-מוסד-

-שם מרצה-

-שם קורס-

תהליכי הפרטה בשירותי האומנה והשפעתם על ארגוני המגזר השלישי

* שם סטודנטית-
* סמסטר קיץ 2015-

תוכן עניינים

[מבוא 3](#_Toc422574598)

[האומנה 4](#_Toc422574599)

[פעילות המגזר השלישי ושירותי הרווחה בישראל 4](#_Toc422574600)

[הפרטה חלקית של שירותי הרווחה בישראל – גורמים והשלכות 6](#_Toc422574601)

[הפרטה חלקית של שירותי הרווחה בישראל והשלכות על המגזר השלישי 7](#_Toc422574602)

[הפרטה חלקית של שירותי האמנה בישראל והשלכות על המגזר השלישי 9](#_Toc422574603)

[דיון ומסקנות 10](#_Toc422574604)

[ביבליוגרפיה 10](#_Toc422574605)

# מבוא

" בראשית העשור הקודם הופרטו שירותי האומנה שבמסגרתם מטופלים אלפי ילדים בסיכון גבוה שהוצאו מבתיהם, ומשרד הרווחה, שניהל בעבר את הטיפול בנושא באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, הפך לגוף מפקח בלבד על ארבעה ארגונים ועמותות שעוסקים בנושא.

לא ברור מדוע הופרטו שירותים חברתיים בנושא כה רגיש שאמור להיות בליבת העשייה של משרד הרווחה, אך כעת מתברר עוד כי בשנה האחרונה הופרטו שירותי אומנה נוספים הניתנים לילדים עם מוגבלויות וצרכים מיוחדים שעד כה היו באחריות המשרד."

(אפרים, 2015)

כפי שמציג ציטוט זה, שירותי האומנה בישראל עברו תמורות רבות בשנים האחרונות, ובראשון ההפרטה החלקית שבוצעה בתחום בראשית שנות ה-2000. עם זאת, סביב נושא ההפרטה החלקית בשירותי האומנה ישנן שאלות רבות, בעיקר סביב אחריות המדינה ואחריות הגופים המפעילים מהמגזר השלישי שמונו על תפעול השירותים החברתיים.

מתוך חשיבות שירותי האומנה, כפי שמציג ציטוט זה, ומתוך ריבוי הסוגיות סביב הפרטת שירותי הרווחה באופן כללי ובתחום האומנה בלבד, עבודה זו תעסוק בשאלה כיצד הפרטת שירותי האמנה החל משנת 2001 השפיעה על ארגוני המגזר השלישי בתחום?

הסיבות להפרטה החלקית, שכללה מעבר משליטה מלאה של המדינה באספקת השירותים למצב בו המדינה מממנת את השירותים, אך האחראים לאספקתם הם ארגונים וולונטריים או עסקיים, רבות ומגוונות ונוגעות לשינויים כלל-עולמיים בעלי ביטויים פרטיקולריים של מעבר לכלכלה חופשית, ליברליזציה, אינדיבידואליזם כמו גם ניצחון האידיאולוגיה הקפיטליסטית על הקומוניסטית שבאה לידי ביטוי בנפילת הגוש הקומוניסטי בסוף שנות ה-80. שינויים נוספים בהם אתמקד בהמשך נוגעים לשינויים דמוגרפיים שהופכים את הסבסוד הסוציאלי לנטל כלכלי כבד על המדינה (שפירא, 2010א).

אם כן, עבודה זו תעסוק לא רק בסיבות להפרטה החלקית בישראל בשירותי הרווחה ובשירותי האומנה בפרט אלא גם בהשלכות של הפרטה זו על תפעול ותפקוד השירותים ועל ארגוני המגזר השלישי, שמפעילים את השירותים הללו. עבודה זו תחולק למספר חלקים. בחלק הראשון, אעסוק בהגדרות ובמצב הנתון של שירותי האומנה בישראל. בחלק השני, תסקר פעילות של המגזר השלישי בישראל. בחלק השלישי אסקור את הגורמים וההשלכות של הפרטת שירותי הרווחה בישראל. לאחר מכן, בחלק הרביעי אבחן את ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה בישראל והשפעותיה על המגזר השלישי בישראל. בהמשך, המוקד יעבור באופן ספציפי לבחינת מצב ההפרטה החלקית והמגזר השלישי בתחום האומנה ולבסוף אדון במסקנות המחקר ואציע רעיונות למחקרי המשך נוספים.

