



ג'וינט ישראל אלכא
המכון למנהיגות וממשל
יחד בעשייה חברתית



מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
מינהל הסגל הבכיר



הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

צוות בדיקת הנושא: ליאורה זיידמן, פזית קלימן, דורית זיס,
שמואל יסלזון, ניסים סלמן, רונן גורביץ, דרור ברשד

בחינת משקולות ערכיות/כלכליות בשלב מקדים
מוגש: למחלקה האזרחית במשרד המשפטים

נייר העמדה הוכן במסגרת התכנית למדיניות חברתית
ולמנהל לסגל הבכיר בשירות המדינה (אלכא-ג'וינט) -
מחזור כ"א

צוות התכנית: מרב חורב וענבר אלמגור
מנהלות התכנית, מנחות ומלוות הפרוייקט

צוות בדיקת הנושא: ליאורה זיידמן, פזית קלימן, דורית זיס, שמואל יסלזון, ניסים סלמן, רונן גורביץ, דרור ברשד

עופר המבורגר	עריכה לשונית:
גיא אברוצקי, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל	פיתוח ידע:
פנינה נחמיאס, ג'וינט ישראל	מנהלת עיצוב והפקה:
סימונה דוד, ג'וינט ישראל אשל	תיאום הפקה:
שני טיראן, ג'וינט ישראל-אלכא, המכון למנהיגות וממשל	
טוביה מנדלסון, ג'וינט ישראל אשל	מנהל הוצאה לאור:

חוברת זו נכתבה בלשון זכר מטעמי נוחות בלבד והוא מיועד לגברים ולנשים במידה שווה

תוכן העניינים

4	תקציר מנהלים	
6	מבוא: מיקור החוץ במגזר הציבורי	א
8	הגדרת הבעייה	ב
9	המטרה	ג
10	מתווה הפתרון המוצע	ד
11	1. GO/NO GO - תנאי סף	
13	2. המכוון הכלכלי	
15	3. הגירעון הדמוקרטי	
16	4. מדדי אחריות ופיקוח	
18	איכות החוזה	ה
19	עקרונות החוזה	ו
20	סיכום	ז
21	נספחים:	
21	רשימת הפעלות מיקור חוץ (חלקית במשרדים שמשתתפים בתכנית שאותם ממליץ הצוות לבדוק על פי אבני היסוד של עבודה זו	
24	דף שאלון להחלטה ולביקורת	

תקציר מנהלים

החל משנות השמונים של המאה העשרים החלה מדינת ישראל בתהליכי הפרטה, כחלק מתופעה גלובלית של מדיניות הפרטה (privatization) בממשלות מערביות בעולם. במסגרת תהליכי ההפרטה, מתבצעת פעמים רבות הפרטה חלקית, המכונה בשם "מיקור חוץ" (Outsourcing/Contracting-out). במיקור חוץ, האחריות למוצר או לשירות נותרת, בדרך כלל, בידי המדינה - אולם הביצוע מועבר בשיטות שונות לידי גורם חיצוני.

הבעיה: עד היום לא פותח כלי מדידה אינטגרטיבי שמאפשר בחינה כוללת של ההחלטה להוציא עבודות ציבוריות לביצוע במיקור חוץ. בפועל, שירותים ציבוריים מועברים למיקור חוץ מבלי שמבוצעת בדיקה הבוחנת את המדדים הרלוונטיים שיש לשקלל בתהליך קבלת ההחלטה. אי לכך, לא מתקיים דיון שמאפשר תכנון ארוך טווח של תפקיד המנהל הציבורי והתפקידים שבהם יש הצדקה ותועלת ציבורית בהפעלת שירותים, באופן מלא או חלקי, באמצעות מיקור חוץ.

מתווה הפתרון המוצע: ככלי מסייע למנהל בקבלת החלטות פיתח הצוות שאלון, אשר נועד להיות אמצעי נוסף בידי המנהל, ומאפשר לו לראות את מכלול השיקולים שראוי לשקול כבסיס לקבלת החלטה. תחילה, הוגדרו תנאי סף שמפרטים את הנושאים שבהם הצוות סבור שאין לבצע מיקור חוץ. בנושאים שעוברים את תנאי הסף, הוגדרו ארבעה פרמטרים. בכל אחד מהם, מפורטת במסמך רשימת שאלות שעל המעריך לבחון על מנת שתהיה בידו היכולת לשקלל את המרכיבים השונים בכל אחד מנושאי הליבה, ובכולם גם ביחד.

גבולות "ההפרטה" - תנאי סף לקבלת החלטה: יש מקום להגדיר מראש מהי חובת האחריות של המדינה לשירותים ציבוריים. כך, עוד בטרם בדיקת כדאיות ההחלטה בדבר הפרטת שירות כלשהו, תוצב בפני מקבל ההחלטות שאלה מקדמית ועקרונית: האם יש להפריט שירות זה? לשם כך, הוגדרו נושאים או תחומים לגביהם חייבת המדינה, לדעתנו, לשאת באחריות באופן ישיר ובפועל, באמצעות עובדי מדינה. החלטה בדבר הפרטת שירות כלשהו בתחומים אלה תידחה על הסף, ללא קשר לשאלת היעילות, הכדאיות הכלכלית ו/או מרכיבי מבחן נוספים.

מכוננים - פרמטרים שיש להעמידם במבחן:

- 1. המבחן הכלכלי:** מבחן העלות-תועלת הוא מבחן כלכלי המודד את כדאיות ביצוע הפעולה. באופן כללי, ניתוח עלות-תועלת מנסה לאמוד את זרם העלויות מול זרם התועלות מביצוע פרויקט כזה או אחר. מומלץ להתייחס לעלויות ולתועלות שניתנות לכימות באופן מהימן בנפרד מפרמטרים איכותיים - כדי לשקף טוב יותר למקבל ההחלטות את ההשפעות על הניתוח. יש לסכום בנפרד את כלל המרכיבים הכמותיים, ולהגיע לתוצאה נטו. מולה, יש צורך להתחשב בעלויות/תועלות שלא ניתנות לכימות, כמו גמישות ודרגות חופש ניהוליות, רמת מקצועיות הזכיין ויכולתו להתאים עצמו לשינויים בעולם המקצועי ועוד גורמים רבים.
- 2. הגרעון הדמוקרטי:** עצמה שלטונית אינה רק שליטה פיזית, אלא גם שליטה בנגישות למשאבים ולהטבות ממשלתיות. הפרטת עצמה שלטונית מעלה שאלות קשות, בהן היעדר לגיטימציה דמוקרטית לזכיין, אשר ביכולתו להשפיע על עיצוב אופי הפעילות המופרטת, וכן החשש שעולה מניצול לרעה לשם השגת מטרות שונות. המנהל הציבורי וכל מי שפועל מטעמו הוא בחזקת נאמן הציבור, ולכן חייב לפעול על פי עקרונות מפתח המבטיחים נאמנות מוחלטת לציבור.
- 3. מדדי אחריות ופיקוח:** יש ליצור כללים וסטנדרטים לפעולת הזכיינים במקומות בהם סביר להניח שפעולה "טבעית" של הזכיין, לפי ההיגיון העסקי שמנחה אותו, תביא לתוצאה שאינה תואמת את האינטרס הציבורי. ניסיונם של חברי הצוות ובדיקת המציאות בשטח מראים חולשה כרונית בנושא, הנובעת מסדרת מגבלות ומאפיינים שעלולים לפגוע בנכונותה וביכולתה של הממשלה לקיים הסדרה ופיקוח. על מנת להתגבר על חולשה "טבעית" זו, נוסף לקביעת כללים להסדרת פעולות הזכיינים, ניתן ליצור גם תמריצים כלכליים אשר יסייעו להכוונתם.
- 4. איכות ועקרונות החוזה:** הפרטת מיקור החוץ מבוססת על הרעיון של השגת מטרות ציבוריות באמצעות גופים פרטיים. כלומר, החברה הפרטית נדרשת לקדם את המטרות הציבוריות שלשמן נשכרה על ידי המנהל הציבורי, ובו זמנית לקדם את תכלית החברה הפרטית להשיא את רווחי בעליה. עקב כך נוצרת לארגון הפרטי נאמנות כפולה המציבה אותו, למעשה, בניגוד עניינים מובנה.

הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

באופן טבעי, ניתן להניח שבמקרים שבהם מתקיים ניגוד עניינים יעדיף הגוף הפרטי את מטרות הרווח שלו ועלול לנקוט בדרכים להשגת התוצאה או לחיסכון בעלויות גם אם אין הדבר עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. על כן, יש לוודא קיומם של עקרונות יסוד בחוזה, אשר יסייעו להפחית, ככל שניתן, את הפגיעה באינטרס הציבור ולהבטיח את היכולת השלטונית להיות הגורם המוביל והמשפיע על מתן השירות. זאת, תוך מזעור הנזק האפשרי שעשוי שיגרם כתוצאה מניגוד עניינים.

העברת שירותים ציבוריים למיקור חוץ נעשית בפועל ללא תהליך מוסדר של קבלת החלטות. עקרונות המפתח המפורטים בעבודה נמצאו כמובילים בחשיבותם, ויכולים להניח את התשתית ליצירת תהליך זה. עם זאת, חשוב להמשיך ולפתח כלים לעזרת מקבלי ההחלטות וליצור מדדים ערכיים וחומריים, מדידים ושקופים.

מבוא

החל משנות השמונים של המאה העשרים החלה מדינת ישראל בתהליכי הפרטה, חלק מתופעה גלובלית של מדיניות הפרטה (privatization) של ממשלות מערביות בעולם.

הפרטה¹, פירושה העברת נכסים, שירותים ומוצרים מבעלותם, ניהולם ומימונם של ארגוני מדינה לעבר ארגונים במגזר העסקי, לארגונים במגזר השלישי או לאנשים פרטיים. הפרטת חברות ציבוריות, שירותי חינוך, בתי סוהר ושירותי תעבורה היא דוגמה לשירותים שהיו באחריות ציבורית והופרטו, בצורה מלאה או חלקית, במספר מדינות בעולם.

הפרטה חלקית מכונה בשם "מיקור חוץ" (Outsourcing/Contracting-out). האחריות למוצר או לשירות נותרת, בדרך כלל, בידי המדינה - אולם הביצוע מועבר בשיטות שונות לידי גורם חיצוני, ארגון עסקי או ארגון ללא כוונת רווח. כך למשל, התקשרות עם חברות כוח אדם או מתן שירותים למוגבלים על ידי עמותות פרטיות, וכן העסקת שירותי בריאות לבתי ספר כתחליף לאחות בית ספר הן הפרטות חלקיות בשירות המדינה.

שאלות רבות עולות לאור התרחבות התופעה. חלק מהן עוסק בצדדים הכלכליים ובוחן את יעילות התופעה מהצד הפיננסי והשפעותיה על מצב המשק, וחלקן שאלות שנוגעות בצדדים המשפטיים שבוחנים את תקפות ההפרטות וההשלכות שנוגעות לעקרונות עליהם הושגה הממשל הדמוקרטי. שאלות יסוד עולות בנוגע לכרסום עקרונות המשילות, כמו גם בהפרטת ערכים חברתיים ביד גופים פרטיים ועוד. מחקרים רבים עוסקים בהיבטים שונים של תופעת ההפרטה בארץ ובעולם.

פרופ' יצחק גל-נור, אשר שימש כנציב שירות המדינה ועומד כיום בראש המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה על שם יעקב חזן שפועל במסגרת מכון ון ליר, והעומד בפני פרסום ספר שעוסק בסוגיית ההפרטה², מסכם את הקורה בישראל:

"בישראל, מדיניות ההפרטה עדיין מושלת בכיפה והיא מתבצעת ללא שקיפות וללא דיון ציבורי הולם. הציבור בכללותו והאוכלוסיות שההפרטה נוגעת להן במישרין בפרט, אינם מקבלים מידע אמין ועדכני על היתרונות והחסרונות של ההפרטה, תוך בחינת חלופות והערכה מעשית של אפשרויות ההסדרה (רגולציה) על ידי המדינה.

כך לדוגמה, דוח ההפרטות השנתי לשנת 2011 שחיבר מרכז חזן במכון ון ליר הוגש ליו"ר הכנסת ונדון בוועדת הכספים, הצביע על הפרטות בעייתיות. לדוגמה, חדירת ההפרטה למערכות הביטחון והמשפט, שני תחומים שהם ביטויים מובהקים ל"רצון הציבור" ו"טובת הציבור" ושהם "Inherently governmental functions"³ כלומר, מעשי שלטון מובהקים שצריכים להתבצע על ידי עובדי מדינה. הוצאתם מידי המדינה והעברתם לגופים פרטיים מעוררת חשש לפגיעה באתוס של השירות הציבורי ולחדירה של שיקולים זרים, כמו גם סכנה שאיכותם של השירותים במדינה תהיה תלויה ביכולתם הדיפרנציאלית של האזרחים לממן. במישור אחר, עובדים במערכות הרווחה, החינוך והבריאות מועסקים בשירותים מופרטים באופן שפוגע ביכולתם למלא את תפקידם ביעילות ולהשתכר בכבוד. דוגמה נוספת, היא הפרטת ההוסטלים ל-250 ניצולי שואה פגועי נפש. במקרה הזה, המחאה הציבורית הועילה במידה מסוימת והממשלה החליטה שעובדי ההוסטלים ייקלטו כעובדי מדינה, אך שההוסטלים יישארו בבעלות ארגונים עסקיים ובניהולם. אגב כך נציין, שאין מנגנון שמאפשר למדינה להשיב לידה את הבעלות או את השירות שנמסרו לידיים פרטיות במקרים שההפרטה נכשלה. זאת ועוד, הליכי ההפרטה אינם שקופים ואינם זוכים לדיון ציבורי. אין מסגרת התייחסות מחייבת, והפרטות נעשות בשיטות שונות - החל מחקיקה ותקנות, וכלה בהחלטות מנהליות חשאיות. עם זאת, בתקופה האחרונה החל דיון במדיניות ההפרטה בתקשורת ובשיח הציבורי וניכרים סימני התפכחות ראשוניים במוקדי קבלת ההחלטות במשרדי הממשלה."

החשש מפני הפרטת השלטון עד כדי העמדת שלטון פרטי מחד, כמו גם הצורך בשדרוג ובשיפור איכות השירות שניתן לציבור מאידך, הם כשני צדדים לתנועת מטוטלת אשר נעה מצד לצד ומנסה למצוא איזון בסוגיית ההפרטה ומיקור החוץ.

מנגנונים שונים כגון הצברה (החלת נורמות ציבוריות על גופים פרטיים, כאכיפה של עקרונות וכללי המשפט הציבורי), כמו גם הצורך בהידוק הפיקוח, ביקורת ושיתוף הציבור בהליכי הפרטה, מובילים לדיון נרחב בשאלת הצורך בעיגון סוגיית ההפרטה בחקיקה.

1. http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/monhon_haprta_-_2012.PDF

2. מתוך הספר "מדיניות ההפרטה בישראל, אחריות המדינה והגבולות בין ציבורי לפרטי", המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ואן ליר בירושלים (עומד לפרסום 2013).

3. FEDERAL ACTIVITIES INVENTORY REFORM ACT OF 1998.

הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

במסגרת עבודתנו העמקנו בלימוד הנושא במפגש עם חוקרים ומומחים בתחום, כמו גם בקריאת מאמרי מחקר עדכניים. הוצגו בפנינו העקרונות שעומדים ביסוד הצורך בחקיקה בנושא, כמו גם השוללים דרך זו.

