

מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות

שביט מדהלה-בריק וג'וני גל*

תקציר

הפרטתם של שירותי הרווחה בישראל הוא תהליך שנמשך מאז שנות השמונים של המאה הקודמת. פרק זה שופך אור על התופעה ומתמקד בתהליך ההפרטה של השירותים שבאחריות משרד העבודה והרווחה. במרכז המחקר עומדות שתי שאלות: (א) מה הם דפוסי פעילותם של גורמים הפועלים למטרות רווח (חברות עסקיות) ושל אלו הפועלים ללא כוונות רווח (עמותות) בתחום זה? (ב) האם ניתן לזהות מגמות של ריכוזיות בתחום הספקת שירותי רווחה? ממצאי המחקר מלמדים כי לאורך השנים התרחב היקף שירותי הרווחה שמספקים גורמים חיצוניים במסגרת משרד העבודה והרווחה: מ-70 אחוז מסך ההוצאה של המשרד בשנת 2000 לכ-80 אחוז בשנת 2015. מרבית הספקים המעניקים שירותים למשרד העבודה והרווחה הם ותיקים, והם זוכים ב-96 אחוז מסך התשלומים למיקור חוץ. הממצאים העוסקים במידת הריכוזיות מצביעים על כך שהתחרות בין ספקים שונים במסגרת מיקור החוץ במשרד העבודה והרווחה היא מוגבלת. מרבית 50 הספקים הגדולים של המשרד, אשר חלקם מסך הספקים עומד על כשני אחוזים, מספקים שירותים למשרד לאורך שנים רבות והמשאבים המועברים אליהם עומדים על כ-46 אחוז מסך התשלומים של המשרד בעבור שירותי מיקור חוץ.

הפרק מהווה ניסיון ראשוני ליצור בסיס ידע מקיף על תופעת מיקור החוץ של משרד העבודה והרווחה. הממצאים מצביעים על התרחבות וקיבוע של תהליך הפרטת שירותי הרווחה, ועל זירה שיש בה שחקנים מגוונים – הן גורמים הפועלים למטרות רווח והן עמותות. ממצאים אלו יכולים לשמש מצע לדיון נרחב יותר על אודות תופעת מיקור החוץ של שירותים חברתיים בישראל.

* שביט מדהלה-בריק, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; פרופ' ג'וני גל, חוקר בכיר וראש תכנית מדיניות הרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים. ברצוננו להודות לאנשי משרד הרווחה ומשרד העבודה על הסיוע הרב בהנגשת הנתונים ובהבנתם, ובפרט למירי בן שמחון, לאור גוריאלי, לנטלי ליאון, למירב דדיה ולאיריס פלורנטין. תודות גם למרואיינים העובדים בארגונים להספקת שירותים ולאנשי משרד ראש הממשלה: אודי פראוור, הילה טל-אביטן, תמר פלד-אמיר ולמרוד דגני. תודה מיוחדת ליקותיאל צבע, לפרופ' אבי וייס, לד"ר רונן מנדלקרן ולחיים בלייך על הערותיהם המועילות.

מבוא

רעיון ההפרטה של מערכות ציבוריות נעשה בשנים האחרונות ציר מרכזי במדיניותן של ממשלות ישראל. הדבר נכון במיוחד באשר לשירותים חברתיים (משרד ראש הממשלה, 2016). אין זה מפתיע, אם כן, שסוגיית הפרטתם של השירותים הללו עומדת במרכז השיח המקצועי והציבורי על אודות מערכת זו מאז שהחל, בשנות השמונים של המאה הקודמת, תהליך מואץ של העברת האחריות להספקת שירותים אלו מידי המדינה לגורמים לא-ממשלתיים (גל, 1994). תהליך ההפרטה הקיף שירותים חברתיים רבים ומגוונים, ובמרכזם אלו הפועלים באחריות משרד העבודה והרווחה (מרון, 2015; קטן, 2007).

צורת ההפרטה העיקרית של שירותי הרווחה בישראל היא הפרטת הביצוע או מיקור חוץ, דהיינו שירותים שהמדינה מממנת ואחראית להם מסופקים באמצעות גורמים לא-ממשלתיים, בין שכאלו הפועלים למטרות רווח (חברות עסקיות) ובין שכאלו הפועלים שלא לכוונת רווח (עמותות) (מנדלקרן ושרמן, 2015). תהליך מיקור החוץ מתנהל באמצעות מכרז של המדינה, המזמין גורמים לא-ממשלתיים להתמודד על זכייה בחוזה לביצוע פעולה או להפעלת שירות לתקופת זמן קבועה מראש. הבחירה בגורמים המבצעים נשענת על קריטריונים מוגדרים, ועל המדינה מוטלת האחריות להבטיח את הפעילות התקינה של השירות המופרט באמצעות מערך רגולטורי (להט וטלית, 2011). ההנחות העומדות בבסיס מיקור החוץ של שירותים חברתיים הן ששיטה זו מאפשרת גמישות ויעילות רבות יותר בהפעלה, וכי תחרות בין גורמים המתמחים בתחום הידע תשפר את השירות לאורך התחרות בין ספקי מיקור החוץ חלה בשלב המכרז שבו נבחר הספק, וברוב המקרים לא תחול תחרות בין הספקים על הלקוחות מקבלי השירות (הלקוחות לרוב מופנים אליהם על ידי משרד הרווחה או הרשות המקומית ואין להם אפשרות ממשית לבחור בין ספקים). על אף היתרונות המוצהרים של הפרטה נמשך הדיון הציבורי בנושא זה, במיוחד בכל הקשור לשירותים חברתיים. בהקשר של מיקור החוץ של שירותי הרווחה הדיון מתמקד בחששות באשר להשלכות השליליות האפשריות של ההפרטה על מקבלי השירותים החברתיים ועל מי שמועסקים בהם. במילים אחרות, נסיגת המדינה מהפעלת מערכות המספקות שירותים חיוניים לאוכלוסיות מודרות ומוחלשות, בעלות צרכים מגוונים, מעוררת שאלות מהותיות באשר לאופן שבו החברה מבקשת להתמודד עם מצוקותיהן (בנימין, 2015; מנדלקרן ושרמן, 2015). בין היתר, עולות שאלות אלו:

- א. האם תהליך מיקור החוץ של שירותי רווחה מעניק לגורמים לא-ממשלתיים סמכויות שעלולות לפגוע בזכויותיהם של מקבלי השירותים?
- ב. האם הקריטריונים לבחירת הזכינים שקופים וראויים?
- ג. האם העברת השירות לידדים לא-ממשלתיים מיעלת את הספקת השירות, משפרת אותו ומגבירה את נגישותו למשתמשים?
- ד. האם התייעלות השירות הניתן אינה באה על חשבון זכויות העובדים המספקים את השירות ומקצועיותם, דהיינו: האם ההפרטה אין משמעותה פגיעה בתנאי העבודה והשכר של העובדים בשירות?
- ה. האם למדינה יש כלים מספיקים כדי לפקח על אופן הספקת השירות ולהגן על המשתמשים בו?

1. האם אכן קיימת תחרות בין הגורמים המספקים שירותים, או שמא התוצאה היא יצירת שוק ריכוזי, המאופיין במספר קטן של ספקים?

2. האם יש משמעות לזהותו של הספק – חברה עסקית הפועלת למטרת רווח או גורם בחברה האזרחית אשר פועל שלא למטרות רווח?

על אף ההשלכות הרבות של המעבר מהפעלת שירותי רווחה בידי המדינה להפעלתם בידי גורמים אחרים, ניכר כי השיח בנושא זה התנהל, לעתים קרובות, ללא בסיס מוצק של נתונים על היקף התופעה ומאפייניה. פרק זה איננו מספק מענה לכל השאלות והסוגיות העולות בדיון על הפרטת השירותים החברתיים, אולם הוא מבקש לתרום לשיח בעניין זה באמצעות ניתוח של בסיס נתונים מקיף על תהליך מיקור החוץ של שירותים הפועלים באחריות משרד העבודה והרווחה ומספקים על ידי גורמים לא-ממשלתיים. בפרט ייבחנו ההיקף והמאפיינים של מיקור החוץ של השירותים שמשרד העבודה והרווחה אחראי להם, והשינויים שחלו בהם במשך הזמן.

מעבר לכך, הפרק דן בשתיים מהשאלות העומדות במרכז הדיון על מיקור חוץ של שירותים חברתיים. השאלה הראשונה מתמקדת בדפוסי פעילותם של גורמים הפועלים למטרות רווח ושל אלו הפועלים ללא כוונת רווח בתחום זה. בחינת הזהות של הגורם המספק את השירות משקפת דיון מקיף בדבר ההשלכות האפשריות של זהות זו על אופן הספקתם של השירותים. בספרות מתנהל ויכוח ארוך באשר לשאלה אם גורמים שפועלים למטרות רווח כספיים (חברות עסקיות) נבדלים מארגונים שמבקשים לקדם מטרות חברתיות (עמותות) בכל הקשור לאופן הפעלתם של שירותים חברתיים. נקודת המוצא לדיון היא כי בין שני סוגי הארגונים הללו יש הבדלים מהותיים. הדבר בא לידי ביטוי, כמובן, במעמדם הפורמלי והמשפטי, וכן במעמדם בהקשר של מערכת המס. אולם נטען כי גם מאפיינים אחרים של הארגונים משפיעים על תחומי הפעילות שלהם, על אוכלוסיות היעד שאליהן מופנים השירותים ועל רמת השירות שהם מספקים. מאפיינים אלו מעוגנים בהבחנה בין ארגונים שהוקמו במטרה לשפר את רווחתן של אוכלוסיות מודרות לארגונים שיעדם הוא להבטיח רווח לבעלי מניות או לבעלים פרטיים. ההבדלים הבסיסיים ביניהם יכולים למצוא ביטוי בתפיסותיהם של מנהלי הארגונים ועובדיהם, בדרכי ההכשרה של עובדיהם ובמידת האמון שהלקוחות רוכשים לארגונים. ההנחה היא כי בכל הממדים הללו לעמותות אשר פעולתן איננה למטרות רווח תהיה עדיפות על פני חברות עסקיות (שמיד, 1998).

עם זאת, מעורבותן של עמותות וחברות עסקיות בהספקת שירותים חברתיים והתחרות ביניהן בתנאים זהים ולאורך זמן נוטות לטשטש את ההבדלים בין סוגי הארגונים. הן אף הביאו לכך שדווקא גורמים אחרים, כגון גודל, ותק וניסיון, הם שמשפיעים יותר על דרכי הספקת השירותים, על איכותם ועל שביעות הרצון של המשתמשים בהם. הממצאים בשאלה עד כמה תהליך זה של טשטוש בין עמותות לגורמים עסקיים מתקדם ומה השלכותיו אינם חד-משמעיים וממשיכים לעורר ויכוח בין חוקרים בעולם (Child, Witesman and Spencer, 2016; Eikenberry and Drapal Kluver, 2004; Rees, Taylor and Damm, 2013). הממצאים המוצגים בפרק זה מאפשרים להצביע על היקפי הפעילות של שני סוגי הארגונים ועל תחומי הפעילות שלהם לאורך זמן, הגם שאינם מביאים למסקנות באשר להבדלים או לדמיון בדפוסי פעילותם.

