חברה ורווחה, ל"ח, 1 (מרץ 2018) 149-174

'רגולציה מותאמת' כמודל אפשרי לשירותי רווחה אישיים: היבטים תיאורטיים ומעשיים

ליהיא להט ויקותיאל צבע

בעשורים האחרונים חל שינוי בדפוסי אספקת השירותים האישיים שבאחריות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ומרביתם מסופקים היום בדרך של מיקור-חוץ על-ידי ארגונים חוץ-ממשלתיים, מהמגזר השלישי והפרטי. שינוי זה מחייב את המשרד לחזק את מנגנוני הרגולציה שלו. מאפייני שירותי הרווחה מקשים על יצירת מעטפת רגולטורית, יתרה מכך, הספרות ממעטת לעסוק ברגולציה שלהם. המאמר הנוכחי מבקש לקשור בין המאפיינים הייחודים של שירותי הרווחה האישיים בישראל לתובנות מספרות הרגולציה, ולהציע מודל מושגי (קונצפטואלי) לרגולציה של שירותים אלה בישראל. הטענה היא כי נוכח השונות הרבה של השירותים, יש להתאים את דפוס הרגולציה למאפיינים של כל שירות, וליצור מעין "חליפה רגולטורית מותאמת". ברוח זו בוחן המודל המוצע את הגיוון הארגוני ואת השונות באוכלוסייה, ממליץ על שילוב של כלים רגולטוריים ברמות כפייה שונות, משלב שחקנים שונים בתהליך הרגולטורי ומציע דפוסי למידה ושיפור מתמשכים. בתפיסה הרגולטורית המוצעת שלושה שלבים עיקריים: (1) מיפוי; (2) עיצוב כלי הרגולציה; (3) יישום והערכה. המאמר מציג את המודל תוך שימוש בדוגמאות וברעיונות מההקשר הישראלי, בתקווה כי רעיונות אלה ישמשו לחיזוק מנגנוני הרגולציה של שירותי הרווחה האישיים בישראל.

מילות מפתח: שירותי רווחה אישיים, רגולציה, מודל, ניהול, פיקוח

מבוא

הדרך שבה המדינה מספקת שירותי רווחה אישיים לאזרחים הזקוקים להם השתנתה מאוד בעשורים האחרונים. בתקופת היישוב ובשנותיה הראשונות של המדינה ניתנו מרבית השירותים ישירות על ידי גופים לאומיים וציוניים דוגמת הסוכנות היהודית, ויצ"ו

אנו מבקשים להודות לשופטים של כתב העת "חברה ורווחה" על תרומתם לגרסאות קודמות של המאמר. המחבר השני עובד במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אך הכתוב במאמר זה אינו משקף בהכרח את עמדת המשרד.

התקבל במערכת: 8.2017; אושר לפרסום: 11.2017; נוסח סופי: 11.2017

והג׳וינט, ולאחר מכן גם על ידי הממשלה. בהדרגה השתנתה המדיניות, ומעורבותם של אלכ״רים ושל גופים עסקיים באספקת השירותים הלכה וגברה. אומנם בחלק מהשירותים, שמקורם בחברה האזרחית, דוגמת המקלטים לנשים מוכות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים דווקא הרחיב את מעורבותו ופעל למימונם ולרגולציה שלהם (אסא, 2012), אך ביחס למרבית השירותים השתנה דפוס הפעולה שאפיין את הממשלה בראשית ימי המדינה, והם מתבססים היום בעיקר על מיקור-חוץ. ב-2016 ההוצאה על מימון שירותים במיקור-חוץ מגיעה לכ-80% מכלל תקציב המשרד (מדהלה-בריק וגל, 2016).

המעבר למיקור-חוץ חייב פיתוח של תפיסת רגולציה שתאפשר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים למלא את תפקידו כרגולטור בזירה המשתנה, לפקח ביעילות על הפעילות של נותני השירותים מהמגזרים השונים ולהבטיח את האינטרס הציבורי (Goodship, Jacks, Gummerson, Lathlean, & Cope., 2004; Levi-Faur, 2011). למרות העשייה בתחום, ניכר כי יש מקום לחזק את דפוסי הרגולציה במשרד (להט וטלית, 2012 ; מנדלקרן ושרמן, 2015). מבקר המדינה הצביע על כך פעמים רבות ורק לאחרונה כתב המבקר בקשר לפיקוח על הפנימיות לילדים בסיכון שתהליכי הפיקוח אינם מתנהלים כנדרש (מבקר המדינה, 2017, עמ׳ 721). השאלה מהו השינוי הנדרש בתהליכי הרגולציה של המשרד אינה פשוטה. היא מחייבת למצוא את האיזון הנכון בין רגולציה המבטיחה את האינטרס הציבורי ורמה ראויה של שירותים הניתנים תוך שמירה על כבודם, שלומם ורווחתם של מקבלי השירות מחד גיסא, ומאידך גיסא מאפשרת מרחב של שיקול דעת לאנשי המקצוע העוסקים במלאכה.

המאמר הנוכחי מבקש להתמודד עם אתגר זה ולהציע מודל מושגי לרגולציה של שירותי הרווחה האישיים בישראל. המודל שיוצע אינו מתיימר להיות ״מתכון״ ואינו כולל הוראות מפורטות לביצוע של רגולציה על שירותי רווחה אישיים, אך הוא מתווה דרך חשיבה אפשרית לעיצוב מנגנונים רגולטוריים, אשר לדעתנו עשויים לסייע למשרד לפקח בצורה טובה יותר על השירותים שעל אספקתם הוא ממונה. הוא מוצע כאן כדי לשמש בסיס לדיון בקרב העוסקים ברגולציה של שירותי רווחה אישיים. המודל שנציע נגזר הן מספרות המחקר העוסקת ברגולציה והן מהמאפיינים הייחודיים של הזירה המפוקחת. לכן המאמר סוקר תחילה את המאפיינים של שירותי הרווחה האישיים בישראל, ולאחר מכן בוחן את ההתפתחויות בספרות הרגולציה. בהמשך, מוצג המודל ונדונה הרלוונטית שלו לשירותי הרווחה האישיים בישראל. נסכם ביתרונות ובחסרונות שהוא טומן בחובו.

שירותי הרווחה האישיים בישראל: האתגר הרגולטורי

מרבית קוראי *חברה ורווחה* אינם זקוקים להצגה מפורטת של שירותי הרווחה האישיים

בישראל. לכן נסתפק בציון כי הם כוללים את מערך התוכניות והשירותים שמטרתם לסייע ולשפר את מצבם של פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות בהתמודדותם עם מצוקות, ולאפשר את השתלבותם בחיים החברתיים (ינאי, 2006; קטן, 1996; ראו גם: מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2016-2020 — משרד הרווחה, אין תאריך). מאפייני שירותי הרווחה מציבים אתגרים רגולטוריים מורכבים. אפשר אומנם לזהות אתגרים דומים גם בשירותים חברתיים אחרים, ובהם שירותי בריאות וחינוך, אולם נראה כי שירותי רווחה הם מקרה ייחודי (שמיד, 2012). נצביע על חמישה מאפיינים הרלוונטיים לענייננו[1]:

הטרוגניות רבה: שירותי הרווחה האישיים בישראל מגוונים מאוד מבחינה פרופסיונלית, דמוגרפית, ארגונית וגיאוגרפית. הם ניתנים לאוכלוסיות מקבוצות לאומיות וחברתיות שונות בעלות מגוון רחב של צרכים ומאפיינים (משרד הרווחה, 2016; קטן, 1996). את השירותים מספקים אלפי ארגונים הפזורים לאורכה ולרוחבה של הארץ. השירותים ניתנים בזירות שונות, ביחידות ממשלתיות ובמחלקות לשירותים חברתיים, וגם במגוון רחב של מסגרות בקהילה ומחוצה לה. חלק מהספקים נשענים לחלוטין על מימון הממשלה, ואחרים מגייסים תקציבים ממקורותיהם. יש ספקי שירותים המעסיקים מאות עובדים, ומטפלים בלקוחות רבים, אך אחרים קטנים מאוד. הטרוגניות זו יוצרת קושי רב בהגדרת שפה אחידה ולעיתים גם אי בהירות באשר לשאלה מי מפקח ועל מה, מחד גיסא; ומאידך גיסא היא מחייבת את הרגולטור להגדיר סטנדרטים, לבנות מערך ניטור ולקבוע כלי אכיפה באופן שיתאים לזירה המורכבת והמגוונת מאוד שבה הוא פועל, וכן להקים תשתית מקצועית וטכנולוגית המסוגלת להתמודד עם הביזור הרב ועם המִגְוון הגדול.

שיקול הדעת הפרופסיונלי: את שירותי הרווחה האישיים מפעילים עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים אשר להם שיקול דעת פרופסיונלי רחב. שיקול הדעת ניתן להם מכוח הכשרתם ומומחיותם, והוא מעוגן בחקיקה (חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו — 1996) ובקוד האתי של העובדים הסוציאליים המחייבָם לבחון באופן ביקורתי את הידע המתפרסם בתחומם. שיקול הדעת ניתן להם גם משום שהם מתמודדים עם בעיות אנושיות מורכבות וייחודיות. לכן הרגולטור מתקשה לנסח ולהכתיב פרוטוקולים ודרכי פעולה אחידים (Ponnert & Svensson, 2016). לפיכך צריכים המפקחים הפועלים מטעמו של הרגולטור לבחון גם את שיקול הדעת של עמיתיהם לפרופסיה ולסייע

1 חלק זה מבוסס על חלקים ממסמך פנימי של משרד הרווחה מסמך מדיניות הפיקוח של משרד הרווחה — הצעה, צוות יישום מטה-מחוז והסדרת הפיקוח או צוות משנה למדיניות הפיקוח, ראו: צבע ומנזלי, (2016).

