



המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר
ליד אוניברסיטת תל-אביב

השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה
האישיים ברשויות המקומיות
פרופ' אליה וורצברגר¹ ופרופ' יוסף קטן²

נייר דיון מס' 3-05

יוני 2005

1 החוג למדיניות ציבורית, בית הספר לממשל ולמדיניות על שם הרולד הרטוך, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל-אביב.
2 בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב

הקדמה

ביצוע מחקר זה לא היה מתאפשר ללא מעורבותה הפעילה של עוזרת המחקר גב' ליאת רמתי-נבון שסייעה בתכנון המחקר, בביצוע הראיונות, בעיבוד ובסיכום הנתונים. ברצוננו להודות לה על תרומתה הרבה. ברצוננו להודות גם לעובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה שהסכימו להתראיין ולספק מידע רב על עבודתם, ובכך אפשרו לפתוח צוהר להבנה טובה יותר של התמורות המתרחשות בשנים האחרונות בשירותי הרווחה בישראל.

תוכן העניינים

4	פרק א' – מבוא
7	פרק ב' – רעיון ההפרטה ומרכיביו בשירותי הרווחה האישיים
10	פרק ג' – ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים – גורמים מניעים ובולמים
17	פרק ד' – שיטות המחקר
20	פרק ה' – ממצאים
20	1. מערכת שירותי הרווחה המקומיים
24	2. שירותי הרווחה המסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים
28	3. מידת התמיכה של העובדים הסוציאליים בהפרטה
31	4. הערכת השפעות ההפרטה על שירותי הרווחה
44	5. תפקוד מחלקות הרווחה ועובדיהן בצל ההפרטה
50	6. הבחנה בין ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים
52	פרק ו' – סיכום
55	ביבליוגרפיה

רשימת הלוחות

- 9 .1 חלוקת העבודה בין הממשלה לארגונים לא-ממשלתיים במודל ההפרטה החלקית
- 15 .2 היתרונות והחסרונות המיוחסים להפרטה
- 17 .3 המרואיינים בשבעת היישובים לפי תפקידיהם (במספרים מוחלטים)
- 27 .4 מאפייני מיזמים משותפים בין המחלקה לשירותים חברתיים בישוב ו' לבין ארגונים לא-ממשלתיים
- 28 .5 מידת התמיכה של העובדים בהפרטה לפי יישובים (במספרים מוחלטים)
- 29 .6 מידת התמיכה של העובדים בהפרטה לפי תפקידים (במספרים מוחלטים)
- 30 .7 מידת התמיכה בהמשך יישום מדיניות ההפרטה (במספרים מוחלטים)
- 32 .8 עמדות העובדים בנוגע לוודאות המשך אספקת השירותים (במספרים מוחלטים)
- 33 .9 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על איכות השירותים (במספרים מוחלטים)
- 35 .10 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מגוון השירותים (במספרים מוחלטים)
- 36 .11 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על בחירת הצרכנים (במספרים מוחלטים)
- 37 .12 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על השיוויוניות באספקת השירותים (במספרים מוחלטים)
- 38 .13 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מקצועיות אספקת השירותים (במספרים מוחלטים)
- 40 .14 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על חדשנות באספקת השירותים (במספרים מוחלטים)
- 42 .15 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על עלויות השירותים (במספרים מוחלטים)
- 43 .16 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מרכיבים שונים של אספקת השירותים (באחוזים)
- 44 .17 עמדות העובדים בנוגע ליכולת ההכוונה של מחלקות הרווחה המקומיות (במספרים מוחלטים)
- 46 .18 עמדות העובדים בנוגע ליכולת הבקרה של מחלקות הרווחה המקומיות (במספרים מוחלטים)
- 47 .19 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על שינוי בתפקידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה (במספרים מוחלטים)
- 48 .20 עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מידת שביעות רצונם של עובדי מחלקות הרווחה (במספרים מוחלטים)
- 50 .21 עדיפות ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים בעיני העובדים (במספרים מוחלטים)

פרק א' - מבוא

אחד הנושאים העיקריים העומדים במרכז סדר היום של השירותים החברתיים בישראל ובארצות אחרות הוא רעיון ההפרטה. ההפרטה אינה תופעה חדשה וחריגה בזירת השירותים החברתיים בישראל, ואותותיה ניכרו זה מכבר, בתחומי שירות שונים (חינוך, שיכון, בריאות ותעסוקה). רבים מן השירותים החברתיים שהממשלה מחוייבת להעניק בתוקף החוק או מעוניינת לספק לאוכלוסיות שונות, ניתנים כבר תקופה ארוכה באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים, הכוללים ארגונים וולונטריים (מלכ"רים) וארגונים עסקיים.

בשנים האחרונות ידע תהליך ההפרטה בשירותים החברתיים האצה ניכרת ונתחזקה אמונתם של חוגים כלכליים, פוליטיים ומקצועיים שונים שיש בה משום מתכון לתיקון ליקויים שונים בתפקוד מערכות שירותים אלו, שהמדינה והרשויות המקומיות ממלאות בהן תפקיד מרכזי. תהליך ההפרטה מתממש במגוון של צורות וברמות שונות של עוצמה בכל השירותים החברתיים העיקריים ובכללם שירותי הבריאות, החינוך, הביטחון הסוציאלי, השיכון, התעסוקה והרווחה (ורצברגר, 2000, כהן וברנע, 1993, צ'רניחובסקי, 2004, קטן, 1996, 2004, שירום, 1996, שרון, 2004, Werczberger, 1995).

להלן תיאור קצר של תהליך ההפרטה בשירותים אלו.

* **שירותי הבריאות** - מרביתם של שירותים אלו ניתנים על בסיס חוק ביטוח בריאות ממלכתי ומסופקים לאזרחים על ידי ארבע קופות חולים המשתייכות לארגונים בעלי סטטוס של מלכ"רים, אך המדינה היא שקובעת את סל השירותים והתרופות המסופקים לאזרחים, מממנת אותם ומפקחת על פעילות הקופות. במקביל לשירותים אלו התפתחו שירותי בריאות פרטיים הממומנים במלואם על ידי תשלומי הצרכנים. השירותים הפרטיים כוללים את תחום בריאות השן, האשפוז הסיעודי וטיפול רפואיים ותרופות שאינם נכללים בסל הבריאות (המדינה מסייעת במימון האשפוז של חלק מהחולים הסיעודיים). טיפולים רפואיים אלו ניתנים במסגרות שונות: שירותי רפואה פרטיים הפועלים בכמה בתי חולים ציבוריים, בתי חולים פרטיים ורופאים העובדים באופן פרטי. גורמים אלו גם מספקים שירותים הזהים לאלו הכלולים בסל השירותים המסופק לאזרחים במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. שירותים מקבילים אלו ממומנים ישירות על ידי תשלומי צרכנים לספקי השירותים (בתי חולים, רופאים ומטפלים נוספים) או בעקיפין באמצעות תשלומי צרכנים לחברות ביטוח פרטיות או לביטוחים רפואיים משלימים המסופקים באמצעות קופות החולים.

החלטת הממשלה שהתקבלה באוגוסט 2004 להוסיף לארבעת קופות החולים הקיימות המספקות את סל שירותי הבריאות שנקבע על ידי המדינה, קופת חולים נוספת שתשתייך לחברה פרטית משקפת היטב את כוונתה לממש בצורה מקיפה יותר את מדיניות ההפרטה בתחום שירותי הבריאות.

מקומם המרכזי של שירותי הרפואה הפרטיים בישראל משתקפת היטב בעובדה שההוצאה הפרטית של אזרחים לשירותי בריאות תפסה ב-2002 נתח של כ-32% מההוצאה הלאומית הכוללת לבריאות. שיעור זה הוא מן הגבוהים ביותר בעולם המערבי.

* **שירותי החינוך** – בתחום זה ממלאת עדיין הממשלה תפקיד מרכזי בהכוונת המערכת, המימונה, בקביעת תוכניות הלימודים ובהעסקת עובדי ההוראה. אך בשנים האחרונות הולכים וגוברים מספר תהליכים המצביעים על מגמות שינוי בתמונת מצב זו:

א. התרחבות רשתות החינוך העצמאיות של אגודת ישראל ושי"ס.

ב. פתיחת בתי ספר פרטיים.

ג. הפעלת תוכניות חינוכיות שונות במימון ממשלתי על ידי ארגונים לא-ממשלתיים (כמו תוכנית מיכא"ל לקידום תלמידים באזורי מצוקה).

ד. הקמת עמותות של הורים ליד בתי הספר המציעות לתלמידים תוכניות העשרה שונות, בנוסף לתוכנית הלימודים הרגילה.

ה. התרחבות היקף השיעורים הפרטיים הניתנים לאחר שעות הלימוד.

המלצות וועדת דוברת שאושרו על ידי הממשלה באוגוסט 2004, הדוגלות במתן אוטונומיה ניהולית רבה יותר לבתי הספר עשויה להגביר את מגמת ההפרטה החלקית במערכת החינוך.

* **שירותי הבטחון הסוציאלי** – בתחום זה פועלים שני גורמים עיקריים: המוסד לביטוח לאומי שהוא גוף ממשלתי האחראי לשירותי הבטחת הכנסה למגוון רחב של אוכלוסיות: זקנים, נכים, ילדים, מובטלים, נפגעי פעולות איבה וכדומה, וקרנות הפנסיה המבטיחות תשלום גימלאות לעובדים לאחר פרישתם. היקף הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי קוצץ אומנם בשנים האחרונות, אך גוף ממשלתי זה ממשיך למלא תפקיד מרכזי בתחום הבטחון הסוציאלי. לעומת זאת הבעלות על קרנות הפנסיה הוותיקות שהוקמו על ידי הסתדרות העובדים והשתייכו אליה, הופקעה מגוף זה על ידי המדינה ונמכרה לחברות ביטוח פרטיות. שינוי זה משקף היטב את מדיניות הממשלה המצדדת בתהליך ההפרטה ואפשר שהיא מסמנת כוונה להחיל בעתיד מדיניות זו גם על המוסד לביטוח לאומי.

* **שירותי השיכון** - בתחום זה באה מגמת ההפרטה לביטוי בשתי דרכים עיקריות: מכירת דירות בבעלות ציבורית לדייריהן וסיוע ממשלתי במימון דיור לאוכלוסיות שונות (עולים חדשים, משפחות גדולות וכדומה) כאשר הדיור עצמו מסופק לנזקקים הן על ידי חברות דיור ממשלתיות ועירוניות (כמו "עמידר", "חלמיש" ו"פרזות") והן על ידי חברות פרטיות.

* **שירותי התעסוקה** – בשירותים אלו באה מגמת ההפרטה לידי ביטוי במעורבות ההולכת וגוברת של חברות כח אדם פרטיות באספקת תעסוקה למבקשי עבודה.

* **שירותי הרווחה האישיים** – בתחום זה שיעמוד במרכז העבודה מתרחש תהליך מואץ של הפרטה חלקית המשתקף היטב בשתי עובדות מרכזיות: ראשית, מרבית השירותים לאזרחים מסופקים כיום על ידי ארגונים לא-ממשלתיים ושנית, הנתח העיקרי של ההוצאה הממשלתית והמקומית לשירותים אלו מועבר כיום לארגונים אלו (תמונה מלאה של ההפרטה בשירותים אלו תוצג בהמשך העבודה).

הסקירה על מצב ההפרטה במערכת השירותים החברתיים בישראל מצביעה על שתי מגמות:

* ההפרטה אינה עשויה מקשה אחת, אלא יש לה פנים שונות, המשתקפות בתפקידי הארגונים השונים המעורבים בזירה זו וביחסי הגומלין ביניהם.

* בחלק מתחומי השירות, כמו הבריאות, שירותי הרווחה האישיים, הדיור והתעסוקה, רישומה של ההפרטה ניכר באופן ברור, ואילו בתחומי שירות אחרים כמו החינוך והבטחון הסוציאלי הוא בולט פחות, אך ניתן להניח שחותמו בתחומי שירות אלו יגבר בעתיד.

אימוץ רעיון ההפרטה והחלתו על השירותים החברתיים מאפיין היום את מרבית מדינות הרווחה, והוא אחד ממרכיביו המרכזיים של הקונצנזוס על צביונה הרצוי של מדיניות הרווחה ההולך ומתגבש בשנים האחרונות. עבודה זו מבקשת לסייע בהבנה טובה יותר של כמה היבטים של תהליך ההפרטה בישראל באמצעות בחינת מימושה בשירותי הרווחה האישיים בכמה ישובים בישראל, והתייחסות עובדים סוציאליים הפועלים בשירותים אלו לתהליך זה.

שירותי הרווחה האישיים ניתנים לאוכלוסיות שונות הזקוקות לסיוע, כמו: זקנים מוגבלים ועירייים, נכים, מפגרים, ילדים במצבי סיכון פיסי ונפשי, בני נוער מנותקים, משפחות במשבר, מכורים לסמים ולאכזריות, דרי רחוב ועולים חדשים עם קשיי הסתגלות. השירותים המסופקים לאוכלוסיות אלו הם מגוונים ביותר וכוללים: ייעוץ, טיפול, הדרכה, מתן מידע, תיווך עם ארגונים אחרים ועזרה חומרית (אספקת אביזרים חיוניים וכדומה).

שירותי הרווחה האישיים אף מציעים מגוון רחב ביותר של שירותים מוסדיים וקהילתיים, כמו: בתי אבות, פנימיות לילדים, מעונות למפגרים ולנכים, מוסדות לנערים עוברי חוק, הוסטלים לנכים, למפגרים ולאסירים, מועדונים לזקנים ולבני נוער, משפחתונים וצהרונים לילדים, מקלטים ודירות מעבר לנשים מוכות ולנערות במצוקה, מרכזי חירום לילדים בסיכון, מרכזים לטיפול באלכוהוליסטים ובמכורים ודיור לדרי רחוב. האחריות על שירותים אלו מצויה בידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אך כפי שצויין לעיל, מרביתם מסופקים לנזקקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

העבודה מתחלקת לארבעה חלקים עיקריים:

החלק הראשון מוקדש להבהרת מהות תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה האישיים, ולתיאור ולניתוח מרכיביו העיקריים.

בחלק השני יידונו הגורמים שהביאו לאימוץ מדיניות הפרטת השירותים החברתיים בארצות שונות. ייבחנו היתרונות והחסרונות שחסידיה ומתנגדיה מייחסים לה, ויצוינו סוגיות שונות על מהות ההפרטה ותוצאותיה האפשריות העולות מן הדיון.

בחלק השלישי יוצגו ממצאי המחקר על מימדי הפרטת שירותי הרווחה המקומיים בשבעה יישובים בישראל ועל התייחסות עובדים סוציאליים במחלקות הרווחה הפועלית ביישובים אלו לתהליך ההפרטה ולהשפעותיה.

פרק ב' - רעיון ההפרטה ומרכיביו בשירותי הרווחה האישיים

במרבית מדינות הרווחה ובתוכן ישראל, ניתן להבחין בשלושה דפוסים עיקריים של הקצאת שירותי רווחה אישיים לאוכלוסיות הנוזקות להם:

1. שירותים ממלכתיים ומוניציפאליים שאותם מספקים באורח בלעדי גופים ממשלתיים או הרשויות המקומיות. גופים אלה קובעים את השירותים הספציפיים שיינתנו לאזרחים, מממנים אותם, מחליטים (על סמך חוק, תקנות או החלטות מקצועיות) מי רשאי לקבלם ובאלו תנאים ומספקים אותם. דוגמאות לשירותים אלה הן הגמלאות הכספיות שהמוסד לביטוח לאומי משלם למגוון רחב של קבוצות אוכלוסייה ושירותי החינוך המסופקים על ידי המדינה.

2. שירותים ממלכתיים ועירוניים שאותם מספקים ארגונים לא-ממשלתיים (מלכ"רים וארגונים פרטיים). הגופים הממשלתיים והעירוניים קובעים את הרכב השירותים שיסופקו, מממנים אותם, באורח מלא או חלקי ומחליטים מי זכאי לקבלם. אבל ההספקה הישירה של השירותים לאזרחים הזכאים נעשית באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים (מלכ"רים וארגונים פרטיים-עסקיים) המשמשים למעשה זרוע מבצעת של הממשלה או הרשות המקומית. שירותי טיפול בית לזקנים הניתנים בתוקף חוק ביטוח סיעוד ופנימיות לילדים במצוקה הם דוגמאות לשירותים מסוג זה.

3. שירותים שאותם מספקים ארגונים לא-ממשלתיים, ללא כל מעורבות של גופים ממשלתיים ומוניציפאליים. שירותים אלה עשויים לכלול הן שירותים הזיהם לשירותים הממלכתיים, והן שירותים שאינם מסופקים באורח ישיר או עקיף מטעם הממשלה. הארגונים הלא-ממשלתיים פועלים למעשה במקביל למערכת הממשלתית. שירותי הרפואה הפרטיים הניתנים תמורת תשלום, שירותי בריאות השן ומוסדות סיעוד פרטיים הם דוגמאות לסוג זה של שירותים.

בעוד שהדפוס הראשון של הקצאת השירותים משקף שליטה מלאה של גורמים ממשלתיים או מוניציפאליים, ואי-מתן דריסת רגל לארגונים לא-ממשלתיים, הדפוס השני מבטא מצב של הפרטה חלקית, ואילו הדפוס השלישי מבטא מצב של הפרטה מלאה.