# האומנה

שירותי אומנה הינם חלופה להוצאת ילדים, שאובחנו כמסוגלים להשתתף בפעילות משפחתית וחברתית נורמטיבית, מהבית במקרים של הורות לקויה. האומנה היא משפחה שמקבלת את הילד לאחר שאותר כנמצא במצב של סיכון, כדי לטפל בו בצורה של הורות ראויה ומיטבית. הרציונל בפניה לשירותי אומנה הוא הכרה בחשיבות התא המשפחתי להתפתחות תקינה של הילד. לכן, מסגרות טיפוליות באופן כללי, עדיף שיהיה בהן כמה שיותר דמיון לתא המשפחתי (כורזים-קורושי, לייבוביץ' ושמיד, 2005).

ההחלטה על הוצאת ילד מן הבית מתקבלת בוועדת תכנון טיפול ברשויות המקומיות. השמת ילד אצל משפחת אומנה נועדה לאפשר לשירותי הרווחה זמן לתכנון וביצוע טיפול במשפחה, בכדי שהילד יוכל לחזור לביתו תוך שהוא מטופל בסביבה תומכת וראויה. משך זמן האומנה יכול לנוע בין מספר ימים למספר שנים. ישנן מספר סוגי אומנה: (1) אומנת חירום שמתמשכת בין ימים למספר חודשים ומיועדת למצבי משבר פתאומיים. (2) אומנה רגילה אליה מופנים ילדים עד גיל 18 ו-(3) אומנה טיפולית שמהווה חלופה לאשפוז במצבים פסיכיאטריים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים).

קשיים בהפעלת שירותי האומנה ותהליכים נוספים במדינה וגם ברמה העולמית, בהם אתמקד בהרחבה בהמשך, הביאו לשינויים בשירותי האומנה בתחילת שנות ה-2000. במסגרת שינויים אלו חלה הפרטה חלקית בהעברת הפעלת שירותי אומנה לגופים מפעילים. בכלל זה עברו לידי הגופים המפעילים האחריות לגייס את משפחות האומנה, השמת הילד וליווי והנחיה של הילדים והמשפחות. הגופים אחראים גם על הכנת תוכניות טיפוליות עבור כל ילד לאחר תקופה ראשונית של שלושה חודשים באומנה. הפיקוח על איכות הטיפול ועל המימון נשאר בידי המדינה (משרד הרווחה והשירותים החברתיים).

נכון לנתונים משנת 2010 באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כיום מושמים מעל לכ-2500 ילדים במשפחות אומנה. בישראל היו בשנת 2008 כ-325,302 ילדים שהוגדרו כילדים במצב סיכון ישיר או משפחתי. כמו כן, נכון ל-2010 בישראל פועלות יותר מ-1100 משפחות אומנה. הגופים המפעילים בארץ הינם: מכון סאמיט (36% ממשפחות האומנה בארץ), עמותת "אור שלום" (32% ממשפחות האומנה בארץ), עמותת "מטב" (30% ממשפחות האומנה בארץ). בנוסף ישנו מספר מועט של משפחות שאינן פועלות תחת אף אחד מהגופים המפעילים.

מרבית הגופים המופעלים של שירותי האומנה פועלים כחלק מפעילות המגזר השלישי בישראל, שפועל בתווך בין התחום הציבורי לתחום הפרטי/עסקי. בחלק הבא אסקור בקצרה את פעילות המגזר השלישי בישראל.

# פעילות המגזר השלישי ושירותי הרווחה בישראל

"המגזר השלישי" הוא ביטוי שמתאר את מוסדות וולונטריים וארגונים ללא כוונות רווח, שפועלים בחלל בין המגזר הממשלתי למגזר העסקי. המגזר השלישי פועל באמצעות שלושה מקורות מימין. הראשון הוא המגזר הציבורי וגופים ציבוריים, השני הוא הכנסות עצמאיות בעבור שירותים והשלישי הוא תרומות (שפרמן, 2010).

שירותי הרווחה בישראל, כמו במדינות מערביות רבות נוספות, היו מנוהלים במהלך רוב המאה ה-20 על-ידי המדינה כספק הראשי של שירותים אלו. למרות זאת, בעשורים האחרונים חלו שינויים מהותיים במדיניות הרווחה כשעיקר השינוי נובע מהחדרת מודלים כלכליים, וכלכלת השוק בפרט אל תוך שירותי הרווחה (בניש, 2012). גורמים נוספים שגרמו לתמורות במדיניות הרווחה נובעים משינוי במבנים המשפחתיים ועלייה במספר האנשים באוכלוסיות מזדקנות (הזנפלד, 2005). זאת ועוד, הזנפלד (2005) מציין כי הסיבה המרכזית להפרטת שירותי הרווחה ומעבר מרכז הכובד מהמדינה לארגוני המגזר השלישי נובעת בשל הגידול בהוצאות הביטחון הסוציאלי כתוצאה משינויים חברתיים אלו, שמקשים על מדינות רווחה להמשיך ולשלוט באופן מלא על תחום זה.

