמוג-בר ושמיד, 2013) צפוי היה שהמגזר השלישי ייקח על עצמו נתח משמעותי מן המענה.

מבט על היחסים בין המגזר השלישי למדינה במקרה-בוחן זה, דרך הפריזמה של מחקרה של קוסטון, מעמיד אותנו בפני שלושת הפרמטרים שלה לבחינת רמת היחסים בין המגזרים (Coston, 1998), ומבסס את ההנחה כי מדובר בשותפות:

מידת הפתיחות של הממשלה לפלורליזם מוסדי ולנוכחות המגזר השלישי במרחב:
בתחום זה, הניסיון הקודם של השותפים, הן בעבודה בעוטף עזה והן באזורים אחרים, הכשירה את הקרקע לנכונות הממשלתית לשיתוף פעולה במסגרת זו. כמו כן, הניסיון של כל אחד מהשחקנים בעבודה קודמת בנושא הוביל לרמת אמון גבוהה של השחקנים במקצועיות אלה של אלה. משום כך, רמת הפתיחות של הממשלה לנוכחות המגזר השלישי היתה (ונותרה) גבוהה מאד.
מידת ההסדרה הרשמית של היחסים: היחסים בין הקואליציה לטראומה לבין הממשלה מוסדרים חוזית, אך החוזה הוא חוזה מתן שירותים, כלומר – במבנה של מיקור חוץ. הפיתוח הקנדי של פרו ואחרים מראה כי יכולות להתקיים שותפויות ברמה הגבוהה ביותר, שעדיין מתנהלות על בסיס חוץ מיקור-חוץ בין הממשל לבין המגזר השלישי (proulx et. al., 2007).
ההסדרה הפורמאלית באה לידי ביטוי גם בקיום ועדות בין-מגזריות משותפות וקבועות, קיום נהלי עבודה מסודרים למעקב אחר ביצוע תכניות עבודה ולשקיפות (דיווח תקופתי).

יחסי הכוח בין הממשלה והמגזר השלישי: בקריטריון זה, היחסים בין הקואליציה לטראומה לבין הממשלה אינם פשוטים – מחד, הממשלה היא הגוף המממן היחיד של השותפות. גם אם הקואליציה לטראומה מזינה את הפרויקט במשאבים מזדמנים, לב היחסים והפרויקט מושתת על מימון ממשלתי. זהו מקור כוח משמעותי עבור הממשלה. כפי שמצביעים ממצאי מחקר זה, מקור כוחה של הקואליציה לטראומה הוא בסמכותה המקצועית. ביחסי הכוח מול הממשלה, ערכה המקצועי של הקואליציה לטראומה כגוף ידע מוביל בתחומו, מאפשרת לו להחזיק בעמדה של שותף מול הממשלה.

הפיתוח הקנדי של המודל של קוסטון מוסיף נדבך של שותפות ביוזמה ובפיתוח, שבא אף הוא לידי ביטוי בשותפות דן – שכן זיהוי הצורך של תושבי עוטף עזה, עיצוב המענה ופיתוחו, נעשו כולם בעבודה משותפת ובמעורבות גבוהה של המגזר השלישי בתהליכי עיצוב המדיניות (Proulx et. al., 2007).

מודל השותפות של מרכזי החוסן שואב מאפיינים מהמודל של קוסטון (Coston, 1998) הן מיחסי השותפות והן מהיחסים המשלימים, אך גם מהמודל של פרו ואח' (Proulx et. al., 2007), במה שהם מגדירים "co-construction". זהו מודל יחסים שדה-יורה מבוסס על יחסי קבלנות, משום שהמדינה היא הגוף המממן היחיד, אך דה-פקטו, התשומות של המגזר השלישי כאן הן תשומות של ידע ומומחיות, שניתן להגדירן "שוות-כסף". אותה מומחיות מאפשרת ליחסים להתקיים במערך "שותפות", כך שהצדדים שותפים להגדרת הצורך, המטרות, דרכי הפעולה וקבלת ההחלטות בשטח. יתר על כן, המגזר השלישי מתקיים כאן כמחזיק השותפות ומובילה. מקרה זה מדגים כיצד יחסים בין המגזר השלישי למדינה יכולים להתעצב כשותפות / קבלנות לא רק בהתאם למסגרות החוזיות או הפורמאליות, אלא על בסיס יחסי אמון והכרה הדדית, ובאמצעות עיצוב אקטיבי של השותפים את אופי היחסים ואת מערכי הכוחות בשטח.

