

# ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה

מאת יוסי כורזים-קורושי\*, שלוה ליבוביץ\*\* והלל שמיד\*\*\*

המאמר מתאר ומנתח את תהליך ההפרטה החלקית של שירותי האומנה בישראל לפיו האחריות להספקת שירותי האומנה הועברה מן המחלקות לשירותים חברתיים לידי עמותות. מימון השירותים והפיקוח על עבודת העמותות נשארו בידי הממשלה. המאמר מציג על כך, שבתום ארבע שנים להפרטת השירותים נרשמה עלייה כללית של 16 אחוזים במספר הילדים באומנה (מ-1,479 ילדים בשנת 2001 ל-1,713 בשנת 2004). שיעורי העלייה הגבוהים ביותר נרשמו בקרב האוכלוסייה הערבית. המאמר מציג את התוצאות הראשוניות של ההפרטה באשר לגיוס משפחות אומנה, הדרכה והנחיה מקצועית, פיתוח יוזמות חדשות בתהליכי הטיפול הפרטניים והקבוצתיים, ייזום פעילויות משותפות למשפחות וילדים ופיתוח מומחיות בסוגי אומנה ייחודיים. תהליך ההפרטה החלקית קשור גם במספר דילמות מקצועיות, ארגוניות ומבניות והן מוצגות במאמר, לצד ההשלכות הנובעות מן ההפרטה על קביעת מדיניות בתחום ההפרטה של שירותים חברתיים בכלל.

---

## מבוא

---

מאמר זה מתאר תהליך של העברת האחריות להספקת שירותי האומנה מן המגזר הציבורי לשלוש עמותות. עד שנת 2001 ניתנו שירותי האומנה לילדים הנזקקים ולהוריהם האומנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים) ברשויות המקומיות. בשנת 1999, בתום דיונים ממושכים במשרד הרווחה, הוחלט על שינוי המדיניות: להוציא את הספקת שירותי האומנה מאחריות המחלקות לשירותים חברתיים

---

\* האגף למחקר, תכנון והעשרה, משרד הרווחה, ירושלים.

\*\* השירות לילד ולנוער, משרד הרווחה, ירושלים.

\*\*\* בית-הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

ולמעשה לגופים מפעילים לא־ממשלתיים – עמותות ומלכ"רים – תוך השארת המימון של השירותים הללו והפיקוח עליהם בידי הממשלה. החלטה זו הביאה למעשה לחלוקה מחדש של האחריות בתחום הספקת שירותי האומנה – להפרטה החלקית של שירותי האומנה בישראל. ואמנם, החל בחודש מאי 2001 הופרטו רוב שירותי האומנה בישראל באמצעות העברתם ל"קבלני־משנה" (contracting out). למעט ברשויות מקומיות אחדות.

עבודה זו מתבססת במידה רבה על עבודתה של ועדה פנים־משרדית שליוותה את תהליך ההפרטה במשך ארבע שנים: לפני שהחל, במהלכו ועד שנתיים לאחריו (כורזים וליבוויץ, 2004), והיא מתמקדת בפירוט הגורמים והמניעים שהביאו את משרד הרווחה להפריט באופן חלקי את שירותי האומנה. בהמשך מתוארים התהליך שהביא לבחירת הדרך לבצע זאת וההיערכות הארגונית שנקטה כדי ליישמו. כמו־כן מתוארים שלבי ההפרטה ותוצאותיה הראשוניות – בעיקר השפעתן על המערכת הממשלתית. לבסוף, מובאים ניתוח ודיון בלקחים ובדילמות המבניות והמקצועיות הקשורות בתהליך, שיש להן השלכות על הפרטות עתידיות, על שירותי הרווחה הציבוריים ועל ספקי השירותים החברתיים.

---

## רקע תיאורטי

---

בשני העשורים האחרונים היינו עדים לשינויים במדיניות הספקת השירותים החברתיים ושירותי הבריאות בארצות־הברית, באנגליה, במדינות במערב אירופה, באוסטרליה ובישראל. שינויים אלה מתבטאים בעיקר בתהליך של העברת הספקת השירותים הממלכתיים לידי ארגונים לא־ממשלתיים במגזר הארגונים ללא כוונת רווח והארגונים הפרטיים למטרות רווח (תהליך זה מוכר אף בשמו POSC או Purchase of Service Contracting).

אולם, בעוד שחוזים עם ארגונים לא־ממשלתיים להספקת שירותים חברתיים ושירותי בריאות מוצגים בארצות־הברית כאמצעים להרחבת מעגל הספקת השירותים, באנגליה הם מוצגים כדרך להפחתת חלקה של הממשלה בהספקתם (Bandoh, 2003; Deakin, 1996a; DeHoog, 1984; Demone & Gibelman, 1989; Gutch, 1992; Judge & Smith, 1988; Kettner & Martin, 1983, 1990; Kramer, 1994; Lewis, 1996; Lipsky & Smith, 1989–90; Seidenstat, 1999; Sellick & Howell, 2004; Smith, 1989; Yeatman, 1996).

הספרות של שנות ה־80 העוסקת בנושא מוקדשת ברובה לניתוח המניעים של הממשלות באימוץ מדיניות זו. ההתייחסות היא בעיקר לחלוקה מחדש של העבודה בין

הממשלה ובין ארגונים-ספקים במגזר הוולונטרי והמגזר הפרטי למטרות רווח. על-פי חלוקת עבודה זו הממשלה אחראית לקביעת המדיניות החברתית הכוללת, להצבת סטנדרטים של איכות השירותים, במידה רבה למימון השירותים ולפיקוח ובקרה על עבודת הארגונים-הספקים. האחרונים, על-פי חלוקת עבודה זו, אחראים באופן ישיר להספקת השירותים, לקשר הישיר עם הלקוחות ולהפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה פנים-ארגוניים. כל זאת במטרה להבטיח את קיומן הסדיר של תוכניות השירות שהם מחויבים בהן ללקוחות ולממשלה, המהווה את מקור המימון העיקרי של פעילותם (Christensen & Laegreid, 2001; Deakin, 1996b; Gaster, 1993; Stewart & Clarke, 1988).

ניתוח הגורמים הדוחפים לתהליך, שאותו נכנה במאמר זה בשם "קבלנות-משנה", מלמד, שלממשלות שאימצו מדיניות זו יש מניעים אידיאולוגיים ותועלתניים. ברמה האידיאולוגית ממשלות מבקשות להקטין את חלקן בהספקה הישירה של שירותים אישיים וחברתיים. בהקשר זה ארגונים לא-ממשלתיים משמשים בלם בין הממשלה ובין האזרחים והם אלה הנמצאים במגע ישיר עם הלקוחות הזכאים לקבל את השירותים. ממשלות תופסות את עצמן כמערכות פורמליות המאופיינות בנוקשות בירוקרטית, לא יעילות ולא אפקטיביות וחסרות יכולת התאמה לסביבות המשתנות באופן תדיר ודינמי. ארגונים ממשלתיים הם מורכבים, פועלים תחת אילוצים כאשר מוכוונותם העיקרית היא כלפי תהליכים ופחות כלפי מטרות ולקוחות. לעומתם ארגונים לא-ממשלתיים מאופיינים בגמישות תפעול וביכולת היענות מהירה יחסית לתמורות בסביבות החיצוניות ולצרכים המשתנים של הלקוחות (LeGrand & Bartlett, 1993). יתרה מזאת, עובדים במערכות ממשלתיות נוטים להיתפס כבעלי מוטיבציה נמוכה, שיעור ההיעדרות שלהם מן העבודה גבוה, הפריזן שלהם נמוך ואת תמורתו הכמותית והאיכותית קשה לכמת, למדוד ולהעריך. בשנים האחרונות ממשלות אף מאמינות, שצמצום מעורבותן הישירה בחיי המשק, הכלכלה והחברה מסיר חסמים בירוקרטיים, מקטין את התלות של האזרחים במנגנונים בירוקרטיים ומאפשר זרימה חופשית יותר של סחורות, שירותים ומוצרים. בדרך זו נוצרת גם האפשרות לעקוף את האילוצים הבירוקרטיים ולשפר את המנגנונים והתהליכים של הספקת השירותים (Kramer, 1994; Sharkansky, 1989). ההנחה היא גם, שארגונים לא-ממשלתיים, ובמיוחד הארגונים עם כוונת רווח, הם שחקנים יעילים ואפקטיביים יותר בשוק המתפתח של השירותים החברתיים, שירותי הבריאות ושירותי החינוך, מאשר ארגונים ממשלתיים וארגונים ציבוריים. יתרה מזאת, המצדדים באימוץ המדיניות של "קבלנות-המשנה" מאמינים, שדרך זו תורמת להתייעלותם של הארגונים ולרווחיות שלהם, מפני שהם משלבים תכונות של תחרותיות עם מנגנוני פיקוח ובקרה קשוחים, המבטיחים את ההספקה הסדירה והאיכותית של השירותים (Boston et al. 1996; Deakin, 1996).

