



מדינת ישראל  
משרד הרווחה והשירותים החברתיים  
האגף למחקר תכנון והכשרה



## הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל

תמונת מצב ולקחים  
ראשונים

**פרופ' יוסי קטן**

אוניברסיטת תל-אביב  
בית הספר לעבודה סוציאלית  
ע"ש בוב שאפל

ירושלים  
אוקטובר, 2008  
תשרי, תשס"ט



מדיניות ההפרטה החלקית היא אחד מהנושאים העיקריים על סדר היום של קובעי המדיניות של השירותים החברתיים בישראל.

תהליך ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה האישיים מתממש במגוון צורות וברמות ארגוניות שונות ברחבי העולם וכך גם בישראל.

מסמך זה מתרכז בתיאור, בניתוח ובהערכת יישום מדיניות ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה האישיים ובהעלאת המלצות באשר להמשך היישום מדיניות זו בעתיד.

## תוכן העניינים

מ ב ו א	3
רעיון ההפרטה ומרכיביו בשירותים הרווחה האישיים	4
יישום מדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה – גורמים מניעים ובולמים	7
ממדי ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים	11
הגורמים שהשפיעו על יישום מדיניות ההפרטה	13
יישום מדיניות ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה – לקחים ראשוניים	15
ס י כ ו ס	22
מקורות	24

מדיניות ההפרטה החלקית היא אחד מהנושאים העיקריים על סדר היום של השירותים החברתיים בישראל. כתוצאה מיישום מדיניות זו, רבים מהשירותים שהממשלה והרשויות המקומיות מחויבות מתוקף החוק, או מעוניינות לספק לאוכלוסיות שונות, ניתנים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים, הכוללים ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים.

תהליך ההפרטה מתמש במגוון צורות וברמות שונות של עוצמה בשירותים החברתיים השונים, ובהם שירותי הבריאות, החינוך, השיכון, התעסוקה ושירותי הרווחה האישיים (אייזנשטדט, 1996; בלס, 2005; דולב, 2005; ורצברגר, 2003; ורצברגר וקטן, 2006; זוסמן, 2005; כורזים-קורושי, לייבוביץ ושמיד, 2005; סבירסקי, 2007; פילק, 2000; צ'רניחובסקי, 2005; קטן, 1996, 2005, 2007; שירום, 1996; שמיד ובורובסקי, 2000; שמיד, ברגל, כורזים, שטראוס, הוכשטדט, 2001); שרון, 2004). תהליך דומה מאפיין את מרבית המדינות בעולם המערבי (גרוזלייה, 2007; Carey, 2008; Cnaan, 1995; Dirrell, 2006; Glennerster & Le Grand, 1994; Grindheim & Selle, 1990; Kramer, 1994, 1995; Milward & Provan, 2003; Peat & Costley, 2003; Statham, 1996; Wistow et al., 1996). מסמך זה מתרכז בתיאור, בניתוח ובהערכת יישום מדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים ובהעלאת המלצות באשר להמשך יישום מדיניות זו בעתיד.

שירותי הרווחה האישיים עוסקים במתן מענים לצרכים ובטיפול בבעיות של פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות שאינן מסוגלות או מתקשות להתמודד עם מצוקות שונות הפוגעות בתפקודן ובאיכות חייהן ומקשות על השתלבותן בחברה. האוכלוסיות אשר שירותים אלה עוסקים בצרכים ובעיות שלהם כוללים בין השאר: ילדים ובני נוער במצבי סיכון, משפחות במשבר, נשים מוכות, זקנים מוגבלים, נכים, אנשים בפיגור, מכורים לסמים ולאלכוהול וחסרי בית.

הארגונים הפועלים בזירה זו מספקים לאוכלוסיות אלו מגוון רחב של שירותים קהילתיים ומוסדיים כגון: ייעוץ, טיפול, מתן מידע ואספקת עזרה כמו ציוד ביתי חיוני לפרטים ומשפחות, פנימיות לילדים ובני נוער, מוסדות לזקנים, מעונות לאנשים עם פיגור ונכים, מעונות יום, משפחתונים ומרכזי חירום לילדים, מועדונים, מרכזי יום וקהילות תומכות לזקנים, מסגרות דיוור בקהילה לאנשים עם פיגור ונכים, מקלטים לנשים מוכות ומרכזי גמילה למכורים לסמים ולאלכוהול.

בשירותי הרווחה האישיים בישראל, מתרחש בשנים האחרונות תהליך מקיף ומואץ של הפרטה המשתקף היטב בשתי תופעות מרכזיות: הראשונה, חלק ניכר משירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים שהממשלה והרשויות המקומיות חייבות בתוקף חוקים שונים או מעוניינות להקצות לאוכלוסיות ניזקקות ממומנים על ידן, אך מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. והשנייה, הנתח העיקרי של ההוצאה הממשלתית והמקומית המיועדת לשירותי הרווחה האישיים, מועבר כיום לארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את השירותים.

הארגונים הלא-ממשלתיים כוללים ארגונים וולונטריים המכונים גם מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) או ארגוני מגזר שלישי וארגונים עסקיים המכונים גם ארגונים למען רווח. הארגונים הוולונטריים הפועלים בתחום החברתי צפויים להתאפיין בכמה תכונות ייחודיות: פעילות שלא

למען הפקת רווחים, מעורבות פעילה של מתנדבים, ניהול דמוקרטי (חברי הארגון הם שבחרים את הנהלת הארגון וקובעים את מדיניותו), מחוייבות להשגת יעדים חברתיים, מוטיבציה גבוהה של עובדים ורמה נמוכה של ביוקרטיזציה. לעומתם ארגונים עסקיים מנוהלים על ידי בעליהם ומונחים על ידי שיקולים כלכליים של הפקת רווחים (זיכלינסקי, 2007; יאנג, 2005; יקוביץ וקטן, 2005; Kramer, 2000).

מערכת שירותי הרווחה האישיים מהווה אפוא זירה, בה מומשה במידה רבה של עוצמה המדיניות של הפרטת ההספקה של השירותים החברתיים. המסמך מבקש לבחון את מהותה של מדיניות זו, לסקור את היקפה בשירותי הרווחה האישיים ולנתח את הגורמים שהביאו ליישומה. המסמך כולל שישה חלקים: החלק הראשון מוקדש להבהרת מהות תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים, לתיאור וניתוח מרכיביו העיקריים ולזיהוי התמורות שהוא עשוי לחולל במבנה ובדפוסי התפקוד של שירותים אלו. בחלק השני מוצגים הטיעונים העיקריים שהועלו על ידי המצדדים בהפרטה ומתנגדיה. בחלק השלישי מוצגים מימדי ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים בישראל. בחלק הרביעי נידונים הגורמים העיקריים שהביאו לאימוץ וליישום ההפרטה בשירותי הרווחה ישראל. בחלק החמישי מועלות סוגיות שונות המחייבות התייחסות בהקשר להערכת תוצאות יישום מדיניות ההפרטה החלקית בשירותים אלו ומוצגים לקחים ראשוניים המבוססים על כמה מחקרים שבחנו היבטים שונים של יישום מדיניות זו בישראל. החלק השישי מוקדש לסיכום המסמך ולהעלאת המלצות בהקשר להמשך יישום מדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים.

## **רעיון ההפרטה ומרכיביו בשירותים הרווחה האישיים**

במרבית מדינות הרווחה וישראל בתוכן ניתן להבחין בשלושה דפוסים עיקריים של הקצאת שירותי רווחה אישיים לאוכלוסיות הנזקקות להם (איזנשטדט, 1996; ורצברגר וקטן, 2005; כורזים-קורושי, ליבוביץ ושמיד, 2005; לה-גראנד, 1991; קטן, 1996, 2001, 2005; קטן ולבנשטיין, 1999; שמיד, 2001; Wistow et al., 1996; Schmid, 2003; Kramer, 1994, 2002).

הדפוס הראשון כולל שירותים ממלכתיים ועירוניים אותם מספקים באורח בלעדי גופים ממשלתיים או הרשויות המקומיות. גופים אלה קובעים את השירותים שיינתנו לאזרחים, מממנים אותם, מחליטים מי זכאי לקבלם (על סמך חוק, תקנות או החלטות מקצועיות) באילו תנאים הם יסופקו ומפקחים על תהליך אספקת השירותים.

הדפוס השני כולל שירותים ממלכתיים ומקומיים, המסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. הגופים הממשלתיים והרשויות המקומיות קובעים את הרכב השירותים שיסופקו, מממנים אותם באורח מלא או חלקי ומחליטים מי זכאי לקבלם, אבל האספקה הישירה של השירותים לזכאים נעשית באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים, המשמשים למעשה זרוע מבצעת של משרדי הממשלה או של הרשויות המקומיות, שאף מפקחים על הארגונים המספקים את השירותים. דפוס זה משקף אפוא הפרטה של אספקת שירותי הרווחה.

הדפוס השלישי כולל שירותים אותם מספקים ארגונים לא-ממשלתיים, ללא כל מעורבות של גופים ממשלתיים ועירוניים. הם כוללים הן שירותים זהים לשירותים הממשלתיים והעירוניים והשירותים שאינם מסופקים באורח ישיר או עקיף על ידי גופים אלו.

מאמר זה יעסוק בדפוס הפרטת האספקה שיכונה להלן הפרטה חלקית, המאפיין בשנים האחרונות במדינות מערביות רבות את שירותי הרווחה האישיים. בדפוס זה ההתקשרות בין הממשלה או הרשות המקומית והארגונים הלא-ממשלתיים ביניהם הופקדה האחראית לאספקת השירותים היא בדרך כלל על בסיס חוזה הדדי הקובע את החובות והזכויות של שני הצדדים כמו כמות ואיכות השירותים אותם יש לספק, עלותם והכשרת העובדים המספקים אותם (Kramer, 1995).

דפוס זה של אספקת שירותי רווחה זכה לכינויים רבים, כמו "כלכלה מעורבת", "הפרטה זוחלת", "שווקים למחצה", "שוק הרווחה", פלורליזם של רווחה" ו"תרבות החוזה" (דורון, 1989; לה-גראנד, 1991; Wistow et al., 1996; Ben Ner, 2002). כינויים אלה באים לציין שתי תכונות מרכזיות המאפיינות אותו: מעורבות של גורמים שונים (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגונים וולונטריים, ארגונים עסקיים) בהקצאת השירותים, ואימוץ מספר מרכיבים של "כלכלת שוק" בתהליך האספקה של השירותים ובהם תחרות בין ארגונים על אספקת שירותים לצרכנים, ויכולת הצרכנים לבחור בספקים שהם מעוניינים בהם ולנטוש את אלה שאינם עונים על ציפיותיהם.

חלוקת עבודה אופיינית המקובלת במודל ההפרטה החלקית בין הממשלה והרשויות המקומיות ובין הארגונים הלא-ממשלתיים מוצגת בלוח 1.

