

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

- טיוטה לדיון -

נייר עבודה

שימור ידע והכוונה בתנאי מיקור חוץ של שירותים ציבוריים

רמי אדוט, דצמבר 2015

מבוא

תהליך קביעת מדיניות וביצועה נסמך על הידע המצוי בידי קובעי המדיניות. העיסוק בידע, בתהליכי איבודו או באפשרות ליצור ולהטמיע סוגי ידע חדשים - הופכים לשאלה של מדיניות כאשר חסרונם או אובדנם משפיעים לרעה על המשילות.¹ ידע ושליטה או הכוונה (כפי שנעדיף להגדיר) הולכים יד ביד (Freeman et al, 2009). בשנים האחרונות מעידים הממצאים כי במקרים בהם הועבר השירות הציבורי למיקור חוץ התרחשו תהליכים חיוביים ומדאיגים כאחד. באחדים מן המקרים רכיבי ידע נעלמו, ערוצי ידע נסתמו והמשרד איבד את יכולתו לקבוע מדיניות ולהכווין את השירות הציבורי.² מצד שני, העברת פונקציות מסוימות להספקה על ידי גורמים לא ממשלתיים יצרה פוטנציאל וצורך בידע מסוג חדש ולריענון המערכת הממשלתית בידע שלפני כן לא היה מצוי בידה. נייר זה מבקש לבחון את התפיסה לפיה העברת שירות ציבורי³ למיקור חוץ כרוכה בשינוי מהותי של "שדה השירות".

בימינו מובנם של המושגים **ידע ומידע** נמצא בשינוי מתמיד, ובכלל זה הידע הדרוש לצורך משילות אפקטיבית. חלקו אף מצריך שינוי הגדרה ותפיסה ושידוד מערכות בתוך המשרד הממשלתי, תוך שינוי מהותי של "שדה השירות" (Koliba, Meek, Zia, 2009). מזה זמן מכירה הממשלה בעובדה כי ידע, מומחיות ומיומנות הנחוצים למתן מוצר/שירות ציבוריים יכולים להתפתח גם מחוץ למערכת, והיא נדרשת להתמודד עם השאלה כיצד להביא משאבים ויכולות אלה לידי מימוש לטובת הכלל.⁴

¹ משילות היא מונח המבטא את יכולתה של הרשות השלטונית לנהל ולהכווין את השירות הציבורי לטובת כלל התושבים ובכך לממש את "אחריות המדינה" או הרשויות המקומיות, קרי, מחויבותה לספק מוצרים ושירותים שהם "טובין ציבוריים". להגדרת אחריות הרשות השלטונית בהקשר זה - ראו המונחון בפרק המבוא בספר: "מדיניות הפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי", עורכים: יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס, נעמיקה ציון, הוצאת מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2015.

² ראו למשל "בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמונות בישראל - דוח שנתי 2013", אמיר פז-פוקס, שרית בן שמחון-פלג, מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר, 2014.

³ במרכז חזן משתמשים במונח "שירות ציבורי" ולא "שירות חברתי". ההבדל בין שירות חברתי לשירות ציבורי נעוץ בהגדרות שונות. צוות משרד ראש הממשלה הפועל על-פי החלטת ממשלה מספטמבר 2014, הגדיר את תפקידו לעסוק בשירות "חברתי" במובנו כשירות טיפולי: שירותי רווחה אישיים, בריאות, חינוך שאינו בתי ספר. לעומת זאת, מרכז חזן מגדיר "שירות ציבורי" באופן רחב - כל שירות או מוצר שחובה לספקו באחריות הממשלה במסגרת האמנה החברתית. הגדרה זו כוללת גם שירותים שמצריכים תשתיות כגון חשמל ומים, ביטוח אבטלה ועוד.

⁴ השאלה אילו תפקידים במסגרת הספקת שירות ציבורי ניתן להעביר למיקור חוץ היא סוגיה סבוכה, ונייר זה לא יעסוק בה באופן ישיר. באופן עקיף הנייר נשען על העקרונות שפותחו במרכז חזן בעקבות המחקרים המכונים בספר **מדיניות הפרטה בישראל** (ראו הערה 1), בהצעת החוק ובמדריך (ראו להלן). לפי תפיסה זו, אין להעביר למיקור חוץ סמכויות ליבה שלטוניות ובתוכן פונקציות מהותיות של הרגולציה.

