



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

מדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקור-חוץ

האם להפריט, ואם כן - כיצד?

עמית בן-צור

יוני 2014



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

מדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקורי־חוץ האם להפריט, ואם כן - כיצד?

סאת

עמית בן-צור

יוני 2014

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

רח' ז'בוטינסקי 43, ת"ד 4070, ירושלים, 9104001 טל': 02-5605253, 054-7689181, פקס: 02-5619293

www.vanleer.org.il • <http://hazan.kibbutz.org.il>

The Center for Social Justice and Democracy
in Memory of Y. Chazan at the Van Leer Jerusalem Institute

Manual for Decision Making Prior to Privatization and Outsourcing Should we privatize, and if so, how?

Written by
Amit Ben-Tzur

June 2014

ספיקה: יונה רצון
עורכת לשון: נעה רוזן

תשע"ד-2014, מכון ון ליר בירושלים
The Van Leer Jerusalem Institute
עיצוב: סטודיו רמי וג'קי בע"מ

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן הוקם בשנת 2000 על ידי מכון ון ליר בירושלים והקרן להנצחת יעקב חזן בתנועה הקיבוצית. המרכז שואף לחבר בין דיון תיאורטי ופעילות אקדמית ובין עשייה חברתית והשפעה על מקבלי ההחלטות. **בצוות הנהלת המרכז חברים פרופ' גבריאל מוצקין, פרופ' יצחק גל-נור, פרופ' משה יוסטמן, אלישע שפירא, יניב שגיא ונעמיקה ציון.**

בשנים הראשונות עסק המרכז במחקר ובעשייה בסוגיות מגוונות של צדק חברתי. בשנת 2007 החל המרכז לנהל פרויקט רחב היקף הבוחן את תחומי האחריות של המדינה, את הסטת הגבולות בין הציבורי לפרטי ואת סוגיית הרגולציה. מטרת הפרויקט היא לחקור את הסמכויות השלטוניות ולהגדיר אילו מהן ראויות להפרטה ולמיקור-חוץ ואילו אינן ראויות. בשנת 2012 החל השלב השני של המחקר, המתמקד בסוגיית הרגולציה. המנהלים האקדמיים הם פרופ' יצחק גל-נור, ד"ר אמיר פד'פוקס וד"ר אייל טבת, ומנהלת הפרויקט היא נעמיקה ציון. את הקמת הפרויקט ליוותה ועדת היגוי של מומחים, ובמחקרים השונים השתתפו עד כה כחמישים חוקרים. בד בבד עם הפעילות המחקרית, פועל המרכז להטמעת הממצאים כדי להשפיע על מקבלי ההחלטות ולעורר שיח ציבורי בנושא.

הפעילות העיקרית בשנת 2013

- סיום הכנת הספר על מדיניות ההפרטה בישראל, שיראה אור ב־2014 בהוצאת מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.
- פרסום ניירות מדיניות על סוגיות אקטואליות של הפרטה ורגולציה.
- פרסום דוח שנתי (רביעי במספר) שסוקר את ההפרטות וההלאמות שנעשו באותה שנה, והקמת אתר ייחודי לדוח שיאפשר שקיפות ועדכון נתונים על הפרטות בזמן אמת.
- ביצוע מחקר מקיף על רגולציה בישראל וניהול סמינר שנתי לחוקרי הפרויקט ולבעלי עניין בהשתתפות מומחים מתחומים שונים.
- השתתפות בוועדות הכנסת ובשולחנות עגולים עם נבחרי ציבור ומומחים בעקבות ניירות המדיניות.
- הכנת טיוטה של הצעת החוק להסדרת מדיניות ההפרטה, בשיתוף האגודה לזכויות האזרח, ודיונים בתכניה עם הצוות המקצועי במשרד המשפטים.
- הכנת טיוטה של מדריך המיועד לשרת משרדי ממשלה בבואם לקבל החלטות אם להפריט שירותים חברתיים או להוציאם למיקור חוץ.
- ארגון כנסים מקצועיים על סוגיות של הפרטה ורגולציה, ויזום פרסומים בתקשורת כדי לעורר דיון ציבורי במדיניות ההפרטה בישראל.
- העלאת המודעות לתופעה של העסקת מורי קבלן בישראל באמצעות מחקר ושיח ציבורי, ובשיתוף הקואליציה להעסקה ישירה.
- הוראת קורסים על הפרטה במוסדות אקדמיים ובהשתלמויות של עובדי מדינה.

תוכן העניינים

- 7 הגדרות: הפרטה ומיקור־חוץ
- 9 מטרות המדריך ומבנהו
- 11 חלק ראשון: שירות שאין להפריטו
- 13 חלק שני: שירות בר הפרטה שאין בו הפעלה של סמכויות שלטוניות
- 14 פרק א: בדיקת היתכנות ראשונית של הפרטת השירות
1. הגדרת השירות 14
 2. המניעים להפרטה 15
 3. ליסוד הרקע, לרבות דרכי פיקוח במדינות אחרות 16
 4. חלופות עקרוניות להפעלת השירות 17
- 18 פרק ב: חוקיות הליך ההפרטה, תקינותו ושקיפותו
1. הסמכות לאשר את ההפרטה 18
 2. התייעצות עם גורמים חיצוניים 18
 3. ליווי חקיקה וחוות דעת משפטית 20
- 21 פרק ג: ניתוח מרכיבי ההפרטה להבטחת הספקת שירות ראוי
1. לוח הזמנים של תהליך ההפרטה 21
 2. השותפים בתהליך ניהול ההפרטה 22
 3. בדיקת עלויות ההפרטה 23
 4. שוק קבלני השירות 27
 5. מניעת תלות בקבלן 30
 6. המכרז והחוזה 31
- 35 פרק ד: אסדרה (רגולציה) ומנגנון הפיקוח
1. דרכי הפיקוח ומדדיו 35
 2. שיטות הפיקוח 36
 3. המבנה הארגוני, כוח האדם ותוכנית העבודה 38
 4. בקרה פנימית וציבורית 39
- 41 פרק ה: אישור סופי של תוכנית ההפרטה
1. כתיבת מסמך קדם־הפרטה 41
 2. אישור תוכנית ההפרטה 41
- 42 פרק ו: רשימת המטלות - טופס לבדיקה

הגדרות: הפרטה ומיקור-חוץ

הפרטה

במובנה הצר, הפרטה פירושה העברת נכסים, שירותים ומוצרים מבעלותם של ארגוני המדינה, מניהולם וממימונם (לפי העניין), לארגונים במגזר העסקי, לארגונים במגזר השלישי או לאנשים פרטיים. במובנה הרחב, הפרטה היא הגדרה מחדש של אחריות המדינה, כלומר שינוי גבולותיה של אחד או יותר סן הרכיבים שנמנו לעיל. הפרטה עשויה לכלול העברת בעלות (לדוגמה, מכירת חברה ממשלתית); הפחתת המימון מתקציב המדינה או ביטולו (לדוגמה, הפחתת המענק למוסדות להשכלה גבוהה או הקמת מעונות פרטיים לחוסים); ביטול הפיקוח על מכירת מוצר (לדוגמה, על מטבע זר); או שינוי בדפוסי האסדרה (הרגולציה. לדוגמה, בפיקוח על התקשורת הסלולרית). ההפרטה יכולה להיעשות **מהמדינה למגזר העסקי**, היינו לגוף בעל כוונת רווח הפועל בשוק הפרטי; או **מהמדינה למגזר השלישי**, היינו לתאגיד לא עסקי וללא כוונת רווח. בהפרטה למגזר השלישי יש להבחין בין כמה סוגים:¹ (1) "הפרטה מינורית" - הפרטה שאינה מוכוונת שוק לעמותה ציבורית ללא כוונת רווח שאינה פועלת על פי אמות מידה עסקיות או תחרותיות (לדוגמה, החלטת משרד החינוך להפקיד את ניהול המכינות הקדם-אקדמיות בידי האגודה לקידום החינוך); (2) "הפרטה מז'ורית" - הפרטה מוכוונת שוק לעמותה ללא כוונת רווח הפועלת כגוף עסקי ולרוב גם כגוף תחרותי (לדוגמה, קופות החולים); (3) "הפרטה חלקית" - העברה מארגון מהמגזר השלישי לגוף עסקי. מבחינת ההגדרה הפורמלית אין זו הפרטה, משום שלא חל במסגרתה שינוי מהותי באחריות המדינה. עם זאת, מבחינת השירות והפיקוח עליו יש הבדל בין עמותה ללא כוונת רווח לבין ארגון עסקי - לדוגמה, ההבדל שבין קופות החולים הציבוריות הקיימות היום לבין הקמת קופת חולים פרטית עסקית.

חשוב להבהיר: העברות בין ארגונים **בתוך** הרשות המבצעת של המדינה אינן בגדר הפרטה (לדוגמה, העברה ממשרד משלתי לרשות סטטוטורית או לחברה ממשלתית, כפי שהועברו שירותי הדואר). עם זאת, תהליך כזה עשוי להצביע על כוונה להפריט את השירות בעתיד. הוא הדין בהעברת הבעלות, הניהול או האחריות למימון **מרשות שלטון אחת לאחרת**. לדוגמה, העברת אחריות כלשהי ממשרד הממשלה לרשויות המקומיות אינה נחשבת הפרטה.

1 הגדרות לקוחות מתוך "מונחון לענייני הפרטה" הנכלל בפרק המבוא לספר: יצחק גל-נור, אמיר פדפוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד (בדפוס).

הפרטה בדרך של מיקור־חוץ **(contracting out, outsourcing)**

הפרטה בדרך של מיקור־חוץ היא הפרטה חלקית שבה האחריות למוצר או לשירות נותרת בדרך כלל בידי המדינה, אך הביצוע מועבר לידי גורם חיצוני - לארגון עסקי או לארגון ללא כוונת רווח (לדוגמה, העברת האחריות לסלילת כביש ולתחזוקתו לידי חברה פרטית, או העברת האחריות לספק שירות לאנשים בעלי מוגבלויות לידי עמותה ציבורית). ההצדקה למיקור־חוץ היא הטענה שהעברת הטיפול לידי מומחים תשפר את איכות השירות או תפחית את עלויותיו. שיטה נפוצה של מיקור־חוץ היא העסקה של עובדים במסגרת העבודה הסדירה של ארגון ממשלתי דרך חברה חיצונית ("עובדי קבלן"). מיקור־חוץ יכול להיעשות בדרך של התקשרות עם חברה כוח אדם או עם חברה שירותים.

השאלות שיש לבחון בנושא מיקור־חוץ הן: האם הוא משתלם מבחינה כלכלית? האם אפשר לשפר את איכות השירות בדרך אחרת ובאותה עלות? האם מדובר במוצר או בשירות שהם בליבת הפעילות של הארגון הממשלתי המפריט? האם מדובר בהעברת שיקול דעת שלטוני לגוף לא ממשלתי, ובכלל זה - האם יש חשש לפגיעה בזכויות אדם? האם השירות הוא טכני באופיו? האם המדינה מסוגלת לפקח כראוי על איכות השירות ולבדוק אותו לאורך זמן?

מטרות המדריך ומבנהו

מטרת המדריך היא לסייע למשרד מסשלתי בעבודת המטה הבוחנת את הדרכים לשיפור שירות או פעולה נקודתית שבאחריותו. במקרים רבים מדי נראה שהפרטה היא הדרך היחידה לשיפור השירות המדובר, ומדריך זה נועד לסייע למשרד הממשלתי לבחון אם הפרטה היא אכן החלופה המתאימה ביותר והאם תביא לתוצאות המצופות.

