

הפרטת אספקת שירותי הרווחה

מסמך מסכם

(הוכן על ידי פרופ' יוסף קטן)

מבוא

מסמך זה כולל ארבעה חלקים: החלק הראשון מתאר בקצרה את היקף הפרטת האספקה בשירותי הרווחה. החלק השני מציג את היתרונות והחסרונות העיקריים המיוחסים להפרטה על ידי תומכיה ומתנגדיה. החלק השלישי כולל הערכה מסכמת של תוצאות הפרטת שירותי הרווחה בישראל עד כה, החלק הרביעי מציג המלצות למדיניות בתחום זה.

נקודת המוצא של מסמך זה הוא שהפרטת האספקה מהווה מרכיב אינטגרלי של מערכת השירותים. יתר על כן, מדובר בתופעה לא חדשה, רבים משירותי הרווחה כמו מרבית המסגרות המוסדיות לילדים, לזקנים, לנכים ולמפגרים מסופקים זה מכבר על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים וממומנים על-ידי המדינה והרשויות. ההפרטה היא על כן תופעה קיימת. הנסיון שהצטבר עד כה מורה שיש לה יתרונות לא מעטים, אך גם חסרונות. מדיניות הממשלה והרשויות המקומיות בתחום זה צריכה לחתור למיצוי יתרונות הפרטת האספקה ולמזעור חסרונותיה.

היקף ההפרטה

בשנים האחרונות הולך וגובר תהליך ההפרטה של אספקת שירותי הרווחה ברמה הממלכתית והעירונית. ארגונים לא-ממשלתיים, ובהם עמותות (מלכ"רים) וארגונים פרטיים עסקיים, ממלאים תפקיד מרכזי באספקת השירותים בכל תחומי השירותים. בתחום השירותים לזקנים מספקים ארגונים אלו את מירב השירותים המוסדיים והקהילתיים, ובכללם שירותי הסיעוד הביתי, מרכזי היום, הקהילות התומכות והמועדונים החברתיים.

בתחומי השירות לילדים, לבני הנוער לנכים ולמפגרים מתקבלת תמונה דומה. כמעט כל השירותים המוסדיים לאוכלוסיות אלו נמצאים בבעלות של עמותות וארגונים פרטיים עסקיים. גם השירותים הקהילתיים כמו: משפחתונים, צהרונים, שירותי אומנה לילדים, מרכזי חירום לטיפול בילדים בסיכון, מרכזי קשר ילדים-הורים, ומועדונים והוסטלים למפגרים ולנכים מופעלים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

העוצמה והבולטות של תהליך הפרטת אספקת השירותים משתקפות גם בעובדה שמרבית התקציב הממשלתי המיועד לשירותי רווחה אישיים מופנה לתשלום לארגונים לא-ממשלתיים, המשמשים למעשה זרוע ביצוע לאספקת השירותים. עם זאת, לממשלה ולרשויות המקומיות נשמר התפקיד של פיקוח על אספקת השירותים, מימנם, עיצוב תוכנם וקביעת הזכאים לקבלתם. מרכזיותו של תהליך הפרטת אספקת שירותי הרווחה האישיים מחייב בחינתן של כמה שאלות: מהם הלקחים אותם ניתן להסיק מיישום מדיניות ההפרטה, עד כמה? האם יש להאיץ את התהליך, להרחיב את היקפו ולהחילו על שירותי רווחה נוספים, המסופקים עדיין על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות, או שמא יש לבולמו או אף לצמצמו תוך חיזוק מעורבות המגזר הציבורי באספקת השירותים? במידה ורצוי להמשיך במדיניות כהפרטה, כיצד ניתן לשפר את יישומה? המסמך ינסה לספק מענה לשאלות אלו.

הפרטת האספקה - יתרונות וחסרונות

סוגיית הפרטת האספקה עוררה דיונים רבים הן בארץ והן בארצות אחרות. בדיונים אלו הועלו טיעונים רבים בזכות ההפרטה ובגנותה, טעונים אלו מסוכמים בלוח הבא.

