

מדינת הרווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ"רים?

מאת יחזקאל הזנפלד*

כדי להתמודד עם הגידול הגובר בהוצאות על ביטחון סוציאלי, משטרי רווחה בשלים "יוזמים" שינויים חשובים בייצור ובהספקה של שירותי אנוש. שינויים אלה כוללים העברת סמכויות והפרטה. במאמר נבחנות אופציות ההפרטה שמשטרי רווחה מאמצים והשפעותיהן על התפקיד שימלא מגזר הארגונים ללא מטרות רווח בעתיד. ניתן לסווג אופציות אלה להפרטה מונעת-היצע ולהפרטה מונעת-ביקוש. כל אחת בתורה משנה את התמהיל של הארגונים הציבוריים, המלכ"רים והארגונים למטרות רווח, המספקים שירותים ושל היחסים ביניהם ועם הממשל. במיוחד נטען במאמר, שכאשר המדינה מעצבת מחדש את הסביבה המוסדית והאקולוגית של שירותי אנוש, היא משחררת כוחות המעמידים מלכ"רים בפני אתגרים רציניים בכל הנוגע לתפקידם ולהישרדות שלהם.

מבוא

הבנה נאותה של הספקת שירותים חברתיים ושל ההסדרים המוסדיים להספקתם – ציבוריים, פרטיים שלא למטרות רווח ופרטיים למטרות רווח – מחייבת לבחון את הנושא בהקשר של מדינת הרווחה. חלוקת האחריות להגנה חברתית בין המדינה, השוק, המשפחה ומגזר המלכ"רים, שאספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1999) מכנה בשם "משטר הרווחה" ("welfare regime"), היא שתקבע את זמינות השירותים החברתיים, למי תהיה גישה אליהם וכיצד יינתנו. לפני עלייתה של מדינת הרווחה בת-זמננו, נחלקה מרבית האחריות לשירותים חברתיים (כגון טיפול בילדים עזובים, שירותים לבעלי מוגבלויות גופניות ונפשיות, טיפול בזקנים נזקקים) בין משפחות לאגודות

* המחלקה לרווחה חברתית, בית-הספר לענייני ציבור, אוניברסיטת קליפורניה בלוס אנג'לס (UCLA School of Public Affairs), קליפורניה, ארצות-הברית.

צדקה. ארגוני צדקה דתיים הם שסיפקו את מרבית השירותים החברתיים לפני המאה העשרים (Hall, 1992; Smith & Lipsky, 1993). בחלקה הראשון של המאה העשרים, במקביל לעליית הארגונים העסקיים במגזר הכלכלי ולעליית מודל רציונלי-ביורוקרטי של מינהל ציבורי, החלו גם ארגונים שלא למטרות רווח לאמץ מבנים עסקיים רציונליים יותר ולתת את הדעת על התמקצעות עובדיהם, כפי שמראה התמורה שהתחוללה בחברות ארגוני הצדקה (Charity Organization Societies), שנוסדו בסוף המאה ה-19 (Hall, 1992). בתוך תקופה קצרה למדיי הוחלפו רוב המתנדבים בסגל של עובדים מקבלי תשלום (Wenocur & Reisch, 1989).

הפורמליזציה הגדלה והולכת של ארגוני צדקה לזוהה גם בשימוש נרחב יותר במלכ"רים להספקת שירותים חברתיים לקהילות מקומיות (כמו הצלב האדום, Settlement Houses, Catholic Charities, Jewish Family Services, YMCA בארצות-הברית, למשל, החלו מלכ"רים המספקים שירותי אנוש לתאם את השירותים שהם נותנים ואת פעילויות המימון שלהם באמצעות גופי התרמה קהילתיים מקומיים (Community Chests)). ואכן, כפי שיצוין בהמשך, רשויות שלטון מקומיות סבסדו רבים מן הארגונים האלה במטרה לספק מגוון רחב של שירותים, בייחוד לילדים עזובים ולמוגבלים מבחינה גופנית או נפשית.

תפקיד מגזר המלכ"רים במשטרי רווחה שונים

רק במחצית השנייה של המאה העשרים החלה הממשלה למלא תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניות השירותים החברתיים, במימונם ובארגונם. בעקבות זאת החלו ספקי שירותים – מלכ"רים וארגונים הפועלים למטרות רווח – לקבל עליהם תפקידים מוגדרים במבנה הכולל של משטרי הרווחה השונים. אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1999) (2000) מבחין בין שלושה אבות-טיפוס של משטרי רווחה – ליברלי, שמרני וסוציאלי-דמוקרטי – על-פי שני ממדים יסודיים: (א) מידת הדקומודיפיקציה של העובדים, כלומר באיזו מידה השירותים החברתיים ניתנים על-פי זכות, דהיינו המידה שרווחתו הכלכלית של האזרח אינה תלויה בשוק; (ב) מערכת הריבוד שהמדיניות החברתית מקדמת, כלומר מידת האחווה החברתית שהיא בונה.

משטרי רווחה ליברליים (כמו אלה הקיימים בארצות-הברית, באוסטרליה, בקנדה ובממלכה המאוחדת) שמים דגש חזק על אינדיווידואליזם ועל עליונות השוק. המדינה מעודדת את השוק באופן אקטיבי באמצעות סבסוד תוכניות רווחה פרטיות, ובאופן פסיבי – באמצעות הגבלת מגוון ההטבות החברתיות אשר קביעת הזכאות להן נעשית על-פי מבחני הכנסה (כלומר welfare residualism). אין כמעט חלוקה

מחדש של ההכנסות, רמת הדקומודיפיקציה נמוכה וקיימת מידה רבה של אי־שוויון חברתי.

משטרי רווחה קורפורטיסטיים (כמו אלה הקיימים בגרמניה, בצרפת ובאיטליה, למשל) מושפעים מהיסטוריה של מעורבות חברתית חזקה של הכנסייה ובריתות עם אליטות ותיקות. המדינה משמרת את הבדלי המעמד והסטטוס בהגבילה את הביטוח הסוציאלי בהתאם למעמד התעסוקתי. משטר כזה מייחס חשיבות רבה למבנה המשפחתי המסורתי ולאור זאת אינו מעודד השתתפות נשים בשוק העבודה. לכך מיתוסף עקרון ה־subsidiarity – המדינה מתערבת רק כשהיחיד הנזקק או המשפחה הנזקקת מיצו את משאבי התמיכה המשפחתיים והקהילתיים.

משטרים סוציאלי־דמוקרטיים (מדינות סקנדינביה, למשל) מאופיינים במידה רבה של דקומודיפיקציה ובעקרון ריבוד המדגיש אחווה אוניברסלית באמצעות מערכת הטבות נדיבה, כללית ושוויונית, המספקת ביטוח כלכלי מקיף. במשטר כזה חופש הפרט בכלל, ושל נשים בפרט, הוא מרכזי, והמשטר מעודד נשים להשתתף בשוק העבודה (בעיקר במגזר הציבורי).