בהמשך לכך, מאמרו של גדרון (2007) מוסיף ומראה כי המקור לשינויים אלו היה שינוי רחב ועמוק יותר במעבר מתקופת האידיאולוגיות הכוללניות ומרכזיות מדינת הלאום בבסיס הפוליטיקה והחברה לתקופה בה המודל השולט הוא פלורליסטי, המכוון על-ידי כלכלת שוק ובו צומחים ארגונים שונים ללא מטרות רווח שכל אחד מהם מנסה למשוך לכיוון החשוב לו. לפיכך, ההשלכות של שינוי המדיניות משמעותו מעבר שירותי הרווחה לניהול גורמי המגזר השלישי וגורמים עסקיים חוזיים (בניש, 2012).

אם כן, בישראל, כמו גם במקומות אחרים בעולם, במקביל לתהליכי הפרטה ושינויים בשירותי הרווחה, חלו שינויים במגזר השלישי שהתחזק. אחת השאלות בספרות בנושא זה נוגע לאם ההפרטה חיזקה את ארגוני המגזר השלישי או שמא ההפך הוא הנכון והתחזקות המגזר השלישי הביא להפרטה. יתרה מכך, לצד טענות כי ארגוני המגזר השלישי התחזקו בשל תפקיד אספקת השירותים החברתיים, שהמדינה נהגה למלא, יש הטוענים כי התהליך הוא הפוך והתחזקות ארגוני המגזר השלישי הובילה להפרטה. עם זאת, אין ספק שתהליכים אלה של התחזקות ארגוני המגזר השלישי וקריסת מדינת הרווחה קשורים זה בזה (שפרמן, 2010).

היבט נוסף בשינוי שירותי הרווחה בישראל הוא השינוי בתפקיד המדינה. בעוד בעבר המדינה הייתה ספקית שירותי הרווחה השונים, כיום תפקידה הפך להיות של רוכש השירותים והרגולטור שלהם. הארגונים שנהיו ספקי השירותים כאמור הם העמותות וחברות עסקיות. יחד עם זאת בפועל המדינה מתקשה להיות הגורם המפקח והרגולטור של שירותי הרווחה שכן מנגנונים אלו אינם מפותחים באותו מהירות בה השירותים מופרטים (בניש, 2012).

ברמה העקרונית, תמורות בשירותי הרווחה בישראל, אמורים ליצור תחרות בין גורמים שונים במתן שירותי רווחה, ולכן, לפחות מבחינה תיאורטית בשינוי זה ישנו הפוטנציאל לשפר את מדיניות הרווחה במדינות השונות. לראייה מדינות סקנדינביה שמדורגות ראשונות בעולם מבחינת מדיניות הרווחה, גם אימצו תמורות אלו. הסיבה לכך שבישראל אלו לא היו תוצאות דומות היא שבישראל השינויים נעשו בהמשך לצמצומים בהוצאה הציבורית עבור שירותים חברתיים. בנוסף, הרצון של הספקים הנוכחיים למקסם רווחים תוך חסכון בעלויות מביא לכך שפעמים רבות השירותים שניתנים הם באיכות נמוכה (בניש, 2012).

כפי שצוין בתחילה, עבודה זו תתרכז בשירותי האומנה מתוך שירותי הרווחה בישראל ותבחן את ההפרטה החלקית שבוצעה בשירותים אלו. החלק הבא יעסוק בסיבות ובהיבטים שונים שקשורים להפרטה החלקית של שירותי הרווחה בישראל.