בעבודה זו בחרנו שלא לעסוק בשאלת הצורך בחקיקה, אלא להציב בפני המנהל בשירות הציבורי כלי מדידה יעיל אשר באמצעותו יוכל לשקול את אופציית מיקור החוץ לאור פרמטרים אשר יש להעמידם מראש במבחן, בבחינת סוף מעשה במחשבה תחילה.

הגדרת הבעיה

בעיני רבים נתפס מיקור החוץ כהפרטה טכנית באופייה, שנועדה להתמודד עם חוסר היעילות של עובדי הציבור בהספקת שירותים ושאינה מעוררת בעיות מיוחדות. אולם, דומה כי השימוש ההולך וגובר בהפרטה באמצעות מיקור חוץ והרחבת השימוש בה, וכן השימוש ההולך וגובר בחברות שפועלות למטרות רווח בתחומים רבים, מחייבים לבדוק את התשתית שמשקללת את קבלת ההחלטות בהפרטה החלקית/מיקור החוץ במגזר הציבורי. כדוגמה להרחבת השימוש במיקור החוץ, מצורפת (בנספח 1) רשימת נושאים חלקית שבהם נעשה מיקור חוץ במשרדים של משרתפי התכנית.

מצאנו, כי עד היום לא פותח כלי מדידה אינטגרטיבי שמאפשר בחינה כוללת של ההחלטה להוצאת עבודות ציבוריות לביצוע במיקור חוץ. בפועל, שירותים ציבוריים מועברים למיקור חוץ מבלי שמבוצעת בדיקה שמאפשרת את ראיית מרב המדדים הרלוונטיים שיש לשקלל בתהליך קבלת ההחלטה.

אי לכך, לא מתקיים דיון שמאפשר תכנון ארוך טווח של תפקיד המנהל הציבורי והתפקידים שבהם יש הצדקה ותועלת ציבורית בהפעלת שירותים, באופן מלא או חלקי, באמצעות מיקור חוץ.

הצוות בחן את המדדים/משקולות שסברנו, לאחר לימוד, כי ראוי לאמץ אותם כחלק מתהליך קבלת ההחלטה לשימוש במיקור חוץ לצורך הפעלת שירותים ציבוריים.

הצוות סבור שישנם מדדי בחינה נוספים, כלליים וספציפיים, למשרדים השונים ולתחומי העיסוק השונים. אך אנו סבורים גם שהבעיה המרכזית היא הערכתם של התחומים שמרוכזים בעבודה זו.

המטרה

פיתוח מודל מדידה משולב ואחיד, שנשען על נקודת המבט של האחריות הציבורית ועל הראי המשפטי שמאפשר יכולת קבלת החלטות תוך ראייה של התמונה הכוללת.

עיסוק במבחנים שונים לשיקול אם להוציא פעולות מסוימות, הן במישור של תכנון, פיקוח וקביעת מדיניות והן במישור של תחומי ביצוע והפעלה.

נקודת המוצא למבחן, היא עמידה בקביעת השופט זמיר:⁴

“המנהל הציבורי לא נועד כיום אלא לשרת את הציבור. הציבור הוא שהעניק למנהל את סמכויותיו: אין למנהל אלא מה שהציבור העניק לו: ואין המנהל רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו אלא לטובת הציבור. מכאן נובעת המסקנה כי המנהל הציבורי, וכל מי שפועל מטעמו, הינו בחזקת נאמן ציבור.... חובת הנאמנות, מצד המנהל כלפי הציבור, היא כל תורת המנהל הציבורי על רגל אחת. הנאמנות אינה רק מליצה נאה. היא מוסד משפטי. מעמד נאמן כרוך בחובות. בראש ובראשונה, הנאמן חייב לפעול לטובת הנהנה.”

4 יצחק זמיר, הסמכות המנהלית, כרך א', עמ' 35-36 (1996).

מתווה הפתרון המוצע

ככלי מסייע למנהל בקבלת החלטות פיתח הצוות שאלון.

הוגדרו תנאי סף שמגדירים את הנושאים שבהם הצוות סבור שאין לבצע מיקור חוץ.

בנושאים שעוברים את תנאי הסף, הוגדרו ארבעה נושאי ליבה. בכל אחד מהם, רשימת שאלות שעל המעריך לבחון על מנת שתהיה בידו היכולת לשקלל את המרכיבים השונים בכל אחד מנושאי הליבה, ובכולם גם ביחד. לכל נושא ליבה יש הסבר קצר למנהל ושאלות הכוונה.

הכלי שפותח הוא אמצעי נוסף בידי המנהל. הוא מאפשר לו לראות את מכלול השיקולים שסברנו שראוי לשקול כבסיס לקבלת החלטה. ההחלטה נשארת באחריות המנהל.

גבולות "ההפרטה" תנאי סף לקבלת החלטה: "מיקור חוץ", כן או לא?

סוגיית הפרטת שירותים ציבוריים היא שאלה מורכבת. כמדינה דמוקרטית, למדינת ישראל יש אחריות כלפי הציבור לשירותים הציבוריים שניתנים על ידה. האחריות היא לעצם מתן השירות ולא יכוחות השירות שניתן. השאלה שמתעוררת בעניין זה היא, האם קיימות הגבלות כלשהן לגבי סוגי הסמכויות או סוגי הפעילויות שניתן להפריט.

על כן, בטרם קבלת החלטה בדבר הפרטת שירות כזה או אחר ומעבר לשאלת הכדאיות, יש לבחון תחילה מהם "גבולות ההפרטה".

אנו סבורים, שיש מקום להגדיר מראש מהי חובת האחריות של המדינה לשירותים ציבוריים. כך, עוד בטרם בדיקת כדאיות ההחלטה בדבר הפרטת שירות כלשהו, תוצב בפני מקבל ההחלטות שאלה מקדמית שתכונן אותו בשלב מקדים זה ותשיב על השאלה העקרונית: האם יש להפריט שירות זה?

לשם כך, אנו מגדירים תחומים או נושאים אשר לגביהם חייבת, לדעתנו, המדינה לשאת באחריות באופן ישיר ובפועל, באמצעות עובדי מדינה. על כן, החלטה בדבר הפרטת שירות כלשהו בתחומים אלה תידחה על הסף, ללא קשר לשאלת היעילות, הכדאיות הכלכלית ו/או מרכיבי מבחן נוספים - שגם אם הם בעלי ערך חיובי בפני עצמם, ייהפכו לא רלוונטיים לאור עצמת הפגיעה שצפויה בערך שירותי בסיסי.

תנאי סף

הצוות סבור, כי שירותים שניתנים על ידי המדינה ובהם ניתן לראות כי מתקיים אחד או יותר מהמאפיינים הבאים לא יופרטו. הם יישארו באחריות ישירה של המדינה ובביצועם של עובדי מדינה:

1. קביעת מדיניות, לרבות מדיניות תקציבית.
2. סמכות שכרוכה בהפעלת כוח.
3. סמכויות אכיפת החוק (שיטור, שיפוט, גבייה וכליאה).
4. הפעלת כוחות הביטחון והצבא.
5. הפרת זכות יסוד, סמכות שהפעלתה פוגעת בזכות יסוד של הפרט.
6. החלטה בעניין הטלת מס ותשלום של אדם לקופת המדינה, ובעניין תשלום בגין שירות ציבורי, לרבות גובה התשלום, אופן גבייתו, מתן הנחות ופטורים.
7. החלטה שכרוכה בהפעלת שיקול דעת על זכאות או נגישות לשירות.
8. קביעת אמות מידה להענקת רישיונות, למתן זיכיונות ולתקנון.
9. שיקול דעת באסדרה של שירותים.
10. סמכויות פיקוח (שאינן טכניות).
11. פעולות שמביאות לידי ביטוי ערכי ליבה של הארגון.

מכוונים - פרמטרים שיש להעמידם במבחן

המכוון הכלכלי

אחד התנאים הבסיסיים לשיקול אם לבצע מיקור חוץ, עוד לפני השיקולים ברמת המדיניות והאתוס של המנהל הציבורי, הוא מבחן העלות-תועלת - המבחן הכלכלי שמודד את כדאיות ביצוע הפעולה.

הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי מבחן העלות-תועלת הוא כלי בסיסי לקבלת החלטה (ללא השפעות/עלויות חיצוניות), אך אין מתודולוגיה ברורה ומוסכמת לביצוע ניתוח שכזה, למעט נוהל פר"ת במיזמי תשתית. יש להיות מודעים היטב למניפולציות שניתן לבצע, הן בפרמטרים הכמותיים והן בפרמטרים האיכותיים.

בשל היעדר נתונים, ישנה פעמים רבות נטייה להתייחס להיוון העלויות הכמותיות אל מול התועלות האיכותיות. אז, מתמצה הדיון בשאלת עלות מידית מול "חזון".

ניתוחי עלות-תועלת במגזר הציבורי

באופן כללי, ניתוח עלות-תועלת מנסה לאמוד את זרם העלויות מול זרם התועלות מביצוע רפורמה או פרויקט כזה או אחר. ישנם, כאמור, סוגים רבים ושונים של מתודולוגיות לביצוע ניתוחים. אלה, צריכים להיות מותאמים לסוג הפעולה שנבחנת ולאופייה.⁵

אנו נמליץ על כימות העלויות והתועלות שניתנות לכימות באופן מהימן להיות נפרדות מפרמטרים איכותיים - כדי לשקף טוב יותר למקבל ההחלטות את ההשפעות על הניתוח.

סכמת העמודות הכמותיות תביא לתוצאה נטו. מולה, יש צורך להתחשב בעלויות/תועלות שלא ניתנות לכימות, כמו גמישות ודרגות חופש ניהוליות, רמת מקצועיות הזכיין ויכולתו להתאים עצמו לשינויים בעולם המקצועי ועוד גורמים רבים.

יש לקחת בחשבון ולהיות ערים לכך שניתוחי העלות-תועלת נוטים להתייחס לטווח הקצר ובראי תזרים מזומנים ולא בראי תכנית ארוכת טווח, וכן שלא תמיד התנאים מאפשרים ("יש תקציב לרכב או תקן כוח אדם").

שאלות מנחות לניתוח עלות-תועלת:

- האם זרם התועלות גובר על זרם העלויות שינבעו מביצוע מיקור החוץ?
- מהו פרק הזמן אליו מתייחס הניתוח?
- באיזה שיעור היוון (רמת סיכון) בוצע היוון תזרים החיסכון נטו מן המהלך?
- כיצד ה-NPV, החיסכון הנקי הנוכחי, מושפע מטבלאות רגישות?
- האם יש חשש ל"ספירה כפולה" של השפעת הפרמטרים השונים?

5, AHP, הערכת השפעה קהילתית, שיטת העדפות אישיות וגישות הערכה רב-ממדיות באופן כללי.

הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

דוגמה למקרה מבחן לניתוח עלות-תועלת עבור מיקור חוץ של אחיות בתי הספר

המטרה: שיפור רמת בריאות התלמידים בבתי הספר היסודיים תוך חיסכון

מחוללי עלות (נטו)	תועלות (כמותי)	תועלות (איכותי)
עלות הזכיין (מודל התגמול לספק השירותים)	Y שיעורי שיפור רמת בריאות התלמידים $X =$ שקלים	אבדן מוסד "אחות בית הספר" על משמעותה החינוכית
עלות שכר מלאה לאחיות (כולל הפרשות ואקטואריה)		גמישות גדולה יותר בטיפול בכוח אדם
עלות מתקנים ואחזקת ציוד (במודל הישן)		אין יחסי עובד-מעביד
הוצאה חד-פעמית של פרישת אחיות לפנסיה מוקדמת או פיצויי פיטורין		רמת המקצועיות?
*שיעור היוון/מקדמים/הנחות/אין סוף		

הגירעון הדמוקרטי

חובה במדינה דמוקרטית ללמוד לפתח כלים ולנתח את הבעייתיות שהייתה כרוכה בצמיחתו של המנהל הציבורי אחרי מלחמת העולם השנייה, לאור עקרונות דמוקרטיים כגון שלטון החוק, הפרדת רשויות ועיקרון הייצוג הדמוקרטי.

עצמה שלטונית אינה רק שליטה פיזית, אלא גם שליטה בנגישות למשאבים ולהטבות ממשלתיות. חובת האחראיות של השלטון כלפי הציבור היא אבן יסוד במבנה העצמה השלטונית. הפרטת עצמה שלטונית מעלה שאלות קשות, בהן: היעדר לגיטימציה דמוקרטית לזכיין, אשר ביכולתו להשפיע על עיצוב אופי הפעילות המופרטת, וכן החשש שעולה מניצול לרעה לשם השגת מטרות שונות. המנהל הציבורי וכל מי שפועל מטעמו הוא בחזקת נאמן הציבור וחייב, בראש ובראשונה, לפעול לטובת הנהנה. עקרון הנאמנות המוחלטת לציבור אינו יכול לבוא לידי ביטוי במסגרת נאמנות נוספת לבעלי המניות של הזכיין.

ולכן, סבור הצוות שיש לקחת בחשבון ולהעריך את הנושא על פי העקרונות שמפורטים להלן:

- עד כמה סמכויות ושיקול דעת שלטוניים נחשפים לשחיקה כתוצאה מנאמנותה הכפולה של החברה (רווח/שירות)?
- סכנת היפוך כוח (יצירת תלות המדינה בספקים: האם המדינה עצמה הופכת לצרכן?)
- מה מידת היתכנות יצירת תלות המדינה בספקים?
- נאמנות כפולה: הערכת רמת ההשפעה על טיב השירות מחמת נאמנות לבעלי ההון.

מדדי אחריות ופיקוח

"... אצילת סמכות ככלל, ואצילתה לגוף פרטי במיוחד, הינה כדין רק ככל שבידי הרשות המוסמכת המקורית נותרה אפשרות אפקטיבית לפיקוח על הגוף הנאצל" (השופט דורנר, בג"צ 4884/00, עמותת "תנו לחיות לחיות" נ' מנהל השירותים הווטרינריים בשדה במשרד החקלאות). דגש זה נובע גם מהעובדה שבית המשפט מזהה כבעיה העיקרית שבאצילת סמכויות שיקול דעת לגופים פרטיים את העובדה שאלו אינם כפופים לביקורת של מערכת הבקרה והמשמעת במנהל הציבורי. ההסדרה והפיקוח הם מרכיב מרכזי לשימוש במיקור חוץ של שירותים ציבוריים. על הגוף המפריט לוודא שיש לו את הכלים הנאותים לפיקוח אפקטיבי על הגופים שלהם הוא נותן סמכויות שלטוניות.

הצוות סבור, שהיקף הפיקוח ואופן השימוש צריכים להיגזר מתפקידו של הגוף הממשלתי - הגשמת המטרות והאינטרסים הציבוריים. תשומת הלב של ההסדרה והפיקוח צריכה להיות באותם מקומות שבהם סביר להניח שפעולה "טבעית" של הזכיין, לפי ההיגיון העסקי שמנחה אותו, תביא לתוצאה שאיננה תואמת את האינטרס הציבורי. במקומות אלו, נדרש ליצור כללים וסטנדרטים לפעולת הזכיינים וכן ליצור תמריצים כלכליים להכוננותם.

על מנת שההסדרה והפיקוח יתבצעו כראוי על הגוף המפריט לפתח מיומנויות חדשות שתואמות לכך, במקום מיומנויות של ביצוע כפי שהיה בעבר. בנוסף, יש לקחת בחשבון שאפשרות היציאה של ממשלה מחוזה או הפסקת התקשרות עם גורם חוץ היא מוגבלת וכי יש לה עלויות והשלכות נוספות.