קל לראות, שכל אחד מן הסוגים של משטרי הרווחה ישפיע בצורה אחרת על מתן שירותים חברתיים ועל ארגון השירותים האלה, בייחוד על תמהיל הספקים הציבוריים והפרטיים – מלכ"רים וארגונים הפועלים למטרות רווח. זהו ההיגיון שמאחורי תיאוריית המקור החברתי (the social origin theory) של מגזר המלכ"רים (Anheier, 1998; Salamon & Anheier, 2003). לפי תיאוריה זו, במשטר רווחה ליברלי, השם את הדגש על השוק ועל הטבות רווחה פרטיות, מגזר המלכ"רים יהיה גדול יחסית, ויציע שירותים שהמגזר הציבורי אינו מספק בדרך־כלל. הוא גם יעודד מגזר עסקי למטרות רווח עבור צרכנים שידם משגת לרכוש שירותים חברתיים. במשטר קורפורטיסטי, המדינה נכנסת לשותפות עם המגזר הדתי או עם מגזר מלכ"רים הקשור לעמדות מקצועיות, ובכך היא נותנת לו תפקיד חשוב בהספקת שירותי רווחה ציבוריים, בייחוד שירותי בריאות וחינוך. לעומת זאת, שוק השירותים החברתיים למטרות רווח יהיה שולי. במשטרים סוציאלי־דמוקרטיים המדינה שולטת על הספקת רוב ההטבות והשירותים בתחום הרווחה, ומותירה למגזר המלכ"רים תפקיד קטן ושולי בלבד. יתרה מזאת, במשטרים אלה תעסוקה מלאה לנשים מושגת באמצעות הרחבת מגזר השירותים החברתיים הציבורי, ולא הפרטי. הקשר בין משטר רווחה להיקף מגזר המלכ"רים מוצג בלוח מס' 1.

לוח מס' 1. משטרי רווחה ומגזר המלכ"רים, 1990

משטר רווחה ליברלי	אחוז מכלל המועסקים בענף השירותים	הוצאות כאחוז מן התמ"ג	אחוז מסך כל ההכנסות מן המגזר הציבורי	אחוז מסך כל ההכנסות מתשלומים פרטיים
ארצות-הברית	15.4	6.4	29.6	51.8
בריטניה (משטר קורפורטיסטי)	9.7	4.0	39.8	48.2
גרמניה	10.4	3.6	68.2	27.9
צרפת (משטר סוציאל-דמוקרטי)	10.0	4.8	59.5	33.5
שוודיה	5.2	3.2	26.6	64.1

המקור: Anheier, 2000.

הדילמות של משטרי רווחה בשלים

אולם הקשר בין משטרי הרווחה ובין המגזר הפרטי להספקת השירותים החברתיים (שלא למטרות רווח ולמטרות רווח) אינו סטטי. לאמיתו של דבר, מדינות הרווחה הבשלות העוברות למאה ה-21 נדרשות להתמודד עם מספר גדול של לחצים ואי-ודאויות, כולל עלויות מאמירות, צמיחה כלכלית איטית, אוכלוסייה מזדקנת ומבנים משפחתיים משתנים. כדי לתת מענה הולם למגמות אלה משטרי הרווחה מחפשים פתרונות מוסדיים חדשים, כולל בחינה מחדש של התפקיד שארגונים פרטיים – למטרות רווח ושלא למטרות רווח – ממלאים בהספקת שירותים חברתיים ושל מקומם של ארגונים כאלה במשטר הרווחה. פירסון מייחס את קשיים של מדינות רווחה בשלות ל"צמיחה הכלכלית המואטת ולבעיות הקשורות לגידול במספר העובדים במגזר השירותים, להגדלה העצומה של התחייבויות הממשלה, לדרישות הפיסקליות הנובעות מהזדקנות האוכלוסייה בארצות עם תוכניות חברתיות בשלות ולשינויים במבנה משקי הבית..." (Pierson, 2001, p. 83). בדומה לכך מזהה גם אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 2000) שלושה גורמים לקשיים אלה: (1) גלובליזציה כלכלית המביאה לצמצום תוכניות ציבוריות יקרות; (2) הזדקנות האוכלוסייה; (3) גידול במספר המשפחות ה"לא-טיפוסיות". לאחדות מן המגמות האלה יש השפעה ברורה על הביקוש וההיצע של שירותים חברתיים ועל האסטרטגיות שממשלות נוקטות לוויסות הביקוש וההיצע.

ראשית, מדינת רווחה בשלה מתאפיינת בהגדלה ניכרת של ההתחייבות הפיסקלית

להגנה חברתית, בייחוד בתחום הבריאות והפנסיה. אוכלוסייה מזדקנת מחד גיסא ושיעורי ילודה קטנים והולכים מאידך גיסא, מאלצים ממשלות לעמוד בהתחייבויות אלה בדרך של העלאת מסים ויצירת גירעונות תקציביים. במאמץ להפחית עלויות, ממשלות מנסות למצוא הסדרים מוסדיים חדשים, כולל הישענות רבה יותר על המגזר הפרטי.

שנית, שינויים במבנה המשפחה מתבטאים בראש ובראשונה בהגדלת חלקן של נשים בכוח העבודה ושנית בגידול מספר משקי הבית החד-הוריים. שתי המגמות הגדילו מאוד את הביקוש לשירותים חברתיים, בייחוד בתחום הטיפול בילדים, במוגבלים ובקשישים (Pierson, 2001, p. 95). לדברי אספינג-אנדרסן (Esping-Andersen, 1999), בכל מדינות הרווחה שקמו לאחר מלחמת העולם השנייה המדינה מגבילה את מחויבותה להספקת שירותי בריאות ולהבטחת הכנסה בלבד, ורק מדינות בודדות מציעות שירותי טיפול בילדים או שירותים חברתיים אחרים הזוכים למימון ציבורי או לסבסוד. משפחות, הנדרשות למצוא מענה לצורך הגדל והולך בשירותי רווחה, נאלצות לפנות לשוק או למגזר המלכ"רים. אפשרות הפנייה לשוק מותנית בהימצאותם של שירותים "זולים" (מסובסדים בידי הממשלה או המעסיקים) או בהגדלה רבה של הכנסת המשפחה, שתאפשר לשלם עבורם. הישענות על מגזר המלכ"רים תדרוש הרחבה רבה של היקף פעולתו וגם מקורות הכנסה חדשים (כמו ממשלה, דמי חבר ותרומות), שיאפשרו למלא את הביקוש הגדל והולך ולהמשיך לספק שירותים בעלות סבירה.

שלישית, הרחבת השירותים החברתיים המקבלים מימון ציבורי או סובסידיות גורמת להגברת הלחצים הפיסקליים על המדינה. העלויות המאמירות משקפות את ההשפעה השלילית של כלכלת שירותים על יכולתה של מדינת הרווחה לממן את עצמה. כאשר כלכלות עוברות מתעסוקות יצרניות לתעסוקות שירותים, פריון העבודה יורד מאחר שעיסוקים אלה הם עתירי-עבודה (כמו בתחום החינוך או הבריאות). עקב כך הכלכלות לוקות ב"מחלת באומול" (Baumol, 1967). כלומר, עם הזמן הן נעשות יקרות יותר ויותר, מאחר שהפריון נותר קבוע יחסית והוא מפגר אחרי ענפי הייצור, בעוד שהשכר נותר דומה לשכר המשולם בענפים יצרניים יותר. אייברסן וורן (Iversen & Wren, 1998) אומרים, שממשלות ניצבות או בפני "טרילמה", כלומר בעיה בעלת תלת-ראשים. הן אינן מסוגלות להגביל את הוצאות הממשלה על שירותים ובה בעת לקיים רמת תעסוקה גבוהה ושוויון הכנסות. משטרי רווחה התמודדו עם ה"טרילמה" בדרכים שונות. מדינות רווחה סוציאלי-דמוקרטיות הרחיבו במידה רבה את מגזר השירותים הציבוריים, בייחוד במטרה להגדיל את השתתפותן של נשים בכוח העבודה, אבל הדבר נעשה תוך שמירה על שוויון בשכר. עקב כך העלויות התקציביות היו גבוהות. מדינות המקיימות משטר קורפורטיסטי השתדלו