אם צוות המשרד מצא שהפרטה חלקית היא החלופה המתאימה ביותר לשיפור השירות, המדריך יסייע בידי לבדוק בדיקה יסודית את החלופה הזאת ולהכין את תהליך ההפרטה של השירות, או את תהליך ההתקשרות עם קבלנים בנוגע לשירות או לפעולה שהופרטו בעבר.

המדריך נועד להתוות את דרך הבחינה של כל הפרטה חלקית, מכל סוג ובכל היקף, בעיקר בתחום השירותים החברתיים, ולוודא שמתנהל הליך אחראי ומקצועי שימנע פגיעה בשירותים הניתנים לתושבי המדינה ונזק לשירות הציבורי.

במדריך שני חלקים:

➤ **החלק הראשון** מגדיר את מאפייני השירותים שאין להפריטם בשום מקרה.

➤ **החלק השני** עוסק אך ורק בשירותים שהם בני הפרטה, בהמשך לקבלת ההחלטות בחלק הראשון. בחלק זה שישה פרקים, ובכל אחד מהם מוצגות השאלות המרכזיות שעל המשרד לבחון בתהליך ההכנה.

פרק א: בדיקת היתכנות ראשונית של הפרטת השירות - מהו תוכן השירות, והאם לנוכח הניסיון המצטבר ולאחר בדיקה ראשונית של העלויות ושל עלויות חלופיות יש בסיס סביר להפעלתו באמצעות הפרטה, או שמא אין בסיס כזה.

פרק ב: חוקיות הליך ההפרטה, תקינותו ושקיפותו - קביעת ההסדרים הראויים של תהליך הפרטת השירות, כדי לוודא שההחלטה תתקבל באופן מסודר, על ידי הגורמים המוסמכים ומתוך שקיפות מרבית לציבור ולבעלי עניין בתוכו.

פרק ג: ניתוח מרכיבי ההפרטה להבטחת הספקת שירות ראוי - רשימה מפורטת של התנאים והאמצעים שיגדילו את הסיכוי שהשירות המופרט יסופק כראוי.

פרק ד: אסדרה (רגולציה) ומנגנון הפיקוח - תכנון מפורט של מבנה הפיקוח הממשלתי על השירות המופרט.

פרק ה: אישור סופי של תוכנית ההפרטה - הצגת הניתוח הכולל של השירות ושל החלופות להפעלתו בפני מקבל ההחלטות לשם החלטה סופית.

פרק ו: רשימת מטלות - טופס לבדיקה

בראש כל פרק מתוארת מטרתו, ולאחריה מובא מקבץ שאלות לבדיקה - שאלות שנועדו לסייע לצוות המשרד בתהליך בחינת ההפרטה.

בכל מקבץ **מסומנות באדום** כמה שאלות מפתח. תשובה לא מספקת על כל אחת מהשאלות האלה צריכה להוביל להפסקת תהליך בחינת ההפרטה ולבחינת חלופות אחרות לשיפור השירות, שכן המשך התהליך יביא לפגיעה באחריות המשרד לספק את השירות או לפגיעה בטובת הציבור.

מתחת למקבץ השאלות מפורטת שורה של פעולות עזר. פעולות אלו יסייעו למשרד ליזום עבודת מטה מקיפה ומסודרת, להימנע מכשלים ומטעויות ולהמשיך למלא את חובתו לספק את השירות.

חלק ראשון

שירות שאין להפריטו

מטרת חלק זה היא לזהות שירותי מדינה שהם בגדר מעשי שלטון מובהקים, ולכן שאלות של יעילות כלכלית או של התערבות שלטונית הסוגבלת למקרים של כשל שוק אינן רלוונטיות להם. בקטגוריה זו נכללים גם שירותים שמסיבות לאומיות, תרבותיות או אחרות אין מקום להפריטם, גם אם אין מדובר בסמכות שלטונית מהסוגים המפורטים להלן.



אמות מידה לשירות שאין להפריטו

אין להפריט שירות המגלם סמכויות שלטוניות מהותיות. כדי לדעת אם מדובר בשירות כזה, יש לבדוק אם יש לשירות המיועד להפרטה אחת או יותר מהסמכויות האלה:

- סמכות לקבוע מדיניות, לרבות מדיניות תקציבית וניסוח אסטרטגיות כלכליות-חברתיות
- סמכות הכרוכה בהפעלת כוח - הפעלת כוחות הביטחון, הצבא, המשטרה ושירותי הביטחון האחרים
- סמכויות אכיפת חוק, לרבות שיטור, תביעה, שיפוט, גבייה וכליאה
- סמכות שהפעלתה פוגעת בזכות יסוד של הפרט
- סמכות להחליט בעניין הטלת מס, תשלום של אדם לקופת המדינה או תשלום בגין שירות ציבורי, לרבות גובה התשלום, אופן גבייתו ומתן הנחות ופטורים
- סמכות להחליט בעניין זכאות, נגישות לשירות או הטבה בקבלת שירות
- סמכות לקבוע אמות מידה להענקת רישיונות, מתן זיכיונות ותיקון תקנות
- סמכות להפעיל שיקול דעת באסדרה (רגולציה) של שירותים
- סמכויות פיקוח, למעט פיקוח שעניינו בדיקה טכנית גרידא

לצד המבחן הפורמלי, יש לבחון כל אחת מהסמכויות שצוינו לעיל גם מבחן אפקטיבי. כלומר, על הצוות לבחון אם גם כאשר להלכה לא יועברו סמכויות שלטוניות, ייווצר מצב של העברת סמכויות למעשה.

בה בעת אין מניעה להפריט פעולות עזר, לרבות איסוף מידע, עריכת מחקר, הגשת חוות דעת מוסחה ועריכת סקרים, ובלבד שהן אינן קשורות לליבת השירות.

סיכום

אם יש בשירות המיועד להפרטה אחד מהמאפיינים של סמכויות שלטוניות - אין להפריט את השירות, **יש לעצור את הבדיקה בשלב זה** ולבחון חלופות אחרות לשיפור השירות.



חלק שני

שירות בר הפרטה

שאין בו הפעלה

של סמכויות שלטוניות

השאלות והנושאים הנדונים בחלק זה תקפים רק לשירותים שאין בהם הפעלה של סמכויות שלטוניות, ואינם מגלמים שום סמכות מהסמכויות שפורטו ברשימה שבחלק הראשון.



פרק א

בדיקת היתכנות ראשונית של הפרטת השירות

מטרת הפרק

- א. להגדיר בבירור ובפירוט את השירות ששוקלים להפריט או להמשיך בהפרטתו.
- ב. להנחות את צוות המשרד בתהליך ההכנה לקראת ההפרטה, לרבות לימוד דרכי הפיקוח והאכיפה במדינות אחרות.
- ג. לעמוד על המניעים שהביאו לבחינת אפשרות ההפרטה.
- ד. להצביע על הצורך לבדוק חלופות אפשרויות להפעלת השירות.

1. הגדרת השירות

שאלות לבדיקה

- « מהו השירות הנדרש (הגדרה מפורטת ומדוקדקת של כל מרכיבי השירות הרלוונטיים)?
- « מהן אוכלוסיות היעד של השירות?
- « מהם תוצרי הפעילות הנדרשים מהשירות (תפוקות)? ואם קשה להגדיר את התוצרים, מהם מרכיבי העבודה (כוח אדם, תקציב) הנדרשים לשם מתן השירות (תשומות)?
- « מהם השינויים המצופים באוכלוסיית היעד (מדדי התוצאה)?
- « האם יש מניעה שמסמך הגדרת השירות יהיה שקוף וגלוי לציבור?
- « מהם היתרונות והחסרונות של גילוי המסמך?
- « האם יש פער בין רמת השירות שהמשרד דורש מעצמו לבין הרמה הנדרשת מהקבלן? אם כן, מסה נובע הפער, והאם הוא מוצדק?
- « האם הגדרתו המפורטת של השירות לצורך הפרטתו עלולה להוביל לויתור על כמה מהפעולות והשירותים שסיפק השירות כאשר היה באחריות המשרד הממשלתי?
- « אם כן, האם הויתור על מרכיבים אלו יפגע בשירות?



פעולות עזר

- ▶ קביעת האחראים להגדרת השירות, הגורמים המקצועיים שיהיו מעורבים בהגדרה ופרק הזמן שיידרש לתהליך ההפרטה כולו.
- ▶ קביעת הזכאות לשירות ובעל הסמכות לקביעתה.
- ▶ קביעת רמת המקצועיות הנדרשת מהעובדים שיספקו את השירות (כל שרשרת העובדים, לרבות ההנהלה).
- ▶ קביעת הסמכות לאשר את סנהלי השירות שיעסיק הקבלן.



2. המניעים להפרטה

”העברת השירותים לגוף חיצוני נעשתה בשל הערכה של משרד האוצר שהדבר יחסוך למדינה כסף [...] מאחר שלא הוכנה תכנית פעולה כללית ולא נעשתה בחינה כוללת [...] בסופו של דבר הייתה ההוצאה [...] לאחר העברתם [...] גדולה מההוצאה לפני העברתם”².

שאלות לבדיקה

- ◀◀ מהן הסיבות להעלאת ההצעה להפריט את השירות?
- ◀◀ האם הבעיות שהתגלו נובעות מ”ייבוש” תקציבי?
- ◀◀ אם כן, מה היה התקציב המפורט של השירות, ומה הייתה מצבת העובדים בו בחמש השנים שלפני ההפרטה?
- ◀◀ מהו התקציב ומצבת העובדים הנדרשים להפעלת השירות כראוי?
- ◀◀ האם הפרטה תפתור את הבעיות שעלו?
- ◀◀ מהו מקור ההחלטה להפריט את השירות (חוק או תקנות, החלטת ממשלה, החלטת שר, מנכ”ל, אחר)?



האם למקור ההחלטה גם הסמכות המלאה לקבוע את אופן ההפרטה ואף את ביטולה? 

2 דוח מבקר המדינה א60 (2010), בדבר מתן שירותי הבריאות לתלמיד ועבודת המטה בדבר העברתם לביצוע בידי גוף חיצוני, עמ' 346.

פעולות עזר

- ▶ עמידה על מקור היוזמה להפרטה (גורם מקצועי, אנשי התקציבים, החשבות במשרד, משרד האוצר, גורם חוץ-ממשלתי).
- ▶ אם מדובר בשירות קיים: ניתוח הסיבות לכך שהשירות ניתן בידי המדינה מלכתחילה.
- ▶ ניתוח הכשלים הנוכחיים בשירות.
- ▶ אם מדובר בשירות חדש: ניתוח הסיבות לכך שהמדינה צריכה לספק אותו, או לכך שמקורות חיצוניים צריכים לספק אותו.



