



מדינת ישראל
משרד הרווחה
והשירותים
החברתיים



אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה

הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים



מוטי טליאס

מכון צפנת למחקר, פיתוח ויעוץ ארגוני

מסמך זה אינו מבטא את עמדתו הרשמית של משרד
הרווחה והשירותים החברתיים

מסמך זה וכן מסמכי מדיניות נוספים, נמצאים באתר
www.molsa.gov.il אודות « תכנון ומדיניות
רווחה » סקירות וניירות עמדה

ירושלים, תשרי תשע"ג, אוקטובר 2012

תוכן העניינים

עמ'

5	תקציר מנהלים
6	מבוא ורקע
8	מבנה המסמך
8	מתודולוגיה
10	כמה הערות קודם להצגת ממצאי המחקר
11	פרק א: סקירת ספרות
	פרק ב: ממצאי פעילות ההפרטה המשנית במחלקות לשירותים חברתיים
16	קבלת החלטות לביצוע הפרטה משנית
16	מניעי ההפרטה המשנית
17	א. הפרטה משנית מבחירה – מקור היוזמה במחלקות לשירותים חברתיים
18	ב. הפרטה משנית כפויה – מקור היוזמה מחוץ למחלקות לשירותים חברתיים
19	אפיון ספקי השירות ובחירתם
21	השירותים הנכללים בהפרטה משנית
21	המשאבים המשמשים להפרטה משנית והיקפם
22	התקשרות לביצוע הפרטה משנית
23	דו־כיווניות בהפרטה משנית
23	מעורבות משרד הרווחה בהפרטה משנית
24	פיקוח הרשות המקומית על הפרטה משנית
24	שביעות רצון מהפרטה משנית
24	סיכום ממצאים: מיון דגמי הפרטה משנית
27	פרק ג: ניתוח פעילות ההפרטה המשנית במחלקות לשירותים חברתיים
30	פרק ד: המלצות מדיניות
33	סיכום
35	מקורות
	נספחים
37	נספח 1: שאלונים למפקחים ומנהלי מחלקות
39	נספח 2: רשימת שאלות לראיונות במחלקות לשירותים חברתיים
40	נספח 3: רשימת מרואיינים שהשתתפו במחקר

תקציר מנהלים

מסמך מדיניות זה עוסק בתופעה שכונתה "הפרטה משנית". נדמה שסוג זה של הפרטה לא זכה להתייחסות בספרות המקצועית, וגם בין אנשי המקצוע בשדה השירותים החברתיים הוא זוכה למעט מאוד התייחסות נפרדת. בעניינים מסוימים הפרטה מסוג זה דומה להפרטה החלקית המוכרת והרווחת בשדה החברתי; לדוגמה במנגנון, ובכך שממדים מרכזיים של השירות מלבד ההפעלה נותרים בידי הגורם הציבורי (תקצוב, מדיניות ופיקוח); אולם הפרטה חלקית שונה בכך שהיא מתרחשת בזירה המקומית ונוצרת על ידי המחלקות לשירותים חברתיים באופן עצמאי, אף שהמחלקות כפופות למשרד הרווחה, להנחיותיו ולפיקוחו ואף שבמרבית המקרים הפרטה זו מתבססת על תקציבי המשרד.

כדי ללמוד את התופעה באופן ראשוני בוצע מחקר גישוש שבמרכזו ניתוח פעילות הפרטה משנית בארבע רשויות מקומיות מסדר גודל בינוני (באר שבע, נתניה, אשקלון, נצרת), שלוש מתוכן יהודיות ואחת ערבית. נוסף לכך נעשו פעילויות איסוף מידע משלימות, כגון ראיונות עם אנשים במטה המשרד ובמחוזות, וכן קבוצת מיקוד של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים במחוז מרכז.

כפי שעולה מן המחקר, הפרטה משנית היא תופעה שהתפתחה באופן טבעי כמענה למגבלות וקשיים שבהם נתקלות המחלקות לשירותים חברתיים. המחלקות פועלות בתנאים של ריבוי משימות ומיעוט משאבים, קושי לגייס עובדים בשל הגבלות תקינה וקשיחות ניהולית הנובעת מכללי הפעולה של המערכת הציבורית. אף שחלק מן המנהלים רואים בהפרטה משנית התפתחות ניהולית המאפשרת ליהנות מן היתרונות הטמונים בה, מרביתם מציינים כי לפחות בחלק מן המקרים מדובר באילוץ, וכי היו מעדיפים לפעול בהפעלה ישירה אילו היו בידיהם התנאים לפעול כך.

מנקודת מבט של המחלקות לשירותים חברתיים, להפרטה משנית כמה חוזקות. היא מאפשרת למחלקות להתמקד בשירותי ליבה; להרחיב את מגוון השירותים ולהגיע ליותר קהלי יעד; ליהנות כאמור מגמישות ניהולית (פתיחה או סגירה של שירותים, צמצום או הרחבה שלהם); לגייס יותר משאבים על ידי השתתפות עצמית של הספק בתקציב, גיוס תרומות על ידו או מכירת שירותים; וכן להתאים את השירות לצרכים ומאפיינים מקומיים בצורה טובה יותר.

לצד החוזקות הגלומות בתופעת ההפרטה המשנית, מתלוות לאופן שבו היא מתנהלת כיום לא מעט חולשות. חולשות אלו נובעות ברובן מן העובדה שאין מדובר בפעילות המעוגנת במדיניות משרד הרווחה, שאליה מתלוות בדרך כלל הנחיות פעולה, בקרה ופיקוח. מצב זה יוצר מציאות מורכבת שבתוכה פועלת ההפרטה המשנית: המחלקות מבצעות הפרטות על פי שיקול דעתן וצורכיהן; מידת

המעורבות של המשרד בפעילות ההפרטה המשנית מוגבלת, במיוחד במקרים שבהם הוא אינו שותף למימון הפעילות; לא הוגדרו הסדרי פיקוח, ובחלק מן המקרים פיקוח המשרד מוחלף בפיקוח מקומי ללא הסמכה והכשרה מתאימות; התפתחו הסדרי ניהול המעוררים שאלות של מנהל תקין; והפעילות מתנהלת ללא תשתית תומכת מבחינת ידע וכלים.

כפי שמעידים המנהלים שעמם נפגשנו, המציאות שבתוכה הם פועלים ואשר הניעה מלכתחילה את המגמה של הפרטה משנית איננה עומדת להשתנות, ויש להניח כי היא צפויה אף להחריף. המשמעות היא שהצורך לפעול באפיק של הפרטה משנית עשוי להתגבר. לאור זאת יש צורך במעורבות גוברת של משרד הרווחה בפעילות זו כדי להסדירה ולאפשר את מיצוי החוזקות הגלומות בה לצד מיתון החולשות המתלוות אליה. בפרק ההמלצות שלהלן תוצג סדרה של מהלכים נדרשים מצד המשרד בתחום זה, ובהם: קביעת מדיניות מנחה בעניין גבולות ההפרטה המשנית; קביעת כללי פעולה בתחום המכרזים והחוזים; הסדרת הפיקוח ובחינת חלוקת עבודה בין פיקוח מצד המחוז לאחריות של המחלקות לפיקוח; וכן פיתוח תשתית של ידע, הכשרה וכלים כדי לשפר את פעולת המחלקות בתחום זה ולסייע להן בעבודתן.

מבוא ורקע

מסמך מדיניות זה נכתב בהזמנת משרד העבודה והשירותים החברתיים, ובמענה לקול קורא שפרסם המשרד.¹ בהתאם לדרישות הקול הקורא, המסמך מתמקד בפעילות של הפרטה הנעשית במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ובבדיקת כמה נושאים שהוגדרו: תחומי הפעילות המופרטים על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים; ההיקף הכספי של השירותים המופרטים; השיקולים להפרטה של שירותים במסגרת זו; תחומי אחריות שנשארים בידי המחלקות לאחר ההפרטה; שביעות הרצון של המחלקות מהפרטות אלה; והשלכותיהן של הפרטות אלה על מדיניות משרד הרווחה ועל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מסמך המדיניות עוסק בהיבט ייחודי של הפרטת שירותי רווחה. הוא מתמקד בסוגיה של הפרטה משנית,² שנראה כי טרם זכתה להתייחסות תאורטית ואמפירית

1 קול קורא להכנת מסמך מדיניות בנושא הפרטה משנית במחלקות הרווחה המקומיות. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לתכנון ומחקר, 3.4.2011.

2 סוגיית ההפרטה המשנית זוהתה על ידי ד"ר יוסי כורזים-קורושי מהאגף לתכנון משרד הרווחה. ד"ר כורזים-קורושי היה שותף לחשיבה על תכנון המחקר וביצועו, ונטל חלק בריאיון שבוצע באגף לשירותים חברתיים בעיריית באר שבע ובקבוצת המיקוד שבוצעה במחוז מרכז.

בספרות המחקר העוסקת בהפרטת שירותי רווחה האישיים. הפרטה משנית פירושה מצבים שבהם אספקת שירותי רווחה מועברת מידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לידי ספקים חיצוניים – ארגוני שירות במגזר השלישי או ארגוני שירות עסקיים.

חשוב להדגיש את ההבחנה בין הפרטה משנית לבין התופעה המוכרת וארוכת הימים של הפרטה חלקית שמבצע משרד הרווחה והשירותים החברתיים.³ במסגרת ההפרטה החלקית המוכרת מקיים המשרד מכרזים, מתקשר עם גופים לאספקת שירותי רווחה ומזמין את המחלקות לשירותים חברתיים לצרוך שירותים אלו מארגון או ארגונים שזכו במכרז. בשונה מכך, הפרטה משנית עניינה מכרזים והתקשרות ישירה עם ארגוני שירות, לאומיים או מקומיים, שנעשית באופן עצמאי על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים זכתה (וזוכה) לעיסוק מורחב בספרות; לעומתה, הסוגיה של הפרטה משנית לא זכתה להתייחסות עצמאית, אף שמדובר בתופעה שונה מהפרטה חלקית שהשלכותיה משמעותיות ונפרדות כפי שנראה בהמשך. אף על פי שהיבטים מסוימים בתופעה של הפרטה משנית קשורים לדיון הכללי בעניין הפרטתם של שירותי רווחה (כגון ההשלכות על איכות השירות; על הקשר עם ספק השירות; על סביבת העבודה; ועל תפקידם של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים), מתלווים לתופעה ממדים ייחודיים הדורשים בחינה נפרדת ומעמיקה. מסמך מדיניות זה מתמקד בממדים ייחודיים אלה.

הפרטה משנית של אספקת שירותי רווחה על ידי מחלקות לשירותי רווחה נוגעת לשאלות יסוד בתחום מדיניות וניהול מערכת. להלן כמה דוגמאות לשאלות אלה:

- הקשר שבין הפרטה משנית המתבצעת על ידי המחלקות לשירותים חברתיים לבין מדיניות המשרד בעניין אופן אספקת השירותים בתחומי פעילות שונים;
- מרחב שיקול הדעת של המחלקות לשימוש בתקציבי המשרד;
- עצמאות המחלקות ומעורבות המשרד בשלבים שונים של ביצוע ההפרטה וניהולה, וחלוקת העבודה בין המשרד לבין המחלקות;
- הגדרת מדיניות הביצוע של הפרטה מסוג זה בהיבטים כגון תמחור, תנאי היסוד הנדרשים מגורם מבצע בצד המקצועי והפיננסי והיבטים שונים אחרים הנוגעים להתקשרות, כגון דיווח, פיקוח והשפעה על קבלת החלטות.

3 מכאן ואילך ולמען הנוחות נעשה שימוש בקיצור "משרד הרווחה" או "המשרד". בכל מקרה שבו מדובר במשרד אחר, שאיננו משרד הרווחה, יצויין שמו במפורש.

הפרטה של אספקת שירותים על ידי משרד הרווחה משמשת מוקד עיסוק מתמשך, המלווה בדיון נרחב ברמת המשרד במגוון שאלות; לעומתה נראה כי פעילות ההפרטה המשנית שמבצעות המחלקות לשירותים חברתיים מתפתחת באופן עצמאי ומתרחשת ללא יד מכוונת, מנווטת ומפקחת. גם אם התוצאות בפועל של פעילות הפרטה זו רצויות מבחינות שונות, או שהן מניחות את הדעת באופן חלקי או מלא (ולכך אין עדיין תשובה), עדיין נדרשת היכרות עם הפעילות וחשיבה משותפת של המשרד והמחלקות לשירותים חברתיים על פרקטיקה זו ועל אופן ביצועה הנכון. כאמור, מסמך זה הוכן בהזמנת המשרד, במטרה להאיר את סוגיית ההפרטה המשנית ולהציג תשתית לדיון המקצועי הנדרש בה.