## לוח 1: חלוקת העבודה בין הממשלה ובין ארגונים לא-ממשלתיים

### במודל הפרטה החלקית של שירותי הרווחה

- |                             |   |    |
|-----------------------------|---|----|
| קביעת סל השירותים           | הגוף הממשלתי או הרשות המקומית   | 1. |
| קביעת הזכאות לקבלת השירותים | הגוף הממשלתי או הרשות המקומית   | 2. |
| מימון השירותים              | הגוף הממשלתי, הרשות המקומית ולעיתים גם השתתפות חלקית של הצרכנים           | 3. |
| ייצור ואספקת השירותים       | ארגון לא-ממשלתי   | 4. |
| בקרה על ההספקה              | גוף ממשלתי או הרשות המקומית (לעתים האחריות לבקרה מועברת לארגון לא-ממשלתי) | 5. |

שתי צורות נוספות של הפרטה חלקית של שירותי רווחה התפתחו והתרחבו בשנים האחרונות בישראל ובארצות אחרות. ראשית, יצירת שותפויות בין רשויות מקומיות וארגונים לא-ממשלתיים, במטרה להרחיב שירותים קיימים ו/או לפתח שירותים חדשים. היוזמה ליצירת השותפות היא של הרשות המקומית או של ארגון לא-ממשלתי (בדרך כלל עמותה) או של שניהם; מימון השירות הוא משותף, אך לא בהכרח שווה; השירות מסופק בדרך כלל על ידי הארגון הלא-ממשלתי וועדת היגוי משותפת מנחה את אספקת השירות (קטן, 2005). ושנית, העסקת עובדים במשרדי ממשלה כמו משרד הרווחה ובמחלקות הרווחה המקומיות באמצעות חברות כוח אדם או קבלנים. במחלקות רווחה לא מעטות ניתן למצוא עובדים בעלי כישורים זהים הממלאים תפקידים דומים אך חלקם מועסקים על ידי המחלקות וחלקם על ידי חברות כוח אדם או עמותות (טביבאן מזרחי, 2007).

מודל הפרטה החלקית כפי שהוצג לעיל מחולל כמה שינויים מהותיים במערכת שירותי הרווחה ובתפקידים של הגורמים השונים הפועלים בה:

- 1) משרדי הממשלה ובמיוחד מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות מצמצמות את תפקידן כספקיות של שירותים ונוטלות על עצמן תפקידים נוספים, כמו: קיום קשר רצוף עם הארגונים הלא-ממשלתיים, תמחור שירותים, תיאום בין ארגונים, ניסוח חוזים וחתומה עליהם, ובקרה אחר יישום התנאים הכלולים בהם. שינויים אלו עשויים להשפיע על תפקידיהם של חלק מהעובדים המקצועיים בארגונים אלו שחדלים לעסוק בטיפול ישיר בפונים ומתרכזים בתפקידים בעלי אופי ניהולי-תיווכי.
- 2) צרכנים רבים מקבלים חלק ניכר מהשירותים להם הם נזקקים מארגונים לא-ממשלתיים ולא ממחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות. הזיקה הישירה בין צרכנים אלו לבין מחלקות הרווחה העירוניות מצטמצמת אפוא במידה ניכרת.
- 3) ארגונים לא ממשלתיים רבים מתרכזים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים ואמורים לפעול בהתאם לתנאים שנקבעו עמם בחוזים עם הרשויות הממשלתיות ו/או העירוניות ולהיות נתונים לביקורתם. ארגונים אלו אמורים אפוא לפעול כזרוע ביצוע של הממשלה. ארגונים וולונטריים עסקו זה מכבר באספקת שירותי רווחה, ועל כן לציון מיוחד ראויה תרומת הפרטה החלקית לכניסה המסיבית של ארגונים עסקיים לזירה זו.
- 4) הפקדת האחריות לאספקה של שירותי רווחה רבים לצרכנים בידי ארגונים לא-ממשלתיים מביאה לכך שארגונים אלו צוברים ידע, ניסיון והשפעה בתחומים בהם הם מעורבים.

5) זירת שירותי הרווחה הופכת להיות רוויה בארגונים ממשלתיים, עירוניים, וולונטריים ועסקיים המקיימים ביניהם מערכת מורכבת של יחסי גומלין.

המשמעות של שינויים אלו והשלכותיהם על תפקוד שירותי הרווחה ולקוחותיהם ייבחנו בהמשך הפרק.

## **יישום מדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה – גורמים מניעים ובולמים**

טיעונים שונים הנדונים בפרסומים רבים הועלו בעד ונגד אימוץ ויישום רעיון ההפרטה החלקית בשירותים החברתיים ובתוכם בשירותי הרווחה האישיים בישראל ובמדינות מערביות רבות (אייזנשטדט, 1996; גוטוויין, 2006; דולב, 2005; דורון, 1989; כורזים-קורושי, ליבוביץ ושמיד, 2005; כץ, 1997; לה-גראנד, 1991; קאופמן ואהוד, 2008; קטן, 2001, 2004; שמיד, 2001; Care y, 2008; Cnaan, 1995; Grindheim & Selle, 1990; Kramer 1994; Marsland, 1996; Milward 2008; Provan, 2003; Schmid, 2003; Taylor-Gooby, 1998; Wistow et al., 1996).

בנוסף לטיעונים השגרתיים אותם מעלים חסידי הפרטת השירותים החברתיים המדגישים את חוסר הנחת מהתוצאות השליליות של מעורבות הממשלה באספקת שירותים כמו: הוצאה ממשלתית גבוהה, בירוקרטיזציה, עודף עובדים, חוסר יעילות ומוטיבציה נמוכה של עובדים, וזאת לעומת יתרונות ההפרטה כמו הכנסת ממד של תחרות לאספקת השירותים ומתן אפשרות בחירה לצרכנים המביאה לשיפור באיכות השירותים, מדגישים מחייבי הפרטת שירותי הרווחה שסופקו בישראל ובארצות אחרות כמו אנגליה בעיקר על ידי הרשויות המקומיות שני טעונים עיקריים נוספים:

- 1. הרחבת שילוב ארגונים וולונטריים בזירת שירותי הרווחה, התורמת לגידול בהיקף פעילות ומיצוי הפוטנציאל הרב הגלום בהם.** ארגונים וולונטריים רכשו ניסיון רב בייזום שירותי רווחה ובאספקתם והם מאופיינים בתכונות המייחדות אותם מארגונים ממשלתיים ועסקיים, ועשויות להגביר את תרומתם לשיפור מצבן של האוכלוסיות הנזקקות לשירותי הרווחה. תרומה זו מתבטאת בהרחבת מערכות השירותים הקיימות, בשיפור איכותם, בחיזוק הקשר עם הלקוחות, בגיוס משאבים מתורמים ומקרנות ובפיתוח שירותים, המיועדים לספק מענים לצרכים שאינם מכוסים על ידי ארגונים אחרים.
- 2. התרכזות הממשלה והרשויות המקומיות בקביעת מדיניות, בתיאום ובבקרה.** מעורבות מסיבית של ארגונים לא-ממשלתיים ובעיקר ארגונים וולונטריים בהספקת שירותי רווחה ממלכתיים ועירוניים עשויה לסייע לממשלה ולרשויות המקומיות להשתחרר מהנטל הכבד והיקר, הכרוך באספקת מגוון רחב של שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות, ולהתרכז ברמה הארצית והמקומית בקידום שירותי הרווחה באמצעות שיפור תהליכי קביעת המדיניות, תיאום בין-ארגוני ובקרה יעילה על פעילות ספקי השירותים.

חסידי ההפרטה החלקית מחייבים אפוא את האצת ההפרטה של שירותי הרווחה בשל מכלול של נימוקים הכוללים הן נימוקים אידיאולוגיים עקרוניים המעוגנים בתפיסה הניאו-ליברלית ומתמקדים בסיכונים הכרוכים במעורבות היתרה של הממשלה והרשויות המקומיות בחיי האזרחים, והן נימוקים מעשיים המדגישים כשלים שונים בתפקוד הארגונים הממשלתיים.

מתנגדי ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה האישיים מציינים אף הם כמה נימוקים המועלים נגד יישום מדיניות זו בכלל השירותים החברתיים כמו: השפעתה על נסיגת מדינת הרווחה ושחיקת מחויבות המדינה לאזרחיה, קיום תחרות פרועה בין ספקי השירותים הפוגעת בצרכנים, איכות נמוכה של שירותים המסופקים על ידי ארגונים המונעים על ידי שיקולים של עשיית רווח, חוסר היכולת של הממשלה והרשויות המקומיות לקיים בקרה הולמת על פעילות ספקי השירותים והחשש שההפרטה החלקית לא תביא לקיטון אלא דווקא לגידול בהוצאה הממשלתית לשירותי רווחה וזאת בשל לחצים של ספקי השירותים והעלויות הכרוכות באחזקתה של מערכת בקרה יעילה. בנוסף לטעונים אלו מעלים מתנגדי ההפרטה כמה נימוקים המתייחסים באופן ספציפי יותר לשירותי הרווחה האישיים:

- 1. קושי של צרכנים במימוש אפשרויות הבחירה.** קושי זה עשוי לנבוע מכמה תכונות המאפיינות רבים מצרכני שירותי הרווחה, כמו חוסר השכלה וניסיון, שוליות חברתית והעדר מידע על פעילות ספקי השירותים. צרכנים רבים מתקשים על כן להתנהג באופן רציונאלי ולבחור בארגון שיספק את צרכיהם בצורה הטובה ביותר. הקושי של הצרכנים מחריף במיוחד כשמדובר במידע מקצועי המחייב ידע והבנה. הקושי בבחירה גם עשוי לנבוע מכך, שבזירת שירותי הרווחה מתקיים מפגש אסימטרי בין מגוון רחב של צרכנים, הפועלים על פי רוב כיחידים ובין ספקים מאורגנים ומתוחכמים, המשכילים להפעיל אמצעים שונים על מנת לרכוש את ליבם של הצרכנים. במפגש מעין זה צרכנים רבים עשויים למצוא את עצמם במצב נחות ולשמש טרף קל לרצון של ספקי השירותים לשווק את מוצריהם. יתר על כן, השאיפה של ספקי השירותים למשוך אליהם צרכנים ולהחזיק בהם אף עשויה להביא לתחרות חריפה וחסרת מעצורים ביניהם, שתכלול השלכת פיתויים שונים, שיקשו על הלקוחות לקיים תהליך הולם של בחירה.
- 2. סירובם של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותי רווחה ממלכתיים ועירוניים.** יישום מדיניות הפרטת האספקה מותנה בנכונותם של ארגונים לא-ממשלתיים רבים לקבל על עצמם תפקיד זה, אך ארגונים אלו עשויים לסרב לעשות כך בשל גורמים שונים כמו אי נכונותם לוותר על מתכונת פעולתם הרגילה והתנגדותם לתלות בגורמים הממשלתיים ובתנאים אותם הם מנצלים.
- 3. הפסקת הפעילות של ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים כספקי שירותים.** הפסקה זו עשויה לנבוע מכמה סיבות: אי-עמידה בתחרות עם ארגונים אחרים, העדר נכונות להמשיך ולפעול בהתאם לתנאי החוזה עם "קוני השירותים" (הממשלה או הרשויות המקומיות) או החלטה של "קוני השירותים" לא להאריך את החוזה עם ארגונים מסוימים. הפסקת הפעילות עשויה לפגוע באוכלוסייה שקיבלה שירותים מהארגון, לדוגמה הפסקת פעילות של בית אבות עשויה לפגוע בדיירים המתגוררים בו.
- 4. שינויים בתפקידיהם של העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה ובמעמדן של מחלקות אלו.** העברת האחריות לאספקת רבים משירותי הרווחה לארגונים לא-ממשלתיים משנה באופן מהותי את תפקידיהם של עובדים סוציאליים רבים במחלקות הרווחה, עובדים אלו נאלצים לצמצם את הקשר הישיר שלהם עם פרטים ומשפחות שהיווה מרכיב בסיסי בעבודתם המקצועית ולעסוק בתפקידי מינהלה שונים כמו בקרה על פעילות ספקי השירותים, ניהול משא ומתן וקריאת דו"חות, שאינם תואמים את הכשרתם וציפיותיהם כעובדים מקצועיים. הפיכת חלק מהעובדים הסוציאליים הפועלים במחלקות הרווחה ממטפלים לביורוקרטים עשויה לפגוע במוטיבציה שלהם ובמחויבותם המקצועית והארגונית. שינוי זה אף עשוי להביא



להתרוקנות הדרגתית של מחלקות הרווחה ממומחיותן המקצועית בתחומים שונים וריכוז המומחיות בידי הארגונים הלא-ממשלתיים שעוסקים באספקה הישירה של השירותים לאוכלוסיות שונות.