להגביל את הוצאות הממשלה בדרך של הימנעות מהגדלת מספר המועסקים במגזר השירותים הציבוריים, ובה בעת הרחיבו את מידת הישענותן של המשפחות הנזקקות לשירותים על מגזר המלכ"רים. בין השנים 1990 ל-1995 גדל מספר המועסקים במגזר המלכ"רים בצרפת, בייחוד בתחום השירותים החברתיים, ב-20 אחוזים, בעוד שמספר המועסקים הכולל במשק ירד (Salamon et al., 1999). ואכן, עלויות עבודה גבוהות ופיקוח נוקשה על שוק העבודה הגבילו את הגדלת מספר המועסקים במגזר השירותים הפרטי, מה שגרם לשיעור אבטלה גבוה ומתמשך. במדינות המקיימות משטר רווחה ליברלי עודדה הממשלה את השוק לתת מענה לגידול בביקוש. השוק הגיב בהגדלה ניכרת של מספר המועסקים בשכר נמוך במגזר הפרטי, דבר שהביא להגדלת אי-השוויון בהכנסות ולהחמרת העוני.

הסביבה המוסדית המשתנה של שירותים חברתיים

תגובותיהם של משטרי הרווחה על הבעיות שעליהם להתמודד אתן יוצרת סביבות מוסדיות מורכבות, שבהן פועלים ארגונים – למטרות רווח ושלא למטרות רווח – המספקים שירותים חברתיים, וסביבות אלה מאלצות אותם להתאים את עצמם ליחסים המשתנים בין הממשלה, השוק והמשפחות. כאשר ממשלות מנסות להתמודד עם הביקושים הגוברים לשירותים חברתיים תוך-כדי הגבלת עלויות, הן נוקטות מדיניות המשפיעה על מגזרים שונים של שוק השירותים החברתיים באמצעות מתן עדיפויות לצורות ארגוניות אחדות. במקרה של טיפול סיעודי, למשל, מדיניות החזר ההוצאות של הממשלה עשויה לעודד יצירת ארגונים למטרות רווח להספקת השירותים האלה. לעומת זאת, מדיניות הממשלה לגבי העלייה במספר חסרי הבית עשויה לעודד הקמת ארגוני סעד דתיים שיוכלו לענות על צורכיהם.

המשפחות המעוניינות לקבל שירותים חברתיים עשויות להעדיף ספק מסוג אחד על-פני ספק מסוג אחר, בהתאם לתרבותן והמשאבים הכלכליים העומדים לרשותן. כשהברירה בידן, משפחות אלה עשויות לבחור ספקי שירות על סמך המוניטין שלהם, המחיר שלהם, או על סמך שני הדברים גם יחד. יחד עם זאת, אפשר שבחירת הספק תושפע מתמריצים חיוביים או שליליים הכלולים במדיניות הממשלה. כך, למשל, ייתכן שקשישים, הזכאים לשירותי בריאות במסגרת Medicare, יעדיפו לרכוש טיפול רפואי בשוק החופשי אם יהיה באפשרותם לשלם עבור העלויות הנוספות. אולם משפחות מעוטות הכנסה, התלויות בשירותי הבריאות של Medicaid, רשאות לקבל שירותים רק מספקים אחדים שאישרה הממשלה.

שוק השירותים, המגיב על הביקושים לשירותים ועל מדיניות הממשלה, משפיע

גם על תמהיל ספקי השירותים. ספקי שירותים, למטרות רווח ושלא למטרות רווח, מפתחים גומחות שבהן יש להם יתרון תחרותי. כדי להגן על גומחות אלה, ואולי אף להרחיבן, ספקי שירותים מנסים גם להשפיע על מדיניות הממשלה ולהטותה לטובתם. מאחר ששירותים חברתיים הם שירותים עתירי-עבודה, יכולתם לספק שירותים בעלות סבירה מוגבלת עקב הקושי להעלות את הפירון בלי לגרוע מן האיכות. משום כך הם רגישים למבנה השכר בענף ולמדיניות הכלכלית המשפיעה עליהם. כאשר הממשלה מתירה להעסיק עובדים בשכר נמוך, ואף מעודדת זאת (בדרך של עידוד הגירה, למשל), יזמים למטרות רווח עשויים לראות בכך הזדמנויות להיכנס לשוק השירותים האישיים – לתחום הטיפול בילדים, למשל.

במילים אחרות, תהליכים פוליטיים מורכבים, שהממשלה ממלאת בהם תפקיד מרכזי, הם הקובעים את מבנה שוק השירותים החברתיים, כולל הארגונים הפועלים בו. הממשל הוא המגדיר את חוקי הרווחה ואת דפוסי ייצור הרווחה. הוא מגדיר את זכויותיהם של משפחות ויחידים לשירותים חברתיים ואת הגישה אליהם. התקנות והחוקים של הממשלה, כולל מדיניות המיסוי, הם הקובעים את מעמדם החוקי של ספקי שירותים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח, ואת התפקידים שהם רשאים לקבל עליהם. מדיניות הממשלה היא המגדירה את הכללים לייצור, לחלוקה ולצריכה של השירותים. מובן שהצרכנים – באמצעות פוליטיקה של בחירות, וספקי השירותים – באמצעות קבוצות ענפיות ומקצועיות, משתתפים בתהליכים הפוליטיים ובמשאשאים ומתנים המעצבים את דמותו של שוק השירותים החברתיים (על הדיון הכללי בשאלת שווקים כפוליטיקה, ראו Fligstein, 1996).

הפרטת שירותים חברתיים: גישות מונעות-היצע ומונעות-ביקוש

הכוחות המעצבים את שוק השירותים החברתיים בולטים במיוחד בפעולות שעושות לאחרונה מדינות רווחה שונות לקידום הפרטת השירותים החברתיים כאסטרטגיה של הפחתת עלויות. כאשר אנו אומרים הפרטה, הכוונה היא בראש ובראשונה להעברת האחריות להספקת שירותי אנוש מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי בדרך של רכישת השירותים מקבלני-משנה. אמנם הממשלה אינה מגבילה את אחריותה כנאמנה למימון השירותים שהיא מחויבת לספק, אבל היא מתקשרת לארגונים פרטיים – למטרות רווח ושלא למטרות רווח – כדי שהם יספקו את השירותים בעצמם. מטרתה של הפרטה מונעת-היצע כזאת היא לשנות את ההסדרים המוסדיים להספקת השירותים, באמצעות העברת ההיצע מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי. הממשלה עושה זאת פעמים רבות באמצעות תמריצי מס למגזר הפרטי ופנייה לארגונים למטרות רווח ושלא למטרות

רווח בבקשה להגיש הצעות מחיר למכרזים. במילים אחרות, הממשלה עושה שימוש מכוון במדיניותה ובתקנות שהיא קובעת, כדי ליצור בשוק הזדמנויות חדשות להספקת שירותים שהיא מחויבת לספק לציבור.