מבנה המסמך

המסמך בנוי מארבעה חלקים. בחלק הראשון מוצגת סקירת ספרות בנושא הפרטה חלקית בתחום שירותי הרווחה האישיים. נוכח היעדרו של דיון דומה וייעודי בספרות בסוגיה של הפרטה משנית, בחלק זה נוסחו מוקדי העניין לעבודה זו בזיקה לספרות העוסקת בהפרטה חלקית. בחלק השני מוצגת תמונת מצב של פעילות ההפרטה המשנית כפי שהיא עולה מדבריהם של אנשי המחלקות לשירותים חברתיים שנבדקו לצורך הכנת המסמך. בחלק השלישי מנותחים ממצאי פעילות ההפרטה המשנית שנאספו ומשמעויותיהם להיבטים של ניהול ומדיניות ציבורית. החלק הרביעי והמסכם כולל המלצות בדבר הטיפול המערכתי הנדרש מן המשרד בנושא.

מתודולוגיה

מתוך רצון לעמוד על ההתייחסות בעולם לנושא הפרטה משנית, ולהתבסס על למידתו של הנושא לשם מיקוד הלמידה במקרה הישראלי, נס קרה בשלב ראשון ספרות בנושא הפרטה של שירותים חברתיים. כהכנה לסקירה נבדקו כתבי עת רבים, מתחומים שונים: שירותי רווחה, עבודה סוציאלית, מדיניות חברתית, מגזר שלישי ומנהל ומדיניות ציבורית. הסקירה כללה התייחסות להיבטים שונים של תופעת ההפרטה.

בספרות שנסקרה מצוי דיון מקיף בהיסטוריה של הפרטת שירותים חברתיים; במגמות המתפתחות של מדיניות ההפרטה בעשורים האחרונים, שבהם הגיעה לשיאה מדיניות זו; בהשלכות של הפרטת השירותים החברתיים על הצדדים השונים הנוגעים לפעילות: ארגונים ציבוריים, עובדי ציבור ובעיקר עובדים סוציאליים ועובדי מקצועות הסיוע, הארגונים מספקי השירות ועובדיהם וכן

אוכלוסיית המטופלים. בהתאם לציפיות ביציאה לדרך, לא הופיעו בספרות חומרים העוסקים באופן פרטני בשאלה של הפרטה משנית ברמת הרשויות המקומיות, הן בהקשר הבין-לאומי והן בהקשר הישראלי, ומכאן נולד הצורך להתמקד באיסוף חומרים מהשדה.

כדי לעמוד על היקפה ועל אופייה של התופעה בהקשר הישראלי, נאסף מידע מגורמים שונים הנוגעים לנושא. איסוף החומרים כלל כמה שלבים: (א) ראיונות עם נציגות מהנהלת המשרד במטה ובמחוזות בסוגיה של הפרטה משנית, כדי לעמוד על המודעות לנושא ולברר את שאלות המדיניות המעסיקות את המשרד בהקשר זה; (ב) פנייה ישירה ואישית לכל מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בארץ ולכל מפקחי המשרד במחוזות השונים למלא שאלון מקוון קצר בנוגע לסוגיה זו; (ג) פנייה לכל קהילת העובדים הסוציאליים, דרך קהילות הידע של המשרד, בבקשה פתוחה להתייחס לנושא או להעביר מסמכים בנושא שנכתבו ברמה המקומית;⁴ (ד) בדיקה מעמיקה של פעילות הפרטה משנית בכמה מחלקות לשירותים חברתיים; (ה) ביצוע קבוצת מיקוד בהרכב של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ממחוז המרכז.

חשוב לציין כי כמות התשובות שהתקבלו מקהילת המנהלים והמפקחים לשאלונים שהופצו בנושא הייתה מזערית. לעומת זאת, בראיונות מקדמיים עם נציגות המטה והמחוז במשרד הייתה ההתייחסות לנושא נרחבת ועשירה. פער זה נובע בוודאי מחוסר היכרות עם המושג של "הפרטה משנית". שכן, בשונה מהמושג "הפרטה", המושג "הפרטה משנית" התעורר לראשונה בעת הכנת מסמך זה. אולם נוסף לכך ייתכן שבמבט ראשוני, השדה אינו רואה ב"הפרטה משנית" תופעה השונה מהפרטה ואשר דורשת התייחסות ייחודית. אמנם, ייחודה של התופעה הוא במוקד העבודה של הנייר; אולם כבר בשלב זה ניתן לומר כי בראייה לעתיד הצורך ביצירת מודעות לתופעה אינו פחות מאשר הצורך להניע דיון ולקבוע מדיניות.

בהתייעצות עם מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ועם מפקחי המשרד נדגמו ארבע רשויות מקומיות לביצוע מחקר עומק בעניין פעילות המחלקה בתחום ההפרטה המשנית: עיריית באר שבע, עיריית נתניה, עיריית נצרת ועיריית אשקלון. ביסוד בחירת המחלקות עמדו כמה שיקולים: היקף פעילות ההפרטה המשנית מדווחת, גיוון בסוגי הרשויות שאותן מייצגות המחלקות ומכאן גם גודל המחלקות, מגזרי האוכלוסייה, וכמובן נכונות להשתתף במחקר.

העבודה במחלקות שנבחרו כללה כמה פעילויות: (א) ראיונות עם מנהלת

4 לנוסח השאלון שהופנה למפקחים ולמנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ראו נספח 1.

המחלקה ועם כמה עובדים רלוונטיים לתחום הפעילות המופרט; ראיונות אלו נועדו לאסוף מידע לגבי היקפי ההפרטה המשנית, ניהול ההפרטה המשנית בתוך המחלקה ובזיקה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, יתרונות וקשיים מזוהים; (ב) ראיון עם מנהל הארגון ספק השירות ועובדים המצויים בקשר עם המחלקה לשירותים חברתיים סביב השירות המופרט. ראיונות אלו נועדו לאסוף מידע בעניין פעילות ההפרטה המשנית מנקודת מבטו של ספק השירות, בסוגיות כגון שיקולי כניסה לשירות, ניהול השירות והקשר עם המחלקה, וכן יתרונות ואתגרים.⁵ הכנת המסמך כללה מפגשים עם ארבעים ואחד אנשים: שמונה נציגים ממטה משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומן המחוזות; עשרים ושבעה נציגים מן המחלקות לשירותים חברתיים; שישה נציגים מטעם גופים נותני שירותים.⁶ המחקר בוצע בין אוגוסט 2011 למאי 2012. עבודת השטח לאיסוף הנתונים נעשתה בין נובמבר 2011 לפברואר 2012.

כמה הערות קודם להצגת ממצאי המחקר

טרם הצגת ממצאי המחקר ומסקנותיו ראוי לציין את מגבלותיו. במחקר לא נבדק לעומק מספר גדול של רשויות מקומיות; ודאי שלא נקבע מדגם מייצג שלהן על פי פרמטרים שונים, כגון גודל ופיזור גאוגרפי. למעשה התמקדה הבדיקה ברשויות מסדר גודל בינוני וגדול ובטווח שבין 80 אלף ל-220 אלף תושבים. פיצוי מסוים למיקוד זה ניתן בדרך של מפגש עם גורמים במטה המשרד ובמחוזות, וכן בקבוצת המיקוד שהתקיימה במחוז המרכז עם קבוצה גדולה של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ממגוון רשויות. אין ספק שלמען עידון הממצאים, תוך הבחנה מדויקת יותר בין רשויות מקומיות ביחס לתופעה הנחקרת, יש מקום לבצע עבודה משלימה ומקיפה יותר. עם זאת, כמחקר שנועד לסמן את סוגיות המדיניות המרכזיות, היקפו של מחקר זה מספק.

5 לנוסח דף השאלות אשר שימש בסיס לראיונות האישיים והקבוצתיים ראו נספח 2.

6 לרשימה שמית של כל המשתתפים במחקר ראו נספח 3.

פרק א

סקירת ספרות

הפרטה היא כלי לניהול או אספקה של שירותים, מוצרים ונכסים ציבוריים. הפרטה משקפת מדיניות, כלומר הנחות ותפיסות ערכיות באשר לאופן הראוי למימוש מחויבות ציבורית. מידת ההפרטה של שירות או מוצר ציבורי נבחנת על פי ארבעה ממדי אחריות: מימון, תקינה ופיקוח, ייצור ואספקה (דורון, 1995). ככל שהמדינה אחראית ליותר מממדים אלו, היקף ההפרטה קטן וההפך. במצב של הלאמה אחראית המדינה לכל הממדים הללו, ואילו במצב של הפרטה חלק מהם או כולם מועברים לאחריותם של גורמים חיצוניים ופרטיים מן המגזר העסקי או השלישי.

בהקשר של הפרטה מקובל להבחין בין שני דגמים עיקריים: הפרטה מלאה והפרטה חלקית (קטן, 2008; כ"ץ, 1997). הפרטה מלאה מתארת מצב שבו המדינה נפרדת מכל ממדי האחריות שנמנו לעיל. מכירת חברות ממשלתיות בישראל היא דוגמה להפרטה מלאה (גל-נור, 2007). הפרטה חלקית מתארת מצבים של ויתור על חלקים מממדי האחריות לגורם חיצוני אשר נוטל אחריות על הממדים המשלימים. בתחום השירותים החברתיים רווח דגם זה של הפרטה; לרוב המדינה נותרת כגורם מממן, מסדיר (קובע זכאות וסטנדרטים) ומפקח, ומעבירה את האספקה לידי גורם חיצוני.

על אף הנטייה לזהות הפרטה עם פעולות בקשר לשירותים או למוצרים קיימים, כלי זה מופעל גם בקשר לשירותים חדשים, מתוך שכנוע כי מדובר במערכת ניהול עדיפה. כך, למשל, היה בשנים האחרונות בישראל בתחום התקשורת (רדיו וטלביזיה) עם התרחבות הפעילות בתחום זה, בבניית כביש שש ככביש אגרה, ובכוונה להפעיל בית סוהר בבעלות פרטית (שנדחתה לבסוף בבג"ץ; ראו בג"ץ 505/2605). דגם ייחודי של הפרטת שירותים חדשים הוא הפרטה בדיעבד⁷, המוכר בשירותי הרווחה; מדובר בשירותים שיצרו ארגוני מגזר שלישי, כגון מקלטים לנשים מוכות, שהוכרו על ידי המדינה לאחר שקמו, אולם המשיכו להיות מנוהלים על ידי יזמיהם.

ניתן להציע הבחנה נוספת – בין הפרטה יזומה ומתוכננת להפרטה 'זוחלת'. הפרטה יזומה מקורה ביצירה מודעת ומכוונת של המערכות הציבוריות, ואילו

7 דרך אחרת לתאר תהליך זה היא הלאמה חלקית. כלומר המדינה בוחרת לאמץ (להלאים) פעילות אזרחית שצמחה באופן עצמאי מתוך הכרה בחשיבותה, אם כי באופן חלקי ולא בהפעלה ישירה. ראו לעניין זה: ינאי, 2005.

הפרטה 'זוחלת' נובעת מכניסה של ספקים פרטיים לתחום פעולה ציבורי ללא החלטה והכוונה מקדמית, כפי שנטען כי קורה כיום במערכת החינוך (ויינהבר, בן-נון ושיפמן, 2008). פעילות הפרטה רווחת בשירותים חברתיים בכלל (חינוך, בריאות, שיכון, תעסוקה) ובתחום הרווחה בפרט, אולם ניתן למצוא מבני ניהול מופרטים גם במגוון תחומים אחרים, כגון תשתיות, ניהול אוצרות טבע, פיננסים וכאמור תקשורת.

פעילות ציבורית בדגמי הפרטה שונים בתחום שירותי הרווחה מלווה את המדינה המודרנית למן ראשיתה (Salamon, 1995). למעשה, מעולם לא החזיקה המדינה בבעלות מלאה על כל השירותים שאותם ביקשה לספק. אולם בעבר בלט שיעור שירותי הרווחה בבעלות מלאה של המדינה על פני השירותים בבעלות ובאספקה חלקית שלה, ואילו החל משנות השמונים של המאה העשרים מסתמנת מגמה של שינוי וגידול גובר של דפוס ההפרטה החלקית. שינוי זה מיוחס לביקורת על מדינת הרווחה, שהחלה על רקע המשבר הכלכלי של שנות השבעים ונמשכת מאז, לערעור על האידאולוגיה הקיינסיאנית שעליה צמחה מדינת הרווחה בעקבות מלחמת העולם השנייה והתחזקות האידאולוגיה הנאו-ליברלית התומכת בצמצום המדינה ובחיזוק כלכלת שוק ותחרות.

