

הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים

יוסף קטן¹

מבוא

מדיניות ההפרטה היא מהנושאים העיקריים על סדר היום של השירותים החברתיים במדינות העולם ובישראל. התופעה איננה חדשה ואותותיה ניכרו זה מכבר בתחומים השונים של השירותים החברתיים: חינוך, רווחה, שיכון, בריאות ותעסוקה. כתוצאה מכך חלק נכבד מן השירותים, שהממשלה מחויבת מתוקף החוק או מעוניינת לספקם לאוכלוסיות שונות, ניתנים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים, ובתוכם ארגונים וולונטריים (מלכ"רים) וארגונים עסקיים. עם זאת, בשנים האחרונות התהליך הואץ במידה ניכרת, בהיותו נישא על כפיהם של מעצבי המדיניות החברתית (שרים ועובדים בכירים במשרדים החברתיים), ועל-ידי גורמים כלכליים, פוליטיים ומקצועיים שונים. לפי גישתם, ההפרטה היא מתכון לתיקון ליקויים שונים בתפקודן של מערכות השירותים הללו, שהמדינה והרשויות המקומיות ממלאות בהן תפקיד מרכזי.

תהליך ההפרטה מתממש במגוון צורות וברמות שונות של עוצמה בשירותים החברתיים השונים, ובהם שירותי הבריאות, החינוך, השיכון והתעסוקה (בלס, 2005; ורצברגר, 2003; זוסמן, 2005; כהן וברנע, 1993; פילק, 2000; צירניחובסקי, 2005; שירום, 1996; שרון, 2004). כך גם בשירותי הרווחה האישיים, אשר יעמדו במרכז של עבודה זו. תהליך דומה מאפיין כיום מדינות רבות בעולם המערבי (Balloch & Connely, 1997; Glennerster, Le Grand, 1994; Higgins, 1997; McKay, 1998). הפרק מתרכז בתיאור ובניתוח היישום של מדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים. התהליך המקיף והמואץ של ההפרטה המתרחש בתחום זה משתקף היטב בשתי תופעות מרכזיות: הראשונה, מרבית שירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים ממומנים על-ידי הממשלה

¹ פרופ' יוסף קטן, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב; מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

והרשויות המקומיות, אך מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים, הכוללים ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים. והשנייה, הנתח העיקרי של ההוצאה הממשלתית והמקומית, המיועד לשירותים אלה, מועבר כיום לאותם ארגונים (תמונה מלאה של ההפרטה בשירותים אלו וחלוקת ההוצאה הממשלתית תוצג בהמשך העבודה).

מערכת שירותי הרווחה האישיים מהווה אפוא זירה, בה מומשה במידה רבה של עוצמה מדיניות של הפרטת ההספקה של השירותים החברתיים. הפרק מבקש לבחון את מהותה של מדיניות זו, לסקור את ממדיה ולנתח את הגורמים שהביאו ליישומה בהיקף כה נרחב.

החלק הראשון מוקדש להבהרת מהות תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים, תיאור וניתוח מרכיביו העיקריים וזיהוי התמורות שהוא מחולל במבנה ובדפוסי התפקוד של השירותים. בחלק השני מוצגים המניעים העיקריים, שהניעו מדינות רבות בעולם המערבי, לאמץ את רעיון הפרטת השירותים החברתיים, והטיעונים העיקריים שהועלו על-ידי המצדדים במדיניות זו ומתנגדיה. בחלק השלישי מוצגים ממדי ההפרטה בישראל, ובחלק הרביעי נידונים הגורמים העיקריים שהביאו לאימוץ וליישום ההפרטה בשירותי הרווחה בישראל.

1. רעיון ההפרטה ומרכיביו בשירותים החברתיים

במרבית מדינות הרווחה ובישראל בתוכן ניתן להבחין בשלושה דפוסים עיקריים של הקצאת שירותים חברתיים לאוכלוסיות הנזקקות להם (איזנשטדט, 1996; בן-צבי, 2001; דולב, 2005; ורצברגר וקטן, 2005; כורזים-קורושי, לייבוביץ ושמיד, 2005; לה-גראנד, 1991; קטן, 1996, 2001, 2005; קטן ולבנשטיין, 1999; שמיד, 2001; Kramer, 1994, 2002; Schmid, 2003; Wistow et al, 1996).

הדפוס הראשון כולל שירותים ממלכתיים ומקומיים 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) ובאילו תנאים הם יסופקו. לדוגמא, הגמלאות הכספיות, המשולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי למגוון רחב של קבוצות באוכלוסייה ושירותי החינוך, המסופקים על-ידי המדינה.

הדפוס השני כולל שירותים ממלכתיים ומקומיים, המסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים (ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים). הגופים הממשלתיים והעירוניים 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 הממשלה או של הרשות המקומית. לדוגמא, שירותי טיפול ביתי לזקנים, הניתנים בתוקף חוק ביטוח סיעוד ופנימיות לילדים במצוקה.

הדפוס השלישי כולל שירותים אותם מספקים ארגונים לא-ממשלתיים, ללא כל מעורבות של גופים ממשלתיים ועירוניים. שירותים אלה עשויים לכלול שירותים זהים לשירותים הממלכתיים, או שירותים שאינם מסופקים באורח ישיר או עקיף על-ידי הגופים הציבוריים. הארגונים הלא-ממשלתיים פועלים למעשה במקביל למערכת הציבורית. לדוגמא, שירותי הרפואה הפרטיים, הניתנים תמורת תשלום, שירותי בריאות השן ומוסדות סיעוד פרטיים.

בעוד שהדפוס הראשון של הקצאת השירותים משקף שליטה מלאה של גורמים ממשלתיים או עירוניים ואי-מתן דריסת רגל לארגונים לא-ממשלתיים, הדפוס השני משקף הפרטה חלקית, ואילו בדפוס השלישי מדובר בהפרטה מלאה. במאמר זה נתרכז בדפוס של ההפרטה החלקית, המאפיין בשנים האחרונות במדינות רבות את שירותי הרווחה האישיים.

בהפרטה חלקית המדינה או הרשויות המקומיות מעבירות לאחריותם של ארגונים לא-ממשלתיים את אספקת השירותים, אך מותירות בידיהן את השליטה על תכנון השירותים, קביעת הזכאים לקבלם, מימנם והבקרה על פעילותם של הספקים. ההתקשרות בין הממשלה או הרשות המקומית והארגונים הלא-ממשלתיים, המספקים את השירותים, היא בדרך-כלל חוזית, כאשר החובות והזכויות של שני הצדדים מוגדרות בחוזה.

דפוס זה, המתפשט במדינות רווחה רבות, ובתוכן ישראל, 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; Balloch & Conneley, 1997). כינויים אלה באים לציין שתי תכונות מרכזיות: מעורבות של גורמים שונים (ממשלה, רשויות מקומיות, ארגונים וולונטריים, ארגונים פרטיים-עסקיים) בהקצאת השירותים, ואימוץ מספר מרכיבים של

"כלכלת שוק" בהקצאת שירותים ממלכתיים ומקומיים, ובהם: פעילות מקבילה של מספר ארגונים, המתחרים ביניהם על אספקת שירותים לצרכנים, ויכולת של הצרכנים או הגוף הקונה שירותים לבחור בספקים שהם מעוניינים בהם ולנטוש את אלה שאינם עונים על הציפיות. בדפוס זה של אספקת שירותי רווחה קיימת הבחנה ברורה בין קניית שירותים ובין אספקתם. גופים ממשלתיים ועירוניים, שעסקו קודם לכן בהספקת שירותים, הופכים להיות קוני שירותים מגופים אחרים.

קניית השירותים יכולה להתבצע בארבע דרכים עיקריות:

(1) הגוף הממשלתי או הרשויות המקומיות, המחויבים בתוקף החוק או מעוניינים לספק שירותים לאוכלוסייה, בוחרים, בדרך-כלל, בארגון אחד או במספר ארגונים על-ידי מכרז, ומממנים את השירותים שהם מספקים לאוכלוסייה הזכאית (דפוס זה מאפיין כיום את אספקת רבים משירותי הרווחה).

(2) הגוף הממשלתי או הרשות המקומית מציידים את הזכאים בשוברים שווי-כסף, אשר באמצעותם ניתן לרכוש שירותים מוגדרים דרך ארגונים נבחרים (בדרך-כלל ארגונים שאושרו על-ידי הממשלה או הרשות המקומית). הארגונים מקבלים מימון מן הגוף הממשלתי או העירוני לפי מספר השוברים שברשותם (דפוס זה אינו קיים בישראל).

(3) הצרכנים, הזכאים לקבל שירותים מסוימים, בוחרים בארגון המספק שירותים אלה, כאשר הגוף הממשלתי או העירוני האחראי לכך, מעביר לארגון מימון לפי מספר הזכאים המאושר על-ידו לקבלת שירותים (לדוגמא, שירותי הבריאות, הכלולים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ואשפוז זקנים סיעודיים, הזכאים לתמיכה ממשלתית).

