

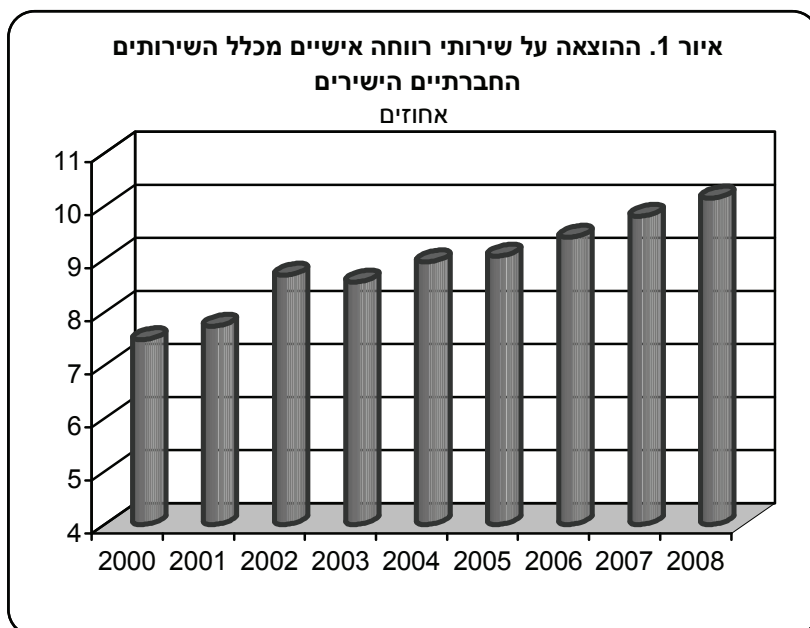
## שירותי הרווחה האישיים

שירותי הרווחה האישיים מעניקים סיוע למגוון רחב של קבוצות באוכלוסייה, המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה – ילדים, בני נוער וצעירים בסיכון, זקנים עירייתיים ומוגבלים, משפחות במצבי מצוקה ומשבר, ובכללן משפחות חד-הוריות ומשפחות עולים, אנשים עם פיגור, נכים, מכורים לאלכוהול ולסמים, ודרי רחוב. האחריות לפיתוח השירותים, לקביעת תוכנם, להגדרת הזכאים להם ולמימונם מתרכזת בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים והרשויות המקומיות (מחלקות הרווחה), אך האחריות להספקת רוב השירותים לאזרחים נתונה בידיהם של ארגונים לא-ממשלתיים (וולונטריים ועסקיים).

הפרק סוקר ובוחר את מצבם של שירותי הרווחה האישיים. בתחילה מוצגת סקירה תמציתית של התפתחות ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה האישיים והשינויים שחלו בה בשנים האחרונות ובהמשך נבחנות הסוגיות המרכזיות, המאפיינות ומעסיקות שירותים אלו. בחלק האחרון נידונה בהרחבה הסוגיה של העברת האחריות להספקת רבים משירותי הרווחה לארגונים לא-ממשלתיים, תהליך המכונה הפרטה חלקית ונבחנות השפעותיו השונות על מערכת שירותי הרווחה.

### 1. ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה האישיים

ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה האישיים, אחד המרכיבים הקטנים בכלל ההוצאה הממשלתית על השירותים החברתיים, הגדילה את חלקה בהוצאה על שירותים ישירים, במיוחד מאז 2001, לכדי כ-10 אחוזים ב-2008 (ראה איור 1). הגידול מתבטא גם בנתונים במונחים מוחלטים, המצביעים על עלייה מתמדת ומשמעותית, אשר חלה בתקופה זו בהוצאה הממשלתית על השירותים האישיים. לוח 1 מציג את השינויים שחלו בהוצאה הממשלתית על תחומים נבחרים בשירותי הרווחה האישיים בשני העשורים האחרונים.



**לוח 1. ההוצאה הממשלתית על שירותי רווחה נבחרים, 1990-2008**  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2007)

שירותים לאנשים עם פיגור	השירות לילד ונוער	השירות לנכים	שירותי תקון	השירות לזקן	עובדים במחלקות רווחה	שנה
387	475	161	94	206	217	1990
485	518	304	122	286	331	1995
635	656	343	208	283	360	2000
795	667	424	240	242	408	2005
969	778	520	345	262	394	2008

בכל תחומי השירותים המצוינים בלוח חלה בשני העשורים האחרונים עלייה משמעותית ברמת ההוצאה הממשלתית. הגידול בולט במיוחד בהוצאה על שירותי תקון לנוער ולצעירים (כמעט פי 4), בהוצאה על שירותים לאנשים עם פיגור (פי 2.5 לערך), לנכים (פי 3 לערך) ובהוצאה המיועדת לעובדים במחלקות הרווחה (פי 2 לערך). בהוצאה לשירות לילד

ונוער חלה עלייה פי 1.6 לערך, אך צפוי עוד גידול ניכר בשנים הקרובות בגין החלטת הממשלה להקצות תוספת תקציבית ניכרת, לצורך פיתוח שירותים קהילתיים לילדים.

ראוי לציין עם זאת, כי בחלק מתחומי ההוצאה, כמו בשירותי התקון, המיועדים לנוער (נערים ונערות) ולצעירים וצעירות, בסיס ההוצאה היה נמוך ביותר ועל כן למרות הגידול ההוצאה נמוכה ברמתה. לדוגמא, ההוצאה על שירותים קהילתיים לבני נוער ולצעירים, לנערות ולצעירות (המהווה חלק מההוצאה על שירותי תקון) עלתה מאז 1990 מכ-9 מיליון ש"ח בלבד לכדי 84 מיליון ב-2008. הוצאה זו עדיין נמוכה ברמתה לעומת הצרכים. לוח 2 מציג את התמונה הכוללת של ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים בשני העשורים האחרונים.

**לוח 2. ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה האישיים, 1985-2008**  
(מיליוני ש"ח, מחירי 2007)

שירותי הרווחה האישיים (ללא סיעוד)	שירותי הסיעוד	סך-כל השירותים	
1,921	640	2,561	1990
2,465	1,054	3,519	1995
2,954	1,881	4,835	2000
3,171	2,479	5,650	2005
3,758	3,053	6,811	2008

הגידול הניכר ברמת ההוצאה על שירותי הרווחה האישיים נובע במידה רבה מהגידול בהוצאה על שירותי הסיעוד (פי 4.8 בין 1990 ל-2007), אך גם ההוצאה המופנית לשירותי הרווחה האחרים גדלה באותן שנים (פי 2 מאז 1990). הגידול בהוצאות לשירותי הסיעוד משתקף בהגדלת חלקן בכלל ההוצאה, מכדי רבע ב-1990 לכדי כמעט מחצית ממנה בשנים האחרונות. אם נוסיף לנתח זה של ההוצאה גם את ההוצאה על שירותים לזקנים בתקציב משרד הרווחה (ההוצאה במסגרת "השירות לזקן"), הרי כמחצית מכלל ההוצאה הממשלתית על שירותי רווחה אישיים מנותבת לקשישים. מתעוררת השאלה, האם הגידול הזה במשאבים הממשלתיים לזקנים מדביק את הגידול בצורכי אוכלוסייה זו, והאם הוא מאפשר הרחבה של השירותים? שאלה זו נידונה בהמשך הפרק.

