



אוניברסיטת תל-אביב  
בית הספר לממשל ולמדיניות  
ע"ש הרולד הרטוך

---

נייר עמדה בנושא

# עמדות עובדים סוציאליים בנושא הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי בישראל

ליאת רמת-נבון

---

עורכת: אביטל מויאל, דוא"ל: [moyal.avi@gmail.com](mailto:moyal.avi@gmail.com)

יולי 2006



## דברי ראש בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטון

---

בית הספר לממשל ומדיניות הציב לו כמטרה לחקור היבטים שונים של המדיניות הציבורית והפוליטית בישראל. השלטון המקומי הוא אחד הכלים המרכזיים המבטאים ומשפיעים על מדיניות זו. נייר עמדה זה "עמדות עובדים סוציאליים בנושא הפרטת שירותי רווחה בשלטון המקומי" מהווה חלק מהליך כתיבת העבודות במסגרת ועידת השלטון המקומי אותה יוזם ומארגן בית הספר זו השנה השנייה.

תהליך ההפרטה בישראל החל לפני שלושה עשורים ובשנים האחרונות הוא מתפשט לתחומים נוספים כולל השלטון המקומי המהווה את אחד ממוקדי השינוי הכלכלי במדינה ומבטא זאת במגוון שירותים רחב ביניהם, שירותי הרווחה.

בנייר עמדה זה בוחנת ליאת רמתי-נבון את תוצאות תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה ברשויות המקומיות ומתמקדת בהשפעתה של ההפרטה על העובדים הסוציאליים המועסקים בהן. מקרה זה יש בו בכדי לחשוף את היתרונות, הסיכונים וההשפעות המגוונות של תהליך ההפרטה ברשויות.

הנייר מבוסס על עבודת גמר לתואר מוסמך שנכתבה במסגרת החוג למדיניות ציבורית בבית הספר לממשל ואנו מודים לפרופ' יוסף קטן על הנחיתו המקצועית.

**פרופ' יוסי שיין**

ראש בית הספר לממשל ולמדיניות

אוניברסיטת תל אביב



## הקדמה

תהליך ההפרטה בישראל צבר תאוצה משנות ה-80 והתרחב אל תחומי שירות מגוונים. השלטון המקומי, על מגוון שירותיו, ובכללם שירותי הרווחה, הוא אחד ממוקדי ההפרטה.

אימוץ רעיון ההפרטה (Privatization) והחלתו החלקית על תחום השירותים החברתיים, מאפיין את כל "מדינות הרווחה" בימינו. תחום זה מהווה אחד ממרכיביו המרכזיים של הקונסנזוס על צביונה הרצוי של מדינות הרווחה (קטן, 2001). בישראל, נושא ההפרטה בשירותי הרווחה עומד על סדר היום הציבורי ולו השלכות רבות ומגוונות על כל המגזרים.

תהליך ההפרטה החלקית והתפתחותו בתחום שירותי רווחה משמש כר נרחב למחקר. אחד הנושאים המרכזיים בתחום זה - אופן השפעת תהליך ההפרטה על עמדות העובדים הסוציאליים המועסקים בשירותי הרווחה המקומיים - לא זכה לתשומת לב בשדה המחקר.

נייר עמדה זה מציג מיפוי של השירותים המופרטים, השירותים הלא מופרטים ועוסק בבחינת ממדי ההפרטה בשירותי הרווחה המקומיים ובעמדות העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה בנושא זה. מחקר זה הנו מחקר אקספלורטיבי; ומכיוון שנושא זה לא נחקר בעבר, מטרתו לספק מענה ראשוני לשאלות המחקר.

המחקר בוצע בשבע רשויות מקומיות בהן מתקיימים תהליכי הפרטה חלקית של שירותי הרווחה וכלל ראיונות עם 38 עובדים בדרגים שונים (ניהול בכיר, ניהול זוטור ועובדי שדה). כלי המחקר העיקרי היה שאלון מובנה, שבאמצעותו רואיינו העובדים, כאשר מרבית השאלות בשאלון היו שאלות פתוחות. מכיוון שהשאלון כלל בעיקר שאלות פתוחות, ניתוחו נעשה באמצעות שיטות מקובלות של ניתוח תוכן. שאלון נוסף בחן את סוג ומספר השירותים המסופקים באופן ישיר על-ידי הרשות והשירותים המופרטים.

נייר עמדה זה בוחן לראשונה את עמדות העובדים הסוציאליים על ההפרטה בתחום זה ומציג את הכשלים ואת ההשפעות החיוביות אותם מזהים עובדי שירותי הרווחה בתהליך זה. מן המחקר עולה כי מרבית העובדים תומכים באופן מסויג בהפרטת שירותי הרווחה. כמו כן מעמדות העובדים הסוציאליים עולה כי מספר תחומים מרכזיים בהפרטה בתחום שירותי הרווחה נדרשת בחינה נוספת של תחומים אחדים במטרה למזער את השפעותיה השליליות ולמקסם את יתרונותיה של ההפרטה.

להלן השלכותיו היישומיות של המחקר:

- 1. תהליכי הערכה מובנים** - יש להבטיח בחינה מעמיקה של השפעות ההפרטה על שירותי הרווחה בצד תהליך הערכה שיטתי ומובנה בשירותי הרווחה הקיימים. הערכה זו משמעותית ביחוד לאור התרחבותו של תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה השונים.
- 2. מעורבות עובדים** - יש להגביר את מידת מעורבות העובדים ברשויות בדרגים השונים; הן במטרה להעריך את יישום המדיניות ומידת האפקטיביות של הפתרונות הקיימים והן במטרה להגדיר את הפתרונות האופטימאליים לאוכלוסיית הלקוחות המקומיים.
- 3. בחינת אפקטיביות של ספקי שירותים ממגזרים שונים** - יש לבחון את מידת האפקטיביות של כל אחד מהמגזרים באספקת שירותים שונים על מנת להגדיר את התחומים בהם אפקטיביות אספקת השירותים גדלה כאשר ספק שירות ספציפי משויך למגזר מסוים.
- 4. הגדרת מנגנוני עבודה שוטפים מובנים ואחידים בין הרשות לספקי השירותים** - יש להגדיר מנגנוני עבודה מובנים וברורים בין הרשויות לספקים, לא רק במסגרת החוזה הראשוני המתגבש בין הצדדים השונים.
- 5. הגדרת תפקידי בקרה ופיקוח במחלקת השירותים החברתיים** - יש לבחון את הגדרת תפקידי הבקרה והפיקוח ברשויות המקומיות ואת אופן יישומם. בהתאם לכך יש לשפרם ולהקצות משאבים לפיתוח מיומנויות פיקוח ובקרה של עובדים סוציאליים במחלקות.
- 6. הגדרת דרכים להבטחת יישום מדיניות אספקת שירותים שוויונית** - יש לבחון את הפערים הקיימים בתחום אספקת השירותים; לתור אחר האמצעים שיבטיחו אספקת שירותים אופטימאלית, הן במסגרת יצירת הקשר הראשוני בין ספק השירותים לרשות והן במסגרת העבודה השוטפת ביניהם.
- 7. הבטחת אספקה יציבה ומתמשכת של שירותים מופרטים** - יש להגדיר מנגנוני פיתוח ובקרה מובנים שיעריכו את וודאות אספקת השירותים על-ידי הספקים. כמו כן, יש לבסס יחסי גומלין בין הרשות המקומית למספר האופטימאלי של ארגונים לא ממשלתיים שיספקו את השירותים המופרטים ולהימנע מהתבססות על ארגון עיקרי אחד.
- 8. זיהוי הגורמים המשפיעים על שביעות רצון העובדים הסוציאליים** – זיהוי גורמים אלו יאפשר מציאת דרכים ואמצעים להגברת שביעות רצון העובדים מעבודתם. בכך, תגבר מחויבות העובדים לעבודתם.
- 9. הגדרת גבולות ההפרטה ברשויות** - ממיפוי שירותי הרווחה הניתנים על-ידי ספקי שירותים לא ממשלתיים עולה, כי קיימים הבדלים בין הרשויות השונות הן בסוגי השירותים המופרטים והן בהיקפם. על מנת להבטיח אספקת שירותים אחידה, שוויונית ונגישה בכל הרשויות, יש

להגדיר את גבולות ההפרטה: אילו שירותים ניתנים להפריט ואילו לא; אופן פריסת השירותים המופרטים בין הרשויות. בכך, תובטח אספקת שירותים למגוון התושבים בכל הרשויות בהתאם לצרכים הקיימים.

מחקר זה הנו מחקר ראשוני אקספלורטיבי ולפיכך, מספק נקודת מבט ראשונית בנושא. מחקר זה בחן את עמדותיהם של העובדים המועסקים ברשויות המקומיות בלבד. יש להרחיב את המחקר בתחום זה לכדי מחקר שיטתי שיציג בחינה של מספר תחומים גדול יותר ממספר רשויות מקומיות נוספות בישראל. בחינה מעמיקה של השפעות ההפרטה מחייבת מחקר שיטתי מקביל של ספקי השירותים המופרטים ושל לקוחות השירותים.

ברצוני להודות מקרב לב לפרופסור יוסף קטן, על הנחייתו בביצוע ובכתיבת המחקר, על עזרתו הרבה בהכוונה וייעוץ; ותודה נוספת על מתן הזדמנות ייחודית ללמוד ולהשכיל מתהליך העבודה עימו.

**ליאת רמתי-נבון**





## תוכן העניינים

11	מבוא.....	1
12	סקירת ספרות.....	2
12	2.1 תמורות במדינת הרווחה בישראל.....	
14	2.2 מהי הפרטה?.....	
15	2.3 הפרטה בשירותי רווחה.....	
	2.4 טיעונים בעד ונגד תהליך ההפרטה והשפעותיה על המגזרים השלישי, הפרטי-עסקי והציבורי.....	
17	3 שאלות המחקר.....	
29	4 שיטות והליכי מחקר.....	
30	5 ממצאים.....	
32	5.1 מאפייני אוכלוסיית המחקר.....	
32	5.2 מיפוי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות.....	
38	5.3 מיפוי עמדות העובדים והנימוקים בנוגע להפרטת שירותי הרווחה.....	
41	5.3.1 עמדות העובדים והנימוקים בעד הפרטת שירותי הרווחה.....	
46	5.3.2 עמדות העובדים והנימוקים נגד הפרטת שירותי הרווחה.....	
49	5.3.3 מעורבות עובדי הרשות בתהליכי הפרטת שירותי רווחה.....	
51	6 ממדים להערכת השירות המופרט.....	
51	6.1 איכות השירותים.....	
53	6.2 מקצועיות באספקת השירותים.....	
54	6.3 מגוון השירותים.....	
56	6.4 חדשנות באספקת השירותים.....	
58	6.5 שקיפות אספקת השירותים.....	
60	6.6 שוויוניות באספקת השירותים.....	
62	6.7 אפשרויות הבחירה של הלקוחות.....	
64	6.8 עלויות אספקת השירותים.....	
66	6.9 המשכיות וודאות אספקת השירותים.....	
68	6.10 יכולת ההכוונה של המחלקה.....	
70	6.11 יכולת הבקרה של המחלקה.....	
72	6.12 השפעת ההפרטה על תפקידי העובדים במחלקה.....	
74	6.13 השפעת הפרטת שירותי רווחה על שביעות רצון העובדים מעבודתם.....	
	6.14 עמדות העובדים ביחס להשפעות ההפרטה על אספקת השירות, בהתאם לתפקידם במחלקה לשירותים חברתיים.....	
77	7 העדפות העובדים הסוציאליים לקיום יחסי גומלין עם ארגונים מהמגזר השלישי או מהמגזר העסקי פרטי.....	
79	8 סוגי הקשר הקיימים בין הרשות המקומית לספקי השירותים.....	
82	9 דיון ומסקנות.....	
84	9.1 השלכות יישומיות של המחקר.....	
88	לוחות ותרשימים.....	
91	נספח - שאלון עמדות עובדים סוציאליים על הפרטת שירותי רווחה בשלטון המקומי.....	
92	ביבליוגרפיה.....	
96		



## 1. מבוא

תהליך ההפרטה במדינת ישראל התעצם והתרחב לתחומי שירות מגוונים החל משנות ה-80. אחד ממוקדי ההפרטה המרכזיים הוא השלטון המקומי. ההפרטה בתחום זה נעשתה במגוון השירותים שהוא מספק ובכללם, בשירותי הרווחה. אחת הדוגמאות הבולטות להפרטה בתחום זה היא ההפרטה בשירותי הסיעוד. שירותי הרווחה מעוגנים בחוק ביטוח הסיעוד (1986) וניתנים לקשישים מוגבלים באמצעות ארגונים לא ממשלתיים - ארגונים וולונטריים וחברות פרטיות-עסקיות. מימון וקביעת סל השירותים מתבצע על-ידי המדינה והרשות המקומית. מגמת הפרטה נוספת קשורה ביוזמתם של ארגונים לא ממשלתיים אלו לקבל את האחריות לספק שירותים ולהשתתף במימנם בשותפות עם גורמים ממשלתיים או מוניציפאליים (קטן, 2003).

אימוץ רעיון ההפרטה (Privatization) והחלתו החלקית על השירותים החברתיים מאפיין כיום את כל "מדינות הרווחה". למעשה, רעיון ההפרטה מהווה נדבך מרכזי בקונסנזוס המתגבש בשנים האחרונות על צביונה הרצוי של מדיניות הרווחה. (קטן, 2001). נושא זה הוא מרכזי בשיח הציבורי ובעל השלכות רבות ומגוונות על המגזרים השונים בחברה הישראלית. תהליך ההפרטה החלקית בתחום שירותי הרווחה משמש שדה מחקר רחב בו נחקרים היבטים רבים ביניהם: הערכת יישום מדיניות הפרטה והשתלבותם של ארגונים וולונטריים בתחום השירותים החברתיים. תחומים אלו נבחנים במחקר בהתייחס למידת מעורבותם, השפעתם ויחסי הגומלין הקיימים בין הארגונים; הקצאת משאבים לשירותים חברתיים; שוויוניות בהקצאת שירותי רווחה אישיים ועוד. נושא שלא זכה לתשומת לב יתרה במחקר הוא השפעת תהליך ההפרטה על עמדות העובדים הסוציאליים בשירותי הרווחה המקומיים.

נייר עמדה זה יסקור את השירותים המופרטים והלא מופרטים ויצג את עמדות העובדים הסוציאליים בדרגים השונים (מנהלי אגפים; מרכזי נושאים; ראשי צוותים; עובדי שדה) במחלקות הרווחה המקומיות על תהליך ההפרטה. סקירת הספרות תציג רקע אידיאולוגי וחברתי-כלכלי למגמת ההפרטה ואת המסגרת המושגית בתחום זה, תוך הבחנה בין הפרטה מלאה להפרטה חלקית ותיאור תהליך ההפרטה במסגרת שירותי הרווחה. כמו כן, הוא יסקור את מגמות ההפרטה במסגרת שירותי הרווחה בישראל בהתייחס להיקפם ולתחומים המופרטים. נציג את הטענות המגוונות בעד ונגד תהליך ההפרטה ונצביע על סוגיות העולות מסקירת הספרות ומחייבות בחינה מעמיקה של נושא זה.

נייר עמדה זה מבוסס על עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית שהוגשה בשנת 2005 בחוג למדיניות ציבורית בבית הספר לממשל ולמדיניות עש"ה הרולד הרטון באוניברסיטת תל-אביב. עבודת הגמר נכתבה בהנחייתו המסורה והמקצועית של פרופסור יוסף קטן.

## 2. סקירת ספרות

בשני העשורים האחרונים התרחב הדיון בנושא "משבר מדינת הרווחה" בשיח האקדמי והציבורי כאחד. התמורות שהתרחשו בתפקידי המדינה ומשתקפות במושג "התרוקנות המדינה" ובהתגברותם של תהליכי ההפרטה, נובעות מהתנגדויות שונות שהועלו כנגד מדינת הרווחה. כתוצאה, החלו "מדינות הרווחה" להעביר חלק מתחומי אחריותן למתן שירותים לידי ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים. בכך, צומצם תפקיד המדינה בניהול ישיר של מערכת הרווחה. מגמה זו חוללה שינוי יסודי בתפקידיה של המדינה בתחום הרווחה והביאה לצמיחתה של "המדינה המאפשרת" (Enabling state); דהיינו, עידוד פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים. (Smith & Lipsky.1993; Knappet al.1994) מתוך אייזנשטדט, רוזנהק. (2001) בעת זו התרחשו תמורות גדולות במדינות הרווחה באופי המנגנונים המספקים שירותי בריאות, חינוך ורווחה. מאפייניו המרכזיים של שינוי זה באו לידי ביטוי בהעברת פעולות ניהול ואספקת השירותים מן המדינה אל ארגונים לא-ממשלתיים. כמו כן, שינוי זה התבטא ביצירת "שווקים למחצה" המבוססים על התקשרות עם קבלני חוץ. מדיניות זו הביאה לצמיחתם של ארגונים חדשים שהפכו במהירות לספקים מרכזיים של שירותים חברתיים (Hewitt.1992; Sullivan.1992 מתוך אייזנשטדט, רוזנהק. 2001; Rhodes.1994; Hoggett.1996). הפרטת אספקת שירותים חברתיים מהווה מרכיב חשוב בהבניית מדיניות הרווחה מחדש.

### 2.1 תמורות במדינת הרווחה בישראל

במדינת הרווחה בכלל, ובישראל בפרט, חלו תמורות שראשיתן בייסודה והרחבתה של מדינת הרווחה והמשכן בבלימתה. בשנות ה-50 וה-60 התאפשרה התפתחותה של מדינת הרווחה בישראל בזכות קיומה של הסכמה כללית; בין כחלק מבניית האומה, ובין כמענה לדרישות שגברו להבטחת הביטחון הסוציאלי לאוכלוסייה. כך, פותחה מערכת רחבה של שירותים סוציאליים בתחומי הבריאות, החינוך, השיכון, הביטחון הסוציאלי ושירותי הרווחה האישיים (זורון. 1999). בשנות ה-70 סיגלה מדינת ישראל את המאפיינים היסודיים של מדינת הרווחה המודרנית. בשנים אלו עברה מדינת הרווחה בישראל תהליכי התרחבות, מיסוד ואוניברסליזציה. אלו התאפיינו בהוצאה תקציבית הולכת וגדלה לשירותי רווחה ומיסוד חלק מזכויות הרווחה בתוכניות מעוגנות בחוק (Doron & Kramer. 1991 מתוך אייזנשטדט, רוזנהק. 2001). מגמה זו השתקפה בייסודן של תוכניות חדשות לביטחון סוציאלי, כדוגמת תוכנית ביטוח אבטלה ב-1973, ובהרחבתן של תוכניות קיימות, כתוכנית קצבאות הילדים. הודות ליוזמות אלה, התחזק מעמד המדינה בזירת הרווחה והתרחב תפקידו של המוסד לביטוח לאומי במערכת הביטחון הסוציאלי (אייזנשטדט, רוזנהק. 2001). בראשית שנות ה-80 נבלם תהליך התרחבות זה והתפתחו מגמות הפוכות לאלו שהתרחשו בשנות ה-60 וה-70. תמורות אלו הביאו לשינויים במדיניות הביטחון הסוציאלי. בין היתר הן באו לידי ביטוי בהחמרת תנאי הזכאות לגמלאות, הורדת הרמה הריאלית של הגמלאות והגברת השימוש בעיקרון הסלקטיביות ובמבחן אמצעים (Cnaan.1987; Gal.1994)

מתוך אייזנשטדט. רוזנהק. 2001). כתוצאה מצעדים אלו, חלה ירידה באפקטיביות של גמלאות הביטחון הסוציאלי בצמצום העוני ואי השוויון (Doron & Kramer.1991 מתוך אייזנשטדט, רוזנהק. 2001). עם היחלשות המדיניות החברתית האוניברסאלית וכחלק בלתי נפרד ממעבר אל ליברליזציה כלכלית בישראל, החלה המדינה במימוש מדיניות ההפרטה. המטרה העיקרית במדיניות זו הייתה להביא להפחתה של ממש במעורבותן הישירה של המדינה והרשויות באספקת שירותים חברתיים ולהעניק תפקיד מרכזי למגזר הפרטי ולמגזר השלישי (Kramer.1994). ; קטן.1996. מתוך אייזנשטדט, רוזנהק.2001). לאור זאת, מתארת מנחם (2005), התבססו תוכניות ציבוריות על המשאבים הקיימים במגזר הפרטי-עסקי ובמגזר השלישי.

הסיבות לשינוי זה נעוצות במספר גורמים:

- 1. צמצום הלגיטימציה של מדינת הרווחה** - עמדות הציבור ומצב הרוח הכלכלי התרחקו מהאופטימיות שבבסיסה עמדה ההנחה התערבות פעילה של ממשלות והנדסה חברתית ישפרו את רווחת האוכלוסייה כולה. אמון הציבור בממשלה וביכולתה לטפל באופן יעיל בבעיות חברתיות נחלש. הצמיחה הכלכלית והשפע היחסי בשנות ה-70 וה-80 בישראל הפכו את הישגיה של מדינת הרווחה לפחות רלוונטיים לשאיפות ולמשאלות לב של מספר גדול של קבוצות המרכיבות את החברה הישראלית (דורון.1999).
- 2. התחזקותה של הגישה הניאו-ליברלית** - הכוחות הפוליטיים העיקריים בישראל בזמן פריחת מדינת הרווחה דבקו באידיאולוגיה ציונית-סוציאליסטית שהדגישה ערכים כגון: אחריות קולקטיבית, עזרה הדדית ושוויוניות. החל משנות ה-80, הסתמן שינוי בזירה הפוליטית מתפיסה סוציאל-דמוקרטית לגישה ניאו-שמרנית שנשענת על רטוריקה של שוק חופשי (דורון.1999).
- 3. גורמים כלכליים** - גודלה המשתנה של הצריכה הציבורית, החל מקום המדינה, הביא לבחינת מידת האפקטיביות במעורבותה של המדינה במימון צריכה זו (עופר.1989 מתוך כץ. 1992). בהקשר זה, לגורמים הדמוגרפים הייתה השפעה משמעותית על היקף ההוצאה הציבורית. גידולה של האוכלוסייה הנזקקת לשירותי הרווחה האישיים (מסיבות שונות כגון, קליטת העלייה, התפתחויות חברתיות וכלכליות שליליות הקשורות בגידול השפעת העוני, באבטלה ובמצוקת דיור), הגבירו את העומס התקציבי על המדינה בכלל, ועל הרשויות המקומיות בפרט (שניט.1996). הקושי לשאת את הנטל הכלכלי הגבוה של הוצאות ציבוריות הביא לעריכת שינויים במדיניות הממשלתית במטרה לצמצם את גובה ההוצאה הציבורית (כץ.1992).

לסיכום, מדינת הרווחה בישראל עברה תמורות רבות המשקפות שינויים חברתיים, פוליטיים וכלכליים שעברו על החברה הישראלית. אלו הביאו למגמת ההפרטה במדינת ישראל והתפשטותה לתחומים רבים ומגוונים.

## 2.2 מהי הפרטה?

ההפרטה (Privatization) נתפסת לעיתים, כתהליך או כגישה לפיה "קריטריונים של שוק כמו רווח או יכולת לשלם, משמשים להקצאה או לחלוקה של גמלאות ושירותים" (Walker, 1984), מתוך לייטמן, 1999). כמו כן, הפרטה כרוכה בצמצום פעילותה של המדינה לטובת פעילות ארגונים לא-ממשלתיים (לייטמן, 1999).

במרבית מדינות הרווחה ניתן להבחין בשלושה דפוסים עיקריים של הקצאת שירותים חברתיים (קטן, 2001):

- 1. שירותים ממלכתיים ומוניציפאליים הניתנים ל-ידי גופים ממשלתיים או רשויות מקומיות בלבד** - גופים אלה קובעים מהם השירותים הייחודיים שיינתנו לאזרחים; מממנים אותם ומחליטים על סמך תקנות מי רשאי ובאילו תנאים לקבלם ומספקים אותם. בין אלו נכללות הגמלאות הכספיות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי.
- 2. שירותים ממלכתיים ומוניציפאליים שמסופקים באמצעות ארגונים לא ממשלתיים** – מלכ"רים (מוסדות ללא כוונות רווח) וארגונים וולונטריים, משמשים כזרוע המבצעת של הממשלה או הרשות המקומית. עם זאת, הגופים הממשלתיים והמוניציפאליים קובעים את סל השירותים שיסופקו, מממנים אותם (באופן מלא או חלקי) ומחליטים מי זכאי לקבלם. בין אלו נכללים שירותי טיפול בית לקשישים הניתנים בתוקף חוק ביטוח סיעוד.
- 3. שירותים הניתנים על-ידי ארגונים לא ממשלתיים ללא מעורבות גופים ממשלתיים ומוניציפאליים** - שירותים אלו כוללים שירותים הזוהים לאלו הניתנים על-ידי הממשלה או הרשות המקומית ושירותים שאינם מסופקים באופן ישיר מטעם גם יחד. בין אלו נכללים שירותי הרפואה הפרטית.

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**; הדפוס השלישי מבטא מצב של **הפרטה מלאה**. על כן, במצב של הפרטה חלקית המדינה או הרשות המקומית מעבירות לאחריות הארגונים הלא ממשלתיים את אספקת השירותים ומותירות בידיהן את השליטה על תכנונם, קביעת הזכאות לקבלתם, מימוןם ואת הבקרה על פעילות ספקי השירותים (קטן, 2001). ראוי לציין, כי בניגוד להפרטה החלקית, בה ממשיכות הממשלה והרשויות המקומיות לתפקד כגורמים מתכננים, מממנים ומבקרים, בהפרטה המלאה מעורבותן מוגבלת ביותר (קטן, 2003).

דפוס הקצאת שירותים על בסיס הפרטה חלקית זכה לכינויים רבים בניהם, "כלכלה מעורבת", "הפרטה זוחלת", "שווקים למחצה", "שוק רווחה", "פלורליזם של הרווחה" ו"תרבות החוזה" (דורון, 1989, 1995; לה גרנד, 1991; Wistow et al. 1991; 2001). כינויים אלו מדגישים שתי תכונות מרכזיות בדפוס ההפרטה החלקית:

1. מעורבות גורמים שונים בהקצאת שירותים.
2. אימוץ מספר מרכיבים של "כלכלת שוק" בהקצאת שירותים ממלכתיים ומוניציפאליים כגון, תחרות.

על פי קטן (2001) קניית השירותים יכולה להתבצע בארבעה אופנים עיקריים:

1. הגוף הממשלתי, המחויב בתוקף חוק או מעוניין לספק שירותים לאוכלוסייה, בוחר בספק אחד מתוך מספר ספקים ומממן את השירותים הניתנים לאוכלוסייה הזכאית לקבלם. באופן זה ניתנים שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד.
2. הגוף הממשלתי מספק לצרכנים הזכאים לקבל שירותים ממלכתיים, שוברים שווי כסף באמצעותם הם יכולים לרכוש שירותים ייחודיים מספקים שהם בוחרים. ל-פי רוב, מדובר בספקים שקיבלו את אישור הממשלה. הספקים מקבלים מימון ממשלתי בהתאם למספר השוברים שברשותם. דפוס זה אינו קיים בישראל.
3. הצרכנים הזכאים לקבל שירותים ייחודיים בוחרים בארגון המספק אותם. הגוף הממשלתי, האחראי על אספקתם, מעביר אל הארגון מימון לפי מספר הזכאים המקבלים ממנו שירותים. באופן זה ניתנים שירותי הבריאות במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי.
4. המדינה מעבירה לאזרחים גמלה לקניית שירותים מגורמים שונים. האזרחים רשאים להשתמש בגמלה כאוות נפשם. באופן זה ניתנים שירותים מיוחדים לנכים, המשולמים על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

בכל אופני קניית השירותים המוזכרים לעיל קיימת אפשרות להשתתפות חלקית מצד הצרכן במימון השירות.

### 2.3 הפרטה בשירותי רווחה

בישראל, אימצה הממשלה מדיניות הדוגלת בהפרטת האספקה של שירותי הרווחה הממומנים על-ידי המדינה. על בסיס מדיניות זו, מעודדת הממשלה, ולעיתים אף מחייבת את הרשויות המקומיות, להפריט מספר רב של שירותי רווחה שעל אספקתם הן אחראיות. ההיקף המואץ של הפרטת שירותי הרווחה הוביל למצב שבו כ-80% מהמשאבים הכספיים המוקצים על-ידי המדינה למימון שירותי הרווחה האישיים, מועברים לידי ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים באספקתם הישירה. להלן מספר ביטויים בולטים של מגמה זו (קטן, 1996, 2001, 2002, מתוך קטן, 2003 ואייזנשטדט, 1996):

**השירותים המוסדיים למפגרים** - בשנת 1992 שהו במעונות בבעלות ממשלתית כ-41% מהמפגרים ובשנת 2000 ירד שיעורם לכ-27%. ירידה זו נובעת הן מהעברת המעונות הממשלתיים לידי ארגונים לא-ממשלתיים, והן מהכוונת מפגרים הנכנסים למסגרות מוסדיות אל מעונות לא-ממשלתיים.

**שירותי אומנה** - בעקבות יוזמה ממשלתית, האחריות לאספקת שירותי אומנה לילדים הועברה לאחרונה מידי הרשויות המקומיות אל ארגונים לא-ממשלתיים. רק במספר קטן של רשויות ממשיכה הרשות המקומית למלא תפקיד זה.

**שירותי ביטוח סיעוד לזקנים** - השירותים לזקנים מוגבלים הניתנים במסגרת חוק ביטוח סיעוד, ממומנים במלואם על-ידי המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, הם ניתנים על-ידי 170 ארגונים לא ממשלתיים (עמותות וארגוני פרטיים-עסקיים).

**שירותים ותוכניות למשפחות ולילדים במצוקה** - שירותים ותוכניות שפותחו בשנים האחרונות, וממומנים על-ידי המדינה והרשויות המקומיות, מופעלים על-ידי ארגונים לא ממשלתיים. תוכניות אלו כוללות בין היתר: מרכזי חירום לילדים, מרכז קשר הורים-ילדים, פנימיות יום לילדים ומקלטים לנשים מוכות.

**מוסדות חסות** - רשות חסות הנוער הפועלת בתוך משרד הרווחה אחראית על המעונות לנוער עבריין, נזקק ומשוטט. ב-1994, פעלו בישראל שלושים ושלושה מעונות והוסטלים. מתוכם, רק אחד עשר הופעלו על-ידי רשות חסות הנוער. יתר המעונות הופעלו על-ידי ארגונים וולונטריים וגופים פרטיים.

**שירותים למכורים** - ב-1988 הוקמה הרשות למלחמה בסמים במטרה לפתח וליזום פעילויות בתחומי המניעה, הטיפול, השיקום, אכיפת החוק והכשרת עובדים בנושא הסמים בישראל. הרשות למלחמה בסמים היא למעשה, תאגיד על-ממשלתי הכפוף למשרד הרווחה, משרד הבריאות והרשות לשיקום האסיר. החוק לפיו הוקמה הרשות אינו מתיר לה לנהל מכוני גמילה ומרפאות לטיפול בנפגעי סמים. לפיכך, הוקמו מספר עמותות האחראיות להפעלת קהילות טיפוליות: "מלכישוע", "בית-אור", "אביבה", "אילנות" ו"זוהרים". כ-20 מוסדות גמילה המנוהלים באופן פרטי, הוקמו על-ידי עמותות שונות והם מסתייעים ברשות למלחמה בסמים ובמשרדי הממשלה. כמו כן, הם נתונים לפיקוחם.

**שירותי מבחן לנוער** - אחד הגופים המרכזיים המטפל בנוער עבריין הוא שירות המבחן לנוער. שירות זה פועל בתוך משרד הרווחה. משרד הרווחה מתקצב את פעילות שירותי המבחן לנוער ומעסיק את קציני המבחן. יחד עם זאת, פעולות "מקצועיות" מסוימות נקנות מאנשי מקצוע פרטיים: מבחנים פסיכו-דיאגנוסטיים נעשים על-ידי פסיכולוגים פרטיים; חלק מהקטינים המופנים לבתי משפט מופנים לקבלת סיוע על-ידי אב"י (האגודה הבינלאומית לזכויות הילד).

**שירותים לנערות במצוקה** - במסגרת הרשויות המקומיות פועלות יחידות לנערות במצוקה. יחידות אלו עוסקות בתכנון והכוונת הטיפול בבנות המוגדרות כנמצאות בסכנת הידרדרות. חלק מהשירותים מסופקים על-ידי גורמים לא-ממשלתיים: שירותים הפועלים בשיתוף עם ויצ"ו, המפעילה מקלט ארצי ומועדוניות טיפוליות לנערות במצוקה. ויצ"ו בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה, מפעילה פרויקט של איתור וקידום נערות לצה"ל.

המדיניות הדוגלת בהפרטה חלקית בלבד ולא בהפרטה מלאה כפי שאומצה בישראל נובעת מחשש של רבים ממעצבי המדיניות החברתית מהתוצאות השליליות שעלולות להיגרם מגלישה מואצת וחסרת מעצורים לעבר הפרטה מלאה של השירותים החברתיים; בעיקר בשל חשש מדחיקת רגלי גופים ממשלתיים ומוניציפאליים מתחום זה. ההפרטה החלקית מותירה בידי גופים ממשלתיים ומוניציפאליים מידה רבה של שליטה על דפוסי אספקת השירותים ואמורה למצות חלק מהיתרונות המיוחסים ל"כלכלת שוק" כגון: מתן אפשרויות בחירה ללקוחות; עידוד תחרות בין ספקים וצמצום עלויות והשגת חלק מהיתרונות המיוחסים למעורבות הציבורית (כגון: המשך קיומה של אחריות המדינה / הרשות המקומית על רווחת האזרחים ובקרה ציבורית על קיום "ערכים ציבוריים" שונים ובתוכם זכויות האזרחים, שוויוניות בהקצאת השירותים ושקיפות) (קטן, 2003).



## 2.4 טיעונים בעד ונגד תהליך ההפרטה והשפעותיה על המגזרים השלישי, הפרטי-עסקי והציבורי

קיימים דיונים רבים סביב נושא ההפרטה ומשמעותה של ההפרטה החלקית. העמדות השונות מציעות יתרונות וחסרונות לתהליך, הן בהיבטים האידיאולוגיים והן בהיבטים המעשיים. יש לציין כי לתהליך ההפרטה השפעה על המגזרים המעורבים. ההשפעה זו נובעת ממספר סיבות בין היתר, בשל מימון ארגונים לא ממשלתיים על-ידי ארגונים ממשלתיים. מימון זה מחזק את תלותם של הארגונים הוולונטריים והארגונים העסקיים-פרטיים בממשלה. ההיבט החוזי מגביר את התלות בממשלה והצורך להיענות לדרישות ולסטנדרטים שהוגדרו על ידה. כתוצאה מכך, מתעצמים המרכיבים הבירוקראטיים בפעילות הארגונים ופעילותם המתמקדת בנושאים שהוגדרו במסגרת החוזה ועבורם הם יכולים לקבל תמיכה ממשלתית תוך התרחקות מפעילויות אחרות שאינן נתמכות בידי הממשלה (Salamon, Anheier & Associztes.1998; Backman & Smith.) (2000 מתוך קטן, 2001).

בפרק זה נסקור את הטענות העיקריים בעד ונגד ההפרטה תוך התייחסות להשפעות השונות המתהוות נוכח יחסי הגומלין בין המגזרים השונים.

חסידי ההפרטה מעלים את הטענות הבאים:

1. **הצורך בצמצום מעורבות המדינה לשם הקטנת ההוצאה הציבורית** - מעורבות המדינה בחיי הפרט והחברה מגבירה את אחריותה לאזרחיה ומובילה להוצאה ציבורית גבוהה שיוצרת עומס תקציבי רב. דוגמא לעליית העומס התקציבי מוצגת בסעיף 2.1, המתאר את הסיבות לתמורות שחלו במדינת הרווחה בישראל. לעומת מעורבות גורפת של המדינה בחיי החברה, מציעה ההפרטה יצירת חברה אזרחית אשר תיטול חלק משמעותי בגיוס המשאבים ובפיתוחם.
2. **עידוד החברה האזרחית** - הגדרת החברה האזרחית מהווה כלל הפעילויות החברתיות הנעשות שלא בכפיפות להוראות ישירות מצד המדינה ומחוץ למסגרות המשפחתיות או הרשמיות (Kimmerling.1995 מתוך שוורץ.2003). החברה האזרחית מהווה מעין מרחב פעולה חברתי, שבו מתחרים יחידים והתארגנויות על מימוש ערכיהם ללא התערבות השלטונות (Yishai.1990 מתוך שוורץ.2003). טיעון זה מדגיש את הצורך בצמצום מעורבות המדינה בחיי הפרט ועידוד החברה האזרחית והגורמים המרכיבים אותה. לכך ביטוי בהסתמכות על כוחות שוק וטיפוח עצמאות, אחריות וכושר היזמות של הפרט (קטן.2001). גישה זו טוענת כי תהליך ההפרטה מחזק את עצמאותה של הקהילה המקומית, יוצר חברה רגישה ודואגת, מעצב מערכת דמוקרטית יותר ומחזק את החברה האזרחית (קטן, ינאי, שרר. מתוך קטן.1996). עידוד פעילותם של ארגונים מן המגזר השלישי תורם באופן משמעותי להגברת מעורבות הציבור בעיצוב פני החברה ולהשתתפות פעילה של אזרחים באספקת שירותים לאוכלוסיות שונות. פעילויות מסוג זה מאפשרות לאזרחים לתרום משאבים לפיתוח שירותים שונים. בכך, מקודמת החברה האזרחית ומעודדת את מעורבותם של התושבים בחיי הקהילה המקומית (Snaveley & Uday.2001 מתוך שוורץ.2003).

