

רפורמות במינהל שירותי הרווחה: לקחים מתוכניות מרווחה לעבודה בפרספקטיבה משווה

אבישי בניש¹

המאמר עוסק בשינויים המשמעותיים העוברים על מינהל שירותי הרווחה עם התפשטות רפורמות הניהול הציבורי החדש בתחומי הרווחה והשירותים החברתיים. לאחר הצגת התשתית התיאורטית העומדת בבסיס רפורמות אלה, המאמר בוחן באופן ביקורתי את יישומן באמצעות חקר מקרה השוואתי של תוכניות מרווחה לעבודה בארבע מדינות (ויסקונסין, אוסטרליה, הולנד וישראל). באמצעות ניתוח הניסיון המצטבר בתוכניות אלה – הנחשבות למובילות בתחום זה בעולם – המאמר דן בחוזקות ובחולשות של השימוש במודלים שוקיים-תחרותיים בתחום הרווחה. המאמר חותם בלקחים שניתן ללמוד מחקר המקרה בדבר עיצוב רפורמות מסוג זה בשירותי רווחה אחרים, ומדגיש את המאפיינים המיוחדים של שירותי רווחה אלה, המחייבים לאמץ מודלים אלה בזהירות, תוך בחינה מתמדת של התאמתם ותוך מתן משקל מכריע לשיקולים חברתיים על פני השיקולים הכלכליים בהפעלתם.

מבוא

בשנים האחרונות אנו עדים לרפורמות משמעותיות בישראל ובעולם במינהל של שירותים ציבוריים בכלל ושירותי רווחה בפרט. הרקע לרפורמות אלה הוא ביקורת חריפה ומתמשכת על אי יעילות, על ניהול כושל, על קיבעון ועל עודף ביוורקרטיזציה במגזר הציבורי (Savas, 2000). כבר בשנות ה-60 הציג פיטר דרוקר (Peter Drucker) את אחד

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, באוניברסיטה העברית בירושלים.

הביטויים המוכרים לביקורת זו. הוא אמר: "הממשלה אינה יודעת לנהל" (Government is a poor manager). תפיסה זו, שעברה פיתוח תיאורטי משמעותי בידי אסכולת הבחירה הציבורית (public choice), הובילה לשלל רפורמות במינהל הציבורי תחת הכותרת *New Public Management* (Hood, 1991), באירופה, באוסטרליה ובניו זילנד, או *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1992) בארצות הברית ובקנדה (טליאס, 2002). רפורמות אלה, שאומצו גם בתחום של מינהל שירותי הרווחה (קטן, 2001; Schmid, 2003; DeHoog & Salamon, 2000), מבוססות על הרעיון שהמגזר הציבורי מאמץ ערכים ושיטות ניהוליות של המגזר הפרטי. שיטות אלה כוללות מרכיבים, כגון ביזור ומיקור חוץ של השירותים הציבוריים; יצירת מודל שוקי-תחרותי לאספקתם ואימוץ מודלים של הערכה ותשלום לפי ביצועים (Salamon, 2002).

מאמר זה מבקש לבחון רפורמות אלה במינהל שירותי הרווחה ואת התיאוריה העומדת בבסיסן באמצעות חקר מקרה השוואתי של תוכניות מרווחה לעבודה בישראל ובעולם. תוכניות מרווחה לעבודה (welfare to work), או בשמן האירופי תוכניות הפעלה (activation), זכו לתשומת לב בעיקר בשל הרפורמה המשמעותית שחוללו במדינות הרווחה של מדינות רבות, עם הדגש הגובר על מדיניות אקטיבית של שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (גל, 2005; דורון, 1999, 2011; קטן, 2000). ואולם על פי רוב הן כללו גם רפורמות מרחיקות לכת במינהל שירותי הרווחה ברוח תפיסות הניהול הציבורי החדש. מרכיב הרפורמה המינהלית בתוכניות אלה כה משמעותי, עד שהן נחשבות כעומדות בחזית השימוש במודלים שוקיים-תחרותיים בשירותים ציבוריים וחברתיים (Brodkin, 2007; Henman & Fenger, 2006; Van Berkel & Borghi, 2008). ניתוח של הניסיון שהצטבר בהפעלתן יכול לתרום אפוא מעבר למקרה הספציפי ולספק תובנות ומסקנות בהקשרים רחבים יותר של הרפורמות הניהוליות, ההולכות ומתרחבות בשירותים ציבוריים בכלל ובשירותי רווחה בפרט.

חקר המקרה ההשוואתי יתבסס על ניתוח הניסיון המצטבר מהפעלת מודלים אלה בתוכניות מרווחה לעבודה בארבע מדינות: מדינת ויסקונסין בארצות הברית, אוסטרליה, הולנד וישראל. בכל המדינות הללו יושמו הרעיונות של הניהול הציבורי החדש, ובשלוש המדינות הראשונות אף הצטבר ניסיון של למעלה מעשר שנים בהפעלתן. הניתוח של ניסיון מצטבר זה לאור המסגרת התיאורטית העומדת בבסיס מודלים אלה ישמש כבסיס להצגת לקחים בדבר הפוטנציאל והמגבלות של המודל השוקי-התחרותי בתחום שירותי הרווחה.

הפרק הבא יציג את המסגרת התיאורטית אשר עומדת בבסיס התפתחות המודל השוקי-התחרותי לאספקת שירותים ציבוריים ואת המרכיבים המרכזיים של מודל תיאורטי זה. לאחר מכן יוצגו נתונים כלליים על תוכניות מרווחה לעבודה בארבע המדינות, הדרושים כרקע לניתוח ההשוואתי, ותוצג מתכונת המחקר ההשוואתי. בפרק שלאחר מכן יוצגו

ממצאי המחקר בהיבטים מרכזיים שונים הקשורים להפעלת המודל השוקי-התחרותי בתוכניות אלה. ולבסוף נחתום בדיון על החוזקות והחולשות של המודל החדש ועל הלקחים שניתן ללמוד ממנו בהקשר הרחב יותר של יישום רפורמות אלה במינהל שירותי הרווחה.

מסגרת תיאורטית

כאמור, הבסיס התיאורטי לרפורמות במינהל השירותים הציבוריים בכלל ושירותי הרווחה בפרט היה במידה רבה הטענה של אסכולת הבחירה הציבורית בדבר יעילותו הפחותה של המגזר הציבורי מול המגזר הפרטי באספקת שירותים. ניתן לנסח את הטענה התיאורטית של אסכולת הבחירה הציבורית כך: חברות במגזר הפרטי יעילות יותר משתי סיבות מרכזיות: (א) הן חשופות לתחרות ולסכנה של פשיטת רגל (the competition effect). (ב) החיסכון בעלויות הפעלתן הופך להיות רווח לבעלים (the ownership effect). לכן במגזר הפרטי יש תמריץ חזק להתייעלות וליצירתיות. במגזר הציבורי, לעומת זאת, אין הגופים הממשלתיים חשופים לתחרות, לצרכנים אין יכולת בחירה, הממשלות אינן בסכנה מתמדת של פשיטת רגל, והמנהלים ועובדי הציבור אינם מתוגמלים אישית על יעילות. לכן, על פי הטענה, למינהל הציבורי אין תמריצים לפעול באופן יעיל. נהפוך הוא, האינטרס של המגזר הציבורי הוא דווקא להגדיל את היקפו את, תקציבו ואת השפעתו ולא את יעילותו.

כבסיס לניתוח ההשוואתי, אעמוד כאן בקצרה על שלושה מאפיינים מרכזיים של רפורמות הניהול הציבורי החדש בתחום השירותים החברתיים, על העקרונות התיאורטיים העומדים מאחוריהם ועל ביקורות מרכזיות שנמתחו עליהם:

1. **ממד הפרטה:** הפרטת השירותים החברתיים נעשית בדרך כלל על פי מודל מיקור החוץ (contracting-out) (Donahue, 1989), המכונה לעתים "רכישת שירותים" (Schmid, 2003) או "הפרטת הביצוע" (מנדלקרן ושרמן, 2010). אמנם השימוש במיקור חוץ אינו חדש בתחום השירותים החברתיים (Salamon, 2002), וגם לא בישראל (דורון, 1989), אבל במסגרת הרפורמות של המינהל הציבורי חל גידול משמעותי מאוד בהיקף השימוש במתכונת זו (Savas, 2000). בישראל, למשל, כ-40% מתקציבו של משרד הרווחה מוקצים לרכישת שירותים ממלכ"רים (צבע ובן שמחון, 2010). יוסי קטן (2008), לאחר סקירה מקיפה של ממדי ההפרטה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל, הגדיר את ההפרטה בתחום זה כמסיבית.

התיאוריה של מיקור החוץ נשענת על הפיצול בין פעולת הרכישה לפעולת האספקה של השירותים החברתיים (the purchaser-provider split). בספרות התיאורטית העוסקת בהפרטה אפשר למצוא הגדרות שונות שלה וקריטריונים אנליטיים שונים לסיווגה. אחת ההגדרות המועילות ביותר בהקשר זה היא ההגדרה שהציע דורון, ולפיה הפרטה היא נסיגה של המדינה מאחת או יותר מארבע הפעולות המרכזיות של אספקת שירותים חברתיים: (1) מימון השירות; (2) רגולציה של השירות (ובכלל זה קביעת הרכב סל השירותים ומי זכאי לקבלם) ופיקוח עליו; (3) ייצור השירות והפקתו; (4) אספקת השירות לאזרח (דורון, 1989). בעבר ביצעה המדינה את כל ארבע הפעולות, וכיום על פי מודל מיקור החוץ, היא הותירה בידיה את שלוש הפעולות הראשונות, אך העבירה לספקים חיצוניים את הפעולה הרביעית, האחריות לאספקה. ואולם בשנים האחרונות נפוצו רעיונות בדבר "שותפויות בין מגזריות" (Almog-Bar & Zychlinski, 2012) ורגולציה עצמית של המגזר השלישי (לימור, 2010), כלומר גורמים פרטיים המעורבים יותר גם בתכנון השירותים החברתיים, בעיקר בתחום הרווחה. אלה מטשטשים את ההפרדה בין רגולציה של השירות לאספקתו.

על ההפרטה של השירותים החברתיים כתבו מאמרי ביקורת רבים, וקצרה כאן היריעה לעמוד עליה במידה מספקת (ראו באופן כללי אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; דורון, 1989; קטן, 2008). טענה מרכזית של מבקרי ההפרטה היא שהיא מחריפה את "בעיית הנציג" (principal-agent problem) הכרוכה בהתקשרויות חוזיות. בתחום הרווחה בלתי אפשרי או קשה מאוד ליצור "חוזים מושלמים" המגדירים היטב את השירות המצופה. על כן ניתן שיקול דעת משמעותי לדרגי השטח (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2000). המבקרים טוענים, שהקבלנים עלולים לנצל את שיקול הדעת שניתן להם ואת יתרון הידע שלהם בנוגע למה שקורה בשטח, כדי לקדם את האינטרס הפרטי שלהם באופן שאינו תואם את האינטרס הציבורי. יתרון הידע שלהם עלול אף להוביל להיפוך הכוח ולתלותה של הממשלה בהם (Schmid, 2003). עוד נקודה חשובה היא שבסקירה של ממצאי מחקרים אשר בחנו את היעילות היחסית של המגזר הפרטי מול המגזר הציבורי באספקת שירותים חברתיים נמצא שבתחום זה אין הבדלים משמעותיים בין המגזרים במונחי יעילות. עוד נמצא שהשאלה החשובה ביותר בהקשר זה היא לא השיוך המגזרי של הספק, אלא אם נוצרת תחרות בין ספקים (זוסמן, 2005).

2. ממד התחרות באספקתם של השירותים החברתיים: הכנסת הממד התחרותי לשירותים הציבוריים אמורה לחקות את מנגנוני כלכלת השוק, להביא להעלאת איכות השירותים ולצמצום עלותם. שני כלים מרכזיים אמורים לשמש לצורך זה. הכלי הראשון הוא השימוש במכרזים. בעשורים האחרונים אנו עדים למגמה עולמית של החלת חובה מקיפה על רשויות ציבוריות לערוך מכרזים פומביים לרכישת שירותים חברתיים, ומגמה זו נקלטה בישראל, במיוחד עם חקיקת חוק חובת המכרזים בשנת 1992 (שלו, 1999).

