

הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ רונן מנדלקרן

מכון פולונסקי; חוקר במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים
אריק שרמן
המרכז האקדמי רופין; חוקר במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר
בירושלים

הקדמה

פרק זה עוסק בהפרטת הביצוע של שירותים חברתיים בישראל. "הפרטת הביצוע", משמע הספקתם של שירותים שהם באחריות המדינה ובמימונה באמצעות גורמים לא ממשלתיים, עסקיים או כאלה הפועלים ללא כוונת רווח (מלכ"רים). דפוס זה של הספקת שירותים, המכונה על פי רוב "מיקור חוץ", הוא אחד מהיבטיה של תופעת ההפרטה – "הזזת הגבול" בין הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי (ראו גם גרינפילד, בספר זה). הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים, ושל שירותים חברתיים בתוכם, התקיימה בישראל מאז ומעולם; אולם היקפיה, וכן מגוון התחומים שבהם היא מתרחשת, מתרחבים באופן ניכר ומתמשך מאז אמצע שנות השמונים של המאה הקודמת.

ישנו גיוון רב בדפוסי הפרטת הביצוע, באופי השירותים המופרטים, במאפייני מקבלי השירותים ובדרגות האחריות, שיקול הדעת והסמכות שנמצאים בידיהם של הגורמים המספקים את השירותים. במסגרת פרק זה נדון בהשפעות המגוונות של הפרטת הביצוע, ביעדיה ובבעיות שעוללות להיווצר בעקבותיה, בייחוד כאשר היא מהווה כלי להספקת שירותים חברתיים. **הפרק אינו דן בשאלה מהם השירותים שראוי שהמדינה תהיה אחראית להם ותממן את הספקתם, כי אם בשאלה מהן ההשלכות של הספקת שירותים ציבוריים באמצעות גורמים לא ממשלתיים.**

לפרק שתי מטרות: הראשונה – הצגת מסגרת מקיפה לניתוח ההפרטה של הביצוע: המאפיינים העיקריים של התופעה, הכלים שבאמצעותם היא מיושמת והשלכותיה העקרוניות והמעשיות. מסגרת זו מוצגת בשני החלקים הראשונים של הפרק. בחלק הראשון של הפרק מוגדרים מאפייני דפוס זה של הספקת שירותים ציבוריים ונדונות מגבלותיו הפנימיות, בייחוד כאשר הוא מוחל על שירותים חברתיים. בחלק השני נדונות ההשלכות העיקריות של הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים.

המטרה השנייה היא ניתוח הפרטת הביצוע בהקשר הישראלי: סקירה של היקפי התופעה ומאפייניה בישראל ודיון בהשלכותיה המעשיות. בחלק השלישי של הפרק מוצג מצב ההפרטה של הביצוע בישראל – היקפיה ומאפייניה העיקריים – מתוך הפניית הזרקור אל תחום השירותים חברתיים. בחלק הרביעי נדונים, באמצעות מסגרת הניתוח שהוצגה בשני החלקים הראשונים של הפרק, שני מקרי מבחן של שירותים חברתיים שביצועם הופרט: מרכזי התעסוקה של "תוכנית ויסקונסין" שהופעלה באמצעות חברות עסקיות,¹ ומעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי המופעלים באמצעות גופים לא ממשלתיים – עסקים ומלכ"רים – לצדם של מעונות ממשלתיים. דפוס ההפרטה שהונהג במקרים אלה הוא שבחירת ספק השירות נעשית על ידי רשויות המדינה ולא על ידי מקבלי השירות, והוא דומה לקיים במרבית השירותים החברתיים שביצועם מופרט

¹ "תוכנית ויסקונסין" הופסקה בסוף אפריל 2010. כפי שמצוין בהמשך ניתוח של ההפרטה שנערכה במסגרתה עודנו רלוונטי בשל ייחודיותה ומכיוון שתוכניות דומות עדיין עומדות על הפרק.

בישראל. הדיון בפרק, ובייחוד ניתוח מקרי המבחן, מציב שאלות אחדות לגבי הפרטת הביצוע בישראל:

- האם במסגרת הפרטת הביצוע מועברת לגורמים פרטיים סמכות להפעלה של שיקול דעת שלטוני והאם הדבר מאפשר פגיעה בזכויותיהם של מקבלי השירות?
- האם הפיקוח של המדינה על השירותים שביצועם הופרט עונה על הדרישות והאם קיימת שקיפות המאפשרת פיקוח של גורמים אזרחיים?
- מהם הקריטריונים שמנחים את המדינה בבחירת קבלני שירות והאם קיימת תחרות בין קבלני השירות הפרטיים?
- עד כמה הפרטת הביצוע מגבירה את יעילות ההספקה של השירותים והאם הגברת היעילות באה על חשבון ערכים אחרים?
- עד כמה המדינה בוחנת לאחר מעשה את היתרונות והחסרונות של הפרטת הביצוע בתחומים שכבר הופרטו?

הפרק מתמקד אמנם בהפרטת הביצוע של שירותים ממשלתיים, אולם חלקים נכבדים בדיון רלוונטיים גם לשירותים שהאחריות להספקתם היא בידי הרשויות המקומיות – במיוחד בשירותי הרווחה האישיים. לא נדון גם בשאלות הייחודיות שמתעוררות כאשר רשויות מקומיות מפריטות את הביצוע של השירותים שבאחריותן או נוקטות בדפוסים אחרים של ביזור האחריות על הספקת שירותים.

1. הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים: הגדרות, הקשר ומגבלות

1.1 הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים - הגדרה ואפיון

מיקור חוץ (באנגלית: out-sourcing או contracting-out)², הוא תהליך שבמסגרתו מעבירים ביצוע פעילות פנימית של ארגון ציבורי או פרטי לגורם חיצוני (ראו גם חבר, בספר זה). בתחום הציבורי, הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ פירושה הספקה של שירותים ציבוריים באמצעות גורמים לא ממשלתיים על-בסיס הסכם, המנוסח על פי רוב כחוזה, בין הממשלה לקבלן השירות (contractor) (קטן 2007 ; Greve and Ejersbo 2005). כפי שנראה בהמשך, הפרטת הביצוע יכולה להיות של שירות שסופק בעבר על ידי הממשלה, ואשר לאחר תהליך הפרטה ניתן על ידי גורמים פרטיים, או של שירות חדש (או כזה שהיקפו הורחב) אשר גופים ממשלתיים לא עסקו בעבר בהספקתו.³ ניתן להבחין בין סוגים שונים של שירותים ציבוריים: שירותי ביטחון (לדוגמה, שיטור), שירותים מינהליים (רישום תושבים או רישוי מכוניות), שירותים כלכליים (שירותי ייעוץ לעסקים) ושירותים חברתיים (שירותי רווחה אישיים או שירותי בריאות), שבהם נתמקד בפרק זה.

לפי הספרות הכלכלית הפרטת הביצוע אינה הפרטה "מלאה" כיון שאינה כוללת העברה של הבעלות על נכסים ממשלתיים, בשונה מהפרטת חברות ממשלתיות (ראו גם טבת, בספר זה). האחריות לקביעת אופן הספקת השירות, וכן להיבטים נוספים, נותרת בידי המדינה ואינה מועברת למסגרת חיצונית כמו חברה עסקית או ארגון ללא כוונת רווח. הפרטת הביצוע באמצעות

² פלג (19: 2005) מתרגם את המונח contracting out בשם "חוזיות".

³ ייתכנו גם מקרים שבהם הממשלה מתחילה לממן שירות שהספקתו היתה ונותרה פרטית, כלומר מעין "הלאמה חלקית" (תודה לפרופ' יוסי קטן על הבחנה זו), ראו ה"ש 26 לעיל.

מיקור חוץ מושתתת על הליך תחרותי בשלב בחירת קבלן השירות (ex-ante competition), ועל-פי רוב אינה כוללת תחרות של ספקי השירות על הלקוחות – כלומר תחרות על "השגת השוק" ולא תחרות בתוכו (Domberger and Jensen 1997).⁴ האחריות של המדינה להספקת השירות נשמרת וההסכם בין המדינה לקבלן השירות משקף זאת: האחריות לתכנון והגדרת השירות והזכאים לו, למימונו ולפיקוח על הספקתו נותרת בידי המדינה. מכיוון שזוהי "הפרטה חלקית" (Hodge 2000; קטן 2007), היא נחשבת לבעייתית פחות מהפרטה "מלאה". בניש (2007: 286) מסביר כי זו הסיבה לכך שרבים אינם תופסים את החלתה בתחום השירותים החברתיים כנסיגה מעקרונות מדינת הרווחה.

1.2 הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים

התרחבותה הדרמטית של הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים מאז שנות השמונים מהווה חלק מתהליכי רפורמה רחבים יותר במגזר הציבורי במרבית מדינות העולם המערבי (Hodge 2006; Walsh 1995; Kettl 2005; טליאס 2002). תהליכים אלה, אשר זכו לכינוי "ניהול ציבורי חדש" (NPM – New Public Management), מאופיינים בשינוי יסודי של מודל הפעולה הבירוקרטי. המודל הבירוקרטי המסורתי היה מבוסס על ניהול סמכותי והיררכי בכפוף להליכי פעילות ראויים ולכללי האתיקה המיוחדים לעובדי ציבור. לעומתו, במודל הבירוקרטי החדש מושם דגש על ניהול משאבים יעיל ומוכוון תפוקות, על "הגמשת" המגזר הציבורי ופעילות הממשלה ועל החלת עקרונות ניהול עסקיים. לדידם של המצדדים בו, השינוי אמור להדגיש את התוצאות המעשיות של פעילות המגזר הציבורי ולהגביר את ההיענות (responsiveness) לצורכי הלקוחות, האזרחים. מיקור חוץ של שירותים ציבוריים – אשר אמור להביא לחיסכון במשאבים ולצמצום חוסר יעילות ולהתגברות על היעדר הגמישות של הארגונים הממשלתיים, בעיקר בתחום כוח האדם – תואם את סדר היום של הניהול הציבורי החדש.

הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ משקפת שינוי משמעותי באופן שבו מנוהלת המערכת הממשלתית. השינוי הוא בכך שהמנהלים נדרשים לנהל הן את היחידות הממשלתיות שהם ממונים עליהן והן את החוזים עם הארגונים אשר מספקים שירותים בעבורם (Greve and Ejersbo 2005). לא עוד מנגנון היררכי-אנכי פשוט יחסית אשר מבצע את החלטותיו של הדרג הפוליטי הנבחר, אלא רשת מסועפת של שחקנים מהמגזר הממשלתי, הציבורי והפרטי (Kettl 2002; Klingner, Nalbandian, and Romzek 2005). במקביל להתרחבות הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ מתרחבים גם תהליכים של יצירת "שותפויות" או "חברות" (partnerships) בין גופים במגזר הציבורי והפרטי לצורך קידום תכניות ופרויקטים משותפים (כץ 2006; Skelcher 2005). תהליכים אלו (שיוזכרו במאמר זה רק בדרך אגב) מאופיינים בהתחלקות במימון ובביצוע בין הגורמים השונים ולא בהתקשרות חוזית בין הממשלה שמזמינה את השירות ומממנת אותו לבין הגוף הפרטי שהוא הגורם המבצע. תהליכים אלה משקפים גם הם את השינוי שתואר לעיל בדפוס הפעולה של הבירוקרטיה ואת טשטוש הגבולות בין "הפרטי" ו"הציבורי".

הניהול הציבורי החדש והפרטת הביצוע הם ניסיון לצמצם את המגזר הציבורי ואת המגזר הממשלתי בפרט, כתוצאה משילוב של לחץ אידיאולוגי "להקטנת המדינה", מגבלות תקציביות,

⁴ Competition for the market as opposed to competition in it (Domberger and Jensen, 1997, 68).

ושאיפה לצמצם את עוצמתם של איגודי העובדים במגזר הציבורי (Hodge 1998, 2000:102); מאור 2002). כמו כן, גם אם הפרטת הביצוע אינה מחייבת צמצום של השירות הניתן, ולעתים אף מלווה בהרחבת שירותים, כאשר השירות ניתן באמצעות גורמים פרטיים אפשר לצמצמו ביתר קלות (Sclar 2000). זאת ועוד: המגמה הרווחת היא צמצום היקפו של המגזר הממשלתי ומספר העובדים בו, לדוגמה על ידי הקפאת התקרה להעסקת עובדי מדינה נוספים. במצב כזה הפרטת הביצוע היא האפשרות היחידה להרחבת פעילות המשרדים המופקדים על הספקת שירותים (Romzek and Johnston 2002:426).

הפרטת הביצוע באמצעות מיקור החוץ אמורה גם להביא לצמצום ההשפעה הפוליטית הלא-עניינית על הספקתם של שירותים ציבוריים (צמצום מינויים פוליטיים, לדוגמה).⁵ כמו כן, השימוש במכרז התחרותי אמור למנוע שחיתות (ראו גם דיון אצל חבר, בספר זה). במערכות פוליטיות דומות לישראל, שבהן הדרג המקצועי (כגון משרד האוצר) רואה עצמו כמי ששומר על האינטרסים ארוכי-הטווח של המדינה כנגד האינטרסים קצרי-הטווח של הדרג הפוליטי, צפוי כי היוזמה להובלת רפורמות במינהל הציבורי תהיה של הדרג המקצועי (Thynne 2003).

1.3 הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים – דפוסי מיקור חוץ

ניתן להבחין בין שני דפוסים עיקריים של מיקור חוץ: מיקור חוץ מונע צד-היצע ומיקור חוץ מונע צד-ביקוש (Mosley and Sol 2005; Starr 1989; הזנפלד 2005; לייטמן 1999; ראו גם: קטן 2007). במיקור חוץ מונע צד-היצע הממשלה מגדירה מי יהיו הקבלנים שיספקו את השירות המופרט ומה יהיה סדר הגודל של היקף פעילותם. מנגנון ההספקה נותר ריכוזי, ולא קיימת, או קיימת באופן מוגבל מאוד, יכולת של הלקוחות לבחור בקבלן שיספק להם את השירות. לפיכך, התחרות היא מוגבלת, כלומר, המנגנון של התחרותיות, קיים רק בין קבלני השירות כלפי הממשלה.⁶ זהו דפוס מיקור החוץ של מרבית השירותים הציבוריים המופרטים בישראל, כמו במכרז להקמת בית-הסוהר שהיה אמור להיות מוקם בשנת 2009 או במכרז לניהול המכילות הקדם אקדמיות שהוצא על ידי משרד החינוך ב-2010 ושבזכותה חברה פרטית והחליפה את העמותה שזכתה במכרז קודם לכן.

במיקור חוץ מונע צד-ביקוש מקבלי השירות יכולים לבחור את קבלן השירות המועדף עליהם, בדרך כלל באמצעות מערכת שוברים (vouchers) או מעין-שוברים.⁷ במצב מעין זה קיימת תחרות רבה יותר של קבלני השירות כלפי מקבלי השירות. אין זה מצב של הפרטה מלאה כיוון שהמדינה נותרת האחראית לקביעת רף השירות המסופק, למימונו ולפיקוח עליו. דוגמה למיקור חוץ מונע צד-ביקוש בישראל היא הספקת שוברים להכשרה מקצועית לעולים חדשים.⁸

1.4 כלי הניהול המרכזיים של מיקור חוץ – המכרז והחוזת

מיקור חוץ מחייב את קיומם של שני הליכים משלימים וחופפים במידה מסוימת: בחירה של קבלן שירות בדרך כלל באמצעות מכרז תחרותי וחתימה על חוזה בין קבלן השירות לבין הגורם

⁵ זוהי מטרה מרכזית של המינהל הציבורי החדש בכלל, אולם מימושה בפועל מוטל בספק לאור מאמצי הדרג הפוליטי לשמר את עוצמתו (Maor 1999).

⁶ ראו ה"ש 3 לעיל.

⁷ בשנים האחרונות מתרחבת מגמה של מתן כסף מזומן לרכישת שירות (ראו לדוגמה Timonen et al. 2006).

⁸ ישנם מקרים של מיקור-חוץ מונע צד-היצע שבהם התגמול לקבלן השירות מושפע ממספר מקבלי השירות בפועל (per capita), אולם ברוב המקרים האלה המדינה היא זו שקובעת את היקף מקבלי השירות ולמעשה את היקף המימון.

המזמין מטעם הממשלה. בעבר היה נהוג לקיים הליכים אלה באופן לא פורמלי (מבקר המדינה 1991), אולם כיום יש להעניק להתקשרות תוקף משפטי ופורמלי.⁹ הדבר אמור בייחוד לגבי מיקור חוץ מונע צד-היצע, שעה שאופיו של מיקור חוץ מונע צד-ביקוש מאפשר שימוש גמיש יותר בהליכים אלה. עם זאת, גם במסגרת דפוס זה מתחייבת הגדרה של הגופים שיכולים לשמש קבלני שירות, של השירות שגופים אלה אמורים לספק ושל התגמול לקבלנים בעבור השירות.

במסגרת המכרז מזמין השירות מגדיר מי **יכולים** לשמש קבלני שירות ובסופו של ההליך נקבע מי הם **המועדיים** להיות ספקים של השירות המבוקש. ההגדרה של קבלני שירות פוטנציאליים יכולה להתייחס לאופי הבעלות (גופים עסקיים, מלכ"רים, יחידות ממשלתיות וכו'); לתנאי סף שונים (ניסיון קודם, היקף פעילות, מצב פיננסי); או לתנאים אחרים. במסגרת הליך מכרזי פורמלי נקבע מראש סרגל שבאמצעותו נמדדים ומדורגים הגופים המציעים את עצמם, והוא כולל את הקריטריונים המובאים בחשבון (מקצועיים, פיננסיים וכן הלאה) ואת שקלולם. בהמשך, נדון בהשפעה המכרעת שנודעת לקיומו של שוק להספקת השירות המבוקש, ובשאלת הימצאותם של קבלנים פוטנציאליים אשר מסוגלים ומעוניינים לספק את השירות.

בחוזה בין קבלן השירות לממשלה מוגדרים פרטי ההתקשרות, ובכלל זה: אפיון השירות שיסופק על ידי קבלן השירות והתחייבויות נוספות שלו כלפי הממשלה ו/או כלפי הלקוחות מקבלי השירות, האופן שבו יוענק לקבלן התגמול בעבור השירות המסופק וההתחייבויות הנוספות של הממשלה כלפי קבלן השירות ודפוסי הפיקוח והניטור של השירות מטעם הגורמים הממשלתיים. כאשר מדובר בהספקה של שירותים ציבוריים, פרטי ההתקשרות משקפים החלטות בעלות משמעות עקרונית באשר להיקף הסמכות השלטונית דה יורה או דה פאקטו המועברת לקבלן: האם השירות המופרט הוא טכני גרידא, או כולל מידה כלשהי של הפעלת שיקול דעת? האם הוא כולל הפעלה של סמכויות שלטוניות ממש, הנוגעות להפעלת סנקציות כלפי מקבלי השירות או לקביעת זכאות של מקבלי השירות להטבות? מגוון התשובות לשאלות אלו תואם את מגוון השירותים שביצועם מופרט, לדוגמה: ניקיון, תמיכת מחשבים, ייעוץ ומידע, אבטחת שרים, ניהול מחסומים. גם יכולת ההגדרה והמדידה במסגרת חוזה של איכות השירות משתנה בהתאם לאפיון של השירות כ"טכני" או "אנושי" (גם ביגוד הולם וגם יחס חם ולבבי מהווים חלק מהשירות הניתן לחוסים במעונות; ברור כי את המרכיב "האנושי" קשה ואולי בלתי אפשרי למדוד) ובהתאם לאפיון מורכבותו (פינוי אשפה ביתית לעומת פינוי פסולת גרעינית).

לפרטי ההתקשרות השפעה מכרעת גם לגבי אופי התנהלותו של קבלן השירות. תגמול על סמך תפוקות מטיל סיכון רב יותר על הקבלן לעומת תגמול על סמך תשומות. לפיכך תגמול על סמך תפוקות עשוי להניע את הקבלן לפעול להשגת התוצאות המבוקשות, אולם קיים סיכון רב יותר שהקבלן יפעל באופן שאינו תואם את דרישות השירות המסופק או את עקרונות השירות הציבורי. כמו כן, משך החוזה ואפשרות חידושו צפויים להשפיע על היקף ההשקעה הכלכלית של קבלן השירות. ההבחנות המרכזיות לגבי הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ מסוכמות ב**לוח 1**.

לוח 1: הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ – הבחנות מרכזיות

א. מאפייני מיקור החוץ:

מונע צד-ביקוש לעומת מונע צד-היצע;

תגמול מבוסס תשומות לעומת תגמול מבוסס תפוקות;

⁹ ראו גם חוק חובת המכרזים (1992).

אופי ההתקשרות: מידת הפורמליות, משך החוזה והאפשרות לחידושו.

ב. מאפייני השירות שביצעו מופרט:

האם כולל העברה של שיקול דעת ו/או סמכות שלטונית?

מהו אופי השירות ועד כמה קשה להגדיר ולמדוד את איכותו?

1.5 מגבלות אינהרנטיות של המכרז והחוזה

היחסים בין קבלן שירות ("הסוכן") למזמין שירות ("המנהל") נכללים בדפוס המכונה "בעיית הסוכן" (principal-agent problem). ההנחה היא שהאינטרסים של הסוכן המנהל הם במידה רבה מנוגדים, וכי הסוכן ישאף לצמצם את מאמציו לכדי מינימום, ככל שהדבר ניתן בהינתן משאבי הפיקוח של המנהל, שהם כמובן מוגבלים. ביחסים ביניהם ישנן שתי בעיות שמקורן בפער מידע (אינפורמציה אסימטרית). ראשית, בעיית הבחירה הלקויה (adverse selection) -- קבלני שירות מודעים לפער המידע ומנצלים אותו לטובתם, ולכן הממשלה עשויה לבצע בחירה שאינה אופטימלית (לדוגמה, בחירה בקבלן שירות על-סמך מחיר נמוך שמתברר בדיעבד כלא ריאלי). שנית, בעיית הסיכון המוסרי (moral hazard), -- קבלן השירות בוחר להפר את תנאי החוזה משום שהוא מודע ליכולות הפיקוח המוגבלות של מזמין השירות (Mosley and Sol 2005; Sclar 2000:ch. 5). בעיות אלו אינן ייחודיות להפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ, אולם כפי שיוצג בהמשך, מאפייניהם של שירותים ציבוריים בכלל, ושל שירותים חברתיים בפרט, עלולים להחריף בעיות אלו.¹⁰

מגבלה נוספת, שהיא במידה רבה בלתי נמנעת במקרה של מיקור חוץ של שירותים, היא אופיים ה"לא מושלם" של חוזים. אי אפשר לנסח חוזה שיכלול התייחסות וייתן מענה לכל היבט והיבט בשירות המופרט ותמיד יישארו "שוליים" מחוץ לחוזה שבהם הקבלן נהנה מ"זכויות שליטה שירותיות". ככל שהשירות המופרט מורכב יותר ונתון ליותר שינויים מתמידים, כך יגבר הסיכוי ששוליים אלה יהיו רחבים יותר. משמעות הדבר היא העברת שיקול דעת ו/או סמכות שלטונית לקבלן, שיש לו אינטרס עסקי ושאינו מופקד על האינטרס הציבורי (בניש, 2007).

האופן שבו המגבלות לעיל באות לידי ביטוי מעשי תלוי במידה רבה ב"תרבות החוזית" הנהוגה בכל מדינה (Greve and Egersbo 2005), כלומר בנהגים הפורמליים והבלתי-פורמליים לגבי קיומם של חוזים, לרבות תפקודן של מערכות המשפט והאכיפה, והנורמות הציבוריות והממשלתיות לגבי קיום חוזים. קיומה של "תרבות חוזית" מחדד את הצורך לבחון את המגבלות שצוינו לעיל לדוגמה, מהו הקשר בפועל בין תפקודו של קבלן שירות ובין חידוש החוזה עמו או הפסקתו? כאשר קיימת חולשה יחסית של הממשלה כלפי קבלנים או לחלופין קשרים הדוקים בין פקידי ממשל לקבלני השירות, סביר שחידוש החוזים יהיה מעין אוטומטי, או לחלופין שההתקשרות לא תיפסק גם במקרים ברורים של אי-עמידה בתנאי החוזה (Smith 1996).

¹⁰ סקלאר (Sclar) מציין שבעיות הבחירה הלקויה והסיכון המוסרי, אשר נובעות מפערי מידע, ידועות לתומכי ההפרטה שטוענים כי ניתן יהיה להתגבר עליהן באמצעות ניסוח נכון של תמריצים וקנסות על הספקים. לטענתו, בפועל ניתן להתגבר עליהן באופן חלקי בלבד מכיוון שהבעיות הן בד"כ מורכבות בהרבה ממה שניתן לצפות ובד"כ ניתן לתת מענה יקר (בשל השינויים המתחייבים בחוזה) ובדיעבד בלבד.

1.6 שירותים ציבוריים ושירותים חברתיים: אפיון

רכישת שירותים באמצעות חוזה, בשונה מרכישת מוצרים (טובין), מציבה מלכתחילה קשיים שנובעים מכך שברכישת שירותים ההתקשרות היא לטווח ארוך יחסית. קשה יותר להעריך את איכותו של שירות מסוים לעומת איכותו של מוצר מסוים, בייחוד כאשר מדדי ההערכה הם סובייקטיביים ויש צורך להתייחס לשינויים מתמידים בהגדרת השירות (דקל 2000). קשיים אלה גוברים ככל שמסובך יותר להגדיר באופן מדויק ומדיד את איכות השירות.

שירותים ציבוריים רבים הם ייחודיים והממשלה היא "הלקוח" העיקרי או היחיד שמעוניין לרכוש אותם. ייחודיות השירות הממשלתי נובעת מאופיו (מוקד חירום של המשטרה, לדוגמה) ו/או מהיקפיו הגדולים (חלוקת ערכות מגן לכלל האוכלוסייה, לדוגמה). בשונה משירותים פרטיים, שירותים ציבוריים דורשים לרוב הפעלת שיקול דעת ולעתים גם סמכות שלטונית (אכיפה תקנות חניה עירוניות, לדוגמה). מאפייניהם הייחודיים גורמים לכך שהם "נתפרים" לפי מידות הממשלה, ובשונה ממוצרי "מדף" סטנדרטיים הם אינם קיימים מלכתחילה בשוק (Mosley and Sol 2005; Sclar 2000:ch. 5; דקל 2000).

אפיון מדויק של השירותים הציבוריים הנכללים בתחומי השירותים החברתיים אינו מובן מאליו, אולם ככלל שירותים אלה מספקים צרכים שהחברה רואה בהם מינימום הכרחי לרווחתם של הפרטים בתוכה ולתפקודם המשותף (ראו גם קרייר וקנדל 1999). מהם אותם צרכים בסיסיים? התשובה אינה ח-משמעית ומשתנה בהתאם להקשר התרבותי וההיסטורי. עם זאת, קיימת הסכמה נרחבת למדי כי התחומים הרלוונטיים הם חינוך, בריאות, רווחה וביטחון סוציאלי, תעסוקה, שיכון ובישראל גם קליטת עלייה (מבקר המדינה 2005; קופ 2006: 139-140; UN 1966).