## 2. בעיות עיקריות בשירותי הרווחה האישיים

שירותי הרווחה האישיים הפועלים ברמה הממשלתית וברמת הרשויות המקומיות מאופיינים על-ידי כמה בעיות מרכזיות, שחלקן נובע מרמת ההוצאה הממשלתית והמקומית לנושא הרווחה וחלקן האחר – מאבחון דפוסי תפקודם בתחומים שונים:

• **היקף מוגבל של משאבים כספיים.** סקירת התפתחות ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה האישיים הצביעה אמנם על עלייה ברמת ההוצאה בשנים האחרונות, בכל תחומי השירותים ובמיוחד בשירותים לזקנים, לאנשים עם פיגור, לנכים, לשירותי התקון ולילדים, אך היא הדביקה בצורה חלקית בלבד את הגידול במספר הנזקקים לשירותים בקרב אוכלוסיות אלה. יתר על כן, אמנם ההקצאה הממשלתית מהווה נתח עיקרי בתקציב שירותי הרווחה האישיים, המסופקים ברובם המכריע על-ידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אך נתח נוסף, של רבע מכלל ההוצאות, אמור להיות ממומן על-ידי הרשויות המקומיות. הבעיה היא, שהמצוקה התקציבית, שפקדה מספר לא קטן של רשויות מקומיות, פגעה ביכולתן לממן את חלקן בשירותי הרווחה ועל כן תקציבי הרווחה של רשויות אלו קטנו וחלה פגיעה במספר העובדים במחלקות הרווחה ובתכניות המופעלות על-ידן.

• **כיסוי חלקי של צורכי האוכלוסיות.** אחת התוצאות העיקריות של הצמצום בהיקף המשאבים, העומד לרשות רבות ממחלקות הרווחה המקומיות, היא שהן מצליחות להגיע רק לחלק, לעיתים קטן, מהאוכלוסיות הנזקקות וגם בהגיען אל המשפחות או אל הפרטים, הזקוקים לסיוע, הן מסוגלות להעניק להם, במקרים רבים, רק שירותים חלקיים. בעיית הכיסוי החלקי נוגעת לכל האוכלוסיות אך היא בולטת במיוחד בקרב ילדים, בני נוער וצעירים. עם זאת, יש לצפות, שבעקבות הפעלת התכניות לילדים בסיכון, במסגרת יישום המלצות דו"ח ועדת שמיד, יפחת בשנים הקרובות מספר הילדים בסיכון שאינם זוכים לטיפול בשירותי הרווחה.

• **עומס רב.** מתוקף תפקידם ואחריותם, שירותי הרווחה האישיים עוסקים במגוון רחב של צרכים ובעיות של אוכלוסיות שונות, שחלקם מחייב מענה מיידי. באמצע 2008 קיימו מחלקות הרווחה קשר, ברמות שונות של אינטנסיביות, עם כ-480,000 משפחות ובהן כ-1,243,000

נפשות. היקף כזה של אוכלוסיות מטופלות, בעלות צרכים מסוגים שונים, מטיל על מחלקות הרווחה עומס עבודה רב, שאינו תואם את המשאבים הכספיים והאנושיים המוגבלים העומדים לרשותן. במחלקות הרווחה היו ב-2008 כ-4,700 תקנים של עובדים (רובם עובדים סוציאליים), שמשרד הרווחה השתתף במימון העסקתם וכ-700 תקנים נוספים, בחלק מהיישובים, שמומנו על-ידי הרשויות עצמן (מדובר בעיקר ברשויות חזקות מבחינה כלכלית). לפי הערכת משרד הרווחה חסרים כיום כ-1,000 תקנים נוספים של עובדים סוציאליים (תוספת של 170 תקנים הושגה כתוצאה מהעיצומים של העובדים הסוציאליים ב-2008). כתוצאה מהמחסור בעובדים והעומס הרב המוטל עליהם, חלק ניכר מפעילות מחלקות הרווחה מתרכז ביישום חוקים ובכיווי שריפות. מצב זה מקשה על מעורבותן במניעה, באיתור אוכלוסיות נזקקות, שאינן מגיעות למחלקות, ועל הטיפול בבעיות ובצרכים שונים באופן יסודי ושיטתי. העומס הרב גם מקשה על קביעת סדר עדיפויות ברור בהקצאת המשאבים המקצועיים והכספיים לצרכים השונים.

• **תשתית חוקית חלקית "בלתי אחידה"**. מבחינת העיגון החוקי קיימים שלושה סוגים של שירותי רווחה: שירותים החסרים תשתית חוקית; שירותים המעוגנים בתשתית של חוקים הגנתיים, שנועדו להגן על שלומם ורווחתם של אוכלוסיות בסיכון, כמו ילדים, בני נוער וזקנים, אך אינם מפרטים את השירותים הספציפיים שיש לספק; וחוקים מעניקים, המפרטים את סל השירותים שיש להעניקו לזכאים. החוק המעניק העיקרי הוא חוק ביטוח סיעוד, מתוקפו ניתנים שירותי סיעוד לזקנים מוגבלים החיים בקהילה. בשנה האחרונה פעל צוות, במסגרת משרד הרווחה, ששקד על הכנת הצעת חוק, המעגנת בתשתית חוקית הענקת שירותים לאוכלוסיות נוספות, כמו משפחות וילדים אך הצעה זו טרם הועברה לאישור הממשלה והכנסת.

• **התמודדות חלקית עם בעיית העוני**. מחלקות הרווחה מספקות שירותים שונים למשפחות ולפרטים החיים בעוני, אך מרביתן לא פיתחו תכניות ספציפיות, המיועדות לסייע למשפחות אלו להיחלץ ממצבן, כמו תכניות לסייע בהשתלבות בעבודה וברכישת השכלה.

• **אי-שוויון בין יישובים בהיקף וברמת השירותים**. אי-השוויון מתבטא בהיקף המשאבים האנושיים והכספיים, העומד לרשות השירותים המקומיים; ובמגוון, ברמה ובאיכות של השירותים המסופקים

לאוכלוסייה. אי-השוויון משתקף בכמה מודדים, כמו יחס בין מספר העובדים במחלקות הרווחה למספר המטופלים, ההוצאה הממוצעת לרווחה לנפש מטופלת ולמשפחה מטופלת, מספר התכניות המיושמות והיקפן, ושיעור הנזקקים שצורכיהם זוכים למענה כלשהו.

כתוצאה מקיומו של אי-השוויון, השירותים הניתנים לאזרחים הם, במקרים רבים, פונקציה של מקום מגוריהם יותר מאשר מענה על צורכיהם. אי-השוויון נובע מהבדלים בין יישובים בהיקף המשאבים המופנה לשירותי הרווחה, הן על-ידי הממשלה והן על-ידי הרשויות המקומיות; ממידת ההיערכות והיזמות המקומית בתחום הרווחה; ממידת התמיכה של המנהיגות המקומית בשירותי הרווחה; ומרמת המעורבות ביישוב של קרנות ושל ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים. אי-השוויון בולט במיוחד בהשוואה בין היישובים הערביים והיהודיים, אך הוא קיים גם בין יישובים השייכים לשני המגזרים. היישובים המקופחים ביותר מבחינת היקף המשאבים העומד לרשותם, ועל כן גם מבחינת היקף ורמת השירותים שהם מספקים לתושביהם, הם היישובים המשתייכים לאשכולות הנמוכים מבחינה כלכלית-חברתית בדירוג היישובים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שרובם ערביים.