3. לימוד הרקע, לרבות דרכי פיקוח במדינות אחרות

”תהליך קבלת ההחלטות לא נעשה כראוי. לא נבחנו עמדות של מומחים, לא נבדק מה אמרו בנדון ועדות שונות, לא נבחנו חלופות שונות, לא נבדקה העלות והתועלת שבכל חלופה כולל ההיבטים הכלכליים ולא בורר מה נעשה בנדון בעולם המערבי.”³

שאלות לבדיקה

- ◀ האם נסקרה הספרות המקצועית הרלוונטית כדי ללמוד את התחום ואת השלכות הפרטה?
- ◀ מהן עמדות המומחים הרלוונטיים בעניין הפרטה בתחום זה?
- ◀ מה היו מסקנותיהן של ועדות ציבוריות מקצועיות שדנו בעניין?
- ◀ אילו דגמים להפעלת השירות הנדון פועלים במדינות אחרות (ממשלה, מלכ"רים, ארגונים עסקיים), כיצד הם פועלים ומה מידת הצלחתם?
- 🔒 **מהם הלקחים מהפרטות קודמות שנעשו במשרד?**
- 🔒 **האם הלקחים האלה מיושמים בהפרטה הזאת?**



פעולות עזר

- ▶ מינוי האחראי להכנת הרקע המקצועי להפרטה.
- ▶ סקירה של הפרטת השירות הנדון במדינות אחרות והערכה של הצלחת הפרטה הזאת, לרבות סקירת הביקורת שהושמעה על הפרטה ועל תוצאותיה.




- ▶ עמידה על הבדלים באוכלוסיית מקבלי השירות בין המדינות שנסקרו לבין מדינת ישראל, לרבות הלקחים הנובעים מכך להפרטה הנדונה.
- ▶ לימוד דרכי הפיקוח והאכיפה שהונהגו במדינות שבהן הופרט השירות, והפקת לקחים מהצלחות ומהכישלונות מבחינת הפיקוח והאכיפה.
- ▶ ביקור אנשי המקצוע במדינות אחרות לשם לימוד הספקת השירות, דרכי הפיקוח והפקת הלקחים מהפרטות שהופרטו שם.
- ▶ עמידה על ההבדלים באסדרה (רגולציה) בין המדינות שנסקרו לבין ישראל, לרבות השלכות ההבדלים על דגם ההפרטה הנדון.

4. חלופות עקרוניות להפעלת השירות

"[על המשרד] לגבש מספר חלופות להצעת החלטה לממשלה, כמתבקש מתקנון עבודת הממשלה, ובתום עבודת המטה להציע לממשלה את החלופה המועדפת שתיקח בחשבון בראש וראשונה את צרכי החוסים והצורך של המשרד להבטיח את יכולתו לפקח על תפקוד המעונות שבאחריותו"⁴.

שאלות לבדיקה

- « האם נערך מחקר שהשווה בין הפעלת השירות (או שירותים דומים) בידי המשרד הממשלתי להפעלתו בידי מלכ"ר או גוף פרטי (בטרם ההפרטה או כחלק מניסוי ראשוני)?
 - « מהם הפרמטרים שהשוו, ומהי המסקנה מההשוואה?
 - « מהן החלופות העקרוניות האפשריות להפעלת השירות (ממשלתי, חברה ממשלתית, סוכנות ביצוע ממשלתית אחרת, מלכ"ר, גוף פרטי, מיזם משותף ממשלתי-פרטי/ציבורי)?
 - « מה יהיו עלויות ההפעלה בכל אחת מהחלופות?
- האם ניתוח החלופות הוצג לגורמים המאשרים את ההפרטה?** 



פעולות עזר

- ▶ חשיבה מחדש על החלופה לאופן הספקת השירות.
- ▶ בחינת חלופות נוספות לחלופת ההפרטה המוכרת למשרד.



פרק ב

חוקיות הליך ההפרטה, תקינותו ושקיפותו

מטרת הפרק

להגדיר את הסמכות הרשמית להפרטה; לאשר את מתווה ההפרטה או את המשכה; לפרט את הגורמים המקצועיים ואת הגורמים האחרים, לרבות הציבור הרחב, שראוי להתייעץ אתם כדי לקבל את החלטות בדרך הטובה ביותר וכדי להציג גיבוי חוקי לתהליך.

1. הסמכות לאשר את ההפרטה

שאלות לבדיקה

- « מיהו הגורם המוסמך לאשר את עצם ההפרטה? »
- « מיהו הגורם המוסמך לאשר את תוכנית ההפרטה ואת פרטיה? »
- « מיהם בעלי התפקידים במשרד החייבים להשתתף בתהליך אישור מתווה ההפרטה? »
- « האם בשל חשיבות ההפרטה, יש לקבוע את המדיניות בנושא בדרג השר? »



האם כל הגורמים שפורטו לעיל אישרו את ההפרטה? 

2. התייעצות עם גורמים חיצוניים

”על [ה]משרד [...] לגבש בהקדם מדיניות בנושא הליכי ההפרטה לאחר ביצוע עבודת מטה מקיפה שבמסגרתה ישותפו כל הגורמים הרלבנטיים ובכלל זה הורי החוסים”⁵.

שאלות לבדיקה

- « האם נקבע מיהם הגורמים החיצוניים שצריך להתייעץ אתם (מקבלי השירות ומשפחותיהם, רשויות ציבוריות רלוונטיות, העובדים, הקבלנים, ארגוני המגזר השלישי, הציבור הרחב)?
- « מהם הנושאים שאפשר וראוי להתייעץ בהם עם כל אחד מהגורמים? מהן דרכי ההתייעצות המתאימות עם כל אחד מהגורמים?
- « האם יש נושאים שאין להתייעץ בהם עם הגורמים האלה?
- « האם ניתן להצליח בהפרטה ללא התייעצות כזו?
- « האם נכון להקים ועדה מייעצת שיהיו בה נציגים של הקבוצות האלה?
- « האם רצוי שוועדה זו תפעל רק בשלב הכנת ההפרטה, או גם בשלב ניהול השירות והפיקוח עליו אחרי ההפרטה?
- « האם אפשר להוציא קול קורא לציבור הרחב להגשת התנגדויות, מסמכים, הצעות והערות לתהליך ההפרטה?



פעולות עזר

- ▲ זיהוי קבוצת העובדים הרלוונטית לשירות (עובדי המדינה המפעילים את השירות כיום או עובדי הקבלן הנוכחי, עובדי הקבלן החדש, עובדים פוטנציאליים חדשים).
- ▲ קביעת הגורם מטעם העובדים שנכון להתייעץ אתו (יו"ר האיגוד המקצועי הרלוונטי, יו"ר הוועד המקומי).
- ▲ איתור ארגונים במגזר השלישי המייצגים קבוצות בעלות עניין ממשי ומיוחד בהפרטה הזאת, מבחינה כלכלית, חברתית או סביבתית, וכן קבוצות שיש להן עניין כללי בהפרטה.
- ▲ התייעצות בשני שלבים: הראשון - בחינת עצם ההפרטה, והשני - בחינת ההפרטה לפני הוצאתה לפועל.
- ▲ הפעלת פורום קבוע לשם התייעצות עם מקבלי השירות (או עם משפחותיהם) במהלך מתן השירות.
- ▲ עריכת דיון ציבורי פתוח בכנסת על ההפרטה (גם אם לא נדרש אישור הכנסת), לרבות קביעת המועד המתאים לכך בתהליך עבודת המטה.
- ▲ פרסום דוח ביניים כדי לקבל מהציבור הערות על כוונת ההפרטה ועל דרכיה.
- ▲ עריכת כנס על כוונת ההפרטה - כנס פתוח לציבור הרחב ובהשתתפות הגורמים המעורבים בתהליך וגורמים אחרים בעלי עניין בנושא, לשם הבהרת סוגיות ומענה על שאלות.



3. ליווי חקיקה וחוות דעת משפטית

שאלות לבדיקה

האם ההפרטה כוללת העברה של סמכויות רחבות הדורשות לעגן את סמכותו של הגוף הפרטי בחוק? אם כן, האם נקבע מיהו בעל הסמכות לקבוע זאת?



האם בעקבות ההפרטה עלולים להישאר "שוליים" מחוץ לחוזה, ובגינם יועברו שיקול דעת או סמכות שלטונית לקבלן שיש לו אינטרס עסקי ושאינו מופקד על האינטרס הציבורי?



האם יש נורמות מתחום המשפט הציבורי שיש להחיל בחוק על הגופים המופרטים?

אילו הוראות דין משמעתי חלות על העובדים בשירות?

האם צריך לקבוע שעל העובדים החיצוניים יחולו חלק מהוראות הדין המשמעתי של נציבות שירות המדינה, גם אם הם אינם כפופים לסמכויות השיפוט של הנציבות, והאם אפשר לעשות זאת?

פעולות עזר

קביעת האחראי להכנת חוות הדעת המשפטית המאשרת את חוקיותה של ההפרטה. קבלת אישור משרד המשפטים לחוקיות ההפרטה או לשינוי החקיקה הנדרש כדי לבצע אותה.



בדיקת הצורך בחקיקה ייעודית ונפרדת (ולא במסגרת חוק ההסדרים), כדי שכל הגורמים יסבו את תשומת הלב הנדרשת לכל הפרטים.



החלת נורמות רשמיות מתחום המשפט הציבורי על קבלני השירות: סניעת הפליה בנגישות לשירות ובשירותים המוגדרים חיוניים; חיוב הגופים המופרטים לספק שירות אוניברסלי ולמנוע תלות ביכולת הכלכלית של האזרח למסונו; הבטחת השמירה על עקרונות ההליך ההוגן בקביעת זכאות לשירות המופרט וניתוק מסונו; יצירת מנגנון יעיל לביורור תלונות הציבור ולקבלת מידע על התנהלות קבלן השירות.



פרק ג

ניתוח מרכיבי ההפרטה להבטחת הספקת שירות ראוי

”קודם להעברת שירות לביצוע בידי גוף חיצוני נדרש לעשות עבודת מטה [...] הביקורת העלתה כי עבודת מטה זו לא נעשתה. למעשה, השיקול היחיד שנשקל היה החיסכון הכספי הצפוי, שלמרות חשיבותו אינו השיקול הבלעדי. לשון אחר, עבודת המטה הייתה לא מספקת”⁶.

מטרת הפרק

להגדיר את לוח הזמנים של תהליך ההפרטה ולעמוד על השפעת אורכו של התהליך והיכולת לעמוד בלוח הזמנים על הצלחת התהליך; להגדיר מיהם השותפים שמעורבותם בניהול התהליך חיונית; לבדוק בדיקה יסודית את עלות השירות ואת יכולת המשרד לספק אותו במגבלות התקציב; לבחון אם יש קבלנים איכותיים שיוכלו לספק את השירות, ואת הדרכים להיסנע מהיווצרות תלות בקבלן שייבחר; להגדיר את מאפייני המכרז והחוזו המתאימים לשירות.

1. לוח הזמנים של תהליך ההפרטה

שאלות לבדיקה

- « מהו לוח הזמנים הקצר ביותר שבו יהיה אפשר להתכונן להפרטה כראוי, לרבות קיום ההתייעצויות והקמת מערך הפיקוח (אם הוא אינו קיים או אינו מוכן ערב ההפרטה)?
- « האם ההפרטה תוצמד להצעת חוק התקציב? אם כן, האם יהיה אפשר לעשות זאת על פי לוח הזמנים שנקבע?
- « אם התשובה על השאלה הקודמת חיובית, האם המשרד יהיה שותף לכל הדיונים החשובים, הפורמליים והבלתי פורמליים, בממשלה ובכנסת?
- « כיצד ישפיע לוח הזמנים שנקבע לתהליך כולו על העובדים במקום עבודתם?
- « כיצד ישפיע לוח הזמנים שנקבע על התנהלותו של הקבלן המספק את השירות כיום (אם יש כזה) מבחינת ניצול התלות בו מצד המשרד ורצונו או אירצונו לזכות במכרז?



« מהו לוח הזמנים לניהול שלב המכרז?