בעבודה זו יושם דגש על דפוס ההפרטה החלקית המאפיין בשנים האחרונות את מערכת שירותי הרווחה האישיים. דפוס זה של הקצאת שירותים משקף כאמור מצב שבו המדינה או הרשות המקומית מעבירות לאחריות של ארגונים לא-ממשלתיים את הספקת השירותים, אך מותירות בידיהן את השליטה על תכנון השירותים, קביעת הזכאות לקבלם, מימונם והבקרה על פעילות ספקי השירותים. ההתקשרות בין הממשלה או הרשות המקומית והארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את השירותים היא בדרך כלל על בסיס של חוזה, המגדיר את החובות והזכויות של שני הצדדים. דפוס זה של הקצאת שירותים, 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, 1995, לה גרנד, 1991, Wistow et al,

1996). כינויים אלה באים לציין שתי תכונות מרכזיות של דפוס זה: מעורבות של גורמים שונים (בממשלה, מלכ"רים, ארגונים עסקיים) בהקצאת השירותים, ואימוץ מספר מרכיבים של "כלכלת

שוק" בהקצאת שירותים ממלכתיים ומוניציפאליים. מרכיבים אלה כוללים: פעילות מקבילה של מספר ארגונים המתחרים ביניהם על הספקת שירותים לצרכנים, ויכולת הצרכנים או הגוף המממן את השירותים לבחור בספקים שהם מעוניינים בהם ולנטוש את אלה שאינם עונים על ציפיותיהם. בדפוס זה של אספקת שירותי רווחה קיימת הבחנה ברורה בין קניית שירותים ובין הספקתם. גופים ממשלתיים ומוניציפאליים שעסקו קודם לכן בהספקת שירותים הופכים להיות קוני שירותים מגופים אחרים. קניית השירותים יכולה להתבצע בארבע צורות עיקריות:

1. הגוף הממשלתי או המוניציפאלי המחוייב בתוקף החוק או המעוניין לספק שירותים לאוכלוסייה, בוחר בדרך כלל באמצעות מכרז בארגון אחד או במספר ארגונים ומממן את השירותים שהם מספקים לאוכלוסייה הזכאית לקבלם (צורה זו מאפיינת כיום את אספקת רבים משירותי הרווחה).
 2. הגוף הממשלתי או המוניציפאלי מצייד את הצרכנים הזכאים לקבל שירותים בשוברים שווי-כסף, אשר באמצעותם הם יכולים לרכוש שירותים ספציפיים מארגונים שהם בוחרים (בדרך כלל מדובר בארגונים שיקבלו את אישורה של הממשלה או הרשות המקומית). הארגונים מקבלים מימון מן הגוף הממשלתי או המוניציפאלי לפי מספר השוברים שברשותם (דפוס זה עדיין אינו קיים בישראל).
 3. הצרכנים הזכאים לקבל שירותים ספציפיים בוחרים בארגון המספק שירותים אלה. הגוף הממשלתי או המוניציפאלי האחראי על הספקת השירותים מעביר לארגון מימון לפי מספר הזכאים המקבלים ממנו שירותים (צורה זו מאפיינת את הספקת שירותי הבריאות במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ואשפוז של זקנים סיעודיים הזכאים לתמיכה ממשלתית).
 4. המדינה מעבירה לאזרחים זכאים גמלה לשם קניית שירותים. האזרחים עצמם רשאים להשתמש בגמלה כאוות נפשם: לקנות בעזרתה שירותים מספקים שהם בוחרים לעצמם, להסתייע במשפחתם וכדומה (צורה זו באה לידי ביטוי בגמלת השירותים המיוחדים המשולמת לנכים מטעם המוסד לביטוח לאומי).
- לא כל המימון המאפשר את אספקת השירותים מתקבל ממקורות ממשלתיים ועירוניים. בחלק מהצורות שצויינו לעיל, קיימת השתתפות חלקית של הצרכן במימון השירותים (כגון תשלום עבור ביקור אצל רופא או עבור תרופות, או השתתפות במימון השהות במוסדות סיעודיים).
- חלוקת העבודה האופיינית ביותר בין הממשלה והרשויות המקומיות ובין הארגונים הלא-ממשלתיים הקיימת במודל ההפרטה החלקית מוצגת בלוח 1.

לוח 1: חלוקת עבודה אופיינית בין הממשלה לארגונים לא-ממשלתיים במודל

ההפרטה החלקית

- | | | |
|---|------------------------|----|
| הגוף הממשלתי או הרשות המקומית | קביעת סל השירותים | 1. |
| הגוף הממשלתי או הרשות המקומית | קביעת הזכאות לשירותים | 2. |
| הגוף הממשלתי, הרשות המקומית והצרכנים | מימון השירותים | 3. |
| גוף לא-ממשלתי | הספקת השירותים | 4. |
| גוף ממשלתי או הרשות המקומית (לעיתים הגוף הממשלתי מעביר את האחריות לבקרה לגוף לא-ממשלתי) | בקרה על הספקת השירותים | 5. |

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.

דפוס זה כולל כמה מרכיבים:

- * היוזמה היא של הרשות או של ארגון לא-ממשלתי (בדרך כלל עמותה) או של שניהם ביחד.
- * מימון השירות הוא משותף, אך לא בהכרח שווה.
- * השירות מסופק בדרך כלל על-ידי הארגון הלא-ממשלתי.
- * וועדת היגוי משותפת מנחה את אספקת השירות.

מה הם הגורמים המניעים את תהליך הפרטת אספקת השירותים והטיעונים אותם מעלים תומכי ההפרטה להצדקת עמדתם? מה הם נימוקי מתנגדי ההפרטה? בחלק הבא יעשה ניסיון לספק מענה לשאלות אלו.

פרק ג' - הפרטה בשירותי הרווחה האישיים - גורמים מניעים

ובולמים

הסקירה שלהלן תתרכז בהבנת הסיבות לחדירתו ולהתפשטותו של רעיון הפרטה בשירותי הרווחה ברבות ממדינות הרווחה המערביות ובבחינת היתרונות והחסרונות המיוחדים לו בעבודות עיוניות ומחקריות שעסקו בנושא זה.

העבודות שעליהן תסתמך הסקירה פורסמו בעיקר בבריטניה, בארצות-הברית ובישראל (אייזנשטדט, 1996, גדרון בר וכץ, 2003, גל, 1994, דורון, 1989, כץ, 1997, לה גראנד, 1991, לחמן וקינן 1991, כהן וברנע, 1993 קטן, 2001, 2002, 2004, קטן ולבנשטיין, 1999, שירום, 1996, שמיד Backman and Smith, 2000, Balloch and Conneley, 1997, Bartlett Roberts and Le, 2001 Grand, 1998, Deakin and Walsh, 1996, Gelles, 2000, Glennerster and Le Grand, 1994, Higgins, 1997, Johnson et al. 1998, Krammer, 1976, 1994, 1996, 2000, Marsland 1996, McKay, 1998, Salamon, Anheier and Associates 1998, Schmid, 2003, Taylor-Goobey 1998, Wistow et al, 1998).

חדירתה והתפשטותה של הפרטה לזירת השירותים החברתיים מבטאות את חוסר הנחת בחוגים שונים מן ההשפעה הרבה והמעורבות המקיפה של המגזר הממשלתי (הממשלה והרשויות המקומיות) בשירותים החברתיים. למעורבות זו מיוחסים מספר חסרונות וכשלים: ניהול כושל, הוצאה גבוהה, בזבוז משאבים, קיום מנגנונים ביורוקרטיים מנופחים ונוקשים המנסים לשמר את עצמם, חוסר יעילות, יצירת אוכלוסיית נזקקים תלוית ופסיבית, הכנסת שיקולים פוליטיים לתהליכי קבלת ההחלטות, פגיעה בהתארגנויות וולונטריות של אזרחים המנסים לספק את צורכיהם, בכוחות עצמם, מניעת תחרות, שלילת זכות הבחירה מצרכני השירותים, איכות נמוכה של שירותים ושליטה ממשלתית מוגזמת על חיי האזרחים.

מול כשלי המגזר הממשלתי מציבים חסידי הפרטה את יתרונותיה של "כלכלת השוק", המאפשרת לצרכנים הזקוקים לשירותי רווחה לבדוק מספר ארגונים ולהעדיף לאחר שיקול דעת את אלה המספקים שירותים התואמים את צורכיהם וציפיותיהם. חסידי הפרטה אף מציינים, שרצונם של ספקי השירותים, הפועלים בשוק בתנאי תחרות, להרוויח ולשרוד, מגיע אותם להציע לצרכנים מוצרים איכותיים במחיר הולם. התחרות בין הספקים ויכולת הבחירה של הצרכנים הופכים את השוק לזירה דינאמית ומשתנה, אשר הארגונים הפועלים בה חייבים לגלות גמישות וחדשנות ולהגיע ליעילות מירבית בשימוש בתשומות העומדות לרשותם. יתר על כן, חסידי הפרטה אף טוענים, שבשל יעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים, עלות הספקתם של שירותים ממלכתיים ועירוניים באמצעותם היא נמוכה יותר מאשר עלות הספקתם על ידי הממשלה או הרשות המקומית (כלומר, אותם שירותים יסופקו לאזרחים בעלות נמוכה יותר).

יתרון נוסף המיוחס להעברת אספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים לידי ארגונים לא-ממשלתיים, היא הרחבת היקף פעילותם של ארגונים אלו, ומיצוי הפוטנציאל הרב הגלום בהם. דגש מיוחד מושם על הפוטנציאל הגלום בארגונים וולנטריים (מלכ"רים) הנתפסים כעמוד השדרה של "החברה האזרחית". לארגונים אלו מיוחסות כמה תכונות המייחדות אותם מארגונים ממלכתיים ופרטיים-עסקיים, ועשויות להגביר את יכולתם לתרום לשיפור מצבן של אוכלוסיות

נזקקות, וזאת באמצעות הרחבת מערכות השירותים הקיימות, שיפור איכותם ופיתוח שירותים חדשים המיועדים לספק מענים לצרכים שאינם מכוסים על ידי ארגונים אחרים. תכונות אלו כוללות כמה מרכיבים עיקריים:

- * העדר המניע של עשיית רווח.
- * רמת ביורוקרטיה נמוכה המגבירה את הגמישות ואת כושר השינוי של הארגונים.
- * מחוייבות חברתית המתבטאת בשאיפה לפתח ולהקצות שירותים לאוכלוסיות חלשות.
- * טיפוח ההון החברתי המשתקף במעורבות מתנדבים ובעידוד שיתוף הקהילה.
- * ניהול דמוקרטי.

הרחבת הפעילות של ארגונים אלו עשויה על כן לאפשר להם לתת ביטוי לתכונות אלו ולהביא להרחבת היקף השירותים החברתיים המסופקים לאוכלוסיות שונות ולשיפור איכותם. הרחבת מעורבותם של ארגונים אלו אף עשויה לסייע לממשלה ולרשויות המקומיות להשתחרר מהנטל הכבד הכרוך באספקת מגוון רחב של שירותים לאוכלוסיות שונות ולהתרכז בתפקידים של קביעת מדיניות, תיאום ובקרה. חסידי הפרטה מחייבים איפוא את האצתו של תהליך הפרטת השירותים החברתיים הן מנימוקים עקרוניים המתמקדים בסיכונים הכרוכים במעורבות יתרה של המגזר הציבורי (המדינה והרשויות), והן מנימוקים מעשיים המפנים את תשומת הלב לאופיים הביורוקראטי והפוליטי של הארגונים הממשלתיים וליכולתם המוגבלת לטפל ביעילות במגוון רחב של נושאים ולתוצאות הכלכליות השליליות הכרוכות בהוצאה ציבורית גבוהה המיועדת לנושאים חברתיים.

נימוקים אלה בזכות ההפרטה אומנם מתייחסים במיוחד להפרטה מלאה המביאה לדחיקת רגלי הממשלה והרשויות המקומיות לשוליים, אך הם רלוונטיים גם להסדרי הפרטה החלקית, הכוללים מספר מרכיבים מרכזיים של "כלכלת שוק".

יחד עם זאת, הגישה המסתייגת מהפרטה מלאה ודוגלת בהפרטה חלקית, שהממשלה והרשויות ממשיות למלא בה תפקיד מרכזי בהכוונת השירותים החברתיים, נובעת מן החשש בקרב רבים ממעצבי המדיניות החברתית במדינות רווחה רבות, מגלישה מואצת וחסרת מעצורים לעבר הפרטה מלאה שמשמעה הפקדת האחריות הכוללת לשירותים החברתיים בידי ארגונים לא-ממשלתיים ומן הרצון לא לשלול מהגורמים הציבוריים (ממשלה ורשויות מקומיות) את המשך השליטה, ולו חלקית, על תפקוד מערכת שירותי הרווחה.

ההפרטה החלקית אמורה למצות כמה יתרונות של "כלכלת השוק", כגון: מתן אפשרות בחירה לצרכנים, עידוד תחרות בין ספקים, צמצום עלויות ומיצוי הפוטנציאל של ארגונים לא-ממשלתיים, ולמזער כמה מהחסרונות שהמתנגדים להפרטה מייחסים לה. אלה גורסים, ששליטה מירבית של עקרונות "כלכלת השוק" בזירת השירותים החברתיים ללא מעורבות ממשלתית, עשויה לפגוע באוכלוסיות חלשות שבשל היעדר משאבים כלכליים מתקשה לרכוש שירותים שונים בשוק, ליצור מערכות שירותים נפרדות לאוכלוסיות בעלות אמצעים כלכליים שונים, ולהביא להחלשת הסולידאריות החברתית בין קבוצות אוכלוסייה שונות ולהגברת הפערים החברתיים.

אלו החוששים מהתעצמות תהליכי ההפרטה אף מטילים ספק במידת תקפותם של מספר יתרונות, שחסידי הפרטה החלקית מייחסים לה, כמו קיום תחרות בין ארגונים המספקים שירותים, מתן אפשרות בחירה לצרכנים, הפחתה בעלויות ושינוי בתפקידם של הארגונים הציבוריים המאפשר להם להתרכז בקביעת מדיניות, בהכוונת מערכת השירותים ובבקרה ומספק

לארגונים הלא-ממשלתיים הזדמנות למצות את יכולותיהם. המסתייגים מההפרטה מצביעים על כמה תופעות העשויות ללוות את מימוש ההפרטה ולהטיל ספק ביתרונות המיוחסים לה:

* קיום תחרות מוגבלת בין הארגונים. צמצום התחרות עשוי לנבוע מכמה גורמים: קיום הסדרים גלויים או סמויים בין ארגונים המספקים שירותים ממלכתיים ועירוניים, השתלטות של ארגון אחד או מספר קטן של ארגונים על זירת השירותים ודחיקת ארגונים אחרים ממנה ונכונות של ארגונים ספורים בלבד ליטול על עצמם את האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים בתנאים המוצעים על ידי הרשויות. התפתחות אלו עשויות להקשות על קיום תחרות בין הארגונים ולמנוע מהצרכנים את מימוש אפשרות הבחירה.

* סירובם של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים. סירוב זה עשוי לנבוע מאי רצונם של ארגונים וולונטריים לוותר על אי תלותם ברשויות ממשלתיות ומהסתייגותם של ארגונים פרטיים-עסקיים מפעילות לפי תכתיבים מממשלתיים. כוונתם של הממשלה והרשויות המקומיות להעביר את האחריות לאספקת שירותי הרווחה לידי ארגונים לא-ממשלתיים, עשויה איפוא להתקל בקשיים רבים.

* הפסקת פעילות של ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים כספקי שירותים. הפסקה זו עשויה לנבוע מכמה סיבות: אי עמידה בתחרות עם ארגונים אחרים, היעדר נכונות להמשיך ולפעול בהתאם לתנאי החוזה עם "קוני השירותים" (הממשלה ו/או הרשויות) או החלטה של "קוני השירותים" לא להאריך את החוזה עם ארגונים מסויימים. הפסקת הפעילות עשויה לפגוע באוכלוסייה שקיבלה שירותים מהארגון, לדוגמה הפסקת פעילות של בית אבות עשויה לפגוע בדיירים המתגוררים בו.

* התנהגות לא רציונאלית של צרכני שירותים המקשה על יכולת הבחירה שלהם. צרכנים רבים עשויים להתנהג שלא בהתאם לציפייה שהם ימצו או יתרונות ההפרטה ויבחרו בספקי שירותים העונים במידה מירבית על צרכיהם. התנהגות זו של הצרכנים עשויה לנבוע מכמה גורמים, כמו חוסר השכלה ונסיון, העדר מידע על פעילות ספקי השירותים או קושי בהבנת מידע מקצועי. בשל גורמים אלו צרכנים רבים מתקשים להתנהג באופן רציונאלי ולבחור בארגון שיספק את צורכיהם בצורה הטובה ביותר. התוצאה עלולה להיות, שצרכנים יקבלו החלטות הנוגדות את האינטרסים שלהם ועלולות אף לפגוע בהם. הקושי של הצרכנים מחרף 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 ספקי השירותים לשווק את מוצריהם. יתר על כן, שאיפת ספקי השירותים למשוך אליהם צרכנים ולהחזיק בהם אף עשויה להביא לתחרות חריפה וחסרת מעצורים ביניהם שתכלול השלכת פיתויים שונים לצרכנים שיקשו עליהם לקיים תהליך הולם של בחירה.

* עלות נמוכה של שירותים המושגת על-ידי העסקת עובדים בתנאי עבודה ירודים. גם אם ניתן לקבל את הטיעון, שעלות אספקת חלק מהשירותים הממלכתיים והעירוניים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים היא נמוכה יותר מאספקתם באמצעות ארגונים ממשלתיים, הרי שהעלות הנמוכה יותר נובעת במקרים רבים מן השכר הנמוך, תנאי

העבודה הירודים והניצול של רבים מן העובדים בארגונים הלא-ממשלתיים. יתר על כן, יש אף הטוענים שהפרטה החלקית לא מפחיתה בהכרח את עלות השירותים, ואף 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 ושנית, הארגונים הלא-ממשלתיים העוסקים באספקת שירותים עשויים להתארגן ולהפעיל לחצים על "קוני" השירותים (הרשויות הממשלתיות) כדי להניעם לא רק להמנע מקיצוץ במשאבים הכספיים אותם הם מקבלים לצורך מימון אספקת השירותים, אלא אף להגדילם, יכולת הרשויות להדוף לחצים אלו אינה מובטחת בשל תלותם בספקי השירותים.

שחיקת כמה מהתכונות הייחודיות האמורות לאפיין ארגונים וולונטריים. ההשפעה האפשרית של הפרטה החלקית על ארגונים וולונטריים העוסקים באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים עשויה לנבוע מכמה גורמים: תלות הארגונים במימון הניתן להם על ידי הממשלה ו/או הרשויות המקומיות המהווה נתח נכבד מהכנסותיהם, הבסיס החוזי של ההתקשרות בין "קוני השירותים" (הממשלה ו/או הרשות המקומית) וספקי השירותים (הארגונים הלא-ממשלתיים) המחייב אותם לפעול לפי ההנחיות הממשלתיות והמעורבות באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים של ארגונים פרטיים-עסקיים במקביל לארגונים הוולונטריים העשויה להביא לטשטוש ההבדלים ביניהם. מרכיבים אלו עשויים להשפיע על שחיקת כמה מהמאפיינים הייחודיים של הארגונים הוולונטריים, כמו: עצמאות בפעילות, פיתוח שירותים חדשים, ניהול דמוקרטי וייצוג אינטרסים של צרכנים (סינגור) בפני הרשויות המקומיות.

טענת חסידי הפרטה שהרחבת המעורבות של הארגונים הוולונטריים בזירת שירותי הרווחה תאפשר להם לתת ביטוי למאפייניהם הייחודיים ולתרום הרחבת מערכת השירותים ולשיפור איכותם ניצבת איפוא בפני טענה נגדית הגורסת שמעורבות זו תביא דווקא לשחיקת מאפיינים ייחודיים אלה ולטשטוש ההבדלים בין הארגונים הוולונטריים לארגונים 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.