לוח 1 - היתרונות והחסרונות העיקריים המיוחסים להפרטה החלקית

<u>יתרונות</u>	<u>חסרונות</u>
* צמצום כשלים המיוחסים לארגונים ממשלתיים (פוליטיזציה, ביורוקרטיזציה, חוסר גמישות ויעילות, מוטיבציה ירודה של עובדים וכדומה)	* סלילת הדרך לנסיגת הממשלה ממעורבותה בשירותי הרווחה (צמצום המרחב הציבורי). תחרות מוגבלת או לחילופין תחרות חריפה בין ספקי השירותים. אפשרויות בחירה מצומצמות לצרכנים. פגיעה באיכות השירותים בשל מניע הרווח המנחה ארגונים עסקיים.
* מיצוי יתרונות המיוחסים לארגונים לא ממשלתיים כמו גמישות ארגונית המאפשרת הסתגלות לשינויים סביבתיים, יעילות וכדומה.	* ריבוי ארגונים היוצר מערכת מורכבת ומפוצלת המאופיינת בכפילות של שירותים ומקשה על תיאום, בקרה ובניית שותפויות בין ארגונים.
* מתן אפשרויות בחירה לצרכנים.	* רמת שכר ותנאי עבודה ירודים של עובדים בארגונים המספקים שירותים.
* שיפור איכות השירותים בשל תחרות בין ארגונים המספקים שירותים.	* אפשרות של גידול בעלות השירותים הנובע מגידול במספר עובדי המדינה והרשויות המקומיות העוסקים בבקרה ובתיאום, ומלחצים של ספקי השירותים, התובעים תשלום גבוה יותר עבור השירותים אותם הם מספקים.
* הגברת יעילות אספקת השירותים הפחתת עלות אספקת השירותים המאפשרת צמצום הוצאות הממשלה והרשויות.	* אי נכונות של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים. (בשל התנאים הכרוכים באספקתם).
* הרחבת היקף ומגוון השירותים המסופקים לאזרחים בשל כניסת ארגונים נוספים לזירה.	* חוסר התמדה והמשכיות באספקת השירותים על ידי ארגונים לא ממשלתיים. שחיקת המאפיינים הייחודיים של ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים.
* מיצוי הפוטנציאל החברתי הגלום בקהילות (התארגנויות וולונטריות, מעורבות מתנדבים, הון חברתי).	* יכולת מוגבלת של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לכוון ולבקר את ספקי השירותים.
* התרכזות ארגונים ממשלתיים בקביעת מדיניות, בבקרה ובתיאום ושחרור מהנטל הכרוך באספקת השירותים.	* פגיעה במעמד ובסמכות המקצועית של מחלקות הרווחה ועובדיהן.
* גיוס משאבים נוספים. (כספים ומתנדבים).	

הערכת הפרטת אספקת השירותים בישראל

הטיעונים בשבח ובגנות הפרטת אספקת השירותים מעלים כמה סוגיות מרכזיות, אותן ראוי לבחון ולהעריך על בסיס הנסיון שהצטבר עד כה בארץ במימוש מדיניות זו (המידע המחקרי הקיים מתייחס בעיקר לשירותי ביטוח סיעוד, מעונות למפגרים ושירותי האומנה לילדים). הערכה זו צריכה להוות בסיס לקביעת מדיניות באשר להמשך תהליך ההפרטה.

1. יכולת הארגונים הלא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים בהיקף נרחב

להתמיד בכך לאורך זמן

הארגונים הלא-ממשלתיים הוכיחו את יכולתם להיכנס למרחב הפעילות הרחב שנוצר על-ידי מדיניות הפרטת אספקת השירותים ולהתמיד בכך לאורך זמן. קיימות עדויות מעטות בלבד על ארגונים שחדלו לפעול מסיבות הקשורות בהם או בשל החלטת הממשלה ו/או הרשויות המקומיות להפסיק את ההתקשרות עימם.

2. יכולת הארגונים לספק שירותים לזכאים הן במרכז הארץ והן בפריפריה

הארגונים הלא-ממשלתיים מספקים שירותים ממלכתיים ועירוניים בכל רחבי הארץ ומגיעים גם לשובים בפריפריה, קיימים מקרים בודדים בלבד בהם זכאים לשירותים לא קיבלו אותם בשל היעדר ספקים.