יש גם הפרטה מונעת-ביקוש (Ascoli & Ranci, 2002; Handler, 1996). זהו תהליך של העברת הביקוש לשירותים מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי בדרך של מתן תמריצים לצרכנים – באמצעות תמריצי מס ושוברים לקבלת שירותים שהם זכאים להם המעודדים חיפוש אחר שירותים אלה במגזר הפרטי. יתרה מזאת, הממשלה עשויה גם להגביל במתכוון את הגישה לשירותים ציבוריים באמצעות החמרת דרישות הזכאות, העלאת עלויות הגישה או הקטנת ההשקעות בשירותים ציבוריים במטרה להעביר את הביקוש למגזר הפרטי ולהפוך את השירותים של המגזר הפרטי לאטרקטיביים יותר. כפי שמציינים אסכולי ורנצי (Ascoli & Ranci, 2002, p. 9), המודל מונע-הביקוש אמור להפיק את המירב מן הערכים של שוק חופשי, פלורליזם וצרכנות. המודל מונע-ההיצע אמור להגדיל את התחרות בין ספקי השירותים החברתיים תוך שמירה על האחריות הציבורית למימון שירותים כאלה.

בשני המודלים הכוונה היא לעודד תחרות בהספקת שירותים. הרעיון הוא להפעיל בשוק כוחות שישלכו אי-יעילות באמצעות בחירת ארגונים המסוגלים לספק שירותים איכותיים בעלות נמוכה יותר. הפרטה, לדברי המצדדים בה (לדוגמה Savas, 1982), נותנת בידי הממשלה והאזרחים אפשרות לבחור בספק הטוב ביותר. היא אמורה להעצים את הצרכנים משום שהאחריות לקבלת ההחלטות מופקדת בידיהם – הם מחליטים היכן, ממי וכיצד יקבלו את השירותים שהם זקוקים להם. תועלת נוספת האמורה לצמוח מן ההפרטה היא הקטנת המגזר הציבורי, צמצום תחומי פעולתו והיקפם.

הטווח של הפרטת שירותי הרווחה

להסתמכות הממשלה על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח לצורך הספקת שירותי אנוש שהיא מחויבת לספק יש כמובן היסטוריה ארוכה. כך, למשל, חוק העניים משנת 1723 התיר לקהילות מקומיות להתקשר עם ספקים פרטיים לשם מתן סיוע לעניים. כפי שמציין ברונדייג': "ספקים יכלו להגיש הצעה על הזכות לספק סיוע מקיף (בתוך מבנים ומחוצה להם), לטפל בחוסים העובדים בבית המחסה של הקהילה או לביצוע שירות ספציפי, כמו טיפול באביונים משוגעים או בילדים... נראה, ששלטונות הקהילה היו מרוצים מן השיטה בכללה, מאחר שהיא אפשרה להם לחסוך כסף והקלה את הנטל המינהלי." (Brundage, 2002, p. 13). הֶסְדֵר דומה

שימש למתן טיפול רפואי לחולים העניים בקהילה. בארצות-הברית של המאה ה-18 העבירו השלטונות המקומיים, בעזרת חוזים, את הטיפול בעניים לאנשים פרטיים. התבססות הטיפול במוסדות באוכלוסיות חריגות, כמו חולי נפש ועבריינים צעירים, או אנשים בעלי מוגבלויות שהתרחשה במאה ה-19, החלה במקרים רבים מהתארגנויות פילנתרופיות, שקיבלו סובסידיות מן הממשלה המקומית (Katz, 1986).

למרות זאת, אנו מקשרים את המגמה הרווחת של רכישת שירותי אנוש אשר הממשלה מחויבת לספק מקבלני-משנה לתמורות שהתחוללו בשנים האחרונות במדינת הרווחה, בייחוד מאז שנות ה-80. כפי שמציין גילברט (Gilbert, 2002), אף-על-פי שארצות-הברית מובילה בתחום של רכישת שירותים חברתיים מקבלני-משנה – הן ללא מטרות רווח והן למטרות רווח – המגמה ניכרת בהחלט גם באירופה. מספר ההסדרים לרכישת שירותים מספקי שירותי אנוש – שלא למטרות רווח ולמטרות רווח – בארצות-הברית, גדל במהירות מאמצע שנות ה-70 – התקופה שבה התקבלו תיקוני Title XX של חוק הביטוח הסוציאלי (Gilbert, 1983). המגמה הוצצה במידה רבה בתקופת ממשלו של הנשיא רייגן, ששם דגש על הפרטה ועל העברת סמכויות (devolution), ולאחר מכן בעקבות אישור הרפורמה בשירותי הסעד ב-1996.

מעריכים שיותר ממחצית המלכ"רים המספקים שירותי אנוש תלויים במימון ממשלתי (Smith & Lipsky, 1993).¹ כמו-כן הסתמן גידול ניכר במספר החוזים עם חברות למטרות רווח. גילברט אומר, שספקים פרטיים תופסים היום מקום בולט בתחומים כמו טיפול במוסדות סיעודיים, עזרה בבית, מעונות יום, רווחת ילדים, שירותי בריאות ודיוור (Gilbert, 2002, p. 110). שינוי התקנות הממשלתיות וביקוש גובר לשירותים יצרו הזדמנויות נוספות ליוזמים עסקיים. פרומקין (Frumkin, 2002) בדק את נתוני מפקד האוכלוסין לגבי ענפי השירות ומצא, שבין השנים 1977 ל-1997 גדל מספר ספקי השירותים החברתיים² הפועלים שלא למטרות רווח ב-125 אחוזים, בעוד שמספר הספקים למטרות רווח גדל ב-202 אחוזים. הגידול בהכנסות היה, בהתאמה, 704 אחוזים אצל ספקים שלא למטרות רווח ו-827 אחוזים אצל ספקים למטרות רווח. יתרה מזאת, באותה תקופה נרשם גידול של 202 אחוזים במספר הספקים למטרות רווח בתחום השירותים לפרט ולמשפחה, הכשרה לעבודה ושיקום תעסוקתי, מעונות יום לילדים ומוסדות לטיפול בקשישים (Frumkin, 2002, p. 68). אם משתמשים בהכנסות כמדד לניתוח השוק, נראה שחלקם של הארגונים למטרות רווח משתנה ממגזר שירותים אחד למשנהו. ב-1997 היה חלקן של חברות למטרות רווח בהכנסות 60 אחוזים בתחום הסיעוד והמוסדות לקשישים, 48 אחוזים (מפתיעים)

1. בסקר שערך המחבר לאחרונה על שירותי אנוש שלא למטרות רווח במחוז לוס אנג'לס נמצא, שבערך 50 אחוזים מן הארגונים תלויים בחוזים ובמענקים ממשלתיים.

2. שירותים חברתיים כוללים שירותים לפרט ולמשפחה, הכשרה לעבודה ושיקום תעסוקתי, מעונות לילדים וטיפול במוסדות לקשישים (Frumkin, 2002, p. 69).