שינויים לא רצויים בתפקידי הגורמים הממשלתיים ברמה הארצית והמקומית. הפרטה החלקית אף עשויה, לדעת המסתייגים ממנה, להשפיע באופן שלילי על מכלול התפקידים של הממשלה והרשויות המקומיות. כפי שצויין לעיל, חלק מחסידי הפרטה דוגלים במעבר הארגונים הממשלתיים מאספקת שירותים לקניית שירותים מכיוון שהם רואים בכך אמצעי שיאפשר לארגונים אלו להשתחרר מהנטל הכבד הכרוך באספקת שירותים ולהתרכז במידה רבה יותר בקביעת מדיניות, בהכוונה בתיאום ובבקרה, המסתייגים ממדיניות הפרטה מטילים ספק באפשרות מימוש יעד זה ומצביעים על האפשרות שמדיניות זו תביא לכניסת מספר רב של ארגונים לזירה והיא עלולה על כן להטיל על הארגונים הממשלתיים עומס מינהלי רב ולהקשות עליהם במלאכת הניטור וההכוונה של

מערכת מורכבת זו. ראוי לציין, כי בנוסף לארגונים הלא-ממשלתיים הרבים המספקים שירותים ממלכתיים ועירוניים על בסיס של התקשרות חוזית עם משרדי הממשלה ו/או הרשויות המקומיות. פועלים בזירה ארגונים לא-ממשלתיים נוספים המספקים שירותים שונים (כמו אספקת מזון וציוד ביתי לעניים), ומקיימים קשרים עם הארגונים הממשלתיים המעניקים לחלק מהם מענקים כספיים וסוגי תמיכה נוספים. העומס המינהלי עשוי לבוא לידי ביטוי בעיקר בתפקידים של חלק מהעובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה המקומיות הנאלצים לצמצם את הקשר הישיר שלהם עם פרטים ומשפחות (המבוצע בעיקר על ידי עובדים בארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את השירותים) ולהתרכז בתפקידים מינהליים שונים (ניהול משא ומתן, כתיבת וקריאת דוחות ובקרה) אליהם לא הוכשרו.

פגיעה בשוויוניות הטריטוריאלית. ריבוי הארגונים המעורבים בזירת שירותי הרווחה עשוי להשפיע באורח שלילי על מידת השוויוניות בהיקף וברמת השירותים המסופקים לאוכלוסייה בישובים שונים. מחייבי מדיניות ההפרטה המצדדים – בעידוד המעורבות של ארגונים לא-ממשלתיים הן באספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים והן בפיתוח שירותים נוספים שהמדינה והרשויות המקיימות אינן מספקות, מאמינים שמדיניות זו תביא להרחבת היקף השירותים המוענקים לאוכלוסייה. אחת התפיסות המרכזיות המנחות אמונה זו היא שעידוד המעורבות של ארגונים אלו תביא למיצוי טוב יותר של הפוטנציאל חברתי הקיים בקהילות הכולל: התארגנויות וולונטריות, תושבים המצויידיים בהון חברתי ומעוניינים להתנדב על מנת לסייע לתושבים אחרים וגורמים מקומיים בעלי משאבים כספיים.

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.

סקירת הדיונים על הפרטת שירותי הרווחה האישיים והשלכותיה האפשריות מצביעה על מגוון הטענות שהועלו על ידי חסידי מדיניות זו ומתנגדיה, הטענות בזכות ההפרטה ונגדה מסוכמים בלוח 2.

לוח 2: היתרונות והחסרונות המיוחסים להפרטה

חסרונות	יתרונות
סלילת הדרך לנסיגת הממשלה ממעורבותה בשירותי הרווחה.	* צמצום כשלים המאפיינים ארגונים ממשלתיים (פוליטיזציה, ביורוקרטיזציה, חוסר יעילות וכדומה).
תחרות מוגבלת או לחילופין תחרות חריפה בין ספקי השירותים.	* מתן אפשרויות בחירה לצרכנים המביא להעצמתם.
אפשרויות בחירה מצומצמות לצרכנים.	* שיפור איכות השירותים בשל תחרות בין ארגונים המספקים שירותים.
ריבוי ארגונים היוצר מערכת מורכבת ומפוצלת המאופיינת על ידי כפילות בשירותים ומקשה על תיאום ובקרה.	* הגברת יעילות השירותים.
רמת שכר נמוכה של עובדים בארגונים המספקים שירותים (אחד ההסברים העיקריים לקיטון בעלות השירותים).	* הפחתת עלות אספקת השירותים המאפשרת קיטון בהוצאות הממשלה.
אפשרות של גידול בעלות השירותים הנובע מגידול במספר העובדים במשרדי הממשלה העוסקים בבקרה ובתיאום, ומלחצים על ספקי השירותים.	* הרחבת היקף השירותים בשל כניסת ארגונים נוספים לזירה.
אי נכונות של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים.	* מיצוי הפוטנציאל החברתי הגלום בקהילות (התארגנויות וולונטריות, מתנדבים).
חוסר התמדה והמשכיות בפעילות ארגונים לא ממשלתיים.	* התרכזות ארגונים ממשלתיים בתפקידים של קביעת מדיניות, בקרה ותיאום ושחרור מהנטל הכרוך באספקת השירותים.
שחיקת המאפיינים הייחודיים של ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים.	* גיוסי משאבים נוספים.
הגברת אי השוויוניות הטריטוריאלית.	
פגיעה ביכולת של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לכוון ולבקר את זירה הרוויה בארגונים רבים.	
שינויים מהותיים בתפקיד המקצועי של עובדי מחלקות הרווחה.	

הטיעונים בשבח ובגנות הפרטת שירותי הרווחה מצביעים על ההשלכות האפשריות הרבות של מדיניות זו על היבטים שונים של פעילות שירותים אלו ברמה הארצית והמקומית ומעלים כמה שאלות אותן ראוי לבחון תוך בחינת המימוש של תוכניות הפרטה שונות:

* מהי היכולת של הארגונים הלא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים בהיקף נרחב ולהתמיד בכך לאורך זמן?

- * באיזו מידה מצליחים הארגונים הלא-ממשלתיים לספק שירותים לאלו הזכאים לקבלם?
 - * מהי מידת השוויוניות בהקצאת השירותים לאוכלוסיות שונות על ידי הארגונים הלא ממשלתיים?
 - * כיצד משפיעה ההפרטה על אפשרויות הבחירה של הצרכנים?
 - * מהי איכות השירותים המסופקים על ידי הארגונים הלא-ממשלתיים?
 - * האם ההפרטה אכן מגבירה את התחרות בין הארגונים? ואם כן, מהי אופייה של תחרות זו?
 - * האם השירותים המסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים זולים יותר מאלו המסופקים על ידי הממשלה ו/או הרשויות המקומיות?
 - * כיצד משפיעה ההפרטה על היצע השירותים וגיוונם?
 - * כיצד משפיעה ההפרטה על תפקידם וכוחם של הארגונים השונים המעורבים בה? המשרדים הממשלתיים, הרשויות המקומיות, הארגונים הוולונטריים והארגונים הפרטיים-עסקיים? האם היא אכן משנה את דפוסי פעולתם המקובלים?
 - * כיצד משפיעה ההפרטה על עובדי מחלקות הרווחה?
 - * כיצד משפיע ריבוי הארגונים המספקים שירותים על מערכת שירותי הרווחה?
- המחקר שממצאיו ותוארו בעבודה זו ביקש לספק מענה ולו חלקי לשאלות אלו על ידי תאור תהליכי ההפרטה שארעו בשנים האחרונות בשירותי הרווחה האישיים בשבעה ישובים בישראל ובחינת השפעותיהם מנקודת הראות של עובדים סוציאליים המועסקים במחלקות הרווחה של הישובים.
- המחקר התייחס למרכיבים הבאים :
- * תיאור שירותי הרווחה האישיים המסופקים לתושבים על-ידי המדינה ומחלקות הרווחה המקומיות באופן ישיר ובאמצעות ארגונים לא-ממשלתיים (עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים).
 - * בחינת מידת התמיכה שמעניקים להפרטה עובדים סוציאליים המועסקים במחלקות הרווחה העירוניות הפועלות ביישובים אלו.
 - * בחינת עמדות העובדים הסוציאליים באשר להשפעותיה של ההפרטה על היבטים שונים של שירותי הרווחה המוענקים לאוכלוסייה כמו: איכות, מגוון, מקצועיות, חדשנות ועלויות.
 - * בחינת עמדות העובדים הסוציאליים באשר להשפעותיה של ההפרטה על תפקוד מחלקות הרווחה ועובדיהן.
 - * בחינת תפיסת העובדים הסוציאליים באשר ליכולת מחלקות הרווחה לכוון ולבקר את פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים הממלאים בשל תהליך ההפרטה תפקיד מרכזי בזירת שירותי הרווחה המקומיים.
- עד כה לא נערך בישראל מחקר שבחן את השפעות הפרטת שירותי הרווחה האישיים מנקודת הראות של העובדים הסוציאליים המועסקים במחלקות הרווחה, מעורבים בתהליך ההפרטה וחווים אותו בעבודתם היום-יומית. מחקר זה פותח על כן צוהר נוסף להבנת יישומה והשפעותיה של ההפרטה, מנקודת מבט שלא נבחנה עד כה.

פרק ד' - שיטות המחקר

1. אוכלוסיית המחקר

אוכלוסיית המחקר כללה 38 עובדים סוציאליים בעלי תפקידים שונים במחלקות רווחה בשבעה יישובים בישראל. היישובים משתייכים לאשכולות שונים מבחינה חברתית-כלכלית ומוקמים בדרום ובמרכז הארץ. שלושה יישובים ובכללם יישוב ערבי משתייכים לאשכולות הנמוכים (1-4). שני יישובים משתייכים לאשכולות בינוניים (5-6), ושני יישובים משתייכים לאשכולות גבוהים (7-10). חלוקת העובדים שרואיינו במסגרת המחקר לפי היישוב, דירוגו והתפקיד אותו הם ממלאים מוצגים בלוח 3.

לוח 3: המרואיינים לפי יישובים ותפקידים (במספרים מוחלטים)*

היישוב	דרג בכיר (מנהל אגף/מחלקה או שירות)	דרג ביניים	עובדי שדה	סה"כ
א'	1	4	2	7
ב'	1	1	1	3
ג'	1	-	2	3
ד'	1	4	5	10
ה'	1	-	1	2
ו'	2	5	5	12
ז'	1	-	-	1
סה"כ	8	14	16	38

* חלוקת היישובים בישראל לאשכולות מבחינה חברתית-כלכלית נעשתה על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (2000).

נתוני הלוח מורים כי בשישה יישובים רואיין מנהל המחלקה, באחד היישובים לא רואיין אומנם מנהל המחלקה, אך רואיינו שני מנהלי שירותים מרכזיים, בארבעה מן היישובים רואיינו עובדים בדרג ביניים ובשישה יישובים רואיינו עובדי שדה. הרוב המכריע של העובדים שרואיינו התנסו בעבודתם בתהליך ההפרטה.

המספר השונה של העובדים שרואיינו ביישובים הוכתב הן על-ידי מספר העובדים המעורבים בהפרטה והן על ידי מידת הזמינות של העובדים ונכונותם להתראיין.

2. כלי המחקר

כלי המחקר העיקרי בו נעשה שימוש במחקר היה שאלון שכלל הן שאלות סגורות והן שאלות פתוחות, באמצעותו רואינו העובדים. השאלות התייחסו לנושאים הבאים:

- * נתוני רקע אישיים.
- * נסיון אישי בנושא ההפרטה.
- * מידת התמיכה בהפרטה ובהמשך יישומה.
- * תפיסת הסיבות להפרטת השירותים במחלקה.
- * תפיסת השפעת ההפרטה החלקית על המרכיבים הבאים: מגוון השירותים המסופקים לאוכלוסיה, איכות השירותים, עלויות השירותים, אפשרויות הבחירה של הצרכנים, שוויוניות באספקת השירותים לאוכלוסיות שונות. רמת המקצועיות והחדשנות באספקת השירותים והוודאות שבהמשך אספקת השירותים.
- * יכולת מחלקות הרווחה לכוון ולבקר את פעילות הארגונים המספקים את שירותי הרווחה.
- * השפעת ההפרטה על העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה ועל שביעות רצונם.
- * ההעדפה הניתנת על-ידי העובדים לארגונים וולונטריים או ארגונים פרטיים-עסקיים.

מנהלי מחלקות הרווחה התבקשו גם לספק מידע על הנושאים הבאים:

- * השירותים המסופקים לאוכלוסיה המקומית על-ידי מחלקת הרווחה.
- * השירותים שאספקתם הופרטה.
- * היקף התקציבים המוקצים לשירותים המסופקים על-ידי המחלקה ועל-ידי ארגונים אחרים ומספר העובדים בשירותים אלו.

3. הליכי המחקר

הראיונות עם העובדים שנערכו על-ידי מראיינת אחת בוצעו בין ינואר 2003 לנובמבר 2004. הראיונות התפרשו על פני תקופה כה ארוכה בשל עיצומי עובדים ברשויות המקומיות שנבעו מאי תשלום שכר וקשיים בתאום פגישות עימם. בשל קשיים אלו לא רואיינו בחלק מן היישובים עובדים נוספים.

4. ניתוח הנתונים

שאלוני המחקר כללו כאמור שלושה סוגי שאלות:

* שאלות סגורות עליהן התבקש המרואיין/ת להשיב במרבית המקרים ב"כן" או "לא" (כגון):

האם את/ה תומך/ת בהפרטה? האם את/ה תומך/ת בהמשך יישום ההפרטה?

* שאלות פתוחות בהן התבקש המרואיין/ת להסביר את תשובותיו/ה לשאלות הסגורות (כגון: מדוע את/ה תומך/ת או לא תומך/ת בהפרטה) וכן להביע את עמדותיו בשאלות שונות כמו השפעת ההפרטה על תחומים שונים של אספקת השירותים כמו: איכות, מגוון, חדשנות, קיטון בעלויות וכדומה, ועל תפקיד מחלקות הרווחה והעובדים.

* שאלות בהן התבקשו מנהליות המחלקות או עובדים/ות בכירים/ות בהן לספק מידע על השירותים המסופקים על-ידי מחלקות הרווחה והשירותים המופרטים.

ניתוח התשובות לשאלות הסגורות נעשה באמצעות התפלגויות. ניתוח התשובות לשאלות הפתוחות נעשה באמצעות שיטות מקובלות של ניתוח תוכן.

1. מערכת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות

במרבית היישובים שנכללו במחקר מספקים שירותי הרווחה המקומיים את השירותים הבאים:

שירותים לזקנים

שירותים אלה מיועדים בעיקר לזקנים מוגבלים המתקשים לנהל את חייהם היומיומיים בצורה עצמאית ונזקקים על-כן לסיוע קבוע ורצוף. שירותים מיוחדים ניתנים גם לזקנים עריריים, לזקנים הסובלים מהזנחה או מאלימות נפשית או פיזית, ולזקנים שבשל מצבם הכלכלי סובלים מבעיות דיור או מתקשים לרכוש אביזרים חיוניים שונים ולקבל עזרה רפואית שאינה כלולה בסל השירותים (כגון הסעות לבתי-חולים לצורך טיפולים, ריפוי שיניים, מכשירי-שמיעה וכדומה). השירותים הניתנים לאוכלוסיה זו כוללים כמה מרכיבים עיקריים:

1. **שירותי סיעוד** – שירותים אלה ניתנים לזקנים המתקשים בביצוע פעולות יומיומיות שונות, כגון התלבשות, רחצה, קניית, רכישת תרופות וכדומה. שירותי סיעוד אלה, הניתנים לזקנים המוגבלים על-ידי מטפלות ובמסגרת מרכזי-היום, מעוגנים בחוק ביטוח סיעוד, שעל יישומו מופקד המוסד לביטוח לאומי, אולם ועדות מקומיות הפועלות ברשויות, ואשר בראש כל אחת מהן עומד עובד סוציאלי של הרשות, הן שאמורות לקבוע את סל השירותים הספציפי המסופק לכל זקן ולעקוב אחר הספקת השירותים. נוסף על השירותים הניתנים במסגרת חוק ביטוח סיעוד, הרשויות מספקות שירותי סיעוד ביתי לזקנים שאינם זכאים לקבל שירות זה במסגרת חוק ביטוח סיעוד.
2. **מרכזי-יום** – מסגרות אלה מספקות לזקנים קשת רחבה של שירותים, הכוללים בין היתר: ייעוץ, מתן מידע, פעילות חברתית ותרבות, פעילות גופנית, ריפוי בעיסוק וארוחות חמות. רוב המשתתפים במרכזים ובמועדונים המועשרים הינם זקנים מוגבלים.
3. **מועדונים חברתיים** – המועדונים החברתיים מציעים לחבריהם מסגרת למפגשים חברתיים, לבילוי ולפעילויות תרבות שונות, כגון חוגים והרצאות. רוב המשתתפים במסגרות אלה הינם זקנים הממשיכים לתפקד באורח תקין.
4. **קהילות תומכות** – הקהילה התומכת מספקת לזקנים הממשיכים להתגורר ביתם שירותים שונים. כגון: שירות חירום רפואי, לחצני מצוקה, תיקונים שונים בבית, מידע, ייעוץ וסיוע של מתנדבים.
5. **שירותים קהילתיים נוספים** – שירותים אחרים המסופקים לזקנים כוללים: יישום חוקים הנוגעים בהגנה על זקנים ובהבטחת זכויותיהם; מתן מידע, ייעוץ והדרכה, הספקת ארוחות וכן אביזרי עזר שונים כמו מוצרי ספיגה, סיוע בדיוור במסגרת

דוירים מוגנים, נופשוניס וטיפול רפואי שאינו כלול בסל הבריאות, כגון ריפוי שיניים וסיוע בחימום הבית בחורף.

6. **שירותים מוסדיים** – הרשויות מסייעות במימון שהייה של זקנים במסגרות מוסדיות. בחלק מן הרשויות מוצעים שרותים נוספים כמו עריכת תיקונים, קבוצת תמיכה וסיוע מיוחד לזקנים ועולים.

