

כשהשטח רחוק מהמטה:

תובנות ממחקר חדש על יחסי מטה-שטח בארגונים חברתיים

NGO Mission Success :The Field Office Perspective by Patsy Kraeger
Arizona State University, School of Public Affairs, 2011

קראה וסיכמה: ד"ר מיכל רום, ינואר 2014

תקציר

לא אחת מאמצים ארגוני חברה אזרחית מודל פעולה שבו יחידת מטה אחת מרכזית מפעילה במקביל מספר יחידות שטח, הפזורות במקומות שונים, ונמצאות במרחק פיזי מן המטה. במצב כזה, ראוי לבחון מעת לעת את מערכת היחסים המתקיימת בין יחידת המטה לבין יחידות השטח, תוך התייחסות למאפיינים הייחודיים של יחסי מטה-שטח בחברה האזרחית ובמגזר השלישי.

מסמך זה מציג מספר תובנות בנושא זה כפי שהן עולות ממחקר חדש שנערך לאחרונה, במטרה לזהות את הגורמים התורמים להצלחת יחידות השטח של ארגון שלא למטרת רווח. המחקר מבוסס על מתודולוגיית ניתוח מקרה (case study) במסגרתה נבחנו דפוסי פעולתו של ארגון NGO בינלאומי בתחום הגנת הסביבה והטבע, ומערכת היחסים המתקיימת בין המטה שלו, המצוי בארה"ב לבין 16 מסניפיו הממוקמים באמריקה הלטינית.

התובנות המוצגות במסמך לקוחות הן מסקירת הספרות שערכה כותבת המחקר, והן מפרקי הממצאים של מחקרה. משני כיוונים אלו מאיר המסמך זרקור על רמת המורכבות הייחודית שאופיינית ליחסי מטה שטח בארגונים חברתיים, ועל הקונפליקט המובנה ביחסים שבין יחידות השדה של הארגון עם הסביבות שבתוכה כל אחד מהם פועל.

בין הנושאים המתוארים במסמך: אפיון סוגי המתחים המתקיימים בין יחידות שדה לשטח במגזר השלישי; תיאור הקושי להגדיר ולמדוד הצלחה של ארגון חברתי הפועל בתנאים אלו; חשיבותם של ההבדלים בין נקודות המבט של המטה ונקודת המבט של יחידות השטח, והשפעתו של ההבדל על הצלחת הארגון; תיאור ההבדל בין התפיסות של אנשי השטח ואנשי המטה; ועוד. ממצאי המחקר עצמו מלמדים כי הצלחת הארגון והצלחת יחידות השטח תלויים בעיקר במידת הרגישות התרבותית, ברמת המחויבות של הארגון לקהלי היעד שלו, וביכולתו לתת כבוד לשחקנים בזירה המקומית ולבנות איתם שותפויות יעילות.

כללי

מחקר שנערך במסגרת עבודת דוקטורט שנכתבה באוניברסיטת אריזונה, נועד לבחון את הגורמים שנקשרים להצלחה של ארגוני NGO אשר פועלים באופן מבוזר, כלומר שיש להן יחידת מטה המרוחקת מיחידות השטח של הארגון. המקרה המתואר במחקר הוא של ארגון בינלאומי בשם The Nature Conservancy הפועל לטובת הגנת הסביבה והטבע, והמקרה שנבחן בו הוא של עבודת הארגון ב-16 ממדינות אמריקה הלטינית. בהתאם לכך ההיבט המרכזי שעולה מהמחקר נכרך בסוגיית ההבדלים הבין תרבותיים והבין מדינתיים שבתוכם מתקיימת מערכת היחסים בין המטה לבין השטח בארגון זה.