(1996b, Nagel, 1997). באותו אופן, הממשלות מאמינות, שלארגונים לא־ממשלתיים יש את היכולת והמימוניות של גיוס משאבים ושל התחדשות ארגונית, מקצועית, טכנולוגית וניהולית. מדיניות זו יש לה אף את הפוטנציאל של שימוש במתנדבים בהספקת השירותים ובדרך זו היא מביאה להוזלת עלות השירותים, במטרה לאפשר נגישות וזמינות גדולה יותר לאוכלוסיות מוחלשות וחסרות אמצעים. האסטרטגיה של "קבלנות־משנה" קשורה גם בתהליכים פוליטיים וערכים נורמטיביים.

אשר להיבט הפוליטי, העברת האחריות הישירה להספקת השירותים החברתיים לארגונים לא־ממשלתיים מסירה את הלחצים הפוליטיים שמפעילות על הממשלה קבוצות אינטרס שונות המעוניינות בקידום מטרותיהן, והמקיימות, על־פי אסטרטגיה זו, קשר ישיר עם הארגונים־הספקים, ולא עם סוכנויות הממשלה (Donahue, 1989; O'Regan & Oster, 2000). מנקודת ראות מוסרית, העברת האחריות לארגונים־הספקים פירושה שהממשלה כבר איננה מחויבת לרווחת אזרחיה. היא מסירה מעצמה את האחריות לכך ובכך היא תורמת להעלאת הרהורים אצל האזרחים באשר לאחריותם ומחויבותם שלהם למדינה, לערכיה, למטרותיה ולמדיניות שהיא נוקטת (Gregory, 1999; Schwartz, 2001).

בהשוואה לספרות של שנות ה־80, הספרות התיאורטית והאמפירית של שנות ה־90 מוקדשת לניתוח ההשלכות של אימוץ אסטרטגיית "קבלנות־משנה" על ההתנהגות הארגונית של הארגונים־הספקים, האסטרטגיות שהם נוקטים, המבנה הארגוני שלהם, כמו גם ניתוח התלות ההדדית הנוצרת בין הממשלה ובין הארגונים־הספקים, והשפעתה על איכות השירותים. בנוסף לכך, הספרות של שנות ה־90 מציגה ניתוחים השוואתיים של ביצועי הארגונים בשורה של תחומים כמו תעשיית הטיפול הביתי, מעונות יום לילדים, בתי אבות, ייעוץ להשמה מקצועית, אומנה, אימוץ ושירותי שיקום למיניהם (Kettner & Martin, 1983, 1995; Lewis, 1996; Schmid, 1998). הספרות הזו מבליטה מספר נושאים בעלי עניין מיוחד, כמו הוגנות בהקצאת המשאבים בין הארגונים הלא־ממשלתיים (Lipsky & Smith, 1989–90), העצמת לקוחות ומתן האפשרות לבחור את ספק השירות, כמו גם ההשוואה בין יעילות ואפקטיביות של הארגונים הממשלתיים והארגונים ללא כוונת רווח ועם כוונת רווח בשורה של תחומים, תהליכים ושירותים (Kramer, 1994; Lipsky & Smith, 1989–90; Smith & Lipsky, 1993).

נושאים אחרים העולים לדיון בשנים אלה הן שקיפות הפעילות של הארגונים הלא־ממשלתיים, מידת ההתחייבות והמחויבות שלהם כלפי הממשלה, לקוחותיהם וקבוצות אינטרס שונות המגינות על הלקוחות ומייצגות אותם (Schwartz, 2001). אשר לשאלת היעילות והאפקטיביות היחסיים של הארגונים הלא־ממשלתיים בהשוואה לסוכנויות הממשלה ובינם לבין עצמם, הממצאים והמסקנות אינם חד־משמעיים. חלק ממצאי המחקר מבליטים את היתרונות היחסיים של הארגונים הלא־ממשלתיים בהשוואה

לסוכנויות הממשלתיות (Donahue, 1989; Lachman & Keinan 1997). על-פי ממצאים אלה, ספקים פרטיים למטרות רווח מגלים יעילות גדולה יותר בביצועיהם והם גמישים יותר בכל הקשור לתנאי ההעסקה של עובדיהם, כאשר לרשותם עומד מגוון גדול ורחב יותר של תמריצים, תגמולים וסנקציות בהפעלת הגורם האנושי. בהקשר זה מצא גיבלמן (Gibelman, 1989), שלשימוש באסטרטגיה של "קבלנות-משנה" יש השפעה חיובית על איכות השירותים ועל הלקוחות הזכאים לקבלם. בהשוואה להיצע השירותים שסוכנויות הממשלה מציעות, ההיצע שארגונים וולונטריים ללא כוונת רווח מציעים הוא מגוון יותר וכולל מספר גדול יותר של סוגים שונים של שירותים, מגעים תכופים וישירים יותר עם הלקוחות, שימוש רב יותר באמצעי פיקוח וקשר טוב יותר בין הדרג המנהל והמפקח ובין העובדים המספקים את השירותים. כמו-כן נמצא, ששיעורי כוח האדם המקצועי והמיומן המועסקים בארגונים הוולונטריים ללא כוונת רווח גבוהים יותר מאשר בסוכנויות הממשלתיות. לעומת זאת, מחקרים אחרים מצביעים על כך, ששימוש מוגבר בתהליך של קבלנות-משנה מצמצם את האפשרויות לשיתוף פעולה בין ארגונים ממשלתיים ולא-ממשלתיים ומגדיל במידה רבה את שכרם של נושאי המשרות הבכירות והמנהלים בארגונים ללא כוונת רווח ועם כוונת רווח (Christensen & Laegreid, 2001). טענה כזו השמיעה בארץ הנהלת המוסד לביטוח לאומי כלפי מנהלי הארגונים הלא-ממשלתיים המספקים שירותי טיפול ביתי לזקנים סיעודיים, המעניקים לעצמם שכר גבוה יחסית בהשוואה להיקף פעילותם ולתלותם הרבה במימון ממשלתי.

מחקרים מצאו גם, ש"קבלנות-משנה" מחלישה ערכים מסורתיים של שירות ממלכתי, ממשלתי וציבורי, מערערת את האחריות ופוגעת ברמה המקצועית של העובדים. מחקרים אלה מלמדים גם שאיכות השירותים יורדת כתוצאה מהעדר רצף טיפולי ותיאום בין סוכנויות ממשלתיות לספקי שירות לא-ממשלתיים (Scott et al., 1990). כך, למשל, תופסים ליפסקי וסמית (Lipsky & Smith, 1989-90). את שאלת היעילות ממספר נקודות ראות וטוענים, שאיכות גבוהה של שירותים אינה ניתנת להשגה בסוג זה של אסטרטגיה מפני שבאופן מושרש קשה לדרוש מארגוני שירותי אנוש דיווח מהימן ואמיתי על איכות התפוקות והביצוע שלהם. לדעתם של המועסקים בהם, תפוקותיהם אינן ניתנות למדידה בגלל אופיים המיוחד של הארגונים ושל השירותים הלא מוחשיים שהם מספקים.

כמו-כן נמצא, שהדרישה לפורמליות רבה יותר ונוקשות בעת קביעת חוזי הקבלנות לא הביאה לשיפור איכות השירותים, בעיקר בגלל העובדה שסוכנויות ציבוריות חסרות מנגנוני ניטור, פיקוח ובקרה אפקטיביים כמו גם יכולות מקצועיות מובהקות (Gurin & Friedman, 1989).

ניתוח השוואתי של ממצאי המחקרים השונים מלמד, שהם אינם חד-משמעיים באשר

להערכת היעילות והאפקטיביות של ביצועי הארגונים הממשלתיים והלא-ממשלתיים, קודם כל בשל העובדה, שמקורות המימון של ארגונים אלה הם רבים ושונים, יש להם מטרות שונות, רשויות אסטרטגיות שונות ולקוחות הטרוגניים. מחקרים שנערכו לאחרונה מתמקדים בצורך להציע סטנדרטים וקריטריונים בהירים יותר, אשר יאפשרו הערכה ומדידה של הביצועים והתפוקות של הארגונים הלא-ממשלתיים, לפני שהממשלה מאיצה את התהליכים הקשורים ב"קבלנות-משנה". הסטנדרטים צריכים להתייחס לסוגיות של עלות-תועלת, פריון ובקרה פיננסית (Gordon, 2001; Kettner, 2000; Martin, 1993; Martin, 2000).