**5. דפוסי העסקת עובדים סוציאליים ועובדים לא-מקצועיים בארגונים הלא-ממשלתיים.**

הפרטת אספקת שירותי הרווחה מביאה להעסקת מספר הולך וגדל של עובדים סוציאליים ועובדים לא-מקצועיים בארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים בהם רוב העובדים אינם מאורגנים במסגרת איגוד מקצועי ושכרם ותנאי עבודתם נמוכים מאלו המקובלים בארגונים ממשלתיים. מצב זה עושי לפגוע במוטיבציה של העובדים במחויבותם ובאיכות השירותים אותם הם מספקים וכן בנכונותם של אנשים חדשים להצטרף למקצוע.

**6. שחיקת תכונות ייחודיות של ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים.** ההפרטה החלקית

עשויה להשפיע בצורה שלילית על התכונות הייחודיות, המבנה והתפקוד של הארגונים הוולונטריים והעסקיים העוסקים באספקת שירותי רווחה ממלכתיים ועירוניים וזאת בשל שני גורמים עיקריים: האחד, תלותם במימון של הממשלה והרשויות המקומיות, המהווה נתח נכבד מהכנסותיהם; השני, אופיו של הבסיס החוזי של ההתקשרות בין "קוני השירותים" (הממשלה ו/או הרשות המקומית) וספקי השירותים (הארגונים הלא-ממשלתיים), המחייב אותם לדפוס פעולה מסויימים המוכתבים על ידי "קוני השירותים". גורמים אלו עלולים להביא לשחיקה של כמה מהמאפיינים הייחודיים של הארגונים הוולונטריים, כמו: עצמאות בפעילות, גמישות מבנית, ניהול דמוקרטי וייצוג אינטרסים של צרכנים בפני הרשויות. תהליך דומה של שחיקת התכונות הארגוניות הייחודיות, בשל התלות במימון הממשלתי והצורך לפעול בהתאם לתנאי החוזה עשוי לאפיין גם את הארגונים הפרטיים-עסקיים, המעורבים באספקת שירותי רווחה ממלכתיים ועירוניים.

**7. פגיעה בשוויוניות בין יישובים בהיקף ובאיכות שירותי הרווחה המסופקים לתושביהם.**

המסתייגים מההפרטה מצביעים על קיומם של פערים אפשריים בין יישובים בפרטנציאל הקהילתי שלהם וביכולתם להתמודד עם בעיות חברתיות שונות ללא סיוע משמעותי של הממשלה. הסתמכות יתרה על ארגונים מקומיים כספקי שירותי רווחה וצמצום מעורבות המדינה עשויים על כן להביא לאי-שוויוניות בין יישובים, המאופיינים על ידי מרקם עשיר של התארגנויות וולונטריות ואזרחים בעלי הון חברתי, לבין יישובים החסרים מאפיינים אלו.

לוח 2 מסכם את הטיעונים העיקריים בזכות ובנגנות ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה.

## לוח 2. היתרונות והחסרונות המיוחדים להפרטה

יתרונות	חסרונות
<ul style="list-style-type: none"><li>• צמצום כשלים המאפיינים ארגונים ממשלתיים.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• סלילת הדרך לנסיגת הממשלה ממעורבותה בשירותי הרווחה.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• מתן אפשרות בחירה לצרכנים, המביאה להעצמתם.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• תחרות מוגבלת או לחילופין תחרות חריפה בין ספקי השירותים הפוגעת בצרכנים.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• שיפור איכות השירותים בשל תחרות בין ארגונים המספקים שירותים.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• אפשרויות בחירה מצומצמות לצרכנים.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• הגברת יעילות השירותים במונחי עלות ותועלת.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• פגיעה באיכות השירותים בשל מניע הרווח של הארגונים העסקיים.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• הפחתת עלות אספקת השירותים.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ריבוי ארגונים היוצר מערכת מורכבת ומפוצלת. המאופיינת על ידי כפילות בשירותים וחוסר תיאום ביניהם.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• הרחבת היקף השירותים בשל כניסת ארגונים נוספים לזירה.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• קשיים בהפעלת מערכת בקרה יעילה על פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• מיצוי הפוטנציאל הגלום בחברה האזרחית (התארגנויות וולונטריות, מתנדבים).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• רמה שכר נמוכה ותנאי עבודה ירודים של עובדים בארגונים המספקים שירותים.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• התרכזות ארגונים ממשלתיים בקביעת מדיניות, בבקרה ובתיאום ושחרור מהנטל הכרוך באספקת השירותים.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• גידול אפשרי בעלות השירותים בשל הצורך להגדיל את מספר העובדים במשרדי הממשלה, העוסקים בבקרה ובתיאום, ולחצים של ספקי השירותים.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• גיוס והשקעת משאבים נוספים על ידי הארגונים הלא-ממשלתיים.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• אי-נכונות של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• חוסר יציבות, התמדה והמשכיות בפעילות ארגונים לא-ממשלתיים.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• שחיקת המאפיינים הייחודיים של ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• הגברת אי-השוויוניות בין יישובים.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• שינויים מהותיים במעמד ובתפקיד של מחלקות הרווחה המקומיות ושל העובדים הסוציאליים.</li></ul>

הטיעונים בשבח ובנגנות ההפרטה של שירותי הרווחה מצביעים על ההשלכות האפשריות הרבות של יישום מדיניות זו על היבטים שונים של פעילות שירותים אלו ברמה הארצית והמקומית.

האם בעת עיצוב מדיניות ההפרטה של אספקת שירותי הרווחה בישראל נלקחו טיעונים שונים אלו בחשבון? האם יישום המדיניות משקף התייחסות לטיעונים, המצביעים על הסיכונים השונים הכרוכים בהפרטת האספקה או שמא הוא מושפע דווקא מהיתרונות המיוחדים להם? האם בעובדה שההפרטה היא חלקית בלבד יש ניסיון למצות את יתרונות ההפרטה כמו מתן אפשרות בחירה

לצרכנים ולמזער את חסרונותיה האפשריים על ידי הדגשת תפקידי ההכוונה והבקרה של הממשלה והרשויות המקומיות? האם איזון זה הושג?

בחינת היקף ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה האישיים מצביעה על כך שידם של המצדדים במדיניות זו הייתה על העליונה.

## **ממדי ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים**

האחריות לאספקת שירותי הרווחה האישיים בישראל מופקדת בעיקר בידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אם כי מרבית המשאבים הכספיים המיועדים למימון השירותים מסופקים על ידי הממשלה.

מחלקות הרווחה מספקות מגוון רחב של שירותים קהילתיים ומוסדיים לאוכלוסיות הבאות: זקנים, ילדים ובני נוער, אנשים בפיגור, נכים, משפחות, מכורים לסמים ולאכזוהול, אסירים משוחררים, משפחות אסירים, עולים חדשים ודרי רחוב. להלן נציג את ממדי הפרטת אספקת השירותים לאוכלוסיות אלו: (אייזנשטדט, 1996; בן-צבי, 2001; גדרון, בר וכץ, 2003; דולב, 2005; ורצברגר וקטן, 2005; ינאי, 2005; כורזים-קורושי, לייבוויץ ושמיד, 2005; לחמן וקינן, 1991; קופ, 2005; קטן, 1996, 2001, 2005; שטסמן, 2001; שמיד, 2001).

### **א. שירותים לזקנים**

כל השירותים המוסדיים לזקנים (בתי אבות ומסגרות דיור מוגן) מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים, הכוללים עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים. ארגונים אלו אף מספקים את מרבית השירותים הקהילתיים לזקנים, ובכללם שירותי סיעוד במסגרת חוק סיעוד ושלא במסגרת החוק, מרכזי יום, קהילות תומכות, מועדונים חברתיים, ארוחות חמות, נופשונים, תכניות תעסוקת בית, מרכזים לאספקת אביזרים, סיירות תיקונים, מרכז מידע ותכניות לקידום בריאות.

מאות עמותות וארגונים פרטיים עסקיים פועלים בתחום השירותים לזקנים ובכללם אשל ולמעלה ממאה עמותות מקומיות לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים, המאוגדות במסגרת ארגון ארצי (עמל) וארגונים נוספים, כמו: מט"ב, משען, מתן, דנאל וארגון עולי מרכז אירופה.

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ממשיכות למלא בתחום השירותים לזקנים מספר תפקידים: הכוונת פעילות הוועדות המקומיות לחוק סיעוד, הקובעות את סל השירותים לזכאים; ייעוץ אישי לזקנים בנושאים שונים; ייזום והפעלת תכניות ושירותים, המסופקים ברובם על ידי ארגונים אחרים וליווי מקצועי שלהם וייעוץ וסיוע בהשמת זקנים במוסדות.

### **ב. שירותים לילדים**

בכל הרשויות, למעט תל אביב, השירותים החוץ-ביתיים לילדים (פנימיות ומשפחות אומנה) מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. הארגונים הלא-ממשלתיים אף מספקים את הנתח העיקרי של השירותים הקהילתיים הכוללים מועדוניות, צהרונים, משפחתונים, מעונות יום, מרכז

חירום לילדים בסיכון, מרכזי קשר הורים-ילדים, פנימיות יום, קייטנות. בין הארגונים הפועלים בתחום זה ניתן לציין את אשלים, נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, אל"י, סאמיט, האגודה לקידום החינוך, המועצה לילד החוסה, אור שלום, תקומת אריה, גבעולים, שביל הקהילה והכשרת ילדי ארץ-ישראל. מחלקות הרווחה ממשיכות למלא בעיקר את התפקידים הבאים: פעילות פקידי סעד, האחראים מתוקף החוק להבטיח הגנה לילדים הנתונים במצבי סיכון על ידי הפעלת התערבויות שונות, כמו הוצאת הילדים מהבית באופן קבוע או זמני; ייזום תכניות קהילתיות שונות, המיועדות לילדים ולהורים (רובן מבוצעות על ידי ארגונים לא-ממשלתיים); טיפול פרטני וקבוצתי בילדים והורים, הדרכה לארגונים המספקים שירותים קהילתיים לילדים והכנת תסקירים לבתי משפט.

#### **ג. שירותים לאנשים בפיגור**

מרבית השירותים המוסדיים (מעונות) לאנשים בפיגור מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. ארגונים אלו אף מספקים את מרבית השירותים הקהילתיים לאנשים בפיגור – הוסטלים ודירות בקהילה, מפעלים מוגנים (מע"שים), מועדונים חברתיים, מעונות יום לילדי, שירותי אבחון, נפשונים למשפחות וחונכות אישית.

באספקת השירותים המוסדיים מעורבים בעיקר ארגונים פרטיים-עסקיים ואילו באספקת השירותים הקהילתיים משתתפות בעיקר עמותות, כמו: שקל, אק"ים, על"ה, ציימס, מט"ב ועזר מציון.