כאמור, מרבית השירותים החברתיים הם מתמשכים ומורכבים, קשה להגדיר את איכותם באופן מדויק והם כפופים לשינויים מתמידים בהתאם לשינויים בצרכים האנושיים. כמו כן, בשירותים חברתיים רבים – לדוגמה, חינוך או העצמה של אזרחים מוחלשים – ה"לקוח" הוא שותף מרכזי בתהליך מתן השירות ובקביעת איכות השירות. יתרה מכך, שירותים חברתיים רבים מיועדים למקבלי שירות שיש להם תלות גבוהה בספק השירות. לכן, בעוד שלמקבלי שירותים ציבוריים "רגילים" חלק מרכזי בפיקוח עליהם, יכולת הפיקוח של מקבלי שירותים חברתיים היא מוגבלת או חסרה (Johnston and Romzek 1999; Van Slyke 2003; הזנפלד 2005: 68).

שירותים ציבוריים, ושירותים חברתיים בפרט, מוגדרים לא רק באמצעות תוכן השירות, אלא גם על ידי אופן הספקתו (באופן הוגן ושוויוני, לדוגמה) ועל ידי יעדים נוספים שהמדינה מבקשת לקדם (סולידריות ולכידות חברתית, לדוגמה) (Doron and Karger 1993; Hodge 1998; Mosley and Sol 2005).

1.7 מגבלות אינהרנטיות במיקור חוץ של שירותים חברתיים

אחת ההצדקות העיקריות להפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ היא היתרונות מקיומה של תחרות בין קבלני השירות המעוניינים לספק את השירות: מחד גיסא, תחרות בין הקבלנים גורמת להוזלת מחירים, מאידך גיסא, התחרות מחייבת את הקבלנים להעניק את השירות הטוב ביותר. לפי התיאוריה הכלכלית ניתן ליהנות מפירות התחרות גם אם לא מתקיימת תחרות (competition) של ממש בין ספקי השירות אם מתקיימת תחרותיות (contestability), שמשמעותה היא שאף שהקבלן נהנה ממעמד מונופוליסטי בתחומו, הרי שהממשלה יכולה

להחליף אותו בקבלן אחר לפי רצונה, בהנחה שמיקור החוץ מבוסס על מכרז תחרותי (Baumol, 1996; Panzar, and Willig 1982; Bulow and Klemperer 1996). אולם בשירותים חברתיים שבהם קיימת תלות גבוהה של מקבלי השירות ויש חשש מפני היפגעותם בעת החלפת הקבלן, היכולת להחליף את קבלן השירות מוגבלת. במקרים אלו נעלם היתרון של מרכיב התחרותיות (contestability) ו"האיום התחרותי" מעל ראשו של הקבלן – מוסר.

יש לציין כי מאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים, מחריפים את הקושי להתגבר על בעיית הבחירה הלקויה בשלב המכרז. הקושי בהגדרת מדדים אחידים להיבטים איכותיים של שירותים חברתיים מוביל להתמקדות במדדים עקיפים, פיננסיים וארגוניים כגון חוסן פיננסי, כמות עובדים, מספר שנות ניסיון בתחום או היקף מקבלי שירות בעבר. כלומר, הקבלנים המציעים לא נבחנים במדדים ישירים של איכות השירותים שהם מציעים, כמו הצלחה או אי-הצלחה במתן שירותים בעבר או שביעות רצון של לקוחות בעבר.¹¹ פערי המידע הקיימים בין מציע השירות לבין הממשלה כמזמין השירות עלולים להוביל למצב שבו הזוכה במכרז אינו הקבלן הטוב ביותר. ניתן להתגבר על בעיה זו באמצעות התקשרות עם גורמים, מופרים בעלי מוניטין וניסיון, אולם העדפתם עלולה לתת להם יתרון לא הוגן לעומת האחרים. פערי המידע בין קבלן השירות לממשלה עלולים להחריף במקרה של הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים ולהדגיש ביתר שאת את בעיית הסיכון המוסרי. זאת מכיוון שיכולת הפיקוח המעשית של מקבלי השירותים החברתיים היא מוגבלת מאוד בגלל השתייכותם לקבוצות מוחלשות חברתית ו/או תלותם הרבה בקבלני השירות (הזנפולד 2005 : 27). לפיכך, ההסתמכות על מקבלי שירותים חברתיים בפיקוח מעשי על השירות ובהעברת מידע לגורמים ממונים היא מוגבלת.

היעדרה או מוגבלותה של תחרות אפקטיבית, מחריף את מגבלות השימוש בכלי הניהול הבסיסיים של מיקור חוץ בתחום השירותים המורכבים. הישענות על חוזה נוקשה ומפורט כדי לפצות על בעיית היעדר התחרות, עלולה להביא לייקור משמעותי של עלות הכנת החוזה, מה גם שחוזה כזה עלול להקשות על ההתאמות העתידיות שעשויות להידרש. מצב זה עשוי להוביל לניסוח מחודש של חוזה מורכב ונוקשה יותר, ולפיכך גם יקר יותר, אשר גם הוא לא יכול לתת מענה שלם לכל ההתפתחויות העתידיות.¹²

אפשרות אחרת היא להגביל מלכתחילה את ההישענות על חוזה נוקשה בין הצדדים. החוזה המשפטי הנוקשה יגדיר רק את ההסכם הבסיסי בין הצדדים, ולצדו יתקיים הסכם "רך" המשקף יחסים פחות פורמליים ומתמשכים. במודל זה, שמתואר כ"חוזה יחס" (relational), הצדדים אמורים לפעול בגמישות ומתוך ניסיון לצמצם את ניגודי האינטרסים ביניהם ולהתאים באופן מרבי את תנאי ההסכם לצרכיו של הצד השני (Dehoog 1990; Greve and Ejersbo 2005; Macneil 1977; Sclar 2000). היחסים בין הצדדים במצב זה אמורים לשקף אמון הדדי ושיתוף פעולה במסגרת תהליך למידה מתמשך. למוניטין של כל אחד מהצדדים ביחס לחלקו בקיום העסקה יש תפקיד חשוב בביסוס יחסי האמון ושיתוף הפעולה, כך שבמצב של טרום-הפרטה ישנו יתרון למלכ"רים שפועלים שנים ארוכות בתחום הרלוונטי. ההישענות על הסכמים מעין אלה מבוססת על הנחתם של שני הצדדים שזוהי הדרך הסבירה לשיתוף פעולה ביניהם, כי מורכבות

¹¹ הגדרה וכימות של מדדי איכות מעין אלה, עתיד לייקר במידה משמעותית את עלות המכרז, ראו גם סעיף 2.4 בפרק זה.

¹² החוזים להפעלה של בתי סוהר בארה"ב מהווים דוגמה למצב זה (Sclar 2000). דקל (2000) מציע להפחית את עלות בנייתם של חוזה ומכרז מפורטים באמצעות השקעה ראשונית גבוהה בחוזה ומכרז שיהיו בגדר מודל להתקשרויות נוספות.

השירות והשינויים המתמידים הכרוכים בהספקתו, גורמים מידה רבה של חוסר ודאות לגבי אופן הספקתו לאורך זמן. מסגרת זו זוכה בשנים האחרונות לפריחה ואחד הביטויים שלה (בפרט בבריטניה) הוא Public-Private Partnerships (PPP) (ראו גם חבר, בספר זה) (Grimshaw, Vincent, and Willmott 2002).

עם זאת, הישענות על חוזה "רד" אינה מובילה בהכרח לתהליך קבלת החלטות מקצועי, אלא עלולה לאפשר לחצים דרך ערוצי ההשפעה שונים (לקוחות, פוליטיקאים, גורמים מקצועיים וכו'). בניש (2007) מדגיש את הבעייתיות ברגולציה במקרה של חוזה "רד" כאשר היחסים בין נציגי קבלן השירות לנציגי הרגולטור עשויים למנוע או לעכב נקיטה של צעדים קשים כלפי קבלן השירות. כמו כן, החוזה "הרד" מניח יחסים שווים בין שני הצדדים שבהם מרכיב מאבק העוצמה הוא מינורי יחסית. הנחה זו מוטלת בספק וממצאים מבריטניה מלמדים על עוצמה רבה יותר של הגורמים הפרטיים לעומת הממשלה (Grimshaw et al. 2002). כלומר, ההשפעה של אופי החוזה על טיב הספקת השירות ואופייה מותנית בתרבות החוזית הנוהגת וביחסי העוצמה בין הממשלה לקבלני השירות.

2. סוגיות מרכזיות בהפרטת הביצוע של שירותים חברתיים

בחלק זה נבחן את ההשלכות האפשריות של הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים על יחסי אזרח--מדינה; על תפקוד המדינה ועל יכולת הממשלה; על האחריות והדיווחיות של המגזר הציבורי; על האיכות, העלות והיעילות של הספקת השירות; על משמעותם הרחבה של היסכוכן וגמישות תפעולית; ועל השוויון בהספקת שירותים.

2.1 יחסי אזרח ומדינה¹³

הספקת שירותים ציבוריים אינה זהה להתקשרות כלכלית רגילה. במסגרת התקשרות כלכלית אנו מניחים שקיים, או שאמור להיות קיים, שוויון בין הצדדים לעסקה. לעומת זה, במסגרת הספקה של שירותים ציבוריים קיים אי-שוויון מבני בין המדינה שמספקת את השירות לבין האזרח מקבל השירות, ולמדינה יש יכולת להפעיל את שררתה ועוצמתה כלפי מקבלי השירות. עם זאת, ובהתאם לגישת "האמנה החברתית", מקובל להצדיק אי-שוויון זה בכך שעוצמתה של המדינה הוקנתה לה למעשה על ידי האזרחים, אשר הסמיכו אותה להפעיל את עוצמתה על-מנת לספק להם שירותים (Paz-Fuchs 2008: Ch. 1). במסגרת יחסים אלו המדינה משמשת נאמנה את האזרחים ומחויבותה היא אימננטית, ונובעת מעצם טיבם של היחסים בינה לבין האזרחים. ההספקה של שירותים באמצעות גורמים פרטיים, שאינם מחויבים מעצם טיבם לאזרחים מקבלי השירות, עלולה להביא לניכור כלפי האזרחים מקבלי השירות ולפגיעה בכבודם. הניכור כלפי מקבלי השירות עלול להחריף ככל שהעוצמה המופעלת כלפיהם גוברת, ככל שנמסרות לקבלני השירות סמכויות משמעותיות יותר להפעלת שררה וככל שאפשרות הבחירה של מקבל השירות היא מוגבלת.

גם במצב של הספקה ישירה של שירותים קיים אי-שוויון מובנה בעוצמה בין מקבל השירות לנותן השירות; אולם במצב זה ניצב מקבל השירות מול בעל תפקיד ציבורי אשר פועל למענו כנציג המדינה ולפיכך כנאמן הציבור (ראו גם זמיר 1996, מצוטט אצל בניש 2007: 22), כלומר מתוקף המנדט שנתן לו מקבל השירות. בשונה מכך, במצב של הפרטת הביצוע, היחסים בין קבלן השירות

¹³ הדיון להלן מבוסס במידה רבה על הניתוח בפרק של שיבי גרינפילד, בספר זה, אם כי בהקשר של מקרה קיצון של הפרטת הביצוע – בית סוהר, ראו בג"ץ (2009) בייחוד פסקאות 23-26 ו-63 בפסק דינה של הנשיאה בייניש.

למקבל השירות מבוססים על מחויבותו של הקבלן כלפי גורם שלישי או על שיקולי הרווח של הקבלן ולא על מחויבות מהותית של הקבלן כלפי מקבל השירות.¹⁴ התרעומת סביב סמכויות הגבייה ואכיפת התשלום שהוענקו לחברה המפעילה את "כביש 6", הכוללות נגישות למאגרי מידע של המדינה ויכולת נקיטת סנקציות נגד חייבים, עשויה להדגים סוגיה זו (ישראל 1995; הכנסת – הוועדה לפניית הציבור 2003). מקרה זה "קל" לעומת לשירותים חברתיים שבהם התלות של מקבלי השירות בקבלני השירות היא גבוהה ומתמשכת.

האם ניתן להצדיק העברה של המנדט שהמדינה קיבלה מאזרחיה לגורם שלישי, בייחוד אם הליך ההעברה הוא מינהלי בלבד? ישנם תחומים שבהם ראוי להימנע מהפרטת הביצוע גם אם חלק מהשלכותיה הן חיוביות כגון הגברת היעילות והחיסכון באותם תחומים שבהם ההפרטה מהווה פגיעה קשה של המדינה במחויבותה כלפי אזרחיה - ולפיכך בכבודם – יש להעדיף את שמירת הקשר הישיר בין המדינה לאזרחיה, תוך שיפורו במידת האפשר, על-פני החלפתו בקשר עקיף. בעייתית במיוחד היא הפרטת הביצוע של שירותים שבהם עוצמתו של נותן השירות כלפי האזרח מקבל השירות היא רבה: (א) כאשר בידי נותן השירות סמכות לפגוע בזכויותיו של אזרח – לדוגמה לפגוע בחירותו של אזרח או לפגוע בזכאותו של אזרח לקבל שירות; (ב) כאשר בידי נותן השירות סמכות לפגוע בצנעת הפרט של אזרח – לדוגמה לדרוש ממנו הצגת מסמכים אישיים.

2.2 תפקוד המדינה ויכולת המשימות

כיצד משפיעה הפרטת הביצוע על אופי תפקוד המדינה? מבקריה טוענים כי היא מביאה לפגיעה ביכולת של המדינה להסדיר את מתן השירות, לפקח עליו כראוי ולהתאימו ולשנותו כנדרש ובהתאם למטרותיו (Milward and Provan 2000; Walsh 1995). כאשר השירות מסופק על ידי גורמים פרטיים, הללו ולא המדינה מחזיקים בעיקר הידע והמומחיות. צמצום היכולת המקצועית של הממשלה וצמצום הזיכרון הארגוני יכולים להביא ל"מהפך עוצמה" (כורזים, שמיד, וליבוביץ 2005): מצב שבו הממשלה קובעת באופן רשמי את מדיניות הספקת השירות, אולם למעשה המדיניות נקבעת על ידי הקבלנים הפרטיים שמחזיקים בידע. במצב זה הקבלנים ולא הממשלה הם שקובעים למעשה את הסטנדרטים של השירות המסופק ולא הממשלה, וממילא נפגע הפיקוח של הממשלה על השירותים שהיא מספקת, באופן ישיר או עקיף, ונפגעת גם יכולת הממשלה לעדכן ולהתאים את השירותים שהיא מציעה לאורך זמן.

לעומת זאת, ניתן לטעון כי אלמלא פעולת המדינה היתה מאופיינת מלכתחילה בחוסר אפקטיביות ובדריכה במקום כלל לא היה עולה הצורך בהפרטת הביצוע, וכי דווקא המסגרת הבירוקרטית המסורתית מקשה על התאמת השירותים המסופקים לצורכי האזרחים. ההפרטה של הביצוע מפחיתה את הצורך בטיפול בבעיות שוטפות ומאפשרת לעובדי הציבור להקדיש משאבים רבים יותר לתכנון ולהתאמה של השירותים ולפיקוח עליהם.

יתרה מכך, המסגרת הבירוקרטית המסורתית לא משקפת הפרדה ברורה בין פיקוח לביצוע, הפרדה הכרחית לשם מימושו של ניהול ופיקוח אפקטיבי.¹⁵ אולם כלל לא ברור מדוע לגוף מדינתי אין אפשרות (או תמריץ) לפקח כראוי על פעולותיו שלו עצמו או לחלופין מדוע גוף מדינתי אחד לא

¹⁴ מצב של "משק מעורב", שבו הספקת השירות מתבצעת גם על ידי גופים מדינתיים וגם על ידי גורמים פרטיים ולמקבלי השירות יש אפשרות בחירה ממשית בספק השירות – עשוי למנוע או לצמצם בעיה זו. בייחוד אם נניח כי בידי אזרחי המדינה המנדט לא רק להסמיך את המדינה לספק להם שירותים אלא גם לזום הספקת שירותים על ידי גורמים לא מדינתיים.

¹⁵ בשיחה עם מר רביב סובל, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר (23/6/2008), הודגש היתרון של הפרטת הביצוע באמצעות מיקור החוץ מבחינת שקיפות המידע בנוגע לשירותים המסופקים על ידי הממשלה בעבור דרגי הניהול והמטה.

יכול לפקח כראוי על גוף מדינתי אחר. לא הוכח גם שאופי ההסכם בין המדינה לקבלן השירות, בייחוד כאשר הוא מבוסס על חוזה "רך" (ראו סעיף 1.7 לעיל) משקף מערכת יחסים שמאפשרת פיקוח השונה באופן מהותי מזה שיתבצע בין יחידות מדינתיות. יש להדגיש בהקשר זה את הצורך לבחון מצב שבו לא מתקיימת הפרדה בין תפקודו של המשרד מזמן השירות הן כמי שיוזם את הקמת השוק להספקת השירות, הן כלקוח והן כרגולטור. מצב מעין זה עלול ליצור בעיות פיקוח המשתקפות באופן בולט בתופעת "הרגולטור השבוי", אשר לגד ענינו ניצבת טובת הזכין ולא של ציבור מקבלי השירות (כורזים ואח' 2005 : 68 ; Doron and Karger 1993).

עוד נציין כי אין להסתפק בבחינת השפעתו "המקומית" של מיקור החוץ של שירות כלשהו בנקודת הזמן ובתחום הספציפי שבו הוא מתרחש, אלא כחלק מתהליך רחב יותר אשר מאופיין בדפוס של "תלות-נתיבים" (path dependence) – ככל שרבים המקרים שבהם ננקטת מדיניות מסוימת, גדל הסיכוי שאותה מדיניות תינקט שוב בעתיד ופוחת הסיכוי שניתן יהיה לחזור למצב הקודם, בייחוד בשל העלות הגבוהה של חזרה למצב הקודם (ראו גם דיון בנושא הלאמה אצל חבר, בספר זה).

2.3 אחריותיות ודיווחיות של המגזר הציבורי

אחריותיות ודיווחיות¹⁶ מהווים יחדיו את אחד מיסודות פעולתו של המגזר הציבורי, דהיינו מתן דין וחשבון מפורט על פעולותיהם ומחדליהם לציבור ולנבחריו. דרישה זו אינה מופנית בצורתה זו כלפי ארגונים פרטיים. מורכבותה של סוגיה זו מתעצמת במצב של הפרטת הביצוע עקב כניסתו של גורם נוסף לרשת יחסי האחריות והדיווח (Klingner et al. 2002). לפי רוזנהק ואייזנשטדט (2001), אחת מתוצאותיו של מיקור החוץ היא פגיעה או כרסום באחריותיות של המגזר הציבורי, אשר מרחיק עצמו "מקו האש" של הספקת השירות הישירה. באופן זה המדינה יכולה להתנער, באופן חלקי לפחות, מאחריות לפעולות ומחדלים המתרחשים בתחום המופרט, מבלי לוותר על השליטה והניהול של אותו תחום (Mulgan 2006).¹⁷ לכך קשורה גם תופעת ריבוי הגורמים שעמם מקבל השירות בא במגע והחשש מפני הגברת הסרבול והקושי שחווים מקבלי השירות, בייחוד במקרה של שירותים חברתיים (ראו סעיף 1.6 לעיל) (Klingner et al. 2002: 128).

האחריותיות והדיווחיות של הגופים המבצעים כלפי מקבלי השירות וכלפי הציבור הן מוגבלות, מכיון שהמחויבות הראשונית של ארגונים לא ממשלתיים היא לבעליהם בארגונים עסקיים או להנהלה שלהם במלכ"רים. אמנם במקרים רבים ההנהלות של מלכ"רים פועלות למען האינטרס הציבורי, אך הדבר אינו מחויב המציאות, כי הארגון יכול לפעול רק למען קבוצה ספציפית. כאשר השירות מבוצע על ידי גורם מסחרי הפועל למטרת רווח נוצרות בעיות נוספות: ראשית, קיימת סודיות עסקית כלפי גורמים מחוץ לפירמה שמנוגדת לדפוס הציבורי של שקיפות. השקיפות היא למעשה הבסיס למימוש הדיווחיות באמצעות פיקוח חברתי אפקטיבי על ידי התקשורת, ארגונים אזרחיים וכדומה (Hodge 1998). שנית, פערי המידע בין קבלן השירות לנציגי המדינה עלולים להיות מנוצלים על ידי קבלן השירות. המדינה מנסה להתגבר על כך, ולא תמיד בהצלחה, על ידי הגדרת מנגנוני האחריותיות והדיווחיות של קבלני השירות במסגרת החוזה, או באמצעות הכללים המשפטיים החלים על קבלני השירות הפרטיים והפיכתם לדומים

¹⁶ המגולמים באנגלית במושג אחד – accountability.

¹⁷ הדיון בהמשך הפרק, בנושא המעונות לחוסים, מספק הדגמה לעניין זה.

לכללים הנהוגים ביחס לגופים ציבוריים (Johnston and Romzek 1999; ראו גם: פלג 2005 ודיון בנושא רגולציה אצל לוי פאור, גדרון ומושל, בספר זה).

2.4 יעילות: מאזן האיכות והעלות

האם הפרטת הביצוע תורמת ליעילות הספקתם של שירותים ציבוריים? ניתן לחלק שאלה זו לשניים: בהינתן **שרמת** השירותים לא ירדה, האם פחתה עלות הספקת השירותים שביצועם הופרט ובאיזה היקף? בהינתן **שעלות** השירותים לא עלתה, האם השתפרה רמת השירותים ובאילו היבטים? עלינו לבחון שני מאזני משנה – מאזן איכות השירות ומאזן עלות השירות – ואת המאזן הכללי המשוקלל של שני מאזני המשנה, כאשר ברור כי ההכרעה בנוגע למשקל היחסי של האיכות לעומת העלות אינה מובנת מאליה.

מאזן איכות השירות

ניתן לחלק את ההשפעה של הפרטת הביצוע על איכות השירות למספר מרכיבים: (1) המבנה המבוזר של המגזר הלא-ממשלתי אמור לתרום לאיכות השירות בזכות הנטייה של גופים פרטיים להתמחות. ההנחה היא שלגופים חוץ-ממשלתיים כלים מקצועיים טובים יותר מאלו המצויים בידי הגופים הממשלתיים; (2) הגמישות התפעולית של המגזר הלא-ממשלתי מאפשרת התאמה מידית של השירות ביחס לצרכים משתנים, והיא אמורה לתרום להגברת האיכות. לעומת המנגנון הציבורי שפועל בסדירים ניהוליים וארגוניים, בייחוד בתחומי ההעסקה והרכש (ראו סעיף 2.5 להלן בנושא הגמישות התפעולית). ההנחה היא שהפרטת הביצוע תגביר את ההיענות (responsiveness) של השירות ואת התאמתו לצרכיו של הלקוח, לפי דרישות הלקוח ושיתופו (Johnston and Romzek 1999); (3) "משמעת השוק" החלה על גופי המגזר הפרטי, והאיום בהחלפתו של קבלן שירות, מחייבים שמירה על איכות שירות גבוהה (Domberger 1998).

כנגד יתרונות אלו נטען כי ההשפעה החיובית של "משמעת השוק" תלויה בקיומה של תחרות אפקטיבית בין קבלני שירות ו/או בקיומו של פיקוח מתאים אשר מאפשר גישור על פערי המידע שמתקיים לטובת קבלן השירות (Kettl 1993). כפי שהוסבר לעיל (בסעיפים 1.3 ו-1.7), מימושה של תחרות בתחום השירותים הציבוריים, ובייחוד בתחום השירותים החברתיים, היא מוגבלת. כמו כן, ישנו קושי בכימות של איכות השירות החברתי בשלב עריכת החוזה (ex-ante non-contractability of quality). נניח לדוגמה שירות שיש בו קשר חיובי בין עלותו הכלכלית לבין איכותו וקושי להגדיר ולמדוד איכות זו. דוגמא לכך הינה כמו הדרישה ליחס מסור של מטפלים כלפי חוסים במעון. במצב זה קיים תמריץ לבעל מעון עסקי לקצץ בעלויות - וכפועל יוצא מכך באיכות השירות (Hart, Shleifer, and Vishny 1997). בעיה זו מתגברת כאשר בשלב עריכת החוזה ו/או הפיקוח יש פערי מידע בין הממשלה לבין קבלן השירות ("בעיית הסוכן", ראו סעיף 1.5).

מאזן עלות השירות

השוואה בין עלות השירות המסופק באופן ישיר על ידי הממשלה לעומת עלות השירות שביצועו מופרט מבוססת על שני מרכיבים: המחיר הישיר של השירות ועלויות נלוות.¹⁸ מרבית המחקרים

¹⁸ תחום המכונה בספרות הכלכלית transaction cost economics (Williamson 1979).

מצביעים על כך שהפרטת הביצוע תורמת להפחתת עלות השירות (בשיעור לא אחיד),¹⁹ אולם ממחקר שהתפרסם לאחרונה ביחס למיקור חוץ של שירותים פדרליים בארה"ב עולה כי הפרטת הביצוע הביאה לייקור משמעותי בעלות השירותים (POGO 2011). כל ההשוואות הקיימות כוללות רק את המחיר הישיר של השירות, מבלי לשקלל את העלויות הנלוות. על-מנת לערוך השוואה שלמה של שתי אפשרויות ההספקה יש לכלול בנוסף למחיר השירות גם עלויות כגון עלות ביצוע העסקה, עלות הפיקוח ועלויות לא צפויות (Hodge 1998; Sclar 2000).

(1) עלות ביצוע העסקה - כוללת את עלות השגת המידע בנוגע למצב השוק בתחום השירות המבוקש ואת עלות ביצוע המכרז והכנת החוזה. ככל שהשירות המבוקש מורכב וייחודי יותר, כך תידרש עלות גבוהה יותר להגדרת מרכיבי השירות והמדדים הרלוונטיים, כמו גם לניסוח המסמכים המשפטיים בין הצדדים. עלות החוזים צריכה לשקף את עלות הייעוץ למדינה בתחום ואת עלות העבודה המשפטית. יש לציין כי עלות מרכיב זה פוחתת ככל שמרכיב החוזה ה"קשה" מצומצם יחסית וככל שהיחסים בין הצדדים מבוססים על חוזה "רך".

(2) עלות הפיקוח והרגולציה – בתחום השירותים הציבוריים, והחברתיים בפרט, נדרש פיקוח גם כאשר ההפעלה היא ישירה. עם זאת, מורכבותם של שירותים אלה, היעדר התחרות האפקטיבית ובעיית פערי המידע, לצד מידה מסוימת של ניגוד אינטרסים בין הממשלה לקבלן השירות, מחייבים את הגברת הפיקוח ושכלולו. לפיכך יש לחשב את תוספת עלות הפיקוח בהפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים, חברתיים או אחרים, ולכלול אותה בחישוב העלות-תועלת הכוללת של ההפרטה.

