

שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים מהווים נדבך מרכזי וחיוני של מערכת הרווחה בישראל. הם מסייעים לקשת רחבה של קבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים שונים: זקנים מוגבלים ובודדים, המתקשים בניהול חייהם היום-יומיים, ילדים ובני נוער במצבי סיכון נפשי ופיסי, בני נוער מנותקים ממסגרות לימודים ועבודה, משפחות במשבר, נשים מוכות, נכים, מפגרים, עולים חדשים, המתקשים בקליטה, בני נוער ומבוגרים המכורים לסמים ולאכזריות, יחידים ומשפחות הנתונים במצוקה כלכלית קשה, משפחות אסירים משוחררים ודרי רחוב.

השירותים מסופקים לאוכלוסיות אלה באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, הנותנות חלק מן השירותים באופן ישיר וחלקם באמצעות ארגונים אחרים. השירותים ניתנים הן בקהילה והן במסגרות מוסדיות. קיים מגוון רחב של שירותים, שיש בו מענה לצרכים ובעיות של יחידים, של משפחות ושל קבוצות, והוא נועד לסייע לאוכלוסיות אלה בהתמודדות עם המצוקות ולשפר את איכות חייהן. רבים מן הצרכים ומהבעיות של הקבוצות השונות אינם קבועים. הם משתנים הן כתוצאה מהתפתחויות במצבם הפרטי והן כתוצאה מתמורות כלכליות, חברתיות ודמוגרפיות שונות, המתרחשות בארץ או בקהילה הספציפית הרלבנטית. הכוונה, למשל, לשינויים במצב הכלכלי והביטחוני, לעוצמת האבטלה, לשינויים בהרכב האוכלוסייה ובגודלן של קבוצות גיל ספציפיות, כמו זקנים וילדים, ולשינויים במדיניות הממשלה וברמת הסיוע שהיא מספקת דרך הרשויות המקומיות. מעת לעת עולים על פני השטח צרכים חדשים, שלא היו מוכרים לשירותי הרווחה המקומיים או לא זכו לתשומת לב הולמת מצדם.

תמהיל הצרכים, עוצמתם, דחיפותם והשינויים המתרחשים בהם מציבים בפני שירותי הרווחה האישיים אתגרים ולחצים מתמידים המחייבים התייחסות. מצב זה מקשה על קביעה ברורה של סוגי הצרכים הנכללים בטווח פעולתם או מצויים מחוצה לו, ועל מיקומם בסולם עדיפויות, שבו ייקבעו דפוסים מוגדרים וברורים של הקצאת משאבים

ופיתוח תכניות שונות. העובדה, שצרכים רבים הם דחופים ומחייבים מענה מידי מביאה במקרים רבים לעיסוק של שירותי הרווחה ב"כיבוי שריפות" ולצמצום מעורבותם בבעיות יסודיות יותר ובפעילויות המיועדות לטפל בגורמים המביאים להיווצרות מצוקות שונות. יתר על כן, עומס הבעיות והצרכים, המופנה אל שירותי הרווחה האישיים וההיקף המוגבל של משאבים העומדים לרשותם, מקשה עליהם ל"כסות" את מכלול צורכי האוכלוסיות הנזקקות, וחלקם נותר ללא מענה הולם. הכיסוי החלקי בולט במיוחד בקרב ילדים ובני נוער במצבי סיכון. היישובים בישראל שונים זה מזה בתמהיל הצרכים המאפיין אותם, כנובע מהבדלים בהרכבם החברתי והדמוגרפי, ממיקומם הגיאוגרפי ומחוסנם החברתי והכלכלי. הם שונים גם בהיקף המשאבים המוקצה לרווחה בכל אחד מהם ובהבדלים במארג של ארגוני סיוע, המסוגלים לחבור למחלקת הרווחה באספקת השירותים ולתרום לרמת ההיענות של מערכת הרווחה הכוללת ביישוב לצרכים השונים של תושביהם. הסקירה מתמקדת בבחינה של המרכיבים המשפיעים על תפקודה של מערכת שירותי הרווחה האישיים ברמה הארצית והמקומית ועל יכולתה לעמוד בצורה הולמת באתגר של מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה. להלן נתרכז בשלושה מרכיבים עיקריים: היקף המשאבים הכספיים העומד לרשות שירותי הרווחה האישיים, התשתית החוקית של השירותים, והארגונים המעורבים באספקת השירותים, תפקידיהם ויחסי הגומלין ביניהם.

1. המשאבים הכספיים העומדים לרשות השירותים

התקציב הממשלתי מהווה מקור מימון עיקרי של שירותי הרווחה האישיים, ועל כן שינויים בהקצאת הממשלה לתחום זה עשויים להשפיע בצורה משמעותית על תפקודם. לוח 1 מתאר את השינויים שחלו בהיקף ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים בין 1980 ל-2004. הלוח מבחין בין ההוצאה של משרד הרווחה למימון שירותים לאוכלוסיות שונות, כמו: ילדים, בני נוער, זקנים, נכים, מפגרים ומשפחות, לבין ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי, המממן טיפול ביתי לזקנים מוגבלים במסגרת חוק ביטוח סיעוד אשר הוחל ב-1988 (הוצאה זו נכללת במסגרת שירותי הרווחה האישיים בהיותה שירות בעין, המסופק לאוכלוסייה בדומה לשירותי הרווחה האישיים האחרים).

לוח 1. הוצאה לשירותי רווחה אישיים, 2004-1980
(מיליוני ש"ח)

שנה	סך-הכל	שירותי רווחה	שירותי סיעוד
1980	1,789	1,789	-
1985	1,569	1,569	-
1990	2,342	1,757	585
1995	3,218	2,253	964
2000	4,415	2,698	1,718
2001	4,767	2,761	2,006
2002	5,254	2,927	2,326
2003	5,162	2,881	2,281
2004	5,266	2,929	2,337

כמה מגמות עיקריות בולטות מנתוני הלוח לעיל:

- * בראשית שנות השמונים, בין 1980 ל-1985, חל קיטון של כ-14 אחוז ברמת ההוצאה אך לאחר-מכן, לאורך תקופה של 15 שנה, בין 1985 ל-2000, חל גידול של כ-150 אחוז בהוצאה הכוללת לשירותי רווחה אישיים. הגידול נבע בעיקר מהפעלת חוק ביטוח הסיעוד החל ב-1988.
- * בשנים האחרונות, בין 2000 ל-2004, היו תנודות בהוצאה, כאשר עד 2002 גדלה ההוצאה בכ-19 אחוז, וב-2003, לראשונה זה כ-20 שנים, חל קיטון של כ-2 אחוזים ברמת ההוצאה. ב-2004 חל שוב גידול קטן ביותר בהוצאה.
- * לשירותי הסיעוד נתח הולך וגדל בהוצאה הכוללת לשירותי הרווחה האישיים – אם ב-1990 חלקם בהוצאה היה כרבע בלבד הרי ב-2000 מדובר על כ-40 אחוז, וב-2004 חלה עלייה נוספת לכדי 45 אחוז מן ההוצאות. חלקה של ההוצאה לשירותי הסיעוד ניכר בהשוואה של קצב הגידול שלה לקצב הגידול של כלל ההוצאה לשירותי הרווחה האחרים בתקופה שבין 1990 ל-2004. בתקופה זו עלתה ההוצאה לשירותי סיעוד פי 4 לערך ואילו ההוצאה לשירותים אחרים גדלה בכ-70 אחוז בלבד. ראוי לציין, עם זאת, כי קצב הגידול של ההוצאה לשירותי סיעוד הולך וקטן בשנים האחרונות ובין 2002 ל-2003 אף חלה ירידה מסוימת, לראשונה מאז הוחל בהפעלתם.