הביקורת על מדינת הרווחה התייחסה להיקף ההוצאה הציבורית לצורכי רווחה וליחס שבין ההוצאה להישגים המוגבלים בשיקום אוכלוסיות נזקקות. נטען כי יחס זה מעיד על חוסר יעילות ואפקטיביות של השירות הציבורי, הסובל מעודפי כוח אדם, מחוסר גמישות ומיתר בירוקרטיה. כיוון אחר של ביקורת התייחס למודל הפעולה של מדינת הרווחה וטען כנגדו שהוא מתאפיין בפטרנליזם, יוצר תלות ונזקקות מתמשכת, כן איננו עושה שימוש מספק בכוחות המצויים בידי הפרט, סביבתו וקהילתו. לאור ביקורת זו הושמעה הדרישה לחפש אפיקים לצמצום ההוצאה הציבורית, להתייעל ולהעביר אחריות רבה יותר לפרט ולקהילה.

דגם ההפרטה החלקית שאומץ בהרחבה נתפס כנותן מענה לחלק ניכר מן הביקורות שנשמעו. הוא אפשר לכאורה לצמצם את היקף ההוצאה הציבורית באמצעות הקטנת מספר העובדים בשירות הציבורי; להכניס מוטיבים תחרותיים לשוק השירותים החברתיים וחשיבה עסקית לשירותים החברתיים עצמם; לגייס את הקהילה להיות מעורבת ולתרום בדרכים שונות לשירותים חברתיים שהציבור זקוק להם. גל ההפרטה השתלב במגמה כללית של רצון לייעל את המגזר הציבורי; מגמה זו התפתחה בהמשך לכדי תפיסה ניהולית שלמה במסגרת מה שכוונה "הניהול הציבורי החדש" (Barzelay, 1992; Osborne & Gable, 1992). טליאס, 2002).

יחד עם זאת, למן ראשיתו, מלווה את גל ההפרטה החלקית ויכוח סוער בין תומכיו למתנגדיו (קטן, 2008; דורון, 1995). מתנגדי ההפרטה מערערים כמעט על כל הישג המיזם להפרטה. המתנגדים מלינים על הסרת אחריות מצד המדינה, על פגיעה ביכולתה של המדינה לפקח ועל פגיעה באיכות השירותים עקב מניעי הרווח של ספקי השירות. קיימות אף טענות בדבר יצירת מונופולזים חדש וחלופי בשל קיומם של תנאי תחרות בלתי שווים בין ספקים ובשל חוסר היכולת של אוכלוסיות חלשות להשוות בין ספקים ולהעניש ספקים בלתי מוצלחים. טיעון נוסף מתייחס לחשש מפני פגיעה בסדירות האספקה של שירותים חיוניים אלו, אם וכאשר יחליט ספק השירותים כי אספקת השירות איננה משתלמת דיה או כרוכה בסיכון גבוה. לבסוף, נטען כי החיסכון לכאורה בעלויות מוביל למעשה להעסקה נצלנית של כוח אדם על ידי הספקים החיצוניים ואיכות כוח אדם ירודה.

המחקר בתחום ההפרטה של שירותים חברתיים עוסק במידה רבה בניסיון לאשש או להפריך טיעונים בעד ונגד המגמה המתרחבת של הפרטת השירותים החברתיים, ולהציע כיווני פעולה שתכליתם לצמצם את החסרונות ולהרחיב את היתרונות הטמונים בדגם הפעולה של הפרטה. חלקו של המחקר מתמקד בסוגיה אחת וחלק אחר בכמה סוגיות, כגון חיסכון, יעילות, שקיפות, איכות שירות, חוזים (Kettner & Lawrence, 1993; Kettner & Lawrence, 1996); בבדיקה של שירות אחד או של כמה שירותים (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; קטן, 2002; כורזים-קורושי, ליבוביץ' ושמיד, 2005); בשירותים ברמה מקומית, אזורית, לאומית או רב-לאומית (ראו לדוגמה: Perri & Kendall, 1997). גם בתחום המתודולוגי קיימת שונות: מצד אחד מחקר איכותני, מצומצם וממוקד בחקרי מקרה, ומן הצד האחר מחקר כמותני, רחב היקף ורב-שנתי. אפיון נוסף של שדה מחקר זה נוגע לגורם המצוי במוקד המחקר מבין שלושת קודקודי משולש ההפרטה – המערכת הציבורית, הגורם הפרטי והלקוחות. הבחנה מעניינת היא שהמחקר נוטה להתמקד יותר במגזר הציבורי, ובשיעור הולך ופוחת בשני הגורמים האחרים בהתאמה.

אפיון משמעותי של הספרות בתחום של הפרטת שירותי רווחה נוגע לסוגיות המעסיקות את המחקר בקשר לכל אחד מקודקודי משולש ההפרטה. את הסוגיות ניתן לחלק לשתי קבוצות: סוגיות פוזיטיביות-אופרטיביות וסוגיות נורמטיביות. בהקשר האופרטיבי ישנו עיסוק אינטנסיבי בניסיון להעריך את הישגי ההפרטה ומחירה בתחומים כגון עלויות, פיקוח, שקיפות ודיווח, יחסי כוח, פיתוח ידע, שימור ידע, רמה מקצועית של עובדים, זמינות ואיכות שירותים (Motenko et al., 1995; Carey, 2008; Bar-Nir & Gal, 2011).

ורצברגר וקטן, 2006; פז־פוקס, 2012).⁸ בהקשר הנורמטיבי, הספרות המתמקדת במגזר הציבורי שונה מזו העוסקת בספקים החיצוניים. בקשר למדינה קיים דיון רחב בשאלת גבולות ההפרטה ואחריות המדינה; נעשה ניסיון ליצור הבחנות בין תחומים ראויים להפרטה לתחומים בלתי ראויים – תחומים שלגביהם קיים חשש כי העברת סמכויות שלטון לידיים פרטיות עלולה לפגוע בלגיטימציה של המדינה.

המחקר, המתמקד בספקים, נוטה באופן מכריע לעסוק בארגוני המגזר השלישי ופחות בארגוני המגזר העסקי, אף ששני המגזרים מעורבים באספקת שירותי רווחה מופרטים. ייתכן שמגמה זו נובעת מכך שבתחום הרווחה, מספרם של ארגוני מגזר שלישי גדול יותר מזה של ארגונים עסקיים, וכן מכך שהמגזר העסקי פועל ממטרות רווח ואיננו רואה ייחוד בדגם העבודה הקשור בהפרטה. בקשר למגזר השלישי נדונות סוגיות כגון עד כמה יכול המגזר השלישי לשמש חלופה להפרטה לידי המגזר הפרטי (Pestoff, 1992); ההשלכות של העיסוק המתרחב באספקת שירותים על עצמאותו של המגזר השלישי (Salomon, 1995; Milward, 1994); החשש לפגיעה בהמשך עיסוקו של המגזר בנושאים של סנגור, בשל חוסר פניות ותלות במשאבים ציבוריים (Wolch, 1990); המניפולציה לכאורה שעושה בו המדינה למטרותיה (Yishai, 1990); השינויים באופן התנהלותו והדמיון המתרחב בהקשר זה בינו לבין ארגוני המגזר העסקי (Smith & Lipsky, 1994; Alexander, 1999; Nank & Sttivers, 2010); החרפת התחרותיות בין ארגוני המגזר לבין עצמם, תחרותיות הפוגעת בשיתוף הפעולה החיוני בתחום זה ובמידת ההשקעה בתחום החדשנות ופיתוח השירותים (Milbourne, 2009).

ספרות המחקר בתחום ההפרטה של שירותים חברתיים איננה מבחינה בין הפרטה מכל סוג לבין התופעה של הפרטה משנית, המעסיקה אותנו במסמך זה. ייתכן כי הדבר נובע מכך שבחלק מן המדינות מדובר בעצמאות מובנית של היחידות המקומיות ולכן אין מייחסים לכך משקל. ייתכן גם שמבנה ההקצאה של תקציבים ציבוריים מהממשלה לשלטון המקומי הוא אחר. אולם במקרה הישראלי, שבו קיימת זיקת סמכות של ממש בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (דרי, 1994; בן־בסט ודהן, 2009), וזיקה מקצועית ותקציבית רחבה בין המיניסטריון לרשות המקומית ולמחלקה הייעודית בתחום השירותים החברתיים, יש מקום לבירור מעמיק של הסוגיה.

8 דיון מפורט בהיבטים אלה ניתן למצוא בחקר מקרה ישראלי של התקשרות רשות מקומית עם ארגון מגזר שלישי למתן שירותים לאוכלוסיית הקשישים. ראו: Bar-Nir & Gal, 2011.

בקשר להבחנות השונות המוצעות לעיל, מחקר זה עוסק בכמה עניינים. ראשית, זהו מחקר המתמקד ברמה המקומית, מתוך ניסיון לעמוד על הפרקטיקה המתפתחת במחלקות לשירותים חברתיים בנושא של הפרטה משנית. שנית, ולמרות המיקוד ברמה המקומית, המחקר עוסק במערכת היחסים שבין הרמה המקומית לרמה הארצית בשאלת ההפרטה ברמה המקומית ולא כתופעה עצמאית. שלישית, זהו מחקר המתמקד באפיוני הפעולה ובמניעיה, ולא בהערכה של טיבה, איכותה או הישגיה. מסיבה זו המחקר גם אינו מתעכב על הצד הנורמטיבי בשאלת הפרטה זו. רביעית, במחקר הודגשו שאלות מאקרו העוסקות במדיניות והוא עוסק פחות בשאלות מיקרו של פרקטיקת פעולה. חמישית, היקפו של המחקר מצומצם ולכן יש לראות בו יותר מחקר גישוש המבקש לסמן זירה למחקר עומק בעתיד.

פרק ב

ממצאי פעילות הפרטה המשנית במחלקות לשירותים חברתיים

קבלת החלטות לביצוע הפרטה משנית

פעילות הפרטה משנית מושפעת מעמדות אידאולוגיות-מקצועיות של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים במשולב עם עמדות אידאולוגיות של הנהגת העיר (לרוב ראש הרשות או מחזיק התיק הרלוונטי) בקשר להפרטה. כלומר, הבחירה באפיק של אספקת שירותים באמצעות הפרטה משנית צריכה לעלות בקנה אחד עם תפיסה שרואה בה אופן פעולה לגיטימי וראוי, ולהיות מקובלת הן על ידי הנהגת העיר הן על ידי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים. לא דווח על מצבים שבהם התקיימה פעילות הפרטה משנית בניגוד לעמדתו של אחד הצדדים.

זאת ועוד, כאשר עולות על סדר היום החלטות בנושא הפרטה משנית של שירות מסוים, מנהלי המחלקות מדווחים כי הן נדונות ומוכרעות במשותף עם הדרג הנבחר. מעורבותו של הדרג הנבחר בהחלטות אלה מוסברת ברגישות הקשורה בהן בשני מובנים: האחד, תפיסת היסוד של נבחרי הציבור לגבי הפרטה וההסתייגות שמבטאים חלקם ממתן שירות באמצעות גוף חיצוני שאיננו חלק מן הרשות המקומית ואינו כפוף ישירות אליה; האחר, הרגישות הציבורית הפוליטית שעשויה להיות קשורה בבחירת ספקים למתן השירות. הוצאת שירות לאספקה חיצונית יכולה להיות אמצעי לתגמול מקורבים פוליטיים. ואכן, בראיונות שנערכו דווח על מקרה אחד שבו יוזמה של הפרטה משנית נבעה מהיענות ללחצים פוליטיים ונמנעה בעקבות התערבות דרג הפיקוח. אולם גם כאשר אין כוונה מצד הדרג הנבחר לתגמול מקורבים פוליטיים באמצעות הפרטה, יש חשש שגורמים פוליטיים ישתמשו באירוע הפרטה לביקורת ציבורית על הדרג הנבחר כדי להוכיח לכאורה שימוש פוליטי במכרז, ולכן חשוב לדרג זה להיות מעורב בפרטי המהלך.

מניעי ההפרטה המשנית

הפרטה משנית של שירותי רווחה מונעת במידה רבה מרצון להתמודד עם קשיים ומגבלות של מערכת הרווחה המקומית. ככלל, שיח ההפרטה המשנית בקרב אנשי המקצוע הוא הרבה יותר שיח של התמודדות ושל הישרדות מאשר שיח של צמיחה ושל הזדמנות. לא פעם נאמר במהלך הראיונות והמפגשים שערכנו, כי אלמלא המגבלות על פעולת המחלקות, היו המחלקות בוחרות בחלק מן המקרים להפעיל את השירות ישירות על ידן ולא באמצעות גורם חיצוני. מכל מקום, בתוך מערכת

האילוצים שבה נתונות המחלקות, ניתן להבחין בין שתי צורות פעולה כפי שמפורט להלן: הפרטה משנית מבחירה והפרטה משנית מכפיה.

