



הלב פתוח לרווחה

## מדינת ישראל

משרד הרווחה והשירותים החברתיים  
האגף לשירותים אישיים וחברתיים  
תחום בכיר ארגון ומינהל ברשויות המקומיות



כיצד אנהל את הקשר

בין המחלקה לשירותים חברתיים

לבין נבחרי הציבור ברשות המקומית?



תדריך

אייר תשע"א, מאי 2011

**כתיבה ועריכה: רחל לוי, שרה קרניאל**

# תוכן עניינים



## עמוד

3	פתח דבר
4	הקדמה: מטרות התדריך והשימוש בו
5	1. מה מאפיין את המרחב בו מתקיימים קשרי גומלין בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין נבחרי הציבור?
11	2. מועצת הרשות המקומית, ועדת הרווחה והמחלקה לשירותים חברתיים: חיכוך או חיבור?
18	3. סוגיות בעבודה עם נבחרי ציבור ברשות המקומית
21	4. כלים לניהול ולמינוף של קשרים עם נבחרי ציבור
32	5. רשימת מקורות

# פתח דבר



## קורא/ת נכבד/ת

מלאכת ניהול מחלקה לשירותים חברתיים היא רבת פנים, אחד מהם הוא הקשר עם נבחרי הציבור ברשות המקומית. ככל שהשנים חולפות חשיבות דעת הקהל עולה באופן משמעותי ובכללה הקשר בין המחלקה לבין נבחרי הציבור ברשות המקומית.

תדריך זה מיועד לשרטט את הזירה בה מתנהלים קשרי הגומלין, לפרט את מאפייניה, ולהציג כלים בפועל במסגרת זו.

תדריך זה הינו תדריך מס' 14 בסדרת התדריכים לסגל הבכיר במחלקות לשירותים חברתיים. תדריך זה מרחיב את היריעה ואנו מקווים שיסייע לכם בעבודתכם בעיתות השונות.

אני מודה בזה לגב' רחל לוי ולגב' שרה קרניאל על הכתיבה והעריכה, למר דוד גולן על הערותיו המקצועיות.

בברכה,

**אהובה קרקובר**

מנהלת תחום בכיר

ארגון ומינהל ברשויות המקומיות

ירושלים, אייר תשע"א

מאי 2011

# הקדמה:

## מטרות התדריך והשימוש בו

המחלקה לשירותים חברתיים, כחלק מהרשות המקומית, מקיימת קשרי גומלין, בין השאר, עם נבחרי הציבור ברשות. למערכת קשרי גומלין זו יש הבטים שונים - חוקיים-פורמליים, ערכיים-מקצועיים-אתיים ובין-אישיים.

מנהל המחלקה לשירותים חברתיים הוא אשר נמצא, על-פי רוב, בקשר עם נבחרי ציבור והוא נדרש להבנה, ידע ומיומנויות כיצד לנהל קשר זה.

לא אחת, מנהל המחלקה מוצא את עצמו מתמודד עם סוגיות בעבודה עם נבחרי הציבור, נתון ללחצים פוליטיים ולעיתים נוצרים ביניהם חילוקי דעות, מתחים ואף קונפליקטים. זאת במצבים בהם נבחר הציבור מציב בפני המנהל דרישות, שאין הוא יכול לעמוד בהן מבחינת המחויבות והאחריות המקצועיות, ו/או כאשר נבחר הציבור מבקש להתערב בדרכי הטיפול במשפחה - לקוחת המחלקה, אולם מפאת חיסיון ואתיקה מקצועית, מנוע מנהל המחלקה לשתף את נבחר הציבור בדרכי וביעדי הטיפול.

התדריך מיועד לשרטט את הזירה בה מתנהלים קשרי הגומלין בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין נבחרי הציבור, לפרט את מאפייניה, להציג כלים כיצד לפעול במסגרתה באופן מקצועי ומושכל וכן לדון בסוגיות אופייניות לקשרי גומלין אלה.

פרקי התדריך כוללים -

- ➔ סקירה של מאפייני הסביבה בה פועלת המחלקה לשירותים חברתיים בהבטים חוקיים ומקצועיים ותוך התייחסות למקום ולמיצוב של נבחרי הציבור;
- ➔ זיהוי של אינטרסים - משותפים וגם שונים - המשפיעים על הקשר בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין נבחרי הציבור;
- ➔ פריסה של עקרונות ושיקולים מקצועיים המסייעים לפתח ולטפח את הקשרים של המחלקה עם נבחרי הציבור;
- ➔ דיון בסוגיות הנוצרות בקשרי הגומלין בין המחלקה לבין נבחרי הציבור;
- ➔ הצגת כלים יישומיים לשימוש מושכל ולמינוף של קשרי המחלקה עם נבחרי הציבור;
- ➔ פירוט מקורות, חלקם עם קישור ישיר לאתרים באינטרנט, אשר מאפשרים לקורא להרחיב ולהעמיק את הידע בנושאים המרכזיים שנכללו בתדריך.

**בגלל אופייה של השפה העברית וכדי למנוע סרבול, נכתבה החוברת בלשון זכר תוך כוונת התייחסות שווה לנשים ולגברים.**



# 1. מה מאפיין את המרחב בו מתקיימים קשרי גומלין בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין נבחרי הציבור?

פעילותה של הרשות המקומית מושתתת, בין השאר, על שילוב בין אנשי ציבור - ראש הרשות וחברי המועצה הנבחרים על ידי התושבים, לבין אנשי מקצוע המתמנים לתפקידם במכרז. בפרק זה נתונה את המאפיינים של הדֵכָּג הנבחר ושל הדרג המקצועי, תוך התמקדות במחלקה לשירותים חברתיים.

## הבטים חוקיים ופורמליים

□ מקורות סמכותם וכוחם של נבחרי הציבור בשלטון המקומי מבנה הרשות המקומית, תחומי אחריותה ואופן תפקודה מוגדרים בחוק<sup>1</sup>. אחד ההסדרים המאפיינים את השלטון המקומי הוא קיומן של בחירות מדי חמש שנים בהם נבחרים (בנפרד) ראש הרשות<sup>2</sup> והחברים במועצת הרשות.

**משמעות הדבר:** רצון הבוחרים הוא מקור כוחם של נבחרי הציבור בשלטון המקומי.

במהלך הקדנציה מכהנת, לצד ראש הרשות, מועצת הרשות המקומית, שמספר חבריה נקבע לפי גודל המועצה וסוגה. לאחר הבחירות מתמנים, על-פי הסכמים קואליציוניים, סגנים לראש הרשות וחברים בועדות<sup>3</sup>. ייעודה של מועצת הרשות הוא לחוקק, להתוות מדיניות, להנחות ולבקר. סמכותה העיקרית של המועצה היא באישור תקציב הרשות אחת לשנה. על פי החוק - ראש הרשות הוא אשר מופקד על קביעת מדיניות ועל ביצוע החלטות של מועצת הרשות המקומית וזאת במסגרת התקציב

<sup>1</sup> החקיקה כוללת את פקודת העיריות המנדטורית מ-1934 וכן צווים החלים על רשויות מקומיות קטנות יותר: צו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950, צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג - 1953, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח - 1958. הצעת חוק העיריות התשס"ז - 2007 - ראה בקישור הבא:

<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/CDB2C400-C3E1-448F-92C5-D022B0424562/7799/293.pdf>

הצעה זו אושרה בכנסת ה-17 בקריאה ראשונה בלבד ולא הוחל עליה עקרון הריצפות ביחס לכנסת ה-18. לפיכך - החוק (עדיין) אינו בתוקף.

לצד חוקים אלה ישנם חוקים, תקנות והוראות נוספים הקשורים לאופן התנהלותה של כל רשות מקומית במגוון תחומי פעילותה והשירותים שמספקת לתושב: תכנון פיזי, תחזוקה ואיכות הסביבה, חינוך, בריאות, רווחה ועוד.

<sup>2</sup> כל סוג של רשות מקומית - במעמד של עירייה, או מועצה מקומית, או מועצה אזורית.

<sup>3</sup> הועדות נחלקות לועדות חובה (כגון: תכנון ובניה, כספים, ביקורת, מכרזים, בטחון, מל"ח, הנחות, ערר על שומת הארנונה ועוד) ולועדות רשות (כגון: חינוך, תרבות, נוער, שמות, תברואה, רווחה, איכות הסביבה, בריאות, קליטה ועוד).

המאושר. לפי הגדרת תפקיד זו ניתנת לראש הרשות סמכות רחבה הנוגעת לכל המתרחש ברשות המקומית והוא האחראי בפועל לתפקודה. *חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם)*, התשל"ה-1975<sup>4</sup>, מאפשר לראש הרשות להאציל מסמכויותיו למספר בעלי תפקידים, ביניהם נבחר הציבור<sup>5</sup> וכן למנכ"ל, שתפקידו לדאוג לניהול השוטף של הרשות המקומית ולביצוע המדיניות שהתוו ראש הרשות והמועצה<sup>6</sup>.

**משמעות הדבר:** חברי המועצה תלויים ברצונו ובכונותו של ראש הרשות להאציל להם סמכויות ספציפיות. לא אחת, הם מוצאים עצמם מוגבלים ביכולתם לפעול בהעדר סמכות חוקית או פורמלית.

### □ מעמדם של אנשי מקצוע ברשות המקומית

הדרך המקצועי בשלטון המקומי מורכב ממספר מצומצם של בעלי תפקידי חובה (סטטוטוריים) שהרשות נדרשת, על-פי חוק, למנותם<sup>7</sup> ומבעלי תפקידים אחרים, שהרשות מגייסת ומעסיקה - לפי שיקול דעתה.

תפקיד מנהל האגף (או המחלקה) לשירותים חברתיים ברשות המקומית איננו בין התפקידים הסטטוטוריים והוא מתמנה על בסיס מכרז<sup>8</sup>.

**משמעות הדבר:** מנהל המחלקה לשירותים חברתיים חשוף, יותר מאשר בעלי התפקידים הסטטוטוריים, לתלות ישירה בראש הרשות המקומית ובנבחר הציבור. מנהל המחלקה חייב להיות "עובד סוציאלי הרשום בפנקס העובדים הסוציאליים, שהכשרתו לפחות ב.א. בעבודה סוציאלית, בעל ניסיון בעבודה סוציאלית וידע בניהול.

<sup>4</sup> דיני בחירות לרשויות המקומיות (מעודכן ל-15.8.2008) באתר משרד הפנים בקישור הבא: <http://www.moin.gov.il/Subjects/Bchirot/Documents/persombechirotmekomi2.pdf>

<sup>5</sup> נבחר הציבור החברים במועצת הרשות המקומית יכולים להתמנות לסגנים של ראש הרשות, ליו"רים של ועדות במסגרת מועצת הרשות ולממונים על תחומים, כגון: תכנון, חינוך, רווחה וכיו"ב.

<sup>6</sup> משרת המנכ"ל היא משרת אָמון של ראש הרשות, והיא דרג ביניים המתווך בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי ברשות המקומית.

<sup>7</sup> פקודת העיריות מחייבת את הרשות המקומית למנות בעלי תפקידים מסוימים ברשות, ובהם מזכיר (אם לא מונה מנכ"ל), גזבר, מהנדס, רופא וטרינר, מבקר, יועץ משפטי ומנהל מחלקת החינוך. מספר בעלי התפקידים הסטטוטוריים וסוגם תלויים בסוג הרשות - עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית. בעלי התפקידים הסטטוטוריים, זולת המנכ"ל, מתקבלים לעבודתם אחרי מכרז פומבי, כשהרכב ועדת המכרזים לבחירתם קבוע בחוק. רק מועצת הרשות, בהמלצת ראש הרשות, רשאית לפטר ממלאי תפקיד סטטוטורי.