שירותים לילדים

שירותים אלה מיועדים בעיקר לילדים המשתייכים למשפחות במצוקה וילדים הנתונים במצבי סיכון, כגון הזנחה או אלימות פיזית או נפשית וגדלים על-כן בסביבה משפחתית שאינה מעניקה להם תנאים הולמים להתפתחות תקינה. השירותים לילדים אלה כוללים כמה מרכיבים:

1. **תוכניות ייחודיות לילדים בסיכון** – תוכניות אלה כוללות פעילות, פקידי סעד האחראים מתוקף החוק להבטיח הגנה לילדים הנתונים במצבי סיכון על ידי פעולות שונות, כגון הוצאתם מהבית באופן זמני או קבוע (השמה במרכזי חירום הפועלים בתוך הישובים: או מחוץ לישובים. במשפחות אומנה ובפנימיות) ופיתוח תוכניות התערבות לטווח קצר וארוך המיועדות הן לילדים והן להוריהם. לפעילות זו של פקידי הסעד חוברים עובדים סוציאליים נוספים, המטפלים בילדים ובמשפחותיהם.

2. **תוכניות לילדים ממשפחות במצוקה** – בישובים מופעלות תוכניות שונות המיועדות לעזור לילדים ממשפחות במצוקה ולסייע בהתפתחותם התקינה. תוכניות אלה כוללות מעונות יום, משפחתונים, צהרונים ומועדוניות, שבהם שוהים ילדים עד לשעות אחר הצהריים או הערב. מטרתן של מסגרות אלה היא לסייע בעת ובעונה אחת הן להורים והן לילדים. במסגרת המועדוניות והצהרונים הילדים אוכלים ארוחת צהריים, מכינים שיעורים ועוסקים בפעילויות חברתיות שונות. בחלק מן הרשויות מופעלות תוכניות נוספות המיועדות לחזק את המסוגלות ההורית של אמהות ואבות, כגון בתי ספר להורים; מפגשים משותפים להורים ולילדיהם, המאפשרים להם לשחק יחדיו; ותוכנית "הקן", המיועדות להדריך הורים בגידול ילדיהם. פעילויות אלה מיועדות לשפר את כישורי ההורות של ההורים ולחזק את קשריהם עם ילדיהם.

3. **שירותים מוסדיים** – ילדים שאינם יכולים להמשיך להתגורר בביתם מסיבות שונות, כגון הזנחה או אלימות פיזית או נפשית, מופנים לפנימיות ו/או למשפחות אומנה.

שירותים למפגרים ונכים

שירותים אלה מיועדים לפרטים מוגבלים מבחינה פיזית, שכלית או נפשית ולבני משפחותיהם. בניגוד לזקנים ולילדים, שרובם המכריע חיים בקהילה ומקבלים שירותים במסגרתה, רבים מן המוגבלים (בעיקר מפגרים) שוהים במסגרות מוסדיות. השירותים הניתנים לאוכלוסיה זו נחלקים לשני סוגים:

1. **שירותים קהילתיים** – השירותים הקהילתיים למוגבלים במרבית הישובים כוללים: ייעוץ פרטני ומשפחתי, מרכזי אבחון; פעוטונים, גנים ומעונות יום טיפוליים וסיעודיים לתנוקות, לפעוטות וילדים, שבחלקם ניתן לשהות עד שעות הערב; סיעות המלוות ילדים מוגבלים; מועדונים חברתיים ונופשונים המיועדים הן למוגבלים והן לבני משפחותיהם; ומפעלי עבודה שיקומיים (מעש"ים) המספקים לאוכלוסיה זו מסגרות עבודה מגוונות. שירותים ייחודים נוספים מוצעים לאוכלוסיות עם מוגבלויות ספציפיות, כגון חירשות וליקויים אורגניים שונים.
2. **שירותים מוסדיים** – השירותים המוסדיים המסופקים לפרטים עם מוגבלויות כוללים מעונות, משפחות אומנה ודירות מגורים (הוסטלים).

שירותים למשפחות ולפרטים במצוקה

שירותים אלה מסייעים למשפחות ולפרטים הנתונים במצבי מעבר ומצוקה שונים: הורים החסרים כישורים ויכולת לגדל את ילדיהם בצורה תקינה; משפחות חד הוריות הנתונות במצוקה; משפחות ופרטים שאינם מודעים לזכויותיהם ולשירותים הזמינים להם ועל-כן אינם מקבלים סיוע שהם זכאים לו; ומשפחות ופרטים במצבי משבר הנובעים מגורמים כגון סכסוכים פנימיים, אלימות, אובדן, מחלה, אבטלה, מאסר, נכות, התמכרות והעדר קורת גג.

לאוכלוסיות אלה מסופקים בעיקר שירותים קהילתיים, הכוללים, בין היתר: יישום חוקים שונים הנוגעים במשפחות על-ידי פקידי סעד (הכנת תסקירים לבתי משפט, "הסדרי ראייה" תחת פיקוח וכדומה); ייעוץ והדרכה בחיי משפחה, בחלק מן היישובים פועלות תחנות לייעוץ בחיי המשפחה, מרכזים למניעת אלימות במשפחה ומקלטים המאפשרים לנשים מוכות וילדיהן לשהות באופן זמני במסגרת מוגנת המעניקה להם גם טיפול, ייעוץ והדרכה. עם סיום שהייתן הזמנית במקלט, מוצעות לנשים אלה דירות-מעבר שבהן הן יכולות לשהות עד למציאת דיור קבוע. שירותים קהילתיים נוספים המוצעים למשפחה כוללים: טיפול קבוצתי לגברים ולנשים למניעת אלימות במשפחה; מעורבות של עובדות סמך-מקצועיות המגישות למשפחות במצוקה סיוע בנושאים שונים, כגון גידול וחינוך הילדים וניהול משק-הבית; הפעלת תוכניות לשיפור המסוגלות ההורית של אבות ואמהות ולחיזוק אמהות ממשפחות רב-בעייתיות (תוכנית "יחדיו"). בשנים האחרונות אף הופעלו, מרכזי סיוע למשפחות חד הוריות, המציעים לאמהות ייעוץ והכוונה ומפעילים סדנאות להקניית כלים להתמודדות עם מצבים קשים. משפחות במצוקה אף מקבלות במרבית היישובים סוגים שונים של סיוע חומרי, כגון מימון של צרכים רפואיים דחופים, רכישת ציוד ביתי בסיסי ומימון הבראה ונופש לאחר מחלה.

שירותים לנערים ונערות

אוכלוסיית היעד של שירותים אלה כוללת בני נוער (נערים ונערות) שאינם לומדים ואינם עובדים, או לומדים ועובדים בצורה לא סדירה, וכן בני נוער הקשורים למסגרות חברתיות לא נורמטיביות ומתנהגים בצורה א-סוציאלית, רבים מבני הנוער הללו חיים במשפחות המתאפיינות באלימות, באבטלה, בבריאות לקויה של בני משפחה או בקשיים שונים הנובעים מהגירה לארץ חדשה. חלק מהם הינם עוברי חוק, חסרי בית, משתמשים בסמים, סובלים מבעיות נפשיות ומלקויות למידה, משוחררים מבתי כלא או דחויי גיוס צבאי.

הטיפול בבני נוער שעברו על החוק מופקד בידי גוף ממשלתי – שירות המבחן לנוער. הטיפול בבני נוער אחרים מופקד בידי המחלקות לקידום נוער הפועלות במסגרת אגפי החינוך או בידי מחלקות הרווחה. הטיפול בנערות במצוקה, מופקד בעיקר בידי מחלקות הרווחה.

השירותים הניתנים לאוכלוסייה זו כוללים: סיוע בהשתלבות במסגרות של לימוד והכשרה מקצועית; ייעוץ וטיפול במוקדי מפגש לא פורמליים, הכנה לשירות בצבא, עבודה טיפולית במסגרת קבוצתית ומתן סיוע בדיור לבני נוער חסרי בית בבית מיוחד המיועד למטרה זו, במקלטים או בדירות חירום. לאחרונה נפתח באחד הישובים מקום מגורים מיוחד לבני נוער הומו לסביים שאינם מתגוררים עם משפחותיהם.

שירותי רווחה נוספים

שירותי רווחה נוספים מוצעים בחלק מן היישובים לאוכלוסיות הבאות: מכורים לסמים ולאכזרה, אסירים משוחררים, משפחת אסירים, עולים חדשים, דרי רחוב ומחוסרי עבודה (עובדים זרים). השירותים לאוכלוסיות אלו כוללים ייעוץ וטיפול פרטני והפעלת קהילות שונות.

עבודה קהילתית

העובדים הקהילתיים הפועלים במרבית היישובים מקיימים קשר שוטף עם ועדי השכונות המסייעים להם בפעילותם. כמו כן הם עוסקים באיתור ובפיתוח של מנהיגות קהילתית ובעידוד פעילות התנדבותית ומעורבים יחד עם התושבים באיתור צרכים קהילתיים ובפיתוח מענים לצרכים אלה.

הנתונים שהוצגו לעיל מצביעים על כך שהשירותים לזקנים לילדים, למשפחות לנכים ולמפגרים תופסים את הנתח העיקרי של פעילות מחלקות הרווחה. בנוסף, מסופקים בחלק מן היישובים שירותים יחודיים לאוכלוסיות נוספות כמו: נשים, בני נוער וצעירים, מכורים לסמים ולטיפה המרה ואסירים משוחררים. בתל אביב מסופקים גם שירותים שונים למהגרי עבודה (עובדים זרים) ומשפחותיהם ולדרי רחוב. רבים מהשירותים שתוארו לעיל מסופקים על ידי ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים עסקיים. השירותים שאספקתם הופרטה יתוארו בחלקה הבא.³

3 תיאור השירותים המופרטים אינו כולל את היישוב הערבי, לגביו לא התקבל מידע בנושא זה.

שירותי הרווחה המקומיים המסופקים על ידי ארגונים לא ממשלתיים

שירותי הרווחה המסופקים בישובים שנחקרו על ידי ארגונים לא-ממשלתיים (עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים) ייסקרו להלן לפי תחומי השירות. מדובר הן בשירותים המסופקים על בסיס חוזים בין הממשלה ו/או הרשויות לבין ארגונים לא-ממשלתיים, והן בשירותים המסופקים במסגרת הסדרים אחרים כמו שותפות בין ארגונים אלו.

שירותים לזקנים

בכל היישובים השירותים המוסדיים לזקנים (בתי אבות ומסגרות דיור מוגן) מסופקים על ידי ארגונים לא ממשלתיים. ארגונים אלו אף מספקים את מרבית השירותים הקהילתיים לזקנים ובכללם: שירותי סיעוד במסגרת חוק סיעוד ושלא במסגרת החוק, מרכזי יום ומועדונים חברתיים וארוחות חמות. שירותים קהילתיים נוספים הפועלים בחלק מן היישובים כמו: קהילה תומכת, נופשונים, תעסוקת בית, מרכז לאספקת אביזרים, סיירת תיקונים, מרכז מידע ותוכניות לקידום בריאות מסופקים אף הם בעיקר על ידי עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים. בתחום השירותים לזקנים פועלים מאות ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים עסקיים ובכללם למעלה ממאה עמותות מקומיות לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים וארגונים נוספים כמו: מט"ב, משען, מתן ודנאל.

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ממשיכות למלא בתחום השירותים לזקנים מספר תפקידים:

- * הכוונת פעילות הועדות המקומיות לחוק סיעוד הקובעות את סל השירותים לזקנים, אחר פעילות ספקי השירותים.
- * ייעוץ אישי לזקנים בנושאים שונים.
- * ייזום והפעלת תוכניות ושירותים המסופקים ברובם על ידי ארגונים אחרים) וליווי מקצועי שלהם.
- * ייעוץ וסיוע בהשמת זקנים במוסדות.

שירותים לילדים

בכל היישובים השירותים החוץ-ביתיים לילדים (פנימיים ומשפחות אומנה) מסופקים על ידי ארגונים לא-ממשלתיים, ארגונים אלו אף מספקים את הנתח העיקרי של השירותים הקהילתיים ובכללם: מועדוניות, צהרונים, משפחותונים, מעונות יום, שירותים קהילתיים נוספים הזמינים בחלק מן היישובים כמו: מרכז חירום לילדים בסיכון, מרכז קשר הורים-ילדים, פנימיות יום, קייטנות ומרכז חונכות מסופקים אף הם על ידי ארגונים אלו. בתחום השירותים לילדים פעילות במיוחד עמותות כמו: אשלים, נעמ"ת, וויצו, אמונה, אל"י, יחדיו סאמיט, האגודה לקידום החינוך, המועצה לילד החוסה, אור שלום, מט"ב, גבעולים, שביל הקהילה, והכשרת ילדי ארץ ישראל.

מחלקות הרווחה ממשיכות למלא בעיקר את התפקידים הבאים :

- * פעילות פקידי הסעד האחראים מתוקף החוק להבטיח הגנה לילדים הנתונים במצבי סיכון על ידי יישום התערבויות שונות כמו: הוצאת הילדים מהבית באופן קבוע או זמני.
- * ייזום הפעלת תוכניות קהילתיות שונות המיועדות לילדים ולהוריהם (שרובן מבוצעות על ידי ארגונים לא ממשלתיים).
- * טיפול פרטני וקבוצתי.
- * ייעוץ והדרכה לארגונים המספקים את מרבית השירותים הקהילתיים לילדים.
- * הכנת תסקירים לבתי משפט.

שירותים למפגרים

מרבית השירותים המוסדיים (מעונות) למפגרים מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. ארגונים אלו אף מספקים את מרבית השירותים הקהילתיים למפגרים ובכללם: הוסטלים ודירות בקהילה, מפעלים מוגנים (מעשים), מועדונים חברתיים, מעונות יום לילדים ושירותי אבחון. ארגונים אלו אף מספקים שירותים הקיימים בחלק מן היישובים כמו: נופשונים למשפחות המפגרים וחונכות אישית. באספקת השירותים המוסדיים מעורבים בעיקר ארגונים פרטיים-עסקיים ואילו באספקת השירותים הקהילתיים משתתפות בעיקר עמותות כמו: שקל, אקיי"ם, עלי"ה, עמי, ציימס, מט"ב ועזר מציון.

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות מתרכזות 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.

שירותים לנכים

בדומה לשירותים לזקנים, לילדים ולמפגרים, גם 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 (תוכנית המיועדת להקל על נכים את הגישה לשירותים ציבוריים) ותוכניות מיוחדות לילדים נכים.

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

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

שירותים למשפחות (כולל משפחות חד-הוריות) וילדיהן

שירותים אלו הממוקמים בקהילה מסופקים אף הם ברובם על ידי ארגונים לא-ממשלתיים. ארגונים אלו אחראים על המקלטים ודירות המעבר לנשים מוכות וילדיהן הפועלים במרבית היישובים. במקצת היישובים פועלים שירותים נוספים כמו: מרכזים לטיפול באלימות במשפחה, מרכזים למשפחות חד הוריות, מרכזים לנפגעות תקיפה מינית, קייטנות לאמהות. מרכזי קשר הורים-ילדים ותוכניות להכנת זוגות לחיי נישואין, ולחיוזוק המסוגלות ההורית של הורים.

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

שירותים לנערים ונערות

בדומה לתחומי השירות שתוארו לעיל, גם בתחום זה קיימת מעורבות רבה של ארגונים לא ממשלתיים המספקים במרבית היישובים שירותים כמו: מועדונים חברתיים-טיפוליים לנערים ולנערות. במקצת מן היישובים מסופקים לאוכלוסייה זו שירותים נוספים כמו מקלטים ודירות מעבר לנערים ולנערות חסרי בית, ניידות המספקות סיוע לבני נוער משוטטים. שירותי ייעוץ וטיפול לבני נוער בנושאי בריאות ותוכניות 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. שירותים אלה מסופקים על ידי עמותות כמו על"ם, שח"ל, אפשר ואל-סם.

מחלקות הרווחה, ובחלק מן היישובים אגפי החינוך מספקים לנערים ונערות את השירותים הבאים:

- * ייעוץ וטיפול פרטני וקבוצתי.
 - * קישור ותיווך בין בני הנוער ושירותים אחרים.
 - * ייזום תוכניות (שחלקן הגדול מבוצע על ידי ארגונים לא ממשלתיים).
 - * ייעוץ והדרכה לארגונים המספקים את השירותים.
- גם באספקת השירותים לאוכלוסיות נוספות כמו: מכורים לסמים ולטיפה המרה אסירים משוחררים ודרי רחוב ניכר חלקם של הארגונים הלא ממשלתיים.
- סקירת השירותים שאספקתם הופרטה מצביעה בבירור על הקפו וממדיו של תהליך ההפרטה. כל השירותים המוסדיים (מלבד מקצת מהמעונות למפגרים הנמצאים עדיין בבעלות ממשלתית) ומרבית השירותים הקהילתיים לאוכלוסיות השונות מסופקים כיום על ידי ארגונים לא ממשלתיים. מחלקות הרווחה ממשיכות לספק שירותים שרבים מהם מעוגנים בחוקים שונים והכוללים ייעוץ וטיפול פרטני וקבוצתי, עבודה קהילתית, השמה במסגרת חוץ ביתיות, ייזום תוכניות וייעוץ והדרכה לעובדי ארגונים אחרים ובקרה על

פעילותם. תפקידים אלו הם מורכבים ומגוונים ומטילים על עובדי מחלקות הרווחה עומס רב.

הנתונים הכספיים שסופקו על-ידי מחלקות הרווחה על חלקו של תקציב הרווחה המקומי המנותב לארגונים לא-ממשלתיים בכלל התקציב ועל מידת ההשתתפות של ארגונים אלו במימון שירותים (במסגרת דפוס השותפות), היו חלקיים ביותר ולא אפשרו קבלת מידע מספק על היבט זה של ההפרטה.

עם זאת, שתי עובדות עשויות להצביע על כך שנתח ניכר (למעלה ממחצית) מתקציבי הרווחה המקומיים מוצאים באמצעות ארגונים לא-ממשלתיים; ראשית, כמעט כל ההוצאה להחזקת ילדים, זקנים, נכים ומפגרים התופסת נתח נכבד מתקציבי הרווחה (במקרים רבים למעלה ממחצית) מנותבת לארגונים לא ממשלתיים. ושנית, גם חלק ניכר מהוצאה למימון השירותים הקהילתיים מנותבת לארגונים לא-ממשלתיים.

ביישוב אחד בלבד (וי) ניתן היה לקבל מידע מלא יותר על השתתפות ארגונים לא-ממשלתיים במימון מיזמים משותפים עם הרשות בתחום הרווחה.

לוח 4: מציג נתונים על תוכניות משותפות אלו ומקורות המימון שלהם.

