

מלכ"רים: מהו תפקידם?

בורטון א. וייסברוד

הקדמה

ארגונים שלא למטרת רווח (מלכ"רים) מקיפים אותנו יותר ויותר - מעונות יום לילדינו הצעירים, טיפול רפואי לחולינו ומוסדות סיעודיים לזקנינו, מוזיאונים, סיוע לעניים, מימון מחקר רפואי בסיסי ועוד ועוד. עם זאת, היחס אליהם הוא בדרך כלל יחס של התעלמות, אלא אם כן הם מתחננים למימון, או שמישהו מתלונן עליהם בגלל שהם מתחרים עם חברות פרטיות, או כשממשלות מבקשות להטיל עליהם מסים.

רק לעיתים רחוקות נשאלות השאלות המהותיות באמת: האם החברה זקוקה למלכ"רים? אם כן, באילו מגזרים של המערכת הכלכלית הם מועילים ביותר? במה הם עדיפים על פני חברות פרטיות ועל פני הממשלה?

קודם שאנתח את תפקידו של מגזר המלכ"רים, מן הראוי לעמוד על ממדיו ועל צמיחתו בארצות שונות. בתחום שירותי הבריאות, בשנת 1990 סיפקו בתי חולים שלא למטרת רווח 67% מכל ימי האשפוז בארצות הברית. בתחום החינוך, בבתי ספר שלא למטרת רווח למדו 11% מכלל תלמידי בתי הספר היסודיים והתיכוניים בארצות הברית, ו-22% בבריטניה. במסגרת מעונות היום לגיל הרך היו במלכ"רים יותר מ-35% מהילדים בצרפת, בגרמניה וביפן, 56% מהילדים בארצות הברית, ו-82% מהילדים בבריטניה (Salamon and Anheier 1995, Hansmann 1995). במגזר השירותים, שבו פועלים מרבית המלכ"רים, מעסיקים המלכ"רים 9 עד 10 אחוזים מכלל המועסקים ביפן, בבריטניה, בצרפת ובגרמניה, ויותר מ-15% בארצות הברית (Salamon and Anheier 1995 עמ' 33), בישראל מעסיקים המלכ"רים יותר מ-13% מכוח העבודה הישראלי (Gidron 1996). מדד אחר לחשיבות המלכ"רים הוא השימוש שהם

מרצים בהרצאות לזכרו של א. מ. פינס

- תשליט - ישראל כץ
- תש"מ - ארנולד גורין
- תשמ"א - רוברט פרלמן
- תשמ"ב - דוד בר-גל
- תשמ"ג - אורי ינאי
- תשמ"ד - ברנרד ריסמן
- תשמ"ה - גירלד ב. בוביס
- תשמ"ו - ראובן כהנא
- תשמ"ז - פליס דוידזון פרלמוטר
- תשמ"ח - הלל שמיד
- תשמ"ט - אלפרד כץ
- תש"ן - בארי ציקוואי
- תשנ"א - הווארד ליטוין
- תשנ"ב - ארמנד לאופר
- תשנ"ג - ראלף מ. קרמר
- תשנ"ד - אלכס ויינגרוד
- תשנ"ה - דניס ר. יאנג
- תשנ"ו - בורטון א. וייסברוד

עושים בעבודה התנדבותית. בארצות הברית תרמו בשנת 1993, 89 מיליון מתנדבים עבודה שוות=ערך לזמן עבודה של 11 מיליון עובדים במשרה מלאה - יותר מ-9% מכלל כוח העבודה בשכר (Hodgkinson, and Weitzman 1994, עמ' 23, U.S. Council of Economic Advisers 1995). בישראל היקף עבודת מתנדבים במלכ"רים ניכר אך פחות דרמטי; בשנת 1991 היתה העבודה בהתנדבות שוות=ערך ל-7% מהעבודה בשכר במגזר המלכ"רים, אך רק לאחוז אחד מכלל כוח העבודה הישראלי (Gidron 1996).

הגורם הדרמטי באמת הוא הצמיחה המהירה של מגזר המלכ"רים. בארצות הברית, גדל ב-30 השנים האחרונות מספר המלכ"רים פי שלושה, מ-309,000 ב-1967 לכמעט מיליון כיום. כלל הכנסותיהם, שהיה ב-1975 פחות מ-6% מהתל"ג, הוא יותר מ-10% בשנת 1990 (Herman 1995). בעשור השנים 1980-1990 צמחה וגדלה העסקת עובדים בשכר במלכ"רים ב-41% בארצות הברית, וב-36% בגרמניה - יותר מכפליים מהצמיחה הכוללת של התעסוקה הלאומית (Salamon and Anheier 1995).

שלוש שאלות הן שאני מבקש לשאול לגבי מגזר המלכ"רים: מדוע מגזר המלכ"רים צומח בעולם כולו? כיצד משפיעה צמיחה זו על חלקים אחרים של המשק? איזו עדות יש לכך שהמלכ"רים חשובים: האם הם ממלאים תפקידים שתורות פרטיות או הממשלה אינם ממלאים?

I. מדוע מגזר המלכ"רים צומח ?

אני מאמין שהתשובה היא זו: המלכ"רים ממלאים תפקידים המזוהים בדרך כלל עם עזרת הממשלה לחלשים, כמו אספקת שירותים חברתיים, תמיכה בשירותים לציבור כגון מוזיאונים ובתי ספר, שימור הסביבה, מימון מחקר רפואי, וכיוצא בזה. כאשר המימשל מספק שירותים אלה בצורות ובהיקף כרצון הבוחרים חלקם של המלכ"רים באספקת שירותים אלה יהיה קטן. אך

כשהאוכלוסיות מגוונות מאוד, עלולים מרבית האזרחים לא להנות מאספקת השירותים הללו במידה חמורה. המלכ"רים נתפסים אפוא כמנגנון חלופי לאספקת שירותים ציבוריים. ככל שהחברה הומוגנית יותר, ככל שהעדפותיהם של אזרחיה זומות יותר, כן קטן הצורך בארגונים שלא למטרת רווח. בארצות בעלות אוכלוסייה הומוגנית יחסית, כגון בסקנדינביה, הממשלה יכולה לספק רצון אזרחיה לשירותים ציבוריים שונים. וכך אפוא אנו רואים שחלקן של הממשלות במילוי תפקיד זה גדול במידה ניכרת בארצות אלה, ואילו חלקן של מגזר המלכ"רים הוא בלתי חשוב יחסית. דבר זה עוזר להבין שתי תופעות שנצפו בהרחבה: ראשית, החשיבות של מגזר המלכ"רים בארצות הברית גדולה הרבה יותר מאשר בארצות אחרות, ושנית, חשיבותם הגוברת של מלכ"רים בכל מקום, שכן הגירות האוכלוסין והמידע הזורם באמצעות הטלביזיה ומחשבים מגבירים את גיוון האוכלוסייה בעוד ועוד ארצות (Weisbrod 1975).

הגיוון החברתי הגדל הזה מביא, בכל מקום, לצמצום מעורבותו של המימשל ולהגברת ההסתמכות על מגזר המלכ"רים. ברם, המלכ"רים עומדים לפני מכשול אדיר: מכיוון שחסרה להם סמכותה של הממשלה להטיל מסים, אין בידיהם משאבים הולמים לספק דרישות גוברות והולכות בתחום פעילותם. התוצאה היא שהמלכ"רים מחפשים מקורות הכנסה חדשים, דבר המסבך אותם עוד ועוד עם שאר חלקי המשק. בדרך כלל הצליחו המלכ"רים למצוא דרכים להגדיל את הכנסותיהם, אך הצלחה זו היתה כרוכה בתוצאות לוואי, שכן המלכ"רים הולכים ו"מתמסחרים". מסחור הולך וגדל זה יעמוד במרכז הרצאתי, והריהו מביא אותי אל השאלה השנייה.