<sup>8</sup> עובד שאיננו בעל מעמד סטטוטורי מתקבל לעבודה בהליך של מכרז (פנימי, ואם לא אותר עובד מתוך הרשות למשרה - בהליך של מכרז פומבי). על המועמדים למשרה לעמוד בפני ועדת מכרזים. אף שמנהל המחלקה לשירותים חברתיים איננו תפקיד סטטוטורי, פיטוריו יכולים להיעשות רק בהמלצת ועדה שחברים בה שלושה בכירים המועסקים ברשות המקומית: המנכ"ל (או המזכיר), הגזבר והיועץ משפטי.

<sup>8</sup> ראה **תע"ס 1.5 - תפקיד מנהל המחלקה לשירותים חברתיים**, פורסם ב-24.10.2004, מופיע באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בקישור הבא:

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/E1F4BE7D-02D9-41BD-9F0A-DBBF9C7C0EAA/0/15.pdf>

מנהל המחלקה כפוף לראש הרשות המקומית או לחבר ההנהלה הממונה על תיק הרווחה"<sup>9</sup>. במסגרת תפקידו, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים "אחראי (בין השאר) בפני ראש הרשות המקומית לתפקוד תקין של המחלקה ולביצוע תוכניות הפעולה של השירותים החברתיים של הרשות המקומית, בהתאם לנהלים ולהנחיות של משרד העבודה והרווחה והרשות המקומית (וכן) פועל בהתאם למדיניות משרד העבודה והרווחה - כמפורט בחוקים, תקנות והוראות המנכ"ל (תע"ס) ואחראי ליישום מדיניות זו"<sup>10</sup>. מרכיבים אלה בתפקידו של מנהל המחלקה לשירותים חברתיים נגזרים מעצם היותה של הרשות המקומית זרוע מרכזית לביצוע מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ברמה המקומית.

שירותי הרווחה שהרשות חייבת לתת לתושביה נקבעים בחקיקה ובמסגרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אשר משתתף במימון 75% מהוצאות הרווחה המקומיות המוכרות על ידו. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הן האחראיות לתכנונה, לגיבושה וליישומה של המדיניות החברתית המקומית.

**משמעות הדבר:** למנהל המחלקה לשירותים חברתיים יש מחויבות כפולה - הן כלפי הממונה עליו מטעם השלטון המקומי<sup>11</sup> והן כלפי השלטון המרכזי המיוצג על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים. לא תמיד יש תמימות דעים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי ומנהל המחלקה עלול להיקלע לניגודי אינטרסים.

## הבטים ערכיים ואתיים

מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, כמו-גם כלל העובדים הסוציאליים במחלקה מחויבים לערכים ולאתיקה מקצועית, המגולמים, בין השאר, *בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו - 1996*<sup>12</sup> ובתקנותיו.

<sup>9</sup> ראה **תע"ס 1.20 - עקרונות פעולה ומבנה המחלקה לשירותים חברתיים**, סעיף 2.41, עמוד 3, פורסם ב-06.07.1992, מופיע באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בקישור הבא: <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/46E4E6D3-8423-4211-8F02-B5A629900B8B/0/120.pdf>.

כאמור לעיל, ראש הרשות המקומית רשאי לקבוע ממונה ישיר אחר למנהל המחלקה לשירותים חברתיים, כגון: מנכ"ל הרשות או ראש מינהל (משותף, בדרך כלל לחינוך, תרבות ורווחה).

<sup>10</sup> ראה **תע"ס 2.4 - תיאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים**, סעיף א', עמוד 6, פורסם ב-10.05.1999, מופיע באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בקישור הבא: <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/22A7C071-2F54-4A88-B7F3-3A2A3F9D7432/10612/24all.pdf>

<sup>11</sup> או כלפי מי שהוסמך מטעמו להיות אחראי על התחום, דהיינו הממונה על "תיק הרווחה".  
<sup>12</sup> ראה **תע"ס 2.3 - חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו - 1996**, פורסם ב-22.07.2009, מופיע באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בקישור הבא:

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/22A7C071-2F54-4A88-B7F3-3A2A3F9D7432/9825/214.pdf>

חובת הסודיות המוטלת על העובד הסוציאלי יוצרת אבחנה מהותית בין מערכת קשריו עם התושב לבין מערכת הקשרים של נבחר הציבור עם התושבים. העו"ס נדרש להגן לחלוטין על התושב הנזקק לשירותי המחלקה מפני חשיפה<sup>13</sup>, בעוד נבחר הציבור מעוניין בפרסום פומבי של פעילותו.

הצורך בהחצנת העשייה גורמת לנבחר הציבור לעשות ככל שביכולתו על מנת להגיע לאמצעי התקשורת, כשלא חלה עליו חובה לשמור על צנעת הפרט ביחס לתושבים<sup>14</sup>.

אוניברסליות היא אחד היסודות המנחים את עבודת המחלקה לשירותים חברתיים: הלקוח מקבל את הטיפול על בסיס של אבחון צרכים מובנה ושיטתי ושל מגוון שיקולי דעת מקצועיים. אין התנה בין קבלת השירות לבין תמורה כלשהי (בהווה או בעתיד) מצד התושב-הלקוח וכן אין תלות אישית בין נותן השירות - העו"ס לבין הלקוח - מקבל השירות. לקוחות נזקקים רשאים להחליף עו"ס (בהתאם לאפשרויות, לאילוצים ולמגבלות במחלקה) ומדי פעם יש תחלופה של עו"ס אצל הלקוחות.

נבחר הציבור תלויים בבחוריהם - התושבים. תלות זו מוחצנת במיוחד לקראת מועד הבחירות המוניציפליות. נבחר הציבור מסייע, פעמים רבות, למגזר ספציפי - תושבים מועדפים בעיניו וידועים כנאמניו - במטרה לקבל על כך את עזרתם ואת הצבעתם בקלפי - לקראת הבחירות ובמהלכן.

**משמעות הדבר:** בעוד אשר עובדי המחלקה לשירותים חברתיים מחויבים לשמירה על כללים ונהלים אחידים לגבי כל הלקוחות ולאין בין צרכים למשאבים מוגבלים, הרי נבחר הציבור פועלים, על פי רוב, מתוך מחויבות מוקדמת לתושב הבוחר, מתעלמים, לעיתים, משיקולים מערכתיים ומנהלים אוניברסליים ונוטים לא להתחשב במגבלות תקציביות.

## הבטים מבניים ותפקודיים

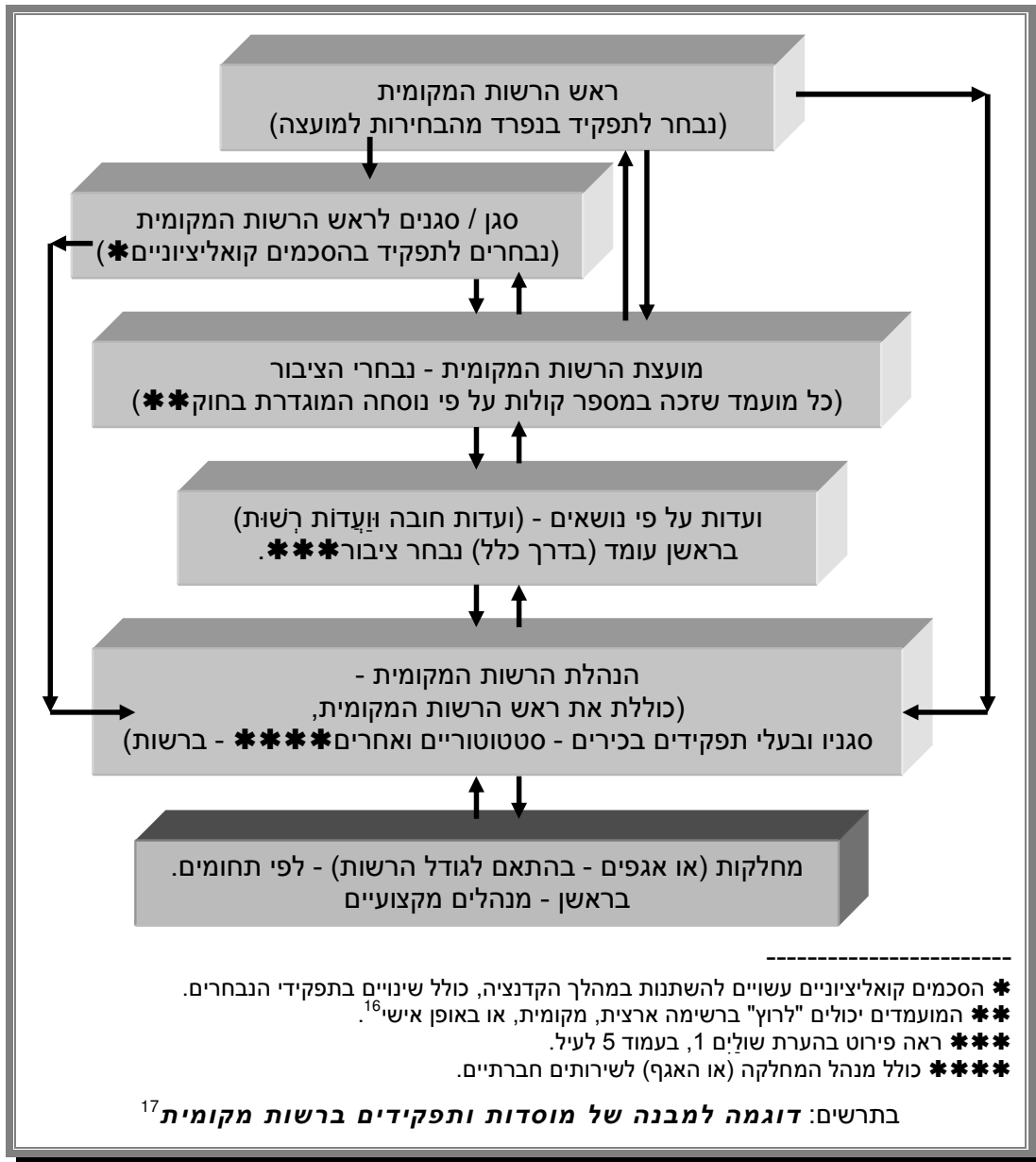
המחלקה לשירותים חברתיים היא חלק ממערך מורכב היוצר את השלטון המקומי ברשות המקומית וכולל, כאמור - ראש רשות; מועצה והנהלה; ועדות נושאות

<sup>13</sup> עובדים סוציאליים מנועים מלמסור מידע שהגיע אליהם במסגרת עבודתם, אלא אם כן מתקיימים תנאים המוגדרים בחוק, לדוגמה: הסכמה מדעת של הלקוח (נשוא המידע) המחייבת חתימת הלקוח על טופס "ויתור סודיות" ובמצב בו המידע דרוש לשם טיפול בלקוח, ראה **תע"ס 1.17 - חובת הסודיות**, פורסם ב-01.04.2009, מופיע באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בקישור הבא:

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/04762F8D-7246-489D-846D-9101ACB52246/9168/1117.pdf>

<sup>14</sup> לדוגמה: נבחר ציבור השותף לחלוקת "קמחא דפסחא" לתושבים - בדרך כלל לקוחות נזקקים של המחלקה לשירותים חברתיים - לא יחסו ל-"photo-opp - photograph-opportunity" - הזדמנות צילום לטובת פרסום פעילותו בעיתונות המקומית. זאת גם אם פניהם של תושבים אלה ניתנים לזיהוי ולא התבקשה הסכמתם המודעת לצילום ולפרסום.

ובראשן יו"ר, שהוא נבחר ציבור הממונה על התחום מטעמו של ראש הרשות; • בעלי תפקידים סטטוטוריים<sup>15</sup>; • בעלי תפקידים אחרים - בהתאם לתחומי הפעילות ברשות.



מנהל המחלקה נדרש, כחלק מתפקידו, להכיר את מבנה המוסדות ואת התפקידים ברשות המקומית באופן עקרוני וכן באופן פרקטי. מומלץ לשים לב להבטים, כגון:

- הרכב הקואליציה, מאפייני חברה והאינטרסים שלהם;
- מידת התמיכה שיש לראש הרשות במועצה (האם יש לו רוב?<sup>18</sup> מי האופוזיציה?);

<sup>15</sup> ראה פירוט בהערת שוליים 7, בעמוד 6 לעיל.