3. **הגברת השותפות עם גורמים לא-ממשלתיים לצורך מיצוי הפוטנציאל המצוי בהם -** מדיניות ההפרטה החלקית, היוצרת "כלכלה מעורבת" ויחסי שותפות, מבקשת לעצב מערכת שונה של יחסים בין המגזרים השונים (הציבורי, הפרטי-עסקי והשלישי). שותפות בין המגזר הציבורי למגזרים האחרים מאפשרת לגיטימציה ופתיחת דלתות לשני המגזרים האחרים. כמו כן היא מובילה למיצוי אופטימאלי של המשאבים הקיימים אצל כל אחד מהם באמצעות גיוס המשאבים הכספיים והאנושיים העומדים לרשותם (קטן, 2003). שותפות בין המגזרים מאפשרת מיצוי היתרונות היחסיים של כל אחד מהשותפים, בין היתר באמצעות מתן הדרכה וייעוץ מקצועי של גופים המתמחים בתחומים מסוימים לנציגי הרשות (שוורץ, 2003). לעיתים קרובות מדיניות הפרטה מובילה לצמיחתו של שוק ספקים לא ממשלתי באמצעות עידוד הקמתם של ארגונים פרטיים-עסקיים. בכך, המדינה יוצרת במתכוון תנאים המעודדים התפתחות מסוג זה (Challis et al. 1994 מתוך אייזנשטדט ורוזנהק, 2001). שותפות זו מאפשרת הרחבת פעילותם של גופים מהמגזרים השונים ופיתוח פרויקטים ושירותים חדשים שאינם מסופקים על-ידי הממשלה או הרשויות. יתרון זה צוין על-ידי נציגי הרשויות המקומיות, שנחקרו על-ידי שוורץ (2003). לדוגמא, חוק ביטוח סיעוד שהבטיח קניית שירותי סיעוד בידי המדינה מארגונים לא ממשלתיים, שימש כתמריץ חשוב לכניסת יזמים פרטיים לשוק שירותי הסיעוד (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001). יש לציין, כי לפיתוח השירותים ולריבוי הארגונים, בו כל אחד מהם נוטל נתח מאספקת שירותי הרווחה יש השלכות על תפקוד מחלקת הרווחה ועובדיה. בכך, הופכת מחלקת הרווחה לגוף העוסק בקביעת מדיניות, תכנון שירותים, גיוס משאבים וקיום קשרים עם ארגונים לא ממשלתיים המספקים שירותים ממלכתיים ועירוניים (קטן, 2003). במקביל, מצמצמת מחלקת הרווחה את מעורבותה באספקת שירותים. סגל (1999) מציינת כי היכולת לתת מענה לצרכים באמצעות מעורבות ארגונים לא ממשלתיים, העלתה את שביעות רצונם של העובדים הסוציאליים המטפלים בקשישים. בידי העובדים הסוציאליים מצויות אפשרויות שלא עמדו לרשותם בעבר: מגוון רחב היקף של נותני שירותים מאורגנים המהווים כתובת נגישה ומהירה לפניית ומשאבי עזר חסרי תקדים. שוורץ (2003) מוסיף, כי להפרטה השפעות חיוביות על איכות עבודתם של עובדי הרשות ומידת מיקודם בשירותי הליבה שעליהם לספק. במחקר בו חקר את אופי יחסי הגומלין הקיימים בין הרשויות המקומיות לבין ספקי שירותי רווחה מהמגזר השלישי, ציינו נציגי רשויות כי פעילות ארגונים חוץ-ממשלתיים בתחומים מסוימים, מאפשרת לעובדי מחלקת הרווחה להתמקד בשירותים אחרים. דוגמא לכך היא התמקדות בטיפול פרטני ויצירת שיתוף פעולה עם ארגון לא ממשלתי בנושאים קהילתיים.
4. **מתן יכולת בחירה לצרכנים** (Le Grand 1990) מצוין כי ההפרטה מגדילה את אפשרויות הבחירה של הלקוחות ובכך הם יכולים לבחור את סוג השירות וספק השירות. קטן (2001) מסביר, כי ההפרטה מאפשרת לצרכנים המעוניינים לרכוש שירותים לבדוק מספר ארגונים ומתוכם, לאחר שיקול דעת רציונאלי, לבחור את אלה שיספקו להם שירותים התואמים מבחינת עלות ואיכות את צורכיהם וציפיותיהם.
5. **שיפור איכות ומגוון המוצרים/השירותים** - ספקי השירותים הפועלים בתנאי תחרות

ומעוניינים להרוויח ולשרוד. לפיכך, הם מציעים לצרכנים מוצרים/ שירותים איכותיים במחיר הולם קטן. (Hoggett. 1996,2001) מוסיף, כי תחרות מעודדת שירותים ציבוריים ליוזמות מגוונות וליצירתיות. לאור זאת, מהווה זירת השירותים המופרטים קרקע פורייה להתהוותם של שירותים חדשים, מגוונים ואיכותיים יותר מאשר אלו המוצעים בהעדר תחרות. שוורץ (2003) מדגיש, כי יחסי גומלין המתהווים בין המגזרים השונים, מעודדים פיתוח שירותים חדשים על-ידי המגזר הפרטי-עסקי ועל-ידי המגזר השלישי. שירותים שלא היו מתפתחים אילולא ההפרטה. (Kearns & Paddison. 2000) מציינים, כי להפרטה השפעות חיוביות על היבטים של חדשנות, יעילות והתפתחות שירותים בסביבה משתנה. בהקשר זה מדגישים (Patterson & Pinch. 1995) כי לתחרות השפעה רבה על איכות, זמינות ויעילות אספקתם של שירותים ציבוריים. ממדים אלו משקפים את הרמה הגלויה יותר ללקוחות. רמה היוצרת השפעה מיידית על מידת שביעות רצונם.

**6. גמישות ארגונית** - ארגונים מן המגזר הפרטי-עסקי ומן המגזר השלישי, נתפסים כגמישים ויעילים במידה רבה. התחרות בין הספקים ויכולת הבחירה של הצרכנים, המאפיינים כלכלת שוק חופשי, משפיעים על התהוות זירת שירותים דינאמית ומשתנה. לכן, הארגונים הפועלים בזירה זו חייבים לגלות גמישות וחדשנות מרבית. ארגונים עסקיים וארגונים מהמגזר השלישי הנם ארגונים פחות בירוקרטים ויותר גמישים מהארגונים הציבוריים (קטן, 2001). הגמישות הארגונית מאפשרת מתן מענה מידי וייחודי לצרכים שונים ומשתנים של הלקוחות. על כן, עובדי הרשויות המקומיות רואים את הגמישות וההיענות לצרכים מיוחדים כתרומה העיקרית של ספקי השירותים החוץ-ממשלתיים. במחקרו של שוורץ (2003) על יחסים רשויות מקומיות וארגונים וולונטריים בתחום הרווחה, ציינו 88% מנציגי הרשויות המקומיות שנחקרו כי עבודה עם ספקי שירות חיצוניים מגבירה את היכולת להיענות לצרכים מיוחדים. בנוסף לכך, בשל הרכבם של ספקי השירותים ותכונותיהם הארגוניות הם יכולים לספק שירותים באופן התואם במידה מרבית אוכלוסיות בעלות צרכים שונים ולפתח תחומי התמחות ייחודיים שאינם מצויים במרבית הגופים הממסדיים.

**7. קיטון בעלויות ושיפור היעילות** - חסידי ההפרטה רואים במנגנונים הממשלתיים מוגבלים ביכולתם לטפל ביעילות במגוון רחב של נושאים. אחדים מהמחקרים שכך מצטט (1997 מתוך קטן, 2001) אכן מספקים תימוכין לטענה זו. עם זאת, ישנם מחקרים השוללים אותה (Gelles, 2000 מתוך כץ, 2001). כץ (1997 מתוך קטן, 2001) מצייין, כי המנגנונים הממשלתיים מאופיינים בניהול מסורבל, רמת הוצאה גבוהה, בזבוז משאבים, קיום מנגנונים בירוקרטים מנופחים ונוקשים המנסים לשמר את עצמם וגורמים לחוסר יעילות, יצירת אוכלוסיות נזקקות תלותיות ופסיביות ופוגעים בהתארגנויות וולונטריות של אזרחים, המנסות לספק את צורכיהם. לעומת זאת, ארגונים לא-ממשלתיים מאופיינים בתהליכי עבודה יעילים, נמנעים מבזבוז משאבים וסרבול בירוקראטי. על כן, עלות אספקתם של שירותים ממלכתיים ומוניציפאליים באמצעותם היא נמוכה יותר מעלות אספקתם על-ידי הממשלה או הרשות המקומית (קטן, 2001). (Le Grand 1990) מדגיש כי אחת הביקורות כנגד המגזר הציבורי היא הבירוקרטיה הארגונית, חוסר זמינותם ונגישותם של שירותי הרשות והמענה החלקי

שסיפקו ללקוחות שירותי הרווחה. לאור מגבלת המשאבים, פעמים רבות סיפקה המערכת הציבורית פתרונות לא אפקטיביים. הקיטון בעלויות ושיפור היעילות נובע לדעת מצדדי ההפרטה ממספר גורמים:

1. **צמצום מספר העובדים וגמישות בהעסקה** - מאפשר הפחתה במספר העובדים המועסקים באופן ישיר על-ידי המגזר הציבורי. על ידי כך מצטמצמות ההוצאות הכספיות בשירות הציבורי.
2. **גיוס משאבים** - נובע ממימון הדדי של פעילויות שונות על-ידי כל השותפים לו. המימון בא לידי ביטוי באופנים מגוונים: השתתפות במימון התקציב לאספקת השירות, העסקת כוח אדם, פעילויות של מתנדבים, הקצאת מבנים, רכישת ציוד וכדומה. הדבר מסייע לרשויות להבטיח את אספקתם של שירותים אשר ללא השותפויות לא היו מסופקים. צמצום בהיקף התקציבים המועברים מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי לאספקת שירותי רווחה משקף את המצוקה התקציבית של הרשויות המקומיות והצורך בהגברת שיתופי פעולה עם גופים חוץ-ממשלתיים לשם מימון השירותים. לדוגמא: בתחום שירותי הרווחה, חלקה של הממשלה בהוצאה המקומית נמצא בתהליך ירידה מ-75% ב-1985 ל-65% ב-1990 (קטן, ינאי, שרר 1996).
3. **תהליכי קבלת ההחלטות** - לתהליכים אלו השפעה על אופן התייעלות המנגנון הרשותי. היבט זה מוגדר ככשל במגזר הציבורי ומיוחס לתהליכי קבלת החלטות המושפעים מאינטרסים פוליטיים ומאינטרסים לא ענייניים שגורמים לבזבוז משאבים. לעומת זאת, מנגנונים לא ממשלתיים נתפסים כפחות מושפעים מאלמנטים מסוג זה.
4. **השפעת תהליכי ההפרטה על אופן התנהלותם של עובדי המגזר הציבורי** - יש לציין כי לשותפויות הנ"ל השפעה מיידית וחיובית על התנהלות עובדי המגזר הציבורי. (Hoggett, 1996) מציין, כי לפתיחת המגזר הציבורי לתחרות יש השפעה על אופן התנהלותם של עובדים ומנהלים בשירות הציבורי. כך, עולה מודעות העובדים לתחרות ולהשלכותיה. כנגזרת לכך, משתנה התנהלותם בפועל והם הופכים ליעילים יותר.

מבין התומכים בהפרטה החלקית יש מי שרואה אותה כאמצעי להמשך שליטת הממשלה במערכת שירותי הרווחה; הסדרי ההפרטה החלקית משמשים אמצעי להמשך שליטת הממשלה במערכת שירותי הרווחה, גם אם היא מתקיימת בלבוש שונה. הסדרים חלקיים אלו מסייעים לממשלה להשתחרר מן התפקיד המורכב והיקר של אספקת השירותים; יחד עם זאת, הם מאפשרים לה להתמיד בשליטתה במערכת באמצעות מימון השירותים וחיוביות "חוזים" עם ספקי השירותים (קטן, 2001). התומכים בתהליך ההפרטה מונעים אפוא על-ידי נימוקים מעשיים המדגישים את הצורך בחסכון בעלויות, בשיפור איכות השירות לצרכנים ובגיוס משאבים נוספים; לצד אלו קיימים נימוקים אידיאולוגיים המדגישים את חשיבות צמצום מעורבותם של גופים ממשלתיים ועירוניים בחברה האזרחית והגברת מעורבותם של ארגונים לא-ממשלתיים המרכיבים את החברה האזרחית בזירת שירותי הרווחה (קטן, 2003).

## המתנגדים להפרטה מעלים את הטיעונים הבאים:

1. **פגיעה במחויבות המדינה לרווחת אזרחיה** - המדינה מחויבת במתן שירותים לאזרחיה. משמעותו של תהליך ההפרטה היא מסירה של אחריות זו לגורמים חיצוניים. בכך מציינים המתנגדים להפרטה, "מתרחקת" המדינה מהאזרחים ומצמצמת את מחויבותה החברתיות כלפיהם (Hoggett, 1996). Rhodes (1994) מגדיר תהליך זה כ"התרוקנות המדינה" (The hollowing out of the state). מושג זה מציין את תופעת ההסטה של חלק מתפקידי המדינה למסגרות או שחקנים אחרים ואת הצמצום של טווח השיקולים ששחקני המדינה יכולים להפעיל בנקיטת צעדים של מדיניות ציבורית. Barzelay (2001) מדגיש כי תהליך ההפרטה המתמשך מאופיין בהעברה מתמשכת של תפקידים מהמדינה לשלטון המקומי ואת העלייה בחשיבותו של המגזר הפרטי בעקבות אימוץ אידיאולוגיות ניאו-ליברליות. חלק מהמתנגדים לתהליך רואים בוצעדר ראשון של הממשלה שמטרתו להרגיל את האזרחים לקבל שירותים מארגונים לא ממשלתיים. כך מכשירה המדינה את הקרקע להפרטה כוללת. כמו כן, לאור השאיפה למצות את יתרונותיה של "כלכלת השוק" עלולה להיפגע האוכלוסייה הענייה. בהיעדר משאבים כלכליים, תתקשה אוכלוסייה זו לרכוש שירותים שונים בשוק. כך, עלולות להתפתח מערכות שירותים נפרדות לאוכלוסיות בעלות אמצעים כלכליים שונים. מצב זה עלול להביא להגברת הפערים החברתיים ולהחלשת הסולידאריות החברתית בין קבוצות אוכלוסייה שונות (קטן, 2001). Patterson & Pinch. (1995) מציינים, כי על-אף שבתהליך ההפרטה התפקיד הפוליטי עדיין נתון בידי המדינה, הרי שיתר תפקידיה הופכים להיות מוגבלים; זאת לאור העברתם לשותפים חיצוניים לרשויות הממשלתיות. כץ (1992) מציין, כי מעורבותה של מדינה בחיי הכלכלה מתקיימת במטרה לממש מספר תכליות מרכזיות שלא מתקיימות בשוק תחרותי ומגמת הפרטה פוגעת ביישום תכליות מסוג זה. התכליות הן: היעדר תחרות משוכללת למול פירמות הרוכשות עמדה מונופוליסטית או יצירת קרטלים; הצורך לקיים ולספק מוצרים ציבוריים ולטפל גם בעלויות החיצוניות וב"טרמפיסטים" הנלווים לאספקת השירותים והמוצרים הציבוריים; היעדר מידע והגבלות על העדפות הציבור; התערבות לשם הבטחת יציבות וצמיחה, פיתוח כלכלי או תיעוש אזורי; ובמצבי שפל ומשבר - דאגה לקיום "מוצרי אופציה", בשל העדפות הטווח הקצר על פני העתיד ובשל שיקולים הקשורים בצדק ושוויון חברתי. יתר על כן, פעילותם של ארגונים וולונטריים בתנאי שוק תחרותיים המוכתבים על-פי הסדרי ההפרטה עלולה להביא ל"מסחורם"; לפגיעה בעקרונותיהם ובמחויבותם לשליחותם החברתית; לכרסם בהבדלים העקרוניים בינם ובין הארגונים הפרטיים-עסקיים; ולאיים על מעמדם הציבורי (קטן, 2001). הדבר בא לידי ביטוי באופנים הבאים:
- **מגבלת פעילויות הסנגור של ארגונים וולונטריים הממומנים על-ידי הרשויות** - להפרטה השפעה שלילית על מידת מחויבותם של ארגונים כלפי האוכלוסייה אותה הם מיצגים. על-פי מודל העימות, חלק מהמלכ"רים פועלים כנגד גופים ממשלתיים במטרה להביא לשינויים במדיניות. הם מהווים קבוצות לחץ הפועלות למען אוכלוסיות חלשות. מנגד,

גופים ממשלתיים מפקחים פעילות המלכ"רים ומגיבים לפעולות הסנגור (Young, 2000). מתוך שוורץ, 2003). במספר מחקרים, מצויות ראיות לכך שמלכ"רים מתקשים להמשיך בפעולות סנגור לצד המימון הממשלתי של השירותים; בעיקר בשל הימנעות מעימות עם נציגי הגופים הממשלתיים מחשש שיפעלו להפסקת ההתקשרות לאספקת שירותים (שוורץ, 2003).

- **פגיעה בתפקוד החברה האזרחית** - (Smith & Smith & Lipsky, 1993) מתוך שוורץ, 2003) מציינים כי ככל שמתרחבים הקשרים של ארגונים וולונטריים עם גופים ממשלתיים, פוחתת חשיבות תפקידו של הוועד המנהל. כיוון שאחת המטרות העיקריות במגעים אלו היא קביעת מדיניות והגדרת כיווני פעולה של הארגון הוולונטרי עם הגוף הממשלתי, מושפעים הארגונים הוולונטריים מהמדיניות הממשלתית. כך, פוחתת מידת השפעתו של הוועד המנהל, כיוון שאינו יכול עוד להמשיך ולנהל את המלכ"ר רק על-פי תפיסתו; מטרות המלכ"ר ומידת הייצוגיות שלו את החברה האזרחית מושפעות מכך.

על-פי רוב, בוועד המנהל של המלכ"רים פועלים גם נציגים של גופי ממסד כגון רשות מקומית, משרד הבריאות וקופת חולים. נציגים אלו פועלים במעמד של משקיפים, אך נוכחותם אינה קבועה. על אף שעצם הישיבה בוועד המנהל עשויה להעניק הזדמנויות טובות לפיקוח של הרשות, היא יכולה לבטא גם מקור להשפעה על מידת עצמאותו של המלכ"ר; הסיבה לכך היא שנוכחות המשקיפים יכולה להביא לקבלת החלטות התואמות את מדיניות הרשות בלבד. (Russel & Scott, 1997) (מתוך שוורץ, 2003) מעלים ממצאים דומים ממחקרים שנעשו בבריטניה, ומציינים במיוחד את המחיר עבור לקוחות השירותים ונציגי קהילות הנזקקים המאבדים את מקומם כשותפים וכקובעי מדיניות בוועד המנהל, המייצג שותפות בין המגזרים השונים.

- **אימוץ דפוסי פעילות של מגזרים אחרים** - ליחסי הגומלין המתהווים בין ארגונים המשתייכים למגזרים שונים במסגרת הכלכלה המעורבת קיימת השפעה על דפוסי פעילותם של כל אחד מהארגונים. יחסים אלו עלולים להוביל לכרסום במאפיינים הייחודיים של המגזרים ואימוץ מאפיינים של מגזרים אחרים. לדוגמא: פעילות הארגונים הוולונטריים במסגרת הכלכלה המעורבת מחייבת אותם להתחרות עם ארגונים פרטיים-עסקיים ומביאה למסחורם. בכך חל כרסום במאפייניהם הייחודיים, המדגישים את שליחותם החברתית ואת התנערותם מעשיית רווחים (קטן, 2001); לדוגמא, חלק מספקי שירותי ביטוח הסייעוד המופעלים על-ידי ארגונים וולונטריים, אימצו דפוסי פעילות האופייניים לארגונים עסקיים-פרטיים במקום דפוסי פעילות בעלי אוריינטציה חברתית כגון: שימת דגש על שיקולים כלכליים ועל יעילות, גיוס מנהלים בעלי אוריינטציה עסקית, מתן תשומת לב רבה לנושאי שיווק ופרסום ותגמול עובדים. בכך נוצר טשטוש ההבדלים בין ארגונים וולונטריים לארגונים פרטיים (שמיד, 1998). מתוך קטן, 2001). חלק מהארגונים הוולונטריים חדרו לתחומי עיסוק חדשים החורגים מתחומי התמחותם ויעדיהם המקוריים. הסיבה לכך נעוצה בצורך הישרדותי של ארגונים אלו, החוששים כי הסתמכות בלעדית על תחום שירות אחד תוביל לקריסתם. על כן, בחירת תחומי העיסוק





Smith 1990-1989, & Smith 1990-1989, מתוך שוורץ 2003). Kramer (1994 מתוך שוורץ 2003) טוען כי ההסבר לתופעה זו טמון באינטרס משותף של יחידות ממשלה ומלכ"רים לשמר את הקיים. שוורץ (2003) שבחן נושא זה בארבעים ושניים מלכ"רים, מצא כי 26% (11 מבין 42) מנציגי המלכ"רים שהשתתפו במחקר, טענו כי הקשר עם הרשות המקומית מפחית את הגמישות להיענות לצרכים מיוחדים; 12% (5 מבין 42 מנציגי המלכ"רים) ציינו שהקשר אף מחליש את היצירתיות והחדשנות. היבט נוסף המשפיע על מידת התחרותיות בין ספקי השירות הוא כושר התמודדות עם מנגנוני הבירוקרטיה והמחויבויות החוקיות אותם מגדירה המדינה. קבלת מימון ממשלתי מחייבת את המלכ"רים לפעול על-פי חוקים, תקנות ותקנים מחייבים. לפיכך, מתחייבת ספקי השירותים לעקוב אחר שינויים במדיניות ובתקציבי הממשלה, לעמוד בחוקים ובתקנות הממשלתיות כמו גם להכין דיווחים כספיים ותפעוליים מפורטים. מחויבות זו גורמת לאבדן מסוים של גמישות (Kramer et al. 1993 מתוך שוורץ 2003). מספר מחקרים מראים כי הבירוקרטיה מקשה במיוחד על מלכ"רים קטנים המתקשים לעמוד בעלויות הכרוכות בעמידה בדרישות ממשלתיות. על כן, מתהווה מגמה של העדפת מלכ"רים גדולים במכרזים ובהתקשרויות אחרות (Taylor. 1997 מתוך שוורץ 2003).

#### 4. חוסר יציבות באספקת שירותים ותלות במימון ממשלתי - לאור בחינת תפקוד הספקים

על-פי ממדי יעילות, הרי שקיימים מצבים של הפסקת פעילות ספקי שירותים "לא יעילים" שאינם עומדים בתחרות ובכללי המשחק המאפיינים את השוק. מצב כזה עלול לפגוע ישירות בצרכנים (קטן, 2001). יתר על כן, תלותם של ספקי השירותים במימון הממשלתי, (בייחוד במגזר השלישי), עלולה להביא לידי כך שעיקוב בהעברת כספים שאושרו יגביר את חוסר הוודאות והיציבות של ארגונים אלו ואת הקושי בניהול הכספי (שוורץ, 2003). תלותם של הספקים במימון הממשלה והרשות המקומית משפיע במספר אופנים:

א. חוסר אפקטיביות של ארגונים מהמגזר השלישי, לאור סכומי המימון הנמוכים המועברים מן המגזר הציבורי. בסקר של ריץ' ועמיתיו (מתוך שוורץ, 2003), העידו משיבים הן מהרשויות והמלכ"רים על בעיה של "מימון בלתי מספק של הרשויות" כאחד הגורמים השכיחים ביותר לשותפויות לא אפקטיביות.

ב. מיקוד פעילותם של הארגונים במיוחד בנושאים שעבורם מתקבל סיוע ממשלתי והימנעות מפעולות הנובעות מן המחויבות החברתית של ארגונים אלה, כגון אספקת שירותים לאוכלוסיות חלשות, ייזום ופיתוח תוכניות חדשות והפעלת ביקורת על משרדי הממשלה (קטן, 2001). על-פי שמיד (1998 מתוך קטן, 2001) מרבית הארגונים הפועלים בתחום הסייעוד מתמקדים בעיקר באספקה שוטפת של שירותים במסגרת החוק ופונים בצורה מוגבלת וחלקית לתחומי פעולה אחרים. תלות זו עלולה להוביל למצב בו מימון מצד הרשות עלול לעורר מתחים סביב התערבות יתר של הרשות בפעולות של ספק השירות תוך פגיעה בעצמאותו וביכולתו להתפתח (שוורץ, 2003).

ג. תחרותיות הנובעת מפעילות בזירה בה פועלים גם ארגונים עסקיים עלולה להביא להפסקת אספקתם של שירותים מכיוון שאינם תחרותיים מספיק לעומת אלו המסופקים על-ידי המגזר הפרטי-עסקי.



5. **מגבלות ביכולות בחירה של צרכנים** - צרכנים רבים פועלים בשוק בניגוד לציפייה שיתנהגו בתבונה, ימצו את יתרונות השוק וירכשו שירותים העונים במידה מרבית על צורכיהם (Taylor-Gooby, 1999 מתוך קטן, 2001). עמדה זו גורסת, שבשל גורמים שונים כחוסר השכלה וניסיון, צרכנים רבים אינם צוברים מידע מספיק על פעילות ספקים בשוק ומתקשים לנתח בצורה הולמת את המידע החלקי שברשותם. משום כך, הם לא יכולים לבחור באופן רציונאלי את הגורם שיספק את צורכיהם בצורה הטובה ביותר. התוצאה עלולה להיות קבלת החלטות על-ידי הצרכנים הנוגדות את האינטרסים שלהם ואף פוגעות בהם. פגיעת השוק בצרכנים עלולה לנבוע ממפגש א-סימטרי בין מגוון רחב של צרכנים הפועלים על-פי רוב כיחידים, ובין ספקים מאורגנים, מתוחכמים ועתירי משאבים, המשכילים להפעיל אמצעים שונים על מנת לשווק את מוצריהם בצורה ההולמת את האינטרסים שלהם ולרכוש את לבם של הצרכנים. במפגש מעין זה צרכנים רבים עלולים למצוא את עצמם במצב נחות לעומת זה של הספקים (קטן, 2001).

6. **עלות אספקת השירותים** - כנגד הטענה של חסידי הפרטה על הורדת עלויות אספקת שירותים, מעלים המתנגדים להפרטה את הטענה שהעלות הנמוכה נובעת במידה רבה מן השכר הנמוך, מתנאי העבודה הירודים ומן הניצול של חלק נכבד מהעובדים בארגונים הלא-ממשלתיים (קטן, 2001). משמעות הדבר היא שהוזלת העלויות בשירותים המופרטים, מושגת במחיר הרעת תנאי ההעסקה ותנאי העבודה של העובדים.

בבחינת מידת ההשפעה של הקשר המתהווה בין המגזר הציבורי לספקי שירותים ממגזרים אחרים, הרי שההתקשרויות הללו מחייבות את ספקי השירותים בהוצאות ניהול נוספות עקב הצורך בדיווח על פעולות, הכנסות והוצאות בהתאם להנחיות הרשויות. קושי ביישום מחויבויות אלו, קיים בעיקר בקרב ארגונים מהמגזר השלישי שאינם זוכים לשיפוי עבור הוצאות אלה ולכן מבחינתם ישנה ירידה באפקטיביות הפוטנציאלית של ההתקשרות עם רשויות. יש לציין, כי ארגונים קטנים מתקשים במיוחד לעמוד בהוצאות נוספות אלו (שוורץ, 2003). דהיינו, הפרטה מצריכה הוצאות נוספות מצד ספקי השירותים. הוצאות להן לא היו מחויבים במסגרות שאינן מופרטות.

הייעוץ המקצועי וההכוונה המקצועית המתבצעים על-ידי עובדי הרשות המקומית לאנשי המקצועי של השירותים המופרטים, נתפסים על-ידי חלק מעובדי הרשות כזבוז משאבי זמן. לאור תלות מקצועית של חלק מספקי השירותים ברשות, יתכנו חוסר מקצועיות וחוסר עצמאות מקצועית בהם. על נציגי הרשות המקומית לספק את הייעוץ וההכוונה השוטפים, לספקי השירות. היבט זה צוין אצל חלק ממשותפי המחקר שנעשה על ידי שוורץ (2003), כדבר הגוזל שעות עבודה רבות של עובדי הרשות.

7. **קושי ביישום מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים** – Rhodes (1996) טוען שכתוצאה מתהליכי "התרוקנות המדינה" נפגמה יכולת ההיגוי של המדינה כמפקחת וכמסדירה של הזירה החברתית, באורח משמעותי. מכיוון שהפרטה מעודדת תחרותיות ובכך מובילה

לצמיחתם של ארגונים רבים, הרי שהדבר מקשה על התיאום ושיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי לפרטי-עסקי והוולונטרי. כתוצאה מכך מוגבלת יכולת הבקרה והפיקוח הממשלתית על פעילות הארגונים הלא ממשלתיים. קרמר (1993) מתוך אייזנשטדט (1996) טוען, שרוב הממשלות בעולם המערבי בהן חלו מגמות של הפרטה, לא הצליחו לפקח באופן יעיל על פעולות גופים פרטיים. שוורץ (2003) חקר את אופי יחסי הגומלין הקיימים בין הרשויות המקומיות לבין ספקי שירותי רווחה מהמגזר השלישי. במחקרו נבחנו ארבעים ושניים ארגונים בשבע רשויות מקומיות ונמצא, כי מאפייני יחסי הגומלין הדומיננטיים בין הרשויות המקומיות למלכ"רים הנם: העדר תחרותיות, קשר היסטורי, העדר חוזה מפורט, פיקוח רופף, העדר הערכה תקופתית ומגעים תכופים לצורכי ניהול שוטף והעדר תכנון וקביעת מדיניות. כל שבע הרשויות שנחקרו מנהלות מערכות של קשרים חוזיים יחסיים,<sup>1</sup> המכוונים יותר לשותפות מאשר למערכת יחסים חוזיים קלאסיים,<sup>2</sup> המאופיינת ביחסי עימות. משמעות הדבר היא כי, ההתקשרויות בין הרשויות המקומיות למלכ"רים נושאות אופי של תמיכה יותר מאשר של חוזה קבלני. השפעה שלילית שעלולה להתהוות לאור יחסי הגומלין בין המגזרים השונים מיוחסת לפוליטיזציה ולשחיתות. קשרים עם גופים הנשלטים בידי פוליטיקאים עלולים לגרום ליצירת קשרי תלות המגבירים את הסיכון לחדירה של שיקולים זרים בהפעלת ארגונים שונים בכלל, וארגונים מן המגזר השלישי בפרט (שוורץ, 2003). השפעה אפשרית של ההפרטה על המגזר הציבורי עלולה להיות על-ידי השפעה מוגזמת של מלכ"רים על קביעת מדיניות ועל-ידי יצירת תלות של הרשות בספק השירות. כאשר גוף לא ממשלתי הופך לגורם הדומיננטי באספקת שירות מסוים, עלול להיווצר קושי מצד הרשות המקומית לעצב מדיניות ולשלוט על איכות השירות. לכך ביטוי במספר דרכים: חוסר נכונות לקבל תכתיבים ופיקוח הדוק; עצמאות יתר; אספקת שירותים העונים על אינטרסים של הגוף החוץ-ממשלתי ולא בהכרח של הלקוחות; חוסר רצון להישלט על ידי הרשות; עצמאות יתר בפעילות המקצועית של עובדים סוציאליים של הגוף הלא ממשלתי; והתנשאות מקצועית מצד נציגי הגוף הלא ממשלתי על נציגי הרשות (שוורץ, 2003).

חוסר איזון בין הרשות לספק השירות (לאור התחזקותו של זה האחרון ותלות קטנה ברשות המקומית) עלולה ליצור תוצאה שלילית של תלות הרשות בספק השירות. לדוגמא: במקרים מסוימים, מלכ"רים נתפסו בעיני נציגי הרשות כחזקים עד כדי כך שהם מנעו מהרשות המקומית לכוון מדיניות ולתכנן שירותים בתחומי פעולה שלמים (שוורץ, 2003).

<sup>1</sup> קשר חוזי יחסי – מתבסס על הסכמה בין הצדדים על המטרות הכלליות של שיתוף הפעולה. אם קיים חוזה כתוב הוא יהיה כללי למדי. החוזה היחסי מאפשר גמישות מרבית בהיענות לצרכים חדשים. רמת השליטה על ביצועים היא מזערית. ייתכן מעקב אחר ביצועים, אבל הוא משמש לאיתור בעיות כדי להגיע לפתרון מקובל על שני הצדדים ולא לצורכי סנקציות.

<sup>2</sup> קשר חוזי קלאסי – הוא קשר פורמאלי, מפורט ויורד לפרטי פרטים. מפורטים בו ביצועים צפויים, מערכות מעקב וסנקציות על אי עמידה ברמת הביצוע. חוזה פורמאלי ממזער את גמישות הפעולה של הקבלן.

8. **בזבוז משאבים בשל כפילויות של שירותים** - העובדה שיש שירותים רבים מאותו הסוג עלולה להביא לכפילויות, שיעודדו בזבוז של המשאבים המוגבלים ובכך יובילו לחוסר יעילות (Rhodes. 1994). בנוסף, קיומם של שירותים ממוגזרים שונים בשדה פעילות משותף מעודד שינוי בדפוסי עבודתם של ארגונים מהמוגזרים השונים ומן המגזר השלישי בפרט. לעיתים, עד כדי טשטוש המאפיינים הייחודיים של המגזר השלישי ואימוץ מאפיינים ייחודיים של המגזר הפרטי-עסקי. מסגרת ההפרטה החלקית כרוכה בהמשך מימון של חלק מהשירותים המופרטים על-ידי המדינה ובתשתית של "חוזים" עם ספקי השירותים. אלו קובעים בצורה מוגדרת ומפורטת את חובותיהם ותנאי פעילותם (קטן. 2001). המשך המימון וההוצאות החוזיות הנדרשות מהווים דוגמא לבזבוז משאבים מוגבלים. על-פי מחקרו של שוורץ (2003), במרבית המקרים בהם נבחן אופי הקשר בין הרשות המקומית למלכ"ר, מספקת הרשות למלכ"ר תמיכה כספית או תמיכה כללית אחרת. כאשר מוסיפים לתמיכה זו את התמיכה הכספית של משרדי הממשלה הרי ששיעורי התמיכה הציבורית הכספית במלכ"רים נעים לרוב בין 50%-85 מתקציב המלכ"ר.

מעבר ליתרונות, סיכונים והשפעות שצוינו לעיל, יש להדגיש כי קיימות השפעות נוספות המיוחסות לתחום תפקידיו של המגזר הציבורי בכלל, והעובדים המועסקים בו בפרט. תהליך ההפרטה החלקית מפקיע מן הרשויות הממשלתיות את תפקיד אספקת השירותים אבל מותיר בידן מגוון תפקידים אחרים: קביעת הזכאות לשירותים; תכנון סל השירותים; בחירת ספקי השירותים; ופיקוח ובקרה על פעילותם (קטן. 2001). מדובר בתפקידים ארגוניים ומנהליים המחייבים פיתוח כישורים שיאפשרו הערכה נכונה של מהות ואיכות השירות המסופק על-ידי ספקי שירותים לא-ממשלתיים. התפקיד מתבצע בפועל, בין השאר על-ידי השתתפות נציגי הרשות בפורומים של ועד מנהל של ארגונים אלו (קטן. 2001). חלק מהתפקידים של הרשות המקומית הנם תפקידים חדשים, אשר התהוו בשל התמורה בתפקיד הרשות המרכזית והרשות מקומית. לדוגמא, בשל ההפרטה החלקית, מתרכזים עובדים סוציאליים של הרשויות במילוי תפקידים מנהליים כמו התקשרות עם ארגונים שונים; חתימת הסכמים עמם ובחירת ספקי שירותים. אלו הם תפקידים חדשים שלא היו בעבר בידי הרשויות הממשלתיות ברמה המקומית (קטן. 2003).

לסיכום, הדיונים בנושא ההפרטה החלקית והמחלוקות על יתרונותיה וחסרונותיה האפשריים, מעידים על כך, שתהליך זה הוא אחד השינויים מרחיקי הלכת שהתרחשו בשנים האחרונות במערכת השירותים החברתיים. אותותיה של ההפרטה ניכרים, במידות שונות של עוצמה, במרכיבים שונים במערכת שירותי הרווחה, כגון: סמכות ומעורבות המדינה, המעמד ודפוסי התפקוד של מלכ"רים וארגוניים עסקיים-פרטיים ויחסי גומלין ביניהם, כוחם של הצרכנים ואיכות השירותים שהם מקבלים ומצבם של עובדי השירותים החברתיים (קטן. 2001). יש לציין, כי מגמת ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה ברשויות מהווה את אחד מהמרכיבים המאפיינים כיום את שלבי הצטמצמות מדינת הרווחה. למגמה זו השפעות יומיומיות על חיי האזרחים, ספקי השירותים וקובעי המדיניות. על כן, קיימות סוגיות רבות ומגוונות אותן יש לבחון. לאור סקירת העמדות השונות וההשפעות האפשריות של תהליך ההפרטה החלקית על כל אחד מהשחקנים שלוקחים

חלק ישיר ועקיף במגמה זו, עולות מספר סוגיות עיקריות שיוצגו להלן:

1. האם ההפרטה החלקית בשירותי הרווחה פונה לעבר הפרטה מלאה?
2. האם קיימים שירותים מופרטים חלקית שלאחר תקופה מוגדרת מסופקים שוב על-ידי הרשות המקומית?, במידה וקיימת מגמה כזו, מדוע היא מתרחשת?
3. האם בשל העברת תפקידים מן הרשות המקומית לארגונים וולונטריים ולארגונים עסקיים-פרטיים, חל שינוי במדדי אי השוויון בין יישובים ברמת ובהיקף השירותים?
4. כיצד משפיע היקף הארגונים הוולונטריים ברשות המקומית על היקף ומגוון השירותים, המסופקים לתושבים?
5. אילו תימוכין קיימים בשדה המחקר ביחס לדעות המתנגדים ולדעות התומכים בהפרטת שירותי הרווחה?
6. מהן עמדות העובדים הסוציאליים ביחס להפרטה החלקית? מהם היתרונות והחסרונות לתהליך וכיצד הם מעריכים את תוצאותיה של ההפרטה החלקית?