« האם לוח הזמנים יאפשר בחירה אחראית בקבלן המתאים ביותר?

2. השותפים בתהליך ניהול הפרטה

”בטרם הוצגו לפני הממשלה הצעות ההחלטה בעניין הפרטת המעונות [...] הצעות הכרוכות בשינוי מהותי של דפוס השירות שנותנת המדינה לאזרחיה חסרי הישע - לא שותפו הגורמים המעורבים במישרין [...] כגון האגף המקצועי במשרד שהוא הגוף המקצועי האחראי לסתן שירותים אלו לחוסים, וכן ארגוני העובדים”⁷.

שאלות לבדיקה

« מיהם בעלי התפקידים במשרד שצריכים להיות חברים בצוות ניהול הפרטה (לדוגמה אנשי מקצוע, אנשי תקציבים ותמחור, חשבות, לשכה משפטית, מחוז ובקרה, נציג הנהלה, המדען הראשי, כותב מכרזים)?

« האם יש בעלי תפקידים חיוניים שלא יהיו חלק מהצוות? אם כן - מדוע, ומהן השלכותיה של עובדה זו על הצלחת התהליך?

« האם רצוי להקים ועדת היגוי ציבורית לקראת הפרטה?

« אם כן, מי יהיו שותפים בה (אנשי אקדמיה מהתחום, אנשי המקצוע מהמשרד, נציגי משרדים אחרים, נציגי עובדים, נציגי ארגוני מגזר שלישי), ומה יהיו תפקידיה?



פעולות עזר

▶ קביעת מידת האחראיות ורמת השותפות של כל חברי צוות ניהול הפרטה.

▶ הקמת יחידה במשרד שתתמקצע במיקור־חוץ ובעיקר ברכישת שירותים חברתיים, כדי שיצטבר זיכרון ארגוני וניסיון מרוכז שישמשו את כל ההתקשרויות.

▶ הטלת התפקיד על יחידה במשרד שתתמקצע בקביעת סטנדרטים ונהלים של מיקור־חוץ.

▶ הסתייעות ביועץ מקצועי חיצוני בתחומים שבהם חסרים במשרד ידע וניסיון, וקביעת גבולות להתערבותו של היועץ כדי למנוע את השפעתו על התוויית המדיניות ועיצובה.



3. בדיקת עלויות ההפרטה

”השוואה בין עלות השירות שהממשלה מספקת באופן ישיר לבין עלות השירות שביצעו מופרט מבוססת על שני מרכיבים: המחיר הישיר של השירות, ועלויות נלוות. מרבית המחקרים מראים שהפרטת הביצוע תורמת להפחתת עלות השירות (בשיעור לא אחיד), אולם ממחקר שהתפרסם לאחרונה על מיקור-חוץ של שירותים פדרליים בארצות הברית עולה כי הפרטת הביצוע הביאה לייקור ניכר של עלות השירותים.⁸ כל ההשוואות הקיימות כוללות רק את המחיר הישיר של השירות, בלי שקלול העלויות הנלוות.”⁹

מרכיבי התמחור והתעריף

שאלות לבדיקה

- האם התמחור כולל את כל מרכיבי השירות שהוגדרו? 
- אם לא, מה עלולות להיות ההשלכות על עמידת המשרד באחריותו לספק את השירות? 
- האם העלויות וכוח האדם הנדרשים לאסדרה (רגולציה) ולפיקוח כלולים בתקציב השירות העומד לרשות המשרד? 
- אם לא, מהי יכולתו של המשרד למלא אחריות זו? 
- כיצד לשמר את הידע באשר לתמחור נכון של השירות אחרי ההפרטה, כשהמשרד כבר לא יספק את השירות באופן ישיר? 
- מהו מנגנון עדכון התעריף? 
- האם מנגנון עדכון התעריף יאפשר לקבלן ניהול כלכלי הוגן ושמירה על רמת השירות? 
- האם שקלול כלל העלויות יביא לחיסכון בתקציב מתן השירות? 
- אם כן, באילו מרכיבים ובאיזה שיעור? 
- אם לא, האם ההפרטה עדיין נחוצה? 



8 מדובר במחקר הזה: POGO “Bad Business: Billions of Taxpayer Dollars Wasted on Hiring Contractors,” Project On Government Oversight, <http://www.pogo.org/our-work/reports/2011/co-gp-20110913.html#executive%20summary> (אוחר ב-14.5.14).

9 רונן מנדלקרן ואריק שרמן, “הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור-חוץ”, גל-נור, פד-פוקס וציון (לעיל הערה 1).

פעולות עזר









- ▶ בחירת שיטת התמחור של השירות - תמחור כל מרכיב ומרכיב או תמחור לפי עלויות מסוצעות.
- ▶ הכללת העלויות העקיפות והחיצוניות; הכללת דרישות של רגולטורים אחרים, שלא מתוך המשרד; התמודדות עם התפתחויות לא צפויות שיידרשו במצב חירום, אם יתחלף הקבלן או אם יוחלט להחזיר את השירות לידי המשרד.
- ▶ איסוף הנתונים הדרושים לתמחור מדויק של עלות כוח האדם (בין שהוחלט על תמחור לפי מרכיבי שכר העבודה ודרגות העובדים הנדרשים, ובין שהוחלט על תמחור לפי ממוצעים ועלויות נורמטיביות).
- ▶ קביעת דרך הטיפול באתגר לגייס כוח אדם איכותי ובעל ניסיון בתחומים הנדרשים (אם יש אתגר כזה) ובמחסור בכוח אדם באזורים מסוימים בארץ.
- ▶ בדיקת עלות ההפרטה עצמה: השגת מידע בנוגע למצב השוק בתחום השירות המבוקש, עריכת המכרז והכנת החוזה, הפיקוח והאסדרה הנדרשים בשל פערי המידע וההבדל באינטרסים בין המשרד לבין הקבלן.
- ▶ קביעת רמת השקיפות של תהליך התמחור כדי לבנות אמון עם קבלנים פוטנציאליים ולמנוע פגיעה במקבלי השירות.
- ▶ החלטה על תדירות בדיקת התעריף ועל המרכיבים הדורשים בדיקת עדכון תקופתית (העלאות שכר, עליית שער הדולר ועלויות מחירים של גורמי ייצור אחרים).

התמריצים הכלכליים ומודל התגמול



"הגדלת הסיכון באמצעות תגמול על סמך תוצאות אמורה למנוע בזבוז שאפשר שייגרם בדגם החזר עלויות. מלכתחילה דגם החזר עלויות מבטיח לקבלן רווח ללא קשר לטיב השירות המסופק ולתוצאותיו, ולפיכך הוא עלול לפגוע בדחף של הקבלן לספק שירות באיכות מיטבית. ואולם תגמול על סמך תוצאות והסיכון הכרוך בו עלולים להגדיל את הסיכוי שקבלן השירות יתרשל במילוי תפקידו, בייחוד אם הוא ניצב לפני הפסד, שכן בניסיון למנוע הפסד הוא עלול לקצץ בשירות"¹⁰.

שאלות לבדיקה

- מהם התמריצים הכלכליים שיפעלו על קבלן השירות? 
- מהם הכשלים הפוטנציאליים בתמריצים העלולים למנוע את הספקת השירות כנדרש? 
- כיצד בוחנים זאת בחינה תקופתית? 
- מהו התגמול לקבלן (החזר עלויות, תגמול על סמך תוצאות, או תגמול אחר)? 
- מהם היתרונות של כל אחת מהאפשרויות, ומהם חסרונותיה? 
- האם נקבעו כללים הקושרים בין מסצאי הבקרה לבין התגמול לקבלן? 
- כיצד ישפיעו הכללים האלה על יכולת המשרד להפעיל סנקציות נגד קבלן שלא יעמוד בדרישות החוזה? 



פעולות עזר

- התמודדות עם מצב שבו קבלן השירות יבחר להפר חלק מתנאי החוזה משום שהוא מודע ליכולות הפיקוח המוגבלות של המשרד. 
- קביעת סמכות המשרד לחייב את הקבלן לאפשר למקבל שירות לעבור למסגרת אחרת או לקבלן אחר המתאימים לצרכיו מבחינה מקצועית. 



תקציב השירות

שאלות לבדיקה

- האם גובה התקציב שהוקצב להפרטת השירות הביא לויתור על מרכיבים נדרשים בשירות? 
- אם כן, אילו מרכיבי שירות או פיקוח לא יסופקו? 
- כיצד יפגעו השירות או הפיקוח החלקיים במקבלי השירות ובאחריות המשרד? 
- אם אכן חסר תקציב, האם אפשר להתחיל לספק את השירות ברמה נמוכה יותר מהרמה המקצועית הגבוהה ביותר הנדרשת, ולקבוע מועדים שבהם יחויב הקבלן להעלות את רמת השירות על פי הגדלת התקציב שיוקצב לו? 
- האם הקבלן יוכל לגבות ממקבלי השירות דמי "השתתפות עצמית", ומהן המגבלות על כך? 
- אם כן, מי מוסמך לאשר את הסכומים האלה ואת עדכונם? 
- האם גביית "השתתפות עצמית" עלולה לגרום לחלק מהנזקקים לשירות להיסנע מלקבל אותו בשל קשיים כלכליים? 



זכויות העובדים והבטחת איכות השירות

"משרד מבקר המדינה מעיר כי אין להשלים עם הסברי המשרד שלפיהם רק חרבית העובדים מקבלים את כל התנאים הסוציאליים, שכן על המשרד לוודא שכל העובדים מקבלים את כל התנאים הסוציאליים כנדרש [...] בהיעדר פיקוח נאות עולה חשש שגופים פרטיים המפעילים את המעונות לא ישלמו לעובדים את מלוא המשכורות שמתקצב משרד הרווחה כדי להגדיל את הרווח, וכך עלולה להיפגע איכות השירותים הניתנים לחוסים"¹¹.

שאלות לבדיקה

האם בידי המשרד חישוב של עלות מינימום להצעה שתאפשר לקבלן לעמוד בתשלום שכר הוגן על פי החוק, על פי תקן השירות ולפי דרישות המשרד?



האם הצעה שלא תעמוד במינימום הזה תיפסל על הסף?



האם המכרז מפרט תנאי העסקה מינימליים להבטחת איכות השירות ואמצעים שיאפשרו את אכיפתם, לרבות הגדרת צוות בקרה מקצועי, תדירות הבקרה ומנגנוני פיקוח לשמירת תנאי העסקה?



האם יש בשוק הפרטי עובדים מקצועיים בתחומים הנדרשים?



אם לא, כיצד ישפיע המחסור בעובדים מקצועיים על איכות השירות?



האם מנגנון עדכון השכר מאפשר שמירה על תחלופה נמוכה של צוות העובדים?



אם לא, כיצד ישפיע השכר על הביטחון התעסוקתי של העובדים ועל איכות השירות?



פעולות עזר

איסוף הנתונים הנדרשים לקביעת מרכיבי השכר המינימליים לפי החוק, לפי צווי הרחבה, לפי הסכמים קיבוציים ולפי פסיקות ונהלים לכל סוג עובד.



בדיקת האפשרות להעסיק את העובדים העסקה ישירה (לרבות חיסכון אפשרי בעלויות לטווח ארוך), כדי למנוע מצב שבו הקבלן יהיה "צינור" להעסקת העובדים בלבד.