ההנחה היא שהמסגרת התחרותית שיוצר המכרז מאפשרת לרשויות הציבוריות, כרוכשות השירותים, לקבל את "העסקה האופטימלית" (דקל, 2004; מדינה, 2005), אשר מתבטאת על פי רוב ברכישת השירותים במחיר הנמוך ביותר.

הכלי השני הוא מתן אפשרות בחירה למקבלי השירותים. הניסוח התיאורטי המעניין ביותר למודל תחרותי המבוסס על בחירת הלקוחות הוא תיאוריית השווקים-למחצה (quasi-markets). לפי לה-גרנד (1991), אחד המנסחים הבולטים של תיאוריה זו, יש לעצב את השירותים החברתיים על פי בחירת הלקוחות, ולא לקבוע את תוכנם ואת זהות הספק בתהליך פוליטי-בירוקרטי "מלמעלה למטה" (כפי שקורה גם בתחרות המבוססת על מכרזים). אם יוכלו הלקוחות לבחור את השירות ואף לעבור בין ספקי שירותים לפי רצונם, באופן שמדמה את השוק החופשי, תשתפר יעילות ההקצאה של התקציב הציבורי, שכן הבחירה תשקף בצורה טובה יותר את צורכיהם ואת רצונותיהם של האזרחים-הצרכנים. זאת ועוד, אפשרות הבחירה תיצור בין הספקים תחרות שתוביל להתייעלות, כמו גם תמריץ חזק להיענות לצרכים ולרצונות של הלקוחות. מעבר לצדדיה המעשיים, יש בתיאוריית השווקים-למחצה גם אמירה ערכית בזכות האוטונומיה וחופש הבחירה של הפרט ויחס של כבוד כלפיו וכלפי רצונותיו. במובן זה, לפי לה-גרנד, מתן זכות הבחירה ללקוח הוא ההעצמה האמיתית של האזרח. תיאוריית השווקים-למחצה גם תומכת בביזור השירותים, בהפחתת הרגולציה המרכזית בנוגע לתוכניהם ובהעברת קבלת ההחלטות לדרגי השטח, כדי להרחיב את האפשרות להתאים את השירותים לצרכים ולרצונות של כל לקוח.

מבקרי המודל התחרותי בשירותים החברתיים טוענים שבפועל, במיוחד בשירותי הרווחה, לא מתפתחים שווקים תחרותיים בשל חסמי כניסה גבוהים (Van Slyke, 2007). עוד טוענים המבקרים, כי השימוש המוגבר במכרזים, ובעיקר הצבת קריטריון המחיר במרכזם, מוביל לעתים ל"מכרזי הפסד" (כלומר לכך שהספקים מציעים מחירים לא ריאליים), הפוגעים לאחר מכן באיכות השירות ובזכויות העובדים של קבלני השירות (בניש וצרפתי, 2008). בפועל, הם אומרים, לא ניתנת בחירה למקבלי השירות, ובמקומות שבהם היא ניתנת, הלקוחות מתקשים לממשה בשל חסמי ידע, השכלה ומרחק גיאוגרפי (Carey, 2008).

3. דגש על תוצאות במקום דגש על הליכים בשירותים החברתיים: מגמה זו באה לידי ביטוי במאמצים מרובים להגדיר ולהעריך את השירותים החברתיים לפי מדדי תוצאה הניתנים למדידה (ראו למשל אלסטר, חביב וצבע, 2010), וכן בשימוש גובר במודלים לתשלום לספקים, המבוססים על השגת תוצאות אלה. ההנחה העומדת מאחורי גישה זו היא שהצבת יעדי ביצוע מדידים מגדילה את היעילות ואת האפקטיביות של שירותי הרווחה. מנגנונים אלה מעבירים את המוקד מהסדרה היררכית, המבוססת על כללים ונהלים בירוקרטיים, הסדרה המאפיינת את המינהל הציבורי הישן, לגמישות והשגת יעדים

תוך יצירת תמריצים לספקים לעמוד ביעדים אלה. הצמדת התשלום להשגת יעדי המדיניות אמורה ליצור איחוד אינטרסים בין הממשלה, שאמורה לייצג את האינטרס הציבורי, לבין הספקים בעלי האינטרס הפרטי, ולהביא לכך שהספקים יפעלו להגשמת היעדים הציבוריים מתוך האינטרס הכלכלי שלהם.

הספרות מצביעה על שני חסרונות מרכזיים של שיטה זו: החיסרון הראשון הוא תופעת "גריפת השמנת" (cream skimming); כלומר: הקבלנים מתמקדים בלקוחות הקלים יותר לטיפול, שקל יותר להגיע איתם לתוצאות, ומזניחים את אלה הקשים יותר. להתנהגות זו היגיון כלכלי, אך על פי רוב היא סותרת את ההיגיון החברתי של שירותי הרווחה ואף את ערך השוויון. החיסרון השני הוא תופעות של מרמה ודיווחי שקר או צורות רכות יותר של "תחמנות" (shirking) של הזכיינים, שמטרתן ליצור מצג שווא של עמידה ביעדים, כאשר היעדים (או לפחות תכליתם) לא הושגו בעצם. תופעות אלה יוצרות מראית עין מוטעית של הצלחה, והן גם עשויות להוביל לתשלום לא מוצדק מהקופה הציבורית עבור שירותים שלא ניתנו.

כאמור, הרפורמות במינהל הציבורי, על מרכיביהן השונים (שיש ביניהם כמובן קשר פנימי הדוק), הפכו לחזון נפרץ. מדינות רבות אימצו מאפיינים חדשים אלה של המינהל הציבורי, במינונים ובתמהילים שונים, בתחומי השירותים הציבוריים והחברתיים. יחד עם זאת, יש עדיין חסר במחקרי הערכה של רפורמות אלה, במיוחד בתחום שירותי הרווחה. בתחום זה אנו מצויים עדיין במידה רבה בתהליך דינמי הדורש הבנה מעמיקה יותר של משמעותו והשלכותיו, בעיקר בכל הנוגע לאופן שבו התיאוריה עומדת במבחן המעשה. מאמר זה מבקש לתרום למאמץ מחקרי זה באמצעות בחינה ביקורתית של יישום רעיונות אלה בתחום התוכניות מרווחה לעבודה בישראל ובעולם. לכך אפנה כעת.

תוכניות מרווחה לעבודה בוויסקונסין, אוסטרליה, הולנד וישראל

כאמור, במדינות רבות תוכניות מרווחה לעבודה משלבות בין רפורמות מדיניות בתחום הרווחה לבין רפורמות ניהוליות משמעותיות בתחום זה. במישור המדיניות, תוכניות אלה משקפות מעבר לגישה אשר מציבה את שילוב מקבלי הגמלאות בעבודה כיעד מרכזי של מדיניות הרווחה. זאת לאור שיקולים תקציביים הנובעים מגידול במספר מקבלי גמלאות וכן על רקע דומיננטיות רבה יותר של גישות ניאו-ליברליות, השמות את הדגש על האחריות האישית של הפרט לרווחתו (דורון, 2005; פז-פוקס, 2004; Paz-Fuchs, 2008). מדיניות זו אומצה במדינות מערביות רבות, אם כי יש הבדלים משמעותיים בין תוכניות

מרווחה לעבודה במדינות שונות במידת השימוש בסנקציות מול תמריצים, במידת ההתניה של הגמלאות ובמידת הדגש על "עבודה תחילה" מול הדגש על הכשרה מקצועית וטיפוח ההון האנושי של המשתתפים (גל, 2005; דורון, 2011; Lødemel & Trickey, 2001).

במישור הניהולי פיתחו מדינות רבות מודלים שוקיים-תחרותיים להפעלת תוכניות אלה בהשפעת הרעיונות של הניהול הציבורי החדש. המחקר הנוכחי מבוסס על בחינת הרפורמות הניהוליות בתוכניות מרווחה לעבודה בארבע מדינות: ויסקונסין (ארצות הברית), אוסטרליה, הולנד וישראל. שלוש המדינות הראשונות נחשבות מובילות בעולם מבחינת ההיקף והעוצמה של השימוש במודלים מעין-שוקיים בהפעלת תוכניותיהן (Freud, 2007); והתוכנית במדינת ויסקונסין (ובמידה פחותה התוכנית בהולנד) שימשה כהשראה לעיצוב התוכנית בישראל. להלן יוצגו בקצרה פרטי התוכניות מרווחה לעבודה במדינות אלה.

ויסקונסין²

התוכנית במדינת ויסקונסין, *Wisconsin Works (w-2)*, נחקקה בשנת 1996, ויישומה החל בספטמבר 1997. חקיקה זו של מדינת ויסקונסין השתלבה בחקיקה פדרלית מרחיקת לכת משנת 1996, שבמסגרתה הוחלפה תוכנית הסעד הפדרלית הוותיקה משנת 1935 (AFDC) בתוכנית חדשה (TANF). במסגרת חקיקה פדרלית זו הועברה לידי המדינות האחריות לתשלומי הגמלאות לנזקקים, וניתנה להן גמישות רבה בעיצוב תוכניות הרווחה. התוכנית בוויסקונסין עוצבה במכוון על פי מודל שוקי של אספקת שירותי רווחה, שבמסגרתו התחרו על החוזים להפעלת מרכזי התעסוקה גופים ציבוריים ופרטיים. מבחינות רבות תוכנית ה-W-2 הפכה למודל חיקוי למדינות אחרות בתוך ארצות הברית וכן למדינות אחרות בעולם, כגון ישראל.

התוכנית מבוססת על מרכזי תעסוקה (*W-2 agencies*), המופעלים בידי זכיינים פרטיים ורשויות מקומיות. ברמה המדינתית נוהלה התוכנית בידי ה- Department of Workforce Development (DWD), אשר אחראית לתהליך המכרו וההתקשרות עם הזכיינים, לניהול התוכנית ולפיקוח על הזכיינים. מיולי 2008 הועבר ניהול התוכנית ל- Wisconsin Department of Children and Families.

2. לתיאור מפורט של התוכנית במדינת ויסקונסין ראו Benish, 2010; Heinrich & Choi 2007; Wisconsin Legislative Audit Bureau, 1999, 2001, 2005.

אוסטרליה³

התוכנית מרווחה לעבודה באוסטרליה – *Job Networks (JN)* – הופעלה לראשונה בשנת 1998, לא באמצעות חקיקה מיוחדת, אלא מכוח הוראות מינהליות. במסגרת התוכנית הועברה הפעלת מרכזי התעסוקה לאחריותם של זכיינים פרטיים, והאחריות הפדרלית להפעלת התוכניות היא של ה- *Department of Employment and Workplace Relations (DEWR)*. ה- *DEWR* אחראית בין היתר על בחירת הזכיינים, על חתימת החוזים עם ועל הפיקוח עליהם. ה- *DEWR* עובדת בשיתוף פעולה עם יחידה ממשלתית מיוחדת, ה- *Centerlink*, האחראית על קביעת הזכאות לגמלאות, על סיווג הפונים לפי מוכנותם לעבודה ועל הפנייתם למרכזי התעסוקה. מרכזי התעסוקה מספקים שירותי חיפוש עבודה והשמה בעבודה וכן סוגים אחרים של סיוע. אם המשתתפים אינם מציינים להוראות התוכנית, הם מופנים בחזרה ליחידה הממשלתית, ה- *Centerlink*, ושם עובד ציבור יכול להטיל עליהם סנקציה על בסיס ההמלצה של עובד הזכייין.