# הפרטה חלקית של שירותי הרווחה בישראל – גורמים והשלכות

בהמשך לנאמר, הפרטת שירותי הרווחה הינה אחת האסטרטגיות שהמדינה משתמשת בהן בכדי להוזיל עלויות של שירותי הרווחה. ההפרטה הינה העברת אחריות הספקת שירותי אנוש מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי באמצעות חברות המקנות שירותי קבלן. המדינה אינה מסירה אחריות במימון השירותים אך דואגת שארגונים אחרים יהיו ממונים על אספקת השירותים בפועל. בהפרטה הממשלה מעבירה למעשה את תפעול ההיצע מהמגזר הציבורי לפרטי. הפרטה מסוג אחר היא הפרטה מונעת ביקוש בה המדינה פועלת באופן אקטיבי או לתת תמריצים לצרכנים לפנות לארגוני מגזר שלישי בכדי לספק את צרכיהם או באמצעות שינוי והחמרת תנאי זכאות וכך המגזר הפרטי הופך למקור להשגת הצרכים ולאטרקטיבי יותר (הזנפלד, 2005).

יש לציין כי מודל ההפרטה החלקית של משרד הרווחה בישראל קבע כי מלבד האספקה של השירותים, כל שאר תחומי העבודה יישארו באחריות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, ובכלל זה קביעת סל השירותים, קביעת הזכאות לקבלת השירותים, מימון השירותים ובקרה על האספקה (קטן, 2008). שינויים אלו הופכים א מערכת הרווחה לכזו שמצמצמת את האספקה ומרחיבה תפקידים של תמחור שירותים, תיאום בין ארגונים, חוזיות וכד'. בנוסף, היות ומשרדי הרווחה אינם עוד ספקי השירותים, המגע שלהם עם צרכני השירותים מצטמצם באופן מהותי. לשינויים הייתה השפעה גם על הארגונים הוולונטריים שהפכו במידה רבה יותר מאשר בעבר לזרוע הביצועית של מדיניות הממשלה וההתמקצעות של הארגונים ניכרת (קטן, 2008).

להפרטה החלקית ישנן יתרונות וחסרונות. בצד היתרונות מצוי צמצום הכשלים בארגוני הממשלתיים, שמתפנים לטפל בהם או להעביר אותם, צרכני השירותים מקבלים בחירה, התחרות בין הארגונים משפרת את השירותים, השירותים הופכים ליעילים יותר ביחס להשקעות, כניסת ארגונים נוספים מרחיבה את השירותים, ישנו גיוס כספים נוסף על-ידי הארגונים הלא ממשלתיים, ההפרטה החלקית מעצימה גם את החברה האזרחית כולה וגם הממשלה ומשרדיה יכולים להתפנות ולהקדיש את מיטב מרצם בקביעת מדיניות (קטן, 2008). בהמשך לכך הזנפלד (2005) מפרט כי ההפרטה החלקית מאפשרת לכאורה לצרכנים יכולת בחירה בין הספקים השונים ומעצימה אותם מפני שההחלטה נמצאת בידיהם. שפירא (2010,ב) מוסיפה על היתרונות וטוענת שההפרטה מובילה לירידה בהוצאות הממשלה ובהפחתת המיסים בשל הצמצום של הוצאות המדינה על אספקת השירותים החברתיים. לטענתה, ההפרטה מעודדת גם ערכים ונורמות רצויים, שכן מעורבות הממשלה בחיי הכלכלה וחברה ברמות גבוהות מדיי עלולה לפגוע בדמוקרטיה ובזכויות האזרח. צמצום המעורבות יכול לתמרץ את הפרט לפעול למען עצמו, לשתף פעולה עם אחרים, להתנדב ובכך לתרום גם לדמוקרטיה ולחירות.

יחד עם זאת, במהלך זה יש גם לא מעט חסרונות. ההפרטה החלקית גורמת לכך שהממשלה פחות מעורבת בשירותי הרווחה, נוצרת כאמור תחרות חריפה בין הספקים, מניע הרווחיות עלול לפגוע באיכות השירותים, המערכת הופכת למורכבת ומפוצלת יותר עקב הוספת הארגונים והשוני בין השירותים שהם מספקים, הבקרה על הפעילות מורכבת יותר בהתאם, רמת השכר והמקצועיות של נותני השירותים נפגעת, חוסר יציבות בארגונים הלא ממשלתיים, האמרת עלויות הטיפולים עקב הפיצול במשרדים והסתעפות הביורוקרטיה (עם זאת הוכח שאיכות השירותים לא נפגעה ואף הייתה הוזלה בעלויות הטיפולים בממוצע) היווצרות אי שוויוניות בין ישובים ושינויים במעמד שירותי ומשרדי הרווחה והעובדים הסוציאליים (קטן, 2008).