ניתן אולי להסביר זאת באמצעות שאיבת התפיסות המחקריות לגבי מענים בין-מגזריים משותפים למצבי חירום. שם, מתארים מחקרים, הצלחתם של שיתופי פעולה מבוססת הרבה פחות על הסכמות חוזיות או רשמיות, גם במידה שבה הן קיימות, והרבה יותר על יחסי אמון והפגנה הדדית של רצון טוב מצד השחקנים משני המגזרים (Brudney & Gazley, 2009; Kapucu & Van Wart, 2006). המענה הבין-מגזרי בשותפות סביב מרכזי החוסן, הגם שאינו מתנהל כניהול משבר/חירום, סובב בזירה הזו הן מבחינת התכן המקצועי (ניהול מצבי חירום

ביטחוניים, סיוע לנפגעים על רקע ביטחוני) והן מבחינת תפיסת החיוניות של השירות על ידי האזרחים ועל ידי השותפים בפרויקט.

לצד כל האמור, ולצד הזיהוי של מערכת היחסים בין השחקנים כאן כשותפות, זוהתה עמדה אמביוולנטית של המגזר הציבורי כלפי המגזר השלישי. לפיה, המגזר השלישי הוא שותף מבחינתם בכל מה שנוגע לעיצוב השירות לאזרח וניהול הפרויקט מול השלטון המקומי והשטח, עם זאת – בכל מה שנוגע לבעלות על הפרויקט, המגזר הציבורי מציג את עצמו בעמדת הריבון, ואת המגזר השלישי כספק שירות. חוקרים רבים עמדו על המורכבות ביחסי המגזר השלישי והמדינה, וקבעו כי הממשלה מתקשה לקבוע כללי משחק ברורים בשיתופי הפעולה עם המגזר השלישי, ובמיוחד בכל הנוגע לעיצוב מדיניות (Shaw, 2003; Schmid, 2013). יש לציין כי קביעת כללי משחק ברורים, בתנאים בהם המסגרות הפורמאליות אינן מצביעות בהכרח על אופי היחסים, יכולה להוות אתגר לכל מחוקק.

האתגר מצד המגזר השלישי כאן הוא בשמירה על מעמדו ויכולת ההשפעה שלו על עיצוב מדיניות, על אף היעדר מסגרת פורמאלית של שותפות, ושמירה על מערכות יחסים טובות ומאוזנות עם השותפים, על אף חוסר האיזון המובנה ביחסי הכוחות בתוך השותפות.

מעמדו של המגזר השלישי וסוגיית האמון בשותפות

ההגדרה "שותפות" של ברינקרהוף, שנבחרה לטובת מחקר זה, מדגישה מרכיב משמעותי נוסף על הטיפולוגיה ההיררכית של קוסטון ופרו ואח' לעיל, והוא מרכיב האמון והכבוד ההדדי (Brinkerhoff, 2002). בשותפות סביב מרכזי החוסן, האמון הרב שרכש ארגון המגזר השלישי בזכות מקצועיותו, הוביל לכך שהוא נתפס על ידי השלטון המקומי כגורם המוביל, המרכזי והמשמעותי בשותפות. יתר על כן, ארגון המגזר השלישי תפס עמדה של תיווך, של גוף-ביניים, בין הממשלה לבין השטח. המגזר השלישי מייצג את האזרחים למול הממשלה וכמסייע בעיצוב מדיניות המיטיבה עם צרכי האזרחים המיוצגים על ידו.

הקואליציה הישראלית לטראומה רכשה בתהליך התפתחות השותפות הן את אמוןם של האזרחים והשלטון המקומי המייצג אותם, והן את אמונה של הממשלה. כך, הפך ארגון המגזר השלישי כאן לגורם המתווך לא רק בין האזרחים לממשלה (bottom-up), אלא גם בין הממשלה

לאזרחים (top-down). מחקרים קודמים עמדו על תפקידו של המגזר השלישי כמתווך דו-כיווני (Bush, 1992; Schmid, 2001), כפי שהוא בא לידי ביטוי גם כאן.

במסגרת השותפות משמש ארגון המגזר השלישי כצינור להצפת צרכים מן האזרחים אל הממשלה, וכן כאמצעי לתיווך ולהטמעה של מדיניות ממשלתית בשטח. בזכות האמון הדו-כיווני, אנשי המקצוע והשלטון המקומי תופסים את המגזר השלישי כחוצץ (buffer) המגן מפני ביורוקרטיה ממשלתית "לא מידתית", ומבחינת הממשלה – המגזר השלישי מטמיע מדיניות ממשלתית באופן יעיל-מספיק, כך שצרכיה הביורוקרטיים נענים. זוהי דרך נוספת עבור המגזר השלישי לשמר את הרלוונטיות שלו עבור הפרויקט בפרט, ועבור השותפים בכלל. ניתן לומר שזהו כלי נוסף לשימור מעמדו של המגזר השלישי, ולהגברת האיזון בין המגזרים בתוך השותפות. עמדתו של ארגון המגזר השלישי טומנת בחובה גם את המעמד שהוא זוכה לו – בכך שהוא הפך לשחקן מרכזי בזירה הלאומית בתחום החירום והחוסן. השתתפותו של הארגון בשותפות ובפרויקט היא זו שנתנה לו את דריסת הרגל המשמעותית בזירה הלאומית. עם זאת, לצד הרווחים ביוקרה ובמעמד שמקבל הארגון, הוא חווה גם שינויים המשפיעים עליו-פנימה.