- ▲ שיפור איכות השירות באמצעות קביעה שתנאי העסקה יהיו מרכיב תחרותי במכרז (כלומר יינתן ניקוד גבוה לתנאים טובים יותר), לרבות בדיקת המוניטין של הקבלן בעניין עברות העסקה בעבר.
- ▲ הפרדת התשלומים לקבלן - בין התשלום על העבודה לבין התשלום על שאר הוצאותיו - והתניית התשלומים בקבלת דוח מפורט על התשלום לעובדים.
- ▲ בדיקה חוזה ההעסקה של עובדי הקבלן למניעת פעולות לא רצויות (למשל, העסקה לפי שעות, העלולה לעודד השארת מטופל, לקוח או חוסה במסגרת הטיפול רק כדי שלא לאבד הכנסה).
- ▲ קביעת שיטה מוגנת לדיווח של עובדי הקבלן על הפרת זכויותיהם או על תנאי עבודה לא נאותים.
- ▲ קביעת מנגנון עדכון שכר קבוע וברור על פי הוצאות הקבלן בפועל, כדי לעודד העלאות שכר לפי הסכמים חדשים ועליות מחירים, כדי למשוך כוח אדם איכותי ועוד.
- ▲ דרישה או העדפה שהקבלן יחתום עם העובדים על הסכם קיבוצי.
- ▲ קביעת טווח של תקינת כוח האדם הנדרשת ותגמול הקבלן על פי התקינה בפועל.
- ▲ הגדרת סדדי תוצאה נדרשים ליציבות העובדים והצוות הניהולי של הקבלן, וקביעת הגבלות על פיטורי עובדים ותיקים ועל שינויים בצוות הניהולי.
- ▲ משיכת עובדים איכותיים ויציבים באמצעות הגדרת מסגרת ההכשרה של המשרד בעבור עובדי הקבלן וקביעת הדרישות מהקבלן בעניין ההכשרה המקצועית וההדרכה של עובדיו.

4. שוק קבלני השירות

”על סנת שהמדינה תוכל לבצע רגולציה אפקטיבית צריכה להיות תחרותיות. היעדר תחרותיות - לדוגמה בהיעדר תחלופה בין קבלני שירות או בהתארגנות של קבלני השירות נוכח המדינה - מחייב בדיקה ותיקון”¹².

פוטנציאל הקבלנים ותנאי הסף במכרז

שאלות לבדיקה

« האם סוג השירות (רמת המיומנות הנדרשת ורמת הביקוש לשירות במגזר הפרטי) מאפשר תחרות סבירה בין קבלנים פוטנציאליים?

« מהו מספר הקבלנים הפוטנציאליים בתחום? האם מספר זה יאפשר הספקת שירות ברמה הנדרשת ובעלות סבירה? האם יהיה אפשר להחליף את הקבלן שייבחר אם הוא ייכשל או יפשוט רגל?



« האם מדובר בקבלנים בעלי ניסיון ואיתנות פיננסית?

« אם יש מעט קבלנים פוטנציאליים, האם ברור שבמכרז יזכה קבלן מסוים? אם כן, האם המכרז אינו אלא מכרז פיקטיבי?

« האם אפשר לקבוע שביצועי העבר של הקבלן במכרזים מסוגים מסוימים (לרבות מספר הליקויים, מספר תלונות וכדומה) יהיו אמת מידה מחייבת במכרז או בחידוש החוזה?

« כיצד אפשר לתת הזדמנות הוגנת לקבלן חדש בתחום?

« האם חלוקת עבודה בין כמה קבלנים תשפר את התחרות?

« כיצד תשפיע תחרות כזאת על איכות השירות, על רמת העובדים ועל עלות השירות?

פעולות עזר

▲ איסוף מידע על השוק הפרטי ועל השוק הציבורי בתחום השירות ומיפוי פוטנציאל הקבלנים באמצעות RFI (Request For Information) או עריכת שלב מיון מוקדם (Performance Qualification), שבו יוזמנו מציעים להגיש מסמכים רק כדי לבחון את עמידתם בתנאי הסף.



▲ קביעת תנאי הסף במכרז, לרבות הגדרת שנות ניסיון וצבירת ידע, תנאים שיאפשרו לדי מתחרים איכותיים לגשת למכרז ולא יפגעו בשוויון ההזדמנויות.

▲ קביעת תעריף שיעודד כניסת קבלנים חדשים לתחום השירות.

▲ קביעת ציונים על ביצועי העבר של קבלנים - קבלנים ותיקים יקבלו ציון שלילי עד חיובי, וקבלן חדש יקבל ציון אפס (כדי למנוע חסמי כניסה).

▲ אם ניגש למכרז רק קבלן אחד, שימוש בסעיף 23 לחוק חובת המכרזים המאפשר שלא לקבל שום הצעה אם יש רק הצעה אחת.

▲ במידת האפשר, שיתוף מקבל השירות בבחירת הקבלן שממנו יקבל את השירות.

▲ בחינת השפעתה של התארגנות משותפת של קבלנים בתחום (אם יש כזאת) על הגינות התחרות ועל יכולת המשרד לנהל את השירות.

בדיקת השפעת הפרטת השירות על הקבלנים הפועלים בשוק כדי לבחון אם ייתכן שקבלן אחד ישתלט על השוק ויצבור עוצמה רבה מדי מול המשרד.

סוג קבלן השירות

"ההנחה המקובלת היא שארגונים הפועלים שלא למטרת רווח מתאימים יותר להספקת שירותים חברתיים בשל מחויבותם לערכים ציבוריים, בייחוד בתחום השירות שהם מעורבים בו, ולפיכך איכות השירות שהם יעניקו תהיה גבוהה ואף יתרה מן המוגדר בחוזה. עוד הנחה מקובלת היא שגורם עסקי מונע בעיקר משיקולי רווח, ולכן יתרונו בחיסכון בעלויות. אם נאמץ נקודת מבט כלכלית אפשר דווקא לטעון שמרכיב התמריצים של פירסה עסקית מביא לתוצאות יעילות יותר בהשוואה למלכ"רים, הן מבחינת איכות השירות הן מבחינת עלותו. אך גם מנקודת המבט הכלכלית למלכ"רים יש יתרון, שכן הם יכולים לגייס תרומות ומתנדבים ולשפר בדרך זו את איכות השירות".¹³

שאלות לבדיקה

- « איזה סוג של מפעיל מתאים לספק את השירות (ממשלתי, קבלן עסקי פרטי או קבלן מלכ"ר)?
- « האם דפוס הפעולה של המלכ"רים בתחום השירות מקדם את האינטרס הציבורי או דומה יותר לדפוס הפעולה של חברה עסקית?
- « האם אפשר לאפשר ליחידה הארגונית במשרד שמפריטים את פעילותה להתמודד במכרז?
- « אם לא, האם ייתכן שהיחידה תמשיך לתת חלק מהשירות (כדי להשוות בין כמה סוגים של קבלנים או כדי להציב אמות מידה איכותיות לשירות)?
- « האם ייתכן שכמה סוגים של קבלנים יספקו את השירות, ומהו התמהיל הרצוי של קבלנים פרטיים, ציבוריים ויחידות ממשלתיות?
- « מהם התמריצים הפועלים על כל אחד מסוגי הקבלנים?
- « האם השתתפותם של קבלנים מכמה סוגים תשפר את רמת השירות של כל אחד מהם?



פעולות עזר

- ▶ קביעת סוג הקבלן המתאים לשירות על פי הקריטריונים האלה:
- דפוס הפעולה של הארגון והאידיאולוגיה שלו (פרטי, מלכ"ר, הממשלה)
- עלות הפעלת השירות
- הבטחת איכות הטיפול באמצעות פיקוח עצמי ועמידה באיכות השירות הנדרשת
- יציבות השירות לאורך זמן



5. מניעת תלות בקבלן

"בשירותים חברתיים, שבהם התלות בנותן השירות גבוהה ויש חשש שמקבלי השירות ייפגעו מהחלפת הקבלן, היכולת להחליף את קבלן השירות סוגבלת. במקרים אלו מתאיין היתרון הטמון במרכיב התחרותיות ועמו אימת התחרות המהלכת על הקבלן".¹⁴

שאלות לבדיקה

- האם אפשר להחליף את הקבלן בלי לגרום נזקים למקבלי השירות, ובלי להגדיל את העלויות הכלכליות של המשרד? 
- האם השלכות אלו עלולות לגרום למשרד להימנע מסיום ההתקשרות? 
- האם נקבע מנגנון מפורט לסיום התקשרות עם הקבלן הזוכה? 
- מהו סולם ההתראות לקבלן על ליקויים והפרות חוזרה? <<
- מהו משך הזמן שקבע המשרד לתיקון ליקויים? <<
- באיזה שלב ניתנת התראה על סיום ההתקשרות? <<
- בידי מי נתונה הסמכות לקבל את ההחלטה על סיום ההתקשרות עם הקבלן? <<
- האם בעל הסמכות הזאת הוא בדרג בכיר מספיק כדי שלא יחשוש לקבל החלטה כזאת? <<
- האם יש למשרד סמכות להחליט בעצמו על החזרת השירות להפעלה ישירה שלו במקרה של פגיעה קשה באיכות השירות? אם לא, בידי מי הסמכות לקבל החלטה כזאת? 

אם למשרד אין סמכות להחליט על החזרת השירות אליו, האם הוא יכול להפריט את השירות ולהמשיך להיות אחראי לו? 

פעולות עזר

- ▶ בדיקת האפשרות שהמדינה תמשיך לספק חלק מהשירות, כדי לשמור ידע חיוני, כדי לעמוד באמות מידה בסיסיות, או כדי שתהיה למדינה אפשרות למלא את מקום הקבלן בעת חירום.
- ▶ הכללת סעיף בחוזה ההתקשרות, שלפיו מחלוקת מכל סוג שהוא לא תפחית מהתחייבותו של הקבלן להמשיך לספק את השירות המבוקש לפי דרישות המשרד.
- ▶ קביעת מנגנון מפורט לסיום ההתקשרות עם הקבלן, לרבות לוחות הזמנים להחלפת הקבלן, אופן ההחלפה, חובות הקבלן למשרד לאחר סיום ההתקשרות, אופן התשלום לקבלן בזמן סיום ההתקשרות, התניית התשלומים האחרונים לקבלן בהעברה תקינה, העברת העובדים לקבלן החדש (על פי הצורך). מנגנון זה יהיה חלק מהחוזה.
- ▶ פירוט עבודת ההכנה שעל המשרד לעשות (ובכללה הכנת כוח אדם ניהולי ומקצועי) בעקבות התראות לקבלן על הפרה מהותית של החוזה, כדי להתכונן לסילוי מקומו של הקבלן ולחזרת המשרד לספק בעצמו את השירות (בקביעות או עד למציאת קבלן אחר).
- ▶ בדיקת האפשרות לחלק את העבודה בין שני קבלנים לפחות, כדי שאחד יוכל להחליף את האחר בעת הצורך.
- ▶ בניית "תרחיש חירום", ובו תוכנית מפורטת להפעלת השירות במקרה חירום 24 שעות ביממה בלי להסתמך על צוות הקבלן.
- ▶ בניית מאגר של קבלנים פוטנציאליים שיוכלו להחליף את הקבלן הנבחר בעת הצורך.



6. המכרז והחוזה

” מרבית השירותים החברתיים הם מתמשכים ומורכבים, קשה להגדיר את איכותם בדיוק, והם כפופים לשינויים תמידיים לפי השינויים בצרכים האנושיים.”¹⁵

מרכיב התחרות ומשך ההתקשרות

שאלות לבדיקה

« האם התחרות במכרז היא על הפרמטרים שיביאו לחיסכון בעלויות ברמת שירות נתונה, או על איכות שירות מיטבית בעלות נתונה?