נייר עמדה זה בוחן את תוצאות תהליך ההפרטה באמצעות מיפוי שירותי הרווחה המופרטים ברשויות המקומיות ובחינת עמדותיהם של עובדי מחלקות הרווחה ביחס לתהליך זה. מחקר זה מתמקד בסוגיה השישית המצוינת מעלה, אשר הוקדשה לה תשומת לב מעטה בשדה המחקר. לסוגיה זו חשיבות רבה בשל העובדה שהעובדים הסוציאליים מעורבים בתהליך ההפרטה. לפיכך, לעמדותיהם משמעות רבה. באמצעות העובדים הסוציאליים ניתן יהיה ללמוד על חלק מן היתרונות, הסיכונים וההשפעות המגוונות של ההפרטה החלקית כפי שנסקרו עד כה בספרות.

### 3. שאלות מחקר

שאלות המחקר שיבחנו הן:

1. מה ידוע לעובדים על הפרטת שירותי הרווחה ביישובם?
2. מהן עמדות עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות בנושא הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי?
3. מהי מידת התמיכה/ ההתנגדות של העובדים לתהליך הפרטה ברשות?
4. מהי מידת מעורבותם של העובדים בתהליכי הפרטת שירותי הרווחה ברשות?
5. כיצד מעריכים העובדים הסוציאליים את מידת התמיכה/ ההתנגדות של עמיתיהם לעבודה לתהליך הפרטת שירותי הרווחה ביישוב ומהן הסיבות לכך?
6. כיצד מעריכים העובדים הסוציאליים את השפעת הפרטת שירותי הרווחה על הממדים הבאים:  
איכות השירותים מקצועיות בהגשת השירותים; מגוון השירותים; פיתוח תוכניות חדשניות; שקיפות במתן השירותים; שוויוניות בהקצאת השירותים; אפשרויות הבחירה של הלקוחות; עלויות אספקת השירותים; המשכיות וודאות אספקת השירותים; יכולת ההכוונה של המחלקה; יכולת הבקרה של המחלקה.
7. כיצד מעריכים העובדים הסוציאליים את השפעת תהליך הפרטה על תפקידם, עבודתם המקצועית ושביעות רצונם מעבודתם?
8. אילו ארגונים למתן שירותי רווחה, עדיפים על העובדים הסוציאליים - ארגונים פרטיים- עסקיים או ארגונים וולונטריים?
9. מהו האופן בו מקיימים העובדים הסוציאליים קשר עם ספקי השירותים?
10. אילו דילמות מעלה הפרטת שירותי הרווחה בפני העובדים הסוציאליים?

## 4. שיטות והליכי המחקר

מחקר זה עוסק בבחינת ממדי ההפרטה בשירותי הרווחה המקומיים ובעמדות העובדים הסוציאליים בנושא זה. המחקר מבקש לספק מענה ראשוני לשאלות אלו על-ידי בחינתם ובדיקתם בשבע מחלקות לשירותים חברתיים.<sup>3</sup> מחקר זה הנו מחקר אקספלורטיבי. כיוון שנושא זה לא נחקר בעבר, מטרתו לספק מענה ראשוני לשאלות המחקר.

**אוכלוסיית המחקר** - המחקר בוצע בשבע רשויות מקומיות בהן מתקיימים תהליכי הפרטה חלקית של שירותי הרווחה. בחירת הרשויות נעשתה על-פי דירוגן החברתי-כלכלי שנערך על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מנת להשיג ייצוג של רשויות בעלות אפיונים חברתיים-כלכליים שונים. הרשויות הנבחרות מייצגות יישובים ברמות סוציו-כלכליות שונות: שלוש מהן משתייכות לדירוג הנמוך (3-4), שתיים משתייכות לדירוג הבינוני (5-6) ושתיים לדירוג הגבוה (8). הדירוג החברתי-כלכלי נסמך על מספר מאפיינים: מקורות ההכנסה של התושבים (כולל גמלאות), מאפייני תעסוקה ואבטלה, רמת חינוך והשכלה, יחס תלות (היחס בין התושבים בני 0-19 ובני 65 ומעלה לבין מספר התושבים בגיל העבודה, 20-64) והיקף הקבוצות בעלות מצוקות כלכליות שונות. היישובים חולקו מבחינת דירוגם החברתי-כלכלי לעשרה אשכולות. הספרה 1 מסמלת את האשכול הנמוך ביותר, ואילו הספרה 10 מסמלת האשכול הגבוה ביותר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2002).

לצורך המחקר נבחרו רשויות שמנהלי מחלקות הרווחה שלהן גילו נכונות להשתתף במחקר. עניין זה מהותי כיוון שהיווה מרכיב מרכזי בכניסה למוסדות הרשות ולהבטחת פתיחות במהלך הראיון. במחלקות הרווחה רואיינו מנהלי המחלקות, עובדים בכירים ועובדי שדה. לוח מספר 1 מציג את היישובים, שנכללו במחקר על-פי דירוגם החברתי כלכלי.

### לוח 1 - דירוג חברתי כלכלי של הרשויות המקומיות המשתתפות במחקר\*

רשות	רשות א - עיר בדרום הארץ	רשות ב - יישוב ערבי במשולש	רשות ג - עיר בדרום הארץ	רשות ד - עיר גדולה בדרום הארץ	רשות ה - יישוב במרכז הארץ	רשות ו - עיר בינונית באזור מטרופולין תל-אביב	רשות ז - עיר גדולה במרכז הארץ
	דירוג נמוך		דירוג בינוני		דירוג גבוה		
אשכול	3	3	4	5	6	8	8

\*הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2002)

<sup>3</sup> השימוש במונח "מחלקה" הוא לצורכי אחידות בטקסט. בפועל חלק מן היחידות היו במעמד של מחלקות וחלקן במעמד של מינהל ואגפים.

- כלי המחקר** - כלי המחקר העיקרי הוא שאלון מובנה שבאמצעותו רואיינו עובדים (נספח א). מרבית השאלות בשאלון זה הן שאלות פתוחות. כאמור, כיוון שטרם נערך מחקר בנושא, לא היו בנמצא כלי מחקר זמינים והשאלון נוסח על-ידי צוות חוקרים. בניית השאלון התבססה על סקירת סיפרות העוסקת בהיבטים שונים של תהליך ההפרטה. השאלון כלל את הסעיפים הבאים:
- פרטים אישיים (תפקיד, וותק בתפקיד ובמקצוע, השכלה).
  - ניסיון בתחום הפרטת שירותי הרווחה ומגמות הפרטה ברשות בה הנחקרים מועסקים.
  - מידת התמיכה / ההתנגדות למדיניות ההפרטה החלקית תוך התייחסות לסיבות המסבירות את העמדה.
  - הערכת מידת ההשפעה של ההפרטה החלקית על 14 תחומים ביניהם, איכות השירות, מגוון השירותים המוצעים ללקוחות ואפשרויות הבחירה של לקוחות.
  - אופני יצירת הקשר הראשוני והקשר השוטף של העובדים עם ספקי השירותים הלא ממשלתיים והעדפתם לגבי שיוכו המיגזרי של ספק השירותים.

שאלון נוסף בחן את סוג ומספר השירותים הניתנים באופן ישיר על-ידי הרשות והשירותים המופרטים. המידע על שירותי הרווחה הניתנים ביישובים והשירותים המופרטים התקבל באופן מרוכז ממנהל המחלקה או מאחד העובדים שהתבקש לעשות כן על-ידי מנהל המחלקה. בתהליך המיפוי נערכה הבחנה בין שירותים מופרטים לבין שירותים לא מופרטים. כמו כן הוא התייחס לתחומים שונים של שירותים: לזקנים, לעולים, לילדים, למשפחות, למפגרים, לנכים, לבני נוער וצעירים, למכורים, לדרי רוחב, לאסירים משוחררים, שירותים ייחודיים לנערות ושירותים לאוכלוסיות נוספות.

**איסוף הנתונים** - נעשה על-ידי ראיונות עם כשלושים ושמונה עובדים סוציאליים משבע רשויות מקומיות בהן מתקיימים תהליכי הפרטה חלקית של שירותי רווחה. בשש מהרשויות רואיינו עובדים בתפקידי ניהול בכיר, זוטור ועובדי שדה שיש להם/הייתה להם נגיעה לנושא ההפרטה, באופן רציף או חד פעמי. ביישוב נוסף, רואיין מנהל המחלקה בלבד. עבודת השדה בוצעה בין ינואר 2003 לאוקטובר 2004 והתעכבה בשל עיצומים שנקטו עובדי רשויות מקומיות בכל המדינה ועיצומים מקומיים ברשויות מסוימות.

ניתוח הנתונים - כיוון שהשאלון כלל בעיקר שאלות פתוחות, ניתוחו נעשה באמצעות שיטות ניתוח תוכן מקובלות. ניתוח השאלונים כלל את השלבים הבאים:

1. **איתור** קטגוריות ראשוניות והגדרתן.
2. **עיצוב** הקטגוריות והגדרת קריטריונים לשיוך תשובות לקטגוריות.
3. **ניתוח** התשובות על-ידי שיוך לקטגוריות הנבחנת לאורך כל השאלונים.

## 5. ממצאים

פרק זה יתאר את הממצאים כפי שעלו בראיונות עם 38 עובדים בשבע רשויות ואת מיפוי השירותים הקיימים בכל אחת מהרשויות. בראשית הפרק יוצגו מאפייני אוכלוסיית המחקר תוך התייחסות למרכיבים הבאים:

- מאפיינים אישיים כגון: וותק בתפקיד, וותק במקצוע.
- מיפוי המרואיינים על-פי תפקידם בארגון.
- בהמשך, יוצג מיפוי של שירותי הרווחה הניתנים ברשויות בהתייחס למספר תחומים:
- מיפוי כל שירותי הרווחה הניתנים באופן ישיר על-ידי הרשות המקומית.
- מיפוי השירותים המופרטים.
- בחלקו השלישי של הפרק יוצגו עמדות העובדים בנוגע להפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי. המיפוי יתייחס להיבטים הבאים:
- טיעונים בעד הפרטת שירותי הרווחה.
- טיעונים נגד הפרטת שירותי הרווחה.
- עמדות העובדים ביחס להמשך יישומה של מדיניות ההפרטה.

### 5.1 מאפייני אוכלוסיית המחקר

מאפיינים מרכזיים בקרב המרואיינים:

- וותק בתפקיד – מרבית המרואיינים הם בעלי וותק של עד-12 שנים, לעומת מיעוט עובדים בעלי וותק הגבוה מ-12 שנים.
  - וותק מקצועי - מרבית המרואיינים הם בעלי וותק של יותר מ-21 שנים, לעומת מיעוט בעלי וותק הנמוך מ-21 שנים.
  - השכלה אקדמאית - מרבית המרואיינים בעלי תואר שני, לעומת מיעוט מהמרואיינים בעלי השכלה אקדמאית של תואר ראשון. מרואיין אחד בעל תואר דוקטור ומרואיין נוסף הוא בעל תעודה.
- בכל הרשויות, פרט לרשות ב', רואיינו עובדים הממלאים שלושה סוגי תפקידים: ניהול בכיר, ניהול זוטור ועובדי שדה. ברשות ב' רואיין מנהל המחלקה בלבד. בכל הרשויות פרט לרשות ב', נתקבלו נתונים הממפים את שירותי הרשות המופרטים והשירותים המסופקים באופן ישיר על-ידי הרשות.

### 5.2 מיפוי שירותי הרווחה ברשויות המקומיות

מיפוי השירותים המסופקים על-ידי הרשות ועל-ידי ארגונים לא ממשלתיים  
מיפוי השירותים מתייחס לתחומי השרות הבאים: שירותים לזקנים, לילדים, למשפחות, למפגרים, לנכים, לבני נוער וצעירים, למכורים, לדרי רחוב, לאסירים משוחררים, שירותים ייחודיים לנערות



ושירותים ייחודיים לעולים. כל אחד מהתחומים הממופים כולל שירותים קהילתיים ושירותים מוסדיים הניתנים על-פי חלוקה לשני סוגי ספקים: רשות וספק לא ממשלתי. בכל המחלקות, שירותי הליבה (שירותים מכוח החוק) של העבודה הסוציאלית ניתנים באופן ישיר על-ידי הרשות. שירותים שאינם שירותי ליבה ניתנים בחלקם ישירות על-ידי המחלקה או על-ידי ארגונים לא ממשלתיים כגון ארגונים פרטיים וארגונים מן המגזר השלישי. המחלקה לשירותים חברתיים ברשות ז' ייחודית במדיניותה להפרטת שירותי רווחה. ברשות זו כל השירותים, פרט לשירותי הליבה שצוינו מעלה, מופרטים. בבחינת מקורות המימון של השירות המופרט, יש להדגיש כי שירותים אלו ממומנים באופן חלקי על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות. בחלק מהמקרים ניתן מימון ישיר על-ידי מפעיל השירות המופרט. בחלק מן המקרים מתווספים מקורות מימון מקרנות וגופים מממנים מרכזיים כאש"ל ואשל"ים. ראוי לציין, כי העדר בסיס מידע עדכני ושוטף על יחסי הגומלין עם ספקי השירותים המופרטים בחלק מהרשויות, לא ניתן היה לקבל מידע מלא כגון: בסיס קשר. להלן מיפוי מערכת שירותי הרווחה ברשויות הנחקרות, הניתנים באופן ישיר על-ידי הרשויות או על-ידי ארגונים לא ממשלתיים:

- **שירותים לזקנים** - שירותים המיועדים לאוכלוסיית הזקנים המתקשים לנהל את חייהם היומיומיים בצורה עצמאית ונזקקים 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 ולקבל עזרה רפואית, שאינה כלולה בסל השירותים (כגון הסעות לבתי חולים) (קטן, 2005). השירותים ניתנים לאוכלוסייה זו ברשויות.

ממיפוי זה ניתן להסיק כי רוב השירותים הניתנים לאוכלוסיית הזקנים מופרטים. בשתי רשויות מקומיות (רשות ד' ורשות ז'), כל השירותים לאוכלוסיית הזקנים, פרט לקביעת סל שירותי ביטוח, סיעוד וטיפול וייעוץ לקשיש, ניתנים על-ידי גופים חיצוניים לרשות; בעוד שברשויות אחרות (לדוגמא: ג' ו-ה') מספר השירותים המופרטים קטן באופן משמעותי.

- **שירותים לילדים** - שירותים הניתנים בעיקר לילדים ממשפחות במצוקה ולילדים הנתונים במצבי סיכון. בתוך הגדרת ההגדרה של מצבי סיכון נכללים: הזנחה, אלימות פיזית או נפשית וסביבה משפחתית שאינה מעניקה תנאים הולמים להתפתחות תקינה (קטן, 2005).

מיפוי השירותים ברשויות מראה כי קיים מגוון רחב של שירותים בתחום הילדים. על אף שקיים שוני בין סוגי השירותים הניתנים בכל רשות ורשות, קיימים מספר שירותים המופרטים באופן זהה בכל הרשויות, בכללם, מועדוניות ומשפחתונים. לעומת שירותי האומנה, שירותים אלו לא הוגדרו על-ידי המדינה כשירותים המחוייבים בהפרטה.

בדומה לשירותים הניתנים לאוכלוסיית הזקנים, עיקר השירותים הניתנים על-ידי הרשות הינם שירותי ייעוץ ושירותים הניתנים מכוח החוק. יש לציין כי ברשויות ד' ו-ז', פרט לשירותי הטיפול הפרטני והשירותים הניתנים מכוח החוק, כל יתר השירותים מופרטים באופן חלקי.

• **שירותים למשפחות** - שירותים המסייעים למשפחות ולפרטים הנתונים במצבי משבר 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 במצבי משבר הנגרמים כתוצאה מסכסוכים פנימיים, אלימות, אובדן, מחלה, אבטלה, מאסר, נכות והתמכרות (קטן, 2005).

מיפוי השירותים למשפחות מראה כי מרבית השירותים הניתנים הנם שירותים שאספקתם הופרטה. שירותים מוסדיים בתחום זה אינם קיימים. השירותים המופרטים ניתנים על-פי רוב על-ידי ארגונים מהמגזר השלישי בעלי התמחויות ייחודיות. ברשות ז' קיים המגוון הגדול ביותר של שירותים מופרטים בתחום המשפחה לעומת יתר הרשויות בהן מגוון השירותים ומספרם, מצומצם יותר.

• **שירותים לנשים** - שירותים המסייעים לנשים המצויות במצבי משבר שונים הייחודיים להן. מיפוי השירותים מראה כי מגוון ומספר השירותים המוצעים לאוכלוסיית הנשים הנו מצומצם ביותר בהשוואה לשירותים מופרטים שניתנים לאוכלוסיית הזקנים והילדים. (בכלל זה, שירותים הניתנים באופן ישיר על-ידי הרשות או על-ידי ארגונים אחרים). **השירותים המופרטים שמשותפים לכל הרשויות הנם השירותים לשעת חירום כגון: מקלט לנשים מוכות.**

• **שירותים לאוכלוסיית המפגרים** - שירותים המיועדים לאוכלוסיית בעלות מוגבלויות שכליות ולבני משפחותיהם.

מיפוי השירותים מראה כי בכל הרשויות הנחקרות קיימים מספר רב של שירותים מופרטים לאוכלוסיית המפגרים, לעומת טווח מצומצם של שירותים המסופקים על-ידי הרשות באופן ישיר. שירותים מופרטים זהים בכל הרשויות הם: מועדונים חברתיים ודיוור מוגן. כאשר משווים בין הרשויות השונות נראה כי ברשויות א', ג' ו- ה' ניתנים על-ידי הרשות באופן ישיר מספר השירותים גדול יותר לאוכלוסיית בעלי פיגור ואוטיזם לעומת רשויות ד', ו- ז'. ברשות ז', כל השירותים מופרטים ומסופקים על-ידי גופים חיצוניים לרשות.

נתוני הרשויות מראים כי היקף השירותים המופרטים הנו גדול יותר מאלו המסופקים על-ידי הרשות. כאשר ברשויות א' ו-ד' ניתן מספר קטן של שירותים מופרטים בתחום הנכויות, לעומת רשויות אחרות כגון ג' ו-ז'. ספקי השירותים המופרטים ברשות ז' מהווים ספקי שירות עיקריים ללקוחות מרשויות סובבות, לדוגמא: מרכז רב שירותים לאנשים עם מוגבלויות.

• **שירותים לבני-נוער וצעירים** - אוכלוסיית היעד של שירותים אלה כוללת בני-נוער שאינם לומדים ובני-נוער הקשורים למסגרות חברתיות לא נורמטיביות ומתנהגים בצורה א-סוציאלית. רבים מבני-הנוער הללו חיים במשפחות המתאפיינות באלימות, אבטלה, בריאות לקויה של בני משפחה ובקשיים שונים הנובעים מהגירה לארץ חדשה. חלקם עוברי-חוק

חסרי-בית, משתמשים בסמים, סובלים מבעיות נפשיות ומלקויות למידה, משוחררים מבתי-כלא או דחויי גיוס צבאי (קטן. 2005).

נתוני הרשויות מצביעים על כך שמספר ומגוון השירותים הניתנים באופן ישיר על-ידי הרשות והשירותים המופרטים מצומצם ונמוך ביחס לשירותים הניתנים לאוכלוסיות אחרות. חשוב לציין, כי על-פי דיווחי המחלקות לשירותים, חברתיים מספר בני הנוער והצעירים המופנים לקבלת שירות מוסדי הוא מצומצם ביחס למספר המופנים לקבלת שירותים בקהילה. כנגזרת, מגוון השירותים המוצעים בתחום מצומצם ובעיקרו מתמקד בפעילויות של מועדונים לבני נוער וצעירים.

בהשוואה בין הרשויות השונות, בכולן, פרט לרשות ז', חלק מהשירותים הקהילתיים לבני נוער וצעירים ניתנים באופן ישיר על-ידי הרשות המקומית. ברשות ז' לעומת זאת, כל השירותים הקהילתיים בתחום זה ניתנים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. הרשות המקומית בעלת מספר ומגוון השירותים הגדול ביותר בתחום זה הנה רשות ד' (8 שירותים מופרטים); ברשות א', השירותים המופרטים בתחום מצומצמים ומתמקדים בשירותים קצרי טווח.

- **שירותים לנערות** - שירותים אלו זהים במטרתם ובתכניהם לאלו הקיימים לאוכלוסיית בני-הנוער והצעירים וייחודם הוא בהתמקדות בצרכים ובתכנים הייחודיים לאוכלוסיית הנערות. מנתוני הרשויות נראה כי השירותים הניתנים בתחום זה מצומצמים בהיקפם הן במסגרת שירותי הרשות המקומית והן במסגרת השירותים מופרטים. הארגונים הלא ממשלתיים שמספקים את השירותים בתחום הנם ארגונים מן המגזר השלישי בלבד. אין בנמצא גוף פרטי שאחת מהרשויות מצויה ביחסי גומלין עמו בתחום זה.

- **שירותים לעולים** - שירותים שנועדו לספק מענה ממוקד לאוכלוסיית העולים בשל מאפייניה הייחודיים. נתוני הרשויות מראים כי מגוון והיקף השירותים הניתנים לאוכלוסיית העולים, הן על-ידי הרשות והן על-ידי ארגונים לא ממשלתיים הנו מצומצם ומוגבל למספר מועט של שירותים. בחינת מבנה אספקת השירותים בין הרשויות השונות מראה כי: ברשויות א' ו-ג' קיים מבנה ייחודי של אספקת שירותי רווחה לאוכלוסיה זו, לעומת אלו הקיימים בשאר הרשויות. ברשות ג' קיימת השתתפות פעילה של משרד הקליטה בכל הנוגע ליצירת ואספקת שירותים לאוכלוסיית העולים. השתתפות זו באה לידי ביטוי במימון תקנים למשרות עובדים סוציאליים ובמימון פעילויות ייחודיות. ברשויות האחרות אין הקצאה של משאבים ייחודיים לפיתוח ואספקת שירותים ייחודיים לאוכלוסיית העולים. שירותים אלו ניתנים במסגרת השירותים הקיימים בשאר התחומים.

- **שירותים למכורים** - המחלקה לשירותים חברתיים מספקת שירותים בתחום זה במטרה לסייע למכורים בתהליכי גמילה ושיקום. נתוני הרשויות מראים כי מספר ומגוון השירותים למכורים הניתנים על-ידי הרשות וארגונים לא ממשלתיים, מצומצם ביותר. בתחום זה, מספר שירותים ניתנים על-ידי ארגוני מתנדבים, כגון: קבוצות לעזרה עצמית למכורים.

בהשוואת מגוון וכמות השירותים בין הרשויות השונות נמצא, כי ברשות א' קיים המגוון הרחב ביותר של שירותים הניתנים על-ידי הרשות. ברשות ד' קיים מגוון השירותים המופרטים הרב ביותר לעומת יתר הרשויות.

- **שירותים לדרי רחוב** - שירות זה נועד לטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב באמצעות איתורם ומתן סיוע בהתאם. ברשות ז' ניתנים שירותים מגוונים בתחום לעומת הרשויות האחרות שנבדקו, בהן תחום זה אינו מפותח; על-כן רשות ז' מהווה מוקד מרכזי למתן סיוע בתחומי הזנה, ייעוץ, תיווך, טיפול שיקומי ובמידת הצורך, בהשתלבות בתוכניות גמילה מסמים. ברשויות ד' ו-ז', קיים שירות מופרט של הלנת דרי רחוב. מלבד שתי רשויות אלו, בכל הרשויות האחרות לא קיימים שירותים מופרטים בתחום. ברשויות אלו היקף הלקוחות מצומצם, והטיפול ניתן באופן פרטני במסגרת השירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשות.

- **שירותים לאסירים משוחררים** - אסירים משוחררים ובני משפחותיהם מקבלים סיוע במטרה להקל את השתלבותם בקהילה (קטן. 2005). על-פי נתוני הרשויות נמצא כי השירותים הניתנים לאוכלוסיית האסירים המשוחררים מעטים ומצומצמים בהיקפם. בדומה לשירותים הניתנים לאוכלוסיית דרי הרחוב, היקף השירותים המופרטים מוגבל ביותר - במגוון, בהיקף ובסוג המענה גם יחד.

- **שירותים לאוכלוסיות נוספות** - עיקר השירותים הנוספים הניתנים לאוכלוסיות אחרות הם:

1. **עבודה קהילתית** - במטרה לקיים קשר שוטף עם ועדי השכונות ולסייע להם באיתור ופיתוח מנהיגות קהילתית ובעידוד פעילות התנדבותית בשכונות. העובדים הקהילתיים בשיתוף התושבים, מעורבים באיתור הצרכים הקהילתיים ובפיתוח מענים לצרכים אלה.

2. **יחידה התנדבותית** - יחידה המעודדת, מלווה ומכשירה מתנדבים בתחומי פעילות מגוונים.

3. **שירותים לאוכלוסיית חולי הנפש** - שירותים אלו כוללים: מועדונים תעסוקתיים לחולי נפש, טיפול אישי ומסגרות יום לחולי נפש.

סעיף זה סקר את השירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשות המקומית ואת השירותים המופרטים הניתנים על-ידי גורמים חיצוניים. עבודת המיפוי עסקה בתחומים מגוונים בשדה שירותי הרווחה. על סמך מיפוי זה ברשויות שנחקרו, נראה כי בכל אחת מהן קיימים שירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשות ושירותים הניתנים על-ידי ארגונים לא ממשלתיים. מגוון והיקף השירותים משתנה מרשות לרשות ובתחומים שונים.

חלק משמעותי משירותי הרווחה ברשויות המקומיות ניתן לתושבים על-ידי ארגונים לא ממשלתיים. מספר השירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשויות שנחקרו הנו ארבעים ושמונה

לעומת תשעים שירותים הניתנים על-ידי ארגונים לא ממשלתיים. חלקם של ארגונים אלה בולט בכל הרשויות, בתחום השירותים לזקנים. בתחום זה מופו עשרים ושניים שירותים מופרטים, קהילתיים ומוסדיים, לעומת חמישה שירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשויות.

השירותים **העיקריים** הניתנים על-ידי ארגונים לא ממשלתיים **במרבית הרשויות** הם: מסגרות טיפול מוסדיות לזקנים; שכונות תומכות לזקנים בקהילה; מרכזי יום לזקנים; מועדונים חברתיים לאוכלוסיות שונות; מסגרות חירום לאוכלוסיית נשים, נוער ונערות (מקלטים, דירות קלט); דיור מוגן לבעלי מוגבלויות (אוכלוסיית בעלי נכויות, פיגור ואוטיזם); מעונות יום, צהרונים, משפחתונים ומועדוניות לאוכלוסיית הילדים ובעלי מוגבלויות שונות; ומרכזי עבודה שיקומיים לבעלי נכויות ולבעלי פיגור. ועם זאת, ניתן לזהות כי בכל הרשויות קיימים תחומים שהיקף ההפרטה החלקית בהם מצומצם ומוגבל למספר שירותים ממוקדים כגון: **שירותים ייחודיים לנערות** - מופו שני שירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשות ושני שירותים, הניתנים על-ידי ספקים לא ממשלתיים. **שירותים ייחודיים לעולים** - מופו שישה שירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשות, לעומת שירות אחד הניתן על-ידי ספקים לא ממשלתיים במספר מצומצם של רשויות.

בתחומי השירותים הניתנים לאוכלוסיית האסירים המשוחררים ולאוכלוסיית דרי הרחוב, היקף ומגוון השירותים הוא המצומצם ביותר ומתבסס על מספרים בודדים של ספקי שירותים. השירותים לאוכלוסיית האסירים המשוחררים ניתנים במרבית הרשויות, במסגרת שירותים קיימים במחלקת הרווחה ולא במסגרות ייחודיות. השירותים לאוכלוסיית דרי הרחוב מצומצמים בהיקפם, אך מרביתם מופרטים וניתנים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

ראוי לציין, כי ספקי השירותים הלא ממשלתיים מספקים גם חלק ניכר משירותי הרווחה שהאחריות למימונם, לקביעת תוכנם ולאספקתם נתונה בידי גופים ממשלתיים מרכזיים כגון: השירותים לזקנים מוגבלים במסגרת חוק ביטוח סיעוד. מרביתם של ארגונים אלה פועלים לא רק כספקי שירותים ממלכתיים ועירוניים, אלא גם כגורמים עצמאיים המוכרים שירותים לאזרחים המעוניינים בכך (קטן, 2005). לעומת השירותים המופרטים, עיקר השירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשויות הנם שירותי הליכה (שירותים הניתנים מכוח החוק) של העבודה הסוציאלית.

ממיפוי השירותים, ניתן להצביע על הבדלים בין סוגי השירותים המופרטים והיקפם בין הרשויות השונות. בחלק מהרשויות כל השירותים שאינם שירותי ליבה, מופרטים, בעוד שבאחרות מספר השירותים המופרטים מצומצם, ובמידה ואינו ניתן לאספקה על-ידי הרשות, אינו ניתן כלל. בסעיף הבא, נתאר את עמדות וטיעוני המרואיינים באשר להפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי. בהמשך, ננתח את עמדות המרואיינים בהתייחס למספר ממדים הקשורים בהערכת השפעתה של ההפרטה החלקית על שירותי הרווחה בשלטון המקומי. ממדים אלו הוצגו בפני המרואיינים במהלך הראיון ומופרטים בסעיף 6.

### 5.3 מיפוי עמדות העובדים והנימוקים בנוגע להפרטת שירותי רווחה

בראיון נתבקשו העובדים לציין האם הם תומכים בהפרטת שירותי הרווחה, מתנגדים לה או תומכים בה באופן מסויג. כמו כן הם נתבקשו לציין האם תומכים בהמשך יישומה של מדיניות זו בשירותים נוספים.

לוח 2 מתאר את עמדות העובדים ביחס למדיניות ההפרטה החלקית בחלוקה על-פי סוגי המשרות של המרואיינים.

#### לוח 2 - מידת תמיכת העובדים במדיניות ההפרטה החלקית לפי סוגי תפקידים ורשויות (במספרים מוחלטים)

רשות	ניהול בכיר (מחלקה, אגף)			ניהול זוטור (ראשי צוותים, מרכזי תחומים)			עובדי שדה		
	תומך/ת בהפרטה			תומך/ת בהפרטה			תומך/ת בהפרטה		
	תמיכה מלאה	תמיכה מסויגת	לא תומך/ת	תמיכה מלאה	תמיכה מסויגת	לא תומך/ת	תמיכה מלאה	תמיכה מסויגת	לא תומך/ת
רשות א'			1						1
רשות ב'			1						
רשות ג'		1		1	2	1	1	3	1
רשות ד'		1		1	3			1	1
רשות ה'		1						2	
רשות ו'			1	1				1	
רשות ז'		2		3	2			5	
סה"כ	1	5	2	3	8	3	1	13	2

נתוני הלוח מראים כי מרבית העובדים (69%) תומכים **במידה מסויגת** במדיניות ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה לעומת 18% שאינם תומכים ו-13% התומכים **במידה מלאה** במדיניות זו. שבעה שער העובדים (77%) הנושאים משרות ניהול בכיר וזוטור תומכים במידה מלאה או במידה מסויגת בתהליך ההפרטה בעוד שחמישה (23%) הנמצאים באותן דרגות ניהול אינם תומכים. 14 (88%) מהעובדים בתפקידי שדה תומכים במידה מלאה או מסויגת בתהליך ההפרטה, בעוד ששני (12%) עובדי שדה אינם תומכים בתהליך ההפרטה החלקית. כשנשאלו המרואיינים על מידת תמיכתם בהמשך הפרטת שירותי הרווחה ברשות, כ-76% ציינו שהם תומכים בתהליך ההפרטה, בעוד ש-24% התנגדו להמשך מגמה זו. לוח מספר 3 מציג את עמדות בעד ונגד המשך יישומה של מדיניות ההפרטה בהתייחס לתחומים נוספים המומלצים להפרטה על-ידם. עמדות אלו מוצגות על-פי חלוקה לרשויות הנחקרות.

לוח 3 - מידת התמיכה להמשך יישומה של מדיניות ההפרטה החלקית ומיפוי תחומים נוספים להפרטה

רשות	תמיכה / התנגדות להמשך הפרטת שירותי רווחה		תחומים נוספים להפרטה, כפי שצוינו על-ידי המרואיינים
	תומך/ת	מתנגד/ת	
רשות א	1	1	נכים - שיקום בקהילה זיקנה - הפרטת תחום הזיקנה במחלקת הרווחה
רשות ב		1	
רשות ג	8	2	ילדים ונוער - מועדוניות, יחידה לנערה, שירותים בקהילה לילדים שירותי שיקום - עבור נכים פיגור - מע"ש, הפרטת שירותים בתחום הפיגור, פנימיות ומעונות למבוגרים, בי"ס לחינוך מיוחד סמים - הפרטת מרכז יום לטיפול בנפגעי סמים סיוע בעין לנזקקים
רשות ד	4	3	ילדים ונוער - משפחתונים פיגור - סידור מוסדי מחלקת הרווחה
רשות ה	2	1	זיקנה - מרכז יום ילדים ונוער - מועדוניות, צהרונים, פנימיות
רשות ו	2	1	ילדים ונוער - השמה במוסדות, אבחון, בדיקת כשירות לאימוץ משפחה - תחנות לייעוץ לענייני משפחה ונישואין
רשות ז	12		שירותים פרה רפואיים כטיפול שיניים עבודה קהילתית נכים - מרכז לעיוור משפחה - תחנות לייעוץ לענייני משפחה ונישואין שיקום - מע"ש מחלקת הרווחה
סה"כ	29	9	

לשאלת המרואיינים על מידת תמיכתם **בהמשך** יישומה של מדיניות ההפרטה החלקית, 69% מהמרואיינים ציינו כי הם מסויגים בדעתם ביחס להפרטת שירותי הרווחה. כ-13% מהמרואיינים תומכים בהפרטה מלאה (לוח מספר 2). יחד עם זאת, כשנשאלו לעמדתם על המשך מדיניות ההפרטה מרבית המרואיינים, כולל אלו המסתייגים ממנה, תמכו בהמשך יישומה ואף הציעו תחומים נוספים ליישום. הסיבה העיקרית לתמיכה יוחסה להיבטים מעשיים שמאפשרים קבלת מענה לאור המציאות התקציבית בה מצויות הרשויות: "אני תומכת בהמשך ההפרטה למשל בתחום הטיפול בקשישים בקהילה. צריך להקים מרכז יום לקשישים כי עדיין אין לנו...". לעומת זאת, חלק קטן מהתחומים להפרטה הוסברו מטעמים אידיאולוגיים: "אנחנו מאמינים ששותפויות הן כוח השעה", "אנחנו תופשים את עצמנו כגוף, שמניע את השותפות ולא דווקא מפעיל את השירות".

לשאלות המרואיינים על מידת היכרותם עם כיווני ההפרטה המתוכננים לעתיד במחלקה, כ-94% (15/16) מעובדי השדה ציינו כי לא ידוע להם מהם כיווני ההפרטה העתידיים. כמו כן הם ציינו כי לא קיימת מעורבות של העובדים בתהליכי החשיבה ובתהליכי קבלת החלטות אודות ההפרטה של שירותים בהם הם מעורבים. בשל כך, העובדים מתחילים להיות מודעים למגמת ההפרטה בעיקר בשלב היישום: "עובדי השדה לא מתעסקים בשאלת ההפרטה"; "לא קיימת דרך להפצת מידע ברשות, אין שיתוף של העובדים בתהליכי קבלת החלטות"; "אני לא חלק מהגוף שקובע את האסטרטגיות וגם אין לי מושג מהן...". כמו כן, רבים מהמרואיינים ציינו כי לא התבצעה הערכה שיטתית של השירותים שהופרטו לצורך בחינת יעילותם ותרומתם. לפיכך, חלק מהנשאלים התקשו להעריך את מידת השפעה של ההפרטה על השירותים המסופקים.

אמצעי נוסף להגדיר את כיווני ההפרטה נקבע במסגרת הרשויות המקומיות על-ידי מציאת פתרונות אד-הוק ללא מנגנון שיטתי שיבטיח חשיבה רחבה וכוללת אודות השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה והרשות המקומית: "קיימת אי בהירות ועל כן קשה לאתר פתרונות לבעיות הקיימות. לכן הכיוונים נקבעים אד-הוק וללא תכנון"; "החשיבה של כל אחד מהנציגים במחלקה מוגבלת רק לתחום שעליו הוא אמון ואין חשיבה רוחבית ומקיפה".