II. מהן השפעותיה של צמיחת מגזר המלכ"רים - על חברות פרטיות, על המימשל, על הצרכנים ועל המלכ"רים עצמם?

כשמלכ"רים נאבקים לפצות על הצטמצמות התמיכה הממשלתית, הם פונים לשווקים חדשים בניסיון לשווק דברים תמורת רווח. התוצאה: המלכ"רים משליכים את עצמם לזירות חדשות, דבר המביא לתחרות גדולה יותר ולתשומת לב פוליטית גוברת. המתח בין המלכ"רים לבין החברות הפרטיות מצד אחד ובין המימשל מצד אחר גובר ככל שגוברת התחרות בין המלכ"רים לבין המגזרים הללו. בעת ובעונה אחת גבר גם שיתוף הפעולה בין המלכ"רים לבין שאר הארגונים הללו. הכרה ציבורית לשיתוף הפעולה שבין המלכ"רים לעסקים פרטיים ובין המלכ"רים לממשלה כמעט לא ניתנה, אך תופעה זו מדאיגה לא פחות מהתחרותיות התוקפנית של המלכ"רים. תהא אשר תהיה הצורה המסוימת של מעורבות המלכ"רים עם שאר חלקי המשק, התוצאה היא בעיות ומתחים. כאשר מלכ"ר חודר לשווקים חדשים, יש לכך השלכות.

מהן ההשלכות - לגבי עסקים פרטיים, לגבי המימשל, ולגבי מגזר המלכ"רים עצמו? בבדיקת התשובות לכך אתמקד בנפרד בפעילויות שלא למטרת רווח הן המתחרות עם המגזר הפרטי והמגזר הציבורי, הן המשתפות פעולה אתם. שני הסוגים גורמים בעיות.

א. השלכות על המגזר הפרטי

(1) תחרות ומתחים עם עסקים פרטיים

ככל שהמלכ"רים מתרחבים וצומחים, כן הם נתקלים בהתנגדות. למשל: הם מואשמים בכך שמשום שהם זוכים בהקלות, הם מנהלים "תחרות בלתי הוגנת" עם המגזר הפרטי (U.S. Small Business Administration 1983, Emswiller 1995). ברור שהמלכ"רים מתחרים יותר ויותר עם חברות עסקיות, ובדרכים רבות ומגוונות עד להדהים.

להלן דוגמאות אחדות:

- * מלכ"ר המוזיאון לאמנות, ה-Metropolitan, מפעיל 16 חנויות במוזיאונים בארצות הברית ו-21 בארצות אחרות, בנוסף לקטלוג שלו של פריטים למכירה (Cronin 1995).
 - * מלכ"ר המרכז הרפואי של אוניברסיטת Duke מקים יחידה עסקית כדי "להתחרות עם חברות במגזר הפרטי אשר עורכות בדיקות עבור יצרני תרופות וציוד רפואי" (Winslow 1995).
 - * מחסני מזון שלא למטרת רווח שהוקמו כדי לסעוד את העניים, מקימים מפעלים לשימור מזון המתחרים עם מפעלים דומים של חברות פרטיות (Lewin 1994).
 - * כנסיות שהן מלכ"רים יוזמות טיולים מודרכים בתחרות עם סוכנויות נסיעות עסקיות (Brannigan 1995).
 - * גני חיות שלא למטרת רווח מפתחים דרכים יצירתיות למשוך מבקרים בתשלום. למשל, גן חיות אחד מתח חבל גבוה כדי שקופי האורנג-אוטנג יוכלו להפגין את יכולתם לטפס ולהתנדנד (Molotsky 1995).
- התחרות שבין המלכ"רים לחברות העסקיות מסתבכת עוד יותר בגלל העובדה שבשעה שהמלכ"רים חודרים לתחומי פעילויות שהיו עד כה תחום פעילותם של חברות עסקיות, פולשות החברות העסקיות לתחומי פעילות שבאופן מסורתי היו שלא למטרת רווח. כך אפוא, נכנסו מועדוני בריאות פרטיים בארצות הברית לענף שבמשך זמן רב היה נחלתם של מרכזי ימקא, וכך גני שעשועים למטרת רווח "פולשים לטריטוריה של המוזיאונים [שלא למטרת רווח] על-ידי הוספת היבטים חינוכיים למוצרי הבידור שלהם" (Becker 1995). טרם הובהרו די צורכם הכוחות הדינמיים הגורמים להתפשטותו של מגזר אחד לתוך התחום שנשלט זמן רב בידי מגזר אחר, ובאותה המידה מעטה החבנה לגבי התוצאות.

(2) שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי

המסחור הגובר של המלכ"רים נעשה גם באמצעות מנגנונים של שיתוף פעולה שבהם מלכ"רים וחברות עסקיות פועלים בצוותא. בין השנים 1980-1988, למשל, גדלה תמיכת התעשייה במחקר אוניברסיטאי יותר מכפליים במונחים ריאליים בצרפת, ביפן, בבריטניה ובארצות הברית, ופי שלושה ויותר בגרמניה (Webster) 1994. למעשה, כל אוניברסיטה גדולה בארצות הברית נכנסה לשותפות בצורה זו או אחרת עם חברות רב-לאומיות גדולות - בעיקר חברות של רוקחות וכימיקלים (Blumenthal et al 1996). לאוניברסיטת הרוורד יש חוזה עם חברת הכימיקלים הגרמנית, Hoechst A.G.; לאוניברסיטת וושינגטון - עם חברת הכימיקלים Monsanto; ולאוניברסיטת נורת'וסטרן עם Dow Chemical.

המחקר המדעי אינו התחום היחיד שבו אוניברסיטאות שלא למטרות רווח משתפות פעולה עם חברות פרטיות. ספורט הנו תחום נוסף. אוניברסיטת מייסיגן באה לאחרונה לידי הסכם, שעלותו מיליוני דולרים, לפרסם נעלי ספורט עבור חברת נייק (Nike); באמצעות ערפול גאוני הסכימה נייק "לעזור" לאוניברסיטה לעצב את מדיה! גם ארגוני צדקה מעורבים בשותפויות מעין אלה: מצעד הפרוטות (March of Dimes) שיתף לאחרונה פעולה עם קלוגס (Kellogg's), יצרנית דגני הבוקר; מצעד הפרוטות קיבל 100,000 דולר בתמורה למה שמסתכם למעשה בתמיכה במוצר של קלוגס המכיל חומצה פולית שעוזרת למנוע מומים מולדים בעמוד השדרה ובמוח. אין אלה דוגמאות יחידות. מלכ"ר מצעד הפרוטות אף מעסיק איש צוות בכיר בתואר "מנהל התקשרויות אסטרטגיות, קידום ארצי" כדי לפתח מקורות הכנסה מעין אלה (Melver 1995).

מדוע המלכ"רים נכנסים ליחסי שיתוף פעולה כאלה עם חברות פרטיות? התשובה: שיתוף פעולה הנו מקור פוטנציאלי לתרונות כספיים ניכרים - יתרונות שאינם מזדמנים ואקראיים, אלא הנם תוצאותיהם השיטתיות של כוחות כלכליים רבי עוצמה. אשוב אליהם להלן, כאשר אדון בפרשה של קולג' בנינגטון - קולג'

קטן בוורמונט, ארצות הברית - שהגה רעיון יצירתי להגדלת הכנסותיו באמצעות שיתוף פעולה עם מפעל עסקי. בינתיים, אני מבקש להפנות את תשומת לבכם לכך שאוניברסיטאות ומלכ"רים אחרים כגון בתי חולים, מוזיאונים ומוסדות צדקה מקבלים סובסידיות רבות, ואם יפעלו בחוכמה יש ביכולתם להסב הטבות אלה למשהו שניתן למכרו לחברות פרטיות. זו הנקודה: יש קושי גובר והולך להעריך את תרומתם החברתית של המלכ"רים בעולם המודרני שבו מיטשטשים הגבולות שבין המלכ"רים ובין העסקים. הטשטוש הזה אינו מקרי, יש כוחות הפועלים להסרת גבולות אלה. מדיניות ציבורית נבונה חייבת להכיר בכוחות אלה.