על המחקר: תיאוריה ומתודולוגיה

המסגרת התיאורטית למחקר שואבת מתחום של תרבות ארגונית ומבוססת על מודל המדגיש את סוגיית הרב תרבותיות ואת חשיבותה להצלחת הארגון (Hofstede, 1980). הייחודיות של המחקר היא בדגש שהוא שם על הגדרת ההצלחה מנקודת המבט של יחידות השטח, בניגוד לספרות שבוחנת הצלחה בעיקר מנקודת המבט של המטה, זה שממוקם לרוב במדינות מערביות ומנוהל מפרספקטיבה אנגלו-אמריקנית.

מושג ההצלחה הוגדר במחקר באמצעות גישה רב ממדית ונמדד באופן יחסי לתרבות של המדינה המארחת ולמרחק בינה לבין התרבות הארגונית של יחידות השטח (השלוחות הזרות).

המידע נאסף על ידי שאלונים שהועברו באימייל למנהלי יחידות השטח, וכן באמצעות ראיונות שנערכו עם מנהלים מהמטה ועם מנהלים מיחידות השטח. יחידת הניתוח העיקרית היא יחידות השטח, כאשר בפועל נעשתה השוואה בין האופן שבו הדברים נראים למנהלים במטה לעומת מה שמספרים המנהלים בשטח (עמ' 13).

שאלת המחקר היא: אילו גורמים תורמים להצלחת יחידות השטח בהשגת מטרותיהן? התשובה ניתנה על ידי ניתוח משתנים משלוש קבוצות: טכניקות ניהול שנקטו בשדה, מאפיינים של התרבות של המדינה המארחת, ומאפיינים של הממשל במדינה המארחת.¹

¹ שלוש שאלות המחקר היו (עמ' 10):

1. מהו הקשר בין השגת מטרות הארגון בשטח והשפעות התרבות המקומית על העובדים בשטח?

תובנות מתוך סקירת הספרות על יחסי מטה-שטח

Place may make a difference in the success of the organizational mission. (p. 13)

חשיבות היחידות שבשטח נעוצה בעובדה שהן אלו שאחראיות למימוש/יישום המשימה של הארגון, ולכן עולה שאלת ההצלחה של הארגון ושל יחידות השטח ובפרט מה נחשב הצלחה (של הארגון ושל יחידות השטח), ואיך מודדים אותה.

העלייה המטאורית במספר הארגונים החברתיים, העובדה שהם הולכים ומחליפים את המדינה בהקשרים מסוימים, והאופי של עבודתם שבמהותה מקדמת שינוי ודורשת תיאום בין גורמים רבים שפועלים על פי עקרונות שונים, מעלים לדיון בנוסף גם את סוגיית הדיווח (accountability): למי מדווחים, על פי מה, ואיך². בנוסף, מאפיין מוכר של ארגונים חברתיים הוא שיש להם ריבוי של בעלי עניין שיוצרים לכל הפחות ריבוי של משימות ומטרות או לפחות עמימות ביחס אליהן, ומצב זה מוסיף למורכבות של סוגיית הדיווח וגם של סוגיית ההצלחה (מי מודד, איך מגדירים, מה נחשב הצלחה).

מכיוון אחר, כדי שהארגון החברתי יוכל לזכות בלגיטימציה בשדה שבו הוא פועל, נציגו בשטח צריכים להפגין פתיחות ומוכנות ללמידה של התרבות החדשה במקביל לניסיון שלהם לבצע את המשימה שמטעמה הגיעו. זו עוד סיבה לכך שחשוב להתמקד ביחידות השטח.