<sup>16</sup> ראה גם הפריט המוזכר בהערת שוליים 4, בעמוד 6 לעיל.

<sup>17</sup> תתכן שונות מסוימת של המבנה המוניציפלי בין הרשויות המקומיות.

<sup>18</sup> משתמעת מכך יכולת המשילות (יציבות שלטונית, יכולת קבלת החלטות וביצוען) של ראש הרשות המקומית.

- סוג הקשר (ואיכותו) בין יו"ר ועדת הרווחה לבין ראש הרשות;
- אופן התנהלות של קשרים ותקשורת בין הפורומים השונים;
- דרכי קבלת החלטות.

**משמעות הדבר:** במבנה הרשות המקומית טמון מתח מבני בין נבחר הציבור לבין העובדים המקצועיים המועסקים ברשות. בעוד אשר מנהל המחלקה (או האגף) לשירותים חברתיים (כמו עמיתיו - מנהלי המחלקות / האגפים בתחומים האחרים) הינו עובד בשכר ומכהן לאורך זמן (עד פרישה לגמלאות, או עזיבת התפקיד מסיבות אישיות או עקב פיטורין), הרי שמרבית הנבחרים ממלאים את תפקידם בהתנדבות ותקופת כהונתם (ראש הרשות וחברי המועצה) קצובה ל-5 שנים. לצורך כל כהונה נוספת הם חייבים להשביע את רצון הבוחרים, כדי להיבחר מחדש.

נסכם, על פי מאפיינים עיקריים, את ההבדלים המתקיימים בין נבחר הציבור לבין מנהל המחלקה לשירותים חברתיים -

<u>המאפיין</u>	<u>נבחר הציבור</u>	<u>מנהל המחלקה</u>
<b>תנאי כניסה לתפקיד</b>	• היות תושב של הרשות המקומית; • קבלת מספר מספיק של קולות תושבים בבחירות: אין צורך בהשכלה או בניסיון קודם.	• אין חובה להיות תושב הרשות; • עמידה בתנאי מרכז הכוללים - רישום בפנקס העובדים הסוציאליים וניסיון רלוונטי.
<b>משך כהונה</b>	קדנציה של 5 שנים.	ללא מגבלת זמן <sup>19</sup> מוגדרת מראש.
<b>סטטוס</b>	בדרך כלל - פועל בהתנדבות.	עובד בשכר.
<b>מקור הסמכות</b>	• בחירת התושבים; • האצלת סמכויות מראש הרשות - על בסיס הסכמים קואליציוניים.	• השכלה והכשרה מקצועית; • חקיקה רלוונטית.
<b>מוקד המחויבות</b>	לתושבים כבוחרים, לקבוצות של בוחרים.	• לחוק <sup>20</sup> ; • לאתיקה מקצועית.
<b>אינטרסים</b>	• להשביע את רצון הבוחרים על מנת להיבחר לכהונה נוספת. • לעיתים - ליצור תלות מצד התושבים ("אתה חייב לי!").	• לספק מקסימום שירותי רווחה על פי דרישות החוק, באופן אוניברסלי ושוויוני ובמסגרת של משאבים נתונים. • להביא לפתרון בעיות של תושבים נזקקים וככל שניתן - להעצמתם.
<b>פורמט פעולה מועדף</b>	• ניצול קשרים פוליטיים ואישיים ברמה מקומית (במסגרת הרשות) ומחוצה לה (ברמה ארצית); • עשייה פומבית וחשיפתה לציבור תוך שימוש באמצעי התקשורת.	• תהליכים טיפוליים; • שמירה על סודיות.

<sup>19</sup> למעט, כאמור, עד פרישה לגמלאות, או עזיבת התפקיד מסיבות אישיות או עקב פיטורין.  
<sup>20</sup> וכן לתקנות המלוות את החקיקה ולהוראות משרד הרווחה והשירותים החברתיים.



## 2. מועצת הרשות המקומית, ועדת הרווחה והמחלקה לשירותים חברתיים: חיכוך או חיבור?

בפרק זה נמפה נסיבות ומצבים בהם עלולים להינצר מוקדי חיכוך בין נבחרי הציבור ברשות המקומית לבין מנהל המחלקה לשירותים חברתיים. נציג, כמו-כן, מודל ושיקולי דעת לבניית ממשקים לעבודה משותפת בין נבחרי הציבור לבין המחלקה.

### סטטוס שונה לתושב

קיים הבדל מושגי מהותי בין האופן בו התושב נתפס על ידי נבחר הציבור לבין אופן תפיסתו על ידי העו"ס במחלקה לשירותים חברתיים. נבחר הציבור רואה בתושב "בוחר", נבחן על ידו, מאותגר על ידו ("בשביל מה נבחרת? למה אתה לא מצליח לעשות / להשיג את מה שהבטחת לפני הבחירות...?") ותלוי בו (בתושב) לצורך היבחרו וקבלת מנדט הכניסה למועצת הרשות המקומית. מבחינת העו"ס במחלקה - התושב נתפס כ"לקוח נזקק", התלוי בעו"ס, שמצדו כפוף למערכת מקצועית וממוסדת של חוקים, נהלים, אתיקה.

הבדלי תפיסה אלה הם מקור לחיכוך ומשליכים על אופן הטיפול בפניות אישיות של תושבים. הנבחר, המקיים עם התושבים מערכת קשרים אישית ורגשית, רואה בהענות לפניות התושב את יעודו וביטוי לשליחותו הציבורית, פעמים רבות ללא התחשבות במגבלות ובאילוצים הנובעים מנהלים ומושפעים מתקציבים. העובד הסוציאלי, מחויב לחוק, לתקנות ולתע"ס, פועל מתוך שיקולי דעת מקצועיים, ללא העדפות אישיות, עושה שימוש בתהליכים מובנים ותוך התחשבות בזמינותם של שירותים ומשאבים.

התפיסה השונה מתחדדת במיוחד בתקופת בחירות. הנבחרים מתמודדים על קולות הבוחרים. הם רגישים וחשופים בזמן זה ללחצים חזקים להענות לתביעות נקודתיות של תושבים - כתנאי לזכייה בקולותיהם. הנבחרים מפנים לחצים אלה לפתחו של מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, תוך דרישה למענה מידי ומתעלמים, לעיתים, מנתונים, משיקולים מקצועיים, ממגבלות ומאילוצים.

## טשטוש בין גבולות התפקידים

בחלק מהרשויות המקומיות ממנה ראש הרשות ועדת רווחה ובראשה יו"ר - נבחר ציבור, אשר במרבית המקרים הוא חלק מהקואליציה המקומית. ועדת רווחה היא, כאמור, בסטטוס של ועדת רשות, הפועלת לצד המחלקה (או האגף) לשירותים חברתיים. הוועדה עוקבת אחר שירותי הרווחה של הרשות ומסייעת לפיתוח שירותים נוספים לטובת התושבים הנזקקים, בדרך כלל, תוך הסתייעות בארגוני מתנדבים וארגונים פרטיים ועסקיים<sup>21</sup>. על-פי החוק, ועדת הרווחה מייעצת למנהל המחלקה לשירותים חברתיים, אך מנועה מלהתערב בטיפול ישיר בתושבים נזקקים<sup>22</sup>.

לכאורה, יש הבחנה ברורה בין תפקידו של הדָּכָג הנבחר לבין תפקידו של מנהל המקצועי של המחלקה לשירותים חברתיים. ככלל, אכן נבחר הציבור מתווים את המדיניות בדבר כיווני הפעולה ברשות המקומית ומעצבים את דגשיה, בעוד המנהל אמור לתרגם את המדיניות לתוכניות פעולה ולהוביל את ביצוען. אולם, ההפרדה בין קביעת מדיניות לביצוע איננה תמיד חד-משמעית. מנהל המחלקה לשירותים חברתיים משפיע על החלטות הנבחרים באמצעות נתונים, מידע וחווה דעת, שהוא מספק לקראת גיבוש ההחלטה וכן בפרשנות ובהמלצות שהוא נותן להנחיות מדיניות כלליות בשלב הביצוע. נבחר הציבור, מצדם מבקשים להבטיח יישום קרוב ביותר לרוח החלטותיהם, ולכן אינם מסתפקים בהתוויית מדיניות בקווים כלליים ועוסקים גם באופן שבו הנחיותיהם מתורגמות לשפת הביצוע.

לדוגמה: ראש הרשות מסכם עם קרן (או תורם) על תרומות לתושבים נזקקים. מנהל המחלקה לשירותים חברתיים מקבל הנחייה להוציא את חלוקת התרומות לפועל. מנהל המחלקה מחויב לקריטריונים של זכאות ובהתאם נבנות ונקבעות הרשימות של הלקוחות הנזקקים

חברים במועצת הרשות פונים לראש הרשות, או אף במישרין למנהל המחלקה לשירותים חברתיים, ו"ממליצים" על חלוקה לפלוני, אלמוני ופלמוני, שככל הידוע, הם מנאמניהם ולא בהכרח זכאים לקבל תרומה...

<sup>21</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים פעל באופן נמרץ לזון ולבסס מסגרת לתיאום ושיתופי פעולה בין המגזרים - הציבורי (ממשלה, רשויות מקומיות), העסקי וההתנדבותי (עמותות חברתיות). ראה באתר המשרד בקישור הבא:

[http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/HomePageMenu/Knowledge/OfficePolicy/RM\\_05\\_01\\_02.htm](http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/HomePageMenu/Knowledge/OfficePolicy/RM_05_01_02.htm)

וכן באתר משרד ראש הממשלה בקישור הבא:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/policyplanning/migzar1.htm>

<sup>22</sup> ראה בתקנות שירותי הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד - 1963, אשר מופיעות בקישור הבא: <http://www.abiliko.co.il/index2.php?id=2095&lang=HEB>

## למי הכפיפות?

ראש הרשות נבחר בבחירות ישירות ואישיות, ומשמש בנוסף לתפקידו הפוליטי גם כראש המערכת המבצעת ברשות המקומית. כאמור - "מנהל (המחלקה לשירותים חברתיים) כפוף לראש הרשות המקומית או לחבר ההנהלה הממונה על תיק הרווחה"<sup>23</sup>. כפועל יוצא מתקיימת במינהל המוניציפלי בישראל קרבה רבה בין התהליך הפוליטי לתהליכים מינהליים ומקצועיים. קרבה זו עשויה להתחזק, כאשר ראש הרשות ממנה את אחד מחברי המועצה לתפקיד של יו"ר ועדת הרווחה<sup>24</sup>, שכן סביר להניח, שנבחר הציבור - הממונה - יותר פנוי לתפקיד מאשר ראש הרשות. למרות האבחנה הקיימת<sup>25</sup>, התפקיד נתפס פעמים רבות כתפקיד ביצועי וכהזדמנות לנבחר הציבור למצב את עצמו בחזית העשייה הציבורית ולזכות בחשיפה ובקרדיט תקשורתיים. מטבע הדברים, כפיפות ישירה לראש הרשות מעניקה למנהל המחלקה קשר בלתי אמצעי ואולי אף יוקרתי, יותר מאשר כפיפות לממונה מטעם ראש הרשות על תיק הרווחה. לא אחת מוצא מנהל המחלקה את עצמו נאלץ לתמרן בין שני האישים, כאשר נוצרת ביניהם תחרות, או אין ביניהם הסכמה ושיתוף פעולה.

להלכה, ועדת הרווחה<sup>26</sup> היא הפורום המפגיש בין נבחר הציבור לבין מנהל המחלקה לשירותים חברתיים (וצוותו - לפי העניין) והמקום לליבון הנושאים העומדים על סדר יומה החברתי של הרשות המקומית<sup>27</sup>.