הדחף של מלכ"רים להכנסות והדחף של החברות הפרטיות לרווח יוצרים הזדמנויות רבות לשניהם להרוויח משיתוף פעולה. אך בין שהמלכ"רים משתפים פעולה עם חברות פרטיות ובין שהם מתחרים אתן, נשאלת שאלה קריטית: האם המלכ"רים פועלים כבדומה לחברות פרטיות, ובכך מאבדים את זכותם למעמד מיוחד ולזכויות מיוחדות? ועל כך בהמשך.

ב. ההשלכות לגבי המימשל

(1) תחרות ומתחים עם המימשל

כאשר מלכ"רים מתרחבים, הממשלה מפסידה הכנסות. בארצות הברית ההפסד נוגע בעיקר למימשל המקומי. מיסי רכוש הנם מקור ההכנסה העיקרי של המימשל ברמה זו, וכל חלקת קרקע העוברת מבעלות על המגזר הפרטי, החייב במס, לבעלות של מגזר המלכ"רים, הפטור ממס, פירושה אובדן נוסף של הכנסות ממסים. בתקופה שבה הממשלות מחפשות נואשות אחר מקורות הכנסה חדשים כדי להתמודד עם הבעיות של פשיעה ועוני ועם אובדן הכנסות מהממשלה הפדרלית, התרחבות המלכ"רים מהווה איום כספי חמור. מן הדו"ח האחרון של משרד האוצר של ארצות הברית עולה כי בשנת 1977 10% מכלל הרכוש בארצות הברית היו שייכים למלכ"רים פטורים

ממס (Arenson 1995c), וכיום נתון זה ללא ספק גבוה יותר. ואומנם, בשנת 1993 34% מהמקרקעין של העיר בפלו במדינת ניו יורק היו פטורים ממס, ובסירקיוז, ניו יורק, 59% (Glaberson 1996).

המימשל המקומי מגיב על שחיקה זו של בסיס המיסוי שלו ומפתח דרכים חדשניות לעקוף את חוקי המדינה המעניקים פטור ממסים מקומיים כדי להפיק הכנסות ממלכ"רים. למשל, ערים מונעות מתן אישורים לשימוש בקרקע ומתן אישורי בנייה למבנים חדשים, אלא אם כן יסכימו האוניברסיטה, בית החולים או התזמורת הסימפונית, הפטורים ממס, לשלם מס "מרצון". המתרחשות שבין המלכ"רים לבין המימשל גברה עד כדי כך שהמחוקקים מחפשים סיבות לבטל לחלוטין את זכותם לפטור ממיסים. המתח גבר ככל שצפו ועלו עדויות שמנהלים במלכ"רים קיבלו שכר בגובה שאינו הולם ארגונים מסוג זה. אמריקאים רבים נדהמו כששמעו על שכר עתק של יותר מ-500,000 דולר לשנה שניתן למנהלי מלכ"רים, כגון נשיא United Way of America וויליאם ארמוני, מנכ"ל התנועה הפרוטסטנטית PTL הכומר ג'ים בקר, ונשיא אוניברסיטת אדלפי, פטר דיאמונדופולוס (Hancock 1996). ארמוני ובקר אומנם נשלחו לכלא, אך תוך כדי כך התערער אמונו של הציבור במלכ"רים (Gaul and Borowski 1993; Arenson 1995b). המלכ"רים נתפסים יותר ויותר לא כמפעלים וולונטריים בעלי מודעות ציבורית אלא כגופים אנוכיים הדואגים לאינטרסים של עובדיהם הבכירים וחברי ההנהלה.

צורה נוספת של מתיחות בין המלכ"רים לבין המימשל כרוכה ביישום החוקים למניעת מונופול על מלכ"רים שפעילויותיהם נתפסו באופן מסורתי כמעשי חסד. בשנת 1991 תבע משרד המשפטים בארצות הברית קבוצה של אוניברסיטאות שלא למטרת רווח על בסיס החוקים נגד מונופול, על שקבעו מחיר אחיד בהענקת סיוע כספי למועמדים ללימודים. אחת האוניברסיטאות סירבה לוותר על נוהג זה, בטענה שקביעת המחיר מקדמת רווחה חברתית מפני שהיא מגבירה את כלל ההזדמנויות לתלמידים מעוטי הכנסה

(Fixing Case" 1993 "MIT Wins a New Trial in Price). למעשה טענה אותה האוניברסיטה שלשיתוף הפעולה שלה עם האוניברסיטאות האחרות היה ערך חברתי וכי אין הדבר כך בשיתוף פעולה מונופוליסטי בסקטור הפרטי. משרד המשפטים לא קיבל טענה זו. אולם אף צד לא הצליח לחזק את טענתו על בסיס נתוני מחקר. גם בתי חולים שלא למטרת רווח נפלו קורבן לחוקים נגד מונופול, כאשר הצעות לאיחוד נתפסו כמנוגדים לתחרותיות. ושוב, מדיניות ציבורית תלויה בעניינים שאך מעט ידוע עליהם - האם מוסדות למטרת רווח ומלכ"רים מנצלים את כוח המונופול בדרכים שונות במידה ניכרת. האמנם? <1>

(2) שיתוף פעולה עם המימשל

חיפושם של מלכ"רים אחר הכנסות לא תמיד פוגע במימשל. לעיתים ממשלות אף יוצאות נשכרות מכך. למשל, מלכ"רים בארצות הברית גילו הזדמנויות להכנסות משיתוף פעולה עם משרדי המימשל במדינותיהם בשיווק לוחיות רישוי לרכב. שלושים ושש מדינות מתירות כיום למלכ"רים מסוימים להרוויח מלוחיות רישוי ייחודיות המשמשות כמכשיר פרסום לארגוני אמנות, לאוניברסיטאות, לקבוצות לאיכות הסביבה ולמועדוני גינון. אוניברסיטת קליפורניה בלוס אנג'לס (UCLA) משתפת פעולה עם מדינת קליפורניה במכירת לוחית רישוי שמממנת מלגות לתלמידים

(Got a Message, "Do You? You Can Send it by Plate" 1995).

נדמה שמפעלים משותפים כאלה בין מלכ"רים ובין ממשלות הם נדירים, אך העול הכספי המעיק על אלה ועל אלה מחייבים ליותר קשרי שיתוף חדשניים מעין אלה בעתיד.

ג. השפעות על צרכנים

לשינוי בתוך מגזר המלכ"רים פנים רבות. בקרב בתי החולים בארצות הברית, ענף שבו שולטים מלכ"רים, הלחצים להפחתת

עלויות מוליכים למיזוג ולסגירה, המגבירים את כוחם של בתי החולים בשוק - כפי שצינתי קודם. אולם אך מעט ידוע לגבי האפקטיביות של תחרות בענפים שבהם פועל מגזר גדול שלא למטרת רווח (Lynk 1995). מהי ההשפעה על הצרכנים כאשר מלכ"רים שולטים בשוק? לפני שנתיים עשו מנהלי בתי חולים בחמש מדינות בארצות הברית מה שעד אז היה "בלתי ניתן להעלותו על הדעת, ואולי בלתי חוקי" - הם שוחחו אלה עם אלה על שיתוף פעולה, על מפעלים משותפים וכן הלאה, נושאים שקודם לכן היו בגדר הפרת החוקים נגד המונופול (Felsenthal 1993). ואילו כעת, כעבור שנתיים, שינה משרד משרד המשפטים בארצות הברית את עמדתו והגיש, על סמך החוקים נגד מונופול, תביעה נגד ארבעה בתי חולים וקבוצות של רופאים על שיתוף פעולה רב מדי. התאשמה היא שהם יצרו בריתות מונופוליסטיות כדי לשמור על מחירים גבוהים לרעת הצרכנים (Simpson 1995). האם המדיניות הציבורית, כיום, צודקת במניעת הצמיחה של המלכ"רים, או שמא צדקה לפני שנתיים כשעודדה אותה? פשוט איננו יודעים.