(4) המדינה מעבירה לאזרחים זכאים גמלה כספית לצורך קניית שירותים, כאשר האזרחים רשאים להשתמש בגמלה כאוות נפשם: לקנות בעזרתה שירותים שהם בוחרים לעצמם, להסתייע במשפחתם וכדומה (לדוגמא, גמלת השירותים המיוחדים המשולמת לנכים מטעם המוסד לביטוח לאומי).

המימון של אספקת השירותים איננו מתקבל רק ממקורות ממשלתיים ועירוניים. בחלק מהשירותים קיימת השתתפות חלקית של הצרכן במימון (כגון תשלום עבור ביקור אצל רופא או עבור תרופות, או השתתפות חלקית במימון השהייה במוסדות סיעודיים).

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

לוח 1: חלוקת עבודה אופיינית בין הממשלה ובין ארגונים לא-ממשלתיים במודל ההפרטה החלקית של השירותים

1. קביעת סל השירותים	הגוף הממשלתי או הרשות המקומית
2. קביעת הזכאות	הגוף הממשלתי או הרשות המקומית
3. מימון	הגוף הממשלתי, הרשות המקומית והצרכנים
4. ייצור ואספקה	גוף לא-ממשלתי
5. בקרה על ההספקה	גוף ממשלתי או הרשות המקומית (לעיתים האחריות מועברת לגוף לא-ממשלתי)

דפוס נוסף של הפרטה חלקית של שירותי רווחה, שהתפתח בשנים האחרונות במספר יישובים בישראל, הוא יצירת שותפויות בין הרשויות המקומיות וארגונים לא-ממשלתיים, במטרה להרחיב שירותים קיימים ו/או לפתח שירותים חדשים. הדפוס מאופיין בכך, שהיוזמה 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 ובנוסף ועדת היגוי משותפת מנחה את אספקת השירות.

מודל ההפרטה החלקית מחולל כמה שינויים מהותיים במערכת שירותי הרווחה ובתפקידים של הגורמים השונים הפועלים בה:

(1) המדינה ומחלקות הרווחה ברשויות המקומיות מצמצמות באורח משמעותי את תפקידן כספקיות של שירותים חברתיים ונוטלות על עצמן תפקידים נוספים, כמו: קיום קשר רצוף עם ארגונים שונים המספקים שירותים, תמחור שירותים, תיאום בין ארגונים, חתימה על חוזים ומעקב אחר מימוש התנאים הכלולים בהם, ובקרה על פעילות הספקים. לשינויים אלו השפעות מהותיות על תפקידיהם של רבים מהעובדים הסוציאליים, שחדלים לעסוק בטיפול ישיר בפונים ומתרכזים בתפקידים בעלי אופי ניהולי-תיווכי.

(2) צרכנים רבים מקבלים חלק ניכר מהשירותים מארגונים פרטיים או מעמותות ולא ממחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות. לעיתים הם מקבלים שירותים מכמה ארגונים שונים, בהיותם בעלי מגוון של

- צרכים; ולעיתים, ניתנת להם אפשרות בחירה בספקי השירותים. הזיקה הישירה בין הצרכנים לבין מחלקות הרווחה העירוניות מצטמצמת אפוא במידה ניכרת.
- (3) ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים רבים מרכזים את פעילותם באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים. הם פועלים בהתאם לתנאים שנקבעו עמם בחוזים עם הרשויות הממשלתיות ו/או העירוניות ונתונים לביקורתם.
- (4) זירת שירותי הרווחה הופכת להיות רוויה בארגונים המקיימים ביניהם מערכת מורכבת של יחסי גומלין.

2. יישום מדיניות ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים – גורמים, מניעים ובולמים

סיבות שונות הביאו לאימוץ וליישום רעיון ההפרטה החלקית בשירותים החברתיים במדינות רווחה מערביות רבות, ועבודות רבות בחנו את היתרונות והחסרונות של התהליכים שהתפתחו במדינות אלה (אייזנשטדט, 1996; בן-צבי, 2001; גוטוויין, 2006; דולב, 2005; דורון, 1989; כורזים-קורושי, ליבוביץ ושמיד, 2005; כץ, 1997; לה-גראנד, 1991; קטן, 2001, 2004; שמיד, 2001; Backman, Smith, 2000; Balloch, 1997; Conneley, 1997; Bartlett, Roberts, Le Grand, 1998; Cnaan, 1995; Dunleavy, 1986; Higgins, 1997; Kettner, Martin, 1998; Kramer, 1994, 2002; Marsland, 1996; Mckay, 1998; Salamon, Anheier & Associates, 1998; Schmid, 2003; Taylor-Goobey, 1998; Wistow et al, 1996).

חדירתה והתפשטותה של ההפרטה בזירת השירותים החברתיים בכללם ובשירותי הרווחה האישיים הונעה על-ידי כמה טיעונים מרכזיים של חסידי מדיניות זו, בעוד מתנגדיה מטילים ספק במידת תקפותם של חלק מהטיעונים הללו.

א. המניעים להפרטה המוצגים על-ידי חסידיה

1. חוסר הנחת מהתוצאות השליליות של המעורבות המקיפה של המגזר הממשלתי (ממשלה ורשויות מקומיות) בשירותים החברתיים, המתבטאות במספר חסרונות וכשלים. ניהול כושל, חוסר יעילות, הוצאה גבוהה, ועל כן גם בזבוז משאבים, קיום מנגנונים ביורוקרטים מנופחים ונוקשים, המנסים לשמר את עצמם; חוסר יכולת להסתגל לשינויים

סביבתיים, הכנסת שיקולים פוליטיים לתהליכי קבלת החלטות; מוטיבציה נמוכה של עובדים; קושי בפיטורי עובדים לא יעילים, הנובע מכוחם המוגזם של האיגודים המקצועיים; העדר תחרות ושליטת זכות הבחירה מצרכני השירותים. כל הגורמים הללו מביאים לאיכות נמוכה של שירותים ולשליטה ממשלתית מוגזמת על חיי האזרחים.

2. יתרונות של "כלכלת השוק". ההפרטה מחדירה מרכיבים של כלכלת שוק לזירת שירותי הרווחה ומאפשרת לצרכנים לבחור את ספק השירותים ולעזוב ספק שאינו עונה בצורה הולמת על צרכיהם. המודעות של הספקים לאפשרות הבחירה שניתנת לצרכנים מניעה אותם להציע שירותים איכותיים כדי למשוך את הצרכנים. תחרות זו בין הספקים מעוררת אותם לגלות גמישות וחדשנות ולהגיע ליעילות מרבית בשימוש בתשומות העומדות לרשותם. לטענת חסידי ההפרטה, יעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים מתבטאת בכך, שעלות הספקתם של השירותים הממלכתיים והעירוניים באמצעותם נמוכה יותר מאשר על-ידי הממשלה או הרשות המקומית.

3. שילוב ארגונים וולונטריים בזירת שירותי הרווחה, התורם להרחבת היקף פעילותם ומיצוי הפוטנציאל הגלום בהם. ארגונים וולונטריים הם עמוד השדרה של "החברה האזרחית" ומאופיינים בתכונות המייחדות אותם מארגונים ממשלתיים ופרטיים-עסקיים, ועשויות להגביר את תרומתם לשיפור מצבן של אוכלוסיות נזקקות. תרומה זו מתבטאת בהרחבת מערכות השירותים הקיימות, לשיפור איכותם ולפיתוח שירותים חדשים, המיועדים לספק מענים לצרכים שאינם מכוסים על-ידי ארגונים אחרים. התכונות המייחדות ארגונים אלה כוללות את המרכיבים הבאים: העדר המניע לעשיית רווח; רמת בירוקרטיה נמוכה, המגבירה את הגמישות ואת כושר השינוי של הארגונים; טיפוח וקידום החברה האזרחית; מחויבות להגשת שירותים לאוכלוסיות חלשות; טיפוח ההון החברתי על-ידי מעורבות של מתנדבים ועידוד שיתוף הקהילה; ניהול דמוקרטי ויכולת גיוס משאבים. הרחבת הפעילות של ארגונים אלה עשויה על כן לאפשר להם לתת ביטוי לתכונות אלו ולהביא להרחבת היקף השירותים החברתיים המסופקים לאוכלוסיות שונות ולשיפור איכותם.

4. התרכזות הממשלה והרשויות המקומיות בקביעת מדיניות, בתיאום ובבקרה. מעורבות מסיבית של ארגונים לא-ממשלתיים בהספקת שירותים (ממלכתיים ועירוניים) עשויה לסייע לממשלה ולרשויות

המקומיות להשתחרר מהנטל הכבד והיקר, הכרוך באספקת מגוון רחב של שירותים לאוכלוסיות שונות, ולהתרכז ברמה הארצית והמקומית בתפקידים של קביעת מדיניות, תיאום ובקרה.