במתכונתה הרצויה ועדת הרווחה מאפשרת - מתן ביטוי ליוזמות של נבחר הציבור, דיון במגוון של תפיסות עולם והשקפות, הערכת חלופות, הצגת הסתייגויות, שקילה וגיבוש של המלצות על סדרי עדיפויות, תוך שלוקחים בחשבון את כל ההיבטים הנחוצים - חוקיים, תקציביים-כספיים, חברתיים, מקצועיים וכו'.

בפועל, לא אחת, הופכים דיוני הוועדה לזירת השתלחויות הדדיות ו"חיסולי חשבונות" בין נבחר הציבור לבין עצמם, לבמה המשמשת לביקורת פומבית<sup>28</sup> על עבודת המחלקה לשירותים חברתיים ואף להטחת ביקורת אישית על המנהל באופן לא ראוי.

<sup>23</sup> ראה תע"ס 1.20, מוזכר, כולל קישור, בהערת שולים 9, עמוד 7 לעיל.

<sup>24</sup> כחלק מהסכמים קואליציוניים או מפְּרָוּגְטִיבָה השמורה לראש הרשות.

<sup>25</sup> ראה עמוד 12 לעיל וכן בהערת שולים קודמת - כולל קישור.

<sup>26</sup> על הרכב ועדת הרווחה - ראה בתוך **המדריך לנבחר ברשות המקומית** (מעודכן נכון למרץ 2010), עמודים 310 - 312, מופיע באתר משרד הפנים בקישור הבא:

<http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/MadrighLanivhar/418.pdf>

<sup>27</sup> גם אם המועצה היא הגוף היחיד המוסמך לקבל החלטות, לוועדה יש חשיבות רבה בהיותה המסגרת שבה ממקדת המועצה את עבודתה.

<sup>28</sup> לא תמיד עניינית, אך עשויה לזפות את נבחר הציבור בכותרות תקשורתיות, לדוגמה - בקישורים הבאים:

פורסם ב-15.07.2008 - <http://www.nrg.co.il/online/54/ART1/760/243.html>

פורסם ב-28.07.2010 - <http://www.local.co.il/netanya/73050/article.htm>

## סל משאבים מוגבל

- במחלקה לשירותים חברתיים ניתנים שירותים בשלוש קטגוריות עיקריות -
- ➔ שירותים המעוגנים בחוקים-מעניקים: חוקים המגדירים בצורה מפורטת את סל השירותים שיש לספק לאוכלוסייה מסוימת (לדוגמה - חוק פעוטות בסיכון).
- ➔ שירותים המעוגנים במקורות תקציביים ותלויים בחוקים-הגנתיים: חוקים שנועדו להגן על שלומם ורווחתם של ילדים, בני נוער, זקנים וכדומה, אך אינם מפרטים אלו שירותים ספציפיים יש לספק (לדוגמה - הגנה על קטינים וחסרי ישע במסגרת התיקון לחוק העונשין).
- ➔ שירותים נטולי תשתית חוקית ותלויים במקורות תקציביים (לדוגמה - שירותי הצרכים המיוחדים למשפחה, שירותי עבודה סוציאלית קהילתית).

היקף המשאבים העומד לרשות המחלקות לשירותים חברתיים מוגבל והמנהלים נדרשים לשיקולי דעת מורכבים ולהחלטות לא פשוטות על מנת להקצותם באופן נכון ויעיל, ככל שניתן<sup>29</sup>. למרות שמרבית המימון לפעילותן של המחלקות לשירותים חברתיים (75%) ניתן על ידי המדינה, הרי שהיתרה (25%) מוטלת על הרשות המקומית. המצוקה התקציבית שפוקדת בשנים האחרונות חלק מהרשויות המקומיות פוגעת ביכולתן להשלים את חלקן בתקציבי הרווחה. סביר להניח, שדווקא ברשויות המקומיות הנתונות בקשיים כלכליים<sup>30</sup> ישנן אוכלוסיות נזקקות לשירותי המחלקה - בהקף ניכר. כמו-כן רשויות אלה, לעומת רשויות מקומיות גדולות ומבוססות, מתקשות, בדרך כלל, לגייס משאבים חיצוניים מקרנות ותורמים לטובת פיתוח של מענים ושירותי רווחה מקומיים.

פערים בין צרכים חברתיים-כלכליים של תושבי רשות מקומית לבין יכולת תקציבית מוגבלת לספק מענים הולמים - הופכים את המחלקה לשירותים חברתיים לחשופה לדרישות ולחצים כבדים מצד נבחר הציבור. הדבר קורה במיוחד ברשויות מקומיות קטנות בהן "כולם מכירים את כולם" והקשר בין התושב הבוחר לנבחר הציבור אישי וצמוד. מנהל המחלקה<sup>31</sup> המוגבלת במשאביה, נתפס, לעיתים, על ידי נבחר הציבור - כמי שלא עושה די כדי לסייע לתושבים.

<sup>29</sup> במסמך **דין וחשבון** (של) **הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**, (2010) הומלץ כי "המחלקות תמקדנה את פעילותן בפרטים, במשפחות, בקבוצות ובקהילות הפגיעות ביותר ובזכאים מכוח חוק וכן שתקבלנה משימות נוספות רק עם קבלת משאבים מתאימים", **שם**, עמוד 8, ראה המסמך בקישור הבא: <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/0ED4DDC0-308D-4FD9-BE49-6FFEFB8084DB/11956/FINALREPORTREFORMV2010.pdf>

<sup>30</sup> מרביתן רשויות קטנות הנמצאות בפריפריה.  
<sup>31</sup> כאשר מנהל המחלקה לשירותים חברתיים מתגורר ברשות אחרת (מה שקורה ברבות מהרשויות המקומיות), הרי הוא נתפס כ"תושב חוץ" ומעמדו עלול להחלש בעיני נבחר הציבור. יש מצבים בהם הנבחרים הנוטים "לדלג" על מנהל המחלקה ופונים במישרין אל הכפופים לו.

## נבחרי ציבור ברשות המקומית והמחלקה לשירותים חברתיים: כיצד לפתח ולבסס ממשקים לעבודה משותפת?

האחריות לבניית מערך עבודה מוסדר עם נבחרי הציבור ברשות המקומית מוטלת על מנהל המחלקה (או האגף) לשירותים חברתיים - כחלק מתפקידו.

מערך זה הוא חלק בלתי נפרד מרשת הקשרים הענפה שהמחלקה מקיימת עם סביבתה: לקוחות, יחידות מקצועיות בתוך הרשות המקומית, שירותים ויחידות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירותים<sup>32</sup> משיקים בקהילה (הקרובה והרחוקה) בתחומים כגון: טיפול ושיקום, בריאות וסיעוד, חינוך, דיור, תעסוקה, קליטת עלייה, שמירת החוק ואכיפתו, משפט.

כדי לבנות קשרי עבודה מוצלחים עם נבחרי הציבור - מנהל המחלקה צריך לברר ולבחון - מהי האסטרטגיה<sup>33</sup> היעילה הנדרשת לכך?

קביעת אסטרטגיה נגזרת מהגדרה ברורה ונגישה לכל - של חזון המחלקה לשירותים חברתיים והייעוד שלה, תוך מענה לשאלות הבאות<sup>34</sup> -

➔ מה מנחה אותנו? (סוגי ערכים)

➔ את מי אנו משרתים? (מאפייני אוכלוסיות היעד)

➔ אילו שירותים אנו מספקים? (תכולת סל השירותים, תנאי הזכאות, דרכי העבודה)

➔ מה הייחוד שלנו כארגון? (בידול מארגוני רווחה אחרים)

המענה לשאלות אלה מחדד ומבהיר לנבחר הציבור את אופי פעילותה של המחלקה לשירותים חברתיים ומסייע למנהל לעצב - ביחד עם הנבחר - כללים לשיתוף פעולה.

שתי הנחות יסוד משמשות ברקע לכל אסטרטגיה של חיבור ולשיתוף פעולה בין נבחרי הציבור לבין עבודת המחלקה לשירותים חברתיים:

■ מנהל המחלקה לשירותים חברתיים הוא נושא המשכה אשר לו המומחיות והסמכות (הבלעדיות), שמתוקפן הוא נושא באחריות לעניין הטיפול בלקוחות נזקקים ברשות המקומית;

■ נבחר הציבור מייצג מעצם הבחורו - תושבים - יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות.

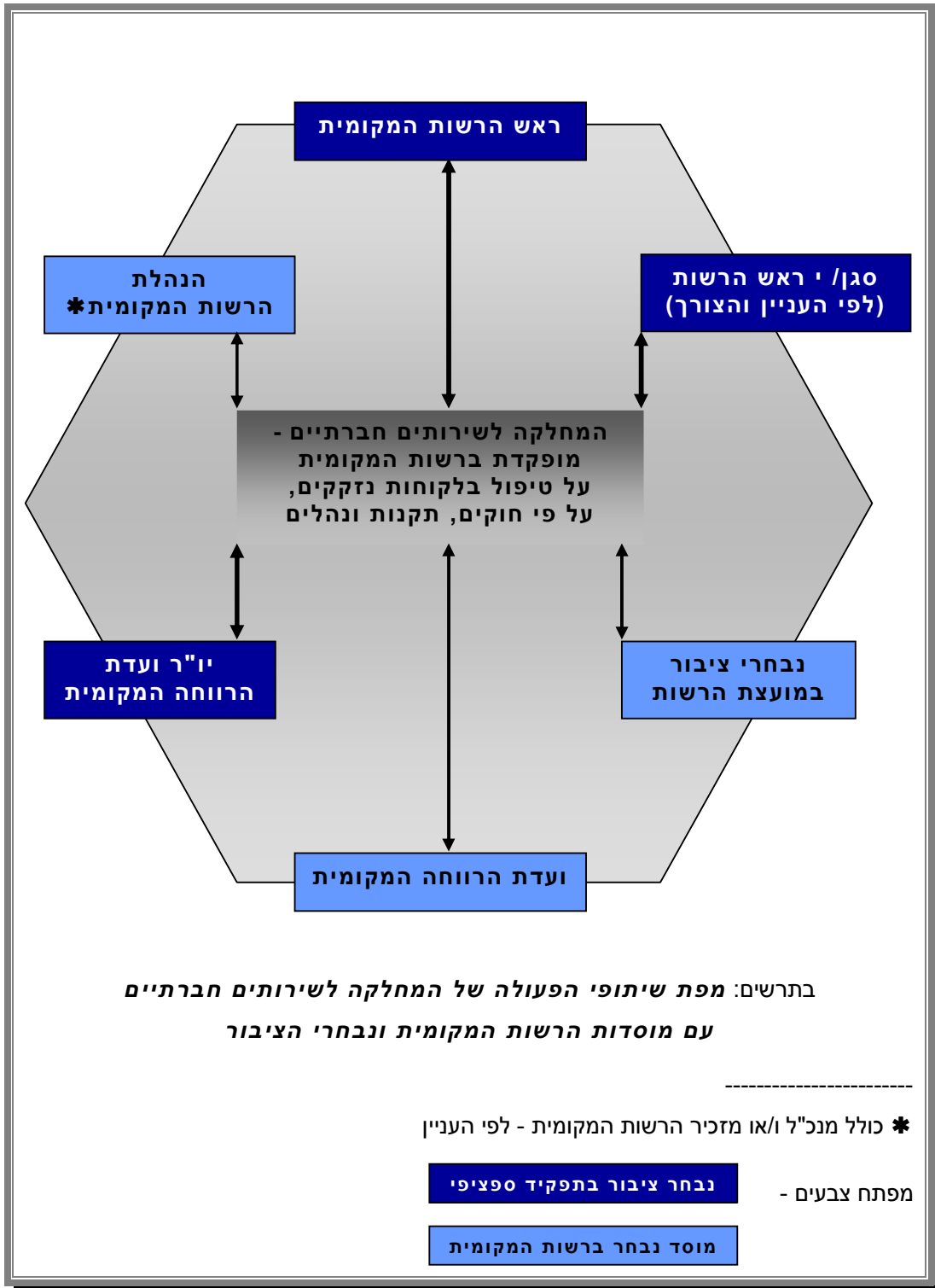
כל אסטרטגיה לשיתוף פעולה תכלול ותמזג הן את הפרדת התפקידים המתחייבת בין מנהל המחלקה לבין נבחר הציבור והן את המאחד אותם - טובת התושבים.