השלכות השותפות על ארגון המגזר השלישי

כמה מחקרים עדכניים הצביעו כי מימון ממשלתי עשוי לצמצם את פעילות האדבוקציה של המגזר השלישי, ובפרט את הפעילות העומתית-מחאתית שלו (Schmid, Bar & Nirel, 2008; Schmid, 2013). במקרה זה, לא התקיימה פעילות לעומתית של המגזר השלישי גם קודם לשותפות, והארגון שמר ושומר כל העת על עמדה ממלכתית ויחסי שותפות מלאים עם הממשלה. עם זאת, מעניין כי במצבים בהם נדרשה פעילות לעומתית, למשל כשמרכזי החוסן היו בסכנת סגירה, או כשאיננו עיכובים בתזרים התקציב, הצליח המגזר השלישי להימנע מקונפליקט עם הממשלה, על ידי "הפעלת" השלטון המקומי. זה האחרון חובש כמה "כובעים" מול הממשלה - כלקוח של השירות, כמייצג האזרחים וכן כמייצג כוח פוליטי ואלקטוראלי. ככזה, הוא אדבוקטור בעל-השפעה המטיל את כובד משקלו הפוליטי על הנושא. כל זאת, חרף העובדה שהתקציבים כלל אינם מנוהלים על ידי הרשות המקומית, אלא על ידי ארגון המגזר השלישי בלבד.

ההימנעות מעימותים עם הממשלה היא רק טפח אחד מן הנוהג ה"ממלכתי" של הארגון. יתר על כן, הממצאים מצביעים על כך שהארגון משלם מחיר על השותפות עם הממשלה. קולות

מתוך המגזר השלישי חשו שהארגון משלם מחיר בדמות אבדן גמישותו הטבעית, לעבר "התאבנות" מקצועית.

ממצא זה עומד לצד מחקרים המציבים שאלה בדבר תפיסתו של המגזר השלישי את מעמדו בתוך השותפות. גייזלי וברודני (Gazley & Brudney, 2007), למשל, זיהו שהמגזר השלישי תופס עצמו כשותף החלש במערכת היחסים מול המדינה, גם במצבים בהם המגזר השלישי מביא עמו את המומחיות המקצועית הנדרשת לטובת קיום הפרויקט המשותף. במקרה זה, נציגי המגזר השלישי הודו כי התלות המלאה בתקציבים ממשלתיים מובילה לכך שהארגון אינו יכול להיענות לצרכים משתנים, משום הפחד לאבד את המקום הבטוח מול הממשלה, ומכאן - לאבד את התקציב. סטגנציה כזו שנובעת מתלות בתקציב הממשלתי זוהתה כבר לפני כשלושים שנה במחקרם של די'מאגיו ופאוול וכוונתה על ידם "כלוב הברזל" (Di'Maggio & Powell 1983).

אך ה"ממלכתיות" לא מסתכמת בכך, משום שהמגזר השלישי כאן הטמיע את הערכים של המגזר הציבורי, או כפי שהיטיב לבטא זאת אחד מנציגי המגזר השלישי: "יש לך בראש משרד הבריאות קטן, ומשרד הרווחה קטן". השותפות עם הממשלה, כך נטען, גורמת לארגון לאבד את היתרון היחסי שלו בשותפות ובכלל – הגמישות, לטובת התרבות הארגונית של המגזר הציבורי. ממצא זה מצטרף לעמדתו של שמיד (Schmid, 2004, 2013) ולמחקרים קודמים בנושא (Schmid, 2001; Smith & Lipsky, 1993) ועוד), המזהירים מאבדן הגמישות והחדשנות של המגזר השלישי ביחסים עם רשויות המדינה.

אלמנט זה, לצד תהליכים ארגוניים שנלוו להקמת השותפות והתייצבותה, הובילו לתמורות ביחסי הכוח בתוך ארגון המגזר השלישי. עקב כך, חלק מהשחקנים אף מצאו עצמם מחוץ לארגון. אחרים, שינו את מעמדם הפנים-ארגוני, ואינם שבעי רצון במיוחד מהתהליך. השינויים במוקדי הכוח בארגון הובילו חלק מהמרואינים לתהות האם ה"מחיר" שווה את ה"תמורה". גם שמיד (Schmid, 2004) הצביע על שינויים אפשריים בארגונים אלה, הנובעים מ"התנגשות הזוויות" בין שני המגזרים בכלל, ובפרט מכוחו של המימון הממשלתי על עיצוב זהותו של ארגון המגזר השלישי.