חסידי ההפרטה מחייבים אפוא את האצת ההפרטה של השירותים החברתיים בשל מכלול של נימוקים: מצד אחד, נימוקים עקרוניים ואידיאולוגיים, המעוגנים בתפיסה הניאו-ליברלית ומתמקדים בסיכונים הכרוכים במעורבות יתרה של המגזר הציבורי (המדינה והרשויות). ומצד שני, נימוקים מעשיים, המפנים את תשומת הלב לאופי הביורוקרטי והפוליטי של הארגונים הממשלתיים וליכולתם המוגבלת לטפל ביעילות במגוון רחב של נושאים; ולתוצאות הכלכליות השליליות, הכרוכות בהוצאה ציבורית גבוהה המיועדת לנושאים חברתיים.

התומכים בהפרטה החלקית במדינות רבות הם בעיקר חסידי האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, עובדי מדינה בכירים וכלכלנים רבים, המצדדים ב"כלכלת שוק" ומאמינים בתרומה הייחודית של המגזר הפרטי-עסקי לצמיחה כלכלית, הנתפסת כערובה העיקרית לצמצום העוני והפערים החברתיים.

ב. החסרונות המיוחסים להפרטה על-ידי מתנגדיה

המתנגדים לתהליכי ההפרטה מטילים ספק ביכולתה של ההפרטה לממש את היתרונות המצוינים על-ידי חסידיה, ומצביעים על כמה תופעות, העשויות ללוות את מימושה ולשחוק את היתרונות המיוחסים לה.

1. שינויים לא רצויים בסמכויות ובתפקידי הגורמים הממשלתיים
ברמה הארצית והמקומית. תהליך ההפרטה עשוי, לדעת המסתייגים ממנו, להשפיע באופן שלילי על מכלול התפקידים והסמכויות של הממשלה והרשויות המקומיות בזירת שירותי הרווחה. כפי שצוין לעיל, חלק מחסידי ההפרטה תומכים במעבר הארגונים הממשלתיים מאספקת שירותים לקניית שירותים, מכיוון שיש בכך כדי לאפשר להם להשתחרר מהנטל הרב הכרוך באספקת השירותים ולהתרכז בקביעת מדיניות, בהכוונה, בתיאום ובבקרה. אולם המסתייגים ממדיניות ההפרטה מטילים ספק בסיכויי המימוש של יעד זה ומצביעים על האפשרות שהיא תביא שחיקה במחויבות המדינה לסייע לשכבות החלשות בחברה.

יתר על כן, ההפרטה תביא לכניסת מספר רב של ארגונים לזירה, והיא עלולה להטיל על הרשויות עומס מינהלי רב ולהקשות עליהם במלאכת הניטור וההכוונה של ספקי השירותים. העומס יורגש במיוחד אצל

העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה המקומיות, הנאלצים לצמצם את הקשר הישיר שלהם עם פרטים ומשפחות (בשל הפרטת האספקה והעברתה לארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את השירותים) ולהתרכז בתפקידי מנהלה שונים (ניהול משא ומתן, כתיבת וקריאת דו"חות ובקרה), אליהם לא הוכשרו.

2. קיום התחרות בין הארגונים הוא מוגבל. התחרות המוגבלת עשויה לנבוע מקיום הסדרים גלויים או סמויים בין ארגונים המספקים את השירותים; מהשתלטות של ארגון אחד או מספר קטן של ארגונים על זירת השירותים; ומדחיקת ארגונים אחרים ממנה. התפתחויות כאלה מקשות על קיום תחרות בין הארגונים והן יגבילו את מימוש אפשרויות הבחירה שבידי הצרכנים.

3. סירובם של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים. הסירוב עשוי לנבוע מאי-רצונם של ארגונים וולונטריים לוותר על אי-תלותם ברשויות ממשלתיות, ומהסתתיגותם של ארגונים פרטיים-עסקיים מפעילות לפי תכתיבים ממשלתיים.

4. הפסקת הפעילות של ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים כספקי שירותים, אשר עשויה לנבוע מכמה סיבות: אי-עמידה בתחרות עם ארגונים אחרים, העדר נכונות להמשיך ולפעול בהתאם לתנאי החוזה עם "קוני השירותים" (הממשלה ו/או הרשויות) 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.

5. קושי של צרכנים במימוש אפשרויות הבחירה. קושי זה עשוי לנבוע מכמה גורמים, כמו חוסר השכלה וניסיון, העדר מידע על פעילות ספקי השירותים או קושי בהבנת מידע מקצועי. צרכנים אלה מתקשים על כן להתנהג באופן רציונאלי ולבחור בארגון שיספק את צרכיהם בצורה הטובה ביותר. ייתכן אף, שהם יקבלו החלטות הנוגדות את האינטרסים שלהם ועלולות אף לפגוע בהם. 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 הצרכנים לקיים תהליך הולם של בחירה.

6. עלות נמוכה של שירותים, המושגת בעיקר על-ידי העסקת עובדים בתנאי עבודה ירודים. גם אם ניתן לקבל את הטיעון, שעלות האספקה של חלק מהשירותים הממלכתיים והעירוניים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים נמוכה יותר מאספקתם באמצעות ארגונים ממשלתיים, הרי שבמקרים רבים מצב זה נובע משכר נמוך, מתנאי עבודה ירודים ומניצול של רבים מן העובדים בארגונים אלה. הפגיעה בתנאי העובדים נובעת במידה רבה מהעובדה, שרבים מהם אינם מאורגנים במסגרת של איגוד מקצועי וכן מגובה תעריפי אספקת השירותים, שנקבעו על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות.

7. ההפרטה אינה מבטיחה הפחתה של עלות השירותים. יש הטוענים שההפרטה החלקית לא תפחית בהכרח את עלות השירותים, והיא אף עשויה להביא לגידולה וזאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, הטיפול של הרשויות הממלכתיות והעירוניות בארגונים הלא-ממשלתיים הרבים, העוסקים באספקת שירותים, כרוך במילוי מגוון רחב של תפקידים, ובכללם ניהול משא ומתן, חתימה על חוזים, בקרה, קריאת דיווחים, וכדומה. מימוש הולם של תפקידים אלו עשוי לחייב תוספת עובדים. שנית, הארגונים הלא-ממשלתיים, שהשתלטו למעשה על אספקת שירותי רווחה רבים, עשויים להתארגן ולהפעיל לחצים על "קוני" השירותים (כלומר, הרשויות הממשלתיות), כדי למנוע מהם מלקצץ במשאבים הכספיים המופנים למימון אספקת השירותים, ואף להביא להגדלתם. היכולת של הרשויות להדוף לחצים אלו אינה מובטחת בשל תלותם בספקי השירותים. לטווח ארוך הפרטת אספקת השירותים עשויה אפוא להביא לגידול בעלויות.

8. שחיקת תכונות ייחודיות של ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים. ישנה אפשרות שלהפרטה החלקית תהיה השפעה על המבנה והתפקוד של הארגונים העוסקים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, כתוצאה משני גורמים עיקריים: האחד, התלות שתיווצר במימון של הממשלה ו/או הרשויות 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 לאופן פעולה מסוים. כתוצאה מכך עלולה לחול שחיקה של כמה מהמאפיינים הייחודיים של הארגונים הוולונטריים, כמו: עצמאות בפעילות, גמישות מבנית, פיתוח שירותים חדשים, ניהול דמוקרטי וייצוג אינטרסים של צרכנים (סגנור) בפני הרשויות המקומיות.

טענת חסידי ההפרטה, שהרחבת המעורבות של הארגונים הוולונטריים בזירת שירותי הרווחה תאפשר להם לבטא את מאפייניהם הייחודיים ותתרום להרחבת מערכת השירותים ולשיפור איכותם, ניצבת אפוא בפני טענה נגדית, לפיה המעורבות עלולה להביא דווקא לשחיקת המאפיינים הייחודיים שלהם ולטשטוש הבדלים בינם לבין ארגונים אחרים.

תהליך דומה של שחיקת התכונות הארגוניות הייחודיות, בשל התלות במימון הממשלתי והצורך לקיים את תנאי החוזה עם "קוני השירותים", עשוי לאפיין גם את הארגונים הפרטיים-עסקיים, המעורבים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים.

9. פגיעה בשוויוניות הטריטוריאלית. ריבוי הארגונים המעורבים בזירת שירותי הרווחה עשוי להשפיע באורח שלילי על מידת השוויוניות בהיקף וברמת השירותים המסופקים לאוכלוסייה ביישובים שונים. מחייבי מדיניות ההפרטה מניחים שמעורבות רבה יותר של ארגונים לא-ממשלתיים, הפועלים ביישובים תביא למיצוי טוב יותר של הפוטנציאל חברתי הקיים בקהילות. הכוונה לפוטנציאל הכולל התארגנויות וולונטריות, "גיוס" הון חברתי ופעילות מתנדבים מקומיים.