# הפרטה חלקית של שירותי הרווחה בישראל והשלכות על המגזר השלישי

כאמור, לשינויים במדיניות הרווחה בישראל וההפרטה בפרט ישנן השלכות גם על פעילות המגזר השלישי והעמותות. ההשפעה מהותית במיוחד מפני שכספקיות השירותים, זהותן והיותן שליחות של החברה האזרחית השתנו. מצד אחד, העמותות מקבלות ממון רב יותר בשל הישענותן על המדינה, אך מן הצד השני הישענות זו יוצרת תלות שמגבילה את היכולת של העמותות לפעול באקטיביזם נגד המדינה במישור החברתי/רווחתי. בנוסף התחרות על אספקת שירותי הרווחה עם חברות עסקיות גורמת לכך שהעמותות צריכות להשקיע משאבים להפנות את פעילותן לפעילות בעלת גוון עסקי בכדי שיוכלו להתחרות מול עסקים. התוצאה של כך היא נסיגה מנשיאת דגל הפעילות החברתית (בניש, 2012).

השינויים האמורים שנוצרו במדיניות הרווחה וההפרטה החלקית כחלק מהם יוצרים סביבת עבודה חדשה על המגזר השלישי ועל ארגוני המגזר השלישי שמספקים שירותי רווחה להתאים את עצמם לשינויים וליחסים הדינאמיים בין השוק, המדינה והמשפחה. למשל, עליה בביקוש לשירותי ביטחון סוציאלי מסוג מסוים תביא לכך שהמדינה תנסה להגביל עלויות על-ידי תיעדוף צורות ארגון מסוימות (הזנפלד, 2005).

כתוצאה משינויים ודינאמיות זו בקרב ארגוני המגזר השלישי כספקי שירותים, הארגונים שואפים ליצור יתרון תחרותי על-פני שאר הארגונים הפועלים בתחום. באופן דיאלקטי, כדי לשפר את מעמדם התחרותי, הארגונים ינסו להשפיע על הממשלה והמדיניות באופן שיבוא לטובתם (הזנדל, 2005). מכאן הזנדל (2005) מסיק שהמדינה היא זו שמגדירה את חוקי המשחק שהם חוקי ודפוסי הרווחה בה. כמו כן, המדינה קובעת את תפקידיהם, פעולותיהם וסמכויותיהם של ארגוני רווחה כספקי שירותים. מנגד מקבלי השירות והספקים עצמם יכולים להשתמש בכלים שעומדים לרשותם, כמו בחירות והתאגדויות, כדי לעצב את השירותים החברתיים.

ההשפעה של מהלכים אלו נגעה גם לשירותי הרווחה וגם לארגוני המגזר השלישי. למעבר של שירותי הרווחה לדינמיקה המושפעת מכלכלת השוק וצמיחת ארגוני המגזר השלישי בעקבות כך הייתה השפעה נוספת על שירותי הרווחה. ההשפעה הייתה באימוץ מדיניות של הפרטה חלקית שמרידה שני אספקטים בשירותים: מימון ואספקה. המימון נשאר בידי המדינה בעוד אספקת השירותים מתבססת בעיקר על ארגונים לא ממשלתיים או עסקיים. שינוי זה השפיע על הארגונים עצמם שנשלחו כעת להתחרות בינם לבין עצמם וגם מול ספקיות השירותים העסקיות (זכלינסקי, 2010).

במאמרה, זכלינסקי (2010) בוחנת כיצד מקורות המימון השונים בהפרטה החלקית כגון ממשלה, לקוחות ותרומות משפיעות על ארגוני המגזר השלישי, שהם בסיס פיתוח החברה האזרחית והדמוקרטית. המחקר התבסס על 100 מרואיינים מ-35 ארגוני מגזר שלישי מאזור המרכז ומאזור ירושלים המספקים שירותים לאוכלוסיות הנשים, הקשישים וילדים ונוער. לטענת הכותבת מקורות מימון שונים מרמזים על תהליכים שונים העוברים על הארגון. בהתאם מימון ממשלתי יסמל את ההפרטה החלקית, מימון על-ידי תשלומי לקוחות יסמל את המסחור של הארגונים בעוד מימון מתרומות יסמל את השמירה על המודל המסורתי של ארגוני המגזר השלישי.

ממצאי המחקר מראים כי מקורות מימון שונים הובילו להיווצרות שלושה סוגי ארגונים במגזר השלישי; ארגונים וולונטריים מסורתיים המבוססים על תרומות וממשיכים לקיים את הדגם המסורתי של ארגוני המגזר השלישי, ארגונים וולונטריים מוסדיים, המבוססים על מימון ממשלתי וארגונים וולונטריים מסחריים שמתבססים על מכירת שירותים ולקוחות פרטיים (זכלינסקי, 2010).