• **הפרטת ההספקה של שירותים.** מרבית שירותי הרווחה המוסדיים והקהילתיים מסופקים כיום על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. כתוצאה מכך חל שינוי במשימות של מחלקות הרווחה המקומיות ובתפקיד של חלק מעובדיהן והן הפכו מגורם העוסק בעיקר בתכנון ובהספקת שירותים, לגורם העוסק גם בתפקידים בעלי אופי ניהולי-פיקוחי, כנובע ממערכת היחסים בין המחלקה לארגונים העוסקים בהספקת השירותים. גם הקשר הישיר בין מחלקות הרווחה לבין רבים מלקוחותיהן הצטמצם, כאשר הטיפול והסיוע הישיר הועברו מידיהן לידי ארגונים לא-ממשלתיים. מגמת ההפרטה הביאה לריבוי במספרם של הארגונים הלא-ממשלתיים, הפועלים בזירת שירותי הרווחה.

הארגונים השונים פועלים בזירת שירותי הרווחה שנים רבות וחלקם, בעיקר ארגונים וולונטריים, אף מילא תפקיד חלוצי בפיתוח שירותים חדשים לאוכלוסיות מיוחדות, כמו נכים, ילדים, בני נוער, אנשים עם פיגור ונשים מוכות. היקף פעולתם התרחב בשנים האחרונות, כאמור כתוצאה מיישום מדיניות ההפרטה החלקית, שהעבירה לידיהם את האחריות להספקת שירותים ממלכתיים ומקומיים רבים. ריבוי הארגונים אמור להגדיל את היצע השירותים ולאפשר לצרכנים בחירה,

אך במקביל הוא מצמצם את התפקידים ואת תחומי האחריות של המדינה והרשויות המקומיות, מקשה על ניטור ובקרה של פעילות הארגונים ויוצר זירת שירותים מורכבת, המאופיינת בכפילויות, בתחרות ובחוסר תיאום.

• **השתתפות מוגבלת של הצרכנים.** צרכני השירותים משתתפים במידה מינימלית בלבד בעיצוב המדיניות, הפעילות ודפוסי התפקוד של שירותי הרווחה האישיים.

• **אי-בהירות בחלוקת העבודה והסמכויות בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובין מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות.** רוב התקציב לשירותי הרווחה המקומיים ממומן על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הקובע באמצעות תקנות והוראות שונות את דפוסי הפעילות של השירותים. עם זאת, הרשויות המקומיות אחראיות על מימון חלק מהשירותים ועל הספקתם באופן ישיר או באמצעות ארגונים שונים. אי-הבהירות הנוצרת במצב זה משתקפת בדרכים שונות ביישובים שונים. חלק מהיישובים, בעיקר יישובים חזקים מבחינה כלכלית וחברתית, מממן נתח גדול יותר מתקציבי הרווחה, לעיתים אף למעלה ממחצית, ומגלה מידה רבה של אוטונומיה בגיוס עצמי של משאבים ובפיתוח עצמאי של שירותים. יישובים אחרים, בעיקר אלו החלשים מבחינה כלכלית וחברתית, מתקשים לממן את חלקם בתקציב ותלויים לכן, במידה רבה יותר, במימון הממשלתי.

עד כה לא גובשה מדיניות ברורה, המתווה את היחסים בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובין הרשויות המקומיות, ותורמת ליצירת שילובים הולמים ביניהם, המותאמים ליישובים, בעלי מאפיינים חברתיים וכלכליים נבדלים. על שילובים אלה להביא להלימה בין הכוונה ממשלתית, המסייעת לפיתוח שירותים ולהספקה שוויונית ואיכותית שלהם, לבין החתירה לטיפוח ולמיצוי הקהילתיות, לעידוד היזמות המקומית ולגיוס עצמי של משאבים.

שירותי הרווחה האישיים, המספקים שירותים חיוניים לאוכלוסיות המהוות את החוליות החלשות ביותר בחברה הישראלית ממלאים אפוא את תפקידם בצורה חלקית. מצב זה משתקף הן בקיום קשר ובמתן סיוע לחלק מהאוכלוסיות הנזקקות בלבד והן במתן מענה חלקי לצורכיהן של אוכלוסיות אלו. ראוי להדגיש, כי שירותי הרווחה, ברמה הממשלתית והמקומית ועובדיהם הם בעלי יכולת רבה, המשתקפת במגוון רחב של

תכניות מוצלחות, שפותחו במהלך השנים והוכיחו את יכולתן לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות השונות. מדובר בתכניות לזקנים, לילדים ובני נוער, למשפחות חד-הוריות, לנכים ולאנשים עם פיגור, אך בשל המחסור במשאבים רבות מתכניות אלו מיושמות בחלק מן היישובים בלבד ומקיפות רק מקצת מהאוכלוסיות הנזקקות. התייחסות המדינה לשירותי הרווחה חייבת על כן לעבור מהפך, שיתבטא בגידול משמעותי של ההקצאה הכספית המיועדת למימנם.

### 3. הפרטת שירותי הרווחה

בשנים האחרונות, מתרחש, כאמור, בשירותי הרווחה האישיים בישראל, תהליך מקיף ומואץ של הפרטה חלקית, המשנה את דפוסי פעולתם. תהליך ההפרטה משתקף היטב בשתי תופעות מרכזיות: האחת, חלק ניכר משירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים, שהמשלה והרשויות המקומיות חייבות מתוקף חוקים שונים או מעוניינות לספק לאוכלוסיות נזקקות, ממומנים על-ידן אך מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. והשנייה, הנתח העיקרי של ההוצאה הממשלתית המיועד לשירותי הרווחה האישיים, מועבר כיום לארגונים הלא-ממשלתיים, המספקים את השירותים.

הדיון בסעיף זה מוקדש לבחינת תהליך ההפרטה, הפוקד את שירותי הרווחה האישיים ולהערכת השלכותיו על תפקודם. הסקירה מתמקדת במהות ההפרטה בתחומים שונים של השירותים, בתיאור ובניתוח מרכיביה העיקריים, בסקירת ממדיה, בהערכה ראשונית של תוצאות יישום מדיניות זו, ובהצגת לקחים שונים הנוגעים ליישומה.

#### א. משמעות רעיון ההפרטה של שירותי הרווחה בישראל

במרבית מדינות הרווחה וישראל בתוכן ניתן להבחין בשלושה דפוסים עיקריים של הקצאת שירותי רווחה לאוכלוסיות הנזקקות: הדפוס הראשון כולל שירותים ממלכתיים ועירוניים, המסופקים באופן בלעדי על-ידי גורמי המגזר הציבורי – משרדי ממשלה או רשויות מקומיות. גופים אלה קובעים את השירותים שיינתנו לאזרחים, מממנים אותם, מחליטים מי זכאי לקבלם (על סמך חוק, תקנות או החלטות מקצועיות) ומה התנאים להספקתם, ומפקחים על תהליך הספקת השירותים.