המסתייגים מההפרטה מזהירים מאימוץ תפיסה זו, ומצביעים על קיומם של פערים אפשריים בין יישובים בפוטנציאל הקהילתי שלהם וביכולתם להתמודד עם בעיות חברתיות שונות ללא סיוע משמעותי של הממשלה. הסתמכות יתרה על הפוטנציאל הקהילתי 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.

בלוח 2 רוכזו הטיעונים שהועלו על-ידי חסידי מדיניות ההפרטה ומתנגדיה. הטיעונים בשבח ובגנות ההפרטה של שירותי הרווחה מצביעים על ההשלכות האפשריות הרבות של מדיניות זו על היבטים שונים של פעילות שירותים אלו ברמה הארצית והמקומית.

לוח 2. ריכוז היתרונות והחסרונות המיוחסים להפרטה

יתרונות	חסרונות
* צמצום כשלים המאפיינים ארגונים ממשלתיים, כמו פוליטיזציה, ביורוקרטיזציה ומוטיבציה נמוכה של עובדים.	* סלילת הדרך לנסיגת הממשלה ממעורבותה בשירותי הרווחה.
* מתן אפשרויות בחירה לצרכנים, המביא להעצמתם.	* תחרות מוגבלת או לחילופין תחרות חריפה בין ספקי השירותים.
* שיפור איכות השירותים בשל תחרות בין ארגונים המספקים שירותים. * הגברת יעילות השירותים.	* ריבוי הארגונים יוצר מערכת מורכבת ומפוצלת, שיש בה כפילות בשירותים וקושי בתיאום ובבקרה.
* הפחתת עלות אספקת השירותים, המאפשרת הפחתת הוצאות ממשלה.	* רמת שכר נמוכה של עובדים בארגונים המספקים שירותים (אחד ההסברים להפחתת עלות השירותים).
* הרחבת היקף השירותים בשל כניסת ארגונים נוספים לזירה.	* גידול אפשרי בעלות השירותים בשל גידול מספר העובדים במשרדי הממשלה, העוסקים בבקרה ובתיאום, ולחצים של ספקי השירותים.
* מיצוי הפוטנציאל החברתי הגלום בקהילות (התארגנויות וולונטריות, מתנדבים).	* אי-נכונות של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים.
* התרכזות ארגונים ממשלתיים בקביעת מדיניות, בבקרה ובתיאום ושחרור מהנטל הכרוך באספקת השירותים.	* חוסר התמדה והמשכיות בפעילות ארגונים לא-ממשלתיים.
* גיוס משאבים נוספים.	* שחיקת המאפיינים הייחודיים של ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים.
	* הגברת אי-שוויוניות טריטוריאלית.
	* פגיעה ביכולת של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לכוון ולבקר זירה הרוויה בארגונים כה רבים.
	* שינויים מהותיים בתפקיד המקצועי של עובדי הרווחה.

האם בעת העיצוב של 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?

3. ממדי ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים

האחריות לאספקת שירותי הרווחה האישיים בישראל מופקדת בעיקר בידי אגפי הרווחה ברשויות המקומיות, אם כי מרבית המשאבים הכספיים המיועדים למימון השירותים מסופקים על-ידי הממשלה. אגפי הרווחה מספקים מגוון רחב של שירותים קהילתיים ומוסדיים לאוכלוסיות הבאות: זקנים, ילדים ובני נוער, מפגרים, נכים, משפחות, מכורים לסמים ולאכזריות, 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, לייבוניץ ושמיד, 2005; לחמן וקינן, 1991; קופ, 2005; קטן, 1996, 2001, 2005; שטסמן, 2001; שמיד 2001).

א. שירותים לזקנים

בכל הרשויות המקומיות 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, מועדונים חברתיים וארוחות חמות. שירותים קהילתיים נוספים הפועלים בחלק מן היישובים כוללים קהילות תומכות, נופשונים, תכניות תעסוקת בית, מרכזים לאספקת אביזרים, סיירות תיקונים, מרכז מידע ותכניות לקידום בריאות. שירותים אלה מסופקים אף הם בעיקר על-ידי עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים.

מאות עמותות וארגונים פרטיים עסקיים פועלים בתחום השירותים לזקנים, כולל למעלה ממאה עמותות מקומיות לתכנון ופיתוח שירותים

לזקנים, המאוגדות במסגרת ארגון ארצי (עמל) וארגונים נוספים, כמו: אש"ל, מט"ב, משען, מתן, דנאל וארגון עולי מרכז אירופה. אגפי הרווחה ברשויות המקומיות ממשיכים 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; ייעוץ וסיוע בהשמת זקנים במוסדות.

ב. שירותים לילדים

כמעט בכל הרשויות השירותים החוץ-ביתיים לילדים (פנימיות ומשפחות אומנה) מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים (עיריית תל-אביב היא חריגה, בהיותה בעלת מוסדות לילדים). הארגונים הלא-ממשלתיים אף מספקים את הנתח העיקרי של השירותים הקהילתיים – מועדוניות, צהרונים, משפחתונים, מעונות יום, ושירותים קהילתיים נוספים, הזמינים בחלק מן היישובים ובכללם מרכז חירום לילדים בסיכון, מרכזי קשר הורים-ילדים, פנימיות יום, קייטנות ומרכז חונכות. כמה עמותות פעילות במיוחד – אשלים, נעמ"ת, ויצ"ו, אמונה, אל"י, סאמיט, האגודה לקידום החינוך, המועצה לילד החוסה, אור שלום, מט"ב, גבעולים, שביל הקהילה, והכשרת ילדי ארץ-ישראל. אגפי הרווחה ממשיכים למלא בעיקר את התפקידים הבאים: פעילות פקידי סעד, האחראים מתוקף החוק להבטיח הגנה לילדים, הנתונים במצבי סיכון על-ידי יישום התערבויות שונות, כמו הוצאת הילדים מהבית באופן קבוע או זמני; ייזום הפעלת תכניות קהילתיות שונות, המיועדות לילדים ולהוריהם (רובן מבוצעות על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים); טיפול פרטני וקבוצתי; ייעוץ והדרכה לארגונים המספקים את מרבית השירותים הקהילתיים לילדים; הכנת תסקירים לבתי משפט.

ג. שירותים למפגרים

מרבית השירותים המוסדיים (מעונות) למפגרים מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. ארגונים אלו אף מספקים את מרבית השירותים הקהילתיים למפגרים – הוסטלים ודירות בקהילה, מפעלים מוגנים (מעיישים), מועדונים חברתיים, מעונות יום לילדים ושירותי אבחון.

ארגונים אלו אף מספקים שירותים, הקיימים בחלק מן היישובים, כמו נופשוניים למשפחות המפגרים וחונכות אישית.

באספקת השירותים המוסדיים מעורבים בעיקר ארגונים פרטיים-עסקיים ואילו באספקת השירותים הקהילתיים משתתפות בעיקר עמותות, כמו: שקל, אק"ם, על"ה, עמי, ציימס, מט"ב ועזר מציון. אגפי הרווחה ברשויות המקומיות מתרכזים בעיקר באספקת השירותים הבאים: ייעוץ וטיפול פרטני למפגרים 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 ולמפגרים, 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. בחלק מהיישובים מספקים ארגונים אלה לנכים שירותים נוספים, כמו קהילה נגישה (תכנית המיועדת להקל על נכים את הגישה לשירותים ציבוריים) ותכניות מיוחדות לילדים נכים.

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

אגפי הרווחה ברשויות המקומיות ממשיכים לספק את השירותים הבאים: ייעוץ וטיפול פרטני לנכים ולבני משפחותיהם 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; ניידות סיוע 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 פועל מרכז לנוער הומו-לסבי).

השירותים מסופקים על-ידי עמותות כמו על"ם, שח"ל, אפשר ואל-סם. אגפי 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 הגדול מבוצע על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים); ייעוץ והדרכה לארגונים המספקים את השירותים.

בששת תחומי השירותים לאוכלוסיות מוגדרות, שנסקרו לעיל, ניכר באופן בולט חלקם של הארגונים הלא-ממשלתיים. אך גם באספקת שירותים לאוכלוסיות נוספות, 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. כמעט כל השירותים המוסדיים לזקנים, לילדים, למפגרים ולנכים ורוב השירותים הקהילתיים לאוכלוסיות אלו מסופקים כיום על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. אגפי הרווחה ממשיכים לספק שירותים שרבים מהם מעוגנים בחוקים שונים. השירותים כוללים ייעוץ וטיפול פרטני וקבוצתי, עבודה קהילתית, השמה במסגרות חוץ-ביתיות, ייזום תכניות, ייעוץ והדרכה לעובדי ארגונים אחרים ובקרה על פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את

שירותי הרווחה. ראוי גם לציין, כי מספר לא מועט של עובדים במשרד הרווחה, באגפי הרווחה ברשויות המקומיות, ובמסגרות בבעלות ממשלתית (כמו מעונות למפגרים) מועסקים על-ידי עמותות או חברות כוח אדם, הממלאים תפקיד של מעסיק רק באופן פורמאלי.