על אף הסיכון הכרוך באובדן ידע ובשליטה ייחודית בשירות מסוים - ניתן להמליץ על מספר כיווני פעולה כלליים לעיצוב מדיניות, המתמקדים בשלב קבלת החלטות המקדמי בטרם הוצאת שירות למיקור חוץ או הפרטה אחרת.⁵

מיפוי הבעיות

א. **התחזקות הזכיין.** הזכיין צובר ידע מקצועי, מיומנות הפעלה ושליטה, ובפועל מכווין את השירות. הזכיין יכול להיות גוף מקצועי לעילא, ועבודתו יכולה להיות מצוינת. מסיבה זו לממשלה יכול להיות אינטרס מובהק להמשיך ולבחור באותו זכיין, ואילו לזכיין יכולים להיות גם אינטרסים נוספים – כוונת רווח (במקרים מסוימים), צבירת יוקרה, התרחבות והתבססות.⁶

ב. **היחלשות הממשלה.** הממשלה מאבדת ידע ושליטה, וכתוצאה מכך, הכוונה. התחזקות לעומת היחלשות, משמעה שנוצר בשדה השירות משחק סכום-אפס בתחומי הידע והשליטה בין הממשלה לבין הזכיין. הזכיין מתחזק באותם מקרים בהם הוא זכיין יחיד ללא מתחרים.

ג. **הרגולטור השבוי.** הרצון להיטיב את השירות ולייצב אותו גורם לממשלה להעדיף את המשך ההתקשרות עם הזכיין. הפסקת השירות באופן חד-צדדי או שימוש בסנקציות כוחניות כלפי הספק עלול להתגלות כחרב פיפיות שתפגע בסופו של דבר בשירות ובמוטביו. הפגיעה יכולה להתדרדר לאובדן אמון ואף עוינות בין הממשלה לבין הספק.

ד. **היחלשות האמון הציבורי.** האמון הציבורי בשירות הממשלתי נחלש, וכתוצאה מכך נחלשת הנכונות של המערכת הפוליטית (כולל השרים) לגבות את הרשות המבצעת בבואה להתוות מדיניות בתחום השירותים הציבוריים.

ה. **הפרטה מזיקה.** היחלשות האמון הציבורי והפוליטי עלול להפוך לכדור שלג שבמהלכו מה שהחל בהעברת שירות הספקה בעל אופי טכני למיקור חוץ, יכול להמשיך בהעברת נטל המימון מהציבור אל הפרט ובפגיעה באוניברסליות ובשוויוניות. בטווח הארוך, כדור השלג יכול לגרום להעברת שירות ציבורי לידיים פרטיות, לא בשל השתנות הנסיבות ולא על בסיס בחירה דמוקרטית אלא כתוצאה מאובדן האמון במערכת הציבורית.

הבעיות שהוגדרו לעיל נובעות בחלקן ממה שניתן לכנות "משוואת סכום אפס" של ידע ושליטה בין הממשלה לבין הזכיין. משוואה זו אופיינית למינהל הציבורי החדש, ולפיה הממשלה המעבירה שירות למיקור חוץ, נתפסת כפועלת כשחקן אחד מול שחקן שני (הזכיין) באופן שבו האחד מתחזק או נחלש על חשבון השני. השאלה שניצבת בפנינו, אפוא, היא כיצד לחלץ את הממשלה מדפוס זה ולהבטיח את מיקומה כ"מרכז הכובד של שדה השירות". מרכז כובד, משמעו שהממשלה היא המתווה את גבולות השדה וכללי המשחק, והיא הפועלת ברשתות ובפורומים משתפים ומפעילה כלי שליטה עקיפים - כלי משילות והכוונה (Milward & Provan,

⁵ המדריך לקבלת החלטות טרם הפרטה ומיקור חוץ, עמית בן-צור, 2014, שראה אור במרכז חזן, מציע מספר תחנות עצירה המאפשרות שיקול דעת יסודי, ויכול למנוע או לשנות באופן דרסטי את אופן ההפרטה.

⁶ תחום התחבורה הציבורית בישראל הנו דוגמא טובה לכך. שנים ארוכות בהן הרגולציה של תחום התחבורה הציבורית, יחד עם הפיקוח והבקרה, הופקדו בידי זכיינים - גרמו לאובדן ידע ומשילות (מרבית הזמן ומרבית השירות הופקד בידי חברת 'עדליא'). ראו להלן פרק על רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית. יורם עידה וגל טלית (2014), [במסגרת מחקר על רגולציה המתבצע במרכז חזן], המצטט את מבקר המדינה, ולפיו: "...משרד התחבורה מעסיק חברות פרטיות המסייעות לו לנהל את התחבורה הציבורית ולפקח עליה: חברה א' אמונה על הטיפול בהליך התחרותי, שכולל בין השאר הכנת מפרטי מכרזים, ביצוע סקרים, קביעת תעריפים והכנת תכניות למבנה הענף; חברה ב' מפקחת על רמת השירות של התחבורה הציבורית; ומשרד רואה חשבון חיצוני מנתח את מאזני אגד. חברות אלו מקבלות סמכויות נרחבות בכל הקשור לפעילות של הממשלה מול אגד, והידע והמידע הנצברים בהן הם רבים. לפיכך מתפתחת תלות בשירותיהם."