השאלה השנייה שתידון בפרק היא אם ניתן לזהות מגמות של ריכוזיות בתחום הספקת שירותי רווחה. אחת ההצדקות העיקריות להפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ היא היתרונות הגלומים בתחרות בין קבלני השירות המעוניינים לספק אותו (מנדלקרן ושרמן, 2015). בהנחה שאכן אחת ממטרות מיקור חוץ של השירותים החברתיים היא ליצור תחרות בין גורמים שונים, תחרות אשר אמורה להביא ליעול ולשיפור השירות, אזי סוגיית הריכוזיות היא סוגייה מרכזית.

דוח מקיף שפרסם לאחרונה משרד ראש הממשלה עסק ביעול ובשיפור איכות השירותים החברתיים שניתנים במיקור חוץ. בדוח נטען כי קיומו של שוק תחרותי משפר את רמת השירותים המוענקת לאזרח גם כאשר מדובר בשירותים חברתיים. עוד נטען כי בתחום מפעילי השירותים החברתיים אין שימת דגש בהרחבת השווקים הקיימים על ידי עידוד כניסתם של מפעילים חדשים, וכי בהיעדר היצע מספיק של מפעילים בתחומים מסוימים נוצר מצב שבו מזמין השירות שבוי בידי המפעילים המעטים הקיימים. בהקשר זה הדוח ממליץ כי הממשלה תיצור תחרות בקרב מפעילי השירותים החברתיים ותפעל באופן אקטיבי להרחבת שוק הספקים בתחומים הנדרשים (משרד ראש הממשלה, 2016).

יש לציין כי "שוק שירותי הרווחה" שונה במורכבותו משווקים אחרים מסיבות רבות. העיקרית שבהן היא התלות של מקבלי השירותים בנותן השירות. במקרים שהחלפה של ספק השירות עלולה לפגוע פגיעה משמעותית במקבלי השירותים (לדוגמה, פנימיות לאנשים בעלי פיגור שכלי) תלות זו אף גוברת, וסוגיית התחרות מקבלת משמעות אחרת. במקרים אלו החלפת הספק מוגבלת וכך גם השימוש בכלי התחרות, מכיוון שהוא חותר תחת הרצון להשגת המשכיות ויציבות של הטיפול. במקרים אלו יכולים להתממש היתרונות שיש להעסקת ספק גדול וותיק לאורך שנים רבות, ובהם ההתמחות והניסיון שרכש, על פני העסקה של ספקים חדשים וקטנים.

1. הספקת שירותי רווחה ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

במוקד הפרק יעמדו ממדיו של מיקור החוץ בשירותי רווחה ציבוריים הפועלים באחריות משרד העבודה והרווחה. תחילה יסקרו השירותים המסופקים כיום באמצעות מיקור חוץ והשינויים שחלו בתחום זה. לאחר מכן תיבחן ההוצאה של משרד העבודה והרווחה למיקור חוץ של שירותים במהלך תקופה של 15 שנים תוך הבחנה בין סוגי הגורמים הלא-ממשלתיים המספקים אותם, ויבדקו מידת הריכוזיות והתחלופה בהספקתם.

הממצאים והדיון בפרק מתבססים על נתונים שסיפק משרד העבודה והרווחה ועל ראיונות ושיחות אשר נערכו עם אנשי המשרד ועם גורמים המספקים שירותי רווחה שונים במסגרת מיקור החוץ. מקור הנתונים הוא במערכת התשלומים (הבוחן) של החשב הכללי, והם מתייחסים לשנים 2000, 2005, 2010 ו-2015. הנתונים כוללים פירוט של סוג הספק וסך התשלומים¹ שקיבל כל ספק ברמת תקנה תקציבית (רמת הפירוט המרבית בתקציב המדינה), ומסכמים את ההוצאה למיקור חוץ בארבעת האגפים העיקריים של המשרד: (1) אגף השיקום, המסייע בהפעלת מסגרות שיקום לסובלים מנכויות; (2) האגף לשירותים

1 סך התשלומים שהועברו לספקי מיקור החוץ ממשרד הרווחה ללא קיזוז ההשתתפות של הרשויות המקומיות. הסכום אינו כולל מכרזים המבוצעים ברשויות המקומיות שלא דרך משרד העבודה והרווחה.

אישיים וחברתיים, המעניק מענה לצורכיהם האישיים והחברתיים של בודדים, משפחות וקהילות, ופועל בתחומים כגון שירותים לאזרחים ותיקים, רווחת הפרט והמשפחה, השירות לילד ולנוער ואימוץ (3) האגף למוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה), המתמחה באיתור, באבחון ובטיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית ובמשפחותיהם; (4) אגף תקון, המעניק שירותי טיפול ופיקוח חברתי, שיקום ומניעה לעוברי חוק, לאוכלוסייה במצוקה קשה ולקורבנות לפעילות עבריינית.²

בניית הוּפְרָדוּ ספקים מסוג עמותות, הפועלים ללא מטרות רווח, מספקים עסקיים, הפועלים למטרות רווח. יש לציין כי עם הספקים העסקיים נמנים גם גופים שנמצאים בבעלות המדינה או בבעלות ההסתדרות החדשה אך מוגדרים כגופים עסקיים מכיוון שהם מתנהלים על בסיס מניעים עסקיים.

הנחת שיוצג מתייחס לתקופה שעבורה התקבלו הנתונים. מכיוון שתהליך המעבר לשירותי מיקור חוץ במשרד הרווחה התרחש ברובו לפני שנת 2000, ניתוח זה מציג תמונה חלקית של התהליך ואת המגמות שחלו ב-15 השנים האחרונות בלבד.

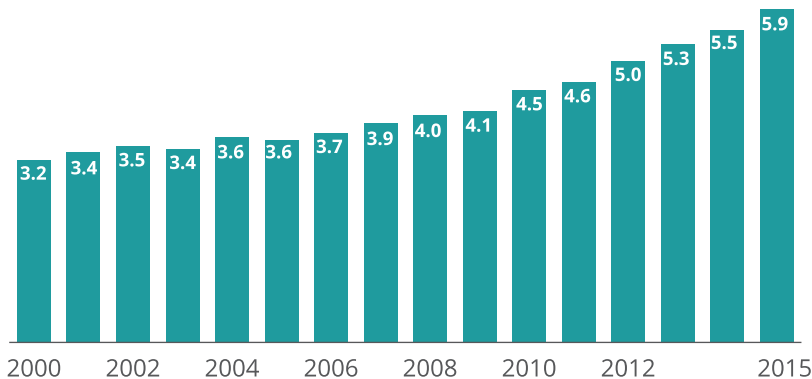
הרכב הוצאות לשירותי מיקור חוץ

תקציב משרד העבודה והרווחה נמצא במגמת גידול. מגמה זו צברה תאוצה בעשור האחרון, ובייחוד מאז שנת 2005 (תרשים 1). בשנת 2015 היה תקציב המשרד כ-5.9 מיליארד שקלים. ההוצאה לשירותי מיקור חוץ של משרד הרווחה עמדה על כ-4.8 מיליארד שקלים, כ-80 אחוז מסך תקציב המשרד (במונחי הוצאה נטו). סכום זה הוקדש לרכישת שירותי מיקור חוץ בתחומי השיקום, המוגבלות השכלית ההתפתחותית (מש"ה), שירותים אישיים וחברתיים ותקון. בשנת 2000 הוצאה זו הייתה כ-2.3 מיליארד שקלים (מחירי 2015), שהם כ-70 אחוז מסך תקציב המשרד, ומשנה זו ואילך גדלה ההוצאה בצורה ניכרת – גם ביחס לסך תקציב המשרד וגם במונחים אבסולוטיים. חלקה הגדול של ההוצאה לשירותי מיקור חוץ, ומגמות הגידול שחלו בה בשנים האחרונות, מעידים על תפקידם המרכזי של ספקי מיקור החוץ בהספקת שירותי רווחה בישראל, ומחזקים את החשיבות שבהבנת מאפייניו של מבנה מיקור החוץ בשירותים אלו.

מספר הספקים אשר סיפקו שירותים למשרד העבודה והרווחה עמד בשנת 2015 על 2,697 ספקים (לוח 1), שני שלישים מהם גופים עסקיים ושליש עמותות. עם זאת, חלוקת התשלומים בין שני סוגי הספקים היא דומה, כך שכמחצית מסך התשלומים יועדה לעמותות וכמחצית לספקים פרטיים (תרשים 2). לאורך השנים חלה עלייה במספר העמותות המספקות שירותים למשרד, ובד בבד ניכרת עלייה גם בנתח התשלומים המיועד לארגונים הללו, בייחוד בין שנת 2000 לשנת 2005. לעומת זאת, במספר הספקים העסקיים חלה ירידה, בייחוד בין שנת 2010 לשנת 2015.

2 במחקר זה "הוצאה למיקור חוץ" מתייחסת להוצאה של משרד הרווחה למיקור חוץ בארבעת התחומים לעיל, שהם החלק העיקרי בהוצאה למיקור חוץ. לא נכללו ההוצאות למשפחות אמנה, למשפחותונים ולמרכזים.