ראוי לציין, כי ברשות אחת בלבד צוינה מגמת ההפרטה של שירותי הרווחה כמדיניות המופעלת ממניעיו של מנהל המחלקה. מדיניות זו מכונה "שותפות". עובדים ברשות זו דיווחו כי קיימת מגמה ליצירת "שותפויות" בין הרשות לגורמים חיצוניים לה בכל אחד מתחומי השירותים הקיימים ברשות: "מי שמגדיר את הכיוון הוא המנהל...תפישת השותפות היא אבן דרך אצלנו...אנחנו שותפים", "הכיוון הוא לעשות כמה שיותר שותפויות", "אנחנו כל הזמן מחפשים שותפויות".

להלן נימוקי העובדים התומכים באופן מלא ובאופן מסויג במדיניות ההפרטה:



### 5.3.1. עמדות העובדים והנימוקים בעד הפרטת שירותי רווחה

עיקר הנימוקים מצדם של התומכים בהפרטה באופן מסויג הם מעשיים וקשורים למשבר התקציבי בו מצויים שירותי הרווחה ברשויות. כמו כן הם קשורים בוואקום שנוצר בשדה שירותי הרווחה בעקבות צמצום תפקידי המדינה. הנימוקים המעשיים לתמיכה בהפרטה נובעים מההשפעות הכלכליות הישירות של ההפרטה על הרשויות המקומיות. בשונה מנימוקים אלו, ציינו העובדים הסוציאליים שתומכים באופן מלא במדיניות זו, נימוקים אידיאולוגיים. בבסיס נימוקיהם של התומכים במגמת ההפרטה מצויים עקרונות של תפיסת עולם כלכלית-שמרנית שמציבה במרכז את כוחות השוק ואת עקרונות עידוד החברה האזרחית והשותפות הבין מגזרית.

#### להלן נימוקי המרואיינים שתמכו בהפרטה:

- **הסתמכות על כוחות השוק והגברת אחריות האזרחים** - על-פי גישה זו, הסתמכות על כוחות השוק והגברת אחריות האזרחים על מצבם עשויות לקדם את החברה כולה בהשוואה ליכולתה של המדינה לעשות כן במסגרת השירותים הציבוריים. הובלת השירותים על-ידי הרשות, נתפסת על-ידם כמדיניות המגבילה את שיתוף האזרחים ואת מעורבותם: "ההפרטה יוצרת אחריות חברתית משותפת כדי לייצור רשת של לובי חברתי, אשר יהיה לו איכפת; "אנחנו לא צריכים לנהל את עיריית הרווחה, אלא את עיר הרווחה ומשמעות הדבר היא ניהול שותפויות"; "תפיסת עולם שמרנית, לתת מקום לכוחות השוק, גלובליזציה של שירותים חברתיים".
- **עידוד אינטרסים אישיים בחברה ובכך, הגברת המעורבות החברתית** - עידוד פעילות חברתית של אזרחים בשל אינטרסים אישיים והגברת המוטיבציה למעורבות אישית לשם קידום מטרות של אוכלוסיות שונות: "יש ארגונים שהוקמו בגלל מעורבות אישית ומטבע הדברים הם הרבה יותר מודעים ויכולים לקדם דברים"; "מלכ"ר שפעילותו צומחת ממניעים אלטרואיסטים, הנו גוף בעל רצון ומחויבות למשימותיו יותר מגופים אחרים".
- **התמקדות המדינה בתפקידי פיקוח ובקרה** - תפיסת תפקיד המדינה כמפקחת ומבקרת ולא כספק השירותים: "המדינה לא נותנת שירות ישיר, אלא מפקחת ומבקרת שירותים. ברמה העקרונית, רשות מקומית היא מיני מדינה, ומדינה לא אמורה לקחת על אחריותה את הכול, כמו מדינה בולשביקית".
- **התייעלות השירותים וניהול יעיל של כוח האדם** - ההפרטה נתפסת כמנגנון שיבטיח הבראה של ההתנהלות הלא יעילה של הרשות. התנהלות זו מקשה על התפקוד היומיומי של מחלקת הרווחה. ההפרטה נתפסת כגורם המקדם עבודה יעילה בהתאם לזו המאפיינת שוק תחרותי. באחת מהרשויות שנחקרו, המגמה הראשונית שהובילה לקידומו של תהליך ההפרטה הייתה תוכנית הבראה כוללת, שהחלה בהפרטת המועדונים החברתיים לקשישים: "ההבראה

הכניסה את כולם לסדר ולשינוי, לאור תוכנית זו נפתחה הדלת להפרטה בשאר התחומים".  
להלן השפעות הייעול העיקריות, המיוחסות לתהליך ההפרטה:

1. **התגברות על כשלים בירוקראטיים של המגזר הציבורי** - אי תלות כלכלית של הגופים החיצוניים ברשות נתפסת כמקדמת ומבטיחה מתן שירותים שוטפים ללקוחות. המבנה הארגוני של הגופים החיצוניים לרשות נתפס כמבנה מבטיח לייעול תהליכים פנים ארגוניים בשל היותו פחות בירוקראטי. בכך, מתקצרים תהליכי קבלת החלטות, הנהלים גמישים יותר. מאפיינים אלו מקדמים מענה בהתאם לצורכי השעה: "יש זמינות כספית, אין פרוצדורות בירוקרטיות, המנגנונים זמינים ונוחים ופתרון הבעיות מהיר יותר"; "קיצור של תהליכים בירוקראטיים"; "מתאפשרת גמישות בהקצאת משאבים".
  2. **שיפור תהליכי קבלת החלטות** - ההפרטה צוינה כמנגנון התורם ליצירת קרקע נקייה מאינטרסים לא ענייניים. מגמת השותפות עם גופים חיצוניים לרשות, סביבה עסקית תחרותית וביקורת מצד הרשות, צוינו כגורמים התורמים לצמצום שחיתויות ולקבלת החלטות ענייניות: "כדי שהדברים יעשו בצורה מקצועית ביותר, נקייה מלחצים פוליטיים". ברשות מסוימת צוין כי: "היו אנשים ששנים לא שילמו מסים והיה קשה לגבות מסים מכיוון שמבנה היישוב הוא חמולתי והם היו בעלי קשרים עם ההנהלה. באמצעות כניסתה של חברת הגבייה יש כיום פחות בעיות עם נושא תשלום המסים".
  3. **היצע רב יותר של שירותים** - ההפרטה מאפשרת רכישת מוצרים מגוונים שלא ניתן לייצרם ברשות: "השוק מאפשר מגוון כה רחב כך שחבל להשקיע בדברים ולהמציא את הגלגל מחדש". ההיצע המצומצם של השירותים ברשות נובע פעמים רבות ממגבלת המשאבים; לפיכך, ההפרטה נתפסת כפתרון המספק מענה למצוקה התקציבית בה מצויות הרשויות. כמו כן, היא מאלצת אותן לפנות לגורמים חיצוניים לקבלת סיוע באספקת השירותים. מנגנון העבודה עם ספקי שירות חיצוניים לרשות מאופיין ברובו בהעברת כספים ישירות מן השלטון המרכזי או ממקורות מימון שונים (כמו תורמים), אל ספק שירות חיצוני לרשות. בכך העבודה השוטפת מתבצעת ללא תלות בתזרימי כספים מהרשות. לפיכך, ספק שירות חיצוני לרשות נתפס כגוף המאפשר התנהלות כלכלית בריאה יותר מזו המתקיימת ברשות: "העבודה השוטפת לא תיפגע. כיום כל חודשיים יש שביתה ברשות וזה פוגע ברצף הטיפול"; "העמותות מביאות את המשאבים (זמן, תקציב, כוח-אדם...)"; "הידע והניסיון אצלם, ואין צורך להמציא מחדש".
- חלק מהמרוואיינים הצביעו על מצבים בהם לא ניתנים על-ידי הרשות שירותי רווחה לצרכים חדשים ומשתנים. זאת תוצאה מחשש שתופסק הזרמת התקציב למימון השירות על-ידי הממשלה או ארגונים לא-ממשלתיים בעתיד. כיוון שאין בידי הרשות יכולת לממן באופן עצמאי את השירות במגבלה תקציבית, עלולה מציאות זו להביא להפסקת השירות: "היו מצבים שוויתרתי מראש על תקציב כי ידעתי שצריכה להיות השתתפות של הרשות. השתתפות של הרשות אינה בטוחה ואינה וודאית לאור המשברים התקציביים שבהם אנו מצויים והדבר לא מבטיח שהשירות יסופק לאורך זמן"; "מצבה הכספי של

הרשות לא מאפשר פיתוחם של שירותים חדשים. מעבר לכך ישנה סגירה של שירותים קיימים כי אין לרשות אפשרות להשתתף במימונם לאורך זמן, כגון: צהרונים בקהילה, מועדוניות ביתיות וכו'...".

סיבה נוספת המחזקת את הטעון הכלכלי כמניע להפרטה הייתה העובדה שההפרטה יוצרת שותפויות בהקצאת המשאבים בין המגזרים ובכך, מפחיתה מהעול התקציבי המוטל על הרשות. היתרון הבולט בכך הוא יכולת גיוס משאבים ותרומות של גופים חיצוניים כעמותות: "העמותות מביאות משאבים ועל ידי כך מעשירות ומרחיבות את השירותים"; "לגוף חברתי יש את האפשרות לגייס משאבים".

4. **מתן מענה מיידי ורציף למגוון הלקוחות** - קיים קושי מצד הרשות לספק מענה אופטימאלי למגוון הפונים. אספקת השירותים על-ידי גופים חיצוניים לרשות מספקת מענה לקושי זה: "במידה ורשות הייתה מספקת שירותי סיעוד להיקף האוכלוסייה הנוכחי, הרי שהדבר היה יוצא מכלל שליטה".

5. **התאמת מנגנוני מתן השירות ברשות לאלו הקיימים בשוק תחרותי** – לצורך הבטחת המשך מתן השירותים הניתנים על-ידי הרשות בתנאי השוק המשתנים, התעורר הצורך לייעול מנגנוני אופן אספקת השירותים. דבר זה מעמיד בסיכון את השירותים שניתנים על-ידי הרשות לאורך זמן: "אנחנו מתחרים בשוק. אם לא נספק שירות טוב אז יקומו מספיק גופים ועמותות שיספקו את מה שלא בהכרח יהיה לטובת הקליינט".

6. **ניהול יעיל של כוח אדם** - כורח המציאות, שמאופיין בקשיים תקציביים של המגזר הציבורי בכלל ושל הרשויות המקומיות בפרט, מעמיד את הרשויות בפני מציאות בה עליהן למצוא פתרונות שיאפשרו ניהול חסכוני ויעיל של עובדים. אחד מהאמצעים לכך הוא צמצום כוח האדם המועסק על-ידי הרשות. ההפרטה מאפשרת קניית שירות ללא צורך ביחסי עובד-מעביד מובנים ומחייבים ובכך תורמת לגמישות: "גמישות, ניידות וזמינות כוח האדם המופרט מקדמים את ההתייעלות ותורמים למתן פתרונות מידיים לצרכים שהובילו להפרטה"; "יותר קל ליישם מדיניות דרך גורם חיצוני, כי אז ניתן לבצע רוטציה בכוח האדם. יש הפחתה בעלויות כוח האדם. בכך מתאפשרת גמישות מבחינת ניידות כוח האדם בהתאם לצרכים הקיימים". חלק מהמרוויינים ציינו כי פעילותם של וועדי העובדים פוגעת בתפקודו של השירות הציבורי כיוון שהיא מגבילה את מקסום משאביו. גמישות וייעול עבודת כוח האדם המועסק במגזר תוארה כמוגבלת ותלויה במידת תמיכתם של וועדי העובדים בתהליכים אלו; בעוד שבארגונים מהמגזר השלישי ומהמגזר הפרטי-עסקי לא קיימות התאגדויות מסוג זה ועל כן, תהליכי התייעלות וניוד כוח-אדם הנם גמישים ומהירים יותר: "בעובד סוציאלי קבוע במערכת לא ניתן לגעת גם אם יש בעייתיות בעבודתו ובתפקודו. ארגון העובדים לא מאפשר זאת....דבר הפוגע במיקסום המשאבים לטובת האוכלוסייה הנזקקת"; "יש פחות מחויבות לרשות כלפי העובדים. אין בעיות עם ועד עובדים ויותר קל להתחיל חוזה ולסיימו".

בנוסף לכך, חלק מהמוראיינים ציינו כי לתהליכי העבודה הפנים ארגוניים השפעה ישירה על מידת המוטיבציה של העובדים. במסגרת המגזר הפרטי-עסקי והמגזר השלישי קיים עידוד של התפוקה בקרב העובדים באמצעות תמריצים, בעוד שבמגזר הציבורי לא מתקיים מנגנון מסוג זה ועל-כן כוח האדם המועסק זוכה לפחות עידוד ותמריצים בנושא: "אם היו תמריצים כמו בחברת היי-טק אז זה היה מקדם את השירות. כשעבדתי בחברת סיעוד קיבלתי תמריצים והשתוללתי כדי לעשות יותר. גם חסכתי, כיוון שדאגתי שההוצאות יהיו רק למימון המטרות שהוגדרו ולא יבוזבזו. ברשות אני לא חושבת כך, כי מה איכפת לי... זה על חשבון המדינה".

**7. שיפור איכות השירות** - אספקת שירותים המונחת על-ידי שיקולים של עלות ותועלת יחד עם הרצון לשרוד בשוק תחרותי של שירותי הרווחה, נתפסת על-ידי המוראיינים כגורם המקדם את איכות ומגוון השירותים הניתנים לאוכלוסייה הנזקקת לשירותי הרווחה: "אפשר לקבל שירות את השירות המבוקש מאיש המקצוע המיומן לכך"; "שירותים חברתיים שיספקו על-ידי המגזר השלישי ושירותים פרטיים יצעדו אותנו קדימה. המטרה היא לשרת את האוכלוסייה באופן הטוב ביותר ואנחנו לא מצליחים לספק את כל השירותים".

- **היכרות עם הלקוחות** - היכרותם המעמיקה של ספקי השירותים המופרטים עם הלקוחות והיותם "קרובים לשטח", צוינו כגורמים משמעותיים בנגישותם לאוכלוסיות ייחודיות. כמו כן, ארגונים אלו נתפסים כמומחים בתכנים בהם המגזר הציבורי אינו מספק שירות ולפיכך, תוארו כבעלי יכולת אפקטיבית לזיהוי ואיתור צרכים במידה רבה יותר מזו הקיימת ברשות המקומית. זאת, לאור ה"ריחוק" הקיים בין הרשות לבין הלקוחות המונע זיהוי, איתור ומתן מענה ההולם לצרכיהם: "העמותות, בהיותן מסגרות יותר קטנות, קרובות לשטח ובעלות חיישנים טובים יותר. הן מספקות מענים מעולים לאוכלוסייה"; "החברות עושות הרבה Reaching out. דבר שמאפשר להגיע לאנשים שהרשות לא הגיעה אליהם; כך שארגונים אלו מספקים מענה שמחלקת הרווחה לא יכלה מעולם לספק. לדוגמא, שירותי טרום סיעוד".

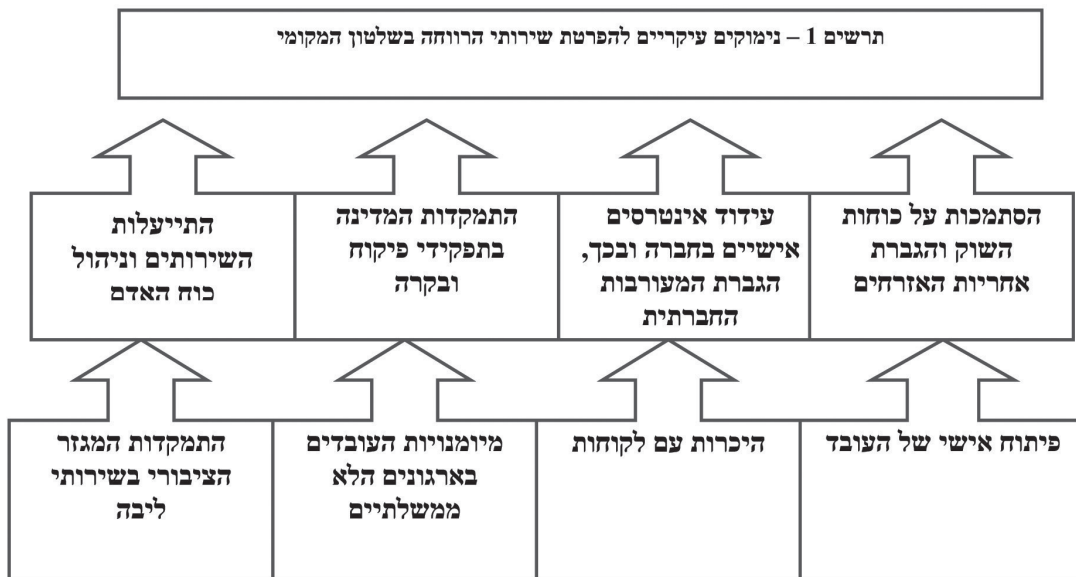
- **מיומנויות העובדים בארגונים הלא ממשלתיים** - עובדי הרשות אינם מוכשרים לספק מגוון רחב של שירותים. על כן הם רוכשים שירותים מגורמים חיצוניים. גורמים אלו מתמחים בתחומים ייחודיים, ומציעים בהתאם, רמה מקצועית גבוהה: "ניתן למצוא כוח אדם עם מומחיות מגוונת יותר מאשר ברשות"; "ברשות לא תמיד מספיק מיומנים ומקצועיים להקים פרויקטים כמו תכנון והקמת פרויקט שכונה תומכת המצריך בין השאר, יכולות שיווק".

- **התמקדות המגזר הציבורי באספקת שירותי ליבה (שירותים הניתנים מכוח החוק)** - לאור העברת פונקציות אספקת השירותים לגופים חיצוניים לרשות, חלק ממוראיינים רואים בכך הזדמנות להפחתת עומסי העבודה ויצירת הזדמנות להתמקדות בעבודה טיפולית ובשירותי הליבה של העבודה הסוציאלית כמו גם להערכת אפקטיביות הטיפול, התמקדות בפיתוח

שירותים חדשים והערכת שירותים קיימים: "ההפרטה מסייעת בהורדת עומסים, במיקוד ובביצוע טיפול לעומק"; "זוהי הזדמנות לניתוב הזמן לבקרה, לפיקוח, לחידוד נהלי העבודה ופיתוח שירותים חדשים בהתאם לצרכים".

**פיתוח אישי של העובדים** - ההפרטה נתפסת כמסייעת לקידום הפיתוח האישי של העובדים ברשות המקומית, כיוון שהיא יוצרת הזדמנויות לשיתופי פעולה עם גורמים חיצוניים בעלי מאפייני עבודה שונים ותחומי התמחויות ייחודיים. דבר זה עשוי לקדם פיתוח מיומנויות חדשות. שיגרת העבודה ברשות תוארה כשוחקת ולא מאתגרת וכמובילה לפגיעה במערכת הרווחה ובלקוחות בעוד שסביבת העבודה של גופים מהמגזר הפרט-עסקי ומהמגזר השלישי נתפסת ככזו המעודדת פיתוח ארגוני ואישי; ביחוד, לאור היכולת של ארגונים מסוג זה להקצות משאבים לנושא. בנוסף, ציינו חלק מהמרוואיינים כי הפרטת שירותים תבטיח פיתוח תפקידים חדשים ומשמעותיים יותר של עובדי מחלקת הרווחה. תפקידים אלו יתאימו למגמת ההפרטה כגוף מפקח, יוזם ומתווך: "אגף הרווחה צריך ליזום, לבקר, לשמש כ-Case Manager ולעבוד בשיתוף פעולה עם גופים חיצוניים"; "ההפרטה תגביר את המקצועיות בייחוד במקומות בהם כיום המשאבים מוגבלים. בהפרטה תהיה הקצאה של משאבים לפיתוח מקצועי. כיום תקציבים לפיתוח אישי "נבלעים" בגירעון של הרשות"; "כיום לא ניתן לממש את הפוטנציאל. העומס לא מאפשר זאת"; "השותפות פותחת לעוד מחשבות, גישות וחשיבה על אסטרטגיות כוללות. ההפרטה פתחה את ההבנה לתכנון מערכת".

לסיכום, להלן תרשים המתאר את **הנימוקים העיקריים בעד הפרטת שירותי רווחה בשלטון המקומי** כפי שהוצגו על-ידי המרוואיינים:



### 5.3.2 עמדות העובדים והנימוקים נגד הפרטת שירותי רווחה

להלן נימוקי המרואיינים המתנגדים להפרטת השירותים:

• **נסיגת המדינה מאחריותה החברתית והגדלת הפערים החברתיים**

**א. נסיגת המדינה מאחריותה החברתית** - מניעי המתנגדים להפרטה מתייחסים לסוגיית אחריותה של המדינה כלפי אזרחיה, ולאחריותו של ספק השירות להיות מחויב לשירות ונטול אינטרסים כלכליים: "כבוד האדם עומד לנגד עיניי. לאור ההפרטה הוא יירמס לחלוטין, כי הפטרונות הכלכלית תגבר. ולכן, לא אפשרי חיבור בין טיפול ונתינה. גם אם מדובר בעמותה עדיין יש אינטרס סמוי של רווח"; "שירותים מופרטים לא מתייחסים לטובת הפונה, אלא שואפים להרוויח כלכלית"; "טובת אוכלוסיית היעד אינה עומדת לטובת ספקי השירותים. ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה מזכירה לי את תוכנית תאצ'ר - דואגים לבעלי ההון יותר מאשר לטובת האוכלוסייה". מרואיינים אלו טוענים למגמת הפרטה כלל ארצית של השלטון המרכזי והשלטון המקומי, המונחת על-ידי תפיסת עולם אידיאולוגית של המדינה, להשתחרר מאחריות לאספקת שירותים: "מדיניות פוליטית של הממשלה שמאמינה במסחור והפרטה ושלא צריך לתת עבור האוכלוסייה, אלא שכל אחד ירכוש את השירותים שהוא צריך. עקב כך, המדינה לא מוכנה להשקיע משאבים ברווחה, בחינוך ובבריאות". ההפרטה נתפסת כאמצעי בידי המדינה להפסקת אחריותה ומחויבותה כלפי אזרחיה: "יש שירותים שהמדינה מחויבת לספק ואסור לנו לאבד את האחריות. יש חשש שכאשר האחריות הופכת ללא ישירה, נאבד אותה"; "המדינה לא יכולה להפריט את אוצרות הטבע שלה ואוצר הטבע הגדול ביותר של המדינה הוא האנשים!".

**ב. הגדלת הפערים בחברה** - הפרטה בכלל, והפרטת שירותי רווחה בפרט, נתפסים כשלב בתהליך שמביא לחיזוק השכבות המבוססות באוכלוסייה תוך הקצנת הפערים החברתיים. ההפרטה החלקית נתפסת כשלב בדרך להפרטה מלאה. באשר להפרטת שירותי רווחה, חלק מהמרואיינים סוברים כי התהליך יחדד את הפערים ולא יספק מענה אמיתי לאוכלוסייה הנזקקת ביותר: "מחלקת הרווחה תצטרך לתמוך באוכלוסייה הכי חלשה שלא תוכל לקנות שירותים מופרטים ואז בעצם ההפרטה תיצור אפליה. התעשרות על גב הנזקקים"; "ההפרטה בתחום החינוך והרווחה "תקיא" את הנזקקים ותגדר אותם".

• **חוסר יציבות באספקת השירותים** - חוסר היציבות יוחס לשני גורמים עיקריים:

- א.** משברים כלכליים של ספקי שירותים שיביאו לסגירת שירותים.
- ב.** מניעים כלכליים של ספקי שירות מהמגזר השלישי ומהמגזר הפרטי-עסקי אשר משפיע על מידת מחויבותם לאספקת צרכי הלקוחות ולעיתים, גם על תנאי העסקתם של העובדים בשירות זה. מצב כזה אינו מבטיח יציבות באספקת השירות הישיר ללקוח על-ידי עובד קבוע. קיימת אפוא, אי וודאות לגבי אספקת שירותים אלו לאורך זמן, בעוד

שבשירות הציבורי המדינה מחויבת לספקו: "קיימת בעיה ביציבות לאור שאלת הביטחון הכלכלי של הארגונים. לדוגמא, היה פרויקט שנסגר בשל מגבלות תקציב. במצב שכזה, לא תמיד יש ספק שירות אחר זמין"; "ישנן עמותות שפועלות כ-Start-up, ולאחר שמימשו את היוזמה, הן יוצאות ומצפות שהמדינה תמלא את החלל. אין להן מחויבות, יש להן אינטרסים אחרים".

- **אובדן יכולת שליטה וצמצום סמכויות במגזר הציבורי** - יכולת השליטה והסמכויות נתפסים ככוח בידי המגזר הציבורי. מנגד, תהליך ההפרטה נתפס כגורם שמנטרל אלמנטים אלו, מביא לצמצום ואף לביטולם. תהליך ההפרטה נתפס כתהליך שיוצר תלות של הרשות בספק השירות. תלות זו באה לידי ביטוי בין היתר, במידת הנכונות לשתף פעולה, בפתחות לקבלת ביקורת ובמסירת מידע מהימן וכדומה: "כאשר עובד סוציאלי עוסק במשהו כל הזמן, הוא מרגיש שיש לו כוח, וההפרטה מנטרלת אותו מכוח זה"; "כסף זה כוח, וכשאני לא מחזיקה בכסף אני מאבדת למעשה את הכוח. ההפרטה לוקחת אותו מידתי"; "נהיה תלויים בשיתוף הפעולה של ספקי השירות ובמידת נכונותם לספק מידע". לאור המשמעויות הכלכליות שבהפרטה וקניית השירות מספק חיצוני מצמצם השרות הציבורי וגובר החשש מהרעה בתנאי ההעסקה ומעמד העובדים: "הפרטת שירותים גוררת פיטוריי עובדים ופגיעה במשפחות"; "חוששים להיפגע בתנאי ההעסקה. בעיקר עובדים וותיקים וכאלו שהגיעו לעמדות מפתח". בנוסף לכך, קיים פחד מפני מגמה שתוביל בסופו של דבר להפרטת כל שירותי הרווחה שעשוי להוביל להעברת תפקידי מחלקת הרווחה ברשות המקומית לידי גופים לא ממשלתיים: "יש חשש מכריתת הענף עליו אנו יושבים - לא בטוח שיזדקקו לנו יותר".

- **קשיים בפיקוח** - חלק מהמוראיינים הצביעו על קושי לקיים בקרה ופיקוח שמוגדרים כחלק מתפקידי המדינה, ביחס לארגונים הלא ממשלתיים. הסיבות למגבלה יוחסו לחוסר הכשרה של עובדי הרשות לתפקידי פיקוח ובקרה ומגבלת משאבים ברשות שאינה מאפשרת הקצאת משאבים לעבודה המתמקדת רק בפיקוח ובקרה. עובדי הרשויות הביעו חשש מכך שעלול להיווצר ניצול ואספקת שירות פגום לאוכלוסייה הנזקקת: "האוכלוסייה המטופלת במחלקת הרווחה היא "נידחת" בחברה. החשש הוא שבהפרטה הלקוחות יהיו נתונים לפגיעה קשה בשירות שיקבלו לאור רצון של ספק השירות לשמור על רווחיות. כמו כן הפיקוח הנו דל מכיוון שחסרים משאבים".

- **תהליכי "התרחקות" שמגבילים את כושרה של המחלקה לשירותים חברתיים לזהות את צרכי הלקוחות** - ספק השירות מצוי באינטראקציות שוטפות עם האוכלוסייה מהווה גורם בעל יכולת אבחנה וזיהוי טובים ביותר של צרכיה. כיוון שתהליך ההפרטה מעביר את האחריות לאספקת השירותים אל גופים לא ממשלתיים, הרי שהרשות מאבדת את הקשר הישיר עם הלקוחות. על כן, ההפרטה נתפסת כגורם מעודד של ה"ריחוק" בין הרשות ללקוחות שירותי



הרווחה ומגביל את יכולתה של זו הראשונה לאתר צרכים וליזום פיתוחם של שירותים בהתאם: "יש ריחוק מהשטח כיוון שקשה לי להעלות הצעות בזמן שאני לא נמצאת בשטח ביום יום".

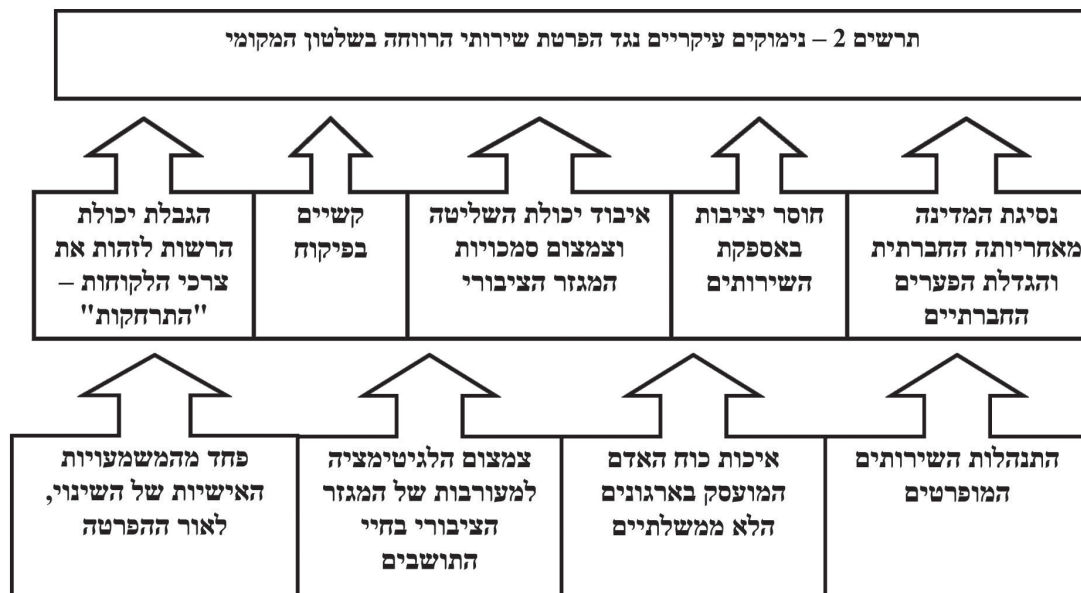
- **התנהלות השירותים המופרטים** - ההפרטה מובילה לכניסתם של ארגונים רבים ומגוונים לזירת אספקת שירותי הרווחה. לאור מגבלת הבקרה והפיקוח של הרשות על ארגונים אלו, ציינו חלק מהמרוואיינים כי עלולים להיווצר תהליכי קבלת החלטות המושפעים משיקולים לא ענייניים שיפגעו בטובת הלקוחות, כגון: שיקולי רווח והפסד, שיאפילו על שיקולי טובת הלקוח. יש לציין כי טיעון זה הוזכר הן ביחס למגזר הפרטי והן ביחס למגזר השלישי: "כיום, גם עמותה מחפשת איך להרוויח על טובת הנזקק. לדוגמא היו פעמים בהם לא רצו לצרף נזקק חסר אמצעים לפעילות מסוימת; מה שלא היה קורה אילו השירות היה מסופק על ידי הרשות. בעבר מי שנזקק קיבל שירות"; "בארגון פרטי יש תמיד את הפרדוקסאליות של שיקולים כלכליים לעומת טובת הפרט. לעומת שירות ציבורי שבו האינטרס העיקרי הוא טובת הלקוח, קידומו, העצמתו והפחתת תלותו במחלקת הרווחה. אין פילנתרופיות... העמותות פועלות מכספי המדינה"; "עובדים סוציאליים שעובדים בחברות חיצוניות בעצם משכנעים את הנזקקים שלא לקבל שירות, בהתאם לעקרונות של רווח והפסד... הם פועלים לטובת החברה שבה הם מועסקים".

- **איכות כוח האדם המועסק בארגונים הלא ממשלתיים** - בשל התנהלות הארגונים הלא ממשלתיים על-פי שיקולים כלכליים (הן למטרת רווח כבארגון פרטי והן להשגת איזון תקציבי בארגון מהמגזר השלישי), טוענים המתנגדים להפרטה כי, הארגונים יעדיפו להעסיק עובדים פחות מנוסים מאלו המועסקים במגזר הציבורי. חלקם לא יהיו בעלי ההכשרות הנדרשות ויועסקו בתנאים ירודים שישפיעו על יציבותם בארגון, מידת המוטיבציה שלהם ויכולתם לספק שירות באיכות נאותה: "המטפלות במסגרת חוק ביטוח סיעוד מנוצלות על ידי החברות. הן מקבלות שכר עלוב ונמוך ואין להן זכויות. למשל, יש מטפלות שמפוטרות והן לא מקבלות תשלום עבור פיצויים"; "ישנה קליטה של עובדים באופן זמני לשם פרויקטים מסוימים. אנו משקיעים בהון האנושי של החברות והעמותות עמן אנחנו עובדים ויכול להיות שמחר העובדים הללו לא יישארו"; "היו אצלנו עובדים שבמשך שנה אחת הועסקו תחת שלושה מעסיקים שונים. כל פעם השתנה "הצינור" להעברת הכסף. דבר כזה מעורר חוסר ביטחון אצל העובדים והתחושה היא של שוק עבדים". יתר על כן, תחום הפיתוח המקצועי נתון לביקורת ומעלה שאלות אודות מידת מומחיות אנשי המקצוע בשירותים המופרטים ומידת התפתחותם האישית מעבר לתחום המוגדר והמצומצם אותו הם מספקים: "עבודה בעמותה מגבילה מאוד את אפשרויות הפיתוח האישי. היא מגבילה אותו לנישה מצומצמת. אצל עובדים צעירים הבעיה היא החרیפה ביותר מכיוון שהם לא רוכשים ניסיון מקצועי טוב".



- **צמצום הלגיטימציה למעורבות של המגזר הציבורי בחיי התושבים** - פתיחת שירותי הרווחה למגזרים האחרים מעמידה את המגזר הציבורי חשוף לביקורת רחבה ומקצועית יותר מצד המגזרים האחרים. לכן, חלק מהמרואיינים רואים בתהליך ההפרטה ככזה שמגביר את הביקורת על המגזר הציבורי ויצמצם את הלגיטימציה האזרחית לפעילותו בעיקר בשל "מצבים בהם ההפרטה תצליח. זה יפנה אצבע מאשימה כלפי נותני השירות הקודם".
- **פחד מהמשמעויות האישיות של השינוי** - פחד של עובדי הרשות מפני השינוי ומשמעויותיו מהווה גורם משפיע על מידת התנגדותם לתהליך. מרואיינים ציינו כי תהליך השינוי נתפס בעיניהם כאיום. הם התייחסו לתהליך השינוי ולא לתוכן השינוי וציינו כי הוא מעורר פחד מפני הלא נודע: "כשעובדים שנים במערכת, ולא משנה אם השינוי הוא טוב או רע, זה מפחיד אנשים. המעמד והמבנה הארגוני משתנים". יש לציין, כי מספר מרואיינים ציינו כי חלק מההתנגדויות להפרטה נובעות מכורח ההרגל למצב הקיים במערכת הציבורית: "אי רצון להפריט בשל הנוחות, ההתרגלות לדפוס עבודה מסוים".

לסיכום, להלן הנימוקים העיקריים שהוצגו על-ידי המרואיינים נגד הפרטת שירותי רווחה בשלטון המקומי:



### 5.3.3 מעורבות עובדי הרשות בתהליכי הפרטת שירותי רווחה

מתשובות המרואיינים לשאלות שביקשו ללמוד על היקף התמיכה וההתנגדות לתהליכי ההפרטה של שירותי הרווחה, ניתן להבחין כי נושא זה על-פי רוב, לא נדון בין העובדים. כ-79% (30/)

38) מהמרוואיינים, בדרג ניהולי ובדרג עובדי השדה, התקשו להצביע על העמדה הבולטת בקרב עמיתיהם לעבודה בשאלת תהליך ההפרטה: "לא דנים בנושא ההפרטה. זה לא מעסיק פה מישהו וזה לא עומד על הפרק"; "אני לא בטוחה עד כמה העובדים הסוציאליים מודעים לתהליך. הם רואים רק את המ"מ שלידם....". כ-45% (10/22) מהעובדים בדרגות ניהוליות בכירות ובדרגות ניהול ביניים ציינו, כי לא ידועים להם כיווני ההפרטה המתוכננים לעתיד במחלקה בעוד ש-55% (12/22) ציינו כי כיווני ההפרטה המתוכננים ידועים להם. מרבית המרוואיינים ציינו כי כיווני ההפרטה מוגדרים ומוכתבים בעיקר באמצעות גורמים ממשלתיים: "ההפרטה היא דרך חד-סטריית, שמתרחשת יותר ויותר בשל החלטות הממשלה.... זה מקטין את המחויבות שבין הממשלה לאזרחיה".

כ-16% (6/38) מהמרוואיינים ציינו כי מרבית העובדים הסוציאליים תומכים בתהליכי ההפרטה בשירותי הרווחה. תמיכה זו הוסברה בעיקר בטיעונים מעשיים כגון הפחתה בעומסי העבודה והגברת היעילות: "את העובדים לא מעניין מי יספק את השירות, אלא שינתן". כ-5% (2/38) מקרב המרוואיינים ציינו כי מרבית העובדים הסוציאליים מתנגדים לתהליכי ההפרטה. ההסבר המרכזי לעמדה זו היה החשש מאי יציבות תעסוקתית של עובדי הרשות ואובדן יכולת הפיקוח, הבקרה והשליטה: "80% מהעובדים מתנגדים להפרטה כי הם חוששים לאבד את זכויותיהם"; "חלק מהעובדים מתנגדים כי הם תופסים זאת כאיבוד כוח ושליטה".