לסיכום, מבחינה תיאורטית, המודלים לניתוח שותפויות של קוסטון ושל פרו ואח' (Coston, 1998; Proulx et al, 2007), מציעים טיפולוגיה בהירה של יחסים בין המגזרים. עם זאת, המודלים הללו אינם עומדים על סוגיית ה"תשומות-החליפיות". כלומר, על המצב בו המדינה מספקת תשומה כספית, אך המגזר השלישי מספק תשומות אחרות – למשל ידע ומומחיות, כמו במקרה שלפנינו. במודלים הקיימים, תשומות אלו אינן עומדות כשוות ערך תחת הגדרת "שיתוף במשאבים", על אף שללא תרומתו של המגזר השלישי בתחום המומחיות והידע, הפרויקט והשותפות כלל לא היו יכולים להתקיים. כפי שאנחנו יכולים ללמוד מהמקרה דנן, ארגון מגזר שלישי יכול לקיים יחסי שותפות בו מקור כוחו וסמכותו הוא בידע ובמומחיות שהוא מביא אל השולחן, ולא בזכות התשומות הכלכליות שלו.

כמו כן, המסגרות הפורמאליות שבהן מתקיימים היחסים, אינן משקפות נאמנה במקרה זה את אופי היחסים בין השחקנים. לו היינו בוחנים את היחסים רק בפריזמה של החוזים וההסכמים הפורמאליים, לא ניתן היה להבין לאשורם את מערכות היחסים הנובעות מיחסי-כוח מחד, ומיחסי אמון והדדיות מאידך.

ההתמקדות בבניית האמון בין השחקנים הובילה גם לבחינת מודלים של ניהול בין-מגזרי של מצבי חירום, והסתיעות בהם על מנת להבין את האופן בו מנהלים השחקנים את ההתקשרויות הבין-מגזריות במקרה זה (Brudney & Gazley, 2009; Kapucu & Van Wart, 2006). ייתכן, כאמור, שבגלל עולם התכן של מרכזי החוסן, והעיסוק בחירום, נוטים השחקנים יותר להידמות להתנהלות בין-מגזרית במצבי חירום. במסגרתה, השחקנים נוטים יותר להתבסס על יחסי אמון ורצון טוב הדדי, ופחות על יחסים פורמאליים. עם זאת, ראוי להעמיק במחקרים נוספים ולבחון האם הדבר נכון לגבי שותפויות בתחומי עיסוק אחרים, ובפרט – האם בישראל ישנה נטייה להתבסס פחות על יחסים חוזיים או פורמאליים בעיצוב שותפויות.

מבחינה מעשית, נטייתו של המגזר הציבורי לנסות ולעצב "כללי משחק" ברורים לשותפויות, דורשת ככל הנראה גמישות, המאפשרת בחינה של המסגרות הפורמאליות רק כטפח אחד ממערכות היחסים המהוות את כלל השותפות, ומבט רחב גם על סוגיות של תשומות חליפיות, יחסי אמון ורצון-טוב הדדי, חשיבה מערכתית משותפת ועוד.

המגזר השלישי, מצידו, במידה והוא מעוניין להרחיב את יחסי השותפות עם הממשלה, ולקחת חלק מרכזי יותר בעיצוב מדיניות, עליו להשקיע בפיתוח יחסי אמון עם השחקנים מהמגזר הציבורי, ולהפגין נכונות להתאים את תפיסת עולמו גם לצרכיהן של המערכות הציבוריות.

ארגוני המגזר השלישי במקרה זה, התמקדו במידה רבה בבניית יחסי אמון עם כל השחקנים במרחב. יחסי האמון הללו איפשרו להם להתברג בעמדת תיווך בין השלטון המקומי למרכזי, ולצינור דו-כיווני להצפת צרכים מהשטח כלפי הממשלה מחד, ולהטמעת מדיניות ממשלתית מאידך. באופן זה, הם שומרים על נחיצותם גם כשמומחיותם הופכת לנחוצה-פחות (ככל שהשטח הולך ומתמקצע). זהו רק אפיק נוסף של מיצוב שנגזר מתוך יחסי האמון. העמדה ממלכתית (ולא לעומתית) אל מול הממשלה, נשמרה בכל מחיר כמעט, כאשר נמצאו אפיקים אחרים להצגת עמדות – ובייחוד באמצעות זיהוי שחקן אחר ש"יילחם את מלחמותי" – במקרה זה, השלטון המקומי.