תרשים 1. תקציב משרד העבודה והרווחה* במיליארדי שקלים, מחירי 2015



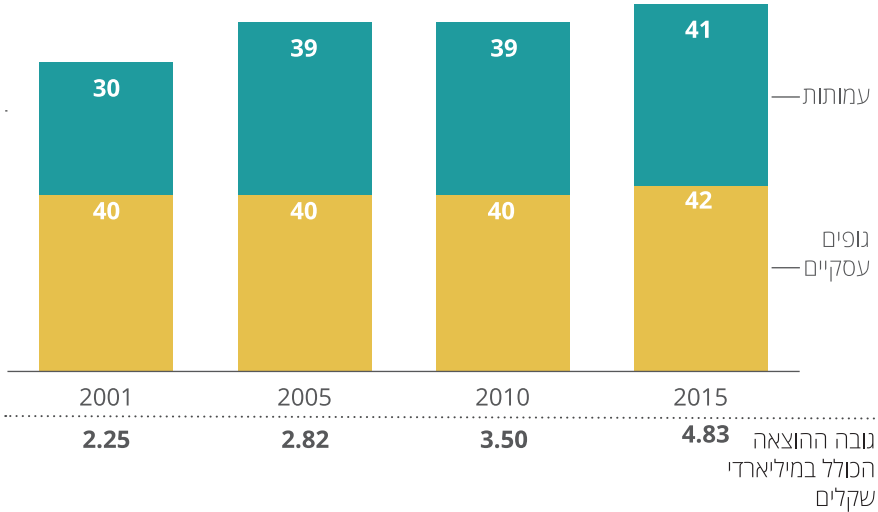
* נתוני תקציב הביצוע במונחי הוצאה נטו (בקיצור השתתפות הרשויות המקומיות וגורמים נוספים מחוץ למשרד). מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד האוצר

לוח 1. מספר הספקים בשירותי מיקור חוץ, לפי סוג הספק

סך הכל	ספקים עסקיים	עמותות	שנה
2,985	2,554	431	2000
2,963	2,355	608	2005
3,003	2,361	642	2010
2,697	1,825	872	2015

מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוח)

תרשים 2. הוצאה למיקור חוץ כאחוז מתקציב משרד העבודה והרווחה* לפי סוג הספק



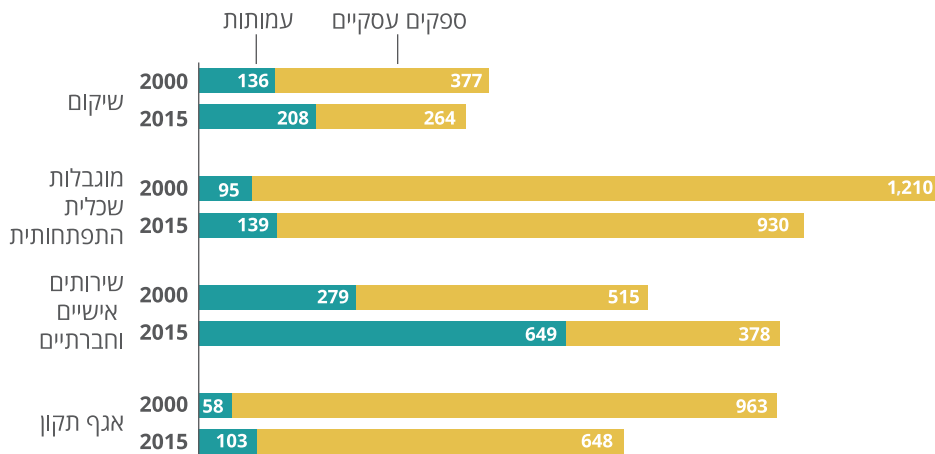
* כאחוז מסך התקציב במונחי הוצאה נטו מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

מבנה הספקת שירותי הרווחה מגורמי חוץ לפי תחומים

בשנת 2015 מרבית העמותות (74 אחוז) המספקות שירותים למשרד העבודה והרווחה סיפקו שירותים לאגף לשירותים אישיים וחברתיים (תרשים 3). מספר העמותות שסיפקו שירותים לאגף זה גדל ביותר מפי שניים בשנים 2015-2000, וכיום מרבית הספקים בענף הם עמותות.

גם באגפים האחרים מסתמנת כניסה לתחום של עמותות על חשבון ספקים עסקיים: בשנים אלו חלה עלייה במספר העמותות, למרות הירידה הכללית במספר הספקים אשר נותנים שירותים באגפים אלו.

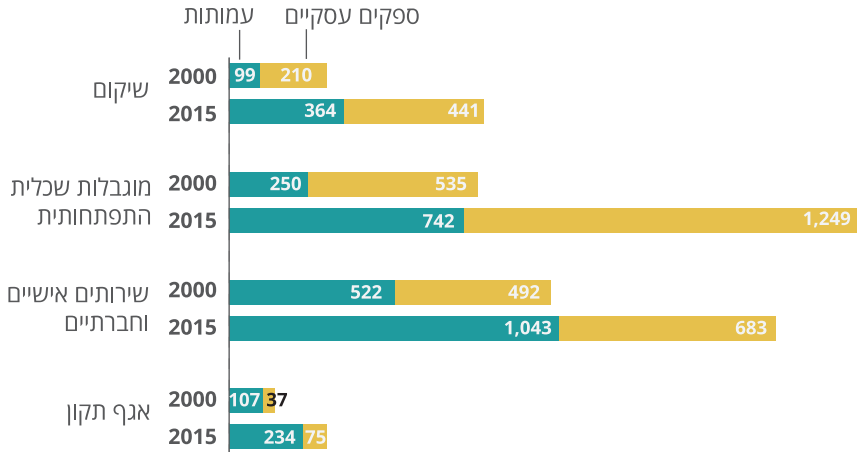
תרשים 3. מספר הספקים, לפי האגף וסוג הספק



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

על אף הירידה במספר ספקי מיקור החוץ המעניקים שירותים באגפים תקון, מש"ה ושיקום, חלה עלייה בסך התשלומים לספקים באגפים אלו בשנים 2000–2015 (תרשים 4). בולט בעיקר הגידול בסך התשלומים לאגף מש"ה: בשנת 2015 סך התשלומים לספקים באגף זה הוא כשליש מתקציב משרד העבודה והרווחה בכללותו ו-41 אחוז מסך ההוצאה למיקור חוץ. ההתרחבות באה לידי ביטוי בייחוד בגידול התשלומים לספקים העסקיים באגף זה, למרות הירידה במספרם. ההוצאה השנתית הממוצעת לספק עסקי באגף זה עלתה מ-440 אלף שקלים בשנת 2000 (במחירי 2015) ל-1.3 מיליון שקלים בשנת 2015. באגף לשירותים אישיים וחברתיים חלה עלייה בסך התשלומים גם לספקים מסוג עמותות וגם לספקים עסקיים, על אף הירידה במספר הספקים העסקיים, וההוצאה הממוצעת לספק עסקי באגף זה הכפילה את עצמה בין השנים הנבדקות. לעומת זאת, בתשלום הממוצע לעמותות באגף זה חלה ירידה. גם באגף תקון ושיקום הגידול בתשלום הממוצע לספק גבוה יותר עבור ספקים עסקיים.

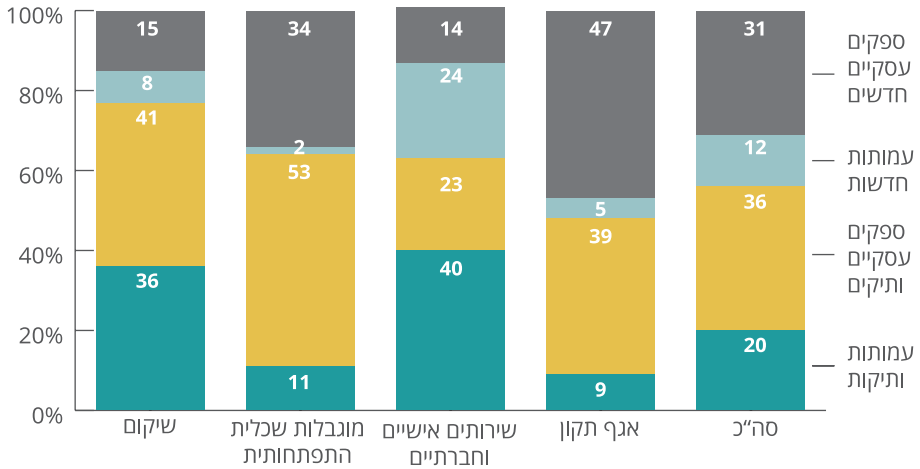
תרשים 4. התפלגות התשלומים לספקים, לפי אגף וסוג הספק מחירי 2015



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

בתרשים 5 מוצגת התפלגות ספקי מיקור החוץ המספקים שירותים למשרד בשנת 2015, לפי סוג הספק והוותק. "ספק ותיק" מוגדר כספק אשר סיפק למשרד הרווחה שירותים לפחות באחת מן השנים הקודמות ל-2015 שנבדקו: 2000, 2005 או 2010. מן הנתונים עולה כי 56 אחוז מן הספקים המעניקים שירות למשרד הם ותיקים. מבחינת הנתונים לפי אגפים עולה כי התמונה מעט שונה: באגף שיקום 76 אחוז מהספקים הם ותיקים. באגף תקון, לעומת זאת, קצת פחות ממחצית הספקים הם ותיקים. התמונה המתקבלת, ולפיה יש שוני בהרכב הספקים באגפים השונים, מעלה שאלות בעניין הכניסה של ספקים חדשים לענפים השונים: האם הסיבה לכך היא חסמים המונעים כניסה של ספקים חדשים לענף, מבנה המכרזים, או חוסר היצע של ספקים בתחום?

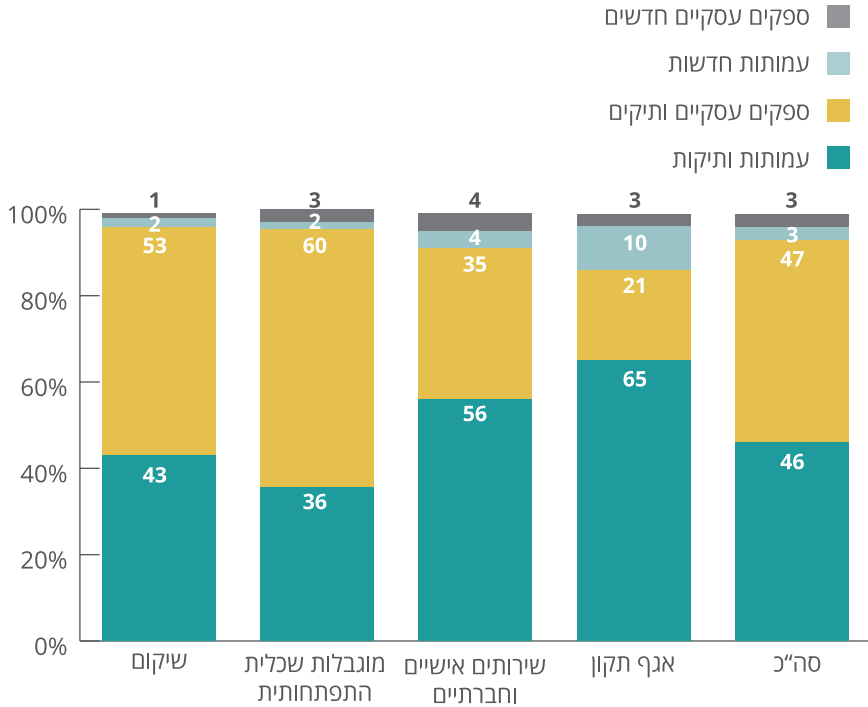
תרשים 5. התפלגות הספקים לפי סוג הספק והוותק, 2015



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

התפלגות התשלומים לפי סוג הספק והוותק מראה כי חלקם של הספקים הוותיקים בסך התשלומים גדול בצורה ניכרת מחלקם בסך הספקים, ועומד על 96 אחוז (תרשים 6). אפילו באגף תקון, שבו פחות ממחצית הספקים הם ותיקים, 87 אחוז מן התשלומים מופנים אליהם. נראה כי הספקים הוותיקים הם ספקים גדולים מאוד בהשוואה לספקים החדשים, שכן אלו האחרונים מקבלים נתח מזערי מן התשלומים ביחס לשיעורם מכלל הספקים.