בהבנייתו (Levin & Hamama, 2013), ולא רק לבחון את עמידתם בנורמות ובכללים שנקבעו. אך היכולת של המפקחים לעשות זאת תלויה במידה רבה בהיותם בקיאים בפרקטיקה של השירותים המפוקחים וביוריסטיקות הנהוגות בהם, בקיאות שנרכשת מעצם טבעה בפרקטיקה (ויסמן וסויה, 2010). אלא שכאשר השירותים מסופקים בידי גורמים חוץ-ממשלתיים, הידע הזה אינו נתון בהכרח בידיהם של מפקחי הממשלה, והם עלולים להתקשות לבקר, להוביל ידע ולייעץ. זאת ועוד, התרבות הארגונית של שירותי הרווחה אינה "אוהדת" מדידת תוצאות ובקרה. עובדים, מפקחים ומנהלים רבים סבורים שאלו כלים זרים לפרופסיה שבמרכזה תהליכים טיפוליים ומצבים אנושיים מורכבים. בקרה נתפסת בעיניהם כתהליך טכני, מנוכר ושוחק. יתרה מכך, יש החוששים שתהליכים אלה יצֵרו את שיקול הדעת (Lahat & Talit, 2015). עם זאת, גם בפרופסיה יש הקוראים להגדיר תוצאות, לתכנן התערבויות ולמדוד את השינוי שהן מביאות (Munro, 2004; Rosen, 1993).

"בדידות הרגולטור": במקרים רבים, האחריות לטיב השירות מוטלת רובה ככולה על הרגולטור, משום שבחלקים לא מבוטלים של שירותי הרווחה הוא מתקשה להיעזר בגורמים נוספים לקבלת מידע על איכות השירותים. כך לדוגמה, בדרך כלל הרגולטור אינו יכול להישען על מנגנוני השוק ועל התחרות בין ספקי השירותים, משום שספקים רבים זוכים למעמד מונופוליסטי. הדבר נכון לגבי היחידות הממשלתיות והמוניציפליות הנותנות שירות ישיר לנזקקים וגם לגבי ספקים ציבוריים ועסקיים רבים. גם היכולת לקבל מידע ממקבלי השירות כדי לנטר את איכותם של השירותים אינה טריוויאלית, משום מגבלותיהם ותלותם במטפלים בהם, ומשום החשש שביקורת על השירותים תפגע בהם. לכן מוטלת על המשרד אחריות יתרה, ולפעמים בלעדית, לאיכות השירותים ולרווחת המטופלים בהם.

שבי רגולטורי: ספקים רבים, כאמור, נהנים בפועל ממעמד מונופוליסטי, הדבר עלול להקשות על יכולת המשרד להטיל סנקציות על מסגרות שאינן עומדות בסטנדרטים, משום שיש חשש כי בהעדר חלופה אין למעשה דרך אחרת לספק את השירות. יתרה מכך, המשרד הוא "רגולטור מסוג מיוחד" (בניש, 2008). רגולטור "רגיל" מפעיל פיקוח חיצוני על פעילות פרטית לשם מניעת פגיעה באינטרסים ציבוריים, ואילו המשרד הוא בדרך כלל מזמין השירות המתקשר עם הגורם המפוקח כדי להשיג מטרות ציבוריות. מצב זה יכול להביא לכך שהרגולטור ייטה פחות לפיקוח קפדני על הזכיין בשל הקרבה והמחויבות ההדדית ביניהם. הסכנה הזאת נובעת גם מהאינטראקציה הקרובה של המפקח עם מפוקחיו באופן שהם הופכים פעמים רבות לקבוצת ההתייחסות המקצועית שלו ולעמיתיו בפועל, כך שקשה לו לבקר את פועלם באופן שאינו מוטה. זאת ועוד, המשרד מפעיל בעצמו — לצד ספקים חיצוניים — חלק מהשירותים המפוקחים, כמו

מעונות לאנשים עם מוגבלויות. מצב זה מקשה עוד יותר על תהליכי פיקוח נטולי פניות ועל היכולת להטיל סנקציות.

התמחות ופיצול לעומת כוללנות ומומחיות: המבנה הארגוני של מטה המשרד, כלומר פיצולו ליחידות המתמחות באוכלוסיות מוגדרות המכונות "שירותים", משועתק לרמת המחוזית ובא לידי ביטוי בשיוכם המקצועי של המפקחים ליחידות המטה. מפקחים אלו, אף שהם מכונים "מחוזיים", פועלים מטעמן של יחידות של המטה ואמונים על הניטור והאכיפה של ההוראות והסטנדרטים שנוסחו במטה. המפקחים המחוזיים, שמספרם קרוב ל-300, הם הזרוע הרגולטורית העיקרית של המשרד. הם מפקחים המתמחים בתחומים מוגדרים על פי תחומי האחריות של יחידות המטה שבשמן הם פועלים. התמחות זו היא לכאורה חיונית כדי שהמפקח יוכל למלא את תפקידו במקצועיות הדרושה, אך במקרים מסוימים, למשל במחלקות לשירותים חברתיים, ריבוי גורמי הפיקוח עלול להכביד על המסגרות המפוקחות, וגם להקשות על הרגולטור בקבלת תמונה כוללת על טיבן (צבע, 2010 ; שמיד, 2012).

על רקע מאפיינים אלו והאתגרים הנגזרים מהם, ניסה המשרד פעמים אחדות להגדיר מחדש את תהליכי הרגולציה. אך נראה שניסיונות אלו לא התגבשו לכדי תפיסה ברורה וכוללת, וההמלצות של ועדות שעסקו בנושא לרוב לא יושמו (ראו בין היתר: חובב, 1998 ; להט וטלית, 2012 ; מבקר המדינה, 2005, 2015 ; משרד הרווחה, 2012). העיון בדוחות המשרד מלמד שהוועדות עסקו בעיקר בתפקיד המפקח המחוזי ובכלים העומדים לרשותו בעת ביקוריו בשירותים הנתונים לפיקוחו. הוועדות מיעטו לבחון את מגוון הכלים האחרים העומדים או העשויים לעמוד לרשות המשרד בתפקידו כרגולטור על שירותי הרווחה. כך גם המאמץ העיקרי של המשרד לפיתוח כלים רגולטוריים התמצה בפיתוח "שיטת הרף". השיטה, שפיתוחה החל בשנות ה-80 של המאה ה-20 בסיוע מכון ברוקדייל על רקע טענות בדבר בקרה לקויה של המשרד על מוסדות לזקנים, היא שיטה להבניית עבודת המפקח על המסגרות שבפיקוח המשרד. ביטויה העיקרי הוא אוסף שאלונים שעל המפקח ועל הגורם המפוקח למלא לקראת ביקור פיקוח ובמהלכו. השאלונים, שבמהלך השנים פותחו עבור מרבית שירותי הרווחה המוסדיים, אמורים לשקף את הנהלים והסטנדרטים שמטה המשרד קבע. שיטת הרף — בשירותים שבהם יושמה — היא הכלי הרגולטורי המקיף העיקרי של המשרד, שכן היא כוללת איסוף נתונים, משוב לגוף המפוקח ומעקב אחר תיקון ליקויים, בניסיון לשיפור מתמשך ורציף של השירות הניתן (גל ובן-מרדכי, 2017 ; משרד הרווחה, 2013). השיטה נבחנה לבקשת המשרד לפני כעשור (שפירו ופרומר, 2010) ולאור ממצאי הבדיקה הוחלט להמשיך ולעשות בה שימוש תוך שינויים מסוימים שכונו במשרד "עקרונות רף דור ב'". אלו כללו, בין היתר, הרחבת השיטה לכלל השירותים, דגש חזק יותר על מדידת תוצאות,

סטנדרטיזציה של השאלונים ושיום אחיד, עידוד הפיקוח העצמי, הגברת השימוש בנתונים אגרגטיביים במטה, ופיתוח מערכת דיווח ממוחשבת שתאפשר רישום רציף ומעקב אחרי הליקויים ותיקונם. העקרונות פורסמו במסמכים פנימיים של המשרד בלבד, וייושמו באופן חלקי בלבד, בין היתר משום שהניסיון לפתח שאלונים למגוון העצום של שירותים בקהילה נתקל בקשיים מקצועיים, תקציביים ואופרטיביים רבים. עם זאת, מרכזיותה של השיטה בולטת לאור העובדה שהמשרד לא בנה כלים רגולטוריים אחרים, ואף לא הפך את החוזים עם ספקי השירות לכלי רגולטורי גם כאשר מפרטי המכרזים לרכישת שירותים כוללים סטנדרטים שעל הספק לעמוד בהם, הם לרוב אינם משמשים לרגולציה ואינם כוללים כלי ניטור ואכיפה (להט וטלית, 2012; משרד הרווחה, 2012).