בשנים האחרונות חל אפוא שינוי משמעותי במגמה שאפיינה שנים רבות את התפתחות ההוצאה לשירותי הרווחה האישיים. בחינת השינויים לפי תחומי השירותים השונים בשלוש השנים האחרונות (2002-2004) מצביעה על קיטון בהוצאה לשירותים מוסדיים לילדים ולבני נוער במצוקה, לשירותים מוסדיים וקהילתיים לזקנים, להעסקת עובדים במחלקות הרווחה, לעבודה קהילתית ולשירותים למשפחה. לעומת זאת, חל גידול בהוצאה לשירותי הקהילה לילדים ולבני נוער ולשירותים מוסדיים וקהילתיים למפגרים ולנכים. הגידול או הקיטון בהוצאה היו עם זאת מצומצמים, להוציא גידול בשיעור של כ-25 אחוז בהוצאה לשירותים קהילתיים לילדים בין 2003 ל-2004.

במקביל לשינויים בהוצאה הממשלתית חלו בשנים האחרונות שינויים משמעותיים גם בהוצאה לרווחה של הרשויות המקומיות. ישנן עדויות רבות המצביעות על ירידה כלל-ארצית בהשתתפות של הרשות המקומית והיא ניכרת במיוחד ביישובים החלשים מבחינה כלכלית וחברתית (יישובים ערביים ויישובים יהודיים הממוקמים בעיקר בפריפריה). מחלקות רווחה רבות מדווחות על ירידה בתקציבים העומדים לרשותן, המאלצת אותן לצמצם בשירותים המסופקים לאוכלוסיות שונות. לפגיעה בשירותי הרווחה יש משמעות מיוחדת לנוכח הגידול הניכר שחל בשנים האחרונות ביישובים רבים, במספר הנזקקים לשירותי הרווחה (לדוגמא, בבאר-שבע מספר הנזקקים בין 1992 ל-2002 כמעט והוכפל, הוא עלה מ-19,000 ל-36,000).

ראוי לציין, שגם לפני השינויים, שחלו בשנים האחרונות בהוצאה הממשלתית והמקומית, שירותי הרווחה כיסו רק חלק מהצרכים של אוכלוסיות מסוימות (כמו ילדים ובני נוער), אך מצב זה הוחמר בשנים האחרונות. עם זאת, הפגיעה של הקיצוצים בשירותי הרווחה נבלמה במידה מסוימת בשל הרחבת המעורבות של גורמים לא-ממשלתיים (ארגונים וולונטריים, ארגונים פרטיים עסקיים וקרנות) בזירת שירותי הרווחה (הסוגיה תיבחן בהמשך הסקירה). בהמשך נתייחס גם להוצאה על סיעוד, בה נמשך הגידול כתוצאה מהיותם של השירותים מעוגנים בחקיקה ומוגנים על-ידה.

2. התשתית החוקית של שירותי הרווחה האישיים

עיגון שירותים חברתיים בתשתית חוקית הוא אחד המרכיבים הבסיסיים של מערכת שירותי הרווחה. לתשתית זו כמה תרומות עיקריות: ראשית, היא קובעת שקבלת שירותים היא זכות של האזרח שעל המדינה לכבדה והיא איננה מתת חסד; שנית, היא מחייבת את המדינה להקצות משאבים לצורך אספקת השירותים הללו, המעוגנים בחוק; ושלישית, היא קובעת אמות מידה אחידות להקצאת השירותים, ומסייעת בכך להשגת מידה רבה יותר של שוויוניות בהקצאתם.

שירותי הרווחה האישיים בישראל מעוגנים במספר חוקים: החוק הבסיסי ביותר, חוק שירותי הסעד – 1958, מחייב כל רשות מקומית להקים מחלקת רווחה ולספק שירותים שונים לאוכלוסיות הנזקקות. במהלך השנים נחקקו חוקים נוספים, המנחים את פעילות שירותי הרווחה ועובדיהם, ומכסים מגוון רב של תחומי שירות כגון: שירותי טיפול בתי בקשישים מוגבלים, טיפול בילדים בעלי בעיות התפתחותיות ובילדים במצבי סיכון, סיוע לנשים מוכות, טיפול במפגרים ובנכים, הגנה על דיירים במעונות וטיפול בבני נוער על סף הידרדרות. ההתפתחויות בתחום החקיקה מצביעות על כמה מגמות עיקריות:

* חוק שירותי הסעד שנחקק ב-1958 מהווה נדבך בסיסי של שירותי הרווחה האישיים, והוא קובע את העיקרון של אחריות מקומית לאספקתם של שירותים אלה. חוק זה וגם רוב מכריע של החוקים האחרים אמנם קובעים, שיש לספק שירותים שונים לאזרחים, אך הם אינם מגדירים בצורה ברורה ומחייבת את השירותים הקונקרטיים שהאזרחים יהיו זכאים לקבלם ואת טווח הזמן בו יש להעניקם. הדבר משפיע על היקפם ורמתם של השירותים והמשאבים הכספיים והאנושיים המופנים אליהם ביישובים שונים.

* חוק ביטוח סיעוד הוא החוק היחיד המגדיר בצורה ברורה סל שירותים, שאותו יש לספק ואת מועדי אספקתם. ישנו חוק נוסף, המחייב השמת ילדים הסובלים מעיכובים בהתפתחותם במסגרות טיפוליות אך הוא אינו מפרט את השירותים הספציפיים הנדרשים.