ממצאים אלו מצביעים על כך שהמרוואיינים רואים בתהליכי ההפרטה של שירותי הרווחה כחלק אינטגרלי מעבודתם וכתהליך טבעי של התפתחות השירות הסוציאלי במדינה: "העובדים מקבלים זאת כעובדת חיים, בייחוד העובדים הסוציאליים הצעירים". כמו כן ניתן ללמוד כי מרבית המרוואיינים חשים כי אינם מעורבים או שותפים בתהליכי קבלת החלטות בהפרטת שירותי רווחה. עמדה זו בולטת בקרב עובדי השדה: "עובדי השדה לא מתעסקים בשאלת ההפרטה"; "אני לא שותפה בקביעת מדיניות ההפרטה אלא דברים "יורדים" אלי ואני צריכה להתמודד".

## 6. ממדים להערכת השירות המופרט

מחקר זה בחן ארבעה עשר קריטריונים על-פיהם ניתן להעריך את תוצאותיה ומידת השפעתה של ההפרטה. הקריטריונים שנבחנו הם: איכות השירות ללקוחות; מגוון השירותים המוצעים ללקוחות; אפשרויות הבחירה של הלקוחות; שוויוניות בהקצאת השירותים; המקצועיות בהגשת השירותים; פיתוח תוכניות חדשניות; יכולת ההכוונה של המחלקה; יכולת הבקרה של המחלקה; שקיפות במתן השירותים; עלויות אספקת השירותים; המשכיות וודאות אספקת השירותים; תפקידי העובדים במחלקה ותפקידו של המרואייין; שביעות רצון העובדים מעבודתם. להלן, בחינה של האופן בו נתפסת השפעת ההפרטה של שירותי רווחה על-ידי העובדים, על-פי הממדים שתוארו מעלה:

### 6.1 איכות השירותים

מרבית המרואיינים (45%) ציינו, כי לדעתם חל שיפור באיכות השירותים הניתנים ללקוחות בשירותי הרווחה המופרטים בעוד שמיעוט מהמרואיינים (16%) סבורים שחלה הרעה באיכות השירותים. ל-34% מהמרואיינים לא הייתה דעה נחרצת בנושא או שצינו שאין באפשרותם להתייחס לנושא. חשוב לציין כי **כל המרואיינים** ציינו שעד לשלב הראיון לא נערכה הערכה של השפעת ההפרטה על הלקוחות בכלל ועל איכות השירות בפרט. טיעוני המרואיינים נבעו מניסיונם היומיומי בעבודה מול שירותים מופרטים.

כ-45% מהמרואיינים הצביעו על שיפור באיכות השירות והעלו את הנימוקים הבאים:

1. **תחרות כמעודדת שיפור איכות** - הנימוק המרכזי לשיפור יוחס לתחרות אותה מעודדת ההפרטה. התחרות בין הארגונים יוצרת מצב בו הם נאבקים על קיומם. לפיכך, הם משפרים את איכות השירות באופן שיבטיח את המשך הקשר בינם לבין הרשות המקומית: "לארגונים יש אינטרס לספק שירות איכותי כדי לא להפסיד"; "התחרות גורמת לשיפור איכות השירות"; "הסכין שעומדת לעמותה על הצוואר, גורמת לה להשתפר".

2. **גמישות בניהול כוח-האדם כמקדמת איכות** - הגמישות מאפשרת ניידות של אנשי מקצוע בהתאם לצרכי הלקוחות ומבטיחה תהליכים של סיום העסקת עובדים שעבודתם אינה איכותית דיה. גמישות בניהול כוח-האדם מתאפשרת בשירות מופרט, המנוהל על-ידי המגזר הפרטי-עסקי, לעומת העדר גמישות במגזר הציבורי: "כאשר קשיש מקבל שירות מעובדת לא טובה, אז ניתן להחליף את העובדת. המניע הוא שהשירות יסופק על-ידי מומחי תוכן".

3. **התמחות** - התמחותם של הארגונים המספקים שירותי רווחה מופרטים מקדמת מקצועיות ורכישת מיומנויות בתחומי עיסוק ייחודיים: "יש בפירוש שיפור לדוגמא במרכזי טיפול

למניעת אלימות במשפחה. יש לארגונים את הידע הממוקד, שמסייע במתן טיפול מעמיק יותר. יש באפשרותם ליצור קשרים עם הגורמים המתאימים וליצור אינטראקציות לשיפור השירות והרחבתו.

כ-16% מהמרואיינים, ציינו כי חלה הרעה באיכות השירות והעלו לכך נימוק מרכזי אחד: **תחרות** - להבדיל מהמרואיינים שהצביעו על השפעתה החיובית של התחרות על איכות השירות, מרואיינים הטוענים להרעה באיכות השירות הצביעו על קשר בין תחרות להגדרת סדרי עדיפויות, שבראשם מצויה היעילות הכלכלית ולא טובת הלקוח. קשר זה נתפס כמניע לנתק בין ספק השירות ללקוחות, להתפרסות על מספר תחומים לאספקת שירות ללא התמקדות בתחום התמחות אחד ולרמת אמון נמוכה בין ספק השירות המופרט לעובדים הסוציאליים מהרשות: "בתחום האומנה, לאור ההפרטה, הייתה נסיגה באיכות השירות - אין עליה בהיצע של משפחות האומנה, זאת לאור הנוקשות של העמותות בתחום מה שיצר התרחקות בין השירות למשפחות. משפחות האומנה צריכות להתחנן ולהצטדק על כל שקל שהן צריכות. יש תחושה שדברים זורמים פחות. איכות המשפחות לא עלתה"; "איכות השירות נפגעה כי ניתן שירות לרוחב ולא לעומק"; "אני יכולה לציין שישנם מצבים של דיווחים פיקטיביים של חברות ביחס לטיפול בקשישים. בדו"חות שאנו מקבלים נראה שהם כמו העתק של דו"חות קודמים... זה מעיד על בדיקה לא איכותית. לא יתכן שהמצב הוא תמיד יציב".

26% מהמרואיינים היו מסויגים בדעתם. הם הציגו עמדה אמביוולנטית והתקשו לציין את מידת השפעתה של ההפרטה בשירותי הרווחה על איכות השירות. רובם ציינו כי איכות השירות הניתן תלויה באיכותו של ספק השירות - במידת מקצועיות העובדים, זמינות המשאבים ומידת מומחיות התוכן. מחד, הציגו המרואיינים דוגמאות לשיפור באיכות השירות, ומאידך הציגו דוגמאות להרעה באיכות השירות: "איכות השירות תלויה בספק השירות"; "בתחום האומנה איכות השירות ירדה. העמותה לא ידעה לתפעל את השירות. עצם העובדה שבכל מחוז יש עמותה אחרת שעוסקת בנושא לא מאפשרת התמחות. מנגד יש דוגמא חיובית לשיפור באיכות השירות לדוגמא בניהול המקלט לנשים מוכות".

2% מרואיינים ציינו כי אין באפשרותם להעריך את אופן השפעת ההפרטה על איכות השירות כיוון שמעולם לא עבדו מול ספקי שירות שאינם מופרטים: "אין לי ניסיון עם אופן התנהלות השירות לפני ההפרטה".

מהנתונים עולה, כי אין עקביות בעמדות העובדים באשר למידת השפעתה של ההפרטה על איכות השירות. מחד, 45% מהעובדים טוענים לשיפור, ומנגד 47% מהעובדים מסויגים בדעתם, אינם רואים בהפרטה ככזו ששיפרה את איכות השירות או רואים בהפרטה כגורם שהביא להרעה באיכות השירות. הקושי לגבש עמדה נחרצת בנושא על-ידי יותר משליש מהמרואיינים מיוחס לכך שלא התקיים תהליך הערכה מובנה במטרה ללמוד על מידת השפעתה של ההפרטה על איכות השירות.

## 6.2 מקצועיות באספקת השירותים

76% מהמרוואיינים היו נחרצים בדעתם וזיהו מגמות של שיפור, הרעה או חוסר השפעה על ממד המקצועיות באספקת השירותים. כ-24% מהמרוואיינים לא היו נחרצים בדעתם. אחוז זה של מרוואיינים זיהו מגמת שיפור ומגמת הרעה במקצועיות אספקת השירותים. מרבית המרוואיינים (34%) ציינו כי לא קיימת השפעה על מקצועיות השירותים לאור הפרטתם ואספקתם על-ידי גופים מן המגזר הפרטי-עסקי או מהמגזר השלישי; 42% מהמרוואיינים זיהו מגמה מסוימת במקצועיות אספקת השירותים. מחציתם זיהו מגמת שיפור ומחציתם זיהו מגמת הרעה. 21% מהמרוואיינים לא זיהו מגמה עיקרית והיו מסויגים בדעתם.

נימוקי המרוואיינים שצינו שחל שיפור התמקדו בסוגיית **הפיקוח המופעל על ספקי השירותים** - הטיעון העיקרי להשפעה של ההפרטה על המקצועיות, מיוחס לתפקידי הרשות כגורם מכשיר ומנחה. לרוב, מספקים העובדים הסוציאליים ברשויות הדרכות וליווי מקצועי לעובדים הסוציאליים של הארגונים המופרטתים: "אנו מספקים את ההדרכות לעובדים". בחלק מהמקרים, שותפים העובדים הסוציאליים ברשות בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לקבלת עובדים סוציאליים בארגונים המופרטתים. מעורבותם בתחום זה מבטיחה שמירה על רמה מקצועית גבוהה. כמו כן, התמחותם של ספקי שירותים מופרטתים בתחומים ממוקדים ו/או ייחודיים נתפסת כיתרון מקצועי על פני זה הקיים אצל העובדים שברשות המקומית: "העמותות בעלות מומחיות בנושאים מסוימים וזה הופך אותן למקצועיות יותר. לעומת עובדים של הרשות שצריכים להיות מומחים בכל דבר".

המרוואיינים המסויגים בדעתם ציינו כי ממד המקצועיות תלוי במספר פרמטרים ואינו מושפע באופן בלבדי מההפרטה. הממדים המשפיעים הם:

1. **מגבלת הפיקוח המתבצע על-ידי הרשות** - מידת הפיקוח שמתקיימת על-ידי הרשות על השירות המופרט. איכות הפיקוח של הרשות: "אם ישנו פיקוח אפקטיבי אז השירות יכול להיות מקצועי יותר. כיום הפיקוח לא אפקטיבי. המפקח לא יורד לפרטים".
2. **מגוון השיקולים בתהליכי קבלת ההחלטות** - המרוואיינים ציינו, כי קיימים מצבים יוצאים מן הכלל בהם יש פגיעה במקצועיות השירות בעקבות שיקולים אחרים העומדים בסדר עדיפויות גבוה אצל ספק השירות ביניהם, שיקולים כלכליים. שיקולים אלו מצויים בסדר עדיפות ראשון לעומת שיקולי טובת הלקוח ונתפסים כפוגעים במקצועיות השירותים: "אנחנו מאמינים שנותן השירות עומד בקריטריונים בסיסיים למתן השירות. אבל היה מצב בו מישהו פתח חברת כוח אדם ורצה להרחיב אותה לתחום הסיעוד. הבחור חיפש עובד סוציאלי ולא היה לו משנה מי זה יהיה, העיקר שתהיה לו תעודה. דבר שפגע במקצועיות השירות שסופק".
3. **יציבות כוח-האדם המועסק בשירותים המופרטתים** - הבעייתיות שביציבות כוח האדם בשירותים המופרטתים דווחה כאלמנט הפוגע במקצועיות ואיכות השירות ומובילה למצבים בהם לקוח מקבל שירות על-ידי מספר רב של עובדים סוציאליים בטווח זמן קצר יחסית.

הסיבה לחוסר היציבות בכוח האדם המקצועי יוחסה לתנאי ההעסקה של העובדים הסוציאליים: "קיימת בעייתיות עם ניידות כוח האדם וחוסר היציבות".

המרואיינים שטענו כי להפרטה השפעה שלילית על מקצועיות אספקת שירותי הרווחה, הציגו בעיקר דוגמאות מן העבודה השוטפת עם ספקי שירות מופרטים והתייחסו להשפעות המתמשכות על מקצועיות השירות. פגיעה במקצועיות השירות בעקבות ההפרטה יוחסה לשני מאפיינים מרכזיים:

**1. מגבלת הפיקוח על השירותים המופרטים -** מגבלת הפיקוח המקצועי של עובדים סוציאליים מן הרשות המקומית: "בשירותי סיעוד למשל, יש בעיה שאין מספיק פיקוח מקצועי. אף אחד לא מפקח על אופן מתן השירות ובסופו של דבר, הקשיש לא תמיד מקבל את מה שמגיע לו".

**2. שיקולים כלכליים המניעים את תהליכי קבלת ההחלטות בארגון מופרט -** קבלת החלטות על-פי קריטריונים שיקדמו את השירות ולא על-פי קריטריונים של טובת הלקוח: "עובד סוציאלי בשירות מופרט פועל לפי טובת החברה ולא לפי ערכי המקצוע. דבר זה פוגם במקצועיות השירות". לאור שיקולים כלכליים ישנם מצבים של התפשרות מצד ספק השירות על איכות כוח-האדם המועסק: "שירות מופרט יעדיף עובד זול יותר כגון: עובד מתחיל ולא מנוסה. עובדים יותר משכילים ומיומנים לא יועסקו על-ידי ארגונים אלו מכיוון שהם יקרים יותר"; "בארגונים מופרטים כאשר יש בעיה תקציבית, יעדיפו לחסוך בהשתלמויות וזה פוגע באיכות השירות"; "השירותים לא טובים. הפעלנו פרויקט באמצעות חברה. בשנה הראשונה היה פחות או יותר בסדר, אך בשנה השנייה הייתה קטסטרופה. העברנו משוב לחברה אך דבר לא קרה. בשנה השלישית אספקת השירות הועברה לחברה אחרת, אבל דבר לא השתנה. לפעמים החברות "כאילו מכשירות" באמצעות קורסים".

לסיכום, 76% מהמרואיינים בעלי דעה נחרצת בנוגע לאופן השפעתה של ההפרטה על מקצועיות אספקת השירותים. 24% מהמרואיינים אינם בעלי דעה נחרצת בנושא. יש לציין, כי תפיסת אפקטיביות הפיקוח המקצועי שנעשה על-ידי הרשות המקומית משפיע ישירות על תפיסת מקצועיות אספקת השירותים. עובדים שצינו כי פיקוח ובקרה המתבצעים על-ידי הרשות המקומית אינם אפקטיביים, טענו להשפעה שלילית של ההפרטה על מקצועיות השירותים המסופקים ולהפך.

### 6.3 מגוון השירותים

מרבית המרואיינים (87%) התייחסו למגמה הקיימת במידת ההשפעה על השירותים בטווח שבין עליה במגוון, ירידה במגוון וחוסר השפעה. מיעוט מהמרואיינים (13%) היו מסויגים בדעתם. מרבית המרואיינים (55%) ציינו כי הפרטת השירותים הובילה לעליה במגוון השירותים המוצעים ללקוחות, בעוד שמיעוט (32%) המרואיינים הצביעו על ירידה במגוון או על העדר השפעה של

ההפרטה על מגוון השירותים המוצעים. 13% מהמרוויינים לא זיהו מגמה במידת השפעת ההפרטה על מגוון השירותים.

לנימוקי המרוויינים לעלייה במגוון השירותים:

- 1. תחרות** - התחרות צוינה כגורם המעודד את ספקי השירותים לחדור לתחומים חדשים ולפתח שירותים: "המגוון גדל וזה נובע מהתחרות ומהצרכים בשטח, למשל: קיימות 200 פנימיות טיפוליות ויש לנו אפשרות בחירה גדולה"; "הארגונים החיצוניים מנסים להיות אטרקטיביים ולכן מפתחים שירותים חדשים".
- 2. התמחויות של ספקי השירותים** - כניסת שחקנים חדשים המתמחים בתחומים ייחודיים אל תחום שירותי הרווחה. שחקנים אלו מספקים שירותים שלא ניתנו בעבר על-ידי הרשות: "לארגונים החיצוניים יש פלחים ייחודיים של ידע. דבר שמאפשר התמחות והיכרות עומק". יתר על כן, לארגונים יש התמחויות ייחודיות שמקדמות יוזמות בתחומים שבעבר לא סופק בהם שירות על-ידי הרשות: "מסופקים שירותים שלפני כן הרשות לא יכלה לספק"; "יש משאבים כדי לפתח ולהפעיל עוד שירותים"; "ההפרטה מכניסה שותפים חדשים שאינם מוגבלים בגבולות הפעולה של המגזר העירוני. כמו כן, השותפים משלבים כניסתם של שחקנים חדשים שלא היו ברפרטואר הקודם. דבר המוביל לפריצת גבולות".
- 3. יצירתיות וגמישות ארגונית** - ארגונים מהמגזר הפרטי-עסקי ומהמגזר השלישי צוינו כארגונים המאופיינים ביצירתיות, פתיחות לחשיבה מחוץ לקופסא, מאפיין שמקדם יוזמות חדשות: "אנשים בעמותות פועלים כי איכפת להם ואז הם מחויבים יותר ויצירתיים יותר".

המרוויינים שצינו כי ההפרטה של שירותי הרווחה לא הובילה לעליה במגוון השירותים וההיצע הקיים דומה לזה שהוצע טרם ההפרטה, העלו את הנימוקים הבאים:

- 1. תלות מגוון השירותים בתקציבי הרשות** - מגוון השירותים המוצעים תלוי ישירות בתקציבי הרשות בלבד. לפיכך, רשות בעלת הכנסות גבוהות תקדם יוזמות להפרטה ותשתתף במימונן. בכך יתאפשר פיתוחם של שירותים רבים, מגוונים ואיכותיים: "המגוון תלוי בתקציב ולא בהפרטה. רשות במצב טוב יכולה לאפשר טיפול איכותי".
- 2. המשך מימון שירותים ללקוחות על-ידי הרשות לאור עלויות גבוהות של השירותים המופרטים** - חלק מהמרוויינים ציינו, כי לאור עליית מחיר השירות ללקוחות במסגרת הפרטת השירותים, ממשיכה הרשות להפנות את הלקוחות לשירות הציבורי במסגרתו עדיין ניתן השירות: "ההפרטה יצרה מצב שאם רוצים שירות אז צריך לעקוף את התור ולשלם 1,000 ₪ עבור טיפול. כיום, ילדים נזקקים לא מופנים על ידינו לשירות מופרט, אלא למיון הפסיכיאטרי".
- 3. הגבלת הפיקוח הציבורי על אפשרויות פיתוחם של שירותים** - טיעון נוסף להעדר השפעה של ההפרטה על מגוון השירותים מיוחס לעובדה שהגדרת אופי השירותים המופרטים וביצוע הפיקוח על השירותים מתבצע על-ידי המגזר הציבורי שמגביל את האפשרויות לפרוץ את גבולות הקיים: "קובעי המדיניות מחליטים מה יופרט ומה לא. לאחר ההפרטה יש עדיין פיקוח".

המרואיינים המסויגים בדעתם ציינו כי לתהליך ההפרטה אין בהכרח השפעה ישירה על מגוון השירותים המוצעים. הטיעון העיקרי יוחס לדרישות החוק שיצרו הזדמנות לכניסת שחקנים ושירותים חדשים ולא להשפעה של תהליך ההפרטה: "המגוון התאפשר בשל החוק ולא בשל ההפרטה. כגון: חוק ביטוח סיעוד". מרואיין אחד ציין, כי להפרטה השפעה שלילית על היצע השירותים. נימוקו יוחס להיבט אידיאולוגי לפיו, ההפרטה תצמצם את מגוון האפשרויות לשירותים עבור לקוחות נזקקים ותפתח הזדמנויות חדשות רק ללקוחות בעלי אמצעים כספיים מתאימים.

לסיכום, מתוך הנתונים והנימוקים שצינו על-ידי המרואיינים עולה, כי לאלמנט התחרות המאפיין את מגמת ההפרטה עשויות להיות השפעות הנתפסות כחיוביות וכשליליות גם יחד. דוגמא לכך היא טענה של עובדים שהתייחסו לעלייה במגוון השירותים לעומת עובדים אחרים שטענו לחוסר שינוי במגוון השירותים ולהרעה במגוון. דוגמא נוספת היא הערכת התחרות כמקדמת פיתוח שירותים חדשים וגיוס משאבים שלא היו בידי הרשות קודם לכן ומנגד, הערת התחרות כאלמנט המגביר את הפערים בין הלקוחות ומונע מיצוי של השירות על-ידי מגוון הלקוחות הקיימים.

#### 6.4 חדשנות באספקת השירותים

מרבית המרואיינים הציגו עמדה נחרצת באשר למידת ההשפעה של ההפרטה על החדשנות באספקת השירותים, בעוד שמיעוטם לא גיבשו עמדה בנושא. יש לציין, כי עמדה המייחסת ירידה במידת החדשנות באספקת השירותים לא צוינה על-ידי המרואיינים. 68% מהמרואיינים ציינו כי להפרטת שירותי הרווחה השפעה חיובית על חדשנות אספקת השירותים, לעומת מיעוט של 26% שציין כי לא קיימת השפעה על מידת החדשנות.

להלן נימוקי המרואיינים, שצינו כי להפרטה השפעה חיובית על חדשנות השירותים:

- 1. תחרות** - הטיעון העיקרי להשפעת ההפרטה על מידת החדשנות מיוחס לתחרות שמאפיינת את השוק החופשי ומקדמת יצירתיות, חדשנות ויזמות: "לאור ההפרטה אני יכולה לרחף עם הדמיון שלי. לפני כן הרשות לא יכלה לספק את השירותים שכיום ההפרטה מאפשרת לי בנושאים שונים כגון: טיפול באומנות, קורסי שחיה טיפוליים, רכיבה טיפולית על סוסים - הכמות והמגוון גדלו"; "התחרות מדרבנת חדשנות ויצירתיות"; "יש פיתוח של שירותים שאינם מחויבים על-פי תע"ס, למשל: ענבל, מרכז לטיפול בילדים נפגעי פגיעות מיניות".
- 2. נגישות למקורות נוספים של משאבים** - מניע נוסף לעליה במידת החדשנות של שירותי הרווחה מיוחס לנגישות למקורות נוספים של משאבים שמאפשרת ההפרטה; בעוד שמצב שקדם לה התקיימה מגבלת נגישות למשאבים שלא אפשרה פיתוח שירותים חדשים ברשות: "ישנה עליה בחדשנות מכיוון שלנו כמחלקה בעבר לא הייתה אפשרות לספק את מה שמספקים כיום במרכז היום לקשיש, לאור מגבלת משאבים"; "השירותים הציבוריים



מאתרים צרכים בעיקר בשיתוף עם עמותות גדולות באמצעות וועדות היגוי ומפתחים תוכניות חדשות. דבר כזה לא היה בר ביצוע באמצעות הרשות בעבר לאור מגבלת תקציב; "כאשר עולה רעיון, אני פונה באופן אוטומטי ומחפשת שותפים לאור סוגיות של תקציב וחוסר כוח אדם. ללא ספק שותפויות מאפשרות לנו לחיות!". יחד עם זאת, למרות שהתחרות הוגדרה כמקדמת חדשנות מספר עובדים צינן שהיא קיימת אך ורק במסגרת שירותים רווחיים ולא בכל שירותי הרווחה הקיימים: "ישנו פיתוח של תוכניות חדשניות אך ורק במצבים בהם הן יובילו לרווח!".

**3. מבנה ארגוני של ספקי השירותים המופרטים** - המבנה הארגוני של המגזר הפרטי-עסקי והמגזר השלישי נתפס בעיני המרואיינים כגורם מניע לפיתוח שירותים. מבנה ארגוני זה, המאופיין בגמישות ובתהליכים בירוקראטיים מצומצמים, זוהה על-ידם כמקדם החדשנות: "ההפרטה מגדילה את החדשנות. אם רוצים להפריט פרויקט אז לא קשורים בגורם בירוקראטי. פשוט קמים ועושים".

להלן נימוקי המרואיינים שצינו כי להפרטה אין השפעה על חדשנות השירותים:

**1. ייחוס המוטיבציה לחדשנות לעובדי הרשות ולא לעובדי הארגונים המספקים את השירותים**

- הטיעון העיקרי נובע מייחוס הרעיונות והיוזמות לעובדים הסוציאליים מהרשות המקומית ולהפנייתם לספקי שירותים חיצוניים לרשות שעשויים לשתף פעולה עם הרשות ולא לעובדים בארגונים המופרטים: "אין יוזמות ופיתוח של תוכניות חדשניות. היוזמה תמיד מגיעה מאתנו"; "יש יוזמות חדשות שנובעות מיוזמות שלנו לאור קריאת חומר מקצועי וקשרים עם העולם". הסיבה העיקרית להעדר מוטיבציה מצד ספקי השירותים המופרטים ליוזמות מיוחדות לשיקולים כלכליים: "אין שינויים. בשירותי האומנה למשל, גם לאחר השינוי, ניתנים אותם שירותים. כשהאינטרס הוא כלכלי אז למה להרחיב את השירות? אתן את מינימום השירות הנדרש תוך מענה על הצורך ולא מעבר לכך"; "אין יוזמות לפיתוח תוכניות חדשניות. אנחנו תלויים בתקציב של המשרד כי בלעדיו הם לא היו משתפים פעולה. יש בעיה נוספת של תלות בחברות המספקות את השירות. היום יש לי פרויקט ואני פונה לחברה שנתמת לדבר אבל מצפה לקבל תמריץ נוסף, כמו התחייבות מצד הרשות להפנות יותר קשישים הזכאים לחוק ביטוח סיעוד. זהו מעין ניגוד אינטרסים. אין מתן בחינם!, כי החברות מצפות לתגמול על-ידי הפניה של יותר מקרים. מה שמנחה את החברות הוא הכסף!".

**2. תלות בהיקף המשאבים המוגבלים** - לבסוף ציינו המרואיינים, כי החדשנות מושפעת מהיקף

המשאבים העומדים לרשות ספק השירות ולא לאור תהליך כהפרטה. לפיכך הם מאמינים ששירותים חדשניים ניתן לספק ללא הפרטת שירותים במידה והיו בידי המחלקות את המשאבים הראויים: "אם היו לפני ההפרטה מספיק תקציבים אז גם הרשות הייתה מפתחת תוכניות חדשניות".

לסיכום, מרבית המרואיינים ציינו שההפרטה משפיעה על מידת חדשנות השירותים המסופקים. להבדיל ממייעוט המרואיינים, הם ייחסו זאת למוטיבציה פנים ארגונית שקיימת בקרב ספקי

השירותים המופרטים ומונעת על-ידי מניעים חיצוניים לארגון, אותם יוצרת הסביבה התחרותית. לעומתם, מיעוט מהמרוואיינים ייחסו את המוטיבציה לחדשנות למחלקת הרווחה ולא לספקי השירות המופרט.

## 6.5 שקיפות אספקת השירותים

מרבית המרוואיינים הציגו דעה מגובשת על מידת השפעתה של ההפרטה על השקיפות באספקת השירותים. עמדותיהם נחלקו בין אלו שטענו כי קיימת שקיפות מלאה, לבין אלו שטענו שההפרטה הובילה לשקיפות חלקית או לביטולה מול הלקוחות. 45% מהמרוואיינים ציינו כי קיימת שקיפות חלקית, לעומת, 39% מהמרוואיינים שצינו כי קיימת שקיפות מלאה. 5% מהמרוואיינים טענו לחוסר שקיפות בשירותים המופרטים.

להלן נימוקי המרוואיינים שצינו כי קיימת שקיפות חלקית:

1. **מאפייני השירות המופרט** - אופיו הכלכלי של השירות המופרט מעמיד בראש סדרי העדיפויות את שיקולי הרווח ומשפיע על מידת חשיפת המידע ללקוחות ואף לרשות: "יש דברים שהגורמים המופרטים מוכנים לפרסם במידה והם תורמים ליחסי הציבור שלהם, ולהיפך"; "במסגרת ההפרטה קיימת פחות שקיפות כלפי האזרח מכיוון שספקי השירות תופסים את עצמם ונוהגים יותר כנותני שירות גרידא ולא כמוסד ציבורי"; "השירות אינו שקוף לגמרי. לא תמיד כדאי לספק השירות לפרסם את כל סל השירותים; מה גם שהמטפלת שמודעת לשירותים, לא תמיד מיידעת את הקשיש על כך. אין לה אינטרס ליידע את הקשיש כיוון שזה עלול להשפיע על היקף עבודתה. המפעיל הפרטי לעולם לא ישתף את הלקוחות שלו בשאלה - כמה הוא נותן וכמה הוא מקבל".
2. **מניע תחרותי של ספק השירות** - הדימוי של ספק השירות בעיני הציבור משפיע על מידת השקיפות. ישנם מצבים בהם מידע מסוג מסוים עלול לפגוע ביחסי הציבור של הארגון. לאור זאת, יבצע הארגון פעילויות שימנעו את חשיפת המידע: "לא בכל עמותה השקיפות מלאה. למשל, גוף שלא מוכן לספק שירות למגזר הערבי, לא יפרסם זאת. השקיפות קיימת כלפי הרשות אך לא כלפי הלקוחות. אם קיים צמצום, השירות לא יפרסם זאת...".
3. **קבלת החלטות לאור שיקולים לא ענייניים** - שיקולים שאינם מקצועיים עלולים להשפיע על אופי עבודתו ויחסי הגומלין של ספק השירות המופרט עם הרשות המקומית. הוא לא יחשוף שיקולים מסוימים על מנת למנוע פגיעה בדימויו בעיני הציבור: "תהיה פחות שקיפות. למשל בחוק סיעוד הם עושים מה שבראש שלהם. נוצרו יחסים סמי-עסקיים בין הגוף המופרט לשירותי הרווחה. לכן, אין שקיפות. אנשי חוק סיעוד יכולים לתת כל מיני טובות הנאה סמויות ובכך לקדם את האינטרסים שלהם ולפגוע בקשישים".
4. **מחויבות המגזר הפרטי-עסקי והמגזר השלישי לשקיפות** - מחויבותו של המגזר הציבורי לשקיפות מלאה אינה קיימת במגזרים האחרים. על כן, מידת השקיפות תלויה בספק השירות ולא במחויבות כזו או אחרת: "הדבר הכי שקוף מבחינתי הוא השירות הציבורי, כי זו המערכת

שלי! היא עובדת בכללים של שקיפות על-פי החוק, דבר שגורמים אחרים פחות מחויבים לו. המערכת הציבורית היא גם פוליטית, ולכן רגישה יותר. אי לכך, במגזר הציבורי קיימת יותר שקיפות". לאור זאת, ציינו המרואיינים, כי מידת שקיפותם של השירותים תלויה במידת הבקרה והפיקוח של המחלקה לשירותים חברתיים: "השקיפות תלויה בבקרה. אם אמצעי הבקרה מוכתבים מראש ומחייבים דיווח של ספק השירות לרשות - אז השקיפות קיימת".

חלק מהמרואיינים הבחינו בין מידת מחייבות ספק השירות לשקיפות. לפי הבחנתם, שירותים מופרטים שהקמתם הייתה ביוזמת הרשות, הנם שירותים המגלים מחויבות גבוהה יותר לרשות ולכן קיימת בהם מידת שקיפות גבוהה. להבדיל משירותים מופרטים, שלא הוקמו על-ידי הרשות: "שירותים שהיינו מעורבים בהקמתם יותר שקופים לנו ואחרים פחות שקופים. הם משווקים את מה שהם רוצים לשווק ולעיתים אף מיפים את הדברים".

**5. מיקום גיאוגרפי של ספק השירות המופרט ומידת חשיפתו ל"עין הציבורית" - מיקומו הגיאוגרפי של השירות ומידת מעורבותו בקהילה משפיעים גם הם על מידת שקיפותו: "ככל שהשירות נמצא בתוך הקהילה, השקיפות הולכת וגדלה. ככל שמבודדים את השירות והוא סגור וקטן יותר, השקיפות נמוכה יותר".**

**6. מידת היכרותם של ספקי השירותים לחוקים ולזכויות של הלקוחות - קיימים מצבים בהם ספק השירות אינו מודע לכלל החוקים והזכויות, ולאור זאת לא מספק אותם: "ברשויות הרבה יותר מודעים לחוקים ולזכויות של לקוחות ולשקיפות. ספקי השירותים המופרטים מודעים פחות. לא פעם אדם ביקש לראות דו"ח שנכתב עליו ולא נתנו לו מיד... אז אנחנו מתערבים. התמצאות בחוקים ובתקנות זה לא הצד החזק שלהם ולכן הם נעזרים בנו. נכון שיש להם התמחות, אך הם רואים רק חתך של האוכלוסייה ומתמודדים עם היבט אחד בלבד של הבעיה. לנו יש ראייה יותר רחבה; לכן אולי יש לנו מודעות גדולה יותר".**

39% מהמרואיינים טענו לשקיפות מלאה של השירותים המופרטים. להלן נימוקיהם:

**1. יחסי אמון הדדיים ושיתופי עבודה, המחייבים שקיפות - הסיבה העיקרית לשקיפות מיוחסת ליחסי אמון בסיסיים הקיימים בין העובדים לבין ספקי השירותים המופרטים ולשיטת העבודה, המאלצת את שיתוף הפעולה ואת המעורבות של עובדי הרשות: "כל משפחה מקבלת מאתנו מכתב שמפרט את זכויותיהם. גם חברות כוח האדם מעדכנות את המשפחות לגבי הזכויות. בתחום זה לא קיימת בעיה, זה שקוף כמו מוסד ציבורי ואין הסתרה של מידע. ישנם יחסי אמון ומעדכנים כשיש בעיות"; "יש שקיפות, כחלק מהגדרת והקמת השירות. תהליך העבודה בועדת ההיגוי מאוד אינטנסיבי ומושם דגש גם על נושא השקיפות. יש הרבה ישיבות והידברויות"; "השירותים שקופים ללקוחות. כמו כן, יש ועד מטעם הלקוחות ששותף בפעילויות כמו במועדוניות. אין מגמת הסתרה".**

**2. הגדרת ממדי הערכה המקדמים שקיפות - הפרטת השירותים הגדירה את הציפיות וחיידדה לעובדים הסוציאליים ברשות את הפרמטרים לבדיקה ולהערכה. ממד זה מסייע לקדם את השקיפות ביחסי העבודה בין הרשות לספקי השירותים המופרטים: "יש שקיפות רבה יותר מבעבר. בעבר לא היו ברורים הזמנים, מה הקשיש יכול לקבל, כמה יקבל, עד איזה תאריך,**

פעם לא ידענו מהי מכסת התקציב"; "אני יודעת כמה עולה השירות, מהי מכסת השירות, מה התכנים - קיימת שקיפות גבוהה".

3. **שאיפה לשימור יחסי העבודה של ספק השירותים עם הרשות** - שקיפותו של השירות המופרט נתפסת כאינטרס כלכלי של ספק השירות לשם הבטחת התחרות שלו בשוק השירותים: "שירות מופרט חייב להיות שקוף כי הוא שואף להרוויח. ולכן, צריך לדאוג שכולם יהיו מרוצים".

4. **פיקוח ובקרה של הרשות כמקדמים שקיפות אצל ספק השירותים** - יחסי העבודה הנתונים לבקרה ולמשוב הדדי נתפסים כמקדמים שקיפות: "קשיש יכול לדרוש את מה שהוא זכאי. אם קשיש טוען שהשירות שקיבל אינו טוב, אנחנו זכאים לדרוש ולדעת מה קורה עם השירות המסופק".

11% מהמרואיינים ציינו כי אין באפשרותם להביע דעה בנושא לאור חוסר היכרות עם תחום זה: "האוכלוסייה שלנו וגם העובדים הסוציאליים, לא בודקת את נושא השקיפות. העובדים הסוציאליים מנסים לשרוד כמו הלקוחות שלנו ואין לנו זמן לבדוק את מידת השקיפות". 5% מהמרואיינים ציינו כי לא קיימת שקיפות, אך לא ציינו נימוק לטיעונם.

לסיכום, 84% מהמרואיינים ציינו כי קיימת שקיפות ברמות שונות מצד ספקי השירותים המופרטים. הפערים בתפיסת השקיפות של המרואיינים מיוחסים למאפייני העבודה בין הרשות לספקי השירותים המופרטים ולמניעים השונים המשפיעים על ממד זה.

## 6.6 שוויוניות באספקת השירותים

כל המרואיינים, פרט לאחד, היו בעלי דעה מגובשת ביחס למידת השפעה. חלקם תופשים את ההפרטה כבעלת השפעה שלילית על מידת השוויוניות באספקת השירותים וחלקם לא מזהים השפעה של הפרטת השירותים על מידת השוויוניות באספקת השירותים. אף אחד מהמרואיינים לא זיהה מגמה של עליה במידת השוויוניות באספקת השירותים. מרבית המרואיינים (60%) ציינו, כי לדעתם לא קיימת השפעה שלילית של הפרטת שירותי רווחה על אספקתם באופן שוויוני. לעומת 37%, המזהים השפעה שלילית של ההפרטה על ממד זה. יש לציין כי לעומת המרואיינים שציינו השפעה שלילית על השוויוניות, לא נתקלו המרואיינים שטענו לחוסר השפעה, במקרים של אפליה.

להלן נימוקי המרואיינים, שטענו לחוסר השפעה של ההפרטה על אספקת שירותים שוויונית –

1. **תחרות בין שירותים** - ההיבט התחרותי המאפיין את שוק השירותים המופרטים זוהה כמניע המבטיח את השוויוניות. לאור התחרות ומאבק ההישרדות של ספקי השירותים המופרטים, ובמטרה להגדיל את נתח לקוחות השירות, הרי שעליהם לספק את השירות לכל לקוח; בין

אם מדובר בלקוח המופנה על-ידי המחלקה לשירותים חברתיים, ובין אם מדובר בלקוח הפונה באופן עצמאי: "הארגונים המופרטים מודים על כל פנייה ורק רוצים לשתף פעולה"; "לא נתקלתי במצב של אפליה. המניע העיקרי של הארגונים המופרטים הוא לספק שירות מהיר, טוב, בתפוקה טובה ולמצוא עוד לקוחות. העיקר מבחינתם הוא שהרווחה תהיה מרוצה".