לסיכום, אפשר לאפיין שני סוגים של בעיות שאיתן מתמודד משרד הרווחה בהקשר של יישום תהליכים רגולטוריים: בעיות מבניות — כלומר בעיות הקשורות למבנה, למשאבים הארגוניים ולחלוקת הסמכויות, ובהן, בין היתר: אי בהירות לגבי לחלוקת התפקידים שממלא המפקח; העדר שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי למקומי בשאלות הפיקוח; מיעוט משאבים לצורכי פיקוח; מערכת מחשוב שאינה מתאימה לדרישות; העדר אכיפה והעדר סנקציות; ומחסור בידע ארגוני ומבני אמין וזמין על המסגרות המפוקחות. על אלה מתווספות בעיות מקצועיות שהמוקד שלהן הוא ידע הפרופסיונלי, כגון: רמות שונות של מומחיות ומקצועיות בקרב המפקחים; שונות רבה בדפוסי הפיקוח (מפקחים שונים מפקחים בצורה שונה); והעדר מנגנונים לריכוז מידע והעברתו. נדמה שחלק מהבעיות מושפע מאופיָם המיוחד של שירותי הרווחה האישיים, וחלק אחר נוצר בשל אי השקעת משאבים ופיתוח של תחומים אלה לאורך השנים. לאור זאת, הפרק הבא בוחן את ספרות המחקר העוסקת ברגולציה של שירותים חברתיים והעשויה לסייע במתן מענה לאתגרים הרגולטוריים שצוינו לעיל.

1. מגמות עכשוויות בספרות הרגולציה של שירותים ציבוריים

הספרות שעניינה רגולציה של שירותים חברתיים בכלל ושירותי רווחה אישיים בפרט צומחת על רקע התחזקות תהליכי מיקור החוץ והשילוב של מגזרים לא ממשלתיים באספקת שירותים חברתיים. אלו הובילו, כאמור, לצורך בחיזוק תהליכי הרגולציה בתוך הממשל, בעיקר במדינות אירופה (בניש, 2008, 2012; Hood, Scott, James, Jones, & Travers, 1999; Kotkas, 2010; Levi-Faur, 2014; Seeleib-Kaiser, 2008).

הדיון בספרות הרגולציה של שירותי רווחה אישיים מתמקד ברובו ברגולציה של תחומים מוגדרים, כגון השירותים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, בתי אבות, השתלבות בשוק העבודה, השמת בני נוער בפנימיות וכיוצא בזה (לדוגמה: בניש, 2008;

שפירו ופרומר, 2008; Daly et al., 2016; Forkby & Höjer, 2011; Furness, 2009; Goodship et al., 2004; Lahat & Talit, 2015). הספרות ממעטת לדון במסגרת מושגית כללית לרגולציה של שירותי הרווחה האישיים. יוצא דופן בהקשר זה הוא המודל המשפיע של איירס ובריתוויט (Ayres & Braithwaite, 1992) אשר יושם גם בתחומים אחרים, ונדון בו בהמשך.

על רקע זה מציעים מחברי המאמר הנוכחי מודל מושגי לרגולציה על כלל שירותי הרווחה האישיים. לשם כך נתמקד בספרות הדנה ברגולציה בשירותים הציבוריים והחברתיים במובן הרחב. לא נפתח את הדיון בהיבטים ובהגדרות הרבות של מושג הרגולציה (להגדרות ראו: Baldwin, Cave, & Lodge, 2012; Levi-Faur, 2011; Majone, 1994, 1997; Selznick, 1985). עם זאת נציין שהרגולציה על שירותי הרווחה מתמקדת בעיקר בהסדרים בירוקרטיים. זו רגולציה הבאה לידי ביטוי ברובה בתקנות ובהוראות מינהליות כפי שהן נגזרות מחקיקה ראשית (Goodship et al., 2004; Levi-Faur, 2011). יתרה מכך, בהקשר הספציפי של שירותי רווחה אישיים, מטרת הרגולציה, לצד הבטחת רמת שירות ראויה, היא להבטיח את האינטרס הציבורי באמצעות שמירה על הרווחה, על תנאי החיים ועל הטיפול הראוי של מקבלי השירותים, תוך הגנה עליהם מפני כל פגיעה (Daly et al., 2016; Furness, 2009).

ספרות הרגולציה מדגישה כמה היבטים בהקשר הספציפי של מקצוע העבודה הסוציאלית. ראשית, היא מציינת את תפקידו המרכזי של המדריך בפרופסיה זו. המדריך העוסק בהדרכה (supervision) במובנה המקובל בפרופסיה, מבקש גם הוא להבטיח שהשירותים יינתנו בצורה יעילה ואיכותית ומבחינה זו הוא מעין רגולטור. הוא עושה זאת באמצעות מגוון של כלים, ובהם ניהול הפעילות של המודרך, חינוכו והכשרתו תוך כדי עבודה, תמיכה בו והנעתו לעשייה מקצועית טובה יותר (Kadushin & Harkness, 2014). היבט נוסף הוא ניהול הסיכון כגורם המשפיע על עוצמת הרגולציה של העבודה הסוציאלית. לטענת מק-לפלין (McLaughlin, 2007), הסטנדרטיזציה הגוברת של העבודה הסוציאלית בבריטניה מתרחשת בסביבה חברתית המדגישה את הסיכון, את אי-האימון ואת הפחד. בהקשר זה, העובדים והמטופלים נתפסים הן כמְסַכנים והן כנתונים בסכנה. הסטנדרטיזציה של הפרקטיקה המקצועית היא ביטוי רגולטורי לחשש מפני סיכון זה ומשמעותה פעמים רבות היא הגבלה של מרחב שיקול הדעת של אנשי המקצוע (McLaughlin, 2007). מוקד שלישי עולה מההבנה הגוברת בחשיבות קולם של הפונים לשירותי רווחה (קרומר-נבו, אטיאס ובן-שמאי, 2002). ההבנה זו באה לידי ביטוי גם באפשרות לתת מקום למקבלי השירותים ומשפחותיהם להביע את דעתם ביחס לאיכות השירות ובהכרה בתרומתם לתהליך הרגולטורי. היא גם מצביעה על הצורך להסדיר את המנגנונים שיבנו את תפקידם של מקבלי השירותים ומשפחותיהם בהקשר זה.

אפשר להצביע על שלושה עקרונות שעולים מהספרות לגבי האופי הרצוי של רגולציה על שירותים חברתיים. על פי העיקרון הראשון רגולציה בכלל, ושל השירותים החברתיים בפרט, צריכה לשאת אופי גמיש, שקוף ומותאם. ברוח זו מציגים דוון ומרטין (Downe & Martin, 2007a) עשרה עקרונות לפיקוח על שירותים ציבוריים בבריטניה: (1) שאיפה לקדם שיפור; (2) התמקדות בתוצאות; (3) אימוץ נקודת המבט של מקבל השירותים; (4) התאמה למידת הסיכון; (5) עידוד הערכה עצמית מצד מנהלים; (6) שימוש בראיות חסרות פניות ככל האפשר; (7) חשיפת הקריטריונים ששימשו להערכה ושיפוט; (8) גילוי התהליכים שננקטו; (9) תשומת לב לתשואה ביחס לעלות הכספית (value for money), כולל זו של מערך הרגולציה עצמו; (10) לימוד תדיר מהניסיון (OPSR, 2003b: in Downe & Martin, 2007b: 219).

העיקרון השני דורש תשומת לב להשלכותיה השליליות של הרגולציה. כך למשל במחקר השוואתי על הרגולציה בבתי אבות באוסטרליה, באנגליה ובארצות-הברית, טוענים בריתווייט, מקיי ובריתווייט (Braithwaite, Makkai & Braithwaite, 2007) כי עיקר החשש הוא מהיווצרות של ריטואליזם של מנגנון הרגולציה (regulatory ritualism). ריטואליזם זה מביא עימו התנהגויות פנים-ארגוניות המעוותות את הפעולה הרגולטורית והפוגמות באופן אספקת השירותים, תוך שהן מקשות על המפקחים וספקי השירותים. לדוגמה, החוקרים מצביעים על דבקות בפרוטוקולים גם כאשר הם פוגעים בשירות; על יישום לקוני של החוק שאינו מקדם את רוח החקיקה; על רגולציה עודפת בדמותם של נהלים מיותרים; על הדגשת ניירת ומסמכים במקום טיפול באנשים; ועוד (Braithwaite et al., 2007, p. 221). חוקרים נוספים עמדו על "הצד האפל" של הרגולציה והציגו את הצורך לנהוג בזהירות בעיצוב המנגנונים המשרתים אותה (Brown & Calnan, 2011; Lahat & Talit, 2015) דווקא לאור החשיבות הרבה של פיתוח מנגנונים המגנים על אוכלוסיות היעד של שירותי הרווחה. לכן, השאלה כיצד אפשר לקדם רגולציה יעילה יותר המבטיחה את האינטרס הציבורי (Sened, 1997) מבלי להיקלע לריטואליזם אינה פשוטה בהקשר של רגולציה של שירותים חברתיים (Flemig, 2015). חוקרים מדגישים עוד את החשיבות של יצירת מערכת רגולטורית מידתית (right-touch approach) שכוונתה לאתר את הרמה הנדרשת של רגולציה על פי מידת הסיכון, לפי האופן שבו התחום מנוהל ולפי המשתתפים בו. לכן האתגר הוא למצוא את האיזון בין אסדרת-יתר לרגולציה חסרה (Bilton & Cayton, 2013).