3. אפשרויות הבחירה של הצרכנים

לצרכנים ניתנת אפשרות בחירה באותם מקרים בהם השירותים מוצעים על-ידי כמה ארגונים (כמו בשירותי סיעוד ומוסדות לאוכלוסיות שונות). רבים מהשירותים כמו מרכזי יום לזקנים, קהילות תומכות, מרכזי חרום לילדים וכד' מוצעים על-ידי ארגון אחד בלבד, ועל כן בהם לא ניתנת לצרכנים אפשרות של בחירה, יתר על כן, גם במקרים בהם קיימת אפשרות בחירה (כמו בשירותי סיעוד) קיימות עדויות המצביעות על כך שמימוש אפשרות הבחירה היא חלקית וזאת בשל כמה סיבות: "לכידת" צרכנים על-ידי ספקים עוד בטרם קיימו הליך הולם של בחירה, וחוסר יכולת של צרכנים (כמו זקנים מוגבלים) לרכז מידע על ספקי השירותים ועל סמך בחינתו לבחור באחד מהם. ניתן איפוא לומר שמימוש אפשרות הבחירה הוא חלקי בלבד.

קיום תחרות בין ארגונים ותוצאותיה

.4

בחלק מהשירותים (שירותי ביטוח סיעוד, שירותים מוסדיים לאוכלוסיות שונות) פועלים במקביל כמה ארגונים המספקים שירותים. ארגונים אלו מתחרים ביניהם על משיכת צרכנים ולאחר שהצליחו במשימה זו הם מתאמצים להחזיק את הצרכנים בחיקם. בנוסף לכך קיימת תחרות בין ארגונים על זכייה במכרזים ממשלתיים ומקומיים. מספר עדויות מראות שתחרות זו תורמת לשיפור איכות השירותים המוצעים על-ידי הארגונים. קיימות עם זאת גם עדויות המצביעות על קיום תחרות אגרסיבית בין ארגונים שמקשה על הצרכנים לקיים הליך הולם של בחירה (ראה התייחסות לכך בסעיף הקודם).

עלויות השירותים

.5

השוואה בין עלויות השירותים המוצעים על-ידי סוגים שונים של ספקים (ממשלה, רשויות מקומיות, עמותות, חברות עסקיות) הינה קשה מכיוון שבמרבית תחומי השירות הפרטת האספקה היא מלאה. עם זאת, באותם תחומים בהם שירותים מסופקים במקביל על-ידי גופים ממשלתיים וארגונים לא ממשלתיים (מעונות למפגרים, מרכזים גריאטרים) עלות האספקה על-ידי הארגונים הלא-ממשלתיים היא זולה יותר. ראוי לציין שהמדינה ו/או הרשויות המקומיות הן שקובעות את תעריפי השירותים ומכתיבות למעשה את עלותם. העלות הנמוכה יותר של אספקת השירותים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים מיוחסת לשת"י סיבות עיקריות: רמת שכר ותנאי עבודה נמוכים יותר של העובדים העוסקים באספקת השירותים במסגרת ארגונים לא-ממשלתיים ויעילות רבה יותר. הסיבה הראשונה ראויה לציין מיוחד מכיוון שהפרטת האספקה הביאה להעסקת עשרות אלפי עובדים בשירותי הרווחה בשכר מינימום ועם תנאים סוציאליים מינימליים.

איכות השירותים

.6

מרבית העדויות הקיימות מצביעות על איכות הולמת של השירותים המסופקים על-ידי הארגונים הלא-ממשלתיים. קיימות אף עדויות המצביעות על איכות גבוהה יותר של השירותים המסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים (כמו במקרה של המעונות למפגרים).

רמת ואיכות השירותים מוסברת בכמה דרכים: הפיקוח הממשלתי, יכולת הממשלה ו/או הרשויות להפסיק את ההתקשרות עם הארגון והתחרות בין הארגונים.

ראוי עם זאת לציין כי קיימות עדויות המצביעות על איכות נמוכה של שירותים (לדוגמא: פרסומים בעתונות על איכות השירות בכמה הוסטלים קהילתיים לחולי נפש).

תפקידיה של המדינה והשפעתה על מערכת הרווחה

.7

סוגיה זו לא נבחנה אומנם באופן שיטתי, אך עדויות שונות מצביעות על כך שהפרטת אספקת השירותים לא צמצמה את השפעתה של המדינה על מערכת שירותי הרווחה. תפקידי המדינה כמממנת עיקרית של השירותים, כאחראית על יישום חוקי הרווחה וכמפקחת על תפקוד ספקי השירותים מאפשר לה להמשיך ולהטביע את חותמה על מערכת שירותי הרווחה.