עם זאת, כדאי לשים לב שלרוב ארגוני NGO מגיעים לשטח עם מטרה ברורה לשנות אותו, ומכאן למעשה נפתח הפתח לקונפליקט מובנה ביחסים שבין יחידות השדה של הארגון עם סביבתם הכוללת: מחד המטה של הארגון לו הם מדווחים, מאידך סביבת השטח שבתוכה הם פועלים. בהקשר זה אפשר להבין מדוע בין הקשיים המרכזיים של ארגוני NGO ניתן למצוא סוגיות שקשורות לעמימות בהגדרת המטרות, ולסטנדרטים סותרים של מדידת הצלחה. " NGO's have too many bottom lines" (עמ' 24) ויש לכך השלכה ישירה על אופן התפקוד של הארגון על יחידותיו השונות. בהקשר זה מזכיר Lewis (2001) שני מודלים לניהול פנימי של NGO שמנסים להתמודד בצורות שונות עם אתגרים אלו, ובפרט הקושי לעמוד ביעדים שונים של המטה ושל משרדי השטח (עמ' 24).

-
2. כיצד מנהלים במטה מגדירים את הצלחת יחידות השטח ומהם הגורמים להצלחה הזו?
 3. כיצד מוגדרת הצלחה מנקודת מבטם של מנהלי השטח? מהם הגורמים להצלחה בעיניהם?

² Covey, 1995; Edwards, 1997; Florini, 2000; Lindenberg & Bryant, 2001.

אולם את שניהם הוא מבקר בטענה שהם צרים מדי, ומתאימים רק לסוג אחד של NGO's ששייכים ל- aid industry בעוד שבפועל יש סוגים רבים, עם מטרות מגוונות, לא רק ארגוני סיוע.

גישה אחרת שמתמקדת פחות בסוגיית המטרות ויותר במערכת היחסים הניהולית הפנימית של NGO's היא של החוקר Suzuki (1997). הוא מדגיש באופן מיוחד את המתחים הקיימים בין יחידות השטח לבין המטה, וטוען כי לרוב המטה נוטה להיות מרוחק פיזית מהשטח, ומכוון למאמצי גיוס כספים, בעוד שיחידות השטח המקומיות עסוקות יותר במערכות יחסים עם הקהילה המקומית, והטמעה של תכניות ההתערבות בשטח. המחקר של סוזוקי השווה ארבעה ארגוני NGO שיש להם יחידות שטח בתוך אותה מדינה, באמצעות ראיונות עם אנשי הארגון. ממצאיו מלמדים על שלושה סוגי מערכים של מתחים המתקיימים בין יחידות השדה לשטח:

1. ניהול הארגון לעומת הטמעת פרויקטים – נובע מהצורך לדווח לתורמים תוך כדי ניסיון לאזן בין הטמעת הפרויקטים ושמירה על מערכת יחסים מיטיבה עם המוטבים

2. גיוון לעומת דמיון – אנשי הארגון פועלים יחד כדי להשיג מטרות משותפות אולם בדרך עשויים למצוא את עצמם עובדים על משימות מנוגדות

3. גמישות לעומת יציבות – התורמים מכתיבים כללים נוקשים לטובת מדידת הצלחה ודיווח, בעוד שבשטח המציאות היא נזילה ומבולגנת ולא מאפשרת לבנות מערכות יציבות

סוזוקי טוען כי בניית הקשר בין השטח למטה צריך להתמקד במתחים הקיימים ביניהם, ולא לראות את הקשר הזה כעוד מערכת יחסים בין ארגונית. לטענתו צריך לפתח אסטרטגיות שיאפשרו לצמצם את המתחים הללו, במקום לבחון את הארגון במונחים של הצלחה. עם זאת, כותבת המחקר הנוכחי מנסה להתחשב במתחים אלו בבואה לבנות מדדי הצלחה של הארגון אותו היא חוקרת.

מזווית אחרת, הדיון בסוגיית ההצלחה של הארגון בהקשר של המתח בין מטה לשטח מתורגם למונחי תשומות לעומת תפוקות (Input vs output), כלומר שמנקודת המבט של המטה, עמידה ביעדי הארגון היא סוג של תשומה (input) בעוד שמנקודת המבט של השטח, ההגדרה של הצלחה ביעדים היא למעשה התפוקה (output).