אשר למסגרת תיאורטית אינטגרטיבית המתייחסת למכלול השאלות העיוניות הקשורות בעיצוב וביישום האסטרטגיה של "קבלנות-משנה" – הספרות איננה מציגה מסגרת מעין זו ואף אינה מתייחסת לדילמות מקצועיות, אתיות ומבניות הקשורות להפעלתה. כדי למלא חוסר תיאורטי זה מציע כנען (Cnaan, 1995) ארבע גישות תיאורטיות לבחינת תהליך קבלנות-המשנה: תיאוריית כשל הממשלה (Government failure), תיאוריית כשל המגזר הוולונטרי (Voluntary failure), תיאוריית התרבות המקומית ומסורת ושינוי הצרכים (Local culture & traditions & changing needs) והתיאוריה המוסדית העוסקת בתהליכים של איזומורפיזם ארגוני ותרבותי. על-פי כנען (Cnaan, 1995), הגישה התרבותית-ארגונית היא המתאימה ביותר לבחינת הסוגיות והדילמות הקשורות באסטרטגיית הקבלנות. גישה זו עוסקת במאפייני התרבות הארגונית כמסבירים התנהגויות ארגוניות והמתאימים גם לניתוח התנהגותם של ארגונים לא-ממשלתיים המספקים שירותים חברתיים.

ממצאי המחקרים השונים משמשים לנו חומר רקע בסיסי לבחינת הניסיון של העברת האחריות להספקת שירותי האומנה לשלוש עמותות ויצירת חלוקת עבודה חדשה בין הממשלה, באמצעות משרד הרווחה, ובין העמותות. אלה מקבלות על עצמן שורה של תפקידים, אחריות ומחויבות אשר ייבחנו במאמר זה, לצד תיאור וניתוח הדילמות המבניות הקשורות בתהליך העברת האחריות להספקת שירותי האומנה לידי העמותות.

---

## מה היא אומנה וכיצד היא הוגשה עד להפרטתה החלקית?

---

שירותי האומנה מהווים חלופה טיפולית לילדים שיש להוציאם מן הבית בגלל תפקוד הורים לקוי ואשר מסוגלים להשתתף בחיי משפחה ובמסגרות קהילתיות נורמטיביות. מסגרת האומנה היא זו של משפחה המקבלת לביתה ילד הנמצא בסיכון, שיש להוציאו מן הבית לפרק זמן קצר או ארוך, על-מנת לטפל בו כפי שהורים אמורים לטפל

בילדיהם. ילדים מגיעים בדרך-כלל למסגרות חוץ-ביתיות, ובכללן למשפחות אומנה, לאחר ניסיונות טיפול שונים במסגרות בקהילה שלא עלו יפה.

ב-1999 היו ברחבי הארץ בערך 1,000 משפחות אומנה ובהן היו בערך 1,500 ילדים.<sup>1</sup> מספרים אלה שיקפו מצב שבו 15 אחוזים בערך מכלל הילדים שהוצאו מביתם היו במשפחות אומנה ו-85 אחוזים בערך היו בפנימיות. בארצות-הברית, כמו גם במדינות מערביות רבות אחרות, התמונה שונה לחלוטין: 80 אחוזים מן הילדים שהוצאו מביתם הם במשפחות אומנה ו-20 אחוזים בפנימיות (שגב, 1997). מוקד השוני הוא במצאי הפנימיות הקיים בארץ וזמינותן, כתוצאה מגלי העלייה של שנות ה-30 עד שנות ה-50 – שנים שבהן המערך הפנימייתי השתלב היטב בהוויה הישראלית המתחדשת, גם כאשר אוכלוסיות הילדים השתנו מילדי עולים ופליטים לילדי רווחה. עם השנים היה מצב עניינים זה לפתרון נגיש, קל ונוח באופן יחסי. היום, מרבית אנשי המקצוע בארץ שותפים לתפיסה הדומה לזו הקיימת במדינות המערב לגבי חשיבותו של התא המשפחתי להתפתחותו התקינה של הילד, ולגבי הצורך במסגרות טיפוליות שיש בהן דמיון רב יותר למסגרת המשפחתית.

עד מאי 2001 ניתנו שירותי האומנה באמצעות עובדים סוציאליים שעבדו במחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות. ברוב הרשויות המקומיות מילאו עובדים אלה שני תפקידים מרכזיים: (א) מנחה-אומנה, שעסק בליווי, בייעוץ ובהדרכה למשפחות האומנה, במעקב אחר הילדים באומנה וטיפול בקשר בין הילד ובין משפחתו הביולוגית;<sup>2</sup> (ב) מרכז אומנה, שהיה אחראי בעיקר לאיסוף וריכוז נתונים, לאיתור, לגיוס ולהכשרה של משפחות אומנה, להשמת ילדים וקליטתם באומנה ולמעקב אחר ביצוע תוכניות הטיפול.<sup>3</sup> לצד שני תפקידים אלה, הדרכת מנחי האומנה היתה אמורה להינתן על-ידי המדריכים וראשי הצוותים במחלקה לשירותים חברתיים, ואילו הפיקוח והבקרה של משרד הרווחה היה אמור להתבצע בידי ארבעה מפקחי האומנה במחוזות.

---

## בעיות וקשיים במבנה האומנה ובתהליכי העבודה בשנות ה-90

---

במהלך שנות ה-90 גברו הבעיות בשירותי האומנה אשר סופקו באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים – בעיקר בכך שהם נדחקו לשולי הקדימויות בעבודת המחלקות. מספר הילדים שהושמו באומנה היה נמוך ממספרם של אלה שנזקקו לסידור זה,

---

1 בערך 60 אחוזים מילדים אלה קיימו אורח חיים חרדי, דתי ומסורתי; 33 אחוזים קיימו אורח חיים חילוני, ו-7 אחוזים מכלל משפחות האומנה היו משפחות לא-יהודיות.

2 ראו: תע"ס תיאורי תפקיד, מס' 2.4, סעיף י"ד.

3 ראו: תע"ס תיאורי תפקיד, מס' 2.4, סעיף י"א.

ולעתים נשלחו ילדים לפנימייה, למרות העדיפות המקצועית של סידור באומנה. אחד הקשיים המרכזיים היה בגיוס משפחות אומנה, משום שמעריך השיווק והגיוס היה חלש ביותר. במצב עניינים זה נפגעו תהליכים חיוניים, כגון: ייעוץ והדרכה למשפחות אומנה, העברה מסודרת של הילד למשפחה האומנת, מעקב אחר הילד והתאקלמותו במשפחת האומנה, שימור ובנייה מחודשת של הקשר בין הילד למשפחתו הביולוגית. מנחות האומנה נזקקו לכישורים מקצועיים ייחודיים ולסביבת עבודה תומכת מצוות המחלקות לשירותים חברתיים. מציאות זו גרמה לכך, שחלק לא מבוטל ממשפחות האומנה ומילדי האומנה לא זכו לקבל את הטיפול המקצועי המקיף שמושרד הרווחה שאף אליו כל השנים.

ניתן לרכז את הקשיים שהיו קיימים בשירותי האומנה בשלוש קבוצות עיקריות:

1. קשיים בגיוס משפחות אומנה – עקב העדר תקן לכוח-אדם הנחוץ לריכוז תחום האומנה, בעיקר ביישובים הקטנים וביישובים הכפריים (מבקרת המדינה, 1999). וגם בגלל סחבת בהחזרי הוצאות למשפחות.
2. בעיות ארגוניות ומבניות: עומס עבודה נמוך לרכזי אומנה וחוסר נכונות של הרשויות המקומיות לממן הוצאות הנוגעות לילדים שאינם תושבי הרשות.
3. קשיי פיקוח, בקרה והדרכה: העדר פיקוח יעיל ואפקטיבי מול מספר גדול של רשויות מקומיות; יכולות הדרכה מוגבלות, העדר מיומנויות ייחודיות מתאימות; העדר אפשרות להפרדת הליווי המקצועי בין הילד ובין המשפחה האומנת במצבים שבהם יש צורך בכך – במיוחד בגיל ההתבגרות.