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

הדפוס השלישי כולל שירותים אותם מספקים ארגונים לא-ממשלתיים ללא מעורבות או במעורבות חלקית ביותר של גופים ממשלתיים ועירוניים. מדובר בשירותים זהים לשירותים הממלכתיים והעירוניים ובשירותים שאינם מסופקים באורח ישיר או עקיף על-ידי גופים אלו.

הדיון יתמקד בעיקר בדפוס השני, בהפרטת הספקת השירותים, המכונה להלן הפרטה חלקית. בדפוס זה ההתקשרות בין הממשלה או הרשות המקומית ובין הארגונים הלא-ממשלתיים, המספקים את השירותים, היא בדרך-כלל על בסיס חוזה הדדי, הקובע את החובות והזכויות של שני הצדדים, כמו כמות ואיכות השירותים אותם יש לספק, עלותם והכשרת העובדים המספקים אותם. להלן תיאור של חלוקת עבודה אופיינית, המקובלת במודל ההפרטה החלקית בישראל, בין הממשלה והרשויות המקומיות ובין הארגונים הלא-ממשלתיים, שהם ספקי השירותים.

### לוח 3. חלוקת עבודה בין הממשלה ובין ארגונים לא-ממשלתיים במודל ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה

קביעת סל השירותים	הגוף הממשלתי או הרשות המקומית
קביעת הזכאות לקבלת השירותים	הגוף הממשלתי או הרשות המקומית
מימון השירותים	הגוף הממשלתי, הרשות המקומית ולעיתים גם השתתפות חלקית של הצרכנים
ייצור והספקת השירותים	ארגון לא-ממשלתי
בקרה על ההספקה	גוף ממשלתי או הרשות המקומית (לעיתים גם האחראיות לבקרה מועברת לארגון לא-ממשלתי)

שתי צורות נוספות של הפרטה חלקית של שירותי רווחה התפתחו והתרחבו בשנים האחרונות בישראל ובארצות מערביות אחרות. ראשית, יצירת שותפויות בין רשויות מקומיות וארגונים לא-ממשלתיים, במטרה להרחיב שירותים קיימים ו/או לפתח שירותים חדשים. מימון השירות הוא משותף אך לא בהכרח שווה; השירות מסופק בדרך-כלל על-ידי הארגון הלא-ממשלתי וועדת היגוי משותפת מנחה את הספקתו. ושנית, העסקת העובדים במשרדי ממשלה, כמו משרד הרווחה, ובמחלקות הרווחה, באמצעות ארגונים חיצוניים. במחלקות רווחה לא מעטות בישראל ניתן למצוא עובדים בעלי כישורים זהים, הממלאים תפקידים דומים, אך חלקם מועסק על-ידי המחלקות וחלקם על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

### **ב. חלקם של הארגונים הלא-ממשלתיים בהספקת השירותים**

האחריות להספקת שירותי הרווחה האישיים מופקדת בעיקר בידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אך מקורם של רוב המשאבים הכספיים למימון שירותים אלו הוא ממשלתי. השירותים מאורגנים לפי אוכלוסיות שונות – זקנים, ילדים, בני נוער וצעירים, אנשים בפיגור, נכים, משפחות ובכללן משפחות חד-הוריות, מכורים לסמים ולא לכוהול, אסירים משוחררים, משפחות אסירים, עולים חדשים ודרי רחוב. ממדי הפרטת ההספקה בתחומי שירותי אלה יתוארו להלן.

#### **1) שירותים לזקנים**

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

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ממשיכות למלא בתחום השירותים לזקנים מספר תפקידים: הכוונת פעילות הוועדות המקומיות לחוק סיעוד, הקובעות את סל השירותים לזכאים; ליווי פעילות הארגונים, המספקים את שירותי הסיעוד; הענקת הגנה לזקנים מפני

התעמרות; ייעוץ אישי לזקנים בנושאים שונים; מתן סיוע קונקרטי בתחומים שונים, כמו חימום הבית והסעות לטיפולים רפואיים; ייזום תכניות ושירותים, המסופקים ברובם על-ידי ארגונים אחרים וליווי מקצועי שלהם וייעוץ וסיוע בהשמת זקנים במוסדות.

### **(2) שירותים לילדים**

בכל הרשויות, למעט תל-אביב, השירותים הפנימייתיים לילדים מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. הארגונים הלא-ממשלתיים אף מספקים את הנתח העיקרי של השירותים הקהילתיים לילדים, הכוללים: מועדוניות, צהרונים, משפחתונים, מעונות יום, מרכזי חירום לילדים בסיכון, מרכזי קשר הורים-ילדים, פנימיות יום וקייטנות. מחלקות הרווחה ממשיכות למלא בעיקר את התפקידים הבאים: פעילות פקדי סעד, האחראים מתוקף החוק להבטיח הגנה לילדים הנתונים במצבי סיכון על-ידי הפעלת התערבויות שונות, כמו הוצאת הילדים מהבית באופן קבוע או זמני; ייזום תכניות קהילתיות שונות, המיועדות לילדים ולהורים (רבות מהן מבוצעות על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים); טיפול פרטני וקבוצתי בילדים והוריהם, הדרכה לארגונים המספקים שירותים קהילתיים לילדים והכנת תסקירים לבתי משפט.

### **(3) שירותים לאנשים בפיגור**

מרבית השירותים המוסדיים (מעונות) לאנשים בפיגור (לכ-70 אחוז מהם) מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים וכך גם מרבית השירותים הקהילתיים – הוסטלים ודירות בקהילה, מפעלים מוגנים, מועדונים חברתיים, מעונות יום לילדים, שירותי אבחון, נופשוניים למשפחות, חונכות אישית וחלק מהמע"שים (מרכזי עבודה שיקומיים לאנשים בפיגור).

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

**(4) שירותים לנכים**

גם מרבית השירותים המוסדיים (הפנימיות) והקהילתיים לנכים מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים, ובהם נכללות מסגרות הדיור בקהילה (הוסטלים), מועדונים חברתיים, מרכזי תעסוקה, עזרה ביתית ומפעלים מוגנים.

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ממשיכות להעניק ייעוץ וטיפול פרטני לנכים ולבני משפחותיהם, וייעוץ לארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את השירותים הקהילתיים.

**(5) שירותים למשפחות (כולל חד-הוריות) וילדיהן**

השירותים למשפחות, הממוקמים בקהילה, מסופקים בחלקם הגדול על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. הארגונים אחראיים על המקלטים ועל דירות המעבר לנשים מוכות וילדיהן, הפועלים במספר יישובים. במקצת היישובים פועלים שירותים נוספים, כמו מרכזים לטיפול באלומות 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.

מחלקות הרווחה מתרכזות בשירותי ייעוץ וטיפול, בייזום תכניות ובייעוץ והדרכה לעובדי הארגונים המספקים את השירותים.

**(6) שירותים לנערים ונערות ולצעירים וצעירות**

גם בתחום זה קיימת מעורבות רבה של ארגונים לא-ממשלתיים, המפעילים ברבות מהרשויות המקומיות שירותים שונים, כמו מועדונים חברתיים-טיפוליים לנערים ולנערות. במקצת מן היישובים הם מספקים גם שירותים נוספים, כמו מקלטים ודירות מעבר לנערים ולנערות חסרי בית; מרכזים לצעירים; נידות המציעות 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 אף פועל מרכז לנוער הומו-לסבי).