(3) עלות ההתפתחויות הלא-צפויות – כפי שצוין לעיל (סעיף 1.5), חוזה הוא מוגבל מטבעו וסביר להניח שלא ניתן לכלול בו מראש את כל השינויים וההתאמות שיידרשו בשירות בעתיד. שירותים חברתיים נתונים לשינויים מתמידים ויש צורך להתאימם לצרכים אנושיים משתנים. הכללה של מרכיבים חדשים בשירות לאחר חתימת החוזה עשויה לגרור עלות גבוהה בשל התלות של הממשלה בקבלן. אולם אם קבלן השירות הלא-ממשלתי נהנה מגמישות תפעולית רבה יותר, הרי הדבר מפחית את עלות ההתאמה של השירות. גם כאן, ככל שהמרכיב ה"רך" בחוזה משמעותי יותר כך עשויה להצטמצם עלות ההתאמה של השירותים. במסגרת עלות ההתפתחויות הלא-צפויות יש להתייחס גם לעלות ההלאמה, כלומר לסיכוי שהמדינה תמצא לנכון להחזיר את השירות לידיה (ראו גם דיון בהלאמה אצל חבר, בספר זה).

נוסף על כל העלויות הכספיות שנמנו לעיל קיימת עלות הפגיעה בהעדפות חברתיות – ההעדפות של האנשים המרכיבים את החברה. נניח שקיים שירות חברתי שהן הממשלה והן הקבלן הפרטי מספקים אותו באיכות זהה, אך ישנם אנשים ש"אכפת להם" שהשירות יסופק על ידי הממשלה. בהנחה שהם מוכנים לוותר על סכום כסף בתמורה לכך, אזי סכום כסף קטן, לדוגמה 100 שקלים, כפול מספר האנשים בעלי אותה מערכת העדפות, נניח מיליון אנשים, מגדיל את עלויות מיקור החוץ ב-100 מיליון שקלים. חישוב מלא של עלות זו יכול גם את עלות הפגיעה בהעדפות חברתיות של מי שתומך בהפרטת הביצוע של שירותים חברתיים, כלומר מי ש"אכפת לו" שהמדינה תעשה כמה שפחות. מדובר בעלות תיאורטית, וחישובה בפועל עשוי להיות משימה

¹⁹ חוקרים הנוטים לתמיכה בהפרטת הביצוע מצאו חיסכון רב יחסית (כ-20 אחוזים) (Savas 1998; Dombereger 2000); אולם אחרים מפקפקים בממצאים אלה לאור בעיות מתודולוגיות (Boyne 1998). המחקר המקיף ביותר בתצורת Meta-Analysis (Hodge 2000), אשר בדק את הממצאים מכל המחקרים שהתפרסמו באנגלית עד למועד המחקר, מצא חיסכון של 7-12 אחוזים, בעיקר בתחומי הניקיון ופינוי האשפה ומתוך הדגשת הצורך בהתייחסות זהירה לממצא זה לאור השונות הרבה בין תחומים שונים (ממצאים דומים גם אצל Hodge 1998).

בלתי אפשרית. אולם אם הפרטת הביצוע מביאה לפגיעה בהעדפות חברתיות הרי היא מבטאת צמצום ברווחה חברתית, במובן זה שהביקוש לשירות החברתי המסופק על ידי הממשלה גדול יותר בהשוואה לביקוש לאותו שירות המסופק על ידי קבלן פרטי. לכן יש להתחשב בה בעת שעושים השוואה אפקטיבית בין עלות שירות המסופק על ידי הממשלה לבין עלות השירות המסופק באמצעות מיקור חוץ (פרשטמן, 2007).

הקשר בין עלות, איכות וסיכון

עד כמה המדינה לוקחת על עצמה את הסיכון שכרוך בהפעלת השירות, ולחלופין עד כמה המדינה משאירה את הסיכון לקבלן השירות? דפוסים שונים של הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ משקפים חלוקה שונה של הסיכון בין הממשלה לבין קבלן השירות. בסיס התגמול של הקבלן יכול להתבסס על מודל של החזר עלויות מלא, כלומר על סיכון מינימלי לקבלן, או על מדדי ביצוע בלבד, כלומר סיכון נרחב שהקבלן נוטל על עצמו. כמובן, אלה הם שני מודלים "טהורים" ובאופן מעשי ניתן לשלב דרגות שונות של בסיסי תגמול (לדוגמה: אחדות ומאור-שביט 2004).

השפעת הסיכון על איכות השירות ועלותו אינה חד-משמעית. הרחבת הסיכון בעבור הקבלן מחייבת אותו להתנהלות יעילה יותר, מוכוונת-תוצאה, ומדגישה את יתרונות המגזר הפרטי, ובייחוד העסקי, על-פני זה הממשלתי. הגברת הסיכון בעבור הקבלן באמצעות תגמול על-סמך תוצאות אמורה למנוע בזבוז שעלול להתקיים במודל החזר עלויות. מודל זה מבטיח לקבלן רווח מלכתחילה וללא קשר לטיב השירות המסופק ולתוצאותיו ולפיכך עלול לפגוע בתמריצים של הקבלן לספק שירות באיכות מיטבית. בה בעת, תגמול על-סמך תוצאות, והסיכון הגבוה יחסית שכרוך בו, עלול להגביר את סיכוייה של התנהלות "אגרסיבית" מצד קבלן השירות, בייחוד במצב בו הקבלן ניצב בפני הפסד. הניסיון למנוע הפסד, עלול לגרום לקבלן לנסות לגרום לקבלן השירות לנסות "לחתוך פינות", בין באמצעות פגיעה בעקרונות הכוללים של הספקת השירות כמו שוויוניות והגינות, בין באמצעות ניצול מקסימלי של פערי המידע בינו לבין הממשלה ובין באמצעות פגיעה בתנאי ההעסקה של עובדיו. במודל החזר עלויות הסיכוי שקבלן יפסיד הוא נמוך בהרבה ולכן פוחתים גם סיכוייה של התנהלות כזו של הקבלן.

ככל שרמת הסיכון עולה, סביר שמחיר השירות יהיה גבוה יותר, שכן המחיר שמציע קבלן שירות אמור לשקף גם את הערכת רמת הסיכון שעליו לקחת על עצמו (Mosley and Sol 2005; Sclar 2000: ch.5). השקעה ניכרת בהון פיזי היא דוגמה להרחבת הסיכון שקבלן לוקח על עצמו אשר סביר להניח שיהיה לה ביטוי במחיר גבוה יותר בעבור השירות המסופק. החוזה אמור לשקף גם את מורכבות ההשקעה הנדרשת מצד הקבלן (לדוגמה, משך ההקמה של המבנה שבו יסופק השירות) ולכן ה"מחיר" הגבוה עשוי להתבטא בחוזה ארוך טווח שמבטיח לקבלן הכנסה עתידית למשך זמן רב. מצב זה עלול גם להביא לכך שהבעלות על ההון הפיזי עשויה להוות שיקול לא ענייני בעת שמחליטים להפסיק את הסכם ההתקשרות עם קבלן השירות. מאידך גיסא, בשירותים שבהם ההון הפיזי הוא מרכיב חשוב, בעלות של הממשלה על הון זה עלולה להוות תמריץ שלילי להשקעת הקבלן בתחזוקת ההון. אולם בשירותים ש"אסור להם לקרוס" הסיכון שקבלן השירות לוקח על עצמו מוגבל בכל מקרה, בלי קשר להסכמות הפורמליות המנוסחות בחוזה (מאור 2002).

אופי הבעלות – מלכ"ר או פירמה עסקית, ומאזן היעילות

אף כי בתחום השירותים החברתיים קיימת מעורבות רבה של ארגונים הפועלים ללא מטרת רווח, בשנים האחרונות גוברת הפנייה, הן בישראל והן במדינות רבות בעולם המערבי, להתקשר גם עם ארגונים עסקיים להספקת שירותים חברתיים. דבר זה מחדד את הצורך לבחון אם יש שוני מהותי בין דפוס פעולתם של ארגונים אלה, בייחוד בכל הקשור ליעילותם. ההנחה המקובלת היא שארגונים הפועלים שלא למטרת רווח יהיו מתאימים יותר להספקת שירותים חברתיים בשל מחויבותם לערכים ציבוריים, בייחוד בתחום השירות הספציפי שבו הם מעורבים, ולפיכך גם יעניקו שירות איכותי יותר ואף נרחב מהמוגדר בחוזה. הנחה מקובלת נוספת היא שהיתרון של גורם עסקי, אשר השיקול המרכזי לפעולתו הוא הרווח, יהיה חיסכון בעלויות.²⁰ באופן כללי ניתן לטעון כי מרכיב התמריצים של פירמה עסקית מוביל לתוצאות יעילות יותר בהשוואה למלכ"רים, הן מבחינת איכות השירות והן מבחינת עלותו, בעוד שיתרונם של מלכ"רים על ארגונים עסקיים הוא ביכולתם לגייס תרומות ומתנדבים, דבר שעשוי לתרום גם לאיכות השירות.

כנגד ההבחנה הדיכוטומית בין פירמות עסקיות לבין מלכ"רים נטען כי בפועל מלכ"רים רבים עוברים תהליך מסחור ולפיכך ההבחנה הולכת ומיטשטשת (Weisbrod 1998). אחד הביטויים המעשיים לכך הוא קיומם של גופים המוגדרים כמלכ"רים, אך מאפשרים למעשה משיכת "רווח" בעבור אנשיהם בצורת משכורות (או הוצאות "תקורה" אחרות). כמו כן נמצא כי כאשר הספקת השירותים בתחום כלשהו נעשית על ידי ארגונים משני הסוגים, תחול בפועל התכנסות הדרגתית של דפוסי הפעולה, והיתרונות והחסרונות היחסיים של כל-אחד מסוגי הארגונים יצטמצמו (שמיד 2001).

2.5 משמעותם הרחבה של חיסכון ושל גמישות תפעולית

יתרונם היחסי של גופים לא ממשלתיים בהספקת יעילה של שירותים מוסבר בראש ובראשונה בגמישות התפעולית (או הניהולית) שלהם וביכולתם לחסוך במשאבים.²¹ ראוי לבחון כיצד מושגים יתרונות אלה ומהי משמעותם הרחבה, מעבר לשירות המסוים בו מדובר.

חיסכון במשאבים מאפשר הספקת שירות כלשהו בעלות נמוכה יותר מזו של המגזר הממשלתי, או לחלופין הרחבה של שירות קיים בעלות דומה. ההשפעה על החיסכון נובעת, בין השאר, מהשונויות בין המגזרים במרכיב התמורה לעבודה (דהיינו שכר וכל התוספות הנלוות לו, בכלל זה הוצאה לפנסיה), שהוא על פי רוב המרכיב העיקרי בתקציב של שירותים, ובפרט של שירותים חברתיים עתירי עבודה. דפוסי ההעסקה במוסדות ממשלתיים, אשר מאופיינים בהענקת זכויות נלוות (חופשה, קרן השתלמות, פנסיה וכדומה) בהתאם להסכמים קיבוציים, מחייבים עלות העסקה גבוהה יותר של עובדים כאשר כל התנאים האחרים שווים (היקף עובדים, ותק, ניסיון, השכלה, הכשרה וכדומה). ככלל, קבלני השירות הלא-ממשלתיים, מלכ"רים ועסקיים, אינם מועסקים על בסיס הסכמי שכר קיבוציים והשכר והתנאים שהם מעניקים לעובדיהם, בפרט בדרגות הנמוכות, הם פחותים בהשוואה לממוצע במגזר הממשלתי.²² אם החיסכון מושג

²⁰ במחקר בנושא בתי אבות סיעודיים בישראל שהשווה את יעילות הטיפול ואיכותו במלכ"רים לעומת חברות עסקיות נמצא כי בעוד שיעילות הטיפול היתה שווה, איכות הטיפול היתה גבוהה יותר במלכ"רים (לוסקי וגבעון 2005).

²¹ יש להבהיר כי חיסכון בעלויות אינו מעיד בהכרח על יעילות כלכלית, אלא עשוי להצביע על התייעלות בפעילות הפירמה; ההתייעלות היא אך ורק אחד ממרכיבי היעילות.

²² העיד על כך יוסי מלכה, מנכ"ל אק"ם ישראל שהוא מלכ"ר שמפעיל בין השאר מסגרות דיור לאנשים עם פיגור, בכנס של מרכז אדווה בתאריך 16/9/2008. יצוין כי שכר המטפלים במעונות ממשלתיים צמוד לדירוג האחיות.

באמצעות שכר ותנאים נחותים, הדבר עשוי להשפיע לרעה על איכות העבודה ועל טיב השירות, וגם לעורר שאלות עקרוניות על צדק והגינות.

ראוי לציין בהקשר זה שתי הסתייגויות: ראשית, בישראל שיעור העובדים שמועסקים בהסדרים של עובדי חברות כוח אדם בתוך המגזר הממשלתי, כלומר ללא תנאים של עובדי מדינה, אמנם נמצא בירידה, אך הוא עדיין גבוה יחסית (ראו גם פז-פוקס בספר זה; הכנסת - מרכז המחקר והמידע 2007א). שנית, בסקירה של הפרטת שירותים בעולם נמצא כי ניהול משופר והגברת הפריון, ולא חיסכון בעלויות ההעסקה, הם שהיוו המרכיב העיקרי בחיסכון שנוצר באמצעות מיקור חוץ (Domberger and Jensen 1997).

הגמישות התפעולית מאפשרת התאמה מהירה של השירות לצרכים משתנים. הגמישות הניהולית והתפעולית של גופים לא ממשלתיים נובעת מדפוסי ההעסקה ומדפוסי הרכש (קניות מספקים חיצוניים) שלהם. ככלל, גופים אלו כפופים פחות להסדרי העסקה נוקשים המאפיינים את הממשלה כמו קביעות או חובת מכרז, וכן הסכמי שכר אחידים עם האיגודים המקצועיים במגזר הממשלתי.²³ לפיכך גופים לא ממשלתיים יכולים להתאים את עצמם מבחינת היקף המועסקים שלהם – הן בהעסקה והן בפיטורים – ביתר קלות מאשר גופים ממשלתיים. הדבר נכון גם לגבי העברת עובד מתפקיד לתפקיד. צדו השני של המטבע נוגע לתחלופה הגבוהה יותר של עובדים במגזר הלא-ממשלתי, ובמגזר העסקי בפרט, בייחוד בקרב עובדים בדרגות הנמוכות. כאשר מדובר בשירותים חברתיים, בייחוד בתחומי הטיפול, שבהם קשר אישי ומתמשך בין עובד לבין מקבל שירות הוא מרכיב חיוני של השירות, תחלופה היא בעייתית ועלולה לפגוע באיכות השירות. לעומת זאת, האיום בפיטורים עשוי לתרום למחויבותו של העובד ולאיכות עבודתו, בשונה מהעובד במשרד הממשלתי אשר מקומו מובטח. עם זאת, לאיום מעין זה עלולה להיות השפעה שונה על היבטים שונים באיכות הטיפול: השפעה חיובית על היבטים בעלי נראות גבוהה יותר (לדוגמה, ביצוע מטלות "טכניות") והשפעה שלילית על היבטים שקשה לעקוב אחריהם (לדוגמה, הענקת תשומת לב).

גם דפוסי הרכש של המגזר הממשלתי מאופיינים בכללים נוקשים יחסית לאלו הנהוגים במגזר הלא-ממשלתי. לדוגמה, החובה לפעול לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב - 1992 – שקובע נורמות ציבוריות של מינהל תקין.²⁴ מה יכולה להיות משמעותה של הפרטת הביצוע בהקשר זה? בהנחה שהממשלה מממנת באופן מלא את השירות המופרט נראה כי ההפרטה היא פתרון בעבור הממשלה לעקוף את כלליה שלה ביחס להוצאות תקציביות. גם בהקשר להעסקת עובדים נראה כי הממשלה מבקשת לעקוף את כללי התקשי"ר ומעודדת העסקה לא יציבה של עובדים.²⁵ להעסקה לא יציבה של עובדים השלכות על אי-השוויון החברתי ועל הסולידריות החברתית, ללא קשר להשלכותיה על גמישות או יעילות (ראו בפרק של פז-פוקס במסגרת מחקר זה). ככל שהממשלה מציבה בפני קבלני השירות תנאים רבים יותר בנוגע להעסקה, רכש, ונוהלי פעולה רבים יותר המבוססים על עקרונות השירות תנאים רבים יותר בנוגע להעסקה, רכש, ונוהלי פעולה רבים יותר הפעולה של קבלני השירות הלא ממשלתיים הופכים להיות דומים יותר לאלו של הממשלה ויתרונם היחסי מצטמצם (שמיד 2001).

²³ חוק שירות המדינה (משמעת) מאפשר פיטורי עובדים שסרחו באמצעות בית דין משמעתי אולם זהו הליך משפטי ארוך ואטי ולכן האפקטיביות שלו מוגבלת ביותר (גל-נור 2007 : 62).

²⁴ כפי שציינה לאה אחדות ביום עיון במכון ון ליר בנושא דוח יערי, 1/2/2008.

²⁵ כאמור, הדבר בא לידי ביטוי גם בתחומים אחרים, הבולט שבהם הוא העסקה באמצעות חברות כ"א (ראו גם פז-פוקס, בספר זה).

2.6 שוויון בהספקת השירותים

הספרות מתמקדת בבחינת ההשפעה של רפורמות NPM בכלל ומיקור חוץ בפרט על יעילות והיענות בדפוסי הספקת השירותים, כמו גם על השלכותיהם של מהלכים אלה מבחינת אפקטיביות הפעולה של המדינה ומבחינת האחריות והדיווחיות של המינהל הציבורי. תשומת לב מועטה ניתנה לניתוח השפעתם של רפורמות אלה על שוויון בהספקת השירותים: שוויון בהוצאה, שוויון בשימוש, שוויון בנגישות, שוויון בתוצאה; וגם לאופי הספקת השירות לקטגוריות שונות: מוצא אתני, מעמד כלכלי, מגדר, גיל, מיקום במרכז/פריפריה, גודל יישוב, מוגבלויות אישיות, וכן הלאה (Boyne et al. 2003; Hodge 1998).

2.7 סיכום

הסוגיות המרכזיות שהועלו עד כה מסוכמות בלוח 2 כבסיס לניתוח הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים. מסגרת זו מאפשרת לבחון במשולב הן את ההשלכות הישירות של הפרטת הביצוע על השירות המסופק – בייחוד על עלות השירות ועל איכות השירות – והן את השאלות העקרוניות שמתעוררות בעקבות הפרטת שירות כלשהו. לדידנו נקודת המוצא של ניתוח הפרטת הביצוע של שירות כלשהו צריכה להיות ההשלכות העקרוניות ולא השאלות המעשיות של עלות/תועלת.

לוח 2: סוגיות מרכזיות שמושפעות מהפרטת הביצוע	
יחסי אזרח – מדינה	מחויבות המדינה כלפי אזרחיה ואי-פגיעה בכבודם של מקבלי השירות.
תפקוד המדינה ויכולת המשילות	הגברה או צמצום של אפקטיביות הפעולה של המדינה; דפוס הפיקוח ואיכות, שאלת "הרגולטור השבוי".
אחריותיות ודיווחיות	אחריותיות ודיווחיות של המדינה והקבלנים כלפי האזרחים מקבלי השירות; שקיפות ואפשרויות הפיקוח של גופים אזרחיים.
יעילות	ביזור, גמישות תפעולית ו"משמעת שוק"; הגדרה ומדידה של איכויות ובעיית פערי המידע; שקלול עלות ביצוע העסקה ועלות הפיקוח, עלויות לא צפויות ועלות הפגיעה בהעדפות חברתיות; השלכות חלוקת הסיכון בין המדינה לקבלן השירות; השלכות של אופי הבעלות של קבלן השירות – מלכ"ר / פירמה.
משמעותם הרחבה של חיסכון וגמישות תפעולית	השפעת גובה השכר ותנאי העסקה על איכות העבודה והשירות; הפרטת הביצוע ככלי לעקיפת כללי מינהל תקין במגזר הממשלתי.
שוויון בהספקת השירותים	היבטים שונים של שוויון ביחס לקטגוריות חברתיות שונות.

3. הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים בישראל

3.1 הפרטת הביצוע כמדיניות ממשלתית כוללת

שירותים ציבוריים בישראל מעולם לא ניתנו במלואם על ידי גורמים ממשלתיים בלבד. גם בתחום הספקת השירותים החברתיים התקיים על פי רוב "משק מעורב" (mixed economy) – המשלב במינונים שונים מעורבות של גופים ממשלתיים, גופים עסקיים ומלכ"רים (ראו פירוט בהמשך) (Doron and Karger 1993). עם זאת, מאז אמצע שנות השמונים ניכרת בישראל מגמה גוברת של

הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים כחלק מתהליך רחב של טשטוש גבולות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (גלנור 2007 : 30-31). למעשה, הממשלה קיבלה החלטה אסטרטגית מצטברת: לצמצם את פעילותה הישירה ולהעביר את הביצוע של שירותים ציבוריים ושירותים חברתיים לידי גופים לא ממשלתיים. הדבר משתקף במספר רב של החלטות ממשלה ובתהליך הדרגתי של העברת סמכויות ביצוע לגורמים לא ממשלתיים הן בשירותים קיימים והן בשירותים חדשים.²⁶ בפתח של דוח ועדת קוברסקי (1989) נאמר :

"[יש] לבחון מחדש את כלל תפקידי הממשל ועיסוקיו, במגמה לשחרר את המינהל הממשלתי ממשטות שאינן הכרחיות - ולהתרכז בנושאים המרכזיים של קידום המדינה, הגשמת הציונות ושיפור השירות לאזרח. רצוי להעביר משימות משיניות ותפקידי ביצוע ומתן שירותים לגופים אחרים, ציבוריים [כלומר מלכ"רים, ר.מ. וא.ש.]. ופרטיים, אגב צמצום המינהל הממשלתי והפיכתו לקומפקטי ואיכותי."

אף כי מדובר במגמה עקבית, התהליך אינו חף מקשיים והתנגדויות והדבר משתקף באי-יישומן של חלק ניכר מהחלטות הממשלה בתחום. בין המתנגדים העיקריים ניתן למנות גורמים המתנגדים אידיאולוגית להפרטה, גופים פוליטיים, ארגוני עובדים וועדים ובמקרים מסוימים מקבלי השירותים עצמם. נקודת מפנה בולטת בתחום השירותים החברתיים היא חוק ביטוח סיעוד משנת 1986 : אף שחוק זה הרחיב באופן משמעותי את השירותים החברתיים אשר המדינה אחראית להספקתם, נקבע בו במפורש כי השירותים הכלולים במסגרתו יסופקו באמצעות גורמים לא ממשלתיים בלבד.²⁷ בעקבות דוח קוברסקי קבעה ממשלת ישראל רשימת קריטריונים שלפיהם תישקל אפשרות העברת שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי הממשלה לגורמים חוץ ממשלתיים. מרבית הסוגיות שנדונו בתת-הפרק הקודם באות לידי ביטוי בהחלטת הממשלה:²⁸

(1) העברת שירותים לגורמים שמחוץ לממשלה לא תפגע בסמכויות השלטוניות של הממשלה, בסמכויותיה לקבוע מדיניות וסדרי עדיפויות לאומיים, בסדרי מינהל תקינים ובאפשרות לפקח על מתן השירות; (2) השירות או התפקיד, הינו בעל אופי עסקי – מסחרי; (3) שירות או תפקיד זה יכול להינתן על ידי גורמים אחרים ברמה שאינה נופלת מזו הניתנת על ידי הממשלה, או שלגורמים חוץ ממשלתיים יש יתרון יחסי בהפעלת השירות מבחינת טיב השירות לאזרח; (4) קיים אינטרס למשק הלאומי לחשוף את השירות או את התפקיד לתחרות עסקית; (5) אין מניעה חוקית או נורמטיבית בהענקת זכויות בעלות תוקף משפטי לגורם חוץ ממשלתי, שיפעיל את השירות או התפקיד;²⁹ (6) יש יתרון בהעברת השירות או התפקיד לגורמים חוץ ממשלתיים בהתבסס על בחינת עלות-תועלת של מתן השירות או התפקיד מנקודת ראות של המשק הלאומי; (7) העברת השירות או התפקיד לגופים וולונטריים תתרום להעלאת איכותו; (8) העברת השירות או התפקיד יסייעו להתייעלות השירות הציבורי, לגמישות בהעסקת כוח-אדם ולחיסכון בתקציב המדינה; (9) העברת השירות או התפקיד לגורמי חוץ תגביר את היכולת ליצא וליצא את מוצרי הלוואי שלו; (10) העברת שירות מונופוליסטי תלווה ביצירת תנאים לביטול המונופול או צמצמו.

²⁶ בין החלטות הממשלה הרלוונטיות: החלטת ממשלה (להלן "ה"מ") 2708 (תמ/61) מיום 9/4/1992 ("דו"ח ועדת קוברסקי": קריטריונים להעברת שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי הממשלה לגורמים חוץ ממשלתיים או ביטולים), ה"מ 171 מתאריך 22/8/1999, ה"מ 677 2/9/2001, ה"מ 2330 30/7/2002, ה"מ 2454 ו- 2466 מיום 15/8/2004, פרוטוקול ישיבת הממשלה 12/9/2006, ה"מ 2210, 2237 ו- 2240 12/8/2007.

²⁷ כפי שמצוין להלן בנוגע לחוק ביטוח סיעוד, מיקור חוץ בישראל לאו דווקא משקף צמצום של שירותי הממשלה. ישנם גם מקרים מורכבים יותר; לדוגמה, המקרה של המעונות לנשים מוכות, שבו המדינה "לקחה אחריות", באמצעות מיקור חוץ, על שירות שקודם לכן כלל לא היתה מעורבת בהספקתו וכי מי שעסק בהספקתו היו גורמים לא ממשלתיים בלבד (ינאי 2005; ראו ה"ש 3).

²⁸ לסקירה מקיפה בנושא חוק ביטוח סיעוד ראו ביטחון סוציאלי 60 (2001).

²⁹ ה"מ 2708 (תמ/61) מיום 9/4/1992.

²⁹ בעבר הן בג"ץ (1982) והן היועץ המשפטי לממשלה (1988) התנגדו להעברת סמכויות שלטוניות לידי גורמים לא ממשלתיים.

מבקר המדינה ציין כי בפועל "החלטות של הממשלה לבטל שירותים ותפקידים בעלי אופי עסקי או להעבירם לספקים שאינם ממשלתיים התקבלו בדרך כלל שלא על פי הקריטריונים שעליהם החליטה הממשלה באפריל 1992" (מבקר המדינה 2005 : 752).