תרשים 6. התפלגות התשלומים לפי סוג הספק והוותק, 2015

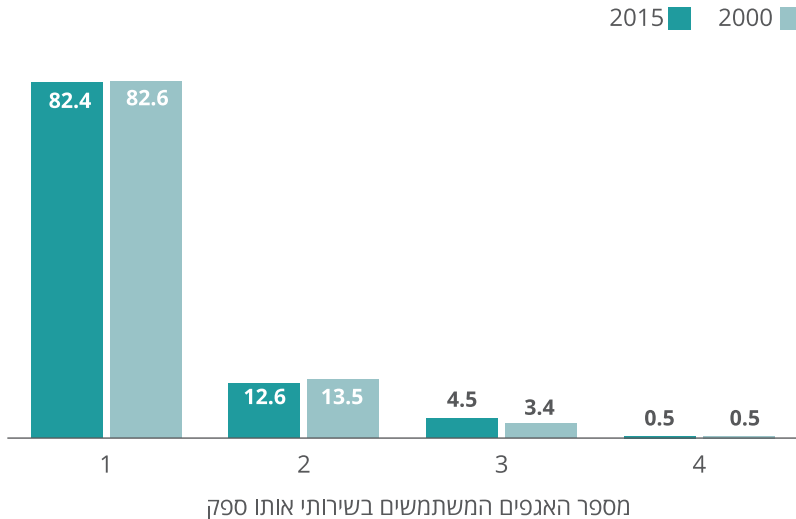


מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

התמחות או גיוון בקרב ספקים

סוגיה מעניינת הקשורה בספקי מיקור חוץ היא התמחותם בסוג שירות ספציפי ויחיד או גיוון בתחומי השירות שהם מציעים למשרד – דבר המאפשר להם גישה למגוון רחב יותר של מכרזים. תרשים 7 מציג את התפלגות כלל הספקים לפי מספר האגפים השונים שהם מעניקים להם שירות. התמונה המתקבלת מעידה כי מרבית הספקים מעניקים שירותי מיקור חוץ לאגף אחד בלבד. בחינת ההתפלגות בשנת 2000 מראה תמונה דומה, ונראה כי לא היה שינוי מהותי בין השנים.

תרשים 7. התפלגות הספקים לפי מספר האגפים המשתמשים בשירותיהם



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב
נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוח)

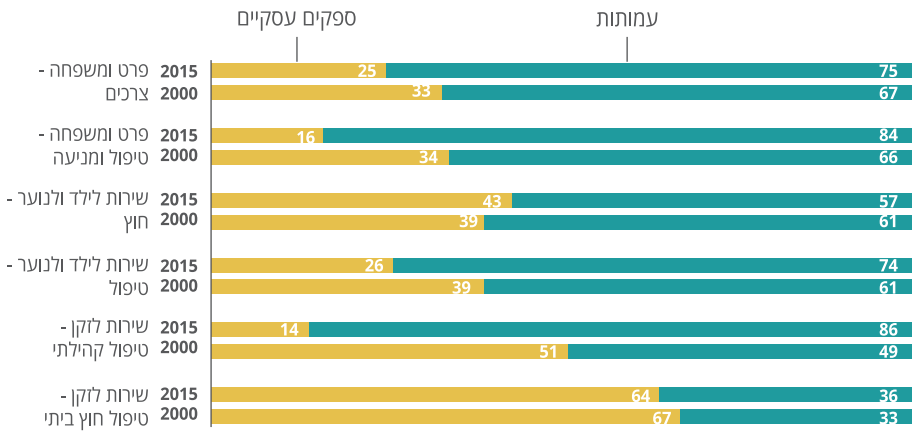
תחלופה בין סוגי ספקים

כפי שהודגם בסעיפים הקודמים, אחת ההשלכות של מעבר הספקת השירותים החברתיים לידי מיקור חוץ היא כניסת ספקים עסקיים, הפועלים למטרת רווח, לזירת השירותים החברתיים. לפני כשני עשורים ציין יוסף קטן (1996) כי מעורבות המגזר הפרטי-עסקי בזירת שירותי הרווחה האישיים הולכת ומתרחבת, וכי גורמים עסקיים חודרים גם לתחומי עיסוק שלא עסקו בהם בעבר. כאמור, סוגיה זו נידונה בהרחבה בספרות, והיא מעלה שאלות שונות: האם כניסתם של הספקים העסקיים הביאה לשינוי במבנה ובזהות של ארגונים ללא מטרת רווח (עמותות), אשר שנים רבות היו הספקים העיקריים של שירותי רווחה, לצד הממשלה? האם ארגונים שפועלים ללא מטרת רווח התאימו את עצמם עם השנים ונעשו דומים לארגונים העסקיים שהם מתחרים מולם כיום במכרזים להענקת שירותים? האם כיום יש הבדל בין שני סוגי הספקים בהתנהלות הארגונית ובאופן הענקת השירותים, והאם המשרד מעדיף את אחד מסוגי הספקים?

מראיונות עם בעלי תפקידים במשרד ובארגונים המספקים לו שירותים (עמותות וספקים עסקיים) עולה כי מצד המשרד אין העדפה ישירה לסוג ספק מסוים, והם נתפסים כהים בהיבט של הענקת שירותים למשרד. עם זאת, בתחומי שירות מסוימים לעמותות יש יתרון יחסי מבחינת ניסיון. במקרים רבים עמותות סיפקו שירותים בתחומים אלו עוד בטרם הוחלט להרחיב את מיקור החוץ של הממשלה, ומכאן שבמרכז יש להן יתרון על פני גופים חסרי ניסיון בתחום.

תרשימים 8 ו-9 מציגים את השינויים שחלו בחלוקת התשלומים בין ספקים עסקיים לעמותות בתחומים העיקריים במסגרת שני אגפי השירות הגדולים: האגף לשירותים אישיים וחברתיים ואגף מש"ה. במרבית התחומים באגף לשירותים אישיים וחברתיים חלה התרחבות בחלקן של העמותות בסך התשלומים בין שנת 2000 לשנת 2015. התרחבות ניכרת חלה בסעיף "שירות לזקן - טיפול קהילתי", והיא נובעת בחלקה מהפעלת מרכזי יום לקשישים במיקור חוץ, בעיקר על ידי עמותות מקומיות למען הקשיש. למרות התרחבות חלקן של העמותות, מרבית התשלומים עבור שירותים המוענקים לקשישים עדיין מועברים לחברות עסקיות במסגרת סעיף ההוצאה העיקרי "השירות לזקן - טיפול חוץ-ביתי".

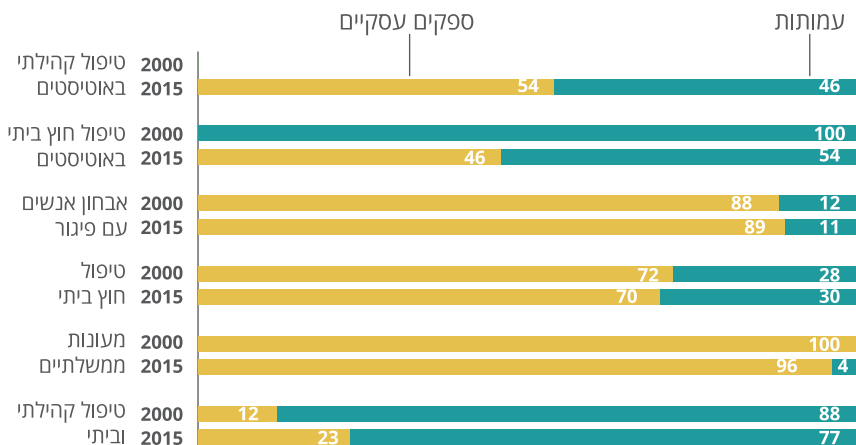
תרשים 8. התפלגות התשלומים באגף לשירותים אישיים וחברתיים לפי סוגי הספקים ולפי תחומים



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב (נתוני מערכת הבוחן)

השינויים בחלוקת התשלומים בין ספקים עסקיים לעמותות בתחומים העיקריים במסגרת אגף מש"ה (תרשים 9) מראים כי בין שנת 2000 לשנת 2015 התרחבה פעילות הספקים העסקיים בתחום הטיפול הקהילתי והביתי. עוד נראה כי ספקים עסקיים נכנסו לתחום הטיפול החוץ-ביתי באוטיסטים, תחום שבו פעלו ארבעה ספקים בלבד בשנת 2000, ומהם עמותה אחת קיבלה 90 אחוז מהתשלומים. שירותי קהילה לאוטיסטים במיקור חוץ לא היו קיימים בשנת 2000 ועל כן לא מופיעה החלוקה עבור שנה זו.

תרשים 9. חלוקת התשלומים באגף מגבלות שכליות התפתחותיות לפי סוגי הספקים ולפי תחומים



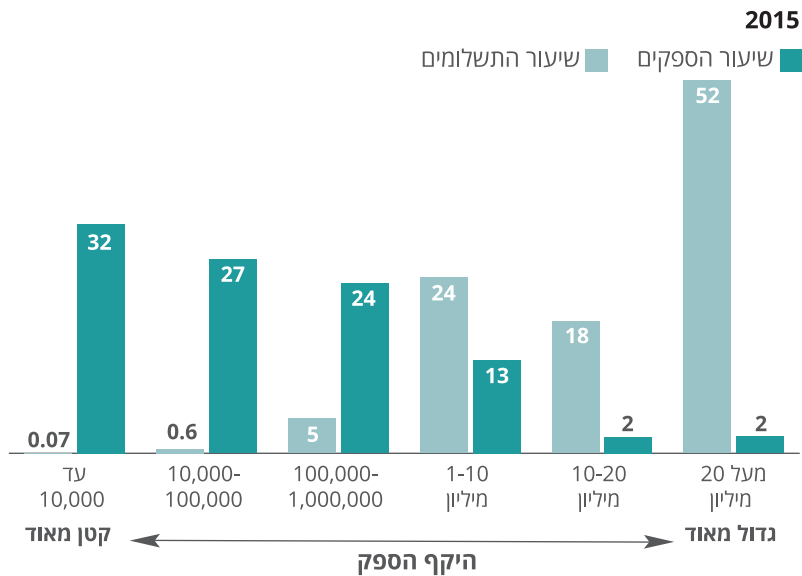
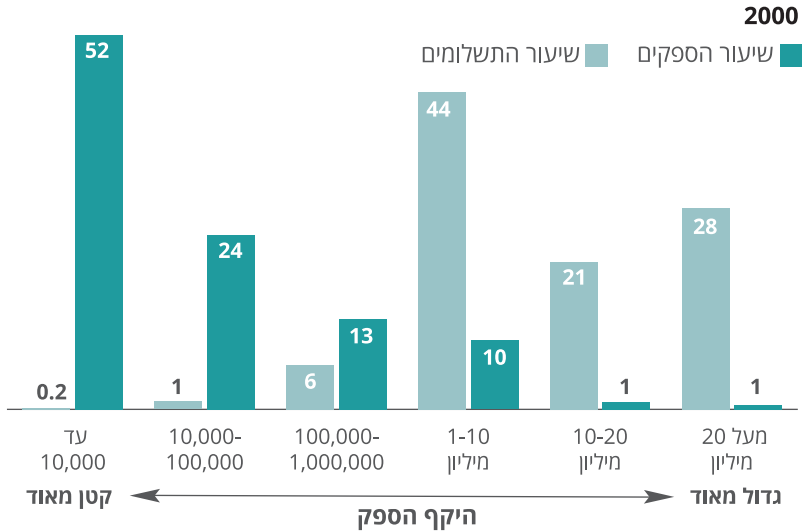
מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