<sup>32</sup> בכל המגזרים - ממשלתי-ציבורי, עסקי-פרטי, מלכ"רי-התנדבותי.

<sup>33</sup> לתשומת הלב - המושג אסטרטגיה מגדיר כאן תוכנית כוללת להשגת מטרות רצויות.

<sup>34</sup> ראה לדוגמה במסמך **דין וחשבון** (של) **הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**, עמודים 29 - 32, קישור מופיע בהערות שוליים 28, בעמוד 14 לעיל.

מומלץ שמנהל המחלקה לשירותים חברתיים יזום ויפתח ממשקי עבודה מקבילים עם המוסדות הנבחרים ברשות המקומית וכן מערך קשרי גומלין ישירים עם בעלי התפקידים הרלוונטיים מקרב נבחרי הציבור, כמתואר להלן:



איתור ממשקים לעבודה משותפת<sup>35</sup> יכולים להתבסס על העקרונות הבאים -  
→ התמקדות באינטרסים: מנהל המחלקה לומד ומזהה - מה הם תחומי העניין של נבחר הציבור? מה היא האג'נדה הפוליטית שלו? מי קהל בוחריו? מה חשוב לו במיוחד? כך יכול המנהל למפות אינטרסים<sup>36</sup> של הנבחרים ולבחון כיצד לקשור אותם לצרכי המחלקה.

לדוגמה: יו"ר ועדת רווחה מקומית מייצג ציבור תורני ובו ריכוז גדול של משפחות ברוכות ילדים ודלות אמצעים, שחלקן מופרות במחלקה לשירותים חברתיים. ניתן להסתייע בו לצורך גיוס תרומות, כגון עבור ציוד בסיסי לביית.

→ שימוש מושכל בנתונים ובמידע: מנהל המחלקה לשירותים חברתיים יכול להשביח את איכות הדיונים בועדת הרווחה ואת תהליך קבלת ההחלטות של מועצת הרשות על ידי הצגה שנתית של חתכים שונים מתוך נתוני יסוד, לאחר שמעובדים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

לדוגמה: על בסיס פילוח סוגי הנזקקות מתוך נתוני היסוד, ניתן להציב קריטריונים לקביעת סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים.

→ טובת התושבים במרכז: הסבת תשומת הלב לצרכי התושבים בהקשרים חברתיים וקהילתיים במגמה לקדם תוכניות פעולה בזיקה לאינטרסים של נבחר הציבור הספציפי (או נבחר המועצה בכללותם).

לדוגמה: זימון של פעיל קהילתי בולט (לפגישה מיוחדת עם הנבחר או לדיון בועדת הרווחה המקומית), על מנת שיתאר בעיה חברתית, כגון: תופעות של שוטטות ואלימות בקרב בני נוער, המטרידים תושבי שכונה מסוימת. כך ניתן לשתף נציגות אונטנטית של תושבים ולהוביל בצוותא תהליך למציאת פתרונות אפשריים ולמימושם.

→ מינהל תקין: יצירת דפוסי עבודה המבוססים על אחריותיות (accountability) ושקיפות ציבורית.

לדוגמה: הצגת תוכנית עבודה שנתית במסגרת ועדת הרווחה כולל מטרות, עדיפויות ופריסה תקציבית, תוך מסירת דיווח על ביצוע תוכניות בשנה קודמת.

<sup>35</sup> ראה עוד פירוט של כלים ו"טיפים" בפרק 4 להלן.

<sup>36</sup> יש לקחת בחשבון כי מיקומו ותפקידו של נבחר הציבור משליכים על האינטרסים שלו: חבר בקואליציה או איש האופוזיציה; ראש הרשות לעומת חבר מועצה מן המניין; חבר הנהלה (במעמד של סגן ראש הרשות בשכר) לעומת חבר מועצה מן המניין (מתנדב); יו"ר ועדת הרווחה המקומית (מכונה, לעיתים, ממונה על תיק הרווחה) לעומת חבר מועצה מן המניין.

## 3. סוגיות בעבודה עם נבחר ציבור ברשויות המקומיות



בפרק זה נחدد סוגיות אופייניות ליחסי הגומלין בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין נבחר ציבור ונבחן כיצד להתמודד עמן.

### ניגוד עניינים

חלק מהחיכוכים הנוצרים בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין נבחר ציבור מקורם בניגוד עניינים. בהגדרתו - ניגוד עניינים הוא מצב בו נבחר ציבור מפעיל את סמכותו בעוד אשר שיקולים אחרים (אישיים, עסקיים, מוסדיים וכו') עשויים להשפיע על שיקול דעתו.

ניגודי עניינים של נבחר ציבור ביחס לעבודת המחלקה לשירותים חברתיים משפיעים מטיבם על התושבים המוחלשים ביותר ברשות המקומית - אוכלוסיית הנזקקים.

קיימים סוגים שונים של ניגוד עניינים -

➔ ניגוד עניינים אישי - מצב בו נבחר ציבור עשוי להעדיף את האינטרסים האישיים שלו או של קרובו על פני טובת הציבור<sup>37, 38</sup> וכן כאשר לנבחר ציבור אינטרס עסקי כלשהו ישיר או עקיף (לרבות קבלת רווחים או אחזקה בחברה). המגבלות החלות על נבחר ציבור במצב של ניגוד העניינים אישי הינן רחבות וכוללות המנעות מלאה מהפעלת סמכות במישרין, מהשתתפות בישיבות או מטיפול עקיף בנושא.

➔ ניגוד עניינים מוסדי - מצב בו נבחר ציבור ממלא תפקיד ציבורי נוסף, כאשר בין התפקידים ישנם תחומים סמוכים, בהם נבחר הציבור נדרש או עשוי לפעול על מנת לקדם אינטרסים של גוף שלטוני אחד על פני רעהו<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> בנושאים מסוימים התוו הכללים פרשנות רחבה ביותר בכל הנוגע לשאלה מיהו "קרוב" של אדם, והביאו בגדר זה גם קרובים בדרגה שנייה (כגון סב וסבתא), שותפים עסקיים, עובדים ואף מתחרים עסקיים ושכנים.  
<sup>38</sup> בין הדוגמאות האופייניות למצב זה - דרישה של נבחר ציבור למסור לידיו פרטים אישיים של לקוחות-נזקקים - במיוחד בתקופת הבחירות; השתתפות (או אף התערבות בהחלטות) במסגרת ועדת מכרזים של הרשות המקומית הדנה בבחירת ספק של שירות למחלקה לשירותים חברתיים, השייך לקרוב משפחה.  
<sup>39</sup> כך לדוגמה נקבע איסור על כפל כהונה וראשי רשויות חדלו לכהן כחברי כנסת ולהיפך (החל מדצמבר 1997).

➔ ניגוד עניינים בייצוג - מצב בו נבחר ציבור מייצג גורמים בפני הגוף בו הוא מכהן. במקרה זה מתעורר חשש, כי בשל כוחו של נבחר הציבור, יתקשו שאר הגורמים לנקוט עמדה אובייקטיבית ויפעלו לטובת נבחר הציבור.

קבלת החלטות, תוך ניגוד עניינים, איננה לגיטימית ולעיתים יש בה הבטים פליליים<sup>40</sup>.

בין הפגיעות שיש בניגוד עניינים ניתן לציין -

➔ קבלת החלטות שאיננה מבוססת על קריטריונים אוניברסליים ושוויוניים;  
**לדוגמה:** הכללת מקורב לנבחר הציבור ברשימות הנזקקים לקבלת הטבות כלכליות, כגון: מענק דמי חימום, ציוד ביתי.

➔ קבלת החלטות מוטת ומעוּתת, שאיננה לוקחת בחשבון את מכלול הצרכים, האפשרויות, המגבלות והאילוצים ומתעלמת מסדרי עדיפות;  
**לדוגמה:** הקצאת מרבית התקציב לעמותת מזון בראשה עומד סגן ראש הרשות. העמותה מזוהה עם אחת המפלגות המשתתפות בקואליציה (מקומית וממשלתית).

➔ כפיית החלטות באמצעות הפעלת לחצים ישירים על מנהל המחלקה.  
**לדוגמה:** עיכוב ממושך ו/או מניעה של אישור תקציבים, או איום בפיטורין.

#### חשוב לזכור -

אין משמעות לתפיסה הסובייקטיבית של נבחר הציבור ולתחושתו האישית בדבר יכולתו לנטרל השפעתם של שיקולים הנוגעים לאינטרסים נוספים. גם החלטות שהתקבלו בצורה עניינית ונקייה משיקולים זרים, עשויות להתבטל רק בשל העובדה שנבחר הציבור היה מצוי בניגוד עניינים.

כללי ניגוד העניינים חלים אף כאשר מדובר בתפקיד המתבצע ללא שכר, בין אם מדובר בתפקיד הציבורי ובין אם בתפקיד המצוי בניגוד עניינים לו, כגון: חבר מועצה שאינו מקבל שכר, או מאידך, בעל תפקיד הפועל בעמותה בהתנדבות.

<sup>40</sup> לדוגמה: אם נבחר הציבור פועל לקדם סוגיה תוך העדפה של אינטרס אישי ושל שיקולים זרים לנושא שהוא מטפל בו מלבד האינטרס הציבורי, או כאשר מעלים או מסתיר בכוונת מכוון - נתונים ומידע המצביעים על אפשרות לניגוד עניינים - עד כדי מרמה והפרת אמונים.

## □ כיצד מתמודדים עם התופעה?<sup>41</sup>

מצבים שבהם נבחר ציבור פועלים בניגודי עניינים עולים חדשות לבקרים על סדר היום הציבורי והתקשורת ולעיתים אף מגיעים לטיפולן של מערכות אכיפת החוק והמשפט. הפרסומים התכופים בנושא, לצד העיסוק הגובר של שומרי הסף הממסדיים<sup>42</sup> בתופעה ובמקרים שבהם בעלי תפקידים פועלים בנסיבות שיש להם בהן אינטרס נוסף, מבטאים מודעות גוברת לחשיבותם של האיסורים על ניגוד עניינים.

קיימים מספר ערוצים עקרוניים לטיפול במצבים של ניגוד עניינים:

- לאסור על אדם לקבל החלטות בעת שמתקיים לגביו ניגוד עניינים, כולל סנקציה<sup>43</sup>;
- להסדיר את ניגודי העניינים עם ממלא תפקיד;
- להתיר פעולה בניגוד עניינים במגבלות;
- למנוע מינוי אדם לתפקיד מסוים - אם יש חשש שקיים אצלו טווח רחב של ניגוד עניינים, או שהוא יהיה בניגוד עניינים מוסדי.

הבנה וחשיפה של מצבים בהם מתקיימים ניגודי עניינים הן התשתית למניעתם. מומלץ למנהל מחלקה לשירותים חברתיים, הסוכר שנוצר אצל נבחר ציבור בכל תפקיד שהוא, מקרה של ניגוד עניינים, לפעול כדלקמן -

- ➔ לדבר על כך עם האדם עצמו, להסב את תשומת לבו ולנסות להגיע עמו להבנות לגבי דרך שתמנע ממנו מצב של ניגוד עניינים;
- ➔ אם אין פתרון מידי למצב ניגוד העניינים להציע לנבחר הציבור להתייעץ ולקבל חוות דעת של גורם מוסמך, כגון: יועץ משפטי או מבקר-פנים של הרשות המקומית;
- ➔ לתעד המקרה בכתב ולהפיץ את הסיכום לבעלי תפקידים בתוך הרשות המקומית, כגון: מנכ"ל או מזכיר, יועץ משפטי, מבקר-פנים של הרשות;
- ➔ ליידע את נבחר הציבור, כי המנהל נדרש להתייעצות עם הפיקוח במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולהעזר, לפי הצורך בחוות דעת של המפקח הרלוונטי.