ד. השפעות על מלכ"רים

המתיחות גוברת גם בתוך מגזר המלכ"רים. ככל שמלכ"רים "מתמסחרים" בפעילויותיהם, כן הם עושים מעשים שבדרך כלל אינם מזוהים עם הגישות העדינות של ארגונים כאלה. ארגוני צדקה תובעים למשפט בגין הפרת הסכם אנשים שהבטיחו תרומות ואינם מממשים אותן (Schmitt 1995), ואוניברסיטאות משגרות לרחבי העולם גייסים (ניתן לכנותם "אנשי מכירות") בחיפוש אחר תלמידים שישלמו שכר לימוד (Hancock and Roberts 1994).

מלכ"רים אף מפתחים חברות-בת למטרת רווח. למשל באוניברסיטת נורת'וסטרן הקים המכון להוראת המדעים חברה עסקית שתשווק תכנת מחשב המותאמת לצרכן ומאפשרת למשתמש לשוחח עם מומחים בתחום מסוים. מנהל המכון האוניברסיטאי הוא

גם הנשיא בפועל של החברה החדשה (PARKprogress 1995). מבחינה חוקית אין פגם בהסדרים מעין אלה, אך הם מטשטשים את הגבולות שבין המלכ"רים לבין החברות הפרטיות, ויש צורך להעריך אותם (Young 1994, Kramer 1995). לגבי שיתוף הפעולה בתחום המחקר בין אוניברסיטאות ובין התעשייה, שאלת המפתח היא אם ההסדרים הכספיים משנים את כיוונו של המחקר האוניברסיטאי ואת פירוש הממצאים על-ידי המדענים. מחקר חדש של כמאתיים חברות העוסקות במחקר משותף עם אוניברסיטאות העלה מספר רב של הסכמים לשמירת סודיות לגבי תוצאות המחקר, גם מעבר לזמן הנדרש לבקשת פטנט (Blumenthal et al 1996). האם רשות מס ההכנסה בארצות הברית צודקת בטענתה שבהסכמי שותפות מסוימים הקריב השותף שלא למטרת רווח את האינטרס של הצדקה ולפיכך הפר את פקודת המס המחייבת שמלכ"ר "יפעל אך ורק... למטרות צדקה?" (Simon 1987, עמ' 93). הסוגיות עדינות וסבוכות.

III. מדוע מתרחשות פעולות גומלין בין המגזרים, והאם מספרן גדל?

אני צופה שהעדר לחץ משאבים ההולך וגובר יביא את המלכ"רים ליצור צורות חדשות ויצירתיות יותר של פעילות מסחרית, ושצורות אלה תטשטשנה עוד יותר את ההבחנות בין המלכ"רים לחברות הפרטיות. בתהליך זה אני צופה שישובו ויישקלו תחומים רבים במדיניות הציבורית הנוגעת למלכ"רים: ההטבות הניתנות להם והמגבלות על החופש שלהם להפעיל שדולה כלפי המימשל, להיכנס למפעלים משותפים עם חברות פרטיות ולהתחרות אתן. אני צופה גם לחץ גדל מצד הממשל לחייב את המלכ"רים לחשוף בפומבי באופן נחרץ יותר את שכר מנהליהם, וששאלת הרלוונטיות של החוקים נגד מונופול לגבי מלכ"רים תעלה כסוגיה פוליטית.

יש כוח רב עוצמה מאחורי תחזיות אלה. הוא לא יצא מן הכוח אל הפועל מוקדם יותר מפני שתמיכה ממשלתית היתה זמינה. אולם משיבש מקור תמיכה זה, המלכ"רים עומדים לפני בחירה בין

צמצום פעילותם, בדיוק כאשר הצרכים החברתיים גדלים בגלל הקיצוצים שמקצץ הממשל, לבין מציאת דרכים להגדיל את הכנסותיהם ממקורות בלתי-ממשלתיים. אם יבחרו בפתרון האחרון, כפי שעושים רובם, עומדות לפנייהם שתי דרכים - לנסות להגדיל את התרומות הפרטיות או למצוא דרכים להגדלת ההכנסות באמצעות מכירת טובין או שירותים - כלומר, פעילות "מסחרית".

הגדלת התרומות אינה אפיק מבטיח. אמנם מפתחים דרכים חדשות ומקוריות לגייס תרומות - למשל, לאחרונה קראה פרסומת של מלכ"ר, "תרום את המכונית שלך, את המשאית, האופנוע, הסירה (בכל מצב)", תוך הדגשת הפטור הניתן ממס (JUF 1995), אך אין הרבה סיבות לצפות שניתן יהיה להגדיל את היקף התרומות במידה ניכרת אלא אם כן ישונו חוקי המס שינוי של ממש. עם זאת, שינויים כאלה אכן נדונים - בעיקר לגבי מתן פטור ממס כדי לעודד תרומות למלכ"רים.

פעילויות מסחריות חדשות הן המסלול העיקרי הפתוח לפני מלכ"רים כדי לפתח מקורות הכנסה נוספים. ומשנכנסו המלכ"רים לתחום של זיהוי תפוקות הניתנות למכירה, הרי הם נמצאים בתחומה של היוזמה הפרטית, שכן מכירת טובין ושירותים הנה המקור החשוב ביותר להכנסות המגזר הפרטי. סביר שמלכ"רים המחפשים מקורות הכנסה באותן דרכים שבהן פועלות החברות הפרטיות יחקו חברות אלה, וככל שיידמו להן, הם יחתרו תחת ההצדקה הבסיסית לתפקיד החברתי והכלכלי המיוחד שמילאו עד כה. מדוע אפוא, חוזרת ונשנית השאלה, צריכה החברה לתת סובסידיות ופטורים ממס למלכ"רים כשההבחנה בינם לבין חברות פרטיות הולכות ומיטשטט עוד ועוד?

הזיקה ההדדית בין המלכ"רים למגזרים אחרים של המערכת הכלכלית היתה נושא חשוב שעלה שוב ושוב בהרצאה זו. המפתח להבנת קשרי הגומלין הללו הוא להכיר בכך שמלכ"רים פועלים לפי כללים ואילו צמצום שונים מאלה החלים על הממשלה ועל העסקים. דבר זה מדגיש טענה כלכלית בסיסית: כאשר "כללים" -

למשל תקנות, מסים או מחירים - שונים ממגזר אחד למשנהו במערכת כלכלית, ארגונים יכולים להרוויח מחילופין בין המגזרים. מלכ"רים וארגונים עסקיים עומדים בפני מגבלות שונות אלה מאלה מבחינת: המס על הכנסותיהם, זמינות שונה של משאבים כגון עבודת מתנדבים, מגבלות שונות על החופש שלהם להפעיל שדולה כלפי המחוקקים (Arenson 1995a), ונגישות שונה לסובסידיות פרטיות וציבוריות.