---

## השינוי שנבחר, ותוצאותיו הראשוניות

---

מתוך ניתוח הקשיים שתוארו לעיל, ולאחר חשיבה על דרכים להתמודד אתם, אבחנו משרד הרווחה מצב לפיו שירותי האומנה היו מבוזרים מדיי במחלקות לשירותים חברתיים, ולא ניתן היה לספק שירותים באיכויות ובהיקפים הנדרשים – בעיקר בהשוואה למצב הקיים במדינות המערב. מכאן עלה הצורך לשנות את מבנה השירות המקצועי ברמת השטח. ההחלטה שהתגבשה היתה, שיש צורך בשינוי המבנה הארגוני של שירותי האומנה, כדי ליצור חלוקת עבודה חדשה בין הממשלה ובין הארגונים הלא-ממשלתיים האחראים על הספקת השירותים.

משרד הרווחה הגיע להחלטה, שהדרך הישימה ביותר להספקת שירותי האומנה היא ההפרטה החלקית של השירותים, והעברת האחראיות מן המחלקות לשירותים חברתיים לספקי-שירות לא-ממשלתיים, תוך השארת קביעת המדיניות, מימון השירותים והפיקוח והבקרה עליהם בידי המשרד.



הציפיות היו, שבאמצעות הפרטה חלקית זו יושגו היעדים האלה:  
 (1) שיפור באיכות התפקוד של המשפחות האומנות, לצד שיפור באיכות הליווי המקצועי שלהן ובטיפול המקצועי הניתן לילדי האומנה.  
 (2). הכפלת מספר משפחות האומנה מ-1,000 בערך ל-2,000 בערך, ומספר הילדים באומנה מ-1,500 בערך ל-3,000 בערך – באופן הדרגתי, תוך חמש שנים בערך.  
 הציפייה הראשונה שמומשה היא הגידול במספר הילדים במשפחות האומנה. בלוח מס' 1 מובא סיכום של השינויים במספרי הילדים באומנה בשלוש השנים הראשונות של ההפרטה – לפי שלושת מחוזות השירות, בהשוואה עם רשויות מקומיות שבהן לא הופרט השירות.

לוח מס' 1. התפלגות מספר ילדי האומנה לפי ספקים ומחוזות, בהשוואה עם רשויות מקומיות שלא הופרטו, 2001–2004

מחוזות וספקים	2001 (יולי)	2004 (אוגוסט)	אחוזי שינוי
	ילדים	ילדים	ילדים
חיפה והצפון	390	496	+27%
מהם: יהודים	277	318	+15%
ערבים	113	174	+54%
תל-אביב והמרכז	450	554	+23%
מהם: יהודים	388		
ערבים	62		
ירושלים והדרום	471	4 <sup>5</sup> 595	+26%
מהם: יהודים	442	535	+21%
ערבים	29	60	+107%
סה"כ	<sup>5</sup> 1311	<sup>6</sup> 1645	+25%
השוואה עם רשויות מקומיות שלא הופרטו ועם סך-כל הילדים באומנה			
פתח-תקוה; לוד	168	<sup>7</sup> 68	-60%
סה"כ ילדים [ומשפחות] באומנה	1,479	1,713	+16%

מלוח מס' 1 ניתן ללמוד על עלייה של 25 אחוזים במספר הילדים באומנה באותן רשויות מקומיות שהצטרפו להפרטה החלקית. נתון זה כולל בערך 150 ילדים

4 המספר כולל את המעבר של עיריית ירושלים להפרטה חלקית ב-2003.  
 5 מספר זה אינו כולל בערך 210 ילדים באומנה בירושלים, בפתח-תקוה, בלוד ובאשדוד שלא הופרטו ב-2001.  
 6 מספר זה אינו כולל את הילדים בפתח-תקוה ובלוד שלא הופרטו עד מועד כתיבת הדוח.  
 7 המספר הנמוך נובע מן המעבר של 100 ילדים בעיריית ירושלים להפרטה החלקית ב-2003.

ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה 65

בשתי ערים – אשדוד וירושלים – שעברו להפרטה בשלבים מאוחרים יותר (ב־2003 וב־2004 בהתאמה).<sup>8</sup> עוד ניתן לראות בתחתית לוח מס' 1, שבשלוש השנים הראשונות להפרטה החלקית נרשמה עלייה כללית של 16 אחוזים במספר הילדים באומנה. ראוי לציין, ששיעורי העלייה הגבוהים ביותר נרשמו בשלושת המחוזות בקרב האוכלוסייה הערבית. אוכלוסייה זו מאופיינת ברובה במחלקות רווחה קטנות, שלא הצליחו לקדם את נושא האומנה במבנה הארגוני הקודם.

לוח מס' 2 מציג ירידה של 6 אחוזים במספר הילדים המסודרים בפנימיות בתקופה המקבילה בשנים 2001–2003. מן הלוח ניתן ללמוד, שבין השנים 2001–2004 עלה שיעור הילדים שבסידור באומנה, מכלל הילדים בסידור חוץ־ביתי, ב־3 אחוזים בערך – מ־16 ל־19. מגמות אלה תואמות את מדיניות השירות לילד ונוער, המבקש לצמצם את מספר הילדים בסידורים חוץ־ביתיים מחד גיסא ולהעלות את שיעור ההשמות החוץ־ביתיות באומנה ביחס להשמות בפנימיות, מאידך גיסא. יחד עם זאת נראה, שקצב השינוי איטי מן הצפוי.

#### לוח מס' 2. התפלגות השינויים בסך כל הילדים בסידור חוץ־ביתי, 2001–2003

שנת 2001	שנת 2004	אחוז השינוי
1479	1713	+16%
7761	7284	-6%
9240	8977	-3%
16%	19%	+3%

בנוסף לשינוי במספר הילדים באומנה ניתן להצביע על שורה של הישגים בהשוואה למצב שהיה קיים לפני ההפרטה החלקית של השירותים. הישגים אלה מתייחסים לנושאים ולתחומים אלה:

– גיוס משפחות אומנה: כל משפחות האומנה מקבלות היום ליווי מקצועי של מנחה אומנה ובכלל הגופים המפעילים יש רשימת המתנה של משפחות אומנה – מצב שלא היה כמוהו לפני ההפרטה. מורגשת השקעה רבה ויצירתית בגיוס משפחות חדשות בידי העמותות. אלה מפעילות מגוון של תוכניות שיווק תוך שימוש באמצעי התקשורת המקומיים.

– רכזי תחום: תפקידו של רכז התחום הוגדר ועוצב בידי העמותות המפעילות את השירות. מיצובו של התפקיד בעמותה מאפשר קידום של הנושאים שלא זכו לטיפול הולם לפני שהונהג השינוי.

8 שתי ערים אלה עברו לטיפול העמותה מול מחוז הדרום. זה ההסבר החלקי לאחוזי השינוי הגבוהים במחוז זה.

– הדרכה והנחיה מקצועית: היה שיפור גדול בהדרכה ובהנחיה המקצועית הניתנת לעובדים המופקדים על גיוס המשפחות ועל קיום הקשר עמן. ברמת המטה נקבעו סטנדרטים ברורים יותר של מספר המשפחות לעובד ושל מרכיבי ההדרכה הפרטנית והקבוצתית.

– פיתוח יוזמות חדשות בתהליכי הטיפול הפרטניים והקבוצתיים: הגופים המפעילים פיתחו יוזמות חדשות בכל הקשור לתהליכי הטיפול הפרטני והקבוצתי כדרך לשכלול ולשיפור השירותים והעמדתם על בסיס ידע מקצועי מתקדם. הארגונים המפעילים הכירו בחשיבות ההדרכה ליצירת הקשר עם המשפחות והילדים והשקיעו בכך מחשבה חדשה ומשאבים.

– ייזום פעילויות משותפות למשפחות וילדים: כדרך לחיזוק הקשר בין אוכלוסיית המשפחות לילדי האומנה יזמו העמותות אירועים קהילתיים משותפים, שיצרו הזדמנויות להחלפת חוויות אישיות ולתכנון פעילויות משותפות.

– פיתוח מומחיות בסוגי אומנה ייחודיים: העברת האחריות להספקת השירותים לידי העמותות יצרה אפשרות לפיתוח מומחיות בסוגי אומנה ייחודיים שלא הוכרו דים בעבר. הכוונה היא בעיקר לקידום נושא האומנה והתמקצעותו בחברה החרדית, במגזר הערבי, בקרב ילדים נושאי איידס, בגיל הרך ובקרב נוער מתבגר.

