

1974-2024

50



מאירס ג'וינט
ברוקדייל

אספקת שירותים חברתיים סקירה בין-לאומית

טל לנטו ורד פורזיקי

עריכת לשון: סיגל אשכנזי
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

המחקר הוזמן על ידי משרד ראש הממשלה וג'וינט אלכא ומומן בסיועם

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | ניסן תשפ"ד | אפריל 2024

תקציר

רקע

משנות השמונים ועד היום בשירותים חברתיים במדינות רבות בעולם מתחולל תהליך אינטנסיבי של מעבר מאספקת שירותים ישירה על ידי המדינה לאספקתם על ידי מפעילים חיצוניים במיקור חוץ ('רכש חברתי'). עקב כך התפתחו דרכים שונות לאספקת שירותים חברתיים לאזרחים; יש המסופקים על ידי גופים פרטיים – כאלה שפועלים למטרות רווח (מגזר עסקי) וכאלה הפועלים ללא כוונת רווח (מגזר שלישי) – ויש שירותים שהמדינה מספקת ישירות על ידי השלטון המרכזי או הרשויות המקומיות. כאשר המדינה מבצעת מיקור חוץ לשירותים, האחריות שלה היא לקבוע מדיניות ולפקח על השירותים.

תחום הרכש החברתי במשרד ראש הממשלה, האמון על הטמעת תפיסת הרכש החברתי כאמצעי לשיפור השירותים החברתיים, וג'וינט-אלכא פנו לצוות הבטחת איכות במכון מאיי-רס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך סקירה בין-לאומית השוואתית של דרכי הפעולה של מדינות אחרות בתחום אספקת שירותים חברתיים.

מטרה

לבחון את מדיניות אספקת השירותים החברתיים במדינות נבחרות בעולם: תפקיד המדינה בקידום השירותים החברתיים, מיפוי השחקנים המרכזיים באספקת השירותים, בחינת המנגנונים המשמשים את המדינה ומדיניות הפיקוח עליהם.

שיטה

כדי להשוות את מדיניות אספקת השירותים החברתיים במדינות בעולם למדיניות בישראל, נבחרו חמש מדינות דמוקרטיות מערביות שיש ביניהן הבדלים במדיניות הרווחה המסורתית שלהן: **אוסטרליה ואנגליה** הן מדינות רווחה ליברליות, **שוודיה** היא מדינת רווחה סוציאל-דמוקרטית, **גרמניה** היא מדינת רווחה שמרנית ו**הולנד** היא מדינת רווחה היברידי, כלומר יש לה מאפיינים מגוונים של מדינות רווחה.

הסקירה התבססה על מגוון מקורות מידע שנאספו בחודשים ספטמבר 2023 עד ינואר 2024: מאמרים אקדמיים מן הספרות המקצועית הישראלית והבין-לאומית; ספרות אכורה הכוללת דוחות מחקר, מסמכים רשמיים של משרדי ממשלה ורשויות סטטוטוריות, מסמכים רשמיים של ארגוני מגזר עסקי ומגזר שלישי; מידע ממקורות גלויים – אתרי אינטרנט של משרדים ממשלתיים, של גופי פיקוח, של ארגוני מגזר עסקי ומגזר שלישי; חוקים ותקנות; ראיונות עומק חצי מובנים עם 12 מומחים בתחום אספקת שירותים חברתיים (בחודשים נובמבר 2023 עד ינואר 2024).

ממצאים עיקריים

מן הסקירה עלה כי במרבית המדינות שנבדקו יש חוקי רכש ייעודים לשירותים חברתיים המבחינים בין רכש ציבורי כללי לבין רכש חברתי. במרבית המדינות זוהתה מגמה ניכרת של ביזוריות, ולפיה הרשויות המקומיות הן האחראיות לאספקת השירותים החברתיים במדינה, ואילו תפקידי השלטון המרכזי הם מימון השירותים וקביעת המדיניות הכללית.