* השירותים המעוגנים בחוקים מכסים רק חלק מהצרכים של אוכלוסיות שונות, שירותים האמורים לספק מענה לצרכים אחרים אינם מעוגנים בחוקים וזוכים לכל היותר לכיסוי חלקי. מדובר, למשל, בטיפול בקשישים, שלא הוכרו כזכאים במסגרת חוק ביטוח

סיעוד, סידור מפגרים בהוסטלים, סיוע לבני נוער במצוקה והקצאת סוגים שונים של עזרה אחרת (כמו: הסעות לטיפולים רפואיים, הקצאת אביזרי ריהוט בסיסיים למשפחות במצוקה, טיפול במכורים לסמים ועבודה קהילתית באזורי מצוקה). נראה שמידת החיוניות והדחיפות של רבים מן הצרכים של קבוצות אוכלוסייה שונות, שאינם מכוסים בחקיקה המחייבת הענקת שירותים, אינה נופלת מהצרכים שהחוקים הקיימים נותנים להם מענה.

* הבחנה בין סוגים שונים של צרכים לפי מידת העיגון שלהם בחקיקה משתקפת בשוני במידת ההיענות של מערכת שירותי הרווחה לצרכים אלה. משאבים רבים ביותר מופנים לצרכים המעוגנים בחוקים המחייבים הענקת שירותים קונקרטיים (כמו שירותי סיעוד לזקנים, הנוטלים נתח גדול ביותר בהוצאה הממשלתית לשירותי רווחה). במקום שני ניצבים שירותים המעוגנים בחוקים שאינם מגדירים בצורה ברורה ומחייבת את השירותים שיש להעניקם; ובמקום אחרון ניצבים הצרכים הרבים, שאינם מעוגנים בחקיקה – הקיצוצים התקציביים בשנתיים האחרונות פגעו בעיקר בשירותים אלה.

* ניסיונות שונים שנעשו במהלך השנים לעגן שירותים נוספים בחקיקה שתחייב אספקת סל של שירותים קונקרטי, בטווח זמן מוגדר וקבוע, לא נשאו פרי. למעשה שני החוקים שצוינו לעיל (ביטוח סיעוד והשמה במעונות של ילדים מעוכבי התפתחות) הם היחידים שעונים, ולו בצורה חלקית, על ציפיות אלה.

נראה, אפוא, שבישראל יש תשתית רחבה של חוקים חברתיים המכוונים את פעילות שירותי הרווחה האישיים. חוקים אלה עשויים היו להשפיע על עיצוב מערכת שוויונית יותר של שירותי רווחה, שתהלוך את צרכי האוכלוסיות השונות, ותבטיח את פריסת השירותים במרכז ובפריפריה, אך אופיים של רבים מהחוקים פוגע ביכולתם לתרום להשגת היעדים.

3. שירותי הרווחה האישיים – זירה רווית ארגונים

מדיניות ההפרטה החלקית, הנוהגת בשנים האחרונות בתחום שירותי הרווחה האישיים, מבקשת להעביר לארגונים לא-ממשלתיים את האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, אך לשמור בידי המדינה והרשויות המקומיות את האחריות על מימון השירותים, על בחירת הזכאים לקבלתם, על קביעת תוכן השירותים ובקרה על הספקתם. מדיניות זו הביאה לגידול רב במספרם של הארגונים המעורבים באספקת שירותי רווחה אישיים והתפקידים אותם הם ממלאים התרחבו. לדוגמא, בתחום שירותי הסיעוד לזקנים פועלים כ-150 ארגונים ובתחום השירותים לילדים כ-320. מספר רב של ארגונים פועל גם בתחום השירותים לנכים. ריבוי הארגונים הנוטלים חלק באספקת שירותי רווחה הוא אחד המאפיינים העיקריים של מערכת שירותי הרווחה האישיים בישראל.

א. הארגונים המעורבים באספקת שירותי רווחה אישיים

משרדי הממשלה ובעיקר משרד הרווחה, הפועל בתחום שירותי הרווחה האישיים. האחריות לאספקת שירותי הרווחה מופקדת אמנם בידי הרשויות המקומיות אך למשרד הרווחה השפעה רבה על פעולתם של שירותים אלה. המשרד פועל באמצעות שלושה כלים עיקריים: מימון הנתח העיקרי של תקציבי הרווחה המקומיים, אחריות על הפעלת החוקים החברתיים המנחים את פעילות הרשויות המקומיות בתחומי רווחה שונים, וההוראות הנשלחות מעת לעת על-ידי מנכ"ל משרד הרווחה למחלקות הרווחה המקומיות, הכוללות הנחיות ספציפיות באשר לתכני הפעילות. משרד הרווחה פועל באמצעות לשכות מחוזיות ומפקחים המלווים באורח צמוד את פעילות מחלקות הרווחה המקומיות. מערך זה של מימון ופיקוח מקנה לממשלה מידה רבה של השפעה על פעילות הרשויות המקומיות.

הרשויות המקומיות אחראיות לספק שירותי רווחה לאוכלוסייה המקומית מתוקף החוק, אך כפי שצוין לעיל, פעילותן מלווה במעורבות ממשלתית צמודה. ברשויות מקומיות לא מעטות גוברת הנטייה, בשנים האחרונות, לפתח יוזמות עצמאיות בתחום הרווחה, המשתקפות בפיתוח שירותים נוספים ובמימון, הן על-ידי הגדלת ההשתתפות העצמית של הרשות בתקציבי הרווחה המקומיים, והן על-ידי גיוס עצמאי של אמצעים

מגורמים נוספים (קרנות, מגזר עסקי, עמותות תורמים, וכדומה). תהליכים אלה של ביזור וחיזוק האוריינטציה המקומית מאפיינים יותר את היישובים החזקים, הממוקמים ברובם במרכז הארץ ופחות את היישובים החלשים הממוקמים בפריפריה, ועל כן הם יוצרים מידה רבה של אי-שוויוניות בהיקף, ברמה ובאיכות השירותים המסופקים לאזרחים ביישובים שונים.

ארגונים וולונטריים (עמותות). ארגונים ללא מטרת רווח הוקמו הן ביוזמת אזרחים, בעלי צרכים, לשם קידום ושיפור השירותים המיועדים להם או לבני משפחתם (כמו אגודת חירשים אילמים, אקיי"ם וניצן), והן ביוזמת הממשלה והרשויות המקומיות, כמו העמותות המקומיות לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים. ארגונים נוספים הוקמו על-ידי אזרחים בעלי מחויבות חברתית כדי לסייע לאוכלוסיות נזקקות (כמו המועצה לשלום הילד). חלק מהארגונים האלו אף מתריעים על מחדלים שונים בפעילות רשויות וסוכנויות, האחראיות על קביעת המדיניות ואספקת השירותים בתחום הרווחה. הארגונים הוולונטריים מתמחים בדרך-כלל בתחום מסוים, כמו שירותים לזקנים, לילדים, למפגרים, לעיוורים ולחירשים, והפעלת בתי-התמחוי ומרכזי סיוע נוספים לאוכלוסיות במצוקה כלכלית קשה ולחסרי דיור.