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות מתרכזות בעיקר באספקת השירותים הבאים: ייעוץ וטיפול פרטני לאנשים בפיגור ולמשפחותיהם; השמה במוסדות; ייזום ופיתוח שירותים קהילתיים (המסופקים ברובם על ידי ארגונים לא-ממשלתיים); ייעוץ לארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את השירותים הקהילתיים וליווי שלהם.

#### **ד. שירותים לנכים**

בדומה לשירותים לזקנים, לילדים ולאנשים בפיגור, גם מרבית השירותים המוסדיים לנכים מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. ארגונים אלו אף מספקים את מרבית השירותים הקהילתיים לאוכלוסייה זו, הכוללים מסגרות דיור בקהילה (הוסטלים), מועדונים חברתיים, מרכזי תעסוקה, עזרה ביתית ומפעלים מוגנים.

באספקת השירותים המוסדיים והקהילתיים מעורבות עמותות רבות ובתוכן: אילן, אלווין, מגדל אור, האגודה למען העיוור, אלו"ט, מט"ב, ניצן, מיח"א, אגודת חרשים אילמים וקשב.

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ממשיכות לספק את השירותים הבאים: ייעוץ וטיפול פרטני לנכים בני משפחותיכם וייעוץ לארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את השירותים הקהילתיים.

#### **ה. שירותים למשפחות (כולל חד-הוריות) וילדיהן**

גם שירותים אלה, הממוקמים בקהילה, מסופקים ברובם על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. ארגונים אלו אחראים על המקלטים ועל דירות המעבר לנשים מוכות וילדיהן, הפועלים במספר יישובים. במקצת היישובים פועלים שירותים נוספים, כמו מרכזים לטיפול באלימות במשפחה, מרכזים

למשפחות חד-הוריות, מרכזים לנפגעות תקיפה מינית, קייטנות לאימהות, מרכזי קשר הורים-ילדים ותכניות להכנת זוגות לחיי נישואין, ולחיזוק המסוגלות ההורית של הורים.

מספקי השירותים הם בעיקר עמותות כמו ויצ"ו, נעמ"ת, יחדיו ואור שלום. מחלקות הרווחה מתרכזות בעיקר באספקת שירותי ייעוץ וטיפול, בייזום תכניות ובייעוץ והדרכה לעובדי הארגונים, המספקים את השירותים.

#### ו. שירותים לנערים ונערות

בדומה לתחומי השירות שתוארו לעיל, גם בתחום זה קיימת מעורבות רבה של ארגונים לא-ממשלתיים, המספקים במרבית הרשויות המקומיות שירותים, כמו מועדונים חברתיים-טיפוליים לנערים ולנערות. במקצת מן היישובים הם מספקים גם שירותים נוספים, כמו מקלטים ודירות מעבר לנערים ולנערות חסרי בית; נידות סיעוד לבני נוער משוטטים; שירותי ייעוץ וטיפול לבני נוער בנושאי בריאות; ותכניות ייחודיות, כמו סדנאות לרכיבה על סוסים, מקומות מפגש חברתיים לנערים ונערות ("קפה הפוך") וטיפול בבני נוער המכורים לסמים, באחד היישובים אף פועל מרכז לנוער הומו-לסבי.

השירותים מסופקים על ידי עמותות עמו על"ם, שח"ל, אפשר ואל-סם. מחלקות הרווחה, או אגפי החינוך, ברשויות המקומיות מספקים לנערים ולנערות את השירותים הבאים: ייעוץ וטיפול פרטני וקבוצתי; קישור ותיווך בין בני הנוער ושירותים אחרים; ייזום תכניות (שחלקן מבוצע על ידי ארגונים לא-ממשלתיים); וייעוץ והדרכה לארגונים המספקים את השירותים.

בששת תחומי השירותים שנסקרו לעיל ניכר באופן בולט חלקם של הארגונים הלא-ממשלתיים אך גם באספקת שירותים לאוכלוסיות נוספות, כמו מכורים לסמים ולטיפה המרה, אסירים משוחררים ודרי רחוב, ממלאים הארגונים הלא-ממשלתיים תפקיד מרכזי.

סקירת השירותים שאספקתם הופרטה מצביעה בבירור על ההיקף ועל הממדים הנרחבים של יישום מדיניות ההפרטה. ראוי גם לציין כי מספר לא מועט של עובדים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, באגפי הרווחה ברשויות המקומיות ובמסגרות בבעלות ממשלתית (כמו מעונות לאנשים בפיגור) מועסקים על ידי עמותות או חברות כוח אדם.

סקירת שירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים מצביעה בבירור על ההיקף הרחב של יישום מדיניות ההפרטה.

מה הביא ליישום כה "מסיבי" של מדיניות ההפרטה? נושא זה יידון בחלק הבא.

### הגורמים שהשפיעו על יישום מדיניות ההפרטה

הדחיפה לאימוץ מדיניות ההפרטה באה ממשרד האוצר והיותה מרכיב מרכזי במדיניות כוללת להאצת ההפרטה בתחומי פעילות שונים של הממשלה. מדיניות זו של האוצר נבעה מאמונה של ראשי המשרד בעקרונות כלכלת השוק והושפעה לא במעט מהצטרפות ישראל לאמנות כלכליות

בינלאומיות כמו הסכמי הסחר הבינלאומיים (GATS) המעודדים את תהליכי ההפרטה. עם זאת, מדיניות זו נתמכה גם על ידי שרי הרווחה ומרבית העובדים הבכירים של משרד זה, וכן על ידי רבים ממנהלי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. תמיכה זו נבעה במידה רבה מהעובדה שהפרטת האספקה אמורה להתיר בידי הממשלה והרשויות המקומיות תפקידים רבים (מימון, קביעת סל השירותים והזכאות לקבלתם, בקרה וכדומה) המאפשרים להן להמשיך ולהשפיע על מערכת השירותים, ומכך שחלק מהשירותים (כמו הפנימיות ומעונות היום לילדים) סופקו מתחילה על ידי ארגונים לא ממשלתיים ועל כן הפרטת האספקה לכשעצמה לא נתפסה כבעייתית וכשינוי רדיקלי אלא כהרחבה של דפוס הקיים זה מכבר. המדיניות נתמכה כמובן גם על ידי הארגונים הלא-ממשלתיים, מכיוון שהיא הביאה להרחבה ניכרת של פעילותם והגדילה את יכולתם לקבל מימון בהיקף רחב ממקורות ממשלתיים ומקומיים.

תמיכת הממשלה ומרבית הרשויות המקומיות בהפרטה החלקית של שירותי הרווחה, ובכללם השירותים לילדים ובני נוער, באה לידי ביטוי במגוון של פעילויות, יוזמות והחלטות קונקרטיים, שחלקן יוצג להלן (דולב, 2005; כורזים, 2001; יקוביץ וקטן, 2005; כורזים-קורושי, לייבוויץ ושמיד, 2005; קטן, 1996, 2001, 2005; שמיד, 2001).

הביטוי הראשון ליוזמה זו ניכר במעורבות של משרד הרווחה והרשויות המקומיות בהקמת ארגונים וולונטריים שיעסקו בתכנון ובאספקת שירותי רווחה לזקנים, לילדים ולבני נוער ולאוכלוסיות נוספות כמו נכים ואנשים עם פיגור. בין ארגונים אלה ניתן לציין את אשל, אשלים, שקל, אפשר ועמותות מקומיות למען הזקן.

ביטוי שני הוא החלטות מפורשות שהתקבלו על ידי הממשלה וקיבלו אף גיבוי חוקי להעביר את האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים שונים לארגונים לא-ממשלתיים, כמו ההחלטות להעביר את הטיפול במשפחות האומנה מהרשויות המקומיות לידי ארגונים לא-ממשלתיים, להפקיד את אספקת שירותי הסיעוד לזקנים (במסגרת חוק סיעוד) בידי ארגונים אלו ולהפריט מעונות ממשלתיים למפגרים, לנכים ולבני נוער. ראוי לציין כי מכיוון שהפנימיות לילדים הוחזקו ממילא על ידי ארגונים לא-ממשלתיים לא היה צורך ביישום מדיניות ההפרטה בתחום זה.

ביטוי שלישי הוא התניית העברת תקציבים ממשלתיים לרשויות מקומיות, לצורך ביצוע תוכניות שונות, בכך שהן יופעלו על ידי ארגונים לא-ממשלתיים והמעבר להעסקת עובדים במשרד הרווחה ובמחלקות הרווחה המקומיות באמצעות עמותות או חברות כוח אדם ולא כעובדים מן המניין. בשנת 2007, 22.5% מכלל העובדים במשרד הרווחה הועסקו על ידי חברות כוח אדם או עמותות (טביאן מזרחי, 2007). גם היוזמה להקמת שותפויות בין רשויות מקומיות לבין ארגונים לא-ממשלתיים לצורך פיתוח שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות, מבטאת היטב מדיניות זו.

מפתיע הדבר, שהמימוש המקיף של מדיניות ההפרטה שירותי הרווחה האישיים לא עורר דיון ציבורי משמעותי, שבחן בצורה שיטתית את הטיעונים השונים בזכותה ובגנותה של מדיניות זו. גם לאחר שהוחל ביישומה, ההתנגדות לה הייתה חלקית בלבד והיא נבעה משלושה מקורות עיקריים: ראשית, התנגדות עובדים להפרטה של מקומות עבודה בהם הועסקו כמו מעונות ממשלתיים לאנשים עם פיגור שנבעה מחששם שהיא תפגע בשכרם, בתנאי עבודתם ובזכות ההתארגנות שלהם.

חשש זה קשור לעובדה שאחד מגילויי ההפרטה בכל התחומים הוא ניטרול ארגוני העובדים ושינוי דפוסי ההעסקה שלהם הכוללים הנהגת חוזים אישיים במקום הסכמים קיבוציים, ומעבר מהעסקה ישירה להעסקה באמצעות חברות כוח אדם. שנית, התנגדות משפחות להפרטת מעונות ממשלתיים לאנשים עם פיגור בהם חוסים בני משפחתם. ההתנגדות נבעה מהחשש שההפרטה תפגע באיכות השירותים. פעילות ההורים נגד ההפרטה כללה קיום הפגנות במשרד הרווחה בירושלים, החתמת אנשי ציבור על עצמות ומפגשים עם גורמים המשפיעים על המדיניות כמו שר הרווחה והשירותים החברתיים וראשי משרדו וחברי ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת. ושלישית התנגדות של כמה חוקרים בולטים בתחום הרווחה שהצביעו על מדיניות ההפרטה כביטוי של כוונה לפגוע בצורה קשה במדינת הרווחה ובאחריות המדינה לרווחת אזרחיה. התנגדות זו באה לידי ביטוי בעיקר בכתיבת מאמרים מקצועיים (גל, 1994; דורון, 1989) וכתבות בעיתונות ובהבעת דעות בכנסים מקצועיים.