לוח 4: מאפייני מיזמים משותפים בין המחלקה לשירותים חברתיים
ביישוב ו' לבין ארגונים לא-ממשלתיים בתחומי שירות שונים ב-2002

תחום השירות	מספר הארגונים המעורבים	מספר התוכניות המבוצעות	עלות כוללת (במיליוני שקלים)	השתתפות העירייה (באחוזים)
זקנה*	5	17	35.9	16.7
ילד נוער ומשפחה	14	16	13.5	29.7
מוגבלויות	8	9	8.5	17.3
משאבי קהילה	**	4	5.7	5.0
אחרים	**	2	0.9	35.6
סה"כ		48	64.5	18.8

המידע אינו מתייחס למרבית מרכזי היום לזקנים המופעלים על-ידי גוף לא-עירוני. בתחומים אלו פועלות כמה עמותות, אך מספרן המדוייק לא דווח.

*
**

נתוני הלוח מצביעים על ההקף של תוכניות הרווחה המופעלות ביישוב זה בהן מעורבים ארגונים לא-ממשלתיים (בעיקר עמותות). הנתונים אף מצביעים על כך שהארגונים הלא-ממשלתיים נושאים בעיקר הנטל של מימון תוכניות אלו.

הנתונים אינם כוללים שירותים, כמו אלו המסופקים לזקנים במסגרת חוק סיעוד הממומנים במלואם על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ושירותים מוסדיים הממומנים בעיקר על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות.

כאמור הנתונים לגבי היישובים האחרים מציגים תמונה חלקית ביותר. אך גם היא מצביעה על מעורבות רבה של הארגונים הלא-ממשלתיים באספקת שירותים ובמימון החלקי.

הפרטת שירותי הרווחה שינתה איפוא באופן מהותי ומשמעותי את תפקידיהן ופעילותיהן של מחלקות הרווחה והיא מעוררת על כן שורה של שאלות אותן מבקש מחקר זה לבחון, תוך התייחסות לנקודת המבט של עובדים סוציאליים במחלקות הרווחה המלווים את תהליך ההפרטה בעבודתם היום-יומית: מהי מידת התמיכה של העובדים בהפרטה, האם הם מחייבים את המשך יישומה, כיצד ההפרטה משפיעה על עבודתם ועל היבטים שונים של אספקת השירותים ותפקיד מחלקות הרווחה. התייחסות העובדים לשאלות אלו תוצג בחלק הבא.

מידת התמיכה של העובדים בהפרטה

.3

לוח 5 מציג את מידת התמיכה שמעניקים העובדים לתהליך ההפרטה.

לוח 5 - מידת התמיכה של העובדים הסוציאליים בהפרטת שירותי הרווחה

האישיים (במספרים מוחלטים)

סה"כ	חוסר תמיכה	תמיכה מסוייגת	תמיכה מלאה		
7	2	5	-	א'	
3	1	1	1	ב'	
3	-	3	-	ג'	
10	2	6	2	ד'	
2	1	1	-	ה'	
12	-	10	2	ו'	
1	1	-	-	ז'	
38	7	26	5	סה"כ	

נתוני הלוח מראים כי הרוב המכריע של העובדים (כ-68%) מביעים תמיכה מסוייגת בהפרטה. כ-13% מהם מביעים בה תמיכה מלאה ורק כ-19% מתנגדים לה. בחינת מידת התמיכה בהפרטה ברשויות השונות (מלבד הישוב הערבי בו רואיין עובד אחד בלבד) מראה כי בכולן מרבית העובדים מביעים תמיכה מסוייגת בהפרטה. ראוי לציין כי יישוב ו' הוא היחיד בו רק מקצת מן העובדים הביעו תמיכה מלאה בהפרטה, אך אף לא אחד מהם מתנגד לה.

לוח 6 מציג את עמדות העובדים כלפי ההפרטה לפי תפקידיהם.

לוח 6: עמדות העובדים כלפי ההפרטה לפי התפקידים אותם הם ממלאים

(במספרים מוחלטים)

סה"כ	התנגדות	תמיכה מסוייגת	תמיכה מלאה	
8	2	5	1	דרג בכיר
14	3	8	3	דרג ביניים
16	2	13	1	עובדי שדה
38	7	26	5	סה"כ

נתוני הלוח מראים כי רבע מהעובדים בדרג הבכיר וכחמישית מהעובדים בדרג הביניים מתנגדים להפרטה. שיעור ההתנגדות נמוך הרבה יותר בקרב עובדי השדה (כ-13% בלבד). מרבית העובדים בכל הדרגים מביעים תמיכה מסוייגת בהפרטה (כ-60% מהמנהלים הבכירים ומהמנהלים בדרג הביניים וכ-90% מעובדי השדה). לעומת זאת עובדים מעטים מביעים תמיכה בלתי מסוייגת בהפרטה (מנהל בכיר אחד. שלושה עובדים בדרג הביניים ועובד שדה אחד). נראה איפוא שהרוב המכריע תומך בהפרטה, אך תמיכת רובם היא מסוייגת.

רמת התמיכה של העובדים בהפרטה אף באה לידי ביטוי בתשובה לשאלה: האם הם תומכים בהמשך יישומה של מדיניות זו שמשמעה המשך העברת האחריות לאספקת שירותים נוספים המסופקים על-ידי מחלקות הרווחה לידי ארגונים לא-ממשלתיים.

לוח 7 מציג את עמדות העובדים בנושא זה.

לוח 7: עמדות העובדים כלפי המשך יישומה של ההפרטה (במספרים מוחלטים)

היישוב	תמיכה	התנגדות	סה"כ
א'	4	3	7
ב'	2	1	3
ג'	2	1	3
ד'	1	1	2
ה'	8	2	10
ו'	12	-	12
ז'	-	1	1
סה"כ	29	9	38

נתוני הלוח מראים כי הרוב המכריע של העובדים (כ-76%) תומך בהמשך יישומה של מדיניות ההפרטה. נתונים אלו אף מצביעים על כך שמרבית העובדים שהביעו תמיכה מסוייגת בהפרטה מצדדים בהמשך יישומה. העובדים שהביעו תמיכה מלאה או מסוייגת בהפרטה העלו כמה נימוקים עיקריים להסברת עמדתם:

- * הארגונים הלא-ממשלתיים בידיהם מופקדת האחריות לאספקת השירותים, משוחררים מאילוצים תקציביים וניהוליים שונים המוטלים על הרשויות המקומיות כמו גרעונות תקציביים המקשים על מימון שירותים וקשיים בהפסקת עבודתם של עובדים לא יעילים או בהעברתם לתפקידים אחרים ויכולים על כן לספק שירותים בצורה יעילה יותר.
- * רבים מהארגונים הלא-ממשלתיים התמחו בתחום עיסוקם ורכשו בו נסיון ומסוגלים על כן לספק שירותים ברמה מקצועית גבוהה.
- * אספקת שירותים על-ידי מספר ארגונים מעניקה לצרכנים אפשרויות בחירה, יוצרת תחרות בין הארגונים ותורמת בכך לשיפור איכות השירותים.
- * הפרטת השירותים מפחיתה את עומס העבודה המוטל על מחלקות הרווחה המתנגדים או המסתייגים מההפרטה העלו את הנימוקים הבאים:
- * ההפרטה מחלישה את מחוייבות המדינה והרשויות המקומיות לרווחת האזרחים.
- * מעורבות ארגונים לא-ממשלתיים, ובעיקר ארגונים פרטיים-עסקיים באספקת שירותי רווחה מביאה לחיזוק ההשפעה של שיקולים כלכליים על פעילות שירותי הרווחה.
- * רמת השכר ותנאי העבודה של העובדים בארגונים הלא-ממשלתיים נמוכים מאלו המקובלים במגזר הציבורי.

התייחסות העובדים להיבטים נוספים של ההפרטה תוצג בהמשך. בנוסף לשאלות בהן נתבקשו העובדים לציין את מידת תמיכתם האישית בהפרטת האספקה של שירותי הרווחה ובהמשך יישומה. הם התבקשו לציין מהי לדעתם, עמדת עמיתיהם לעבודה בנושא זה. 30 מהמרואיינים (כ-79%) ציינו שאין הם מודעים לעמדת העובדים האחרים, והסבירו זאת בכך שהנושא אינו מעסיק את העובדים. כמה מובאות מדברי העובדים משקפים הסבר זה:

- * "לא דנים בנושא ההפרטה, זה לא מעסיק פה מישהו וזה לא עומד על הפרק".
- * "זהו נושא שאנו לא דנים עליו".
- * "אני לא בטוחה עד כמה העובדים הסוציאליים מודעים לתהליך".

רק שמונה עובדים ציינו שהם מודעים לעמדות עמיתיהם, שישה מהם ציינו כי לדעתם מרבית העובדים, תומכים בהפרטת אספקת השירותים בעיקר מסיבות פרקטיות כמו הפחתה בעומס והגברת יעילות העבודה, ואילו שני עובדים ציינו כי לדעתם מרבית עמיתיהם לעבודה מתנגדים להפרטה בשל חשש שתהליך זה עלול לפגוע במעמדם ובזכויותיהם.

העובדה שתהליך ההפרטה המביא לשינויים כה משמעותיים במבנה בתפקוד ובעילות של מחלקות הרווחה, אינו מעורר דיון פנימי בין העובדים מעידה כנראה על כך שהעובדים לא שותפו בקביעת מדיניות זו וכי הם רואים בה מרכיב אינטגרלי של עבודתם.

4. הערכת השפעות ההפרטה על שירותי הרווחה

חלקו העיקרי של המחקר הוקדש לבדיקת עמדות העובדים בנוגע להשפעות ההפרטה ב-13 תחומים מרכזיים.

- * מידת הוודאות בהמשך אספקת השירותים.
- * איכות השירותים.
- * מגוון השירותים.
- * אפשרויות הבחירה של הצרכנים.
- * שוויוניות באספקת השירותים.
- * מקצועיות באספקת השירותים.
- * חדשנות באספקת השירותים.
- * עלויות אספקת השירותים.
- * יכולת ההכוונה של מחלקת הרווחה.
- * יכולת הבקרה של מחלקות הרווחה.
- * תפקידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה.
- * שביעות רצונם של העובדים הסוציאליים.
- * הבחנה בין ארגונים וולונטריים לארגונים פרטיים-עסקיים.

בחירת עמדות העובדים החווים את השפעות ההפרטה בעבודתם עשויה להצביע על המידה בה הם מחזקים את טעונו מחייבי ההפרטה בדבר יתרונותיה הרבים או את טיעונו שולליה שהצביעו על הסיכונים הכרוכים בה.

המשך אספקת השירותים

אחת הסוגיות המרכזיות שהועלו בדיונים שונים על הפרטת השירותים החברתיים הינה האם העברת האחריות לאספקת שירותים אלו מידי גורמים ציבוריים לארגונים לא-ממשלתיים לא תסכן את אספקתם לאורך זמן.

לוח 8 מציג את עמדות העובדים בנושא זה.

לוח 8: עמדות העובדים בנוגע לוודאות המשך אספקת השירותים**(במספרים מוחלטים)**

מספר העובדים	עמדות העובדים
25	פגיעה בוודאות
6	עליה בוודאות
7	אין שינוי
38	סה"כ

נתוני הלוח מצביעים על כך שמרבית העובדים אינם משוכנעים שההפרטה מבטיחה המשכיות ורציפות באספקת השירותים. אי הוודאות מיוחסת לכמה גורמים.

* התחרות בין הארגונים. התחרות עשויה להביא ליציאת ארגונים המספקים שירותים מהזירה בשל אי יכולתם לעמוד בתחרות עם ארגונים אחרים המספקים אותם שירותים. אחד העובדים ביטא היבט זה כך: "קיים סיכון ששירות מופרט, בשל התחרות יפשוט את הרגל".

* העדר רווחיות. הפקת רווחים היא שיקול מרכזי המנחה את פעילותם של רבים מבין הארגונים המספקים שירותים. ארגונים שלא יממשו מטרה זו עשויים להפסיק לדברי כמה מרואיינים את פעילותם כספקי שירותים ממלכתיים ו/או עירוניים. "אין וודאות באספקת השירותים כי עדיין קיים העקרון של הכדאיות הכלכלית, דבר שלא היה קיים אם השירות היה ציבורי".

* תלות הארגונים במימון של גורמים חיצוניים. פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים המספקים שירותים ממומנת ממקורות שונים: ממשלה, רשויות מקומיות, קרנות ותרומות. עיכובים בהעברת הכספים ממקורות אלו או קיצוץ בהם עלולים לדעת כמה עובדים להקשות על פעילות הארגונים: "שירות מופרט אינו מובטח שיסופק לאורך זמן. כי תמיד עומדת על הפרק שאלת המימון". "בהפרטה רמת המחוייבות הציבורית להמשך המימון יורדת, והוודאות להמשך השירות נמוכה". "העמותות תלויות במשאבים של משרד הרווחה, כאשר לא מועבר הכסף אז הן לא

מתפקדות טוב. העמותות תלויות בתזרים כספי שוטף שלא תמיד קיים".
 "כל שנה אני שואלת את עצמי האם העמותות ימשיכו להתקיים, כל שנה
 יש בעיה תקציבית כי הם נהנים מתרומות וכל שנה זו בדיוק השאלה –
 האם זה ימשיך הלאה או לא".

דוגמא מוחשית לחוסר הוודאות בהמשך אספקת השירותים. הועלתה על ידי כל
 העובדים שרואיינו באחת הרשויות והצביעו על עמותה שסיפקה חלק משירותי
 הרווחה בישוב וקרסה מסיבות כלכליות וניהוליות. קריסת העמותה הציבה את
 אגף הרווחה בפני מצב בעייתי ביותר. "אנחנו עברנו טראומה בעיר. העמותות
 פחות יציבות מהשירותים הציבוריים".

מקצת העובדים שהחזיקו בדעה כי ההפרטה מבטיחה את המשך אספקת
 השירותים ייחסו זאת הן למוטיבציה הגבוהה של הארגונים מספקי השירותים
 להמשיך ולהתקיים והן ברצונם של הגורמים הציבוריים (הממשלה והרשויות)
 להבטיח רציפות באספקת השירותים. אחד המרואיינים ביטא עמדה זו כך:
 "ההפרטה מבטיחה את אספקת השירות לאורך זמן כי קיים אינטרס משותף.
 החברה רוצה להתקיים ולשרוד".

עמדתם של מרבית העובדים היא איפוא שההפרטה עשויה לערער את הוודאות
 שבהמשך אספקת השירותים וזאת בעיקר בשל בעיות מימון וניהול וקשיים
 בעמידה בתנאי התחרות.

איכות השירותים

4.2

אחד היתרונות העיקריים המיוחסים להפרטה הוא תרומתה לשיפור איכות
 השירותים המסופקים לצרכנים.
 לוח 9 מציג את עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מרכיב זה של
 אספקת השירותים.

לוח 9: עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על איכות השירותים (במספרים מוחלטים)

מספר העובדים	עמדת העובדים
17	שיפור באיכות השירותים
6	פגיעה באיכות השירותים
2	חוסר שינוי באיכות השירותים
10	עמדה לא מגובשת
3	חוסר עמדה
38	סה"כ

נתוני הלוח מראים כי קרוב למחצית מן העובדים ציינו כי הפרטת האספקה הביאה לשיפור באיכות השירותים ורק מקצתם ציינו כי איכות השירותים נפגעה.

שיפור השירותים יוחס על ידי העובדים לשלושה גורמים עיקריים:

* התחרות בין מספקי השירותים. תחרות זו מניעה את הארגונים להיקפיד על איכות השירותים וזאת על מנת להבטיח את המשך ההתקשרות בינם לבין הרשות ו/או הגוף הממשלתי המממנים את פעילותם.

* גמישות בהעסקת העובדים. עמותות וארגונים פרטיים מסוגלים לפטר עובדים שאינם ממלאים את תפקידם בצורה הולמת.

* התמחות. הארגונים המספקים את השירותים מתמחים בתחומי עיסוקם ורוכשים בו נסיון רב.

העובדים שהצביעו על ירידה באיכות השירותים ייחסו זאת לכמה גורמים המניעים את פעילות ספקי השירותים. כמו: העדפת היעילות והרווחיות הכלכלית על פני טובת הצרכנים ואי הקפדה מספקת על רמה מקצועית הולמת. העובדים שעמדתם לגבי השפעת ההפרטה על איכות השירותים אופיינה בעמימות ציינו כי איכות השירותים מותנית בזמינות של כמה מרכיבים כמו: מקצועיות העובדים וזמינות משאבים. ארגונים המקפידים על רמה מקצועית גבוהה ומצויידים במשאבים מספקים שירותים איכותיים ואילו ארגונים בהם מרכיבים אלו חסרים מספקים שירותים לא איכותיים.

עמדות העובדים באשר להשפעת ההפרטה על איכות השירותים מאופיינת איפוא על ידי חוסר אחידות. ראוי עם זאת לציין כי מספר העובדים המציינים כי איכות השירותים שופרה כתוצאה מההפרטה עולה במידה ניכרת על מספר העובדים הגורסים שהאיכות נפגעה.

ההפרטה המביאה לעלייה במספר הארגונים המספקים שירותים עשויה לתרום בשל כך לגוון רב יותר בשירותים המסופקים לאוכלוסיות שונות.

לוח 10 מציג את עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על היבט זה של אספקת השירותים.

לוח 10 - עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מגוון השירותים (במספרים מוחלטים)

מספר העובדים	עמדות העובדים
24	עלייה במגוון השירותים
1	ירידה במגוון השירותים
8	חוסר שינוי במגוון השירותים
5	עמדה לא מגובשת
38	סה"כ

נתוני הלוח מצביעים על כך שרוב העובדים (כ-63%) סוברים שההפרטה הביאה לעלייה במגוון השירותים המוצעים לצרכנים ואילו רק עובד אחד מחזיק בדעה מנוגדת. שמונה עובדים נוספים מציינים שההפרטה לא חוללה שינוי במגוון השירותים.

העלייה במגוון השירותים יוחסה על ידי העובדים לכמה גורמים:

- * כניסת ארגונים חדשים לזירת שירותי הרווחה. הגידול במספר הארגונים המסופקים שירותים מעלה את מגוון שירותי הרווחה המוצעים לציבור.
- * מאפייני הארגונים הלא ממשלתיים (ובעיקר הארגונים הוולנטריים). חלק מהארגונים הפועלים בזירה מאופיינים על ידי פתיחות וגמישות ארגונית, יזמות ושאיפה לחדשנות. מאפיינים אלו מסייעים לארגונים אלו לפתח שירותים חדשים ולהרחיב בכך את מגוון שירותי הרווחה המוצעים לאוכלוסיות שונות.
- * תוספת משאבים. ההפרטה מביאה לתוספת משאבים המגוייסים על ידי הארגונים. משאבים אלו מאפשרים את הרחבת השירותים המסופקים לצרכנים.