א. הפרטה משנית מבחירה – מקור היוזמה במחלקות לשירותים חברתיים

צורת פעולה זו מבוססת על יוזמה ועל החלטה מקומית, ובכך היא מובחנת מהדגם הכפוי שיפורט בהמשך, שהוא תוצר של לחץ או דרישה חיצונית. בדגם זה, הבחירה באפיק של הפרטה משנית נובעת מהצורך להתמודד עם כמה אילוצים, כמפורט להלן.

אילוצי ניהול. המחלקות פועלות בעומס עבודה הנובע מיחס נמוך בין מספר המטופלים למספר העובדים. העברת שירות להפעלה חיצונית נתפסת כדרך להפחית עומס מן המחלקות לשירותים חברתיים – מיקוד העובדים במשימות ליבה (טיפול ישיר בלקוחות) והפעלה חיצונית של משימות משלימות כגון שירותים קהילתיים. מתן שירותים חיצוניים ובאמצעות מענים קהילתיים מאפשר להגיע למספר רב יותר של מטופלים מאשר בטיפול ישיר.

באילוצי הניהול כלול גם חוסר הגמישות של השירותים הציבוריים בכל הנוגע לגיוס עובדים ופיטורי עובדים או הפסקת שירות. העסקה קבועה ושירות פנימי יצרו בחלק מן המקרים מערכת שירות ירודה, חסרת מוטיבציה ויצירתיות. ההפרטה המשנית, בדומה להפרטה החלקית, מזוהה ככלי המעניק גמישות הנדרשת לניהול כבסיס לשירות משופר.

אילוצים מקצועיים. מגבלות כוח האדם בכל המחלקות אינן מאפשרות לפתח התמחויות בכל תחום נדרש. סוגיה זו מתחזקת ככל שהמחלקות לשירותים חברתיים נדרשות לפתח עוד ועוד התמחויות כגון שירות עבור נפגעי התעללות מינית, דרי רחוב, זנות וכד'. לעתים בפיתוח מומחיות פנימית אין יתרון משום שמדובר במספר מקרים מוגבל ברשות נתונה. אילוצים אלו פועלים ביתר חריפות על מחלקות קטנות. מכל מקום, ההנחה היא שגוף ארצי חיצוני, הפועל בזמן בכמה רשויות מקומיות, נהנה מיתרון לגודל ויכול להציע שירות מומחה מקצועי בעלות סבירה.

אילוצי אדמיניסטרציה. הפרטה משנית מאפשרת להתגבר על מגבלות הקשורות בהגדלת כוח אדם פנימי. אלו נובעות מהגבלה על תקינת כוח אדם מצד משרד הרווחה, או לעתים מהגבלות שמפעילה הרשות על עצמה משיקולי חיסכון והקטנת ההוצאה הכרוכה בהעסקת כוח אדם תקני. נוסף לכך, בלא מעט מן המקרים, כפי שנראה בהמשך, מקבלות המחלקות לשירותים חברתיים פניות מגופים חיצוניים

להפעלת תכניות או פרויקטים, פניות המלוות בתקציבי פעולה בלבד. המשמעות היא שהפעלה פנימית דורשת מן הרשות להשלים את התקציב; זוהי עלות שרבות מן הרשויות אינן יכולות או מעוניינות לממן, וניתן לחסוך אותה בדרך של העברת הפעולה לגורם חיצוני.

אילוץ תקציב. הפרטה משנית היא דרך להתגבר על היעדר תקציב. העברת שירותים להפעלה חיצונית משמעה לרוב תמחור נמוך יותר של עלויות עבודה מאשר בהעסקה פנימית. נוסף לכך, חלק מן הרשויות מעמידות תנאי של השתתפות עצמית של המפעיל, ובכך "מגייסות" תקציב משלים לאספקת השירות. העברת הפעלה של כמה שירותים או יחידות שירות (כמו מספר מועדוניות) מאפשרת לדרוש הנחה בעלות ההפעלה של כל יחידה, מתוך הנחה שכמות גדולה של שירותים נותנת לספק מרווח חיסכון. אילוץ נוסף שעניינו תקציב הוא ההנחה שספק חיצוני יכול להגדיל משאבים בדרכים שאינן עומדות בפני הרשות המקומית: גיוס תרומות או מכירת שירותים משלימים.

ב. הפרטה משנית כפויה – מקור היוזמה מחוץ למחלקות לשירותים חברתיים כאמור, הפרטה משנית מבחירה והפרטה משנית כפויה נובעות שתיהן מאילוץ. אלא שהפרטה מבחירה מבוססת על החלטה פנימית מודעת, ואילו בהפרטה כפויה למחלקות לשירותים חברתיים אין אפשרות בחירה. להלן יוצגו כמה דוגמאות לאופן שבו פועלת הפרטה משנית כפויה של שירותים חברתיים ברשויות המקומיות; הדוגמאות סווגו על פי הגורם לכפייה.

גורמים חיצוניים עצמאיים יוזמים פרויקטים ומתנים את קיום הפרויקט בהפעלתו על ידי גורם חיצוני ארצי או מקומי שעמו חתם יזם הפרויקט על חוזה כספק בלעדי בכל הרשויות. כך, למשל, הוא המקרה בחלק מן הקרנות הפילנתרופיות הגדולות, וכך הוא גם המקרה עם ג'וינט ישראל, בתחום הקשישים. מתוך רצון להימנע מהעברת תקציבים לרשויות, בשל החשש שמא ייעשה שימוש בתקציב שלא למטרה לשמה יועד, מועבר התקציב למפעיל חיצוני והוא מספק את השירות ומקיים תוך כדי כך קשר מקצועי עם המחלקה לשירותים חברתיים. למשל, בתחום השירותים לקשישים הוקם מערך של עמותות מקומיות לצד המחלקות לשירותים חברתיים; העמותות מרכזות ומפעילות חלק ניכר מהשירותים הקהילתיים לאוכלוסייה זו. על הממשק בין ספקי שירות אלה למחלקות נרחיב בהמשך.

משרדי הממשלה משמשים לעתים בעצמם גורם מניע של הפרטה משנית כפויה. הדוגמה הבולטת ביותר מן השנים האחרונות היא הפעלת התכנית הלאומית לילדים

ונוער בסיכון ("תכנית שמיד"). במקרה זה מדובר בתכנית רב-משרדית, הכוללת את משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הקליטה והמשרד לביטחון פנים. התכנית מאפשרת לרשויות המקומיות לבחור פרויקטים מתוך חוברת פרויקטים, אולם איננה מגדירה מי יהיו הספקים, והרשויות יכולות לצרוך את השירותים מספקים שונים על פי שיקול דעתן. כיוון שמדובר בתקציב לפעולה ולא בתקציב לתשתיות, למעשה מכוונת תכנית זו להפרטה משנית. שכרו של מבצע השירות החיצוני ושכרו של רכז השירות מתוך המחלקה ממומנים שניהם מתקציב הפעולה.

דוגמה נוספת לייזום הפרטה משנית על ידי משרד ממשלתי היא אופן ההפעלה של התכנית "קהילה בטוחה" ברשויות המקומיות על ידי המשרד לאזרחים ותיקים. התכנית, המופעלת על ידי עמותת "אנוש", מאפשרת להעסיק בתקציב פעולה עובדים סוציאליים אשר מרכזים את התכנית מטעם המחלקות לשירותים חברתיים. בעבר פעלו באופן דומה גופים כמו הרשות לשיקום האסיר והרשות למלחמה בסמים. אלא שהם אפשרו למחלקות לשירותים חברתיים לבחור בעצמן את הגורם המפעיל ולעבוד עמו; נוסף לתקציב הפעולה מומן למחלקות עובד ייעודי לנושא שירכז את הפעילות מטעמן.

משרד הרווחה עצמו, הממונה על המחלקות לשירותים חברתיים, יוזם לעתים הפרטה משנית כפויה, בין באופן עצמאי ובין במשולב עם יחידות ממשלתיות אחרות. דוגמה אחת היא פיתוח תכנית לטיפול בנפגעי תקיפה מינית עם עמותת אל"י ודרישה מן המחלקות לשירותים חברתיים להתקשר עמה כתנאי לקבלת התקציב, אף שחלק מן המחלקות טענו כי פיתחו צוותים מקצועיים מקומיים בתחום. דוגמה נוספת היא הפעלה של מיזם משותף למשרד הרווחה ולמוסד לביטוח לאומי (גוף הכפוף לשר הרווחה) בנושא העצמת נשים. שני הגופים בחרו את עמותת "בעצמי", שעוסקת בתחום, להפעיל תכנית ברשויות מקומיות שונות.

אפיון ספקי השירות ובחירתם

מרבית פעילות ההפרטה המשנית מתבצעת באמצעות עמותות, ובשיעור נמוך יותר – באמצעות חברות עסקיות בתחום הרווחה (כגון דנאל). בחלק מן הרשויות משמשת חברה עירונית גורם מפעיל פורמלי בלבד – המחלקה מחזיקה בסמל המוסד הנדרש או בידע המקצועי והחברה העירונית מעסיקה עבורה את כוח האדם. אפשר להבחין בין הגופים המפעילים על יסוד כמה מאפיינים: גודל – המתבטא במספר העובדים, המחזור הכספי והיקפי הפעילות; התמחות – חד-

תחומית או רב־תחומית; פריסה גאוגרפית – מקומית או ארצית. בהתייחס למאפיינים הללו, מושפעת בחירת המפעיל מארבעה שיקולים: שיקול ראשון הוא זמינות נותני השירות. בפני המחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ עומד מספר שונה של אפשרויות; בהכללה ניתן לומר כי למחלקות במרכז הארץ וברשויות גדולות יש לרוב מגוון גדול יותר של בחירה. ליישובי הפריפריה קיימת בעיה של זמינות ספקי שירותים. גופים ארציים מקצועיים נמנעים מלפעול ברשויות אלה בשל שיקולי גודל ומרחק, ולעתים נרתעים מחשש כי מדובר ברשויות שקשה לפעול בהם משום שהן נוטות להתאפיין במעורבות פוליטית גבוהה ובמתח פוליטי רב הגולש לתחום המקצועי.

שיקול שני הוא היכולות המקצועיות והניסיון של המפעיל. יש המעדיפים מראש גורמים ארציים משום שהם מביאים עמם התנסות ממגוון רשויות. לעתים הבחירה בגורם חיצוני ארצי היא משום הרצון להימנע מקשר עם גופים מוכרים ברשות שייתכן שיש להם קשרים ומעורבות פוליטית. אולם גם המחלקות המעוניינות להעדיף גורם מקומי בשל קרבה גאוגרפית והיכרות עם הזירה המקומית מעמידות מבחן ראשוני של הוכחת ידע וניסיון. שיקול נוסף הוא היכולת של הגוף המפעיל להביא עמו משאבים משל עצמו. בלא מעט מן המקרים קיימת דרישה שכזו, ודרישה זו כשלעצמה יוצרת סינון מקדים של מפעילים אשר יוכלו להשתתף במימון השירות מכיסם.

שיקול שלישי הוא הרצון לפזר או לרכז את הפעילות. יש מחלקות החוששות מריכוז שירותים בידי גורם אחד מחשש לתלות גדולה, ריכוז עוצמה ויצירת מונופול. ככל שהדבר אפשרי מבחינת זמינות ספקים, מחלקות אלו יבחרו להפעיל יחידות שונות של אותו שירות על ידי כמה ספקים (למשל שירותים לקשישים, תוך כדי הבחנה בין מרכזי יום למועדונים). דגם נוסף של פיזור השירות הוא שחלק מיחידות השירות מופעל על ידי ספק חיצוני, וחלק אחר מופעל על ידי המחלקה ישירות – כפי שהודגם באחת המחלקות לשירותים חברתיים בתחום המועדוניות לילדים ונוער בסיכון.

שיקול רביעי הוא היכרות קודמת עם המפעיל. חלק מן הגופים הפועלים בהסדרי הפרטה משנית ברשויות קשורים גם עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים בהסדרי הפרטה חלקית. כלומר, מדובר בגופים שזכו במכרזים של המשרד לאספקת שירותים חברתיים ברשויות המקומיות, והמחלקות לשירותים חברתיים מפנות אליהם מטופלים, למשל בתחום השיקום והפיגור. היכרותן של המחלקות עם גופים אלו דרך ההפרטה החלקית, וההכרה של המשרד בהם באמצעות זכייתן במכרזי המשרד, משמשות סוג של "חותמת כשרות" ומעניקות להם יתרון מסוים לעומת מתחרים אחרים.