2. ריכוזיות בשוק שירותי הרווחה

התפלגות ספקי מיקור החוץ לפי קבוצות תשלום (תרשים 10) מראה כי בשנת 2000 מרבית הספקים היו ספקים קטנים מאוד, שסך התשלומים השנתיים שקיבלו מן המשרד היה עד 10,000 שקלים (מחירי 2015). התפלגות התשלומים לאותה שנה מראה כי נתח עיקרי מן התשלומים (44 אחוז) הגיע לספקים בינוניים-גדולים, שסך התשלומים שקיבלו היה מיליון עד עשרה מיליון שקלים (מחירי 2015). במעבר לשנת 2015 חלה תנועה בהתפלגות הספקים כך שבקבוצה של התשלום הנמוך ביותר יש ספקים מעטים יותר, ובקבוצות התשלום הבינוניות יש ספקים רבים יותר.

בד בבד חלה תנועה גם בהתפלגות התשלומים: בשנת 2015 יש ריכוז גדול יותר של תשלומים בקרב הספקים הנמצאים בקבוצת התשלום הגבוהה ביותר (יותר מ-20 מיליון שקלים). למעשה, 4 אחוזים מהספקים בלבד קיבלו שיעור גבוה מאוד (70 אחוז) מסך התשלומים של המשרד למיקור חוץ. נתון זה הוא סממן לריכוזיות הקיימת בשוק שירותי הרווחה שמפעיל משרד העבודה והרווחה באמצעות מיקור חוץ.

תרשים 10. התפלגות הספקים והתשלומים לפי קבוצות תשלום, באחוזים

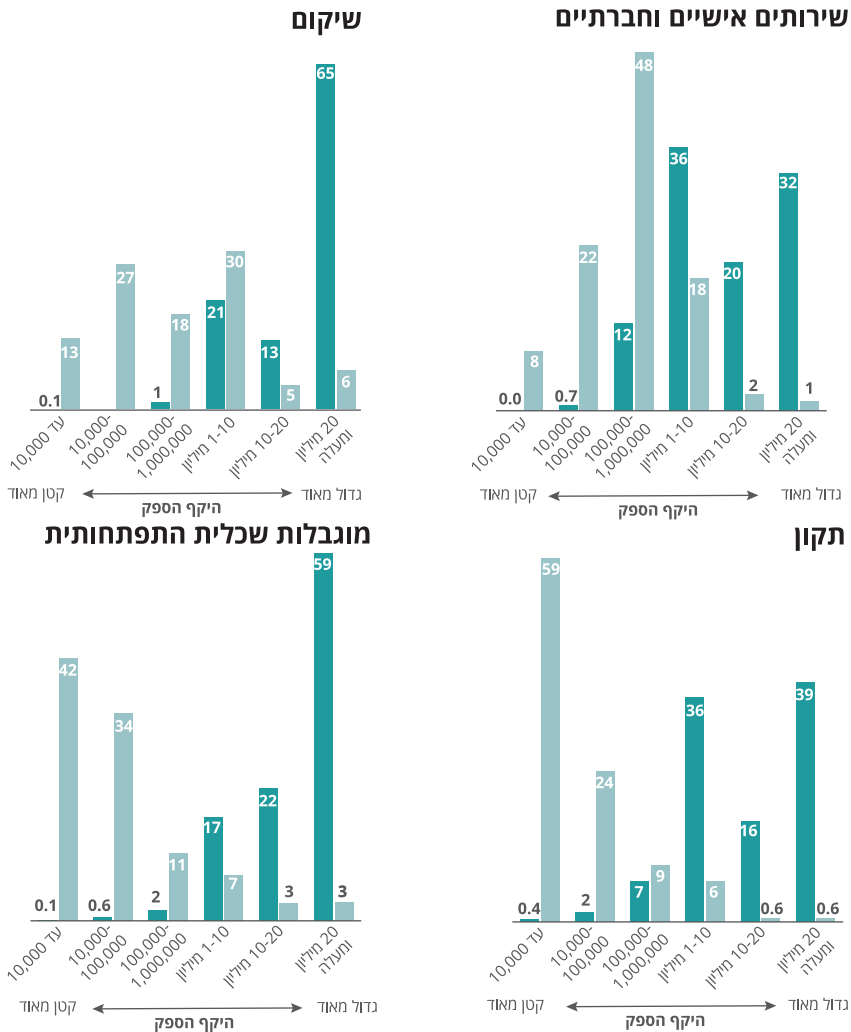


מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב
נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוח)

מהתפלגות הספקים והתשלומים ברמת האגף (תרשים 11) עולים הבדלים בין האגפים השונים. באגף שיקום ובאגף שירותים אישיים וחברתיים חלק גדול מן הספקים מוגדרים בינוניים. לעומת זאת, באגפים מש"ה ותקון מרבית הספקים הם קטנים. מהתפלגות התשלומים באגפים השונים נראה כי באגפים מש"ה ושיקום מרבית התשלומים מיועדים לספקים בקבוצת התשלום הגבוה ביותר - 20 מיליון שקלים ויותר.

תרשים 11. שיעור הספקים והתשלומים לפי קבוצות תשלום ולפי אגף, 2015

■ שיעור התשלומים ■ שיעור הספקים



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

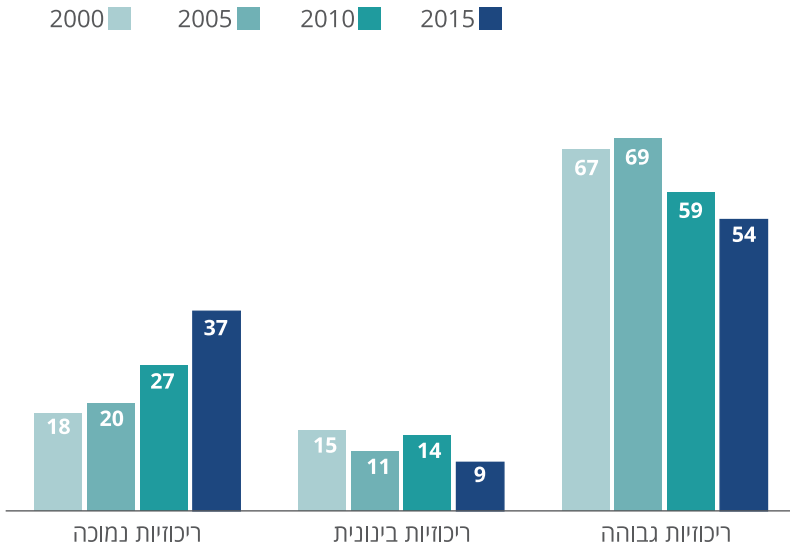
מדידת רמת הריכוזיות

לבחינת מידת הריכוזיות הקיימת במערך מיקור החוץ של שירותי הרווחה אשר באחריות משרד העבודה והרווחה שימשו כלי המדידה המקובלים למדידת ריכוזיות של שווקים: מדד HHI (Herfindahl-Hirschmann Index) ומדד CR4 (concentration ratio). ערכו של מדד HHI שווה לסכום ריבועי נתחי השוק של החברות הפועלות בענף. המדד נע בין 0 (עבור תחרות משוכללת) ל-10,000 (עבור מונופול), כך שעלייה בערך המדד משמעותה עלייה בריכוזיות וירידה בתחרותיות בענף. לפי הנחיות המיזוג הפדרלי של ארצות הברית (Federal Trade Commission and Department of Justice, 2010) ערך נמוך מ-1,500 מעיד על רמת ריכוזיות נמוכה של השוק, וערך הגבוה מ-2,500 מעיד על רמת ריכוזיות גבוהה. המדידה בוצעה לכל תקנה תקציבית כשוק נפרד, בהתאם לספקים אשר מספקים שירות במסגרת התקנה ונתח השוק שלהם בהוצאה למיקור חוץ תחת תקנה זו. אף שרמת התקנה התקציבית אינה מייצגת בהכרח שוק שירותים, בהקשר של הנתונים שעמדו לרשות המחקר זוהי החלוקה המיטבית המאפשרת לאתר סוגי שירותים ספציפיים שעלולה להיות בהם ריכוזיות.³

תרשים 12 מציג את השינוי בהתפלגות של מדדי HHI בשנים שונות. ניתן לראות כי בשנים 2015–2000 חל גידול בחלקן של התקנות שנמדדה בהן רמת ריכוזיות נמוכה (עד 1,500) לצד ירידה בחלקן של התקנות שנמדדה בהן ריכוזיות גבוהה (יותר מ-2,500). בתקנות שאותרו בהן רמות ריכוזיות גבוהות רצוי לבצע בדיקה פרטנית שתגלה את הסיבות לכך, ואם יש בסוגי שירותים אלו חסמים המגבילים כניסת ספקים לענף. מדד CR4 מודד את סך נתח השוק של ארבעת הספקים הגדולים ביותר בשוק. בדומה למדידה שנעשתה באמצעות מדד HHI, מדד CR4 חושב עבור כל תקנה תקציבית בנפרד. הבדיקה באמצעות מדד זה זיהתה מגמות דומות לאלו שהתקבלו במדידה הקודמת.

3 תקנה תקציבית היא רמת הפירוט המרבית בתקציב המדינה. בבסיס הנתונים אשר עמד לרשות החוקרים, תקנה תקציבית מציינת את סוג השירות שעבורו הועבר תשלום לספק. לדוגמה, במסגרת התקנה התקציבית "שיקום נכים בקהילה" הועברו תשלומים ל-69 ספקים בשנת 2015.