העיקרון השלישי הוא חשיבות שילוב שחקנים וכלים כדי ליצור איזון ביישום מנגנונים רגולטוריים. כך לדוגמה הפירמידה המכונה רגולציה היענותית (responsive regulation) שפיתחו איירס ובריתווייט (Ayres & Braithwaite, 1992) מציעה מדרג של צעדי רגולציה, כך שבתחילת התהליך הרגולטורי אפשר לפעול בדרכים של

שכנוע ודיאלוג ו"לעלות" במעלה המדרג לצעדים כופים ומתערבים יותר בחיי פרטים, קהילות וארגונים, עד כדי ענישה (ראו דוגמאות לצעדים שאפשר לנקוט בלוח שבנספח) (Braithwaite, 2006). יש לציין את ההבחנה של בלאק (Black, 1996) שמתארת סוגים שונים של רגולציה. בקצה האחד רגולציה מסורתית (traditional regulation) שבה הממשל מופקד על קביעת הנהלים והפיקוח ועל יישומם. בתווך נמצאים סוגים שונים של רגולציה עצמית: (1) רגולציה הנגזרת מסמכות הממשלה (mandated self-regulation), אשר דורשת לעצב ולאכוף נורמות, המנוסחות לרוב במונחים רחבים, בתוך מסגרת שהיא מגדירה; (2) רגולציה עצמית הנתונה לסנקציה של המדינה (sanctioned self-regulation), אשר מאופיינת בכך שהגוף המפוקח מעצב את כלי הרגולציה, אך זו זקוקה לאישור הממשל; (3) רגולציה עצמית כפויה (coerced self-regulation) שבה הגופים המפוקחים עצמם מעצבים וכופים רגולציה על עצמם בעקבות "איומים" מצד הממשל שאם לא יעשו כך הממשל יעשה זאת במקומם; (4) רגולציה עצמית וולונטרית (voluntary self-regulation) אשר מאופיינת באי-מעורבות אקטיבית של המדינה, באופן ישיר או עקיף, בקידום הרגולציה. הבחנה זו של בלאק (Black, 1996) מאפשרת להבנות רגולציה המבוססת על תמהילים שונים של מעורבות המדינה ושל רגולציה עצמית, ועל תפקידם של בעלי עניין (Baldwin et al., 2012; Black, 1996; Braithwaite, 2006; Braithwaite et al., 2007). אולם במקרה של אוכלוסיות מקבלי השירותים בתחום שירותי הרווחה האישיים לא רצוי להישען רק על רגולציה עצמית (Furness, 2009).

העיקרון של שילוב שחקנים וכלים במנגנונים הרגולטוריים מתבטא גם במונח "רגולציה חכמה" (Smart regulation). גנינגהם וסינקלר (Gunningham & Sinclair, 1998) הציעו תפיסה זו, והיא יושמה במקור בתחום מדיניות איכות הסביבה. הרעיון המרכזי הוא להציע שילוב של כלים ומגזרים שיהיו מעורבים בתהליך הרגולטורי, וכך ליצור מסגרת מקיפה של רגולציה שאינה נשענת רק על "פיקוד ובקרה" (command and control). רגולציה הופכת מתהליך שמוגדר מלמעלה כלפי מטה באמצעות חוקים, נהלים ושליטה ריכוזית, לתהליך שמתבצע תוך שילוב שחקנים ושיטות אשר יחד אמורים להביא לתוצאות טובות ויעילות יותר בהיבט של שמירה על האינטרס הציבורי. מפתחיה של תפיסת הרגולציה החכמה מצביעים על חמישה עקרונות עיקריים לקידום סוג זה של רגולציה: (1) יש להעדיף שילוב כלים ושילוב מוסדות; (2) כדאי להעדיף צעדים פחות מתערבים; (3) כדאי ליצור פירמידה של אסקלציה (החמרה) כדי להשיג מטרות מדיניות; (4) יש להעצים משתתפים אשר עשויים לשמש רגולטורים תחליפיים; (5) יש למקסם הזדמנויות לתוצאות שייטיבו עם כל הצדדים (win-win). עם זאת, החוקרים מזהירים מפני ניסיון לשלב את כל הכלים יחד, כי חלק מהכלים עשויים להיות מנוגדים לאחרים. הם מציעים לבחון את הכלים וללמוד מהניסיון מה הם השילובים הנכונים.

לדוגמה: המדינה יכולה לדרוש מחברות לספק מידע על עצמן, המידע עשוי להוביל בנקים להימנע מלתת לחברות אלה אשראי, ולכן חברות ישנו את התנהגותן מראש מבלי שתידרש אכיפה ישירה (Gunningham & Sinclair, 1998).

המודל שיוצע במאמר הנוכחי מתבסס במידה רבה על שלושת העקרונות שהוצגו לעיל: המודל רגולטורי — (1) יישא אופי גמיש, שקוף ומותאם; (2) ייקח בחשבון את השלכותיה השליליות של הרגולציה, ולכן ייזהר מעומס רגולטורי; (3) יפעל לשילוב שחקנים וכלים ברגולציה כדי ליצור איזון בעומס תוך הבאת קולות רבים לתהליך הרגולטורי. המודל יוצר מסגרת רגולטורית שמתבססת על מגוון כלים ועל מגוון השחקנים אשר יכולים לקחת חלק בתהליך הזה ולתרום ליצירת מסגרת יעילה יותר, גמישה, מותאמת ואפקטיבית יותר, ולהימנע, ככל האפשר, מההשלכות השליליות של הרגולציה. בין השחקנים שיכולים לקחת חלק בתהליך הרגולטורי בנוסף לשחקני הממשל נכללים: קבוצות האינטרס והסנגור, גופים פרופסיונליים, מקבלי השירותים ומשפחותיהם, קבוצות שמקורן בחברה האזרחית ועוד (Baldwin et al., 2012, pp. 265-6; Gunningham & Sinclair, 1998).עם זאת, צריך להכיר גם בקושי הכרוך בתיאום בין השחקנים השונים (Baldwin et al., 2012) ואין לגרוע מחשיבות הפעולה של המדינה בתחום זה.

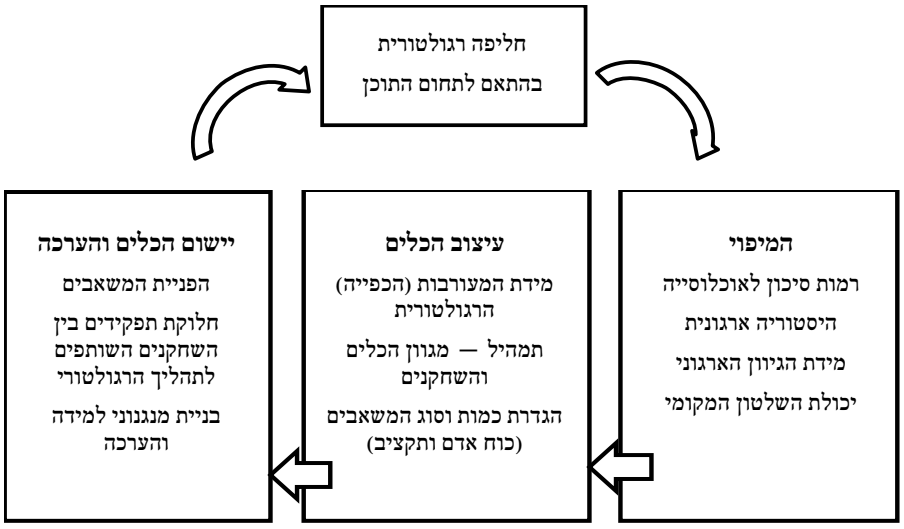
לסיכום, ייחודה של זירת שירותי רווחה כפי שהצגנו בפרק הראשון, והתובנות העולות מסקירת הספרות, מַצוונות לצורך להתייחס לרב-ממדיות של זירת שירותי הרווחה האישיים ולאתגר הרגולטורי שהיא מציבה. ברוח אמירתו של ברייטווייט — "סיבות שונות דורשות נשק שונה" ("Different causes require different weapons") (Braithwaite et al., 2007, pp. 313) נמליץ בהמשך על אימוץ גישה שלפיה שירותים שונים דורשים "חליפות רגולטוריות" שונות. המערך הרגולטורי הקיים היום במשרד הוא תולדה של התפתחות ארוכה שיצרה מעין שכבות ארכיאולוגיות (גל ובן-מרדכי, 2017; להט וטלית, 2012; Baldwin et al., 2012). אנו ממליצים לבחון היבטים תוכניים ומקצועיים לצד היבטים ארגוניים ומוסדיים גם יחד כדי ליצור מסגרת ברורה יותר של הפעולה הרגולטורית. עוד נציין את הייחוד הכפול של המודל המוצע. ראשית, אנו מיישמים רעיונות מהספרות שנסקרה בתחום של שירותים חברתיים ושירותי רווחה אישיים, דבר שלא נעשה עד כה למיטב ידיעתנו. שנית, אנו מבקשים להציע במודל עקרונות ליישום — לא רק מה לעשות אלא גם איך לעשות זאת.

2. "חליפות רגולטוריות": מודל מושגי ל'רגולציה מותאמת' לשירותי רווחה אישיים

המאמר הנוכחי מבקש כאמור לבחון כיצד יכול המשרד הממשלתי האמון על שירותי

רווחה אישיים לקדם תפיסה רגולטורית שתתאים לזירה המורכבת שבה הוא פועל. כפי שהצגנו לעיל, השאיפה היא להצביע על מודל שיאפשר להכיל את המורכבות, הגיוון ומרחב שיקול הדעת הדרוש מחד גיסא, ומאידך גיסא להציע היגיון שעליו אפשר לבסס תהליכי רגולציה מובנים השומרים על האינטרס הציבורי. לשם כך נציג להלן 'מודל לרגולציה מותאמת', המוגדר כך משום שהוא מציע תמהיל של רכיבי רגולציה

איור 1. מודל מושגי: 'רגולציה מותאמת' כמתווה לבחירת חליפה רגולטורית



שונים והתאמתם ליחידה המשרדית המפקחת.