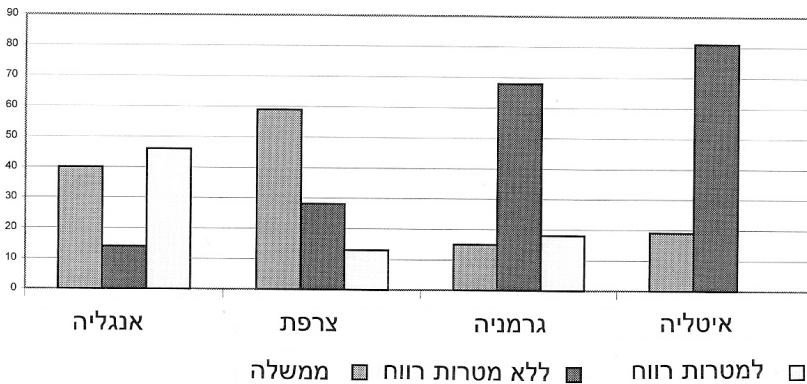
בתחום שירותי החירום ושירותי הסיוע אחרים,³ 40 אחוזים בתחום הטיפול בילדים, 18 אחוזים בתחום השיקום המקצועי ו-2 אחוזים בלבד בתחום השירותים לפרט ולמשפחה (U.S. Census Bureau, 1997). בין הדוגמאות הבולטות היו חברות כמו Kinder-Care, המפעילה יותר מ-1,250 מרכזי למידה המשרתים יותר מ-120,000 ילדים בני 6 שבועות עד 12 שנים. חברה זו רשמה בשנת 2002 הכנסות של יותר מ-250 מיליון דולר. גם בתחום הענישה קיימת פעילות עסקית פרטית נרחבת – יש בתי-סוהר בבעלות פרטית או כאלה המנוהלים בידי חברות פרטיות. חברת Correction Corporation of America אחראית ל-54,000 אסירים ב-60 מתקנים (37 מהם בבעלות החברה) ב-21 ממדינות ארצות-הברית, והכנסותיה בשנת 2002 הסתכמו ב-700 מיליון דולר (Karger & Stoesz, 2002).

מגמות דומות מסתמנות באירופה, שם החל המעבר להפרטה כמדיניות ציבורית מפורשת בשנות ה-80. אסכולי ורנצי (Ascoli & Ranci, 2002) מציינים ארבע מגמות במדינות מערב אירופה: (א) העברת האחריות מן הממשלה לרשויות מקומיות; (ב) הנהגת שימוש בכלי ניהול המקובלים במגזר הפרטי בשירותים החברתיים (הניהול הציבורי החדש); (ג) הרחבת השימוש במגזר הפרטי (ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח) להספקת שירותים שהממשלה מחויבת לספקם; (ד) הפרדה בין המימון שהממשלה מספקת ובין הספקת השירותים שעברה למגזר הפרטי. כפי שצוין לעיל, משטרי רווחה שונים יוצרים תמהילים שונים של הספקת שירותים חברתיים בידי גופים ציבוריים, ארגונים שלא למטרות רווח וארגונים למטרות רווח. רנצי (Ranci, 2002), שהשתמש במקורות מידע שונים, מראה שבתחום הטיפול במוסדות לקשישים באיטליה – שהיא מדינה עם משטר קורפורטיסטי – המגזר הציבורי מחזיק בנתח שוק קטן יחסית – 19 אחוזים בלבד, לעומת מגזר המלכ"רים, המחזיק ב-81 אחוזים מנתח השוק. בממלכה המאוחדת – שבה נהוג משטר רווחה ליברלי – המצב שונה: המדינה מחזיקה ב-41 אחוזים מנתח השוק ומגזר המלכ"רים ב-46 אחוזים (ראו תרשים מס' 1).

הממלכה המאוחדת מייצגת – בדומה לארצות-הברית, אך באופן יותר דרמטי – מעבר מעניין מן הממשלה לשוק, שאותו מחקים גם במדינות אירופיות אחרות. החל בשנת 1979, עם עלייתה של ממשלת תאצ'ר לשלטון, נעשה מאמץ שיטתי להפריט שירותים ציבוריים וליצור תרבות של חוזים עם קבלני-משנה. טיילור אומר: "השפה של מרכזי עלות, מטרות ביצועים, חוזים עם קבלני-משנה ושיווק השתלטה על הרשויות הציבוריות במהירות רבה." (Taylor, 2002, p. 81). הממשלה המרכזית העבירה את האחריות לטיפול במוסדות לקשישים לשלטון המקומי, אבל דרשה שרוב הכספים המיועדים לטיפול בהם יוצאו במגזר הפרטי, בעיקר למימון ספקים למטרות

3. ענף זה כולל מוסדות העוסקים בעיקר בהספקת מזון, מחסה, ביגוד, סיוע רפואי, יישוב מחדש וייעוץ לקרבנות אסונות טבע או סכסוכים מקומיים ובינלאומיים (כגון מלחמות).

תרשים מס' 1. מתן טיפול מוסדי בארבע מדינות



המקור: Ranci, 2002.

רווח (Taylor, 2002, p. 90). אולם, הסביבה החדשה של העסקת קבלני-משנה הגדילה גם את אי-הוודאות הכספית של המגזר הפרטי. עם בחירתה של ממשלת "הלייבור החדש" ב-1997 הוחלפה שפת השלטון הקודם בדיבורים על "תרבות של שותפות", שבה נדרש השלטון המקומי להראות שהוא מסוגל להשיג את "הערך הטוב ביותר". הגישה המסורתית שרווחה בגרמניה, גישה של הישענות על מגזר המלכ"רים (שרובו מבוסס-כנסיות) בתור ספק של שירותי טיפול, עברה תמורות מהותיות בשנות ה-90, כאשר הנהיגה הממשלה המרכזית תרבות חוזים חדשה, שכללה עקרונות דומים לעקרונות השוק (Evers & Strunck, 2002). הממשלה ביטלה את המעמד המועדף של הספקים שלא למטרות רווח, והנהיגה שיטה של הגשה תחרותית של הצעות מחיר. כל ספק, למטרות רווח או שלא למטרות רווח, המורשה לקבל החזר דמי ביטוח, יכול להציע טיפול במוסד או בבית. שיעורי החזר ההוצאות נקבעים במשא-ומתן ברמה הפדרלית בין הממשלה ובין נציגי התאגדות חברות הביטוח, הספקים העסקיים והמלכ"רים המספקים שירותים.

ואחרון אחרון, בצרפת, שבה שולט מגזר המלכ"רים בהספקת השירותים החברתיים הממומנים כמעט במלואם בידי הממשלה, הורגש לחץ לאמץ "ניהוליות (managerialism) חדשה", או "מודל של יזמות" השם דגש על יעילות (Archambault & Boumendil, 2002). בנוסף לכך, באמצע שנות ה-90 עודדה הממשלה, באמצעות תמריצי מס, חברות פרטיות להיכנס לתחום טיפולי הבית, והנהיגה שימוש בשוברי שירות לקשישים הזקוקים לשירותי טיפול בית, כדי שיוכלו לקבלם ישירות בשוק החופשי.