3.2 נתוני מאקרו ביחס למיקור חוץ של שירותים ציבוריים בישראל

אין נתונים מקיפים המאפשרים לעמוד במדויק על היקף הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים בישראל.³⁰ למרות זאת, ניתן ללמוד על התופעה באמצעות נתונים כלליים יותר. תהליך הפרטת הביצוע משתקף בשינוי שחל בשנות השמונים בדפוסי הצריכה הציבורית, כאשר הרחבת היקף הקניות, הכוללות **קניות של שירותים**, לצד צמצום היקף ההוצאות הציבוריות על שכר ועבודה מעידים על התחזקות הפרטת הביצוע באמצעות מיקור החוץ. משנת 1981 עד 2007 חל גידול שנתי ממוצע של 3.4% בהוצאה הציבורית האזרחית. הגידול השנתי הממוצע בהוצאה על תשומת עבודה היה 1.7% לעומת גידול שנתי ממוצע של 8% בהוצאה על קניות. בתחום ההוצאה הביטחונית המגמה דומה אם כי בשיעורים צנועים בהרבה (0.5%, 0.1% ו-0.6% בהתאמה).

לוח 3: גידול שנתי ממוצע בהוצאה ציבורית אזרחית, 1981 עד 2007		
הוצאה ציבורית אזרחית כוללת	הוצאה ציבורית אזרחית על תשומת עבודה	הוצאה ציבורית אזרחית על קניות
3.4%	1.7%	8.0%

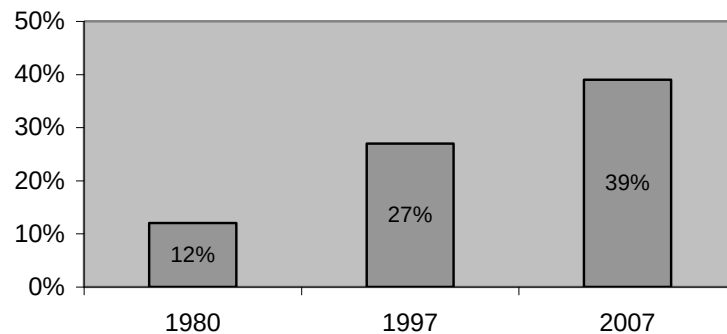
מקור: בנק ישראל 2008 : לוח ו'6(1)

כמתואר **בתרשים 1**, בשנת 1980 חלק הקניות בצריכה הציבורית האזרחית היה 12%, בשנת 1997 27% ובשנת 2007 כ- 39% (זעירא 2004 ; בנק ישראל 2008 : לוח ו'6(1) ולוח ו'7(1)).³¹ כפי שמציין זעירא, "סוג זה של הפרטה הוא משמעותי יותר מאשר הפרטה המתבצעת באמצעות מכירתן של חברות ממשלתיות שכן סכומי הכסף בהם מדובר, בתרגום להכנסה חודשית, גדולים הרבה יותר" (זעירא 2004 : 56).

³⁰ נתונים לגבי דפוס ההספקה של שירותים ציבוריים אינם נכללים בפרסומים סטטיסטיים של גופים מוסמכים – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או בנק ישראל. למרות מאמציו, לא הצלחנו להשיג נתונים שוטפים ומקיפים מאנשי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר. ראו גם פז-פוקס, בספר זה, בייחוד ההפניות למכתבו של חגי פדר מאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

³¹ לאחר נטרול הבלאי.

תרשים 1: חלק הקניות בצריכה הציבורית האזרחית



ניתן ללמוד על מגמת צמצום הפעילות הישירה של הממשלה באמצעות בחינת היחס בין משקל המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים בכלל לבין משקל השכר ב"ממשלה הרחבה" בלבד.³² בשנים 1981–2007 משקל המועסקים בשירותים הציבוריים האזרחיים (מסך כל המועסקים האזרחיים) היה יציב יחסית ועמד על כ- 30% לאורך כל התקופה. במקביל, משקל השכר בממשלה הרחבה בצריכה הציבורית האזרחית משתנה באופן דרמטי: בשנים 1980–1984 משקל השכר הוא בממוצע 75%, בשנים 1985–1994 חלה ירידה מסוימת במדד זה והוא בממוצע 72%, ובשנת 1995 היתה ירידה תלולה ומאותה שנה ואילך משקל השכר בממשלה הרחבה הוא בממוצע 57% (בנק ישראל 2008: לוח ו'10).³³ נתונים אלו מעידים על הרחבה משמעותית של חלק השירותים הציבוריים שביצועם הופרט.

3.3 הפרטת הביצוע במשרדי הממשלה הממונים על הספקת השירותים החברתיים העיקריים
הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים מתרחשת במגוון רחב של תחומים. אנו מתמקדים בהפרטת הביצוע של שירותים חברתיים, ולפיכך ייסקרו כאן אך ורק המשרדים המופקדים על השירותים החברתיים העיקריים: משרד הרווחה, משרד הבריאות, תחום התעסוקה במשרד התמ"ת והמשרד לקליטת העלייה. מורכבותם של שירותי משרד החינוך מונעת מאתנו לטפל כראוי בתחום זה (ראו גם מיכאלי, בספר זה). הסקירה להלן כוללת מיפוי כוללני גולמי של מגמות במשרדים השונים מתוך ניסיון לעמוד על מורכבותם של דפוסי הספקת השירותים בפועל. כמו כן, לא קיים תיעוד מסודר של היקף הפרטת הביצוע במשרדי הממשלה השונים לאורך שנים; לפיכך הנתונים שיוצגו כאן חלקיים בלבד, אולם יש בהם כדי לשפוך אור על ממדי התופעה.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

המשרד אחראי על מגוון רחב של שירותי רווחה אישיים לסובלים ממצוקה ומתלות זמנית או מתמשכת. אוכלוסיות היעד העיקריות הן: ילדים, נשים ומשפחות בסיכון ונפגעי אלימות; נפגעי התמכרויות וחסרי בית; זקנים; אנשים בעלי מוגבלויות שכליות ופיזיות. רבים משירותי המשרד סופקו לאורך שנים ארוכות במסגרת "משק מעורב", שבו יחידות ממשלתיות או מוניציפליות פעלו לצד גורמים לא ממשלתיים, עסקיים או מלכ"רים. עם זאת, בעבר התרחשה הרחבה של השירותים המסופקים באופן ישיר על ידי המשרד כמו גם הלאמה של שירותים שונים, כמו

³² הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו') שעיקר הכנסתם מהמגזר הציבורי, ומהמוסדות הלאומיים.
³³ בהנחה שהשינוי לא מוסבר על ידי שינוי ברמות השכר בלבד. מגמות דומות מתוארות בדוח מרכז אדווה בנושא שירותי רווחה אישיים (סבירסקי וחסון 2008).

מעונות פנימייה לחוסים,³⁴ ואילו מאז שנות השמונים קיימת מגמה להפרטת הביצוע של שירותי המשרד, והקמת שירותים חדשים והרחבתם של שירותים קיימים מתבצעת על ידי ארגונים לא ממשלתיים, שחלקם הוקמו על ידי משרד הרווחה ו/או הרשויות המקומיות (אורבך 2007). הפרטת הביצוע של חלק משירותי המשרד היא חלק מתהליכי רפורמה רחבים יותר המונחים משיקולים טיפוליים מקצועיים ולא רק משיקולים ארגוניים או כלכליים (בדומה לחלק מהרפורמות במערכת הבריאות, ראו להלן). עיקרון שעומד בבסיסם של רבים מתהליכים אלה הוא העדפת הטיפול במסגרת הקהילה על-פני הטיפול המוסדי-פנימייתי, והשאלה היא האם לגופים לא ממשלתיים יש יתרון על-פני גופים ממשלתיים בהפעלת מסגרות קהילתיות של דיור, תעסוקה ופנאי.³⁵

עובדי הרווחה עוסקים באבחון, קביעת סל שירותים, הפניה לקבלתו ופיקוח, אולם הם אינם עוסקים במתן השירות עצמו.³⁶ כמו כן עובדי הרווחה יוזמים שירותים חדשים ומייעצים לארגונים המפעילים שירותים קיימים (קטן 2007). בין השירותים הבולטים שביצועם הופרט באופן חלקי או מלא ניתן למנות את שירותי הסיעוד הביתי לקשישים, בתי אבות לקשישים (בשיתוף משרד השיכון ומשרד הבריאות), מסגרות דיור ותעסוקה לאנשים עם פיגור, שירותי אגף השיקום, מעונות (לא נעולים) של חסות הנוער, מסגרות לנשים מוכות וילדים בסיכון ומסגרות לדרי רחוב (חסרי בית). השירותים שהמדינה עודנה מפעילה באופן ישיר הם חלק מהמעונות לאנשים עם פיגור, מהמעונות לנכים, וממעונות חסות הנוער (משרד האוצר 2009: 182). בשנת 2008 תקציב משרד הרווחה לרכישת שירותים היה כ- 2.7 מיליארד ₪ מתוך כ- 4.8 מיליארד ₪ שה"כ תקציב המשרד (כלומר כ- 56% מסך תקציב המשרד, ושיעור גבוה בהרבה מהוצאת המשרד על שירותים בלבד). (ריאיון, חנן פריצקי; ראו גם: מבקר המדינה 727: 2005). מגמת הפרטת הביצוע במשרד הרווחה הביאה לכך שלמעט עבודת "ניהול המקרה" של עובדי הרווחה בלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, הספקתם של מרבית השירותים בתחום המשרד מבוצעת כיום על ידי גורמים לא ממשלתיים.

משרד הבריאות

בתחום הבריאות יש להבחין בין ההיבט המימוני והביטוחי של מערכת הבריאות לבין האופן שבו מתבצעת הספקת שירותי הבריאות בישראל. כאן נסקור בקצרה את התהליכים העיקריים הנוגעים להספקת שירותי בריאות (ראו גם סקירה מקיפה אצל חניניץ בספר זה, וכן בן נון, ברלוביץ, ושני 2005). גם הספקת שירותי בריאות ניתנת במעורב על ידי גופים ממשלתיים, גופים עסקיים ומלכ"רים. המלכ"רים העיקריים הפועלים בתחום זה הם קופות החולים, שהם מלכ"רים לא ממשלתיים בעלי מעמד השונה ממעמדם של מלכ"רים רגילים, לאור היותם תאגידים שפועלים מכוח חקיקה ספציפית.³⁷ בכך דומות קופות החולים לרשויות סטטוטוריות, ולכן ניתן לאפיין כקרובות יחסית לגופים ממשלתיים (גלנור 2007: 45).³⁸ לפיכך, בתחום זה ראוי להתייחס בזהירות מיוחדת למשמעותן של "הפרטה" ו"הפרטת הביצוע", בייחוד כאשר מדובר בהעברת

³⁴ מעון "רוחמה" שהפך לממשלתי לאחר קום המדינה ומעון "לבצלר" שנרכש על ידי המדינה בשנת 1975.

³⁵ עיקרון מנחה נוסף, לצד העדפת הטיפול הקהילתי, הוא "עקרון הרצף", שלפיו יש חשיבות בקיומו של רצף מסגרות טיפול, קהילתיות ופנימייתיות, אשר החוסה יכול "לנוע" ביניהן בהתאם למצבו (ריאיון, רונית ג'אנה-קשמון).

³⁶ ככלל, עובדי הרווחה פועלים במסגרת הרשויות המקומיות; להבנתנו, העברת סמכויות לרשויות מקומיות אינה בגדר הפרטת הביצוע.

³⁷ הצעת חוק ההסדרים לשנת 2009-2010 כללה שינוי החוק כך שגם תאגיד שאינו מלכ"ר יוכל להיות מוכר כקופת חולים (משרד האוצר 2009: 61 – 63; ישראל 2009: 423). לאחר שהצעה זו הוסרה מעל הפרק היא הועלתה שוב ביוני 2010 בהקשר של קופת חולים ייעודית לטיפול שיניים (לינדר-גנץ 2010).

³⁸ לפיכך ישנם חוקרים שמוציאים מחוץ לגבולותיה של המערכת הציבורית רק את הגופים הפועלים למטרת רווח (לדוגמה: Bin Nun 2008).

האחריות להספקת שירותי בריאות מהממשלה לקופות החולים. **לוח 4** להלן מצביע על היציבות היחסית של מבנה ההספקה של שירותי בריאות בישראל, גם אם ישנה מגמה של צמצום מסוים של חלק הממשלה לטובת המגזר העסקי:³⁹

לוח 4: הספקת שירותי בריאות לפי גורם מספק			
שנה	ממשלה	מלכ"ר	פרטי (עסקי)
1985	24%	55%	21%
2007	20%	54%	26%

(מקור: Bin Nun 2008)

השירותים העיקריים שסופקו לאורך שנים באמצעות גופים ממשלתיים, במעורב או באופן בלעדי, הם בתי חולים (משק מעורב), בתי חולים לנפגעי נפש (משק מעורב), בתי חולים גריאטריים (משק מעורב), מרפאות לבריאות הנפש בקהילה (בלעדי) וטיפות החלב (משק מעורב: משרד הבריאות/רשויות מקומיות/קופות חולים). חלק מצומצם יחסית של שירותי הבריאות, כדוגמת שירותי שיקום לנפגעי נפש בקהילה (דיור, תעסוקה, פנאי וכו') או שירותי טיפול וגמילה במכורים, סופק תמיד ובאופן בלעדי במסגרת מיקור חוץ על ידי גורמים לא ממשלתיים, על פי רוב מלכ"רים. גם הביצוע של שירותי הבריאות לתלמיד מופרט: בעבר שירות זה סופק ישירות על ידי אחיות משרד הבריאות, ואילו כיום שירותים אלה מסופקים באמצעות מלכ"ר - "האגודה לבריאות הציבור", עמותה מיסודו של משרד הבריאות.⁴⁰

זה כמה שנים עומדים על הפרק מהלכי רפורמה במערכת הבריאות אשר משקפים מגמות הפרטה או הפרטת הביצוע של השירותים המסופקים באופן ישיר על ידי הממשלה. המהלכים הבולטים הם תיאגוד בתי החולים הממשלתיים וכינונם כיחידות עצמאיות (ממשלתיות, בשלב ראשון לפחות), שתקציבן סגור ואינו תלוי בתקציב משרד הבריאות (הכנסת - מרכז המחקר והמידע 2007ג); הפרטת בתי החולים הגריאטריים הממשלתיים והעברתם לגופים לא ממשלתיים (הכנסת - מרכז המחקר והמידע 2003א); העברת כלל טיפות החלב לאחריות קופות החולים (הכנסת - מרכז המחקר והמידע 2007ה); רפורמה מקיפה במערכת בריאות הנפש אשר כוללת גם את העברת האחריות על המרפאות הקהילתיות לקופות החולים (אבירם ורוזן 1998; ריאיון, חגי דרור). בדומה לרפורמות בשירותי הרווחה, חלק מהרפורמות המתוכננות בתחום הבריאות נשענות במשולב על עקרונות ניהוליים וכלכליים לצד עקרונות מקצועיים: לפי הגישה הרווחת כיום בתחום בריאות הנפש יש להעדיף טיפול קהילתי ואין להפריד בין הטיפול הרפואי הנפשי לטיפול הרפואי הכללי בפועל; גם במקרה של טיפות החלב נטען כי שילובן במסגרת קופות החולים יתרום לרצף הטיפול.

ביצועם של מהלכים אלה נדחה משנה לשנה לאורך שנים רבות, עקב התנגדותם של גורמים שונים במערכת הבריאות ובמערכת הפוליטית: במקרה של הרפורמה במערכת בריאות הנפש

³⁹ יש לזכור כי לא מדובר בהכרח במיקור חוץ, ייתכן שהמיון אינו ממשלתי ואז מדובר בהפרטה מלאה (ראו גם: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2008).

⁴⁰ הפרטת הביצוע של השירות נעשתה באפריל 2007, אולם כבר משנת 1997 הועסקו אחיות בית הספר דרך גוף זה אשר תפקד כקבלן כ"א בעבור משרד הבריאות (לבנטל ואמיתי, 2008).

מדובר על עיכוב של למעלה מחמש-עשרה שנה, מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ישראל 1994); ראשיתה של הרפורמה בבתי החולים הממשלתיים באימוץ הממשלה את מסקנות ועדת נתניהו (1990) בשנת 1990. השנים האחרונות מאופיינות בניסיונות להרחיב את הפרטת הביצוע של השירותים בתחומי של משרד הבריאות, בעיקר לגופים הפועלים ללא כוונת רווח ובייחוד לקופות החולים, אולם השינוי בפועל הוא מועט יחסית.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת)

בסקירה זו נתמקד בשירותי משרד התמ"ת בתחום התעסוקה, ובפרט באותם שירותים המיועדים לסייע למובטלים להשתלב בעבודה: שירותי הכשרה מקצועית, השמה בעבודה ושירותים תומכים כדוגמת מעונות יום לילדים. בהקשר של הפרטת הביצוע, המהלך הבולט ביותר הוא יישום "תוכנית ויסקונסין", שבה נתמקד בהמשך הפרק. במסגרת התוכנית הועברו חלק ניכר מהאחריות להספקת שירותי השמה, הכשרה מקצועית ושירותים תומכים לידיהם של מרכזי תעסוקה לא ממשלתיים. הגוף הממשלתי העיקרי שפעילותו היתה אמורה להצטמצם בעקבות הפעלת התוכנית הוא שירות התעסוקה. התוכנית הופסקה בחודש מאי 2010, לאחר שיושמה באופן מוגבל בכמה אזורים בשנים 2005–2010.⁴¹

בנוסף לתוכנית זו הופרט הביצוע של שירותי ההכשרה המקצועית לגורמים לא ממשלתיים ובמקביל אמורה להיפסק פעולתם של מרכזי ההכשרה המקצועית הממשלתיים (עד היום נסגרו שלושה מתוך שמונת המרכזים הממשלתיים).⁴² בתחום השירותים התומכים בולט מקומם של מעונות היום לילדים (הפועלים שלא במסגרת חוק חינוך חובה). מעונות היום מופעלים באמצעות גופים לא ממשלתיים (מלכ"רים ועסקיים) ובאמצעות הרשויות המקומיות, ובתמיכת משרד התמ"ת.⁴³ שירות זה מהווה דוגמה להתרחבות השירותים שהמדינה אחראית להספקתם אף שגורמים ממשלתיים מעולם לא עסקו בהספקתו הישירה, כאשר היוזמה הראשונית להפעלתו היתה גם היא של ארגוני נשים לא ממשלתיים (נעמת, ויצ"ו ואמונה) (ריאיון, מיכל צוק).⁴⁴ מגמת הפרטת הביצוע ניכרת בשנים האחרונות גם בתחום התעסוקה – מגמה זו באה לידי ביטוי הן בהחלפת הממשלה בביצוע שירותים קיימים, כדוגמת מרכזי ההכשרה המקצועית, והן בהרחבה למעשה של השירותים הממשלתיים הקיימים, כדוגמת מעונות היום לילדים.

המשרד לקליטת העלייה

באחריות המשרד שירותי תעסוקה ושירותי דיור ציבורי לעולים חדשים. שירותי ההשמה העיקריים לעולים הם "הכוון תעסוקתי" במרכזים המופעלים באמצעות גורמים לא ממשלתיים ושירותי מיון והשמה המופעלים באמצעות התאחדות התעשיינים. הכשרה מקצועית לעולים חדשים מבוצעת באמצעות מיקור חוץ מבוסס שוברים (מונע ביקוש), שבמסגרתו העולה זכאי לבחור בקורס של כל גוף מוכר, פרטי או ממשלתי. שירותי הדיור הציבורי מתחלקים למרכזי קליטה, המופעלים על ידי הסוכנות היהודית והממשלה במשולב, ולדיור ציבורי במסגרת "קליטה ישירה" הכולל דירות ציבוריות (בבעלות חברות מטעם המדינה והסוכנות),⁴⁵ הוסטלים (בתי אבות) (משק מעורב, חלק הממשלה קטן מאוד) או "מקבצי דיור" (הכנסת - מרכז המחקר והמידע

⁴¹ שמה הרשמי מאוגוסט 2007 עד מאי 2010 היה "אורות לתעסוקה"; שמה הקודם היה "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" ("מהל"ב"). ראו החלטת ממשלה 3994 מיום 24/8/2008.

⁴² ראו החלטות ממשלה 2210 מיום 12/8/2007, 2454 מיום 15/8/2004, משרד האוצר 2009: 189.

⁴³ ראו גם משרד האוצר 2009: 87 – 89.

⁴⁴ אתר משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: <http://www.moital.gov.il> (כניסה: 15/10/2008).

⁴⁵ הרפורמה בדיור הציבורי משקפת הפרטה מלאה של שירות ממשלתי, אם כי זוהי הפרטה לפרטים ולא לתאגידים.

2002 ; לוסקי וגבעון 2005). חלקם של מקבצי הדיור בדיור הציבורי גדל ואופן הספקתם משקף את הפרטת הביצוע של שירות זה: אלה הם בתי דירות בבעלותם של קבלנים פרטיים (עסקיים) אשר מיועדים למגורי זכאים לדיור לאורך תקופה ארוכה.⁴⁶

פרט לשירותים המסופקים במסגרת המשרדים שנסקרו לעיל, קיימים שירותים נוספים בעלי גוון חברתי אשר ביצועם מופרט, והם מצויים באחריותן של יחידות ממשלתיות אחרות; לדוגמה, המוקד הטלפוני של המוסד לביטוח לאומי (משק מעורב) (הכנסת - הוועדה לפניות הציבור 2007; הכנסת - מרכז המחקר והמידע 2007), ועדות לקביעת זכאות מטעם המוסד לביטוח לאומי, העסקת פרקליטים פרטיים בסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים (משק מעורב) (הסנגוריה הציבורית 2007: פרק 7).

3.4 מיפוי השירותים המופרטים

רשימת השירותים הציבוריים והממשלתיים שביצועם מופרט בישראל ארוכה, וכפי שצוין לעיל, היא גדלה מאוד במהלך השנים האחרונות. מיפוי השירותים המופרטים יכול להיעשות לפי אמות מידה אחדות:

- (1) ההיקף והאופי של שיקול הדעת והסמכות השלטונית המועברות לקבלן השירות;
- (2) סוג השירותים: חברתיים/מינהליים/כלכליים;
- (3) הבחנה בין קבלנים עסקיים ומלכ"רים;
- (4) היקף הפרטת הביצוע – מלאה או חלקית: האם יחידות ממשלתיות עדיין מספקות חלק מהשירות במקביל לקבלני שירות?
- (5) דפוס מיקור החוץ – מונע ביקוש או מונע היצע.

תרשים 2 מציג מיפוי כללי של התחומים השונים שבהם מופרט ביצועם של שירותים שמדינת ישראל אחראית להספקתם, כאשר קריטריונים (1) ו-(2) לעיל מגדירים את מערכת הצירים הראשית. מטרת המיפוי היא לרכז את התחומים העיקריים שבהם מתרחשת הפרטת הביצוע. לכל אחד מהשירותים בתרשים היסטוריה שונה מבחינת תהליך הפרטת הביצוע. בחלק מהמקרים מדובר בשירותים שבהם התקיים מיקור חוץ מראשיתם, בעוד שאחרים סופקו בעבר באופן בלעדי על ידי המדינה; בחלק מהמקרים מדובר בשירותים חדשים, בעוד שבמקרים אחרים מדובר בשירותים ותיקים שמסופקים לאורך שנים ארוכות; בחלק מהמקרים קיימת מגמה להרחבת הפרטת הביצוע; במקרים רבים נתקבלו כבר החלטות ליישום מדיניות הפרטה, אולם בפועל מדיניות זו נמצאת בשלבי יישום שונים (ראו סקירה על המשרדים השונים לעיל).

הציר האנכי של התרשים מבוסס על הבחנה בין שלושה סיווגים עיקריים של אופי השירות: שירותים פנים-ממשלתיים, שירותים חברתיים, ובתווך שירותים ציבוריים אחרים. למרות שבמסגרת הדיון הנוכחי הדגש מושם על שירותים ציבוריים נראה כי לאור היקף הפרטת הביצוע בתחום השירותים הפנים-ממשלתיים יש להתייחס גם לשירותים אלה כמרכיב בתופעה רחבה יותר. ביחס לשירותים החברתיים ושירותים ציבוריים אחרים נערכת הבחנה בין הספקה מנדטורית בעבור מקבל השירות, כלומר מקבל השירות מחויב לקבל את השירות, לעומת הספקת וולונטרית, כלומר השירות הוא בגדר אפשרות ולא חובה בעבור מקבל השירות (ראו מקרא לתרשים).

⁴⁶ מקבצי הדיור מיועדים גם לזכאי משרד השיכון שאינם עולים חדשים.

הציר האופקי של התרשים משקף הבחנה בנוגע לאופי השירות המופרט מבחינת היקף שיקול הדעת והסמכות המועברת. באזור הימני של התרשים לא מועברת כלל סמכות לקבלן השירות, אולם קיים שוני בתוך אזור זה בהיקף שיקול הדעת הכרוך בהספקת השירות:

(1) שירותים מינהליים-טכניים – השירות המופרט הוא בעל אופי טכני בלבד ואינו כולל הפעלה של שיקול דעת;

(2) שירותי מטה – לשירות המופרט יש היבטים ניהוליים/איכותיים והוא כולל בתוכו הפעלה של שיקול דעת מסוים;

(3) שירותי ייעוץ ומידע – השירות המופרט כולל בתוכו הפעלת מידה רבה של שיקול דעת.⁴⁷

באזור השמאלי של התרשים מועברת מידה מסוימת של סמכות שלטונית לקבלן השירות, אולם היקף הסמכות המועברת ובייחוד צביונה משתנים באופן משמעותי באזור זה;

(4) שירות טיפול חלקי/זמני – השירות המופרט כולל בתוכו העברה של מידה מצומצמת של סמכות **בפועל** כלפי מקבל השירות ומידה רבה של שיקול דעת של קבלן השירות;

(5) שירות טיפול מקיף/מתמשך – השירות המופרט כולל בתוכו העברה של מידת ניכרת של סמכות **בפועל** כלפי מקבל השירות;

(6) שירותי קביעת זכאות – השירות המופרט כולל בתוכו העברה של סמכות **סטטוטורית** הנוגעת לקביעת זכאות לקבלת שירותים;

(7) שירותי הפעלת אלימות – השירות המופרט כולל בתוכו העברה של סמכות **סטטוטורית** להפעלת אלימות.

מיקומם היחסי של השירותים השונים נועד להבהיר את התאמתם לקטגוריות שונות. הקטגוריות השונות אינן דיכוטומיות ושירותים רבים המצוינים בתרשים אינם נופלים רק תחת קטגוריה אחת. לדוגמה, בתי אבות או בתי חולים כוללים היבטים הן של טיפול חלקי/זמני והן של טיפול מקיף/מתמשך. ייתכן גם ששירות מסוים יהווה מבחינות מסוימות שירות חברתי ומבחינות אחרות שירות ציבורי אחר, כמו המוקד הטלפוני של המוסד לביטוח לאומי.

מה ניתן ללמוד מן התרשים?