נראה שעשיית "רווחים מחילופין" בין ארגונים המשלמים מסים לבין אלה "הפטורים ממס" (עסקים ומלכ"רים) היא לטובת המוסדות המעורבים, אך לא בהכרח לטובת החברה. ה"יצירתיות" של המנהלים עשויה להיות מבריקה, אך בלתי יעילה מבחינה חברתית. לדוגמה: בשנת 1983 גילה הנשיא של קולג' קטן בארצות הברית, קולג' בנינגטון, תגלית: מכיוון שקולג' בנינגטון היה מלכ"ר שלא שילם מס על רווחים, הוא לא הרוויח מן האפשרות לחשב פחת כעלות ייצור, ואילו חברות פרטיות כן הרוויחו מכך, מכיוון שפחת מקטין את שיעור המסים שהן משלמות. Eureka! הקולג' מצא הזדמנות להרוויח מחילופין בין המגזרים שפעלו לפי חוקי מס שונים. לא חלף זמן רב ובנינגטון הסכים למכור את כל הבניינים שלו לקבוצת בוגרים, תמורת סכום שבין 3 ל-8 מיליון דולר לשנה, וחזר וחבר אותם ל-99 שנים. "למעשה, הקולג' עמד לקבל הלוואה פטורה מריבית, וקבוצת הבוגרים עמדה לקטוף את הקלות המס" (Biddle and Slade 1983). הן הקולג' והן רוכשי הנדל"ן הרוויחו - כפי שחייב לקרות כאשר ארגונים שונים משלמים מחירים שונים על אותו מוצר (Galper and Toder 1983).

האם כולם הרוויחו? לא ממש. משלם המסים הפסיד, שכן ההכנסות ממס קטנו. למעשה נמכרו הקלות במיסוי. בעקבות זאת אסר הקונגרס על הסדרים כאלה של "החכרה וחכירה חזרה", ללא צידוק כלכלי אלא כדי להקטין מיסוי. למרות זאת, נותר בעינו הפוטנציאל לרווח הדדי למגזר המשלם מסים ולמגזר הפטור ממס. תמה התכתשות אחת עם רשויות המס, אך ה"מלחמה" רחוקה

מסיומה. אני צופה עסקות תליפין חדשניות נוספות בין מגזר המלכ"רים לבין מגזר היוזמה הפרטית. ככלות הכל, מכיוון שארגונים בשני המגזרים יכולים לצאת נשכרים מהחוקים הדיפרנציאליים שבמסגרתם הם פועלים, התמרץ למציאת דרכים להתגבר על המחסומים בפני מסחר בין המגזרים נותר בעינו למרות החלטת רשויות המס במקרה של קולג' בנינגטון.

העובדה שהמלכ"רים שלובים עם המגזר הפרטי ועם המימשל חשובה מסיבות אחדות, אך כולן מוליכות לשאלה מרכזית: האם תרומתו של מגזר המלכ"רים דייה להצדיק את היחס המועדף שהוא מקבל?

IV. האם מלכ"רים מתנהגים אחרת מחברות פרטיות ומסוכנויות מימשל?

מלכ"רים נתפסו בעיני חוגים שונים במשך השנים באופן שונה מן הקצה אל הקצה. יש חוקרי כלכלה בולטים הרואים במלכ"רים אך מעט יותר מחברות פרטיות בלתי יעילות, אשר בהיעדר הפיתוי של רווח וטובת הנאה אישית מבזבזים משאבים ואינם ממלאים כל תפקיד חברתי רצוי (Alchian and Demsetz 1972). לעומתם, יש המייחסים למלכ"רים תפקיד נכבד לאור "הכשלונות" - הן של מגזר היוזמה הפרטית והן של המימשל (Weisbrod 1975, Hansmann 1988, Wolf 1980). ייתכן ששתי העמדות נכונות. ייתכן שמקצת מהמלכ"רים הם בלתי יעילים ועושים אך מעט להצדקת קיומם אך מתקיימים בגלל הסובסידיות. ייתכן שמקצתם הנם ספקי שירותים יעילים ביותר המספקים צרכים חברתיים חשובים.

רשימת הקריטריונים להערכת תפקודם של מלכ"רים היא ארוכה, וכוללת: (1) יעילות ואיכות התפוקה, בעיקר בממדים שקשה לצרכנים לפקח עליהם.

(2) נגישות לצרכנים ללא קשר ליכולתם לשלם (Schlesinger 1994); (3) אספקת

טובין קולקטיביים המשלימים את אלה שמספקת הממשלה (4) (Weisbrod 1975); עידוד ערכים אלטרואיסטיים כגון התנדבות (Wuthnow 1995); (5) חלופות למימשל מונוליטי בתחום הרווחה החברתית; <2> ו- (6) שמירה על זהות לאומית (Schuster 1994). אתמקד בעיקר בשניים הראשונים - יעילות ואיכות התפוקה, בעיקר בממדים שקשה לצרכנים לפקח עליהם, והשיטות המופעלות לשליטה בגישה לשירותים, אך אידרש גם לסוגיית ההתנדבות. האם יש הבדל בין מלכ"רים לעסקים?

א. יעילות, איכות התפוקה ואמינות

את איכות השירות במיגזר המלכ"רים ובמיגזר העסקי ניתן למדוד עפ"י מספר מדדים המשקפים את מורכבות ביצועיהם. <3>

השימוש בסמים מרגיעים במוסדות סיעודיים הנו מדד אחד של איכות שקשה לצרכנים לפקח עליה. למעשה בלתי אפשרי לבני המשפחה לקבוע אם המטופל מקבל סמי הרגעה בגלל צורך רפואי או פשוט כדי להקטין את עלות העבודה עם המטופלים. במוסדות סיעודיים בארצות הברית נמצא השימוש בסמים מרגיעים במוסדות עסקיים היה גדול פי ארבעה מאשר במוסדות שלא למטרת רווח הקשורים לכנסייה - 12.5 לעומת 3.0 יחידות לחודש (Svarstad and Bond 1984, וה"צורך" הרפואי נראה דומה. עם זאת, איננו יודעים אם החברות העסקיות נתנו יותר מדי סמי הרגעה, או שמא המלכ"רים נתנו פחות מדי.

לגבי מוסדות סיעודיים ושירותי בריאות הנפש בארצות הברית יש ראיות על איכות השירות שקשה לציבור הצרכנים לשפוט אותן - סקר החוסים

(Survey of Institutionalized Persons - SIP) <4>. אמות המידה שבהן השתמשתי לייצוג איכות התפוקה הן (א) כמות תשומות העבודה ל-100 מטופלים, ו- (ב) שביעות רצון הצרכן מן השירותים. <5> הנה נקודות ציון אחדות מן הממצאים (Weisbrod 1995:

ב. נגישות לשירותים: מדיניות קביעת מחיר ורשימות המתנה

מלכ"רים עשויים להיות בעלי ערך חברתי לא רק בגלל סוגי התפוקה שלהם אלא גם בגלל הדרך שבה הם נותנים את שירותיהם. לעיתים קרובות יש לחברה מטרות שאינן עולות בקנה אחד עם התנהגות שוק בלתי מרוסנת. מכירת איברי אדם להשתלה, למשל, נאסרה בארצות מסוימות.

בחנתי את הנגישות למטופלים בשתי דרכים - מדיניות קביעת המחיר של הארגון, וספציפית, שולי מחיר-עלות (ההפרש שבין המחיר הנגבה לבין העלות הממוצעת), והשימוש ברשימת המתנה. הממצאים מראים שהמלכ"רים והארגונים שלמטרת רווח פועלים בשיטות שונות אלה מאלה במתן שירותים, הן במוסדות הסיעודיים והן בשירותי בריאות הנפש.

שולי מחיר-עלות נבדלים באופן ממש. בהינתן תנאים שווים למלכ"רים לסוגיהם, הן אלה הקשורים לכנסייה והן לאחרים, יש שולי רווח הקטנים במידה ניכרת מאשר בשירותים פרטיים. שולי מחיר-עלות הם קטנים במוצע ב-\$80 לחודש במוסדות בריאות הנפש, וב-\$120 לחודש במוסדות סיעודיים. ההבדלים הללו מהווים בין 12 ל-20 אחוזים מהעלויות הממוצעות בשני הענפים - כ-\$600 בחודש.