איור 1 מציג את המודל לבניית החליפה הרגולטורית ההולמת את צורכי השירות המפוקח. במודל שלושה שלבים: שלב המיפוי, שלב העיצוב ושלב יישום הכלים וההערכה. בשלב המיפוי ממוקדת תשומת הלב באוכלוסייה, במאפייניה, בצרכיה וברמת הסיכון שבה היא נתונה. בשלב זה גם נבחנות ה"היסטוריה" של ספקי השירות, ומידת הגיוון הארגוני. ונבדקות הרלוונטיות והיכולות של השלטון המקומי לסייע לממשלה בהיבט הרגולטורי. בשלב השני, שלב העיצוב, נוצר התמהיל המתאים של הכלים הרגולטורים הנדרשים לאור המידע שנאסף בשלב המיפוי. בשלב השלישי מיושם התמהיל הרגולטורי תוך הגדרת חלוקת תפקידים ברורה בין השחקנים השונים. בשלב זה מתמסדים תהליכים של ניהול המידע שנאסף ודרכי הפצתו במעלה המבנה הארגוני של המשרד וכן כלפי מטה, לספקים וליתר גורמי השטח המעורבים. יש

להדגיש כי כדי לקדם את התהליך הרגולטורי על שלביו השונים, וברוח תפיסת המשילות מרובת השחקנים (Rhodes, 2012), חשוב במיוחד לשלב את השחקנים הרלוונטיים בכל שלב.

1. שלב המיפוי

בשלב זה אוספים וממפים את המידע הנדרש לבניית התמהיל הרגולטורי המתאים לשירות מסוים[2]. המודל מדגיש ארבעה היבטים שבחינתם עשויה לסייע בקבלת החלטות באשר לסדר העדיפות לפיתוח תוכנית רגולטורית:

1) **רמת הסיכון שבה נתונה האוכלוסייה.** מקובל כי ביחס לאוכלוסיות שונות מיישמים מכשירי מדיניות שונים בהקשר של מדיניות ציבורית (Linder & Peters, 1989; Schneider & Ingram, 1993) הדבר רלוונטי במיוחד לאוכלוסיות שאותן משרת משרד הרווחה. אלו קבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים שונים, החשופות לרמות שונות של סיכון, ויש להן יכולת שונה להביע את קולן ולעמוד על זכויותיהן. חלקן מוחלשות או מתקשות לבחון את טיב השירות ולדרוש שייערכו בו שינויים. לכן הרגולציה על השירותים שהן מקבלות מחייבת מעורבות ישירה ורבה של הרגולטור. כך לדוגמה לגבי אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית החוסים במעונות שבפיקוח המשרד. לעומתם, המקבלים סיוע בהשתלבות בעבודה נתונים ברמת סיכון נמוכה ויש להם יכולת להביע קול מחאה ואף לעזוב את השירות אם אינם מרוצים ממנו (Hirschmann, 1970) . במקרה זה נראה כי נכון יותר ליישם כלים רגולטוריים אחרים, שבהם המעורבות הרגולטורית פחות כופה ומאפשרת שילוב רב יותר של כלים.

2) **"ההיסטוריה הפיקוחית" של הארגונים** (Baldwin et al., 2012), כלומר טיב השירותים שסיפקו בעבר. מידע על כך, אף על פי שאפשר ורצוי בהחלט לבחון אותו כל העת, עשוי לסייע בעיצוב דפוסי הרגולציה. כך, הפיקוח על ארגונים שיש להם מנגנוני בקרה פנימיים והוכיחו בעבר כי רמת השירותים שלהם ראויה, עשוי לדרוש מעורבות נמוכה יותר מזו שתופעל כלפי ספקים שנדרשו שוב ושוב לתקן את מעשיהם. חשוב לציין כי אף על פי שהמרכיב של ההיסטוריה הארגונית יכול לסייע בעיצוב המתווה הרגולטורי, יש להעמידו לפרקים למבחן, ולא לקבלו כברור מאליו, שכן שינויים עשויים לשנות את איכות השירות.

3) **מידת הגיוון באופן אספקתם** של השירותים. בשירות שבו יש מעט ספקים, והם דומים

2 נקודת המבט שאימצנו במאמר היא נקודת מבטם של השירותים במשרד, ומטרת המודל לחזק את יכולתם ליצור מסגרת רגולטורית ברורה יותר. ואולם, לטעמנו המודל יכול לשמש גם מסגרות אחרות, כמו חשיבה של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית על האופן שבו הם רוצים לקדם תהליכים רגולטוריים ברשות המקומית.

במאפייניהם הארגוניים, קל יותר ליצור רגולציה יעילה. לעומת זאת, קשה יותר ליצור מעטפת רגולטורית בשירותים שבהם יש מגוון רב של ארגונים מבחינת הגודל והמגזר. במקרה זה כמות המשאבים הנדרשים לרגולציה גדולה יותר.

4) **מידת היכולת של השלטון המקומי לפקח**, לצד המשרד, על השירותים. פיקוח זה עשוי לתרום לחליפה הרגולטורית בעיקר בשירותים קהילתיים שפריסתם רחבה ומספרם גדול, כגון מרכזי יום לקשישים ומועדוניות לילדים בסיכון. המטרה כאן היא לנצל את היכולת המקצועית ואת ההתמחות שישנה ברבדים אחרים של מערך שירותי הרווחה ולרתום אותם לעשייה הרגולטורית כאשר הרשויות יכולות לעשות זאת. השלטון המרכזי יגדיר את הסטנדרטים ואת חלוקת התפקידים, ורצוי שגם יספק את כלי הבקרה. הצעה זו עולה בקנה אחד עם ספרות רגולציה חכמה (smart regulation) ומשילות משולבת (collaborative governance) (ראו: Ansell & Gash, 2008; Rhodes, 2012; Richards & Smith, 2002). נדגיש עוד שאף על פי שיש מקום לשחקנים נוספים בתהליך הרגולטורי, השלטון המקומי הוא שחקן ממשלי, המופקד בחוק על אספקת השירותים בתחום שירותי הרווחה האישיים, ובשל כך הסמכות הנתונה לו בהקשר הספציפי שונה מזו של השחקנים האחרים, העשויים גם הם לתרום לתהליך, ונדון בהם בהמשך.

2. שלב העיצוב

בשלב זה, על בסיס המידע שנאסף במיפוי, נקבעים תמהיל הכלים והמשאבים שייושמו ומידת המעורבות הרגולטורית הנדרשת. לעיתים, מעורבות רבה מדי של המדינה והגבלת שיקול הדעת המקצועי עלולות ליצור תגובות שליליות, כגון ניסיונות להתחמק ממילוי חלק מההנחיות הרגולטוריות ואף התעלמות מהן. לפיכך חשוב לשקול את **מידת הכפייה של המדינה**, או במילים אחרות, מה מידת מעורבותה הרצויה. בהקשר זה, כלים רגולטוריים שונים מבטאים רמות מעורבות שונות, ולכולם חשיבות בתהליך הרגולטורי. הכלים הרגולטוריים שבהם מעורבות המדינה ומידת הכפייה שלה גבוהה "פיקוד ובקרה" (command and control) והם באים לידי ביטוי בעיקר בתקנות ובנהלים, וכן בחוזים לרכישת שירותי רווחה המפרטים סטנדרטים ברורים של שירות המוטלים על הסַפָּק. כלים אלה כוללים לפעמים גם סנקציות ברורות ובהן צעדים קיצוניים במקרים חריגים, לדוגמה, סגירת מעון ונקיטת צעדים משפטיים כאשר התעללו בחוסה חסר ישע.

הרמה השנייה שלאחר הרמה המאופיינת במעורבות כפייה רבה, היא רמת המעורבות הבינונית, כלי רגולציה המאפשרים יותר שיקול דעת מקצועי, למשל כאשר הספק נדרש למסד נהלים ומנגנונים עצמיים של בדיקת איכות (May, 2007). ברמה

זו נמצאים, לדוגמה, כלים שהם תמריצים כספיים — חיוביים או שליליים — כגון: מענקים בגין מצוינות בשירות, שימוש גמיש בתקציב המוקצה, דרישה להשתתפות בהכשרות ובהדרכות של הצוות כדי לשפר את איכות השירות, ועוד. לבסוף, בקטגוריה זו נכללים גם כלים של ניהול מידע וידע העשויים לשמש מכשירים רגולטוריים, כגון פרסום ברבים של מידע על טיב השירות במסגרות המפוקחות, דיווח ברבים על תלונות ותחקירים, פרסום הפרקטיקות הטובות ביותר (best practices) וכיוצא באלה. אלו כלים המתאימים לסביבה ארגונית אשר מחייבת שימוש בידע מקצועי (Brown & Calnan, 2011; Forkby & Höjer, 2011). נציין עוד ששימוש בכלים אלו מחייב איסוף שוטף של מידע וידע. היכולת לאספם ולעבדם חיונית גם לראייה כוללת ברמה המחוזית והארצית, והיא בסיס ליכולת רגולטורית טובה. לכן יש למסד מנגנונים לאיסוף מידע וידע ולחזק את עקרון השקיפות. חשוב לציין כי פיתוח ידע ולמידה נעשה לא רק למטרות רגולציה אלא יש לו ערך בפני עצמו.

הכלים הרגולטוריים ברמה השלישית מתבססים על הרמה הנמוכה ביותר של מעורבות וכפייה מצד המדינה. אחריות המדינה עודנה בעינה, אך מתבטאת ברגולציה "רכה" (soft regulation), על שיקול הדעת של המפקחים ושל אנשי המקצוע בשדה, וכן על יכולת הלמידה הארגונית של השירותים החברתיים כפי שהיא נדונה בהרחבה בספרות (צבע ורוזנפלד, 2001; Carter, 2017; Coffey, Dugdill, & Tattersall, 2009; Laughlin & Sher, 2010; Sabah & Cook-Craig, 2010). בסוג זה נכללים גם כלים שבהם פעילים שחקנים אחרים בתהליך הרגולטורי. הדוגמאות לכלים מסוג זה רבות: "קו חם" למשפחות של מקבלי שירותי רווחה, תיבות תלונות או כתובות אינטרנט למתן מידע אנונימי, קבוצות מיקוד של מקבלי שירותים המקבלים זכות להבעת דעה ולשותפות בקבלת החלטות על טיב השירות, וכיוצא באלה.