גורמים אלו משתקפים היטב בדברי כמה מן העובדים: "אנשים בעמותות פועלים כי איכפת להם ואז הם מחוייבים יותר ויצירתיים יותר". "יש משאבים כדי לפתח ולהפעיל עוד שירותים". "ההפרטה מכניסה שותפים חדשים שאינם מוגבלים בגבולות הפעילות של המגזר העירוני".

עובדים שציינו כי ההפרטה לא שינתה את מגוון השירותים ייחסו את חוסר ההשפעה לכך שהשירותים המופרטים ממומנים בעיקר על ידי הממשלה והרשויות המקומיות ונתונים לפיקוחם ועל כן הרחבת השירותים תלויה לא בהפרטה עצמה, אלא בגורמים הציבוריים (הממשלה והרשויות) המממנים את ספקי השירותים ומפקחים עליהם".

נראה איפוא כי הרוב המכריע של העובדים סוברים כי ההפרטה הרחיבה את מגוון שירותי הרווחה המסופקים לצרכנים.

אפשרויות הבחירה של הצרכנים

4.4

אחד היתרונות העיקריים המיוחסים להפרטת השירותים היא הרחבת אפשרויות הבחירה של הדרכים.

לוח 10 מציג את עמדות העובדים בנושא זה.

לוח 11 - עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על בחירת

הצרכנים (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
17	עליה באפשרויות הבחירה
-	ירידה באפשרויות הבחירה
21	אין השפעה על אפשרויות הבחירה
38	סה"כ

נתוני הלוח מצביעים על כך שקצת למעלה ממחצית מהעובדים סוברים שלהפרטה אין השפעה על יכולת הבחירה ואילו שאר העובדים סוברים כי היא תורמת לחיזוקה. אף לא אחד מן העובדים מחזיק בדעה שההפרטה מצמצמת את יכולת הבחירה של הצרכנים.

חוסר ההשפעה של ההפרטה על אפשרויות הבחירה של הצרכנים יוחסה לכמה גורמים:

* העובדים המקצועיים ולא הצרכנים הם שבחרים בספקי השירותים מימוש זכות הבחירה על ידי העובדים ולא על ידי הצרכנים מיוחסת בין השאר לעובדה שחלק מצרכני השירותים (כמו מפגרים) אינם מסוגלים לממש את זכות הבחירה. טיעון זה בא לידי ביטוי בדברי כמה מרואיינים: "ההתאמה של הלקוח לשירות נעשית על ידי בעל המקצוע".

"אם הלקוחות מוגבלים כמו בפיגור הרי שאפשרות הבחירה שלהם מוגבלת".

* פעילות של ארגון אחד. בחלק מתחומי השירות פועל ארגון אחד בלבד או מספר קטן של ארגונים המספקים שירותים, ועל כן אפשרויות הבחירה אינן קיימות, או קיימות במידה מוגבלת. העובדים שהצביעו על הרחבת אפשרויות הבחירה, ייחסו זאת בעיקר לעליה משמעותית במספר הארגונים המספקים שירותים לזכאים בכמה תחומי שירות כמו תחום הסיעוד לזקנים. העובדים נחלקים איפוא בין אלו הסוברים כי להפרטה אין כל השפעה על איכות השירותים, לבין אלו המייחסים להפרטה השפעה חיובית בתחום זה, העובדים אינם מקבלים את הטענה שההפרטה מצמצמת את אפשרויות הבחירה.

4.6

שיווינויות באספקת השירותים

אחד הסיכונים המיוחסים לתהליך הפרטת השירותים החברתיים הוא השפעתה על מידת השיווינויות בהקצאת השירותים לאוכלוסיות שונות ועל קיפוח אוכלוסיות חלשות, וכאלו המתגוררות במקומות יישוב מרוחקים. לוח 12 מציג את עמדות העובדים בסוגיה זו.

לוח 12 - עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על השיווינויות

באספקת השירותים (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
22	לא קיימת השפעה
15	קיימת השפעה שלילית
1	אין דעה
38	סה"כ

נתוני הלוח מראים כי מרבית העובדים סוברים שלהפרטה אין השפעה על מידת השיווינויות באספקת השירותים ואילו מקצתם סוברים שיש לה השפעה שלילית.

חוסר ההשפעה של ההפרטה מיוחס לכמה גורמים:

* הגורם הקובע את הזכאים לקבלת השירותים. במקרים רבים העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה הם שקובעים מי זכאי לקבל את השירותים, ואילו הארגונים מספקי השירותים חייבים להקצות את השירותים לזכאים.

* דרכי מימון השירותים. הארגונים המספקים את השירותים מקבלים מימון בעבור כל פונה שזכאותו נקבעה על ידי עובדי הרווחה. הסדר זה מניע ארגונים לספק שירותים למספר גדול ככל האפשר של פונים מבלי להתייחס להשתייכותם הלאומית, התרבותית או העדתית. כי בכך הם מגדילים את הכנסותיהם.

הבקרה המופעלת על ידי מחלקות הרווחה. הבקרה על פעילות הארגונים המספקים שירותים מבטיחה כי השירותים המסופקים ללקוחות יהיו באיכות הולמת ויסופקו לכל אלו שזכאים לקבלם. טיעונים אלו משתקפים במובאות הבאות מדברי כמה עובדים: "לא נתקלתי במצב של אפלייה. המניע העיקרי של הארגונים הוא לספק שירות מהיר, טיב ובתפוקה טובה, למצוא עוד לקוחות והעיקר הוא שמחלקת הרווחה תהיה מרוצה". "ישנם חוקים שמגדירים קריטריונים ולפיהם אנו קובעים מי זכאי ובהתאם ניתן לו השירות". "אנו מפנים את הלקוחות ועל ידי פיקוח מקצועי ונכון מבטיחים את השוויוניות".

העובדים שצינו שלהפרטה השפעה שלילית על השוויוניות הצביעו על מקרים של התנהגות מפלה של ארגונים כלפי לקוחות: "נתקלתי באפלייה על רקע עדתי. מטפלות במשפחתון שלא מוכנות לטפל בילד ממוצא אתיופיי". "נתקלתי באפלייה על רקע דתי מטפלות שלא מוכנות לטפל בילד ממוצא ערבי ואני לא יכולה לכפות עליהן את הטיפול בו". נראה כי העובדים שהצביעו על חוסר אפלייה התייחסו בעיקר לשירותים כמו שירותי סיעוד לזקנים הניתנים על בסיס חוקי ואילו העובדים שנתקלו במצבי אפליה התייחסו בעיקר לשירותים אחרים הנתמכים אומנם על-ידי הרשות המקומית, אך אינם מעוגנים בתשתית חוקית. העובדה ש-15 מן העובדים שרואיינו (קרוב ל-40%), מצביעים על תופעות של אפלייה בפעילות ארגונים לא ממשלתיים ראויה ללא ספק לציון.

*

מקצועיות באספקת השירותים

4.7

אחת הסוגיות שעלתה בדיונים שונים על הפרטת השירותים החברתיים, התייחסה למידת השפעתה על רמת המקצועיות המאפיינת את פעילות ספקי השירותים.

לוח 13 מציג את עמדות העובדים בנושא זה.

לוח 13: עמדות העובדים בנוגע להשפעת הפרטה על מקצועיות אספקת השירותים (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
8	חל שיפור
8	חלה ירידה
13	אין השפעה
8	עמדה לא מגובשת
1	אין דעה
38	סה"כ

נתוני הלוח מראים כי כשליש מהעובדים סבורים שלהפרטה אין השפעה על מקצועיות אספקת השירותים ואילו כחמישית מהם מציניים שההפרטה שיפרה את המקצועיות, למספר זהה של עובדים דעה מנוגדת. חוסר ההשפעה של ההפרטה על הרמה המקצועית של אספקת השירותים מיוחסת לשני גורמים עיקריים:

* הבקרה וההדרכה של עובדי מחלקות הרווחה. הבקרה והליווי המקצועי אותם מספקים העובדים הסוציאליים, לעובדים בארגונים המספקים את השירותים תורמים לשיפור רמת השירותים המסופקים לפונים. אחד העובדים ביטא היטב היבט זה בדברים הבאים. "גם מבחינה חוקית, עצם ההפרטה לא מסירה ממני את האחריות המיניסטרילית ולכן אני אחראית לפקח לבדוק ולוודא שהלקוח מקבל את מה שצריך".

* התמחות מקצועית של הארגונים. חלק מהארגונים המספקים שירותים התמחו בתחום עיסוקם ורכשו בו מידה רבה של מקצועיות כפי שמעיד אחד העובדים. "העמותות מומחיות בנושא מסויים וזה הופך אותן למקצועיות יותר לעומת עובדי הרשות שצריכים להיות מומחים בכל דבר".

העובדים שהתקשו לגבש עמדה בנושא זה הצביעו על מספר גורמים המשפיעים על רמת המקצועיות: איכות הפיקוח של עובדי הרשות על פעילות הארגונים המספקים שירותים, יציבות העובדים בארגונים אלו ומידת הדומיננטיות של השיקולים הכלכליים בפעילותם. קיומם של תנאים כמו בקרה איכותית וצוות עובדים יציב. תורמים לשמירת המקצועיות, ואילו העדרם פוגעת בה. העובדים שטענו כי ההפרטה פוגעת במקצועיות אספקת השירותים אכן ייחסו זאת להעדר פיקוח מקצועי הולם ולהשפעת שיקולים כלכליים ולא טובת הלקוח על פעילות ספקי השירותים. היטיבו לבטא היבט זה שלושה מהעובדים: "עובד סוציאלי בשירות מופרט פועל לפי טובת החברה ולא לפי ערכי המקצוע, דבר הפוגם במקצועיות השירות". "שירות מופרט יעדיף עובד זול יותר. כגון עובד מתחיל ולא מנוסה". "בארגונים פרטיים כאשר יש בעיה תקציבית אז יעדיפו לחתוך בהשתלמויות של העובדים".

התייחסות העובדים להשפעת ההפרטה על רמת המקצועיות באספקת השירותים מצביעה איפוא על מידה רבה של אי אחידות. מספר העובדים הסוברים שחל שיפור במקצועיות זהה למספרם של אלו הסוברים שחלה ירידה או שלא חל כל שינוי, ולכשליש מהעובדים אין דעה מגובשת בנושא זה.

חדשנות באספקת השירותים

אחד היתרונות המיוחסים להפרטה על-ידי אלו המצדדים בה הוא שכניסת ארגונים חדשים ובמיוחד ארגונים וולונטריים לזירת שירותי הרווחה תביא להכנסת חידושים, הן מבחינת השירותים שיסופקו והן מבחינת דרכי אספקתם. לוח 14 מציג את עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה בתחום זה.

לוח 14: עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על החדשנות באספקת השירותים (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
28	חלה עלייה
0	חלה ירידה
8	אין השפעה
2	אין דעה מגובשת
38	סה"כ

נתוני הלוח מצביעים על כך שרובם המכריע של העובדים גורסים שההפרטה תרמה לחדשנות באספקת השירותים, אף לא אחד מהם חושב שההפרטה פגעה בחדשנות, ואילו כחמישית מהעובדים מציינים שלהפרטה אין השפעה בתחום זה.

תרומת ההפרטה לחדשנות מיוחסת לכמה גורמים עיקריים:

- * התחרות בין הארגונים. תחרות זו מעודדת אותם לפתח שירותים חדשים וזאת על מנת למשוך לקוחות רבים יותר.
- * זמינות של משאבים נוספים. חלק מהארגונים מספקי השירותים מגייסים בכוחות עצמם משאבים נוספים המאפשרים את הרחבת השירותים הקיימים והוספת שירותים חדשים, בגיוסם של משאבים אלו ממלאות תפקיד מרכזי עמותות המתמחות בתחומים שונים; כמה עובדים שצינו היבט זה אף הביאו דוגמאות לכך. "יש פיתוח שירותים שאינם מחוייבים על ידי תע"ס (הוראות מנכ"ל משרד הרווחה) למשל. ענבל מרכז לטיפול בילדים נפגעי פגיעות מיניות. המדינה לא לקחה אחריות על פיתוח השירות ובעזרת תרומה הקימו תחנה. עד היום ההפעלה של השירות התבצעה באמצעות תרומה". "ישנה עליה בחדשנות מכיוון שלנו במחלקה בעבר לא היתה אפשרות לספק את מה שמספקים כיום במרכז היום לקשיש. לאור מגבלת המשאבים". "השירותים הציבוריים מאתרים צרכים בעיקר בשיתוף עם עמותות גדולות, באמצעות ועדות היגוי מפתחים תוכניות חדשות, דבר שלא היה בר ביצוע באמצעות הרשות בשל מגבלת תקציב".

* יכולת החדשנות של עמותות. בניגוד לארגונים הממשלתיים המאופיינים על-ידי רמה גבוהה של ביורוקרטיזציה. העמותות מאופיינות על ידי מבנה ארגוני לא ביורוקרטי המאפשר להם לחרוג מדפוסי הפעילות המקובלים ולפתח שירותים חדשים.

העובדים שהחזיקו בדעה שלהפרטה עצמה אין השפעה על החדשנות העלו כמה הסברים עיקריים לכך.

* מקור היוזמה לחדשנות. היוזמה לביצוע תוכניות חדשות באה מהעובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה שהניעו את הארגונים המספקים שירותים לבצע איתן, אחד העובדים ביטא עמדה זו כך: "יש יוזמות חדשות שנובעות מיוזמות שלנו".

* זמינות משאבים. העובדה שכמה ארגונים מבצעים תוכניות חדשות נובעת במידה רבה ממדיניות ההפרטה המחייבת אספקת שירותים באמצעות ארגונים לא ממשלתיים. לו המשאבים הקיימים היו עומדים לרשות מחלקות הרווחה הן עצמן היו מיישמות תוכניות חדשניות. יתר על כן, לטענת כמה עובדים, הארגונים מיישמים תוכניות חדשות רק בשל המשאבים שהם מקבלים מהמדינה ו/או הרשות לצורך זה. "אם היו מספיק תקציבים גם הרשות היתה מפתחת תוכניות חדשניות". "אנשים תלויים בתקציב של המשרד כי בלעדיו הם לא היו משתפים פעולה".

למרות הסתייגויות אלו של מקצת מהעובדים, רובם מאמינים כי להפרטה השפעה חיובית על רמת החדשנות באספקת השירותים.

עלויות אספקת השירותים

4.8

אחת התוצאות העיקריות המיוחסות להפרטה החלקית היא תרומתה לקיטון בעלויות השירותים.

לוח 15 מציג את עמדת העובדים באשר לשאלה האם לדעתם ההפרטה אכן מביאה להשגת יעד זה.

לוח 15: עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על עלות השירותים (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
9	חלה עלייה בעלויות
24	חלה ירידת בעלויות
4	אין שינוי
<u>1</u>	אין דעה
38	סה"כ

נתוני הלוח מצביעים על כך שמרבית העובדים מאמינים שההפרטה תרמה לירידה בעלויות.

הירידה בעלויות מיוחסת לכמה גורמים :

* השתתפות הארגונים במימון השירותים. השתתפות הארגונים במימון חלקי של השירותים נעשית על ידי גיוס עצמאי של משאבים ממקורות שונים כמו קרנות ותורמים פרטיים. הסבר זה השתקף בדברי כמה עובדים: "העלויות זולות יותר כי יש השתתפויות או אף מימון מלא של העמותה". "הרבה פעמים ספקי השירותים מגייסים כספים ומשלימים הכנסות". אנחנו לא היינו מצליחים לעשות זאת כי יש קרנות שלא תורמות לעיריות".

* תחרות בין ארגונים. התחרות בין הארגונים על קבלת אחריות לאספקת שירותים מניעה אותם להציע הצעות זולות יותר למממני השירותים. (הממשלה ו/או הרשויות) הסביר זאת כך אחד העובדים: "ההפרטה תצמצם עלויות כי אז יש אפשרות לקנות היכן שזול יותר".

* עלויות העסקת העובדים. ההפרטה מביאה לקיטון בעלויות, מכיוון שהיא מאפשרת לרשויות המקומיות לא להגדיל את מספר העובדים שהן מעסיקות ואף לצמצמו. יתר על כן, עלויות השכר של העובדים בארגונים מספקי השירותים הן נמוכות ביותר, כפי שהסביר אחד העובדים: "עלויות העובדים ברשויות יקרות יותר מן העלויות בעמותות, או בחברות הפרטיות". המרואיינים מדגישים עם זאת, כי הקיטון בעלויות השכר של העובדים עשוי להשפיע לרעה על איכות עבודתם ועל כן יש להגביר את הפיקוח על הארגונים מספקי השירותים.

* גמישות בהעסקת העובדים. כמה עובדים ציינו כי הארגונים המספקים את השירותים במקום הרשויות מסוגלים לנהל מדיניות העסקת עובדים גמישה יותר, המאפשרת להם לנייד עובדים או לפטר עובדים לא יעילים. "ההפרטה מאפשרת גמישות בניידות כח אדם". "בעבר אותו גובה תקציב שהועבר על ידי הרשות שימש למספר מוגבל של שירותים, לאחר

ההפרטה עבור אותו גובה תקציב הרשות מפעילה מגוון רחב יותר של שירותים".

מקצת העובדים שסברו כי ההפרטה מעלה את העלויות ייחסו זאת בעיקר לרצון הארגונים מספקי השירותים להפיק רווחים גבוהים יותר. נראה איפוא שהרוב המכריע של העובדים תומכים בדעה שההפרטה הביאה לקיטון בעלויות אספקת השירותים.

הערכת מרכיבי השירות – סיכום

4.9

הנתונים שהוצגו לעיל מצביעים על אי האחידות המאפיינת את התייחסות העובדים להשפעת ההפרטה על מרכיבים שונים של אספקת שירותי הרווחה. לוח 16 מציג עמדות אלו בצורה מסכמת. המרכיבים מוצגים בלוח בסדר יורד החל מאלו שבהם חל לדעת העובדים שיפור רב ועד לאלו שבהם חל לכל היותר שיפור מוגבל ביותר.

לוח 16: עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מרכיבים שונים של אספקת השירותים (באחוזים)

סה"כ	חוסר עמדה מגובשת או דעה	אין שינוי	חלה הרעה	חל שיפור	המרכיב
100.0	5.2	21.0	-	73.8	1. חדשנות באספקת השירותים
100.0	13.1	21.0	2.6	63.3	2. מגוון השירותים
100.0	2.6	10.5	23.6	63.3	3. עלויות האספקה
100.0	-	55.2	-	44.8	4. בחירת צרכנים
100.0	34.5	5.2	15.6	44.7	5. איכות השירותים
100.0	23.8	34.2	21.0	21.0	6. מקצועיות
100.0	2.6	58.1	39.3	-	7. שיווינות
100.0	-	18.3	65.8	15.9	7. וודאות בהמשכיות האספקה

נתוני הלוח מצביעים על כך שהמרכיבים בהם לדעת הרוב המכריע של העובדים חל שיפור הם: חדשנות באספקת השירותים, מגוון השירותים ועלויות האספקה. שיפור מוגבל בלבד חל באיכות השירותים ובאפשרויות הבחירה של הצרכנים. הבעייתיות הרבה ביותר מיוחסת על ידי העובדים להשפעת ההפרטה על השיווינות ועל אי הוודאות מיוחסת בהמשך אספקת השירותים על ידי

הארגונים הלא-ממשלתיים. ראוי אף לציין כי בחמישה מתוך שמונת התחומים שנבדקו, מספר העובדים הסוברים שחל שיפור עולה במידה ניכרת על מספרם של אלו המחזיקים בדעה שחלה הרעה.