2000). הגדרת הממשלה באופן זה איננה מנוגדת למיקור חוץ, אלא היא תוצאה הכרחית של המהפך התפיסתי המתחייב כתוצאה מהספקת שירות באופן לא ממשלתי אך באחריות ממשלתית.

הגדרות אופרטיביות: מידע-ידע-שליטה-הכוונה

בהגדרתו הצרה ביותר, ידע הוא אוסף של קביעות – הכללות, ניבויים, תיאוריות - הנשען על נתונים ועובדות ידועות ביחס למצב עניינים מסוים (מידע). לפי הגדרה זו, הידע הממשלתי הוא מאגר הקביעות הנוגע להפעלת השירות (מי עושה מה, מתי ואיך), ולצרכניו (מי מקבל שירות, מתי ואיך). לפיכך, מידע בדבר השירות והקשרו צריך לזרום מהזכייין-מפעיל אל הממשלה (מלמטה למעלה), כדי שהממשלה תוכל לפתח על בסיסו ידע אשר יאפשר לה לשלוט (מלמעלה למטה).

הגדרה זו מבטאת תפיסה צרה לפיה הידע הרלוונטי לממשלה צריך לזרום באפיק אנכי כלפי מעלה, ובתמורה, הרשות השלטונית תפעיל אמצעי שליטה "כלפי מטה". תפיסה זו, האופיינית לניהול ממשלתי ישיר, לא פסה מן העולם גם בעידן "המינהל הציבורי החדש". אולם היא מחזירה אותנו שוב ושוב למשחק סכום-אפס בין הממשלה לזכייין, שמכיל בתוכו את הדינמיקות שמובילות לאובדן ידע ושליטה.

אנו מציעים לשנות את החשיבה הליניארית ולהתייחס אל הרגולציה הממשלתית לא רק במונחים של "קביעת הנחיות" אלא גם במונחים של "החזקת מערכת", משילות ובניית ערוצים אופקיים ולא רק אנכיים. חשוב להבהיר כי אין כאן דיכוטומיה חדה וחלקה. אי אפשר לנהל מערכת רגולטורית רק במערכת אופקית, ואי אפשר לנהל יחסי שליטה אנכיים ללא מידה מסוימת של "החזקת מערכת".

In practice, of course, the distinction between government and governance is never absolute: regulation by rule-making inevitably involves a degree of system-maintenance, to ensure that the rules are properly interpreted and acted on in different localities and different circumstances; while regulation by system maintenance is rarely achieved in the absence of rules defining performance and how it is to be measured and adjusted (Freeman & Sturdy, 2009).

סוגי הידע הנדרשים לממשלה לצורך משילות בתנאי מיקור חוץ שונים במהותם או במינונם מסוגי הידע שנדרשו להפעלת שירות ממשלתי. אלה חייבים לכלול:

א. **ידע אקדמי** - מעמיק ועדכני בדבר העולם המקצועי-אקדמי של העובדים המקצועיים המספקים את השירות והשינויים המתרחשים בקהילות הידע.

ב. **ידע סוציולוגי** - על תהליכים חברתיים בקרב ציבור מקבלי השירות או קבוצות אחרות המשפיעות על השירות (למשל, משפחות מטופלים המשפיעות על היענות לשירות).

ג. **ידע קליני וידע מינהלי** - פרקטיקות של הספקת השירות שמתפתחות ברמת השטח – הן מנקודת מבטם של אנשי מקצוע ומטופלים (הקליניקה), והן מנקודת המבט של אנשי המנהלה. ידע זה מכונה גם know-how knowledge (Freeman & Sturdy, 2009).

ד. **ידע מאקרו-כלכלי** - המתייחס להיבט הכלכלי הרחב של השירות. לא רק לרמת התמחור שמשפיע על תקצובו של השירות אלא להשתלבות השירות בשדה המאקרו-כלכלי.

פתרונות אפשריים לסוגיות אובדן ידע/הכוונה בעת מיקור חוץ

נחלק את המלצותינו לשני חלקים: החלק הראשון יעסוק בקבלת ההחלטות המקדימות לשלב מיקור החוץ, והאופן שבו משתבצים שיקולי הידע בהסדרה כוללת של תהליכים אלה. החלק השני יתייחס ישירות למבנה שדה השירות בעת מיקור חוץ.