<sup>41</sup> כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות התקבלו באופן רשמי על ידי מרכז השלטון המקומי והתפרסמו בילקוט הפרסומים 3087 התשמ"ד - 1984, עמ' 3114, ראה באתר משרד המשפטים בקישור הבא: <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/NiqudInyanim/>.

לאיסור על ניגוד עניינים שני טעמים מרכזיים: ■ החשש שהחלטות המתקבלות על ידי נבחר ציבור יהיו מוטות לכיוונים זרים ולא יפעלו לטובת הציבור. כללי ניגוד העניינים נועדו "להקדים תרופה למכה" ולהרחיק את נבחר הציבור מהאפשרות להיקלע למצבים כגון אלה; ■ החשש שאמון הציבור בנבחר הציבור ובפועלים יפגע, ולו רק מעצם הידיעה שנבחר ציבור מצוי בניגוד עניינים.

<sup>42</sup> גזבר (או חשב), יועץ משפטי, מבקר פנים של הרשות המקומית וכן מוסדות מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה (ושלוחותיו במשרדי הממשלה הרלוונטיים, כגון: משרד הפנים) ומערכת המשפט.

<sup>43</sup> כאמור - בישראל קיימת סנקציה פלילית כלפי נבחר ציבור שפועל בניגוד עניינים בנסיבות מחמירות.



## 4. כלים לניהול ולמינוף של קשרים עם נבחר ציבור

כאמור, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים נדרש, כחלק מתפקידו, לבנות ולנהל קשרי גומלין עם נבחר ציבור. בפרק זה נתמקד בכלים יישומיים המסייעים לפיתוח ולמינוף קשרים אלה לתועלת עבודת המחלקה ולרווחת לקוחותיה.

### מנהיגות מקצועית ורישות (networking)

תהליכי עבודה, שהם קריטיים להצלחת המחלקה לשירותים חברתיים, מערבים תחומים שונים ובעלי עניין רבים. המורכבות מצריכה, שיהיה בידי המנהל "ארגז כלים" עשיר של ידע ומיומנויות, הנחוצים כדי להשפיע ולהנהיג. כמנהיג המקצועי הבכיר של תחום הרווחה ברשות המקומית וכחלק מתפקידו מוטל על מנהל המחלקה לשירותים חברתיים -

- ➔ להפעיל ולהניע בעלי תפקידים שונים, ולתאם ולנהל צוותים מגוונים;
- ➔ להכיר דרכים שונות להניע אנשים, לסחוף, להפעיל השפעה;
- ➔ להתמודד עם התנגדויות.

לא אחת, מנהלי מחלקות (או אגפים) לשירותים חברתיים נדרשים להוביל ולהניע תהליכים לכל רוחב הארגון (דהיינו הרשות המקומית) תוך יצירת שיתוף פעולה מקסימלי עם כל הגורמים. זאת, לעיתים קרובות, ללא סמכות פורמלית וללא הגדרת תפקידים ברורה.

ברשות מקומית, כמו בכל סביבה ארגונית אחרת, פועלים תהליכים סמויים המשפיעים על ממשקי עבודה והנעה של עובדים ומתנדבים<sup>44</sup>, על היכולת לקדם תהליכים ולהשיג תוצאות. מנהל מחלקה לשירותים חברתיים, המודע לקיום תהליכים אלו ורגיש להתרחשותם, יכול לפעול לקבל החלטות מתוך הבנה רחבה ועמוקה יותר של סביבות הארגון - פנימית וחיצונית.

מלאכת הרישות (networking) היא בין האמצעים האפקטיביים לעבודה עם נבחר ציבור ברשות המקומית. הרישות נועד לאתר ולפתח צמתים בהם מתקיים מפגש בין

<sup>44</sup> מרבית נבחר ציבור במועצת הרשות המקומית הם בסטטוס של מתנדבים, למעט ראש הרשות וסגניו בשכר.

המחלקה לשירותים חברתיים לבין הנבחרים ולחזק את ערוצי התקשורת עמם. זאת במטרה לגייסם לתמיכה בעבודת המחלקה.



**רישות - אמצעי לבנייה ולהידוק קשרי גומלין עם נבחרים הציבור ברשות המקומית**

ככל שמנהל המחלקה מטפח את הקשרים עם נבחרים הציבור, מגוון אותם וטוֹנָה חיבורים בינם לבין -  
• צוות המחלקה; • התושבים; • ארגונים בקהילה - כך מתחזקת מנהיגותו המקצועית ועמה גדלה יכולתו לממש מטרות ויעדים לרווחתם של הלקוחות הנזקקים בפרט והתושבים בכלל.

לצורך פעולות הרישות וניהול הקשרים עומדים לרשות המנהל הכלים הבאים -  
➔ טכניקות לאיסוף ולהפצה של מידע: טכניקות אלה מסייעות ליצור - מצד אחד - תשתית של נתונים רלוונטיים לגבי נבחרים הציבור<sup>45</sup> ומצד שני - ערוצים להפצת מידע על פעילות המחלקה לשירותים חברתיים;

➔ מנגנונים מינהלתיים - ארגוניים: הבנייה וביסוס של נהלי עבודה הם אמצעים חיוניים לניהול ולשימור של קשר ותקשורת בין המחלקה לבין נבחרים הציבור וכן מסייעים לתהליכי קבלת החלטות.

➔ שיטות לניהול של משא ומתן: מטבע תפקידו, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים עוסק בתהליכים של משא ומתן ושכנוע מול נבחרים הציבור. תהליכים אלה מתפתחים, לעיתים, לקונפליקט. פרקטיקות מתחומים, כגון: ניהול משא ומתן, ניהול מבוקר של קונפליקטים וכן מתחום הגישור יכולים לסייע למנהל להשיג את יעדים ומשאבים.

➔ אמצעים לשילוב ולשיווק: התבוננות בראייה קהילתית על הדינמיקה (מקורות הכוח ויחסי הכוחות) ברשות המקומית ועל נבחרים הציבור כמתנדבים (לפחות מרביתם) - מספקת למנהל ערך רב. מנקודות מבט אלה ניתן לחבר את נבחרים הציבור לפעילויות רלוונטיות בהן מעורבת המחלקה, במיוחד אלה המאפשרות חשיפה לאור הזרקורים ולכותרות תקשורתיות.

<sup>45</sup> לא יהיה זה מוגזם מצד מנהל המחלקה לראות בנבחר הציבור סוג של לקוח. ממש כפי שבמחלקה יש ניהול תיקי לקוחות - כך יש צורך לבנות תיק (או קלסר) לנבחרים הציבור ובו לאגור נתונים ומידע רלוונטי - כפי שמפורט בעמוד הבא.

## כלים לאיסוף ולהפצה של מידע

לכאורה, טיפול באיסוף והפצה של מידע הוא עניין טכני, אך בפועל מצריך גישה יוזמת ופעילה, בניית מערך של מקורות והתעדכנות מתמדת.

### □ איסוף מידע

#### רשימות קשר

רשימות קשר של נבחרים הציבור הן יסוד לעבודה עמם. רצוי שרשימה כזו תכלול את מגוון הערוצים המסייעים לקשר ולתקשורת -

שם פרטי ומשפחה	מספר טלפון נייד	כתובת אימייל	מספרי טלפון נוספים	מספר פקס	כתובת למשלוח דואר רגיל	שם עוזר או מזכירה	מספר טלפון	ערוץ התקשורת המועדף*

-----  
**\* הידיעה -** מה הוא הערוץ המועדף לתקשורת עם נבחר הציבור - עשויה לחסוך למנהל המחלקה זמן יקר. יש מי שמעדיפים לדבר בטלפון ויש מי שמעדיפים להתכתב באימייל. אחת השאלות שמומלץ לשאול בכל שיחת הכרות עם נבחר ציבור: "מה הם הערוצים המתאימים לשמירת הקשר בינינו?"

#### מיפוי קשרים

מיפוי קשרים הוא שרטוט המראה את מערך הקשרים והרישיות של נבחר הציבור עם קבוצות בקהילה / ציבורי בחרים; • בעלי תפקידים פורמליים ובלתי-פורמליים - בתוך הרשות המקומית ומחוצה לה; • ארגוני מתנדבים<sup>46</sup>; • עסקים; • קרנות ותורמים. הדרך הפשוטה להכין מיפוי קשרים היא בשרטוט ידני. מומלץ למנהל המחלקה להכין מיפוי קשרים לכל נבחר ציבור עמו נמצא בקשר הדוק; כך ניתן לזהות צמתים משמעותיים ולאתר גורמים בהם ניתן להסתייע.

#### ייזום של שיחת הכרות

לאחר בחירות, כשמתמנה מועצה חדשה לרשות, מומלץ למנהל המחלקה (או האגף) לייזום פגישות<sup>47</sup> לצורך הפגישות עם נבחרים הציבור, במיוחד אלה בתפקידים של סגן/ראש הרשות, יו"ר ועדת הרווחה המקומית. זו הזדמנות לתהות על קנקנו של נבחר הציבור, ללמוד על סדר היום (agenda) שלו - בהבטים פוליטיים וחברתיים, לתאם

<sup>46</sup> מרבית נבחרים ציבור (למעט סגנים בשכר של ראש הרשות) הם בסטטוס של מתנדבים. יש ביניהם לא מעטים המתנדבים, בנוסף לתפקידם במועצת הרשות, גם בעמותות ובארגונים הפועלים ברשות המקומית ומחוצה לה. פעילות זו נעשית מתוך אידיאולוגיה ותפיסה חברתית של תרומה לקהילה.  
<sup>47</sup> ייזום פגישות להפגישות צריך להיות חלק בלתי נפרד מתהליך כניסתו של מנהל חדש לתפקיד.

עמו ציפיות הדדיות, לבנות עמו דפּוסי קשר וכמובן להציג בפניו את "כרטיס הביקור" של המחלקה לשירותים חברתיים, בדגש על סוג האוכלוסייה המטופלת במחלקה ומאפייניה, פעילויות בתחום העבודה הסוציאלית הקהילתית ותוכניות עתידיות.

### עיתונות מקומית - מודפסת וברשת

שפע מידע על נבחר הציבור נמצא בעיתונות המקומית - בין אם מודפסת ובין אם ברשת האינטרנט. אתר האינטרנט - My Net<sup>48</sup> - הוא, לדוגמה, אתר המספק מידע שוטף ומעודכן על פי רשויות מקומיות. חשוב שמידע זה יהיה זמין למנהל והוא יתעדכן בו באופן קבוע.

### התעדכנות באמצעות צוות המחלקה ועמיתים ברשות המקומית

שיתוף צוות המחלקה באיסוף מידע הקשור בנבחר הציבור חיוני במיוחד למנהל מחלקה המתגורר מחוץ לרשות המקומית. מומלץ לכל מנהל מחלקה להעזר בקשרים עם עמיתיו ברשות המקומית, כגון: מנהלי מחלקות בתחומים אחרים - כדי לאסוף מידע כללי ופרטני הנוגע לנבחר הציבור.

### Facebook



התפשטותן של הרשתות החברתיות, במיוחד זו של Facebook<sup>49</sup>, מעניקה הזדמנות להצטרף לרשת החברים של נבחר הציבור, שפתח דף בפייסבוק. זו דרך נוחה ויעילה לקבל עדכונים שמפרסם נבחר הציבור.