מחלקות הרווחה או אגפי החינוך ברשויות המקומיות מספקים לנערים ולנערות את השירותים הבאים: ייעוץ וטיפול פרטני וקבוצתי; קישור ותיווך בין בני הנוער ושירותים אחרים; ייזום ויישום תכניות שונות, כמו תכניות הכשרה תעסוקתית והכנה לגיוס לצה"ל (חלק

מתכניות אלה מבוצע על-ידי ארגונים אחרים; וייעוץ והדרכה לארגונים אחרים המספקים שירותים לאוכלוסייה זו.

הארגונים הלא-ממשלתיים ממלאים תפקיד מרכזי גם בהספקת שירותים לאוכלוסיות נוספות, כמו צעירים מכורים לסמים ולטיפה המרה, אסירים משוחררים ודרי רחוב.

את מכלול שירותי הרווחה שתוארו לעיל, המסופק על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים ואת זיקתם לממשלה ולרשויות המקומיות ניתן לחלק לחמישה סוגים עיקריים:

(1) שירותים שפותחו וסופקו על-ידי המדינה ו/או הרשויות המקומיות, אך האחריות להספקתם הועברה לארגונים לא-ממשלתיים (כמו מעונות ממשלתיים לאנשים עם פיגור ומעונות של רשות חסות נוער).

(2) שירותים שפותחו ביוזמה של הממשלה ו/או הרשויות המקומיות אך הספקתם הופקדה מראש בידי ארגונים לא-ממשלתיים (כמו שירותי הסיוע לזקנים במסגרת חוק סיעוד).

(3) שירותים שפותחו וסופקו על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים אך המדינה קיבלה על עצמה, בשלב מסוים, את האחריות למימון חלקי שלהם ולקביעת הסטנדרטים לפעילותם (כמו מעונות לילדים, מקלטים לנשים מוכות ובתי אבות).

(4) שירותים שפותחו וסופקו על-ידי עמותות, שהוקמו ביוזמת הממשלה ו/או הרשויות המקומיות וממומנים על-ידם, באורח מלא או חלקי (כמו מרכזי היום לזקנים, שהוקמו על-ידי עמותות מקומיות למען הזקן).

(5) שירותים שפותחו וסופקו במשותף על-ידי גורמים ממשלתיים ולא-ממשלתיים ונהנים מתמיכה חלקית של הממשלה והרשויות המקומיות (כמו מרכזים לצעירים).

ההיקף הרחב של שירותי הרווחה האישיים בישראל, המסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים, מדגים באופן מובהק ולא שגרתי יישום של מדיניות חברתית בעלת השפעה משמעותית ביותר על המבנה והתפקוד של מערכת שירותי הרווחה. להלן כמה מן ההשפעות הבולטות ביותר:

ראשית, רבים מהפרטים ומהמשפחות, הנזקקים לשירותי רווחה, מקבלים אותם מארגונים לא-ממשלתיים.

שנית, מרבית ההוצאה הממשלתית על שירותי הרווחה מנותבת לארגונים לא-ממשלתיים.

שלישית, חל שינוי מהותי בתפקידן של מחלקות הרווחה ושל רבים מעובדיהן, המתרכזים במילוי תפקיד שאופיו ניהולי, כמו: ניהול משא ומתן עם ארגונים אחרים, מעקב ובקרה על פעילותם וכתובת דו"חות. רביעית, מאות ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים נכנסו למערכת שירותי הרווחה. הם עוסקים בהספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים ושירותים נוספים. תהליך זה הופך את מערכת שירותי הרווחה לזירה רווית ארגונים.

ולבסוף, הארגונים הוולונטריים, העוסקים בהספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, פועלים למעשה כזרוע ביצוע של הממשלה והרשויות המקומיות. תפקיד זה משנה את צביון הפעילות המקובל של רבים מארגונים אלה, לפיו הם אמורים לעסוק בפיתוח שירותים חדשים, המספקים מענים לצרכים לא-מכוסים ובפעילות של ייצוג האינטרסים של האוכלוסייה בפני הרשויות. במקביל נכנסו ארגונים עסקיים בעלי אוריינטציה עסקית לזירת שירותי הרווחה, כספקי שירותים ממלכתיים ועירוניים. מעורבותם של ארגונים אלו עשויה לשנות את הערכים והנורמות המנחים את פעילותם.

### ג. יישום מדיניות ההפרטה החלקית – לקחים ראשוניים

המעורבות המקיפה של ארגונים לא-ממשלתיים, בהספקת קשת רחבה של שירותי רווחה, ובמיוחד העברת האחריות להספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים לארגונים אלה, עוררה מחלוקת חריפה ביותר בין המצדדים בתהליך זה, הרואים בו מתכון לשיפור ולגיוון השירותים לאזרחים, לבין מתנגדיו, המצביעים על הסיכונים הרבים הכרוכים בו. בחינת טיעוני המחייבים והמתנגדים מעלה שורה של שאלות וסוגיות, שצריכות לשמש בסיס להערכת תוצאותיה של מדיניות זו.

• **איכות השירותים.** שאלת המפתח היא, האם הפרטת ההספקה תורמת לשיפור באיכות השירותים המסופקים לאזרחים, מביאה לירידה באיכותם או איננה יוצרת כל שינוי.

• **מעמדן ותפקידיהן של הממשלה והרשויות המקומיות בזירת שירותי הרווחה.** כיצד משפיעה ההפרטה על יכולתן של הממשלה והרשויות המקומיות לכוון ולנווט את הספקת השירותים לאוכלוסייה באמצעות הארגונים הלא-ממשלתיים, ובדרך זו ליישם את מדיניותן ומטרותיהן בתחום הרווחה? האם ההפרטה החלקית מובילה להפרטה מלאה

ומשקפת את שקיעתה של מדינת הרווחה והתפתחותה של "מדינה חלולה" וחסרת השפעה, או שמא היא מותירה בידי המדינה יכולת ממשית להטביע את חותמה על תפקוד שירותי הרווחה?

• **תפקוד הממשלה והרשויות המקומיות כספקי שירותים.** האם קיומם של ארגונים לא-ממשלתיים, המספקים שירותים מקבילים לאלו המסופקים גם על-ידי הממשלה או הרשויות המקומיות (כמו מעונות ומרכזי עבודה שיקומיים לאנשים בפיגור), מספק תמריץ לשיפור תפקוד הממשלה והרשויות כספקי שירותים?

• **רצונם ויכולתם של הארגונים הלא-ממשלתיים לספק מגוון רחב של שירותים ממלכתיים ועירוניים ולהתמיד בכך.** מדיניות הפרטת ההספקה מבוססת על ההנחה של הממשלה, שהארגונים הלא-ממשלתיים יהיו מסוגלים ליטול על עצמם את המשימה של הספקת מגוון רחב של שירותים ממלכתיים ועירוניים למספר גדול של צרכנים. האם ארגונים אלו הרימו את הכפפה ונטלו על עצמם משימה זו? ואם כן, האם הם מתמידים במילוי המשימה לאורך זמן או פורשים ממנה?