א. שיקול זעת בטרם הפרטה ומיקור חוץ

כפי שמצביעים המחקרים בספר על מדיניות ההפרטה בישראל⁷, הוצאת שירות להפרטה או למיקור חוץ התרחשה ומתרחשת פעמים רבות באופן חפוז, תוך חשש מביקורת ציבורית ולעיתים תוך הבעת חוסר אמון ביכולתה של הממשלה לספק שירות מיטבי לציבור. על בסיס הצעת החוק 'אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והליכי הפרטה', ועל בסיס המדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקור חוץ – נציין להלן ארבע דרישות מקדמיות המבטאות את יעדי המדיניות הקשורים לתחום הידע:

1. **הכנת חוות דעת** ביחס לתהליך ההפרטה ומיקור החוץ – מה נכון ומה צריך להוציא למיקור חוץ.
2. **הכנת מסמך של יעדי השירות** שמיועד למיקור חוץ. מסמך זה הוא תחנת עצירה, אולי התחנה החשובה ביותר, בה יכונסו ממצאי הבדיקה המשפטית והמנהלית, ובה יוגדרו יעדי השירות בראייה עתידית, כשירות שעתיד להיות מסופק בחלקו באמצעות מיקור חוץ.
3. **הקמת פורום מלווה לתכנון השירות** – שיכלול את נציגי הרשויות הנוגעות לשירות, מומחים מהאקדמיה, ארגוני עובדים רלוונטיים, ארגוני מטופלים ומשפחותיהם, ארגוני סגור. הפורום יעסוק במתווה השירות המופרט ויצג את מסקנותיו לממשלה. זהו פורום של ידע אופקי אך יש להציב לו דרישות מוגדרות ולכונן מחויבות של המשתתפים.
4. **הכשרת כוח אדם בתוך המשרד הממשלתי** לקראת שלב מיקור החוץ. כאן נדרשת הכשרה שבה יעברו אנשי המטה, ובמיוחד דרגי המנהלים והמפקחים המקצועיים, שינוי תפיסתי שיתאים את דרכי עבודתם לתפיסת הממשלה כ"מרכז כובד" ולא כמי שמנהלת עדיין שירות או שהיא מצויה במשוואת "סכום אפס" עם ספק. כל אחד מארבעת סוגי הידע הנוספים שהגדרנו מצריך מומחיות שונה.

ב. תכנון וביצוע של מיקור חוץ⁸

1. **פיקוח**. הפיקוח חייב להישאר בידי המשרד, ובאמצעות עובדים מקצועיים שהם עובדי המשרד. עם זאת, יש להפריד בין שני סוגי פיקוח: הראשון, פיקוח יומיומי שמתקרב לרמת הליווי והחניכה. זוהי "רגולציה רכה", אשר האפקטיביות שלה הוכחה בכמה מקרים. פיקוח זה פועל כלפי השירות דרך המפעילים/זכיינים. השני, פיקוח המופעל ישירות מהמטה ואיננו עובר דרך הזכיינים. פיקוח כזה צריך לפעול באמצעות בדיקות פתע מדגמיות, ובאמצעות "מדדי איכות" קבועים. גם האפקטיביות של פיקוח ובקרה מסוג זה הוכחה במקרים שונים. **שני סוגי הפיקוח מחייבים סוגים שונים של הכשרה והכנה של כוח אדם.**
2. **סטנדרטים קשיחים**. השאיפה לעבור למודל של "מרכז כובד" אין משמעה שממשלה מוותרת על פעולתה הסמכותית, אלא שזו נעשית במידה ובמשורה. בהשראת מסמך יעדי השירות,

⁷ שם

⁸ חלק מההמלצות המובאות כאן הובאו כדוגמא ומופת בנייר בו עסקנו בתהליך מיקור החוץ של אספקת תחליפי סם: "שימור ידע ממשלתי בתנאי מיקור חוץ של שירות ציבורי – מקרה המבחן של המרכזים לטיפול תרופתי ממושך למכורים לסמים אופיאטיים", רמי אדוט, מרכז חזן במכון ון ליר, 2015.