גם רשימות המתנה מנוצלות באופן שונה על כדי לשלוט בנגישות. אפילו חברות עסקיות מעדיפות להשתמש לעיתים ברשימות המתנה, אך מנגנון החלוקה העיקרי שלהן הוא המחיר. בשני הענפים יש סיכוי רב יותר שבשירותים הקשורים לכנסייה תהיה רשימת המתנה - 92% לעומת 65% במוסדות הסיעודיים, ו-60% לעומת בשירותי בריאות הנפש.

מלכ"רים שאינם קשורים לכנסייה דומים יותר לשירותים פרטיים בשימושם ברשימות המתנה. לגבי המוסדות הסיעודיים

תשומות עבודה כמדדי איכות. שירותים שלא למטרת רווח

הקשורים לכנסייה בשני הענפים הנ"ל מספקים תשומות עבודה ל-100 מיטות יותר מאשר מוסדות למטרת רווח. במוסדות הסיעודיים, למשל, שירותים הקשורים לכנסייה מעסיקים מספר גדול יותר במידה ניכרת של אחיות מוסמכות, דיאטניות ועובדי תחזוקה במשרה מלאה, וכן מספר גדול יותר אחיות עזר, עובדי תחזוקה ומתנדבים במשרה חלקית. בקרב 41 קבוצות העובדים שנבדקו, בלא יוצא מן הכלל, <6> לא הייתה אף תשומת עבודה שנוצלה במידה משמעותית יותר על-ידי חברות פרטיות. <7>

רבים מההבדלים האלה היקפם גדול מאוד. מוסדות סיעודיים הקשורים לכנסייה העסיקו 5.0 אחיות מוסמכות במשרה מלאה ל-100 מיטות, כמעט כפליים משהעסיקו מוסדות בבעלות פרטית - 2.6 למאה מיטות. המוסדות הקשורים לכנסייה העסיקו 2.4 דיאטניות במשרה מלאה - פי ארבעה מהמספר במוסד פרטי, שעמד על 0.6 המשרה; ויש להם כמעט כפליים מתנדבים - 41 איש המתנדבים לפחות פעם בחודש לעומת 24 איש במוסד למטרת רווח.

שביעות רצון של הצרכן הנה מדד נוסף לאיכות. בסקר

ה-SIP נשאלו בני משפחה על שביעות רצונם, <8> בכלל ובנפרד, לגבי המבנים והתחזוקה, החדרים והריהוט, הצוות, הפעילות החברתית והשירותים הטיפוליים במוסדות הסיעודיים ובשירותי בריאות הנפש.

הממצאים מדברים בעד עצמם. בשני הענפים שמדובר בהם, שביעות הרצון גבוהה ביותר באופן עקבי בשירותים שלא למטרת רווח הקשורים לכנסייה ונמוכה ביותר בשירותים למטרת רווח. שביעות הרצון האופיינית למוסדות שלא למטרת רווח הקשורים לכנסייה גבוהה בין 8 ל-17 אחוזים יותר מאשר לגבי שירותים פרטיים. יתר על כן, המלכ"רים שאינם קשורים לכנסייה אינם שונים בעניין זה מהשירותים למטרת רווח. שוב אנו מוצאים שהמלכ"רים אינם הומוגניים.

ה"אחרים" הללו שלא למטרת רווח ההערכה היא שמנוהלת רשימת המתנה בתכיפות של 73%, לא הרבה יותר מה-65% בשירותים למטרת רווח.

ג. מדד נוסף של ביצוע - הזדמנויות להתנדבות

אחד ממדדי הביצוע שצינתי קודם היה ההזדמנות שהארגונים נותנים לאנשים הרוצים להתנדב. צינתי כבר את השימוש רב ההיקף במתנדבים שעושים מוסדות סיעודיים ושירותי בריאות הנפש, שלא למטרת רווח. והוא הדין לגבי ענף מעונות היום, שם המלכ"רים מערבים את החורים כמתנדבים הרבה יותר מאשר המוסדות למטרת רווח. מסקר שנערך לאחרונה עולה כי רק 14% מהחורים לילדים במרכזים למטרת רווח דיווחו שהם מתנדבים, לעומת 51% מהחורים במלכ"רים הקשורים לכנסייה. יתר על כן, במלכ"רים עבדו ישירות בכיתה קרוב ל-50% מהחורים שהתנדבו, לעומת 25% מהמתנדבים במוסדות פרטיים (Mauser 1993 פרק 6, עמ' 10).

ד. תגמול למנהלים

דבך נוספת להאיר את התנהגות המלכ"רים לעומת מוסדות אחרים היא לבחון את שיטת התגמול למנהלים הבכירים, אשר החלטותיהם משפיעות על התנהגותו של הארגון. מספר מחקרים על תגמול עובדים העלו כי במלכ"רים השכר נמוך יותר מבמוסדות אחרים. נראה שיש עובדים המוכנים לעבוד תמורת שכר נמוך יותר בשירות לציבור. בענף השירותים המשפטיים בארצות הברית, למשל, נמצא שעורכי דין במשרדי עורכי דין שלא למטרת רווח העוסקים ב"טובת הציבור" מקבלים שכר שהוא לעיתים נמוך בכ-15% ממה שהיו יכולים להשתכר בחברות פרטיות על פי ניסיונם, מינם, הצלחתם בלימודי משפטים ואיכות בית הספר למשפטים שבו למדו (Weisbrod 1983). בדומה לכך, בענף בתי החולים נמצא שההנהלה הבכירה בבתי חולים

שלא למטרות רווח מקבלת שכר הנמוך ב-15%-20%, בהשוואה לשכר הניתן במוסדות מקבילים למטרת רווח, אף על פי שגם משרות אלה בבתי החולים שהם מלכ"רים מורכבות יותר (Roomkin and Weisbrod 1995). אולם לא כל מחקר מצא דפוס זה (Preston 1988), ולכן עדיין אין תשובה לשאלה אם שכר שונה משקף נכונות רבה יותר לעבוד במלכ"ר בגלל פעילויותיו או פריון גבוה יותר של העובדים.

עם זאת, יש ראיות חדשות מסוימות, לא רק לגבי השאלה מדוע מלכ"רים משלמים פחות, אלא גם לגבי השאלה האם הם מציעים תמריצים שונים להנהלה הבכירה. עמיתי מירון רומקין ואני מצאנו, במחקר שהקיף 1,268 בתי חולים בשנת 1992, שהיה שוני ממשי במבנה התגמול להנהלה הבכירה בין בתי חולים שלא למטרת רווח לאלה שלמטרת רווח (Roomkin and Weisbrod 1995). המלכ"רים שילמו למעשה שכר יסוד גבוה יותר, אך בתי חולים למטרת רווח שילמו תגמולים גבוהים בהרבה תמורת ביצוע, דבר שהעלה את כלל השכר בכ-15%. על-ידי הסתמכות רבה יותר על תגמולים תמורת ביצוע בתי חולים למטרת רווח מושכים מנהלים החוששים פחות מסיכונים, וכנראה נכונים לקבל החלטות הכרוכות בסיכון גבוה יותר אך גם בגמול גבוה יותר.

ו. השלכות לגבי מדיניות וכיוונים למחקר עתידי

יש שפע של הכרזות לגבי יתרונותיהם וחסרונותיהם של החברות הפרטיות ושל המלכ"רים, והן המביאות לידי המלצות סותרות למדיניות הציבורית. הובעו ספקות עד כמה היוזמה הפרטית רצויה מבחינה חברתית בענפים רבים - בתי חולים, מעונות יום, שירותים משפטיים מסוימים (Mansherus 1993) - מקומות שבהם איכות התפוקה קשה לפיקוח וקשה לפרטה בחוזה - וכעת התרחבה המחלוקת גם לשאלת בתי כלא למטרת רווח; כאלה כבר קיימים באוסטרליה, בבריטניה, בניו זילנד ובארצות הברית, והאפשרות להפעלתם נשקלת בקנדה, בצרפת, בהולנד ובצ'כיה (O'Brien 1993).