אך בכניסה לשותפות עם המדינה, צריך המגזר השלישי לקחת בחשבון גם אתגרים ואף סכנות עבור הארגון: (א) אבדן חלקי לפחות של הגמישות המקצועית והארגונית, והשפעה של המדיניות הממשלתית על בחירות מקצועיות של הארגון – בין היתר תוצאת התלות הכלכלית במדינה. (ב) אימוץ נורמות פעולה וערכים של הביורוקרטיה הממשלתית ו(ג) אפשרות לשינויים פנים ארגוניים כתוצאה מהכניסה לשותפות עם הממשלה, שינוי במערכי הכוח בתוך הארגון והתחזקות של שחקנים אחדים על פני אחרים.

אין ספק שהכניסה לשותפות עם המדינה חיזקה את מעמדה של הקואליציה הישראלית לטראומה. היא הציבה את הארגון בעמדת השפעה על מדיניות ממשלתית בתחום הטיפול בנפגעי טרור ובתחום המוכנות האזרחית למצבי חירום. עם זאת, הארגון מתמודד עם אתגרים לא פשוטים: כלפי חוץ, בשימור מעמדו, חיוניותו ונחיצותו כלפי המרחב המקצועי והארגוני בו הוא מתקיים; וכלפי פנים, בשמירה על מקצועיותו, גמישותו ואופי הפעילות שלו, המייחדים אותו בזכות היותו "מגזר שלישי".

כיוונים להמשך :

במחקר זה זוהו כמה נושאים שראויים למחקר נוסף :

בראש ובראשונה, יש מקום להרחיב בדבר התמורות הפנים-ארגוניות שעוברות על ארגוני המגזר השלישי כשהם נכנסים לשותפות עם המדינה. השינויים במערכי הכוחות הפנים-ארגוניים יכולים להעמיק את ההבנה על-אודות ההשפעות ההדדיות של המגזרים בתוך השותפות. שנית, אבדן הגמישות של המגזר השלישי עשוי לעקר מרכיב מהותי מערכה של שותפות בין-מגזרית. נקודה זו מרחיבה את הדיון הקיים בנוגע לזהויות המשתנות של השחקנים בשותפויות בין-מגזריות, יתרונותיהן וחסרונותיהן.

שלישית, נכון יהיה להרחיב ולבחון שותפויות נוספות בהן המגזר השלישי משמש לא רק כקולו של האזרח כלפי הממשל, אלא גם כקולו של הממשל כלפי האזרח. סוגייה זו מעלה שאלות בדבר קולו של המגזר השלישי וכיצד הוא בא לידי ביטוי בתוך התהליכים הללו, אופי עיצוב המדיניות והטמעתה, והמידה שבה הממשלה משתמשת בשחקנים חוץ-ממשלתיים לטובת הטמעה או תיווך של מדיניות למול האזרחים.

מקורות

אורבך, ג. (2008). "השלטון המקומי והמגזר השלישי בישראל: יחסי עיריית ירושלים ועמותות רווח", **ביטחון סוציאלי**, 6, 36-67.

אלמוג-בר, מ., וזיכלינסקי, א. 2010. "זו הייתה אמורה להיות שותפות" – יחסי הגומלין בין קרנות פילנתרופיות לממשלה במיזם יניב. **ביטחון סוציאלי**, 38, 111–194.

ארידור, י. (2006). "הועדה לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור - המלצות הועדה". **משרד ראש הממשלה**, מאי.

[אתר הרשות לפיתוח הגליל : www.galil.gov.il/?s=122](http://www.galil.gov.il/?s=122)

[אתר פיקוד העורף : http://www.oref.org.il/1045-he/Pakar.aspx](http://www.oref.org.il/1045-he/Pakar.aspx)

[אתר שירות הביטחון הכללי : www.shabak.gov.il](http://www.shabak.gov.il)

בארי, ג. (2014). "המשילות הציבורית החדשה: סקירת ספרות". **ג'וינט ישראל**, נובמבר.

בבלי, מ., פרנסס ר., דבוש א., ואיתן ה. (2007). "אזרחים בחזית - דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף במלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית", **פרויקט כוכב הצפון: שתי"ל**, ירושלים.

גדרון, ב. ואח' (2007). "דוח הוועדה לבחינת תפקידי המגזר השלישי ותפקודו במלחמת לבנון השנייה". **מנהיגות אזרחית**, נובמבר.

גדרון, ב. וכץ ח. (2002). "דפוסי מימון ממשלתי והיקפו כמשקפי מדיניות כלפי המגזר השלישי בישראל". **מדינה וחברה**, אפריל (1), עמ' 42-66.