הממשלה צריכה להגדיר סטנדרטים קשיחים הנבדקים באמצעות דוחות עתיים, שקופים ככל האפשר לעין הציבור ולגופי ביקורת. אלו יכולים להיות מבוססים על רף מינימום או בדרך אחרת, כל זמן שתכליתם היא שמירה מירבית על זכויות המטופל, כולל זכותו לקבל שירות באיכות שוויונית. סנקציות, ובתוכן פעולות רדיקליות לסיום התקשרות, חייבות להישמר במכרזים ובהסכמים, אך אין אלה כלים להפעלה ביומיום, ותיקונם היומיומי, עדיף שיתנהל באמצעות "רגולציה רכה".

3. **הכשרה, השבחה ושמירת כוח אדם מקצועי בשדה השירות.** המשרד המופקד על השירות צריך לשמור בידייו את הקשר הסמכותי הישיר עם העובדים המקצועיים. אין הכוונה רק לרישוי והסמכה (ואין הדבר תלוי בהכרח בהם), אלא לערוץ ישיר של העברה כלפי מעלה של ידע קליני והעברה כלפי מטה של ידע מקצועי-אקדמי באמצעות הפקדת הממשלה באופן בלעדי ודומיננטי על תפקיד ההכשרות המקצועיות. עצם קיומו של מדרג היררכיה, אין משמעו ויתור על ערוץ אופקי, כפי שנראה בסעיף 4.

4. **ידע קליני ומינהלי (know-how) בערוץ ידע אופקי.** כינון פורומים קבועים בהם שותפים עובדי המרכזים ברמות הניהול השונות ואנשי המשרד ללא מעורבות של המפעילים/זכיינים. בפורומים אלה מיוצר ידע שחומר הגלם שלו נמצא בפרקטיקה היומיומית של השירות. זהו ידע אופקי כל זמן שלא הפך להנחיה היורדת מהמטה אל השטח. **פורומים אלה יכולים להיבנות במתכונת של רשת או בתצורות אחרות של שיתוף, ובתפיסה אופקית של יחסי הסמכות שבהם הממשלה היא "ראשון בין שווים".**

5. **ידע ביחס לשירות מנקודת מבטם של צרכניו - ערוץ אופקי ואנכי.** הממשלה איננה יכולה להסתפק בידע מדעי – סוציולוגי, אפידמיולוגי או אחר – הנוגע לצריכת השירות, אלא עליה לנסות להגיע למגע בלתי אמצעי עם הצרכנים. אחת הדרכים המקובלות לבצע זאת בניית כלים דוגמת נציבות תלונות הציבור. גוף כזה צריך להיות בלתי תלוי ברצונם הטוב של הזכיינים, שעה שהוא נדרש לחקור את תלונות הפרט. כלים נוספים יכולים לכלול קבוצות מיקוד קבועות, קבוצות מנהיגות שטח שמפעילה הממשלה. בכולם הדגש צריך להיות הפעלה ישירה וניתוק מוחלט מהזכיינים-מפעילים.

דברים אלה משתלבים בביקורת הקיימת היום בספרות ובחשיבה שמחליפה את גישת "המינהל הציבורי החדש" בגישה של "ממשל ציבורי משולב" (למשל, בארי, 2014; Osborne et al, 2012). במרכז חזן מתנהלות בימים אלה שתי סדנאות מחקר העוסקות בנושאים אלה: מחקר על רגולציה ומחקר על משילות משולבת.

רשימת המקורות

- יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס, נעמיקה ציון, 2015. **מדיניות הפרטה בישראל – אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- אמיר פז-פוקס, שרית בן שמחון-פלג, 2014. **"בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל - דוח 2013"**, מרכז חזן במכון ון ליר.
- בארי גלעד, 2014. **"המשילות הציבורית החדשה – סקירת ספרות"**, ג'וינט ישראל אשל
- רמי אדוט, 2015. **"שימור ידע ממשלתי בתנאי מיקור חוץ של שירות ציבורי – מקרה המבחן של המרכזים לטיפול תרופתי ממושך למכורים לסמים אופיאטיים"**, מרכז חזן במכון ון ליר.

- Freeman Richard, Smith-Merry Jennifer, Sturdy Steve, 2009. "WHO, mental health, Europe", University of Edinburgh.
- Osborne P Stephen, Radnor Zoe, Nasi Greta, 2012. "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach", *American Review of Public Administration*, 43(2).
- Koliba Christopher J., Meek W. Jack, Zia Asim, 2009. "Gordian Knot or Integrated Theory? Critical Conceptual Considerations for Governance Network Analysis ", Ch. 14, in *The Future of Governance, 5th Transatlantic Dialogue*, eds. Taco Brandsen & Mark Hotzer, ASPA.
- H. Brinton Milward & Keith G. Provan, 2000. "Governing the Hollow State", *Journal of Public Administration, Research and Theory* 10.