א. הפרטת הביצוע של השירותים הפנים-ממשלתיים מתרחבת, הן בתחום המינהלי-טכני (בעבר יחידות ממשלתיות רבות היו נסמכות על עובדי מדינה בשירותים אלו, כדוגמת אחזקה או הסעדה), והן בתחומים המחייבים מעט או הרבה שיקול דעת (ייעוץ, מחקר וכד'). לא רק ביצוע השירותים מופרט, אלא שבמקרים רבים מופרט באופן חלקי גם ביצוע הפיקוח עצמו ובמקרים מסוימים גם הניהול של השירותים המופרטים (ראו דיון להלן בנושא "תוכנית ויסקונסין").⁴⁸ במקרים אלו לפעולותיו של קבלן השירות השפעה על האזרחים מקבלי השירות, אף שלא נוצר ביניהם מגע ישיר.

ב. במרבית התחומים הפרטת הביצוע נעשית לגורמים עסקיים. מעורבותם של מלכ"רים קיימת בעיקר בהפרטת הביצוע של שירותים חברתיים, בייחוד שירותי רווחה, אולם גם בתחומים אלו קיימת מעורבות של גופים עסקיים. בתחומים אלה ניתן לזהות שני סוגים של מלכ"רים, כאלו שהוקמו כגופים ציבוריים וכאלו אשר דפוס פעולתם דומה לדפוס הפעולה של פירמות עסקיות,

⁴⁷ המדינה, בתשובתה לעתירת עמותת "כן לזקן" בעניין הפרטת מוקד הביטוח הלאומי (בג"ץ 2007), עורכת הבחנה בין פניות שעניינן הוא טכני לבין פניות שעניינן מחייב הפעלה של שיקול דעת מקצועי (ראו גם: סיני 2008).

⁴⁸ משרד הרווחה בולט בכך שאף על פי שהפרטת הביצוע של שירותים תחת אחריותו היא נרחבת המשרד לא הפריט את הפיקוח.

והגדרתם כמלכ"ר ולא כגוף הפועל למטרת רווח היא עניין מינהלי ולא מהותי (ראו סעיף 2.4, ע' 17).

ג. הפרטת הביצוע של שירותי הפעלת אלימות היא תופעה חדשה ומסמנת שינוי עקרוני מבחינת צביון השירותים שביצועם מופרט: בעקבות רצח השר זאבי הורחבה האבטחה לשרי הממשלה, אולם בעקבות לחץ תקציבי הועבר ביצוע האבטחה של מרבית שרי הממשלה מידי השב"כ לחברות אבטחה פרטיות. חברות מעין אלה הפכו גם אחראיות לניהול ואבטחת המחסומים ("המעברים היבשתיים") שדרכם עוברים תושבים פלסטינים לישראל. המקרה הקיצוני ביותר של ניסיון להעברת סמכויות להפעלת אלימות לגוף פרטי היה הקמת בית סוהר פרטי.⁴⁹

4. ניתוח מקרי המבחן: "תוכנית ויסקונסין" ומעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי

ננסה לבחון את משמעותה המעשית של הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים בישראל באמצעות ניתוח של שני מקרי מבחן: האחד, מרכזי התעסוקה של "תוכנית ויסקונסין" שהופעלו עד סוף אפריל 2010 באמצעות חברות פרטיות כתחליף ללשכות שירות התעסוקה, תאגיד סטטוטורי הכפוף לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה; והשני, מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי המופעלים במסגרת "משק מעורב" של יחידות ממשלתיות וגופים לא ממשלתיים – מלכ"רים וגופים עסקיים, הכפופים למשרד הרווחה.⁵⁰ מקרי המבחן נועדו לבדוק הלכה למעשה את הסוגיות שהועלו בשני תתי-הפרק הראשונים. אף ש"תוכנית ויסקונסין" הופסקה, יש מקום לדון בהפרטה שנערכה בה בשל ייחודה וכיוון שייתכן מאוד שתוכנית דומה תאומץ בעתיד (פלד, 2010).⁵¹

בדיקה של שני מקרי מבחן בלבד היא נקודתית ואינה מאפשרת הבנה מלאה של סוגיות כה רבות הנוגעות להפרטת הביצוע של שירותים חברתיים, כי הם אינם יכולים לייצג את כלל המורכבות הנוגעת להפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים בכלל ושל שירותים חברתיים בפרט. עם זאת, יש במקרים שנבחרו, על השוני והדמיון ביניהם, כדי להדגים את מגוון הסוגיות והדילמות, ולבחון אם וכיצד סוגיות אלו באות לידי ביטוי בישראל. נציין עוד כי הבדיקה אינה נסמכת על מחקר שדה שערכנו, אלא מתבססת על ניתוח של מקורות קיימים – דוחות, סקירות, עיתונות וראיונות עם גורמים המעורבים בכל אחד ממקרי המבחן.

בשני מקרי המבחן מדובר במיקור חוץ מונע צד-היצע. ככאלו, הם מייצגים את מרבית השירותים החברתיים המופרטים בישראל, אם כי הבחירה בהם אינה מאפשרת השוואה למיקור חוץ המונע צד-ביקוש (ראו סעיף 1.3 לעיל). בשני המקרים למקבלי השירות אין זכות בחירה, לא במרכז התעסוקה אליו היה מופנה המשתתף ב"תוכנית ויסקונסין" ולא במעון שאליו נשלח החוסה להתגורר בו.⁵²

השוני בין שני מקרי המבחן שנבחרו הוא בכמה מאפיינים מרכזיים. ראשית, בעוד שמרכזי התעסוקה של "תוכנית ויסקונסין" הופעלו באמצעות מיקור חוץ לחברות עסקיות בלבד, מעונות

⁴⁹ בנובמבר 2009 ביטל בג"ץ את התיקון לפקודת בתי הסוהר אשר היווה את הבסיס החוקי להקמת בית סוהר פרטי בישראל (בג"ץ 2009; ישראל 2004).

⁵⁰ שירות התעסוקה הוא תאגיד סטטוטורי הפועל מתוקף חוק שירות התעסוקה התשי"ט (1959) בפקוק שר התמ"ת. מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור פועלים תחת אחריות האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה.

⁵¹ נכון לחודש מרץ 2011, נדונות בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת שתי הצעות חוק שמטרתן הסדרה מחודשת של מדיניות התעסוקה עבור מקבלי גמלאות קיום: הצעת חוק ממשלתית המציעה מתכונת הפעלה דומה לזו של התכנית המקורית, והצעת חוק פרטית שבהכנתה היו מעורבים ארגוני זכויות ולפיה שירות התעסוקה יישאר הגורם המרכזי המספק את השירות.

⁵² כפי שיצוין להלן, במקרה של מעונות הפנימייה יש התחשבות של ועדות ההשמה בבקשת הורי החוסה.

הפנימייה פועלים במסגרת "משק מעורב" שבו פועלים לא רק גופים עסקיים אלא גם מלכ"רים ויחידות ממשלתיות.⁵³ שנית, אף שבשני המקרים מקבלי השירות נמצאים במצב של תלות והזדקקות כלפי נותני השירות, תלותו של האדם המפגר נובעת ממגבלות שהן לרוב מולדות ואינן ניתנות לשינוי, בעוד שתלותו של מי שהשתתף ב"תוכנית ויסקונסין" משקפת מצב חברתי שנתון לשינוי. אופי התלות משליך כמובן על אופי השירותים הניתנים. שלישית, ב"תוכנית ויסקונסין" נמסרו לקבלן השירות סמכויות מפליגות שהמשמעותית בהן היא הסמכות לקבוע את זכאותו של משתתף לגמלת קיום.⁵⁴ ההפרטה של מעונות לאנשים עם פיגור, לאור היותם "בית לחיים" ומסגרת אשר משפיעה באורח מקיף ולאורך זמן על חייו של החוסה, כוללת העברה של סמכות משמעותית אך שונה לקבלן השירות: סמכות בפועל לקביעת אורח חייו וסדר יומו של החוסה. רביעית, ב"תוכנית ויסקונסין" בסיס התגמול העיקרי לקבלני השירות היה גלובלי בעוד שבמעונות הפנימייה בסיס התגמול העיקרי הוא מספר הדיירים שעל טיפולם מופקד הקבלן.⁵⁵

שני שירותים אלה נבחרו גם בגלל משמעותם האקטואלית. בעת שהחלנו במחקר, מדובר היה בשירותים שתהליך ההפרטה שלהם החל אך טרם הושלם. נראה לנו באותה עת כי מחד גיסא, ניתן ללמוד על אודותם לאור יישומם בפועל; מאידך גיסא, הפרטתם אינה בגדר סוף פסוק. נראה כי הדברים עודם נכונים, אף ש"תוכנית ויסקונסין" הופסקה לעת עתה.

4. "תוכנית ויסקונסין"

בין אוגוסט 2005 לאפריל 2010 פעלה במתכונת ניסוי התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, שזכתה בשיח הציבורי לכינוי "תוכנית ויסקונסין".⁵⁶ מרכזי התעסוקה של "תוכנית ויסקונסין", שנמצאו בבעלות חברות פרטיות, סיפקו שירותי תעסוקה למובטלים מקבלי הבטחה הכנסה ופעלו תחת פיקוחה של מינהלת מיוחדת במשרד התמ"ת. התוכנית, שפעלה בארבעה אזורים בלבד, היתה אמורה להתרחב לכל המדינה.⁵⁷ אחת ההצדקות המרכזיות להפעלת התוכנית היתה הגידול החד שנרשם בקרב מקבלי הבטחת הכנסה מאז נכנס לתוקפו חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א 1980, בשנת 1982 (שרמן וזולוטוי 2010),⁵⁸ והיא דמתה במתכונתה לתכנית "מרווחה לעבודה" (welfare-to-work) המיושמות במדינות רבות בעולם בשנים האחרונות, אשר מטרתן לצמצם את היקף מקבלי הגמלאות ולשלבם בשוק העבודה. ההשתתפות בתוכנית היתה תנאי להמשך קבלת גמלת הבטחת הכנסה ("מבחן התעסוקה"). בישראל, בדומה למדינות רבות בעולם, ביצוע התוכנית הופרט והיא הופעלה באמצעות מיקור חוץ לגופים לא ממשלתיים; יחד עם

⁵³ המכרזים בשני המקרים פתוחים הן למלכ"רים והן לחברות עסקיות. אולם במקרה של "תוכנית ויסקונסין" המכרז היה פתוח לגופים בעלי ניסיון בינלאומי בלבד ובפועל ניגש למכרז מלכ"ר אמריקאי אחד (לעומת שמונה חברות) שלא זכה. ייתכן כי לאור אופיים מלכ"רים יעדיפו ליטול חלק בפעילות מקומית.

⁵⁴ החוזה בישראל בעייתי במיוחד שכן נוסחת התגמול לקבלני השירות מבוססת באופן חלקי על היקף הפחתת תשלומי הגמלאות באזור אבו פועל המפעיל, כך שעל-פניו לקבלן עלול להיות תמריץ, במקרים מסוימים לפחות, להעדיף להביא לכדי שלילת גמלתו של משתתף על-פני השמותו. חלקו של מרכיב זה צומצם במהלך הפעלת התוכנית אך מעולם לא בוטל לחלוטין.

⁵⁵ יש להסתייג ולציין כי גם במקרה של "תוכנית ויסקונסין" להיקף מקבלי השירות יש השפעה על היקף התגמול.

⁵⁶ כאמור, שמה הרשמי הראשון היה תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה") ובמקביל לשינויים שחלו בה שונה שמה באוגוסט 2007 ל"אורות לתעסוקה". עד יוני 2007 הופנו לתוכנית מהל"ב כ- 25,000 משקי בית (תוכנית מהל"ב, דוח חודשי יוני 2007). עד אוגוסט 2009 הופנו להשתתפות בתוכנית "אורות לתעסוקה" כ- 14,000 משקי בית (תוכנית "אורות לתעסוקה", דוח חודשי אוגוסט 2009).

⁵⁷ ראו ה"ש 42 לעיל. מטרת הקמתה ועד היום התפרסמו דוחות רבים על אודות התוכנית מטעם גופי ממשל, ועדות שונות, מכוני מחקר ועמותות, מרביתם מאזכרים בדוח ועדת יערי (2007).

⁵⁸ שרמן וזולוטוי מציגים ניתוח כמותי של הדינאמיקה של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ותיקים בשנים שקדמו לרפורמה במדיניות הרווחה של 2003 ולהפעלתה של תוכנית ויסקונסין. מתוך הממצאים עולה שלהרעה בתמריצים הכספיים לעבודה, כפי שהם נמדדים באמצעות יחס ההחלפה, הייתה השפעה ארוכת טווח על הדינאמיקה של מקבלי הקצבה, אולם נמצא שהדינאמיקה בטווח הקצר הושפעה בעיקר ממחזוריות כלכלית ומשינויים דמוגרפים שבאו לידי ביטוי בגל העלייה של שנות ה-1990.

זאת, בתוכנית הישראלית דובר על הפרטה עמוקה במיוחד כי מלבד הספקת שירותי השמה, הכשרה ושירותי תעסוקה אחרים לעובדי מרכזי התעסוקה הפרטיים הועברו סמכויות לקביעת זכאותם לגמלה של המשתתפים בתוכנית, לתבוע מהמשתתפים מידע אישי ולקבוע להם את מתכונת פעילותם במרכז התעסוקה (בניש 2006; לסקירה בינלאומית ראו: Sol and Westerveld, 2005).

באזורים שבהם הם פעלו, הטיפול במקבלי גמלת הבטחת הכנסה הועבר למרכזי התעסוקה הפרטיים מידי שירות התעסוקה הישראלי.⁵⁹ טיב הטיפול של לשכות שירות התעסוקה במובטלים, ובייחוד במובטלים לטווח ארוך, שנוי במחלוקת. מחד, נטען כי המבנה הבירוקרטי המסורבל והנוקשה מונע מהשירות לבצע כראוי את תפקידו; מאידך, נטען כי לא ניתן להתעלם מאי ההתאמה בין המשאבים שעומדים לרשות השירות לבין דפוס האבטלה בישראל שהשתנה בעשורים האחרונים, מצמצום המשאבים העומדים לרשות השירות ומהפיצול בין הגופים השונים המספקים שירותי תעסוקה.⁶⁰ יש הטוענים כי למעשה רמת האפקטיביות של שירות התעסוקה אינה נופלת מזו של מרכזי התעסוקה הפרטיים.⁶¹ אנו ננסה לתת את הדעת על סוגיה זו בהמשך, אם כי היכולת להשוות בין תפקוד שירות התעסוקה לתפקוד מרכזי התעסוקה של "תוכנית ויסקונסין" מוגבלת ביותר לנוכח השוני בשירותים שכל אחד מהגופים סיפק ומספק בפועל (לסקירות מקיפות: הכנסת - מרכז המחקר והמידע 2001, 2003; עדליא 2008).⁶²

1.4א: המגבלות האנהרנטיות בהקשר של "תוכנית ויסקונסין"

תחרות ותחרותיות

ב"תוכנית ויסקונסין" הזכין הוגדר כמונופול אזורי, וכל משתתף הופנה לזכין המתאים על-פי אזור מגוריו. לפיכך לא היתה תחרות כלפי מקבלי השירות (competition).⁶³ מטרת הסדר זה היתה תמרוץ הזכיינים לפעול להשגת תעסוקה ארוכת טווח בעבור משתתפי התוכנית מבלי לפגוע במועסקים אחרים באזור. גם התגמול לזכיינים הושפע מהסדר זה שכן חלק ממנו נקבע על-סמך היקף הירידה בסך תשלומי הגמלאות באזור שבו פעל הזכין.⁶⁴ במצב של היעדר תחרות יכולת ההשפעה של מקבלי השירות על ספקי השירות היא מוגבלת מכיוון שקיימת תלות רבה של הראשונים באחרונים.

מצב התחרותיות בעבור המדינה (contestability) היה מורכב יותר. למכרז שלב הניסוי של "תוכנית ויסקונסין" ניגשו תשעה מציעים ומתוכם נבחרו ארבעה. הדבר משקף כמובן את קיומו של שוק לשירותי תעסוקה, אולם לא ברור כי יחס זה בין זוכים למציעים יתקיים אם תופעל התוכנית בשלושים אזורים בכל רחבי המדינה.⁶⁵ ייתכן שקבלן שירות אחד יזכה בהפעלה של יותר

⁵⁹ שירות התעסוקה הוא תאגיד סטטוטורי שפועל בכפוף לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה. השירות הוקם בשנת 1959 מתוקף חוק שירות התעסוקה, והוא החליף את לשכות התעסוקה המפלגתיות. השירות עוסק, בין השאר, בסיוע בהשמה של מובטלים – מקבלי דמי אבטלה ומקבלי גמלת הבטחת הכנסה – ובדיווח לביטוח לאומי על זכאותם של דורשי עבודה לדמי אבטלה או לדמי הבטחת הכנסה. ראו גם אתר שירות התעסוקה: <http://www.taasuka.gov.il/Taasuka/About/About.htm> (כניסה: 22 ביוני 2010).

⁶⁰ כך לדוגמה, רומנוב וזוסמן (Romanov and Zussman, 2004) טוענים שצמצום היקף העובדים בשירות התעסוקה ביחס להיקף הפונים הוא אחד הגורמים (מבין שלושה) לגידול החד במספר מקבלי הבטחת הכנסה בישראל. אי ההסכמה בעניין זה משתקפת בראיונות שנערכו עם רביב סובל, בני פפרמן ודוד צרפתי.

⁶¹ הממשלה לא יישמה את המלצתה של ועדת תמיר (2001) שעבודתה קדמה ליישום התוכנית, שלפיה במהלך שלב הניסוי יש להפעיל את ארבעת מרכזי התעסוקה האזוריים באמצעות ארבעה מפעילים מסוגים שונים: עסקי, מלכ"ר, מלכ"ר ועסקי משולב, ממשלתי (שירות התעסוקה) וזאת על-מנת שיהיה אפשר להשוות בין דפוסי ההפעלה השונים. אחת מהמלצותיה של ועדת יערי (2007: 85-86) היא קיום מנגנון מעבר מוגבל של משתתפים בין אזורים סמוכים.

⁶² ראו ה"ש 55 לעיל.
⁶³ החלטת ממשלה 3994 מיום 24/8/2008.

מאזור אחד, אולם אז הדבר ישקף תחרותיות מוגבלת. קיומם של קבלני שירות שונים מאפשר עקרונית גם את הפסקת פעולתו של האחד והחלפתו במשנהו, אולם אפשרות זו לא הגיעה למבחן המעשה.

אופי החוזה

התקיים בסיס משולב להתקשרות בין המדינה לקבלני השירות: מחד גיסא, מסמכי המכרז, החוזה, הנהלים, התקנות והחקיקה הנוגעת לשירות, ומאידך גיסא מערכת היחסים היומיומית בין קבלני השירות לנציגי המדינה במינהלת "אורות לתעסוקה" (לפנים מינהלת "מהל"ב"). בפועל, במהלך השנים שבהם פעלה התוכנית הוכנסו בה שינויים רבים, בין השאר מכיון שמדובר בשלב הפעלתה הראשוני. סביר להניח שהפעלתה של התוכנית במסגרת שלב ניסוי תרמה לכך שקבלני השירות נענו לשינויים הרבים, שכן הדבר היה עשוי להעניק להם יתרון במקרה של הרחבת התוכנית.

בחירה לקויה וסיכון מוסרי

כפי שצוין לעיל (סעיף 1.5), בעיות הבחירה הלקויה והסיכון המוסרי נוצרות עקב פער המידע בין מזמין השירות לקבלן השירות, לטובת האחרון. בעיית הבחירה הלקויה, הנוגעת לשלב המכרז, צומצמה במקרה של "תוכנית ויסקונסין" באמצעות הוצאת מרכיב המחיר משיקולי הבחירה בקבלן: המציעים נדרשו לנקוב בעלות הנדרשת להקמת מרכז התעסוקה ולתפעולו אולם בפועל הסכומים הנקובים בהצעות הזוכות היו קרובים מאוד לרף המקסימלי שהצהירה עליו המדינה מראש. לפיכך, מרכיב המחיר נוטרל למעשה והשיקולים לבחירת הזכיינים היו איתנות פיננסית (כתנאי סף) וניסיון מקצועי בהפעלת תכניות "מרווחה לעבודה" (ריאיון, עמיחי כץ).

בעיית הסיכון המוסרי קשורה באופן הדוק לשאלת אפקטיביות הפיקוח – בייחוד הפיקוח המקצועי השוטף – ומעצם טיבה יכולתו לעמוד באופן מדויק על היקפה בפועל במקרים הנדונים היא מוגבלת מאוד. הפיקוח על מרכזי התעסוקה של "תוכנית ויסקונסין" זכה לביקורת מצד גורמים רבים, בהם משרד מבקר המדינה, אשר קבע כי היקף הפיקוח אינו מספק ואינו מאפשר בקרה הולמת על מפעילי השירותים (מבקר המדינה 2007ב). עם זאת ברור שגם אם היקף הפיקוח היה רחב יותר, היכולת לבחון את התנהלות קבלן השירות ביחס לכלל השירותים שסיפק לכלל מקבלי השירות היתה מוגבלת, שכן בכל אחד ממרכזי התעסוקה של התוכנית נטלו חלק אלפי משתתפים. דוגמה אחת לבעיית הסיכון המוסרי עולה מתוך דוח המבקר אשר מצא כי בדוחות הפעילות של מרכזי התעסוקה "נופחו" היקפי שעות הפעילות שסופקו בפועל למשתתפי התוכנית כך שיתאימו להיקפים הנדרשים לפי החוזה (מבקר המדינה 2007ב: 35-37). דוגמה אחרת לחשש מפני סיכון מוסרי בהקשר של "תוכנית ויסקונסין" נוגעת לתגמול קבלני השירות בין השאר על-סמך הפחתת תשלומי גמלאות: יכולת הפיקוח של המדינה על התהליך שהביא לדיווח שמשמעותו שלילת גמלה מצד מרכז התעסוקה היא מוגבלת ביותר.

2.4 – ביטוי של הסוגיות העקרוניות ב"תוכנית ויסקונסין"

יחסי אזרח ומדינה

ב"תוכנית ויסקונסין" סמכויות שלטוניות משמעותיות הועברו לידיהם של עובדי מרכזי התעסוקה הפרטיים. העברת הסמכות עוגנה בחוק ובשאר מסמכי כינון התוכנית והיתה בעייתית במיוחד

מכיוון שהיה בה כדי להביא לכך שגמלת הקיום של משתתף בתוכנית תישלל ממנו.⁶⁶ כמו כן, לעובדים במרכזי התעסוקה הוקנתה הסמכות לקבוע את סדר יומם של המשתתפים במרכזי התעסוקה, ולדרוש ממשתתפי התוכנית למסור מידע אישי ולעבור אבחון רפואי (ישראל 2003). משתתפי התוכנית היו חייבים למעשה במתן דין וחשבון מקיף על מעשיהם לעובדי מרכז התעסוקה והיו תלויים באופן דרמטי במי שאינם פקידי ציבור. זאת מעבר לבעייתיות של מבנה התגמול לזכיינים, אשר היו עשויים לגרוף רווח כתוצאה מצמצום של תשלומי הגמלאות (ה"ש 55 לעיל).

למרות הבעייתיות הכרוכה בהעברת סמכויות כה משמעותיות לידי גורם פרטי, החוק שהסדיר את התוכנית מלמד על "הצברה" מועטה בלבד, כלומר החלה מצומצמת בלבד של כללי מינהל ציבורי על מפעילי מרכזי התעסוקה ועל עובדיהם, לצד היעדר עיגון זכויות המשתתפים בתוכנית (פלג 2005: 136-139).⁶⁷ במסגרת דיון ב"תוכנית ויסקונסין" מבחין בניה (2007) בין שתי קטגוריות של שירותים ציבוריים שהפרטת הביצוע שלהם כוללת העברת שיקול דעת וסמכות שלטונית: בקטגוריה הראשונה מצויים שירותים אשר ניתן במידה רבה לפצות על הבעייתיות שבהפרטתם באמצעות הצברה. בקטגוריה השנייה מצויים שירותים אשר הסמכויות שמועברות במסגרתם כה משמעותיות עד שגם הצברה לא תוכל לפצות כראוי על הבעייתיות שבהפרטתם. כפי שמציין בניה, ההיקף והדפוס של הסמכות שהועברה לקבלני השירות במסגרת "תוכנית ויסקונסין" מחייבים לשייך אותה לקטגוריה השנייה.

תפקוד המדינה ויכולת המשילות

"תוכנית ויסקונסין" שיקפה שינוי דרמטי במדיניות התעסוקה בישראל, שינוי אשר נטען לגביו כי היחידות הממשלתיות הקיימות, ובפרט שירות התעסוקה, לא היו מסוגלות ליישם אותו כראוי ולכן הפרטת הביצוע שלו היתה הכרחית. טענה זו לא נבחנה באופן מעשי לאור הימנעות המדינה ממימוש המלצת ועדת תמיר (2001) בנוגע להפעלת מרכז תעסוקה אחד בשלב הניסוי על ידי שירות התעסוקה. כנגד קביעה זו נטען גם כי למעשה שירות התעסוקה הוכיח בעבר, בתקופת כהונתה של שרת הרווחה אורה נמיר, כי הוא מסוגל להוביל שינוי מדיניות מפליגים בתחום התעסוקה (ריאיון, דוד צרפתי).⁶⁸ מצד אחר, סביר להניח כי ההקמה של מרכזי התעסוקה עם תלות מינימלית במוסדות ממשלתיים ותיקים אפשרה כינון של התוכנית אגב צמצום ההתנגדויות לכדי מינימום. על כל פנים, באופן שבו יושמה התוכנית לא היה אפשר לבחון סוגיה זו אמפירית.

לאורך תקופת ההפעלה של התוכנית החילה בה הממשלה שינויים והתאמות רבים, חלקם משמעותיים ביותר, כמו הענקת פטור לכלל בני ה-45 ומעלה מהשתתפות בתוכנית. יחד עם זאת סביר להניח ששיתוף הפעולה של קבלני השירות עם מהלכי השינוי נבע בין השאר מכך שהופעלה במסגרת שלב ניסוי ולאור הרצון להביא להצלחתה של התוכנית ולהרחבתה. לא ניתן לדעת מה יהיה מצב העניינים בהקשר זה אילו התוכנית תוחזר ותופעל בפריסה כלל-ארצית; קרוב לוודאי שהדבר יושפע ממידת התחרותיות שתתקיים באותה עת. לדידו של נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, הפרטת הביצוע ב"תוכנית ויסקונסין" ובמקרים אחרים הגבירה את השקיפות והאמינות של המידע שבו מחזיקים גורמי המטה בממשלה, שכן דפוס הספקה זה, אשר הגדרת יעדי השירות ומדידתם מובנית בו, מחייב מעצם טיבו מעקב מדוקדק אחר האיכות והכמות של השירותים

⁶⁶ גם כאן יש לציין את הפער בין המצב בפועל לבין המלצת ועדת תמיר (2001) להותיר את הסמכות הסופית לקביעת עמידה במבחן התעסוקה בידי פקיד שירות התעסוקה הממשלתי.