### הפצת מידע

#### הפצת עדכונים תקופתיים

העשייה במחלקה לשירותים חברתיים היא ענפה ומגוונת, אך במרבית המקרים נסתרת מהעין הציבורית. הכנה והפצה של דף מידע תקופתי, הכולל עדכונים בתמצית על הפעילויות והתהליכים המתקיימים במחלקה, מסייעות לחשוף את המחלקה במתכונת ובמינון המועדפים על מנהל המחלקה. על מנת להעשיר דף מידע זה אפשר לכלול בו סיפורי הצלחה אישיים, כמובן תוך שמירה על סודיות הלקוחות. דף מידע של המחלקה ניתן לשילוב באתר האינטרנט של הרשות המקומית ואפשר לשלוח אותו באימייל לרשימת תפוצה של נבחר הציבור. חשוב להכין עדכונים תקופתיים במתכונת של דיווח רבעוני או חצי-שנתי לשיבות של ועדת הרווחה המקומית וכן לקראת ישיבות התקציב של מליאת מועצת הרשות.

<sup>48</sup> ראה בקישור הבא: <http://www.mynet.co.il/home/0,7340,L-5419,00.html>  
<sup>49</sup> ראה בקישור הבא: <http://www.facebook.com/>

## כלים מינהליים - ארגוניים

### אבחון

אבחון וזיהוי של ההבדלים בין נושאי התפקידים - ראש הרשות, סגנים, יו"ר ועדת רווחה, נבחרי ציבור במועצה מסייעים להתייחסות מותאמת של מנהל המחלקה לכל נושא תפקיד. אין דין הוראותיו של ראש הרשות מתוקף מעמדו (על פי חוק), כדין דרישותיו וציפיותיו של חבר מועצה מן השורה.

### שיחות עדכון

חלק מניהול שוטף של קשרי עבודה עם יו"ר ועדת הרווחה המקומית (או הממונה על תיק הרווחה) הוא ייזום של פגישות עדכון קבועות מראש מדי פרק זמן. מצד אחד - פגישות אלה מאפשרות למנהל המחלקה לשוחח על צרכים ומשאבים (במונחים של כוח אדם ותקציבים) ולגייס את תמיכתו של נבחר הציבור. מצד שני - השיחות מספקות הזדמנות לנבחר הציבור לתת משוב על פעילות המחלקה, להעלות רעיונות ולבחנם עם המנהל במטרה לגבש בצוותא דרכים להוציאם לפועל.

### בניית נהלי עבודה

מארג העבודה המשותפת עם מוסדות הרשות המקומית ועם בעלי התפקידים מקרב נבחרי הציבור הוא מורכב ומחייב הסדרה של נהלים מוסכמים, המתייחסים לשאלות, כגון: מי מדווח למי ובאיזו מתכונת? מי מוסמך לקבל איזו החלטה ובאיזה פורום? ניתן להעזר בנהלי ISO<sup>50</sup> ברשויות בהן יש שימוש בנהלים אלה.

### האצלת סמכויות

קשר עם נבחרי הציבור מחייב, לא אחת נוכחות בפגישות ובאירועים הנערכים מחוץ לשעות העבודה הרגילות. מומלץ למנהל המחלקה, במיוחד כאשר מתגורר מחוץ לרשות המקומית, להאציל סמכויות לעובדי המחלקה שהם תושבי הרשות - לייצגו בפגישות ובאירועים עם נבחרי הרשות בהקשרים ובמגבלות שייקבעו מראש.

### עזרה ממתנדב/ת

לא אחת משולבים במחלקה לשירותים חברתיים מתנדבים בתפקידים טכניים-מינהלתיים. ניתן לגייס (ולהדריך) מתנדב למשימות של איסוף מידע בקשר לנבחרי הציבור ולפעילותם, ממקורות מידע, שהוזכרו בסעיף קודם.

<sup>50</sup> ISO - International Organization for Standardization הוא ארגון התקינה הבינלאומי, אשר במסגרתו נקבעו תקנים לניהול האיכות בארגון המוכרים כתקני ISO - 9001. תקנים אלה מהווים כלי ניהול המסייע לארגון בתכנון, הגדרה של מטרות ויעדים, מיסוד של נורמות, תהליכי עבודה, בקרה של תהליכים ותועלת. מטרת נהלי ה-ISO לשפר את השירות ללקוחות - תושבי הרשות המקומית.

## כלים לניהול של משא ומתן

ככלל, ניהול משא ומתן הוא אחת המיומנויות החיוניות הנדרשות ממנהל מחלקה לשירותים חברתיים ובה עושה המנהל שימוש במסגרת קשריו עם נבחרי הציבור.

במשא ומתן<sup>51</sup> קיימים מִמְדִים שונים, העשויים לספק כלים לניהולו, ביניהם:

■ מִמְד האינטרסים:

בכל משא ומתן מתקיימים אינטרסים גלויים של הנושאים ונותנים בצד אינטרסים סמויים, אשר מודעות להם יכולה לשפר את אופן ההתנהלות ואת איכות התוצאות, לדוגמה:

הצד במשא ומתן	אינטרס גלוי	אינטרס סמוי
<u>נבחר הציבור</u>	רווח תקשורתי	"אני הבוס!"
<u>מנהל המחלקה</u>	פתרון בעיה תקציבית	"רק אני המומחה..."

מנקודת ראותם של הצדדים למשא ומתן הבנת האינטרסים יכולה למקד את תכליתו של המשא ומתן, שהיא פתרון בעיות ו/או השגת מטרות. חשיבה והגדרה מראש ביחס למטרות - מסייעות מאד לקידומו של כל משא ומתן.

ישנן שתי גישות בסיסיות לניהול משא ומתן - כול צד זוכה: "אני מנצח וגם אתה מנצח" (win - win situation), כאשר כל אחד מהשותפים למו"מ יוצא עם רווח כלשהו, גם אם אין זה הרווח המושלם; וזו ההפוכה ממנה: "אני מנצח רק כשאתה מפסיד" (win - lose situation) - שותף אחד בלבד למו"מ יכול לזכות ובתנאי שהזולת מפסיד.

לאור העובדה שמצבי משא ומתן בין מנהל המחלקה לבין נבחרי הציבור שכיחים, חוזרים ומתרחשים מעת לעת - מומלץ לפעול באופן המאפשר לכל צד לזכות בהשג ולהימנע, ככל שניתן, מהבסת הצד השני. משא ומתן מוצלח הוא זה שבו הושגו האינטרסים החיוניים למנהל המחלקה וכך גם האינטרסים החשובים לנבחר הציבור.

**לדוגמה -**

א. מנהל המחלקה, אשר מעוניין באישור תקציבי לפרויקט חדש, יחַדֵד וימחיש ליו"ר ועדת הרווחה המקומית מה הם רווחיו הישירים, בדגש על הזדמנות "לגזור את הסרט" לצד ראש הרשות, בעת חנוכת הפרויקט באירוע ציבורי מתוקשר.  
ב. נבחר הציבור מקיים מפגשי "דלת פתוחה" מדי שבוע ומבקש ממנהל המחלקה לשירותים חברתיים או מעובד/ת סוציאלי/ת מהמחלקה להשתתף במפגשים אלה

<sup>51</sup> ראה גם המושג Negotiation בא Wikipedia - בקישור הבא:

<http://en.wikipedia.org/wiki/Negotiation>

ולתת בנוכחותו (של הנבחר), במקום - פתרונות לתושב. לעיתים קרובות נוכח העו"ס, שיש מידע בעניינו של התושב הנמצא בתיק הלקוח במחלקה - כשאינן הֵתָר להוציאו. חשוב במצבים אלה לחדד בצוותא עם נבחר הציבור מה הם הגבולות המקצועיים של העו"ס ולהציע - "בוא נמצא דרך מתאימה לתת טיפול יחד עם שמירה על צנעת הפרט וסודיות הלקוח...".

■ מִמַּד התקשורת הַבֵּין-אישית:

תקשורת בין-אישית שוטפת וטובה, המבוססת על אִמון הדדי, יוצרת הֶקְשֵׁר מוצלח לכל משא ומתן ותורמת מאד לניהולו. כך יותר קל לגלות מה יכול כל גורם להרוויח במשא ומתן ולהוביל תהליך להשגת מטרות מתאימות לכל צד. הדגש הוא לגופו של עניין ולא לגופו של אדם.

לעומת זאת תקשורת מתגוננת - מול ביטויים של שלילה ואגרסיביות מהצד השני - יכולה לחסל הזדמנויות להביא את המו"מ להשגים משביעי רצון. יש להבחין בין תקשורת המתנהלת באופן יִזָּזֵם (פְּרוּ-אקטיבית) לבין תקשורת מגיבה (כֶּה-אקטיבית), תוך תנועה על רצף שבין שיתוף פעולה להתעמתות.



במשא ומתן עלולים להיווצר קונפליקטים המשפיעים לרעה על התקשורת. במצבים אלה קיימות, לעיתים, חלופות יעילות יותר מאשר המשך ניהול מו"מ. ראוי לשקול הפסקה ואפילו נטישה של המשא ומתן, עימות, אכיפה, או הנחתת הוראה כאלטרנטיבה היעילה ביותר. מעורבות של גורם שלישי ניטרלי מאפשרת לגשר בין הצדדים החלוקים בדעתם ולקדם משא ומתן לתוצאות.

**לדוגמה -**

מנהל המחלקה נתון בחילוקי דעות קשים עם יו"ר ועדת הכספים ברשות. לצורך קבלת הכרעה עניינית בהנהלה ובמועצה בעניין התקציב השנתי של המחלקה לשירותים חברתיים, בֶּקֶשׁ המנהל את תמיכת ראש הרשות. הדבר נעשה במסגרת שיחה אישית, שהתמקדה בחשיפה של התועלת והיתרונות המרכזיים שִׁצְמַחוּ מתוכנית העבודה השנתית (שמשמעותה תקציב נדרש) וכן נשאל ראש הרשות - מה, לדעתו, הדרך המתאימה ביותר להגיע לאישור הרצוי, לאור העימות עם יו"ר ועדת הכספים?

## ■ הממד היצירתי:

בכל משא ומתן קיימת אפשרות להגדיר ולנסח מחדש (reframing) את המטרות ואת התוצאות המוצהרות על ידי הצדדים. בדרך זו, המצריכה יצירתיות - לפחות אצל אחד הצדדים - ניתן לאתר חלופות לתוצאות רצויות, לזהות רווחים נוספים וערך מוסף, לגשר על פערים, או לפחות לצמצם. יש בכך להקל על ויתורים, שנדרשים מטבע הדברים בכל משא ומתן המבוסס על רצון הדדי המאפשר לכל צד להרוויח (win - win situation).

## לדוגמה -

הגיעה עת הבחירות למועצת הרשות ואחד מנבחרי הציבור, הידוע כנאמנו של ראש הרשות, מעוניין לקבל מהמחלקה רשימות של לקוחות-נזקקים. סביר להניח שפנייתו למנהל המחלקה תענה בשלילה בתוקף חובת שמירת הסודיות. אם נוכח הסירוב שקבל, נבחר הציבור מוסיף לכך איום מרומז על פיטורי המנהל לאחר הבחירות, הלחץ על המנהל יגבר.

המנהל יכול לבחור בדרך יצירתית ולהתחיל לנהל משא ומתן יזום ובמהלכו לברר - מה הוא המניע לקבלת רשימת השמות? קרוב לודאי שמדובר ברצון להגיע אל קהל בוחרים פוטנציאלי. אם יש הסכמה על הגדרה זו מצד נבחר הציבור - ניתן להציע להשתתף כמברך בפגישות מאורגנות המתקיימות עם קבוצות תושבים, כגון: פורום משפחות חד-הוריות, מועדון זקנים, פורום מתנדבים וכיו"ב במסגרת אירועים קהילתיים ופעילויות של שירותי הרווחה.

## ■ הממד הטקטי:

לכל משא ומתן יש הקשר משלו - הנסיבות הייחודיות בהן מתקיים. שליטה במגוון של טקטיקות לניהול משא ומתן, בחירה ושימוש בהן בהתאם לנסיבות - מגבירים את היכולת להצליח ולהגיע לתוצאות רצויות.

בין הטקטיקות ניתן למנות -

➔ קווים אדומים: הגדר לעצמך מראש - על מה אינך מוכן לוותר בשום פנים ואופן? יחד עם זאת אין לפתוח משא ומתן בצמוד ל"קווים האדומים". אחת הדרכים היעילות להחלץ מ"תקיעות" ולגשר בין הציפיות שלך כמנהל מחלקה לבין הצרכים של נבחר הציבור היא לשאול: "מה הוא, לדעתך, פתרון הוגן?"