הולנד⁴

התוכנית מרווחה לעבודה בהולנד הופעלה לראשונה בתחילת שנת 2002 בעקבות סדרת רפורמות משמעותיות, שהתגבשו בסופו של דבר לחקיקה של ה- *Implementation Structure for Work and Income Act (SUWI)* בשנת 2001. חוק זה יצר מבנה חדש למערכת הגמלאות והשילוב בעבודה בהולנד, ולמעשה הפריט את שירותי ההשמה וההכשרה של שירות התעסוקה הממשלתי. לפי חוק זה הוקם ה- *Central Organization for Work and Income (CWI)*, שהוא רשות מינהלית עצמאית, המהווה את התחנה הראשונה שאליה פונים תובעי גמלאות. ה- *CWI* מעריך את מוכנותם לעבודה ומפנה את הזכאים לביטוח אבטלה ונכות למוסד לביטוח הלאומי ההולנדי (*Institute for Employee Benefit Schemes; UWV*) ואת הזכאים להבטחת הכנסה לרשויות המקומיות, אשר אחראיות בהולנד על גמלה זו. גופים אלה גם עורכים את המכרזים ומתקשרים עם הזכיינים. חקיקת ה- *SUWI* חייבה את הרשויות לרכוש לפחות 70% משירותים אלה דרך מיקור חוץ. האחריות לקביעת הזכאות לגמלאות ולתשלומן בפועל היא של פקידי ה- *UWV* והרשויות המקומיות. פקידי ה- *UWV* והרשויות המקומיות אחראים אף על הפניית המשתתפים למרכזי התעסוקה שמפעילים הזכיינים, תוך שהם קובעים את סוג שירותי ההשמה שיקבלו המשתתפים ואת רמת האינטנסיביות של הטיפול שהם זקוקים לו. גם הסמכות לשלילת הגמלה או להפחתתה נתונה בידי פקידי ה- *UWV*

3 לתיאור מפורט של התוכנית באוסטרליה ראו Elliott et al., 2005; Finn, 2008; Considine, 2005.
4 לתיאור מפורט של התוכנית בהולנד ראו Struyven & Steurs, 2003; Sol & Hoogtanders, 2005; Finn, 2008.

והרשויות המקומיות. האחריות לקיום החוק הוטלה על ה-Ministry of Social Affairs and Employment (SZW), והוא שאחראי גם על קביעת מדיניות ההתקשרות של ה-UWV והרשויות המקומיות עם הזכיינים. במקביל הוקמו שני גופי פיקוח: ה-Inspection for Work and Income (IWI), שתפקידו לפקח על הגורמים הציבוריים המעורבים בהפעלת החוק, וה-Dutch Competition Authority (NMA), שתפקידה לפקח על הזכיינים הפרטיים.

ישראל⁵

החוק להפעלת התוכנית הישראלית, שזכתה לכינוי תוכנית ויסקונסין בשל ההשראה המרובה ששאבו מעצביה מהתוכנית במדינת ויסקונסין, נחקקה במתכונת ניסיונית במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2004. האחריות למבחני ההכנסה ומבחני התושבות לצורך הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה נשארה בידי הביטוח הלאומי, אך החוק קבע כי את מרכזי התעסוקה יפעילו זכיינים פרטיים בלבד. בפברואר 2005 נבחרו ארבעה זכיינים להפעלת מרכזי תעסוקה בארבעת אזורי הניסוי – ירושלים, נצרת, חדרה ואשקלון – באמצעות מכרז, והתוכנית החלה לפעול באוגוסט 2005 תחת השם מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה (מהל"ב). ברמה הארצית הופקדה האחריות להפעלת התוכנית בידי שר התמ"ת שהקים לשם כך מנהלה מיוחדת (שבה היתה מעורבות כבדת משקל של משרד האוצר). מנהלת התוכנית טיפלה בשלבי המכרז וההתקשרות החוזית עם הזכיינים ולאחר מכן בתהליכי הרגולציה והפיקוח על הזכיינים. עם הזמן הגבירה מנהלת התוכנית את הרגולציה והפיקוח על הזכיינים, ואף התקשרה עם חברות פרטיות כדי שיערכו ביקורות מטעמה במרכזי התעסוקה. את יישום התוכנית ליווה מחקר שערכו מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח הלאומי. בשל ביקורת ציבורית רחבה שנמתחה על התוכנית ולאור מסקנות של מספר ועדת ציבוריות, עברה התוכנית ביולי 2007 מספר שינויים משמעותיים, ושמה שונה לאורות לתעסוקה. באפריל 2010 סירבה הכנסת להאריך את תחולתה, והיא נסגרה.

5 לתיאור מפורט של התוכנית בישראל ראו בניש, 2005; דו"ח הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, 2007 ומאמרו של אסא מרון בכרך זה.

מתכונת המחקר

מבחינה מתודולוגית המחקר מבוסס, כאמור, על חקר מקרה השוואתי של תוכניות מרווחה לעבודה בוויסקונסין, אוסטרליה, הולנד וישראל. ההשוואה נעשתה על בסיס ניתוח מקיף של דו"חות ומחקרים שונים שנכתבו על התוכניות במדינות האמורות, בידי מכוני מחקר וחוקרים מהאקדמיה ובידי גופי בקרה, רגולציה ופיקוח. בנוגע למדינות ויסקונסין ואוסטרליה, הדוברות אנגלית, וכן בנוגע לישראל, המחקר מבוסס גם על ניתוח החקיקה, הנהלים והחוזים שנחתמו עם הזכיינים (בשל חסמי שפה לא היתה נגישות דומה לחקיקה, לנהלים ולחוזים בהולנד).

הבחינה ההשוואתית של הניסיון שהצטבר במדינות אלה מהפעלת המודל המעין-שוקי בתחום הרווחה – במיוחד בוויסקונסין, באוסטרליה ובהולנד שבהן התוכניות פועלות כבר למעלה מעשור – היא כלי מחקרי חשוב להערכה ביקורתית של יישום רעיונות הניהול הציבורי החדש. זאת ועוד, העובדה שמדינות אלה נמצאות בחזית השימוש במודל השוקי-התחרותי בתחום הרווחה מחדדת את הסוגיות התיאורטיות והמעשיות העולות מהשימוש במודלים אלה, והיא עשויה לתרום להבנה מעמיקה יותר של אופן פעולתן הלכה למעשה. יחד עם זאת, חשוב להדגיש כי המחקר ההשוואתי – על כל יתרונותיו – נתון גם למגבלות שיש לתת עליהן את הדעת. ארבע המדינות שונות זו מזו בהיבטים חשובים ומרכזיים, כגון מבנה מערכת הממשל, מבנה שוק העבודה ומתכונת מדינת הרווחה שלהן. לכן על הלימוד המשווה להיעשות בזהירות ותוך הכרה במגבלותיו, במיוחד כאשר מדובר בתוכניות מסוג זה, שהן מורכבות ונתונות להשפעות מרובות.

ממצאי המחקר: מודל שוקי-תחרותי בשירותי הרווחה במבחן המעשה

בחלק זה אציג את הניסיון המצטבר של המודל השוקי-התחרותי בהפעלת תוכניות מרווחה לעבודה בארבע המדינות האמורות – על נקודות החוזק ונקודות התורפה שלהן – במספר היבטים מרכזיים העולים מהתשתית התיאורטית של רפורמות אלה. חשוב לציין כי ההפרדה בין ההיבטים השונים שייסקרו להלן אינה חדה וכי יש אזורים חפיפה והשפעות הדדיות בין המרכיבים השונים. החלוקה נועדה כדי לסייע לדיון ולניתוח הממצאים.

מנגנון המכרזים

בארבע המדינות אומץ מודל מכרזי להתקשרות עם הזכיינים המפעילים את התוכנית: בוויסקונסין החוק מחייב לבחור את הזכיינים על בסיס מכרז תחרותי לכל אזור גיאוגרפי. המכרזים שם מנוהלים בידי ה-DWD. באוסטרליה הם מנוהלים בידי ה-DEWR, בהולנד בידי ה-UWV והרשויות המקומיות, ובישראל נוהל המכרז בידי משרד התמ"ת, באמצעות מנהלה מיוחדת שהוקמה להפעלת התוכנית. להלן סוגיות מרכזיות שעלו מהשימוש במכרזים במדינות אלה:

(1) היווצרותו של שוק תחרותי: בוויסקונסין, לצד המנגנון התחרותי לבחירת זכיינים באמצעות מכרזים, יצר החוק אף את עקרון "זכות הבחירה הראשונה" (right of first selection). לפי עיקרון זה, מרכזי תעסוקה שעמדו בסוף תקופת ההתקשרות ביעדי ביצוע מסוימים זכאים לחידוש החוזה עמם ללא מכרז, אם הגישו תוכנית ראויה (Benish, 2009). עיקרון זה הוחל גם במכרז הראשון, ואגפי רווחה של רשויות מקומיות יכלו לזכות ללא מכרז בחוזים להפעלת התוכנית, אם עמדו ביעדים מסוימים של השמה ושל הגבלת ההוצאה התקציבית. עקרון זכות הבחירה הראשונה הפחית משמעותית את שיעור החוזים שהוענקו בפועל על בסיס מכרז, שכן ברוב המקרים עמדו הזכיינים ביעדי הביצוע. יתרה מזאת, גם במקרים שבהם לא ניתנה זכות הבחירה הראשונה לזכיין הקודם, עמד היחס בין מספר החוזים שהוצאו למכרז לבין מספר ההצעות שהוגשו בשלושת סבבי המכרזים הראשונים על 2.5 הצעות בממוצע לכל חוזה. הדברים הגיעו לכדי כך שנמתחה ביקורת על כך שיעדי הביצוע שנקבעו לזכיינים לצורך זכייה בזכות הבחירה הראשונה היו קלים מדי להשגה וכי המודל לא היה תחרותי דיו (Turner, 2003); ובראיונות שנערכו עם נציגי הזכיינים הם אף הודו שלא היה קושי מיוחד לעמוד בדרישות המזכות בזכות הבחירה הראשונה (McConnell, Bruwick, Perez-Johnson, & Winston, 2003).

באוסטרליה היה תהליך מתמיד של ירידת עוצמת התחרות במכרזים, בשל צמצום מספר הזכיינים שפעלו בשוק ובשל הגדלת נתח השוק של הזכיינים הגדולים. כך, למשל, בשנת 1997 ניגשו למכרזים למעלה מ-1000 ארגונים, אשר הגישו 5,300 הצעות. מתוכם נבחרו 306 זכיינים. עד שנת 2007 ירד המספר ל-99 זכיינים; מתוכם שלטו 13 הזכיינים הגדולים על כ-60% מהשוק, וחמישה מתוכם שלטו על כ-40% מהשוק. הירידה במספר הזכיינים ביטאה יציאה מהשוק של זכיינים קיימים וכניסה מוגבלת מאוד של זכיינים חדשים. כך, למשל, במכרז השלישי באוסטרליה (בשנת 2003) נמנו רק שבעה זכיינים חדשים בין 109 הזכיינים שנבחרו, ובמכרז הרביעי נשארו כ-95% מהשוק בידי זכיינים קיימים. מעבר לכך הצביע הניסיון באוסטרליה על קושי מיוחד ביצירת תחרות באזורים מרוחקים עם אוכלוסייה מעטה, ומספר הזכיינים באזורים אלה ירד במכרז השני (Elliott et al., 2005).

בהולנד התרכזו תחילה השוק של שירותי מרווחה לעבודה בידי מספר מצומצם יחסית של זכיינים. כך בשנת 2004 היו רק 47 ספקים מתוך 232 ספקי שירותים בתחום ההשמה בעבודה חתומים על חוזים עם ה-UWV, ועשרה מהם חלשו על נתח שוק של כ-75% מחוזים אלה (Finn, 2008). בדומה, גם במישור של הרשויות המקומיות היה הרוב המכריע של החוזים בשנת 2004 עם ספקים גדולים, ורק ספקים חדשים ספורים נכנסו לשוק (שם). ואולם בשנת 2004 יצר ה-UWV מסלול חדש המבוסס על רישוי ועל מתן אפשרות למשתתפים לבחור בין זכיינים (ראו בהמשך). מסלול זה הוביל לשינוי דרמטי במבנה השוק, ומספר הספקים עלה באופן חד מ-100 בקירוב בשנת 2003 ל-2,400 ספקים בקירוב בשנת 2007. רוב הזכיינים (כ-1,600) הם ספקים קטנים אשר שירתו כחמישה עד עשרה משתתפים. המעבר לשיטה המבוססת בחלקה הגדול על בחירת המשתתפים בזכיין הביאה לשינוי השוק ולהפיכתו לתחרותי הרבה יותר.