למרות ההישגים האלה, הנראים חשובים ביותר לקידום ולפיתוח תחום האומנה, עדיין קיימות מספר בעיות שטרם באו על פתרונן. בין אלה נציין את הפגיעה הכספית במשפחות האומנה בגלל סרבול אדמיניסטרטיבי וביורוקרטי המקשה על הזרימה השוטפת של הכספים למשפחות, ובמיוחד בכל הקשור להחזרי ההוצאות המיוחדות שהמשפחות מממנות. בנוסף לכך נראה, שמפקחי משרד הרווחה מתמקדים יותר בפיקוח השוטף והשגרתי ועוסקים פחות מדיי במתן הדרכה וייעוץ למנחות האומנה הנזקקות לשירות זה.

העברת האחריות להספקת השירותים לעמותות יוצרת גם דילמות ארגוניות ומבניות במערכת היחסים בין הממשלה ובין העמותות. על אלה נרחיב את הדיבור בפרק הבא.

---

## דילמות ארגוניות ומבניות

---

הדילמה הראשונה מתייחסת למתח המבני בין פיקוח ובקרה ממשלתיים ובין מידת האוטונומיה של הארגונים הספקים. "קבלנות-משנה" של שירותים חברתיים אינה נתפסת רק כמכניזם להספקת השירותים. היא מיועדת גם לפיתוח יחידות ארגוניות עצמאיות שיש להן תשתית ארגונית איתנה ויכולת מוכחת להספקה יעילה ואפקטיבית

של שירותים. כדי להשיג זאת הארגונים־הספקים חותרים בהתמדה להקטין את תלותם במשאבים ממשלתיים, בעוד שהממשלה מבקשת לבקר את פעילותם ואת תוכניותיהם.

הבקרה מתייחסת למילוי דרישות "החוזה", שנחתם עם הארגונים־הספקים בהיבטים הפרוצדורליים והטכניים, ובמיוחד בכל הקשור להבטחת איכות גבוהה של השירותים (דקל, 2000). בפני הממשלה עומדות אפשרויות אחדות, ביניהן, הפעלת פיקוח צמוד על הארגונים ועל תהליכי ההספקה, או הפעלת פיקוח רופף תוך שימת דגש בהערכת פעילויות הארגון על־פי התוצאות. פיקוח צמוד מאופיין בגישה מוכוונת משימה והתערבות בחיי הארגון ובתהליכים פנים־ארגוניים אשר עלולים לפגוע בהתפתחות העצמאית של הארגונים כיחידות בעלות יכולת התמודדות עם אתגרי הסביבה, ציפיות הלקוחות וצרכיהם. דפוס פיקוח זה תובע השקעה רבה של אנרגיה אנושית, זמן ופיתוח מתודולוגיות התערבות להבטחת פיקוח צמוד על פעילויות הארגון. יתרה מזאת, פיקוח צמוד מטבעו מצמצם את טווח הזמן של שיקול הדעת של ספקי השירותים, אשר נדרשים להגיש לסוכנויות הממשלה דיווחים ארוכים ומפורטים על ביצועיהם. במקרה זה קיימת הסכנה לפיה ארגונים הנתונים ללחצים כבדים של פיקוח צמוד יעשו הכל כדי לעקוף את ההוראות וההנחיות של משרדי הממשלה ויתחמקו משיתוף פעולה עם הדרג המפקח במשרדים אלה, כדרך להימנע מהשקעות באמצעים ובתהליכי פיקוח ובקרה כפי שהיה מצופה מהם לעשות. ממצאי מחקר מלמדים, ששימוש בכוח הכפייה של משרדי הממשלה כמקור המימון העיקרי של פעילות הארגונים־הספקים משפיע על ההתנהגות הארגונית של הספקים (Schmid, 2001). משרדי ממשלה אוכפים נהלים והוראות שמקורם בחוקים ובהסדרים. ארגונים שאינם מציינים להוראות אלה נתונים לסנקציות המופעלות נגדם, המאיימות על הזרמת המשאבים החיוניים לפעילותם. כתוצאה מכך, וכדרך להבטחת המשאבים, הארגונים־הספקים מאמצים התנהגות קונפורמית עם מדיניות הממשלה, אשר תוצאתה היא התפתחות תהליכי מיסוד, פורמליזציה, סטנדרטיזציה ובירוקרטיזציה של המבנה והתהליכים והארגוניים (Cnaan, 1995; Schmid, 2001). התוצאה של השימוש בכוח הכופה היא התפתחות תהליכים של איזומורפיזם, אשר תורמים באופן ישיר לטשטוש ההבדלים בין הספקים השונים של השירותים (DiMaggio & Anheier, 1990). כתוצאה מכך, הארגונים־הספקים עלולים לאבד את הזהות הארגונית הייחודית שלהם ואת היתרון היחסי שיש להם בהיענות מהירה לצורכי הלקוחות בהשוואה למורכבות ולסרבול האדמיניסטרטיבי של משרדי הממשלה.

הדילמה השנייה מקורה ביחסי הכוח־תלות הנוצרים בין הממשלה ובין הארגונים־הספקים. על פניו נראה, ששני הצדדים תלויים זה בזה, שכן הם זקוקים זה לזה. הארגונים־הספקים נשענים על המשאבים הממשלתיים בעוד שמשרדי הממשלה

מתבססים בעיקר על הארגונים-הספקים להספקת השירותים שהם מעוניינים לתת. במקרה שלפנינו מתפתחת תלות של העמותות בכספי הממשלה, ואילו הממשלה מפיקה מאחריותה את הספקת השירותים והיא תלויה כמעט באופן מוחלט בעמותות המספקות את שירותי האומנה. אלה הופכות להיות מונופוליסטיות, כל אחת באזור הגיאוגרפי שהיא פועלת בו. כאשר הממשלה מחליטה להסתמך על השירותים המסופקים באמצעות העמותות, התשתית המקצועית והארגונית שלה מתערערת, שכן מרכז הכובד לעשייה המקצועית והארגונית עובר לעמותת האומנה. תופעה זו נחקרה בשירותים חברתיים רבים והיא מצביעה על היפוך המגמה, לפיה משרדי הממשלה הופכים להיות שבוים בידי הארגונים-הספקים בהעדר מנגנונים וכוח אדם מקצועי בהיקף הנדרש להספקה יעילה ואפקטיבית של השירותים (O'Regan & Oster, 2000).

תופעה דומה אנו מוצאים גם בתלות המתפתחת של המוסד לביטוח לאומי בארגוני הטיפול הביתי, המספקים שירותים ל-114,000 זקנים סיעודיים (שמיד ובורובסקי, 2000). המוסד לביטוח לאומי הופך להיות גוף מבקר ומפקח, אך חסר יכולות ארגוניות להספקה עצמית של השירותים. מהפך העוצמה במצב דברים זה מתאפשר הודות לתלות המתפתחת של הלקוחות בארגונים-הספקים, אשר מצדם מצליחים לבצר את מעמדם ומקומם בזירה של הספקת השירותים, ליצור קואליציות בינם לבין עצמם ולאסוף מידע על הלקוחות תוך שמירה על יחסי שירות קרובים אליהם. לאור זאת הם מפתחים גם טכנולוגיות ותוכניות התערבות מתקדמות, למרות שהן מעטות ומוגבלות ביכולתן ובהיקפן. כדי להימנע מפיתוח תלות של הממשלה בעמותות מספקות השירותים, על הממשלה להשקיע בפיתוח מנגנונים של איוון ובלימה. אלה צריכים לאפשר לה לשלוט על הידע המתפתח בקרב העמותות ולהעמידו גם לרשות הסוכנויות השונות שלה ולרשות הדרג המפקח הפועל במסגרתה. כדי להבטיח זאת על הממשלה לפתח תהליכי למידה משותפים לה ולספקי השירות, ליצור מנגנונים להעברה שיטתית של מידע, קבלה ונתינה של משובים בונים ומובנים בתהליך הספקת השירותים, וכחלק מתוכנית של פיתוח וניהול ידע.