## 2. הגדרת הזכאים לשירותים על-ידי המחלקה לשירותים חברתיים ולא על-ידי ספקי השירותים

**המופרטים** - הגדרת הזכאות באופן זה מתייחסת לקריטריונים חוקיים ומקצועיים ומבטיחה את הפנייתם של הלקוחות הזכאים לשירותים המתאימים. על כן, כל לקוח שהוגדר כזכאי לשירות, מצופה לקבלו מספק השירותים המופרטים: "ישנם חוקים שמגדירים קריטריונים, לפיהם אנו מגדירים מי זכאי, ובהתאם ניתן לו השירות". בנוסף, תפקידי הבקרה והפיקוח המוגדרים למחלקה לשירותים חברתיים תומכים בשימור השוויוניות ומבטיחים כי קבלת ההחלטות באשר לאספקת שירותים ללקוחות תהיה עניינית ומקצועית: "אנו מפנים את הלקוחות ועל-ידי פיקוח מקצועי מבטיחים את השוויוניות". יש לציין, כי תפקידי הפיקוח והבקרה של המחלקה לשירותים חברתיים הוגדרו כתפקידים הכרחיים ומהותיים לשם הבטחת קיומה של השוויוניות באספקת השירותים: "מי שאחראי על השירות צריך לקבל את הפונים ואם תהיה אפליה אז יאוששו החששות הגדולים שלנו. לכן, אסור למסור את השירות ולהיפטר ממנו!".

חלק מהמרוויינים שצינו כי קיימת השפעה שלילית על אספקת שירותים שוויונית, תיארו לפחות מצב אחד בו נתקלו באפליה מצד ספק השירות המופרט על רקע דת/ מוצא עדתי/ נטייה מינית/ התנהגות: "נתקלתי במטפל שאמר שהוא לא מטפל בהומוסקסואליים או באישה שבוגדת בבעלה"; "נתקלתי באפליה על רקע עדתי. מטפלות במשפחתון שלא מוכנות לטפל בילד ממוצא אתיופי"; "נתקלתי באפליה על רקע דתי. מטפלות שלא מוכנות לטפל בילד ממוצא ערבי ואני לא יכולה לכפות עליהן את הטיפול בו"; "נתקלתי במצב בו עמותה לא הייתה מוכנה לספק שירות לעובד זר או לתושב ערבי". הסיבות לאפליה ולפגיעה באספקת השירות לזכאים על-ידי ספקי שירות מופרטים יוחסה לשתי סיבות עיקריות:

1. **השפעת תורמים** - סיבה "אידיאולוגית" המפלה אוכלוסייה אחת על פני אחרת: "יש עמותות שהתורמים שלהן מתנים את אספקת השירות רק לאוכלוסייה מהמגזר היהודי ולא ממגזרים אחרים".

2. **השתתפות כספית של הלקוחות** - חלק מהשירותים המופרטים מחייבים בהשתתפות כספית של הלקוח. במצבים של קושי כלכלי למימון עצמי של השירות מוותר הלקוח על השירות אותו הוא זכאי לקבל על-פי ההגדרות החוקיות והמקצועיות: "אין שוויוניות - אתה שווה בהתאם לתשלום!. מה שקובע הוא הכסף. בתחום הפסיכיאטריה מסתובבים ילדים שאין להם טיפול כי אין להם את הכסף לשלם"; "הגישה פחות שוויונית כי היא מנוהלת על-פי קריטריונים כלכליים. ההפרטה מגבירה את השימוש במבחני נזקקות"; "מי שלא יכול לשלם לא יכול לקבל את השירות".

**3. השפעה שלילית של התחרות על הגדרת אוכלוסיית לקוחות השירות - המניע הכלכלי** והמניע להישרדותם של הארגונים המופרטים בשוק תחרותי מוביל להתמקדותם באספקת שירותים לאוכלוסיית לקוחות מועדפת בעלת אפשרויות מימון ומוטיבציה לקבלת שירות: "בתחום מועדוני הקשישים, יש מצב של חוסר שוויוניות. שהרי, חברה שתרצה למלא כמה שיותר קשישים במועדון, תפנה לאוכלוסייה כמו קשישים עולים יותר מאשר לאוכלוסיית קשישים אחרת שאני הייתי רוצה שיספקו להם את השירות". הבעייתיות מולה ניצבים העובדים בהקשר זה, מיוחסת להעדף יכולת של המחלקות לשירותים חברתיים ברשות לכפות אספקת שירותים ללקוח המופלה לרעה על-ידי ארגון רווחה מופרט. הוצאת תפקיד אספקת השירות מהמגזר הציבורי, המחויב לאספקת שירות לכל לקוח ובאופן שוויוני, אינו אחד מהתפקידים כלפיו מחויב ארגון מהמגזר השלישי ומהמגזר הפרטי- עסקי. לאור זאת, יש מצבים בהם הרשות נאלצת לפתח פתרונות יצירתיים שיתרמו לאספקת שירותים לפלחי האוכלוסייה ה"נידחים" על-ידי הארגונים השונים: "יש ילדים הזקוקים לשירות ואנחנו לא יכולים לכפות את מתן השירות על ארגון חיצוני. אם השירות היה מסופק על-ידי הרשות, לא הייתה ברירה למטפלות אלא לספק אותו"; "יש בעיה עם המגזר הערבי...כתוצאה מכך אנו חייבים לפתח שירותים שיספקו מענה למגזר הערבי".

לסיכום, עמדותיהם של העובדים ביחס לממד זה הושפעו באופן ישיר מניסיונם בעבודה עם ספקי שירות מופרטים. 39% מהמרוואיינים התמודדו עם מצבים של פגיעה בשוויוניות אספקת שירותים ללקוחות שמקורותיה אינם בחוסר רצון מצד ספק השירות לספק שירות ללקוח על רקע מקצועי, אלא מטעמים רחבים המתייחסים לפלח באוכלוסייה אליו משתייך הלקוח. לפיכך, עלול להיווצר מצב בו חלק מהמרוואיינים, שטוענים לשמירה על השוויוניות גם במצבים של הפרטה, ישנו את דעתם לאור התמודדות עם מצב של אפליה שתתבצע על-ידי ספק השירות.

## 6.7 אפשרויות הבחירה של הלקוחות

כל המרוואיינים התייחסו לשני כיווני השפעה אפשריים: עליה באפשרויות הבחירה וחוסר השפעה על אפשרויות אלו. אף אחד מהמרוואיינים לא זיהה מגמת ירידה באפשרויות העומדות בפני הלקוח לאור הפרטת השירותים. מרבית המרוואיינים (60%), ציינו כי להפרטה אין השפעה על אפשרויות הבחירה לעומת 40% שציינו כי ההפרטה הובילה לעליה באפשרויות הבחירה של הלקוחות. יש לציין כי מרבית המרוואיינים שדיווחו על עליה במגוון השירותים המוצעים ללקוחות טענו כי להפרטה אין השפעה על אפשרויות הבחירה של הלקוחות, אלא על אפשרויות הבחירה של העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה.

נימוקי המרוואיינים שטענו לאפשרויות בחירה מוגבלות של הלקוחות:

**1. הפניית הלקוח בהתאם להחלטת הצוות המקצועי - בהתאם לתהליך האבחון שנעשה על-ידי העובדים הסוציאליים מתבצעת ההפניה לשירותים המתאימים. הלקוח מנושל מיכולת**

הבחירה כיוון שהוא מופנה לשירות המתאים על-פי החלטת הצוות המקצועי במחלקת הרווחה: "ההתאמה של הלקוח לשירות נעשית על-ידי אנשי מקצוע ואינה קשורה ליכולות הבחירה של הלקוחות"; "אנחנו מבצעים את המיון ומפנים רק בחלק מהמקרים. אנחנו מציעים מספר אפשרויות לבחירה על-ידי הלקוחות, אך לרוב אנו לא שואלים".

**2. מגבלת יכולות הבחירה של הלקוחות** - חלק מהאוכלוסיות מוגבלות ביכולת הבחירה שלהן כדוגמת אוכלוסיית המפגרים. בחירה כזו חייבת להתבצע על-ידי גורם מקצועי: "אם הלקוחות מוגבלים כמו בפיגור, אז לא משנה אם יש עליה במגוון השירותים. הרי שיכולת הבחירה של אוכלוסייה זו מוגבלת".

**3. מגבלת המשאבים של הלקוחות מצמצמת את אפשרויות הבחירה העומדות לרשותם** - לאור מגבלת משאבים של לקוחות המחלקה לשירותים חברתיים, אפשרויות הבחירה שלהם מצומצמות ומאפשרות שימוש בהיצע מוגבל של שירותים הניתנים חנים: "כל הלקוחות שלנו לא יכולים לבחור שירותים, כי השירותים המופרטים עולים כסף".

**4. התמחותם של שירותים מופרטים בתחומים ייחודיים** - התמחותם של שירותים מופרטים, מצמצמת את יכולתם לספק מענה למגוון לקוחות. ההפרטה הובילה לצמיחת שירותים בעלי מומחיות ייחודית ומנגד, למספר שירותים מצומצם הקיים בתחומי ההתמחות השונים. דבר זה מגביל את התחרות בין ספקי השירותים בשדה הייחודי ומגביל את יכולת הבחירה של הלקוח; שהרי מספר מצומצם של ארגונים רוכשים מומחיות בתחומים זהים: "אין אפשרויות בחירה כיוון שעמותות מספקות שירות במטרה לייצר מומחיות ולא לאבד שליטה. לכן, הבחירה מוגבלת".

להלן נימוקי המרואיינים שהצביעו על עלייה באפשרויות הבחירה של הלקוחות:

**1. עליה במגוון השירותים** - המרואיינים שצינו כי חלה עליה באפשרויות הבחירה של הלקוחות ייחסו זאת בעיקר לעליה במגוון השירותים המוצעים בתחומים המופרטים. עיקר הדוגמאות המחזקות טיעון זה יוחסו לשירותים הקיימים בתחום הסיעוד. העלייה במגוון השירותים צוינה כגורם המגדיל את ההיצג הקיים לעובדים ולא בהכרח ללקוחות. דבר זה מאפשר להם להפנות את הלקוחות לשירות המתאים ביותר: "שירות מופרט מגדיל את אפשרויות הבחירה של המטפל".

**2. תחרות כמקדמת פיתוחם של שירותים** - טיעון נוסף יוחס למאפיין התחרותי של שוק השירותים המופרטים המהווה מניע לפיתוח שירותים חדשים. שירותים אלו מספקים מענה למגוון רחב של אוכלוסיות ופורס בפניהן אפשרויות רחבות של שירותים: "בתחום הסיעוד אפשרויות הבחירה של הלקוחות גדלו. נוצר מנגנון ענק של איתור צרכים ואספקה של שירותים. הלקוח עם הצרכים הכי מיוחדים יכול למצוא מענה במגוון הקיים של השירותים המופרטים"; "התחרותיות פיתחה את שירותי הטרם סיעוד המסופקים לקשיש לפני החלטת המוסד לביטוח לאומי, ופותחת בפניו אפשרות לבחור מי יהיה ספק השירות".

לסיכום, בעוד שאף אחד מהמרואיינים לא זיהה מגמת צמצום באפשרויות הבחירה של הלקוחות,



לא ניתן לזהות מהי התפיסה השלטת בקרב העובדים בנושא. 45% מהם טוענים לעליה באפשרויות הבחירה, לעומת 55% הטוענים שלא חל שינוי בנושא. יש לציין, כי חלק מהעובדים בהתייחסותם למימד אפשרויות הבחירה הגדירו עצמם כלקוחות של השירותים המופרטים. מרואיינים אלו דיווחו על עליה באפשרויות הבחירה הקיימות לרשותם בהשוואה למצב בו השירותים לא היו מופרטים. לעומת זאת, לשאלת אפשרויות הבחירה של לקוחות מחלקת הרווחה היו הדעות חלוקות.

## 6.8 עלויות אספקת השירותים

פרט למרואיין אחד, כל יתר המרואיינים הציגו עמדה כלשהי באשר למידת השפעתה של ההפרטה על עלויות האספקה. עמדות המרואיינים נחלקו בין רוב, שטען כי קיימת ירידה בעלויות, לעומת מיעוט, שהצביע על עלייה או על חוסר שינוי בעלויות אספקת השירותים. 86% מהמרואיינים ציינו כי להפרטה השפעה על עלויות אספקת השירותים. מרביתם (60%), ציינו כי ההפרטה מפחיתה את עלויות אספקת השירותים, ומיעוטם (26%), ציינו כי ההפרטה מייקרת את עלויות אספקת השירותים. מיעוט מבין המרואיינים (11%), ציינו כי להפרטה אין השפעה על עלויות אספקת השירותים.

להלן נימוקי המרואיינים שצינו כי ההפרטה הובילה להוזלת עלויות:

1. **השתתפות ספקי השירותים במימון** - השתתפותם של ספקי השירותים המופרטים במימון השירות מצמצמת את היקפי המימון הנדרשים מהרשות המקומית, ובכך מצמצמת את הוצאתה. כמו כן, באפשרותם של ספקי השירותים לאתר מקורות מימון (כתורמים), אשר ישתתפו במימון השירות. אילו שירות זה היה ניתן על-ידי הרשות, מקורות אלו לא היו משתתפים במימון: "העלויות זולות יותר כיוון שיש השתתפות ואף מימון מלא של העמותה"; "הרבה פעמים ספקי השירותים מגייסים כספים ומשלימים הכנסות. אנחנו לא היינו מצליחים לעשות זאת כי יש קרנות שלא תורמות לעיריות".
2. **תחרות בין ארגונים** - התחרות הקיימת בשוק השירותים המופרטים מובילה למצב של הצעות מחיר זולות יותר מאלו הקיימות ללא תחרות. דבר זה מאפשר לרשות לבחור את ספק השירות האופטימאלי: "העלויות זולות יותר כיוון שיותר ארגונים מספקים את אותו השירות ונוצרת תחרות"; "ההפרטה תצמצם עלויות כיוון שכך ניתן לקנות היכן שזול. כיום אנו תלויים במערכת גדולה, ובסופו של תהליך אנחנו לא מקבלים את מה שאנחנו צריכים".
3. **תהליכי התייעלות** -

א. **ייעול תהליכי עבודה** - תהליכי העבודה ברשות המקומית מהווים גורם מעכב בתהליכי קבלת החלטות ובהעברת התשלומים לספקי השירותים. תהליכי אישור הבקשות למימון ארוכים ומרואיינים ציינו כי בנוסף לכך שיש עיכוב תמידי במועד העברת התשלום של הרשות לספק השירות/הציוד הנרכש. לאור זאת, הצעות המחיר הניתנות לרשויות כוללות עלויות עתידיות כפיגור בתשלומים: "כיום בגלל שהעירייה לא מסוגלת



לשלם בזמן הספקים מציעים מחירים בעלויות גבוהות שכוללות גם את דמי הפיגור בתשלום; "הצעות המחיר לרשות גבוהות יותר לעומת אלו שניתנות לעמותות, שהן יותר אינטימיות ויש להן שליטה ובקרה על התקציבים. כמו כן, הן מסוגלות לבצע משא ומתן; "הבירוקרטיה היא דבר שעולה כסף וקיצור תהליכים מוזיל עלויות".

**ב. צמצום עלויות כוח האדם המועסק על-ידי הרשות מפחית הוצאות** - אספקת השירות באמצעות ספק חיצוני לרשות מצמצמת את עלויות העסקת כוח-האדם. עלויות אלו ממומנות על-ידי ספק השירות שמעסיק באופן ישיר את כוח-האדם המתאים: "זול יותר לרשות כיוון שהיא לא מעסיקה את העובדים המספקים שירות"; "עלויות כוח-האדם ברשויות יקרות יותר מן העלויות בעמותות או בחברות פרטיות". לעומת יתרון ההוזלה בעלויות, ציינו המרואיינים חשש לפגיעה באיכות ובמקצועיות השירות המסופק ללקוח. לאור זאת, עולה הצורך בפיקוח ובבקרה גבוהים יותר מצד הרשות: "יש ייעול באספקת השירותים אך הוא משפיע לרעה על תנאי העסקת העובדים. מחד עלויות מתן השירות מוזלות, אך נדרשת בקרה טובה יותר על איכותו" מאידך. "העלויות נמוכות יותר, אך התפוקה נמוכה גם כן, בשל איכות כוח האדם".

**ג. שיתופי הפעולה עם גופים מופרטים מגבירים גמישות ארגונית וכך, מקדמים יעילות ומפחיתים עלויות** - "אני רוכש מוצרים בחצי ממחיר העלות שלהם בעבר, מעסיק כוח-אדם יעיל הרבה יותר. ההפרטה מאפשרת לי גמישות בניידות כוח-האדם, בשינוי סוג השירות והיקפו. יעילות קיימת גם בניהול התקציב. בעבר, אותו גובה תקציב שהועבר על-ידי הרשות, שימש למספר מוגבל של שירותים. לאור ההפרטה עבור אותו גובה תקציב, הרשות מפעילה מגוון רחב יותר של שירותים".

**ד. יכולת ספקי השירותים המופרטים להפחית עלויות** - לספקי השירותים המופרטים יש יכולת ניהול משא ומתן וביצוע עסקאות שאינן ברות עשייה על-ידי רשות ציבורית: "עמותות יכולות לעשות עסקאות עם ספקים בעוד שהרשות לא, בגלל מגבלות תקשיר".

להלן נימוקיהם של 23% מהמרואיינים שטענו כי הפרטת שירותי הרווחה מייקרת את עלויות אספקת השירותים:

- 1. שיקולי רווח של ספק השירות המופרט** - הנימוק העיקרי לעלייה בעלויות מיוחס לצורך הכלכלי של ספקי השירות להרוויח מהשירות. מניע כזה אינו קיים כאשר השירות ניתן על-ידי המגזר הציבורי: "גילינו ששירות מופרט יקר יותר. בנושא האומנה גילינו שבנוסף למכסות לילדים, הרי שעל כל ילד אנו מחויבים בתשלום נוסף של 500 ₪ עבור החברה שמבצעת את העבודה"; "השירות יקר יותר כיוון שלחברה/עמותה יש מטרות רווח".
- 2. תחרות בין ארגונים** - סיבה נוספת לייקור העלויות מיוחסת למוטיבציה הגבוהה הקיימת אצל ספקי השירותים להוות שירות אטרקטיבי לאור התחרות בשוק. מוטיבציה זו מגדילה את הצורך בהשקעה בשירות: "שירות פרטי יעיל יותר אך לא בהכרח זול יותר, כיוון שיש צורך להשקיע. המוטיבציה להשקיע בשירות פרטי היא הרבה יותר גבוהה ולכן גם העלויות".

11% מהמרואיינים שצינו כי להפרטת שירותי הרווחה אין השפעה על עלויות השירותים, טענו כי עלויות השירותים נותרו כפי שהיו טרם ההפרטה: "לי השירות לא זול יותר. אני בכל מקרה נדרשת לשלם את אותו המחיר כפי ששילמתי כשסיפקתי את השירות".

לסיכום, מרבית המרואיינים מייחסים השפעה כלשהי של ההפרטה על היקף עלויות אספקת השירותים השונים. מרביתם טוענים שהוזלת עלויות אספקת השירותים נובעות בעיקר ממאפייניו של שוק תחרותי, מיכולתם של ספקי שירותים מופרטים לפתח יחסי גומלין עם מקורות מימון מגוונים ומהמבנה הארגוני של ספקי השירותים. מיעוט מקרב המרואיינים ציינו כי עלויות השירותים התייקרו בשל מניעי רווח ותחרות המשפיעה ישירות על כוח המשיכה של ספק השירות. 11% מהמרואיינים טענו שאין כל השפעה של ההפרטה בתחום זה. עמדתם מתבססת על דוגמאות מן העבודה השוטפת, בה לא חל שינוי בעלויות השירותים לאחר שהופרטו.

### 6.9 המשכיות וודאות אספקת השירותים

כל המרואיינים הציגו עמדה כלשהי לשאלת מידת השפעת ההפרטה על המשכיות וודאות אספקת השירותים. עמדותיהם נחלקו בין רוב שטען כי מימד זה נפגע, לבין מיעוט שטען כי יש עליה או חוסר השפעה של ההפרטה על ממד המשכיות וודאות אספקת השירותים. 66% מהמרואיינים ציינו כי הפרטת שירותי הרווחה פוגעת בהמשכיות וודאות אספקת השירותים, לעומת 18% שטענו כי להפרטת שירותי הרווחה אין השפעה על מימד זה; 16% טענו כי יש עליה ברמת המשכיות וודאות אספקת השירותים.

- להלן נימוקי המרואיינים, שטענו כי ההפרטה פוגעת בהמשכיות וודאות אספקת השירותים:
- 1. תחרות בין ספקי השירותים** - דהיינו, מאפייני שוק חופשי ותחרות של שירותים מופרטים העלולים להקשות על הישרדות ספק השירות וכתוצאה מכך, לסגירת שירותים: "קיים סיכון ששירות מופרט בשל תחרות, יפשוט את הרגל".
  - 2. שיקולי רווחיות של ספקי השירותים** - הנעת השירות על-ידי שיקולים כלכליים עלולה להביא למצב בו יופסק שירות שאינו רווחי גם אם קיים צורך: "אין וודאות כיוון שמצב השוק משפיע, שהרי השירותים מונעים על-ידי שיקולי רווח והפסד"; "החברה מונעת על-ידי שיקולים כלכליים ואם היא לא תרוויח, לא יהיה לה כדאי לספק את השירות; זה לא משנה אם מדובר בעמותה או בחברה פרטית. לדוגמא, מועדוניות לא מופעלות על-ידי שום גוף אלא אם נקצה מכסות לשירות. אחרת זה לא כלכלי!"; "אין וודאות באספקת השירותים כי עיקרון הכדאיות הכלכלית קיים. דבר כזה לא התקיים בשירות הציבורי"; "יש חשש לחוסר יציבות והשאלה היא מי מממן וכמה. יש פחות ביטחון ביציבות כיוון שהשירות מופרט והשירותים המופרטים עובדים בדרך כלל לפי תקציבי פעולה, נושא מועדף ומדיניות ארצית שמשתנים מפעם לפעם"; "אם מדובר במוצרי צריכה קשיחים כגון חוק סיעוד, ומרכז יום לקשיש...שירותים עם רווח כלכלי ולקוחות שזקוקים לו, אז יש תקציב וקיימת וודאות באספקת השירותים;

לעומת זאת, במצבים בהם המדינה מתנערת מהשירותים הבסיסיים שעליה לספק ויש נסיגה בהקצאה למימון ודרישה לתשלום "מס" על-ידי הלקוחות במקביל, אז יש נסיגה.

**3. תלות במשאבים כספיים המסופקים על-ידי ארגונים אחרים** - תלותם של השירותים המופרטים בהשתתפות כספית של גורמים חיצוניים כתורמים ושל הרשות המקומית, עלולים להביא לידי כך שאם תתעכב הקצאה כספית או תופסק, יופסקו השירותים המופרטים. ההשתתפות הכספית של הרשות בשירותים, מהווה מרכיב מרכזי בתקציבם של השירותים: "שירות מופרט אינו מובטח שיסופק לאורך זמן כי תמיד עומדת על הפרק שאלת המימון. בהפרטה, רמת המחויבות הציבורית להמשך המימון יורדת והודאות להמשכיות השירות היא נמוכה"; "אם יש כסף אז השירות יסופק ואם לא אז לא; ולכן כיום לא כל ילד יכול לקבל שירותי אומנה. אספקת שירותי האומנה תלויה בתקציב שלנו ואם אין לנו אז לא יינתן השירות על-ידי העמותה"; "העמותות תלויות במשאבי משרד הרווחה וכאשר לא מועבר הכסף, הן לא מתפקדות טוב. העמותות תלויות בתזרים כספים שוטף שלא תמיד קיים"; "אי וודאות באספקת השירותים המופרטים היא אחת מהבעיות. כל שנה אני שואלת את עצמי אם העמותות ימשיכו להתקיים. כל שנה יש בעיה תקציבית כי הם נבנים מתרומות וכל שנה זו בדיוק אותה השאלה - האם זה ימשיך הלאה או לא?"; "וודאות אספקת השירותים תלויה בהיקף המשאבים שהמדינה תספק לעמותה/ גוף פרטי. כי אם לא יקבלו דבר, אז תופסק אספקת השירות".

דוגמא מוחשית לחוסר וודאות בהמשכיות אספקת השירותים הועלתה על-ידי כל עובדים שרואיינו ברשות ד'. עמותה שסיפקה את מרבית שירותי הרווחה בעיר, קרסה והותירה את הרשות ללא מענה: "עברנו טראומה בעיר. העמותות פחות יציבות משירותים ממשלתיים"; "היו מצבים בהם עובדים לא קיבלו שכר והופסקה עבודתם לפתע ולא היה אל מי לפנות".

על מנת להתמודד עם החשש מחוסר וודאות ורציפות באספקת השירותים צוין על-ידי חלק מהמראיינים כי הרשות מבצעת פיקוח אחר השירות שבוחן נושא זה. טרם חתימת החוזה ובמהלך הפעלת השירותים מצבעת הרשות המקומית ברור עם ספקי השירותים: "לפני שמפריטים שירות צריך לבחור בגופים שיכולים לשרוד ושיש להם גב כלכלי חזק. רק אז יובטח מתן השירות לאורך זמן"; "יכול להיות מצב שגוף יקרוס וכמובן שאנחנו עושים מעקבים משותפים. למשל ספק שירות מסוים הודיע לנו לפני מספר ימים שהוא יוצא ממועדון קשישים. כאשר מדובר בשירות ייחודי שהעירייה לא יודעת להפעיל, אנחנו בבעיה".

16% מהמראיינים ציינו כי הפרטת שירותי הרווחה מעלה את סיכויי וודאות אספקת השירות לעומת שירות ציבורי, וייחסו זאת למאפייני השוק החופשי, התחרות והמניע הכלכלי. המראיינים ציינו כי דווקא בשל המניעים הללו, יפעלו ספקי השירותים המופרטים בדרכים שיבטיחו את הישרדותם בשוק שירותי הרווחה: "ההפרטה מבטיחה את אספקת השירות לאורך זמן כיוון שיש אינטרס משותף".

18% מהמרואיינים ציינו שאין השפעה כלשהי של ההפרטה על וודאות אספקת השירותים בשל תלות גבוהה של ספקי השירותים במימון ממשלתי ועירוני. תלות זו עלולה להוביל למצב בו לא מוזרמים תקציבים מהרשות, והשירות לא יוכל להמשיך ולפעול, בדומה לקשיים ולעיכובים בהזרמת תקציבים לשירותים ציבוריים: "הכנסות העירייה משפיעות במישרין על וודאות אספקת השירותים גם אם סופקו על-ידי הרשות וגם אם סופקו על-ידי גורם חיצוני"; "יש אי וודאות באספקת שירותים מופרטים ובשירותים שלא הופרטו".

לסיכום, 82% מהמרואיינים מייחסים להפרטה השפעה על וודאות המשכיות אספקת השירותים, בעוד שמיעוט המהווה 18% מהמרואיינים, טוען שאין כל השפעה. מרואיינים המצביעים על פגיעה ברמת הוודאות ואלו המצביעים על עלייה ברמת הוודאות, מייחסים השפעות אלו למניע כלכלי של ספקי השירותים המופרטים. מיעוט המרואיינים שצינו כי אין כל השפעה, נימקו את טענתם בתלות התקציבית בין ספקי השירותים לבין הרשות.

## 6.10 יכולת ההכוונה של המחלקה

מרבית המרואיינים הציגו עמדה מגובשת לשאלת מידת השפעת ההפרטה על יכולת ההכוונה של המחלקה. מרביתם טענו כי יכולת ההכוונה מוגבלת בעוד שמיעוט טענו כי אינה קיימת. אף לא אחד מהמרואיינים הציג עמדה לפיה למחלקה יכולת הכוונה מלאה של השירותים. 81% מהמרואיינים ציינו כי בידי המחלקה קיימת יכולת הכוונה של השירותים המופרטים, אך היא מוגבלת. 16% טוענים כי למחלקה אין יכולת הכוונה. מרואיין אחד ציין כי עמדתו בנושא אינה מגובשת. עיקר ההכוונה וההשפעה של המחלקה לשירותים חברתיים יוחסה לשלב בחירת ספק השירות וחתירת החוזה כמו גם למימד המקצועי.

- 1. בחירת ספק שירות -** איתור ספק שירות וניהול משא ומתן לקראת חתימה על חוזה נתפש כשלב משמעותי בהכוונת ספק השירות על-פי הכיוונים הרצויים על-ידי המחלקה: "אנחנו בוחרים מי יספק את השירות ומי יקבל את השירות"; "הכוח האמיתי שלנו מול גופים כאלו הוא רק כשחותמים עימם חוזה!".
- 2. הממד המקצועי -** עובדי המחלקה מהווים פעמים רבות סמכות מקצועית המספקת את ההכשרה, ההדרכות השוטפות והפיקוח על איכות ומקצועיות השירות הניתן על-ידי הארגונים המספקים את השירותים המופרטים. בכך הם מבטיחים הכוונה מסוימת של השירותים המופרטים: "כאשר השירות כבר קיים, יש לי יכולת להשפיע דרך ההדרכה והפיקוח"; "קיימת אפשרות לביקורת ויש פתיחות לנושא כי הספקים מחויבים לרמת שירות גבוהה"; "יש יכולת להכווין לאור הראייה והניסיון המקצועי של עובדי הרשות. הם יודעים טוב יותר אילו צרכים קיימים ואילו מענים צריך לספק"; "יכולת ההכוונה מתאפשרת על-ידי הפיקוח והעברת המשוב. הכוונה מקצועית מתאפשרת על-ידי ההדרכות שמועברות על-ידי הרשות לצוות המקצועי שמספק את השירות"; "יש אפשרות להשפיע ולכוון. אני יכולה לומר אם זה בסדר מבחינתי או לא. לדוגמא, לא הסכמתי להכניס ילד למשפחת אומנה שאותרה על-ידי

החברה, כי אני מודעת לבעיות שיש למשפחה. בחברה כעסו עלי, אבל לא הייתי מוכנה לשתף פעולה ולכן הם חיפשו משפחה אחרת“.

להלן נימוקי המרואיינים שטענו כי יכולת הכוונה מוגבלת:

- 1. מגבלת שיתוף הפעולה של ספק השירות בתחומים שלא הוגדרו בהם יחסי גומלין בין הצדדים בחוזה -** במסגרת העבודה השוטפת תיתכן עבודה משותפת בתחום שלא הוגדר במסגרת החוזה הראשוני בין הרשות לספק השירות. במצב כזה, שיטת העבודה מושתתת על בקשות וניהול משא ומתן ביוזמת הרשות ויכולת ההכוונה מצד הרשות, מוגבלת. במצב כזה, ההחלטה על אספקת השירות נתונה בידי ספק השירותים: “אני לא יכולה לבקש מהחברה שירות שאינו מצוין בחוזה ההתקשרות”; “יש אפשרות להשפיע, למשל כאשר נשארתי יתרה תקציבית, אנו חשופים לנושא ויכולים לבקש שהיא תשמש לאספקת שירות מסוים. אבל ההחלטה היא של ספק השירות”; “אין לי יכולת הצבעה, אבל אני יכולה להביע עמדה”; “אני יכולה לבקש שעמותה תקים מועדונית חדשה ולשכנע דרך משא ומתן”. השתתפותם של עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בוועדות משותפות עם ספקי השירותים המופרטים נתפסת כאחד הגורמים המבטיחים את ההכוונה: “בכל הצמתים יושבים אנשי מקצוע של הרשות ומתקיימות גם וועדות היגוי. דבר זה מבטיח שהאינטרסים המקצועיים ישמרו”; “בדרך כלל, העמותה מקבלת את ההחלטה, אך יש פורום משותף עם הרשות ויש תכנון משותף של תוכניות העבודה“.
- 2. תלות באופן התנהלות ספק השירות ומידת נכונותו לשתף פעולה -** מספר מרואיינים ציינו כי יכולת ההכוונה תלויה באופן ישיר באופן התנהלותו של ספק השירות ויחסי הגומלין שבינו לבין הרשות המקומית. אי לכך, יש מצבים בהם יכולת ההכוונה של הרשות גבוהה יותר ובמצבים אחרים היא נמוכה או כלל לא קיימת: “אני מבחין בין הפרטה רכה להפרטה קשה. בהפרטה רכה מדובר בצינור להעברת כספים והביצוע מתבצע על-ידי גורם חוץ עירוני אך כל שאר הדברים הם בשליטה; לעומת זאת, בהפרטה קשה השירות מופרט, ומשלב זה אין שום אפשרות להשפיע. בהפרטה כזו הארגון מתנהל באופן עצמאי ולא קיימת יכולת השפעה והכוונה של הרשות עליו”; “היכולת להשפיע תלויה בסוג השותפות ועד כמה הגוף תלוי בך ואתה בו. ככל שלגוף השני יהיו יותר אחוזים במניות, אז ההחלטות יהיו יותר קשות להשפעה ויווצר מעין מונופול“.
- 3. מידת האמון ההדדי בין הרשות לספקי השירותים -** מידת האמון בין עובדי הרשות המקומית לעובדים בארגונים המופרטים מהווה גורם משמעותי בתפיסת יכולת ההשפעה של עובדי הרשות על ספקי השירותים המופרטים. הראשונים אינם חשופים לכל המידע שעשוי לסייע. קיימת חשדנות באשר למידת אמינותם המקצועית של ספקי השירות: “יש חשדנות לגבי העובדים הסוציאליים והאחיות שמועסקים בחברות הסיעוד”; “יש לנו בקרה תקציבית, אך לעיתים קיים קושי עם מידע שלא תמיד מהימן“.

להלן נימוקיהם של 16% מהמרואיינים שצינו כי יכולת מסוג זה אינה קיימת:

- 1. מעורבות מוגבלת של עובדי הרשות באספקת השירותים -** מעורבותם של העובדים בתהליכי

אספקת שירותים מצומצמת. בכך הם מתרחקים מהמציאות הקיימת. יתר על כן, תפקידי ההכוונה, הבקרה והפיקוח המוגדרים כאחד מתפקידי המפתח של המחלקה לשירותים חברתיים בתהליכי הפרטה, מיושמים באופן מוגבל שלא מאפשר ללמוד ולהכיר את השירות המופרט: "הפרטת שירותים תביא לצמצום מעורבות מחלקת הרווחה. לאור זאת, יהיו הפיקוח ויכולת ההכוונה מוגבלים".

**2. חוסר שקיפות ושיתוף במידע** - מידע רב, ההכרחי בתהליכי קבלת החלטות, אינו שקוף ואינו זמין לעובדי הרשות: "לא קיימת שקיפות ולכן אין יכולת הכוונה. למשל, לא קיימת שקיפות בנושאים תקציביים".

**3. מידת המכוונות האידיאולוגית של ספקי השירותים** - ישנם מצבים בהם קשה לכוון ארגונים כיוון שהאידיאולוגיה והחזון שלהם אינם עומדים בקנה אחד עם אלו של הרשות: "כאשר לעמותה יש מדיניות וחזון מוצקים קשה להשפיע".

**4. הענקת משקל גדול בתהליכי קבלת ההחלטות לשיקולים שאינם קשורים בטובת הלקוח** - תהליכי הפרטה עלולים להביא לשיקולים לא ענייניים בתהליכי קבלת החלטות. התוצאה עשויה להיות פגיעה בלקוח: "ההכוונה מתבצעת ברבדים הפוליטיים. ארגונים מופרטים עלולים לקבל לגיטימציה של פוליטיקאים, והמחלקה עלולה להיכנס לקונפליקט מול הרשות".

לסיכום, מרבית המרואיינים טוענים שלמחלקה יש יכולת השפעה והכוונה על ספקי השירותים המופרטים; יחד עם זאת הם הוסיפו, כי במצבים מסוימים יכולת זו מוגבלת בשל אופי יחסי הגומלין בינם לבין ספקי השירות המופרט. מיעוט המרואיינים טענו כי יכולת הכוונה אינה קיימת; בעיקר לאור השפעה מוגבלת של העובדים על תהליכי קבלת ההחלטות בשירות המופרט.

## 6.11 יכולת הבקרה של המחלקה

כל המרואיינים הציגו עמדה מגובשת באשר למידת השפעת ההפרטה על יכולת הבקרה של המחלקה. עמדותיהם נחלקו בין אלו שטענו כי קיימת יכולת בקרה מלאה לבין אלו שטענו כי קיימת יכולת בקרה מוגבלת. איש מהמרואיינים לא הציג עמדה הגורסת כי אין יכולת בקרה למרות תהליך ההפרטה. 82% מהמרואיינים ציינו כי יכולת הפיקוח והבקרה של העובדים הסוציאליים מוגבלת ואינה מאפשרת את מילוי תפקידם באופן אופטימאלי. מיעוט של 18% ציינו כי בידי הרשות יש יכולת בקרה מלאה.