בישראל נעשה רק סבב אחד של מכרז, ולאחר מכן, עם המעבר לתוכנית אורות לתעסוקה, הוארכו החוזים שלא על בסיס תחרותי. למכרז ניגשו שמונה תאגידים בינלאומיים (ביניהם מלכ"ר אחד), ושבעה מתוכם עברו את תנאי הסף. במכרז זכו ארבעה תאגידים הפועלים למטרת רווח. בשותפות עם תאגידים ישראלים בעלי ניסיון בתחום ההשמה הם הקימו חברות ישראליות, וחברות משותפות אלה הן שהפעילו את מרכזי התעסוקה. כל אחד מהזוכים קיבל עליו את הפעלת מרכזי התעסוקה באחד מאזורי הניסוי.

ניתן לראות כי בשלוש המדינות פרט לישראל (שבה היה מחזור אחד בלבד של מכרז) היתה נטייה להתבססות של מספר זכיינים גדולים השולטים ברוב השוק. יש בכך כדי להצביע על כך שמבנה השוק של תוכניות מסוג זה מעודד את היווצרותם של זכיינים גדולים. ואכן הניסיון בשטח מצביע על מספר יתרונות מובנים שיש לזכיינים גדולים על פני זכיינים קטנים במכרזים מורכבים אלה: (א) הזכיינים הגדולים מצליחים להתמודד בצורה טובה יותר עם עלויות העסקה הגבוהות הכרוכות בהגשת הצעות למכרזים מורכבים אלה, ויש להם יתרון ידע ומומחיות בהגשת הצעות למכרזים בשל היכולת להעסיק צוותים מקצועיים לשם הכנת ההצעות (Finn, 2008; Struyven & Steurs, 2003). (ב) הזכיינים הגדולים נהנים מבסיס פיננסי איתן יותר, המאפשר להם להציע הצעות נמוכות במכרזים הראשוניים (וכך לבסס את יתרוןם), כמו גם לבצע סבסוד צולב בין מכרזים רווחיים יותר לבין מכרזים רווחיים פחות. (ג) לזכיינים הגדולים יש אפשרות טובה יותר להתמודד עם מודל תשלום המותנה בתוצאות, בשל יכולתם לפזר את הסיכון הכרוך בחוזים אלה ולהתמודד בצורה טובה יותר עם בעיות תזרים המזומנים הנוצרות במודל תשלום זה בשל מועד התשלום המאוחר יחסית (Struyven & Steurs, 2003). יתרה מזאת, ניתוח השוק מלמד אף על יתרונות מובנים שיש לזכיינים קיימים (שהם בדרך כלל גם הגדולים) על פני זכיינים חדשים. מעבר ליתרונות הידע והמומחיות שנצברו

בהגשת הצעות ובהפעלת התוכניות, פעמים רבות ניסיון קודם הוא אף תנאי להשתתפות במכרז ומרכיב חשוב בקריטריונים לבחירה.

יחד עם זאת, המדינות נקטו אמצעים שונים להגברת התחרותיות, כמו הסרת חסמי כניסה ועידוד זכיינים חדשים להיכנס לשוק ולהשתתף במכרזים התחרותיים, והן אף השתמשו בשיטות של דירוג כוכבים, שעליהן אעמוד בהמשך, לצורך הגברת התחרות ובמידה מסוימת כתחליף לשיטת המכרזים. מעבר לכך חשוב להדגיש, שאף במודל שבו יש מספר מוגבל יחסית של זכיינים עדיין נוצרת תחרות ביניהם, בעיקר על בסיס פרסום והשוואה של ביצועיהם המדידים.

(2) העלויות הכרוכות במכרזים תחרותיים: בכל המדינות התברר כי בשל המורכבות הרבה בהכנת המכרזים ובניהולם, העלות הכרוכה בהם גבוהה מאוד, הן למדינה והן לזכיינים. אין נתונים מפורטים בעניין זה, אך העלות הגבוהה של המכרזים היתה מניע מרכזי לחיפוש אחר חלופות זולות יותר ליצירת תחרות (כגון שימוש בשיטות של דירוג לפי ביצועים, שיידונו בהמשך) ולהארכת משך החוזים על מנת להוריד את התדירות של סבבי המכרזים. ממצא זה סותר את החיבור האינטואיטיבי שנעשה פעמים רבות בין שימוש בשיטת המכרזים לבין חיסכון דווקא. מעבר לכך הוא מסב את תשומת הלב לעובדה שעלויות ההסדרה והפיקוח כוללות גם את עלויות הכנת המכרזים וניהולם. מרכיב זה רלוונטי במיוחד בהקשר של מיקור חוץ, שבו המכרזים אינם תהליך חד פעמי, אלא מרכיב קבוע בניהול התוכנית.

(3) יציבות הזכיינים, רציפות השירות ואורך החוזים: יש עדויות לכך שהשימוש במכרזים תדירים הוביל לחוסר יציבות של הזכיינים, להתמקדותם בשיקולים לטווח הקצר ולהימנעותם מהשקעה לטווח ארוך מזה ולפגיעה ברצף השירות למשתתפי התוכנית בשל הירידה בתפקוד הזכיינים בתקופות של חילופי זכיינים מזה (Elliott et al., 2005). יתרה מזאת, הן באוסטרליה והן בהולנד היו מקרים של פשיטות רגל של זכיינים, אשר הובילו לפגיעה ברציפות השירות למשתתפים וחייבו התערבות מהירה לצורך מציאת זכיין חלופי.

כדי לשפר את יציבות הזכיינים ואת רציפות השירות (וכן מטעמים של צמצום העלויות הגבוהות הכרוכות במכרזים תכופים), הוארך בוויסקונסין, באוסטרליה ובהולנד משך החוזים. במדינת ויסקונסין, לאחר עשור שבו החוזים היו לשנתיים, הוארך משך החוזים לארבע שנים, ובהולנד, שבה בתחילה נחתמו חוזים לתקופה של שנה, האריך ה-UWV, החל בשנת 2004, את החוזים עם זכיינים המטפלים באוכלוסיות מסוימות לשנתיים והוסיף אפשרות הארכה נוספת לחוזים אלה, ובאופן דומה האריכו גם הרשויות המקומיות את משך החוזים.

(4) המחיר כקריטריון לבחירת זכיינים: בדרך כלל המחיר הוא מרכיב מרכזי בשיטת המכרזים (הן לצורך חיסכון תקציבי והן משום שזהו קריטריון אובייקטיבי שקל יחסית

לבחון אותו, בשונה מקריטריונים של איכות השירות). לאור זאת מעניין לראות כי קריטריון המחיר לא היה הקריטריון המרכזי לבחירת הזכיינים בארבע המדינות. בוויסקונסין, אף שהחוק קובע כי בחירת הזכיינים תיעשה בין היתר על בסיס המחיר המוצע וביצועיהם בעבר, בפועל לא היה המחיר קריטריון מרכזי בבחירתם (McConnell et al., 2003).

באוסטרליה נבחרו ההצעות במכרז הראשון על פי איכות השירות, ורק לאחר מכן דורגו על פי המחיר. במכרז השני הודגשו יותר קריטריונים של איכות (לקריטריון האיכות נקבע משקל של 75% בעוד שקריטריון המחיר קיבל משקל של 25%) ונקבע "מחיר רצפה" לקבלת הצעות, ובפועל היו כל ההצעות הזוכות קרובות מאוד למחיר זה (Finn, 2008). מהמכרז השלישי בוטלה באוסטרליה התחרות על המחיר, ונקבע מחיר קבוע עבור השירותים, ובחירת הזכיינים נעשתה על פי איכות התוכנית ועל סמך ביצועיהם בעבר (Elliott et al., 2005; Finn, 2008).

בהולנד נבחנו ההצעות על פי איכות השירות, שיעורי ההשמה שאליהם התחייב הזכיין, המחיר וביצועי הזכיין בעבר. אף שמשקלם של הקריטריונים לא פורסם, הובהר כי המחיר אינו הקריטריון בעל המשקל הגבוה ביותר (Struyven & Steurs, 2003). לאורך השנים, עם צבירת הניסיון, עלה המשקל של קריטריון ביצועי העבר של הזכיין. עם זאת, בשל העלייה בעלות הפעלת התוכניות, הפך אף קריטריון המחיר מרכזי יותר. בהקשר זה הושמעה ביקורת כי הפיכתו של קריטריון המחיר למרכזי באה על חשבון איכות השירותים שהזכיינים מספקים (Finn, 2008; Struyven & Steurs, 2003). בשנת 2008 יצר ה-UWV מתכונת חדשה של התקשרויות שבה נזנחה שיטת המכרזים והוחלפה בשיטה של רישוי. לפי השיטה החדשה, ה-UWV קובע באופן מינהלי את המחירים וכן מספר מדדי ביצוע הליכיים ותוצאתיים, וכל זכיין שעומד בהם זכאי להיכנס לרשימה הספקים המורשים. ואולם מתכונת זו לא נקלטה בתוכניות של הרשויות המקומיות; רק מעטות מהן אימצו אותה (Finn, 2008).

בישראל נעשתה בחירת הזכיינים בתהליך דו-שלבי. בשלב הראשון דורגו הזכיינים על פי ניסיון קודם בתחום של תוכניות מרווחה לעבודה, איכות תוכנית הניסוי שהציעו, איכות הצוות והמבנה הארגוני. הזכיינים שעברו סף מינימום בשלב זה נבחנו לפי מספר אמות מידה פיננסיות והמחיר שהוצע (Ministry of Industry, Trade and Labor, 2004).

לסיכום, המחיר מלכתחילה לא היה הקריטריון העיקרי לבחירת הזכיינים אף באחת מהמדינות, ובמקרה של אוסטרליה נזנח קריטריון זה לחלוטין בסופו של דבר.⁶ יש כאן חידוד של מגבלות המודל המכרזי הפשוט, כאשר הוא בא להתמודד עם שירותים מורכבים מאוד. מעבר לכך יש כאן מהלך מעניין של חזרה לאחור לעידן של טרום חובת המכרזים, שבו היו מרכיבי האיכות ולא מרכיב המחיר הקריטריונים המרכזיים בהענקת חוזים לזכיינים.

מנגנון הבחירה

מתן אפשרות בחירה למקבלי השירות הוא כאמור מרכיב מרכזי בתיאוריית השווקים-למחצה, והבחירה תפסה מקום מרכזי גם בשיח על הרפורמות בשירות הציבורי. הבחינה ההשוואתית של יישום רעיון זה בתחום התוכניות מרווחה לעבודה מציגה תמונה מעניינת. בעוד שבוויסקונסין ובישראל לא ניתנה למשתתפים כל אפשרות לבחירה בין זכיינים וכל זכייין נהנה ממונופול באזור בחירתו, באוסטרליה ובהולנד הוכנסו לתוכנית מרכיבים של בחירת המשתתפים בזכייין.

ברוב אזורי התעסוקה באוסטרליה נבחרו, מתחילת התוכנית בשנת 1997, מספר זכיינים, ולמשתתפים ניתנה אפשרות לבחור ביניהם. במחקרי הערכה שערכו ה-DWER ומבקר המדינה האוסטרלי במהלך השנים 2002 ו-2003 נמצא, כי 71% מהמשתתפים השתמשו בזכות הבחירה שלהם בזכייין; 45% מהם בחרו בו על פי נוחות ההגעה אליו (נתון זה מושפע גם מגודלה של אוסטרליה ומהמרחקים הגדולים יחסית בין מרכזי התעסוקה). מתוך אלה שלא בחרו את הזכייין ציינו כ-97%, שהם לא ידעו על האפשרות לבחור את הזכייין ולא היו מודעים לדירוג הזכיינים לפי "דירוג הכוכבים". עוד נמצא כי המידע שניתן למשתתפים על הזכיינים היה דל יחסית וכי המשתתפים לא קיבלו מידע מספק לצורך בחירה מושכלת בין הזכיינים, ובמקרים רבים נדרשו לבחור זכייין, עוד בטרם יידעו אותם בדבר זכויותיהם בעניין זה. עם זאת, משנת 2003 הוגבלה יכולתם של משתתפים לעבור מזכייין לזכייין לאחר הבחירה הראשונית, והותנתה בהסכמתו של זכייין אחר לקבל אותם (זאת כדי למנוע מצבים שבהם הזכיינים ינקטו אמצעים כדי "להבריח" ממרכז התעסוקה את הקשים להשמה).