בשלב זה, לאחר ההחלטה על מידת המעורבות הממשלתית הרצויה, ייבחרו הכלים המתאימים ויוגדר **תמהיל של כלים לצד מערך השחקנים** שעשויים לקחת חלק בתהליך הרגולטורי. בבחירת התמהיל מתקבלת החלטה גם על מה מפקחים, מי יפקח וכיצד אפשר להקים מערכת רגולטורית מדורגת אשר תאפשר יצירת רמות שונות של התערבות המדינה ככל שהתנאים ידרשו זאת. למשל, זה השלב שבו נקבע אלו מקרים הם בגדר "קו אדום", ומחייבים נקיטת הסנקציות המשמעתיות החמורות ביותר שבידי המפקחים. בהקשר זה אפשר להיעזר בבעלי מקצועות משיקים, ובהם אחיות, פיזיותרפיסטיות, תזונאיות וגורמים אחרים הבאים במגע עם מקבלי השירותים, ויכולים לתרום מידע על איכות השירותים, על איכות המתקנים ועל הדרכים לשיפורם. יצירת מנגנונים מובנים המאפשרים לשחקנים אלה להביא את קולם לרגולטורים ברמות השונות עשויה אף לצמצם את תופעת הבדידות של הרגולטור, שעליה הצבענו לעיל. חשוב עוד להדגיש

בהקשר זה שלא תמיד אפשר להפריד בצורה ברורה בין הרמות השונות וסוגי הכלים. אולם ההבנה כי אפשר להצביע על רמות שונות של פיקוח ואכיפה המתבססים על כלים רגולטוריים שונים, ורמה שונה של מעורבות וסנקציות, עשויות להאיר את אפשרויות הבחירה שבידי מעצבי המנגנונים הרגולטוריים.

שלב זה כולל גם את ההחלטה על **כמות וסוג המשאבים הנדרשים**, הן מבחינת כוח אדם והן מבחינת תקציבים. ההחלטה מושפעת מההחלטות הקודמות שהתקבלו, ממידת המעורבות ומתמהיל השחקנים והכלים שהוחלט שייעשה בהם שימוש. כך לדוגמה, החלטה על העברת סמכויות לפיקוח לרשויות מקומיות על אוכלוסיות בסיכון נמוך יכולה לצמצם את מספר המפקחים המופקדים על נושא מסוים והסבת מפקחים לפיקוח על מסגרות שנותנות שירותים לאוכלוסיות בסיכון גבוה.

3. שלב היישום

זהו שלב הקצאת המשאבים הנדרשים וחלוקת האחריות והסמכות לשחקנים השונים בהתאם למה שהוחלט בשלבים הקודמים. ראשית, יש לפעול **להפניית המשאבים** בהתאם לקבלת ההחלטות שהתקבלו בעניין בשלב העיצוב. שנית, יש ליישם את הנדרש כדי להבטיח את **חלוקת התפקידים** בין השחקנים השונים בתהליך הרגולטורי. כך למשל יש לפרסם את הגדרת תפקידו הרגולטורי של העובד הסוציאלי ברשות המקומית ולהביא לידיעת הציבור מהן דרכי יצירת קשר שתאפשרנה לקבל פניות של מקבלי שירותים על בעיות בשירות.

יש לציין כי המעורבות של שחקנים שונים בשלבים הקודמים מעניקה לגיטימציה לרגולציה ועשויה להקל את היישום. יתרה מכך, היא תספק למעצבי החליפות הרגולטוריות תמונת מצב שלמה יותר של המתרחש בשטח. ועוד, חלוקת התפקידים לשחקנים השונים צריכה לקחת בחשבון גם את החששות של חלקם מפני פגיעה בהם, למשל בשל החשש מפני אובדן ידע או צמצום מרחב שיקול הדעת הפרופסיונלי, וכן מפני העלות הכרוכה בקבלת אחריות על רגולציה של שירותים (Lahat & Talit, 2015). לבסוף, בשלב זה אמורים להיבנות מנגנוני ההערכה והלמידה ברוח הספרות העדכנית, המדגישה את תפקיד הרגולציה בהנהגת שיפור מתמיד באיכות השירותים. תהליכי הלמידה יהוו בסיס למשוב שיוביל לעדכונים בתוכנית הרגולטורית. במובן זה המודל דורש עדכון והתאמה לשינויים ואינו כלי סטטי.

לוח 1 מסכם את הנאמר עד כה ומציג את הקשר בין המאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה האישיים בישראל והאתגרים שהם מציבים בתחום הרגולציה לבין הדרכים שבהן המודל המוצע מבקש להתמודד עימם.

לוח 1: הקשיים והאתגרים המאפיינים את שירותי הרווחה האישיים ותרומת המודל המוצע להתמודדות עימם

מאפייני שירותי הרווחה	הבעיות והאתגרים	הפתרון שנותן להן המודל
הטרוגניות רבה	קשה להגדיר שפה אחידה	עבודת התכנון וההמשגה הנדרשת במודל תיצור שפה אחידה לכל הפחות בשירות הספציפי
	אי בהירות בתפקיד הפיקוח	איסוף המידע בשלב המיפוי יוצר תמונת מצב, ושלב העיצוב מגדיר תכנון ברור יותר של דרכי הפעולה
	חלוקת העבודה לא ברורה	המודל מחייב הגדרה של תפקידי השותפים בתהליך הרגולטורי
שיקול הדעת הפרופסיונלי	דורש שמירה על מרחב פעולה מקצועי עצמאי	מבטיח התאמה לתחום ומכיר בחשיבות הכלי של ביקורת עמיתים
	חשש מפגיעה בעצמאות העלול להוביל לאי שיתוף פעולה	שילוב אנשי מקצוע בתהליך התכנוני מגייס את המפקחים לתהליך
	בעייתי כאשר יש מחסור בידע מקצועי	התהליך הרגולטורי מתבסס על איסוף מידע והמשך למידה ממנו
"בדידות הרגולטור"	אחריות מרכזית ורבה על המשרד הממשלתי	המודל משלב גורמים שונים באופן פעיל ויזום ברשות המקומית, וגם גורמים שבעבר לא היו בולטים — משפחות, מקבלי השירותים, משרדי ממשלה אחרים, עמותות

מאפייני שירותי הרווחה	הבעיות והאתגרים	הפתרון שנותן להן המודל
שבי רגולטורי	סביבה מונופוליסטית — העדר תחרות (בית לחיים)	הבניית שיתוף פעולה עם גורמים שונים כחלק מהתהליך הרגולטורי: משרדי החינוך והבריאות; השלטון המקומי ועוד — עשויה לאפשר יותר מידע ושקיפות
	קרבה ותלות של המפקחים במפוקחים	הגדרה ברורה של תוכנית רגולטורית מחייבת ושל מדרג סנקציות שיצמצמו אפשרות להימנע מרגולציה ואכיפה כנדרש (הגדרת מצבי פעולה)
התמחות ופיצול לעומת כוללנות ומומחיות	עומס רגולטורי בשל שילוב מפקחים בתחומים שונים	הגדרה ברורה של שיתוף פעולה וחלוקת תפקידים עם גורמים אחרים תצמצם כפילות ועומס
	מחסור בראייה כוללת	איסוף ידע שייתן תמונת מצב כוללת על השירותים והעברתו לגורמים הרלוונטיים

לסיכום, נראה שהמודל נותן מענה לקשיים האינהרנטיים הנובעים מההטרוגניות הרבה של השירותים השונים בכך שהוא מאפשר בניית תמהיל התפור למידותיו של כל שירות. המודל גם שומר על מיקומו של שיקול הדעת המקצועי, שהוא מרכזי בעבודה סוציאלית. זאת ועוד, הבניית התמהיל מביאה לדיון משותף של המפקחים ושל שאר בעלי העניין ומרחיבה את מעגל השותפים לתהליך הרגולטורי, ובכך גם מצמצמת את "בדידות הרגולטור". הגדרה ברורה של תמהיל הכלים מאפשרת חלוקת תחומי אחריות, ויצירת בהירות שמקלה על העוסקים בתחום. בהירות זאת מאפשרת גם הפעלה מתואמת של מגוון כלים מעבר לפיקוח, וביניהם כאמור מדרג של סנקציות ותמריצים, תהליכי הכשרה ורכש. כך יוצר המודל מגנונים רגולטוריים מותאמים, מובנים מחד גיסא וגמישים מאידך גיסא.

ההנחה העומדת בבסיס המודל היא, כאמור, כי כל שירות צריך לפתח את החליפה המתאימה לו. החשיבה התכנונית היא של אנשי המקצוע העוסקים בתחום ושלהם בלבד, ולכן שילבנו דוגמאות בהקשרים שונים. אך לטעמנו אין להכתיב דרך פעולה הלכה למעשה, וגם הדוגמאות שהוצגו הן בגדר אילוסטרציה ראשונית בלבד.

אחרית דבר

המאמר הנוכחי מציע מודל מושגי לפיתוח תפיסה רגולטורית, שלטעמנו ניתנת ליישום בשירותי הרווחה האישיים בישראל. בגיבוש המודל, נעזרנו בספרות בתחום הרגולציה של שירותים חברתיים ובניסיון המצטבר בישראל. הטענה העולה מהמאמר היא כי ניסיון ליצור מודל אחיד לרגולציה של שירותי רווחה אישיים הוא בעייתי במובנים רבים, משום שייחודם של שירותים אלה והתפתחותם ההיסטורית והארגונית דורשת מסגרת של "רגולציה מותאמת" שבמסגרתה תיבנה "חליפת רגולטורית" מתאימה לכל שירות.