• **הספקת שירותים לאוכלוסיות חלשות וליישובים בפריפריה.** האם העברת האחריות להספקת שירותים לארגונים, שלחלקם מניעים רווחיים, מביאה לאי-שוויון, המתבטא בהעדפת הקצאת שירותים לאוכלוסיות חזקות ולהימנעות מהספקתם לאוכלוסיות חלשות וליישובים בפריפריה?

• **שכר ותנאי עבודה.** כיצד משפיעה ההפרטה החלקית על רמת השכר ועל תנאי העבודה של העובדים, הן בארגונים הממשלתיים והן בארגונים הלא-ממשלתיים? האם היא אכן מביאה לפגיעה משמעותית בהם?

• **איכות העובדים בארגונים.** האם עובדי הארגונים הלא-ממשלתיים, העוסקים בהספקת השירותים, מאופיינים באותה רמה, איכות ומחויבות מקצועית כמו העובדים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות?

• **מעמדם ותפקידיהם של העובדים המקצועיים בממשלה וברשויות המקומיות.** כיצד משפיעה ההפרטה על תפקידי העובדים המקצועיים (בעיקר עובדים סוציאליים) במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות ועל יכולתם לממש את ערכיהם וציפיותיהם המקצועיים? האם אכן מצטמצמת משמעותית עבודתם המקצועית לכדי התרכזות רבים מהם במשימות מנהליות?

- **בקרה ממשלתית וציבורית.** אחד הרכיבים הבסיסיים של מדיניות ההפרטה הוא קיום מערך בקרה ממשלתי-ציבורי יעיל, הבוחן את איכות פעילותם של ספקי השירותים. האם בקרה זו אכן קיימת? האם היא ממלאת את ייעודה?
- **השפעה על ארגונים וולונטריים.** כיצד משפיעה המעורבות בהספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים על זיקתם של הארגונים הוולונטריים לעקרונות היסוד שלהם, כמו מחויבות חברתית, ניהול דמוקרטי, אי-תלות ברשויות הממשלתיות והיותם חלק מן החברה האזרחית?
- **השפעה על ארגונים עסקיים.** כיצד משפיעה המעורבות בהספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים על הארגונים העסקיים?
- **תחרות בין ארגונים.** האם אכן מתקיימת תחרות אמיתית והוגנת בין הארגונים המספקים את השירותים והאם הצרכנים מפקים תועלת מתחרות זו?
- **אפשרויות הבחירה של הצרכנים.** האם ההפרטה אכן מאפשרת לצרכנים לבחור את ספקי השירותים ולעזוב את אלו שאינם עונים במידה הולמת על צורכיהם?
- **עלות השירותים.** האם הספקת השירותים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים מביאה להשגת התוצאות הצפויות בעלות נמוכה יותר מהספקתם על-ידי ארגונים ממשלתיים ועירוניים? ואם כן, כיצד מושגת עלות מופחתת זו?
- **תוספת משאבים.** האם הארגונים הלא-ממשלתיים משקיעים בהספקת השירותים הממשלתיים והעירוניים משאבים נוספים לאלו אותם הם מקבלים מהממשלה ו/או מהרשויות המקומיות?
- **שימוש ברווחים ובעודפים.** האם המעורבות של הארגונים הלא-ממשלתיים בהספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים היא רווחית? ואם כן, כיצד מושקעים הרווחים (במקרה של ארגונים עסקיים) או העודפים (במקרה של ארגונים וולונטריים)? האם הם מנותבים, ולו באורח חלקי, לפיתוח ולשיפור השירותים או ליעדים אחרים?
- **יזמות וחדשנות.** האם הארגונים הלא-ממשלתיים יוזמים תוספות וחדושים בהספקת השירותים הממשלתיים והעירוניים מעבר להתחייבויותיהם במסגרת החוזים עם הממשלה והרשויות המקומיות?



• **ריבוי ארגונים.** ההפרטה מביאה לריבוי במספר הארגונים המעורבים בזירת שירותי הרווחה. כיצד משפיעה תופעה זו על השחקנים השונים המעורבים בזירה זו ובכללם צרכני השירותים, משרדי הממשלה והארגונים הוולונטריים והעסקיים?

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

תחום השירות, שזכה לכיסוי המחקרי הרחב ביותר, הוא שירותי הסייעוד, הניתנים לזקנים מוגבלים במסגרת חוק הסייעוד. עוד נחקרו המעונות לאנשים עם פיגור ושירותי אומנה לילדים. נושאים נוספים שנבחנו במחקרים הם: מערך הפיקוח, שמשדד הרווחה מפעיל על ארגונים לא-ממשלתיים, המספקים שירותי רווחה במימונו ובמימון הרשויות המקומיות; השפעת ההפרטה על ארגונים וולונטריים המעורבים בהספקת שירותים; מידת קיומם של הבדלים באיכות השירותים ובמאפיינים ארגוניים בין ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים; תנאי העבודה של עובדים סוציאליים, המועסקים בארגונים לא-ממשלתיים לשירותי רווחה.

להלן תוצג התמונה, העולה מממצאי המחקרים שנערכו בנושא ההפרטה ומטילים אור על כמה מהסוגיות המרכזיות שצוינו לעיל, הקשורות ליישום מדיניות ההפרטה ותוצאותיה:

• **מעמדן ותפקידן של הממשלה והרשויות המקומיות.** אחד ממרכיביה המרכזיים של מדיניות ההפרטה החלקית היא שמירת מעמדן של הממשלה והרשויות המקומיות, כגורמים הממשיכים לעצב את מדיניות הרווחה ולנווט את הפעילות של הארגונים אליהם הועברה האחריות להספקת השירותים. כלומר, הגורמים הממשלתיים והמקומיים אמורים להמשיך ולתפקד כ"שחקן מרכזי וקובע" בזירת שירותי הרווחה. כמה מחקרים ועדויות נוספות מצביעים על כך, שהממשלה והרשויות קובעות

אמנם את השירותים המסופקים לאוכלוסיות שונות ואת אלו הזכאים לקבלם, אך הפיקוח אותו הן מפעילות על רבים מספקי השירותים הוא חלקי ובמקרים לא מעטים – בלתי יעיל. חולשת הפיקוח נובעת מצד אחד, מריבוי הארגונים הפועלים בזירת השירותים, ומצד שני, מהמספר המצומצם של העובדים העוסקים במלאכת הפיקוח והנטל הרב המוטל עליהם (ראוי לציין, כי לאחרונה דווח על תוספת תקציב שתאפשר העסקת מספר גדול יותר של מפקחים במסגרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים). יתר על כן, היכולת של הממשלה והרשויות המקומיות למלא תפקיד של "שחקן ראשי", המנווט את פעילות מערכת השירותים נפגעה, מכיוון שהארגונים הלא-ממשלתיים שולטים למעשה בהספקת רבים מהשירותים וצוברים ידע וניסיון, שאינם עומדים במקרים רבים לרשות הגורמים הממשלתיים והעירוניים. אמנם הארגונים הלא-ממשלתיים תלויים במימון הממשלתי אך הממשלה והרשויות תלויות בהם, שכן בלעדיהם לא ניתן לספק את השירותים. בחלק מתחומי השירות ארגונים אלו חדלו למלא תפקיד של "שחקן משני", הפועל על פי הנחיות "השחקן הראשי", אלא החלו בניסיונות, שחלקם אף הוכתרו בהצלחה, להגביל את יכולתה של הממשלה לעצב מדיניות וליישמה. כך הוכח, למשל, בהצלחת החברות, המספקות שירותי סיעוד לזקנים, לעכב במשך זמן רב פרסומו של מכרז חדש להספקת שירותים. בתחומים אחרים, כמו בשירותי האומנה לילדים, הממשלה ממשיכה למלא תפקיד של "שחקן מרכזי", המכוון במידה לא מעטה של הצלחה את פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים המטפלים במשפחות האומנה.