⁶⁷ ראו גם: פלג (2007: 57-58).

⁶⁸ גם אז וגם ב"תוכנית ויסקונסין" המדיניות שננקטה כלפי מובטלים היתה למצער שנויה במחלוקת.

שהקבלנים מספקים בעבור המדינה (ריאיון, רביב סובל). מצד שני, ראוי לציין כי בפועל בשלבי ההפעלה הראשונים של התוכנית התעוררו בעיות בזרימת המידע ממרכזי התעסוקה לגופים הממשלתיים (ועדת יערי 2007: 159).

צוות עובדי המדינה במינהלת "תוכנית ויסקונסין" כלל תשעה עובדים בלבד (אוקטובר 2008). ביצוע פעולות הפיקוח הישירות הופרט גם הוא, והוא נעשה על ידי עובדי חברת רואי חשבון חיצונית.⁶⁹ ראוי להדגיש כי מדובר לא רק בפיקוח חשבונאי אלא גם בפיקוח המקצועי ובאחזקת מערכות המידע של התוכנית. מצב זה מעורר חשש מפני היווצרות תלות של המדינה בכישוריהם המקצועיים של גופים חיצוניים ובפרט בקבלני השירות עצמם. ביחס ל"תוכנית ויסקונסין" נטען כי מלכתחילה לפקידי המדינה אין ידע מספק בנוגע להפעלת מדיניות כזו. הדבר בא לידי ביטוי נוסף ב"תוכנית ויסקונסין" שלקראת הפעלתה בפריסה ארצית חלק מרכזי מהניהול הועבר לחברת ייעוץ כלכלי (ריאיון, אמנון אייכלברג).⁷⁰

לפי דוח מבקר המדינה (ראו סעיף 1.4.1) הפיקוח, שביצעו הופרט, לא היה משביע רצון. ארגונים חברתיים טוענים גם כי בפועל מינהלת התוכנית תפקדה במידה רבה כ"רגולטור שבוי" אשר רמת המחויבות שלו לקבלני השירות היתה גבוהה מדי והדבר בא לידי ביטוי בסינוור והגנה על מרכזי התעסוקה.⁷¹ בהקשר זה בלט גם היעדרם של כלי אכיפה פורמליים ואפקטיביים בחוזים שהתקיימו עד יולי 2007; רק בחוזים המתוקנים שנחתמו לאחר מכן שולבו סעיפים המאפשרים לממשלה להשית סנקציות ברות יישום על קבלני השירות (ועדת יערי 2007: 93; ישראל 2008: סעיף 9.3).

אחריות ודיווחיות של המגזר הציבורי

סוגיית האחריות והדיווחיות קשורה בסוגיית הפיקוח ובייחוד ביכולת הפיקוח של גורמים אזרחיים שאינם חלק ממקבלי השירות. במקרה של "תוכנית ויסקונסין" יכולת הפיקוח והמעקב של גורמים חוץ-ממשלתיים לא עוגנה בתקנות, אם כי מבחינת נציגי מינהלת התוכנית היא היתה אפשרית עקרונית כאשר היא נעשתה בתיאום עם מרכזי התעסוקה (ריאיון, גלית יעקובוב). בשלבים הראשונים של יישום התוכנית ניהלו כמה עמותות מאבק משפטי על-מנת לחשוף באופן מלא את מסמכי המכרז, החוזה ו"ספרי ההפעלה" של הזכיינים. בהנחיית בית המשפט הועברו המסמכים לעמותות אלה כאשר חלקם הושחרו מפאת החשש לחשיפת "סודות מסחריים" (בניש 2007: 35). כפי שמציין בניש, דוגמה זו ממחישה את מגבלותיה של האחריותיות כאשר הגיון הפעולה של ספק השירות הוא עסקי ולא מבוסס על נאמנות ציבורית.

יעילות: מאזן האיכות והעלות

לכאורה ניתן לבחון את סוגיית היעילות באופן המדויק ביותר. במחקר זה לא נבחנו כל מדדי האיכות והעלות שצוינו בסעיף 2.4 לעיל, והסתמכנו על מקורות אחרים, בעיקר נתונים של היחידות הממשלתיות הממונות על השירותים הנדונים כאן.

איכות השירות ב"תוכנית ויסקונסין" כוללת את היחס למקבלי השירות, רמת הקורסים והתאמתם למשתתפים וכן הלאה, אולם ניתן לומר כי התוכנית נבחנה בסופו של דבר במידת הצלחתה להשיג את מטרתה -- השמה של המשתתפים בעבודה. בדוח שהופק על ידי חברת עדליא

⁶⁹ עובדי הסניף הישראלי של חברת "ארנסט-אנד-יאנג".

⁷⁰ חברת "עדליא- ייעוץ כלכלי בע"מ".

⁷¹ לדוגמה, ידיד 2006: 6; מכתב מ"עם יד על הלב" והקליניקה לרווחה תעסוקתית, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, אל מבקר המדינה בנושא "בעיות מבניות וכשלים בהפעלת תוכנית מהל"ב", מיום 6.1.2006.

אשר פועלת במינהלת "תוכנית ויסקונסין" נקבע כי שיעור ההשמות האפקטיביות על ידי שירות התעסוקה נמוך מאוד ועומד על 7% לעומת 52% במרכזי התעסוקה של "תוכנית ויסקונסין" (עדליא 2008).⁷² יחד עם זאת, החישוב בדוח אינו מתייחס להשפעת השינוי המהותי שחל במדיניות התעסוקה במסגרת "תוכנית ויסקונסין" - בראש ובראשונה להשפעת ההקשחה של "מבחן התעסוקה" – מהתייצבות שבועית או דו-שבועית של דורשי העבודה בלשכת התעסוקה להתייצבות במשך שלושים עד ארבעים שעות במרכזי התעסוקה. מיותר לציין כי שינוי זה, אשר סביר כי יש לו השפעה משמעותית על שיעורי ההשמה, אינו קשור להפרטת הביצוע של "תוכנית ויסקונסין". עוד נטען בדוח עדליא כי העלות היחסית של השמה אפקטיבית על ידי שירות התעסוקה גבוהה ב-17% עד 45% מעלות ההשמה במסגרת "תוכנית ויסקונסין".⁷³ אולם החישוב בדוח כולל את התשלום לקבלני השירות בלבד ואינו מתייחס לעלויות הלא-ישירות של הפעלת התוכנית, כדוגמת חלק התקציב של מינהלת התוכנית שאינו מועבר לקבלנים שהיווה 10%-7% מכלל עלות התוכנית,⁷⁴ או תחשיב של עלות פיקוח אפקטיבי.

הסיכון שהושת על הזכיינים במסגרת "תוכנית ויסקונסין" היה נמוך יחסית. ההשקעה בהון פיזי כוסתה על ידי המדינה במסגרת מענק ההקמה לזכיינים וחלקו של התקציב השוטף אשר מבוסס על מדדי ביצוע היה נמוך יחסית (ועדת יערי: לוח 1.1, ע' 91). כלומר, הסיכון שהוטל על קבלני השירות בצד העלות היה נמוך יחסית, אולם הרווח שלהם התבסס על מדדי ביצוע שעל בעייתיותם כבר עמדנו קודם.⁷⁵

משמעותם הרחבה של חיסכון וגמישות תפעולית

ביחס להיבט הרכש טענו הגורמים שצידדו בהפרטת הביצוע של "תוכנית ויסקונסין" כי תקנות הרכש מונעות שימוש אפקטיבי ומידי במשאבים במסגרת המגזר הציבורי (ועדת יערי 2007: 81). לדוגמה, במסגרת השירות הציבורי יש קושי בהוצאה מידית של תקציבים והדבר עלול לפגוע בניצול הזדמנויות תעסוקתיות כאשר שילוב המשתתף מותנה ברכישה מידית של שירות, הכשרה או מוצר כלשהו. "תוכנית ויסקונסין" גם הדגימה היטב את משמעותה של גמישות ביחס להעסקת עובדים: ביולי 2007 הוחלט להעניק פטור מהשתתפות בתוכנית לבני 45 ומעלה, דבר שהוביל לירידה של כ-60 אחוזים בהיקף המשתתפים ולפיטורים של חלק ניכר מהעובדים במרכזי התעסוקה, דבר שבמסגרת העסקה על ידי המדינה לא היה מתאפשר.⁷⁶

4ב. מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי

למעלה משישים מעונות פנימייה (שנת 2010) מהווים מסגרות לטיפול כולל ל-7,000 אנשים עם פיגור שכלי ומספקים את כלל השירותים הנדרשים לחוסים בהם, בכלל זה דיור, תעסוקה, פנאי, טיפול וכן הלאה. המעונות מהווים "בית לחיים" בעבור החוסים שגרים בהם לאורך שנים ארוכות.⁷⁷ האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ממונה על כלל

⁷² "השמה אפקטיבית" – נמדדת כהשמה שדורש העבודה לא חוזר אחריה ללשכת התעסוקה / מרכז התעסוקה.
⁷³ משרעת האחוזים נובעת מהכללתם או אי-הכללתם של מרכיבי עלות שונים: אם עלות ההקמה של מרכזי התעסוקה שהיא חד-פעמית נכללת, הפער מצטמצם. אם עלות הפנסיה התקציבית בשירות התעסוקה נכללת, הפער מתרחב.

⁷⁴ החישוב מבוסס על נתונים שנמסרו בדוא"ל על ידי סיגלית פוני, חשבת משרד התמ"ת, 16/9/2008.
⁷⁵ גם כאן קיים פער בין המצב שהתקיים בפועל לבין המלצת ועדת תמיר (2001: סעיף ז') אשר קבעה כי התשלום לקבלני השירות צריך להיות מסופק על-סמך החזר עלויות בלבד.

⁷⁶ כפי שציין שאול מרידור, לשעבר רכז תחום תעסוקה באגף התקציבים, ביום עיון במכון ון ליר בנושא דוח יערי, 1/2/2008. הירידה בפועל בהיקף המשתתפים חלה בחודש אוקטובר 2007 (ראו אורות לתעסוקה, דוחות חודשיים ספטמבר ואוקטובר 2007).

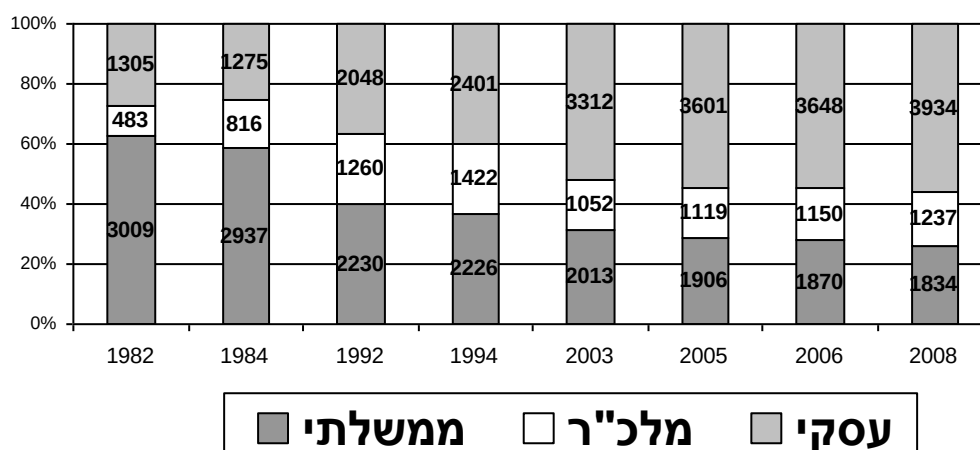
⁷⁷ לסקירה מקיפה על אוכלוסיית האנשים עם פיגור שכלי בישראל והטיפול בהם ראו: גורבטוב ובן משה (2009).

המעונות והם הופעלו מאז ומעולם במסגרת "משק מעורב" של גופים ממשלתיים, עסקיים ומלכ"רים. עם זאת, מאז שנות השמונים קיימת מגמה להגדלת חלקם של המעונות הלא-ממשלתיים ולצמצום חלקם של המעונות הממשלתיים, זאת בדומה למתרחש בתחומים נוספים באחריות משרד הרווחה. כפי שצוין בסעיף 3.3.

מגמה זו באה לידי ביטוי בשני אופנים: ראשית, הרחבת מעונות הפנימייה מתבצעת אך ורק באמצעות קבלנים פרטיים (עסקיים או מלכ"רים)⁷⁸, כך שלא מוקמים מעונות ממשלתיים חדשים וכמעט לא נקלטים דיירים חדשים במעונות הקיימים. משרד האוצר התנה בעבר את העברת התקציבים הדרושים להרחבת המעונות בכך שהקמתם והפעלתם יבוצעו במסגרת הפרטה (ריאיון, גדעון שלום). שנית, ישנו מאמץ להפרטה של המעונות הממשלתיים הקיימים.⁷⁹ בפועל, למעט הפרטה של שני מעונות (הכפר השוודי בשנת 1988; בני-ציון בשנת 1992) טרם התבצעו הפרטות של מעונות נוספים, בין השאר עקב התנגדות של ועדי העובדים, ארגוני ההורים וגורמים במשרד הרווחה ובמערכת הפוליטית. הפרטת הביצוע של מעונות הפנימייה מקודמת על ידי משרד האוצר ועל ידי חלק מהגורמים המקצועיים במשרד הרווחה ובאגף לטיפול באדם המפגר (ראיונות-אבנר זקן, גדעון שלום). הנתונים שצוינו לעיל משתקפים בתרשים 3:

תרשים 3 - אנשים עם פיגור במעונות פנימייה לפי סוג המפעיל

(שנים שונות, מספרים מוחלטים ואחוזים)



מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2007: 36; קטן 1996: 119

דפוס זה של מיקור חוץ זכה גם לכינוי "הפרטה בדלת האחורית" (ריאיון, גדעון שלום) והוא משקף שינוי הדרגתי אך מהותי שבמסגרתו איבדו המעונות הממשלתיים את מרכזיותם וככלל ללא התנגדות. יש לציין כי במעונות הממשלתיים עצמם השירותים המינהליים (שמירה, אחזקה, מטבח וכדומה) וחלק משירותי הטיפול התומך (רפואי, פסיכולוגי, פרה-רפואי) מסופקים באמצעות מיקור חוץ וכי רק הצוות שעוסק בטיפול שוטף וניהול מהווה חלק אורגני של המעון (למעשה, גם חלק ניכר מצוות זה לא מועסק בהסדר יציב על ידי המדינה אלא באמצעות הסדרי העסקה-לא-יציבה שונים) (ריאיון, אבנר זקן).

⁷⁸ יודגש ההבדל בין הטרימינולוגיה בחיבור זה, שלפיה הן גורמים עסקיים והן מלכ"רים הם בגדר גופים פרטיים, לבין הטרימינולוגיה המקובלת במשרד הרווחה, שלפיה גורמים עסקיים בלבד הם "פרטיים" ואילו מלכ"רים הם גופים "ציבוריים".

⁷⁹ ראו לדוגמה משרד האוצר 2009: 182-184.

תחרות ותחרותיות

בדומה ל"תוכנית ויסקונסין", גם במעונות הפנימייה התחרות (competition) כלפי מקבלי השירות מוגבלת מאוד: ההשמה במעון נקבעת על ידי ועדה של מפקחים במשרד הרווחה, אשר העדפת אפטרופוס החוסה מובאת לפניו אולם לוועדה הסמכות הבלעדית לקביעת ההשמה. בשונה מ"תוכנית ויסקונסין", כאן להעדפת אפטרופוס החוסה יש מקום להישמע, וקיימים גם מנגנונים שמאפשרים מעבר של חוסה ממעון אחד למשנהו, באמצעות פנייה חוזרת לוועדת ההשמה.

מצב התחרותיות בעבור המדינה (contestability) מורכב יותר. במקרה של מעונות הפנימייה קיים שוק של קבלני שירות אשר המדינה יכולה לבחור ביניהם. בשנת 2008 הופעלו כחמישים מעונות לא ממשלתיים על ידי כשלושים וחמישה קבלנים (ריאיון, אבנר זקן). החוזה בין המדינה לכל קבלן מתחדש בכל שנה עד לעשר שנים רצופות, ושמורה לממשלה הזכות להפסיק את החוזה באופן מידי אם המפעילים אינם ממלאים את התחייבויותיהם על-פי ההסכם.⁸⁰ בפועל החוזים ארוכים יותר וניסיון להפסקת חוזה עלול לגרור הליכים משפטיים ארוכים שבמהלכם עלול להיפגע השירות הניתן לחוסים, ולפיכך משרד הרווחה עושה כל מאמץ על מנת למנוע מצב שבו תפקוד הקבלן יחייב את החלפתו (ריאיון, גדעון שלום). מצב זה משקף את השינוי בהסדרים המשפטיים הנהוגים בין המשרד לקבלני השירות, ובהקשר רחב יותר, את השינוי בתרבות החוזית הנהוגה בישראל: בעבר, עד סוף שנות השמונים, כאשר ההסכמים בין הממשלה לקבלני השירות לא היו פורמליים, סגירת מעונות עקב רמה מקצועית לא מספקת היתה הליך מקובל (ראיונות-מאיר חובב, לאה ברקמן).

לפי נציגי משרד הרווחה, למרות הקושי בהחלפת קבלן שירות, ממשיכה להתקיים תחרותיות כלפי המשרד גם לאחר הזכייה של הקבלן במכרז, שכן למשרד הסמכות הבלעדית להשמה של חוסה במעון וכיון שהתגמול של הקבלן מבוסס בראש ובראשונה על מספר החוסים במעון. באמצעות שליטה בהיקף ההשמה במעונות השונים משרד הרווחה יכול לתגמל, גם אם באופן מוגבל, את קבלני השירות לפי רמת השירות שהם מספקים (ראיונות-גדעון שלום, אבנר זקן). לעומת זאת, ההפרטה הביאה גם לצמצום התחרותיות: מפעילי המעונות העסקיים מאורגנים במסגרת ועד אשר מקיים משא ומתן ריכוזי מול נציגי משרד הרווחה (ריאיון, אבנר זקן) וקיים חשש כי מתרחש תהליך "קרטליזציה" של קבלני השירות העסקיים וכי במוקדם או במאוחר ניהול המעונות יועבר למעשה מהמדינה לידי הקבלנים (ריאיון, רונית ג'אנה-קשמן, רן מאור).

אופי החוזה

כמו ב"תוכנית ויסקונסין", גם כאן ההתקשרות בין המדינה לקבלני השירות היא שילוב של מסמכים רשמיים ומערכת יחסים יומיומית. מבקר המדינה מצא כי אף שקיימים נספחים מפורטים הכוללים קריטריונים מדידים בנוגע להיקף כוח האדם ולהכשרתו במעונות, סל השירותים וכדומה, בפועל במקרים רבים לא צורפו נספחים אלה לחוזים שנחתמו מול קבלני השירות והדבר עלול להקשות על אכיפת החוזים (מבקר המדינה 2005, 2007א). בה בעת, החוזה מאפשר למדינה להחיל שינויים בנוגע לשירות המוזמן ומחייב את הספק לקבל שינויים אלה. ראשי האגף לטיפול באדם המפגר מדגישים גם את יחסי האמון שקיימים בין האגף לקבלני

⁸⁰ הסכם לדוגמה, נמסר על ידי מר אבנר זקן 5/10/2008.

השירות ואת היכולת להתאים את השירות הניתן לא רק באמצעות שימוש בסמכות פורמלית (ריאיון, גדעון שלום, אבנר זקן).

בחירה לקויה וסיכון מוסרי

בעיית הבחירה הלקויה צומצמה במעונות הפנימייה על ידי הוצאת מרכיב המחיר משיקולי הבחירה בקבלן: השיקולים לבחירת מפעיל מעון פנימייה הם ניסיון מקצועי (כ-40%), איתנות פיננסית (כ-30%) ומבנה מתאים (כ-30%), כאשר התעריפים לפיהם מתוגמלים הקבלנים קבועים מראש (ראיונות- גדעון שלום, אבנר זקן). צמצום נוסף של בעיית הבחירה הלקויה יכול להיות בחירה בגוף שמוכר היטב למזמין השירות. הדבר אפשרי ואף מתרחש בפועל במקרה של מעונות הפנימייה בעקבות שיתוף הפעולה לאורך שנים ארוכות בין משרד הרווחה לגופים המספקים שירותי רווחה. דפוס בחירה זה מעניק יתרון, אשר ניתן לטעון כי אינו הוגן, לגופים קיימים ומקטין את התחרותיות. אולם בבחינת התאמתם של גופים שטרם התקשרו עם משרד הרווחה מוענק משקל רב יותר לשיקולים מקצועיים ומצטמצם משקלו של מרכיב האיתנות הפיננסית.⁸¹

בעיית הסיכון המוסרי קשורה באופן הדוק לשאלת אפקטיביות הפיקוח – בייחוד הפיקוח המקצועי השוטף – וגם כאן יכולתנו לעמוד באופן מדויק על היקפה בפועל מוגבלת מאוד. נוכל לציין כי נמתחה ביקורת על הפיקוח על מעונות הפנימייה מצד גורמים רבים, בהם משרד מבקר המדינה, אשר קבע כי היקף הפיקוח המקצועי, הרפואי והמקצועי נמוך בהרבה מזה שנקבע בקריטריונים של הממשלה ואינו מאפשר בקרה הולמת של מפעילי השירותים (מבקר המדינה 2005, 2007א, 2009).⁸² ברור שבמעונות הפנימייה, שבהם לצוותי המעון מגע של עשרים וארבע שעות ביממה לאורך כל ימות השנה עם עשרות עד מאות חוסים בכל מעון, גם אם יורחב היקף הפיקוח, היכולת לבחון את התנהלות קבלן השירות לגבי כלל השירותים שהוא מספק לכלל מקבלי השירות היא לכל היותר מוגבלת (ריאיון, יאלו מורסטיין).

2.ב4 – ביטוי של הסוגיות העקרוניות בהקשר של מעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור שכלי

יחסי אזרח ומדינה

בהפרטת הביצוע של מעונות הפנימייה מועברות בפועל סמכויות שלטוניות לידיהם של קבלני השירות ועובדיהם. לקבלני השירות לא מועברת סמכות לקבוע זכאות לשירות ומשרד הרווחה אף מעביר הנחיות מפורטות לגבי הסטנדרטים של השירות המסופק על היבטיו השונים (ריאיון, אבנר זקן). אולם אופיו של השירות והאחריות היומיומית והרציפה של קבלני השירות ועובדיהם למכלול היבטי החיים של החוסים, משקפים מידה ניכרת של שליטה וסמכות בפועל של קבלני השירות ועובדיהם כלפי החוסים, גם בהנחה שכלל העובדים מבצעים את תפקידם באופן הגון וראוי לחלוטין.⁸³

מעונות הפנימייה מהווים דוגמה מובהקת לשירות שבו לנותן השירות יש עוצמה רבה ביחס למקבל השירות, בגלל התלות של החוסים. כפי שצוין בסעיף 2.1 לעיל, כאשר המדינה מספקת שירות, הסמכות הנתונה בידיה מבוססת על המנדט שניתן לה על ידי האזרחים ועל המחויבות המהותית שיש ביחסים אלה. כלל לא ברור שניתן להצדיק העברה של סמכות זו לגורם שלישי שאינו בעל מחויבות לאוכלוסיית החוסים מעצם מהותו. ייתכן שהיה אפשר להצדיק פעילות של

⁸¹ מכרז לדוגמה, נמסר על ידי מר אבנר זקן 5/10/2008.

⁸² מספר המפקחים הורחב במהלך שנת 2010.

⁸³ בהקשר זה ראוי לציין כי מקרים של פגיעה בחוסים התרחשו הן במעונות ממשלתיים והן במעונות לא ממשלתיים.

גופים פרטיים בתחום זה אילו הדבר היה מבוסס על בחירת מקבלי השירות, אולם כפי שצוין בסעיף 1.41 אין זה המצב: הן משום שזהו מיקור החוץ מבוסס צד-היצע והן משום שבשנים האחרונות, במסגרת הניסיונות המתמשכים להפריט את המעונות הממשלתיים הקיימים, אין השמות במעונות הממשלתיים. עמדתו של ועד הורי החוסים במעונות הפנימייה הממשלתיים, אשר מתנגדים להמשך תהליך ההפרטה ובייחוד להעברת המעונות לידי מפעילים עסקיים מתוך חשש שיגרפו רווח "על גב ילדיהם" (ריאיון, לאה ברקמן), מבטאת את העמדה שלפיה מחויבות המדינה ונציגיה לחוסים שונה מהותית ממחויבותם של קבלנים פרטיים לחוסים.

תפקוד המדינה ויכולת המשימות

נציג האגף לטיפול באדם המפגר הדגיש כי הפרטת הביצוע בתחום המעונות הביאה לתפקוד אפקטיבי יותר אשר מתבטא ביכולת לחולל שינויים ביתר קלות במעונות הפנימייה הלא-ממשלתיים (ריאיון, אבנר זקן). עם זאת, מעונות הפנימייה העסקיים מאורגנים במסגרת ועד בעל עוצמה, אשר לא שיתף פעולה באופן מלא עם מדיניות המשרד בשני מקרים לפחות: בהכנסת שיטת פיקוח חדשה ומקיפה ("שיטת הרף" אשר פותחה על ידי מכון ברוקדייל); ובמחקר שנערך לבקשת המדינה מטעם מכון ברוקדייל בנושא הזדקנות החוסים במעונות הפנימייה. בשני המקרים שיתוף הפעולה הותנה בקבלת דרישות שונות של ועד מעונות הפנימייה העסקיים, דרישות שלא הועלו במעונות הממשלתיים או המלכ"רים.⁸⁴ שני המקרים מלמדים על עוצמתם של קבלני השירות כלפי המדינה כאשר התחרותיות חלשה.

כפי שצוין בהקשר של בעיית הסיכון המוסרי, מבקר המדינה (2005, 2007א, 2009) מצא כי היקף הפיקוח על מעונות הפנימייה המופרטים אינו מספק.⁸⁵ החוזה בין המדינה לקבלני השירות הוא חוזה "קשה" באופן חלקי בלבד, ומושם דגש רב יותר על חלקו ה"רך" של החוזה אשר מבוסס על יחסי אמון ושיתוף פעולה בין נציגי הממשלה לקבלני השירות. נציגי האגף לטיפול באדם המפגר מדגישים את יתרונות הפיקוח של המפקח שאינו פועל כגורם לעומתי אלא כ"רגולטור ידידותי", כזה שנציגי המעון אינם נרתעים מלחשוף בפניו כל בעיה; למעשה זהו ניסיון להתמודד עם היתרון המובנה שמקנה המידע שיש לאנשי המעון ועם בעיית הסיכון המוסרי. על מנת למנוע זיקה חזקה מדי בין המפקח לאנשי המעון מתקיימת רוטציה מתמדת בין המפקחים (ראיונות-אבנר זקן, גדעון שלום), צדו השני של שיתוף הפעולה זכה לכינוי "הרגולטור השבוי": ביחס לאגף לטיפול באדם המפגר נטען כי במקרים רבים הוא עוסק בהגנה על האינטרסים של הקבלנים העסקיים וכי הוא חסר כלי אכיפה אפקטיביים כדוגמת סנקציות (ריאיון לאה ברקמן); רונית ג'אנה-קשמון ורן מאור; מבקר המדינה מדגיש את הקושי של חלק מהמפקחים בדפוס פיקוח זה לאור המתח בין תפקידם כמפקחים לבין תפקידם כמייעצים (מבקר המדינה 2009: 952).