ההיגיון שבהפרטה: מיתוס ומציאות

ההצדקה העיקרית לרכישת שירותים מקבלני־משנה או להפרטה היא יעילות. מטרה הקשורה אליה היא קידום חדשנות לשם הקטנת עלויות תוך שמירת האיכות הקיימת או השגת איכות גבוהה יותר. כלכלנים מניחים, שצורות הבעלות השונות – ציבורית, לא למטרות רווח ולמטרות רווח – קובעות רמות ביצוע שונות בתנאים של אי־שלמות חוזית (contractual incompleteness) (Eggleston & Zeckhauser, 2002). ואכן, הביקוש לשירותי אנוש רבים והספקתם מאופיינים באי־שלמות חוזית. פירוש הדבר, שצרכנים נקלעים למצבי אי־ודאות לגבי סוג השירות הדרוש להם, ונתקלים באסימטריה במידע מאחר שאין ביכולתם להעריך את איכות השירות. בה בעת, לספקי השירותים יש פעמים רבות מונופול על הידע והמומחיות והם עלולים לנצל לרעה את צרכניהם (Hansmann, 1987). בתנאים של אי־שלמות חוזית, כאשר גוף ממשלתי מספק את השירות, אין לו תמריץ חזק להפחית עלויות, אבל יחד עם זאת הוא מבטיח, שההטבות לצרכנים לא ייפגעו. לעומת זאת, לחברה למטרות רווח יש תמריץ חזק להפחית עלויות, דבר העלול להשפיע לרעה על ההטבות לצרכנים. לפיכך, רק כאשר הממשלה יכולה להבטיח שהפחתת עלויות לא תגרע מאיכות השירות, יש יתרון לרכישת שירותים מחברה למטרות רווח (Eggleston & Zeckhauser, 2002). בה בעת, בעוד שלספק הציבורי אין תמריץ מיוחד להשקיע בחדשנות לצורך העלאת האיכות, חברה למטרות רווח תעשה כן רק אם ההשקעה בשיפור האיכות תגדיל את הכנסותיה (למשל, במקרה שהממשלה מציעה תשלומים גבוהים יותר). לעומת זאת, כאשר מדובר בחוזה עם ספק שלא למטרות רווח, ההנחה היא, שהארגון מעצם טיבו, דואג יותר לצרכניו ולאיכות השירותים שהוא מספק. לפיכך הוא לא יפגע באיכות השירות לשם השגת חיסכון גדול יותר בעלויות. בה בעת, לארגון ללא כוונת רווח יש תמריץ חזק יותר להשקיע בחידושים משפרי איכות מאחר שממילא הוא אינו מחלק רווחים (Hansmann, 1987). סביר להניח אפוא, שעלויותיו של ספק הפועל שלא למטרות רווח יהיו גבוהות יותר. אולם, כאשר ספקים שלא למטרות רווח מוצאים את עצמם בתחרות מוגברת עם הספקים למטרות רווח, הם עשויים להתחיל לפעול בדרכים דומות, ולפגוע ביעודם הברור למען הצרכן כדי להישאר תחרותיים.

הרציונל להפרטה אינו מוגבל לשיקולי היעילות, העשויים להיות משניים לכוחות פוליטיים ואידיאולוגיים (Feigenbaum, Henig & Hammett, 1999). מבחינה פוליטית, הפרטה מסמלת את השאיפה לצמצם את תפקיד הממשלה בהגנה על רווחת הפרט, בראש ובראשונה כדי לרסן את ההוצאה הציבורית המאמירה על הגנה חברתית, שהפכה להיות נטל כבד על כלכלת המדינה. הממשלה עושה זאת באמצעות העברת האחריות לטיפול מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי, ובכך היא מגדילה את הנתח הפרטי בעלויות

הטיפול. השימוש בארגונים מן המגזר הפרטי – שלא למטרות רווח ולמטרות רווח – כמתווכים בין הממשלה לאזרחים, היא אסטרטגיה המיועדת לעצור את הגדלת ממדי הביורוקרטיה הציבורית, או אפילו להקטין אותה. אסטרטגיה זו מאפשרת לממשלה להגביל, למשל, את כוחם של האיגודים המקצועיים במגזר הציבורי (Hanlon, 1999). במסווה של ניהול ציבורי "חדש", נעשה שימוש בעקרון ה־subsidiary לשם העברת אחריות לקהילה המקומית (לדוגמה, החלפת תוכניות זכאות במענקים לשירותים קהילתיים – block grants). העברת הסמכויות מצטרפת לעיקרון של החלת תחרות וגורמי שוק (marketization) על תחום השירותים ציבוריים, שעל-פיו אפשר להשתמש במגזר הפרטי כדי לייצר ולחלק את השירותים (Cohn, 1997). מבקרי הניהול הציבורי החדש טוענים, שהעברת הנטל אל הקהילה המקומית והגדלת ההישענות על המגזר הפרטי, מאפשרת לממשלה להצדיק הפחתת מסים. בה בעת, הממשלה יכולה למנוע טענות על תוצאות שליליות של המדיניות החברתית שלה, מאחר שהאחריות מועברת למעצבי המדיניות ברמה המקומית ולספקים במגזר הפרטי (Pierson, 1994). את ההפרטה מניעה גם אידיאולוגיה פוליטית המתנגדת לשליטת הממשלה המרכזית בכלכלה (anti-statist) והרואה את הביורוקרטיה הציבורית כפולשנית, לא אפקטיבית ובסופו של דבר, כאיום על חירויות הפרט. היא מתמצה בהערתו המצוטטת תכופות של הנשיא רייגן: "ממשלה אינה פותרת בעיות, היא הבעיה". גם מרגרט תאצ'ר תלתה את האשמה לשקיעתה של בריטניה לאחר מלחמת העולם השנייה בביורוקרטיה של המדינה וראתה בה איום על חירות הפרט (Cohn, 1997). מדינת הרווחה עצמה נראית כביורוקרטיה נרחבת המטפחת תלות, המחלישה את האזרחים ומכרסמת בחיוביות של הקהילה ושל ההתארגנויות לעזרה הדדית (Berger, Neuhaus & Novak, 1996).

תפקידה המכריע של הממשלה: בחירת מדיניות והשלכותיה

יהיו ההצדקות להפרטה אשר יהיו, ברור שלממשלה יש השפעה רבה על עיצוב שוק השירותים החברתיים. להחלטות שהממשלה מקבלת "יש תוצאות מבחינת אופן השימוש במשאבים המופנים לטיפול חברתי, מבחינת התנהגות הספקים ובסופו של דבר מבחינת העלויות של שירות מסוים. הדברים מכוונים בייחוד לכך, שהממשלה עשויה להשתמש בהסדרים מבניים שונים ובתוכניות רכישה שונות כדי להשפיע על מבנה שוק השירותים החברתיים." (Knapp, Hardy & Forder, 2001, p. 294). ממשלה עשויה לבחור בחוזים מסוג "צד הספק" כמו במקרה של מענקים לשירותים קהילתיים, שבאמצעותם היא רוכשת מספר מוגדר של יחידות שירות (לדוגמה: מיטות במוסד סיעודי, מקומות במעון יום) בסכום קבוע, שאינו תלוי במספר היחידות הנמצאות

בשימוש בפועל. הממשלה עשויה להתיר גם לספקים שלא למטרות רווח וגם לספקים למטרות רווח להיכנס להסכמי רכישה כאלה. מענק לשירותים קהילתיים מקטין את הסיכון של הספקים מאחר שהוא מבטיח שיקבלו את התשלום המגיע להם, ומשום כך הוא עשוי למשוך ספקים למטרות רווח העשויים לראות בכך הזדמנות לשולי רווח מובטחים. אולם, מענקים כאלה גם מחלישים את התמריצים להספקת שירותים יעילה (Schlesinger, Dorwart & Pulice, 1986). על הממשלה מוטלת האחריות לעקוב אחר הספקים ולחייבם לתת דין-וחשבון על פעולותיהם. אולם, כאשר מדובר בצרכנים, המענקים האלה גורעים מיכולתם לבחור בין ספקים, ומגדילים את הסיכון שהשירותים הדרושים להם יישללו מהם לאחר שכספי המענק ינוצלו במלואם.