יתר על כן, החשש שהועלה על-ידי חלק ממתנגדי הפרטת האספקה שטענו כי ההפרטה החלקית תוביל להפרטה מלאה שתשתקף בהשתחררות של הממשלה מאחריות לשירותי רווחה מסויימים לא התממש. ראוי עם זאת לציין כי מעורבות ארגונים לא ממשלתיים (בעיקר ארגונים וולונטריים) באספקת שירותים חיוניים שהמדינה והרשויות לא מעורבות בהם כמו אספקת מזון ותפעול בתי תמחוי מאפשרת למדינה ולרשויות לא לקבל אחריות על שירותים אלו.

תפקידי מחלקות הרווחה המקומיות ועובדיהן

.8

העדויות הקיימות בתחום זה הן חלקיות בלבד ומתייחסות בעיקר להשפעת הפרטת אספקת שירותי הסיעוד ושירותי האומנה על עבודת העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה העוסקים בנושאים אלו.

חלק מהעדויות מצביעות על כמה השפעות בעייתיות: מעורבות רבה של העובדים בנושאים ניהוליים-אדמיניסטרטיביים הנובעים מהקשרים אותם הם צריכים לקיים עם ספקי השירותים וצמצום מעורבותם בתפקידים מקצועיים מסורתיים. ספקי השירותים מהווים למעשה את הגורם המקצועי והמשמעותי ביותר.

עדויות אחרות מצביעות על כך שכניסת ארגונים נוספים לזירת שירותי הרווחה אפשרה להרחיב את הצע ומגוון השירותים המקומיים המוצעים לאוכלוסיה (בעיקר כשמדובר בשותפויות בין מחלקות הרווחה לארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים).

תפקידי הארגונים הוולונטריים

.9

כמה עבודות מחקר שבחנו סוגיה זו מצביעים על כך שמעורבות ארגונים וולונטריים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים שינתה את צביונם "המסורתי" של ארגונים אלו הצפויים ליזום לפתח ולספק שירותים המכסים צרכים שאינם נענים על-ידי ארגונים אחרים, לייצג אוכלוסיות חלשות ולמלא תפקידי סינגור.

התרכזותם של ארגונים וולונטריים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים על בסיס חוזים עם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות וכפופות לביקורתם ולהנחיותיהם מגבירה את תלותם בגורמים אלו ומשנה את צביונם, יתר על כן, מעורבותם בזירה בה הם צריכים להתחרות עם ארגונים פרטיים-עסקיים מחזקת את נטייתם לאמץ אוריינטציה ניהולית-עסקית שעשויה להפחית את מחוייבותם החברתית. מספר מחקרים אכן מצביעים על תהליך המסחור המאפיין ארגונים וולונטריים לא מעטים.

השפעת ריבוי הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה

.10

אין חולק על כך שהפרטת אספקת השירותים הגדילה בצורה ניכרת את מספר הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה, עד כה לא נבחנו השלכותיה של תופעת ריבוי הארגונים, אך ניתן להניח שלתופעה זו עשויות להיות כמה השפעות שליליות כמו: קשיים בבקרה על פעילות הארגונים, חוסר תיאום ושיתוף פעולה בין ארגונים ותחרות על גיוס משאבים מוגבלים.

להפרטה יש על כן תוצאות חיוביות ושליליות, המדיניות בתחום זה צריכה להביא למיצוי התוצאות החיוביות של אספקת ההפרטה ולצמצום מירבי של תוצאותיה השליליות. ההמלצות שיצוינו להלן מיועדות להשיג יעד זה.

המלצות**תפקידי המדינה**

המדינה חייבת להמשיך ולמלא תפקיד מרכזי במערכת שירותי הרווחה. אחריות זו צריכה להתבטא במילוי התפקידים הבאים: קביעת מדיניות כוללת ייזום חקיקה שתביא לעיגון הקצאת שירותי רווחה חיוניים בתשתית חוקית שתבטיח את אספקתם, מימון שירותים אלו בשיתוף עם הרשויות המקומיות וקביעת תכני השירותים ואלו הזכאים להם.