התנגדויות אלו לא מנעו את יישומה המקיף של מדיניות ההפרטה והביאו, לכל היותר לעיכוב בהפרטה של כמה מן השירותים, כמו מעונות ממשלתיים לאנשים עם פיגור. ההפרטה המואצת של אספקת שירותי הרווחה לא הביאה אפוא להתנגדות ציבורית, כפי שהתעוררה, ביחס לכוונות להפריט את המתנ"סים (המרכזים לתרבות נוער וספורט) ולהקים בית-סוהר בבעלות פרטית. לפני כשנתיים נחתם אמנם חוזה בין הממשלה לבין יזם פרטי על פתיחת בית-סוהר בבעלותו בדרום הארץ, אך עתירה כנגד החלטה זו נדונה עתה בבית הדין הגבוה לצדק. לעומת זאת, ההתנגדות להפרטת חלק מפעילויות המתנ"סים נשאה פרי והממשלה החליטה לסגת מצעד זה. ניתן לייחס הצלחה זו, במידה רבה, להתנגדות החריפה של הנהלת חברת המתנ"סים ועובדי המרכזים בכל רחבי הארץ, שהצליחו לגייס לצידם גם גורמים נוספים, כמו אמצעי תקשורת, חברי כנסת וראשי רשויות מקומיות.

יישומה הנרחב של מדיניות ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל מצביע כאמור על כך שידם של מחייבי מדיניות זו הייתה על העליונה, אך ראוי עם זאת לבחון את השאלה האם ההפרטה הניבה את הפירות שלהם ציפו תומכיה או שמא היא הולידה דווקא את אותן תוצאות שליליות שעליהן הצביעו מתנגדיה? בחלק הבא ייעשה ניסיון להשיב על שאלה זו.

## **יישום מדיניות ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה – לקחים ראשוניים**

טעוני מחייבי מדיניות ההפרטה ומתנגדיה מעלים שורה של שאלות וסוגיות שצריכות לשמש בסיס להערכת תוצאותיה של מדיניות זו. שאלות אלו יוצגו להלן:

- איכות השירותים. שאלת המפתח היא האם ההפרטה תורמת לשיפור באיכות השירותים המסופקים לאזרחים, מביאה לירידה באיכותם או לא יוצרת כל שינוי.
- יכולתם של הארגונים הלא-ממשלתיים לספק מגוון רחב של שירותים ממלכתיים ועירוניים ולהתמיד בכך. מדיניות ההפרטה מבוססת על ההנחה של הממשלה שהארגונים הלא-ממשלתיים יהיו מסוגלים ליטול על עצמם את המשימה של אספקת מגוון רחב של שירותים ממלכתיים ועירוניים למספר גדול של צרכנים. האם ארגונים אלו הרימו את הכפפה ונטלו על עצמם משימה זו? ואם כן, האם הם מתמידים במילוי המשימה לאורך זמן?

- אספקת שירותים לאוכלוסיות חלשות וליישובים בפריפריה. האם העברת האחריות לאספקת שירותים לארגונים שלחלק מהם יש מניעים רווחיים מביאה להעדפת שירותים לאוכלוסיות חזקות ולהימנעות מאספקתם לאוכלוסיות חלשות וליישובים בפריפריה?
- השכר ותנאי העבודה של העובדים. כיצד משפיעה ההפרטה החלקית על רמת השכר ותנאי העבודה של העובדים הן בארגונים הממשלתיים והן בארגונים הלא-ממשלתיים? האם היא אכן מביאה לפגיעה משמעותית בהם?
- איכות העובדים העוסקים באספקת השירותים. האם עובדי הארגונים הלא-ממשלתיים העוסקים באספקת השירותים הם בעלי אותה רמה ואיכות כמו העובדים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות?
- מעמדן ותפקידיהן של הממשלה והרשויות המקומיות. כיצד משפיעה ההפרטה על יכולתן של הממשלה והרשויות המקומיות לכוון ולנווט את אספקת השירותים לאוכלוסייה על ידי הארגונים הלא-ממשלתיים ובדרך זו ליישם את מדיניותן ומטרותיהן בתחום הרווחה? האם ההפרטה החלקית משקפת את קיומה של "מדינה חלולה" וחסרת השפעה, או שמא היא מותירה בידי המדינה יכולת להטביע את חותמה על תפקוד שירותי הרווחה?
- מעמדם ותפקידיהם של העובדים המקצועיים בממשלה וברשויות המקומיות. כיצד משפיעה ההפרטה על תפקידיהם של העובדים המקצועיים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות ועל יכולתם לממש את ערכיהם וציפיותיהם המקצועיים? האם היא אכן מצמצמת בצורה משמעותית את עבודתם המקצועית ומביאה להתרכזות רבים מהם במשימות מנהליות?
- בקרה ממשלתית וציבורית. אחד הרכיבים הבסיסיים של מדיניות ההפרטה הוא קיום מערך בקרה ממשלתי-ציבורי הבוחן את המידה שבה פעילותם של ספקי השירותים תואמת את הסטנדרטים שנקבעו בחוזה ההתקשרות עימם. האם בקרה זו אכן קיימת? האם היא ממלאת את יעודה?
- השפעה על ארגונים וולונטריים. כיצד משפיעה המעורבות באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים על זיקתם של הארגונים הוולונטריים לעקרונות היסוד שלהם, כמו מחויבות חברתית, ניהול דמוקרטי ואי תלות ברשויות הממשלתיות ועובדת היותם חלק מהחברה האזרחית?
- השפעה על ארגונים עסקיים. כיצד משפיעה המעורבות באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים על הארגונים העסקיים?
- תחרות בין ארגונים. האם אכן מתקיימת תחרות אמיתית והוגנת בין הארגונים המספקים את השירותים והאם הצרכנים מפיקים תועלת מתחרות זו?
- אפשרויות הבחירה של הצרכנים. האם ההפרטה אכן מאפשרת לצרכנים לבחור את ספקי השירותים ולעזוב את אלו שאינם עונים במידה הולמת על צורכיהם?
- עלות השירותים. האם אספקת השירותים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים מביאה להשגת התוצאות הצפויות בעלות נמוכה יותר מאספקתם על ידי ארגונים ממשלתיים ועירוניים? ואם כן, כיצד מושגת עלות מופחתת זו?
- תוספת משאבים. האם הארגונים הלא ממשלתיים משקיעים באספקת השירותים הממשלתיים והעירוניים משאבים נוספים לאלו אותם הם מקבלים מהממשלה ו/או מהרשויות המקומיות?
- שימוש ברווחים/ עודפים. האם המעורבות של הארגונים הלא-ממשלתיים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים היא רווחית? ואם כן, כיצד מושקעים הרווחים (במקרה של ארגונים



עסקיים) או העודפים (במקרה של ארגונים וולונטריים)? האם הם מנותבים, ולו באוח חלקי, לפיתוח ולשיפוץ השירותים או ליעדים אחרים?

- **יזמות וחדשנות.** האם הארגונים הלא-ממשלתיים יוזמים תוספות וחדושים באספקת השירותים הממלכתיים והעירוניים מעבר להתחייבויותיהם במסגרת החוזים עם הממשלה והרשויות המקומיות.
- **ריבוי ארגונים.** ההפרטה מביאה לריבוי במספר הארגונים המעורבים בזירת שירותי הרווחה. כיצד משפיעה תופעה זו על השחקנים השונים המעורבים בזירה זו ובכללם צרכני השירותים, משרד הממשלה והארגונים הוולונטריים והעסקיים?

המחקרים שנערכו עד כה על הפרטת אספקת שירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים בישראל הם מעטים ומטילים אור רק על מקצת מהשירותים המופרטים ועל חלק מהסוגיות והשאלות שהוצגו לעיל. מחקרים אלו שרובם בוצעו כבר לפני מספר שנים גם בחנו את הפרטת אספקת השירותים בעיקר מנקודת הראות של הספקים (ארגונים ועובדים) ובמידה מועטה מנקודת הראות של צרכני השירותים. המחקרים מספקים על כן תמונה חלקית ולא מעודכנת על תוצאות ההפרטה.

תחום השירות שזכה לכיסוי המחקרי הרחב ביותר הוא הפרטת אספקת שירותי הסיעוד הניתנים לזקנים מוגבלים במסגרת חוק הסיעוד (אבו, 2007; אייזנשטדט, 1996; קטן, 2001; קטן ולבנשטין, 1999; שמיד, 2001; שמיד וסבג, 1990, 1991; שמיד ובורובסקי, 2000). הפרטת המעונות לאנשים עם פיגור נבחנה על ידי דולב (2005), לוי (2007) ולחמן וקינן (1991, 1997). כורזים-קורושי ליבוביץ ושמיד (2005) חקרו את תהליכי ותוצאות הפרטת שירותי האומנה לילדים. מערך הפיקוח שמשרד הרווחה מפעיל על ארגונים לא-ממשלתיים המספקים שירותי רווחה הממומנים על ידו ועל ידי הרשויות המקומיות נבדק על ידי מבקר המדינה (משרד מבקר המדינה, 2005). השפעת ההפרטה על ארגונים וולונטריים המעורבים באספקת שירותים נבדקה על ידי בר-אלמוג ושמיד (2008), זיכלינסקי (2007), יקוביץ וקטן (2005) וקורש (2003). שאלת מידת קיום הבדלים באיכות השירותים ובמאפיינים ארגוניים בין ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים העוסקים באספקת שירותים לזקנים נבחנה על ידי לוסקי וגבעון (2005) ושמיד (2001). השוואה בתכונות ובעמדות עובדים המועסקים בארגונים המשתייכים למגזרים השונים נערכה על ידי בן צבי (2006), פרוינד (Freund, 2005) ורון-איפרגן (2006) תנאי העבודה של עובדים סוציאליים המועסקים בארגונים לא-ממשלתיים המספקים שירותי רווחה נבדקו על ידי קאופמן ואהוד (2008). ולבסוף, עמדות עובדים סוציאליים במספר מחלקות רווחה כלפי רעיון ההפרטה ויישומו נחקרו על ידי ורצברגר וקטן (2006). סקירת המחקרים מצביעה אפוא על כך שהיבטים שונים של ההפרטה בכמה תחומי שירות מרכזיים כמו הפנימיות לילדים, המעונות לבני נוער, המוסדות לנכים והשירותים הקהילתיים לבני נוער, לאנשים עם פיגור, לנכים ולמשפחות לא זכו עד כה לבחינה מחקרית.

התמונה העולה ממחקרים אלו באשר לסוגיות מרכזיות הקשורות ליישום מדיניות ההפרטה ולתוצאותיה שהועלו על ידי התומכים בהפרטה ומתנגדיה תוצג להלן:

- **מידת הנכונות של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים.** הארגונים הלא-ממשלתיים נענו לאתגר שהציבו בפניהם הממשלה והרשויות המקומיות ונטלו על עצמם את התפקיד של אספקת שירותי רווחה. לא היה מקרה בו משרד הרווחה ו/או הרשויות המקומיות נתקלו בקשיים "בגיוס" ספקי שירותים. יתר על כן, מדיניות ההפרטה עודדה

הקמתם של ארגונים חדשים רבים שנכנסו לזירת השירותים החברתיים. עשרות הארגונים החדשים שהוקמו בתחום שירותי הסייעוד לזקנים הינם עדות מובהקת לכך.

- **המשכיות והתמדה באספקת השירותים.** הניסיון שהצטבר בישראל מראה שהרוב המכריע של הארגונים הלא-ממשלתיים שהחלו לפעול כספקי שירותים ממלכתיים ועירוניים התמידו בכך לאורך זמן. ידועים רק מקרים בודדים של ארגונים שהפסיקו את פעילותם וגם זאת בדרך כלל ביוזמת הממשלה ו/או הרשות המקומית שהחליטו על הפסקת ההתקשרות עמם. הפסקה זו לא יצרה בעיה בשל קיומם של ארגונים רבים בזירה שמילאו את מקומם.