5. תפקוד מחלקות הרווחה ועובדיהן בצל הפרטה

מדיניות ההפרטה החלקית הביאה להפקדת האחריות על אספקת חלק ניכר משירותי הרווחה המקומיים בידי ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים. אחת התוצאות של תהליך זה היא ריבוי הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה המקומיים. ההנחה היא, עם זאת, שמחלקות הרווחה המקומיות האחריות בתוקף החוק על הבטחת רווחת התושבים ימשיכו לכוון ולבקר את פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים. האם לדעת העובדים מחלקות הרווחה אכן ממלאות ציפיה זו? שאלה זו תבחן להלן:

5.1 יכולת ההכוונה של מחלקות הרווחה

לוח 17 מציג את עמדות העובדים באשר ליכולתן של מחלקות הרווחה לכוון את פעילות מערכת שירותי הרווחה המקומיים.

לוח 17: עמדות העובדים בנוגע ליכולת ההכוונה של מחלקות הרווחה המקומיות (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
0	יכולת מלאה
31	יכולת מוגבלת
6	חוסר יכולת
1	אין דעה
38	סה"כ

נתוני הלוח מצביעים על כך שרוב העובדים (ב-80%) סוברים שמחלקות הרווחה מסוגלות אומנם לכוון את פעילות הארגונים מספקי השירותים, אך במידה מוגבלת בלבד.

יכולת ההכוונה של המחלקות מיוחסת בעיקר לגורם אחד:

* מעורבות בבחירת ספקי השירותים ובליווי פעילותם. מחלקות הרווחה ממלאות תפקיד פעיל בניהול משא ומתן עם ספקי השירותים, בחתימת חוזים עימם ובליווי צמוד של פעילותם הכולל בקרה, ייעוץ מקצועי, הדרכה וקיום מפגשים משותפים. קשרים אלו בין מחלקות הרווחה וספקי השירותים צוינו על-ידי כמה מן העובדים:
"הכוח האמיתי שלנו מול הארגונים הוא רק כשחותמים עימם חוזה".
"יכולת ההכוונה מתאפשרת על ידי הפיקוח והעברת המשוב".

"הכוונה מקצועית מתאפשרת על ידי ההדרכות שמועברות על ידי עובדי הרשות לצוות שמספק את השירות".

העמדה שיכולת ההכוונה אומנם קיימת אך היא מוגבלת למדי מיוחסת לשני גורמים עיקריים:

* מגבלות החוזים. קיימים נושאים שאינם כלולים בחוזים ועל כן הם אינם מחייבים את ספק השירות. אחת העובדות ציינה מגבלה זו כך: "אני לא יכולה לבקש מהחברה שירות שאינו מצויין בחוזה ההתקשרות".

* תלות מוגבלת של הארגונים המספקים שירותים במחלקות הרווחה. למחלקת הרווחה יכולת הכוונה גבוהה כאשר הארגונים מספקי השירותים תלויים בה מבחינת המימון, אך כאשר תלות זו אינה קיימת, או קיימת במידה מוגבלת, יכולת ההכוונה היא מוגבלת ביותר. כפי שציין אחד העובדים: "כאשר הארגון מתנהל באופן עצמאי לא קיימת יכולת השפעה והכוונה של הרשות עליו".

העובדים שצינו כי מחלקות הרווחה הן חסרות יכולת לכוון את פעילות הארגונים, ייחסו מצב זה לכמה גורמים:

* התרחקות עובדי מחלקות הרווחה מאספקה ישירה של שירותים. השינוי בתפקידי העובדים המרחיק אותם במקרים רבים ממגע ישיר עם הפונים, מונע מהם את האפשרות להשפיע באופן משמעותי על השירות הניתן לצרכנים.

* יישום מוגבל של תפקידי הבקרה. הפרטת השירותים מביאה לצמצום המעורבות של מחלקת הרווחה ועל כן נחלשת יכולת ההכוונה שלהן.

* קיום מידע חלקי על פעילות הארגונים המספקים שירותים. היבט זה השתקף בדברים הבאים של אחת העובדות: "לא קיימת שקיפות ולכן אין יכולת הכוונה, למשל לא קיימת שקיפות בנושאים תקציביים".

* מחויבות אידיאולוגית של עמותות, כאשר לעמותות יש אידיאולוגיה וחזון מוצקים המכוונים את פעילותם קשה להשפיע עליהן.

מרבית העובדים גורסים איפוא שלמחלקות הרווחה יש יכולת השפעה על פעילות ספקי השירותים, אך יכולת זו היא מוגבלת, מקצת מהעובדים שהסתייגו מעמדה זו וסברו כי מחלקות הרווחה אינן מסוגלות לכוון את פעילות הארגונים ייחסו משקל רב לגורמים המגבילים את יכולת המחלקות וטענו כי הם מסכלים למעשה את יכולתן לכוון את מערכת שירותי הרווחה רוויית הארגונים.

יכולת הבקרה של מחלקות הרווחה

אחד המרכיבים המרכזיים של הפרטת אספקת השירותים הוא קיום בקרה של המדינה והרשויות המקומיות על פעילות הארגונים המספקים שירותי רווחה ממלכתיים ועירוניים.

לוח 18 מציג את עמדות העובדים לגבי מידת קיומה של בקרה כזו.

לוח 18: עמדות העובדים בנוגע ליכולת הבקרה של מחלקות הרווחה המקומיות (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
7	קיימת בקרה מלאה
31	קיימת בקרה חלקית
0	לא קיימת בקרה
38	סה"כ

נתוני הלוח מראים שמרבית העובדים מציינים שקיימת בקרה מוגבלת, ואילו מקצתם סוברים שהבקרה היא מלאה. מגבלות הבקרה יוחסו על ידי העובדים לכמה גורמים:

* פעילות לא מובנית ושיטתית של מנגנוני הבקרה והפיקוח. העובדים טוענים שהבקרה מבוססת על תלונות של לקוחות, קבלת דוחות מספקי השירותים שחלקם לא מהימנים וביקורים בחלק מן הארגונים בלבד: "הביקורת נעשית לאור תלונות של לקוחות". "כאשר קוראים דו"ח של חברת סיעוד אז הכל מושלם ואילו כאשר מבצעים בקרה על ידי ביקורי בית מדגמיים אז הדו"ח שלנו נראה אחרת." וועדת הפיקוח לא מדביקה את הקצב של הפרטת השירותים".

* חוסר הכשרה מספקת של העובדים במחלקות הרווחה. טענת כמה מן המרואיינים היא שהעובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה אינם מצויינים במיומנויות לביצוע תפקידי בקרה "העובדים זקוקים להכשרה וללמידה של תפקיד הפיקוח".

* העדר הגדרה ברורה של תפקיד הפיקוח. תפקיד הפיקוח אינו נתפס כמרכיב מרכזי בעבודת העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה. ולכן לא מוקצים לו משאבים.

* מערכת היחסים המורכבת בין מחלקות הרווחה והארגונים מספקי השירותים. הבקרה אפשרית כאשר הארגונים מספקים שירותים הממומנים על ידי הרשות, אך היא מוגבלת למדי כאשר מדובר בשירותים המסופקים ביוזמת הארגונים עצמם.

מקצת מן העובדים שצינו כי יכולת הבקרה של מחלקות הרווחה היא מלאה מפחיתים מחשיבותן של המגבלות שתוארו לעיל וטוענים כי מנגנוני הבקרה מתפקדים כיאות וכי העובדים הסוציאליים שהשתחררו מהנטל של אספקת

השירותים ממלאים בצורה הולמת את תפקידי הפיקוח: "אני כן מצליח לעשות בקרה באמצעות ישיבות הדרכה למפעילים ופגישות עם אנשי מקצוע מהעמותה". "אני מקיימת בקרה באמצעות מספר מנגנונים שמאפשרים לי פיקוח איכותי". כמה עובדים אף מציינים כי הפרטת אספקת השירותים מטילה עליהם אחריות רבה ומחייבת אותם לבקר את עבודת ספקי השירותים: "מאז ההפרטה העובדים קודם בודקים לפני שחותמים. שמים לב לפרטים. דבר שלפני כן לא עשינו באותה אינטנסיביות". "כשאספקת השירות יצאה מאיתנו אזו אנו דורשים יותר תוצאות". "אנו מבצעים הרבה יותר ביקורי בית מאשר בעבר".

מרבית העובדים סוברים איפה שהבקה היא חלקית ואילו מקצתם מחזיקים בדעה שהבקה היא מלאה, ומנגנוני הפיקוח מתפקדים כהלכה. אף לא אחד מן העובדים ציין שלא קיימת כל בקרה על תפקוד ספקי השירותים.

5.3

שינוי בתפקידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה ובשביעות רצונם

מדיניות ההפרטה הביאה להעברת האחריות לאספקת שירותי הרווחה רבים ממחלקות הרווחה לארגונים אחרים. האם העברה זו חוללה שינוי בתפקידי העובדים במחלקות אלו?

לוח 19 מציג את תשובות העובדים לשאלה זו.

לוח 19: עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על שינוי בתפקידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
28	חל שינוי
9	לא חל שינוי
1	אין דעה
38	

נתוני הלוח אכן מצביעים על כך שרוב העובדים סבורים כי ההפרטה הביאה לתמורה בתפקידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה. השינויים מתבטאים בעיקר במעורבות רבה בתפקידים חדשים בהם הם לא עסקו בעבר, תפקידים אלו כוללים, מילוי מטלות כמו: פיקוח ובקרה, איתור ספקי שירותים, תיווך, שיווק ופרסום, גיוס משאבים, ניהול משא ומתן, ניסוח הסכמים ובניית תקציבים.

ההפרטה משפיעה לדברי העובדים בעיקר על תפקידיהם של עובדים סוציאליים הממלאים תפקידים ניהוליים. הם נדרשים לבצע בקרה תקציבית, לנסח הסכמים ולעבוד עם עובדים בארגונים אחרים האחראים על אספקת השירותים. "קיים פחות טיפול ישיר. יותר ניהול מקרה, יותר עבודה על הרבדים הארגוניים. מעקב פיקוח ובקרה".

התרכזותם של עובדים במחלקות הרווחה במטלות אלו הביאה להתרחקותם מתפקידים הכרוכים בקשר ישיר עם הפונים. "בעבר עובד סוציאלי בשירות של דיור מוגן היה עובד באופן ישיר עם הדיירים והיה חלק מהצוות הטיפולי. "היום אני לא חלק מהצוות אז יש לי פחות עבודה ישירה עם האוכלוסייה".

שינוי זה חייב את העובדים הסוציאליים ליישם מיומנויות חדשות בהן הם לא היו מצויידיים. כמו: ניהול משא ומתן, הבנת היבטים משפטיים של חוזים, הכרת המערכת המורכבת של שירותי הרווחה בה פועלים ארגונים רבים וקיום קשרי גומלין שוטפים עימם. "ההפרטה פותחת חלונות לארגונים אחרים. לדפוס עבודה שונים, לקשר עם ארגונים מהמגזר השלישי והפרטי". "ההפרטה יוצרת אינטראקציות מול גורמים חדשים עם עולם ארגוני הרבה יותר מגוון".

חלק מהעובדים ציינו כי לשינויים אלו היתה השפעה חיובית מכיוון שהיא איפשרה להם להתרכז הרבה יותר בתפקידים של קביעת מדיניות, חיזוק הקשר עם גורמים שונים בקהילה וגיוס משאבים. "העברת חלק מתפקידי העובדים הסוציאליים, מפנה את המשאבים ליצירת לובי חברתי והשפעה על המדיניות המקומית". "לעובדים יהיה יותר זמן לצאת לקהילה, לגייס תרומות להפגש עם פרנסי העיר".

מה היתה השפעתם של שינויים אלו על שביעות הרצון של העובדים הסוציאליים מעבודתם. לוח 20 מציג את התייחסות המרואיינים לשאלה זו.

לוח 20: עמדות העובדים בנוגע להשפעת ההפרטה על מידת שביעות רצונם של עובדי מחלקות הרווחה (במספרים מוחלטים)

מספרי העובדים	עמדות העובדים
13	עליה בשביעות הרצון
9	ירידה בשביעות הרצון
15	חוסר השפעה
1	אין דיעה
38	סה"כ

נתוני הלוח מראים כי המספר הגדול ביותר של מרואיינים מחזיק בדעה שלהפרטה אין השפעה על שביעות הרצון של העובדים. כשליש מהם סובר כי ההפרטה העלתה את שביעות הרצון ואילו כרבע מהם מציינים שההפרטה פגעה בשביעות הרצון.

העובדים הטוענים כי ההפרטה לא השפיעה על שביעות הרצון מייחסים זאת לכמה גורמים עיקריים:

* קיום נסיבות אחרות המשפיעות על שביעות הרצון. ההתייחסות היא בעיקר לקיצוצים בתקציבי הרווחה המביאים לסגירת תוכניות שונות,

- לאי תשלום משכורות במועד ולעומס העבודה הרב המוטל על העובדים בשל הגידול הרב במספר הפונים לשירותי הרווחה.
- * חוסר ההתעניינות של העובדים בנושא ההפרטה. ביטא עמדה זו אחד העובדים כך: "ההפרטה אינה מעסיקה את העובדים ולכן אין אפשרות להתייחס אליה ככזו המשפיעה על מידת שביעות הרצון".
- * מערכת היחסים עם הארגונים מספקי השירותים. לא תהליך ההפרטה עצמו הוא שמשפיע על שביעות הרצון של העובדים אלא טיב היחסים עם הארגונים המספקים את השירותים.
- המרואיינים שהצביעו על ההשפעה החיובית של ההפרטה על שביעות הרצון של העובדים ייחסו זאת לכמה גורמים:
- * עליה במגוון האפשרויות המוצעות לפונים. "יש מגוון גדול יותר של שירותים. יש יותר אפשרויות וזה נותן תחושה שהעובדים הסוציאליים יכולים לסייע".
- * צמצום התלות ברשות המקומית. בשל זמינותם ופעילותם של מספר ספקי שירותים. מחלקות הרווחה תלויות לדברי כמה עובדים פחות ברשויות המקומיות ובמשאבים שהן מספקות: "קיים גורם נוסף שיספק את השירות, כך שאנחנו לא תלויים בעירייה ולכן אנחנו יותר שבעי רצון".
- * שחרור עובדים מתפקידים טכניים. כמה עובדים מעידים שההפרטה שחררה אותם מתפקידים טכניים-רוטיניים שונים ואפשרה להם להתרכז בעבודה מקצועית. "אני לא צריכה לחפש את המטפלת שתיתן את השירות, מי ששובר את הראש זו החברה". "ההפרטה שחררה את העובדים מהתעסקות עם דברים טכניים".
- * שיתוף גורמים נוספים בפיתוח שירותים והפעלתם. ההפרטה עודדה לדברי כמה עובדים את המעורבות של גורמים נוספים בזירת שירותי הרווחה. "ההפרטה מוסיפה לנו עוד שותפים לעשייה".
- המרואיינים שטענו כי ההפרטה פגעה בשביעות הרצון של העובדים העלו כמה נימוקים.
- * צמצום הקשר הישיר בין העובדים לפונים. הקשר הישיר עם הפונים ומהווה מרכיב מקצועי מרכזי ולכן צמצומו פוגע לדברי כמה עובדים באופי המקצועי של עבודתם: ביטא עמדה זו אחד העובדים כך: "קיימת פגיעה בהתמקצעות כי אין הטיפול האישי הישיר".
- * עליה בעומס העבודה. ההפרטה מחייבת לדעת כמה עובדים עיסוק בתפקידים חדשים המטילים עליהם נטל נוסף: "ההפרטה דורשת מן העובדים הרבה יותר מעקב ותאום. נדרשת מהעובד הסוציאלי יותר בקיאות לגבי המצב כדי להיות תמיד עם היד על הדופק, זה לא מפחית מהעומס ומהאחריות, אלא להיפך".
- * חשש משינויים. השינויים הכרוכים בהפרטה מגבירים את תחושת אי הבטחון בקרב העובדים. "יש חרדה והתנגדות לשינוי".

* התנגדות עקרונית להפרטה ותוצאותיה. ההפרטה מביאה לתהליך שלילי של העברת האחריות לנושאי רווחה שונים מהמדינה לעמותות "ומה שקורה היום היא בנייה של חברה חולה בעתיד".
נראה שהתייחסות לשאלת שביעות הרצון של העובדים משקפת היטב את התייחסותם העקרונית של המרואיינים להפרטה ולתוצאותיה.

6. הבחנה בין ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים

באספקת השירותים הממלכתיים והעירוניים מעורבים הן ארגונים וולונטריים והן ארגונים פרטיים-עסקיים. המרואיינים התבקשו לציין האם הם מעדיפים לעבוד עם אחד מסוגי הארגונים, או שאין להם כל העדפה כזו.
לוח 21 מציג את עמדות המרואיינים בשאלה זו.

לוח 21 - עדיפות ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים עסקיים בעיני העובדים (במספרים מוחלטים)

מספרים	העדיפות
18	ארגונים וולונטריים
4	ארגונים פרטיים-עסקיים
<u>15</u>	אין הבדל
1	אין דעה
38	סה"כ

נתוני הלוח מראים כי קרוב למחצית מהעובדים מצדדים בארגונים הוולונטריים. כעשירית מהם מעדיפים את הארגונים הפרטיים-עסקיים, ואילו לשאר העובדים אין כל העדפה.

העדפת הארגונים הוולונטריים נובעת מכמה סיבות:

* השיקולים המנחים את פעילות הארגונים הוולונטריים. כמה עובדים ציינו כי לעומת הארגונים הוולונטריים המונחים על ידי שיקולים פילנתרופיים. הארגונים העסקיים מונעים על ידי הרצון להפיק רווחים "לחברה פרטית יש שיקולי רווח לעמותה לא". "היתרון של עמותות הוא שהן פילנתרופיות". "בגלל סוג האוכלוסיה שלנו שממנה אי אפשר להרוויח אז דווקא מלכר"ים יכולים לתת מענה טוב יותר מספק שירות פרטי". "בארגון פרטי השקיפות בעייתית כי הם מונעים על ידי שיקולי רווח".