בהולנד הוצג עקרון חופש הבחירה של המשתתפים כאחד מקווי היסוד של התוכנית (Finn, 2008). בהתחלה התבטא עיקרון זה בעיקר במעורבות המשתתף בהתאמת

6 עם זאת חשוב לציין בהקשר זה, כי החשיבות אינה רק לעצם המעבר למכרזים שבהם הזכיינים אינם מתחרים על המחיר. שאלה מכרעת היא מהו המחיר שקבעה המדינה ואם די בו לצורך הפעלת התוכנית, שכן גם ללא מנגנון של תחרות על המחיר המדינה יכולה לקבוע תעריף נמוך שיגרום לבעיות שדובר בהן.

התוכנית האישית וכן בחובה להתייעץ עם המשתתף באשר לזכיין שאליו יישלח (התייעצות, אך לא בחירה). בשנת 2004 הכניס ה-UWV, במקביל לשיטה הרגילה, את שיטת ה-Individual Reintegration Agreements (IRO), ולמשתתפים ניתנה זכות בחירה בין השיטות. בשיטת ה-IRO, שבמהותה היא שיטה של שוברים (vouchers), לכל משתתף ניתן תקצוב אישי, והמשתתפים מורשים לנהל משא ומתן מול הזכיין על התוכנית האישית שלהם. כלומר: התשלום לזכיין אינו נקבע במכרז אלא נקבע אדמיניסטרטיבית, ומספר המשתתפים תלוי במספר המעוניינים להשתלב במרכז התעסוקה של הזכיין. מסלול זה זכה להצלחה בקרב המשתתפים, ועד סוף 2006 עברו כ-60% מהטיפול במקבלי הגמלאות הרלוונטיות למסלול זה. כאמור, הוביל מסלול זה לשינוי דרמטי במבנה השוק, ומספר הספקים עלה באופן חד ל-2,400 ספקים בקירוב, רובם ספקים קטנים. יחד עם זאת, מכיוון שהדרישות לרישוי הזכיינים הן מינימליות ומכיוון שהביזור הרב הקשה על יכולת הפיקוח של ה-UWV, הועלו חששות באשר לאיכות השירות ולעמידתו בתנאי התוכנית.

מניסיון של אוסטרליה והולנד עולה, באופן בלתי מפתיע, שכדי שלמשתתפים תהיה אפשרות אמיתית של בחירה, יש צורך להציג להם מידע מלא ככל הניתן על האפשרויות העומדות לפניהם. עם זאת, ניתן לראות שוני מסוים בין אוסטרליה להולנד בעניין זה. בעוד שבאוסטרליה היתה מגמה של צמצום בחירת המשתתפים בזכיינים (מנימוקים של מניעת העדפתם של הקלים להשמה), בהולנד היתה המגמה דווקא של הרחבת אפשרות הבחירה של המשתתפים. מגמה זו הובילה, באופן מעניין, לכניסת זכיינים חדשים לזירה ולשכלול התחרות, אך יחד עם זאת צמצמה את יכולת השליטה והפיקוח על זכיינים אלה.

שאלה חשובה בהקשר זה היא מדוע לא פותחה זכות הבחירה בכל המדינות. דומה כי ברקע הדברים עומד החשש שמתן אפשרות הבחירה למשתתפים יוביל אותם לבחור דווקא בזכיינים שפחות דוחפים משתתפים לעבודה. זהו ביטוי למתח האינהרנטי בין הרעיון של בחירה לבין המהות המנדטורית של חלק מתוכניות הרווחה, ובמיוחד של תוכניות מרווחה לעבודה (בניש, 2005). כך, למשל, דו"ח ה-OECD מביא טענה שנשמעה בהולנד בשנת 2002 (לפני אימוץ תוכנית ה-IRO), ולפיה זכות בחירה תיצור תמריץ למובטלים ולנכים לבחור בזכיין הגרוע יותר, משום שהקצבאות שהם מקבלים גבוהות יחסית ליכולת השתכרותם בשוק העבודה (Struyven & Steurs, 2003). ביטוי למתח זה ניתן למצוא גם בדו"ח של ה-DWP בבריטניה (Elliott et. al., 2005):

There is a tension, however, between the welfare-to-work agenda and the move toward viewing Jobseekers as choice-makers in that there is potential for benefit recipients to use 'choice' to work against their responsibilities (i.e. by choosing a provider that is less effective at helping those moving from welfare to employment). Unlike most markets, benefit

recipients cannot have full choice, as they must abide by certain obligations of benefit receipt that require them to take up employment.

מנגנונים מבוססי תוצאות

בארבע המדינות נעשה שימוש במודלים שונים של מדדי תוצאה ו"תשלום עבור ביצוע" (pay for performance), וכן הצטבר ניסיון בהיבטים שונים הכרוכים בהפעלתם. להלן סוגיות מרכזיות הכרוכות בהפעלת מנגנונים אלה:

1) מדדי ביצוע ותשלום לפי תוצאות: בוויסקונסין התבססו החוזים על שילוב בין החזר הוצאות (עד לתקרה מסוימת) לבין תשלום בנוסע על השגת יעדי הביצוע. בחוזה הראשון התמקדו המדדים בהשגת אבני דרך שונות ובטיפול מהיר במשתתפים. אולם, בפועל, מכיוון שהתשלום לזכיינים היה ביסודו לפי חיסכון בתשלומי הגמלאות, היה יעד הביצוע המרכזי צמצום מספר הזכאים לגמלאות. מבקרי התוכנית טענו כי שיטת תגמול זו מעודדת את הזכיינים למנוע שירותים ממשתתפים. עוד הם טענו, שהזכיינים קיבלו תשלומים גבוהים מדי, שנבעו מהגאות בשוק העבודה ולא ממעשיהם, ושלזכיינים יש תמריץ שלא לטפל במשתתפים בעלי חסמים רבים לעבודה, שהם קשים יותר להשמה ודורשים תשומת לב גבוהה יותר. בעקבות הביקורת שונתה מערכת מדדי הביצוע והתשלום באופן משמעותי. מהחוזה השני שמו מדדי הביצוע שנקבעו את הדגש על השגת יעדי השמה בעבודה ושמירה עליה ולא על חיסכון בהוצאות, וכן הוגבל הרווח המרבי לזכיינים.

באוסטרליה ובהולנד התמקדו מדדי הביצוע ביעדי השמה ושמירה על מקום העבודה לתקופה קצובה. מבחינת מודל התשלום, באוסטרליה היו שני החוזים הראשונים מבוססים על מודל של 50% תשלום עבור השגת שלבים שונים בהליך הטיפול בפונה ו-50% תשלום עבור השגת יעדים תוצאתיים של השמה ושמירה על מקום העבודה למשך תקופה של 13 או 26 שבועות (Elliott et al., 2005). בחוזה השלישי הוכנס מודל של קרן שירותים אישית לכל משתתף על מנת להבטיח שירות מינימלי לכל המשתתפים, והוכנסה נוסחת תשלום דיפרנציאלית, שבה נקבע התשלום לכל השמה לפי קושי ההשמה של המשתתף, על מנת להפוך את השמתם של הקשים להשמה משתלמת יותר כלכלית (Finn, 2008). בסך הכול מודל התשלום באוסטרליה הוא כזה שכדי לשמור על יציבות כלכלית על הזכייין לעמוד ביעדי הביצוע (Elliott et al., 2005).

בהולנד, בחוזים של ה-UWV היה הכלל בשלב הראשון No Cure, Less Pay; כלומר: הזכייין לא קיבל את התשלום המלא על משתתף, אלא אם הסתיים הטיפול בהשמה בעבודה לאורך תקופה של חודשיים ועם חוזה עבודה למשך חצי שנה לפחות (Finn, 2008).

2008). משנת 2003 הוחרף הדגש על תשלום עבור תוצאות, והוכנסו חוזים המבוססים על עקרון ה-No Cure, No Pay – כלומר תשלום על תוצאות בלבד – עבור אלה שנחשבו קלים יחסית להשמה (כ-40% מהמשתתפים). אשר לקבוצות האחרות, נשמר מודל התשלום המופחת, כאשר השגת יעדי הביצוע היוותה כ-40-50 אחוזים מהתשלום. השינוי במודל התשלום סייע לחיסכון בהוצאות על התוכנית, אך נמתחה ביקורת על כך שהדגש החזק על תוצאות הוביל לירידה באיכות השירות ויצר תמריץ להוציא מהטיפול מרכיבים יקרים, כגון הכשרות ארוכות. ברשויות המקומיות פיתחה כל רשות מודל תשלום משלה, אך המגמה הכללית היתה של תשלום לפי ביצוע. בסך הכול, בשנת 2004, עשו כ-70% מהרשויות שימוש במרכיב כלשהו של No Cure, Less Pay, אך בה בעת נקטו רק 7% מהרשויות את המודל של No Cure, No Pay.

בישראל היה מודל התשלום הראשון של התוכנית מבוסס על החזר הוצאות הקמה ותפעול ותשלום תמריצים המותנים בעמידה במדדי ביצוע. תשלומי התמריצים כללו בונוס על חיסכון בתשלומי גמלאות (בשל השמה, נשירה או שלילת גמלה בידי המרכז) ועל תיקים שנסגרו במשך תשעה חודשים רצופים ויותר (למעט תיקים שנסגרו עקב שלילת גמלה בידי המרכז). מלבד זאת קיבלו הזכיינים בונוס על חיסכון בעלויות בתקציב שירותים תומכי עבודה. מודל תשלום זה ספג ביקורת ציבורית חריפה בין היתר בשל הטענות האלה: הוא מתמקד במניעת גמלאות הבטחת הכנסה ממובטלים ולא דווקא בשילובם בעבודה; הוא מעודד לחסוך בהכשרות ובשירותים תומכי עבודה; הוא מתמקד בהשמה "בכל מחיר" תוך התעלמות מאיכות ההשמה; הוא עשוי ליצור ניגוד עניינים מובנה ולהוביל את מתכנני היעדים התעסוקתיים לשלול גמלאות כדי להגדיל את הכנסות הזכיינים (בניש, 2008; ברנדס ועמיתים, 2007).

ביולי 2007, במסגרת הארכת התוכנית במתכונת של אורות לתעסוקה, שונה מודל התשלום כך שהושם דגש רב יותר על השמת המשתתפים, ולא רק על חיסכון בגמלאות. במודל החדש הועבר הדגש של תשלומי הבונוס להשמות בעבודה, ואף נקבע שגובה הבונוס יושפע מגובה שכרו של המשתתף וממשך ההשמה (התגמול חולק לפי אבני דרך, והמרכזים קיבלו את מלוא הבונוס, רק אם ההשמה נמשכה 12 חודשים לפחות). עוד נקבע כי שיעורו של הבונוס בגין חיסכון בתשלומי הגמלאות יופחת וכי הוא יבוסס רק על שלילת גמלה שאינן מותנות בשיקול הדעת של המרכזים. במודל התשלום החדש בוטל אף תמריץ החיסכון בעלויות השירותים תומכי העבודה. ניתוח של מדדי הביצוע והמודלים לתשלום בארבע המדינות מצביע על מספר מסקנות:

ראשית, ניתן לראות כי מדדי הביצוע מתמקדים ביעדים המדידים של התוכנית, כגון השמה בעבודה והשמירה עליה. היבטים אחרים – כגון הדיוק של החלטות על שלילת זכאות לגמלה, טיפול שוויוני, איכות השירותים תומכי העבודה והוגנות חלוקתם בין המשתתפים – אינם נכללים באופן ברור במדדים.

שנית, ניתן לראות שעיצוב התמריצים יכול לעתים להחטיא את מטרת התוכנית ואף ליצור עיוותים. הדוגמה הבולטת ביותר לסוגיה זו היא הדוגמה הישראלית, שבה מודל התשלום שהתמקד בחיסכון בגמלאות (לעתים בטענה שזו הדרך הפשוטה והנוחה למדוד את הצלחת התוכנית) נתפס כמחטיא את יעד התוכנית – השמת מובטלים בעבודה. כך גם נמתחה ביקורת על התמריץ שניתן לזכיינים לחסוך בהכשרות ובשירותים תומכי עבודה. אופן עיצוב התמריצים הללו נתפס כיוצר עיוותים אשר פוגעים במטרות התוכנית ובמשתתפיה, וכן יוצרים מראית עין, לכל הפחות, של ניגוד עניינים, אשר חותר תחת האמון בזכיינים (ועדת יערי, 2007).