האם אפשר למדוד את מרכיב האיכות? 

האם המגבלה במדידת האיכות עלולה לעודד את הקבלן לפגוע באיכות המרכיבים הלא מדידים כדי להקטין את הוצאותיו? 

האם מגבלות אלו יאפשרו למשרד לבקר את השירות שהופרט ברמה נאותה? 


« האם משך ההתקשרות במכרז מעודד השקעה של הקבלן בשירות, האם הוא מקנה יציבות למקבלי השירות, והאם הוא מאפשר לקבלן זמן ללמוד ולהשתפר?

« מהם התנאים שנקבעו במכרז להארכת ההתקשרות ללא מכרז חדש (אם בכלל) (כמו הכנת דוח הערכה, עמידה בציון סף בעניין עמידתו בדרישות וכיוצ"ב)?

« כיצד אפשר למונע ממנגנון חידוש ההתקשרות מלהפוך לאוטומטי בעקבות יחסים שנרקמו בין המשרד לבין הקבלן, וכיצד אפשר להימנע מלחצים להארכת ההתקשרות, או מלחצים למניעת החלפת הקבלן?





פעולות עזר


קביעת מדדי התחרות במכרז (בחירה מתוך כמה אפשרויות): 


- המחיר הוא אחד ממרכיבי התחרות
- המחיר קבוע מראש והתחרות היא רק על האיכות
- קביעת מחיר תקרה (בגובה התקציב) ומחיר רצפה (עלות של שירות הולם), והתחרות היא על מחיר בטווח זה בלבד



הגדרת האחראי לכתיבת המכרז, השותפים לכתיבה ומבקר נוסח החוזה. 

אם המכרז או החוזה נכתבים בידי יועץ חיצוני, ניהול היועץ וקביעת גבולות פעילותו כדי שלא יתווה מדיניות. 

קביעת משך ההתקשרות הנדרש והמנגנון להארכת ההתקשרות, לרבות הגדרת לוח זמנים ברור לתהליך ההארכה. 

בדיקת האפשרות שמשך ההתקשרות יהיה תלוי בביצועי הקבלן במהלך החוזה. 

בדיקת האפשרות להשתמש במנגנון של חידוש רישיון. 

העברת מידע, דיווח, סודיות ושמירה על הפרטיות

"כאשר גורמים פרטיים מספקים את השירות, הם שמחזיקים בעיקר הידע והמומחיות, ולא המדינה. צמצום היכולת המקצועית של הממשלה וצמצום הזיכרון הארגוני יכולים להביא ל"מהפך עוצמה",¹⁶ דהיינו למצב שבו הממשלה מתווה באופן רשמי את מדיניות הספקת השירות, אולם למעשה הקבלנים הפרטיים שמחזיקים בידע הם הקובעים את המדיניות ואת הסטנדרטים של השירות המסופק".¹⁷

שאלות לבדיקה

- 🔒 **האם יש מידע אסטרטגי שאם הקבלן לא יעביר אותו למשרד בקביעות או לפי דרישה, תיפגע יכולת הפיקוח של המשרד פגיעה מהותית?**
- ⏪ האם המעבר מהספקת שירות לבקרה עליו יחייב הגדרה חדשה של פרטי מידע ואמצעי דיווח שלא נדרשו כשהמשרד סיפק את השירות?
- ⏪ אם כן, האם צרכים אלו הוגדרו בבירור והובהרו לקבלן?
- ⏪ האם יש מידע שיהפוך להיות "סוד מסחרי" של קבלן פרטי, והמשרד או הציבור לא יוכלו לקבל אותו? אם כן, מהן ההשלכות של מצב זה?
- 🔒 **האם יועבר לקבלן מידע אישי על מקבלי השירות, האם תהיה לו נגישות למאגרי מידע ממשלתיים, והאם יאסוף מידע אישי על מטופלים או יאגור מידע כזה?**
- 🔒 **אם כן, האם תישמר פרטיות המטופלים בעקבות ההפרטה?**
- 🔒 **האם יש דרך טובה למנוע שימוש לרעה במידע או למנוע התרשלות בשמירתו?**
- 🔒 **האם מדובר במידע רגיש במיוחד המחייב שלא להפריט את השירות?**



16 מונח ששימש אצל יוסי כורזים-קורושי, שלוח ליבוביץ והלל שמיד, "ההפרטה החלקית של שירותי אומנה: סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה", **ביטחון סוציאלי** 70 (2005), עמ' 56-77.

17 מנדלקרן ושרמן (לעיל הערה 9).

פעולות עזר

הגדרה ברורה של המידע שהמשרד דורש לקבל מהקבלן, לרבות דרך העברתו, תדירות ההעברה, הסמכות לקבל את כל המידע והסנקציות שיופעלו אם הקבלן לא יספק את המידע.



הגדרת תנאי אבטחת המידע שבידי הקבלן, לרבות דרישות השמירה על חיסיון מקבלי השירות.

ועדת המכרזים וניהול החוזה

שאלות לבדיקה

מי מבעלי התפקידים במשרד קובע את הרכב ועדת המכרזים, והאם נערכת תחלופה תדירה בהרכב?



האם בוועדת המכרזים חברים גם אנשי מקצוע בתחום הרלוונטי, שיוכלו לערוך בדיקת איכות מקצועית בשלב בדיקת ההצעות?

האם תנאי המכרז מאפשרים לוועדה לפסול מתמודד שזכה לפי כל המדדים אך יש סיבה מהותית לפסול אותו (כמו עבר בעייתי בהתקשרות מול הממשלה)? האם הוועדה תוכל להציג נימוקים לפסילה שיעמדו במבחן בית המשפט, והאם קשיים בפסילה כזאת מצדיקים את הסיכון שביציאה למכרז?

מהן אבני הדרך במהלך ההתקשרות עם הקבלן לשם בחינת השירות? 

מהן הבדיקות התקופתיות שייערכו? 

אחת לכמה זמן ייבדקו וירוענו הסטנדרטים? 

פעולות עזר

הגדרת רף הפגמים הטכניים בהצעות, רף שמעליו חובה לפסול הצעות שהוגשו.

התמקצעות המשרד בניהול חוזים לרכישת שירותים.

הגדרת מנהל החוזה מטעם המשרד, לרבות היקף משרתו, לשם ניהול מלא ותקין של חוזה ההתקשרות.



בחינת האפשרות להקים פורום ניהול משותף של המשרד והקבלן, לשם התייעצות, ליבון קשיים, פתרון בעיות ועוד, לרבות בחינת השתתפות נציגי מקבלי השירות או משפחותיהם בפורום זה.

הגדרת הנסיבות המצדיקות שינוי בתנאי ההתקשרות, מי מוסמך לשנותם ומהו המנגנון לכך.

פרק ד

אסדרה (רגולציה) ומנגנון הפיקוח

”לא היה מקום להעביר את השירותים לגוף חיצוני בטרם יושלמו כל ההכנות, בייחוד בנושא כה חשוב כמו עדכון כלי הבקרה והכנת כלי בקרה נוספים. יוצא שגם ההיערכות החשובה בתחום כלי בקרה לא הייתה מספקת”¹⁸.

מטרת הפרק

להגדיר את הגורם המפקח על הספקת השירות, את דרכי הפיקוח ואת המדדים להצלחתו; לבחון את שיטות הפיקוח המתאימות לשירות; להגדיר את המבנה הארגוני, את כוח האדם ואת תוכנית העבודה של מערך הפיקוח על פי הדרישות; לפרט את הדרישה מקבלן השירות לערוך בקרה פנימית, ואת הדרישה לערוך בקרה חיצונית של מקבלי השירות ושל הציבור הרחב.

1. דרכי הפיקוח ומדדיו

שאלות לבדיקה

- ☐ מהו הבסיס לפיקוח (חוק, תקנה, כללים, אמות מידה, אחר)?
- ☐ מהי מטרת הפיקוח (עמידה בדרישות הפורמליות של החוזה, או בקרה של איכות השירות)?
- ☐ מהן דרכי הפיקוח (בדיקת תהליכי עבודה או עמידה בנהלים ובתקנים)?
- ☐ האם הוגדר סטנדרט ברור לפיקוח, והאם הוגדרו מדדי תוצאה לכל מרכיב בשירות ודרכי הפיקוח על כל אחד מהם?
- 🔒 **מהם מרכיבי השירות שאי אפשר לקבוע להם מדדי פיקוח או לפקח עליהם בכלל?**
- 🔒 **באשר למרכיבים שאינם בני פיקוח, האם מדובר במהות השירות או במרבית מרכיביו?**
- ☐ למי הסמכות לדון עם הקבלן בהשגותיו על ממצאי הבקרה?



« האם הקבלן יכול לעקוף סמכות כדי לערער על מצמצמים?

« לנוכח התשובה לשאלה הקודמת, מהי יכולת האכיפה של המשרד?

איך אפשר למנוע איבוד של הידע המקצועי והמומחיות במשרד בעקבות הפסקת מתן השירות, כדי שיהיה אפשר לפקח על השירות, ואף להחזיר את השירות למדינה אם יהיה צורך בכך?

פעולות עזר

▶ קביעת אמות מידה ברורות לאיכות השירות. עמידה באמות מידה אלו תהיה תנאי לתשלום לקבלן ולהמשך ההתקשרות עמו.



▶ עריכת מחקרי עומק והפצת שאלונים בקרב מקבלי השירות כדי להגדיר את המדדים האיכותיים, והגדרת הסמכות במשרד לאישור מדדי הבקרה.

▶ התאמת מדדי התוצאה הנדרשים לחוזה שנחתם עם הקבלן (המדדים שיבדוק צוות הבקרה).

▶ קביעת יעדים הדרגתיים לקבלן על פי המצב שמסמנו הוא יתחיל לספק את השירות.

▶ הצגת דרישות הפיקוח לציבור ובקשת הצעות לדרך המדידה.

▶ קביעת פעולות הבקרה שייערכו בהנהלת הקבלן ופעולות הבקרה שייערכו בשטח.

▶ קביעת מרכיבי השירות שייבדקו במדגמי פתע בשל הקושי לבדוק אותם בבדיקה שוטפת.

▶ הגדרת מידת הגמישות בפיקוח על כל מדד ומדד כדי למנוע שחיקה בהתנהלות מול הקבלן.

▶ קביעת לוח זמנים מחייב להעברת תוצאות הבקרה לקבלן.

2. שיטות הפיקוח

שאלות לבדיקה

« האם שיטת התגמול של הקבלן מעודדת את שיפור איכות השירות?

« האם מתאים להפעיל מנגנון "קנס־פרס", כדי לעודד את הקבלן למלא את התחייבויותיו ואף לשפר את השירות מעבר לנדרש בחוזה?

« האם נקבע מנגנון הסלמה, כלומר פרק הזמן שניתן לקבלן לתקן את הליקויים שנתגלו, וכן מנגנון עלייה ברמת הסנקציות אם הליקויים לא יתוקנו בפרק הזמן שנקבע, עד להפסקת ההתקשרות?