השירותים הנכללים בהפרטה משנית

המחלקות לשירותים חברתיים מבחינות בין תחומי הפרטה (חלקית) באחריות המשרד לבין תחומי הפרטה (משנית) באחריותן. הבחנה זו כמובן איננה מסתמכת על הסכמות מוצהרות ומדוברות בין המחלקות לבין המשרד, כי אם מדובר בתפיסה שגובשה בתוך המחלקות בינן לבין עצמן. על פי הבחנה זו, המשרד פועל בתחום השירותים החוץ-ביתיים כגון פנימיות ומעונות, ואילו המחלקות פועלות בתחום הקהילתי הכולל שירותים כגון מועדוניות לילדים, מרכזי יום לקשישים, מעונות יום ומרכזי תעסוקה למפגרים. אחת ההצדקות הנשמעות להבחנה זו היא ששירותים קהילתיים משמשים את האוכלוסייה המקומית ולכן נדרשת בהם התאמה מקומית גבוהה, ואילו שירותים חוץ-ביתיים משרתים לרוב מרחב אזורי וממלא כרוכים בניידות, ולכן פחות חשובה ההתאמה המקומית. מכל מקום, הבחנה זו אינה מבוססת על הבדל בין אוכלוסיות – משפחות, ילדים, קשישים או נכים – כי אם בין סוגי השירותים, ולפיכך לא נמצא בולטות יתר לשירותים בהפרטה משנית לקבוצות אוכלוסייה מסוימות.

הבחנה נוספת של המחלקות אשר לגבולות ההפרטה המשנית היא בין שירותים המפעילים סמכות לשירותים שאינם כרוכים בהפעלת סמכות, כמו פעילות פקידות סעד לסוגיה – סדרי דין, חוק נוער, קשישים וכד'. בהקשר זה דומה ההפרטה המשנית להפרטה החלקית שמפעיל המשרד, אשר נמנע מהפרטה חלקית בתחומים שבהם מדובר בפעולה לפי חוק או בצל החוק, כגון מעונות נעולים.

המשאבים המשמשים להפרטה משנית והיקפם

ככלל, המחלקות אינן מבחינות בין תקציב הרשות לתקציב משרד הרווחה בקשר להחלטה על ביצוע הפרטה משנית. לרוב נעשה שימוש בשני המקורות אשר יחד מיועדים למימון שירות מסוים על פי נוסחת המימון המשותפת: 75 אחוזים משרד ו-25 אחוזים רשות. רשויות הנוהגות להוסיף משאבים משלהן מעבר לנוסחת מימון זו, כוללות את החלק הנוסף בסל המשאבים לרכישת השירות מספקים חיצוניים. מקור שלישי למימון הפרטה משנית הוא, כפי שפירטנו לעיל, משאבים המגיעים מתורמים או מקרנות; בחלק מן המקרים מדובר במימון מלא של השירות ובחלק אחר נדרש מימון משותף (matching) של הרשות.

בחלק מן המחלקות לשירותים חברתיים יש נטייה לחשוב כי אם מדובר במשאבי רשות, או במשאבים שהרשות מקבלת מתורמים פרטיים, אין צורך לערב את המשרד. נטען כי במצב כזה הנושא מצוי בתחום שיקול הדעת המקומי באופן בלעדי, הן באשר לעצם ההחלטה לעסוק בתחום מקצועי מסוים וחדש (לדוגמה

טיפול בעובדים זרים או באוכלוסיית הטרנסג'נדרים), הן באשר לאופן ההפעלה והבחירה בהפעלה חיצונית. למחלקות כמה הסברים לעמדה זו: המקור העצמאי של המשאבים וחוסר מעורבות של משאבי המשרד בפעולה; בחלק מן המקרים למשרד אין מדיניות בתחום החדש, משום שלא הוגדר שהמשרד עוסק בתחום. וכיוון שהמשרד אינו עוסק בתחום הרי שאין לו מערך הנחיה ופיקוח ולא צפוי שמעורבותו תתרום תרומה ממשית.

היקף הפעילות המדווחת באפיק של הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים, כפי שהוא מתבטא בחלק היחסי מתוך תקציב המחלקה, שונה בין המחלקות. אף שברוב המקרים שבדקנו מוקצה לאפיק זה נתח קטן יחסית מקציב המחלקה, בטווח שבין חמישה לעשרה אחוזים, קיימת גם דוגמה למחלקה המבצעת הפרטה משנית בהיקף גדול יחסית, של כשלושים-ארבעים אחוזים מתקציב המחלקה. עם זאת יש לקחת בחשבון שההיקף בפועל הוא גדול יותר, משום שהמחלקות אינן כוללות בחישוב תקציבים המגיעים ישירות מגורמים חיצוניים למימון שירות באמצעות גורם הפעלה חיצוני. מכל מקום, מנהלי מחלקות שפגשנו מעריכים כי הפרטה משנית היא תופעה שעשויה להתרחב, ולכן הם מצביעים על כך שהיא עשויה לתפוס חלק גדול יותר מתקציב המחלקות בעתיד.

התקשרות לביצוע הפרטה משנית

על פי דיווחיהן של המחלקות לשירותים חברתיים שעמן נפגשנו, בעבר התקיימו התקשרויות עם ספקים חיצוניים על יסוד הסכמה בעל פה או חוזה. אולם גם כאשר נחתם חוזה לא קדם לו ביצוע מכרז. הספק נבחר על ידי המחלקה באישור הרשות וההתקשרות נמשכה והתחדשה באופן אוטומטי כל שנה מחדש. בחלק מן המקרים נוצר מצב שגורם מרכזי חיצוני אחד עסק באספקת מגוון רחב של שירותים חברתיים למשך מספר רב של שנים. כיום המצב המתואר בתחום זה שונה – יש מעבר למכרזים ולהתקשרויות חוזיות המוגבלות בזמן.

השינוי בתחום ההתקשרויות נובע בחלקו מנוקים שנגרמו לרשויות מן ההסדרים הקודמים, כגון יצירת מונופול מקומי עם עוצמה פוליטית שהמחלקות התקשו להפעילו, או קריסה כלכלית של ספקים חיצוניים שהותירו אחריהם מחלקות הסובלות משבר עמוק בניהול. בחלקו האחר נובע השינוי מדרישה של משרד הרווחה (המבוססת על דרישה של החשב הכללי במשרד האוצר) למכרזים והתקשרויות בחוזה כתנאי לקבלת חלקו של המשרד בתקציב מימון השירות. הרשויות שהשתתפו במחקר עוסקות עדיין במעבר בין ההסדר הקודם להסדר החדש, על כל העבודה האדמיניסטרטיבית והמשפטית הנלוות לכך. כאמור,

המחלקות לשירותים חברתיים החלו לעבוד בשיטה של מכרזים לבחירת ספקים רק בשנים האחרונות, ולכן המנהלים מדווחים על מחסור בידע מספק לניהול מכרזים ולהכנת חוזים.

דו-כיוונית בהפרטה משנית

הפעילות בתחום ההפרטה המשנית מתאפיינת בדו-כיוונית. כלומר, כשם שיש מצבים של העברת שירות מהפעלה ישירה למפעיל חיצוני, כך קיימים מקרים לא מועטים של החזרת השירות להפעלה מתוך המחלקות לאחר התנסות לא מוצלחת בהפעלה חיצונית. כך, למשל, מועדון לקשישים הופעל על ידי עמותה מקומית והוחזר להפעלה ישירה; מסגרת יום ארוך לילדים בעלי צרכים מיוחדים או מסגרת למכורים הופעלו על ידי עמותות והוחזרו להפעלה פנימית. אם כן, נראה שהחלטות על הפרטה משנית הן ביסודן החלטות על-תנאי (בהנחה שקיים חופש החלטה ואין מופעלים לחצים חיצוניים), אשר חוזרות ונבחנות לאור שביעות הרצון מתוצאותיהם. כיוון שבמרבית המקרים הללו של החזרת שירות לידי המחלקה לא ניתן להעסיק את צוות המסגרות באופן ישיר בשל מגבלות תקינה ותקציב, הם מועברים להעסקה בחברה או בתאגיד עירוני בחוזים מתחדשים, וכפופים מבחינה מקצועית למחלקה לשירותים חברתיים.

מעורבות משרד הרווחה בהפרטה משנית

את חלקו של המשרד במהלכי הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים יש לבחון בשתי רמות – מאקרו ומיקרו. ברמת המאקרו, הנוגעת לקביעת מדיניות והנחיות לביצוע הפרטה משנית, חלקו של המשרד קטן. אף שבקשר לתחומי פעולה מסוימים קיימת העדפה במשרד להפעלה חיצונית, ושירותים מסוימים במשרד מכוונים לגישת פעולה זו, הרי שלא קיימת מדיניות מנחה של המשרד בעניין פעולה באפיק זה. כפי שמציינים המנהלים בשדה, מדיניות משרדית חסרה כתפיסה לגבי אפיק פעולה זה בכמה היבטים, למשל: העדפה לפעולה בגישה זו בתחומים מסוימים והסתייגות משימוש בה בתחומים אחרים; הגדרת התניות מקדמיות או דרישות ניהול, וכן העמדת משאבים מקצועיים לניהול נכון של הפעילות בתחום זה. ברמת המיקרו, הנוגעת למעורבות בחשיבה מקדימה על פעולות הפרטה משנית במחלקה נתונה, בביצוע המכרז עצמו, בניהול הקשר עם הספק ובקיום ועדות היגוי עמו – חלקו של המשרד משתנה מרשות לרשות ומתחום אחד למשנהו. כפי שמדווחות הרשויות עצמן, מעורבות זו תלויה בסוג הקשר עם המפקח, בפניותו ובזמינותו של המפקח וכן במידת העצמאות של מקור המשאבים שממנו ממומן

השירות. בטווח שונות זה ניתן למצוא מקרים של מעורבות הדוקה, מעורבות בינונית או מקרים של מעורבות חלשה. במקרים האחרונים נוצר למעשה מבנה של פיקוח באחריות הרשות המקומית. מרכיביו של מודל הפיקוח של המחלקות על השירותים בהפרטה משנית מפורטים בסעיף הבא.

פיקוח הרשות המקומית על הפרטה משנית

רמת הפיקוח של המחלקות על המפעילים בהפרטה משנית משתנה ומושפעת מהמשקל המיוחס לשיקולים של רצון לשלוט בידע, להכוונו ולשמרו מצד אחד, ולמחיר של ההשקעה והעבודה הנדרשים בפיקוח הדוק מן הצד האחר. המחלקות המבקשות לשמר שליטה ויכולות להעמיד משאבים לפיקוח מקיימות פיקוח הדוק, ולהפך. מובן שניתן למצוא מודלים שונים של רמת פיקוח באותה רשות מקומית בקשר לשירותים שונים הפועלים בהפרטה משנית.

כדי לפקח על הגוף המפעיל את השירות בהפרטה משנית ולשמר את שליטתו, מפעילות המחלקות לשירותים חברתיים כמה מנגנונים: דרישות דיווח תקופתיות, ישיבות היגוי סדירות בין מנהלי המסגרת לצוות המחלקה בתחום, רכו פיקוח אחראי במחלקה ועבודה שוטפת בינו לבין מנהל המסגרת, וכן מעורבות בבחירת כוח אדם מקצועי וניהולי למסגרת. במקרים מסוימים המחלקה אף מעמידה דרישה שמנהל המסגרת או בעל תפקיד מרכזי אחר יהיה מצוות עובדיה; לעתים מקבל המפעיל דרישה זו ולעתים דוחה אותה.

למרות הניסיון להגדיר יחסי פיקוח עם המפעילים, לפרט ולהפעיל כלי פיקוח שונים, רמת ההצלחה המדווחת של הפיקוח משתנה ממקרה למקרה. רמה זו מושפעת מצד אחד מגישתו של המפעיל לפיקוח ושיתוף הפעולה, ומן הצד האחר מן היכולת להפעיל נגדו סנקציה משמעותית. מפעילים שיש להם גיבוי פוליטי ביישוב, שתורמים תרומה אישית גבוהה למימון השירות, שיש להם ותק וניסיון מקצועי רב או בלעדיות בתחום הפעולה שלהם ברדיוס גאוגרפי גדול – הם אתגר גדול יותר למחלקה בכל הנוגע לפיקוח, ולהפך. לרוב קיים קשר בין יכולתה של המחלקה להפעיל פיקוח יעיל על הספק לבין שביעות הרצון שלה מעבודתו.

שביעות רצון מהפרטה משנית

המחלקות מדווחות בסך הכל על שביעות רצון רבה ממהלכים של הפרטה משנית שביצעו. שביעות הרצון עניינה בעיקר באיכות השירות: הרמה המקצועית של השירותים, הרמה המקצועית של הצוות, רמת האחזקה של תשתיות השירות, חדשנות ויצירתיות, וכן גילוי גמישות נדרשת בהפעלת השירות. שביעות הרצון של

המחלקות מתבססת גם על החווייה המדווחת משירותי הספק על ידי מקבלי השירות הישירים ומקבלי השירות העקיפים – הורים של מטופלים, אפטרופוסים או בני משפחה אחרים.