להלן נימוקי המרואיינים שטענו כי יכולת הבקרה של המחלקה מוגבלת:

**1. מגבלת מנגנוני הפיקוח והבקרה** - דהיינו, העדר מנגנונים מובנים ושיטתיים של בקרה ופיקוח. בקרת הרשות מושתתת בעיקר על קבלת משוב מהלקוחות אודות השירות המופרט:

"הביקורת נעשית לאור תלונה של לקוח"; "כאשר קוראים דו"ח של חברת סיעוד אז הכול מושלם, ואילו כאשר מבצעים בקרה על-ידי ביקורי בית מדגמיים, הדו"ח שלנו נראה אחרת. פתאום השירות לא טוב ואנו חושפים את הבעיות"; "לא יצרנו יחידות פיקוח על השירותים. צריך להגדיר מהם גבולות הפיקוח. נכון להיום נקבע ועד מנהל בו שותפים נציגי העירייה, נציגי השירות וועדות ביצוע, שאמורות ללוות את הביצוע השוטף. ברמה האמיתית הועדות הראשונות אוכלות בורקסים וועדות הביצוע לא מתכנסות. מערך הפיקוח לא מדביק את הקצב של הפרטת השירותים בפועל; לכן, אלמנט הפיקוח העיקרי הוא בלתי פורמאלי - פידבקים מלקוחות".

2. **עובדים חסרי הכשרה ומיומנויות** - הכשרת עובדים סוציאליים לתפקידי בקרה ופיקוח אינה אופטימאלית לאור חוסר בפיתוח מיומנויות נדרשות לתפקידים אלו: "אין מספיק בקרה. העובדים זקוקים להכשרה וללמידה של תפקיד הפיקוח. עליהם להיות יותר אסרטיביים".
3. **הגדרה לא ברורה של תפקידי עובדי הרשות** - אין הגדרה ברורה של תפקידי הפיקוח של העובדים הסוציאליים ברשות. ולכן, הקצאת המשאבים לתפקידים אלו מוגבלת מאוד: "ככל שאעשה בקרה וככל שאשכלל את שיטות הבקרה שלי, לא אגיע ל-100% בקרה בשל אילוצי זמן ומגבלת כוח-אדם לבקרה"; "בעומס העבודה הקיים אנחנו לא יכולים לבקר; וכשהפונה מקבל שירות אני לא בודקת את השירות אלא אם כן הוא מתלונן"; "יכולת הבקרה תלויה בסוג השירות ובסוג המשאבים שיש למחלקה".
4. **אופי יחסי העבודה בין עובדי הרשות לספקי השירותים** - מידת שיתוף הפעולה ויחסי הגומלין בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין ספקי השירותים המופרטים משפיעה על מידת הבקרה ואיכותה: "כאשר מדובר ביוזמות של הרשות ואנחנו חלק מהיצירה, אז יכולת הבקרה קיימת באמצעות ועדות היגוי. אך אם זהו שירות שהוקם בלא קשר אלינו, אין לנו יכולת של ממש לפקח ולבקר. תמיד אפשר לבקר, אך לא בהכרח הביקורת תקבל מענה"; "יש לי יכולת בקרה ופיקוח. היא גדולה כאשר מדובר בעמותות שאני אפשרתי להן לפעול"; "ברגע שאתה בחוץ, לא משנה התפקיד הפורמאלי שלך, כיוון שמאוד קשה לך להיכנס פנימה. כך נוצרים מתחים".

מיעוט מהמרווינים ציינו כי לעובדים הסוציאליים של המחלקה לשירותים חברתיים יכולת בקרה ופיקוח מלאה על השירותים המופרטים. להלן נימוקיהם:

1. **אפקטיביות מנגנוני הבקרה הקיימים** - שיטות העבודה הקיימות בין עובדי הרשות לבין ספקי השירותים המופרטים מושתתות על מנגנוני בקרה המהווים חלק מהעבודה השוטפת: "אני מקיימת בקרה באמצעות מספר מנגנונים שמאפשרים לי פיקוח איכותי: א. הסכם חתום בראשית הקשר - הסכם כזה חייב להיות סגור על מנת שלא יהיה מקום לפרשנויות. ב. שקיפות של הדו"חות הכספיים - צריך לוודא שהתרומות שנאספו למען הלקוחות לא ינוצלו על-ידי העמותה. ג. וועדות היגוי..."; "אני מצליח לעשות בקרה באמצעות ישיבות הדרכה למפעלים, פגישות עם אנשי מקצוע מהעמותה ושמיעת חוות דעת מהעובדים הסוציאליים. בכך, אנחנו מקיימים איזון חוזר".



**2. חיזוק אחריות עובדי הרשות להבטחת אספקת השירות** - חלק מהמרוויינים ציינו כי תהליך ההפרטה השפיע על יכולת הבקרה והפיקוח של העובדים הסוציאליים. הסיבה לכך היא תחושת אחריות של העובדים בעקבות העברת התפקיד לגורם חיצוני. כך, מרגישים עובדי הרשות כי אחריותם לאספקת שירות איכותי ומקצועי ללקוחות גברה. על מנת להבטיח זאת, פועל מנגנון של פיקוח איכותי יותר מבעבר: "מאז ההפרטה העובדים קודם בודקים לפני שחותמים. הם שמים לב לפרטים ולפעולות המפורטות שלפני ההפרטה לא עשינו באותה אינטנסיביות. דרשנו פחות בעבר. כיוון שאספקת השירות הוצאה מאתנו, אנו דורשים יותר תוצאות"; "ההפרטה יצרה צורך לבקר ולבדוק את השירות אצל הקשישים. לכן, אנו מבצעים הרבה יותר ביקורי בית מאשר בעבר - ללא בקרה הכול יתמוטט!".

לסיכום, כל המרוויינים ציינו כי קיימת בקרה מצד עובדי הרשות ביחס לספקי השירותים המופרטים. מידת הבקרה נעה בין אלו הרואים בה בקרה מלאה לבין אלו שרואים אותה כחלקית. כל המרוויינים התייחסו באופן כזה או אחר למתודות העבודה של הרשות עם ספקי השירותים; בעוד שחלק אחד רואה במנגנונים אלה כמבטיחים בקרה, אחרים רואים אותם כבעלי יכולת מוגבלת להשגת מטרות הבקרה.

## 6.12 השפעת ההפרטה על תפקידי העובדים

מרבית המרוויינים ציינו כי חל שינוי בהגדרת תפקידיהם ותפקידי עמיתיהם לעבודה, בעוד שמיעוטם חשו שינוי בהגדרות התפקידים בעקבות ההפרטה. 74% מהמרוויינים ציינו כי להפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי יש השפעה על הגדרת תפקידי כול העובדים הסוציאליים במחלקה ועל תפקידם הספציפי. 23% מהמרוויינים טענו שאין השפעה.

ההשפעות על מסגרת והגדרת התפקידים מיוחסות לתפקידים חדשים שנתהוו כתוצאה מההפרטה ביניהם: פיקוח, בקרה והעברת תפקידים מסוימים לספקי השירותים המופרטים (כגון: טיפול ישיר). נוכח שינויים בהגדרות התפקיד, חל צורך בפיתוח מיומנויות שלא נדרשו מהעובדים טרם הפרטת השירותים כגון: מיומנויות בניהול משא ומתן. להלן התייחסותם של המרוויינים לשינויים שחלו בהגדרות תפקידי העובדים הסוציאליים בכלל ובתפקידם בפרט:

**1. הוספת תפקידים חדשים** - התפקידים שהתווספו או הועצמו בעקבות תהליך ההפרטה הנם - פיקוח, בקרה, איתור ספקי שירותים, תיווך ותיאום: "העובד הסוציאלי הפך למתווך, אחראי על התקציב המועבר לשירות ומבצע בקרת איכות טרם מתן השירות"; "העובדים הסוציאליים הפכו להיות מבקרים"; "אני מתעסקת בנושא שהוא לא ממש עבודה סוציאלית - ניהול, חינוך, שיווק, פרסום"; "להפרטה השפעה בעיקר על הגדרת תפקידם של עובדים סוציאליים בדרגים ניהוליים. הם נדרשים לבצע בקרה תקציבית, ניסוח הסכמים ועבודה עם צוות האחראי על אספקת השירות ולא להוות צוות של אנשי מקצוע המקיימים הדרכה, מיפוי



צרכים והצגתם בפורומים שונים, פיתוח אלטרנטיבות לשירותים ותכנון שירותים; "תפקיד חדש שנתהווה הוא פיקוח. נישה שהיא לא במסגרת העבודה הסוציאלית כגון: מעקב אחר מאזן תקציבי"; "חוק הסיעוד הכניס שינויים בתפקיד העובד הסוציאלי - קביעת מדיניות, פיקוח בקרה והערכה"; "קיים פחות טיפול ישיר, יותר Case management, עבודה על רבדים ארגוניים, מעקב, פיקוח ובקרה"; "אני צריכה לשווק את הלקוח שלי, ללמוד על השירות ועל הקריטריונים לקבלת השירות ולהכיר את המערך הכולל של השירותים הרבה יותר מבעבר. השינוי דורש ממני יכולת התאמה, בירורים ופגישות רבה יותר מבעבר"; "אני צריכה להשקיע המון משאבים כדי לאתר השקעות, תרומות ומשאבים מגורמים חיצוניים לרשות".

## 2. העברת חלק מתפקידי העובדים הסוציאליים של הרשות לספקי השירותים המופרטים -

"יש פחות עבודה ישירה עם הלקוחות; למשל, בעבר, עובד סוציאלי בשירות של דיור מוגן עבד ישירות מול הדיירים ושימש חלק מהצוות הטיפולי. היום אני לא חלק מהצוות. יש לי פחות עבודה ישירה עם האוכלוסייה".

## 3. הצורך בפיתוח מיומנויות חדשות - בשל הפרטת שירותי הרווחה עלה הצורך באיתור

ובבחירת ספקי שירותים על-ידי עובדי הרשות. שינוי זה מצריך פיתוח מיומנויות ניהול משא ומתן על מנת ליצור קשר בין הרשות לספק השירות האופטימאלי: "ההפרטה פיתחה אצלי את כושר המשא ומתן, יכולת תקשורתית, כושר עמידה גבוה יותר בקיום סטנדרטים מינימאליים וראייה מערכתית". ההפרטה הובילה לרכישתן של מיומנויות משפטיות הנדרשות בתהליכי חתימת הסכמי העבודה של הרשות המקומית עם ספקי השירותים המופרטים: "הסביבה הפכה למורכבת במידה רבה יותר. יש צורך בפיקוח ועבודה על בג"צים בעקבות תביעות של חברות של זכו במכרז כנגד הרשות. כמויות החוזים שאנו מעורבים בהן היא גדולה מבעבר". מיומנויות נוספות המתפתחות בעקבות תהליך ההפרטה, קשורות ליחסי הגומלין השוטפים עם ארגונים מהמגזר השלישי והפרטי-עסקי. ארגונים אלו הם בעלי מבנה ארגוני שונה מזה הקיים במגזר הציבורי ומצריכים הבניה של קשרי עבודה שונים מאלו שהיו רגילים אליהם העובדים: "ההפרטה פותחת חלונות לארגונים אחרים, לדפוס עבודה שונים ולקשר עם ארגונים מהמגזר השלישי והפרטי"; "ההפרטה יוצרת אינטראקציות מול גורמים חדשים ועולם ארגוני הרבה יותר מגוון".

## 4. תפיסת תפקיד העובדים ברשות - מחד, חלק מתפקידי העובדים הועברו לספקי השירותים

ומאידך, מתווספים תפקידים חדשים. חלק מהמרוואיינים ציינו כי השינוי הוביל לעלייה בכוחו ובמידת השפעתו של העובד הסוציאלי על תהליכי קבלת ההחלטות: "יש לי את הכוח להחליט עם מי עובדים ועד מתי". התפקיד נתפס כמקצועי יותר בעיקר נוכח העברתם של מספר תפקידים לספקי השירותים: "כיום התפקיד יותר מקצועי, יותר טיפולי". העברת חלק מתפקידי העובדים הסוציאליים מפנה את המשאבים ליצירת לובי חברתי והשפעה על המדיניות המקומית: "לעובדים יש יותר זמן לצאת לקהילה, לגייס תרומות, להיפגש עם פרנסי העיר. הם פנויים יותר למשימות הללו". כתוצאה מההפרטה, פותחו מדדי ההערכה בתוך הרשות, בדומה לאלו הקיימים בשוק השירותים המופרטים. מדדים אלו מעודדים

פרודוקטיביות: "בהפרטה נדרשים להיות יותר יעילים. מודדים בתפוקות את העובד והוא צריך להוכיח את עצמו מבחינה מקצועית".

23% מהמרואיינים ציינו כי להפרטת שירותי הרווחה לא הייתה השפעה על הגדרת תפקידי העובדים בכלל ועל הגדרת תפקידם בפרט. ההסבר העיקרי לעמדה זו מיוחסת לכך שלא חל שינוי בהגדרת התפקיד ומידת מעורבותם בשירותים המופרטים זהה לזו שהייתה בעבר: "נשארתי באותו תפקיד. גם כיום אני משמשת כמדריכה, מנסה לאתר תרומות למימון השירות..."; "אין שום שינוי מבחינת עבודתי מול המשפחות בנוגע לשירותי האומנה - עדיין אני מטפלת בכל נושא ה"טופסולוגיה", וועדת החלטה וכדומה"; "לא חל שינוי. המענים שניתנים כיום על-ידי ארגונים חיצוניים ניתנו בעבר על-ידי הרשות. אך גם אז וגם כיום אנו מעורבים. כל עוד אני צריכה להיות אחראית כלפי הילדים אז אני עדיין צריכה להיות מעורבת בשירות"; "אנו ממשיכים לבצע את אותם הדברים". מרואיינת אחת ציינה כי אין לה דעה בנושא לאור משך זמן קצר של עיסוק בתחום העבודה הסוציאלית. על כן, אופן העבודה הנוכחי, המושפע מהפרטת שירותי הרווחה, הנו אופן העבודה היחידי המוכר לה מאז כניסתה לתפקיד.

לסיכום, מרבית המרואיינים ציינו כי להפרטת השירותים השפעה ישירה ועקיפה על הגדרת תפקידם של העובדים. השפעות אלו באות לידי ביטוי ביצירתם של תפקידים חדשים, העברתם של תפקידים מהרשות לידי ספקי השירותים, לפיתוח מימנויות חדשות ולמיקודי העבודה השוטפת. לעומתם, מיעוט מבין המרואיינים ציין שאין השפעה על הגדרת תפקידם. ההסבר המרכזי לטענה זו היה כי אחריותם הכוללת באשר לאספקת השירות ומעורבותם במשימות משמעותיות טרם ההפרטה מוסיפים להתקיים גם אחריה.

### 6.13. השפעת הפרטת שירותי רווחה על שביעות רצון העובדים מעבודתם

מרבית המרואיינים טענו כי מימדים אחרים ולא ההפרטה משפיעים על מידת שביעות רצונם. מיעוט מבין המרואיינים ציין שההפרטה משפיעה לרעה על מידת שביעות רצונם מעבודתם. 58% מהמרואיינים ציינו כי להפרטה יש השפעה כלשהי על מידת שביעות הרצון של העובדים. 34% מהם טענו כי להשפעה חיובית; 24% טענו להשפעה שלילית; 39% מהמרואיינים ציינו כי להפרטת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות אין השפעה על מידת שביעות רצונם של העובדים מעבודתם.

להלן הגורמים העיקריים המשפיעים על שביעות רצונם של העובדים שציינו כי להפרטה אין כל השפעה על שביעות רצונם:

1. **משבר תקציבי מתמשך ברשויות המקומיות** - מותיר את העובדים במצב בו הם עסוקים באופן קבוע באיתור משאבים וגיוס כספים. חרף ניסיונות איתור מקורות תקציביים, לא תמיד מושג המענה הראוי, ושירותי הרווחה אינם מסופקים במלואם או שאינם מסופקים כלל: "העובדים פחות שבעי רצון וזה קשור למערכת ולא להפרטה"; "העירייה בגירעון ותוכנית

הבראה. בתנאים כאלה קשה מאוד לקיים את השירותים; "אין קשר בין הפרטה לשביעות רצון. כיום עובדים סוציאליים אינם שבעי רצון כי אין תקציבים. כל הזמן מקצצים, פרויקטים נסגרו, לא מקבלים משכורות, אין את הכלים לספק את השירותים, אין את החשק ואין את הסיפוק. מצפים מהעובדים הסוציאליים למצוא פתרונות ללא תשתית, מקורות ותקציבים. יש הרגשה שאנחנו הופכים להיות לשכת הסעד ולא לשכת רווחה וזה מתסכל. עובד סוציאלי שלמד והוכשר הופך למחלק כספים ונדבות ללא יישום של הכשרה מקצועית"; "שביעות הרצון נמוכה לאור הקיצוצים והמצב של משרד הרווחה. אם הימים היו נורמאליים אז אפשר היה לבדוד את נושא ההפרטה. המדינה נסוגה מאחריותה למתן שירותים".

2. **גידול בצרכים ובמספר הלקוחות של המחלקה** - גורם נוסף שנתפס ככזה המשפיע על שביעות רצון העובדים ואינו מיוחס להפרטה, הוא עומס העבודה הגדל נוכח גידול בצרכים ובמספר הלקוחות של המחלקה: "כיום חוסר שביעות הרצון נובע מעומס העבודה. כמות הפניות הולכת וגדלה והמצוקות קשות יותר. שביעות הרצון אינה קשורה להפרטה כלל".
3. **יחסי עבודה המתהווים עם ספקי השירותים המופרטים** - חלק מהמוראיינים ציינו כי מידת שביעות רצונם תלויה ביחסי העבודה עם ספקי השירותים המופרטים ואינה מיוחסת לתהליך ההפרטה: "הדבר תלוי ביחסים הבינאישיים שנוצרים סביב האנשים".
4. **תפיסת ההפרטה כתהליך שאינו על סדר היום** - כיוון שההפרטה אינה בראש מעייניהם של העובדים, היא לא נתפסת כגורם בעל השפעה על מידת שביעות רצונם: "ההפרטה אינה מעסיקה את העובדים ולכן אין אפשרות להתייחס אליה ככזו המשפיעה על מידת שביעות הרצון".

34% מהמוראיינים ציינו, כי הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי משפיעה לחיוב על מידת שביעות רצון העובדים הסוציאליים מעבודתם. להלן נימוקיהם:

1. **עלייה במגוון הפתרונות המוצעים** - לעומת שירותים שסופקו טרם ההפרטה ניכרת עליה במגוון השירותים לאחריה: "אני שבעת רצון מכך שבעקבות ההפרטה, יש אפשרויות טיפול רבות יותר"; "יש מגוון גדול יותר של שירותים ואפשרויות לסייע. נוצרה תחושה שהעובדים הסוציאליים יכולים לסייע"; "קיים מגוון של שירותים גדול יותר ולפיכך, ניתן לתת יותר".
2. **צמצום התלות ברשות כספק משאבים עיקרי** - מספר האפשרויות ליצירת יחסי עבודה מצד המחלקות לשירותים חברתיים עם גורמים שאינם מתבססים רק על מקורות מימון רשותיים גדלו. בכך גובר הסיכוי לאספקת שירותים ממושכת: "בירכנו על כך שניתן למצוא גורם נוסף שיספק את השירות, כך אנחנו לא תלויים בעירייה וגם יותר שבעי רצון".
3. **העברת תפקידים לספקי השירותים** - העברת תפקידי אספקת שירות של הרשות לגופים לא ממשלתיים הובילה למיקוד העובדים בתפקידים מקצועיים: "ההפרטה מקלה עלי בנושא מתן השירות. אני לא צריכה לחפש את המטפלת שתתן את השירות. מי ששובר את הראש זו החברה"; "כאשר החל תהליך ההפרטה העובדים שוחררו מההתעסקות עם עניינים טכניים. כיום, התחום הלוגיסטי אינו בתחום אחריות עובדי הרשות מה שמאפשר להתפנות לתחומים מקצועיים. זה הוריד מעמסה".

4. **שיתוף גורמים נוספים ברשות בפיתוח שירותים והפעלתם** - כניסת גורמים לא ממשלתיים לשדה שירותי הרווחה מאפשרת יצירת שיתופי פעולה רבים ומגוונים בין הרשות לספקי השירותים השונים. בכך, גדל מספר הגורמים הנושאים באחריות למתן פיתרון אופטימאלי לתושבים: "מוסיפים לנו עוד שותפים לעשייה"; "אנחנו היינו שנים מונופול וזה בסדר שעכשיו יש תחרות. מה שהתחרות עשתה למשק במובן הכלכלי צריך להתרחש גם ברמה הציבורית".

24% מהמרוויינים ציינו כי חלה ירידה במידת שביעות רצונם לאור תהליך ההפרטה. להלן נימוקיהם:

1. **פגיעה בטיפול הישיר** - לאור העברת הטיפול הישיר בחלק מהתחומים לידי ספקי השירותים המופרטים: "קיימת פגיעה בהתמקצעות, כי אין את הטיפול האישי והישיר".

2. **עלייה בעומס העבודה לאור תפקידים החדשים שיצרה הפרטה** - "ההפרטה דורשת מהעובדים הרבה יותר מעקב ותיאום. העובד הסוציאלי חייב תמיד להיות מעורב בכל ולכן העומס לא פחת. מהעובד הסוציאלי נדרשת בקיאות במצב כדי להיות תמיד עם היד על הדופק. זה לא מפחית מהעומס ומהאחריות, אלא להפך"; "יש המון תסכול מהעומס, מהקשיים ומהתיאום שצריך לעשות עם מספר גורמים. יש חסך במשאבים ומורכבות של מקרים שיוצרים תחושה של עומס רב"; "יכול להיות שההפרטה מורידה מהעומס בטיפול ישיר, אך ישנם תפקידים חדשים שנוצרים; למשל, כשיש בעיות בשירותים מופרטים, אני הופכת למתווכת".

3. **התנגדות לתהליך השינוי** - לאור הפרטתם של שירותי הרווחה ציינו חלק מהמרוויינים כי צפות ועולות תחושות של חרדה ובלבול מצד העובדים הסוציאליים: "יש חרדה והתנגדות לשינוי שההפרטה מביאה. החרדה והבלבול מניעים אותנו לשינויים ולאנשים נמאס מהשינויים הללו. עובדי המטה וההנהלה רואים יותר במאקרו ובאופן אופטימי את התהליך, ולא נראה לי שעובדי השדה חושבים כך".

4. **השפעתה של הפרטה על תפיסת תפקיד המדינה בכלל, ותפקיד העובד הסוציאלי ברשות המקומית בפרט** - המשמעויות האידיאולוגיות של תהליך ההפרטה משפיעות אף הן על שביעות רצון העובדים: "כיום העובדים הסוציאליים אינם שבעי רצון בשל המצב הכלכלי והחברתי. נוצרה הרבה יותר עבודה כיוון שקיימים פחות ופחות משאבים ומענים. יש הרבה עובדים שאינם שבעי רצון למשל מצמיחתן של עמותות לחלוקת אוכל. היכן האחריות של המדינה? איך זה משפיע על הדימוי העצמי של הילדים שמקבלים את האוכל? מצד אחד העמותות רוצות לספק מענה, אך מנגד זה פוגע בילד ובמשפחה. מה שקורה היום הוא בנייה של חברה חולה בעתיד".

לסיכום, מרבית המרוויינים ציינו כי להפרטה השפעה ישירה ועקיפה על מידת שביעות רצונם ורצון חבריהם לעבודה. מרביתם ציינו כי קיימת השפעה חיובית ומיעוטם ציינו כי להפרטה השפעה שלילית. הראשונים התייחסו לעלייה במגוון השירותים המוצעים; צמצום התלות ברשות כספק שירות בלעדי; העברת תפקידים לגורמים חיצוניים לרשות ויצירת שיתופי פעולה עם ספקי שירות.

המרואיינים שצינו כי קיימת פגיעה בשביעות רצונם, ציינו את הפגיעה בקשר הטיפולי הישיר עם הלקוחות; העלייה בעומס העבודה לאור הרחבת תפקידם; והעברת האחריות של המדינה על אזרחיה לגורמים חיצוניים לה. חלק מהמרואיינים ציינו כי להפרטה אין השפעה על מידת שביעות רצונם והם ייחסו זאת לגורמים אחרים כגידול בצרכים ובמספר הלקוחות של המחלקה, חוסר יעילות ומשבר תקציבי ממושך ברשות.

#### 6.14 עמדות העובדים ביחס להשפעות הפרטה על אספקת השירות בהתאם לתפקידם במחלקה לשירותים חברתיים

לוח 4 מתאר את עמדות העובדים ביחס להשפעת הפרטה החלקית על מספר ממדים המשפיעים על אספקת השירות. המימדים הם: איכות השירות, מקצועיות באספקת השירות, מגוון השירותים, חדשנות באספקת השירותים, שוויוניות באספקת השירותים, אפשרויות הבחירה של הלקוחות ועלויות אספקת השירותים. המיפוי מתייחס לתפקידי העובדים במחלקה על-פי חלוקה למנהלים בכירים, מנהלים בדרג ביניים ועובדי שדה.

#### לוח 4 - מיפוי עמדות עובדים בנושא השפעות הפרטה על מספר פרמטרים נבחרים, בהתאם לתפקידם (מספרים מוחלטים ואחוזים)\*

ממד	שיפור			הרעה			לא קיימת השפעה			מסויגים בדעתם			אין דעה
	ניהול בכיר	ניהול זוטור	עובדי שדה	ניהול בכיר	ניהול זוטור	עובדי שדה	ניהול בכיר	ניהול זוטור	עובדי שדה	ניהול בכיר	ניהול זוטור	עובדי שדה	
איכות השירות	3	6	8	0	2	4	1	0	2	2	5	2	
מקצועיות באספקת השירותים	2	3	3	1	1	6	4	4	5	2	4	2	
מגוון השירותים	5	8	8	0	1	0	1	3	7	2	1	2	
חדשנות באספקת השירותים	7	11	8	0	0	0	1	2	7	0	0	0	
שוויוניות באספקת השירותים	0	0	0	1	6	7	6	7	10	0	0	0	
אפשרויות הבחירה של הלקוחות	3	5	7	0	0	0	5	8	10	0	0	0	
עלויות אספקת השירותים	6	8	9	2	5	3	0	1	3	0	0	0	
סה"כ	26-48%	41-45%	41-37%	4-7%	15-16%	20-18%	18-33%	25-27%	44-39%	6-11%	10-11%	6-5%	

\* חישוב יחסי התשובות הנו על-פי סך התשובות שסופקו בנושא על-ידי אוכלוסיה מסוימת ביחס לכלל התשובות שסופקו על-ידי אותה אוכלוסיה.

לוח 4 מראה כי חלק ניכר מהעובדים בתפקידים השונים (תפקידי שדה ותפקידים ניהוליים לסוגיהם), ציינו כי ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה הביאה לשיפור במספר תחומים בעוד שמיעוטם ציינו כי חלה הרעה; אולם, אחוז גדול מבין המרוואיינים ציינו כי ההפרטה לא השפיעה על שירותי הרווחה. מיעוט מזערי מבין המרוואיינים הציג דעה מסויגת באשר ליכולת הערכת השפעת ההפרטה על הממדים הנבחנו.

מבין עובדי השדה, מספר דומה הצביע על שיפור בעקבות תהליך ההפרטה ועל העדר השפעה של ההפרטה על הממדים השונים (37% - טענו כי חל שיפור, 39% טענו כי אין השפעה). בהקשר זה, יש להדגיש כי בקרב אוכלוסיית עובדי השדה נמצא האחוז הגדול ביותר של עובדים שציינו כי ההפרטה הביאה להרעה ו/או לא הביאה לשינוי כלשהו בשירותי הרווחה. מרבית המרוואיינים בתפקידי הניהול הבכיר (48%) הצביעו על שיפור בשירותי הרווחה בעקבות הפרטת שירותים; מיעוטם (7%) טענו כי חלה הרעה בעקבות תהליך ההפרטה. בקרב המרוואיינים בתפקידי הניהול הזוטר, 45% הצביעו על שיפור בעוד ש-16% בלבד טענו כי חלה הרעה בשירותי הרווחה בעקבות תהליך ההפרטה.

אחוז נמוך מבין המרוואיינים באוכלוסיות השונות, מסויג בדעתו באשר להשפעותיה של ההפרטה. בקרב מנהלים בדרג ביניים ודרג זוטר קיים אחוז גבוה יותר של בעלי דעה מסויגת לעומת עובדי השדה (11% לעומת 5% בהתאמה).

## 7. העדפות העובדים הסוציאליים לקיים יחסי גומלין עם ארגונים מהמגזר השלישי או מהמגזר העסקי-פרטי

לוח 5 מתאר את העדפות העובדים בשרי עבודה עם ספקי שירות לא ממשלתיים (מגזר שלישי או מגזר פרטי-עסקי):

לוח 5 - העדפות העובדים לעבודה עם ספקי שירות חיצוניים לרשות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

מספר מרואיינים אחוז	קיים הבדל לטובת המגזר השלישי	יש הבדל לטובת המגזר הפרטי-עסקי	אין בין ספק שירות מהמגזר השלישי למגזר הפרטי-עסקי	אין דעה	סה"כ
18	4	15	1	38	
47%	11%	39%	3%	100%	

לוח 5 מצביע על העדפה של מרבית המרואיינים (47%) לקיים קשרי גומלין עם ספק שירות מהמגזר השלישי לעומת מיעוט (11%) המעדיף לקיימם עם ספק שירות מהמגזר הפרטי-עסקי. מרואיין אחד לא הביע דעה בנושא. יתר המרואיינים (39%) ציינו כי לא קיים הבדל בין ספקי השירות מהמגזרים השונים ולפיכך, אינם מעדיפים מגזר אחד על פני האחר.

עדיפותם של ספקי שירות מהמגזר השלישי יוחסה לנימוקים הבאים:

- ייחוס שיקולים פילנתרופיים להנעת פעילות גופים מהמגזר השלישי, לעומת שיקולי רווח והפסד המיוחסים לגופים פרטיים-עסקיים** - "לחברה פרטית יש שיקולי רווח ולעמותה לא"; "גוף פרטי עוסק בעיקר ברווח ואילו עמותות ששואפות גם לפתור דברים נוספים כמו מתן שירות טוב יותר, השקעה באנשים וכו'..."; "היתרון של עמותות הוא שהן פילנתרופיות. היתרון של חברות פרטיות הוא שהן מחושבות ויעילות מבחינה כלכלית. אבל החיסרון הוא בכך שהן פועלות לשם רווח"; "לאור שיקולים כלכליים, ישנם תחומים בהם ארגונים פרטיים-עסקיים לא מיצרים שירות כיוון שאינם רווחי גם כאשר קיים צורך מצד הרשות. בגלל סוג האוכלוסייה שלנו, שממנה אי אפשר להרוויח, דווקא מלכ"רים יכולים לתת מענה טוב יותר מספק שירות פרטי".
- מידת השקיפות והמחויבות של ספק השירות ללקוחות** - ארגונים פרטיים-עסקיים נתפסים כארגונים שאינם שקופים ללקוחות ואינם מחויבים ללקוח, לעומת האופן בו נתפס ספק שירות מהמגזר השלישי: "השקיפות של ארגונים פרטיים בעייתית, כי הם מונעים על-פי עיקרון הרווח"; "לחברה פרטית אין מושג על מה אני מדברת. אין לה שום מחויבות אלי מכיוון שיש לה אינטרסים כלכליים. לעומת זאת, עם עמותות נוצר מארג יחסים הרבה יותר מחייב"; "יש משהו במגזר הפרטי שלא קיים במגזר הציבורי והשלישי. אני לא יודעת עד כמה השירות הפרטי מחויב למתן השירות".

3. **מידת השיתוף והעירוב של ספקי השירותים עם הרשות** - המרואיינים ציינו כי מידת המעורבות והשיתוף של הרשות המקומית בתהליכי קבלת החלטות של ספק השירות במגזר השלישי גבוהה יותר מאשר זו הקיימת בקשרי העבודה הקיימים עם ספק שירות פרטי-עסקי: "למפעיל פרטי יש יותר חופש לקבל החלטות ללא שיתוף של הרשות"; "קשה לעבוד עם גוף פרטי כי הוא עצמאי יותר והפיקוח עליו קשה יותר"; "היתרון של עמותות הוא בכך שיש יכולת תמרון גבוהה יותר. אני כרשות יכול לדרוש מהם שירותים".
4. **מידת ההשתתפות הכספית של הרשות במימון השירות** - אפשרות לאספקת שירות ללא השתתפות של הרשות המקומית קיימת במידה רבה יותר בקרב ספקי השירות מהמגזר השלישי לעומת המגזר הפרטי-עסקי. לפיכך בקיום יחסי גומלין עם ספקי שירות מהמגזר השלישי פוחתת מחויבותה הכספית של הרשות לאספקת השירות: "בעמותה ניתן להנות משירותים מבלי לשלם עבור השירות".

39% מהמרואיינים ציינו כי אין שוני בין ספקי שירותים מהמגזר הפרטי-עסקי לבין אלו מהמגזר השלישי. הטענה המרכזית להעדר שוני בין שני הספקים הוא טשטוש הגבולות בין שני המגזרים ואימוץ (דו צדדי) של מאפיינים ממגזר אחד למגזר אחר: "לא משנה מלכ"ר או גוף פרטי, זה אותו הדבר מבחינתי. לא בטוח שטובת הלקוח עומדת לעיני העמותה"; "העמותות הן בעלות אופי של גוף פרטי"; "כיום, למגזר הפרטי יש אוריינטציה קהילתית לא פחות מאשר לעמותות ואני לא רואה שמבחינה ציבורית העמותות יותר נקיות. גם לא ברמת המחויבות שלהן. הדבר נובע מסוגיית ההישרדות. הן מניידות היום את פעילותן למחוזות בהם מצוי הכסף"; "גם עמותות מתחרות על הכסף ולא משקיעות באמת בשירותים. החשיבה של עמותות הפכה לצרה. הן מספקות מה שצריך במסגרת הטריטוריה שלהן וחשיבתן ממוקדת כסף. אפילו עמותות מעדיפות להוציא כספים על כוח-אדם ומשכורות ולא על לקוחות"; "העמותה לכאורה מחויבת יותר לעולם תוכן של טובת הלקוח ולא לשם רווח. אך הגורמים העסקיים מולם אנו עובדים יזמו קשר כדי לתרום נטו. כלומר היזם העסקי יוצר שותפות כדי לייצר לגיטימציה ולא רווח".

חלק מהמרואיינים ציינו כי הקריטריון המנחה אותם בבחירת ספק השירות הנו מידת המקצועיות של ספק השירות ואופן ההשפעה על מידת עומס העבודה של העובדים ברשות ולא הייחוס המגזרי: "אין העדפה לאחד מהשניים. צריך לפעול על-פי קריטריון אבחנה שהוא מקצועיות ואמינות"; "לא משנה לי דרך מי אקבל את השירות, אלא שהדבר יקל עלינו בסופו של דבר".

11% מהמרואיינים ציינו, כי הם מעדיפים לעבוד מול ספק שירות מהמגזר הפרטי. נימוקם העיקרי יוחס לשיקולי רווח והפסד המאפיינים ארגונים ממגזר זה ומובילים ליעול העבודה ולהבטחת יציבות עסקית: "אני מעדיפה לעבוד מול המגזר הפרטי-עסקי כי שם הדברים יותר ברורים. אני יודעת שהם רוצים להרוויח והם לא מסתירים זאת ואנו עושים יחדיו חיבור של אינטרסים משותפים. בעוד שלעמותות יש את כל מאפייני המגזר הפרטי-עסקי. הן התחפשו לעמותות"; "לגוף פרטי יש יותר מקורות למשאבים לעומת עמותה שתלויה במוסדות ובתרומות. חברה



פרטית לעומת זאת, מגלגלת את עצמה; מה שמבטיח וודאות באספקת השירותים לאורך זמן". מאפייני הניהול העסקי ושיקולי רווח והפסד בתהליכי קבלת החלטות נתפסים כמקדמים שירות ומבטיחים את אספקתו באופן סדיר והוגן: "ישנן עמותות שמטרתן צרה. ולכן, לאורך זמן יש שחיקה, חוסר ניהול נכון של המשאבים, הסתמכות על מה שיש בקרן בלבד. בשונה מגוף עסקי שההכנסות שלו יכולות להשתנות. זהו גוף משתנה ודינאמי יותר"; "לעמותות נכנסים שיקולים פוליטיים. עובדים מהרשות שותפים בדירקטוריון של העמותה ויש השפעה שלילית על קבלת ההחלטות לאור שיקולים מקצועיים; בעוד שבעבודה עם חברות פרטיות הגבולות ברורים". טיעון נוסף ליתרונם של ספקי השירות הפרטי-עסקי מיוחסת למאפייני חשיבה יצירתית בהם: "כשאנחנו פונים לגוף פרטי אנחנו יודעים שלא נצטרך השקעה גבוהה בהדרכה כי הם עושים דברים שונים מאתנו. אנו יודעים שהם יצליחו לגייס יותר משאבים, ובסופו של דבר, יפעילו את הפרויקט".

לסיכום, 58% מהמרוואיינים ציינו כי קיים הבדל בין ספק שירות מהמגזר הפרטי-עסקי לבין ספק שירות מהמגזר השלישי. מרביתם מעדיפים ספק שירות מהמגזר השלישי, בעיקר לאור המניע הפילנתרופי לפעילותו. מיעוטם מעדיף ספק שירות מהמגזר הפרטי-עסקי, בעיקר מסיבות של יעילות כלכלית וחדשנות. יתר המרוואיינים, פרט לאחד, ציינו כי אין הבדל בין ספקי השירותים ממגזרים אלו לאור הדמיון הקיים במאפייניהם של המגזרים.

