

## תוכן העניינים

3	מבוא .....
4	<b>פרק 1</b> הפרטה מהי?
5	<b>פרק 2</b> רקע ומגמת ההפרטה של שירותים חברתיים ושירותי רווחה בישראל.....
7	<b>פרק 3</b> המאפיינים והמטרות של מערכת הרווחה .....
7	2.1 מטרות מערכת הרווחה.....
7	2.2 המאפיינים של שירותי הרווחה.....
9	<b>פרק 4</b> האתגרים של מערכות הרווחה בתהליכי ההפרטה.....
10	4.1 האתגר הרגולטורי
12	4.1.1 "שיקול הדעת" של הגורמים המספקים את השירותים.....
12	4.1.2 פגיעת הרגולציה בפונקציונליות של אנשי המקצוע.....
12	4.1.3 "בדידות הרגולטור".....
13	4.1.4 "שבוי" הרגולטור".....
13	4.1.5 קשיים כתוצאה מפיצול התמחות הרגולטור.....
14	<b>פרק 5</b> הכשלים של הפרטת מערכת הרווחה וניסיונות לרפורמה.....
15	5.1 ניסיונות לרפורמה.....
17	5.2 הצעה חדשה לרפורמה.....
18	<b>פרק 6</b> השפעות תהליכי ההפרטה על מטרות מערכת הרווחה .....
21	<b>פרק 7</b> דיון ומסקנות .....
22	ביבליוגרפיה .....

## מבוא

החל משנות השמונים של המאה הקודמת, מדיניות ההפרטה במשק הישראלי, הפכה יותר ויותר מקובעת, כאשר במסגרת תהליכי ההפרטה שבוצעו, הופרטו שירותים אישיים וחברתיים שונים שהיו נתונים תחת אחריותה של המדינה, ביניהם גם שירותי הרווחה, באופן ששירותים אלו נפלו תחת ידיהם של גופים פרטים, שממונו על ידי המדינה לצורך אספקתם לאזרחים, ולמדינה נותרה סמכות הפיקוח והניהול של שירותים אלו.

הפרטת שירותי הרווחה והעברתם לידי ביצועם של גופים פרטיים, הובילה לצמצום במעורבותה של המדינה והרשויות הפועלות מכוחה, בחיי החברה ובשירותי הרווחה, וטשטשה את גבולות האחריות של המדינה וכן את הגבול וההבחנה בין הסקטור הפרטי לציבורי וכן הובילה לתופעה במסגרתה סופקו שירותים וצרכים שהמדינה אחראית על אספקתם על ידי גופים פרטיים, שהמטרה שלהם זוהתה לרוב עם מדיניות שוק כלכלית, בניגוד למדיניות רווחה ודאגה לתושבים.

בהתאם לכך, הרי שהתעוררו שאלות לפיהם האם ראוי כי גופים פרטיים, שמטרתם הינה רווחית-כלכלית יספקו שירותים חברתיים ושירותי רווחה שגופי המדינה אחראים לאספקתם, והטיעונים לסוגייה זו היו לכאן ולכאן. מצד אחד היו שתמכו במדיניות ההפרטה, בטענה כי אספקת השירותים על ידי גופים פרטיים יש בה לייעל את המערכת הציבורית ולהוביל לחדשנות ותחרותיות רצויים. כאשר מצד שני, היו שהתנגדו למדיניות ההפרטה, בייחוד בתחום שירותי הרווחה, בטענה כי אין זה ראוי להעביר סמכויות שמעוגנות בחוק לגוף פרטי שהוא אינו חלק מהמערכת השלטונית, ומתנהל בהתאם לשיקולים כלכליים, שיש בהם להוביל לפגיעה בזכויות האזרחים. בנוסף לטיעונים אלו, עלה החשש כי על אף שלכאורה ההפרטה מותירה למדינה את אפשרות הפיקוח על השירותים המופרטים באמצעות רגולציה, הרי שהלכה למעשה מתקיימים כשלי רגולציה, שמונעים מהמדינה את אפשרות הפיקוח בפועל על רמת השירותים שהאזרחים מקבלים.

אין ספק ששינויים אלה מציבים אתגרים משמעותיים בפני קובעי המדיניות ובעבודתי אענה על השאלה, כיצד והאם תהליכי ההפרטה במערכות הרווחה, משפיעים על מימוש מטרותיה של מערכת הרווחה ועל הביטחון הסוציאלי של התושבים? אי אפשר להפריז בחשיבותו של נושא זה מכיוון שהוא עוסק ברמת השירות ובאיכות שירותי הרווחה, שאזרחי מדינת ישראל, ובכללן האוכלוסיות החלשות, מקבלים ויקבלו, ממערכות הרווחה.