בנוגע למנגנוני הרכישה של אספקת השירותים נמצא שבמרבית השירותים לא נדרש מכרז תחרותי כדי לרכוש את השירותים. זאת ועוד, בראיונות שערך צוות המחקר עם אנשי אקדמיה ועם מומחים מן המדינות שנסקרו, נטען כי מכרז תחרותי אינו המנגנון המרכזי לרכישת השירותים, אלא המגמה המרכזית היא מיקור חוץ מונע צד ביקוש. בתחום הפיקוח במרבית המדינות פועלים ארגונים עצמאיים חוץ-ממשלתיים שאחראים למתן היתר להפעלת שירותים חברתיים ולפיקוח עליהם. הארגונים פועלים בשירות משרדי הממשלה החברתיים.

דברי תודה

אנו מודות למרואיינות ולמרואיינים במחקר על הזמן שהקדישו ועל השיתוף בניסיונם.

תודתנו נתונה לצוות ביזור ואזורים בג'וינט-אלכא שליוו את המחקר לכל אורכו: קרן דורון-כץ, שירה צחור, ויעל מן. כמו כן, תודה שלוחה ליהונתן אלמוג, ראש תחום רכש שירותים חברתיים באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה על ליווי המחקר ועל הערותיו המועילות.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2. הסקירה
2	2.1 מטרת הסקירה
2	2.2 המדינות שנסקרו
2	2.3 השירותים שנסקרו במדינות
3	2.4 שיטה
4	3. רקע תאורטי – גישות לניהול ציבורי
4	3.1 'ניהול ציבורי חדש' – New Public Management
4	3.2 'ממשל ציבורי חדש' – New Public Governance (NPG)
6	4. תפקיד המדינה בקידום שירותים חברתיים
6	4.1 אספקה ישירה
6	4.2 מיקור חוץ
7	4.3 מימון
7	4.4 אסדרה
8	5. השחקנים המרכזיים
8	5.1 השלטון המרכזי
9	5.2 רשויות מקומיות
9	5.3 המגזר השלישי
10	5.4 המגזר העסקי
11	6. מנגנוני תקצוב ואספקת השירותים
11	6.1 מכרז
12	6.2 סוגי התקשרות בחוזה
13	6.3 תקצוב
15	7. פיקוח על שירותים חברתיים
16	8. מקרי בוחן
17	8.1 אוסטרליה
23	8.2 אנגליה
30	8.3 גרמניה
36	8.4 הולנד
44	8.5 שוודיה
50	8.6 ישראל

52	9. דיון השוואתי וסיכום
55	עוד פרסומים של המכון בנושא
56	מקורות
67	נספחים
67	נספח א: הגדרות רכש חברתי (ישראל)
68	נספח ב: נורווגיה

רשימת לוחות

14	לוח 1: מנגנוני תקצוב ואספקת שירותים במיקור חוץ
19	לוח 2: שחקנים מרכזיים באספקת שירותים חברתיים באוסטרליה
22	לוח 3: אספקת שירותים חברתיים באוסטרליה – סיכום
25	לוח 4: שחקנים מרכזיים באספקת שירותים חברתיים באנגליה
29	לוח 5: אספקת שירותים חברתיים באנגליה – סיכום
33	לוח 6: שחקנים מרכזיים באספקת שירותים חברתיים בגרמניה
36	לוח 7: אספקת שירותים חברתיים בגרמניה – סיכום
38	לוח 8: שחקנים מרכזיים באספקת שירותים חברתיים בהולנד
40	לוח 9: מנגנוני רכישה ותקצוב של שירותי סיוע ביתי בהולנד
43	לוח 10: אספקת שירותים חברתיים בהולנד – סיכום
45	לוח 11: שחקנים מרכזיים באספקת שירותים חברתיים בשוודיה
49	לוח 12: אספקת שירותים חברתיים בשוודיה – סיכום
54	לוח 13: אספקת שירותים חברתיים – השוואה בין מדינות