גדרון ב., בר, מ. וכץ ח. (2003). **המגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית**,

הוצאת הקיבוץ המאוחד, סדרת "הקו האדום"

גיידסטאר – אתר העמותות של ישראל (2014), *שנתון העמותות בישראל*. באתר אנפיטק:

<http://npotech.org.il/wp-content/uploads/2014/08/ShnatonGiudestarDigitalFinal.pdf>

גל נור, י. ואח' (2003). *הועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו*. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

דושי, ש., וינהבר, ב., לבל ש., סמבירא ג., וקידר י. (2010). "לכונן שיח בין-מגזרי בישראל: השולחן העגול הממשקי – השנה הראשונה". *שיתופים*:

http://www.sheatufim.org.il/multimedia/upl_doc/doc_270710_70849.pdf

הועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד), *דין וחשבון סופי, ינואר 2008* (הדוח

המלא) - <http://www.nrg.co.il/images/news/doah.pdf>

זייתון י. ולוי א. (2014). "נחשפה מנהרת טרור באזור עוטף עזה", *YNET*. 21.3.2014.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4501637,00.html>

זייתון, י. קוריאל, א. ולוי א. (2014). "סוכל פיגוע מנהרה מעזה - 13 מחבלים ניסו לחדור

לישראל; מטח כבד מהדרום עד השרון", *YNET*. [http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4545001,00.html)

[4545001,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4545001,00.html)

זיכלינסקי, א. (2010). "השפעת תהליכי ההפרטה החלקית והמסחור על תכונות ארגוני המגזר

השלישי בישראל". *ביטחון סוציאלי*, 82, 79-111.

חזן, א. (2010). "על תרומות, הטבות מס ומה שביניהן: תרומות יחידים וחברות למלכ"רים

והשפעת מדיניות המס על תרומות אלה". *המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל - סדרת*

מאמרים, 13.

טליאס, מ., דוניץ, י., שמעוני, ד. ופירקו, י. (2007). **המדריך לשותפויות בין מגזרים**. ירושלים: גוינט ישראל, אלכ"א, ציונות 2000, שיתופים וצפנת.

כורזים, מ. וניר, ש. (2012). **הקשרים המקצועיים בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין עמותות המספקות שירותים: מחקר גישוש**. ירושלים: מאירס-גוינט-מכון ברוקדייל.

כורזים, י. (2007). **שירותי הרווחה במלחמת לבנון השנייה – לקחים והמלצות עיקריות**. משרד הרווחה, האגף למחקר תכנון והכשרה.

כץ, ח., אלון, י., גדרון, ב., יוגב, ה., יעקבי, מ., לוינסון, א. ורביב, ע. (2007). המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה. בתוך: **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל**, א (1). אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע.

כץ, ח., גדרון, ב., לימור, נ. (2009). **המגזר השלישי בישראל – אופיו ומבנהו והמדיניות כלפיו**. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

לחמן-לזר, נ., אלמוג-בר, מ. ושמיד, ה. (2013). "שותפויות בין-מגזריות: גישות תאורטיות וממצאי מחקר". **המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל - סדרת מאמרים**, 19.

מבקר המדינה (2007). **דוח מבקר המדינה לנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**.

מסד הנתונים של המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל, אוניברסיטת בן גוריון שבנגב 2007 -

<http://in.bgu.ac.il/fom/ictr/Pages/masad.aspx>

משרד ראש הממשלה (2008), **ממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות, העצמה ושקיפות**. ירושלים, משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות

נווה, ח. (2008). **האינטרנט כסביבה לעידוד ולהתלכדות אזרחית במהלך מלחמת לבנון השנייה**. אוניברסיטת תל אביב, בית-ספר רוטשילד-קיסריה לתקשורת. חוברת 6.

סטרבצ'ינסקי, מ. (2014). "העלות הכלכלית של מבצע צוק איתן", בתוך **מגזין התכנית לכלכלה וחברה**, מכון ון ליר בירושלים. www.vanleerecon.wordpress.com/2014/08/18/888

פלץ, ר. (2009). "התמודדות העורף עם עימות מתמשך". **מערכות**, 426, אוגוסט.

צבר בן יהושע, נ. (2001), **מסורות וזרמים במחקר האיכותי**, הוצאת דביר.

קליין, ד. (2010). "הגנת העורף בישובי עוטף עזה: בחינת ההשקעה הלאומית". **עדכן אסטרטגי: המכון למחקרי ביטחון לאומי**, 10, פברואר.

עותק אלקטרוני: [http://heb.inss.org.il/uploadimages/Import/\(FILE\)1202369051.pdf](http://heb.inss.org.il/uploadimages/Import/(FILE)1202369051.pdf)

שמר, א., ושמיד ה. (2006). "לקראת הגדרה מחודשת של שותפות קהילתית: מודל תלת-ממדי". **חברה ורווחה**, כו(3), עמ' 327-354.