לחלופין, הממשלה יכולה לבחור בחוזים מסוג "צד הביקוש" בצורת שוברים או סובסידיות ישירות לצרכנים. השימוש בסובסידיות "צד הצרכן" מקובל למדיי היום בארצות-הברית במימון שירותים חברתיים (Gronbjerg & Salamon, 2002). שוברים וסובסידיות אחרות הניתנות ישירות לצרכנים (כגון, זיכוי לטיפול בילדים) מעבירים את האחריות לקבלת השירותים אל הצרכנים עצמם. ההצדקה לשימוש בשיטה זו היא העצמת הצרכנים בכך שנותנים בידיהם את האפשרות לבחור, ומטילים עליהם את האחריות להשגת השירות הטוב ביותר למילוי צורכיהם. שוברים וסובסידיות יוצרים שוק צרכנים ולפיכך הם אמורים לעודד תחרות ויעילות בקרב ספקי השירותים. למעשה הם משנים את האקולוגיה המוסדית של שוק השירותים החברתיים בכך שהם פותחים בפני מתחרים למטרות רווח הזדמנויות כניסה לתחום. כשאלה מצטרפים למשחק, הם מאלצים את הספקים שלא למטרות רווח לחקות את נוהגי הפעולה הארגוניים המצליחים שלהם. וכך תיאר זאת גרונב'ירג וסל'מון: "שינוי זה הכניס הרבה יותר אי-ודאות לפעולות המלכ"רים, הגביר את הלחץ על מלכ"רים לשווק את שירותיהם, הביא להצטרפות מתחרים חדשים למטרות רווח לתחום והפחית, באופן כללי, את מספר אמות המידה שעל־פיהן מתנהלת התחרות." (Gronbjerg & Salamon, 2002, p. 457).

בשוק של שירותים חברתיים מונע־צרכנים ההנחה היא, שלצרכנים יש גישה לכל המידע הדרוש להם כדי לקבל החלטות מושכלות ולהעריך את איכות השירות שהם מקבלים. שתי ההנחות מוטלות כמובן בספק, מאחר שעצם טבעם של השירותים יוצר אסימטריה במידע. במילים אחרות, חווי צד-הצרכן הם כר פורה לניצול לרעה של צרכנים שאין בידם כל המידע הדרוש.

אמנם לממשלה יש השפעה רבה על עיצוב דמותו של שוק הספקים, אבל השוק מעמיד אותה בפני אילוצים. ראשית, רכישת שירותים מקבלני־משנה עלולה לדחוק החוצה ספקים קטנים שאינם מסוגלים להתמודד באופן אפקטיבי. עם הזמן השליטה בשוק מתרכזת בידיהם של מספר ספקים חזקים היכולים להפעיל השפעה רבה על

הממשלה במשא"ומתן על חוזים המקנים להם יתרון. שנית, ספקים שיש להם גישה לכוח פוליטי יכולים לחבור לקבוצה חזקה של בעלי עניין ולהביא לכך, שקובעי המדיניות יעניקו להם תנאים מועדפים. ואחרון אחרון, ייתכן שהממשלה תגלה, שהעלויות הכרוכות בהפסקת חוזים קיימים ובחיפוש אחר ספקים חדשים גבוהות מדי גם כשתנאי החוזים הקיימים אינם טובים במיוחד. במילים אחרות, עם הזמן הממשלה עשויה לגלות, שהתועלת של שוק ספקים תחרותי קטנה בהרבה מן הצפוי, מאחר שרמת התחרות הצפויה אינה מתקיימת (Donahue, 1989).

רכישת שירותים מקבלני־משנה גם מחייבת את הממשלה להנהיג מערכת מורכבת של דיווחיות (accountability). הצלחת ההתקשרויות עם קבלני־משנה תלויה ביכולתם של סוכני הממשלה למדוד בקלות את איכות השירותים הניתנים ואת עלותם. אולם, קביעת מדדי אחריות לשירותי אנוש היא משימה קשה ביותר. במקרים רבים המוצרים הם לא־מוחשיים ולא־נראים; הם משתנים לפי צורכיהם של מקבליהם, והטכנולוגיות הדרושות לייצורם אינן מוגדרות. קשה לקבוע להם מחיר יחידה ולפיכך קשה למדוד את יעילות העלויות. יתרה מזאת, מאחר שהספקת השירותים מתבצעת בעסקאות בין הספקים ללקוחותיהם, קשה לעקוב אחריה. ומאחר שבמקרים רבים הלקוחות תלויים ופגיעים (כגון קשישים תשושים, ילדים עזובים, חולי נפש) קשה במיוחד להעריך את איכות השירותים.

משום כך מובן, שסוכנויות ממשלתיות בוחרות בקריטריונים מדידים המתמקדים בנהלים, בתקנות ובתוצאות נראות לעין. אולם, ייתכן שקריטריונים אלה קשורים רק במידה מעטה לאיכות ולאפקטיביות. כך, למשל, איכות טיפול בית לקשישים נמדד בעקיפין על־פי קריטריונים כמו הסמכתם של המטפלים, מספר שעות הטיפול, מספר התלונות הרשמיות ומעקב מזדמן אחר המטפלים עצמם. ואכן, ככל שמדדי התוצאה פחות ברורים, דרישות האחריות נעשות כבדות יותר. בסופו של דבר דרישות אלה גוזלות חלק גדול ממרצם וממשאביהם של ספקי השירות. יש סכנה שמדדי האחריות ידחקו הצדה ערכים אחרים כמו איכות היחסים בין העובדים ובין מקבלי השירות. כפי שמציין פרומקין (Frumkin, 2002), הממשלה מתמקדת בעלות, ולא באיכות, מאחר שקל יותר למדוד עלות. בדומה לכך הדגש על קריטריונים מדידים עלול גם להפריע לחדשנות (Schlesinger, Dorwart & Pulice, 1986). באופן פרדוקסלי, דווקא רכישת שירותים מקבלני־משנה עשויה להגביר את מידת התערבותה של הממשלה בעסקי המגזר הפרטי.

ובאופן כללי יותר, קריטריוני האחריות מיושמים בסביבה הכוללת ארגונים ציבוריים, ארגונים פרטיים שלא למטרות רווח וארגונים פרטיים למטרות רווח. זוהי סביבה הכוללת בתוכה, מעצם טיבה, ערכים סותרים רבים (Minow, 2002). לכל ארגון הפועל בשטח יש ערכים משלו, שהוא חותר לכלול ולבטא במערכת האחריות.

הממשלה עשויה לשים דגש על גישה הוגנת בעלות נמוכה. הספקים שלא למטרות רווח רוצים לקיים את הערכים החברתיים או הדתיים המקנים לגיטימציה למעמדם המיוחד, בעוד שספקים למטרות רווח אחראים בפני המשקיעים.

באופן כללי, המעבר אל ממשל מוכוון-שוק הביא למה שסקוט ועמיתיו (Scott et al., 2000) מכנים בשם "שינוי בצורת הלוגיקה המוסדית". הם מצביעים, למשל, על הדרך שבה הביאה החקיקה הפדרלית של שנות ה-80 להנהגת גישה מונעת-שוק בתחום שירותי הבריאות, בייחוד באמצעות הלוגיקה של הסמכות הניהולית והשליטה של התאגיד (Scott et al., 2000, p. 219). חוזים ממשלתיים דורשים הגשת הצעות תחרותיות, התמחות בשירותים אחדים ומדדי ביצועים. ההיגיון הניהולי החדש דורש אפוא מארגונים המספקים שירותי אנוש, בייחוד ממלכ"רים, לאמץ עקרונות ניהול חדשים, כמו איתור מרכזי עלות והכנסות, שינוי מערך השירותים שלהם, תכנון אסטרטגי ונקיטת אסטרטגיות שוק וחיפוש אחר יוזמות המניבות הכנסות.