ההיקף הרחב של הפרטת ההספקה של שירותי הרווחה האישיים מדגים באופן מובהק ולא שגרתי יישום של מדיניות חברתית, שיש לה השפעה משמעותית ביותר על מבנה מערכת שירותי הרווחה ודפוסי תפקודה. להלן כמה מן ההשפעות הבולטות ביותר:

- (1) מרבית האזרחים הנזקקים לשירותי רווחה אישיים מקבלים אותם מארגונים לא-ממשלתיים.
- (2) מרבית ההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה מנותבת לארגונים לא-ממשלתיים. מדובר בנתח העיקרי של ההוצאה לשירותים מוסדיים, בהוצאה לשירותי סיעוד לזקנים, המהווה בשנים האחרונות בין 42 ל-44 אחוז מההוצאה הממשלתית לרווחה, ובהוצאה למימון רבים מהשירותים הקהילתיים.
- (3) חל שינוי מהותי בתפקידן של מחלקות הרווחה ושל רבים מעובדיהן, מפני שעליהם לשאת בתפקידים שאופיים ניהולי, כמו: ניהול משא ומתן עם ארגונים אחרים, בקרה על פעילותם וכתובת דו"חות.
- (4) מאות ארגונים חדשים נכנסו למערכת שירותי הרווחה. הם עוסקים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים ובאספקת שירותים נוספים. תהליך זה הופך את מערכת שירותי הרווחה לזירה רווית ארגונים.
- (5) הארגונים הוולונטריים, העוסקים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, פועלים למעשה כזרוע ביצוע של הממשלה והרשויות המקומיות. תפקיד זה משנה את צביון הפעילות המקובל שלהם, לפיו הם אמורים לעסוק בפיתוח שירותים חדשים, המספקים מענים לצרכים לא-מכוסים ובפעילות סגורה.
- (6) במקביל התפתחה כניסה מסיבית של ארגונים פרטיים בעלי אוריינטציה עסקית לזירת שירותי הרווחה, כספקי שירותים ממלכתיים ועירוניים. מעורבותם של ארגונים אלו עשויה לשנות את הערכים והנורמות המנחים את פעילותם.

סקירת שירותי הרווחה מלמדת, אפוא, שב"ויכוח" בין מצדדי ההפרטה ומתנגדיה, ידם של המצדדים הייתה על העליונה. הסעיף הבא יעסוק בגורמים שתרמו ליישום כה "מסיבי" של ההפרטה בתחומים הללו.

4. הגורמים שהשפיעו על יישום מדיניות ההפרטה

העובדה שרבים משירותי הרווחה המוסדיים והקהילתיים סופקו שנים רבות על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים תרמה, ללא ספק, ליישום מדיניות ההפרטה בתחום זה. רבים מהשירותים – כמו פנימיות לילדים, שירותים קהילתיים למפגרים, מוסדות לזקנים ושירותים לילדים בסיכון ולנשים מוכות – אף פותחו על-ידי ארגונים אלו (ינאי, 2005; קטן, 1996), אך מדיניות ההפרטה, המכוונת על-ידי הממשלה, האיצה את התהליך במידה ניכרת והפכה את הפרטת האספקה לרכיב מרכזי של שירותי הרווחה האישיים. הגורם העיקרי שהאיץ את המדיניות היה החלטה ממשלתית להניע תהליך של העברת אחריות לאספקת שירותי הרווחה, בדומה לשירותים ממלכתיים ועירוניים אחרים, לידי ארגונים לא-ממשלתיים. היוזמה למדיניות זו באה ממשרד האוצר והיותה מרכיב מרכזי במדיניות כוללת להאצת ההפרטה בתחומי פעילות שונים של הממשלה. עם זאת, היא נתמכה על-ידי שרי הרווחה ומרבית העובדים הבכירים של משרד הרווחה, וכן על-ידי רבים ממנהלי אגפי הרווחה ברשויות המקומיות. המדיניות נתמכה כמובן גם על-ידי נציגי הארגונים הלא-ממשלתיים, היות שהיא הביאה להרחבה ניכרת של פעילותם והגדילה את יכולתם לקבל מימון בהיקף רחב ממקורות ממשלתיים ומקומיים.

א. ביטויים לתמיכה הממשלתית בהפרטה חלקית של השירותים

תמיכת הממשלה ומרבית הרשויות המקומיות בהפרטה החלקית של שירותי הרווחה באה לידי ביטוי במגוון של פעילויות, יוזמות והחלטות קונקרטיות, שחלקן יוצג להלן (דולב, 2005; כורזים-קורושי, לייבוביץ ושמיד, 2005; יקוביץ וקטן, 2005; קטן, 1996, 2001, 2005; שמיד, 2001). הביטוי הראשון המובהק ליוזמה זו ניכר בייזום הקמת עמותות שיעסקו באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, כמו העמותות לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים. היום פועלות כ-110 עמותות כאלה ברבים מהיישובים העירוניים והמועצות האזוריות בישראל והן ממלאות תפקיד מרכזי באספקת מגוון של שירותים קהילתיים ומוסדיים לזקנים. אגודת אשל, שהוקמה במשותף על-ידי הממשלה וגוינט ישראל, מילאה תפקיד מרכזי בהקמת עמותות אלו. עמותות נוספות הוקמו ביוזמה ממשלתית בתחום הטיפול בילדים, במפגרים ובבני נוער.

הביטוי המובהק השני ניכר בהחלטת הממשלה להפריט את אספקת השירותים המוסדיים למפגרים – בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת התגוררו מרבית המפגרים (כ-63 אחוז) במוסדות בבעלות ממשלתית ועד ראשית שנות ה-2000, שיעורם פחת משמעותית, לכדי כ-31.5 אחוז (השינוי מוצג בלוח 3).

לוח 3. חוסים במעונות למפגרים, לפי בעלות, 1982-2003 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

שנה	סך-הכל		ממשלה		מלכ"ר		פרטי	
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%
1982	4,797	100.0	3,009	62.7	483	10.1	1,305	27.2
1984	5,028	100.0	2,937	58.4	816	16.2	1,275	25.4
1992	5,538	100.0	2,230	40.3	1,260	22.7	2,048	37.0
1994	6,049	100.0	2,226	36.8	1,422	23.5	2,401	39.7
2003	6,377	100.0	2,013	31.5	1,052	16.5	3,312	52.0

הירידה שחלה במספר החוסים במעונות ממשלתיים ניכרת באופן בולט מן הלוח. מרבית המפגרים שהועברו ממעונות ממשלתיים ומרבית החוסים החדשים נקלטו במוסדות פרטיים. ראוי לציין, כי אחד הגורמים העיקריים לכך, שכשליש מהחוסים ב-2003 התגוררו עדיין במוסדות ממשלתיים, היה התנגדות ארגון עובדי משרד הרווחה להפרטת המעונות הממשלתיים.

ביטוי מובהק נוסף (שלישי) ניכר בהחלטת הממשלה להפקיד את האחריות לאספקת השירותים במסגרת חוק סיעוד, שהוחל ביישומו ב-1988 בידי ארגונים לא-ממשלתיים. ב-2006 סופקו שירותים במסגרת החוק ל-116,000 זקנים, כאשר כ-73.5 אחוז משעות הטיפול סופקו על-ידי ארגונים פרטיים-עסקיים והשאר על-ידי מלכ"רים.

החלטת הממשלה להעביר את הטיפול במשפחות האומנה מהרשויות המקומיות לידי ארגונים לא-ממשלתיים היא ביטוי נוסף למגמה. אמנם הממשלה אפשרה לרשויות מקומיות המעוניינות בכך להמשיך ולספק את השירות, אך ב-2006 רק שתי רשויות ממשיכות למלא תפקיד זה.

התניית העברת תקציבים ממשלתיים לרשויות מקומיות, לצורך ביצוע תכניות שונות, בכך שהתכניות יופעלו על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים המשיכה לבטא את חוזקה של המגמה. כך גם המעבר להעסקת עובדים במשרד הרווחה ובאגפי הרווחה ברשויות המקומיות באמצעות עמותות או חברות כוח אדם ולא כעובדים מן המניין. גם היוזמה להקמת שותפויות בין רשויות מקומיות לבין ארגונים לא-ממשלתיים, לצורך פיתוח שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות, מבטאת את המגמה של הפרטת אספקת השירותים באופן מובהק.