שריר, מ. היילברון, ס., ולזר, א. (2006). **החברה האזרחית והשלטון המקומי: ארגוני החברה האזרחית בשתי ערים ובשלוש מועצות אזרחיות והתייחסות הרשות המקומית אליהם, 2000 – 2003**. המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון שבנגב.

Babiak, K. & Thibault, L. (2009). "Challenges In Multiple Cross-Sector Partnerships". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(1), 117–143.

Brinkerhoff, J. M. (2002). "Government–Nonprofit Partnership: A Defining Framework". *Public Administration and Development*, 22(1), 19–30.

Brudney, J.L. & Gazley, B (2009). "Planning To Be Prepared". *Public Performance & Management Review*, 32 (3), 372–399.

Bryson, J. M. Crosby, B. C. and Stone, M. M. (2006), "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, 66, 44-55.

Bryson, J.M, Bryson, B. Crosby, C., Stone, M.M, and Saunoi-Sandgren, E. (2011). *Designing and Strategically Managing Cross-Sector Collaborations - Propositions from the Literature and Three Longitudinal Studies*. A paper presented at the 7th Transatlantic Dialogue on Strategic Management of Public Organizations, School of Public Affairs and Administration, Rutgers University – Newark, 23 – 25 June 2011.

Bush, R. (1992). "Survival of the nonprofit spirit in a for-profit world". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21, 391–410.

Coston, J.M. (1998). "A Model and Typology of Government-NGO Relationships". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3), 358-382.

Di Maggio, P. & Powell, W. (1983) "Institutionalism Isomorphisme and Collective Rationality". *American Sociological Review* 48.

Eschenfelder, B (2011). "Funder Initiated Integration", *Nonprofit Management & Leadership*, 21 (3), 273-288.

Farrington & Bebbington (1993), in: Selsky, J.W. and Parker, B. (2005), "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice".

Journal of Management 31: 849

Frumkin, P. (2006), *Strategic Giving: The Art and Science of Philanthropy*

Chicago, U. of Chicago Press.

Fukuyama, F. (2001), "Social capital, civil society and development", *Third World*

Quarterly, 22(1), 7– 20

Gazley, B. (2010). "Linking collaborative capacity to performance measurement in government-nonprofit partnerships". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*,

39(4), 653–673

Gazley, B. & Brudney, J. L. (2007). "The purpose (and Perils) of government-nonprofit partnership". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(3), 389-415.

Graddy, E.A. & Chen B. (2006). *Influences on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery*. Oxford University Press.

Kapucu, N., & Van Wart, M. (2006). "The evolving role of the public sector in managing catastrophic disasters: Lessons learned". *Administration and Society*,

38(3), 279–308.

Levanon, T., Flamm-Oren, E. & Slonim, D. (2010), "ITC & UJA Federation of New York: the journey from response to preparedness". *Journal of Jewish Communal Service*, 85(1), Winter.

Marshall, C. & Rossman, G. B. (1995). *Designing qualitative research*. California: Sage Publications.

Najam, A. (2000), *The Four C's of Government-Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, Co-optation*. Pakistan: Sustainable Development Policy Institute

Person, A., Strong, D., Furgeson, J., & Berk, J. (2009). *Maximizing the value of philanthropic efforts through planned partnerships between the U.S. government and private foundations*. Washington, DC: Mathematica Policy Research, Inc

Proulx, J., Bourque D. & Savard S. (2007). "The Government–Third Sector Interface in Que´bec", *Voluntas*, 18, 293–307

Putnam, R. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*, Januar, 65-78.

Salamon, L. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Salamon, L. (1994). "The Rise of Nonprofit Sector". *Foreign Affairs*, 73(4), 109-

122.

Salamon, L. and Anheier H.K. (1996). "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally". *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 22, edited by Salamon and Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies

Schmid, H. (2001). *Neighborhood self-management: Experiments in civil society*. New York, NY: Kluwer/Plenum Publishers.

Schmid, H. (2004) "Organization-Environment Relationships", *Administration in Social Work*, 28(1), 97-113

Schmid, H. (2013) "Nonprofit Human Services: Between Identity Blurring and Adaptation to Changing Environments", *Administration in Social Work*, 37(3), 242-256

Schmid, H., Bar, M., & Nirel, R. (2008). "Advocacy activities in nonprofit organizations: Implications for policy". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37, 581–602.

Spencer, L., Ritchie, J., Lewis, J., & Dillon, L. (2003) *Quality in qualitative evaluation: A framework for assessing research evidence*. London: Government Chief Social Researcher's Office.