כאמור, ידע, מידע ומומחיות הם בסיס לפעולה אפקטיבית של המדינה. החשש מפני אובדן הידע המקצועי והיחלשות יכולת הפיקוח של המדינה מובע גם במסמך של חוג מנהלי מעונות פנימייה ממשלתיים (2007) בנושא הפרטת המעונות הממשלתיים הפועלים כיום.

אחריות ודיווחיות של המגזר הציבורי

כאמור, סוגיית האחריות והדיווחיות נקשרת בסוגיית הפיקוח וביכולת הפיקוח של גורמים מחוץ למערכת הממשלתית שהם לאו דווקא מקבלי השירות עצמם. במקרה של מעונות

⁸⁴ לדברי אבנר זקן במקרה של "שיטת הרף" הדרישה של המעונות העסקיים לתוספת תקציבית מוצדקת לאור עלות הכנסת השיטה וכי בכל מקרה עקרונות "שיטת הרף" מנוגדים לדפוס הפיקוח של האגף לטיפול באדם המפגר.

⁸⁵ כך טוען גם מנהל מעון ממשלתי ביחס לפיקוח הקיים על המעון שהוא מפעיל (ריאיון, דניאל אידיסס).

הפנימייה הורי החוסים או אפטרופוסים אחרים מהווים גורם חשוב בביקוח ובבקרה השוטפים אחר התנהלות המעון ואחר צוות העובדים, ומעורבותם השוטפת מעוגנת בתקנות (ג'אנה וחובב 1998; ריאיון, גדעון שלום). למעורבותם של הורים חשיבות גם ביחס לעדכון השירותים הניתנים במעונות, אולם המעבר למכרזים וחוזים פורמליים דווקא החלישו את פעולתם של מנגנונים לא פורמליים שבהם היו מעורבים הורים כדוגמת "קרן השלושים" (ריאיון, רונית ג'אנה-קשמן).⁸⁶

היבט נוסף של סוגיית האחריות במצב של הפרטת הביצוע נוגע לשאלת האחריות לקיומם של כשלים במערכת. במקרה של מעונות הפנימייה הובהר על ידי נציג משרד הרווחה כי אחת המשמעותיות המעשיות של הפרטת הביצוע היא הסרת אחריות, חלקית לפחות, של המשרד לכשלים שמתגלים במעון לא ממשלתי, בעוד במעון ממשלתי האחריות המשרד נותרת במלואה: במצב של הפרטת הביצוע המדינה יכולה אמנם להידרש למתן דין וחשבון על פיקוח לא מספק או אי עמידה על מילוי דרישות המופיעות בהסכם וכן הלאה, אולם במצב זה המדינה גם תתבע את קבלן השירות שהוא האחראי הישיר לכשל (ריאיון, גדעון שלום). כך לדוגמה, בחוזה מול קבלן השירות מצוין כי "המפעילים מצהירים כי הם האחראים לחוסים ולביטחונם במשך כל תקופת שהותם במעון. והם יהיו אחראים לכל נזק או פגיעה בחוסים מכל סוג שהוא".⁸⁷ זוהי דוגמה לטענתם של אייזנשטדט ורוזנהק (2001) כי הפרטת הביצוע של שירותים מסייעת למדינה "להרחיק את עצמה מקו האש" של הביקורת של מקבלי השירות. באמצעות העברת שירותים לארגונים לא מדינתיים המדינה מגנה על עצמה מפני דרישות ולחצים של לקוחות, בעוד היא ממשיכה להחזיק בידה אמצעי פיקוח ושליטה. עם זאת, יש להדגיש כי מהותית ופורמלית למדינה אחריות מלאה לשירותים המסופקים בעבורה באמצעות מיקור חוץ, וכי המתואר לעיל אינו עולה בקנה אחד עם עיקרון זה, כמו גם עם עקרון האחריות המיניסטריאלית של השר על כל הנעשה בתחום משרדו.

יעילות: מאזן האיכות והעלות

הטענה הרווחת ביחס למעונות הפנימייה היא שבממוצע איכות השירות דומה במסגרות ההפעלה השונות, אם כי מנהלי המעונות הממשלתיים טוענים כי המעונות הממשלתיים מהווים "סמן חיובי" לקביעת רף גבוה של איכות טיפול ושירות.⁸⁸ יתרונם של עובדי המעונות הממשלתיים הוא בניסיונם הרב ובהכשרתם העדיפה, אולם חסרונם הוא בשחיקה רבה יותר (ריאיון, גדעון שלום). שיטת "הרף" אשר צוינה לעיל מהווה שיטת הערכה על-סמך קריטריונים מפורטים ומדידים. העובדה שהיא אינה מוחלת על כלל מעונות הפנימייה, אלא רק על הממשלתיים והמלכ"רים, אינה מאפשרת להישען עליה על-מנת להשוות באופן מפורט את איכות הטיפול והשירות בין מעונות ממשלתיים ללא ממשלתיים, ובין איכות הטיפול במעונות עסקיים לבין איכות הטיפול במעונות הפועלים ללא כוונת רווח.⁸⁹ אי החלת שיטת הרף וכן אי-ביצועו של מחקר מקיף משווה מדגישים את העובדה כי עד היום לא נעשה ניתוח מסודר ושיטתי של תפקוד מעונות הפנימייה השונים

⁸⁶ בקרן השלושים נצברו שלושים אחוזים מקצבאות הנכות של החוסים והיא נועדה למטרות רווחה (פנאי, תרבות וכו'). ועדת הקרן היתה ועדה פריטטית והורכבה מנציגי האגף לטיפול באדם המפגר ומנציגי ההורים (אק"ים).

⁸⁷ הסכם לדוגמה, נמסר על ידי מר אבנר זקן 5/10/2008.

⁸⁸ תשובת המדינה לבג"ץ 5631/01, דברי משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה, בישיבת ועדת הבריאות, העבודה והרווחה של הכנסת 1.9.2007, הכנסת – מרכז המחקר והמידע (2007), ראיונות – גדעון שלום, אבנר זקן, לאה ברקמן. בתשובתו לשאלת ח"כ שרוני אם נעשה מחקר שבחן את איכות הטיפול במסגרות השונות השיב שיאון "אני לא יודע אם נעשה מחקר במובן המלא של המילה מחקר [...]" וציין כי המשרד מסתמך על הניסיון שנצבר לאורך שנים. ראוי לציין בהקשר זה כי לאורך השנים האחרונות משרד הרווחה שינה פעמים אחדות את הערכתו את היחס בין איכות המעונות הממשלתיים לאלו הפרטיים (מבקר המדינה 2009: 947).

⁸⁹ בהקשר זה יש לציין כי בעקבות ההתנגדות להפרטה של המעונות הממשלתיים הקיימים קבע שר הרווחה כי בשלב ראשון יועברו רק שני מעונות מתוך התשעה לידי מלכ"רים, אם כי לא ברור עד כמה מהלך מעין זה ישים מבחינה משפטית.

ולפיכך אין ביסוס לטענות השונות בדבר איכות ויעילות השירותים במעונות המופרטים לעומת המעונות הממשלתיים.⁹⁰

תחשיב של משרד הרווחה לגבי מעונות הפנימייה קובע כי בשנת 2007 עלות אחזקתו החדשית של חוסה במעון ממשלתי הייתה גבוהה ב- 45% מהעלות המקבילה במעונות לא ממשלתיים (משרד הרווחה 2008).⁹¹ תחשיב זה אינו כולל העמסה של ההוצאה הממשלתית על פיתוח ובינוי במעונות הממשלתיים (כאשר ההוצאה המקבילה במעונות הלא-ממשלתיים כלולה). אולם תחשיב זה כולל אך ורק עלויות שוטפות של השירות ואינו מתייחס לעלויות נוספות שצוינו בסעיף 2.4 לעיל, בפרט את הפער המשוער בעלויות של פיקוח אפקטיבי בין מעונות ממשלתיים למעונות לא ממשלתיים.⁹² חשוב לציין: במסגרת הניסיונות להפרטה היקף החוסים במעונות הממשלתיים הולך וקטן, שכן אינם מופנים למעונות אלה חוסים חדשים. כלומר, מדובר במצב של אי-התייעלות, שכן חלק מהעלויות הקבועות אינן מצטמצמות כך שבפועל ההשקעה בכל חוסה הולכת ועולה. תחשיב משרד הרווחה אינו כולל התייחסות לתופעה זו.⁹³ התחשיב גם אינו משקלל את תמהיל דרגות הפיגור והתלות במעונות השונים, כלומר את היקף הצרכים במעונות השונים, שיש לו השלכות תקציביות משמעותיות. בסיכום, אין בידינו כלים להשוואת העלויות האמיתיות. לפי משרד הרווחה, הזוכים במכרז להפעלת מעון פנימייה נדרשים עקרונית לקחת על עצמם את כל ההשקעה המשמעותית בהון הפיזי, ובסיס התגמול שלהם הוא מספר החוסים במעון, כאשר בידי משרד הרווחה שליטה על מספר החוסים ולפיכך גם על היקף ההכנסות של המעונות (ריאיון, אבנר זקן). עוד נטען כי התקציב לחוסה שמועבר על ידי משרד הרווחה הוא מספיק, כך שקבלני השירות אינם צריכים לחסוך בהוצאותיהם באופן שפוגע בשירות לחוסים (ריאיון, גדעון שלום). אולם ידוע גם כי אנשי השירות והטיפול הזוטריים במעונות הלא-ממשלתיים משתכרים שכר נמוך ומתחלפים בתדירות גבוהה יחסית. מצב זה משקף ניסיון לחסוך בהוצאות תפעול אשר יש בו כדי לפגוע באיכות השירות, בייחוד באותם היבטים אשר היכולת למדוד אותם מוגבלת, כדוגמת חשיבותו הקשר החשוב והמתמשך בין איש צוות לחוסה (מבקר המדינה 2009 : 946).

משמעותם הרחבה של חיסכון וגמישות תפעולית

הן בקרב המצדדים בהפרטת הביצוע של כלל המערכת והן בקרב מי שתומכים בהשארותם של המעונות הממשלתיים, נטען כי כללי הרכש הנוקשים המוגדרים בחוק חובת מכרזים ובהנחיות החשב הכללי מגבילים מאוד את ההתמודדות במצבי משבר או מביאים לעקיפתם, ואף אינם מאפשרים חיסכון בעלויות (ראיונות-אבנר זקן, יאלו מורסטין, דניאל אידיסס).⁹⁴ כמו כן, התקציב העצמאי של מנהל המעון הממשלתי, שאותו הוא יכול לנהל לפי שיקול דעתו, מהווה כ-20% בלבד מכלל תקציב המעון (לא כולל משכורות) (ריאיון, דניאל אידיסס).

לטענתם של מנהלי הפנימיות הממשלתיות, גם היכולת לנהל את העובדים במסגרת המערכת הממשלתית מוגבלת מאוד. לדבריהם, הסנקציה הפורמלית היחידה שהם יכולים להפעיל על

⁹⁰ ראו דוגמה לטענה זו בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010, משרד האוצר 2009 : 182. במהלך שנת 2011 עתיד להתפרסם מחקר השוואתי ראשון, המבוצע על-ידי מכון ברוקדייל בהזמנת משרד הרווחה.

⁹¹ 13,070 ש"ח במעונות הממשלתיים לעומת 9,070 ש"ח במעונות הלא-ממשלתיים. ראוי לציין בהקשר זה כי משרד הרווחה הציג במהלך השנים האחרונות כמה תחשיבים שונים (ראו גם: מבקר המדינה 2009 : 946). הדבר מעיד בראש ובראשונה על הצורך בעריכת תחשיב מקיף, מדויק ושקוף, כפי שכבר הומלץ בדוח מרכז המחקר של הכנסת בנושא (הכנסת – מרכז המחקר ומידע 2007 : 12).

⁹² בדוח מבקר המדינה (2009 : 948) מצוין כי מנכ"ל משרד הרווחה, נחום איצקוביץ', ציין ב-2007 כי להערכתו מהלך הפרטת המעונות הממשלתיים לא יביא לחיסכון תקציבי.

⁹³ תודה למר רן מאור שהפנה את תשומת לבנו לתופעה זו (ראו גם: מבקר המדינה 2009 : 946).

⁹⁴ ראו גם דברי משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה באותה עת, בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בתאריך 9/1/2007.

עובדיהם היא כתיבת הערה בתיק האישי של העובד ואין בידיהם סמכות לשלוח עובדים להכשרות מקצועיות, להעביר מתפקיד אחד למשנהו, להעסיק עובדים או לפטרם (ראיונות - דניאל אידיסס, יאלו מורסטיין). כל זה שונה בתכלית מהמעונות הלא-ממשלתיים שבהם העובדים חסרי קביעות ואף אינם מאוגדים.⁹⁵ עבודת הטיפול הישיר במעונות הפנימייה היא עבודה פיזית קשה ושוחקת. מטפלים רבים במעונות עוסקים בעבודה זו לאורך עשרות שנים ובמקרים רבים סובלים ממגבלות פיזיות שלא מאפשרות להם לבצע את תפקידם כנדרש, אולם מבנה המערכת אינו מאפשר להחליפם (ריאיון, אבנר זקן). שני ההיבטים של מגבלות הניהול והתפעול של מעונות הפנימייה מביאים לכך שעיקר הזמן של מנהלי האגף לטיפול באדם המפגר מוקדש לעיסוק במעונות הממשלתיים אף על פי שחלקם היחסי בתוך כלל מסגרות הטיפול שהן באחריות האגף הוא קטן (ריאיון, אבנר זקן).

בשני מקרי המבחן מתעוררות שאלות עקרוניות בנוגע לזכויותיהם ומעמדם של עובדים (ראו גם פז-פוקס, בספר זה). ליציבות או לאי-יציבות תעסוקתית השלכות חשובות, אף כי לא חד-משמעיות על איכות השירות. עם זאת, המקרה של מעונות הפנימייה מעלה קושי רב יותר בעבור המצדדים בגמישות תעסוקתית רבה יותר, או בהתבססות על העסקה לא יציבה: ראשית, בגלל חשיבותו של הקשר המתמשך בין מטפל לחוסה בעבור החוסה; שנית, בגלל משמעותה הערכית של עבודת המטפלים שנטלו על עצמם תפקיד חברתי שקשייו מרובים.⁹⁶

5. סיכום

הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים טומנת בחובה בעיות רבות. הפרטת הביצוע ב"תוכנית ויסקונסין" בעייתית מכיוון שהועברו לגופים פרטיים סמכויות שלטוניות כלפי מקבלי השירות. נציגי המדינה אשר תומכים בהפרטת הביצוע של שירותים, וגם חלק מאלו המסויגים מתהליך זה, מדגישים את הבעיות שקיימות בהספקה ישירה של שירותים, שהן לדידם בראש ובראשונה בעיות ניהוליות ועלות גבוהה יחסית. אולם בשני המקרים שבחנו לא נערכו מחקרים מקיפים ומעמיקים דיים אשר יבססו כראוי טענות אלו ולא נבחנו ונוסו שינויים במערכת הממשלתית אשר יצמצמו את הבעיות הקיימות בה.

5.1 סיכום ההשוואה - המגבלות האינהרנטיות

א. סוגיות התחרות

קיומה של תחרות בין קבלני השירות אמורה להוביל לשיפור השירות או להוזלתו. שני המקרים שנבדקו מלמדים שהפרטת הביצוע אינה מביאה בהכרח לתחרות כלפי מקבלי השירות ובמקרה של מעונות הפנימייה גם התחרותיות שלכאורה אמורה להתקיים בין קבלני השירות מוגבלת מאוד למעשה, הן משום שבשנים האחרונות קבלני השירות אינם מוחלפים והן בגלל התארגנות המפעילים העסקיים במסגרת ועד. היעדר תחרות אינו שלילי בהכרח שכן תחרות מחריפה את הסיכון בעבור קבלני השירות; הגברת הסיכון עשויה להוביל לשיפור ברמת השירותים, אך גם עלולה להביא להשלכות שליליות דוגמת פגיעה בעקרונות של שוויון והגינות בהספקת השירות. כאשר מקבלי השירות הם אזרחים מוחלשים, שאינם מסוגלים לפקח בעצמם כראוי על איכות

⁹⁵ ליתר דיוק לעומת עובדי המדינה בקרב עובדי המעונות הממשלתיים, שכן כפי שצוין לעיל רבים מעובדי המעונות הממשלתיים מועסקים במסגרת הסדרים שונים של העסקה לא יציבה.

⁹⁶ בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הרווחה כי "מרבית העובדים מקבלים את כל התנאים הסוציאליים. (ההדגשה שלנו)" כפי שצוין בדוח המבקר, זהו מצב בעייתי שאל למדינה להשלים עימו (מבקר המדינה 2009 : 948).

השירותים הניתנים להם, סיכוי גבוה שההשלכות השליליות יגברו על אלה החיוביות. התחרותיות המוגבלת במקרה של מעונות הפנימייה, בהן הפרטת הביצוע מיושמת לאורך זמן רב יחסית, מחייבת לתהות אם זהו תהליך שניתן למנוע או שמא זוהי דינמיקה "טבעית", ואם הפרטת הביצוע באופן זה לא תביא להמרה של "קשיחות" המנגנונים הממשלתיים ב"קשיחות" אחרת של הגורמים הפרטיים. נראה כי אם יצלחו המאמצים להפרטת המעונות הממשלתיים הקיימים תוגבל התחרותיות בתחום זה עוד יותר.

ב. סוגיית החוזה והפיקוח על קיומו

בשני המקרים שדנו בהם החוזה מבוסס על הסכם "קשה" ועל מרכיבים "רכים" שמשתקפים ביחסים היומיומיים בין יחידות הממשלה הממונות לבין קבלני השירות. לפי דוחות מבקר המדינה בשני המקרים המדינה אינה מפעילה פיקוח, על מרכיביו השונים, באופן מספק. נראה כי השילוב של תחרותיות מוגבלת, חוזה שהוא "רך" באופן חלקי ופיקוח לא מספק בעייתי מאוד ועלול לשקף שליטה חסרה של המדינה בשירותים שביצועם הופרט. במילים אחרות, מדובר למעשה בהסרה חלקית של אחריות המדינה לשירותים אלה. מהדיון במקרה של מעונות הפנימייה אנו למדים כי בשנים האחרונות הורחב החלק "הקשה" של החוזה כלומר מרכיביו הפורמליים. אולם ניכר כי השינוי הקטין לא רק את גמישות הפעולה של קבלן השירות אלא גם, ואולי בעיקר, את גמישות הפעולה של הממשלה. נראה כי הדבר קשור ב"תרבות החוזית" הנוהגת בישראל, שנוטה באופן יחסי לדפוסים לא פורמליים ולא-עמידה מלאה במילוי חוזים. הארכת חוזי ההתקשרות בין הממשלה לקבלנים המפעילים את המעונות לחוסים מעבר לתקופה המקסימלית המצוינת בהם מהווה דוגמה אחת לכך.

ג. סוגיות הבחירה הלקויה והסיכון המוסרי

בשני המקרים הוצאת מרכיב המחיר מהמכרז, לצד קביעת סטנדרטים ברורים לשירות, הביאו לצמצום משמעותי של בעיית הבחירה הלקויה. משרד מבקר המדינה חשף את דיווחי השעות "המנופחים" ב"תוכנית ויסקונסין" עובדה שמלמדת על בעיית הסיכון המוסרי: המידע העדיף של הקבלנים על אודות המתרחש בפועל במרכזי התעסוקה, הניצול לרעה של מידע זה, והיכולת המוגבלת של המדינה לחשוף בעיות מעין אלו. זהו מקרה מיוחד שבו אנו יודעים בדיעבד על קיומה של בעיית הסיכון המוסרי, שעל פי רוב ביטוייה המעשיים נסתרים מעין. קיים קושי לחשוף בעיות דומות, בייחוד כאשר הגורם המנוצל לרעה איננו המדינה אלא מקבלי השירות עצמם.

5.2 סיכום ההשוואה – סוגיות עקרוניות

הפרטת הביצוע במסגרת "תוכנית ויסקונסין" היתה בעייתית במיוחד לאור הסמכויות מרחיקות הלכת שנמסרו לקבלני השירות ולעובדיהם, ולאור ה"הצברה" המועטה שנערכה במסגרת התוכנית. סמכויות מעין אלו לא נמסרו במסגרת הפרטת הביצוע של מעונות הפנימייה, אולם בשני המקרים נוצר דפוס בעייתי ביחסי אזור-מדינה, שכן מקבלי השירות התלויים בקבלני השירות, אינם "אזרחים" אלא "לקוחות", ולקבלני השירות אין מחויבות מהותית כלפיהם, וזאת בשונה ממצב של הספקה ממשלתית ישירה.

מקרי המבחן מלמדים גם על פיקוח לא מספק ועל רגולציה שלא לגמרי ברור אם היא חצתה את הגבול בין היותה "ידידותית" (במטרה לשפר את השירות), לבין היותה "שבויה" (מחויבת לקבלני השירות יותר מאשר למקבלי השירות). במקרה של מעונות הפנימייה, התחרותיות המוגבלת מחלישה עוד יותר את היכולת הרגולטורית של המדינה; במקרה של "תוכנית

ויסקונסין" הפרטת הביצוע כללה לא רק את הספקת השירות עצמו, אלא גם הפרטה חלקית לחברות פרטיות של הניהול והפיקוח. כלומר, "תוכנית ויסקונסין" היתה מרחיקת לכת הן מבחינת דפוס השירות המופרט והן מבחינת הפרטה חלקית של הניהול והפיקוח.

במעונות הפנימייה זכויות ההורים לביקורים מעוגנות בתקנות והם מהווים חלק חשוב בגורמי הפיקוח; ב"תוכנית ויסקונסין" הפיקוח האזרחי בוצע בהתנדבות על ידי עמותות חברתיות שפעולתן אקראית ולמפעילים אין חובת שקיפות כלפיהן. המתח בין אחריותיות ודיווחיות לבין הפרטת הביצוע לגופים עסקיים הודגם ב"תוכנית ויסקונסין" כאשר שקיפות ההסכמים וספרי ההפעלה של הקבלנים הוגדרו "סוד מסחרי".

מבחינת ניתוח עלות ואיכות השירותים, הנתון הבולט ביותר בשני המקרים הוא היעדר נתונים מספקים. ב"תוכנית ויסקונסין" המדינה נמנעה משילוב של שירות התעסוקה או גורם ממשלתי אחר בשלב הניסוי, כך שלא ניתן ללמוד על יתרונות או חסרונות ההפרטה בהקשר זה; מעונות הפנימייה, שבהם קיימים מפעילים ממגוון סוגים, הם קרקע פורייה לבחינה מקיפה של השלכות הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים, אולם מחקר הולם טרם בוצע. לפיכך, הטענות בדבר יעילות רבה יותר של שירותים שבהם הביצוע הופרט אינן מבוססות כראוי.

שני המקרים מדגימים היטב את משמעותה של "גמישות ניהולית": ראשית, עקיפה של כללים להוצאה תקינה של כספי ציבור – כללים המבוססים על עקרונות כמו שוויון בהקצאת משאבים. שנית, יכולת לפטר עובדים באופן מיידי כאשר אין זקוקים להם עוד – במקרה של מעונות הפנימייה עקב אי יכולתם לעמוד בדרישות העבודה הקשות, ובמקרה של "תוכנית ויסקונסין" כאשר חל צמצום בהיקף השירות המסופק. מקרי המבחן ממחישים גם את תהליכי קבלת ההחלטות הנהוגים בישראל לגבי הפרטה בכלל והפרטת הביצוע בפרט. אנו מבקשים להדגיש שניים מהם, שאינם בלתי-קשורים.

- ראשית, בשני המקרים, הפרטת הביצוע זכתה ל"תנופה" באמצעות הפעלה של לחצים תקציביים: ב"תוכנית ויסקונסין" בגלל צמצום המשאבים שהופנו למערכת הממשלתית הקיימת ופגיעה ביכולת פעולתה (הכנסת - מרכז המחקר והמידע 2001). במעונות לחוסים בגלל התניית העברתם של משאבים נוספים להרחבת השירות בכך שהרחבה זו תתבצע במיקור חוץ.
- שנית, בשני המקרים תהליך הפרטת הביצוע היה הדרגתי. הוא יושם בתחילה במסגרת הרחבה של השירותים הקיימים ולא דווקא באמצעות החלפת הגורמים הממשלתיים הקיימים ושולב ברפורמות רחבות במדיניות הנהוגה בתחום. מאפיינים אלה מלמדים שהפרטת הביצוע יכולה להתרחש בד בבד עם הרחבת השירותים הקיימים. הם יכולים גם ללמד על זהירות מסוימת שנקטת בהפרטת הביצוע, אולם כיון שהם גם מקטינים את הבולטות והנראות של התופעה הם יכולים להוות כלי לצמצום ההתנגדויות לשימוש בדפוס זה של הספקת שירותים.

אין להסתפק לפיכך בבחינת השלכותיה המידיות של הפרטת הביצוע של שירות זה או אחר, בייחוד כאשר תופעה זו כה נרחבת ומקיפה. להפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים משמעותיות רחבות הנוגעות למקומה של המדינה בחברה ובמשק, למערכת יחסי העבודה, לאופי האזרחות ולמארג היחסים החברתיים בישראל.

הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים: המלצות למדיניות

א. לשם מה להפריט? עקרונות כלליים למדיניות הפרטת הביצוע

1. מדיניות הפרטת הביצוע אינה מובנת מאליה ואינה מצדיקה את עצמה; על המדינה להוכיח כי היא נחוצה וראויה לא רק בנושא ספציפי, אלא במבט כולל על יחסי הגומלין שבין המדינה לאזרחיה. הפרטת הביצוע של שירותים חברתיים עלולה לגרום לשורה של בעיות עקרוניות במערכת כולה: פגיעה במרקם היחסים בין האזרחים לבין המדינה; צמצום יכולת הפעולה האפקטיבית של המדינה; פגיעה בעקרון האחידות והדיווחיות ובעקרון השקיפות של המגזר הציבורי; פגיעה באיכות השירותים; עקיפה של כללי מינהל תקין; פגיעה בעובדים. על הממשלה ומשרדי הממשלה להצדיק נקיטת מדיניות של הפרטת הביצוע טרם יישומה, ולא להתייחס אליה כדבר המובן מאליה.