תהליכי ההפרטה החלקית, שהעבירו את האחריות לאספקת מרבית שירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים לידי ארגונים לא-ממשלתיים, גברו בשנים האחרונות והגדילו במידה ניכרת את מספרן של העמותות הפועלות בזירת הרווחה ואת חלקן באספקת שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות. בשירותים לזקנים, לילדים ולבני נוער, ולמוגבלים פועלות מאות עמותות, שרובן הוקמו בשני העשורים האחרונים, ונוכחותם משקפת היטב את התהליכים האלה.

הארגונים הוולונטריים פועלים בכמה צורות: אספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים במימון הממשלה והרשויות, אספקת שירותים במימון מענקי ממשלה ורשויות מקומיות ומקורות מימון נוספים (תרומות וכדומה) ומכירת שירותים לצרכנים.

מעורבותם הגוברת של הארגונים מושפעת לא רק ממדיניות הממשלה, המבקשת להפקיד בידיהם את האחריות לאספקת שירותים, אלא גם מיוזמות עצמאיות, המונחות במידה רבה על-ידי הצרכים הגדלים של אוכלוסיות שונות, שאינם מכוסים על-ידי המדינה והרשויות. לדוגמא: הקמת עשרות בתי-התמחוי בכל רחבי הארץ, בשנים האחרונות, שנבעה

מהגידול במצוקה הכלכלית של אזרחים רבים. בפעילות זו הארגונים הוולונטריים ממלאים, במידה חלקית, את החללים שנוצרו בשל הנסיגה במעורבות הממשלתית בזירת שירותי הרווחה האישיים.

ארגונים פרטיים-עסקיים חדרו גם הם לזירה זו בשנים האחרונות, והם פועלים במגוון רחב של תחומים, כמו שירותים לזקנים, לילדים, למפגרים ולנכים. ארגונים אלה פועלים במתכונת דומה לזו של הארגונים הוולונטריים: אספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים במימון ממשלתי או עירוני ואספקת שירותים זהים להם או שירותים נוספים תמורת תשלום של הצרכנים. במקביל לפעילות הארגונים הפורמליים ממשיות לפעול בזירת הרווחה מסגרות הסיוע המסורתיות: המשפחה, רשתות תמיכה לא-פורמליות אחרות וקבוצות שונות לעזרה עצמית.

ב. יחסי גומלין בין הגורמים הפועלים בזירת שירותי הרווחה האישיים

למערכת שירותי רווחה אישיים, הבנויה מארגונים כה רבים, המשתייכים למגזרים שונים, מרקם מורכב של יחסי גומלין שהתהוו ביניהם. יחסים אלו והשפעתם על תפקוד מערכת שירותי הרווחה האישיים יתוארו להלן:

הקשרים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות מהווים מרכיב מרכזי במסכת היחסים הבין-ארגוניים המורכבים המאפיינים את שירותי הרווחה האישיים. הם מעוגנים בהסדרים ארוכי שנים שהתבססו על ההבנה, שהרשויות המקומיות אחראיות על אספקת השירותים לאזרחים ועל מימון חלקי שלהם והממשלה מממנת את הנתח העיקרי של תקציבי הרווחה המקומיים ומכוונת את הפעילות. עובדי מטה המשרד והמפקחים מטעמו (לשכות המחוזיות) מקיימים קשר שוטף לייעוץ, למעקב ולבקרה עם מחלקות הרווחה המקומיות, אך בנוסף לקשרים הפורמליים מתקיימים ביניהם גם קשרים לא-פורמליים מגוונים. תמהיל הקשרים הפורמליים והלא-פורמליים והשלכותיו על פעילות המחלקות שונה מרשות לרשות, והוא מתבטא בצורות שונות, לרבות היקף המשאבים המופנה לרשויות, והתמיכה בפרוייקטים מקומיים שונים.

הקשרים בין הממשלה והרשויות המקומיות לבין הארגונים הלא-ממשלתיים התקיימו זה מכבר בתחום שירותי הרווחה האישיים, אך כיום הם מהווים נדבך מרכזי עם התחזקות תהליכי ההפרטה החלקית. קשרים אלה מתבטאים בכמה צורות:

- (1) **קיום קשר חוזי** בין הממשלה או הרשויות המקומיות לבין הארגונים הלא-ממשלתיים העוסקים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים. החוזים מגדירים את הזכויות והחובות של כל אחד מן הצדדים, והם דורשים מהארגונים לעמוד בסטנדרטים לגבי היקף ואיכות השירותים המסופקים. החוזים מוגבלים לתקופה קבועה מראש וחידושם מותנה בנכונות שני הצדדים ובעמידה של ספקי השירותים בתנאים שונים. חוזים משפטיים בין הממשלה והרשויות לבין ארגונים לא-ממשלתיים מהווים כיום בסיס לרבים מהקשרים הבין-ארגוניים בזירת הרווחה.
- (2) **מענקים וצורות תמיכה נוספות.** רבים מהארגונים הוולונטריים המספקים שירותי רווחה נהנים ממענקים כספיים, מהנחות במיסוי ומתמיכה אחרת של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות. התמיכות מיועדות לסייע למכלול הפעילות שלהם והם נדרשים לדווח על פעילותם לגורם המממן ונתונים לבקרה ממשלתית.
- (3) **שותפויות.** בשנים האחרונות הולך וגדל מספר השותפויות בין רשויות מקומיות לבין ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים עסקיים. השותפות באה לידי ביטוי בהקמת מיזמים משותפים, המנוהלים בדרך-כלל על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים, אך מונחים על-ידי צוות היגוי בו משתתפים נציגי הרשות והארגון. הארגונים והרשויות גם משתתפים במימון פרויקטים אלה. השותפויות הן גם אחד הכלים לשתף תמיכה של גורמים מהמגזר העסקי בפרוייקטים השונים.
- מדיניות ההפרטה החלקית יצרה מערכת מורכבת ומסובכת של יחסי תלות הדדיים בין הממשלה והרשויות המקומיות ובין ארגונים לא-ממשלתיים. מצד אחד קיימת תלות בארגונים אלה, הנושאים כיום בעיקר הנטל של אספקת שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות, ובלעדיהם הרשויות לא תהיינה מסוגלות למלא את המחויבות כלפי האוכלוסייה, ומצד שני, הארגונים תלויים במימון הממשלתי, המהווה נתח משמעותי בתקציביהם, ובתנאים שהציבו להם הממשלה והרשויות.
- קשרים בין ארגונים לא-ממשלתיים (וולונטריים ופרטיים-עסקיים).**
ליחסי הגומלין בין הארגונים השונים השפעה ניכרת על אופיים של שירותי הרווחה האישיים, כמתבטא בתחרות ביניהם אך גם בשותפויות:
- (1) **תחרות.** הארגונים מתחרים ביניהם על קבלת חוזים לאספקת שירותים, על משיכת לקוחות ועל "שמירתם" לאורך זמן.
- (2) **שותפות אינטרסים.** לרבים מהארגונים העוסקים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים יש אינטרסים זהים (גם אם קיימת תחרות

ביניהם) המניעים אותם לפעילות משותפת בנושאים ספציפיים, כמו: מאבק נגד קיצוץ בתקציבים ממשלתיים המיועדים לשירותים שהם מספקים, או רצון להשפיע על דרישות הממשלה בחוזים הנחתמים עם הארגונים.