Shaw, M.S. (2003), "Successful Collaboration Between the Nonprofit and Public Sectors", *Nonprofit Management & Leadership*, 14(1), 107-120

Selsky, J.W. and Parker B. (2005), "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice". *Journal of Management*, 31(6), 849-873

Smith, S.R., & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Stone, M.M (2000). "Exploring the effects of collaborations on member organizations: Washington county's welfare-to-work partnership". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 98-119.

Young, D.R. (2000),"Alternative Models for Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspective", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172

Young, DR. (2001). "Organizational Identity and the Structure of Nonprofit Umbrella Associations", *Nonprofit Management & Leadership*, 11(3), 149-172

החלטות ממשלה

27.11.2006 מיום 746 מספר

החלטת ממשלה מספר 2902 מיום 6.1.2008

24.2.2008 מיום 3190 מספר

החלטת ממשלה מספר 1185 מיום 3.1.2010

החלטת ממשלה מספר 4059 מיום 1.1.2012

4.11.2012 מיום 5207 מספר

13.7.2014 מיום 1846 מספר

נספח א': מרואינים (לפי סדר א"ב):

- 1) בלה בן-גרשון, מנהלת מחלקת טראומה נפשית, אגף בריאות הנפש, משרד הבריאות
 - 2) פרופ' דני ברום, מנהל, המרכז הישראלי לטיפול בפסיכוטראומה, לשעבר חבר ועד מנהל בקואליציה הישראלית לטראומה: מניעה והתמודדות (ע"ר)
 - 3) דיוויד גידרון, מנהל מקצועי למרכזי החוסן, הקואליציה הישראלית לטראומה: מניעה והתמודדות (ע"ר)
 - 4) אורלי גל, מנכ"לית נט"ל, חברת ועד מנהל בקואליציה הישראלית לטראומה: מניעה והתמודדות (ע"ר)
 - 5) חנה טל (עו"ס), מנהלת מרכז חוסן ומ"מ מנהלת מחלקת הרווחה, שער הנגב
 - 6) חיים ילין, ראש המועצה, אשכול
 - 7) אסנת כהן (עו"ס), ראש אגף נפגעי איבה, המוסד לביטוח לאומי
 - 8) טליה לבנון (עו"ס), מנכ"ל הקואליציה הישראלית לטראומה: מניעה והתמודדות (ע"ר)
 - 9) פרופ' מולי להד, נשיא מרכז "משאבים", חבר ועד מנהל בקואליציה הישראלית לטראומה: מניעה והתמודדות (ע"ר)
 - 10) מיכל פרנק, לשעבר ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה, משרד ראש הממשלה
 - 11) ברוך שוגרמן (עו"ס), מנהל השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה
 - 12) אלון שוסטר, ראש המועצה, שער הנגב
 - 13) מרים שפירא, מנהלת שותפה, מהו"ת ישראל, חברת ועד מנהל בקואליציה הישראלית לטראומה: מניעה והתמודדות (ע"ר)
-

נספח ב': פרוטקול הראיון

- (א) ספר לי על עצמך ועל הארגון שלך? מהו תפקידך בארגון, מה הרקע המקצועי שלך?
- (ב) האם תוכלי לספר לי מנקודת מבטך, איך התפתחה השותפות סביב מרכזי חוסן? אם לא היית שותף/ה להקמה – ספר/י לי כיצד הארגון שלך נכנס לשותפות?
- (ג) תאר/י לי כיצד השותפות מתנהלת? איך מתקבלות החלטות? מה דעתך על אופן ניהול השותפות?
- (ד) לפי ראות עיניך, כיצד מתבטאת השותפות בין המדינה לבין הקואליציה הישראלית לטראומה? עם מי אתה נמצא בקשרי עבודה? איזה סוג של קשרים קיימים במסגרת השותפות?
- (ה) מה לדעתך ההשפעות של השותפות על הארגונים השותפים? איך זה משפיע או השפיע על הארגון שלך?
- (ו) תאר את היחסים שלך ושל הארגון שלך עם השותפים האחרים לאורך שנות פעילות השותפות.
- (ז) מה דעתך על התפקוד של השותפות? (אפקטיביות, דילמות מרכזיות, בעיות, הצלחות)
- (ח) אילו מאפיינים של השותפות תורמים לדעתך לשימור ההמשכיות שלה?
- (ט) מהן הדילמות המרכזיות שקיימות כיום בשותפות? מה ניתן היה לעשות אחרת בהקמה ותוך כדי הפעלת השותפות?
- (י) מהי לדעתך שותפות מוצלחת? מהם המרכיבים שלה?
- (יא) איך אתה רואה את עתידה של השותפות הזו?