הפרק הראשון של העבודה, יבחן בקצרה את המונח "הפרטה", וכן את ההבחנה בין "הפרטה מלאה" לבין "הפרטה חלקית", "מיקור חוץ". הפרק השני של העבודה יציג את תהליכי ההפרטה בישראל, בכלל זה במערכת הרווחה, ואת הסיבות והגורמים לתהליכי הפרטה אלה. הפרק השלישי ידון בקצרה במאפייניה ומטרותיה של מערכת הרווחה. הפרק הרביעי, ידון באתגרים איתם התמודדה מערכת הרווחה בתהליכי ההפרטה של שירותי הרווחה, בכלל זה, האתגר הרגולטורי. בהמשך, תדון העבודה בכשלים של מדיניות ההפרטה ובניסיונות לשפר כשלים אלו באמצעות רפורמות שונות שהוצעו. הפרק השישי, ירכז את הממצאים וידון בשאלת השפעתה של ההפרטה על מטרותיה של מערכת הרווחה והפרק האחרון של העבודה יסכם את העבודה ומסקנותיה ויציע עמדה אישית.

## **פרק 1 : הפרטה מהי?**

משמעותו של המושג "הפרטה" הוא בהעברה או מכירה של פעילות מידי המגזר הציבורי לידי המגזר הפרטי, כאשר במסגרת תהליך ההפרטה של שירותים ציבוריים, מתקיימת "הפרטת ביצוע" של מגוון שירותים ציבוריים, שגופי הממשל אחראיים על אספקתם, מידי המדינה לידי גופים פרטיים חוץ-ממשלתיים, כגון עסקים ועמותות ללא מטרת רווח (מלכרי"ם) (אסא, 2015 : פז-פוקס ומנדלקרן, 2018 : שמיר, 2013). כמו כן, המונח "הפרטה", כולל בתוכו מספר רב של אפשרויות למערכות יחסים בין המדינה לשוק הפרטי. כך למשל, "הפרטה מלאה", באה לידי ביטוי בהעברה מלאה של בעלות על נכסי המדינה לידיים פרטיות, כדוגמת, הפרטת חברת התקשורת בזק, חברת צים ובתי הזיקוק והנפט, כאשר הפרטה מלאה מעבירה את השליטה לגופים הפרטיים, כשהמדינה מותרת בידה פיקוח מינימאלי על בשירות המופרט (שם).

בנוסף ל"הפרטה מלאה" קיים הליך שמכונה "מיקור חוץ" או "הפרטה חלקית" (contracting out), אשר מהווה דרך מקובלת בהתייחס להפרטה של שירותים חברתיים, בכללם שירותי הרווחה. לפי מודל זה, ההפרטה אינה מגבילה את סמכותה הבלעדית של המדינה ושיקול דעתה בניהול שירותי הרווחה, כאשר על אף תהליכי ההפרטה של השירותים, נשמרים הגבולות הברורים בין הגוף הפרטי, המבצע, לבין הגוף הציבורי-ממשלתי, האחראי על אספקת השירותים וניהולם ומעביר את ביצועם לגופים פרטיים על ידי מימון השירות (שם : להט וצבע, 2018 : 147 ; אסא, 2012 ; שמיר, 2012). לפי מודל זה שמכונה גם "מודל הניהול המדינתי", על אף שרכיבים טכניים של פעולות עוברים לביצוע על ידי גופים פרטיים, ההחלטה על ביצועם ועל אופן הביצוע נותרת בידי המדינה, באופן שהמדינה שומרת על אחריותה המלאה והעקרונית להמשיך ולנהל את השירותים החברתיים. (פז-פוקס ומנדלקרן, 2018 : 1210-1205).

תומכי מדיניות ההפרטה, טוענים כי הפרטתם שירותים חברתיים יש בה להוביל ליעול המערכת הציבורית, בכך שביצוע השירותים על ידי גופים פרטיים יש בהם להוביל להתנהלות אפקטיבית יותר של הגופים הממשלתיים, לגמישות ניהולית ולחדשנות בפיתוח וביישום מדיניות ציבורית, כאשר כל אלו יש בהם להשפיע על מצבם ורווחתם של כלל האוכלוסייה, שתהנה בסופו של דבר, מחדשנות ושיפור השירות וכן מהרחבת אפשרויות הבחירה של התושבים וקידום האוטונומיה שלהם (שמיר, 2012 : פז-פוקס ומנדלקרן, 2018).

בהתאם לכך, הרי שההנחה הינה כי אימוץ מדיניות ההפרטה לא נובע מכשל שוק אלא מהעדפה לספק את השירותים באופן ציבורי, המבוססת על עיקרון הדמוקרטיה, ואשר טומנת בחובה אמונה וציפייה לשיפור רמת השירותים ולהפחתת העלויות הכרוכות באספקתם (שם). הציפיות הללו מתבססות על שלוש הנחות בסיס : ההנחה הראשונה הינה, כי גוף פרטי יהיה יעיל יותר מגוף ממשלתי מכיוון שאינו עושה שימוש במנגנון בירוקרטי כדוגמת משרדי הממשלה ולכן, הוא יותר גמיש בהתאמת המענה למטופל. הנחה נוספת הינה, כי גוף פרטי יהיה מעורה יותר בקהילה, מרושת ולכן גם אינו "מרוחק" מאוכלוסיית היעד, כמו משרדי ממשלה. וההנחה השלישית, היא כי הפרטת הביצוע של השירותים לידי גופים פרטיים חוץ-ממשלתיים, תיצור שוק תחרותי בין כמה גופים שיתחרו ביניהם על הזכייה במכרזים ולפיכך, התחרות תגבר והשירותים יהיו איכותיים יותר ובמחיר נמוך יותר. (שם)