3) שותפות בפרוייקטים. חלק מהארגונים (וולונטריים ופרטיים-עסקיים) מפעילים פרוייקטים משותפים, לעיתים שותפות גם מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות.

מעורבות הצרכנים. אחת ההתפתחויות המאפיינות את החברה הישראלית בשנים האחרונות היא התגברות מעורבות הצרכנים בקביעת המדיניות ודפוסי הפעולה של ארגונים הפועלים כספקי שירותים חברתיים. התפתחות זו משתקפת בתחומים שונים, כגון: מעורבות הולכת וגדלה של הורים בבתי-הספר בהם לומדים ילדיהם, התארגנויות של תושבי שכונות למען שיפור איכות חייהם ופעילויות שונות של משפחות הנתונות במצוקת דיור. התפתחויות אלה תואמות את המגמה להעצים את כוחם של צרכני השירותים ולאפשר להם להטביע את חותמם על דפוסי הפעילות של ארגוני הרווחה לא רק כיחידים, הנותנים ביטוי לצורכיהם האישיים, אלא גם במסגרת ארגונים החולקים אינטרסים על בסיס צרכים משותפים. ראוי לציין, כי אחת ממטרותיה של הפרטת השירותים היא לאפשר לצרכנים לבחור את הארגונים שיספקו להם שירותים וגם בכך להעצים את כוחם.

ביטוייה של מעורבות הצרכנים בתחום שירותי הרווחה האישיים הם עדיין מוגבלים: מספר ארגונים וולונטריים – אגודת חרשים אילמים (א.ח.א.), האגודה למען העיוור, אק"ם, וארגונים נוספים של נכים – הוקמו על-ידי פרטים ומשפחות, במגמה לספק מענה לצורכיהם, הן על-ידי אספקה ישירה של שירותים והן על-ידי השפעה על מדיניותם של גורמים ממלכתיים ועירוניים. לארגונים אלה יש ללא ספק השפעה מסוימת על התייחסות המדינה והרשויות לאוכלוסיות אותן הם מייצגים. יש אף עדויות לכך, שריבוי הארגונים המספקים שירותים, המרחיב את אפשרויות הבחירה מחזק גם את יכולת ההשפעה על פעילותם של הארגונים (נושא זה יידון ביתר הרחבה להלן). עם זאת מעורבות מרבית הצרכנים בשירותי הרווחה האישיים היא מוגבלת ביותר.

לסיכום, ניתן למקד את המאפיינים של מבנה שירותי הרווחה האישיים מתוך הסקירה על המרקם הארגוני המורכב באמצעותו מסופקים השירותים:

- * התחום רגוי בארגונים רבים העוסקים באספקת מגוון רחב של שירותים, מרביתם ארגונים לא-ממשלתיים.
- * הנתח העיקרי של ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים מנותב כיום לארגונים לא-ממשלתיים.
- * בין הארגונים השונים התפתחה מסכת מורכבת של יחסי גומלין.
- * ארגונים וולונטריים מרחיבים במידה ניכרת את מעורבותם באספקת שירותים שהממשלה ו/או הרשויות המקומיות מממנות וקובעות את תוכנם, ופועלים על פי תנאים שנקבעו בחוזים הנחתמים בינם לבין הממשלה והרשויות.
- * קיים שוני רב בין יישובים ואף בין אזורים בתוך היישובים במספר הארגונים הפועלים בהם, במשאביהם ובהיקף השירותים הקיים.
- * ארגונים לא-ממשלתיים ממלאים תפקיד מרכזי בייזום ובפיתוח שירותים בתחומים בהם מעורבות הממשלה והרשויות המקומיות הייתה מוגבלת מעיקרה, כמו שירותי הזנה (בתי תמחול) ואספקת ציוד ביתי חיוני למשפחות במצוקה.
- * הקיצוצים בהוצאה הממשלתית והמקומית לשירותי הרווחה האישיים, בעיקר בשנתיים האחרונות, הביאו להסתמכות רבה יותר של הממשלה והרשויות המקומיות על מימון חלקי של תכניות ושל שירותים ממשאבים שארגונים וולונטריים מגייסים ומתרומות של המגזר העסקי ומקרנות שונות.
- * משרד הרווחה ובמיוחד הרשויות המקומיות יוצאים בהדרגה מתפקידם כספקי שירותים ומתפקדים כאחראיים לקניית שירותים.
- * ארגונים פרטיים עסקיים רבים משנים את תחומי פעילותם ובנוסף לעיסוקם במכירת שירותים ללקוחות, הם מעורבים באספקת שירותים הנקבעים וממומנים על-ידי המדינה והרשויות.
- * הארגונים השונים פועלים בסמיכות רבה ותוך התחככות מתמדת המולידה דפוסים שונים של קשר הדדי: תחרות, תאום ושיתוף פעולה.
- * במקביל למערכת אספקת השירותים המאופיינת על-ידי הפרטה חלקית התפתחה מערכת שירותים מקבילה המאופיינת על-ידי הפרטה מלאה (הארגונים מספקים שירותים לאזרחים בעבור תשלום).
- * מעורבות הצרכנים עצמם בזירת השירותים היא מוגבלת ביותר.

4. ההשפעה של המבנה על יכולת ההיענות של מערכת הרווחה לצורכי האוכלוסיות הנזקקות

המבנה המורכב והמגוון של מערכת שירותי הרווחה האישיים משפיע על תפקודה ועל יכולתה להגיע לאוכלוסיות הנזקקות ולספק מענה הולם לצורכיהן, במיוחד בעידן זה של צמצום בהוצאה הממשלתית והמקומית. בחינת ההשלכות מבוססת על כמה מחקרים שבחנו ארגונים, העוסקים באספקת שירותי רווחה אישיים, את קשרי הגומלין ביניהם, ראיונות שנערכו עם עובדים בארגונים שונים, ודיווחים על פעילות ארגונים ממשלתיים, רשויות מקומיות וכמה ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים (התמונה המוצגת היא חלקית ומטילה אור ראשוני על תמונת המצב בזירת שירותים זו).