הערות

1. מחקר חדש יותר, אם כי מתמקד בבתי חולים ולא באוניברסיטאות, הראה שמלכ"רים הצוברים כוח גדול יותר בשוק נוטים להוריד את המחירים, ואילו עסקים נוטים יותר להעלות אותם (Lynk 1995).

2. בארצות שבהן יש הרבה רמות של ממשל אפיון הממשלה כמונוליתית אינו מתאים.

3. כאשר המצרכים מורכבים, ומבחינת הצרכן יקר להעריך את הביצוע ומכאן שיקר גם למוכר לערוב לאיכות התוצר, הצורה הארגונית עשויה להוות סימן לצרכנים. זקהאוזר וויסקוזי (1990) הצביעו על כך שבעולם של עלויות גבוהות הכרוכות בהשגת מידע, ייתכן שיהיה יעיל לנצל תחליפי מידע. באופן ספציפי, הם מציינים שייתכן שיעדיף חיוב לעמידה בדרישות מסוימות... על פני מאמצים בכיוון השגת מידע". המבנה הארגוני יכול למלא תפקיד מקביל מבחינת המידע.

4. היינו מצפים שתחרות תביא לשליטתו של אחד מסוגי הארגונים ולסילוקם של האחרים. אך לעיתים קרובות אין זה קורה. הסיבות לדו-קיום זה בין צורות מוסדיות שונות עדיין אינן מובנות היטב, אך הן חורגות מהיקפה של הרצאה זו.

5. לולא נצפו הבדלים שיטתיים בהתנהגות, לא היה פירוש הדבר שהצורה המוסדית אינה רלוונטית למדיניות הציבורית. ייתכן גם שתחרות מכריחה את כל טיפוסי המוסדות השורדים בהצלחה לפעול בדרכים דומות (Hirth 1993; Wolff and Schlesinger 1996).

Weisbrod 1988, Butterfield 1995, Kettl and Winnick 1995. אולי עדיף שהם יהיו מלכ"רים.

מהו העתיד הצפוי למגזר המלכ"רים? הדבר תלוי בהצלחת המלכ"רים למצוא מקורות הכנסה חדשים. תרומות הן מקור מוגבל מאוד. זמנם של מתנדבים הוא חשוב אך לא קל להחליפו בכסף. הגדלת דמי השימוש ופעילות מסחרית מביאות לתוצאות לוואי בעייתיות. מגזר המלכ"רים מעורב בשאר מגזרי המשק וסביר שיתערב בהם עוד יותר בעתיד.

עניין אחד הוא ברור וחשוב: תחרות על משאבים מניעה את כל הארגונים - מלכ"רים, עסקים והמימשל - לחפש שווקים חדשים, ושוק שהוא חדש מבחינת מגזר מסוים, סביר ביותר שהוא כבר תפוס בידי מגזר אחר. הגידול במגזר המלכ"רים בעולם כולו דוחף את המלכ"רים למוקד הוויכוח על מבנה החברה. עד כה, מגזר המלכ"רים יצא נשכר מהיותו קטן ובמידה רבה בלתי נראה. ההצלחה שינתה זאת, עם דרישות גוברות למתן דין וחשבון. להצלחה יש מחיר!

6. נבדקו גם הבדלים בתכיפות ההתנדבות ב-20 סוגי התפקידים שבהם יש עובדים בשכר. אולם המספרים היו קטנים ביותר, אף על פי שמספר המתנדבים בסוגים אחרים של עבודה היו ניכרים למדי. הסיבות למגוון הזה בהרכב כוח העבודה של המתנדבים עדיין לא נחקרו ביסודיות.

7. עדויות מענף נוסף שגם הוא מעורב מבחינה מוסדית, מעונות היום, מראות גם הן שמלכ"רים וספקי שירות למטרת רווח מנצלים טכנולוגיות ייצור שונות במידה משמעותית וניכרת.

8. בני המשפחה נשאלו גם אם הם "אוהבים" או "לא אוהבים" את השירותים הניתנים לקרוב משפחתם. השאלה הכללית היתה "האם את/ה מרגישה שהשירות הזה נתן את סוג השירותים והטיפול ש[המטופל/ת] צריכה?" ניתן היה לענות רק "כן" ו"לא". שאלות אחרות נגעו להיבטים מסוימים של חבילת השירות הכוללת: "האם את/ה אוהבת או לא אוהבת את המתקנים והשירותים הבאים שמציע [שם המוסד]? (1) בניינים) וחצרות? (2) מצב החדרים והריהוט? (3) שירותים טיפוליים - כגון טיפול רפואי, סיעודי, שיקומי? (4) יחסים עם הצוות? (5) פעילויות חברתיות, דברים לעשות? לסדרה זו של חמישה שירותים התאפשרה תשובה אחת מתוך שלוש: "אוהבת", "לא אוהבת", ו"לא יודעת / אין דעה". ההקשר שבו מופיעות השאלות הללו, מיד אחרי השאלה על מידת הסיפוק הכללית, היה כזה שסביר לפרש אותן כנוגעות ל"סיפוק" מכל אחד מסוגי המתקנים והשירותים.

דיון: יעקב קופ, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל
לעונג לי לדון כאן בהרצאתו של פרופ' וייסברוד. ראשית, לעבודתו על מלכ"רים (אשר העשירה עד מאוד את הידע בתחום זה) יש השלכות על עבודתנו בתחומים קרובים לשלו. שנית, פרופ' וייסברוד היה יועץ רב ערך למרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל מאז ייסודו. דרך אגב, הוא עשה זאת ללא רווח - אתם יכולים לראות שהוא פועל ללא כוונת רווח, לא רק מדבר על הנושא.

לתוכן הדיון, ברצוני להעיר הערות אחדות בנוגע להרצאה, ואשתמש במגזר הבריאות בישראל להדגמת הדברים. אך אפתח בהערה כללית יותר. היא נוגעת להשערה המעניינת שהעלה וייסברוד באשר להתפתחות השונה של מלכ"רים בארצות הברית ובמקומות אחרים. המחבר מצרף שתי עובדות כבסיס להסבר:

(1) בארצות הברית יש מגזר מלכ"רים גדול במידה יוצאת מן הכלל;
(2) ארצות אחרות מתחילות להדביק אותה.
וייסברוד מסביר שהדבר קשור לגיוון של חברה נתונה. באוכלוסייה הטרוגנית כמו זו של ארצות הברית פעולת הרשויות מותירה הרבה אנשים בלתי מסופקים. הדבר יוצר סביבה לפעולת ספק חלופי. לכן המגמה בארצות רבות לקראת גיוון רב יותר מבעבר בהרכב האוכלוסייה הנה הסבר אפשרי לצמיחת מגזר המלכ"רים בארצות אלה. זוהי תצפית מעניינת, בעלת השלכות לצמיחתו הכוללת הצפויה של המגזר.

בלא לגרוע מחשיבות הסברו של וייסברוד ומתקפותו, הרשו לי להוסיף הסבר משלים, המתייחס למידת אחריותה של המדינה לאספקת שירותי אנוש בארצות השונות; לא רק התגובה לצרכים מיוחדים של קבוצות (מיעוט) מסוימות, אלא הגודל הכולל של השירותים החברתיים. ידוע היטב שארצות הברית מפגרת אחרי מדינות מערביות אחרות מבחינה זו, דבר שחייב שירותים חלופיים, ציבוריים למחצה. הדבר מסביר את העובדה הראשונה - כלומר, גודלו הניכר של מגזר המלכ"רים בארצות הברית. באשר לעובדה השנייה - הצמיחה הנוכחית של המגזר בארצות האחרות - הדבר נובע

מהנטייה בארצות מערביות אחרות לצמצם את מחויבותן למדינה הרווחה. זהו, לפי הסברי, המניע להתרחבותו של מגזר המלכ"רים בארצות האחרות.