- **שוויוניות טריטוריאלית.** החשש שהפקדת האחריות לאספקת שירותים בידי ארגונים לא-ממשלתיים עשויה לפגוע בזכותן של אוכלוסיות חלשות ושל אלו המתגוררות בפריפריה וביישובים חלשים מבחינה כלכלית וחברתית לקבל שירותים הולמים לא התממש. יישום חוק סיעוד למשל (קטן ולבנשטין, 1999) מצביע דווקא על כך שהפרטת אספקת שירותי הסייעוד יצרה תחרות בין הארגונים על "לכידת" כל צרכן אפשרי שהביאה למיצוי מרבי של הזכאים לשירות זה ביישובים במרכז הארץ ובפריפריה.

- **איכות השירותים.** המחקרים שבחנו סוגיה זו מצביעים על איכות טובה של שירותים המסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים (כרזים-קורושי, ליבוביץ ושמיד, 2005; לוסקי וגבעון, 2005; שמיד, 2001; שמיד וסבג, 1990) וכי שירותים אלו אינם נופלים מאלו המסופקים על ידי ארגונים מממשלתיים ועירוניים וזאת, כאשר מדובר באותם שירותים כמו מעונות לאנשים עם פיגור המסופקים במקביל על ידי גורמים מממשלתיים ולא-ממשלתיים (לוי, 2007; לחמן וקין, 1991, 1997). חלק ממחקרים אלו אף מצביעים על שביעות רצון גבוהה של צרכנים מהשירותים אותם הם מקבלים מארגונים לא-ממשלתיים. עם זאת, כמה דיווחים בעיתונות מצביעים על איכות נמוכה של שירותים המסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים כמו דיווח על ליקויים חמורים בדירות המשמשות חלופת מעצר לנערים שנמצאים בחקירת משטרה והמופעלות על ידי עמותה (סיני, 2008).

- **בחירת הצרכנים.** סוגיה זו נבדקה במחקרים מעטים המצביעים על כך שהפרטת האספקה אכן הביאה במרבית תחומי השירות לכניסה לזירה של כמה ארגונים המספקים במקביל אותם שירותים וניתנת על כן לצרכנים אפשרות לבחור בספק השירות, אך אפשרות זו ממומשת על ידי הצרכנים בצורה מוגבלת וזאת בשל שני גורמים: חוסר מידע מספיק על הארגונים המקשה על בחירה הולמת ביניהם ופעילות אגרסיבית של ארגונים המביאה "ללכידת" צרכנים עוד בטרם הספיקו לקיים תהליך הולם של בחירה, "לכידה" זו בולטת במיוחד בשירותי הסייעוד לזקנים (אבו, 2007). ראוי אף לציין כי בחלק מתחומי השירות, כמו פנימיות יום לילדים, לא קיימת ביישובים רבים אפשרות של בחירה בשל זמינותו של מוקד שירות אחד בלבד. הציפייה שהפרטת האספקה תעצים את הצרכנים ממומשת אפוא במידה חלקית ביותר.

- **הפחתת עלויות.** עדויות שונות אכן מצביעות על כך שההפרטה מביאה לקטון בעלויות הכרוכות באספקת השירותים. לדוגמה, אחזקת אנשים במוסדות לזקנים ובמעונות לאנשים עם פיגור בבעלות ממשלתית יקרה יותר מאחזקתם במסגרות לא-ממשלתיות (לוי, 2007). עלויות מופחתות אלו נובעות בעיקר מהבדלים ביניהם במספר העובדים, בשכרם ובתנאי עבודתם. ראוי עם זאת לציין כי שכר העבודה בארגונים הלא-ממשלתיים מוכתב לעיתים על ידי גובה התשלומים שמקצה הממשלה לארגונים אלו בעבור אספקת השירותים.

- מעמדן ותפקידן של הממשלה והרשויות המקומיות.** אחד ממרכיביה המרכזיים של מדיניות ההפרטה החלקית היא שמירת מעמדן של הממשלה והרשויות המקומיות כגורמים הממשיכים לעצב את המדיניות בתחום הרווחה ולנווט את פעילות הארגונים אליהם הועברה האחריות לאספקת השירותים. כלומר, הגורמים הממשלתיים והמקומיים אמורים להמשיך ולתפקד כשחקן מרכזי וקובע בזירת שירותי הרווחה. כמה מחקרים ועדויות נוספות מצביעים על כך שהממשלה והרשויות קובעות אומנם את השירותים המסופקים לאוכלוסיות שונות, אך הפיקוח אותו הן מפעילות על פעילות רבים מספקי השירותים הוא חלקי ובמקרים לא מעטים בלתי יעיל (מבקר המדינה, 2005; שמיד וסבג, 1991). חולשת הפיקוח נובעת מחד מריבוי הארגונים הפועלים בזירת השירותים, ומאידך מהמספר המצומצם של העובדים העוסקים במלאכת הפיקוח ובנטל הרב המוטל עליהם. (ראוי לציין כי לאחרונה דווח על תוספת תקציב שתאפשר העסקת מספר גדול של מפקחים במסגרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים) יתר על כן, יכולת הממשלה והרשויות למלא תפקיד של "שחקן ראשי" המנווט את פעילות מערכת השירותים נפגעה בשל העובדה שהארגונים הלא-ממשלתיים הם שולטים למעשה על אספקת השירותים וצוברים ידע וניסיון, שאינם עומדים במקרים רבים לרשות הגורמים הממשלתיים והעירוניים. הארגונים הלא-ממשלתיים תלויים אומנם במימון הממשלתי, אך הממשלה והרשויות תלויות בארגונים אלו בשל העובדה שבלעדיהם לא ניתן לספק את השירותים. ברבים מתחומי השירות ארגונים אלו חדלו למלא תפקיד של "שחקן משני" הפועל על פי הנחיות "השחקן הראשי", אלא החלו בניסיונות שחלקם הוכתרו בהצלחה להגביל את יכולתה של הממשלה לעצב מדיניות וליישמה, כפי שהוכח, למשל, בהצלחת החברות המספקות שירותי סיעוד לזקנים לעכב במשך זמן רב פרסומו של מכרז חדש לאספקת השירותים. בתחומים אחרים, כמו שירותי האומנה לילדים ממשיכה הממשלה למלא תפקיד של "שחקן מרכזי" המכוון במידה לא מעטה של הצלחה את פעילות ארגונים הלא-ממשלתיים המטפלים במשפחות האומנה (כורזים-קורושי, ליבוביץ ושמיד, 2005).

- מחויבות המדינה לרווחת אזרחיה.** ההפרטה החלקית החלישה אומנם את יכולתן של המדינה והרשויות המקומיות לעצב את צביונם של שירותי רווחה. אך הטענה שהפרטה זו אינה אלא הפרטה זוחלת ומהווה צעד ראשון שיביא בהמשך להפרטה מלאה ולנסיגה מוחלטת של הממשלה והרשויות המקומיות מאחריותן להבטיח שירותי רווחה לאוכלוסיות הנזקקות להם אינה זוכה לתמיכה. באף לא אחד מתחומי השירות שהופרטו באופן חלקי חלה הפרטה מלאה.

**ההבדלים בין ארגונים ציבוריים (ממשלה ורשויות מקומיות), ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים.** אחת הסוגיות המעניינות ביותר הקשורות להפרטה היא מידת קיומם של הבדלים בין סוגי הארגונים השונים העוסקים באספקת שירותי הרווחה. המחקרים שבחנו סוגיה זו התייחסו לשלושה היבטים עיקריים: איכות השירותים המסופקים על ידי הארגונים השונים, תכונות מבניות ותפקודיות שלהם וכישורי העובדים ועמדותיהם כלפי עבודתם והארגונים המעסיקים אותם. שמיד (2001) שהשווה בין איכות שירותי הסיעוד לזקנים המסופקים על ידי ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים מצביע על העדר הבדלים משמעותיים ביניהם בהתאמת השירות לצורכי הזקנים, במספר התלונות של הזקנים וברמת שביעות הרצון שלהם. לוסקי וגבעון (2005) לעומת זאת, מציינים כי מוסדות לזקנים בבעלות ארגונים וולונטריים מספקים שירותים באיכות גבוהה יותר ממוסדות בבעלות ארגונים עסקיים. לחמן וקינן (1991, 1997) שהשוו בין מעונות ממשלתיים לאנשים עם פיגור

למעונות בבעלות ארגונים לא ממשלתיים (רובם ארגונים עסקיים) מצביעים על איכות גבוהה יותר של השירותים במעונות הלא-ממשלתיים. גם כורזים-קורושי, ליבוביץ ושמיד (2005) שבחנו את תוצאות העברת הטיפול במשפחות אומנה לילדים מהרשויות המקומיות לארגונים וולונטריים מצביעים על שיפור רב באיכות השירותים.

מספר מחקרים (בר-אלמוג ושמיד, 2008; זיכלינסקי, 2007; יקוביץ וקטן, 2005; קורש, 2003, שמיד, 2001) שבחנו את השפעת ההפרטה על התכונות ודפוסי הפעילות של הארגונים הוולונטריים המעורבים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים מצביעים על טשטוש של רבים מההבדלים ביניהם לבין הארגונים העסקיים, ועל כך שחלה שחיקה בכמה מתכונותיהם הייחודיות כמו: יזום שירותים חדשים המספקים מענים לצרכים שאינם מכוסים על ידי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים עסקיים, ייצוג אינטרסים של קבוצות אוכלוסייה שונות בפני הרשויות הממשלתיות ויזום שינוי במדיניותן. הדגשת החשיבות של מעורבות מתנדבים וניהול דמוקרטי. יתר על כן, רבים מארגונים אלו אימצו אוריינטציה עסקית המתבטאת בגיוס מנהלים בעלי השכלה כלכלית-עסקית ועובדים מקצועיים ומביאה להחלשת מעמדם של המתנדבים בארגונים. שינויים אלו הנובעים מרצון ארגונים וולונטריים אלו לשפר את יכולתם להתחרות עם ארגונים עסקיים הפועלים אף הם כספקי שירותים ממלכתיים ועירוניים הביאה אפוא לכרסום בהבדלים בין הערכים המנחים והתכונות הארגוניות של שני סוגי ארגונים אלו ולשחיקה בייחודם של הארגונים הוולונטריים.

סוגיה נוספת שנבדקה בכמה מחקרים היא מידת קיומם של הבדלים בתכונות ובעמדות של עובדים המועסקים בארגונים השונים. המחקר המקיף ביותר שבחן נושא זה בישראל בוצע על ידי פרוינד (Freund, 2005). המחקר בדק מאפיינים ועמדות של כ-500 עובדים סוציאליים שהועסקו ב-43 ארגונים ציבוריים, 18 ארגונים וולונטריים ו-15 ארגונים עסקיים המספקים שירותי רווחה זהים. ממצאי המחקר מצביעים על כך שלרוב המכריע של העובדים בארגונים הציבוריים (כ-70%) יש קביעות והם מועסקים במשרה מלאה. לעומת זאת, למעלה ממחצית העובדים בארגונים העסקיים (כ-51%) מועסקים על בסיס של חוזה אישי ורק ל-44% מהם יש קביעות. בארגונים הוולונטריים לכ-58% מהעובדים יש קביעות ו-35% מהם מועסקים על בסיס של חוזה אישי. מבחינת השכלה, שיעור בעלי תואר שני הגבוה ביותר הוא בארגונים הוולונטריים (כ-38%) ואילו בארגונים הציבוריים והעסקיים השיעור הוא דומה (כ-31%).