➔ עבודה בצמד: צרף אליך לפגישות משא ומתן עובד נוסף מהמחלקה. סכמו ביניכם מראש: מה רוצים להשיג? מה היא חלוקת העבודה ביניכם? (כגון:

"השוטר הרע והשוטר הטוב" / אחד מוביל ואחד מתעד, מציג נתונים ושואל שאלות לצורך סיוע, חידוד, הבהרה<sup>52</sup>).

➔ בְּנִיית אֵמֶן: וְדָא שאתה מקשיב לצד השני. הקשבה היא סימן מצדך למתן כבוד והערכה. אחרי שהצד השני סיים לדבר סָכַם את דבריו וחזור על הנקודות שהעלה. משפט מפתח בהקשר זה: "אני רוצה להיות בטוח שהבנתי עד הסוף את הנקודות שציינת..."

➔ פְּסֻקַת זְמַן: משא ומתן הוא תהליך ולא אירוע. לעיתים אין די בשיחה אחת כדי לקבל החלטה מתאימה. במקרה זה מומלץ שתאמר: "תנו לי לחשוב על כך, לבדוק ואחזור אליכם תוך יום - יומיים..."

➔ טִיפּוּל בַּהֲתַנְגְּדוֹת: לעיתים, כאשר רעיון טוב מְצַדְנו נתקל בהתנגדות, יש נטייה ל"דחוף" אותו בעוצמה יותר גדולה, בעודנו משוכנעים שכך נצליח להתגבר על המאזין המתעלם. במקום זאת הזְמֵן את בן השיח להציע רעיונות משלו על מנת לשפר את הרעיון שהצגת בפניו. אמנם נדרשת ממך פתיחות לקבלת ביקורת ואולי אף לשנות את הרעיון המקורי שלך, אך בסופו של דבר הרעיון ישתכלל וישתפר תוך כדי גיוס אנשים לסייע בידך לממשו.

➔ "שִׁיטַת הַסֵּלֶמִי": לעיתים, יש קושי להגיע ישירות לתוצאה המלאה והרצויה. במקרה זה מוטב לקבוע תוצאות מְשֻׁנָּה ולתכנן מראש את השגתן באופן הדרגתי בִּסְדֵרֵת תהליכים נפרדים של משא ומתן.

➔ מֵתֵן כִּנְגַד תְּמוּרָה: הַבְּדֵל בין פשרה (חלק בלתי נפרד מכל משא ומתן, חל באופן הדדי על כל אחד מהצדדים המתדיינים) לבין ויתור - כלומר מתן ללא תמורה. ויתור במהלך משא ומתן מתפרש, לעיתים, כ"הרמת ידיים" וחולשה מצדך, אשר חושפות אותך ללחצים נוספים. מוטב לדרוש על כל ויתור - תמורה.

➔ הַמְּנָעוֹת מִמִּלְכוּדוֹת: במהלך משא ומתן עשוי בן השיח להעלות טענות שמבוססות על נתונים חלקיים או על נתונים מופרכים, בבחינת "אל תבלבלו אותי עם עובדות...". במצב זה חשוב שתבקש (ואפילו תתעקש...) על קבלת נתונים מדויקים ומגובים באסמכתאות אמינות.

<sup>52</sup> בתפקיד של sidekick - עוזר ובעל ברית.

## כלים לשילוב ולשיווק

גישה קהילתית<sup>53</sup>

כאשר בוחנים וממפים באופן מערכתי ובכלים קהילתיים את עבודת המחלקה לשירותים חברתיים, נחשפות הזדמנויות לפתח קשרי גומלין המשלבים באופן רלוונטי את נבחרי הציבור במשימות, בפעילויות ובאירועים בעלי מאפיינים קהילתיים.

### לדוגמה -

- ➔ השתתפות ב"שולחנות עגולים" - פורומים במסגרת הרשות המקומית המכנסים נציגים מעמותות קהילתיות, ספקי שירותים ומסנגרים, אשר פועלים עם ולמען אוכלוסיות של זקנים, אנשים עם מוגבלות, נשים, ילדים ונוער.
- ➔ סיוע לגיוס משאבים לעמותות חברתיות-התנדבותיות ולקבוצות תמיכה/עזרה עצמית הפועלות ברשות המקומית;
- ➔ זימון לשאת דברי ברכה ו/או להרצות באירועים ובטקסים של מסגרות<sup>54</sup> הפועלות בתחומי הרווחה ובשיתוף עם המחלקה לשירותים חברתיים;
- ➔ ייצוג המחלקה במערך החוסן / החירום ברשות המקומית.

### עקרונות מתחום ההתנדבות<sup>55</sup>

כאמור, מרבית נבחרי הציבור הם מתנדבים. שימוש בשיטות ובכלים להפעלת מתנדבים ובמיוחד מתחום ההנעה והתגמולים<sup>56</sup> יכולים להרחיב את רפרטואר דרכי העבודה של מנהל המחלקה עם הנבחרים.

### "פרסום ללא תקציב"

עדכון של דובר הרשות המקומית במידע (ידיעות, כתבות, מאמרים בלתי תמונות) הניתן לפרסום באמצעי התקשורת ובאתר האינטרנט של הרשות. מידע זה תורם לתדמית המחלקה וכן לתדמיתם של נבחרי הציבור הנמצאים עמה בקשר שוטף.

<sup>53</sup> כרמל, דנה (2007): פיתוח גישה קהילתית במחלקות לשירותים חברתיים: הרציונל, הפתרונות הקיימים, הקשיים והמלצות לעתיד, עבודת סיכום לתואר מוסמך במסלול ללא תזה, אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לעבודה סוציאלית, יועצת דר' עידית וייס-גל. ראה בקישור הבא:

[212.143.3.82/users/35194/343/121104335553133543.doc](http://212.143.3.82/users/35194/343/121104335553133543.doc)

<sup>54</sup> בין מסגרות הרווחה המקומיות, המשתנות בין רשות מקומית אחת לשנייה נזכיר, לדוגמה: דיור מוגן בקהילה, שכונה תומכת, מועדונים חברתיים ומרכזי יום טיפוליים - לזקנים; מסגרות של תעסוקה, דיור ופנאי - לאנשים עם פיגור שכלי; מועדון חברתי - לאמהות חד-הוריות; קהילה תומכת, מסגרות של תעסוקה, דיור ופנאי - לאנשים עם נכויות.

<sup>55</sup> ראה גם תע"ס 18.1 - התנדבות, פורסם ב-01.12.1978, מופיע באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בקישור הבא:

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/AC2DDE73-FB44-457F-B8D7-5BC56D94C689/0/181.pdf>

<sup>56</sup> להרחבה ראה מאמרים באתר המועצה הלאומית להתנדבות בישראל, בקישור הבא: <http://www.ivolunteer.org.il/Index.asp?CategoryID=677>

ולסיכום - רשימה המרכזת המלצות של "עשה ואל תעשה" בעבודה עם נבחר ציבור:

✘ אל תעשה	✓ עשה
אל תסתפק בערוץ יחיד אל ראש הרשות: בנה רשת קשרים לנושאי תפקידים מקרב נבחר ציבור ולפורומים רלוונטיים, כגון: מליאת המועצה, ועדת הרווחה המקומית, ועדת הכספים.	השתדל להכיר באופן אישי את נבחר ציבור הקשורים לעבודת המחלקה לשירותים חברתיים, בדגש על האינטרסים והתפיסות שלהם.
אל תצטנע - פעל להציג סיפורי הצלחה פרטניים (נטולי פרטים אישיים מזהים) מעבודת המחלקה, שאתה עומד בראשה.	חשוף את פעילותה של המחלקה לפני נבחר ציבור באמצעות עדכונים בעל-פה, דיווחים ופרסומים בכתב.
אל תסמוך על הבטחות לתקציבים ומשאבים, שאינן מגובות בסיכום כתוב.	סכם עם - ראש הרשות, יו"ר ועדת הרווחה המקומית וכל נבחר ציבור רלוונטי לעבודת המחלקה לשירותים חברתיים - על דרכים לעבודה משותפת וככל שניתן על בסיס נהלים מוסדרים.
אל תעִתֵר לדרישות הנבחרים לקבל שמות ורשימות של לקוחות-נזקקים.	שמור בהקפדה על סודיות ופרטיות של לקוחות המחלקה.
אל תסכים לפניית ישירות של נבחר ציבור לעובדים הכפופים לך. אל תחשוש למנות איש קשר אל נבחר/ ציבור מתוך הצוות.	קבע כללים עם עובדי המחלקה לדרכים ולתכנים של תקשורת שמקיימים עם נבחר ציבור וכן מתכונת על עדכונים ודיווחים לך - בנוגע לנבחרים.
אל תרתע מלהציב גבולות ברורים ולהתעמת על הפרתם בידי נבחר ציבור: אין מקום להתערבות בהחלטות ובשיקולי דעת מקצועיים של עבודת המחלקה.	פעל להבהיר את חלוקת התפקידים בינך - איש המקצוע לבין נבחר ציבור הממונה על תיק הרווחה ברשות.
אל תפסול על הסף רעיונות מתחום הרווחה המועלים על ידי נבחר ציבור. ייתכן שבעיתוי כלשהו יתאימו לקידום וליישום.	האזן להצעות שמעלה נבחר ציבור ובחן - האם ואיך ניתן לשלבם בסדר העדיפות של תוכנית העבודה במחלקה.
אל תהסס לחלוק כבוד לנבחר ציבור על פעילותו ותרומתו לתחום הרווחה.	שלב את נבחר ציבור, ככל שניתן, באירועים ובפעילויות קהילתיות והתנדבותיות.

# רשימת מקורות 5

אורבך, גדליה (2004): יסודות השלטון המקומי: ניהול ומינהל בשלטון המקומי, יחידה 8, תל אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

בן-אליא, נחום (2004): הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות.

ברק-ארז, דפנה; נבות, דורון וקרמניצר מרדכי (עורכים, 2009): ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה ופוליטיקה, ירושלים: הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גלין, אמירה (1996): דינמיקה של משא ומתן: מתיאוריה ליישום, תל אביב: הוצאת רמות.

דרי, דוד ושוורץ-מילר, בינת (1993): מי שולט בשלטון המקומי?, ירושלים: הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המדריך לנבחר ברשות המקומית, ראה באתר משרד הפנים בקישור הבא:

<http://www.moin.gov.il/Subjects/GuidanceAndDeveloping/Publications/madrachLanivchar/Pages/default.aspx>

כ"ץ, ישראל; בליץ, תמר וטליאס, מוטי (2003): בין נבחרים ופקידות בכירה ברשויות המקומיות, ירושלים: הוצאת משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפלי.

לוי, רחל ומורנו נעמי (2004): מדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים בנושא: תקצוב בשירותי רווחה, ירושלים: הוצאת משרד הרווחה, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, תחום ארגון, מינהל וכ"א ברשויות המקומיות, ראה בקישור הבא:

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/7C277A42-67FF-4160-AE04-26F428C4E382/0/TikzuvLeShirutRevacha.pdf>

ליברמן-בנדר, לאה; אלול, אילנית (2008): הבחירות המקומיות: כלים לעבודה עם המערכת הפוליטית, התקשורת והזירה הציבורית - מדריך לארגונים לשינוי חברתי, ירושלים: הוצאת שתי"ל, ראה בקישור הבא: <http://www.shatil.org.il/files/hoveret%20behirot3.pdf>

קטן, יוסף (2005): יסודות השלטון המקומי: שרותי רווחה וקהילה בשלטון המקומי, יחידה 9, תל אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

## מקורות באנגלית

Carrington, J., Peter; Scott, John and Wasserman, Stanley (eds.) (2005): Models and Methods in Social Network Analysis, Cambridge: Cambridge University Press.