הדילמה השלישית מתייחסת לשאלת האיכות מול המחיר של השירותים. ממצאי מחקר מלמדים, שאיכות ומחיר הם לעתים מושגים סותרים (Lewis, 1989). כך נמצא לא אחת, שספקי שירותים מנסים להגדיל את רווחיהם בדרך של פגיעה והפחתה באיכות השירותים, במיוחד בתנאים שבהם הממשלה היא הקובעת את מחירי השירות ואלה אינם ניתנים לשינוי. כך, למשל, ארגונים המספקים שירותי טיפול בבית מנסים להרוויח על חשבון רווחת הזקנים הסיעודיים בכך שהם מפחיתים את איכות השירות באמצעות צמצום שעות הטיפול הישירות המגיעות לזקנים, משקיעים פחות בהדרכה, מפעילים פחות אמצעי פיקוח ובקרה ומשתמשים בדרכים אחרות כדי להגדיל את רווחיהם. באותו אופן מטפלות הבית מנסות לפצות את עצמן על שכון הנמוך

באמצעות צמצום מספר שעות הטיפול שהן נותנות לזקנים, דיווחים לא אמינים על שעות עבודתן, הגעה באיחור לביתו של הזקן הסייעודי, או שינוי תוכניות הטיפול על דעת עצמן. פעולות אלה פוגעות ברציפות הטיפול ובמערכת היחסים עם הלקוחות ומקטינה במידה רבה את איכות השירות. התנהגות זו מאפיינת במידה רבה לא רק ארגונים עסקיים, אלא גם ארגונים ללא כוונת רווח הנהנים, באופן תיאורטי, מרמת אָמון גבוהה מצד לקוחותיהם, במיוחד בתנאים של אֶ-סימטריה במידע ותחת האילוצים של אי־חלוקת רווחים, חלוקה האסורה על הארגונים (Hansmann, 1980, 1987). בהקשר זה נשאלת השאלה האם אכן ראויים ארגונים אלה לאָמון המיוחס להם ובעיקר לאור התנהגות מנהלים רבים במגזר זה, המעניקים לעצמם שכר גבוה ללא יחס להיקף הפעילות של הארגונים, וגם לאור העובדה, שארגונים אלה מאמצים לעצמם התנהגויות ארגוניות המאפיינות את הארגונים במגזר העסקי (Barras, 1994; Young, 1995). במיוחד מופנית תשומת הלב הציבורית למעשי שחיתות רבים בארגונים אלה וניצול לרעה של האָמון שהציבור רוחש להם (Gibelman & Gelman, 2001). גם במקרה של העמותות המפעילות את שירותי האומנה המופרטים קיימת סכנה של פגיעה באיכות השירות כתוצאה ממחירי השירות הנמוכים ולאור העובדה, שבירוקרטיה מיותרת יוצרת עיכובים בתשלומים, עיכובים הפוגעים ישירות במשפחות האומנה.

הדילמה הרביעית מתייחסת לסוגיית הדיווחיות (accountability) של הארגונים המחויבים לדווח לבעלי העניין המגוונים שלהם – הממשלה, הלקוחות, צוות העובדים, שותפי דרך ואחרים. מאחר שהארגונים־הספקים תלויים במידה רבה במימון הממשלתי הם נוטים לאמץ לעצמם כאמור התנהגות קונפורמית עם המדיניות הממשלתית ועם הסטנדרטים הנקבעים בידי סוכנויות הממשלה. באותו זמן הם מחויבים לדווח גם ללקוחותיהם, במיוחד כלפי אותן אוכלוסיות המוגדרות כאוכלוסיות המצויות בסיכון. הדרישה להיות אחראים (במובן של accountable) לממשלה וללקוחות יש בה פוטנציאל של קונפליקט שהארגונים־הספקים מבקשים להימנע ממנו, או לחלופין לנצל אותו לטובתם.

זאת ועוד, קטנר ומרטין (Kettner & Martin, 1993, 1995, 1998). מציעים לבחון את מושג הדיווחיות משתי זוויות מבט: "גישת התהליך" (Process approach) ו"גישת הביצוע־פוקות" (Performance approach). גישת התהליך מתמקדת בהיבטים המיכניים והטכניים של הספקת השירותים. היבטים אלה מכוונים להבטיח, ששירותים איכותיים יסופקו ללקוחות הזכאים להם והם מדגישים את סדרי המינהל התקינים כערובה להספקה סדירה של השירותים. כמו־כן, גישה זו מדגישה את הצורך בתיעוד התהליכים כדרך להבטחת יעילותם. שיקולים כמו יעילות, פריון ואפקטיביות של תהליך הספקת השירותים כמעט שאינם עומדים במרכז גישה זו, המדגישה כאמור את

התהליכים של ההספקה, ולא את התוצאות הקשורות בה. על-פי גישה זו הארגונים-הספקים נדרשים לדווח בעיקר על נושאים טכניים, אדמיניסטרטיביים ופיננסיים המתייחסים למספר הלקוחות מקבלי השירות, מספר המשפחות המגויסות לאומנה ומספר הילדים ששולבו במשפחות האומנה. הדיווחים המגיעים לממשלה מכילים מעט מאוד הערכות של איכות השירותים והשפעתם על מצב הילדים. כמו-כן, אין כמעט מחקרי אורך שבחנו את מצב הלקוחות ורווחתם בתנאי של העברת האחריות להספקת השירותים לארגונים לא-ממשלתיים. אחד ההסברים לכך מקורו בבעייתיות שהגופים המעורבים בהגדרת מושג האיכות ובדרכים להערכתו ולמידתו נתקלים בה. משום כך נוח לכולם להתעלם ממושג זה, שהוא קריטי בהבטחת רווחת הלקוחות. עובדה זו אף תומכת בממצאים אחרים, לפיהם ארגוני רווחה נמנעים מלהעריך את פעילויותיהם ואת התוכניות שהם מפעילים, מפני שאף ארגון איננו מוכן לחשוף את עצמו להערכה חיצונית שיכולה להעמידו באור אחר מזה המקובל. כמו-כן, הערכה מסודרת ושיטתית דורשת משאבים שהארגונים אינם רוצים להשקיע. בנוסף לכך קיימת הסכנה, שדווקא תחת תנאים של פיקוח ובקרה צמודים על פעילות הארגונים תוך תביעה חד-משמעית להערכת תוצאות פעילותם, הארגונים עלולים לאמץ התנהגות מתחמקת ולא-נורמטיבית. בתנאים של פיקוח צמוד מדיי ינסו הארגונים-הספקים לעקוף את הדרישות והנהלים ולהתחמק מפיקוחם של משרדי ממשלה בדרכים לא כשרות ולא ראויות. לחלופין קיימת האפשרות שהארגונים-הספקים ידווחו על פעילותם בדרך כזו שתנעם לאוזני פקידי הממשלה, אך לא תשקף בהכרח את המציאות הארגונית.

דיווחיות קשורה גם ליחסי הכוח-תלות בין הממשלה ובין הארגונים-הספקים. למרות שבראון ומור (Brown & Moore, 2001). טוענים, שעל הארגונים-הספקים להיות מחויבים להיבטים המוסריים והאתיים של השירותים שהם מספקים ללא קשר לדרישות ולציפיות של הגופים המממנים, הם מציינים גם שהבדלי הכוח או רמת האמון משפיעים על מידת נכונותם של הארגונים-הספקים להיות מחויבים ואחראים כלפי הממשלה. ככל שיחסי הכוח-תלות משתנים לטובת הארגונים-הספקים, בעיקר הודות לשליטתם במידע, בידע, בניסיון וביחסים עם הלקוחות, וככל שרמת אי-האמון גדלה, הם יהיו פחות מוכנים למלא את מחויבותם כלפי משרדי הממשלה חסרי העוצמה, המבקשים לאכוף את דרישות החוזה. בכך יופר האיזון ההדדי ועוצמתם של הארגונים-הספקים תעלה, עובדה שיכולה רק לפגוע בכמות ובאיכות של השירותים שהם מחויבים לספק לקהל לקוחותיהם.

## השלכות למדיניות

מאמר זה בא לתרום הן לדיון הציבורי והן לקובעי המדיניות הדנים בסוגיית ההפרטה של השירותים החברתיים. הצגנו במאמר את עיקרי העבודה של ועדה שליוותה את תהליך ההפרטה במשך ארבע שנים: לפני, במהלך ולאחר ההפרטה, ואשר חבריה היו מקרב הנהלת משרד הרווחה, מטה השירות לילד ונוער ונציגי הפיקוח המחוזי, האקדמיה, איגוד העובדים הסוציאליים ועובדים מן השטח. העבודה מציגה למעשה תהליך של מעקב והערכה מעצבת של מקרה בודד של הפרטה חלקית – שבה משרד הרווחה השאיר בידיו את קביעת המדיניות, את מימון השירות ואת הפיקוח על הארגונים־הספקים, תוך העברת האחריות להספקת השירות לעמותות ציבוריות. דרך זו של התקשרות הממשלה בחוזים עם ספקי שירות לא־ממשלתיים יצרה חלוקת עבודה חדשה בין הממשלה ובין הארגונים־הספקים, שאותה תיארו במאמר זה. העבודה התמקדה בפירוט הגורמים והמניעים שהביאו את משרד הרווחה להפריט באופן חלקי את שירותי האומנה; את הדרך שנבחרה לבצע זאת ואת ההיערכות הארגונית שנקטה. בהמשך, תיארו את שלבי ההפרטה הראשוניים ואת תוצאותיה הראשוניות, החיוביות למדיי על הגידול, המתון אמנם, במספר המשפחות וילדי האומנה, ועל פיתוח הידע וההתמקצעות בתחום מצד כל הגורמים המעורבים בתהליך: הממשלה והעמותות מספקות השירותים. כמו־כן ניתחנו את הדילמות המבניות והארגוניות הקשורות בתהליך ההתקשרות החוזית של ממשלות עם ארגונים־ספקים בכלל ועם עמותות האומנה בפרט.