* מעורבות מחלקות הרווחה. כמה עובדים מציינים כי הם הרבה יותר מעורבים בפעילות ארגונים וולונטריים מאשר בפעילות ארגונים עסקיים. "למפעיל פרטי יש יותר חופש לקבל החלטות ללא שיתוף של הרשות". "קשה לעבוד עם גוף פרטי כי הוא עצמאי והפיקוח עליו קשה יותר".

* גיוס משאבים. ארגונים וולונטריים מסוגלים לגייס משאבים לצורך פיתוח ואספקת שירותים ובכך להקל על הרשות המקומית.

מקצת המרואיינים שצינו כי הם מעדיפים לעבוד עם ארגונים עסקיים ייחסו זאת בעיקר לכמה מאפיינים של ארגונים אלה המקנים להם עדיפות על ארגונים וולונטריים כגון: ניהול שיטתי, אוריינטציה עסקית, גמישות ארגונית ויכולת שינוי. "אני מעדיפה לעבוד מול המגזר הפרטי עסקי, כי שם הדברים יותר ברורים". "לגוף פרטי יש יותר מקורות למשאבים לעומת עמותה שתלויה במוסדות ובתרומות ואילו חברה פרטית מגלגלת את עצמה, דבר שמבטיח תוצאות באספקת שירותים לאורך זמן". "לעמותות נכנסים שיקולים פוליטיים".

המרואיינים שצינו שאינם מעדיפים סוג אחד של ארגון על משנהו יחסו עמדה זו בעיקר לטשטוש ההבדלים ביניהם: "לא משנה מלכ"ר או גוף פרטי, זה אותו הדבר מבחינתי". "העמותות הן בעלות אופי של גוף פרטי". "כיום למגזר הפרטי יש אוריינטציה קהילתית לא פחות מאשר למגזר השלישי". "גם העמותות מתחרות על הכסף ולא משקיעות באמת בשירותים". "אפילו עמותות מעדיפות להוציא כספים על כח אדם ומשכורות ולא על לקוחות".

ההנחה שרוב העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה יעדיפו בצורה ברורה את הארגונים הוולנטריים אינה זוכה איפוא לתמיכה, כמחצית מן העובדים אינם מגלים כל העדפה או מעדיפים דווקא את הארגונים הפרטיים-עסקיים.

במסגרת המחקר נאספו נתונים רבים על היקף תהליך ההפרטה של שירותי הרווחה המקומיים בכמה יישובים ועל עמדות העובדים הסוציאליים, המועסקים במחלקות הרווחה בישובים אלו על השפעותיו של תהליך זה בתחומים שונים. עד כה לא הוקדשה תשומת לב מחקרית לעמדות העובדים הסוציאליים בנושא ההפרטה, ועל כן ממצאי מחקר ראשוני זה פותחים צוהר להבנת הדרך בה רואים את תהליך ההפרטה עובדים החווים אותו בעבודתם היום-יומית. ממצאי המחקר העיקריים ומשמעותם יידונו להלן:

* היקף ההפרטה בשירותי הרווחה המקומיים. ממצאי המחקר מצביעים על היקפה הרחב ובולטותה של ההפרטה בשירותי הרווחה המקומיים. תהליך ההפרטה ניכר במיוחד בשירותים המוסדיים המסופקים לאוכלוסיות שונות כמו זקנים, ילדים, נכים ומפגרים. אך רישומו בולט גם בשירותים הקהילתיים הניתנים למגוון רחב של אוכלוסיות. למעשה הנתח העיקרי של תקציבי הרווחה המקומיים מנותב לארגונים לא ממשלתיים המספקים מגוון רחב של שירותים מוסדיים וקהילתיים. תהליך הפרטה מקיף זה שינה באורח משמעותי את מבנה מערכת שירותי הרווחה המקומיים ואת דפוסי תפקודה.

* התמיכה בתהליך ההפרטה. בשל מימדיו של תהליך ההפרטה והשלכותיו על תפקוד הארגונים השונים המספקים שירותי רווחה. הוא עורר מחלוקות רבות, התומכים בהפרטה שיבחו את יתרונותיה הרבים ואילו המתנגדים הזהירו בפני הסיכונים הרבים הכרוכים בה שאחד העיקריים שבהם הוא החלשת התפקיד המרכזי אותו ממלא המגזר הציבורי (הממשלה והרשויות המקומיות) בהכוונת שירותי הרווחה המיועדים בעיקר לאוכלוסיות החלשות ובעיצוב דיוקנם.

מחלוקת זו לא פסחה על העובדים הסוציאליים האמורים לדאוג לרווחת האוכלוסיות החלשות, רבים מהם אכן גילו התנגדות להפרטה בשל השפעותיה האפשריות על שחיקת מחויבות המדינה לרווחת האוכלוסיה.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שמרבית העובדים בכל הדרגים, נוטים לצד אלו המצדדים בהפרטה, אך תמיכתם היא מסוייגת, הרוב המכריע של העובדים אף תומך בהמשך יישומה של מדיניות ההפרטה, מרבית העובדים אינם מתכחשים לסיכונים הכרוכים בהפרטה, ולכן תמיכתם בה היא מסוייגת, אך הם סבורים שיש לתהליך זה מספר תוצאות המשפיעות בצורה חיובית על השירותים המסופקים לאוכלוסיה, ועל כן יש להמשיך בה בצורה הדרגתית ומבוקרת.

* השפעותיה של ההפרטה. בדיונים על השלכות תהליך ההפרטה הצביעו המצדדים על תרומתה הפוטנציאלית לשיפור אספקת השירותים במספר תחומים מרכזיים: איכות, גיוון, חדשנות, עלויות פחותות, מקצועיות ומתן אפשרות בחירה לצרכנים. מתנגדי ההפרטה הטילו ספק ביכולת ההפרטה לתרום לשיפורים אלו והצביעו על כמה סיכונים הכרוכים בה. ממצאי המחקר מצביעים על כך שמרבית העובדים מאמצים את ההשקפה של הפרטה השפעות חיוביות על מגוון השירותים, חדשנותם וקיטון בעלויות, אך רבים מהם חוששים שהיא עלולה לסכן את השיוויוניות והרציפות באספקת השירותים.

רבים מהעובדים סבורים עם זאת שלהפרטה אין השפעה או שאין להם דעה מגובשת באשר להשפעתה על איכות השירותים המסופקים על ידי הארגונים הלא ממשלתיים. על רמתם המקצועית של ארגונים אלו. ועל יכולת הבחירה של הצרכנים.

נראה איפוא שעמדתם של העובדים באשר לתוצאות תהליך ההפרטה מאופיינת על ידי אי אחידות המשקפת את הנסיון שיש לעובדים עם ביטוי הארגוניים המגוונים של תהליך ההפרטה.

* שינוי בתפקידי העובדים הסוציאליים. מרבית העובדים מציינים כמצופה כי ההפרטה חוללה שינוי משמעותי בתפקידיהם של העובדים הסוציאליים, ובכך גם בתפקידיהן של מחלקות הרווחה. השינוי משתקף בעיקר בצורך למלא תפקידים חדשים כמו: ניהול משא ומתן, חתימה על חוזים, השתתפות בישיבות תאום, ליווי והדרכת עובדים בארגונים אחרים ובקרה.

מרבית העובדים לא התנסו בתפקידים אלו בעבר ולא רכשו ידע ומיומנויות הדרושים לצורך מילויים. במקביל הביאה ההפרטה לצמצום הקשר הישיר שבין העובדים הסוציאליים והפונים. קשר שהיווה מרכיב מרכזי של עבודתם המקצועית.

* שביעות הרצון של העובדים. למרות השינוי המהותי בתפקידי העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה, רק כרבע מהם ציינו שחלה ירידה בשביעות רצונם, כשליש מהם הצביעו על עלייה בשביעות הרצון, ואילו המספר הגדול ביותר של עובדים ציינו שלא חל שינוי בשביעות הרצון.

העובדה שההפרטה לא חוללה שינוי בשביעות הרצון מיוחסת לקיומם של גורמים אחרים בעלי משקל חזק יותר המשפיעים על שביעות רצונם של העובדים.

* מקומה של ההפרטה בסדר היום של מחלקות הרווחה. למרות בולטותה והיקפה של ההפרטה אין היא משמשת נושא המעסיק את העובדים ומרביתם אף אינם מודעים לעמדות עמיתיהם לעבודה בנושא זה. ממצא זה הוא מפתיע מכיוון שניתן היה להניח שבשל היקפו ובולטותו של תהליך ההפרטה והמחלוקות שהוא מעורר, הוא יעסיק את העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה ויהווה מוקד להתעניינות.

נראה כי ממצאי המחקר מצביעים על כך שהעובדים מודעים היטב לתהליך ההפרטה ולתוצאותיו, אך התעניינותם בו היא מוגבלת וזאת בשל שלושה גורמים עיקריים: חוסר השיתוף של מרבית העובדים בקבלת החלטות בנושא ראיית ההפרטה כמרכיב אינטגרלי של פעילות מערכת שירותי הרווחה. המקומיים, והעובדה כי גם לאחר העברת האחריות לאספקת שירותים רבים לידי ארגונים לא-ממשלתיים עומס העבודה המוטל על עובדי מחלקות הרווחה הוא עדיין רב.

* הכוונה ובקרה. יכולת ההכוונה והבקרה של מחלקות הרווחה על פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים המספקים את שירותי הרווחה נתפשת כמרכיב חיוני של ההפרטה החלקית הנועד להבטיח שפעילותם של הארגונים מספקי

השירותים ובמיוחד של אלו הממומנים ע"י המגזר הציבורי תעמוד בסטנדרטים גבוהים.

נתוני המחקר מצביעים על כך שמרבית העובדים מחזיקים בדעה שלמחלקות הרווחה יכולת לבקר ולכוון את פעילות ספקי השירותים, אך יכולת זו היא מוגבלת. יכולת הבקרה וההכוונה המוגבלת מיוחסת מחד לחולשת מנגנוני הבקרה ומאידך לנטייתם של ארגונים לא-ממשלתיים לפעול במידת האפשר בצורה עצמאית.

* העדפת ארגונים וולונטריים. ההנחה שעובדים סוציאליים המועסקים במחלקות רווחה יעדיפו בצורה ברורה וחד משמעית את הארגונים הוולונטריים (המכונים גם מוסדות ללא כוונת רווח) על פני ארגונים פרטיים-עסקיים (המכונים גם ארגונים למטרות רווח) לא אומתה במחקר זה. רק קרוב למחצית מן העובדים מעדיפים את הארגונים הוולונטריים ואילו העובדים האחרים סוברים שאין הבדל בין הארגונים ומקצתם אף מעדיפים את הארגונים הפרטיים-עסקיים. העובדים שאינם מעדיפים סוג אחד של ארגון על משנהו, מסבירים את עמדתם בהכרתם שההבדלים בין הארגונים הוולונטריים והארגונים הפרטיים-עסקיים טושטשו.

ממצאי המחקר מצביעים על הגיוון הרב בעמדות העובדים כלפי ההפרטה והשלכותיה על שירותי הרווחה המסופקים לאוכלוסיות שונות. רובם תומכים אומנם בהפרטה החלקית ובהמשך יישומה אך תמיכת רבים מהם היא מסוייגת. גיוון זה משקף הן את העמדות הבסיסיות של חלק מהעובדים כלפי ההפרטה המעוגנים בתפיסותיהם האידיאולוגיות, והן את מורכבות ההפרטה ואת הנסיון המגוון אותו צברו העובדים במגעיהם הישירים ו/או העקיפים עם הארגונים הלא-ממשלתיים המספקים שירותי רווחה.

מערכת שירותי הרווחה המקומיים הפכה בעקבות ההפרטה ותהליכים נוספים לזירה בה פועלים ארגונים רבים. ארגונים אלו פועלים בתחומי שירות שונים ובמידות שונות של הצלחה וקשורים במגוון של צורות (חוזים, שותפויות והסדרים אחרים) עם מחלקות הרווחה המקומיות. ועל כן החותם אותו הם מטביעים על עובדי מחלקות הרווחה מאופיין על-ידי מידה רבה של אי אחידות. רוב העובדים תומכים אומנם מסיבות שונות בהפרטה החלקית ובהמשך יישומה, אך תמיכת רובם היא מסוייגת. התמיכה החלקית נובעת מהכרת רבים מהעובדים שבצד היתרונות הלא מעטים שיש להפרטה, יישומה כרוך גם בסיכונים. הסיכונים אינם צריכים להביא לדעתם לשינוי במדיניות ההפרטה, אך הם מחייבים את מימושה של מדיניות זו בצורה הדרגתית ואת חיזוק התפקוד של מנגנוני הבקרה הממשלתיים והעירוניים המפקחים על פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים.

מרבית העובדים הסוציאליים מחייבים איפה את הכניסה של ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים לזירת שירותי הרווחה המקומיים מתוך ראיית היתרונות הכרוכים בכך, אך קוראים לחיזוק התאום והשיתוף בין הארגונים השונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה המקומיים.

ביבליוגרפיה

- * אייזנשטדט מ. (1996) "סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסיעוד ושירותי תקון ומניעת עבריינות" בתוך י. קטן (עורך) שירותי הרווחה האישיים - מגמות ותמורות. תל אביב, רמות, עמ' 189-210.
- * גדרון ב. בר מ. וכך ח. (2003) המגזר השלישי בישראל. תל אביב, הקיבוץ המאוחד.
- * גל ג. (1994) "מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל". חברה ורווחה, ט"ו (1) 7-24.
- * דורון א. (1989) "הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית". בטחון סוציאלי 36. 15-26.
- * דורון א. (1995) בזכות האוניברסליות – האתגרים של המדיניות החברתית בישראל, ירושלים. מגנס.
- * הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (2000). אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיה ב-1999. ירושלים.
- * ורצברגר א. (2003). "הפרטת השיכון הציבורי – פתרון למה"ו בטחון סוציאלי, 57, 101-82.
- * כהן מ. וברנע ת. (1993) פתרונות במגזר הפרטי למגבלות המגזר הציבורי: צמיחתו של שוק ביטוח הבריאות המסחרי בישראל. ירושלים. גוינט מכון ברוקדיל.
- * כץ י. (1997) הפרטה בישראל ובעולם. תל אביב, פקר.
- * לה-גראנד ג. (1991) "שווקים למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה". בטחון סוציאלי, 37. 32-45.
- * לחמן ר. וקינן נ. (1991) אפקטיביות ארגונית של מעונות למפגרים בישראל. דו"ח מחקר מס' 23/91. המכון למחקר עסקים בישראל. אוניברסיטת תל אביב.
- * צ'רניחובסקי ד. (1994) מערכת הבריאות. ירושלים. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית (נייר עמדה).
- * קטן י. (1996) "מעורבות ארגונים לא ממשלתיים בשירותי הרווחה בישראל". בתוך י. קטן (עורך) שירותי הרווחה האישיים – מגמות ותמורות. תל אביב. רמות, עמ' 305-319.
- * קטן י. (2001) "הפרטה חלקית של שירותי הרווחה האישיים – סוגיות ודילמות עיקריות". בתוך י. קופ (עורך) הקצאות משאבים לשירותים החברתיים, ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית, עמ' 305-319.
- * קטן י. (2002) "תהליכי ההפרטה במערכת שירותי הרווחה לזקנים – תמונת מצב ולקחים ראשוניים", בתוך י. בריק (עורך) הפוליטיקה של הזיקנה תל אביב. הקיבוץ המאוחד, עמ' 77-110.
- * קטן י. (2004) התמהיל הממשלתי-ציבורי פרטי ומלכ"רי בשירותי הרווחה האישיים. ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית (נייר עמדה).
- * קטן י. לבנשטיין א. (1999) עשר שנים למימוש חוק ביטוח סיעוד – לקחים ומסקנות. ירושלים. המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- * שירום א. (1996) שירות רפואי פרטי בבתי חולים ציבוריים: תמונת מצב והערכה. ירושלים. המרכז לחקר המדיניות החברתית.

- * שרון ד. (2004) מערכת החינוך. ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית (נייר עמדה).
- * שמיד ה. (2001) "הערכת השפעתן של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווחי המספקים שירותי טיפול בית". בטחון סוציאלי 60, 90-112.
- * שורץ ר. (2003) ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ"ים. מחקר שדה וסקירת ספרות. ירושלים, אלכא.
- * Backman E.V. & Smith S.R. (2000) "Healthy Organizations, Unhealthy communities". Nonprofit Management and Leadership 10(4) 355-374.
- * Ballock S. & Conneley N. (1997) Buying and Selling Social Care. London. National Institute for Social work.
- * Bartlett W. Roberts J.A. & Le Grand. J. (1998) A Revolution in social policy: Quasi Market Reform. Bristol. Policy Press.
- * Deakin N. & Walsh R. (1996). "The State: The Role of Markets and Contracts Public Administration 74(2) 33-47.
- * Gelles E. (2002). "The Role of the Economic Sector in the Provision of care to trusting clients". Nonprofit Management and Leadership (1994) 10(3) 233-250.
- * Higgins J. (1997). "Transperancy and Trade offs in Policy Discourse: A Case Study of Social Service Contracting" Social Policy Journal of New Zealand 9. 1-14.
- * Johnson N. Jenkinson S. Kendall J. Bradshaw Y. and Blackmore M. (1998) "Regulating for Quality in the Voluntary Sector" Journal of Social Policy 27(3) 307-328.
- * Kramer R. (1976) The Voluntary Social Agency in Israel Berkly. University of California Institute of International Studies No. 26.
- * Kramer R. (1994) "Voluntary Agencies and the Contract Culture. Dream or Nightmare". Social Service Review 68(1) 33-60.
- * Kramer R. (1996). "Nonprofi for Hire: The Welfare State in an age of Contracting. "Voluntas 5 6(1) 105-112.
- * Kramer R. (2002) "A Third Sector in the Third Millenium". Voluntas. 11(1). 1-23.
- * Marsland (1996) Welfare or welfare state London. Mcmillan.
- * McKay R. (1998) "A Coat of Many Colours: Welfore Reform around the World" Social Policy Journal of New Zealand. 11, 1-26.

- * Salamon L. Anheier & 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) 307-323.
- * Taylor – Goobey P. (1998) "Markets and Motives: Implications for welfare". Journal of Scoail Policy 28.
- * Wistow. G. Knapp. M. Hardy. B. Forder J. Kendall. J & Manning R. (1996) Social care Markets: Progress and prospects Buckineham. Open University.