למדנו, שישנה סדרת מגבלות שעלולה להגביל את נכונות הממשלה לקיים הסדרה ופיקוח:

- א. הקרבה שנוצרת בין הגוף הממשלתי לבין גורם החוץ והמחויבות ההדדית ביניהם. ככל שהיחסים אינטנסיביים יותר, כך נוצרת קרבה גדולה יותר. ככל שהתלות ההדדית להבטחת ההצלחה "המשותפת" גדולה יותר, כך נחלש הרצון להסדרה ולפיקוח ונחלשת הנטייה למצוא פגמים בעבודת גורם החוץ.
- ב. לפיקוח הדוק יכולות להיות עלויות כספיות לא מבוטלות שסותרות את המניע לחיסכון בעלויות שמוביל פעמים רבות להפעלת מיקור חוץ. לא פעם קורה שמנגנוני הפיקוח הם הראשונים להיפגע במהלך קיצוצים בתקציב.
- ג. הדגש הניהולי החזק במיקור חוץ נותן באופן מובנה עדיפות לשיקולים של ביזור וגמישות על פני שיקולים של אחריות ושלטי דמוקרטיה. היכולת של הגורם הפרטי לפעול במשחרר ממגבלות המערכת הממשלתית היא לפעמים אחד השיקולים להעדפת מיקור חוץ.
- ד. שימוש במיקור חוץ נעשה, פעמים רבות, מתוך תפיסה אידאולוגית שמנסה לצמצם את תפקידה של המדינה באספקה ובפיקוח. ישנה מחלוקת אידאולוגית בין אלה שמבקרים את "פיקוח היתר" שנלווה לשימוש במיקור חוץ, לבין אלו שסבורים ששימוש במיקור חוץ מחייב דווקא יותר פיקוח.

בנוסף לאמור לעיל, יש לקחת בחשבון גם את מגבלות יכולתה של הממשלה לקיים הסדרה ופיקוח:

- א. ככל שהשימוש במיקור חוץ מתרחב, כך אובדת מומחיות הממשלה. הגורם הפרטי הופך להיות המומחה וזה ששולט בידע המקצועי ובמידע שבתחום. במצב כזה, מוצאים עצמם ברבות הימים המפקחים מטעם הממשלה בעמדת נחיתות מקצועית מול הגורם הפרטי ויכולתם לפקח הולכת ונחלשת.
- ב. ככל שהשירותים שנדרשים מורכבים יותר, קיים קושי בניסוח חוזי ההתקשרות במיקור חוץ בכל הקשור ליעדים ולכללי פעולה מדויקים. ככל שהחוזים "עמומים" יותר, כך גדל מרחב שיקול הדעת של הגורם הפרטי. ככל שקשה יותר לנסח ולהגדיר את החוזה, כך קשה יותר להעריך ולאכוף.
- ג. ישנה אפשרות, מוגבלת מאוד, לבחינת ההחלטות באמצעות מערכת בקרה חיצונית. ככל שהחוזה הוא בעל מאפיינים סובייקטיביים יותר, כך נחלשת היכולת לבקר אותו בקרה חיצונית.
- ד. תפקידה של הסדרת הפיקוח לכפות על היעדר מובנה של חובת הנאמנות (בשל הנאמנות הכפולה). בדיקתו של הפיקוח צריכה להיעשות במשך ביצוע השירות כולו על ידי מיקור חוץ. הדבר מחייב שמירת "מומחיות" אצל הגוף המפקח.
- ה. הפיקוח צריך להתמקד במקומות שבהם פעולה "טבעית" של הזכיין, על פי ההיגיון העסקי, עשויה להביא לתוצאה שאינה תואמת את האינטרס הציבורי.

- ו. עד כמה עיצוב התמריצים של הזכיין לוקח בחשבון את הבעייתיות שכרוכה בנאמנות הכפולה? האם הפיקוח ההדוק פוגע במניע החיסכון (עלויות גבוהות של הפיקוח)?
- ז. האם הפיקוח הצמוד פוגע בגמישותו וביצירתיותו של הזכיין עד כדי צמצום היתרון היחסי שלו?
- ח. האם ישנה כוונה להמשיך את מיקור החוץ להפרטה רחבה יותר?
- ט. האם ניתן להחיל את המשפט הציבורי על הזכיין?
- י. האם מדובר בהעברה של תחום פריפריאלי ושולי או תחום מרכזי בפעולת הרשות?
- יא. האם מדובר באספקת שירות או באספקת מוצר?
- יב. האם נוצרת כתוצאה ממיקור החוץ הפרטה של כוח שלטוני ולא רק הפרטה של השירות?
- יג. האם ניתן להגדיר בצורה ברורה את כללי ואת תחום העבודה של הגורם הפרטי (מהי רמת שיקול הדעת של הגורם הפרטי)?
- יד. האם אוכלוסיית היעד למתן השירות מודעת ומוכנה לקבלת השירות הציבורי מגוף פרטי?
- טו. האם יש סיכוי לפגיעה בזכויות יסוד מוגנות של מקבלי השירות (זכות קיום בכבוד, זכות לביטחון סוציאלי, קניין וכן הלאה)?
- טז. האם ניתן להגדיר באופן ברור מי אחראי ולמי יש לייחס אחריות לבעיות ולפגמים בשירות?
- יז. האם יש פתח להתנהלות שנוגדת את הנורמות הציבוריות - על מנת להשיג מטרות משיקולי יעילות וחיסכון בעלויות על פני מטרות אחרות? האם שיקול הדעת הראשוני הוא "כלכליזציה"?
- ניסיונם של חברי הצוות ובדיקת המציאות בשטח, בארץ ובחו"ל, מראים חולשה כרונית של ההסדרה, בעיקר סביב הפיקוח על שירותים שמסופקים במיקור חוץ.
- לאור האמור לעיל, יש לתת בכובד ראש את הדעת לאותן שאלות שהצוות בחר להציב בשאלון לשם בדיקת מדד ההסברה ולכונן היטב את ההחלטות ואת החוזה, תוך מתן דגש לחולשה "טבעית" זו.

איכות החוזה

החוזה - "הפרטה באמצעות מיקור חוץ מסמנת מעבר ממערכת יחסים דו־צדדית (פרט-רשות) למערכת יחסים תלת־צדדית (פרט-רשות-ספק). מבחינה עקרונית, הספק הפרטי הופך לידה הארוכה של המדינה באספקת השירות ומאפשר לה למלא את תפקידה באופן עקיף."

סוגיה שכרוכה בבעיית שיקול הדעת ושמחריפה אותה, היא בעיית הנאמנות הכפולה של עובדי תאגידי התעסוקה. כאמור, הפרטת מיקור החוץ מבוססת על הרעיון של השגת מטרות ציבוריות באמצעות גופים פרטיים. כלומר, החברה הפרטית נדרשת לקדם את המטרות הציבוריות שלשמן נשכרה על ידי המנהל הציבורי, ובו זמנית לקדם את תכלית החברה הפרטית להשיא את רווחי בעליה. החיבור בין תכליות אלה והעובדה שהזכיין אמור לשמש בו־זמנית כמשרתם של שני אדונים - בעלי המניות והציבור - מציב אותם, למעשה, בניגוד עניינים מובנה.⁶

מבחן ניגוד העניינים מחייב בדיקה של מרכיבים עקרוניים בחוזה שלדעת הצוות על המנהל לשקול במיוחד את השפעתם על סוגיית הוצאת השירות הציבורי למיקור חוץ:

- (1) עד כמה שלבי התכנון מופרדים מהביצוע ונשארים בידי המדינה?
- (2) מהי רמת הפיקוח על בחירת הספק והבקרה עליו?
- (3) האם מדובר בהעברה של תחום פריפריאלי ושולי, או תחום מרכזי בפעולת הרשות?
- (4) האם אוכלוסיית היעד למתן השירות מודעת ומוכנה לקבלת השירות הציבורי מגוף פרטי?
- (5) האם יש מנגנון להבטחה שהמטרות הציבוריות יוגשמו בדרך צודקת והוגנת?
- (6) מהי רמת שיקול הדעת שמופקדת בידי הזכיין?
- (7) רמת מורכבותו של השירות - ככל שהשירות קשור בבני אדם ולא בחומרי גלם, כך הוא מורכב יותר.
- (8) האם כתוצאה ממיקור החוץ נוצרת הפרטה של כוח שלטוני, ולא רק הפרטה של השירות?
- (9) האם יש סיכוי לפגיעה בזכויות יסוד מוגנות של מקבלי השירות (זכות קיום בכבוד, זכות לביטחון סוציאלי, קניין וכו')?
- (10) האם ניתן להגדיר באופן ברור מי אחראי ולמי יש לייחס אחריות לבעיות ולפגמים בשירות?
- (11) האם יש מנגנון לביטול השפעת ניגוד העניינים המובנה מכך שנותן השירות מחויב לרווח לבעלי המניות?
- (12) האם יש פתח להתנהלות שנוגדת את הנורמות הציבוריות על מנת להשיג מטרות משיקולי יעילות וחסכון בעלויות על פני מטרות אחרות? האם שיקול הדעת הראשוני הוא "כלכליזציה"?