ההסברים שלנו אינם מבטלים זה את זה, אלא, כפי שאני רואה זאת, פועלים באותו כיוון, וניתן אפילו לראותם כשתי פנים של תופעה אחת.

קצת ברצוני לפנות לנושא העיקרי של ההרצאה, כלומר תפקיד המלכ"רים וההבחנה בינם לבין מוסדות למטרת רווח. ביחס לאיכות, ליעילות, ולפרמטרים דומים, ההרצאה טוענת שבמקרים רבים קשה יותר ויותר לראות את ההבדלים בין מלכ"רים לבין יזמות מסחריות. הגבולות מיטשטשים, או מתכווצים, והבדלים מסוימים הולכים ונעלמים. אולם נראה שבתחומים של תחרות בלתי-משוכללת, מלכ"רים נוטים פחות לגרוף את השמנת, והנם יותר "ידידותיים למשתמש", כפי שהייתי מכנה זאת. בישראל ניתן להאיר את הנושא תוך שימוש, כפי שאמרתי,

בניסיון של מגזר הבריאות. ברצוני להעלות שלוש נקודות:

(1) אולי שקיעתה של קופת החולים הכללית מחד גיסא, ועלייתן של מכפי וקופות חולים אחרות מאידך גיסא, קשורות להבדלים ביעילות. אך אין לי ספק שהכוח המכריע כאן בהחלט היה הגורם של גריפת השמנת. המתחרות של קופ"ח כללית התמקדו בצעירים, שהשתייכו בדרך כלל למעמדות סוציו-אקונומיים גבוהים יותר. קופות חולים אלה לא פעלו ביישובים קטנים ומרוחקים אלא חיפשו חברים במרכז הארץ. הדבר נתן להן נקודת זינוק טובה הרבה יותר. בחלוף הזמן חבריהן מתבגרים, וככל שהקופות שואפות להגדיל את היקף החברות, הרכב החברות שלהן דומה יותר ויותר לזה שבקופ"ח הכללית. בכל מקרה, ככל שהקופות האחרות גדלות, הן מתחילות להתנסות בבעיות שבעבר נחשבו כבעיות אופייניות להנהלת קופ"ח כללית. מצד שני, התחרות ממלאת תפקיד חשוב בשיפור איכות

השירותים. זוהי הרחבה של תצפיתו של וייסברוד בנוגע להתנהגותם של מלכ"רים, ההולכים ומפתחים גישה עסקית.

(2) בטווח הרחב של שירותים רפואיים ושל אספקתם בישראל יש חריג אחד בולט - רפואת השיניים. תחום זה תמיד היה, ומוסיף להיות, מופעל על בסיס רווחי. זוהי החוליה היקרה ביותר בשרשרת שירותי הבריאות. יתר על כן, כפי שמוצאים בסקרים מדי פעם (כגון בתהליך הגיוס לצבא), נראה שמצב השיניים של האוכלוסייה הוא רע מאוד, בממוצע, הרבה יותר גרוע מאשר במימדים אחרים של מצב בריאותי, למרות המחיר הגבוה יחסית. נראה לי שמן הראוי לבחון זאת בחיפוש אחר ראיות לגבי הביצוע היחסי של שני המגזרים - המלכ"רים והמגזר העסקי.

(3) יחסי הגומלין בין המלכ"רים ובין והממשלה במגזר הבריאות בשיטה הקודמת (כלומר, לפני היכנס חוק הבריאות החדש לתוקפו), הועילו מאוד במאמץ להגביל את העלויות תוך שיפור הביצוע. כפי שהראיתי במאמר בנושא, ישראל היתה הרבה יותר יעילה במלחמה בעלויות המאמירות של שירותי הבריאות בשנות ה-80. בלא להיכנס לפרטי הממצאים, ברצוני להתייחס לנקודה שהיא רלוונטית ביותר לדיונו, כלומר המעורבות של המלכ"רים עם הממשלה, ובמידה מסוימת עם המגזר הפרטי. באופן פרדוקסלי, אולי, עצם המורכבות הארגונית של הענף מילאה תפקיד כתחליף לכוחות השוק, ההיצע והביקוש, בשירות שסובל קשות מהתופעה של כשל השוק. כך, בעוד מנקודת המבט של תיאוריה ארגונית היה המצב נתפס כסיוט, מנקודת המבט המעשית של ענף במצב של תחרות בלתי משוכללת היתה זו תרופה למחלה הטבועה במגזר הבריאות - העלויות הגדלות בהתמדה.

Wolf, Charles, Jr. Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives (Cambridge, MA: MIT Press, 1988).

Wolff, Nancy and Mark Schlesinger, "Change in Ownership-Related Differences in Hospital Performance in Response to Intersectoral Competition," Rutgers University, Institute of Health, Health Care Policy, and Aging Research, Working Paper, January 1994.

Wuthnow, Robert. What it Means to Volunteer: Lessons from America's Youth (Washington DC: Independent Sector, 1995).

Young, Dennis R. "Through the Looking Glass: When Business and Not-for-Profits Act Alike," Advancing Philanthropy, Summer 1994 (no volume no.), 13FF.

Zeckhauser, Richard J. and W. Kip Viscusi, "Risk Within Reason," Science 248 (4 May 1990), 559-564.

(4) בהרצאה מוצגות עדויות מסוימות לכך שמלכ"רים נוטים לספק שירותים טובים יותר. נעשה שימוש בנתונים כמו השימוש בסמים מרגיעים במוסדות סיעודיים על מנת לבחון את ההבדלים באיכות הטיפול בין מלכ"רים לסוכנויות מסחריות. נראה לי שחשוב לעשות מחקרים דומים בישראל. יישום חוק ביטוח סיעוד - 1988 משמש בסיס מצוין להערכת נושא זה בישראל. אני סבור שההבדל בין שירותים הקשורים לכנסייה לבין מלכ"רים אחרים הנו ממצא מעניין בנוגע לנטייתן של משפחות החסרות מידע ישיר יותר להעדיף מוסדות הקשורים לכנסייה. אני תוהה מה יהיה הממצא המקביל בישראל.

וייסברוד מסכם בקריאה למגזר לקבוע את התחום המתאים למלכ"רים, בגלל המחסור הגדל במשאבים. אני מסכים עם כך, אך ברצוני להוסיף שהדבר חשוב לשם עצמו, אף ללא סיבה מעשית. ככלות הכל, ערכם החברתי של המלכ"רים הוא המצדיק את קיומו של המגזר כולו. אני מציע שאלה מאתנו החפצים בהמשך התפתחותו של מגזר המלכ"רים יקדישו מאמצים מיוחדים למקד טוב יותר את פעילויות המגזר ואת ההטבות הניתנות להם בהתאם לערך החברתי שלהם.

מלכ"רים: מהו תפקידם?

בורטון א. וייסברוד

פרופ' לכלכלה בקתדרה ע"ש ג'ון אוונס
Northwestern University, אוונסטון, אילינוי, ארה"ב



הרצאה שנתית לזכרו של ארנולף מ. פינס ז"ל

12 במרס 1996

בבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד
האוניברסיטה העברית בירושלים

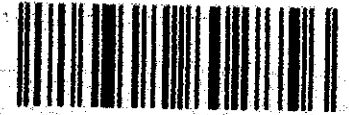
361.7 H45

וייסברוד, בורטון א.
מלכ"רים - מהו תפקידם?

48, 32 ע'

1996

SW1 1143028 000 003



JSW114302802856