עמדות העובדים הסוציאליים בשלושת סוגי הארגונים כלפי היבטים שונים הקשורים לעבודתם ולארגון המעסיק אותם הן בדרך כלל דומות וחיוביות. עם זאת בכמה תחומים כמו מחוייבות רגשית לארגון, מחוייבות למקצוע ושביעות רצון מהעבודה קיימת עדיפות קטנה לארגונים הוולונטריים, במקום השני ממוקמים הארגונים העסקיים ובמקום האחרון הארגונים הציבוריים. בן צבי (2006) שהשוותה בין מדריכים במרכזי תעסוקה לבני נוער (מע"שים) בבעלות ציבורית ובעלות ארגונים וולונטריים מצביעה אף היא על רמה גבוהה יותר של מחוייבות ארגונית בארגונים הוולונטריים.

על ממצאים שונים מצביעה רונן-איפרגן (2006) שהשוותה בין עמדות עובדים סוציאליים כלפי עבודתם והארגון המעסיק אותם ב-13 ארגונים המספקים שירותים קהילתיים לזקנים (3 מחלקות לשירותים חברתיים, 4 ארגונים וולונטריים ו-6 ארגונים עסקיים). ממצאי מחקר זה מצביעים על

יתרון ברור למחלקות לשירותים חברתיים על פני הארגונים האחרים בהיבטים הבאים: מחוייבות ארגונית ומקצועית, שביעות רצון מהארגון ומהעבודה ותפיסת האקלים הארגוני. במקום השני ממוקמים הארגונים הוולונטריים ואילו הארגונים העסקיים נדחקו למקום האחרון. יתר על כן, העובדים בארגונים העסקיים אף מציינים שבארגוניהם קיים דגש חזק על עשיית רווחים ועל שיווק ופרסום, הם אף חשים באי ההלימה הגבוהה ביותר בין ערכיהם המקצועיים והמשימות אותם הם מתבקשים לבצע, כאשר במקום השני ממוקמים העובדים בארגונים הוולונטריים. העובדים בשלושת סוגי הארגונים מציינים עם זאת, כי בארגוניהם קיימת הדגשה רבה על איכות השירותים. על פגיעה בתנאי העבודה של עובדים סוציאליים מועסקים בעמותות מצביעים קאופמן ואהוד (2008).

מבט ראשוני על הערכת ההפרטה על ידי עובדים סוציאליים המועסקים במחלקות רווחה מסופק על ידי ורצברגר וקטן (2005). המחקר הקיף עובדים בדרגים שונים המשתייכים לשבע מחלקות בהן התקיים תהליך של הפרטה. ממצאי המחקר מצביעים על גיוון רב בעמדות העובדים כלפי ההפרטה החלקית והשפעותיה. רובם תומכים אומנם בהפרטה ובהמשך יישומה אך תמיכת רבים מהם היא מסוייגת ולא חד-משמעית. מרבית העובדים מדגישים במיוחד את תרומת ההפרטה לגידול בחדשנות ובגיוון השירותים המוצעים לצרכנים ובקיטון בעלויות. קרוב למחצית מהם מעריכים כי ההפרטה הביאה לשיפור באיכות השירותים ורק מעטים מהם סבורים שחלה הרעה בתחום זה. לשאר אין עמדה מגובשת בנושא. העובדים גם נחלקים בהערכת השפעת ההפרטה על בחירת הצרכנים. קצת למעלה ממחציתם מציינים שלא חל שינוי בתחום זה ואילו השאר מצביעים על שיפור. הבעייתיות הרבה ביותר המיוחסת להפרטה על ידי מרבית העובדים היא בשני נושאים: מידת הביטחון בהמשכיות אספקת השירותים והשווייוניות באספקתם. מרבית העובדים סבורים שההפרטה אינה מבטיחה המשכיות באספקת השירותים ועלולה לפגוע באספקה השווייונית לאוכלוסיות שונות. מרבית העובדים אף מציינים כי הבקרה על פעילות ספקי השירותים היא חלקית ולא מספקת וכי כתוצאה מההפרטה חל שינוי בתפקידיהם. כאמור, למרות ההסתיוויות מרבית העובדים תומכים בהפרטת אספקת השירותים ובהמשך יישומה של מדיניות זו.

הערכה חלקית וראשונית זו של תוצאות הפרטת שירותי הרווחה בישראל מציגה אפוא תמונה מורכבת ורבת ניגודים המקשה על הפקת לקחים חד משמעיים ועיצוב מדיניות ברורה בתחום זה.

המדיניות המבקשת להפריט את מכלול השירותים החברתיים נמצאת בשנים האחרונות במוקד הדיון הציבורי בישראל ובארצות רבות אחרות. מסמך זה התמקד באחד המרכיבים המרכזיים של שירותים אלו – שירותי הרווחה האישיים, וביקש לסקור ולבחון את תהליכי ההפרטה שהתרחשו בהם בשנים האחרונות, את היקפם ואת הטיעונים השונים שהועלו על ידי מצדדי מדיניות ההפרטה ומתנגדיה.

סקירת מימוש ההפרטה בתחום זה מראה כי רבים משירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים מסופקים כיום על ידי ארגונים לא-ממשלתיים וכי הנתח העיקרי של ההוצאה הממשלתית לשירותים אלו מנותב לארגונים אלה. יישומה של מדיניות ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה נבע משילוב של כמה גורמים: מדיניות משרד האוצר שאימץ מדיניות זו וחתר במלוא העוצמה לממשה, התמיכה של שרי הרווחה והסגל הבכיר של המשרד, התמיכה או היעדר ההתנגדות של מרבית מנהלי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ועובדיהן, והנכונות הרבה של הארגונים הלא-ממשלתיים למלא את תפקיד ספקי השירותים.

ניסיונות שונים, המתוארים בפרק, להעריך את תוצאות מדיניות ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה מציגים תמונה חלקית העשויה לספק תחמושת הן למצדדי ההפרטה והן למתנגדיה. מצדדי ההפרטה ידגישו ללא ספק את העובדה שרבות מטענות מתנגדי מדיניות זו הופרכו. מסתבר כי ההפרטה החלקית לא הובילה להפרטה מלאה וכי הארגונים הלא-ממשלתיים לא היססו ליטול על עצמם את האחריות להספקת מגוון רחב של שירותים ממלכתיים ועירוניים לאוכלוסיות נזקקות במרכז ובפריפריה ורובם המכריע אף התמיד בכך לאורך זמן. יתר על כן, השירותים המסופקים על ידי ארגונים אלו זולים יותר ואינם נופלים באיכותם מאלו המסופקים על ידי הממשלה והרשויות המקומיות. לעומתם, מתנגדי ההפרטה החלקית יבקשו למקד את המבט בהתרופפות יכולתן של המדינה והרשויות המקומיות לבקר בצורה הולמת ולכוון את פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים, באפשרויות הבחירה המוגבלות של הצרכנים, בתחרות האגרסיבית בין ספקי השירותים, ברמת השכר הנמוכה ותנאי העבודה הירודים של רבים מעובדי הארגונים הלא-ממשלתיים, במקרים המדווחים מעת לעת על ליקויים חמורים בתפקוד חלק מארגונים אלו ובטשטוש ההבדלים בין הארגונים הוולונטריים והארגונים העסקיים.

התמונה החלקית המורכבת והדו-משמעית של תוצאות ההפרטה מצביעה על החיוניות שבהערכה עדכנית שיטתית ומקיפה שתתייחס לכל שירותי הרווחה שאספקתם הופרטה ולכל הסוגיות שהועלו לעיל. הערכה זו תוכל לספק תמונה מלאה ומהימנה על השלכות ההפרטה ועל המידה בה יש להתמיד במדיניות זו, לשפרה, להקפיאה או אף לצמצמה וזאת בהנחה שלא ניתן יהיה להפקיד את האחריות לאספקת כל שירותי הרווחה בידי הממשלה והרשויות המקומיות.

ההערכה הכוללת של תהליך ההפרטה תצטרך לספק מענה לסדרה של שאלות שהעיקריות שבהן יצוינו להלן.

- יכולת הניטור, ההכוונה והבקרה של המדינה. אחד מעקרונות היסוד של מדיניות ההפרטה הוא שהמדינה והרשויות המקומיות מפקדות אומנם בידי ארגונים לא-ממשלתיים את האחריות לאספקת רבי משירותי הרווחה, אך הן ממשיכות לקבוע ולכוון את מדיניות הרווחה

ברמה הארצית והמקומית, לקבוע את סלי השירותים שיסופקו לאוכלוסייה, להחליט מי זכאי לקבלם ולבקר את פעילות הספקים. ממצאי המחקרים שנערכו עד כה מצביעים על היחלשות יכולת הממשלה הרשויות המקומיות לכוון את פעילות ספקי השירותים ולבקר את פעילותם. כיצד ניתן לחזק את יכולת הניטור וההכוונה של המדינה והרשויות? כיצד ניתן לשפר את איכות השירותים המסופקים לאוכלוסייה, לשדרג את רמת העובדים, להבטיח את יכולת הבחירה של הצרכנים ולקיים תחרות הוגנת בין ספקי השירותים?

- השכר ותנאי העבודה של העובדים. כיצד ניתן להבטיח שכר ותנאי עבודה הולמים לעובדים המועסקים על ידי ספקי השירותים?
- גבולות ההפרטה. עד כה לא הוחלט על אמות מידה ברורות שיקבעו את גבולות ההפרטה, דהיינו אספקתם של אילו שירותים תישאר באחריות הממשלה והרשויות המקומיות או תופקד בידי ארגונים לא ממשלתיים? מה צריכים להיות גבולות אלו? מה הם אותם שירותים שחייבים להישאר באחריות הגורמים הציבוריים ברמה הארצית והמקומית? האם הממשלה צריכה לחייב רשויות מקומיות לאמץ את מדיניות ההפרטה או לאפשר להן חופש פעולה מרבי בתחום זה?
- יזמות ויצירתיות. במסגרת הסדרי ההפרטה אספקת השירותים ללקוחות מוכתבת על ידי חוזים ברורים בין הממשלה או הרשויות המקומיות לבין ספקי השירותים. מנגנוני הבקר הממשלתיים והמקומיים אמורים לוודא שהספקים אכן עומדים בתנאים שנקבעו בחוזים. כיצד ניתן למרות הסדרים אלו לעודד יזמות יצירתיות וחדשניות באספקת השירותים?
- שיתוף הלקוחות. מחלקות הרווחה אמורות להיות מחויבות לעיקרון של שיתוף הלקוחות הן ברמת ההתערבות האישית והן ברמת המדיניות המחלקתית. כצד ניתן ליישם עיקרון זה גם בתנאים בהם מירב השירותים מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

המצב הנוכחי בו מירב שירותי הרווחה האישיים מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים היא אחד המרכיבים המרכזיים של מערכת שירותים זו המשפיע בצורה מכרעת על דפוסי תפקודה. הערכה יסודית שיטתית ומקיפה של תוצאות מדיניות ההפרטה שיצרה מצב זה היא על כן חיונית. במסמך זה פורטו ההיבטים השונים אותם יש לבחון בהערכה זו.