שלישית, הניתוח ההשוואתי מלמד כי מלאכת האיזון של התמריצים לזכיינים היא מלאכה קשה ומורכבת, וזו אולי הנקודה החשובה ביותר. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא מדינת ויסקונסין, שבה היו שינויים מתמידים ביעדי הביצוע ובמודלים לתשלום (לפירוט ראו Benish, 2010). שינויים אלה מעידים על תהליך למידה, אך מצביעים גם על אי היכולת לצפות את השפעת התמריצים על התנהגות הזכיינים. יתרה מזאת, הניסיון מלמד כי עוצמת התמריצים עשויה להיות מושפעת במידה רבה מנסיבות חיצוניות, כגון מצב שוק העבודה ומאפייני המשתתפים בתוכנית, שהם קשים לחיזוי ואינם בשליטת הזכיינים. נסיבות אלה יכולות להפוך מערכת מאוזנת של יעדי ביצוע שנקבעו מראש למערכת תמריצים בלתי מתאימה, אם משום שהיא קלה מדי להשגה ואם משום שקשה מדי לעמוד ביעדים. מצבים אלה עלולים להשרות על הציבור תחושה שהזכיינים מקבלים תשלום שלא מגיע להם מזה או תחושה של חוסר הגינות כלפיהם, משום שאין להם שליטה בנסיבות חיצוניות אלה, מזה.

מענה חלקי לבעיה זו ניתן באמצעות פיתוח כלים חדשים ומתוחכמים יותר להערכת ביצועי הזכיינים. כך, למשל, בחוזה השלישי בוויסקונסין הותאמו התשלומים לזכיינים למאפייני המשתתפים שהופנו לאליהם (כגון רמת השכלה ומגבלות רפואיות), באופן שמשקלל לתוך לנוסחת התשלום את הקושי בהשמה של משתתפים מסוימים, ואף הוספו מנגנונים להתאמת יעדי הביצוע למצב שוק התעסוקה בכל אזור.

2) שיטות של דירוג ביצועים: כחלק מהמגמה לשים את הדגש על תוצאות ואף כחלק מהניסיון להתמודד עם העלויות הגבוהות הכרוכות במכרזים, שעליהן עמדתי לעיל, פיתחו ממשלות שיטות לדירוג זכיינים (ranking). הדוגמה המעניינת ביותר לכך היא השימוש ב"דירוג הכוכבים" (star rating), שאימצה ממשלת אוסטרליה. ה-DEWR מודדת ומפרסמת מדי שבוע בצורה מקוונת את ביצועי כל הזכיינים לפי שני קריטריונים מרכזיים: שיעור ההשמה בעבודה ושיעור ההשמות לתקופה של 13 שבועות (Elliott et al., 2005). יתרה מזאת, 60% ממרכזי התעסוקה שקיבלו את הדירוג הגבוה יותר זוכים לחידוש החוזה עמם ללא הליך של מכרז. ה-DEWR גם משתמשת בדירוג הזכיינים כדי

לווסת את מספר המשתתפים המופנים אל כל מרכז על בסיס חצי-שנתי, ובכך היא משפיעה על נתח השוק שלו.

גם בהולנד התפתח תו איכות לזכיינים, אולם היוזמה לתו באה מכיוון הזכיינים עצמם. אגודה של הזכיינים, שכללה כ-150 זכיינים האחראים ל-50% מהשוק ויותר, הציגה בשנת 2002 תו איכות לזכיינים. אף שלא היה לתו מעמד רשמי, בפועל היתה לו משמעות בתהליך בחירת הזכיינים. ביקורת על כך שהתו נשלט בידי הזכיינים הובילה את ה-SZW להקים ארגון חדש שנתבקש לפתח תו איכות רשמי מטעם הממשלה (Finn, 2008).

יתרונות השימוש בשיטות דירוג אלה ניכרים לעין. הן הורידו את העלויות הכרוכות בניהול המכרזים. יתרה מזאת, בשונה מהזכות לבחירה ראשונה (the right for first selection) במדינת ויסקונסין, שניתנת על בסיס השגת יעדים קבועים מראש, שיטת הכוכבים היחסית מאפשרת איזון טוב יותר בין שיעור החוזים הניתנים ללא מכרז לבין שיעור החוזים שניתנים על בסיס תחרותי. כמו כן התברר שהשליטה המתמדת על זרם המשתתפים המופנים לכל זכייין לפי הישגיו והפרסום המתמיד של הביצועים היחסיים הם שיטות מוצלחות ליצירת תחרות בין הזכיינים, גם בתנאים של שוק ריכוזי יחסית ושוק שבו רק חלק מהחוזים נתונים למכרזים תחרותיים (Elliott et al., 2005).

יחד עם זאת, ניתוח הניסיון שהצטבר במדינות אלה מלמד כי שיטת דירוג הכוכבים סובלת גם משתי מגרעות מרכזיות: (א) היא מגבירה את חסמי הכניסה לזכיינים חדשים ואת הריכוזיות בשוק. (ב) היא מגבירה את הטיית התוכנית להשיג את יעדיה המדידים, שאינם המטרות היחידות (Finn, 2008). מעניין לציין בהקשר זה כי הזכיינים התלוננו במפורש, שהלחץ המתמיד להצגת עמידה ביעדים אלה מוביל אותם לקבל החלטות על בסיס השאלה מה יקדם אותם בדירוג ולא על בסיס השאלה מה טוב למשתתפים.

3) בחירה וטיפול סלקטיביים: הניסיון המצטבר מראה בצורה ברורה כי מודל התשלום לפי תוצאות מעודד זכיינים לנקוט פרקטיקות של בחירה סלקטיבית וטיפול סלקטיבי במשתתפי התוכנית. הטיפול הסלקטיבי מתבטא בעיקר בשתי תופעות, שהן שני הצדדים של אותו מטבע: (א) מיקוד הטיפול בקלים יותר להשמה (creaming); (ב) הזנחת הטיפול בקשים להשמה (parking). הטיפול הסלקטיבי הוא למעשה סוג של אפליית המשתתפים על פי הכדאיות הכלכלית. כך, למשל, במחקר הערכה שנערך באוסטרליה בנוגע לשני החוזים הראשונים נמצא, כי רק זכיינים ספורים הציעו שירותים הולמים למשתתפים הקשים להשמה (Finn, 2008). מבקרי התוכנית טענו כי מודל התשלום והעדר הסדרה מחייבת מעודדים את הזכיינים להתמקד בקלים להשמה ולהתעלם מהקשים להשמה. דו"ח של ה-OECD התריע כי בשל אימוץ פרקטיקות אלה יש סכנה שקבוצות נכבדות מקרב המשתתפים אינן מקבלות טיפול הולם במסגרת התוכנית (Griffiths & Durkin, 2007; Struyven & Steurs, 2003).

המדינות נקטו דרכים שונות כדי להתמודד עם בעיית השירות הסלקטיבי למשתתפים. אחת הדרכים המעניינות להתמודדות עם בעיה זו היתה יצירת מערכות תגמול דיפרנציאליות, המגדילות את כדאיות הטיפול בקשים להשמה. כך, למשל, באוסטרליה ובהולנד פותחו כלים להערכת קשיי ההשמה של המשתתפים המופנים לזכיינים, ונקבעו נוסחאות תגמול שונות להשמת משתתפים לפי הערכת הקושי הכרוך בהשמתם (Finn, 2008). כלומר: באופן מעניין יש כאן שימוש בשיטת התמריצים עצמה לשם התמודדות עם חסרונותיה.

בהולנד אף הרחיב ה-UWV את האפשרות של משתתפים לבחור את הזכייין (ראו לעיל הדיון על שיטת ה-IRO), וכן קבע שאין הזכייין זכאי למספר הפניות מינימלי של משתתפים, כדי ליצור תמריץ לשרת את כל המשתתפים. מלבד זאת נדרשו הזכיינים להתחייב ליעד השמה נפרד לקבוצות שונות לפי קשיי ההשמה שלהם (Struyven & Steurs, 2003). דרך אחרת, שנקטה באוסטרליה, היתה צמצום שיקול הדעת של מתכנני היעדים באמצעות קביעת רף מינימום של שירותים, שכל המשתתפים זכאים לו, ושליטת היכולת להרוויח ישירות ממניעת שירות (Elliott et al., 2005). גם פיתוח השיטות המתוחכמות יותר להשוואת ביצועים, באופן שלוקח בחשבון את קשיי ההשמה, שעליהם עמדת לעיל, הקטין את התמריץ של הזכיינים שלא לטפל בקשים להשמה (Elliott et al., 2005).

4) אמינות הזכיינים: במדינות הנסקרות תועדו מקרים של דיווחי שקר ומניפולציה בדיווחים ושל שימוש בטכניקות לא ראיות, כדי לשפר באופן מלאכותי את הביצועים. באוסטרליה, למשל, העלה מבקר המדינה האוסטרלי את החשד שזכיינים "קנו" השמות באמצעות סבסוד שכרם של משתתפים, עד שעמדו בתקופת ההעסקה המינימלית שנקבעה ביעדי הביצוע. המבקר העלה גם את החשד שזכיינים נקטו שיטה של "דלת מסתובבת", ולאחר תום התקופה המינימלית הם עשו שימוש מחזורי באותן משרות ממש ל"השמתם" של משתתפים אחרים (Finn, 2008). זאת ועוד, התברר גם כי חלק מהזכיינים סיווגו לא נכון את דרגת הקושי בהשמת משתתפים, וכך גדל באופן מלאכותי התשלום שקיבלו (בשל שיטת התשלום הדיפרנציאלית שבה התשלום עבור השמת קשים להשמה הוא גבוה יותר). כלומר: זכיינים ניצלו את הגמישות ואת שיקול הדעת שניתנו להם, כדי להטות את התוצאות בהתאם לדרישות של מערכת התמריצים. עקב כך התבקשו מספר זכיינים בשנת 2007 להחזיר תשלומי יתר נכבדים שקיבלו בשל השימוש בשיטה זו (Finn, 2008).

גם בישראל זיהה מבקר המדינה התנהגות בלתי ראויה של הזכיינים בתחום הדיווחים. נמצא למשל שאחד הזכיינים הוסיף לתוכנית האישית של המשתתפים שעות באופן שאינו תואם את המציאות (מבקר המדינה, 2007). מלבד זאת, בשתי כתבות תחקיר בחדשות ערוץ 2, שזכו לתהודה משמעותית, נחשפו התנהגויות שהטילו ספק באמינותם של שני זכיינים. בתחקיר הראשון תועדה הכשרה מקצועית לכאורה, שבה המדריך היה עסוק

בקריאת עיתונים ובשיחות חולין עם המשתתפים. בכתבת תחקיר שנייה עלה החשד שהזכיר ידע ואף עודד משתתפות בתוכנית להגיש תלוישי שכר פיקטיביים, כיוון שבדרך זו קיבלה החברה בונוס בגין ההשמה.

השוואה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי

מחקרי ההערכה על התוכניות שופכים אף מעט אור על סוגיית היעילות היחסית של כל אחד מהמגזרים – גורמים ממשלתיים, מלכ"רים וחברות הפועלות למטרת רווח – בהפעלת תוכניות אלה. באופן מפתיע מעט אין מידע אמפירי רב בתחום זה; השוואת הביצועים היחסיים בין זכיינים פרטיים לציבוריים לא זכתה כלל לתשומת לב מחקרית בוויסקונסין, וגם באוסטרליה, בהולנד ובישראל המידע על היבט זה דל למדי. על כן אתייחס כאן גם לבריטניה, שבה נבחנה סוגיה זו בצורה הרצינית ביותר. חשוב להדגיש כי בכל המחקרים הללו לא נלקחו בחשבון העלויות המינהליות הגבוהות הכרוכות בניהול המכרזים ועלויות ההסדרה והפיקוח על הזכיינים (Finn, 2008).