תרשים 12. התפלגות התקנות במיקור חוץ לפי רמת הריכוזיות* שיעור התקנות בכל רמת ריכוזיות



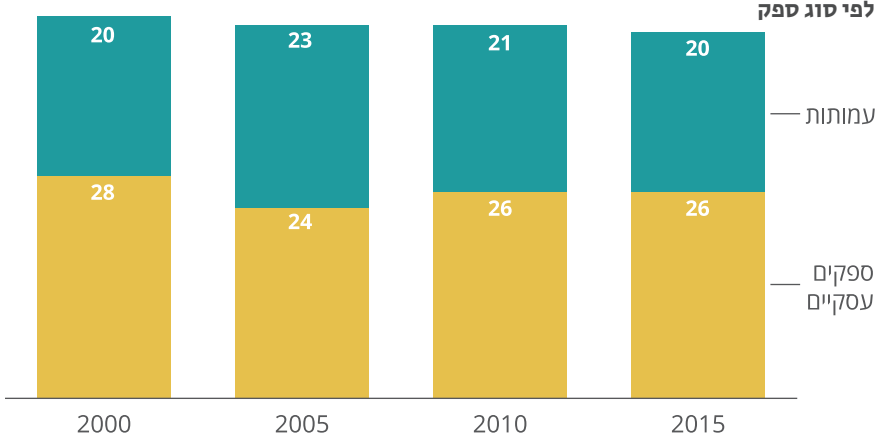
* לפי מדד HHI
מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב
נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

50 הספקים הגדולים

חלקם של 50 הספקים הגדולים ביותר המספקים שירותי מיקור חוץ למשרד העבודה והרווחה הוא כ-2 אחוזים בלבד מכלל הספקים.⁴ בחינה של הוצאות המשרד מראה כי ספקים אלו מקבלים כ-46 אחוז מסך התשלומים של המשרד עבור שירותי מיקור חוץ, דהיינו סכום של 2.2 מיליארד שקלים בשנת 2015 (תרשים 13). שיעור זה ירד במעט בין שנת 2000 לשנת 2015 (מ-49 אחוז ל-46 אחוז) אך נשאר גבוה, במיוחד ביחס לשיעורם הנמוך של ספקים אלו מכלל הספקים.

4 גודל הספק נקבע לפי סך התשלומים שהוא מקבל מן המשרד.

תרשים 13. שיעור התשלומים ל-50 הספקים הגדולים מסך ההוצאה למיקור חוץ

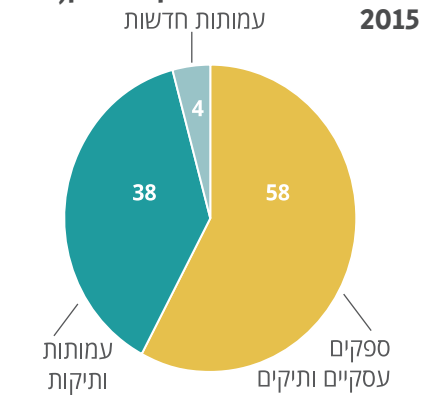


מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

בחינה של זהות הספקים הגדולים (תרשים 14) מצביעה על כך שלמעט שתי עמותות, כמעט כולם הם ספקים ותיקים שעבדו עם משרד העבודה והרווחה לאורך השנים שנבדקו. כמחצית מהם נמנו עם 50 הספקים הכי גדולים גם בשנת 2000, ו-40 מהם סיפקו שירותים למשרד גם בשנת 2010.

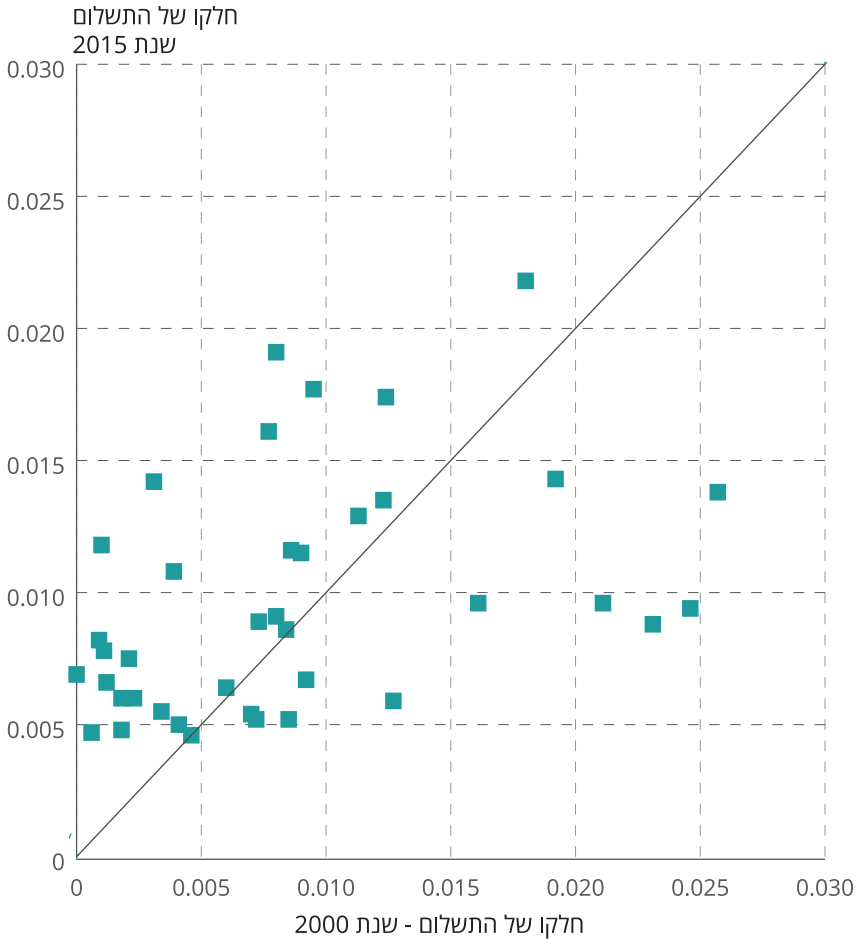
השינויים בגודלם של הספקים הגדולים בין 2000 ל-2015 מוצגים בתרשים 15, המתאר את נתח התשלומים של כל ספק בשנים הנבדקות. ספקים שנתח התשלומים שקיבלו מן המשרד גדל מופיעים מעל הקו, ואלו שחלקם פחת ניצבים מתחת לקו. מבין 50 הספקים הגדולים בשנת 2015, 39 העניקו שירותים למשרד גם בשנת 2000, ומרביתם מחזיקים בשנת 2015 בנתח תשלומים גדול יותר מאשר בשנת 2000. בקרב ספקים אלו השינוי הממוצע לספק הוא גידול של 0.12 אחוזים מנתח התשלומים של ההוצאה למיקור חוץ. מעניין לראות כי דווקא בקרב חמשת הספקים הגדולים ביותר ב-2000 חלה ירידה בנתח התשלומים ב-2015.

תרשים 14. התפלגות 50 הספקים הגדולים לפי סוג הספק והוותק, 2015



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב | נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

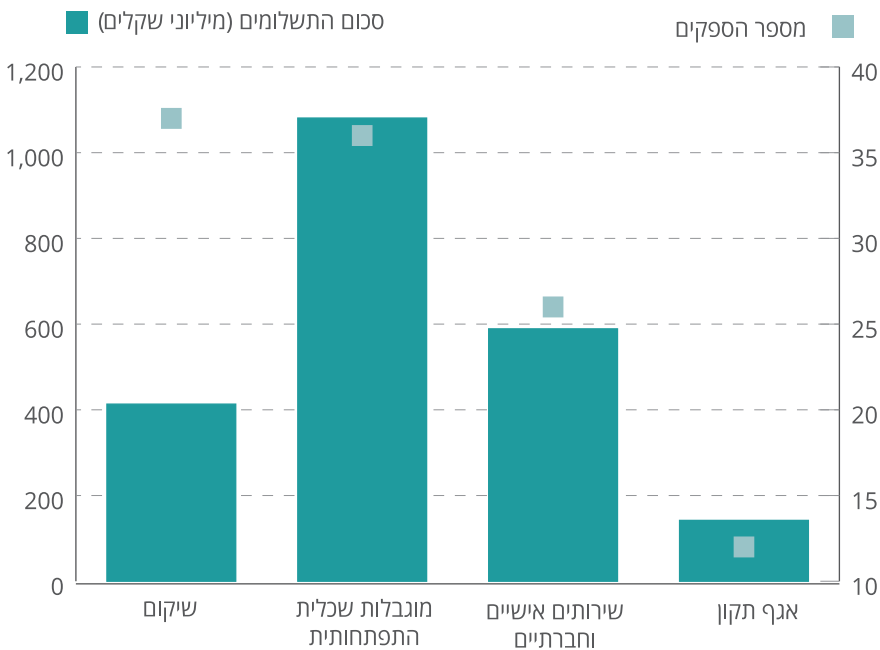
תרשים 15. שינוי בנתחי התשלומים של הספקים הגדולים והוותיקים: שיעור התשלום לספק מסך ההוצאה למיקור חוץ של המשרד



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

מתרשים 16 עולה כי מרבית הספקים הגדולים מספקים שירותים לאגף השיקום (37) ולאגף מש"ה (36). עם זאת, נראה כי מרבית התשלומים לספקים הגדולים מיועדים לשירותים הניתנים במסגרת אגף מש"ה, ורק חלק קטן יחסית מיועד לאגף השיקום. פעילות הספקים הגדולים מצטמצמת כאשר בוחנים את אגף תקון, גם על פי סך התשלומים וגם על פי מספר הספקים שעבדו עם אגף זה (בייחוד ביחס למספר הספקים הכללי שעבדו עם אגף תקון, הגבוה ממספר הספקים הכללי שעבדו עם אגף שיקום).

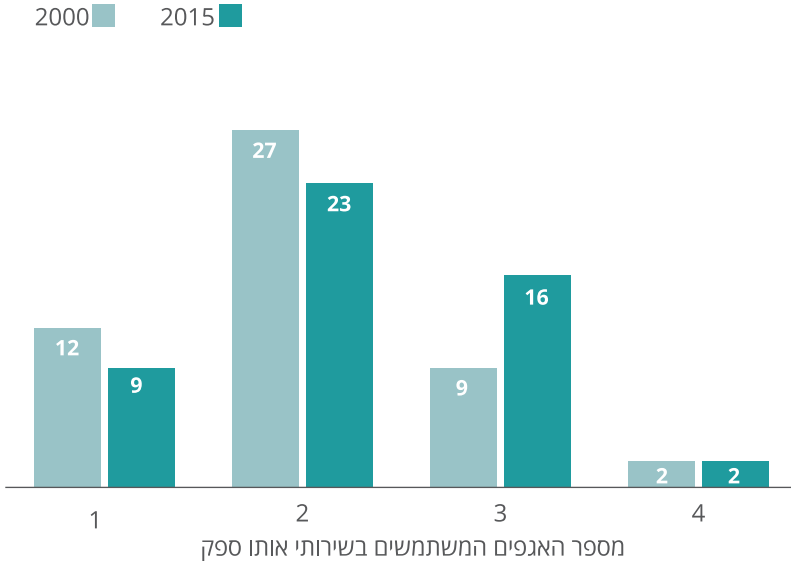
תרשים 16. התפלגות התשלומים והספקים לפי אגף 50 הספקים הגדולים בשנת 2015



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

תרשים 17 מציג את התפלגות 50 הספקים הגדולים לפי מספר האגפים השונים שהם משתתפים. להבדיל מהתמונה המתקבלת עבור כלל הספקים, ולפיה מרבית הספקים מעניקים שירות לאגף אחד בלבד (תרשים 7), נראה כי מרבית הספקים הגדולים מספקים שירותים ליותר מאגף אחד, ובשנת 2015 רק שמונה מהם סיפקו שירותים לאגף אחד בלבד. משמעות הדבר היא שמרבית הספקים הגדולים אינם מתמחים בסוג שירות יחיד, אלא מספקים סוגי שירותים שונים. נראה כי המגמה מתרחבת, וכי בהשוואה לשנת 2000 חלק גדול יותר מהספקים הגדולים עובד עם מספר רב יותר של אגפים.