א. **איכות השירותים ופריסתם.** צמצום מעורבות הממשלה והרשויות באספקה ישירה של שירותים וכניסת ארגונים לא-ממשלתיים רבים לתחום זה לא פגעו באיכות השירותים המוצעים לפרטים ולמשפחות ובפריסתם ביישובים שונים במרכז ובפריפריה. לארגונים עצמם יש מחויבות לספק שירותים איכותיים, הן כתוצאה מתחרות ביניהם על התקשרויות חוזיות עם הממשלה והרשויות המקומיות ועל משיכת צרכנים, והן מהבקרה שמפעילים הגורמים הציבוריים. קיימות, עם זאת, עדויות מעטות על איכות נמוכה של שירותים, בעיקר בתחום המוסדות הסיעודיים לזקנים.

ב. **אפשרויות בחירה ותחרות בין ארגונים.** הפעילות של מספר ארגונים המספקים שירותים זהים, כמו שירותי סיעוד, שירותים מוסדיים לזקנים, או הוסטלים לחולי נפש ומתחרים ביניהם, מאפשרת לצרכנים לבחור את ספק השירות בו הם מעוניינים או לעזוב ספק ממנו אין הם מרוצים ולבחור באחר.

קיימות עדויות לא מעטות המצביעות על כך שאפשרות הבחירה אכן מתממשת, וכי היא מגבירה את נכונות הארגונים לספק שירותים ברמה ובאיכות הולמים, כדי לשפר את כוח משיכתם ואת זיקת הלקוחות אליהם, והן על מנת לשכנע את הממשלה והרשויות המקומיות להמשיך בהתקשרות עימם. עם זאת, קיימות במקביל עדויות לגבי קיומה של תחרות חריפה בין ארגונים על משיכת צרכנים, הכוללת שימוש בפיתויים שונים, כמו מתן שירותים ללא תשלום לתקופת זמן מוגבלת, וזאת על מנת "ללכוד" את הלקוח.

- תחרות זו אינה פוגעת בהכרח באיכות השירותים, אך היא מונעת במקרים רבים בחירה "אמיתית", המבוססת על איסוף מידע על איכות תפקודם של ספקים שונים וקבלת החלטה על בסיס זה. תופעה זאת מאפיינת במידה רבה את המצב בתחום שירותי הסיעוד.
- ג. **אספקת שירותים לאורך זמן ובהיקף הנדרש.** העברת האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים לארגונים לא-ממשלתיים הייתה מלווה בחשש שהם יתקשו לעמוד במשימה המורכבת של אספקת מגוון רחב של שירותים למספר גדול של פרטים ומשפחות, המתגוררים במרכז ובפריפריה, ולהתמיד בכך לאורך זמן. הניסיון שהצטבר עד כה מלמד, כי הארגונים הלא-ממשלתיים עמדו היטב באתגר זה, והם מצליחים לספק מגוון רחב של שירותים לקבוצות אוכלוסייה גדולות ולהתמיד בכך. שירותי הסיעוד המסופקים כיום לכ-115,000 זקנים הם דוגמא מובהקת לכך. יתר על כן, המדינה והרשויות המקומיות לא נתקלו בכל קושי באיתור ארגונים המוכנים לספק שירותים בתחומים שונים בתנאים שנקבעו על-ידן.
- ד. **עלות השירותים.** הדעה המקובלת היא שאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים מוזילה את עלות השירותים. דעה זו מסתמכת, בין השאר, על העובדה שההקצאה הממשלתית, לאחזקת זקנים במרכזים גריאטריים מממשלתיים ולאחזקת מפגרים במעונות מממשלתיים, עולה במידה ניכרת על התשלום לאחזקתם במסגרות שבבעלות ארגונים פרטיים או וולונטריים. יתר על כן, הפרטת שירותי האומנה לילדים באמצע 2001 הביאה לגידול במספר הילדים המועברים למשפחות אומנה במקום למוסדות, ובעקבות זאת, לחיסכון כספי ניכר, היות שאחזקת ילדים במוסדות יקרה יותר.
- אספקת השירותים בעלות נמוכה יותר על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים מושגת באמצעות שני כלים עיקריים: שימוש יעיל וחסכוני יותר בתשומות (משאבים כספיים ועובדים) ותנאי שכר ועבודה נמוכים של העובדים. אמנם תנאים אלו עלולים להשפיע לרעה על המוטיבציה של העובדים ועל איכות עבודתם אך העדויות לכך עד כה הן מעטות.
- ה. **מיצוי הפוטנציאל של החברה האזרחית.** מערכת מורכבת של שירותי רווחה הכוללת לא רק ארגונים ציבוריים אלא גם ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים, הפועלים ברמה הארצית והמקומית וכן

רשתות סיוע לא-פורמליות, המורכבות מבני משפחה, שכנים וחברים, עשויה להביא למיצוי הפוטנציאל הרב של "החברה האזרחית". הכוונה לכך, שקיים פוטנציאל בקרב הפרטים, המצוידים בהון חברתי, ומגלים נכונות להתנדב למען קהילתם ולהושיט סיוע לפרטים ולמשפחות, הזקוקות לכך, וקיימים משאבים כספיים מקומיים, אותם ניתן להפנות לפיתוח תכניות רווחה שונות. מיצוי פוטנציאל אנושי וחומרי זה עשוי להיות בעל חשיבות מיוחדת בעידן של קיצוצים במשאבים הציבוריים המופנים לשירותי הרווחה.

כניסת ארגונים לא-ממשלתיים רבים ורשתות סיוע לא-פורמליות לזירת שירותי הרווחה מיתנה במידה חלקית את פגיעת הקיצוצים בהוצאה הממשלתית והמקומית והביאה להרחבת היקף פעילותם של שירותים שונים, המיועדים לאוכלוסיות חלשות, כמו מרכזי הזנה (בתי תמחוי), מרכזים לחלוקת ציוד חיוני כמו בגדים וריהוט, ושירותי סיוע נוספים לפרטים ולמשפחות במצוקה.

עם זאת, התרחבות זו בתפקידי הארגונים הלא-ממשלתיים מעוררת שתי בעיות עיקריות: ראשית, היא מסייעת לממשלה לצמצם את מעורבותה באספקה שירותים תוך צמצום האחריות החברתית הכוללת לרווחה. ושנית, קיים שוני רב בין יישובים בפוטנציאל המצוי בהם (קיום הון חברתי והתארגנויות וולונטריות), ועל כן מערכת, המעודדת מיצוי פוטנציאל זה הן כתחליף והן כתוספת לשירותים הציבוריים, מגבירה את אי-השוויוניות בין יישובים, בהיקף וברמת השירותים המוצעים לתושביהם.