2. יש להתמודד עם בעיות המגזר הממשלתי באמצעות רפורמות פנימיות ולא דווקא באמצעות הפרטת תפקידיו. הפנייה להפרטת הביצוע של שירותים נובעת בין השאר מבעיות במשרדי הממשלה: בירוקרטיה מסורבלת, ריכוזיות, היעדר גמישות תקציבית, קושי בהנעת עובדים ועוד. אולם בעיות אלו לא יפתרו באמצעות הפרטת הביצוע. לפיכך יש להתמודד עם בעיות אלה על ידי רפורמות פנימיות בגופים הממשלתיים. ראוי להדגיש כי חלקן אינן כלל "בעיות" אלא עקרונות של ניהול ציבורי ראוי כגון העסקה הוגנת לעובדים וזכות העובדים להתאגד, הוצאת כספי ציבור באופן שוויוני ושקוף ודפוסי אחריותיות.

ב. גבולות ההפרטה של הביצוע

3. אין להפריט סמכויות שלטוניות שיש בהן כדי לפגוע בזכויות מקבל השירות: בהפרטת הביצוע של שירותים אין לכלול העברה, במפורש או במובלע, של סמכויות שלטוניות שיש בהעברתן כדי לפגוע בזכויותיו של מקבל השירות. בולטות במיוחד הן הסמכויות הבאות: הפעלת אלימות כלפי מקבל השירות; הגבלת חירותו; פגיעה בצנעת הפרט; והסמכות להטיל סנקציות כלכליות על מקבל השירות.

ג. האם להפריט? קיום הליך ציבורי נאות בשאלת ההפרטה של שירות כלשהו

4. הפרטת הביצוע של שירותים צריכה להתבסס על דיונים שאינם נתונים לסינדרום "ההפרטה במחדל" (ראו הגדרה במבוא) או לאיומים תקציביים. הפרטת הביצוע של שירותים אינה הליך טכני, שדי אם מקפידים בו, לדוגמה, על דרישות חוק חובת מכרזים. היא צריכה להיעשות במסגרת הליך פוליטי מתאים, והבמה הציבורית הנאותה לכך היא הכנסת. יש להבחין בין שירותים טכניים או מינהליים, שדורשים הליך מקוצר, לבין שירותים חברתיים או ביטחוניים, שבהם גם למיקור חוץ יש השלכות עקרוניות. במקרים כאלה ראוי שהעברת האחריות תעוגן בחקיקה רגילה ולא בהליכי חקיקה "מקוצרים" דוגמת "חוק ההסדרים" או בהחלטות מינהליות. כך או כך, אסור שהפרטת הביצוע של שירות כלשהו תבוא בעקבות פגיעה או איום בפגיעה בשירותים באמצעות קיצוץ התקציב, או התניית העברת תקציבים בהמשך תהליך ההפרטה. החלטה על השירות ואיכותו אין להפקידה באופן בלעדי בידי השיקולים התקציביים.

5. קבלת החלטות בנושא הפרטת הביצוע צריכה להתבסס על לקחי ההפרטות הרבות שכבר בוצעו בעבר. יש לבחון ביסודיות את ההפרטות שבוצעו עד כה טרם המשך תהליך ההפרטה. הממשלה צריכה לערוך ניתוח מקיף ויסודי של ההשלכות המצרפיות של ההפרטות שנעשו, וכך גם כל משרד ממשלתי בתחומו. הבדיקה תתייחס בין השאר לשאלות הבאות:

תחום	מהי ההשפעה של הפרטת הביצוע על..
יחסי אזרח – מדינה	מחויבות המדינה כלפי אזרחיה? כבודם וזכויותיהם של מקבלי השירות?
תפקוד המדינה	אפקטיביות הפעולה של המדינה – האם חל שיפור במתן השירות?
דפוסי רגולציה	המפקחים - מי מבצע את הפיקוח וכיצד? דפוס הפיקוח המקובל – "לעומתי", "ידידותי" או "שבוי"? איכות הפיקוח?
אחריותיות ודיווחיות	אחריותיות ודיווחיות המדינה והקבלנים כלפי האזרחים מקבלי השירות? יישום עקרון השקיפות?
יעילות	התחרות או התחרותיות בין קבלני השירות? האם חלה "משמעת שוק" על קבלני השירות? ההגדרה והמדידה של איכויות השירות? האם ההגדרות הקיימות מספקות? בעיית פערי המידע בין קבלן השירות והמדינה? העלויות הריאליות של השירותים המסופקים: כולל עלויות ביצוע העיסקה, פיקוח, ועלויות לא צפויות? חלוקת הסיכון בין המדינה לקבלני השירות ומהן השלכותיה? מה ההשפעה של אופי הבעלות של קבלן השירות – מלכ"ר / פירמה – על היעילות?

המשמעות של חיסכון וגמישות תפעולית	השכר ותנאי ההעסקה של העובדים? איכות העבודה והשירות? יישום כללי מינהל תקין במגזר הממשלתי?
שוויון בהספקת השירותים	השוויון בהספקת שירותים?

ד. כיצד להפריט? עקרונות מעשיים להפרטת הביצוע של שירותים

6. תנאי המכרז והחווה צריכים למזער את אפשרות הפגיעה במקבלי השירות: בהפרטת הביצוע של שירותים חברתיים יש להעדיף פגיעה ביעילות הספקת השירות, אשר את מחירה משלם כלל הציבור (לדוגמה, תגמול "לא כלכלי" לקבלן על-סמך החזר עלויות), על מתן תמריץ לשירות "יעיל" שאת מחירו משלמים מקבלי השירות בלבד (לדוגמה, תגמול על-סמך תוצאות). בייחוד יש להקפיד כי:

- במכרז לבחירת קבלני שירותים חברתיים יש לצמצם ואף לבטל את מרכיב המחיר, כדי לצמצם את הסיכוי לבחירה שתביא לפגיעה בשירות.
- בחוזים להספקת שירותים חברתיים יש לצמצם את הסיכון של קבלני השירות מכיון שסביר להניח שעלות הסיכון תושבת בפועל על מקבלי השירות. הדבר נכון במיוחד ככל שהשירות מורכב ומתמשך, וככל שמקבלי השירות סובלים מתלות גבוהה בקבלן השירות. בו בזמן יש לתת משקל רב יותר למרכיבים של טיב השירות ואיכותו.

7. יש להחיל על קבלני השירות את הכללים הנהוגים במגזר הציבורי: במסגרת הפרטת הביצוע של שירותים ציבוריים נסמכים קבלני השירותים על כספי ציבור באופן מלא או חלקי. אסור שהספקת שירותים באמצעות קבלני שירות תהיה מכשיר לעקיפת הכללים והעקרונות שנטלה על עצמה המדינה לגבי העסקת עובדים או הוצאת כספים. לפיכך יש לחייב את קבלני השירות לעמוד בכללים הנהוגים במינהל הציבורי, הן ביחס לרכש והן ביחס לתנאי העסקה. הצורך להגן על עובדים מקבל משנה תוקף כאשר השירות מוענק לקבוצות החברתיות הנזקקות והתלויות ביותר. המשמעות: צמצום היתרון היחסי מבחינת היעילות והגמישות הניהולית של קבלני השירות על היחידות הממשלתיות, כי יעילות וגמישות ניהולית אינם ערך לכשעצמם ואינם יכולים לשמש הצדקה לפגיעה בזכויות עובדים או בכללי המינהל התקין.

8. על המדינה לחזק את הפיקוח על שירותים שביצועם הופרט בהימנעות מהפרטת הפיקוח, הגברת התחרותיות בין קבלני השירות והגברת שקיפות הפעולה של קבלני השירות כלפי הציבור: חלק מהפיקוח על שירותים ציבוריים, ושירותים חברתיים בפרט, הועבר לגורמים חיצוניים וגורמים פרטיים שאינם מייצגים את האינטרס הציבורי כגון משרדי רואי חשבון וחברות ליעוץ כלכלי. יש להפסיק את הפרטת הפיקוח ולהחזיר את כלל תפקידי הפיקוח לידיהם של עובדי הציבור.

רגולציה אפקטיבית, בין "לעומתית" ובין "ידידותית", מבוססת על יתרון של המדינה על קבלן השירות ועל גמישות מרבית של המדינה בהכנסת שינויים בשירות ובהחלפת קבלני שירות. בפרט, על מנת שהמדינה תוכל לבצע רגולציה אפקטיבית צריכה להתקיים מידה מסוימת של תחרותיות. מצב של היעדר תחרותיות – לדוגמה, היעדר תחלופה בין קבלני שירות או התארגנות של קבלני השירות מול המדינה – מחייב בדיקה ותיקון.

יש לקבוע תקנות ביחס לשקיפות הפעילות של קבלני השירות והגופים הממונים מטעם המדינה לא רק כלפי הרגולטור המדינתי אלא גם כלפי הציבור. על כל הגופים המספקים שירותים ציבוריים יש להחיל את כללי השקיפות המקובלים במגזר הממשלתי.

מקורות

רשימת פגישות וראיונות:

מחקר זה נשען על שיתוף הפעולה לו זכינו מגורמים רבים בשירות הציבורי אשר ניאותו להיפגש ולשוחח עימנו ולתרום לנו מידיעותיהם, דעותיהם ומחומרים ונתונים שונים המצויים בידיהם. אנו מודים להם על כך מקרב לב.

דניאל אידיסס, משרד הרווחה – מנהל פנימיית "רוחמה" כפר סבא, 29/7/2008
אמנון אייכלברג, מנכ"ל חברת "עדליא", 22/7/2008
לאה ברקמן, אק"ם - מנהלת מחלקת סינגור קהילתי באק"ם, לשעבר אחראית על מערך ריכוז והנחיה של ועדי ההורים במעונות הפנימייה לאנשים עם פיגור, 16/9/2008
רונית גיאנה-קשמון – הורה של חוסה במעון פנימייה ממשלתי, 23/3/2009
חגי דרור, משרד הבריאות – מרכז תקציבים מרכזיים – גריאטריה ובריאות הנפש, 17/9/2008
אבנר זקן, משרד הרווחה - סגן מנהל האגף לטיפול באדם המפגר, 5/10/2008
ד"ר מאיר חובב, לשעבר מנהל האגף לטיפול באדם המפגר במשרד הרווחה, 22/9/2008
גלית יעקובוב, משרד התמ"ת – הלשכה המשפטית, 27/10/2008 (טלפוני)
יובל יעקובי, משרד האוצר – רפרנט תעסוקה וקליטה באגף התקציבים, 21/9/2008 (טלפוני)
עמיחי כץ, אחראי התקשורות, מנהלת תוכנית "אורות לתעסוקה", 27/10/2008 (טלפוני)
רן מאור, הורה של חוסה במעון פנימייה ממשלתי, 23/3/2009
יאלו מורסטיין, משרד הרווחה – מנהל פנימיית "נעורים", 16/7/2008
רביב סובל, משרד האוצר – סגן הממונה על התקציבים, 23/6/2008
בני פפרמן, משרד התמ"ת – מנהל מינהל מחקר ותכנון, 3/3/2008
חנן פריצקי, משרד הרווחה – מנהל אגף תקציבים, 27/10/2008
מיכל צוק, משרד האוצר – רכזת תחום תעסוקה וקליטה באגף התקציבים, 7/8/2008
דוד צרפתי, שרות התעסוקה – ראש אגף המחקר, 31/3/2008
אוהד רייפן, משרד האוצר – רכז תחום רווחה באגף התקציבים, 27/10/2008
גדעון שלום, משרד הרווחה – סגן מנהל אגף לשירותים חברתיים ואישיים, לשעבר האחראי על מעונות הפנימייה באגף לטיפול באדם המפגר, 19 ביוני 2008

ביבליוגרפיה:

אבירם, אורי והדס רוזן. 1998. "מדיניות ושירותים בתחום בריאות הנפש בישראל- הרפורמה המתוכננת לאור חוק ביטוח בריאות ממלכתי." חברה ורווחה י"ח: 161–189.
אורבך, גדליה. 2007. יחסי השלטון המקומי - המגזר השלישי בישראל: נייר עמדה. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד.
אחדות, לאה וגדעון מאור-שביט. 2004. שיטת התגמול של מפעילי מרכזי תעסוקה במסגרת מדיניות מ"רווחה לעבודה" – עקרונות להפעלתה בישראל. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון.
איזנשטט, מימי וזאב רוזנהק. 2001. "הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תוכנית הסיעוד בישראל". ביטחון סוציאלי 60: 113–128.
בג"ץ. 1982. בג"ץ 39/82 הנפלינג ואח' נ' צילקר ואח'.
בג"ץ. 2007. בג"ץ 11193/07 עמותת "כן לזקן" – לקידום זכויות הזקנים נגד המוסד לביטוח לאומי.
בג"ץ. 2009. בג"ץ 5605/05 חטיבת זכויות האדם ואח' נגד שר האוצר ואח'.
בניש, אבישי. 2006. "יישום תוכנית ויסקונסין בישראל - היבטים משפטיים." עבודה, חברה ומשפט י"א: 121–154.
בניש, אבישי. 2007. "מיקור-חוץ בראי במשפט הציבורי: הפרטת תכניות מ"רווחה לעבודה ובעיית כשלי הפיקוח". משפטים ל"ח (1-2): 283–349.
בן-נון, גבי, יצחק ברלוביץ ומרדכי שני. 2005. מערכת הבריאות בישראל. תל אביב: משרד הביטחון - ההוצאה לאור.
בנק ישראל. 2008. נספחים סטטיסטיים ונתונים משלימים לדוח בנק ישראל 2007.

ג'אנה, רונית ומאיר חובב. 1998. "ועד ההורים במעונות פנימייה לאנשים בעלי פיגור שכלי" בתוך הורות ונכות התפתחותית בישראל, עורכים: אילנה דבדבני, מאיר חובב ואריק רימרמן. ע"ע 120–130. ירושלים: מאגנס.

גורבטוב, רנטה ואליהו בן משה. 2009. סקירה סטטיסטית. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, יולי 2009.

גל-נור, יצחק. 2007. מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות. ירושלים: אקדמון.

דקל, עומר. 2000. מחקר השוואתי בנושא התקשרות המדינה במכרז לצורך רכישת שירותי סעד. הזנפלד, יחזקאל. 2005. "מדינת הרווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ"רים." ביטחון סוציאלי 70: 13–31.

היועץ המשפטי לממשלה. 1988. עמותות ליד משרדי ממשלה - נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות.

הכנסת - הוועדה לפניית הציבור. 2003. פניות ציבור לגבי כביש חוצה ישראל. 12 בנובמבר 2003.

הכנסת - הוועדה לפניית הציבור. 2007. פניות ציבור לגבי השירות הניתן במוקד הטלפוני של המוסד לביטוח לאומי. 5 בדצמבר 2007.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2001. דיון בסוגיית ההפרטה של שירות התעסוקה ובאימוץ תוכנית "מסעד לעבודה" לאור המלצות ועדת תמיר.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2002. מקבצי דיור.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2003. הפרטת בתי-החולים הגריאטריים.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2003. הפרטת שירות התעסוקה: תמונת מצב לסוף שנת 2003.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2007. העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2007. הפרטת מעונות הפנימייה הממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2007. הפרטת המרכז הרפואי על שם וולפסון בחולון.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2007. מוקד טלפוני הפעלת במוסד לביטוח לאומי בשיטת מיקור חוץ.

הכנסת - מרכז המחקר והמידע. 2007. תחנות טיפת-חלב בישראל: 1997–2007.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2008. ההוצאה הלאומית לבריאות, 1962–2006.

הסניגוריה הציבורית. 2007. דוח שנתי לשנת 2006.

ועדת יערי. 2007. המלצות להמשך הפעלת תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל ("ועדת יערי"). ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים.

ועדת נתניהו. 1990. דוח ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל ("ועדת נתניהו"). ירושלים.

ועדת קוברסקי. 1989. הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה ("ועדת קוברסקי"). ירושלים: נציבות שירות המדינה.

ועדת תמיר. 2001. המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת ("ועדת תמיר"). ירושלים.

זעירא, יוסף. 2004. "מסוציאליזם לקפיטליזם? מעורבות הממשלה במשק הישראלי." בתוך מדינה וקהילה, סוגיות נבחרות בתולדות היישוב והמדינה, עורך: משה נאור. ע"ע 55–60. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.

חוג מנהלי מעונות פנימייה ממשלתיים לאנשים עם פיגור שכלי. 2007. נייר עמדה בנושא - "הפרטת שירותי בריאות ורווחה": הכוונה להפריט את תשעת המעונות הממשלתיים. (10/4/2007)

טליאס, מוטי (עורך). 2002. הניהול הציבורי החדש: רפורמה במינהל הציבורי (ערכת הדרכה). ירושלים: אלכ"א - ג'וינט.

ינאי, אורי. 2005. "מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי." ביטחון סוציאלי 70: 77–109.

ישראל. 1992. חוק חובת המכרזים.

ישראל. 1994. חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

ישראל. 1995. חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל).

ישראל. 2003. חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, פרק ז': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה).

ישראל. 2004. תיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 28).

ישראל. 2008. מכרז להשתתפות בתוכנית הרפורמה הניסיונית: מרווחה לעבודה (תיקון להסכם תוכנית). Available at: <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/0126CEB3-0057-43B0-952A-C6F5FEFDCCDF.htm> [Accessed March 4, 2009].

ישראל. 2009. הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) התשס"ט-2009, רשומות, 6 ביוני 2009.

כורזים, יוסף, הלל שמיד ושלוה ליבוביץ. 2005. "ההפרטה החלקית של שירותי אומנה - סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה." ביטחון סוציאלי 70: 56-76.

כץ, חנה. 2006. קידום חברות בין-ארגוניות, בינתחומיות ובין-מגזריות בשירותי רווחה (נייר עמדה). ירושלים: משרד הרווחה.

לבנטל, אלכס ויונה אמיתי. 2008. "שירותי בריאות לתלמיד בישראל - עבר ללא עתיד או עתיד ללא עבר?" הרפואה. 147(11): 866-868.

לוסקי, ישראל ויהודית גבעון. 2005. יעילות ואיכות בבתי אבות סיעודיים: מלכ"רים לעומת מוסדות עסקיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

לייטמן, ארני ס. 1999. "הפרטה ומסחור בהקשר הגלובלי." ביטחון סוציאלי 56: 174-161.

לינדר-גנץ, רוני. 2010. "חשש במערכת הבריאות: קופת חולים לעשירים בלבד." The Marker, 23 ביוני 2010.

מאור, משה. 2002. "דיון ביקורתי בהערכת תוצאות של הניהול הציבורי החדש" בתוך הניהול הציבורי החדש: רפורמה במינהל הציבורי (ערכת הדרכה). עורך: מוטי טליאס. ירושלים: אלכ"א - גוינט.

מבקר המדינה. 1991. דוח שנתי 41 לשנת 1990.

מבקר המדינה. 2005. דוח שנתי 55 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003.

מבקר המדינה. 2007. דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005.

מבקר המדינה. 2007. היבטים אחדים של תוכנית מהל"ב ("תוכנית ויסקונסין").

מבקר המדינה. 2009. דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007.

משרד האוצר. 2009. רפורמות מבניות לשנים 2009 - 2010. ("חוק ההסדרים")

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. 2008. השוואת עלות אחזקת דייר במעון ממשלתי מול ציבורי/פרטי לשנת 2007. (נמסר על ידי אבנר זקן 5/10/2008).

משרד הרווחה והשירותים החברתיים. 2007. דין וחשבון הממונה על יישום חוק חופש המידע לתקופה 2004-2006: יעדים, מבנה, תקציב ופעולות.

סבירסקי, שלמה ויעל חסון. 2008. שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי. תל-אביב: מרכז אדווה.

סיני, רותי. 2008. "המדינה מגבילה ההפרטה: שליש מהפניות לביטוח הלאומי יטופלו ע"י מומחי המוסד", הארץ. 15/4/2008.

עדליא יעוץ כלכלי בע"מ. 2008. האם וכיצד יש לשלב את שירות התעסוקה בפריסה ארצית של אורות לתעסוקה.

עמותת ידיד. 2006. תוכנית "מהל"ב" (ויסקונסין הישראלית): תשעה חודשים אחרי - תמונת מצב.

פלג, אייל. 2005. ההפרטה כהצברה: גופים מופרטים במשפט הציבורי. תל-אביב: רמות - אוניברסיטת תל-אביב.

פלג, אייל. 2007. מדיניות ההפרטה והמשפט הציבורי. נייר עמדה במסגרת קול קורא שהוציא המנהל הכללי של הכנסת בנושא "הדיון הציבורי בנושא ההפרטה".

<http://www.knesset.gov.il/LegalDept/privatization/heb/privatization39.pdf>

פלד, מיקי. 2010. "בלעדי ל"כלכליסט": ויסקונסין חוזרת לאישור הכנסת." כלכליסט. 9/6/2010.

<http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3407338,00.html>

פרשטמן, חיים. 2007. גבולות ההפרטה. ירושלים: מכון ון ליר.

קופ, יעקב (עורך). 2006. הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קטן, יוסף. 1996. שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות. תל-אביב: רמות.

קטן, יוסף. 2007. "הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים" בתוך: עיצוב מדיניות חברתית בישראל. עורכים: אורי אבירם, גיוני גל ויוסף קטן. ע"מ 101-130. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קרייר, ג'ון ואיאן קנדל. 1999. "מדיניות רווחה, צרכים אנושיים אוניברסליים ורווחה אנושית אובייקטיבית: פרפקטיבות של מדעי החברה וראייה סוציו-לגלית." ביטחון סוציאלי 56: 36-54.

שמיד, הלל . 2001. "הערכת השפעתו של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח המספקים שירותי טיפול בית . " ביטחון סוציאלי 60 : 90–112.
 שרמן, אריק וליאון זולוטוי. 2010. הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים 1986-2002. ירושלים : מכון ון-ליר.

- Baumol, William J., J. C. Panzar, and R. D. Willig. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Bin Nun, Gabi. 2008. "The Changing Balance between Public and Private Health Care in Israel." The Israel National Institute for Health Policy and Health Services Research. International Workshop: The Public Private Mix in Health Care. Tiberias, Israel.
<http://www.israelhpr.org.il/activity.php?aid=2ddff96fb44f5fccaf3bf1c1921c3aa6&did=20> [Accessed October 11, 2009]
- Boyne, George A. et al. 2003. *Evaluating Public Management Reforms*. Philidelphia, Pa: Open University Press.
- Bulow, J. and P. Klemperer. 1996. "Auctions Versus Negotiations." *American Economic Review* 86:180–194.
- Dehoog, Ruth Hoogland. 1990. "Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting." *Administration Society* 22:317–340.
- Domberger, Simon. 1998. *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press.
- Domberger, Simon and Paul Jensen. 1997. "Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects." *Oxford Review of Economic Policy* 13:67–78.
- Doron, Abraham and H. J. Karger. 1993. "The privatization of social services in Israel and its effects on Israeli Society." *Scandinavian Journal of Social Welfare* 2:88–95.
- Greve, Carsten and Niels Ejersbo. 2005. *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector: A Cross-Cultural Comparison*. Westport, Conn: Praeger Publishers.
- Grimshaw, Damian, Steve Vincent, and Hugh Willmott. 2002. "Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Service." *Public Administration* 80:475–502.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1997. "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons." *Quarterly Journal of Economics* 112:1127–1161.
- Hodge, Graeme A. 1998. "Contracting Public Sector Services: a Meta-Analytic Perspective of the International Evidence." *Australian Journal of Public Administration* 57:98–110.
- Hodge, Graeme A. ed. 2006. *Privatisation and Market Development: Global Movements in Public Policy Ideas*. Northampton, Mass: Edward Elgar.
- Hodge, Graeme A. 2000. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Hood, C. 1997. "Which Contract State? Four Perspectives on Over-Outsourcing for Public Services." *Australian Journal of Public Administration* 56:120–131.
- Johnston, Jocelyn M. and Barbara S. Romzek. 1999. "Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality." *Public Administration Review* 59:383–399.
- Kettl, Donald F. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Kettl, Donald F. 2005. *The Global Public Management Revolution (2nd Edition)*. Washington DC: Brookings Institution Press.

- Klingner, Donald E. John Nalbandian, and Barbara S. Romzek. 2002. "Politics, Administration, and Markets: Conflicting Expectations and Accountability." *The American Review of Public Administration* 32:117–144.
- Maor, Moshe. 1999. "The Paradox of Managerialism." *Public Administration Review* 59:5–18.
- Macneil, Ian R. 1977. "Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law." *Northwestern University Law Review* 72: 854.
- Milward, H. Brinton and Keith G. Provan. 2000. "Governing the Hollow State." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10:359–380.
- Mosley, Hugh and Els Sol. 2005. "Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective." Pp. 1-20 in *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*, edited by Els Sol and Mies Westerveld. The Hague: Kluwer Law International.
- Mulgan, Richard. 2006. "Government Accountability For Outsourced Services." *Australian Journal of Public Administration* 65:48–58.
- Paz-Fuchs, Amir. 2008. *Welfare to Work: Conditional Rights in Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- POGO (Project On Government Oversight) 2011. *Bad Business: Billions of Taxpayer Dollars Wasted on Hiring Contractors*. <http://www.pogo.org/pogo-files/reports/contract-oversight/bad-business/co-gp-20110913.html#Executive%20Summary> [accessed January 31, 2012]
- Romanov, Dmitri, and Noam Zussman. 2004. "Income Maintenance Allowances in Israel - Ideal vs. Actual." *Israel Economic Review* 2(1): 69–90.
- Romzek, Barbara S. and Jocelyn M. Johnston. 2002. "Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model." *Journal of Public Administration Research and Theory* 12:423–453.
- Savas, E. S. 2002. "Competition and Choice in New York City Social Services." *Public Administration Review* 62:82–91.
- Sclar, Elliott. 2000. *You Don't Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Skelcher, Chris. 2005. "Public-Private Partnerships." Pp. 347-370 in *The Oxford Handbook of Public Management*, edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn and Christopher Pollitt. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Smith, Steven R. 1996. "Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US." *Public Administration* 74:113–127.
- Sol, Els, and M. Westerveld. 2005. *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International.
- Starr, Paul. 1989. "The meaning of privatization." Pp. 15–48 in *Privatization and the Welfare State, Studies from the Project on the Federal Social Role*, edited by Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thynne, Ian. 2003. "Making sense of public management reform." *Public Management Review* 5:449.
- Timonen, Virpi, Janet Convery and Suzzane Cahill. 2006. "Care Revolutions in the Making? A Comparison of Cash-for-Care Programmes in Four European Countries." *Ageing & Society* 26(03): 455-474.
- UN. 1966. "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights." United Nations Website. http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm [Accessed September 21, 2008].

- Van Slyke, David M. 2003. "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services." *Public Administration Review* 63:296–315.
- Walsh, K. 1995. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Weisbrod, Burton Allen, ed. 1998. *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, O. E. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of 261.–Contractual Relations." *The Journal of Law and Economics* 22:233