שביעות הרצון נבדקת גם בהיבטים משלימים, לרבות גמישות ניהולית שמאפשרת הפעלה חיצונית, עד כמה יכולה המחלקה להתמקד בשירותי הליבה, וכן היכולת להרחיב את משאבי המחלקה לשירות באמצעות תקציבים שמביא עמו המפעיל או שהוא מגייס באמצעות תרומות ומכירת שירותים. חוסר שביעות רצון, כאשר זה קיים, נובע מהישגים נמוכים בכל ההיבטים הללו ומנוקשות של המפעיל אשר לקליטה של מטופלים, רמת שיתוף פעולה נמוכה עם המחלקה ופעולה מתוך שיקולים פוליטיים.

סיכום ממצאים: מיון דגמי הפרטה משנית

על בסיס הממצאים שהוצגו בחלק זה ניתן להציע שני סוגים של מיונים של דגמי הפרטה משנית בפעולת המחלקות לשירותים חברתיים.

מערכת מיון אחת מתבססת על **המינון של פעילות ההפרטה המשנית מתוך סך**

פעילות המחלקה, על בסיס נתח הפעילות מתוך התקציב או מספר תכניות או שירותים. מיון זה מתאר רצף שלפיו בצד אחד מצויות מחלקות שאינן מפריטות שירותים כלל, לידן מחלקות שרמת ההפרטה המשנית בהן נמוכה, באמצע מחלקות שרמת ההפרטה המשנית בהן בינונית, ובקוטב הנגדי מחלקות שרמת ההפרטה המשנית בהן גבוהה יחסית. זוהי מערכת מיון פשוטה שתכליתה סיווג של המחלקות על פי כמות פעילות ההפרטה משנית. המחלקות שפגשנו במחקר מציגות ברובן שיעור נמוך של הפרטה משנית.

מערכת מיון שנייה היא כלי **לסיווג פעילות ההפרטה המשנית**. מערכת זו ממיינת את פעילות ההפרטה המשנית בכל המחלקות לפי כמה משתנים רלוונטיים הקשורים בתופעה של הפרטה משנית, כמפורט להלן.

- מקור היוזמה: משתנה זה מתייחס לגורם המניע מאחורי פעולת ההפרטה המשנית במחלקות.
- מקור התקציב: משתנה זה מתייחס למקורם של המשאבים המשמשים את המחלקות בעת ביצוע פעילות הפרטה משנית.
- תחומי אחריות: משתנה זה מתייחס לתחומי האחריות שמועברים לגורם המפעיל שירות בהפרטה משנית.
- סוגי השירותים: משתנה זה מתייחס לסל השירותים שעבורם מתוגמל מפעיל השירות בהפרטה משנית.

- פיקוח: משתנה זה מתייחס לגורם המפקח על עבודתו של מפעיל השירות בהפרטה משנית.

מיון זה יוצר מטריצה של חמישה משתנים ממיינים, כשכל משתנה מחולק לשלושה דגמי פעולה בולטים. מטריצה זו מאפשרת ליצור פרופיל של כל מחלקה לשירותים חברתיים לפי פעילותה בתחום ההפרטה המשנית. סיכום המיון מוצג בלוח 1 להלן.

לוח 1: מיון דגמים של הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים על פי ממדי פעילות

דגמי פעולה			משתנה ממיון
עמותה או קרן	רשות מקומית	גורם ציבורי לאומי כגון: משרד הרווחה, המשרד לענייני גמלאים, המוסד לביטוח לאומי	מקור היוזמה להפרטה
עמותה או קרן בלבד	רשות מקומית בלבד	משרד הרווחה והרשות המקומית	מקור תקציב ההפרטה
העסקת כוח אדם בלבד ; היבט מקצועי (תכנית והדרכת עובדים סוציאליים) בידי המחלקה לשירותים חברתיים	הפעלה מלאה לא כולל ניהול (מנהל מטעם המחלקה לשירותים חברתיים)	הפעלה מלאה כולל ניהול	תחומי אחריות המפעיל
כוח אדם ושירות בלבד. מבנה ניתן על ידי הרשות	מבנה, שירותים וחלק מכוח אדם ; חלק נוסף מועסק על ידי המחלקה לשירותים חברתיים	כלול בשירות: מבנה, שירותים וכוח אדם	סוגי השירותים שנותן המפעיל
רק על ידי המחלקה לשירותים חברתיים	על ידי משרד הרווחה והמחלקה לשירותים חברתיים	על ידי משרד הרווחה בלבד	פיקוח על המפעיל

פרק ג

ניתוח פעילות ההפרטה המשנית במחלקות לשירותים חברתיים

פעילות ההפרטה המשנית במחלקות לשירותים חברתיים מביאה עמה כמה חזקות פוטנציאליות, נוכח המציאות שבתוכה פועלות המחלקות. חזקות אלו באו לביטוי בדיווחים של מנהלי המחלקות שעמם נערכו המפגשים, והם פורטו בהרחבה בפרק הקודם. בין חזקות אלו ניתן למנות את האפשרות לצמצם עומס, למקד את עבודת המחלקה, להשיג גמישות החיונית לניהול, להרחיב ולהגדיל את המשאבים המוגבלים שעומדים בידי המחלקה ובדרך זו להגיע למעגל רחב יותר של לקוחות. בראייה רחבה אפשר למנות בצד החזקות גם את ההתאמה הגדולה יותר הצפויה מפיתוח שירות מקומי לאופי היישוב וצרכיו והגדלת הפיקוח על ספקי השירות. המחלקות רואות עצמן אחראיות לשירות שהן יזמו את הפרטתו, ואילו גורם הפיקוח במשרד, שמצוי בעומס, מתקשה לכסות את כלל המסגרות הפועלות תחת יוזמות ההפרטה החלקית של המשרד.

לצד חזקות אלו, לפעילות של הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים יש כיום מספר לא קטן של חולשות. להלן שש החולשות שזוהו בתחום זה. בפרק הבא יובאו המלצות המתייחסות לחולשות אלו.

1. חסרונה של מדיניות משרדית

פעילות ההפרטה המשנית במחלקות לשירותים חברתיים איננה מבוססת על מדיניות משרדית מנחה. ככל שקיימת מדיניות הרי שהיא מתייחסת בעיקר להיבטים פרוצדורליים ולמגבלות משפטיות, ולא להיבטי תוכן ולהיבטים מקצועיים. המשרד דורש מהרשויות המקומיות לבצע מכרזים ולהתקשר עם ספקים בחוזה, ואף מאפשר לבחור אם לקבל לידיהם את חלקו של הספק בתקציב השירות או להעביר אותו ישירות לידי הספק. אולם המשרד אינו מציג הנחיות בעניין העדפותיו לעצם הפעולה באפיק זה, וכן שיקולים, התניות או גבולות בנושא כמערכת מנחה לפעולת המחלקות בתחום הפרטה משנית.

מדיניות משרדית מנחה שכזו נדרשת הן כבסיס מקצועי לפעולה נכונה הן כתשתית לפיקוח אפקטיבי, שכן בהיעדר הנחיות לא ניתן לומר מתי פעולה תואמת התנהלות רצויה או חורגת ממנה. אולם מדיניות מנחה מצד המשרד נדרשת מסיבה נוספת. כפי שצינו בפנינו מנהלי המחלקות, מדיניות משרדית עשויה לשמש גם אמצעי מגן בפני לחצים להפרטה משנית משיקולים

פוליטיים (ולא משיקולים מקצועיים), כאמצעי לתגמול מקורבים של השלטון המקומי הנבחר.⁹

2. היעדרם של שיקולים מערכתיים בתחום

חסרונה של מדיניות משרדית מותיר את התחום פתוח לפרשנות של המחלקות ולהתחשבות בשיקולים מקומיים בלבד. אף שבחלק מן הנושאים יש מקום לתת עדיפות לשיקולים מקומיים, יש חשיבות לשיקולים מערכתיים אותם מייצג המשרד. כך לדוגמא הפרטה משנית המדגישה שיקולים מקומיים עשויה לעמוד "בסתירה לשיקולים הראויים לפיתוח שירות מופרט אזורי, ממניעי חסכון או מניעת כפילות בשטח גיאוגרפי מצומצם. סתירה דומה עשויה להיות בין הרצון של הרשות לפתח שירות עם ספק מקומי משיקולים של קרבה והכרות עם היישוב, לבין הרצון של המשרד להצמיח מספר ספקים אזוריים שיפתחו מומחיות ויתנו מענה למחלקות השונות המעוניינות לרכוש שירות ולא לספקו בעצמן ישירות.

3. פיקוח חלקי וחסר

פעילות ההפרטה המשנית אינה מלווה בהנחיות בעניין הערכות פעילות הפיקוח. לכאורה גם פעילות זו מצויה באחריותו של מערך הפיקוח של המשרד. בפועל ידוע כי מערך זה פועל בעומס רב ומתקשה לפקח על הפעילות השוטפת הישירה של המחלקות. התוצאה היא, כפי שראינו, שמעורבות הפיקוח בתחום ההפרטה המשנית משתנה בהתאם ליכולות המפקח ואיכות הקשר בינו לבין הרשות. אולם חשוב יותר, לצד מערכת הפיקוח של המשרד נוצרת מערכת פיקוח מקומית, מבלי שקיבלה הכרה פורמלית והוכרז עליה ככזו, ומבלי שהעובדים עברו הכשרה מתאימה לפעול כמפקחים.

4. חשש לפגיעה במנהל תקין ובאתיקה ציבורית

חסרונה של מדיניות משרדית בתחום ההפרטה המשנית, ושיקול הדעת הרחב שלוקחות לעצמן המחלקות לשירותים חברתיים בתחום זה, יוצרים פתח להתנהלות שעשויה להתנגש עם עקרונות של אתיקה ציבורית. כך לדוגמא העסקה של מנהל או עובדים מטעם המחלקה במסגרת מופרטת יוצר טשטוש בין המחלקה למסגרת לגבי

9 דוגמה חריפה במיוחד לשימוש בהפרטה משנית לצרכים פוליטיים הובאה לאחרונה במאמר בעיתון הארץ (חובב, 2012) בעניינה של העיר קריית גת. במאמר מוצגות החלטות לכאורה על הפעלת שירותים, כולל בתחום הרווחה, באמצעות מקורבים לראש העירייה ולחברי מועצת העירייה.

נאמנותו של העובד, ועשויה להקשות על פיקוח אפקטיבי. במקרה של אירוע חמור או מחדל, יהיה קשה להפריד בין אחריות המפעיל לאחריות המחלקה.

5. היווצרות מתחמי פעולה עצמאיים

חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים לוקחות לעצמן חירות לפעול באופן עצמאי כאשר מדובר בהפרטה משנית המתבססת על תקציב הרשות או על תקציבי תורמים. גישה זו מתבססת על תפיסה שלפיה למחלקות יש מרחב פעולה עצמאי כאשר הן פועלות בתחום שלמשרד אין בו מדיניות ולכן אינו משקיע בו משאבי תקציב ופיקוח. גישה אחרת, לפיה המשרד אחראי על כל פעילות הרווחה המתקיימת במחלקות (ומטעם המדינה בכלל), רואה קושי בהתנהלות זו מכמה סיבות: כוח האדם של המחלקות ממומן על ידי המשרד והוא משקיע מזמנו בפעילות זו; המשרד עשוי להיתפס אחראי במקרה של מחדלים; וכן ייתכן שפעילות המחלקות מושפעת מסדר יום אינטרסנטי של נדבנים בעלי הון.

6. חסרונם של כלים וידע

היעדרה של מדיניות משרדית בתחום ההפרטה המשנית מתבטא גם בחוסר ידע וכלים. הידע שקיים בשדה כיום הוא ידע נצבר המבוסס על התנסות אישית. ככזה הוא נתון למגבלות ההתנסות המקומית. ייתכן כי חלק מן הטעויות שהתרחשו ומתרחשות כיום בנושא הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים (בתחום המכרזים, ההתקשרות, הפיקוח וכד') היה נמנע אילו בוצע ניהול ידע של הניסיון ושימוש בידע זה להכשרה ולפיתוח כלים. המנהלים מעידים על צמא לידע בשדה ועל התפתחותו של "שוק" בלתי פורמלי להעברת מוצרי ידע כמו נוסחים של מכרזים וחוזי התקשרות. ניהול ספקי שירות אמנם איננו חלק יסודי מן הפרופסיה של העבודה הסוציאלית, אולם הנוכחות המתגברת של פעילות זו והשפעותיה על המחלקות דורשת היערכות מקצועית בתמיכת המשרד.

פרק ד

המלצות מדיניות

בהמשך לניתוח ממצאי המחקר בחלק הקודם ובקישור להם, מצורפת להלן סדרה של המלצות מדיניות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא הפרטה משנית. ככלל, העיקרון המנחה הוא כי מדיניות המשרד צריכה לאזן בין היתרונות הטמונים בהפרטה משנית ככלי ניהול לבין המחירים העשויים להתלוות לו, ובין צרכים ורצונות מקומיים לבין צרכי המערכת.