גם הספרות שמגדירה השגת מטרות של NGO's במונחים של יכולות ארגוניות, מתייחסת לא מעט לקונפליקט בין בעלי עניין פנימיים וחיצוניים של הארגון (Sahley 1995). בתוך כך, נראה כי הפרספקטיבה של המטה, שמדגישה דיווח והצלחה ארגונית זוכה להתייחסות מועדפת, בעוד שהפרספקטיבה של יחידות השדה, מוצגת פחות וגם אז היא מתוארת בעיקר מכיוון הצורך בשיתוף פעולה שלהם עם מוטבים של הארגון בקהילה שבתוכה הם פועלים (Lewis, 2001). הכותבת טוענת

כי צריך לפתח עוד את הדיון בניהול משתף (participatory management) משום שמכאן אפשר יהיה להשמיע באופן ברור יותר את קולם של יחידות השדה, בכלל ובפרט ביחס לפעילויות הארגון ולתוצרי הפרויקטים לו, ולשאלה האם הם אכן אלו הצליחו ליצור שינוי משמעותי ובר-קיימא.

עוד על ההבדלים בין שטח למטה אפשר ללמוד גם מכיוון התפיסות הניהוליות הקיימות בארגונים: בהמשך לממצאי המחקר של Stark Biddle (1984) שמלמדים כי עובדים בארגוני NGO רואים את עצמם נבדלים מעובדים בארגונים אחרים בכך שהם מדגישים יותר ערכים של גמישות ואידיאולוגיה, נראה שיש לקחת מאפיין זה בחשבון כשמודדים הצלחה של הארגון מנקודת המבט של אנשי השטח לעומת המטה. הטענה היא שאולי השטח תופס את האידיאולוגיה והגמישות כגורמים מרכזיים בהצלחה של ארגוני השטח, בעוד המטה תופס את הניהול הבירוקרטי את הסדר והארגון כגורמי הצלחה ארגוניים.

ענין זה מתחבר לטענות של Suzuki (1997) לגבי המתחים הפנימיים בין מטה ושטח, והשפעתם על ריבוי השורות התחתונות של הארגון, על התרבות הארגונית שלו, על דרכי המדידה ועל ההישגים האישיים והמערכתיים.

לטענת הכותבת, סוגיות אלו כמעט ולא מתוארות בספרות, וחבל שכך. היא קוראת לשינוי בתפיסה ולהכרה במתחים הפנימיים ובקשיי התקשורת המבוססים על הבנה שונה של מושג ההצלחה. בהתאם לכך אנשי השטח והמטה צריכים להיות פתוחים לבסס ביניהם שיתוף פעולה ופתיחות לטובת השגת מטרות הארגון. לשם כך, צריך להבין שאי אפשר להסתכל על הצלחה רק מנקודת המבט של המטה, כפי שנהוג לרוב לעשות.

הבדל נוסף בין נקודת המבט של השטח והשדה מתואר גם ביחס לתפיסה של מושג השינוי: במחקר אחד (Dibella, 1992) התברר למשל שאנשי השטח תופסים שינוי ארגוני שהוטמע על ידי המטה כניסיון לרכז כוח בידי המטה, בעוד שאלו התכוונו בכלל לסייע לקידום התפיסה האזורית (promote regionalization). במקרה אחר, שינוי ארגוני התבצע מנקודת מבט שהדגישה צרכים ותפוקות של הארגון, והובילה לסגירה של יחידות שטח, ולדרישה מאנשי השטח להפעיל גישה "אנליטית יותר" (Lindenberg and Bryant, 2001). גם ההשפעה הדרמטית של התפתחויות טכנולוגיות מתקבלת באופן שונה אצל השטח ואצל המטה – לכאורה הטכנולוגיה אמורה לאפשר להם לצמצם את הפער, אולם בפועל אנשי השטח לעיתים תופסים את השינויים הטכנולוגיים ככאלו שמסייעים למטה לרכז את הכוח בידיהם, ושוללים מהם את הגמישות ואת הייחודיות של פעולת משום שהם מגבירים את הבירוקרטיזציה של הארגון (לדוגמא הדו"חות שאנשי השטח נדרשים למלא לטובת התורמים).