עיון במודל מלמד שיש בו יתרונות אך גם חסרונות. הוא עלול להיות פשטני ולא להקיף את מלוא המורכבות של שירותי הרווחה, והוא עלול גם לגרום לסרבול הרגולציה בהטלת חלק מהאחריות על שחקנים שאינם נציגי השלטון המרכזי. הוא אף עלול ליצור מגוון של כלים רגולטוריים, ומנהלים שאינם אמונים בהם דיים יתקשו לנהלו, ובכך ייגרם אי-סדר. אולם לדעתנו יתרונותיו עולים על חסרונותיו ותלויים בתכנון קפדני של תמהיל הרגולציה בטרם יישומה, בהשקעת משאבים ראויים וביישום נכון.

המודל מציג מסגרת ודגשים שראוי לבחון אותם. זהו כלי מתפתח, וייתכן שיותאם וישופר עם הניסיון. הוא מציע למעצבי הרגולציה נקודת הסתכלות חדשה ומעניק גמישות אך גם עקרונות יסוד. הוא דוחף לתכנון מקדים וגמיש המדגיש את הסביבה, את מגוון השירותים, את האוכלוסיות ואת השחקנים. הוא מדגיש את חשיבות המידע, הידע והלמידה, ונותן מקום מרכזי להיבטים הפרופסיונליים של זירת שירותי הרווחה האישיים. הוא מציע מנגנונים ברורים המאפשרים רגולציה מעמיקה שלצידה סנקציות ותמריצים. יתרה מזאת, המודל יוצר שפה משותפת שבה יוכלו גורמים שונים בתוך המערכת הסבוכה של שירותי הרווחה לדבר זה עם זה על דפוסי הרגולציה, ולא להיות נתונים לתפיסות עמומות שמובילות לעשייה רגולטורית חסרה.

נוכח השינוי בדפוסי אספקת השירותים יש צורך בראייה יותר מורכבת של רגולציה המעבירה את מוקד הדיון מעיסוק בשאלות דיכוטומיות — כגון, האם תפקיד המפקח צריך לכלול ייעוץ או בקרה? — לשאלה כיצד אפשר לבנות מנגנונים לאספקת שירותים טובים יותר ולהגנה על האינטרס הציבורי.

בימים אלה שוקדים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים על תורת הבקרה

והפיקוח של המשרד. מודל "הרגולציה המותאמת" שהוצג כאן עשוי לסייע בבניית מסגרת תפיסתית כוללת של רגולציה על שירותי הרווחה. יש להדגיש את חשיבות בעלי המקצוע ואת תחושת האחריותיות שלהם לתהליך הרגולטורי ולאיכות המערכת (Carter, 2017). עוד נציין כי כל ניסיון להבניית רגולציה צריך לעמוד על התועלות והעלויות הצפויות של השחקנים השונים תוך יצירת לגיטימציה והסכמה לפעולה הרגולטורית, אף אם לא באופן מלא, כדי להימנע מאי היענות למסגרת הרגולטורית (Lahat & Talit, 2015). לצד כל זאת, חשיבה שמחברת שחקנים שונים ומדגישה את נקודת מבט של מקבלי השירותים רצוי שתשמש נר לנגד עיניהם של מעצבי המדיניות. חיזוק היכולת של העוסקים במלאכה לצד התחשבות מתמדת בצורכי מקבלי השירותים תוביל לחיזוק היכולת הרגולטורית של המערכת כולה, ותסייע להעניק שירותים טובים יותר. הבטחת המוגנות של אוכלוסיות אלה עומדת בלב האינטרס הציבורי. חשיבה שאינה לוקחת בחשבון את מורכבות המערכת לצד מרכזיות בעלי המקצוע בזירת שירותי הרווחה האישיים עשויה להיות בעוכרנו. אני מקווים שהמודל אכן יתרום לחשיבה בתחומים אלה.

אף על פי שהמאמר הנוכחי עוסק בהקשר הישראלי, יש לבחון את התאמתו לזירת שירותי הרווחה האישיים במדינות אחרות, שכן חלק גדול ממאפייני זירת השירותים בישראל רלוונטיים גם לזירות שירותי רווחה אישיים במקומות אחרים בעולם.

מקורות

אסא, מ. (2012). הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל. **ביטחון סוציאלי, 90**, 51-79.

בניש, א. (2008). הצברה וגבולותיה: הפרטת תוכניות מרווחה לעבודה ובעיית כשלי הפיקוח. **משפטים, לח**, 283, חלק ג', 293-310.

בניש, א. (2012). שירותי רווחה במאה העשרים ואחת: מגמות ואתגרים. **ביטחון סוציאלי, 90**, 5-13.

גל, ח. ובן-מרדכי, ע. (2017). **משרד הרווחה מציב רף: מספק שירותים לרגולטור. שיטות רגולציה בתחום ההשמות החוץ-ביתיות**. עבודת סיום בקורס "פרויקט הגמר — תכנית הצוערים". בית הספר ע"ש פדרמן, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

ויסמן, מ. וסויה, ר. (2010). מחזור החיים של תכניות: השימוש ב"מודלים לוגיים" בפיתוח תכניות והערכתן. בתוך: מ. לוין-רוזליס ור. סויה (עורכות), **סוגיות בהערכה בישראל**. באר-שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

חובב, מ. (1998). **הפיקוח בשירותי הרווחה בישראל**. תל-אביב: צ׳ריקובר.

ינאי, א. (2006). **חוק שירותי הסעד, תשי״ח — 1958: האומנם יסוד ועורבה לרווחת האוכלוסייה?** (נייר עמדה). ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע״ש פאול ברוואלד.

להט, ל. וטלית, ג. (2012). אתגרי הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים. **בטחון סוציאלי, 90**, 81-120.

מבקר המדינה (2005). **דו״ח שנתי 55ב׳ לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003**. מספר קטלוגי 955-2005.

מבקר המדינה (2015). **משרד הרווחה והשירותים החברתיים — היבטים פיזיים של מסגרות רווחה חוץ-ביתיות**. דוח שנתי 65ג לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013.

מבקר המדינה (2017). **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים — ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה**. דו״ח שנתי 67ב לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015.

מדהלה-בריק, ש. וגל, ג׳. (2016). מיקור-חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות. מתוך: **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016** (עמ׳ 1-30). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מנדלקרן, ר. ושרמן, א. (2015). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור-חוץ. מתוך: י. גל-נור וא. פז-פוקס (עורכים). **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי** (עמ׳ 265-319). תל-אביב: הוצאת ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2012). **המפקח כמחולל האסדרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: גיבוש תפיסה והצעות ליישום**. סיכום עבודת ועדת ההיגוי בראשות מנחם וגשל.

משרד הרווחה (2013). **המשך יישום שיטת הרף במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: מסמך אסטרטגי**. משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומכון מיירס-ג׳וינט-ברוקדייל.

משרד הרווחה (2016). **רשימת הנזקקויות**. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (אין תאריך). **מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2016-2020**. האגף למחקר תכנון והכשרה.

צבע, י. (2010). **דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.

צבע, י. ומנזלי, א. (2016). **הצעה, צוות יישום מטה-מחוז והסדרת הפיקוח / צוות משנה למדיניות הפיקוח**. מסמך פנימי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

צבע, י. ורוזנפלד, י. (2001). כיצד הופכים שירותי רווחה לארגונים לומדים. **מפגש, 15**, 143-162.

קטן, יוסף (1996). ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים. בתוך: י. קטן (עורך). **שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות** (עמ׳ 13-55). ירושלים ותל-אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל והוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.

קרומר-נבו, מ., אטיאס, ע. ובן-שמאי, א. (2002). שגרת העבודה עם משפחות במצוקה עמוקה בשירותי הרווחה: קווי יסוד לדיון מקצועי. **חברה ורווחה, כ״ב**, 199-221.

שמיד, ה. (2012). דפוסי ניהול בארגוני רווחה. בתוך: מ. חובב, א. לונטל וי. קטן (עורכים). **עבודה סוציאלית בישראל**. (עמ' 309-334). תל-אביב: קו אדום והוצאת הקיבוץ המאוחד.

שפירו, ש. ופרומר, ד. (2008). **יישום שיטת הרף בפנימיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים**. מדינת ישראל — משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

שפירו, ש. ופרומר, ד. (2010). בקרת איכות בעידן של הפרטה. **ביטחון סוציאלי, 84**, עמ' 105-128.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*, 543-571. doi: 10.1093/jopart/mum032

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation*. Oxford, England: Oxford University Press.

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford, England: Oxford University Press.