1. על המשרד לקבוע מדיניות מנחה בתחום ההפרטה המשנית במחלקות לשירותים חברתיים. מסגרת מדיניות זו צריכה לכלול התייחסות לכמה נושאים, ובהם אלה:

א. גבולות ההפרטה המשנית – אילו תחומי פעילות רשאיות מחלקות להפריט על פי שיקול דעתן, אילו תחומים הן אינן רשאיות להפריט, ואילו תחומים דורשים חשיבה משותפת ודיון עם המשרד.

ב. מקומיות ואזוריות – קביעת הנחיות בעניין פיתוח שירות בהפרטה משנית תוך כדי ניצול יתרון אזורי לגודל, והנחיות בעניין מבנה שיתוף הפעולה בין הרשויות בקשר לשירות ולמימונו.

ג. תקציב – קביעת התניות בעניין היקף מימון הפעילות מתוך תקציב המחלקה, ובאשר למקורות מימון הפעילות.

ד. ריכוז ופיזור – קביעת הנחיות בעניין ריכוז שירותים בידי ספק אחד או פיזור בין מספר ספקים, ככל שהדבר אפשרי מבחינת זמינות הספקים.

2. על המשרד לקבוע הנחיות בעניין היכולת לבצע פעולות הפרטה משנית באופן עצמאי במקרים שבהם המשאבים חיצוניים. לאור אחריותו הכוללת של המשרד על פעילות הרווחה, ובכלל זה על הפעילות שמבצעות המחלקות לשירותים חברתיים, יש מקום שהנחיות המדיניות בעניין הפרטה משנית מכל סוג יהיו תקפות גם להפרטות המתבססות על תקציבים עצמאיים. לנקודה זו מתלווה הצורך לקבוע הנחיות בעניין יכולתיהן של המחלקות להציע שירותים בתחומים שהמשרד בחר שלא לפעול בהם משיקולים שונים – בין באופן ישיר ובין באמצעות הפרטה משנית, כגון בתחום אוכלוסיית העובדים הזרים או הטרנסגינדרים.

3. על המשרד לקבוע הנחיות בעניין מכרזים וחוזים. כיום קיימת דרישה לקיים מכרז ולחתום על חוזה; יש להוסיף לדרישות אלו הנחיות לגבי התניות נדרשות,

כגון רקורד מקצועי נדרש מהספק, הרכב הצוות המקצועי, תנאי דיווח ופיקוח, חוסר זיקה פוליטית וכד'. ייתכן שיש מקום אף להציע משקלות לכל אחת מן ההתניות הללו לשם השוואה בין ספקים מתחרים במכרז. לצד הנחיות אלו בעניין תנאי ההתקשרות בין הספק למחלקה לשירותים חברתיים הקונה את שירותיו, יש צורך לקבוע הנחיות שמטרתן למנוע מצבים של פגיעה באתיקה ציבורית ובמנהל תקין. דוגמה אחת לכך התעוררה במחקר – העסקתם של עובדי המחלקה לשירותים חברתיים אצל הספק, היוצרת קונפליקט נאמנויות של העובד וטשטוש גבולות בין המחלקה לגורם המפעיל. יש להניח שבבירור מקיף יותר יתגלו סוגיות נוספות בהקשר זה הדורשות התייחסות.

4. על המשרד לקבוע הנחיות בעניין דרכי הפיקוח על פעילות ההפרטה המשנית. הנחיות אלו צריכות להתחשב מצד אחד במגבלות העומס על מפקחי המשרד וביכולתם לפקח על כל מסגרת ומסגרת הפועלת בהפרטה משנית, ומן הצד האחר בקרבה הגאוגרפית והמקצועית בין עובדי המחלקות לשירותים חברתיים למסגרות המופעלות בהפרטה משנית ובמוטיבציה שלהם לפקח על המסגרות הפועלות מטעמן. ייתכן שנוכח נתונים אלה, ובהתחשב בהם, יש מקום לקבוע חלוקה של עבודת הפיקוח בין המחלקה לבין הגורם המפקח במשרד.

גישה זו עולה בקנה אחד עם אחת המסקנות של מחקר שנערך לאחרונה בנושא רגולציה של שירותי רווחה אישיים (להט וטלית, 2011). חלוקה זו יכולה להתבסס על עיקרון של זמן – פיקוח שוטף של המחלקה לעומת פיקוח תקופתי ומחזורי של הגורם המפקח במשרד; או על עיקרון של תוכן – תחומים באחריות המחלקה לעומת תחומים באחריות של מפקח המחוז. מובן שכל שינוי שכזה צריך להביא בחשבון כי עובדי המחלקות לא הוכשרו לפיקוח וקיים צורך כי מפקחי המשרד המנוסים יכשירו אותם או יחנכו אותם לבצע עבודת פיקוח.

5. על המשרד לפתח מערכת תומכת של הכשרה וידע לשיפור עבודתן של המחלקות לשירותים חברתיים בתחום ההפרטה המשנית. ההכשרה צריכה לעסוק בהקניית מיומנויות וידע בעניין ניהול שירותים מופרטים, כמיומנות משלימה לעבודה כעובד סוציאלי מקצועי. הנוכחות של ארגונים שונים לצד המחלקות לשירותים החברתיים בזירת השירותים החברתיים הופכת את הצורך בפיתוח מיומנות של ניהול התקשרויות לחיונית. מן המחקר המצומצם שביצענו נראה שנוצר ידע לא מועט בשדה בתחום זה המבוסס על ניסיון. זהו ידע בעל ערך רב שיש לעודד את השיתוף בו, לאסוף אותו ולהפוך אותו לזמין.

6. יש לחתור לפיתוח של כמה כלים יישומיים שילוו את המחלקות לשירותים חברתיים בשלבים שונים של ההפרטה המשנית, כגון דוגמאות של מכרזים ופירוט השיקולים הנלווים לניסוח סעיפים שונים; דוגמאות של חוזי התקשרות, עם פירוט כני"ל; מערכי בקרה ופיקוח על מפעילי שירות חיצוניים וכד'.¹⁰ מרכיב משלים במערכת התמיכה הנדרשת מצד המשרד למחלקות הוא ייעוץ משפטי זמין ומתמחה בתחום הפרטה משנית. מרבית המחלקות נעזרות במחלקת הייעוץ המשפטי ברשות המקומית למטרה זו. מחלקות משפטיות אלו לרוב עמוסות בעבודה ומתקשות לספק למחלקות לשירותים חברתיים מענה זמין, ובכל מקרה אינן מתמחות בנושא הפרטת שירותים חברתיים.

10 עבודה ראשונית בנושא זה נעשתה על ידי תחום ארגון ומנהל, אשר פרסם בשנת 2007 חוברת בשם "ניהול רווחה בימינו: עבודה עם ספקים".

סיכום

מסמך מדיניות זה עסק בתופעה שכונתה "הפרטה משנית" – פעילות הפרטה מתרחבת ביוזמה עצמאית של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. למרות אחריותו המקצועית של המשרד על כלל פעילות הרווחה של המחלקות, מידת המעורבות של המשרד בפעילות ההפרטה המשנית מוגבלת. המעורבות החסרה של המשרד בפעילות זו יוצרת ריק שבתוכו פועלות המחלקות במענה לצורכיהן ועל יסוד מיטב שיקוליהן המקצועיים, אולם ללא יד מנחה מצד המשרד וללא התחשבות בשיקולים מערכתיים.

במסמך הוצגו בפירוט מאפייניה של פעילות ההפרטה המשנית ברשויות המקומיות, החזקות שמקנה אפיק פעולה זה למחלקות לשירותים חברתיים והחולשות הקשורות בו. כדי להתגבר על החולשות הוצע סדרה של המלצות מדיניות בפרק החותם את המסמך.

המחאה החברתית של קיץ 2011 עסקה בין היתר בשאלת ההפרטה של שירותים חברתיים והתייחסה בעיקר לפעולות של הפרטה חלקית. ההפרטה המשנית נעלמה מן העין בדיון ציבורי זה, אף על פי שיתכן כי בהיקפיה העתידיים היא צפויה לעלות על ההפרטה החלקית. מבחינה ציבורית, הביקורת על הפרטה משנית תקפה באותה מידה להפרטה החלקית. אלא שכאן כאמור מדובר בעשייה שלא עברה הסדרה ומיסוד ו"נעלמה מן הרדאר". לכן, יש חובה לעסוק בהסדרה של תחום זה בראש ובראשונה משיקולים ציבוריים; יש להבטיח שכמו אחותה הבכורה, ההפרטה החלקית, גם הפרטה זו תנוהל ותכוון ברמה לאומית ולא תהיה נתונה רק לנסיבות ולשיקולים מקומיים ונקודתיים.

מקורות

- אייזנשטדט, מ', ורוזנהק, ז' (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. בטחון סוציאלי 60, 113–128.
- בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נגד שר האוצר (פורסם בנבו 9.11.2009).
- בן-בסט, א', ודהן, מ' (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד.
- גלנור, י' (2007). מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון.
- דורון, א' (1995). בזכות האוניברסאליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל. ירושלים: מאגנס, פרסומי מועצת בתי הספר לעבודה סוציאלית בישראל.
- דרי, ד' (1994). מי שולט בשלטון המקומי? תל-אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, תל אביב.
- ויינהר, ב', בן-נון, א', ושיפמן, א' (2008). סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך. בית ברל: בית הספר לחינוך.
- ורצברגר, א', וקטן, י' (2006). השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות. תל-אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, אוניברסיטת תל אביב.
- זיכלינסקי, א' (2010). השפעת תהליכי ההפרטה החלקית ומסחור על תכונות ארגוני המגזר השלישי בישראל. בטחון סוציאלי 82, 39–74.
- חובב, ר' (1 ביוני 2012). להיות חבר של דהרי. הארץ, עמ' 14.
- טליאס, מ' (עורך) (2002). הניהול הציבורי החדש: רפורמה במינהל הציבורי. ירושלים: אלכ"א-גוינט ישראל.
- נאי, א' (2005). מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולנטריות לאימוץ ממלכתי. בטחון סוציאלי 70, 77–109.
- כהן, ח' וויגודה גדות, ע' (2012). מחוץ לזירה הדמוקרטית: הייעוץ כהפרטת עיצוב המדיניות. ארץ אחרת: שלטון היועצים 63, 68–72.
- כורזים-קורושי, י', ליבוביץ, ש', ושמיד, ה' (2005). ההפרטה החלקית של שירותי האמנה: סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות פעולה. בטחון סוציאלי 29, 56–77.
- כ"ץ, י' (1997). ההפרטה בישראל ובעולם. תל-אביב: פקר.
- להט, ל', וטלית, ג' (2011). תהליך בהתהוות או שינוי הכרחי? רגולציה בשירותי הרווחה האישיים בישראל. נייר מדיניות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- פז-פוקס, א' (2012). מי הזיז את הידע שלי? ניוון הידע בשירות הציבורי. ארץ אחרת: שלטון היועצים 63, 62–68.
- קטן, י' (2008). הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים. ירושלים: האגף למחקר תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- קטן, י' (2002). תהליכי הפרטה במערכת שירותי הרווחה לזקנים – תמונת מצב. בתוך: י' בריק, (עורך), הפוליטיקה של הזקנה: האוכלוסיה המבוגרת בישראל בסדר העדיפות הלאומי. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, קו אדום.
- Alexander, J. Nank, & R. Stivers, C. (1999). Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(4), 452–475.
- Bar-Nir, D. & Gal, J. (2011). Who Has the Power? The Role of NPOs in Local Authorities. *Voluntas*, 22, 1–25.

- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Carey, M. (2008). Everything Must Go? The Privatization of State Social Work. *British Journal of Social Work*, 38, 918–935.
- Kettner, P.M. & Lawrence, L.M. (1993). Performance, Accountability and the Purchase of Service Contracting. *Administration in Social Work*, 17(1), 61–79.
- Kettner, P.M. & Lawrence, L.M. (1996). Purchase of Service Contracting Versus Government Service Delivery: The Views of State Human Service Administration. *Journal of Sociology and Social Welfare*, XXIII(2), 107–119.
- Lawrence, L.M. (2000). Performance Contracting in Human Services: An Analysis of Selected State Practices. *Administration in Social Work*, 24(2), 29–43.
- Milbourne, L. (2009). Remodeling the Third Sector: Advancing Collaboration or Competition in Community-based Initiatives? *Journal of Social Policy*, 38(2), 277–297.
- Milward, H.B. (1994). Nonprofit Contracting and the Hollow State. *Public Administration Review*, 54(1), 73–77.
- Motenko, A.K., Allen, E.A., Angelos, P., Block, L., DeVitto, J., Duffy, A., Holton, L., Lambert, k., Parker, C., Ryan, J., Schraf, D., Swindell, J. (1995). Privatization and Cutbacks: Social Work and Client Impressions of Service Delivery in Massachusetts. *Social Work*, 40(4), 456–462.
- Osborne, D. & Gable, T. (1992). *Reinventing Government*. Wesley Publication.
- Perri, G. & Kendall, J. (Eds.) (1997). *The Contract Culture in Public Services: Studies from Britain, Europe and the USA*. Arena: Ashgate Publishing Limited.
- Pestoff, V.A. (1992). Third Sector and Co-operative Services – An Alternative to Privatization. *Journal of Consumer Policy*, 15, 21–45.
- Salamon, L.M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Smith, S.R. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Wolch, J.R. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. New York: The Foundation Center.
- Yishai, Y. (1990). State and Welfare Groups: Competition or Cooperation? Some Observations on the Israeli Scene. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 19, 215–235.