## מקורות

- אבו ענבל (2007) תפיסות עמדות והעדפות לקוחות בשוק הסייעוד המעורב. *חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל*, א(2), 75-96.
- אייזנשטדט מימי (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל, שירותי הסייעוד ושירותי תיקון ומניעת עבריינות. בתוך יוסף קטן (עורך). *שירותי הרווחה האישיים – מגמות ותמורות*. הוצאה משותפת. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, תל אביב: הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, עמ' 189-210.
- בלס נחום (2005). על הפרטה ועל חינוך. בתוך יעקב קופ (עורך). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 279-306.
- בן אריה אשר ומיכל קמחי (007) מהפכת זכויות הילד והשירותים החברתיים לילדים. בתוך אורי אברם, ג'וני גל ויוסף קטן (עורכים) *עיצוב מדיניות חברתית בישראל. מגמות וסוגיות*. ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 309-338.
- בן צבי ענת (2006) הבדלים בשביעות רצון ובמחויבות ארגונית אפקטיבית והמשכית של מדריכי מע"ש במגזרים הציבורי והשלישי. עבודת מוסמך, אוניברסיטת חיפה, הפקולטה ללימודי רווחה ובריאות, ביה"ס לעבודה סוציאלית.
- בן-שלום יגאל ורוני בר-צורי (2004). *מדיניות רווחה לילדים ולנוער*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.
- בר-אלמוג מיכל והלל שמיד (2008) פעילות סינגור פוליטית של ארגוני מגזר שלישי המספקים שירותים חברתיים. תקציר שהוגש לכנס השנתי החמישי לחקר המדיניות החברתית. המכללה האקדמית ספיר.
- גוטויין דן (2006). אסירים וכדורגלנים, ההון היוצא מן הארון. *ארץ אחרת*, 33, 68-71.
- גל גוני (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטתה, השלכות לגבי ישראל. *חברה ורווחה*, ט"ו(1), 7-24.
- גרוזלייה אן מרי (2007). השפעת ההפרטה על התעסוקה ועל תנאי העבודה של הנשים בצרפת ובאיחוד האירופי. תל-אביב: הכנס השנתי ה-6 של מרכז אדוה בנושא תקציב ומגדר, 6-26.
- דולב טל, נטע אורן וגיוסלין לוי (1998) *ילדים ומשפחות בשירותי הרווחה המקומיים*. ירושלים: משרד העבודה והרווחה וג'וינט – מכון ברוקדייל המרכז לילדים ונוער.
- דולב עינת (2005) הפרטה מבוקרת: המקרה של המעונות לאדם המפגר. *מפגש*, 22, 9-31.
- זורון אברהם (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. *ביטחון סוציאלי*, 24, 18-34.
- ורצברג אליה (2003). הפרטת השיכון הציבורי – פיתרון למה. *ביטחון סוציאלי*, 57, 82-101.
- ורצברג אליה ויוסף קטן (2005). השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות. תל-אביב: אוניברסיטת תל אביב, המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר.
- זוסמן צבי (2005). מסגרת לדיון במדיניות ההפרטה בשירותים ברתנים. בתוך יעקב קופ (עורך). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 255-278.
- זיכלינסקי אסתר (2007). *תמורות בארגוני המגזר השלישי בישראל וביכולתם להפיק הון חברתי לאור תהליכים של מעורבות ממשלתית ותהליכי מסחור* (עבודת דוקטורט). אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- טביביאן מזרחי מיכל (2007). *העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה*. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.



- יקוביץ אסתר ויוסף קטן (2005). מאפיינים ייחודיים של ארגונים וולונטריים – האם הם קיימים בעמדות למען הזקן? *ביטחון סוציאלי*, 70, 138-150.
- כורזים יוסי (2001). *דו"ח הוועדה בנושא פיתוח עמותות מקומיות בתחום הילדים בסיכון*. ירושלים: משרד עבודה והרווחה.
- כורזים-קורושי יוסי, שלוה לייבוביץ והלל שמיד (2005). ההפרטה החלקית של שירותי האומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. *ביטחון סוציאלי*, 29, 56-77.
- כץ יצחק (1997). *הפרטה בישראל ובעולם*. תל-אביב: פקר.
- לה-גראנד ג'וליאן (1991). שווקים למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה. *ביטחון סוציאלי*, 37, 32-45.
- לוי שלי (2007). *הפרטת מעונות הפנימיה הממשלתית לאנשים עם פיגור שכלי*. ירושלים, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- לוסקי ישראל ויהודית גבעון (2005) *יעילות ואיכות בבתי סיעודיים מלכ"רים לעומת מוסדות עסקיים*. ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- לחמן רן וגילה קינן (1991). *אפקטיביות ארגונית של מעונות למפגרים בישראל*. דו"ח מחקר מס' 23/91. תל-אביב: המכון למחקר עסקים בישראל, אוניברסיטת תל-אביב.
- לחמן רן וגילה קינן (1997) *הבדלים בתפיסת ההדגשים בתפקיד של מעונות למפגרים בישראל, בעלות ממשלתית, בעלות ציבורית ובעלות פרטים*. *מגמות ל"ח* (3) 383-407.
- משרד מבקר המדינה (2005). דו:ח שנתי 55 ב'. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- סבירסקי ברברה (2007). *ההפרטה במערכת הבריאות הציבורית בישראל: ביטוייה והשלכותיה*. תל-אביב: מרכז אדוה.
- סיני רותי (2008). *התנאים בדירות המאסר: עשרה נערים בחדר אחד, אוכל מקולקל ומיים חמים*. *הארץ* 18.1.08.
- פילק דני (2000). *הפרויקט הניאו-ליברלי ותהליכי הפרטה במערכת הבריאות*. בתוך מנחם מאוטנר (עורך). *צדק חלוקתי בישראל*. תל-אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב: 375-388.
- צ'רניחובסקי דב (2005). דברים בכנס השלישי בנושא חברתי-כלכלי, שיתוף המגזרים – הממשלתית, הפרטי והמלכ"ר – בשירותים החברתיים. ירושלים: בית הנשיא בשיתוף עם מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 6-9.
- קאופמן רוני וגליה אהוד (2008) *עובדים סוציאליים מופרטים ושקופים*. *מידעו"ס* 48, 21-27.
- קופ יעקב (עורך) (2006). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קורש יעל (2003) *בתי אבות ללא כוונת רווח בשאיפה לעשות רווחים*. *דורות* 68, 17-19.
- קטן יוסף (1996). מעורבות ארגונים לא-ממשלתיים בשירותי הרווחה האישיים. בתוך יוסף קטן (עורך). *שירותי הרווחה האישיים – מגמות ותמורות*. הוצאה משותפת. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, תל-אביב: הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 160-137.
- קטן יוסף (2001). *יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוח סיעוד – לקחים ראשוניים*. *ביטחון סוציאלי*, 60, 129-155.
- קטן יוסף (2005). *הפרטת שירותי הרווחה בתל-אביב-יפו, מאפיינים מרכזיים*. בתוך דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים). *מחקרי תל-אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית*. תל-אביב: דיונון, 75-96.

קטן יוסף (2007) הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן (עורכים) *עיצוב מדיניות חברתית בישראל מגמות וסוגיות*, ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 101-130.

קטן יוסף ואריאלה לבנשטיין (1999). *עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד – משמעויות ולקחים*. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רונן-איפרגן קרן (2006) השפעת השתייכות ארגונית של עובדים סוציאליים מארגונים שונים בתחום הזקנה על מימוש ציפיות מקצועיות, שביעות רצון מעבודה ומחוייבות ארגונית. תל אביב, עבודת מוסמך, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש שאפל, אוניברסיטת תל אביב.

שירום אריה (1996). *שירות רפואי פרטי בבתי חולים ציבוריים: תמונת מצב והערכה*. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

שמיד הלל (2001). הערכת השפעתו של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח, המספקים שירותי טיפול ביתי. *ביטחון סוציאלי*, 60, 90-112.

שמיד הלל וקלרה סבג (1990). *חקר תפקודם של ארגונים למתן שירותי סיעוד*. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול בריאלד, האוניברסיטה העברית וג'וינט, מכון ברוקדייל.

שמיד הלל וקלרה סבג (1991) *יעילות ואפקטיביות של ארגונים המספקים שירותי סיעוד לזקנים*. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול בריאלד, האוניברסיטה העברית וג'וינט, מכון ברוקדייל.

שמיד הלל והלן בורובסקי (2000). סוגיות נבחרות בהספקת שירותי טיפול לקשישים במלאת עשור להפעלת חוק ביטוח סיעוד. *בטחון סוציאלי*, 57, 59-81.

שמיד, ה., בר-גל, ד., כורזים, י., שטראוס, ע., הוכשטדט, מ. (2001), *היבטים ארגוניים, מבניים וניהוליים של עמותות המספקות שירותים אישיים וחברתיים לילדים ונוער*, תוכנית שוורץ, האוניברסיטה העברית.

שניט דן (1988) *החוק הפרט ושירותי הרווחה: המסגרת החוקית של העבודה הסוציאלית בישראל*. ירושלים, מאגנס.

שרון דן (2005). דברים בכנס השלישי בנושא חברתי כלכלי. שיתוף המגזרים – הממשלתי, הפרטי והמלכ"ר – בשירותים החברתיים. ירושלים: בית הנשיא בשיתוף עם מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 11-13.

Ben-Ner Avner (2002). The shift in boundaries of the mixed economy and the future of the non-profit sector. *Annals of Public and Comparative Economics*, 73(1), 5-40.

Birrell Derek (2006) The disintegration of local authority social service departments. *Local Government Studies* 32(2), 139-151.

Carey Malcolm (2008) What difference does it make? Contrasting organization and converging outcomes regarding the privatization of state social work in England and Canada. *International Social Work* 51(1), 83-94.

Cnaan Ram (1995). Purchase of services contracting: A symbiosis of voluntary organizations, government and clients. *Journal of health and Human Services Administration*, 18(1), 104-128.

Freund Anat (2005) Work attitude of social workers across three sectors of welfare organizations: Public, for-profit and third sector. *Journal of Social Service Research*, 31(3), 69-92.

- Glennerster Howard & Julian Le Grand (1994). The development of quasi-markets in welfare provision. London: London School of Economics.
- Grindheim Jan Erik & Per Selle (1990) The role of voluntary social welfare organizations in Norway: A democratic alternative to a bureaucratic welfare state. *Voluntas* 1(1), 62-76.
- Kramer Ralph (1994). Voluntary agencies and the contract culture: Dream or nightmare. *Social Services Review*, 68(1), 33-60.
- Kramer Ralph (1995) Nonprofits for hire: the welfare state in an age of contracting. *Voluntas*, 6. 105-112.
- Kramer Ralph (2000) A third sector in the third millennium. *Voluntas*, 11(1) 1-23.
- Marsland David (1996). *Welfare or Welfare State*. London: McMillan.
- Milward H Brinton & Keit G. Provan (2003) Managing the hollow state. Collaboration and contracting. *Public Management Review* 5(1), 1-18.
- Peat Barbara & Dan L. Costley (2001) Effective contracting of social services. *Nonprofit Management and Leadership* 12(1), 55-74.
- Salamon Lester, Helmut Anheier et al. (1998). *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. Baltimore: The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
- Schmid Hillel (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organization. *Public Management Review*, 5(3), 37-323.
- Statham Daphne (1996). *The Future of Social and Personal Care*. London: National Institute for Social Work.
- Taylor-Gooby Peter (1998). Markets and motives: Implications for welfare. *Journal of Social Policy*. 28. 97-114.
- Wistow Gerald, Martin Knapp, Brian hardy, Julien Forder, Jeremy Kendall & Rob Manning (1996). *Social Care Markets progress and Prospects*. Buckingham: Open University Press.