1. **אי-שוויוניות טריטוריאלית.** אי-השוויוניות בין יישובים ולעיתים אף בין אזורים שונים בתוך אותם יישובים מתבטאת בכך שפרטים ומשפחות, בעלי צרכים דומים, מקבלים שירותים שונים בהיקפם ובאיכותם בשל מקום מגוריהם. אי-השוויוניות נובעת לא רק מהשוני בין יישובים בפוטנציאל "החברה האזרחית" המצוי בהם, אלא אף מכמה גורמים נוספים, כמו הבדלים בהשתתפות הממשלתית והמקומית בתקציבי הרווחה המקומיים, הבדלים במחויבות החברתית של מנהיגות היישובים (ראשי עיריות ומועצות ומנהיגים נוספים), והבדלים בכושר היזמות וביכולת לגייס משאבים אנושיים נוספים ביישוב (ראשי מחלקות רווחה ועובדים נוספים).

ישנם גורמים שונים, הפועלים בעיקר לטובת יישובים חזקים כלכלית וחברתית, והם מציעים לתושביהם שירותים בהיקף ובאיכות טובים יותר מאלו המוצעים לתושבי יישובים חלשים בפריפריה. רמה גבוהה יותר של שוויוניות מאפיינת שירותים כמו שירותי סיעוד לזקנים, המעוגנים בתשתית חוקית, המחייבת אספקת סל שירותים לזכאים, אך כפי שצוין בחלק קודם של הסקירה מספרם של שירותים אלה הוא מועט ביותר.

ז. **שינויים בתפקידי הממשלה והרשויות המקומיות.** המעבר, גם אם הדרגתי וחלקי של הממשלה והרשויות המקומיות מאספקת שירותים לקניית שירותים מסמן שינוי מהותי במטרותיהם ובתפקידיהם בזירת הרווחה. אחת המטרות של שינוי זה הייתה, לאפשר לממשלה ולמחלקות הרווחה להשתחרר מהנטל הכבד של אספקת שירותים ולהתרכז בקביעת מדיניות, בתיאום, בייזום תכניות מיוחדות ובבקרה. עדויות שונות מצביעות על כך שבמספר יישובים יעד זה הושג במידה חלקית, אך במקביל, המורכבות הארגונית המאפיינת את זירת שירותי הרווחה, המספר הרב של הארגונים הפועל בה והצורך לקיים יחסי גומלין עם מטילים על רשויות מקומיות רבות ועל עובדיהן עומס מנהלי רב, המקשה עליהם את מלאכת הניטור וההכוונה של המערכת. עומס זה משתקף במיוחד בעבודתם של חלק מעובדי מחלקות הרווחה האחראים על קיום קשרים עם הארגונים העוסקים באספקת השירותים והחייבים למלא משימות מנהליות שונות, כמו: בקרה, בדיקת דו"חות, ביצוע וקיום משא ומתן וגיוס משאבים, משימות אליהן לא הוכשרו. יתר על כן, משימות אלו מרחיקות עובדים אלו ממילוי תפקידים מקצועיים ומקיום קשר ישיר עם פרטים ומשפחות.

בכמה תחומי שירות מרכזיים, כמו שירותים קהילתיים ומוסדיים לזקנים ולמפגרים, הקשר הישיר עם מרבית הפונים נעשה על-ידי עובדי הארגונים הלא-ממשלתיים, המספקים את השירותים, ולא על-ידי עובדי מחלקות הרווחה. קיימות כמה עדויות המצביעות על כך ששינוי זה פוגע בשביעות הרצון של חלק מהעובדים מעבודתם.

ח. **שינויים בתפקידי הארגונים הוולונטריים והארגונים הפרטיים-עסקיים.** המעבר של הממשלה והרשויות מאספקת שירותים לקניית שירותים מלווה במעבר מקביל של ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים, לא מעטים, מאספקה עצמאית של שירותים אותם

הם עצמם יזמו לאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, שנקבעו על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות וממומנים על-ידין. ארגונים לא ממשלתיים אלו פועלים תוך קיום קשר הדוק ורצוף עם הארגונים הממומנים ומכוונים את פעילותם, ותוך התחככות הדדית רבה ביניהם.

כפי שצוין לעיל, נכונותם של הארגונים הלא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים לא פגעה באיכות השירותים ובפריסתם ובמקרים לא מעטים אף שיפרה אותם. עדויות שונות מצביעות, עם זאת, על כך שהזיקה ההדוקה של ארגונים וולונטריים לממשלה ולרשויות המקומיות, המתבטאות בפעילות המוכתבת על-ידי החוזים עימם, בתלות במימון הממשלתי, ובהתחככות המתמדת עם ארגונים פרטיים-עסקיים, שחקו את ההבדלים בין ארגונים אלו לבין הארגונים האחרים. ארגונים וולונטריים רבים אימצו דפוסי התנהגות ביורוקרטיים ואוריינטציה עסקית והתרחקו ממאפייניהם הייחודיים, הכוללים: התרכזות בפיתוח שירותים חדשים, מתן מענה לצרכים, שאינם מכוסים על-ידי ארגונים אחרים, וייצוג אינטרסים של קבוצות אוכלוסייה חלשות. ישנם ארגונים וולונטריים לא מעטים, הממשיכים למלא תפקידים ייחודיים אלו.

המעורבות באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, בהתאם לסטנדרטים הנקבעים על-ידי המדינה והרשויות, חוללה אף שינוי בדפוסי תפקודם של ארגונים פרטיים-עסקיים לא מעטים, הנוטים לשלב את מניעיהם הרווחיים עם הקפדה על איכות השירותים אותם הם מספקים.

ט. **מימוש יעדים חברתיים ושמירת האינטרסים הציבוריים.** התפקיד הדומיננטי אותו מילאו הממשלה והרשויות המקומיות בזירת שירותי הרווחה האישיים נתפס כערובה להשגתם של יעדים חברתיים ושמירת אינטרסים ציבוריים שונים, כמו אספקת שירותים באיכות גבוהה, דאגה מיוחדת לאוכלוסיות חלשות, פריסת שירותים במרכז ובפריפריה, והקצאה שוויונית של שירותים. מעורבות משמעותית של ארגונים לא-ממשלתיים בזירה זו, ובמיוחד של ארגונים פרטיים-עסקיים נתפסה כגורם העשוי להקשות על השגת יעדים אלו. ההנחה הייתה שמניעים רווחיים, המנחים את פעילותם של ארגונים אלו, אינם עולים בקנה אחד עם שמירת האינטרסים הציבוריים.