מסורתית, ארגוני המגזר השלישי אופיינו במספר תכונות. תכונות אלו כללו פעילות ללא כוונות רווח, שליחות חברתית, התנדבות, השתתפות ומעורבות ומבנה דמוקרטי, ביזורי וגמיש. עם זאת, היווצרות מכניזם ההפרטה החלקית השפיע ושינה את המאפיינים הבסיסיים הללו של ארגוני המגזר השלישי. כתוצאה מההפרטה החלקית מעמדם כארגונים ללא כוונות רווח התערער, שכן נוצר טשטוש גבולות עם הארגונים העסקיים ועם ארגונים ללא מטרות רווח בשל הצורך להתחרות על הלקוחות ולתת שירותים במינימום הוצאות. כמו כן, נוצר קושי במילוי השליחות החברתית בשל שינוי המטרות, שקיבלו פן עסקי-כלכלי יותר, שינוי באוכלוסיות היעד והפסקת העיסוק בסנגור על אוכלוסיות ומעבר למכירת שירותים להם. מה שכן, הארגונים הפכו ליעילים וחסכוניים יותר, התחרות הובילה לשיפור באיכות השירותים ולעשרת מגוון השירותים. ההתנדבות גם שינתה פניה בצורה מסוימת בשל ההתמקצעות שדורש תהליך ההפרטה והביורוקרטיזציה שמתווסת לניהול עסקי ויעיל המתמקד בתוצאות מידיות ונראות. שינויים אלו נכונים גם למאפיין הבסיסי של השתתפות ומעורבות במגזר השלישי. בנוסף, גם המבנה של הארגונים השתנה, כשאת המבנה הדמוקרטי, הגמיש והביזורי החליף מודל ריכוזי ונוקשה יותר והחלטות פוליטיות החלו לקחת משקל רב יותר בתהליכי קבלת החלטות (זכלינסקי, 2010).

עם זאת המחקר מצא שתהליכי ההפרטה העצימו את העיסוק והדגש על אספקת שירותים בארגונים הוולונטריים המוסדיים. כמו כן, ארגונים וולונטריים מוסדיים ומסורתיים המשיכו לספק שירותים לאוכלוסיות במצוקה ואוכלוסיות חלשות בעוד אלו המסחריים משרתים בעיקר את בני מעמד הביניים. בנוסף, המחקר מצא כי תהליכי הפרטה חלקית פוגעים במרכיב ההתנדבות בארגון, שכן בארגונים אלו להבדיל מהארגונים המסחריים או המסורתיים, לבעלי תפקידים בשכר ישנה השפעה רבה יותר מאשר למתנדבים. כתוצאה מכך נוצרת שחיקה חמורה בקרבם. זאת ועוד, ניתן להגיד באופן כללי כי תהליכי ההפרטה הופכים את הארגונים לשלוחה ישירה של הממשלה, שהיא המממנת שלהם. ארגונים וולונטריים מסורתיים מצליחים במידה רבה לשמור על התכונות שלארגוני מגזר שלישי באופן טוב יותר מאשר הארגונים המסחריים והמוסדיים (זכלינסקי, 2010).

# הפרטה חלקית של שירותי האמנה בישראל והשלכות על המגזר השלישי

מחקרם של כורזים-קורושי ושות' (2005) עסק בהפרטה החלקית של שירותי האמנה בישראל, במסגרתה המימון נשאר בידי המדינה בעוד אספקת השירותים עברה לאחריות עמותות. אחריות בתחום האמנה עברה בשנת 2001 מהמחלקות לשירותים חברתיים בעיריות ובמועצות מקומיות לידיהם של המלכ"רים והעמותות, שפועלים כקבלני משנה שאמונים על יישום מדיניות איכות הספקת השירותים אותה מכתיבה הממשלה. עד 2001 עובדים סוציאליים היו אמונים ברשתות המקומיות על שירותים אלו. העובדים הסוציאליים ליוו והנחו את המשפחות האמנות, הביולוגיות והילדים עצמם. העובדים הסוציאליים היו אמונים גם על מרכז להכשרת המשפחות, איסוף נתונים, בקרה וכד'. הבעיות שהתעוררו במערך שירותי האמנה בשנות ה-90 קשורות היו לכך שהשירותים נדחקו בסולם העדיפויות, מספר הילדים שהופנו לשירותים אלו היה נמוך מהנחוץ, היה קושי בגיוס משפחות אמנה. כתוצאה מקשיים אלו נוצרו חולשות והשירותים נפגעו באופן מהותי. מתוך כך נוצר הצורך בשינוי המבנה הקיים, והדרך שמשרד הרווחה החליט לבצע זאת הייתה באמצעות הפרטה חלקית של שירותי האמנה, כך שקביעת המדיניות, המימון, הפיקוח והבקרה נשארים בידי המשרד בעוד השירותים יסופקו על-ידי המגזר השלישי.