נראה כי השימוש ההולך וגובר במיקור חוץ, הרחבת השימוש בו לתחומים בעלי רגישות ציבורית גבוהה יותר (לא רק פעילות טכנית של ביצוע בנייה וגידור הגבולות, אלא גם תחומים שבהם מערבים שיקול דעת, כהעסקת עורכי דין פרטיים ושירותי גבייה) וכן השימוש ההולך וגובר בחברות עסקיות למטרות רווח בתחומים אלו מחייבת, בין היתר, הגדרה מדויקת של מערכת היחסים בין הממשלה לגורם החוץ.

"השימוש במיקור חוץ הינו למעשה החלפת החוזה שבין המדינה לבין עובד הציבור בחוזה לאספקת שירותים בין המדינה לבין ספק השירות... החוזה הוא הכלי באמצעותו מגדיר הגוף הממשלתי בצורה מפורטת לספק מה עליו לבצע ומה השירותים שהוא צריך לתת. החוזה מגדיר את מערכת היחסים בין המדינה לבין הספק, את חלוקת האחריות והסיכון ביניהן וכן את מבנה התמריצים ואופני התגמול של הספק עבור עבודתו."⁷

החוזה נדרש להסדיר את ניגוד העניינים המובנה - הספק הפרטי נדרש לקדם את המטרות ואת השירותים הציבוריים שלשמן נשכר, אך בו־זמנית גם לקדם את מטרתו ולהשיג רווחים מפעילותו.

באופן טבעי, ניתן להניח שבמקרים שבהם יש ניגוד עניינים או ניגוד אינטרסים בין הממשלה לספק החיצוני יעדיף האחרון את מטרות הרווח שלו ועלול לנקוט בדרכים להשגת התוצאה או לחיסכון בעלויות גם אם אין הדבר עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי.

6 אבישי ביניש, הצברה וגבולותיה: הפרטת תכניות מרווחה לעבודה ובעיית כשלי הפיקוח, עמ' 15. המאמר הוא חלק מעבודת דוקטורט בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דן שניט.

7 אבישי ביניש, ראה הערה קודמת.

עקרונות החוזה

על מנת להפחית, ככל שניתן, את הפגיעה באינטרס הציבור ולהבטיח את היכולת השלטונית להיות הגורם המוביל והמשפיע על מתן השירות, תוך מזעור הנזק האפשרי שעשוי שיגרם כתוצאה מניגוד עניינים, יש לוודא קיומם של עקרונות יסוד בחוזה:

- מבחינת הליך בחירת הספק - יצירת שוויון הזדמנויות ושמירת התחרותיות בקרב ספקים פוטנציאליים והימנעות מיצירת "מונופולים פרטיים".
- הצבת הרף המתאים מבחינת איכות והכשרת העובדים אשר יספקו את השירות (הצעות זולות מדי עלולות לפגוע באיכות השירות שניתן).
- הגדרה מדויקת מראש לחובותיו של הספק כלפי מי שנזקק לשירותיו.
- הכללת הוראות שיבטיחו את נגישותם השווה של השירותים המופרטים או של טובות ההנאה שצומחות מהם.
- יש צורך לדייק, ככל האפשר, במידת שיקול הדעת ובסמכויות שמפקדות בידי הספק הפרטי ולהגדיר, ככל הניתן, כללי עבודה ופעולה מדויקים. ככל שהמושגים יהיו עמומים יותר, כך יהיה מרחב שיקול הדעת של הספק הפרטי גדול יותר וכן תיחלש יכולת הממשלה לבקר את עבודתו.
- יש להסדיר את תהליכי קבלת ההחלטות על ידי הספק.
- שימת דגש על האופן שבו מושגות המטרות, ולא רק על השגת המטרות (המשפט הציבורי רואה גם באמצעים בהם משתמשים, ולא רק בהשגת המטרות, חלק מהאינטרס הציבורי. זאת, בניגוד להיגיון העסקי).
- קביעה מראש באילו נושאים יחול המשפט הציבורי על הספק.
- קביעה מראש של הכללים לשקיפות ומידע לציבור שיחולו על הספק.
- מניעת כל חשש לניגוד עניינים מכל סוג שהוא.
- הקפדה על כך שנוסחת התגמול לספק הפרטי לא תחריף את ניגוד העניינים המובנה. התאמה נכונה של יעדי כל שירות למערכת התמריצים שמתאימה לו ביותר.
- קביעת הפיצוי לספק הפרטי במקרה שהממשלה תהיה מעוניינת לבטל את ההתקשרות עמו (למנוע מצב שבו פיצויים משמעותיים במקרה של הפסקת ההתקשרות יהוו שיקול להימנעות משינוי).
- עיצוב מדדי איכות לביצוע השירות ולבחינת עבודת הספק (ייתכן שאלו לא יבואו לידי ביטוי כספי ישיר, אך יילקחו בחשבון בהערכת הספק בשלב חידוש החוזה, בחירה מחדש או בהחלטה על הפסקת ההתקשרות עמו).
- הקמת מנגנון מובנה בממשלה להסדרה ולפיקוח ושמירה על מומחיותו ומשאביו.

סיכום

בהקדמה לספרו השלישי של האדריכל הרומי ויטרוביוס על אודות האדריכלות:⁸

"1. אפולו הדלפיי, באמצעות מענה הכוהנת הפיתית, הכיר בסוקראטס כחכם באדם. יחסו לו שאמר, מתוך תבונה ומלומדות, כי ראוי היה שבחזה האדם יהיו חלונות פתוחים, על מנת שהאנשים לא ישמרו את רגשותיהם מוסתרים, אלא יחשפו אותם לעיני כול. אכן טבע זה, על פי רעיון זה, היה יוצר אותם גלויים וברורים לעין. אם כך היה הדבר, לא רק סגולותיה ופגמיה של המחשבה היו נראים בנקל, אלא גם הידע הצפון בה למחלקותיו השונות היה מוצג לעיני כול, מבלי הצורך לבחון בכוח שיפוט שאינו בר-סמכא. כך יינתן בידי המלומד והנבון אמצעי הבחנה יחידאי ובר-קיימא. אך מאחר שאין הם עשויים כך, והם כפי שעשאם הטבע, אין בידי האדם לשפוט את איכות הידע האמנותי החבו פנימה, שעה שתכונות טבעיות מכונסות בגופו. כאשר אמנים מעידים על כישרונותיהם, לעולם לא תהיה השפעתם תואמת את דבקותם במטרתם - למעט אם הם אמידים, מפורסמים או בעלי כוח שכנוע; וכך עשוי הציבור לחשוב כי יש בידם, כביכול, הידע עליו הם מצהירים."