מפתיע הדבר, שהמימוש המקיף של מדיניות ההפרטה בתחומי הרווחה השונים לא עורר דיון ציבורי משמעותי, שבחן בצורה שיטתית את הטענות השונים בזכותה ובגנותה של מדיניות זו. גם לאחר שהוחל ביישומה של המדיניות, ההתנגדות לה הייתה חלקית בלבד והיא נבעה משני מקורות עיקריים: האחד, התנגדות העובדים להפרטה של מקומות בהם הועסקו (מעונות ממשלתיים למפגרים ומעונות של רשות חסות הנוער). ההתנגדות לא התעוררה על רקע של הסתייגות עקרונית ממדיניות ההפרטה אלא מחששם של העובדים לפגיעה אפשרית בתנאי עבודתם. מקור אחר להסתייגויות כלפי מגמות ההפרטה והאצתן ניתן למצוא אצל כמה חוקרים בולטים בתחום הרווחה, שהצביעו על המדיניות כביטוי של הכוונה לפגוע בצורה קשה במדינת הרווחה ובאחריות המדינה לרווחת אזרחיה (דורון, 1989; גל, 1994).

ההתנגדויות המעטות למדיניות ההפרטה החלקית לא מנעו את יישומה המקיף והביאו, לכל היותר, לעיכוב בהפרטה של כמה מן השירותים שהיו בבעלות ממשלתית, כמו המעונות למפגרים. ההפרטה המואצת של אספקת שירותי הרווחה לא זכתה להתנגדות ציבורית, כפי שהתעוררה לאחרונה, ביחס לכוונה להפריט את המתנ"סים (המרכזים לתרבות נוער וספורט) וביחס להחלטה להקים בית-סוהר בבעלות פרטית. ההתנגדות להקמת בית-הסוהר לא הניבה תוצאות, ולאחרונה נחתם חוזה בין הממשלה לבין יזם פרטי על הקמת בית-סוהר פרטי בדרום הארץ. עם זאת, עתירה כנגד החלטה זו, שהוגשה על-ידי קבוצת עורכי דין מהמכללה האקדמית למשפטים ברמת-גן, נדונה עתה בבית-הדין הגבוה לצדק (ברזילי, 2006). לעומת זאת, ההתנגדות להפרטת חלק מפעילויות המתנ"סים נשאה פרי והממשלה החליטה לסגת מצעד זה. יש לייחס את ההצלחה בעניין זה, במידה רבה, להתנגדות החרפה של עובדי חברת המתנ"סים ועובדי המרכזים בכל רחבי הארץ, שהצליחו לגייס לצידם גם

גורמים נוספים, כמו אמצעי תקשורת, חברי כנסת וראשי רשויות מקומיות.

כפי שצוין לעיל, תמונת המצב הייתה שונה בשירותי הרווחה, דווקא מכיוון "שהשחקנים" העיקריים בזירה זו תמכו במדיניות או לא התנגדו לה: ראשי משרד האוצר הניעו את המדיניות בעוצמה רבה, ראשי משרד הרווחה ומרבית מנהלי אגפי הרווחה המקומיים ועובדיהם תמכו ביישום המדיניות או לא הציבו כל חסמים בפניה. במקביל, כאמור, הארגונים הוולונטריים והעסקיים תמכו במדיניות ללא סייג. גם ארגוני הצרכנים (כמו הסתדרות הגמלאים וארגוני הנכים) והצרכנים עצמם לא מצאו לנכון להתנגד למדיניות, שהאיצה ודחפה את הפרטת אספקת השירותים. ביטוי מובהק של התמיכה החד-משמעית של משרד האוצר במדיניות ההפרטה ניתן בדבריו של אורי יוגב, הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר בשנים 2002-2004, שנאמרו בראיון אצל העיתונאי לוי מורב (2006): "צריך לשנות את דרך החשיבה בכל התחומים, להפריט את החינוך, את הבריאות, את בתי-הכלא, את המתנ"סים, את הטיפול הסוציאלי. בקיצור, כל מה שזו, המדינה לא צריכה להיות בעלים של שום דבר. כדי לשפר את מצבן של האוכלוסיות החלשות, המדינה צריכה למכור את השירותים החברתיים, המדינה תסייע לחלשים באמצעות קנייה של שירותים ממפעילים פרטיים. בכל מקום שבו הופרטו שירותי הסעד והעזרה הסוציאלית ברשויות המקומיות, רק הרווחנו מכך – גם המדינה וגם האזרחים. רק בעלים פרטיים רוצים ויודעים איך ליעל ולשפר את השירותים. המדינה לא רוצה ולא יודעת איך לעשות את זה. הבעיה העיקרית מבחינה זו הם העובדים המאורגנים. בראיון בעיתון "הארץ" לפני שנתיים אמרתי, שההישג הגדול ביותר שלנו היה חיסול העבודה המאורגנת בישראל, אולם לא הצלחנו לחסל את הסתדרות המורים, הם המכשול העיקרי בדרך להפוך את מערכת החינוך ליעילה, מתפקדת ומניבה תוצאות טובות".

לדברים ברורים וחד-משמעיים אלו ניתן להוסיף את דבריו של יוסי בכר, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר (בכר, 2005): "אנחנו בעד צמיחה שבאה מכיוון המגזר העסקי היצרני, כמו בכל דבר בחיים, השאלה היא תמיד שאלה של איזון, והתחושה שלנו, הנסמכת על כל השוואה בינלאומית, שהמגזר הציבורי כרגע גדול ממה שהוא צריך להיות... אני רוצה שתבינו, שבסופו של דבר העברת הניהול של מוסדות ממשלתיים למפגרים לגופים חוץ-ממשלתיים תביא לחיסכון של כ-100 מילין שקל, שאפשר להקצותם

למקום אחר, לכך אנחנו מתכוונים כשאנו אומרים שצריך לעבוד ביעילות".

ביטוי לתמיכת משרד הרווחה במדיניות ההפרטה ניתן בדברים הבאים של שר הרווחה לשעבר, מר זבולון אורלב (אורלב, 2005): "חשבתי שבמוסדות הפרטיים ובארגונים נותנים פחות שירות. לתדהמתי התברר לי כי לא רק שלא נותנים פחות, אלא נותנים יותר. היחס לנושא מטופל-מטפל במוסדות הפרטיים הוא טוב יותר. ... אני לא יכול לראות היום את מפת שירותי הרווחה בלי התפקיד המרכזי של המגזר השלישי. בתחום השירותים הניתנים על-ידי משרד הרווחה, אני רואה בכך יתרונות גדולים מאוד. פעילי המגזר השלישי גמישים יותר מהממשלה, רגישים יותר לצרכים ולהבדלים תרבותיים. הם יוזמים יותר והם חדשניים יותר, ולכן הם גם מסוגלים להטמיע בפעולותיהם חידושים ויוזמות, בין היתר, היכולת שלהם להציע חידושים נובעת מן הקרבה הגדולה שלהם אל האוכלוסיות הנזקקות ומן ההכרה שלהם את צרכיהן".

עד עתה לא נערך מחקר שיטתי ומקיף על עמדתם של מנהלי ועובדי מחלקות הרווחה בנושא ההפרטה, אך מחקר ראשוני, שנערך בשבע מחלקות רווחה וכלל מנהלי מחלקות, עובדים בדרגי ביניים ועובדי שדה (ורצברגר וקטן, 2005), מצא שהרוב המכריע של המנהלים והעובדים תומכים במידה מלאה או חלקית במדיניות ההפרטה החלקית. יתר על כן, הרוב המכריע של העובדים (כ-76 אחוז) תומכים בהמשך יישומה של ההפרטה. ראוי אף לציין, כי מרבית העובדים הצביעו על כך, שתהליכי ההפרטה במחלקותיהם לא עוררו כל דיון פנימי. העובדים שתמכו בהפרטה העלו נימוקים שונים להצדקת עמדתם: היעילות והגמישות, המאפיינות את פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים, הניסיון אותו צברו ארגונים אלו בתחומי עיסוקם, מתן אפשרות בחירה לצרכנים, תחרות בין ספקים, התורמת לשיפור איכות השירותים, והפחתת עומס העבודה המוטל על המחלקות.

ג. נימוקים עיקריים שסייעו לגורמים השונים לתמוך בהפרטה

התומכים בהפרטה במערכת השלטונית, המרכזית והמקומית, הדגישו במיוחד מספר נימוקים עיקריים מתוך מכלול הטיעונים להצדקת ההפרטה. נימוקים אלה אפשרו לגורמים השונים לתמוך במדיניות זו.

1) הפחתת עלויות. אחד המניעים העיקריים של מדיניות ההפרטה, שהודגש בעיקר על-ידי בכירי האוצר היה, שמדיניות זו תביא להפחתה

משמעותית של העלויות הכרוכות באספקת השירותים. שלוש הנחות עיקריות הובילו את הגישה: חולשת האיגודים המקצועיים ועל כן העדר התארגנות עובדים במרבית הארגונים הלא-ממשלתיים; הוצאות השכר הנמוכות והיעילות הרבה יותר בארגונים אלה; ויכולתה של הממשלה להכתיב את תעריפי אספקת השירותים.