אין ספק, שלתהליך הפרטת האומנה, הגם שהיא מוגדרת במאמר כהפרטה חלקית, יש השלכות על תהליכי ההפרטה של שירותים חברתיים נוספים ומן הראוי שקובעי המדיניות ישקלו אותם בעת קבלת ההחלטות על הפרטות חלקיות או מלאות נוספות.

ראשית, יש חשיבות עליונה לתהליך למידה שיטתי ומסודר של כל תהליך ההפרטה של שירות חברתי כלשהו. תהליך הלמידה קשור בשלבי הייזום, החשיבה והתכנון של הפרטת השירות, תוך־כדי ביצועו והערכתו בשלבי ביניים, במטרה להפיק מן התהליך את המירב והמיטב. בתהליך זה חייבים להשתתף עובדי יחידות המטה, עובדי יחידות השדה המופקדים על הספקת השירותים, אנשי אקדמיה ובעלי ניסיון בהפרטת שירותים בכלל ובשירותים חברתיים בפרט. הידע והניסיון המצטברים בתהליך הלמידה השיטתי מאפשרים הפקת לקחים והסקת מסקנות בזמן אמיתי תוך איתור סטיות החורגות מן התכנון והמתרחשות בעטיו של התהליך. כל אלה מאפשרים לנווט ולנתב את תהליך ההפרטה בצורה כזו שתבטיח מינימום פגיעה בתהליכים ובשירותים, ובמיוחד בלקוחות שהם נשוא ההפרטה.



שנית, בכל תהליך הפרטה והתקשרות חוזית עם ספקים לא-ממשלתיים יש חשיבות עליונה להגדרה ולניסוח מפורטים ומדויקים של תנאי החוזה. פירוט התנאים מגדיר לספקים הלא-ממשלתיים את אוכלוסיית הלקוחות, את זכאותם לשירותים, את תוכנית הטיפול, את המינון של הכמות וההיקף של השירותים ואת הסטנדרטים של האיכות. הם מגדירים גם את הטכנולוגיה והאמצעים לפיקוח ולבקרה על פעילות הארגונים המספקים את השירותים.

יחד עם זאת, יש להשאיר מקום גם לדיאלוג מתמשך עם הארגונים-הספקים במטרה לאפשר להם להזרים מידע בזמן אמיתי על ביצוע סעיפי החוזה והתאמתם הנדרשת למציאות משתנה ולא מוכרת למנסחי החוזה. לדיאלוג הזה יש גם פוטנציאל של יצירת אִמון וחיזוקו בין הממשלה ובין הארגונים-הספקים שיכול למנוע אי-בהירות מחד גיסא וניסיון להתחמקות או לפגיעה באיכות השירותים ובלקוחות, מאידך גיסא.

שלישית, על הממשלה המאיצה תהליכים של הפרטה חלקית או מלאה של שירותים חברתיים להיזהר מהתפרקות מוחלטת מנכסי הידע והמידע שנצברו אצלה במשך שנים והעברתו לידי הארגונים-ספקי השירותים. במציאות המתוארת במאמר, וזו הנוצרת בהפרטות של שירותים אחרים, אנו עדים לתהליך של "מהפך העוצמה" לפיו הארגונים-הספקים צוברים ומפתחים ידע מקצועי רב המביא לתלות גוברת של משרדי הממשלה בהם. במצב זה קיימת סכנה של ניוון המערכות הציבוריות ופגיעה אפשרית ביכולת המקצועית שלהם לפקח על איכות השירותים. מכאן מובן, שעל הממשלה ליצור מנגנוני איוון ובלימה בדמותם של פורומים משותפים לה ולארגונים-הספקים, כדי להבטיח שהידע החדש הנוצר בתהליך ההפרטה יהיה קניין משותף שיועמד לרשות שכלול השירותים הקיימים ופיתוח שירותים חדשים.

רביעית, מנגנוני הפיקוח והבקרה חייבים להיות מעוצבים ומתוכננים בצורה כזו שיאפשרו את ההתפתחות העצמאית והאוטונומית של הארגונים-הספקים. הניסיון הלא מוצלח של משרדי ממשלה להתערב התערבות יתר בחיים הפנימיים של העמותות מספקות השירותים עלול לפגוע באוטונומיה שלהן, בגמישות התפעול וביכולתן להתפתח ולהגיב בצורה יעילה ואפקטיבית על צורכי הלקוחות. על הממשלה, המגיעה להכרה בצורך להפריט שירותים, לרסן ולהגביל את עצמה לאותם תפקידים חדשים הנוצרים בעטיה של ההפרטה החלקית. הכוונה היא בעיקר לשינוי הנדרש בתהליך הפיקוח, שעיקרו מעבר מפיקוח טכני ומינהלי לפיקוח מהותי, מקצועי ואיכותי. הדגש הוא על יצירה ופיתוח סטנדרטים של כמות ואיכות והפעלת בקרה על עבודת הארגונים-הספקים על-פי סטנדרטים אלה המאפשרים הערכה ומדידה. אלה יהוו גם תנאי להקצאת המשאבים הנדרשים לארגונים למימון השירותים.

חמישית, על הממשלה, ובהקשר הנוכחי על משרד הרווחה, לתת את הדעת על תפקידי המחלקות לשירותים חברתיים בעידן של הפרטה. אין ספק, שחלק מן

התפקידים המסורתיים של מחלקות אלה עומד בפני שינויים מהותיים. שינויים אלה יכולים להשפיע על עומסי העבודה במחלקות, על הרכב כוח האדם והיקפו, ובעיקר על עיצוב מחדש של חלק מן התפקידים. על העובדים המקצועיים והמינהליים יהיה להתאים את עצמם לדפוסי עבודה חדשים שבהם שוב אינם הספקים הישירים והבלעדיים של השירותים, אלא שותפים להספקתם יחד עם ארגונים לא־ממשלתיים. בתנאים אלה יש לעצב מחדש את התפקידים המסורתיים ולהדגיש בהם את היסודות של קביעת המדיניות, הסטנדרטים והקריטריונים להספקת השירותים, של ההנחיה וההדרכה המקצועית ושל תפקידי הפיקוח והבקרה במהדורה חדשה ולא מוכרת. זו תדגיש את איכות השירותים ואת הבטחת רווחתם של הלקוחות. זאת ועוד, עליהם לסגל את עצמם למצב שבו פועלים גופי תיווך ובלימה בדמותם של העמותות וספקי השירותים הפרטיים למטרות רווח הניצבים ביניהם ובין הלקוחות, מצב המרחיק אותם מן הקשר הישיר והבלתי אמצעי שהיה להם עמם בעבר.

לפנינו אפוא ניסיון מעניין של הפרטה חלקית של שירות חברתי שסבל מהעדר תשומת לב מספקת מצד קובעי המדיניות ומצד נותני השירות המסורתיים במסגרת הלשכות לשירותים חברתיים. הממצאים העולים בתום תקופה של ארבע שנים של הפרטה חלקית מצביעים על התקדמות בחשיבות הנושא והעלאתו לסדר הקדימויות בכל הקשור לפיתוח מענים קהילתיים עבור ילדים המוצאים מביתם. יחד עם זאת, הנתונים המספריים מצביעים על גידול מתון במספר המשפחות וילדי האומנה. עובדה זו ראויה לבדיקה מחודשת, שראויים לה גם התהליכים הקשורים בהעברת האחריות להספקת שירותים חברתיים לידי גופים ציבוריים לא־ממשלתיים.