- « האם נקבעה רמת סף של ליקויים, שאחריה אי־אפשר עוד להמשיך לנסות לשפר ולתקן את השירות אלא חובה לסגור את השירות או להחליף את הקבלן?
- « למי הסמכות לקבוע זאת?
- « האם הוגדרה בנהלים הפנימיים של המשרד רמת גמישות לכל מרכיב בשירות, לרבות מרכיבים שאין להתגמש בהם?
- « כדי למנוע זיקה הדוקה מדי בין המפקח לאנשי הקבלן – האם אפשר לקיים סבב (רוטציה) בין המפקחים?
- « האם אפשר לרענן את הביקורת בפרקי זמן קבועים בעזרת צוות בקרה אחר (ממחוז אחר, ממטה אחר, משירות אחר)?

פעולות עזר

- ▶ קביעת הדרגתיות בהפעלת הסנקציות כדי להצליח להביא לתיקון של ליקויים ולא רק לסיום ההתקשרות, לרבות שלב התייעצות ותיקון הליקויים בהסכמה.
- ▶ קביעת נקודת זמן בתהליך ההסלמה, שבה על המשרד להתחיל להתכונן למציאת חלופת הפעלה, לרבות הגדרת הסמכות להחליט על כך.
- ▶ הגדרת הגורם הבכיר במשרד שאינו אחראי על התחום המקצועי, שיפקח על הפעלת הסנקציות.
- ▶ בדיקה שרמת הראיות וההוכחות הנדרשות כדי להפעיל את הסנקציות אינה גבוהה מדי, כדי לאפשר לבקרים להפעיל ביעילות סנקציות סבירות.
- ▶ בדיקת האפשרות להשתמש בכלי אכיפה מנהליים, כמו קנסות ועיצומים כספיים, וכן להפסיק להפנות מקבלי שירות אל הקבלן הזה, כדי ללחוץ על הקבלן בלי לפגוע במקבלי השירות.
- ▶ קביעת נוהל בקרה כספית על הפעלת השירות, לרבות הפעלת סנקציות בעת גילוי ליקויים, הגדרת הסמכות להפעלתן ופישוט תהליך הטלתן, כדי למנוע איום בסנקציות בלי להטילן בפועל.
- ▶ קביעת מנגנון שיפטר בין המשרד לבין הקבלן בעת מחלוקות, כדי למנוע הספקת שירות לקוי לאורך זמן – מנגנון שהמשרד לא יחשוש להידרש אליו והקבלן לא יירתע ממנו.
- ▶ בדיקת האפשרות לדרוש חידוש ההתקשרות פעם בשנה, כדי שיהיו צומתי יציאה שיסייעו באכיפה, לרבות הגדרת הסמכות להחליט על אי־חידוש ההתקשרות והקרטריונים לכך.
- ▶ הגדרת גבולות תפקידו ההדרכתי של המפקח כדי למנוע יצירת קשר קרוב מדי בין המפקח לקבלן.



3. המבנה הארגוני, כוח האדם ותוכנית העבודה

שאלות לבדיקה

- ◀◀ למי כפוף צוות הבקרה מבחינה ארגונית (ליחידת המטה המקצועית, ליחידה בדרג הנהלת המשרד, לגוף סמוך למשרד)?
- ◀◀ מהם היתרונות בכל סוג של כפיפות, ומהם חסרונותיו של כל אחד מהם?
- 🔒 **האם יש פער בין התקציב ותקני כוח האדם הנדרשים לבקרה, לבין התקציב והתקנים העומדים לרשות המשרד?**
- 🔒 **אם כן, האם הפער הזה מאפשר בקרה הולמת?**
- 🔒 **אם לא, אילו חלקים מהבקרה לא יהיה אפשר לבצע?**
- ◀◀ האם תוכנית הפיקוח היא חלק מתוכנית העבודה של סנהל היחידה, והאם הוא יצטרך לתת דין וחשבון על ביצועה למנכ"ל?
- ◀◀ מי מוסמך לאשר את תוכנית הבקרה השנתית (המלצה לסמכות מנכ"ל בלבד)? האם התוכנית אושרה למרות הפערים שהוצגו?
- ◀◀ מה תהיה תדירות הדיווח למנכ"ל המשרד על ליקויים שיימצאו ועל המלצות שלא ייושמו או שלא יצליחו ליישם אותן?



פעולות עזר

- ▶ הפרדה בין הגורם במשרד המספק מענה מקצועי וכלכלי שוטף לקבלן, לבין הגורם המפקח על הקבלן, למניעת תופעת "הרגולטור השבוי".
- ▶ הגדרת תקני כוח האדם הנדרשים כדי לערוך בקרה מלאה וראויה, לרבות תקני ניהול הבקרה והחזרה מול הקבלן, וכן הגדרת תקציב הפיקוח.
- ▶ הבטחת תנאי ההעסקה של צוות הבקרה, כדי להבטיח צוות יציב ואיכותי.
- ▶ קביעת מפתח שיגדיר את מספר מסגרות הפיקוח לכל בקר ואת מנגנון תוספת הבקרים אם יתווספו מסגרות לפיקוח.
- ▶ הגדרת דרך איתורם של עובדי הבקרה, לרבות לוח זמנים לקליטתם וקביעת אופן הכשרתם לביצוע משימות הבקרה הדרושות.
- ▶ בניית תוכנית בקרה שנתית לצוות הבקרה, תוכנית שתאפשר בקרה מלאה של כל המסגרות על פי הדרישות מהקבלן.



- ▶ הגדרת התדירות המינימלית לביקור בכל מסגרת מפוקחת והיחס בין בקרת פתע לבקרה מתוכננת מראש.
- ▶ קביעת נקודות הזמן לבדיקה מקיפה של איכות השירות שהקבלן מספק, לרבות הערכה מחודשת של משאבי הפיקוח.
- ▶ קביעת פרק הזמן לפני חידוש ההתקשרות שבו יש לבחון את איכות השירות.

4. בקרה פנימית וציבורית

"גורמים מסחריים מחויבים לסודיות עסקית כלפי גורמים מחוץ לפירמה, וסודיות זו מנוגדת לדפוס השקיפות הציבורי. למעשה, שקיפות היא הבסיס למימוש הדיווחיות, באמצעות פיקוח חברתי אפקטיבי של התקשורת ושל ארגונים אזרחיים"¹⁹.

שאלות לבדיקה

- ◀◀ האם אפשר לאסוף מידע מהימן ממקבלי השירות על עמידה בסטנדרט השירות?
 - ◀◀ האם הבקרה כוללת סילוי שאלון מובנה ללא נוכחות עובדי הקבלן?
 - ◀◀ האם הוטלה על הקבלן חובה לנהל מערכת בקרה פנימית? אם כן, איך הוגדרה יעילותה, אמינותה ואיכותה?
 - ◀◀ האם הקבלן נדרש להגיש דוח תקופתי (דו־חודשי, רבעוני, חצי־שנתי, שנתי) על פעילותו, על עמידתו בדרישות, ועל הליקויים שנמצאו ותוכנית העבודה לתיקונם? אם כן, למי הדוח מוגש?
 - ◀◀ האם דוחות הבקרה של המשרד יהיו חשופים לציבור? אם לא, מדוע?
 - ◀◀ מהי דרך בדיקת התלונות (לרבות אנונימיות)? כיצד בודקים את המצב לאשורו בלי להסתפק בקבלת תגובה ממנהלי השירות?
- האם אפשר לקבוע שמנכ"ל המשרד יהיה הכתובת לתלונות מהותיות, כדי למנוע שביתות ותקלות שיפגעו במקבלי השירות?** 



פעולות עזר

- ▶ בדיקת האפשרות שחוזה ההתקשרות עם הקבלן יהיה גלוי לציבור.
- ▶ הגדרת הדרך שבה גופים מהמגזר השלישי יוכלו לבקר אצל מספק השירות, לרבות ביקורים בלי הודעה מראש והגדרת דרך הדיווח שלהם למשרד.
- ▶ הגדרת הכתובת להגשת תלונות והערוצים לכך.
- ▶ קביעה שהכתובת להגשת התלונה תהיה המשרד ולא הקבלן, כדי למנוע חשש של המטופלים ושל בני המשפחה שלהם מפגיעה או מהתנכלות.
- ▶ קביעה ששיעור מסוים של תלונות מוצדקות יהיה מדד תוצאה, לרבות קנס על תלונה מוצדקת, החלת החובה להוריד את מספר התלונות ומתן פומבי לקבלן שיש עליו מעט תלונות.
- ▶ הגדרת חובתו של הקבלן להתריע על בעיות מיד כשהן מתעוררות ולא להמתין לבקרה החיצונית.
- ▶ בדיקת האפשרות שמקבלי השירות ייפגשו עם אנשים בלתי תלויים מחוץ למסגרת (במקומות עבודה, בחוגים, בפעילויות פנאי וכדומה) כחלק מפעילות היום-יום שלהם, כדי שיהיה עוד גורם של בקרה חיצונית.



פרק ה

אישור סופי של תוכנית ההפרטה

1. כתיבת מסמך קדם־הפרטה

שאלות לבדיקה

« האם הוכן מסמך הכולל את כל מרכיבי הפרטת השירות (כל הפרטים המופיעים בפרקים א-ד)?



2. אישור תוכנית ההפרטה

שאלות לבדיקה

« האם ניתוח כל החלופות שנבחנו הוצג לבעל הסמכות להחליט על ההפרטה במשרד?

« **האם בעל הסמכות במשרד אישר את תוכנית ההפרטה המלאה?** 

« מי מחוץ למשרד מוסמך לאשר את תוכנית ההפרטה?



פרק 1

רשימת המטלות: טופס לבדיקה

חלק ראשון: שירות שאין להפריטו

שירותים שיש בהם סמכויות שלטוניות

סמנו ✓ אם נעשה	מרכיב הבדיקה	נושא
<input type="checkbox"/>		בדיקה אם יש בשירות סמכויות שלטוניות
ההחלטה שהתקבלה: להמשיך בתהליך/לא להמשיך בתהליך		

חלק שני: שירות בר הפרטה שאינ בו הפעלה של סמכויות שלטוניות

א. בדיקת היתכנות ראשונית של הפרטת השירות

נושא	מרכיב הבדיקה	סמנו ✓ אם נעשה
1. הגדרת השירות	הגדרה מפורטת של השירות ושל אוכלוסיית היעד	<input type="checkbox"/>
	הגדרת התפוקות ומדדי התוצאה	<input type="checkbox"/>
	פרסום פומבי של מסמך הגדרת השירות	<input type="checkbox"/>
	בדיקת הפערים בין הסטנדרט הנדרש מהקבלן לסטנדרט המקצועי	<input type="checkbox"/>
	בדיקה אילו חלקים מהשירות לא יספקו בעקבות הגדרתו המפורטת	<input type="checkbox"/>
2. המניעים להפרטה	פירוט הסיבות להפרטה	<input type="checkbox"/>
	בדיקה אם השירות עבר "ייבוש" תקציבי	<input type="checkbox"/>
	בדיקת מקור ההחלטה על הפרטה וסמכותו להחליט עליה	<input type="checkbox"/>
3. לימוד הרקע, לרבות דרכי פיקוח במדינות אחרות	סקירת הספרות המקצועית, ועדות ציבוריות ועמדות מוסחים	<input type="checkbox"/>
	סקירת המודלים הפועלים בעולם	<input type="checkbox"/>
	לימוד לקחים מהפרטות קודמות במשרד	<input type="checkbox"/>
4. חלופות עקרוניות להפעלת השירות	עריכת מחקר משווה למודל הפעלת השירות	<input type="checkbox"/>
	בדיקת החלופות לגוף שיספק את השירות ועלותה של כל חלופה	<input type="checkbox"/>
	הצגת החלופות לגורם המאשר את הפרטה	<input type="checkbox"/>