המחקר שבחן את השינויים בשירותי האמנה בישראל בארבע השנים הראשונות לרפורמת ההפרטה החלקית מגלה שחלה עלייה של 25 אחוזים במספר הילדים באומנה ברשויות המקומיות שהצטרפו לרפורמה. כמו כן, פחות ילדים (ירידה של ששה אחוזים) הופנו לטיפול בפנימיות, שכאמור נחשב לטיפול פחות ראוי מאומנה שדומה יותר לתא המשפחתי. בנוסף לכך, להבדיל מלפני ההפרטה החלקית, כלל משפחות האומנה מקבלות הדרכה וליווי ומספר משפחות האומנה גבוהה יותר ואף יש משפחות בהמתנה. הארגונים משקיעים משאבים בגיוס משפחות לאומנה ומשווקות בתקשורת את תוכניות האומנה. כמו כן, ניתן גם הדרכה מקצועית יותר, ישנן יוזמות ותכניות חדשות לאומנה וישנו גם מינוי רכז אומנה בעמותות שמסוגל לטפל ביותר סוגיות ולתת להם מענה. בנוסף, נפתחו שירותי אומנה מותאמים יותר לחברות בעלות מאפיינים ייחודיים כמו בחברה החרדית והארגונים גם פועלים לעידוד פעילויות משותפות של אוכלוסיית משפחות האומנה והילדים (כורזים-קורושי ושות', 2005).

אף על פי כן, להפרטה בשירותי האומנה ישנם גם צדדים שליליים ביניהם פגיעה כספית במשפחות האומנה בשל הביורוקרטיה שמתווספת עם ההפרטה ומסרבלת את העברת הכסף למשפחות. בעיה נוספת היא שמפקחי משרדי הרווחה פחות מתרכזים במתן תמיכה, ייעוץ והדרכה לבעלי מקצוע ומנחים בתחום אלא יותר בפיקוח ובקרה על הארגונים (כורזים-קורושי ושות', 2005).

# דיון ומסקנות

ידוע כי הפרטת שירותי רווחה שונים השפיעו על ארגוני המגזר השלישי ועל פעילות השירותים השונים. בהמשך לכך, בתוך מסגרת עניין זה עבודה זו שאפה לעסוק בשאלה כיצד הפרטת שירותי האומנה החל משנת 2001 השפיעה על ארגוני המגזר השלישי בתחום, בהתבסס על הספרות המחקרית הקיימת בנושא זה.

מסקירת הספרות שבוצעה במסגרת עבודה זו, עולה כי במידה רבה ההפרטה החלקית הינו מכניזם שהיה במידה רבה כורח מציאות הן מהבחינה המקומית והן בהתאם לשינויים גלובאליים. ניתן להגיד כמו כן, כי אחת ההשפעות המשמעותיות ביותר של ההפרטה החלקית היא כניסת משתנים ליברליים, הלקוחים מהמגזר הפרטי, אל עולם המגזר השלישי והארגונים ללא מטרות רווח בעיקר (שפירא, 2010ב). במידה מסוימת ניתן לראות כי היגיון של השוק הפרטי עם מקסום רווחים מחלחל את המגזר הציבורי, שעיקר עניינו צריך להיות שיקולים חברתיים, לאומיים ונורמטיביים. מאפיין שלישי הוא העלייה באינטנסיביות שיתוף הפעולה בין שני המגזרים (שפירא, 2010ב).

כמו תחומים שונים בעולם שירותי הרווחה, גם שירותי האומנה עברו תהליכים של הפרטה חלקית החל משנות ה-2000. תהליכים אלו יצרו תמורות בקשר ובתפקידים של משרדי הממשלה וארגוני המגזר השלישי ביחס לשירותים אלו. באופן ספציפי, נראה כי ההפרטה בשירותי האומנה היטיבה באופן כללי עם השירותים (כורזים-קורושי ושות', 2005). למרות זאת, הבעיות הכלליות של הפרטה חלקית בשירותי האומנה בנוגע לביורוקרטיזציה של המערכת וסרבולה, נותרו רלוונטיים גם לכאן כמו גם בעיות נוספות שהוצגו במסגרת סקירה זו.