באוסטרליה, בין השנים 1997-2002, היתה איכות ביצועי ההשמה של הזכיינים הפרטיים זהה לזו של התוכנית הממשלתית שקדמה להפרטה או טובה ממנה מעט, אך הנקודה המרכזית היא שההוצאה על הפעלת התוכניות ירדה בכמחצית. עם זאת, יש מחלוקת בין חוקרים באוסטרליה בדבר השאלה אם ובאיזו מידה תרמה הפרטה כשלעצמה להפחתת העלויות ולהגדלת יחס העלות-תועלת של התוכניות לעומת מרכיבים אחרים (כך, למשל, הועלתה הטענה שהחמרת הדרישות מהמשתתפים והשינויים בשוק העבודה, שאינם תלויים בהפרטה, הם שהביאו לתוצאה זו).

בהולנד מצא מחקר הערכה, שבחישוב עלות-תועלת השיגה התוכנית המופרטת בסך הכול תוצאה טובה במקצת, אך עיקר החיסכון בעלויות נבע לא מהגדלת שיעור ההשמות, אלא מצמצום מספר המשתתפים שהתייצבו לתוכנית. גם כאן סביר להניח שצמצום מספר המשתתפים נבע מהקשחת תנאי התוכנית (שהיתה רלוונטית גם אילו הופעלה בידי גורמים ממשלתיים), ולא מניהול יעיל יותר.

בישראל השווה דו"ח ההערכה המסכם של המחקר המלווה של התוכנית, שנערך בידי מכון ברוקדייל והביטוח הלאומי, במספר היבטים את הישגי התוכנית אורות לתעסוקה לתוכנית של שירות התעסוקה (אם כי גם כאן ההשוואה מוגבלת לאור השוני בין התוכניות). מבחינת תשלומי גמלאות מצא הדו"ח, ש-41% ממשתתפי תוכנית אורות לתעסוקה, הנמנים עם המשפחות המתגוררות באזורי התוכנית ונמצאו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה בנובמבר 2007, חדלו לקבל את הגמלה שמונה חודשים לאחר מועד הפניה, לעומת 23% מהפונים לשירות התעסוקה (הביטוח הלאומי ומכון ברוקדייל, 2010).

מבחינת שיעורי ההשמה של משתתפי התוכנית אורות לתעסוקה עלה שיעור המועסקים ב-25%, וכ-10.5% הגדילו את היקף משרתם, בעוד שבקרב המתייצבים בשירות התעסוקה עלה שיעור התעסוקה ב-6%, וכ-5.8% הגדילו את היקף משרתם. מבחינת איכות ההשמה נמצא כי 37% ממשתתפי התוכנית עבדו במשרה מלאה, לעומת 27% בשירות התעסוקה, והגורם המעסיק בקרב כ-8% מהמשתתפים בתוכנית היה חברות קבלן, בעוד שבשירות התעסוקה הועסקו 22% בידי חברות קבלן.

אשר לעלות היחסית של ההשמה בחברות הפרטיות בהשוואה לשירות התעסוקה הממלכתי, לא פורסמו בישראל ניתוחים רשמיים בעניין זה. יחד עם זאת, על פי ניתוח שערכו ארגונים חברתיים, ואשר הוצג בכנסת, נטען כי בעוד עלות ההשמה של מובטל אחד נעה, על פי הערכות שונות, בין 20 ל-35 אלף ש"ח בתוכנית אורות לתעסוקה, בשירות התעסוקה היא עומדת על 700 ש"ח למשתתף. כלומר: עלות ההשמה הבודדת במסגרת התוכנית היתה גבוהה לאין ערוך מזו של שירות התעסוקה (ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 2009).

בבריטניה נערכו כאמור מחקרי ההשוואה המקיפים ביותר בתחום זה, ומהם עלות המסקנות האלה:

(א) ביצועי ההשמה של מרכזי התעסוקה הפרטיים היו בדרך כלל טובים יותר משל מרכזי התעסוקה הציבוריים, אך רק בטווח הקצר. כך, למשל, בהשמת משתתפים בני 25 ומעלה למשך 13 שבועות עלו ביצועיהם של הזכיינים הפרטיים ב-10%-5% על אלה של מרכזי התעסוקה הציבוריים, אך לא נמצא פער בכיצועים, כאשר נבחן שיעור המשתתפים שהצליחו לשמר את עבודתם בטווח ארוך יותר.

(ב) בדומה לישראל, אם כי באופן מתון יותר, נמצא כי העלות של המרכזים הפרטיים היתה גבוהה בהרבה מזו של המרכזים הציבוריים. למשל: בקבוצת המשתתפים בני 25 ומעלה היתה העלות לכל משתתף במרכזי התעסוקה הפרטיים גבוהה ב-40% מאשר במרכזי התעסוקה הציבוריים, והעלות לכל משתתף שהושם בעבודה היתה גבוהה ב-15%. לכן אף שביצועי המרכזים הציבוריים היו נמוכים יותר מאלה של המרכזים הפרטיים, היו המרכזים הציבוריים משתלמים יותר מבחינת היחס בין עלות לביצועים. כלומר: במקרה זה הפכה שיטת התשלום לפי תוצאות את המרכזים הפרטיים ליקרים יותר. דוגמה זו ממחישה שוב את הקושי, שעמדתי עליו לעיל, לכוונן את מערכת התמריצים הכלכליים ואת החשיבות שיש בסופו של דבר לפרטי ההסדרה ולא רק למבנה העקרוני של מנגנון התשלום.

דיון ומסקנות: לקחים מהפעלת מודל שוקי-תחרותי בשירותי רווחה

ממצאי המחקר ההשוואתי מציגים תמונה עשירה ומורכבת בנוגע ללקחים העולים משימוש במודלים שוקיים-תחרותיים במסגרת תוכניות מרווחה לעבודה בישראל ובעולם. בשל הלקחים הרבים העולים ממצאי המחקר, ואשר נידונים בפירוט בחלק הקודם של המאמר, לא אסכם את כולם בדיון זה, אלא אנסה לעמוד על מספר תובנות ומסקנות תיאורטיות ומעשיות מרכזיות העולות מהמחקר ואשר יכולות לסייע לעיצוב ולהערכת רפורמות מסוג זה בתחומים אחרים.

מסקנה ראשונה נוגעת לסוגיית השימוש במנגנונים תחרותיים, ובעיקר במכרזים, בתחום הרווחה. הדוגמה שלפנינו ממחישה שהמודל התחרותי לא רק פותר בעיות של המודל המסורתי, אלא גם יוצר בעיות חדשות, שעשויות להיות אף קשות יותר. למשל: למודל התחרותי עלולות להיות השלכות שליליות על יציבות הזכיינים ועל רציפות השירות למשתתפים (שעשויה להיות לה השפעה מכרעת בחלק משירותי רווחה); המודל השוקי עלול להוביל לטיפול מפלה בין משתתפים על בסיס "הכדאיות הכלכלית" שלהם; תחרות חזקה על המחיר יכולה להוביל להשפעה שלילית על איכות השירות ולסטנדרטיזציה והעדר גמישות של השירות; מנגנון התשלום לפי תוצאות יכול לעודד תופעות של דיווחי שקר או פיתוח פרקטיקות מלאכותיות לעמידה ביעדי הביצוע; תחרות יכולה להוביל לאי שיתוף פעולה בין הזכיינים ולאי נכונות לשתף בפרקטיקות עבודה מוצלחות בשל ראייתן כיתרון תחרותי. זאת ועוד, הבחינה ההשוואתית מסבה את תשומת הלב לעובדה שיצירת תחרות בתוכניות רחבות היקף ומורכבות עולה כסף רב ושלא תמיד הזכיינים הפרטיים יעילים יותר במושגים של עלות מול תועלת.

מסקנה שנייה נוגעת לשילוב מנגנוני בחירת לקוחות בשירותי רווחה. למרות מרכזיות רעיון זה בתיאוריה של הניהול הציבורי החדש, בעיקר בתיאוריה של לה-גרנד על "שווקים-למחצה", ניתן לראות כי פעמים רבות למעשה לא ניתנת אפשרות בחירה ללקוחות (כמו במדינת ויסקונסין ובישראל). בפועל התמקדו הרפורמות בשימוש במכרזים תחרותיים, אשר מאפשרים למדינה לבחור מאילו ספקים לרכוש שירות. על פי רוב אין הרפורמות מאפשרות בחירה למשתתפי התוכנית. זאת ועוד, גם כאשר ניתנת זכות בחירה ללקוחות, פעמים רבות הם מתקשים למצותה בשל חסמי ידע ומרחק גיאוגרפי (כפי שאירע באוסטרליה). ולבסוף, מתעוררות אף שאלות עד כמה בחירה מתאימה מבחינה עקרונית בתחומים מסוימים של רווחה, בשל מאפייני השירות או לקוחותיו. מבחינה זו המחקר הנוכחי מצביע על פער משמעותי בין הבסיס התיאורטי העומד

בתשתית רפורמות אלה לבין יישומן בשטח, והוא מחדד את גבולות ההתאמה של מודלים אלה למאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה.

מסקנה שלישית היא שהמודל השוקי-התחרותי הוביל לתוצאות טובות יותר בתחום ההשמה של משתתפי התוכנית בעבודה, לפחות בטווח הקצר. שיפור זה במבחן התוצאה עשוי לאשש את טענת התומכים במודל החדש, ולפיה מתן תשומת לב רבה לתוצאות מקדם את השגת יעדי המדיניות של תוכניות רווחה. יחד עם זאת, יש לסייג ולציין כי הטענה בדבר שיפור התוצאות, כפי שפורט לעיל, שנויה במחלוקת, ויש המבקרים את אופן ההשוואה של ביצועי המגזרים ואת מהימנותה. יתרה מזאת, ההתמקדות בתוצאות מביאה להעדפת היעדים המדידים על פני היעדים הבלתי מדידים ועל פני שיקולים של הוגנות התוכנית כלפי משתתפיה. בתוכניות רווחה רבות מטרות בלתי מדידות אלה וכן שיקולי הוגנות אינם פחות חשובים ולעתים אף יותר חשובים מהמטרות הניתנות למדידה (ראו את מאמרה של אולין ברודקין בכרך זה). כמו כן ממצאי המחקר מלמדים כי השימוש בתמריצים יכול אף ליצור תמריצים מעוותים ולעודד התנהגות בלתי ראויה של זכיינים, אשר אינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי.

מסקנה רביעית נוגעת לדרכי ההתמודדות האפשריות עם הבעיות הללו שיוצר המודל השוקי-התחרותי. באופן כללי ניתן לזהות שלוש דרכי התמודדות מרכזיות: (א) הכנסת תיקונים למודל התחרותי עצמו; למשל: מדינות פעלו כדי לצמצם חסמי כניסה לשחקנים חדשים. זאת ועוד, עדיין במסגרת התיקונים של המודל התחרותי עצמו הכניסו המדינות תיקונים לתוך כללי המכרזים ולתוך החקיקה והחוזים, כדי לתקן עיוותים ולכוונן מחדש את התמריצים הכלכליים של הזכיינים. למשל: הוקל המשקל של קריטריון המחיר או אף נזנח לחלוטין; בוטלו תמריצים שהובילו להתנהגות בלתי ראויה; נעשו תיקונים שנועדו לכוונן את יעדי הביצוע באופן המביא החשבון גורמים שאינם בשליטת הזכיינים, כגון מצב שוק העבודה בכל אזור והמאפיינים התעסוקתיים של המשתתפים. שינויים אלו נועדו להביא להשוואה הוגנת יותר בין הזכיינים, להבטיח "הלימות תמורה" לממשלה ולמנוע טיפול סלקטיבי במשתתפים קשים להשמה. ברקע תיקונים אלה עומדת התפיסה כי הבעיות שהתגלו הן תוצאה של תחרות בלתי מספקת וכי הפתרון הוא הגברת התחרות. (ב) הכנסת שינויים במבנה ההפרטה עצמו והגבלת התפקיד המועבר לזכיינים (יושמה בעיקר בהולנד); כזה הוא למשל שינוי החקיקה אשר ביטל את החובה המנדטורית של הרשויות להפעיל תוכניות מרווחה לעבודה אך ורק באמצעות מיקור חוץ והחלטתן של רשויות מקומיות רבות בהולנד; בעקבות שינוי זה, להחזיר סמכויות שיקול דעת מרכזיות בניהול התוכנית לעובדי הרשויות עצמן ולהגביל את הפעילות המועברת לזכיינים למשימות מצומצמות ומוגדרות יותר. (ג) הגברה משמעותית של הרגולציה והפיקוח על הפעלת התוכניות תוך הגבלת הגמישות של הזכיינים; עדויות על ניצול לרעה של שיקול הדעת והעדפת האינטרס הפרטי של הזכיינים על פני האינטרס הציבורי, טיפול מפלה

במשתתפים ושירותים באיכות נמוכה הובילו להגברת השליטה על הזכיינים ולצמצום שיקול הדעת שלהם באמצעות הרחבת הנורמות הציבוריות החלות עליהם, הבניה מפורטת יותר של שיקול הדעת שלהם, הטלת חובה של שירות מינימלי לכל משתתף ואכיפה הדוקה יותר של נורמות וכללים אלה. שינויים אלה מצביעים על החשיבות של מנגנוני רגולציה חברתית ודמוקרטית אשר הולכים מעבר לרגולציה שוקית בתחום שירותי הרווחה. על רגולציה דמוקרטית וחברתית להציב במרכז את האינטרסים הציבוריים בהפעלת שירותים אלה ולהבטיח את זכויותיהם של המשתתפים בתוכנית. מהלכים מסוג זה מחלישים את התמריצים של הזכיינים ומאפשרים יותר שליטה על פעולותיהם, אך יחד עם זאת עשויות להיות להם השלכות שליליות של "בירוקרטיזציה" של המודל השוקי ואובדן יתרונות היצירתיות והגמישות שמודל זה אמור לספק, והם אף כפופים למגבלות היכולת להסדיר ולפקח (בניש, 2008).