העדויות שצוינו לעיל מצביעות על כך, שהמערכת המורכבת של שירותי הרווחה, בה ארגונים לא-ממשלתיים ובכללם ארגונים פרטיים-עסקיים ממלאים תפקיד מרכזי, לא פגעה באינטרסים הציבוריים. יתר על כן, ארגונים לא-ממשלתיים ובמיוחד ארגונים וולונטריים תרמו למילוי חללים שונים במערך השירותים שהתהווה, מכיוון שחלק משירותי הרווחה נפגעו מהקיצוצים בהוצאה הממשלתית והמקומית. ארגונים וולונטריים אף יזמו הקמת שירותים חדשים, כמו מרכזי האכלה (בתי תמחוי) ומרכזים לאספקת ציוד ביתי חיוני שנועדו לספק מענים לצרכים חיוניים. אין להתעלם עם זאת מכמה עדויות המראות כי הסכנה של פגיעה באינטרסים הציבוריים ובהשגת יעדים חברתיים אכן קיימת. בין עדויות אלו ניתן להזכיר את התחרות האגרסיבית בין ספקי שירותים על גיוס צרכנים, תנאי עבודה ירודים של עובדים בארגונים לא-ממשלתיים. והתארגנות ארגונים המספקים שירותים בתחומים ספציפיים (כמו שירותי סיעוד לזקנים) על מנת להגן על האינטרסים הכלכליים שלהם.

ההשלכות החיוביות והשליליות של המבנה המורכב והמגוון של מערכת שירותי הרווחה האישיים מוצגת בצורה מסכמת בלוח 2. למבנה המורכב והמגוון של מערכת שירותי הרווחה יש יתרונות רבים, אך גם כמה חסרונות. המדיניות של העברת האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים לידי ארגונים לא-ממשלתיים הוכחה בדרך כלל כמוצדקת, אך יש ללוות תהליך זה בהפעלה יעילה של מנגנוני בקרה שונים על פעילות הארגונים שיבטיחו את שמירת האינטרסים הציבוריים, ובכללם הקפדה על איכות השירותים ופריסתם במרכז ובפריפריה. במקביל יש לעודד את התיאום והשותפות בין הארגונים לצורך ייזום שירותים שונים. על הממשלה והרשויות גם להמשיך ולמלא תפקיד מרכזי במימון השירותים ולהשתמש בכלי זה על מנת לסייע במיוחד ליישובים חלשים מבחינה חברתית כלכלית שהמרקם הארגוני הפנימי שלהם הוא רופף.

לוח 2. מבנה שירותי הרווחה - השלכות חיוביות ושליליות

השלכות שליליות	השלכות חיוביות	
בתחומי שירות מעטים (כמו מספר מוסדות סיעודיים לזקנים) איכות השירותים היא ירודה.	במרבית תחומי השירות איכות השירותים לא נפגעה ובמקרים לא מעטים היא אף שופרה.	איכות השירותים
מימוש חלקי בלבד של אפשרויות הבחירה.	הרחבה ניכרת באפשרויות הבחירה של הצרכנים	בחירת ספקים על-ידי הצרכנים
קיום מקרים של תחרות חריפה.	חיזוק התחרות בין ארגונים.	תחרות בין ארגונים על גיוס צרכנים
	ארגונים לא-ממשלתיים עומדים באתגר של אספקת שירותים ממלכתיים בהיקף נרחב ולאורך זמן.	אספקת שירותים לאורך זמן ובהיקף הנדרש
ההזלה בעלות השירותים הושגה לא רק על-ידי יעילות, אלא במידה רבה על-ידי השכר, ותנאי העבודה הנמוכים של העובדים.	אספקת השירותים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים הוזילה את עלותם.	עלות השירותים
פערים בהיקף הפעילות של ארגוני החברה האזרחית ביישובים שונים מרחיבים את אי-השוויוניות הטריטוריאלית בהקצאת השירותים. סיוע לממשלה ולרשויות המקומיות להשתחרר מאחריותם החברתית.	גידול ניכר במספר הארגונים הוולונטריים הפועלים בזירת הרווחה. מילוי חלקי של תחומי שירות שצומצמו. פיתוח והרחבה של תחומי שירות חדשים. עידוד פעילות התנדבותית.	מיצוי פוטנציאל החברה האזרחית (הון חברתי, התארגנות וולונטרית ומשאבים כספיים מקומיים)
עומס מינהלי רב הכרוך ביחסי הגומלין עם ארגונים רבים ומקשה על תפקוד המחלקות והעובדים. צמצום הקשר הישיר עם צרכני השירותים, קושי במילוי תפקידי הבקרה וההכוונה.	התרכזות בתפקידים של קביעת מדיניות, תיאום ובקרה.	שינויים בתפקידי הממשלה והרשויות המקומיות
שחיקת מאפיינים ייחודיים של ארגונים וולונטריים בחלק מהארגונים.	הרחבת בסיס המימון של הארגונים.	שינויים בתפקידי הארגונים הוולונטריים
קיימים מקרים של פגיעה באינטרסים הציבוריים.	תפקוד המערכת משקף בדרך כלל שמירה על האינטרסים הציבוריים.	שמירת האינטרסים הציבוריים

סיכום

- שירותי הרווחה האישיים מאופיינים בתקופה זו על-ידי כמה תכונות מרכזיות:
- * הכיסוי לצורכי האוכלוסיות הנזקקות הוא חלקי, היקף הכיסוי אינו אחיד, צרכים מסוימים זוכים לכיסוי רב יותר מאשר צרכים אחרים.
 - * אי-שוויוניות בהיקף וברמת השירותים בין יישובים שונים, הנובעת מרמות שונות של השתתפות תקציבית ממשלתית ומקומית לחלק מהשירותים, ומהיקפים שונים של פעילות הארגונים השונים (ציבוריים, וולונטריים ופרטיים-עסקיים).
 - * ההוצאה הציבורית לשירותי הרווחה האישיים צומצמה בשנים האחרונות בשל הקיצוצים הן בהוצאה הממשלתית והן בהשתתפות המקומית. קיצוצים אלה פגעו ביכולת השירותים לספק מענים הולמים למספר ההולך וגדל של פונים המבקשים סיוע בנושאים שונים. הפגיעה מותנה במידה חלקית על-ידי מעורבותם ומשאביהם של גורמים עסקיים ושל קרנות שונות.
 - * החקיקה בתחום הרווחה נבלמה בשנים האחרונות, ומרבית השירותים אינם מעוגנים בחקיקה כלשהי או מעוגנים בחקיקה שאינה מבטיחה אספקת סל ספציפי של שירותים בטווח זמן קבוע.
 - * מדיניות ההפרטה של הממשלה הביאה להעברת האחריות לאספקת מרבית שירותי הרווחה לארגונים לא-ממשלתיים. מדיניות זו גרמה ליצירת מערכת רווית ארגונים ולהתהוות מרקם מורכב ביותר של יחסי גומלין הדדיים בין הארגונים השונים. השלכותיהם המרחיקות לכת של תהליכים אלה על תפקודה של מערכת שירותי הרווחה האישים עדיין אינן ברורות, אם כי נראה שיש להן תוצאות חיוביות והן תוצאות שליליות.
 - * שירותי הרווחה האישיים המספקים שירותים חיוניים לאוכלוסיות שונות משקפים בצורה ברורה את תהליכי הצטמצמותה של מדינת הרווחה הישראלית בשנים האחרונות.