נספחים

נספח 1: שאלונים למפקחים ומנהלי מחלקות

שאלון בנושא הפרטה משנית – מפקחים

האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מבקש להכין נייד עמדה בנושא "הפרטה משנית" במחלקות לשירותים חברתיים. הפרטה משנית מתייחסת להתקשרות הישירה בין המחלקות או האגפים לשירותים חברתיים לבין גורמים שונים מן המגזר העסקי או השלישי, לצורך אספקת שירותים חברתיים ללקוחות המחלקה. מכון צפנת למחקר, פיתוח ויעוץ ארגוני נבחר לסייע לאגף בהכנת נייר העמדה.

נייר העמדה מבקש להצביע על היבטים שונים של התופעה ועל סוגיות המדיניות הנגזרות ממנה עבור המשרד והרשויות המקומיות. כשלב מקדים אנו מבקשים לאסוף מידע ראשוני על הנושא באמצעות מפקחי המשרד ומנהלי המחלקות לשירותים חברתיים, כדי לקבל תמונת מצב כללית בנושא וכדי לבחור מחלקות לצורך העמקת הלמידה. נשמח אם תוכל למלא את השאלון הקצר שלהלן.

השאלון כתוב בלשון זכר מטעמי נוחות אבל מכוון לנשים ולגברים כאחד. המידע בשאלון ישמש לצורכי מחקר בלבד. אנא ציין גם מספר טלפון כדי שנוכל לחזור אליך כדי לקבל מידע נוסף. אנו מודים לך מראש על שיתוף הפעולה.

שם: _____ תפקיד: _____

טלפון: _____

בהתייחס לתחום הפיקוח שלך:

1. האם אתה מכיר את הנושא של הפרטה משנית, כפי שהוגדרה לעיל, ברשויות שבפיקוחך?
סמן: כן / לא
2. על כמה רשויות אתה מפקח?
ציין מספר: _____
3. בכמה מבין הרשויות שבפיקוחך קיימת התופעה של הפרטה משנית?
ציין מספר: _____
לא יודע
4. לאיזה מגזר שייכים הגורמים המספקים את השירותים הללו?
א. מגזר עסקי
ב. מגזר שלישי (עמותות)
ג. מגזר עסקי ושלישי
ד. לא יודע
הקף: _____
5. אילו סוגיות מדיניות מעורר הנושא של הפרטה משנית מנקודת מבטך כנציג המשרד?
פרט סוגיות: _____
לא יודע

שאלון בנושא הפרטה משנית – מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים

האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מבקש להכין נייד עמדה בנושא "הפרטה משנית" במחלקות לשירותים חברתיים. הפרטה משנית מתייחסת להתקשרות הישירה בין המחלקות או האגפים לשירותים חברתיים לבין גורמים שונים מן המגזר העסקי או השלישי, לצורך אספקת שירותים חברתיים ללקוחות המחלקה. מכון צפנת למחקר, פיתוח ויעוץ ארגוני נבחר לסייע לאגף בהכנת נייר העמדה.

נייר העמדה מבקש להצביע על היבטים שונים של התופעה ועל סוגיות המדיניות הנגזרות ממנה עבור המשרד והרשויות המקומיות. כשלב מקדים אנו מבקשים לאסוף מידע ראשוני על הנושא באמצעות מפקחי המשרד ומנהלי המחלקות לשירותים חברתיים, כדי לקבל תמונת מצב כללית בנושא וכדי לבחור מחלקות לצורך העמקת הלמידה. נשמח אם תוכל למלא את השאלון הקצר שלהלן. השאלון כתוב בלשון זכר מטעמי נוחות אבל מכוון לנשים ולגברים כאחד. המידע בשאלון ישמש לצורכי מחקר בלבד. אנא ציין גם מספר טלפון כדי שנוכל לחזור אליך כדי לקבל מידע נוסף. אנו מודים לך מראש על שיתוף הפעולה.

שם: _____ תפקיד: _____

טלפון: _____

בהתייחס לתחום הפיקוח שלך:

1. האם המחלקה או האגף שבניהולך מפעילים שירותים באמצעות הפרטה משנית?
 2. באילו תחומים או שירותים נעשה שימוש באפיק זה במחלקה או באגף? (ניתן לסמן יותר מתחום אחד)
 3. איזה היקף בשייח של פעילות המחלקה או האגף נעשה באמצעות הפרטה משנית?
 4. לאיזה מגזר שייכים הגורמים המספקים את השירותים הללו?
 5. מה היו השיקולים בהחלטה להפעיל את השירותים באמצעות הפרטה משנית?
 6. אילו חזקות גלומים לדעתך בהפעלת שירותים על ידי המחלקה באמצעות הפרטה משנית?
 7. אילו חולשות טמונות לדעתך בהפעלת שירותים על ידי המחלקה באמצעות הפרטה משנית?
- סמן: כן / לא
- א. גיל רך; ב. ילדים ונוער; ג. משפחה;
ד. קשישים; ה. מוגבלויות; ו. אחר
ז. לא יודע
- תקציב המחלקה: _____ ש"ח
תקציב הפעילות שמופעלת בדרך של הפרטה משנית: _____ ש"ח
- הקף: א. מגזר עסקי; ב. מגזר שלישי (עמותות); ג. עסקי ושלישי; ד. לא יודע
- פרט שיקולים: _____
- פרט חזקות: _____
- פרט חולשות: _____

נספח 2: שאלות לראיונות במחלקות לשירותים חברתיים

שאלות לפגישות ברשויות¹¹

1. אילו תחומים או שירותים מופרטים משנית על ידי המחלקה ופועלים באמצעות ספקים פרטיים?
2. האם יש תחומים שבהם יש נטייה לפעול בגישה של הפרטה משנית יותר מאשר בתחומים אחרים, ואם כן – מהם השיקולים?
3. האם יש הבחנה בבחירת תחומים לפעילות הפרטה משנית ביחס למקורות התקציב: תקציב משרד, תקציב רשות מקומית, תקציבי תורם או קרן?
4. כיצד נבחרים הגופים המפעילים: היכרות אישית, זיקה לעירייה, מכרז?
5. אם מתקיים מכרז, מה כוללות דרישות המכרז? למשל: איתנות פיננסית, ניסיון קודם, רמה מקצועית ופרופיל כוח אדם, משך זמן?
6. האם הגורמים המפעילים הם מקומיים, אזוריים או ארציים? האם יש העדפה לאחד מאלה?
7. האם הפעילויות מתרכזות אצל מספר מצומצם של גורמים מפעילים או מפוזרות בקרב מספר רב של גורמים מפעילים?
8. האם קיים מנגנון פיקוח של המחלקה על הגופים המפעילים ובאיזה אופן הוא בא לידי ביטוי:
 - א. מי מבצע את הפיקוח מטעם המחלקה?
 - ב. באיזה אופן נעשה הפיקוח, למשל: דיווח, קבלת אישורים, נוכחות בישיבות ועד מנהל; ביקורים בשטח – מתואמים או ביקורי פתע; סקר שביעות-רצון של לקוחות?
9. מה חלקו של המשרד בפיקוח על פעילות ההפרטה המשנית?
10. מהי מידת שביעות הרצון של המחלקה מהפרטות אלו:
 - א. באילו ממדים המחלקה והעובדים שבעי רצון משיטת פעולה זו?
 - ב. באילו ממדים המחלקה והעובדים אינם שבעי רצון משיטת פעולה זו?
11. מהו ההיקף הכספי של השירותים המופרטים משנית מתוך תקציב המחלקה?
12. מה ההשלכות של ההפרטה המשנית עלעבודת המחלקה לשירותים חברתיים?
13. מה ההשלכות של ההפרטה המשנית על מדיניות משרד הרווחה ועל עבודתו?

11 השאלות הותאמו על פי הצורך במקרים שבהם קוימו ראיונות עם בעלי תפקיד ברמת הפיקוח במחוז או עם בעלי תפקיד במטה משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

נספח 3: רשימת מרואיינים שהשתתפו במחקר

מטה משרד הרווחה והשירותים החברתיים

1. מוטי וינטר, סמנכ"ל ומנהל אגף לשירותים חברתיים ואישיים
2. דיצה מורלי שגיב, מנהלת תכנית הרפורמה בלשכות לשירותים חברתיים
3. אהובה קרקובר, מנהלת תחום בכיר ארגון ומנהל ברשויות המקומיות

מחוזות משרד הרווחה והשירותים החברתיים

1. אריאלה שגב, מנהלת מחוז מרכז
2. נחמה דותן, מפקחת מחוזית מחוז מרכז
3. סטו מירקין, סגן מנהל מחוז דרום
4. מירי בקר, מרכזת פרט ומשפחה מחוז דרום
5. תמי הבא, מרכזת שיקום מחוז דרום

רשויות מקומיות

1. שולמית מימון, מנהלת האגף לשירותים חברתיים, עיריית אשקלון
2. דבי וקנין, מנהלת מחלקה, אשכול כוללני, עיריית אשקלון
3. אסתר עמר, מנהלת האגף לשירותים חברתיים, עיריית באר שבע
4. אתי כהן, סגנית מנהלת האגף ומנהלת המחלקה לעבודה קהילתית, האגף לשירותים חברתיים, עיריית באר שבע
5. ורד ששון, מנהלת מחלקת תכנון, פיתוח וחירום, האגף לשירותים חברתיים, עיריית באר שבע
6. מירי בן זיקרי, מנהלת מדור שיקום, פיגור ונכויות, האגף לשירותים חברתיים, עיריית באר שבע
7. חווה שחר, מנהלת המרכז לילד ולמשפחה, האגף לשירותים חברתיים, עיריית באר שבע
8. דניאלה דרורי, מנהלת המחלקה לרווחת הקשיש, האגף לשירותים חברתיים, עיריית באר שבע
9. אמאל אלפאר, מנהלת האגף לשירותים חברתיים, עיריית נצרת
10. רמזי נאסר, מנהל מחלקה צפונית, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נצרת
11. גייהאד סעד, מנהל מחלקה לזקן, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נצרת
12. חרב אמארה, מנהל מרכז לילד ולמשפחה, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נצרת
13. ריהאם אב'אלעסל, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נצרת
14. מרים חאג', רכזת התנדבות ועו"ס קהילתית, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נצרת
15. תמר ישראלי, מנהלת האגף לשירותים חברתיים, עיריית נתניה
16. קלרה חן, מנהלת המחלקה לאדם עם מגבלות ומשפחתו, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נתניה

17. אסתר אביטל, מנהלת השירות לקשיש, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נתניה
18. גילה גלעדי, ראש צוות, המחלקה לטיפול בזקן ומשפחתו, האגף לשירותים חברתיים, עיריית נתניה

עמותות ונותני שירותים

1. פאהום זינה, יו"ר עמותת אחווה לזקן, נצרת
2. לילה זועבי, מנהלת מרכז יום, עמותת אחווה לזקן, נצרת
3. עו"ד עבאס עבאס, מנהל עמותת אל-מנארה, נצרת
4. יוסור צרצור, יו"ר עמותת אלבסמה לפיתוח שירותים חברתיים, נצרת
5. פנינה רמפל, חברת דנאל, באר שבע
6. ענב פרידמן, עמותת מטב, באר שבע

משתתפי קבוצת המיקוד במחוז המרכז

1. אריאלה שגב, מנהלת מחוז מרכז, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
2. אחלאס זידאן, מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, מועצה מקומית זמר
3. בוהייסה מסארווה, מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, עיריית טייבה
4. ציפי עורקבי, מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, עיריית ראש העין
5. רחל וידל, מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, עיריית בת ים
6. ניבין חדיג'ה, עיריית קלנסוואה
7. ראויה גזאווי, עו"ס, עיריית קלנסוואה
8. אילנה שנבל, מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, עיריית רמלה
9. אהרון סלצברג, מנהל מחלקה לשירותים חברתיים, עיריית הרצלייה
10. חיה ארגמן, מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים, מועצה אזורית חוף השרון