תרשים 17. התפלגות 50 הספקים הגדולים לפי מספר האגפים המשתמשים בשירותיהם



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

בחינה של חמשת הספקים הגדולים ביותר המעניקים שירותים למשרד העבודה והרווחה בשנת 2015 מלמדת כי שלושה הם עמותות ושניים ספקים פרטיים. כל החמישה הם ספקים ותיקים אשר העניקו שירותים למשרד עוד לפני כעשור, והם מספקים שירותים לכמה אגפים, כלומר אינם מציעים שירות יחיד. בשנת 2015 חמשת הספקים הללו קיבלו 9.4 אחוזים מכלל התשלומים של המשרד לשירותי מיקור חוץ. נתח תשלומים זה גדל בעשור האחרון בכ-2 נקודות אחוז, בעיקר בשל גידול של 1.25 נקודות אחוז בנתח התשלומים של אחד מן הספקים (השלישי בגודלו). בשנת 2005 סיפק ספק זה שירותים לאגף מש"ה ולאגף שיקום, ובשנת 2015 הרחיב את פעילותו וסיפק שירותים גם לאגף לשירותים אישיים וחברתיים.

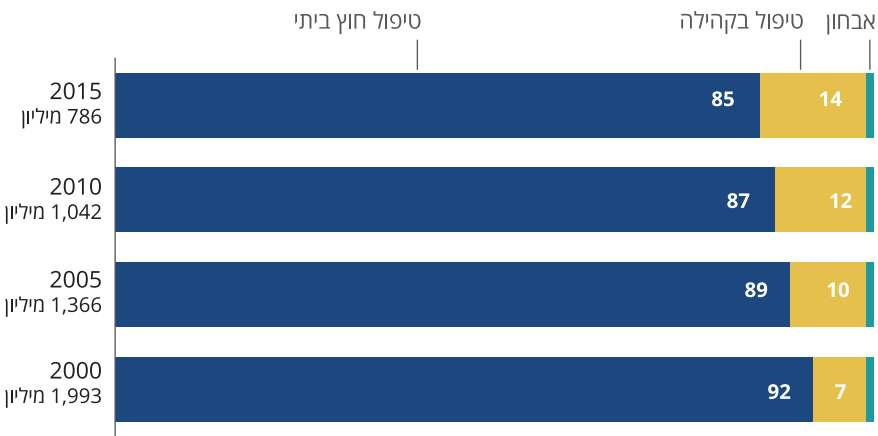
3. מקרה מבחן – אגף מש"ה

כדי לעמוד על מאפיינים נוספים של תהליך מיקור החוץ יוצג כמקרה מבחן אגף מש"ה – האגף בעל ההוצאה הגבוהה ביותר למיקור חוץ, אשר עובד עם מרבית הספקים. אגף זה מופקד על אבחון וטיפול לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בכל הגילים ובכל רמות התפקוד, וגם על רווחת בני משפחתם. מרבית שירותי האגף ניתנים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ובמסגרות היום המופעלות באמצעותן. בשנת 2014 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות 33,589 אנשים

עם מוגבלות שכלית התפתחותית (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2015). לצורך הניתוח פולחו שירותי האגף לשלושה תחומי הספקת שירות עיקריים, לפי אופיים: (1) שירותי אבחון – לאבחון אנשים שיש חשש כי הם סובלים ממוגבלות שכלית התפתחותית, לפתח עבורם תכניות אישיות ולקבל החלטות באשר להשמתם במסגרות; (2) שירותי קהילה – לאיתור אנשים הזקוקים לאבחון, לפיתוח ולקידום שירותים בקהילה לאנשים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית ולקדם מדיניות בתחום הטיפול באוכלוסייה זו בקהילה; (3) שירותים חוץ-ביתיים – נועדו לתת שירותים בכל תחומי החיים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם יכולים להמשיך להתגורר במסגרת המשפחתית עקב חשיפה למצבי מצוקה וסכנה להם או למשפחותיהם (משרד הרווחה, 2016).⁵

תרשים 18 מציג את התפלגות תשלומי מיקור החוץ של אגף מש"ה לפי החלוקה לתחומים. בשנת 2000 הסתכם תקציב אגף מש"ה למיקור חוץ בכ-786 מיליון שקלים (מחירי 2015), וכי 92 אחוז מהסכום הוקצו לשירותי מסגרות חוץ-ביתיות. בשנת 2015 חל גידול ניכר בתקציב האגף למיקור חוץ, והוא הסתכם בכ-1,993 מיליון שקלים. חלקה היחסי של ההוצאה לשירותים במסגרות חוץ-ביתיות פחת ל-85 אחוז. לאורך השנים ניכרת מגמה של הרחבת השירותים הניתנים בקהילה, והיא מתבטאת בגידול בחלקה היחסי של ההוצאה לשירותי קהילה. לפי סקירת השירותים החברתיים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2015), בשנים האחרונות הושקע מאמץ בהפניית מטופלים למערכי דיוור שונים יותר מאשר למסגרות חוץ-ביתיות. למשל, ב-2001 רק 2.7 אחוז מכלל האנשים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית התגוררו במסגרות דיוור בקהילה, ובשנת 2014 גדל שיעור זה ל-6.1 אחוז.

תרשים 18. התפלגות תשלומי מיקור החוץ באגף מש"ה



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבחון)

5 שירותי הוסטלים ודירות בקהילה עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית מסווגים בבסיסי הנתונים כשירותים חוץ-ביתיים, ועל כן יופיעו בקטגוריה "חוץ-ביתי".

מספר הספקים באגף מש"ה בחלוקה לסוג ספק ולתחומים מוצג בלוח 3. בהתאם לחלוקת התשלומים, שירותי אבחון מוענקים על ידי ספקים מעטים, אולם מספר זה גדל בצורה ניכרת לאורך השנים, ורוב הספקים המעניקים את השירות הם ספקים עסקיים. גם בשירותי קהילה חלה עלייה במספר הספקים, ועיקר הגידול הוא בעמותות: מספרן גדל מ-60 בשנת 2000 ל-104 בשנת 2015. לעומת אבחון וקהילה, חלה ירידה במספר הספקים בשירותים החוץ-ביתיים, והיא התבטאה דווקא בירידה במספר הספקים העסקיים מ-1140 בשנת 2000 ל-782 ספקים בשנת 2015.⁶

לוח 3. מספר הספקים באגף מש"ה

לפי סוג ספק ולפי תחומים

2015			2000		
מהם: עסקיים	מהם: עמותות	סך הספקים	מהם: עסקיים	מהם: עמותות	סך הספקים
89	5	94	21	2	23
85	104	189	65	60	125
782	69	851	1140	51	1191

מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

מבנה תחומי הספקת השירותים

בחינת הספקים המעניקים שירותי אבחון באגף מש"ה בשנת 2015 מעלה כי חלק ניכר מנתח השוק (91 אחוז) נמצא בידי ספקים ותיקים. מרבית הספקים הם ספקים קטנים, רובם הגדול אינו מספק שירות לאגפים נוספים במשרד, והמעטים שעושים זאת הם בעיקר ספקים ותיקים (לוח 4).

6 לפי מקורות במשרד הרווחה, ירידה זו מוסברת בחלקה בכך שכמה ספקים עסקיים עברו ממתן שירותים ישירים למשרד למתן שירותים עקיפים למשרד, באמצעות "החברה למתנ"סים".

לוח 4. התפלגות הספקים המעניקים שירותי אבחון לאגף מש"ה, 2015

סוג הספק	מספר הספקים	מהם: מספקים שירות לאגפים נוספים	נתח שוק מצרפי*
עמותה חדשה	1	0%	1%
עסקי חדש	33	6%	8%
עמותה ותיקה	30	10%	10%
עסקי ותיק	30	17%	81%

* שיעור התשלומים מסך התשלומים למיקור חוץ לאבחון באגף מש"ה
מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב
נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

בתחום שירותי הקהילה באגף מש"ה רואים הבדל ניכר בפעילות הספקים בתחומים אחרים לעומת ספקי השירות באבחון. בקהילה, שיעור גבוה של ספקים עובד גם עם אגפים נוספים במשרד, פרט למש"ה. גם באגף זה חלק גדול אף יותר מנתח השוק (95 אחוז) נמצא בידי ספקים ותיקים – רובם עמותות ותיקות (לוח 5).

לוח 5. התפלגות הספקים המעניקים שירותים בקהילה לאגף מש"ה, 2015

סוג הספק	מספר הספקים	מהם: מספקים שירות לאגפים נוספים	נתח שוק מצרפי
עמותה חדשה	18	44%	1%
עסקי חדש	23	61%	4%
עמותה ותיקה	86	88%	71%
עסקי ותיק	62	87%	24%

מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב
נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

בחינת הספקים בתחום החוץ-ביתי, שהוא תחום השירות העיקרי באגף מש"ה, מראה כי גם בו כמעט כל השוק (95 אחוז) נמצא בידי הספקים הוותיקים. נתח השוק של הוותיקים גדול במיוחד בהשוואה למספר הספקים הוותיקים לעומת החדשים, מה שמעיד כי הספקים החדשים שנכנסים הם קטנים מאוד. נראה כי בניגוד לשירותים הניתנים בקהילה, את השירותים בתחום החוץ-ביתי נותנים בעיקר ספקים עסקיים. אשר לפעילות הספקים בתחומי שירות נוספים, ניתן לראות כי 85 אחוז מן העמותות הוותיקות מספקות שירותים גם לאגפים אחרים, וכי ספקים חדשים עושים זאת בשיעורים נמוכים.