• **מחויבות המדינה לרווחת אזרחיה.** ההפרטה החלקית החלישה אמנם את יכולתן של המדינה והרשויות המקומיות לעצב את צביונם של שירותי רווחה. עם זאת, הטענה, שהפרטת ההספקה היא צעד ראשון בדרך להפרטה מלאה ולנסיגה מוחלטת, של הממשלה והרשויות המקומיות, מאחריותן להבטיח שירותי רווחה לאוכלוסיות הנזקקות להן, אינה זוכה לתמיכה, שכן באף לא אחד מתחומי השירות שהופרטו באופן חלקי, חלה הפרטה מלאה.

• **מידת הנכונות של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים.** הארגונים הלא-ממשלתיים נענו לאתגר, שהציבו בפניהם הממשלה והרשויות המקומיות, ונטלו על עצמם את תפקיד

הספק של שירותי רווחה. רק במקרים בודדים נתקלו משרד הרווחה ו/או הרשויות המקומיות בקשיים "לגייס" ספקי שירותים. יתר על כן, מדיניות ההפרטה עודדה הקמה של ארגונים חדשים רבים, שנכנסו לזירת השירותים החברתיים. עשרות הארגונים החדשים שהוקמו בתחום שירותי הסיעוד לזקנים הינם עדות מובהקת לכך.

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

• **שוויוניות טריטוריאלית.** לא התממש החשש, שהפקדת האחריות להספקת שירותים, בידי ארגונים לא-ממשלתיים, תפגע בזכותן של אוכלוסיות חלשות ו/או המתגוררות בפריפריה וביישובים חלשים, מבחינה כלכלית וחברתית, לקבל שירותים הולמים. יישום חוק הסיעוד, למשל, מצביע דווקא על כך, שהפרטת הספקת שירותי הסיעוד יצרה תחרות בין הארגונים על "לכידת" צרכנים והביאה למיצוי מרבי של הזכאים לשירות זה במרבית היישובים במרכז הארץ ובפריפריה.

• **איכות השירותים.** מרבית המחקרים שבחנו סוגיה זו מצביעים על איכותם הטובה של השירותים המסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים, וכי הם אינם נופלים מאלו המסופקים על-ידי ארגונים ממשלתיים ועירוניים. מדובר בשירותים, כמו מעונות לאנשים עם פיגור, המסופקים במקביל על-ידי גורמים ממשלתיים ולא-ממשלתיים. חלק מהמחקרים אף מצביע על שביעות רצון גבוהה של צרכנים מהשירותים הניתנים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. עם זאת, כמה דיווחים בעיתונות מצביעים על איכות נמוכה של שירותים, המסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

• **בחירת הצרכנים.** סוגיה זו נבדקה במחקרים מעטים, המצביעים על כך, שהפרטת ההספקה הביאה, במרבית תחומי השירות, לכניסה לזירה של כמה ארגונים, המספקים במקביל אותם שירותים. לצרכנים ניתנת על כן אפשרות לבחור בספק השירות, אך מסתבר שאפשרות זו ממומשת בצורה מוגבלת, וזאת בשל שני גורמים: הראשון, חוסר במידע מספיק על

הארגונים, המקשה על בחירה הולמת ביניהם והשני, פעילות אגרסיבית של הארגונים, המביאה "ללכידת" צרכנים עוד בטרם הספיקו לקיים תהליך הולם של בחירה. "לכידה" זו בולטת במיוחד בשירותי הסיעוד לזקנים. ראוי אף לציין, כי בחלק מתחומי השירות, כמו פנימיות יום לילדים או מרכזי יום וקהילות תומכות לזקנים, לא קיימת ביישובים רבים אפשרות של בחירה בשל זמינותו של מוקד שירות אחד בלבד. הציפייה, שהפרטת ההספקה תעצים את הצרכנים, ממומשת אפוא במידה חלקית.

• **הפחתת עלויות.** עדויות שונות מצביעות על כך, שההפרטה מביאה להורדת העלויות, הכרוכות בהספקת השירותים. כך לדוגמה, ההחזקה של דיירים במוסדות לזקנים ובמסגרות לאנשים עם פיגור בבעלות ממשלתית יקרה יותר בהשוואה למסגרות לא-ממשלתיות. מצב זה נובע בעיקר מהבדלים בעלויות האחזקה של המוסדות ובמספר העובדים, בשכרם ובתנאי עבודתם. יש לציין, עם זאת, ששכר העבודה בארגונים הלא-ממשלתיים מוכתב במידה רבה על-ידי גובה התשלומים, שהממשלה מקצה לארגונים אלו בעבור הספקת השירותים.

• **ההבדלים בין ארגונים ציבוריים (ממשלה ורשויות מקומיות), ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים.** אחת הסוגיות המעניינות ביותר, הקשורות להפרטה, היא מידת קיומם של הבדלים בין סוגי הארגונים השונים, העוסקים בהספקת שירותי הרווחה וטיבם של הבדלים אלו. המחקרים שבתנו סוגיה זו התייחסו לשלושה היבטים עיקריים: איכות השירותים המסופקים על-ידי הארגונים השונים, תכונות מבניות ותפקודיות שלהם וכישורי העובדים ועמדותיהם כלפי עבודתם וכלפי הארגונים המעסיקים אותם. מחקר שהשווה בין איכות שירותי הסיעוד לזקנים, המסופקים על-ידי הארגונים הוולונטריים והארגונים העסקיים, הצביע על העדר הבדלים משמעותיים ביניהם בהתאמת השירות לצורכי הזקנים, במספר התלונות של הזקנים, וברמת שביעות הרצון שלהם. מחקר אחר לעומת זאת, הצביע על כך, שמוסדות לזקנים בבעלות ארגונים וולונטריים מספקים שירותים באיכות גבוהה יותר ממוסדות בבעלות ארגונים עסקיים. מחקר שהשווה בין מעונות ממשלתיים לאנשים עם פיגור למעונות בבעלות ארגונים לא-ממשלתיים (רובם עסקיים), הצביע על איכות גבוהה יותר של השירותים במעונות הלא-ממשלתיים. בדיקה של תוצאות העברת הטיפול במשפחות אומנה לילדים

מהרשויות המקומיות לארגונים וולונטריים הצביעה על שיפור רב באיכות השירותים.