למרות האמור לעיל, יש לשים לב כי מסקנות המאמר המרכזי שנחקר כאן בנוגע להשפעת ההפרטה החלקית על שירותי האומנה, מחקרם של כורוזים-קורושי ושות' (2005), עסק בהשפעות שנראו לאחר ארבע השנים הראשונות להפרטה החלקית בשירותי האומנה. כמו כן, מרבית המחקרים שנמצאו למחקר זה הינם מחקרים ישנים יחסית, כשהמאוחר שבהם הוא משנת 2012. יחד עם זאת, סביר שמצב שירותי האומנה עבר תמורות עם השנים, ובהתאם המחקרים מתארים ורומזים מצביעים על שינויים נוספים והשפעות שונות כפי שהם נראו בשלבים מאוחרים יותר לאחר ההפרטה (למשל: קטן, 2008; זיכלינסקי, 2010; בניש, 2012). לפיכך, עולה הצורך כי מחקרי המשך יעסקו בנושאים אלו ויבחנו את המצב העדכני של שירותי האומנה בישראל ובאופן ספציפי את השפעת ההפרטה החלקית ואת מצבה במסגרת שירותים אלו.

בנוסף לכך, כחלק מחקר המגזר השלישי בישראל, יש טעם במחקרי המשך יעסקו באופן ספציפי בגופים המפעילים של שירותי האומנה, באופן הפעילות שלהם, בהיקפן, מקורות המימון והקשר שלהם מול רשויות המדינה ומול המגזר העסקי.

# 

# ביבליוגרפיה

בניש, א'. 2012. "שירותי רווחה במאה ה-21: מגמות ואתגרים". ביטחון סוציאלי, 90, 5-13.

גדרון, ב'. 2007. "חקר המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל: היסטוריה ותמונת מצב". חקר המגזר השלישי והחברה האזרחית בישראל, א (1), 7-18.

הזנפלד, י'. 2005. "מדינת הרווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ"רים?". ביטחון סוציאלי, 70, 13-31.

זיכלינסקי, א'. 2010. "השפעת תהליכי ההפרטה החלקית והמסחור על תכונות ארגוני המגזר השלישי בישראל". ביטחון סוציאלי, 82, 79-11.

כורזים-קורושי, י'., לייבוביץ', ש' ושמיד, ה'. 2005. "ההפרטה החלקית של שירותי האמנה - סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה". בטחון סוציאלי, 29, 56-77.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. א.ת. " אומנה - משפחה עוטפת לילדים ונוער בסיכון ובסכנה". נשלף לאחרונה בתאריך 19.06.2015. נשלף מ: <http://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Fosterage/AboutFosterage/Pages/IsraelFosterData.aspx>

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. א.ת. " האומנה בישראל". נשלף לאחרונה בתאריך 19.06.2015. נשלף מ: <http://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Fosterage/AboutFosterage/Pages/FosterageInIsrael.aspx>

קטן, י'. 2008. "[הפרטה חלקית בשירותי הרווחה אישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשונים](http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/0ED4DDC0-308D-4FD9-BE49-6FFEFB8084DB/8173/HAFRATAKATAYY2008.pdf)", ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.

שפירא, א'. 2010 (א). "[תהליכי הפרטה מרכזיים בישראל](http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98/%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-64/%D7%AA%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9B%D7%99-%D7%94%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%94-%D7%9E%D7%A8%D7%9B%D7%96%D7%99%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/), פרלמנט, (64), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, א'. 2010 (ב). "[הפרטה - סקירה תאורטית והיסטורית](http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98/%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-64/%D7%94%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%94-%E2%80%93-%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%AA%D7%90%D7%95%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%AA-%D7%95%D7%94%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA/)", פרלמנט, (64), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפרמן, ק' ת'. 2010. "[הפרטה והתחזקותו של המגזר השלישי בישראל](http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98/%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-64/%D7%94%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%94-%D7%95%D7%94%D7%AA%D7%97%D7%96%D7%A7%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%92%D7%96%D7%A8-%D7%94%D7%A9%D7%9C%D7%99%D7%A9%D7%99-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/)", פרלמנט, (64), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אפרים, ע'. 2015. "משפחות האומנה הופקרו: 'מתחננים לכספים'". Ynet. נשלף לאחרונה בתאריך ה-20.6.2015. נשלף מ: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4640142,00.html>.