לוח 6. התפלגות הספקים המעניקים שירותים חוץ-ביתיים לאגף מש"ה 2015

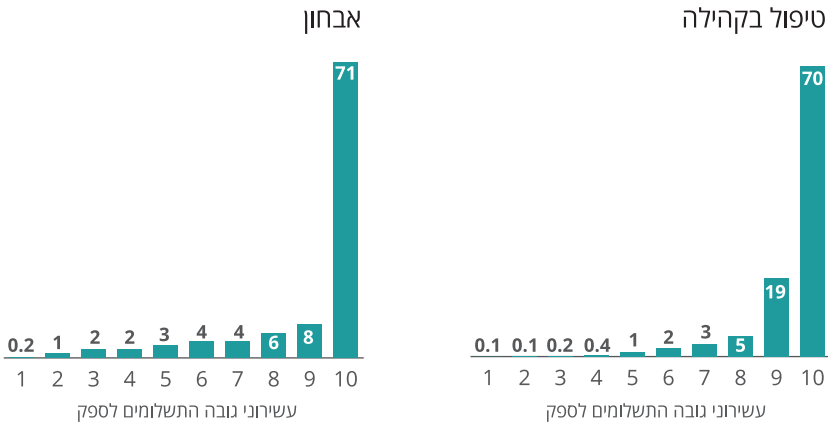
סוג הספק	מספר הספקים	מהם: מספקים שירות לאגפים נוספים	נתח שוק מצרפי
עמותה חדשה	8	13%	2%
עסקי חדש	314	13%	3%
עמותה ותיקה	61	85%	30%
עסקי ותיק	468	29%	65%

מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוח)

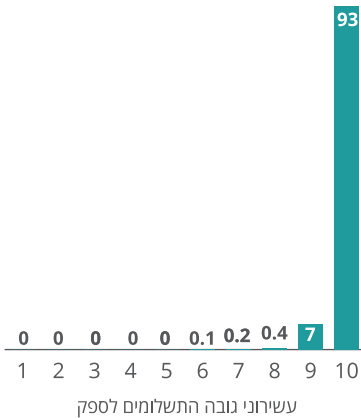
ריכוזיות בשירותי חוץ באגף מש"ה

התפלגות התשלומים לפי עשירוני תקבולים מופיעה בתרשים 19 בחלוקה לתחומים השונים. בשלושת התחומים נראה כי חלק גדול מאוד מן התשלומים מועבר לעשירון העליון של הספקים. בולטת במיוחד ההתפלגות בקרב ספקי השירותים החוץ-ביתיים של האגף: 93 אחוז מן התשלומים מיועדים לעשרה אחוזים מן הספקים. בדיקה של התפלגות זו לשנת 2000 עבור שלושת התחומים מגלה כי לא חלו בה שינויים ניכרים לאורך השנים.

תרשים 19. התפלגות התשלומים לפי גובה התקבולים של הספק (מחולק לעשירונים), 2015



טיפול חוץ ביתי



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

סיכום ומסקנות

פרק זה ביקש לשרטט תמונת מצב מפורטת של שוק שירותי הרווחה המופעלים על ידי גורמי מיקור חוץ במסגרת משרד העבודה והרווחה. חשיבות הניתוח נובעת, בין יתר הדברים, מגודלה של ההוצאה למיקור חוץ מסך ההוצאה של המשרד – כ-80 אחוז. הוצאה זו נמצאת במגמת עלייה ב-15 השנים האחרונות, ובשנת 2015 הייתה כ-4.8 מיליארד שקלים. ניכר כי מגמת ההפרטה של שירותי הרווחה בישראל לא נבלמה בשנים האחרונות אלא התרחבה. ניכר גם כי אין העדפה דווקא לגורמים מתוך החברה האזרחית בתהליך זה, וכי בעיני קובעי המדיניות בתחום אין הבדל מהותי בין גורמים המספקים את השירותים הללו למטרות רווח למי שאין להם כוונות רווח. אפיון הספקים הראה כי מרביתם הם ספקים עסקיים הפועלים למטרת רווח. למרות זאת, חלוקת התשלומים בין שני סוגי הספקים מלמדת כי כמחצית מהתשלומים יועדו לעמותות. בשנים שנבדקו חלה עלייה במספר העמותות העובדות עם המשרד, ובד בבד חלה ירידה במספר הספקים העסקיים. ממצא חשוב נוסף העולה מאפיון הספקים של המשרד הוא כי 56 אחוז מהם הם ספקים ותיקים, אשר מקבלים 96 אחוז מסך התשלומים למיקור חוץ.

נראה כי התחרות בכל הקשור למיקור החוץ של שירותים חברתיים בישראל מוגבלת. התמונה המתקבלת מבחינת התפלגות התשלומים מראה כי חלק מאוד קטן מן הספקים מקבל נתח משמעותי מסך התשלומים. עם זאת, מדדי הריכוזיות שנבחנו עבור האגפים השונים מעידים כי יש תחרות, והיא אף מתגברת עם השנים. המחקר ותוצאות הניתוח מעלים את שאלת חשיבותה של תחרות בשווקים המדוברים. מצד אחד, קיומה של תחרות בין ספקי השירותים היא אחת מההצדקות לקיום תהליך של הפרטה. מצד אחר, בסדרת הראיונות שנערכו לצורך המחקר הסתמן כי אמנם יש חשיבות לקיומה של תחרות בשווקים אלו, אולם הרכב הספקים נבחר בעיקר על בסיס ניסיונם ומומחיותם בהענקת השירותים. כך שבמסגרת תחום שירות מסוים, שיש בו ספק מרכזי המעניק שירות בצורה מספקת, לתחרות יש חשיבות מעטה. זאת ועוד, בתחומים שונים של שירותים חברתיים נטען כי יש חשיבות דווקא לשמור על רציפות טיפול על ידי ספק אחד ולא לעודד תחלופה. דבר זה נועד למנוע זעזועים אשר יפגעו במקבלי השירות, במיוחד כשמדובר במוסדות חוץ-ביתיים. מן הממצאים עולה הצורך בהסתכלות נרחבת על ספקי השירותים הגדולים. בחינה של 50 הספקים הגדולים של המשרד מראה כי הם מקבלים כמעט מחצית מהתשלומים עבור שירותי מיקור חוץ. רובם הגדול של ספקים אלו הם ספקים ותיקים, אשר מספקים שירותים ליותר מאגף אחד ואינם מתמחים בסוג שירות יחיד.

ניתוח של אגף מש"ה כמקרה מבחן הצביע על מגמה מתמשכת של הרחבת השירותים הניתנים בקהילה לאנשים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית, והראה כי הספקת השירותים בקהילה נעשית בעיקר על ידי עמותות. לעומת זאת, השירותים החוץ-ביתיים ניתנים בעיקר על ידי ספקים עסקיים.

ממצאי מחקר זה אינם שופכים אור על איכות השירותים החברתיים שמספקים גורמים לא-ממשלתיים הפועלים באחריות משרד העבודה והרווחה, וגם לא על איכות הרגולציה, שנועדה להבטיח רמה נאותה של השירותים הללו. גם לא נבחנו מעמדם וזכויותיהם של העובדים המופקדים ישירות על הספקת השירותים הללו ומועסקים בחברות ובעמותות במסגרת מיקור החוץ. במובן זה, הנתונים אינם נותנים מענה להבחנה בין ספקים ממגזרים

שונים, ולקביעה אם חל תהליך מואץ של טשטוש ההבדלים בין סוגי הארגונים. לבסוף, אין במחקר מידע על האופן שבו תהליך המכרוז פועל, והוא אינו מסביר מדוע מספר קטן יחסית של זכיינים זוכים בנתח משמעותי מהמשאבים המיועדים למיקור חוץ של שירותים. אלו הן סוגיות מהותיות שראוי לבחון במחקרים נוספים, כדי שאפשר יהיה להסיק מסקנות באשר להשלכות של המעבר למיקור חוץ של שירותים חברתיים ושל האופן שבו הוא מתבצע. עם זאת, הממצאים מצביעים על התרחבות וקיבוע של תהליך הפרטת שירותי הרווחה, ועל שוק שיש בו שחקנים מגוונים – הן גורמים הפועלים למטרות רווח והן גורמים הפועלים לקידום מטרות שאינן רווח. ניכר כי גם אם אין מגמה ברורה של העמקת הריכוזיות בתחום זה, אין ספק שמקומם של ספקים גדולים המרחיבים את פעילותם לתחומים מגוונים יותר הוא משמעותי ביותר. נדמה כי הממצאים הללו צריכים לשמש מצע לדיון על אודות תופעת מיקור החוץ של שירותים חברתיים בישראל.

מקורות

בנימין, אורלי (2015), "רכש שירותים חברתיים בישראל כממגדר תנאי העסקה: המשא ומתן בין המדינה למעסיקים וזכי מכרזים", **ביטחון סוציאלי**, 98, עמ' 62-39.

גל, ג'וני (1994), "מסחור מדינת הרווחה והפרטתה: השלכות לגבי ישראל", **חברה ורווחה**, ט"ו (1), עמ' 24-7.

להט, ליה וגל טלית (2011), **תהליך בהתהוות או שינוי הכרחי? רגולציה בשירותי הרווחה האישיים בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מנדלקרן, רונן ואריק שרמן (2015), "ההפרטה של הביצוע: הספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ", בתוך יצחק גל נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **אחריות המדינה והגבול בין הציבורי לבין הפרטי**, מכון ון ליר, עמ' 319-267.

מרון, אסא (2015), "מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל", בתוך יצחק גל נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **אחריות המדינה והגבול בין הציבורי לבין הפרטי**, מכון ון ליר, עמ' 137-87.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2015), **סקירת השירותים החברתיים 2014**.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (שנים שונות), **קובצי נתונים ממערכת הכוחן**.

משרד ראש הממשלה (2016), **דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ**.

קטן, יוסף (1996), "מעורבות ארגונים לא-ממשלתיים בשירותי הרווחה האישיים", בתוך אורי אבירם (עורך), **שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 137-160.

קטן, יוסף (2007), "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים", בתוך אורי אבירם, ג'וני גל ויוסף קטן (עורכים), **עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 130-101.

שמיד, הלל (1998), "שירותי אנוש למטרות רווח ושללא למטרות רווח: ניתוח משווה", **ביטחון סוציאלי**, 51, 43-29.

Child, Curtis, Eva Witesman and Robert Spencer (2016), "The Blurring Hypothesis Reconsidered: How Sector Still Matters to Practitioners," *Voluntas*, 27, No. 4, pp. 1831-1852.

Eikenberry, Angela M. and Jodie Drapal Kluver (2004), "The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?" *Public Administration Review*, 64, No. 2, pp. 132-140.

Federal Trade Commission and Department of Justice (2010), *Horizontal Merger Guidelines*.

Rees, James, Rebecca Taylor and Chris Damm (2013), *Does Sector Matter? Understanding the Experiences of Providers in the Work Programme*, Third Sector Research Centre, Working Paper 92.