העובדה, שעלות החזקת זקנים סיעודיים במרכזים גריאטריים בבעלות ממשלתית והחזקת מפגרים במעונות ממשלתיים גבוהה במידה ניכרת מהחזקתם במוסדות לא-ממשלתיים, סיפקה לגורמים אלה אסמכתא לחיזוק טענתם לגבי הישגים בהפחתת הוצאות הממשלה לשירותים החברתיים (עלות החזקתו של חוסה במעון ממשלתי למפגרים ב-2004 הייתה כ-12,500 ש"ח לחודש ובמוסד לא-ממשלתי כ-8,000 ש"ח (אורלב, 2005).

(2) צמצום כשלים בפעילותם של ארגונים ממשלתיים, הפוגעים ביעילותם וביכולתם לספק שירותים הולמים לאוכלוסייה. כשלים אלו כוללים בין השאר: ביורוקרטיזציה, פוליטיזציה והשפעה חזקה של ועדי העובדים על תפקידי והסדרי העבודה של עובדים במסגרות ממשלתיות ועירוניות. ההנחה של תומכי ההפרטה החלקית היא, שארגונים לא-ממשלתיים, הפועלים במסגרת תקציבית שנקבעה על-ידי הממשלה יהיו משוחררים מכשלים אלו.

(3) התועלת המושגת מכך שהארגונים הממשלתיים מתרכזים בקביעת מדיניות, בתיאום ובבקרה. השתחררות הממשלה והרשויות המקומיות "מהנטל" של אספקת מגוון רחב של שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות, הכרוך בהעסקת מספר גדול של עובדים ובהחזקת מתקנים, מאפשרת לרכז את מאמציה בתפקידים של קביעת מדיניות-על ברמה הארצית והמקומית, של הכוונה וניטור הפעולה של הארגונים הלא-ממשלתיים ועידוד מיזמים חדשים בתחום הרווחה. החושים בין הממשלה ו/או הרשויות המקומיות לבין ספקי השירותים מאפשרים לגורמים הממשלתיים לבקר את פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים. יתר על כן, החושים מוגבלים בזמן ועל כן ניתן להפסיק את ההתקשרות עם ארגונים שתפקודם אינו משביע רצון.

(4) תרומת ההפרטה לשיפור איכות השירותים. תרומה זו מיוחסת לשני גורמים עיקריים: ראשית, ביטול המונופול של הממשלה או הרשויות המקומיות על אספקת השירותים והפקדתה בידי מספר ארגונים לא-ממשלתיים. השינוי הקנה לצרכנים אפשרות בחירה והגביר

את התחרות בין הארגונים על רכישת הלקוחות. הצירוף של שני מרכיבים מרכזיים אלו בכלכלת השוק – בחירת צרכנים ותחרות בין ארגונים – נתפס כערובה לשיפור איכות השירותים המוצעים לצרכנים.

שנית, החוזה בין הממשלה או הרשות המקומית לבין הארגונים ספקי השירותים מחייב את הארגונים לספק שירותים באיכות הולמת ולמלא דרישות שונות, כמו העסקת עובדים מקצועיים, המבטיחות את איכות השירותים. אי-עמידה בדרישות אלה מאפשרת לממשלה ו/או לרשות המקומית לבטל את ההתקשרות עם ספק השירותים. על כן ארגונים המעוניינים להמשיך בפעילותם כספקי שירותים ממלכתיים ו/או עירוניים יעשו מאמץ לספק שירותים איכותיים.

5) מיצוי הפוטנציאל הגלום בארגונים וולונטריים. העברת האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים לידי ארגונים לא-ממשלתיים ובכללם ארגונים וולונטריים, ארציים ומקומיים, מאפשרת מיצוי של הפוטנציאל הרב הגלום בארגונים אלה. הכוונה להפעלת מתנדבים, לניסיון הרב שיש להם בהספקת שירותים לאוכלוסיות ספציפיות, למחויבות החברתית שלהם וליכולתם הרבה בגיוס משאבים כספיים נוספים ממקורות שונים, כמו תרומות מקרנות ומהמגזר העסקי.

מספר מחקרים שנערכו עד כה על שירותים שאספקתם הופרטה – שירותי הסייעוד (שמיד, 2001), מעונות למפגרים (לחמן וקינן, 1991; דולב, 2005) ומשפחות אומנה לילדים (כורזים-קורושי, לייבוביץ, ושמיד, 2005) – סיפקו תימוכין למצדדים בהפרטה החלקית. במחקרים נמצא שההפרטה של הספקת השירותים לא פגעה באיכותם ואף הביאה לשיפור. דומה אם כן, שההתפתחות של התהליך, כלומר אימוץ המדיניות ויישומה הנרחב, רופדה באופן גורף על רקע התנאים והגורמים הבאים:

(1) אספקת חלק מהשירותים הממלכתיים והעירוניים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים הייתה קיימת זה מכבר ועל כן מדיניות ההפרטה לכשעצמה לא נתפסה כשינוי רדיקלי.

(2) הפרטת האספקה מותרת בידי הממשלה והרשויות המקומיות תפקידים רבים (מימון, קביעת תכני השירותים, בקרה, וכדומה). תפקידים אלה מאפשרים להם להמשיך ולהשפיע על מערכת השירותים.

(3) המעורבות רבת השנים של ארגונים וולונטריים באספקת שירותים.

(4) השחקנים העיקריים הפועלים בזירת שירותי הרווחה או משפיעים עליה – משרד האוצר, משרד הרווחה, מנהלי המחלקות לשירותים

- חברתיים ועובדיהן והארגונים הלא-ממשלתיים וארגוני הצרכנים – תמכו במדיניות ההפרטה או לא התנגדו לה. מגוון הנימוקים בזכות הפרטת האספקה הקלו על השחקנים השונים לגלות עמדה זו.
- (5) ההתנגדות להפרטת האספקה הייתה שולית ולא הצליחה לעכב את התהליך, התנגדות זו גם לא תרמה להתעוררות דיון ציבורי משמעותי בנושא.
- (6) כמה מחקרים שבחנו את תפקודם של הארגונים הלא-ממשלתיים הצביעו על תוצאות חיוביות ממצאים אלו חיזקו את המצדדים בהפרטה והקלו על המשך יישום המדיניות.

5. סיכום

הפרטת הספקת השירותים החברתיים האישיים מהווה דוגמא מובהקת למימוש נרחב של המדיניות הממשלתית שחותרת בנחישות ליישום ההפרטה. היישום חולל כמה תמורות משמעותיות במבנה ובתפקוד מערכת שירותי הרווחה האישיים, שהתבטאו בשינוי בתפקידי אגפי הרווחה המקומיים ועובדיהם ובשינוי בתפקידי הארגונים הוולונטריים והארגוניים הפרטיים עסקיים. במהלכו של תהליך זה הפכה מערכת שירותי הרווחה האישיים לזירה רווית ארגונים, בה פועלים מאות ארגונים: משרדי ממשלה, מחלקות רווחה מקומיות, ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים, המקיימים ביניהם מערכת מורכבת של יחסים. השינויים המהותיים התחוללו ללא דיון ציבורי מעמיק, ומבלי שגורמים משמעותיים ובעלי השפעה ניסו לבלום אותם ולהשיגם לאחור.

דומה שנדרשת הערכה שיטתית של תוצאות ההפרטה של הספקת השירותים והשפעותיה השונות, שתשתמש בסיס לדיון מעמיק, אשר לא נערך עד כה, בשאלה: האם אכן הפרטת ההספקה של השירותים הניבה את הפירות עליהם הצביעו תומכיה, או שמא היא הולידה תוצאות שליליות, עליהן הצביעו מתנגדיה?

להלן כמה שאלות ראויות, שעליהן ההערכה תצטרך לספק מענה:

(1) ההמשכיות וההתמדה. האם לארגונים הלא-ממשלתיים יש יכולת לספק מגוון רחב של שירותים ממלכתיים ועירוניים בהיקף נרחב, ולהתמיד בכך לאורך זמן?