לסיכום, הטענה העיקרית שעולה מקריאת הספרות היא שהגיע הזמן לבחון גם את נקודת המבט של השדה כשמודדים הצלחה של הארגון, ולא להתמקד רק במושגים הניהוליים האנליטיים שמוכתבים מלמעלה. במונחים של המחקר הנוכחי המשמעות היא למדוד הצלחה גם בעזרת מדידת התשומות והתפוקות של הארגון, כלומר היכולת הארגונית של המטה לתמוך בעבודת השדה, ולקיים מערכת יחסים משתפת (עמ' 37). עם זאת, נראה כי השאלה איך עושים זאת, כלומר איך מודדים הצלחה מנקודת המבט של השדה נותרה עדין פתוחה. המחקר הנוכחי מנסה בין השאר להציע תשובה אחת אפשרית לאתגר זה (עמ' 38).

אז מה משפיע על הצלחת יחידות השדה של הארגון?

המחקר מתמקד בעיקר בנושא התרבות הארגונית, ותולה את הצלחת הארגון והצלחת יחידות השטח ברגישות התרבותית, ברמת המחויבות שלו לקהלי היעד של הארגון, יכולתו לתת כבוד למקומיים ולבנות שותפויות מקומיות יעילות. באופן ספציפי יותר, ובגלל מושא המחקר, עולה כאן השאלה על התרבות האמריקאית ועד כמה היא משתלטת על הארגון ומניחה שבכל חלקיו שולטת התפיסה הניהולית שמאפיינת את המטה. מהצד השני, השאלה היא עד כמה התרבות של המדינה המארחת את הארגון כלומר את יחידות השדה שלו, מאפשרת ליחידות אלו לפעול בתוכה, למרות הפער התרבותי ביניהם.

במסגרת המחקר נבחנו טכניקות הניהול שמפעילים מנהלי יחידות השדה בארגון. הכוונה לאפשרות שעמדה בפניהם לעבור אימון/הדרכה תרבותיים, אימון תקשורת, והמידה שבה מבנה יחידות השדה נקבע על ידי המטה בניגוד למידת החופש של יחידת השדה חופש לבחור את האופן שבו היא פועלת. ב"חופש בחירה" הכוונה היא לאפשרות של מנהלי השטח לנהוג בסוגיות מקומיות לפי שיקול דעתם, להגדיר את טווח הפעילויות שלהם, להחליט לגבי האדמיניסטרציה של היחידה שבראשה הם עומדים, לגבי האזור הגאוגרפי שבו הם פועלים ולגבי אפשרויות המימון.

בין הגורמים שנבחנו במחקר כמפתחות להצלחה מפרספקטיבה של השטח נמצאים לפיכך ממדים שונים של התנהגויות ויכולות אלו ביניהם היכולת לעבודה בשותפות, היכולת לקבל החלטות עצמאיות, היכולת לבנות שותפות אסטרטגית, מידת ההכרות עם התרבות המקומית, רמת האימון לתקשורת בין-תרבותית שעברו המנהלים בשטח, ועוד. כל אלו נמדדו באמצעות שאלונים וראיונות.

סיכום ממצאי המחקר: מה למדנו על יחסי מטה-שטח?

עיקר הממצאים של המחקר מתייחסים להבדלים הבין תרבותיים והבין מדינתיים שבתוכם ממוקמת מערכת היחסים הספציפית שנמדדה במחקר בין השטח לבין המטה. למשל חשיבות של בניית יחסי אמון, מתן כבוד לתרבות המקומית והתנהלות אחראית מצד יחידת השטח, ומנגד מצבים של יחס עוין מהממשלה המקומית, כגורמים המשפיעים על מידת ההצלחה של יחידת השטח.