ההחלטה שהתקבלה: להמשיך בתהליך/לא להמשיך בתהליך

ב. חוקיות הליך ההפרטה, תקינותו ושקיפותו

סמנו ✓ אם נעשה	מרכיב הבדיקה	נושא
<input type="checkbox"/>	קביעת הגורם המוסמך לאשר את ההפרטה	1. הסמכות לאשר את ההפרטה
<input type="checkbox"/>	הגדרת בעלי התפקידים המשתתפים באישור מתווה ההפרטה	
<input type="checkbox"/>	הבאת החלטת ההפרטה לאישור דרג השרים	
<input type="checkbox"/>	בדיקה שכל הגורמים הדרושים אישרו את ההפרטה	
<input type="checkbox"/>	קביעת הגורמים להתייעצות	2. התייעצות עם גורמים חיצוניים
<input type="checkbox"/>	קביעת הנושאים להתייעצות	
<input type="checkbox"/>	קביעת דרכי ההתייעצות	
<input type="checkbox"/>	החלטה על הקמת ועדה מייעצת	
<input type="checkbox"/>	החלטה על פרסום קול קורא לציבור הרחב	
<input type="checkbox"/>	החלטה אם נדרש שינוי חקיקה כדי להפריט את השירות וכדי לעגן בחוק את סמכויות הקבלן	3. ליווי חקיקה וחוות דעת משפטית
<input type="checkbox"/>	בדיקה אם יש סמכויות שלטוניות שישארו מחוץ לחוזה, אך בפועל יועברו לקבלן	
<input type="checkbox"/>	החלת נורמות מתחום המשפט הציבורי על הקבלן	
<input type="checkbox"/>	החלת הוראות הדין המשמעתי על עובדי הקבלן	

ההחלטה שהתקבלה: להמשיך בתהליך/לא להמשיך בתהליך

ג. ניתוח מרכיבי ההפרטה להבטחת הספקת שירות ראוי

סמנו ✓ אם נעשה	מרכיב הבדיקה	נושא
<input type="checkbox"/>	קביעת לוח הזמנים הקצר ביותר הדרוש לעבודת הכנה הולמת	1. לוח זמנים של תהליך ההפרטה
<input type="checkbox"/>	בדיקת העמידה בכל פרקי ההכנה הכלולים בלוח הזמנים שנקבע	
<input type="checkbox"/>	הבטחה שהמשרד יהיה שותף בכל הדיונים החשובים בממשלה ובכנסת	
<input type="checkbox"/>	בחינת השפעתו של לוח הזמנים על העובדים, על הקבלן הנוכחי ועל הקבלן שייבחר	
<input type="checkbox"/>	וידוא שלוח הזמנים יאפשר בחירה אחראית בקבלן המתאים	
<input type="checkbox"/>	קביעת ההרכב של צוות ניהול ההפרטה	2. השותפים בתהליך ניהול ההפרטה
<input type="checkbox"/>	הבטחת השתתפותם של כל בעלי התפקיד החיוניים	
<input type="checkbox"/>	החלטה על הקמת ועדת היגוי ציבורית	
<input type="checkbox"/>	וידוא שכל מרכיבי השירות כלולים בתמחור	3. בדיקת עלויות ההפרטה
<input type="checkbox"/>	וידוא שתקציב הפיקוח כלול בתקציב המשרד	
<input type="checkbox"/>	שמירת הידע בדבר התמחור בתוך המשרד	
<input type="checkbox"/>	קביעת המנגנון לעדכון התעריף	
<input type="checkbox"/>	בדיקה שההפרטה תביא לחיסכון בתקציב הספקת השירות	
<input type="checkbox"/>	בחינת התמריצים הכלכליים שיפעלו על הקבלן שייבחר	התמריצים הכלכליים ומודל התגמול
<input type="checkbox"/>	בחינה תקופתית של הכשלים בתמריצים הכלכליים שימנעו את הספקת השירות כנדרש	
<input type="checkbox"/>	קביעת מודל התגמול לקבלן	
<input type="checkbox"/>	קביעת הקשר בין סמצאי הבקרה לבין התגמול לקבלן והפעלת סנקציות	
<input type="checkbox"/>	בדיקת השפעתו של התקציב הנתון על מרכיבי השירות	תקציב השירות

סמנו ✓ אם נעשה	מרכיב הבדיקה	נושא
<input type="checkbox"/>	בדיקת הדרגתיות ההגעה לסטנדרט המקצועי הנדרש	
<input type="checkbox"/>	בחינת סוגיית ההשתתפות העצמית	
<input type="checkbox"/>	קביעת תנאי העסקה מינימליים להבטחת איכות השירות	זכויות העובדים והבטחת איכות השירות
<input type="checkbox"/>	פסילת הצעות הפסד שלא יאפשרו לקבלן לעמוד בתשלום שכר עובדיו	
<input type="checkbox"/>	בדיקה שיש עובדים מקצועיים העונים על הדרישות	
<input type="checkbox"/>	קביעת דרך בקרת המשרד לשם אכיפת זכויות עובדי הקבלן	
<input type="checkbox"/>	קביעת מנגנון עדכוני השכר	
		4. שוק קבלני השירות
<input type="checkbox"/>	בדיקה שיש מצאי סביר של קבלנים פוטנציאליים	פוטנציאל הקבלנים ותנאי הסף במכרז
<input type="checkbox"/>	בדיקת איכות הקבלנים הפוטנציאליים	
<input type="checkbox"/>	הבטחת קיומה של תחרות אמיתית במכרז	
<input type="checkbox"/>	קביעה שביצועי העבר של הקבלן יהיו אמת מידה במכרז	
<input type="checkbox"/>	בדיקת אפשרות החלוקה בין כמה קבלנים	
<input type="checkbox"/>	קביעת סוג הקבלן המתאים לספק את השירות	סוג קבלן השירות
<input type="checkbox"/>	בדיקת דפוס הפעולה של מלכ"רים בתחום השירות	
<input type="checkbox"/>	בדיקת השתתפותה של היחידה המופרטת במכרז	
<input type="checkbox"/>	קביעת התמהיל של קבלנים פרטיים, ציבוריים וממשלתיים	
<input type="checkbox"/>	הבטחת היכולת להחליף את הקבלן	5. מניעת תלות בקבלן
<input type="checkbox"/>	קביעת מנגנון מפורט לסיום ההתקשרות	
<input type="checkbox"/>	קביעת סולם ההתראות לקבלן	
<input type="checkbox"/>	קביעת הסמכות להחליט על סיום ההתקשרות עם הקבלן	

סמנו ✓ אם נעשה	מרכיב הבדיקה	נושא
<input type="checkbox"/>	הבטחת סמכות המשרד להחזיר את השירות להפעלתו	
		6. המכרז והחוזה
<input type="checkbox"/>	קביעה שהתחרות במכרז תהיה על איכות השירות	מרכיב התחרות ומשך ההתקשרות
<input type="checkbox"/>	וידוא שמרכיב האיכות ניתן למדידה	
<input type="checkbox"/>	קביעת משך ההתקשרות במכרז	
<input type="checkbox"/>	קביעת התנאים להארכת ההתקשרות	
<input type="checkbox"/>	הבטחה שמנגנון חידוש ההתקשרות לא יהיה אוטומטי	
<input type="checkbox"/>	הבטחת קבלת המידע האסטרטגי הדרוש לפיקוח	העברת מידע, דיווח, סודיות ושמירה על הפרטיות
<input type="checkbox"/>	הגדרת צורכי המידע ואמצעי הדיווח	
<input type="checkbox"/>	בדיקה אם יש "סוד מסחרי" שימנע העברת מידע	
	שמירה על הפרטיות	
<input type="checkbox"/>	קביעת הרכב ועדת המכרזים	ועדת המכרזים וניהול החוזה
<input type="checkbox"/>	קביעת תנאי המכרז שיאפשרו פסילת מתמודד	
<input type="checkbox"/>	קביעת אבני הדרך לבחינת השירות	
<input type="checkbox"/>	קביעת הבדיקות התקופתיות, מועדי רענון הסטנדרטים ותדירותם	

ההחלטה שהתקבלה: להמשיך בתהליך/לא להמשיך בתהליך

ד. אסדרה (רגולציה) ומנגנון הפיקוח

נושא	מרכיב הבדיקה	סמנו ✓ אם נעשה
1. דרכי הפיקוח ומדדיו	קביעת הבסיס לפיקוח	<input type="checkbox"/>
	קביעת מטרת הפיקוח ודרכיו	<input type="checkbox"/>
	הגדרת הסטנדרט ומדד התוצאה לכל מרכיב בשירות	<input type="checkbox"/>
	סיפוי מרכיבי השירות שאי-אפשר לקבוע להם מדדי פיקוח, או לפקח עליהם בכלל	<input type="checkbox"/>
	קביעת הסמכות לדון בהשגות הקבלן על ממצאי הבקרה	<input type="checkbox"/>
	מניעת איבוד הידע המקצועי הדרוש לשם פיקוח מקצועי	<input type="checkbox"/>
2. שיטות הפיקוח	קביעת שיטת תגמול הקבלן	<input type="checkbox"/>
	קביעת מנגנון הסלמה	<input type="checkbox"/>
	קביעת רמת סף הליקויים להחלפת הקבלן	<input type="checkbox"/>
	הגדרת רמת הגמישות לכל מרכיב בשירות	<input type="checkbox"/>
	מניעת היווצרות זיקה חזקה מדי בין המפקח לאנשי הקבלן	<input type="checkbox"/>
	קביעת הכפיפות הארגונית של צוות הבקרה	<input type="checkbox"/>
3. מבנה ארגוני, כוח אדם ותוכנית עבודה	בדיקת תקני כוח האדם והתקציב הנדרשים לבקרה	<input type="checkbox"/>
	קביעה שתוכנית הפיקוח תהיה חלק מתוכנית העבודה של מנהל היחידה	<input type="checkbox"/>
	קביעת תדירות הדיווח למנכ"ל המשרד על ממצאי הבקרה	<input type="checkbox"/>
4. בקרה פנימית וציבורית	איסוף מידע מהיסן ממקבלי השירות	<input type="checkbox"/>
	קביעת חובת הקבלן לנהל מערכת בקרה פנימית	<input type="checkbox"/>
	קביעת חובת הקבלן להגיש דוח תקופתי על פעילותו	<input type="checkbox"/>
	החלטה על חשיפת דוחות הביקורת של המשרד לציבור	<input type="checkbox"/>
	קביעת דרך בדיקת התלונות על השירות	<input type="checkbox"/>
	בחינת האפשרות שמנכ"ל המשרד יהיה הכתובת לתלונות מהותיות	<input type="checkbox"/>

ההחלטה שהתקבלה: להמשיך בתהליך/לא להמשיך בתהליך

ה. אישור סופי של תוכנית ההפרטה

סמנו ✓ אם נעשה	מרכיב הבדיקה	נושא
<input type="checkbox"/>	הכנת מסמך כולל של תוכנית ההפרטה	1. כתיבת מסמך קדם-הפרטה
<input type="checkbox"/>	הצגה של ניתוח כל החלופות למקבל ההחלטה	2. אישור תוכנית ההפרטה
<input type="checkbox"/>	אישור מקבל ההחלטה את תוכנית ההפרטה המלאה	
<input type="checkbox"/>	הגשת תוכנית ההפרטה לאישור סופי מחוץ למשרד	
ההחלטה שהתקבלה: להמשיך בתהליך/לא להמשיך בתהליך		