מהכרת היקף הפעילות הציבורית שמתנהלת (נספח א') על ידי חברות, עמותות, יזמים פרטיים וכיוצא באלה, ומתוך הסכנה לטובת הנהנה והסבירות לכישלון בתהליך העברת השירות למיקור חוץ, ראינו לנכון לרכז את מה שבעינינו חייב להיות ברור לעין וגלוי, שקוף ככל שניתן, על מנת לצמצם את הסכנה לשיקול דעת שאינו מהסיבה הנכונה.

העבודה היא חלק מתכנית לפיתוח מנהלים בסגל הבכיר. ככזו, אינה יכולה להוות סוף דבר ולתת את הפתרון השלם לפיתוח אמצעי הבחנה שלם וחף משגיאות.

במסגרת הזמן האפשרית, למד הצוות רבות ממחקרי עומק שבוצעו בעיקר על ידי חוקרי מכון ון ליר. למדנו את הצעת החוק שבהליכי הכנה, בדקנו את היקף התופעה ואת אופן קבלת ההחלטות במשרדי האם שלנו. גיבשנו הצעה לפיתוח כלי שיאפשר למקבלי ההחלטות ללבן את הסוגיה לפי מספר עקרונות, שבעיני חברי הצוות מובילים בחשיבותם במסגרת קבלת ההחלטה.

חשוב להמשיך ולפתח כלים לעזרת מקבלי ההחלטות וליצור מדדים ערכיים וחומריים, מדידים ושקופים.

תודה!

8 ויטרוביוס ויטרוביוס, על אודות האדריכלות. תרגום: רוני רייך. הוצאת דביר, 1997.

נספח א'

מיקור חוץ (רשימה חלקית) במשרדים שמיוצגים במחזור כ' בתכנית לסגל הבכיר במכון אלכא למנהיגות וממשל, אותו ממליץ הצוות לבדוק בדיקה חוזרת.

מיון לצורך ריכוז מקרים מייצגים במיקור חוץ לבדיקה

משרד	הועבר למיקור חוץ
תמ"ת	שירותי ניהול בבקשות להשתתפות המדינה במימון התאמות לעובדים עם מוגבלות
תמ"ת	איסוף ועיבוד מידע בדבר היפגעות תינוקות וילדים
תמ"ת	הפעלת שירות משפחתונים
תמ"ת	שירותי אבחון למועמדים לקורס נציגים כלכליים ומסחריים
תמ"ת	הכנה וליווי של תיקים להגנה על המשרד בתביעות נגדו שמתנהלות על ידי פרקליטות המדינה
תמ"ת	במגוון נושאים הכנה וליווי תיקי פירוק או כינוס נכסים, הכנת הסכמי התקשרות באנגלית וכתובת חוות דעת
חמ"ת	שירותי הכנת הסכמי התקשרות בעברית וכתובת חוות דעת
חמ"ת	שירותי ייעוץ בנושא מימון עסקים קטנים ובינוניים
חמ"ת	שירותי ייעוץ בנושא משק לשעת חירום
חמ"ת	שירותי ייעוץ בנושא או"ש
חמ"ת	הקמה והפעלה של מוקד מידע בנושא של בטיחות ובריאות בתעסוקה
חמ"ת	אספקת שירותי בדיקת שכר עובדים עבור הסדרה ואכיפה
חמ"ת	ניהול אתר כחול-לבן באינטרנט
חמ"ת	מוקד מידע ושירותים להורים לילדים השוהים במסגרות מוכרות
חמ"ת	שילוב מתנדבים לשירות אזרחי-לאומי בפעילות הסברה הסדרה ואכיפה
חמ"ת	שילוב מתנדבים לשירות אזרחי-לאומי בפעילות הסברה הכשרה מקצועית
חמ"ת	שירותי בדיקת והערכת יהלומים
חמ"ת	שירותי ניהול לטיפול בבקשות לקביעת שכר מינימום מותאם לאנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת
חמ"ת	שירותי יועצי בטיחות למיפוי תנאי בטיחות במעונות יום
חמ"ת	שירותי בקרה במעונות יום לגיל הרך ובצהרונים
חמ"ת	שירותי ייעוץ משפטי לנציבות שוויון הזדמנויות
חמ"ת	קבלת שירותי ביקורת חיצונית על הדוחות הכספיים של המשרד
חמ"ת	הפעלת תכנית חינוכית בנושא כחול-לבן
חמ"ת	שירותי מידענות
חמ"ת	הקמה והפעלת מרכז למעסיקים של אנשים עם מוגבלות
חמ"ת	הפעלת תכנית חינוכית בנושא צרכנות נבונה
חמ"ת	הפעלת מוקד מידע טלפוני לאספקת שירותי ניהול לטיפול בבקשות להשתתפות המדינה בסיוע להורים יחידים
חמ"ת	שירותי פיתוח והכשרת מנהלים במנהל סחר חוץ
חמ"ת	מתן כלים לתכנון מדיניות וליווי תכניות עבודה
חמ"ת	שירותי ייעוץ סביבתי לאזורי תעשייה ירוקים
חמ"ת	שירותי ייעוץ לעדכון הוראות נוהל ליישום החוק לעידוד השקעות הון
חמ"ת	הפעלת קטלוג מוצרים כחול-לבן אינטרנטי
חמ"ת	מתן שירותי בקרה על תכניות בתחום התעסוקה
חמ"ת	מתן שירותי ייעוץ בתחום התעסוקה
חוץ	ליווי משלחות מיתוג

הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

חוץ	ליווי משלחות עיתונאים
חוץ	הפעלת אתרי אינטרנט בשפות זרות
חוץ	שירותי ניקיון
חוץ	טכנאי הקשר שמגויסים על ידי מרכז בתי התכנה של החשכ"ל
משהב"ש	תחזוקת המבנים והציוד, ניקיון שמירה וכו'
משהב"ש	מערכות מידע - פיתוח ותחזוקה
משהב"ש	תכנון וביצוע פיזי בכל תחומיו: משרדי תכנון, מודדים, שמאים וכו'
משהב"ש	קידום תכנון, ניהול פרויקטים, מעקב ובקרה אחר הביצוע
משהב"ש	טיפול בזכאויות ובמתן משכנתאות
משהב"ש	חלק מפעילות שיקום שכונות
משהב"ש	חלק מהבקרה התקציבית
משהב"ש	הכנת מכרזים - בחלקם
משהב"ש	מעקב ובקרה אחר הקמת יחידות דיור ומכירתן במסגרת מכרזי "מחיר למשתכן"
משהב"ש	הכנה ועריכה מקצועית ומשפטית של חקיקה (קוד הבנייה)
משהב"ש	הכנת מחקרים וסקרים
משהב"ש	הכנת תכניות עבודה שנתיות - לרבות מעקב ובקרה
משהב"ש	ניהול ותחזוקת הדיור הציבורי
משהב"ש	קורסים ייעודיים לעובדי המשרד ולעובדים מטעמו
בתי המשפט	מרכז המידע הטלפוני
בתי המשפט	שירותי תרגום
הפנים	רו"ח ואנשי כספים שמבצעים ביקורת ברשויות המקומיות
הפנים	ניהול ועדות סטטוטוריות
הפנים	ניהול ועדות ערר
הפנים	ועדה לתשתיות לאומיות
הפנים	ועדה לחיוב אישי
הפנים	ועדת גבולות וחלוקת הכנסות
הפנים	ניקיון
הפנים	אבטחה
הפנים	מחשוב
עתיקות	מפעילי צמ"ה
עתיקות	צילומי אוויר
עתיקות	מחקרים מיוחדים - כולל תיארוך רדיואקטיבי, די-אן-איי וכו'
עתיקות	חוקרים מומחים
עתיקות	חלק מהחפירות הארכיאולוגיות
עתיקות	אדריכלים ומעצבים לתצוגות
עתיקות	מהנדסים ומתכננים בשימור - על פי הצורך
עתיקות	חינוך - ברובו מעובדים חיצוניים
עתיקות	יועצים למיזמים משולבי פיתוח
עתיקות	שמירה
עתיקות	ניקיון
עתיקות	ייעוץ משפטי
משפטים	אנשי מערכות מידע (באמצעות בתי תכנה - מרכז מרכזי של החשכ"ל)
משפטים	שמירה
משפטים	ניקיון ותחזוקה
משפטים	תרגומים
משפטים	הסנגוריה הציבורית (עורכי דין חיצוניים שמייצגים את האזרחים הפונים)
משפטים	שירותי שמאים (באגף השמאי הממשלתי הראשי)
משפטים	ביקורת פנימית באגף הביקורת
משפטים	בקרה חשבונאית על הדוחות כספיים - באמצעות החשכ"ל
משפטים	כתיבת מכרזים
משפטים	שירותים משפטיים באמצעות מחלקת מיקור חוץ ותביעות בפרקליטות המדינה
הגנת הסביבה	מחקרים מדעיים
הגנת הסביבה	ייעוץ הנדסת הסביבה
הגנת הסביבה	סקרים
הגנת הסביבה	מעקב על ביצוע קולות קוראים
הגנת הסביבה	הדרכות בתחום החינוך הסביבתי
הגנת הסביבה	פיקוח בשטח חומרים מסוכנים למפעלים בסיכון גמור
הגנת הסביבה	מחשוב
הגנת הסביבה	ניקיון
הגנת הסביבה	אבטחה
הגנת הסביבה	תובעים חיצוניים
אוצר	החזירו את עבודת החוץ בחשבונאות למשרד - תוך ויתור על תקציב תמורת תקנים
בראות	"שירותי בריאות התלמיד" יצאו למיקור חוץ וחזרו חלקית
חקלאות	ניקיון
חקלאות	מחשוב
חקלאות	שמירה
חקלאות	יועצים בנושא תמיכות בפיתוח הכפר ובשיקום תשתיות
חינוך צפון	השאלת ספרים
חינוך צפון	הכנת מסמכים לרישוי מוסדות חינוך במוכר שאינו רשמי
חינוך צפון	העשרה גילאי 3-9
חינוך צפון	"אופק חדש" - הטמעה ובקרה

הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

חינוך צפון	"עוז לתמורה" - הטמעה ובקרה
חינוך צפון	בקרת תקן
חינוך צפון	רישום תלמידים באוטומציה
חינוך צפון	ביקורת בנושא כספים
חינוך צפון	תכנית חומש למגזר לא יהודי
חינוך צפון	ייעוץ ארגוני
חינוך צפון	העסקת עובדים בתכנית לטיפול בילדים ונוער בסיכון
חינוך צפון	תכנית פדגוגיות (רשתות)
חינוך צפון	ספרים דיגיטליים ותכנית מתקשבות
חינוך צפון	תכנית העשרה
הלמ"ס	ביטחון
הלמ"ס	גיוס כוח אדם טכנולוגי באמצעות בתי תכנה
בית חולים	ביטחון
נהריה	

נספח ב'

שאלון כולל לשקלול הוצאת שירות למיקור חוץ:

האם יש אחד או יותר ממאפייני ה-No Go בשירות שמוצע למיקור חוץ (עמ' 7):

NO GO-2	GO-1
---------	------

המדד הכלכלי:

א. האם זרם התועלת גובר על זרם העלויות שינבעו מביצוע מיקור החוץ?

1 - תועלת גוברת	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - עלויות גוברות
-----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------------

ב. מהו פרק הזמן שאליו מתייחס הניתוח?

1 - ניתוח זמן רלוונטי	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - היעדר ניתוח בפרק זמן רלוונטי
-----------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	-----------------------------------

ג. באיזה שיעור היוון (רמת סיכון) בוצע היוון תזרים החיסכון נטו מן המהלך?

1 - סיכון נמוך	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - סיכון קריטי
----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	------------------

ד. כיצד ה-NPV החיסכון הנקי הנוכחי, מושפע מטבלאות רגישות?

1 - השפעה חיובית מאוד	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - השפעה שלילית מאוד
-----------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	------------------------

ה. האם יש חשש ל"ספירה כפולה" של השפעת הפרמטרים השונים?

1 - חשש	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - יש חשש ממשי
---------	---	---	---	---	---	---	---	---	------------------

הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

הגירעון הדמוקרטי:

א. עד כמה סמכויות ושיקול דעת שלטוניים נחשפים לשחיקה כתוצאה מהנאמנות הכפולה של החברה (רווח/שריות)?

10 - יש חשש כבד	9	8	7	6	5	4	3	2	1 - אין חשש לשחיקה
-----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------------

ב. סכנת היפוך כוח (יצירת תלות המדינה בספקים - האם המדינה הופכת בעצמה לצרכן?)

10 - יש סכנה	9	8	7	6	5	4	3	2	1 - אין סכנה
--------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------

ג. מהי מידת היתכנות יצירת תלות המדינה בספקים?

10 - יש סיכון רב לתלות	9	8	7	6	5	4	3	2	1 - אין אפשרות לתלות
------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----------------------

ד. נאמנות כפולה, הערכת רמת השפעה על טיב השירות מחמת נאמנות לבעלי ההון?

10 - יש השפעה קריטית	9	8	7	6	5	4	3	2	1 - אין השפעה על טיב השירות
----------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	-----------------------------

אחריות ופיקוח:

א. עד כמה האינטרסים של הגוף המפעיל וגורם החוץ דומים או שונים מהותית (אינטרס עסקי מול אינטרס ציבורי)? אינטרסים דומים = 10; אינטרסים שונים = 1

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
----	---	---	---	---	---	---	---	---	---

ב. עד כמה עיצוב התמריצים של הזכיין לוקח בחשבון את הבעייתיות שכרוכה בנאמנות הכפולה? לוקח בחשבון = 10; מתעלם = 1

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
----	---	---	---	---	---	---	---	---	---

הפעלת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ

ג. מהי חשיבות הפיקוח, המעקב והבקרה אחר פעולות גורמי החוץ על ידי הגוף המפעיל?

1 - חשיבות נמוכה	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - חשיבות קריטית
------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------------

ד. האם המשאבים לנושא הפיקוח זמינים?

1 - אין משאבים	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - משאבים זמינים
----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------------

ה. האם הפיקוח שנדרש עלול לפגוע במניע החיסכון ובצמצום היתרון של הפעלה באמצעות גורם חוץ (עלויות גבוהות של הפיקוח)?

1 - פוגע בחיסכון	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - לא פוגע
------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------

ו. האם בידי הגוף המפעיל קיימת המומחיות לפקח, לעקוב ולבקר אחר העבודה?

1 - אין ידע בפיקוח	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - קיימת מומחיות
--------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------------

ז. האם מומחיות זו תישמר גם לאחר המעבר למיקור חוץ?

1 - אין יכולת לשמר מומחיות	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - יכולת אמיתית לשמר מומחיות
----------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	--------------------------------

ח. האם הפעלה באמצעות מיקור חוץ עלולה לצמצם מומחיות ייחודית אצל מעט גורמי חוץ?

1 - לא מצמצמת	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - מצמצמת בהחלט
---------------	---	---	---	---	---	---	---	---	-------------------

ט. האם קיימת מידת השקיפות וחופש המידע בעבודת הזכיין?

1 - שקיפות מלאה	2	3	4	5	6	7	8	9	10 - חוסר שקיפות
-----------------	---	---	---	---	---	---	---	---	------------------



מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
מינהל הסגל הבכיר



גבעת הג'וינט ת.ד. 348901 ירושלים | טל. 02-6557165 | פקס. 02-6554221 | אתר www.TheInstitute.org.il
מכון אלכא למנהיגות וממשל בשיתוף נציבות שירות המדינה, מינהל הסגל הבכיר פועלים בסיוען הנדיב של:
ארגון הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה, קרן ראסל ברי, הפדרציה היהודית של ניו יורק, הפדרציה היהודית של
בולטימור, פני וסטיבן ויינברג וקרן וואהל