בנוסף למאפיינים של התרבות הקולטת והתרבות השולחת של הארגון, עלו במחקר גם כמשפיעים על מידת ההצלחה גם המאפיינים של המנהלים המקומיים, כלומר האנשים שנשלחים לעמוד בראש יחידת השטח של הארגון. אלו צריכים להיות מסוגלים לעבוד בשיתוף פעולה ותוך עבודת צוות, ולדעת ליצור שיתופי פעולה אסטרטגיים. סיכויי ההצלחה של יחידות השדה יעלו ככל שמנהלי היחידות בשטח יהיו יותר החלטיים, ייקחו אחריות על מעשיהם ועל השלכותיהם, וידעו לבנות יכולות ארגוניות ליחידה. המחקר מצביע על תכונות אופי שרצוי שיהיו למנהלי היחידות, משום שהן מעלות את סיכויי ההצלחה של יחידת השטח: אומץ, בעל חזון ויכולת עשייה, וחדשנות.

ממצאי המחקר מלמדים כי במקרה שנבחן, מנהלי השטח מרגישים כי המטה כן מאפשר להם גמישות ניהולית, וכי המטה גם תומך בפעולה עצמאית שלהם. מנגד הם מרגישים שיש להם מידה של השפעה על התכנית האסטרטגית של הארגון שמתגבשת במטה.

לסיכום נראה כי ממצאי המחקר הנוכחי לא הצליחו להוכיח באופן סטטיסטי את ההשפעה של התרבות המקומית והלאומית בשטח על מידת ההצלחה של הארגון. ההשערה של החוקרת היא שהדבר קשור מצד אחד לגודל המדגם שהוא קטם יחסית, ומצד שני גם ליחסי הכוח ששוררים במקרה הנבחן כאן בין התרבויות הנדונות כלומר התרבות הארגונית שהיא אמריקאית באופייה ולכן דומיננטית יותר מאשר התרבות המקומית. למרות זאת, המחקר תרם לטענתה בהעלאת הנושא לדיון ובהדגשת חשיבות הפרספקטיבה של השטח ביחס למדידת הצלחתם של ארגונים חברתיים.

מסקנות המחקר מעלות את החשיבות שביישום הערכה משתפת בארגונים חברתיים, ולא רק מדידה של הצלחה באמצעות תוצרים ותפוקות; את הצורך לבחון גם את המרחק התרבותי ובכלל שמתקיים בין יחידות השטח ליחידת המטה כאשר מודדים הצלחה של ארגון חברתי; ואת החשיבות שיש למאפיינים של אנשי הארגון המשרתים אותו בשטח, ובפרט מידת הגמישות שלהם והאופן שבו הם משתמשים בה בסגנון עבודתם הניהולית ובכלל.

רשימת מקורות

Covey, J. (1995). Accountability and effectiveness in NGO policy alliances. *Journal of International Development*, 7(6), 857-867.

Dibella, A. (1992). Planned change in an organized anarchy: Support for a postmodernist perspective. *Journal of Organizational Change Management*, 5(3), 55-65.

Edwards. M. (1997). Organizational learning in non-governmental organizations: What have we learned? *Public Administration and Development*, 17, 235-250.

Florini, A.M. (Eds.) (2000). *The third force: The rise of transnational civil society*. Washington, DC: The Carnegie Endowment for International Peace.

Lewis, D. (2001). *The management of non-governmental development organizations*. London and New York: Routledge.

Lindenberg, M. & Bryant, C. (2001). *Going global: Transforming relief and development*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, Inc.

Stark Biddle, C. (1984) *The Management Needs of Private Voluntary Organisations*. Washington DC: US Agency for International Development

Suzuki, N. (1997). *Inside NGOs: Learning to manage conflicts between headquarters and field offices*. London: Intermediate Technology Publications.