מספר מחקרים, שבחנו את השפעת ההפרטה על התכונות ועל דפוסי הפעילות של הארגונים הוולונטריים, המעורבים בהספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים, הצביעו על טשטוש של רבים מההבדלים ביניהם לבין הארגונים העסקיים, ועל כך שחלה שחיקה בכמה מתכונותיהם הייחודיות, כמו: ייזום שירותים חדשים, המספקים מענים לצרכים שאינם מכוסים על-ידי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים עסקיים; ייצוג אינטרסים של קבוצות אוכלוסייה שונות בפני הרשויות הממשלתיות וייזום שינוי במדיניותן; והדגשת החשיבות של מעורבות מתנדבים וניהול דמוקרטי. יתר על כן, רבים מארגונים אלו אימצו אוריינטציה עסקית, המתבטאת בגיוס מנהלים בעלי השכלה כלכלית-עסקית ועובדים מקצועיים. גישה זו החלישה את מעמדם של המתנדבים בארגונים. שינויים אלו, הנובעים מרצונם של הארגונים הוולונטריים להיענות לדרישות הכלולות בחוזים עם הממשלה והרשויות המקומיות ולשפר את יכולתם להתחרות עם ארגונים עסקיים, הפועלים אף הם כספקי שירותים ממלכתיים ועירוניים, הביאה אפוא לכרסום בהבדלים בין הערכים המנחים והתכונות הארגוניות של שני סוגי ארגונים אלו ולשחיקה בייחודם של הארגונים הוולונטריים.

סקירת המחקרים מגלה, שהיבטים שונים של ההפרטה, בכמה תחומי שירות מרכזיים – כמו הפנימיות לילדים, המעונות לבני נוער, המוסדות לנכים והשירותים הקהילתיים לבני נוער, לאנשים עם פיגור, לנכים ולמשפחות – לא זכו עד כה לבחינה מחקרית.

#### 4. סיכום

המדיניות המבקשת להפריט את מכלול השירותים החברתיים נמצאת בשנים האחרונות במוקד הדיון הציבורי בישראל ובארצות רבות אחרות. הדיון התמקד בשירותי הרווחה האישיים, לגביהם סקרנו ובחנו את תהליכי ההפרטה, שהתרחשו בהם בשנים האחרונות, את היקפם ואת הטיעונים השונים שהועלו על-ידי מצדדי מדיניות ההפרטה ומתנגדיה. ניסיונות שונים להעריך את תוצאותיה של מדיניות ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה האישיים מציגים תמונה חלקית, העשויה לתמוך הן בטיעוני מצדדי ההפרטה והן בטיעוני מתנגדיה.

מצדדי ההפרטה החלקית ידגישו, ללא ספק, את העובדה שרבות מהטענות של מתנגדי מדיניות זו הופרכו. מסתבר, כי ההפרטה החלקית לא הובילה ליציאת המדינה והרשויות המקומיות מזירת שירותי הרווחה, וכי הארגונים הלא-ממשלתיים לא היססו ליטול על עצמם את האחריות להספקת מגוון רחב של שירותים ממלכתיים ועירוניים לאוכלוסיות נזקקות במרכז ובפריפריה, על בסיס התקשרות חוזית ומחייבת עם הממשלה והרשויות המקומיות. רובם המכריע אף התמיד בכך לאורך זמן. יתר על כן, רבים מהשירותים, המסופקים על-ידי ארגונים אלו, זולים יותר ואינם נופלים באיכותם מאלו המסופקים על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות.

מתנגדי ההפרטה החלקית, לעומתם, יבקשו למקד את המבט בהיחלשות יכולתן של המדינה והרשויות המקומיות לבקר את השירותים בצורה הולמת, ולכוון את פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים. הם ידגישו את התחזקות כוחם של הארגונים הללו והשפעתם על מערכת השירותים; את אפשרויות הבחירה המוגבלות אשר בידי הצרכנים; את התחרות האגרסיבית בין ספקי השירותים; את רמת השכר הנמוכה ותנאי העבודה של רבים מעובדי הארגונים הלא-ממשלתיים, את המקרים המדווחים מעת לעת על ליקויים חמורים בתפקוד חלק מהם ואת שחיקת התכונות הייחודיות של הארגונים הוולונטריים.

המחקרים שנערכו עד כה להערכת תוצאותיה של מדיניות ההפרטה בתחום השירותים האישיים מציגים תמונה חלקית, המקשה על הפקת לקחים ברורים באשר להשפעותיה של ההפרטה על מערכת שירותי הרווחה. נראה כי קיים צורך חיוני בהערכה כוללת ושיטתית של תוצאות ההפרטה בתחומים השונים של שירותי הרווחה האישיים. בטרם תיערך בחינה זו, יש לעכב את המשך יישומה של המדיניות. במקביל חיוני להגביר את השפעתן של המדינה והרשויות המקומיות על אותם שירותים ממלכתיים ועירוניים, שהספקתם נעשית על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

## מקורות

- אורבך, ג. (2008). השלטון המקומי והמגזר השלישי בישראל: יחסי עיריית ירושלים ועמותות רווחה. **ביטחון סוציאלי**, 78, 39-67.
- דולב, ע. (2005). הפרטה מבוקרת: המקרה של המעונות לאדם המפגר. **מפגש**, 22, 9-31.
- 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 החברתיים. בתוך י. קופ (עורך). **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 255-278.
- זיכלינסקי, א. (2007). תמורות בארגוני המגזר השלישי בישראל וביכולתם להפיק הון חברתי לאור תהליכים של מעורבות ממשלתית ותהליכי מסחור (עבודת דוקטורט). אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- טביביאן-מזרחי, מ. (2007). **העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה**. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- יקוביץ, א., קטן, י. (2005). מאפיינים ייחודיים של ארגונים וולונטריים – האם הם קיימים בעמותות למען הזקן? **ביטחון סוציאלי**, 70, 138-150.
- כורזים, י. (2001). **דו"ח הוועדה בנושא פיתוח עמותות מקומיות בתחום הילדים בסיכון**. ירושלים: משרד העבודה והרווחה.
- כורזים-קרושי, י., לייבוביץ, ש., שמיד, ה. (2005). ההפרטה החלקית של שירותי האומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. **ביטחון סוציאלי**, 29, 56-77.
- לוי, ש. (2007). **הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- לוסקי, י., גבעון, י. (2005). **יעילות ואיכות במוסדות סיעודיים מלכ"רים לעומת מוסדות עסקיים**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- לחמן, ר., קינן, ג. (1997). הבדלים בתפיסת ההדגשים בתפקיד של מעונות למפגרים בישראל, בבעלות ממשלתית, בעלות ציבורית ובעלות פרטית. **מגמות**, ל"ח(3) 383-407.
- משרד מבקר המדינה (2005). **דו"ח שנתי**, 55ב'. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

- קורש, י. (2003). בתי אבות ללא כוונת רווח בשאיפה לעשות רווחים. **דורות**, 68, 19-17.
- קטן, י. (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א. אבירם, ג'. גל וי. קטן (עורכים). **עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 101-130.
- (2001). יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוח סיעוד – לקחים ראשוניים. **ביטחון סוציאלי**, 60, 129-155.
- קטן, י., לבנשטיין, א. (1999). **עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד – משמעויות ולקחים**. 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, 90-112.
- שמיד, ה., בורובסקי, ה. (2000). סוגיות נבחרות בהספקת שירותי טיפול לקשישים במלאת עשור להפעלת חוק ביטוח סיעוד. **ביטחון סוציאלי**, 57, 59-81.