- (2) טריטוריאליות ושוויוניות.** באיזו מידה הארגונים הלא-ממשלתיים מצליחים לספק שירותים, ביישובים שונים במרכז ובפריפריה, בצורה שוויונית?
- (3) איכות השירותים.** מה איכות השירותים שמספקים הארגונים הלא-ממשלתיים?
- (4) אפשרויות בחירה של הצרכנים.** כיצד השפיעה ההפרטה על אפשרויות הבחירה העומדות בפני הצרכנים?
- (5) התחרות בין ספקי השירותים.** האם ההפרטה אכן מגבירה את התחרות בין ספקי השירותים? ואם כן, מה אופייה של התחרות ומה הן השפעותיה על הצרכנים ועל היחסים בין הארגונים?
- (6) גיוון השירותים.** כיצד משפיעה ההפרטה על היצע השירותים וגיוונם?
- (7) הפחתת הוצאות הממשלה.** האם ההפרטה אכן הביאה להפחתת עלויות השירותים, ולהפחתה בהוצאה הממשלתית והמקומית המופנית לשירותי הרווחה, תוך שמירה על היקף השירותים ואיכותם?
- (8) תנאי העובדים בשירותי הרווחה.** כיצד השפיעה ההפרטה על השכר ועל תנאי העבודה של העובדים בשירותי הרווחה?
- (9) מעמדם של הממשלה והרשויות המקומיות.** כיצד משפיעה ההפרטה על מעמדם ועל תפקידיהם של הממשלה ושל מחלקות הרווחה המקומיות? האם שופרה או נפגעה יכולתם של גורמים אלו להטביע את חותמם על מערכת השירותים?
- (10) תפקודם של ספקי השירותים.** כיצד משפיעה ההפרטה על תכונותיהם ותפקידיהם של הארגונים הוולונטריים והארגונים הפרטיים-עסקיים?
- (11) ריבוי הארגונים הפועלים במערכת.** מהי ההשפעה הנגזרת מריבוי של ארגונים, המספקים שירותים לאוכלוסייה, על מערכת שירותי הרווחה?
- המחקרים המעטים שנערכו עד כה על הפרטת אספקת השירותים מספקים תשובות חלקיות לשאלות אלו. בחינה שיטתית של השאלות המוצעות צריכה לשמש בסיס להערכה של מדיניות ההפרטה, כפי שבוצעה עד כה, ולקבלת החלטות באשר להמשך היישום בעתיד.

מקורות

- אורלב, ז'. (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, עמ' 16-17.
- אייזנשטדט, מ'. (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל, שירותי הסיעוד ושירותי תקון ומניעת עבריינות. בתוך י' 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.
- בכר, י'. (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, 23-24.
- בן צבי, ב'. (2001). הרהורים על חוק ביטוח סיעוד ולקחים לעתיד. *ביטחון סוציאלי*, 60, 31-45.
- בלס, נ'. (2005). על הפרטה ועל חינוך. בתוך י. קופ (עורך). *הקצאת משאבים לשירותים החברתיים 2005*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 279-306.
- גוטוויין, ד'. (2006). אסירים וכדורגלנים, ההון יוצא מן הארון, *ארץ אחרת*, 33, 68-71.
- גדרון, ב', בר, מ', וכץ ח'. (2003). *המגזר השלישי בישראל*. תל-אביב, הקיבוץ המאוחד.
- ברזילי, א'. (2006). בזמן שישנו, המאבק נגד החוק להקמתו של בית-סוהר פרטי, *ארץ אחרת*, 33, 21-27.
- גל, ג'. (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטתה, השלכות לגבי ישראל, *חברה ורווחה, ט"ו (1)*, 7-24.
- דולב, ע'. (2005). הפרטה מבוקרת: המקרה של המעונות לאדם המפגר, *מפגש*, 22, 9-31.
- דורון, א'. (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית, *ביטחון סוציאלי*, 24, 18-34.
- ורצברגר, א'. (2003). הפרטת השיכון הציבורי – פיתרון למה. *ביטחון סוציאלי*, 57, 82-101.

ורצברגר, א', קטן, י'. (2005). השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות. תל-אביב, אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר.

זוסמן, צ'. (2005). מסגרת לדיון במדיניות ההפרטה בשירותים חברתיים. בתוך י. קופ (עורך). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 278-255.

ינאי, א'. (2005). מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי, *ביטחון סוציאלי*, 70, 109-77.

יקוביץ, א', וקטן י'. (2005). מאפיינים ייחודיים של ארגונים וולנטריים – האם הם קיימים בעמותות למען הזקן? *ביטחון סוציאלי*, 70, 150-138.

כהן, מ', ברנע ת'. (1993). פתרונות במגזר הפרטי למגבלות המגזר הציבורי: צמיחתו של שוק ביטוח הבריאות המסחרי בישראל. ירושלים: ג'וינט, מכון ברוקדייל.

כורזים-קורושי, י', לייבוביץ, שמיד, ה'. (2005). ההפרטה החלקית של שירותי האומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. *ביטחון סוציאלי*, 29, 77-56.

כץ, י'. (1997). *הפרטה בישראל ובעולם*. תל-אביב, פקר.

לה-גראנד, ג'. (1991). שווקים למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה. *ביטחון סוציאלי*, 37, 45-32.

לחמן, ר', וקינן נ'. (1991). אפקטיביות ארגונית של מעונות למפגרים בישראל. דו"ח מחקר מס' 23/91. תל-אביב: המכון למחקר עסקים בישראל, אוניברסיטת תל-אביב.

מורב, ל'. (2006). בית-הסוהר הפרטי יהיה פרויקט הדגל שלנו (ראיון עם אורי יוגב, בעבר הממונה על התקציבים באוצר). *ארץ אחרת*, 33.

פילק, ד'. (2000). הפרויקט הניאו-ליברלי ותהליכי הפרטה במערכת הבריאות. בתוך מ. מאוטנר. (עורך). *צדק חלוקתי בישראל*. תל-אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב, 388-375.

צ'רניחובסקי, ד'. (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, עמ' 6-9.

קופ, י'. (עורך) (2006). *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- קטן, י'. (1996). מעורבות ארגונים לא-ממשלתיים בשירותי הרווחה האישיים. בתוך י' קטן. (עורך). *שירותי הרווחה האישיים – מגמות ותמורות*. הוצאה משותפת. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, תל-אביב: הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 160-137.
- (2001). יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוח סיעוד – לקחים ראשונים. *ביטחון סוציאלי*, 60, 155-129.
- (2004). התמהיל הממשלתי-ציבורי, פרטי ומלכ"רי בשירותי הרווחה האישיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- (2005). הפרטת שירותי הרווחה בתל-אביב-יפו, מאפיינים מרכזיים. בתוך ד' נחמיאס וג' מנחם. (עורכים). *מחקרי תל-אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית*. תל-אביב, דיונון, 96-75.
- קטן, י', לבנשטיין א'. (1999). עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד – משמעויות ולקחים. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שטסמן, י'. (2001). חוק ביטוח סיעוד לאחר שנים-עשרה שנה – בעיות ופתרונות. *ביטחון סוציאלי*, 60, 30-8.
- שירום, א'. (1996). שירות רפואי פרטי בבתי-חולים ציבוריים: תמונת מצב והערכה. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- שמיד, ה'. (2001). הערכת השפעתו של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח, המספקים שירותי טיפול ביתי. *ביטחון סוציאלי*, 60, 112-90.
- שרון, ד'. (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, עמ' 13-11.
- Backman, E.V. & Smith S.R. (2000). *Healthy organizations, unhealthy communities, nonprofit management and leadership*, 10(4), 355-374.
- Balloch, S. & Connelley, N. (eds.). (1997). *Buying and selling social care*, London, National Institute for social work.
- Bartlett, W. Roberts J. & Le Grand, J. (1998). *A revolution in social policy: quasi-market reforms in the 1990*, Bristol: The Policy press.

- Cnaan, R.A. (1995). Purchasing of services contracting: A symbiosis of voluntary organizations, government and clients, *Journal of health and human services administration*, 18(1), 104-128.
- Dunleavy, p. (1986). Explaining the privatization boom: Public choice versus radical approaches. *Public Administration*. 64, 13-34.
- Glennester, H. & Le Grand J. (1994). The development of Quasi-Markets in welfare provision, London: London School of Economics.
- Higgins, J. (1997). Transparency and Trade-Offs in policy discourse: A case study of social service contracting. *Social policy Journal of New Zealand*, 9:1-14.
- Kettner, P.M. & Martin L.L. (1998). Accountability in purchase of service contracting. In Gibelman M., & Demone H. (Eds.). *The privatization of Human services: policy and practice, issues. vol. I*, 183-204, New York: Springer.
- Kramer, R. (1994). Voluntary Agencies and the contract culture: Dream or nightmare. *Social service review*, 68 (1) 33-60.
- . (2002). A Third Sector in the third millennium. *11(1)* 1-23.
- Marsland, D. (1996). *Welfare or Welfare State*. London: McMillan.
- McKay, R. (1998). A Coat of many colors: Welfare reform around the world. *Social policy Journal of New Zealand*, 11:1-126.
- Salamon, L.M. Anheier, H.K. & Associates. (1998). *The Emerging sector revisited: A summary*. Baltimore: The John Hopkins comparative nonprofit sector project.
- Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to non-governmental organizations, *Public Management review*, 5(3), 37-323.
- Taylor-Goobey, P. (1998). Markets and Motives: Implications for welfare: *Journal of social policy*, 28, 97-114.
- Wistow, G., Knapp M., Hardy B., Forder J., Kendall J. & Manning, R. (1996). *Social Care Markets Progress and Prospects*, Buckingham: Open University Press.