אין עם זאת מניעה מהפקדת אספקת חלק ניכר משירותי הרווחה בידי ארגונים לא-ממשלתיים (ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים). תהליך זה אם יבוצע כהלכה עשוי לתרום לקידום ולשיפור מערכת שירותי הרווחה.

תפקיד הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות (באמצעות מחלקות או אגפי הרווחה המקומיים) צריכים להמשיך ולמלא תפקיד מרכזי בעיצוב ובניהול מערכת שירותי הרווחה המקומיים. תפקיד זה צריך לבוא לידי ביטוי במישורים הבאים: עיצוב מדיניות רווחה מקומית ופיתוח מערכת שירותי רווחה מקומיים המשלימים את שירותי הרווחה שבאחריות המדינה, אספקת חלק משירותי הרווחה המקומיים. בקרה על שירותי הרווחה המקומיים המסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. עידוד ארגונים לא-ממשלתיים (ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים) לפתח שירותי רווחה מקומיים בשיתוף עם הרשות המקומית.

החוזים עם ספקי השירותים

החוזים בין הממשלה ו/או הרשות המקומית לבין ספקי השירותים צריכים לקבוע סטנדרטים ברורים באשר למחויבויות הספקים שיתייחסו בעיקר למרכיבים הבאים הזכאים לשירות של השירותים: תפוקות צפויות, איכות השירותים, שמירה על זכויות הלקוחות והסדרי בקרה ודיווח.

בקרה ופיקוח

על הגורמים הממשלתיים והמקומיים המממנים את השירותים לבקר באופן קבוע ורציף את פעילות ספקי השירותים, הבקרה צריכה להבטיח את מימוש מחויבויות הספקים הכלולות בחוזה.

עם זאת מנגנוני הבקרה צריכים לפעול בצורה מושכלת ומאוזנת ולהימנע מפגיעה ביכולת הארגונים המספקים את השירותים לתת ביטוי למאפיינים יחודיים שלהם כמו: יזמות וגמישות.

קביעת תעריפים

יש להמשיך במדיניות המחייבת את המדינה והרשויות המקומיות לקבוע את התעריף שישולם לארגונים בעבור אספקת השירותים. קביעת גובה התעריף צריכה להבטיח השגת ארבע יעדים עיקריים: אספקת שירותים איכותית, השגת תפוקות צפויות, הבטחת פעילות סדירה של הארגונים ותשלום שכר הוגן והענקת תנאים סוציאליים הולמים (כולל פנסיה) לעובדים.

בחירת הארגונים

בבחירת ארגונים שיספקו את שירותי הרווחה יש להתייחס בראש ובראשונה ליכולתם לספק שירותים איכותיים התואמים את הסטנדרטים שנקבעו על ידי המדינה או הרשויות. יכולת זו מותנית במאפיינים כמו: תחומי התמחות של הארגון, נסיון מוכח באספקת שירותים, הרמה המקצועית של העובדים וגילוי יוזמה עצמאית בפיתוח שירותים חדשים.

מעורבות לקוחות

על המדינה והרשויות המקומיות לעודד את הארגונים, ספקי השירותים לפתח כלים להגברת מעורבות הלקוחות ולייעץ להם כיצד לממש יעד זה.

מסגרות הדברות

יש לפתח מסגרות קבועות של הדברות בין המדינה, הרשויות המקומיות וספקי השירותים (שולחנות עגולים, סדנאות, ימי עיון וכדומה). מסגרות אלו צריכות לאפשר לצדדים השונים לעקוב אחר יישום ההפרטה, להחליף ידע שניצבר על ידי ספקי השירותים ולהציע שינויים נדרשים.

למידה והערכה מתמדת של יישום ההפרטה

יישום מדיניות ההפרטה חייב להיות מלווה בתהליך למידה שיטתי ומסודר שיתייחס לתכנון ההפרטה בשירותים ספציפיים. לתהליך יישומה ולתוצאותיה בתהליך זה צריכים להשתתף עובדים

במשרד הרווחה וברשויות המקומיות אנשי אקדמיה העובדים בארגונים המספקים את שירותים ונציגי לקוחות. רצוי שתהליך הלמידה יסתייע בעבודות מחקר על תהליך הפרטת השירותים ותוצאותיו. תהליך הלמידה צריך לשמש בסיס לקבלת החלטות באשר להמשך יישומה והרחבתה של מדיניות ההפרטה.