## 8. סוגי הקשר הקיימים בין הרשות המקומית לספקי השירותים

לוח 6 מתאר את סוגי הקשרים הקיימים בין העובדים ברשות המקומית לבין ספקי השירותים החיצוניים לרשות. יש לציין, כי שימוש בקשר מסוג אחד אינו מבטל שימוש בקשר מסוג אחר, ופעמים רבות עובדים משתמשים במספר סוגי קשרים. סוג הקשר נבחר בהתאם לסוג השירות, אופי העבודה עם ספק השירות, שיטות עבודה של הרשות עם משרד הרווחה ושיטות עבודה פנימיות של הרשות המקומית.

### לוח 6 - סוגי הקשר הקיימים בין הרשות לספקי השירותים (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

השתייכות / קשר	עובדים במספרים	אחוז
וועדות	24	27%
בסיס אישי	5	5%
תכנים שעולים במגעים עם ספקים	13	14%
הערכת הקשר	11	12%
פידבקים מלקוחות	4	4%
חוזה	24	27%
הסכם בעל-פה	2	2%
ישיבות צוות משותפות	6	7%
עו"סים של הרשות המספקים שירות במבנה של ספק שירות חיצוני לרשות	2	2%
סה"כ	91	100%

66% מהקשרים שמנהלים העובדים הסוציאליים ברשות עם ספקי השירותים המופרטים, הם קשרים פורמאליים הנובעים מחוזים, וועדות משותפות ותהליכי הערכה מוסדרים. יתר הקשרים הנם בלתי פורמאליים, ומתקיימים באמצעות קבלת משובים מלקוחות; קשר שוטף עם ספקי השירותים למתן משובים ולהעלאת צרכים; ישיבות צוות משותפות לשם הדרכה וייעוץ וקשר אישי המתהווה בין העובד ברשות לבין ספק השירות.

קשרים שהוגדרו על-ידי העובדים כקשרים חוזיים, יוחסו בעיקר לקשרים שנתינו על-ידי משרד הרווחה, ויישומם מתבצע על-ידי הפעלת החוזה באמצעות הרשות. דוגמא לשירות מסוג זה הנו חוק ביטוח סיעוד.

הוועדות המשותפות לעובדי הרשות ולספקי השירותים צוינו על-ידי המרואיינים כאחד מהכלים העיקריים למיסודו של קשר עבודה שוטף. קשר כזה צוין כמקדם שיתוף פעולה בין עובדי הרשות לבין ספקי השירות. דוגמאות לוועדות בהן מתקיים הקשר הנן וועדות ההיגוי. במסגרת העבודה השוטפת והיומיומית של עובדי הרשות עם ספקי השירותים מועלים תכנים

רבים התורמים לקידומו של הקשר בין שני הצדדים. סוגי התכנים המועלים בין היתר הם: זיהוי צרכים, מתן וקבלת משובים וייעוץ מקצועי. הערכת קשר העבודה (חוזה, הסכם, שיטת העבודה של ספק השירות) מתבצעת ברובה במסגרת וועדות הערכה, המנוהלות על-ידי עובדי הרשות. מגוון סוגי הקשר הקיימים בין עובדי הרשות לספקי השירותים באים לידי ביטוי בעבודה השוטפת המשלבת מספר שיטות עבודה המאפיינות את יחסי הגומלין בין הגופים השונים. שיטות עבודה אלו מותאמות לסוג השירות המסופק, מטרות הרשות, אופי יחסי הגומלין כפי שהוגדרו בראשית קשר העבודה ובעבודה השוטפת.

## 9. דיון ומסקנות

מחקר זה בחן את עמדותיהם של עובדים סוציאליים, העוסקים בתחומים שונים ובתפקידים שונים ברשויות המקומיות, באשר להפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי בהקשרם של השירותים הסוציאליים. מחקר איכותני זה התבסס על שלושים ושמונה ראיונות שנערכו עם עובדים סוציאליים בדרגים שונים בשבע רשויות מקומיות. בחירת הרשויות נעשתה על-פי דירוגן החברתי-כלכלי, במטרה לייצג רשויות בדרגים חברתיים-כלכליים שונים. מחקר חולצי זה, מציג לראשונה את עמדותיהם של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות.

מניתוח הממצאים ניכר, כי רוב שירותי הרווחה המסופקים במסגרת הרשויות המקומיות, הנם שירותים מופרטים, המסופקים ללקוחות על-ידי ארגונים לא ממשלתיים. ספקי השירותים הנם מהמגזר השלישי ומהמגזר הפרטי-עסקי. יחד עם זאת, יש להדגיש כי בחלק ניכר מהשירותים המופרטים האחריות למימון, לפיקוח, לליווי ולקביעת תוכנם נתונה בידי גופים ממשלתיים מרכזיים או בידי הרשות המקומית. בנוסף לשירותים המופרטים, קיימים שירותים הניתנים ישירות על-ידי הרשות המקומית. שירותים אלו מצומצמים בהיקפם לעומת אלו המופרטים וממוקדים בעיקר בשירותי הליבה (שירותים הניתנים מכוח החוק) של העבודה הסוציאלית.

בבחינת היקף ומגוון השירותים המופרטים בתחומים השונים ניתן לזהות כי קיימים מספר הבדלים: בחלק מן התחומים קיים היקף ומגוון שירותים מופרטים רחב. למשל, חלקם של ספקי השירותים הלא ממשלתיים בולט בכל הרשויות, בעיקר בתחום השירותים לזקנים ולילדים. בתחומים אחרים, קיימת הפרטה מצומצמת יותר ומגוונת פחות. למשל, בתחומי שירותים לאוכלוסיית האסירים המשוחררים והנשים. בתחומים בהם ההפרטה מצומצמת, ספקי השירותים מתמקדים באספקת שירותים בעלי מאפייני התמחויות ייחודיות, כגון: דיוור מוגן לבעלי מוגבלויות ומסגרות חירום - מקלטים ודירות קלט לנשים, לבני נוער ולנעורות; על כן, נראה שפריסת השירותים בתחומים השונים מונעת מהעדפותיהם של ספקי השירותים המופרטים למיסוד שירותים בתחומים רווחיים יותר. מתיאור היקף ומגוון השירותים המופרטים הקיימים ברשויות השונות, ניתן להסיק כי ההפרטה של שירותים חברתיים הנה מגמה המתרחבת ומתעצמת בכל מסגרות שירותי הרווחה הקיימים.

מניתוח עמדות העובדים הסוציאליים ביחס להפרטת השירותים נתן ללמוד כי מרביתם תומכים במגמה זו ומיעוטם מתנגדים לה. עם זאת, תמיכה זו מסויגת בעיקר מנסיבות מעשיות: ההפרטה מסייעת לעובדים בהשגת פתרונות מיידיים, זמינים ומגוונים למחלקה ולמגוון לקוחותיהם. על-פי המרואיינים מאפיינים אלו חסרו כאשר השירות ניתן על-ידי הרשות, לאור מגבלת משאבים. מיעוט מבין המרואיינים הציג תמיכה מלאה בתהליך ההפרטה בעיקר מנימוקים אידיאולוגיים. נימוקים אלו התבססו על תפיסות ניאו-ליברליות שממצבות את תהליך ההפרטה כתהליך המגבש אחריות משותפת בין כל השחקנים הקיימים בשדה המקומי והממשלתי. איחוד המשאבים והכישורים הקיימים להשגת מטרה משותפת מחזק את כוחו של כל אחד מהשחקנים; כך שהאחריות ליישום המדיניות לא נותרת בידי השחקנים הממשלתיים בלבד. בדומה למרואיינים שתומכים באופן מלא בהפרטת השירותים, הציגו המתנגדים לתהליך טיעונים אידיאולוגיים.

טיעוניהם מבוססים בעיקר על מחויבות ואחריות של המדינה לתושביה ועל הצורך בשירותים אוניברסאליים.

ממיפוי עמדות המרואיינים על מידת השפעת ההפרטה על ממדים שונים ניתן להצביע על מספר מימדים בהם ציינו מרבית המרואיינים כי חל שיפור: איכות השירות המסופק, מגוון השירותים המוצעים, חדשנות אספקת השירותים והוזלת עלויות אספקת השירותים. מרואיינים שטענו לשיפור במימדים אלו, הגדירו את מאפיין התחרות של השוק החופשי כמניע המרכזי לשיפור. יחד עם זאת, מרבית המרואיינים ציינו כי ההפרטה לא הובילה לשינויים בתחומים הבאים: אפשרויות הבחירה של הלקוחות, אספקת שירותים באופן שוויוני ללקוחות ומקצועיות השירותים. בתחומים הבאים ציינו מרבית המרואיינים כי, ההפרטה הובילה להרעה או גרמה למגבלות: מידת שקיפות שנתפסת כחלקית; יכולת ההכוונה; פיקוח ובקרה מוגבלים של המחלקה לשירותים חברתיים על השירותים המופרטים. המרואיינים ציינו כי מגבלה זו מקשה על מילוי תפקידם של עובדי הרשות; הגברת חוסר הוודאות לאספקת שירותים.

חלק ניכר מהמרואיינים ציינו כי ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה הביאה לשינויים בהגדרות התפקידים ובתחומי האחריות של עובדי הרשות בכלל, ובהגדרות תפקידיהם, בפרט; עם זאת, שינוי זה לא השפיע משמעותית על מידת שביעות רצונם מעבודתם.

ממיפוי עמדות המרואיינים בתפקידים השונים ובהתייחס לממדים המוערכים, מרבית המנהלים בתפקידי הניהול הבכיר והזוטר ציינו כי חל שיפור בשירותי הרווחה; בעוד שמרבית המרואיינים בתפקידי עבודת השדה, תפסו את ההפרטה כהליך שהשפעתו שלילית או שלא הוביל לשינוי בשירותי הרווחה.

להלן המסקנות העיקריות, בהתייחס לשאלות המחקר:

### **עמדות העובדים על מגמת ההפרטה ומידת תמיכתם בתהליך**

מרבית המרואיינים תומכים במידה מסויגת במדיניות ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה; לעומת מיעוט שאינם תומכים ו/או תומכים במידה מלאה במדיניות זו. ניתוח מעמיק של הסיבות לתמיכה המסויגת מעיד על סיבות מעשיות בעטיין תומכים מרבית המרואיינים ביישום מדיניות זו; ההפרטה נתפסת כפתרון נגיש, מידי ויעיל להתמודדות עם קשיים ובעיות בתחום השירותים החברתיים ברשויות המקומיות. נימוקיהם של התומכים בהפרטה באופן מסויג, לא התייחסו אפוא להיבטים אידיאולוגיים, אלא לצרכים המידיים הקיימים במחלקות לשירותים חברתיים ואינם זוכים למענה. צרכים מידיים אלה נענים באמצעות מדיניות ההפרטה. מרואיינים שהציגו עמדה נחרצת ביחס למדיניות ההפרטה החלקית, ביססו את עמדותיהם על נימוקים אידיאולוגיים. ההבחנה בין נימוקיהם של התומכים בהפרטה החלקית לבין אלו המתנגדים לה, נבעה מהשוני בתפיסת תפקיד המדינה בשדה שירותי הרווחה.

עמדות המרואיינים מקבלות תימוכין במיפוי שירותי הרווחה, המופרטים ואלו הניתנים ישירות על-ידי הרשות כאחד, ברשויות המקומיות. על-פי המיפוי ניכר כי מרבית שירותי הרווחה

ברשויות המקומיות ניתנים ללקוחות על-ידי ספקי שירות לא ממשלתיים. שירותים מופרטים קיימים במרבית התחומים הקיימים בשירותי הרווחה. בבחינת עמדות המרואיינים, ניתן להסיק כי אחת הסיבות המרכזיות לתוצאות מיפוי היא העובדה שספקי השירותים המופרטים מספקים מענה מיידית לפתרון בעיות וקשיים עימם מתמודדות המחלקות לשירותים חברתיים. ראוי לציין כי מרבית העובדים הסוציאליים שרואיינו תמכו בהמשך יישומה ואף בהרחבתה של מדיניות ההפרטה. עם זאת, מרביתם הדגישו כי הרחבת תחומי ההפרטה צריכה להיעשות בשירותים שאינם שירותי הליכה בעבודה הסוציאלית; זאת, על מנת לשמור על יכולת השליטה, הפיקוח והבקרה של המדינה על שירותי הרווחה.

### **מעורבות העובדים בתהליכי עיצוב מדיניות ההפרטה**

חלק ניכר מהמרואיינים דיווח על חוסר מעורבות בתהליכי החשיבה והגדרת מדיניות שירותי הרווחה באשר להפרטה החלקית; טענה זו מתייחסת למדיניות הממשלתית ולהתנהלות התהליך בתוך הרשות המקומית והמחלקה לשירותים חברתיים כאחד. פעמים רבות מדיניות ההפרטה מובאת לידיעת העובדים רק בשלב ההוצאה לפועל. בשלב זה, יכולת ההשפעה של העובדים מוגבלת ביותר. ממצא מפתיע הוא תחושת חוסר מעורבות ושיתוף בתהליכי קבלת החלטות בנושא שנשמעה מפי מרואיינים בכל הדרגים, כולל מרואיינים בדרגי ניהול בכיר. מרבית המרואיינים ציינו כי אין בנמצא חשיבה אסטרטגית שדנה בעתיד שירותי הרווחה במחלקות השונות. במקום זה, קיימת מדיניות של יישום פתרונות אד-הוק למתן מענה מיידית, שלא בהכרח מבטיח פיתרון אופטימאלי. בנוסף צוין, כי על אף התרחבות והתעצמות תהליכי ההפרטה בשירותי הרווחה, אין תהליך שיטתי ומעמיק הבוחן את השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה ועל העובדים ברשויות. ממצא זה מלמד על תהליך חשיבה וקבלת החלטות המתקיים לרוב על-ידי השלטון המרכזי: העדר שיתוף, התייעצות, עירוב אנשי המפתח המושפעים באופן ישיר ממדיניות זו בשלטון המקומי, ועשויים לקדם פתרונות יעילים ואופטימאליים. העובדים במחלקות הרווחה הנם הגורם הישיר במנגנון שירותי הרווחה. אי לכך, הם יכולים לספק תמונת מצב עדכנית אודות הצרכים הקיימים והקשיים עימם מתמודדים המערכת ולקוחותיה, כמו גם לספק משוב אודות המדיניות המיושמת.

### **העדפות המרואיינים לספקי שירות**

מרבית המרואיינים טענו כי הם מעדיפים לקיים יחסי עבודה עם ספקי שירות מהמגזר השלישי. ספקי שירות אלו נתפסים בעיניהם כארגונים בעלי מחויבות חברתית גבוהה, בעוד שארגונים מן המגזר הפרטי-עסקי נתפסים כבעלי מחויבות כלכלית. יחד עם זאת, מרואיינים אלה הדגישו כי חל טשטוש גבולות בין מאפייני שני המגזרים המקשה על גיבוש עמדה נחרצת בעניין זה. טשטוש גבולות זה, הביא לאימוץ מאפיינים חדשים, המערערים על הנחת היסוד שצוינה לעיל. לפיכך ניתן לטעון כי אין דעה נחרצת מצד העובדים באשר לסוג הספקים עימם יעדיפו לעבוד. הממדים הקובעים בבחירת ספק השירות מיוחסים לאיכות השירות המסופק.

**סוגי הקשר הקיימים בין המחלקה לשירותים חברתיים לבין ספקי השירותים המופרטים**

רוב הקשרים הקיימים בין ספקי השירותים המופרטים למחלקה לשירותים חברתיים הם קשרים רשמיים, המתקיימים בעיקר במעמד יצירת הקשר ההתחלתי, החוזי, בין הרשות לבין ספק השירות (ולאחר מכן במסגרת וועדות הערכה וועדות היגוי משותפות). במסגרת יצירת הקשר הרשמי מעורב בדרך כלל גם השלטון המרכזי. מאידך, במסגרת העבודה השוטפת, הקשרים ואופני העבודה בין המחלקה לבין ספק השירות, מבוססים על קשרי עבודה לא רשמיים. יחסי עבודה מסוג זה מעודדים יצירת קשרי גומלין פתוחים וגמישים מחד, ועלולים להוות גורמים המקשים על יכולת המחלקה לקיים את תפקידה כגורם מפקח ומבקר מאידך. ביסוס יחסי עבודה על מנגנוני פיקוח ובקרה, שאינם מובנים ותלויים במנגנון רשמי עיקרי של וועדות הערכה/היגוי המתכנסות בתכיפות נמוכה, עלול להעצים את הקושי ביישום תפקידיה של המחלקה לשירותים חברתיים כגורם מפקח ומבקר. מכך, עלולים להיפגע בין היתר, לקוחות השירות.

### **מידת ההשפעה של הפרטה**

מרבית המרואיינים דיווחו על שיפור במספר ממדים בעקבות השירות המופרט: איכות השירות; היקף ומגוון השירותים המסופקים; הוזלת עלויות אספקת השירותים המופרטים בהשוואה לאלו שסופקו על-ידי הרשות ישירות. השיפור בממדים אלו יוחס למאפייני השוק החופשי.

מימדים אחרים זהו ככאלה שלא הושפעו מתהליך הפרטה. הסיבה להעדר השפעה יוחסה לאלמנטים משמעותיים אחרים שמשפיעים על מימדים אלו ולא למאפייני השוק החופשי. לדוגמא, אפשרויות הבחירה של הלקוחות - במרבית המצבים דיווחו המרואיינים כי בעקבות זיהוי צרכים מפנה עובד הרשות את הלקוח לקבלת שירות מספק השירות ההולם את צרכיו. ברוב המצבים, דיווחו המרואיינים על קושי מצד הלקוחות בבחירת ספק שירות ועל הצורך בתאום מקצועי בין צרכי הלקוח לספק השירות המתאים ביותר. מימד השקיפות הארגונית דווח אף הוא ככזה שלא הושפע מתהליך הפרטה. התחייבות ספקי השירותים המופרטים בפני הרשות לשקיפות החל ממעמד החתימה על החוזה. החוזה בין שני הצדדים מבהיר את יחסי העבודה השוטפים בין הגופים השונים.

המרואיינים הציגו מספר קשיים שיוצרים קונפליקטים יומיומיים והם:

**שינוי בתפקידי המגזר הציבורי במסגרת מדיניות הפרטה** - חלק מהתפקידים שמתרבים בעקבות הפרטה ומהווים חלק משמעותי בתפקיד העובד הסוציאלי הם תפקידי הפיקוח, הבקרה וההכוונה. מרבית המרואיינים הצביעו על קושי ביישום תפקידם כגורמים מפקחים, מבקרים ומכווינים. אם כך, על אף שבאופן רשמי, לצורך יישום מוצלח של הפרטה, הוגדרו תפקידים חדשים עבור הרשות, הרי שבפועל קיימים מספר מכשולים המונעים מהרשות להבטיח יישום מוצלח שלהם. על-כן, עלולים להיווצר מצבים בהם הפרטת שירות לא בהכרח תקדם את הצרכים להם הרשות מעוניינת לספק מענה.

**ביחס לממד השוויוניות ציינו מרבית המרואיינים כי להפרטה אין השפעה שלילית** - ועם זאת, במסגרת הראיונות שנערכו, תארו המרואיינים מצבים שהציבו את עובדי הרשות בפני דילמה סביב נושא יישום השוויוניות בשירותים המופרטים. כמו כן ציינו שלא היו בידם הכלים הדרושים להתמודד עם מצבים אלו. מספר האירועים בהם דווח על אפליה אינו גדול, אך יש למימד זה השפעה משמעותית על אופי השירותים. התנגדות של גוף לא ממשלתי לספק שירות ללקוחות מסוימים, עלולה להביא למצב בו הרשות לא תוכל לספק מענה הולם לחלק מלקוחותיה. השלכותיו של מצב כזה הם יצירת פערים עליהם תתקשה הרשות לגשר; בעיקר, לאור מגבלת משאבים וקושי לכפות את עמדתה על ספק השירות הלא-ממשלתי.

**באשר לאפשרויות הבחירה של הלקוחות** - ציינו מרבית המרואיינים כי ההפרטה אינה מגדילה את מספר האפשרויות העומדות בפני לקוחות שירותי הרווחה. כמו כן, ציינו המרואיינים שאפשרויות הבחירה לא השתנו בשל מאפייני אוכלוסיית שירותי הרווחה: בחלק מהמצבים אין באפשרותם לבצע החלטה רציונאלית באשר לסוג השירות אותו הם רוצים לקבל; ועל כן, ההחלטה נותרת בידי עובדי הרשות. כמו כן, ישנם מצבים בהם ההפניה לשירות מבוססת על היבטים מקצועיים ולפיכך, מצריכה התאמה אופטימאלית בין צורכי הלקוח לבין השירות.

**שאלת המשכיות וודאות אספקת השירותים עדיין קיימת בקרב מרבית המרואיינים** - למרות שבמסגרת ההפרטה האחריות לאספקת השירות מועברת לידי גורמים בעלי יכולת כלכלית, לא הביעו המרואיינים תחושת ביטחון ששירותים אלו יוכיחו יציבות ויסופקו לאורך זמן. התפיסה הרווחת בקרב המרואיינים מעידה על תחושת העדר מחויבות מצד ספקי השירות מהמגזרים השונים, ובמקומה מחויבות כלכלית שתבטיח את הישרדותם לאורך זמן. על פי כן, במצב בו לא יוכלו ספקי השירות לשרוד יפסיקו את אספקת השירות. מכך יפגעו מיידית לקוחות שירותי הרווחה. בידי הרשות המקומית לא תמיד קיימת אפשרות לספק מענה חלופי עם יופסק השירות מצד הספקים. בכל הראיונות שנעשו ברשות ד' הוצגו דוגמאות להתמודדות עם קריסת עמותה ויצירת משבר עמוק במערכת שירותי הרווחה.

**מידת השפעת ההפרטה על שביעות רצון העובדים מעבודתם** - למרות שלהפרטה החלקית של שירותי הרווחה יש השפעה ישירה על תפקיד העובדים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, לא ניתן לזהות באופן נחרץ האם התהליך נתפס כבעל השפעה חיובית, שלילית או כלל לא על שביעות רצונם העובדים מעבודתם. נוכח תשובות המרואיינים נראה, כי למגמת ההפרטה השפעה מסיימת על מימד זה, אך אינה עיקרית.

## 9.1. השלכות יישומיות של המחקר

עבודת מחקר זו מאפשרת ללמוד על עמדות העובדים הסוציאליים ביחס להפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי ולהאיר את הפערים ואת ההשפעות החיוביות אותם הם מזהים. מרבית



העובדים שרואיינו תומכים באופן מסויג בהפרטת שירותי הרווחה; בעיקר בשל צורך במילוי פערים וקשיים מתמשכים במערכת שירותי הרווחה הציבורית. יחד עם זאת, המחקר מצביע על מספר תחומים מרכזיים שיש לבחון ולהגדיר בהם את דרכי ההתמודדות הנדרשות. התייחסות כזו תאפשר למקסם את היתרונות הקיימים במגמת ההפרטה ולמזער את ההשפעות השליליות שלה. להלן ההשלכות היישומיות של המחקר:

**1. תהליכי הערכה מובנים** - יש להבטיח בחינה מעמיקה של השפעות ההפרטה על שירותי הרווחה על-יד תהליך הערכה שיטתי ומובנה בשירותי הרווחה הקיימים. יש להגדיר מימדי הערכה ברורים ואחידים לכול השירותים במטרה ליצור תמונת מצב כוללת שתאפשר לבחון את השפעות ההפרטה על שירותי הרווחה השונים. בהתאם, יש להגדיר את התוכניות שישפיקו מענה לפערים שיזוהו. הערכה זו משמעותית בייחוד לאור התרחבותו של תהליך ההפרטה בשירותי הרווחה השונים.

**2. מעורבות עובדים** - יש להגביר את מידת מעורבות העובדים ברשויות בדרגים השונים. הן במטרה להעריך את יישום המדיניות ומידת האפקטיביות של הפתרונות הקיימים, והן במטרה להגדיר את הפתרונות האופטימאליים לאוכלוסיית הלקוחות המקומיים. יש לציין, כי מעורבות העובדים תגביר את מחויבותם לתהליך.

**3. בחינת אפקטיביות ספקי שירותים ממגזרים שונים** - יש לבחון את מידת האפקטיביות של כל אחד מהמגזרים באספקת שירותים שונים במטרה להגדיר תחומים בהם אפקטיביות אספקת השירותים גדלה כאשר ספק שירות משויך למגזר מסוים. הערכה כזו תסייע בהגדרת כיווני פעולה ליצירת קשרי עבודה עם ספקי שירותים ממגזרים שונים בהתאם לסוג השירות המסופק.

**4. הגדרת מנגנוני עבודה שוטפים מובנים ואחידים בין הרשות לספקי השירותים** - יש להגדיר מנגנוני עבודה מובנים וברורים עבור עבודתם השוטפת של הרשויות. יש להגדירם לא רק במסגרת החוזה הראשוני המתגבש בין הצדדים השונים. לשם כך, יש לזהות את יחסי העבודה השוטפים שמקדמים את יישומם של תפקידי הפיקוח, הבקרה והלווי של המחלקה. זיהוי מנגנוני עבודה אלו יסייעו להגדיר יחסי גומלין מובנים וברורים שיבטיחו שמירה על האינטרס הציבורי.

**5. הגדרת תפקידי הבקרה והפיקוח של המחלקה לשירותים חברתיים** - יש לבחון את הגדרת תפקידי הבקרה והפיקוח של הרשויות המקומיות ואת אופן יישומם. בהתאם, יש לשפרם ולהקצות משאבים לשם פיתוח מיומנויות של פיקוח ובקרה בקרב העובדים הסוציאליים במחלקות.

**6. הגדרת דרכים להבטחת יישום מדיניות אספקת שירותים שוויונית** - יש לבחון את הפערים הקיימים בנושא ולהגדיר את האופנים בהם ניתן להבטיח את יישומה האופטימאלי, הן במסגרת יצירת הקשר הראשוני בין ספק השירותים לרשות והן במסגרת העבודה השוטפת.

**7. הבטחת אספקה יציבה ומתמשכת של שירותים מופרטים** - יש להגדיר מנגנוני פיתוח ובקרה מובנים, אשר יעריכו את וודאות אספקת השירותים על-ידי ספקי השירותים המופרטים. בנוסף, יש לבסס יחסי גומלין בין הרשות המקומית למספר אופטימאלי של ארגונים לא

ממשלתיים, שיספקו את השירותים המופרטים ולא להתבסס על ארגון עיקרי אחד. התבססות על ספק שירות אחד עלולה להפחית את התחרות וליצור יחסי גומלין עם ארגון מונופוליסטי. סיכון נוסף מתייחס למצבים של משברים תוך ארגוניים העלולים להוביל לקריסת הארגון ולהשאת הרשות נעדרת משירותי רווחה לתקופת מה. לכן, במסגרת פיתוחם של מנגנוני פיתוח ובקרה מובנים, יש לבחון את אופן הערכת וודאות אספקת השירותים על-ידי ספקי השירותים המופרטים.

8. **זיהוי הגורמים המשפיעים על שביעות רצון העובדים הסוציאליים** - יש לחקור ולבחון את הנושא לשם זיהוי הגורמים העיקריים המשפיעים על מידת שביעות רצון העובדים. בכך, תתאפשר הגדרת מיקודי פעולה לשם הגברת שביעות רצון העובדים מעבודתם; בכך תגדל מחויבות העובדים לעבודתם.

9. **הגדרת גבולות ההפרטה ברשויות** - ממיפוי שירותי הרווחה הניתנים על-ידי ספקי שירותים לא ממשלתיים עולה, כי יש הבדלים בין הרשויות השונות ביחס לסוגי השירותים המופרטים והיקפם. ישנן רשויות בהן כל השירותים שאינם שירותי ליבה, מופרטים; בעוד שישנן רשויות בהן מספר השירותים המופרטים מצומצם, ובמידה ואינו ניתן לאספקה על-ידי הרשות, אינו מסופק כלל. בכדי להבטיח אספקת שירותים אחידה, שוויונית ונגישה בכל הרשויות, יש להגדיר על-ידי השלטון המרכזי והשלטון המקומי את גבולות ההפרטה. דהיינו: אילו שירותים ניתן להפריט, אילו שירותים לא ניתן להפריט ואת אופן פריסת השירותים המופרטים בין הרשויות. כך ניתן יהיה להבטיח אספקת שירותים לכל מגוון התושבים בכל הרשויות, בהתאם לצרכים הקיימים.

יש להדגיש כי מחקר זה הנו מחקר ראשוני, אקספלורטיבי בנושא עמדות עובדים סוציאליים באשר להפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי. על כן, התבצע המחקר על מדגם מייצג של שבע רשויות מקומיות בלבד (מתוך 250 רשויות בישראל) וכלל ראיונות עם 38 עובדים סוציאליים בדרגים שונים במחלקות לשירותים חברתיים. בשל התייחסות המחקר למדגם קטן של רשויות ומרואיינים, הוא מספק נקודת מבט ראשונית על הנושא אך מחייב מחקר שיטתי, שיבחן את הנושא בהיקפים רחבים יותר וברשויות מקומיות נוספות בישראל. בנוסף, יש להדגיש כי המחקר בחן את עמדותיהם של העובדים המועסקים ברשויות המקומיות בלבד. בחינה מעמיקה של השפעות ההפרטה מחייבת מחקר שיטתי מקביל, של ספקי השירותים המופרטים ושל לקוחות השירותים.

## לוחות

1. דירוג חברתי וכלכלי של הרשויות המקומיות המשתתפות במחקר
2. מידת תמיכת העובדים במדיניות ההפרטה החלקית על-פי סוגי תפקידים ורשויות (במספרים מוחלטים)
3. מידת התמיכה להמשך יישומה של מדיניות ההפרטה החלקית ומיפוי תחומים נוספים להפרטה.
4. מיפוי עמדות עובדים ביחס להשפעות ההפרטה על מספר פרמטרים נבחרים בהתאם לתפקידם (במספרים מוחלטים ובאחוזים)
5. העדפות העובדים לעבודה עם ספקי שירות חיצוניים לרשות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)
6. סוגי הקשר הקיימים בין הרשות לספקי השירותים (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

## תרשימים

- תרשים 1 - נימוקים עיקריים להפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי
- תרשים 2 - נימוקים עיקריים נגד הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי

**נספח - שאלון עמדות עובדים סוציאליים על הפרטת שירותי רווחה בשלטון המקומי**

(1) שם \_\_\_\_\_

(2) תפקיד \_\_\_\_\_

(3) וותק בתפקיד \_\_\_\_\_

(4) וותק במקצוע \_\_\_\_\_

(5) השכלה \_\_\_\_\_

(6) מה ניסיונך בנושא הפרטת שירותי רווחה? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(7) מה ידוע לך על הפרטת שירותי הרווחה ביישובך?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(8) האם את/ה תומך/ת בהפרטת שירותי רווחה?

• כן \_\_\_\_\_ מדוע \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

• לא \_\_\_\_\_ מדוע \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

• אין לי דעה בנדון. מדוע \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(9) מהן הסיבות העיקריות שהביאו לדעתך להפרטת שירותים במחלקה שלך? (התייחס/י באופן כללי ולתחום עבודתך) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(10) האם את/ה תומך/ת בהמשך הפרטת השירותים?

• כן \_\_\_\_\_ מדוע \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

---

---

• לא \_\_\_\_\_ מדוע

---

---

• אין לי דעה בנושא. מדוע

11) אם את/ה תומך/ת בהמשך הפרטה באילו תחומים יש לממשה ומדוע?

---

---

---

12) לפי מיטב ידיעתך מהם כיווני הפרטה המתוכננים לעתיד במחלקה. (אלו שירותים ומדוע שירותים אלה).

---

---

---

---

13) האם לדעתך העובדים במחלקה תומכים או מתנגדים למדיניות הפרטה (התייחס/י נא הן לעובדים בכלל והן לעובדים שחלק מהשירותים בהם מעורבים, הופרטו).

---

---

---

---

14) מהו להערכתך שיעור התומכים והמתנגדים וחסרי הדעה בקרב העובדים?

- התומכים \_\_\_\_\_
- המתנגדים \_\_\_\_\_
- חסרי הדעה \_\_\_\_\_

15) מהם נימוקי המתנגדים \_\_\_\_\_

---

---

---

---

16) מהם נימוקי התומכים

---

---

---

17) על סמך ניסיוןך והערכתך מהן ההשפעות ותוצאות הפרטה החלקית והשינויים שהיא חוללה בתחומים הבאים?

- איכות השירות ללקוחות

---

---

- מגוון השירותים המוצעים ללקוחות

---

---

- אפשרויות הבחירה של הלקוחות

---

---

- שוויוניות בהקצאת השירותים

---

---

- המקצועיות בהגשת השירותים

---

---

- יכולת ההכוונה של המחלקה

---

---

- פיתוח תוכניות חדשניות

---

---

- יכולת הבקרה של המחלקה

---

---

- עלויות אספקת השירותים

---

---

- שקיפות במתן השירותים

---

---

- תפקידי העובדים במחלקה (מבחינה מקצועית ומנהלית)

---

---

- התפקיד הספציפי של המרואיין

---

---

- שביעות רצון של העובדים מעבודתם

---

---

- המשכיות וודאות אספקת השירותים

---

---

18) כסיכום להערכה, האם לדעתך עדיף שהמחלקה תספק שירותים או גופים אחרים (עמותות, חברות עסקיות) יעשו זאת.

---

---

---

---

---

---

19) האם יש הבדל לדעתך בין עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים המספקים שירותים?

---

---

---

---

---

---

20) כיצד את/ה מקיים קשר עם ספקי השירותים:

- במסגרת וועדות: \_\_\_\_\_

- על בסיס אישי \_\_\_\_\_

- הערכת הקשר \_\_\_\_\_

- תכנים שעולים במגעים עם הספקים \_\_\_\_\_

## ביבליוגרפיה

### עברית

- אייזנשטדט, מ., רוזנהק, ז. (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, ע"מ: 113-128.
- אייזנשטדט, מ. (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסיעוד ושירותי תקון ומניעת עבריינות. בתוך: קטן, י. (עורך). שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות. תל אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל ורמות.
- דורון, א. (1999). חמישים שנות עיצוב מדיניות ביטחון סוציאלי: מסע של משתתף. ביטחון סוציאלי, 56, ע"מ: 11-21.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2002). לוח 1 - העיריות והמועצות המקומיות, לפי סדר עולה של המדד החברתי – כלכלי.
- המוסד לביטוח לאומי. (2002). סקירה שנתית 2001. ירושלים.**
- כץ, י. (1992). ההפרטה בישראל – מניעים, מאפיינים וטכניקות. אוניברסיטת תל – אביב: חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה".
- לייטמן, א.ס. (1999). הפרטה ומסחור בהקשר הגלובלי. ביטחון סוציאלי, 56, ע"מ: 161-174.
- מנחם, ג. (2005). תל-אביב-יפו: העיר לפתחה של המאה החדשה – בין משילות לגלובליזציה. בתוך: מנחם, ג., נחמיאס, ד. (עורכים) מחקרי תל-אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית. תל אביב: דיונון.
- סגל, י. (1999). מספק שירות לקונה שירות. דורות, 37, ע"מ: 20-24.
- צבר בן יהושע, נ. (2001). מסורות וזרמים במחקר האיכותני. ת"א: דביר.
- קטן, י. (2005). מתוך הכנס השלישי בנושא חברתי-כלכלי. שיתוף המגזרים – הממשלתי, הפרטי והמלכ"רי בשירותים חברתיים. ירושלים: בית הנשיא.
- קטן, י. (1996). מעורבות ארגוניים לא ממשלתיים בשירותי הרווחה האישיים, בתוך: קטן, י. (עורך). שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות. תל אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל ורמות.
- קטן, י. (2001). יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוי סיעוד – לקחים ראשוניים. ביטחון סוציאלי, 60, ע"מ: 129-155.
- קטן, י., ינאי, א., שרר, מ. (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך: קטן, י. (עורך). שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות. תל אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל ורמות.



קטן. י. (2005). הפרטת שירותי הרווחה בתל אביב יפו – מאפיינים מרכזיים. בתוך: נחמיאס. ד., מנחם. ג. (עורכים). מחקרי תל-אביב יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית. אוניברסיטת תל-אביב, דיונון.

קלכהיים. ח. (2001). הרשות המקומית ומשרדי הממשלה: מקורות בהעצמה מקומית. בתוך: אלעזר, קלכהיים. ח. (עורכים). השלטון המקומי בישראל. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

שוורץ. ר. (2003). ניהול הקשר בין רשויות מקומיות למלכ"רים. אלכא, גוינט ישראל.

שמיד. ה. (1998). הערכת השפעתו של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח המספקים שירותי טיפול בית. ביטחון סוציאלי. 60, ע"מ: 110-90.

שניט. ד. (1996). שירותי רווחה אישיים מכוח החוק – תמונת מצב בארבע ערים במרכז הארץ. בתוך: קטן. י. (עורך). שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות. תל אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל ורמות.

## אנגלית

Barezelay.M. (2001). The new Public Management: Improving Research & Policy Dialogs. Berkeley: University of California Press.

Hoggett.P. (1996). New modes of control in the public service. Public Administration. Vol.74. pp:9-32.

Kearns.A., Paddison.R. (2000). New Challenges for Urban Governance. Urban Studies. Vol.37.No.5-6.pp: 845-850.

Le Grand.J. (1990). Quasi-markets & Social Policy. Bristol: SAUS University of Bristol.

Patterson.A., Pinch.P.L. (1995). "hollowing out" the local state: compulsory competitive tendering & restructuring of British public sector services. Environment & Planning. Vol:27.pp:1437-1461.

Rhodes.R.A.W. (1994). The Hollowing-Out of the State. Political Quarterly. Vol.65. pp:138-151.

Rohdes.R.A.W. (1996). The new Directions in the Study of Policy Networks. European Journal of Political Research. Vol.21.pp:181-205.