---

## ביבליוגרפיה

---

- דקל, ע' (2000). מחקר השוואתי בנושא התקשרות המדינה במרכז לצורך רכישת שירותי סעד. דו"ח מחקר לפי הזמנת משרד העבודה והרווחה. ירושלים. נובמבר.
- כוריים, י', ליבוביץ, ש' (2004). ההפרטה החלקית של שירותי האומנה. ירושלים: משרד הרווחה, השירות לילד ולנוער. ינואר. וגם באתר: [http:// www.molsa.gov.il/Revacha/YeladimAndNoar/documents/17.asp](http://www.molsa.gov.il/Revacha/YeladimAndNoar/documents/17.asp)
- מבקרת המדינה (1999). דו"ח מבקרת המדינה מס' 50א' לשנת 1999. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- שגב, ד' (1997). ילדים באומנה בישראל. עבודה לקבלת תואר מוסמך בעבודה סוציאלית. ירושלים: בית־הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שמיד, ה', בורובסקי, א' (2000). סוגיות נבחרות בהספקת שירותי טיפול לקשישים במלאות עשור להפעלת חוק ביטוח סיעוד. ביטחון סוציאלי, 57, 59–81.

- Bandoh, E. (2003). Outsourcing the delivery of human services. *Welfare Information Network*, 7 (12), 1-11.
- Barras, J.R. (1994). The tax-free zone. *Washington City*, 2 December, pp. 19-32.
- Bernstein, S.R. (1991). *Managing contracted services in the non-profit agency: Administrative, Ethical and political issues*. Philadelphia, Pa.: Temple University Press.
- Billis, D. (1993). Sector Blurring and non-profit centers: The case of the United Kingdom. *Non-Profit & Voluntary Sector Quarterly*, 22(3), 241-257.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. (Eds.) (1996). *Public management: The New Zealand model*. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- Brown, D.L. & Moore, M.H. (2001). Accountability, strategy and international non-governmental organizations. *Non-Profit & Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), 569-587.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2001). New public management: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3(1), 73-94.
- Clarke, L. & Estes, C.L. (1992). Sociological and economic theories of markets and non-profits: Evidence from home health organizations. *American Journal of Sociology*, 77(4), 945-969.
- Cnaan, R.A. (1995). Purchasing of services contracting: A symbiosis of voluntary organizations, government and clients. *Journal of Health & Human Services Administration*, 18(1), 104-128.
- Deakin, N. (1996a). The devils in the detail: Some reflections on contracting for social care by voluntary organizations. *Social Policy & Administration*, 30(1), 20-38.
- Deakin, N. (1996b). What does contracting do to users?. In Billis, D. & Harris, M. (Eds.). *Voluntary agencies: Challenges of organizations and Management* (pp. 113-129). London: Macmillan Press.
- DeHoog, R.H. (1984). *Contracting out for human services: Economic, political and organizational perspectives*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds.), (1989). *Services for sale: Purchasing health and human services*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- DiMaggio, P. & Anheier, H. (1990). The sociology of nonprofit organizations and sectors. *Annual Review of Sociology*, 16, 137-159.
- Donahue, J.D. (1989). *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Flynn, N. & Common, R. (1992). *Contracts for community care: Community care implementation documents*, CC1 14, London: HMSO.
- Gaster, L. (1993). *Organizational change and political will*. Bristol, U.K.: School for Advanced Urban Studies.
- Gibelman, M. (1989). Private market strategy for social services provision: An empirical investigation. In Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds.). *Services for sale: Purchasing health and human services* (pp. 281-296). New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

- Gibelman, M. & Gelman, S.R. (2001). Very public scandals: Nongovernmental organizations in trouble. *Voluntas*, 12(1), 49-66.
- Gordon, S. (2001). Performance-based contracting. *IQ Report*, 33(6). Washington, D.C.: International City / County Management Association Report, June.
- Gregory, R. (1999). Social capital theory and administrative reform: Maintaining ethical probity in public service. *Public Administration Review*, 59(1), 63-75.
- Gurin, A. & Friedman, B. (1989). The efficacy of contracting for service. In Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds.). *Service for sale: Purchasing health and human services* (pp. 310-324). New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Gutch, R. (1992). *Contracting lessons from the United States*. London: National Council for Voluntary Organizations.
- Hansmann, H. (1980). The role of non-profit enterprise. *Yale Law Journal*, 89(5), 835-910.
- Hansmann, H. (1987). Economic theories of non-profit organizations. In Powell, W.W. (Ed.). *The non-profit sector: A research handbook* (pp. 27-42). New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Judge, K. & Smith, J. (1988). Purchase of services in England. *Social Service Review*, 57(2), 209-233.
- Kettner, P.M. & Martin, L.L. (1989). Making decisions about purchase of service contracting. In Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds.). *Services for sale: Purchasing health and human services* (pp. 187-199). New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Kettner, P.M. & Martin, L.L. (1990). Purchase of service contracting: Two models. *Administration in Social Work*, 14(1), 15-30.
- Kettner, P.M. & Martin, L.L. (1993). Performance, accountability and purchase of service contracting. *Administration in Social Work*, 17(1), 61-80.
- Kettner, P.M. & Martin, L.L. (1995). Performance contracting in the human services: An initial assessment. *Administration in Social Work*, 19(2), 47-61.
- Kettner, P.M. & Martin, L.L. (1998). Accountability in purchase of service contracting. In Gibelman, M. & Demone, H. (Eds.). *The privatization of human services: Policy and practice issues* (vol. I. pp. 183-204). New York: Springer.
- Kramer, R. (1994). Voluntary agencies and the contract culture: Dream or nightmare?. *Social Service Review*, 68(1), 33-60.
- Lachman, R. & Keinan, G. (1997). Differences in the perception of functioning of boarding institutions for the retarded in Israel: Governmental, public and private ownership. *Megamot*, 38(3), 383-407 (in Hebrew).
- LeGrand, J. & Bartlett, W. (1993). *Quasi markets and social policy*. London: Macmillan.
- Lewis, H. (1989). Ethics and the private non-profit human service organization. *Administration in Social Work*, 13(2), 1-14.
- Lewis, J. (1996). What does contracting do to voluntary agencies?. In Billis, D. & Harris, M. (Eds.). *Voluntary agencies: Challenges of organization and management*. London: Macmillan.

- Lipsky, M. & Smith, S.R. (1989-90). Nonprofit organizations, government and the welfare state. *Political Science Quarterly*, 104(4), 625-648.
- Martin, L.L. (2000). Performance contracting in the human services: An analysis of selected state practices. *Administration in Social Work*, 24(2), 29-44.
- Nagel, J.H. (1997). Editor's introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(3), 357-381.
- O'Regan, K.M. & Oster, S.M. (2000). Nonprofit and for-profit partnerships: Rationale and challenges of cross-sector contracting. *Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 120-140.
- Schmid, H. (1998). *The Functioning of home care organizations delivering home care services to the Israeli frail elderly*. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, The Paul Baerwald School of Social Work (in Hebrew).
- Schmid, H. (2001). Evaluating the impact of legal change on nonprofit and for-profit organizations. *Public Management Review*, 3(2), 167-189.
- Schwartz, R. (2001). Managing government and third sector collaboration: Accountability, ambiguity and politics. *International Journal of Public Policy*, 24(1), 1161-1188.
- Scott, G., Bushnell, P. & Sallee, N. (1990). Reform on core public sector: New Zealand Experiences. *Governance*, 3(2), 38-67.
- Seidenstat, P. ed. (1999). *Contracting out government services*. Westport, Conn.: Greenwood.
- Sellick, C. & Howell, D. (2004). A description and analysis of multi-sectoral fostering practice in the United Kingdom. *British Journal of Social Work*, 34, 481-499.
- Sharkansky, I. (1989). Policy making and service delivery on the margins of the government: The case of contractors. In Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds.). *Services for sale: Purchasing health and human services* (pp. 81-96). New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Smith, S.R. (1989). Federal funding, nonprofit agencies, and victim services. In Demone, H.W. & Gibelman, M. (Eds.). *Services for sale: Purchasing health and human services* (pp. 215-227). New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Smith, S. R. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire: The welfare state in the age of contracting*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Stewart, J. D. & Clarke, M. (1988). *The enabling local councils*, London: Local Government Management Board.
- Weisbrod, B.A. (1998). Institutional Form and Organizational Behavior. In Powell, W.W. & Clemens, E.S. (Eds.). *Private Action and the Public Good* (pp. 69-84). New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Yeatman, A. (1996). Interpreting contemporary contractualism. *Australian Journal of Social Issues*, 31(1), 39-54.
- Young, D.R. (1995). *Borders, buffers and bridges: The changing role of nonprofit organizations in a mixed economy.*, Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, The Paul Baerwald School of Social Work.