הערכת השינויים הללו שהוכנסו בתוכניות היא מורכבת. מצד אחד הם עשויים להעיד על יכולות טובות של למידה ותיקון טעויות המאפיינות את המודל החדש וכן על גמישותו הרבה. עצם העובדה שבכל התוכניות הוכנסו תיקונים ושינויים משמעותיים תוך יכולת של המערכת הארגונית להתאים את עצמה במהירות לשינויים אלה יכולה להצביע על נקודת חוזקה חשובה של המודל החדש מול המודל הבירוקרטי. יחד עם זאת, השינויים הרבים שנדרשו, ובמיוחד השינויים הנוגעים לרגולציה ופיקוח גוברים על הזכיינים, יכולים להצביע על אי יציבותו של המודל החדש ועל המתחים המשמעותיים שעלולים להיווצר בין ההיגיון השוקי לבין האינטרס הציבורי.

מסקנות ותובנות אלה ממחישות את הפוטנציאל ואת המגבלות של כלי הניהול הציבורי החדש בתחומי הרווחה והשירותים החברתיים. נראה כי המודל השוקי-התחרותי מציע שיפורים מסוימים באשר להפעלת שירותי הרווחה במסגרת "המינהל הציבורי הישן" בהיבטים כגון הגמישות בהפעלת התוכניות ותשומת הלב המוגברת להשגת יעדי המדיניות המדידים. אולם המודל החדש אף יוצר בעיות חדשות, אשר מחייבות במקרים מסוימים בחינה של גבולות השימוש במודל זה (או לפחות של היקף השימוש בו). דומה כי הלקח המרכזי בהקשר זה הוא שהמאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה מחייבים להחיל את המודלים הללו על תחום הרווחה בזהירות, תוך בחינה מתמדת של התאמתם ותוך מתן משקל מכריע בהפעלתם לשיקולים החברתיים על פני השיקולים הכלכליים.

מקורות

- אייזנשטדט, מ' ורוזנהק, ד' (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל. ביטחון סוציאלי, 60, 113-128.
- אלסטר, ס', חביב, ג' וצבע, י' (2010). פיתוח תפיסה ופרקטיקה של מדידה מתמשכת של תוצאות במערכות שירות: לקחים וקווים מנחים מהספרות. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. אוחר מ-
<http://brookdaleheb.jdc.org.il/?CategoryID=156&ArticleID=187>
- בניש, א' (2005). יישום 'תוכנית ויסקונסין' בישראל – היבטים משפטיים. עבודה, חברה ומשפט, יא, 121-154.
- בניש, א' (2008). מיקור-חזן בראי המשפט הציבורי: הפרטת תוכניות 'מרווחה לעבודה' ובעיות כשלי הפיקוח. משפטים, לח, 283-349.
- בניש, א' וצרפתי, ר' (2008). כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך: בחינה ביקורתית של מכרזי הפסד ברכישת שירותים עתירי כוח אדם. מעשי משפט, א, 93-108.
- ברנדס, ע', בר-צורי, ר', גל, ג' ומלול, מ' (2007). נייר עמדה: תוכנית מהל"ב – הצעה למודל משופר של התוכנית. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג' (2005). מרווחה ללא עבודה לעבודה עם יותר רווחה. ביטחון סוציאלי, 69, 5-10.
- דורון, א' (1989). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 34, 18-34.
- דורון, א' (1999). "מסעד לעבודה": איום על רשת המגן במערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. ביטחון סוציאלי, 57, 37-58.
- דורון, א' (2005). התוכניות 'מרווחה לעבודה': מקורותיהן ההיסטוריים והאינטלקטואליים. בתוך א' בראלי, ד' גוטוויץ וט' פרילינג (עורכים), חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי (עמ' 519-540). שדה בוקר: מכון בן גוריון לחקר ישראל.
- דורון, א' (2011). מדיניות ההפעלה התעסוקתית: מבט בין ארצי משווה. ביטחון סוציאלי, 86, 63-84.
- דקל, ע' (2004). מכרזים. לפיד: שורת הדין.

- הזנפלה, י' (2005). מדינת הרווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ"רים? ביטחון סוציאלי, 70, 13.
- המוסד לביטוח לאומי (2010). הערכה של התוכנית אורות לתעסוקה. ממצאי המחקר: דו"ח סופי. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי: מנהל המחקר והתכנון.
- ועדת דינור (2007). דו"ח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב. ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (2009). פרוטוקול מס' 17, הכנסת השמונה-עשרה (3.12.2009).
- ועדת יערי (2007). דו"ח הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה. ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.
- זוסמן, צ' (2005). מסגרת לדיון במדיניות ההפרטה בשירותים חברתיים. בתוך י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים החברתיים (עמ' 255-278). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- טליאס, מ' (עורך). (2012). הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי. ירושלים: ג'וינט-אלכא.
- לה-גרנד, ג' (1991). שווקים למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה. ביטחון סוציאלי, 37, 45-32.
- מבקר המדינה (2007). דו"ח ביקורת על היבטים אחדים של תוכנית מהל"ב ("תוכנית ויסקונסין"). ירושלים.
- מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (בדפוס). ההפרטה של הביצוע: מיקור חוץ של שירותים חברתיים בישראל. בתוך י' גל-נור וא' פז-פוקס (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. ירושלים: מכון ון-ליר.
- פז-פוקס, א' (2004). רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכייה: על חוק ההסדרים התשס"ג-2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאמהות חד-הוריות. עבודה, חברה ומשפט, י', 361-339.
- צבע, י' ובן שמחון, מ' (2010). השתתפות המשרד בתקציבים של ארגונים ללא כוונת רווח. בתוך סקירת השירותים החברתיים 2009 (עמ' 55-62). ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.

- קטן, י' (2000). מגמות חדשות במדיניות הרווחה – מעבר מתלות בסיוע להשתלבות בעבודה. *מפנה*, 30, 7-12.
- קטן, י' (2001). יישום מדיניות ההפרטה בשירותי ביטוח סיעוד – לקחים ראשוניים. *ביטחון סוציאלי*, 60, 129-155.
- קטן, י' (2008). הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.
- שלו, ג' (1999). חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית, ירושלים: דין.
- Almog-Bar, M. & Zychlinski, E. (2012). A façade of collaboration: Relationships between philanthropic foundations and the government in social policy-making in Israel. *Public Management Review*. Forthcoming.
- Benish, A. (2010). Re-bureaucratizing welfare administration. *Social service review*, 84 (1), 77-101.
- Brodkin, E. Z. (2007). Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. *Public Administration Research & Theory*, 17, 1-17.
- Carey, M. (2008). Everything must go? The privatization of state social work. *British Journal of Social Work*, 38 (5), 918-935.
- Considine, M. (2005). Steering, efficiency and partnership: The Australian quasi-market for public employment services. In T. Bredgaard & L. F. Flemming (Eds.), *Employment policy from different angles* (pp. 191-210). Copenhagen: DJØF Publishing Copenhagen.
- Donahue, J. D. (1989). *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Elliott, C., Owenm, R., Stott, A., Bee, A., Fletcher, B., Bradley, I., Buller, M., & Murphy, N., Morrell, H., Branosky, N (2005). *The use of contestability and flexibility in the Australia and the Netherlands*. England: Department for work and pension.

- Finn, D. (2008). *The British welfare markets: Lessons from contracting out the delivery of welfare to work programs in Australia and the Netherlands*. York: Joseph Rowntree foundation.
- Freud, D. (2007). *Reducing dependency, increasing opportunity: Options for the future of welfare to work*. England: Department for work and pension.
- Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Griffiths, R. & Durkin, S. (2007). *Synthesizing the evidence on employment zones*. England: Department for work and pension.
- Hasenfeld, Y. (1992). The nature of human services organizations. In Y. Hasenfeld (Ed.), *Human services as complex organizations* (pp. 3-23). Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Heinrich, C. J. & Choi, Y. (2007). Performance-based contracting in social welfare programs. *American Review of Public Administration*, 37 (4), 409-435.
- Henman, P. & Fenger, M. (Eds.). (2006). *Administering welfare reform: International transformation in welfare governance*. Bristol: Policy Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69 (1), 3-19.
- Hoogland, D. R. & Salamon, L. M. (2002). Purchase-of-services contracting. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 319-339). New York: Oxford University Press.
- Johnson D. J. & Maynard, M. S. (2007). For-profit welfare: Contracts, conflicts, and the performance paradox. *Public administration research & theory*, 17, 189-211.
- Lamothe, M. & Lamothe, S. (2009). Beyond the search for competition in social service contracting procurement, consolidation, and

- accountability. *American Review of Public Administration*, 39 (2), 164-188.
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service, 30th Anniversary expanded edition*. New York: Russell Sage foundation.
- Lobel, O. (2004). The renew deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. *Minnesota Law Review*, 89, 342-470.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (Eds.). (2001). *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. Bristol: The policy press.
- McConnell, S., Burwick, A., Jhonson I. P., & Winston P. (2003). *Privatization in practice: Case studies of contracting for TANF case management*. Maryland: Mathematica policy research Inc.
- Ministry of Industry, trade and labor (2004). *Tender for the participation in Welfare-To-Work reform pilot program*.
- Paz-Fuchs, A. (2008). *Welfare to work: Conditional rights in social policy*. New York: Oxford university press.
- Salamon, L. M. (2002). The governance and the tools of public action: An introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 1-47). New York: Oxford university press.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-privet partnership*. New York: Chatham House.
- Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to Non-governmental organization: Lessons and dilemmas. *Public Management Review*, 5, 307-323.
- Sol, E. & Hoogtander, Y. (2005). Steering by contract in the Netherlands: New approaches to labor market integration. In E. Sol & M. Westerveld (Eds.), *Contractualism in employment services: A new form of welfare state governance* (pp. 66-139). The Hague: Kluwer Law International.

- Struyven, L. & Steurs, G. (2003). *The competitive market for employment services in the Netherlands*. OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Turner, J. (2008). The experience of privatization of welfare services in Wisconsin. In P. Lilley & O. H. Marc (Eds.), *Paying for success – How to make contracting out work in employment services* (pp. 34-48). London: Policy exchange.
- Van Berkel, R. & Borghi, V. (2008). Review article: The governance of activation. *Social Policy and Society*, 7 (3), 393-402.
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Public Administration Research & Theory*, 17, 157-187.
- Wisconsin legislative audit bureau. (1999). *A review: Wisconsin works (w-2) Expenditures*.
- Wisconsin legislative audit bureau (2001). *An evaluation: Wisconsin works (w-2) Program*.
- Wisconsin legislative audit bureau (2005). *An evaluation: Wisconsin works (w-2) Program*.