הפרטה מביאה שחקנים חדשים לשדה הארגוני, ולהצטרפותם של ארגונים למטרות רווח יש השפעה מרחיקת לכת על מלכ"רים המספקים שירותי אנוש, מאחר שהיא משנה לחלוטין את האקולוגיה הארגונית. פרומקין טוען, שכאשר ספקי שירותים שלא למטרות רווח נדרשים להתחרות בחברות הפועלות למטרות רווח, הם נמצאים בעמדת נחיתות מכמה בחינות (Frumkin, 2002, pp. 69-75). ראשית, אין להם יכולת לקבל על עצמם תוכניות רחבות-היקף ומורכבות כמו שיש לחברות למטרות רווח. שנית, בניגוד לחברות למטרות רווח, אין להם בדרך-כלל גישה להון באמצעות כלים כמו הון סיכון, אגרות חוב ומניות. שלישית, הם מוגבלים מבחינת הגישה לכוח פוליטי. רביעית, ייתכן שהם מוגבלים עקב אילוצים נורמטיביים הנובעים מייעודם החברתי והקהילתי. האקולוגיה הארגונית החדשה יוצרת כוחות העלולים לטשטש את התכונות הארגוניות הייחודיות של ספקי השירותים שלא למטרות רווח (Clarke & Estes, 1992). קשה להתגונן מפני הלחצים האקולוגיים לעבר אחדות-צורה מבנית (איזומורפיות), והדבר יתאפשר רק אם הממשלה תתערב כדי להגן על הנישה הייחודית של המלכ"רים. שאם לא כן, ייתכן שתהליך רכישת השירותים מקבלני-משנה יביא בסופו של דבר לדחיקתם של המלכ"רים אל מחוץ לשוק, בדומה למגמה המסתמנת בתחום של בתי אבות וזה של מעונות-יום לילדים.

לסיכום, לצורך הפרטת שירותי האנוש על הממשלה לנקוט שורה של פעולות מורכבות להעברת הספקת השירותים למגזר הפרטי. להפרטה יש טווח אפשרויות רחב: החל ביחסים חוזיים בין הממשלה לספקי שירות פרטיים (למטרות רווח ושלא למטרות רווח) עד העברת תחומי אחריות ציבורית רבים למגזר הפרטי. הצורה שבה הפרטה מתרחשת תקבע את המבנה המוסדי של מגזר שירותי האנוש ואת התפקידים אשר ספקי שירותים – למטרות רווח ושלא למטרות רווח – ממלאים בו. הפרטה

משחררת אפוא כוחות כלכליים ופוליטיים המבטאים שינויים יסודיים באופן הספקתם של שירותי אנוש, בצורות הארגוניות הנוצרות כדי לספקם, וביחסים בין הממשלה, ספקי השירותים והצרכנים.

ביבליוגרפיה

- Anheier, H.K. (2003). Dimensions of the nonprofit sector. In Anheier, H.K. & Ben-Ner, A. (Eds.). *The study of nonprofit enterprise: Theories and approaches* (pp. 247-276). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Archambault, E. & Boumendil, J. (2002). Dilemmas of public/private partnership in France. In Ascoli, U. & Ranci, C. (Eds.). *Dilemmas of the welfare mix* (pp. 109-134). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Ascoli, U. & Ranci, C. (Eds.) (2002). *Dilemmas of the welfare mix*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Baumol, W.J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crises. *American Economic Review*, 57, 415-426.
- Berger, P.L., Neuhaus, R.J. & Novak, M. (1996). *To empower people : From state to civil society*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Brundage, A. (2002). *The English poor laws, 1700-1930*. New York: Pulgrave.
- Clarke, L. & Estes, C.E. (1992). Sociological and economic theories of markets and nonprofits: Evidence from home health organizations. *American Journal of Sociology*, 97, 945-969.
- Cohn, D. (1997). Creating crises and avoiding blame: The politics of public service reform and the new public management in Great Britain and the United States. *Administration and Society*, 29, 1-19.
- Donahue, D.J. (1989). *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Eggleston, K. & Zeckhauser, R. (2002). Government contracting for health care. In Donahue, J. & Nye, J. Jr. (Eds.). *Market-based governance* (pp. 29-65). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000). The sustainability of welfare states into the twenty-first century. *International Journal of Health Services*, 30, 1-12.
- Evers, A. & Strunck, C. (2002). Answers without questions? The changing contract culture in Germany and the future of a mixed welfare system. In Ascoli, U. & Ranci, C. (Eds.). *Dilemmas of the welfare mix* (pp. 165-195). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Feigenbaum, B.H., Henig, J.R. & Hamnett, C. (1999). *Shrinking the state: The*

- political underpinnings of privatization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fligstein, N. (1996). Markets as politics: A political-cultural approach of market institutions. *American Sociological Review*, 61, 656-673.
- Frumkin, P. (2002). Service contracting with nonprofit and for-profit providers. In Donahue, J.D. & Nye, J. Jr. (Eds.). *Market-based governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gilbert, N. (1983). *Capitalism and the welfare state: Dilemmas of social benevolence*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Gronbjerg, K.A. & Salamon, L.M. (2002). Devolution, marketization, and the changing shape of government-nonprofit relations. In Salamon, L.M. (Ed.). *The state of nonprofit in America* (pp. 447-470). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hall, P.D. (1992). *Inventing the nonprofit sector and other essays on philanthropy, voluntarism, and nonprofit organizations*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Handler, J.F. (1996). *Down from bureaucracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hanlon, M.D. (1999). Running on two tracks: The public and private provision of human services. *New Labor Forum*, 4, 100-109.
- Hansmann, H. (1987). Economic theories of nonprofit organizations. In Powell, W.W. (Ed.). *The nonprofit sector: A research handbook* (pp. 27-42). New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, Employment and budgetary restraint: The trilemma of the service economy. *World Politics*, 50, 507-546.
- Karger, H. & Stoesz, D. (2002). *American social welfare policy*. Boston, Mass.: Allyn and Bacon.
- Katz, M.B. (1986). *In the shadow of the poor house: A social history of welfare in America*. New York: Basic Books.
- Knapp, M., Hardy, B. & Forder, J. (2001). Commissioning for quality: Ten years of social care markets in England. *Journal of Social Policy*, 30, 283-306.
- Minow, M. (2002). *Partners, not rivals: Privatization and the public good*. Boston, Mass.: Beacon Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001). Post-industrial pressures on the mature welfare states. In Pierson, P. (Ed.). *The new politics of the welfare state* (pp. 80-104). New York: Oxford University Press.
- Ranci, C. (2002). The mixed economy of social care. In Ascoli, U. & Ranci, C. (2002). *Dilemmas of the welfare mix* (pp. 25-45). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

- Salamon, L.M. & Anheier, H.K. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas*, 9, 213-248.
- Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S. & Sokolowski, S.W. & Associates (1999). *Global civil society*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Savas, E.S. (1982). *Privatizing the public sector*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Schlesinger, M., Dorwart, R.A. & Pulice, R.T. (1986). Competitive bidding and states' purchase of services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5, 245-263.
- Scott, W., Martin, R., Ruef, P., Mendel, J. & Caronna, C.A. (2000). *Institutional change and healthcare organizations*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Smith, S.R. & Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for hire: The welfare state in the Age of contracting*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Taylor, M. (2002). Government, the third Sector and the contract culture: The UK experience so far. In Ascoli, U. & Ranci, C. (Eds.). *Dilemmas of the welfare mix* (pp. 77-108). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- U.S. Census Bureau (1997). *1997 economic census: Health care and social assistance*. Washington, D.C.: U.S. Census Bureau.
- Wenocur, S. & Reisch, M. (1989). *From charity to enterprise: The development of American social work in a market economy*. Urbana, Ill.: University of Illinois Press.