Bilton, D., & Cayton, H. (2013). Finding the right touch: Extending the right-touch regulation approach to the accreditation of voluntary registers. *British Journal of Guidance & Counselling, 41*, 14-23. doi: 10.1080/03069885.2012.750273

Black, J. (1996). Constitutionalising self-regulation. *The Modern Law Review, 59*, 24-55. doi: 10.1111/j.1468-2230.1996.tb02064.x

Braithwaite, J. (2006). Responsive regulation and developing economies. *World Development, 34,* 884-898. doi: 10.1016/j.worlddev.2005.04.021

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

Brown, P. R., & Calnan, M. (2011). The civilizing process of trust: Developing quality mechanisms which are local, professional-led and thus legitimate. *Social Policy & Administration, 45*, 19-34. doi: 10.1111/j.14679515.2010.00751.x

Carter, D. P. (2017). Role perceptions and attitudes toward discretion at a decentralized regulatory frontline: The case of organic inspectors. *Regulation & Governance*. Advance online publication. doi: 10.1111/rego.12143

Coffey, M., Dugdill, L., & Tattersall, A. (2009). Working in the public sector: A case study of social services. *Journal of Social Work, 9*, 420-442. doi: 10.1177/1468017309342177

Daly, T., Struthers, J., Müller, B., Taylor, D., Goldmann, M., Doupe, M., & Jacobsen, F. F. (2016). Prescriptive or interpretive regulation at the frontlines of care work in the "three worlds" of Canada, Germany and Norway. *Labour/Le Travail, 77*, 37-71. doi: 10.1353/llt.2016.0029

Downe, J., & Martin, S. (2007a). Inspecting for improvement? Emerging patterns of public service regulation in the UK. *Environment and Planning, Government and Policy, 25,* 410-422.

Downe, J., & Martin, S. (2007b). Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public services. *Policy & Politics, 35*, 215-232. doi: 10.1332/030557307780712997

Flemig, S. (2015). New development: A game of responsibility? The regulation of health and social care professionals. *Public Money & Management, 35*, 169-171. doi: 10.1080/09540962.2015.1007716

Forkby, T., & Höjer, S. (2011). Navigations between regulations and gut instinct: The unveiling of collective memory in decision-making processes where teenagers are placed in residential care. *Child & Family Social Work, 16*, 159-168. doi: 10.1111/j.1365-2206.2010.00724.x

Furness, S. (2009). A hindrance or a help? The contribution of inspection to the quality of care in homes for older people. *British Journal of Social Work, 39*, 488-505. doi: 10.1093/bjsw/bcm146

Goodship, J., Jacks, K., Gummerson, M., Lathlean, J., & Cope, S. (2004). Modernising regulation or regulating modernisation? The public, private and voluntary interface in adult social care. *Public Policy and Administration, 19*(2), 13-27. doi: 10.1177/095207670401900204

Gunningham, N., & Sinclair, D. (1998). Designing smart regulation. In *Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance. OECD Global Forum on Sustainable Development*. Retrieved from http://www.oecd.org/dataoecd/18/39/33947759.pdf

Hirschmann, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G., & Travers, T. (1999). *Regulation inside government: Waste-watcher, quality police and sleaze-busters*. Oxford, England: Oxford University Press.

Kadushin, A., & Harkness, D. (2014). *Supervision in social work*. New York, NY: Columbia University Press.

Kotkas, T. (2010). Governing health and social security in the twenty-first century: Active citizenship through the right to participate. *Law and Critique, 21,* 163-182. doi: 10.1007/s10978-010-9071-0

Lahat, L., & Talit, G. (2015). Regulation of personal social services: The Israeli experience. *Social Policy & Administration, 49*, 335-355. doi: 10.1111/spol.12076

Laughlin, R. & Sher, M. (2010). Developing leadership in a social care enterprise: Managing organisational and individual boundaries and anxiety: An action learning approach to leadership development. *Organisational & Social Dynamics, 10,* 1-21.

Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the politics of regulation* (pp. 3-21). Cheltenham, UK: Edward Elgar

Levi-Faur, D. (2014). The welfare state: A regulatory perspective. *Public Administration*, *92*, 599-614. doi: 10.1111/padm.12063

Levin, L., & Hamama, L. (2013). Teaching a systematic and evidence-based approach in an ambivalent context: A case example from Israel. *Evaluation and Program Planning*, *36*, 136-144. doi: 10.1016/j.evalprogplan.2012.09.004

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, *9*, 35-58. doi: 10.1017/S0143814X00007960

Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics, 17*(3), 77-101. doi: 10.1080/01402389408425031

Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy, 17*, 139-167. doi: 10.1017/S0143814X00003524

May, P. J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance, 1*, 8-26. doi: 10.1111/j.1748-5991.2007.00002.x

McLaughlin, K. (2007). Regulation and risk in social work: The general social care council and the social care register in context. *British Journal of Social Work*, *37*, 1263-1277. doi: 10.1093/bjsw/bcl079

Munro, E. (2004). The impact of audit on social work practice. *British Journal of Social Work*, *34*, 1075-1095. doi: 10.1093/bjsw/bch130

Ponnert, L., & Svensson, K. (2016). Standardisation: The end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, *19*, 584-599. doi: 10.1080/13691457.2015.1074551

Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 33-48). Oxford, England: Oxford University Press.

Richards, D., & Smith, M. J. (2002). *Governance and public policy in the UK*. Oxford, England: Oxford University Press.

Rosen, A. (1993). Systematic planned practice. *Social Service Review*, *67*, 84-100. doi: 10.1086/603966

Sabah, Y., & Cook-Craig, P. G. (2010). Learning teams and VCoP's: Managing evidence and expertise beyond the stable state. *Research on Social Work Practice, 20,* 435-446. doi: 10.1177/1049731509339031

Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, *87*, 334-347. doi: 10.2307/2939044

Seeleib-Kaiser, M. (Ed.). (2008). *Welfare state transformations: Comparative perspectives*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Selznick, P. (1985). Focusing organizational research on regulation. In R.G. Noll (Ed.), *Regulatory policy and the social sciences* (pp. 363-367). Berkeley, CA: University of California Press.

Sened, I. (1997). *The political institution of private property*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

נספח 1: אסטרטגיות פעולה לשיפור ההיענות שמיישמים מפקחים, כפי שנצפו במחקר בבתי אבות באוסטרליה, בריטניה וארצות-הברית (Braithwaite et al., 2007)

אסטרטגיה	הליך
תזכורת	טפיחה על השכם של חבר צוות (עידוד) מזכירה מחויבות שבה מאמינים אך שנשכחה מלב
חיוב	שכנוע אדם שלא היה משוכנע כי היענות תיטיב עם הדיירים
הצגה	המפקח מציג כיצד אפשר לעשות משהו שמקדם את יכולת ההיענות, שכן ייתכן שאותו האדם איננו יודע כיצד לעשות זאת
טיפול או סידור	המפקח מטפל במשהו בעצמו (למשל, משחרר דייר שרוסן)
פרט לא כשיר	דיווח לגוף מקצועי האחראי על הרישוי כי אדם מסוים אינו כשיר — משהה או שולל את הרישיון
בית אבות לא כשיר	השהייה או שלילה של הרישיון לבית
הגנה על דיירים עתידיים	איסור על קבלת דיירים חדשים עד לתיקון הבעיה
שינוי ניהולי	יוזם שינוי ניהול או מכירה של בית האבות ובכך מאותת על עליית מדרגה בפירמידה הרגולטורית
מבייש — shames	לא מקבל אי-היענות
חשיפה	מדווח לציבור על אי-ההיענות באתר האינטרנט או על גבי לוח המודעות בבית האבות ופוגע במוניטין הארגון
פרסים	מברך על שיפור
הרתעה	מטיל עונש
מצביע על סיכוי להסלמה	מצביע על אפשרות להתקדם במעלה מדרג הסנקציות, כאשר יש איום בשלב זה
התשה	ממשיך לחזור פעם אחר פעם עד שמעורר רצון לפתור את הנושא ולו כדי להיפטר מהמפקח
שינוי בהקצאת משאבים	נמנע מהטלת סנקציות רק אם יש שינוי בחלוקת המשאבים
קבלת אחריות מרצון מיד	הצגת שאלה הגורמת לאיש מקצוע לקבל עליו את האחריות לטפל במשהו מיד

אסטרטגיה	הליך
קבלת אחריות מרצון בתוכנית של תיקון	הצגת שאלה נכונה מסייעת בגיבוש תוכנית ארוכת טווח שבצידה קבלת אחריות על שיפור המצב
ניתוח שורש הבעיה	הצגת שאלה נכונה המסייעת להגיע לתובנה עמוקה בדבר שורש הבעיה
שאיפה לשיפור תמידי	הצגת שאלה נכונה החושפת את הרווח שבמחויבות מתמדת לשיפור
גורמים להתייעצות	הצגת שאלה נכונה המשכנעת לשכור שירותי ייעוץ
המרצת דיוני הבית לשם פתרון בעיות	הצגת שאלה נכונה המהווה זרז ליזום דיונים במסגרת מפגש צוות או פורום אחר לשם פתרון בעיות
למידה על בסיס לולאה משולשת	מפקח מפיץ למידה יצירתית מטעויות מהיבט אחד להיבט אחר במתקן או ממתקן למתקן
חינוך	מספק הדרכה במקום
בניית מסוגלות עצמית	מסייע להנהלה ולצוות לראות את החוזקות שלהם עצמם
פרסים ומענקים	תומך, או מעניק לבית האבות או לצוות פרס או מענק
העצמה/הסמכה	מסמיך מעין "מקדמי היענות" מתוך הארגון תוך שימוש באסטרטגיות שהוצגו לעיל, המעניקות להם תפקיד מנהיגותי בהקשר זה בארגון
עידוד מקדים	בית האבות פותר את הבעיות לפני הגעת המפקח כדי להקדים את השימוש באסטרטגיות שפורטו לעיל
המרצת מעורבות של גורם שלישי באסטרטגיות לעיל	פנייה לארגון סינגור, לארגון שמעניק הגנה משפטית, לבעל מניות, לבנק למשכנתאות, לתקשורת, לעמותה לנזקקים, לעורך דין נזיקין, לנציב תלונות הציבור, למועצת התושבים, לקרובי משפחה

מקור: Braithwaite et al., 2007, p. 306-307. הלוח מבוסס על 157 ראיונות עם מפקחים שערכו החוקרים בנושא רגולציה על בתי אבות.