

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM



הפקולטה למדעי החברה
בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

מיקור חוץ של כוח אדם : הגורמים שמאחורי ההחלטה המקרה של שירות התעסוקה בישראל

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית
בהנחיית פרופסור דוד לוי-פאור

יונתן פוקס 021671318

ירושלים, 2017

מיקור חוץ של כוח אדם : הגורמים שמאחורי ההחלטה המקרה של שירות התעסוקה בישראל

תוכן עניינים

2.....	תקציר
3.....	מבוא
6.....	פרק 1 : יחסי עבודה במגזר הציבורי
6.....	1.1 התפתחות יחסי עבודה במגזר הציבורי - סקירה היסטורית
10.....	1.2 הסדרי העסקה בשירות המדינה
14.....	1.3 מיקור חוץ במגזר הציבורי
20.....	פרק 2 : השערות והסברים תאורטיים
20.....	2.1 גישת האינטרס הציבורי : מיקור חוץ כמימוש "אינטרס ציבורי"
23.....	2.2 גישת האינטרס הפרטי : מיקור חוץ כמימוש "אינטרסים פרטיים"
24.....	2.3 הגישה האידאית : מיקור חוץ כניצחון הגישה האידאית
26.....	2.4 תיאוריית הפוליטיקה הבירוקרטית : מיקור חוץ כתוצאה מיחסי עוצמה בירוקרטיים
29.....	פרק 3 מתודולוגיה ואיסוף נתונים
31.....	פרק 4 : העסקה בשירות התעסוקה - רקע, מגמות ושחקנים מרכזיים
37.....	פרק 5 : חברת פורטון - מיקור חוץ של תהליכי תכנון
37.....	5.1 תהליכי תכנון במשרדי הממשלה
39.....	5.2 חברת הייעוץ פורטון - רקע
40.....	5.3 חברת ייעוץ פורטון : הצעה מותאמת לשירות התעסוקה
44.....	פרק 6 : חברת יגדים - מיקור חוץ ייעוץ וליווי דורשי עבודה במסגרת תוכנית "מעגלי תעסוקה"
44.....	6.1 תוכנית "מעגלי תעסוקה"
46.....	6.2 חברת "יגדים"
49.....	פרק 7 : מדוע מיקור חוץ בשירות התעסוקה?
49.....	7.1 אינטרס ציבורי?
54.....	7.2 אינטרס פרטי?
56.....	7.3 הגישה האידאית?
59.....	7.4 פוליטיקה בירוקרטית?
62.....	פרק 8 : סיכום ומסקנות
65.....	ביבליוגרפיה

תקציר

מדיניות המרחיבה באופן שיטתי העסקת עובדים באמצעות מיקור חוץ החלה בישראל כבר בשנות השמונים כנגזרת מתוכנית הייצוב משנת 1985. במסגרת התוכנית נקבע כי הממשלה והרשויות המקומיות יקטינו את מספר העובדים בהיקפים ניכרים. במרוצת הזמן החלו משרדי ממשלה רבים לקדם התקשרויות עם חברות עסקיות במטרה להעסיק עובדים בהעסקה שאיננה ישירה אשר איננה מושפעת ממגבלות תוכנית הייצוב, זאת באמצעות התקשרויות לקניית שירותים במגוון רחב של תחומים. מגמת ההפרטה במשרדי הממשלה באמצעות מיקור חוץ עקבית, אולם השאלה מהם הגורמים המניעים את תהליכי ההפרטה של העסקת עובדים אינה בהירה דייה, הן בהקשר הישראלי והן בהקשר הבינלאומי. זאת משום שעצם העסקת עובדים בהעסקה שאיננה ישירה, איננה משרתת בהכרח את מדיניות הממשלה והרשויות המקומיות להקטנת מספר העובדים ולהגדלת יעילות השירות הניתן על ידי מוסדות השלטון.

שירות התעסוקה הישראלי, הינו תאגיד סטטוטורי הכפוף למשרד הרווחה. בשנים 2013-2016 קידם הארגון מהלכים רבים הכוללים התקשרויות עם חברות עסקיות במטרה להגדיל ולשפר את כמות ואיכות העובדים בארגון. מדיניות הארגון המתבטאת בהחלטה להתקשר עם חברות אלו לא התקיימה בחלל ריק, וכפי שאציג בעבודה זו הבחירה בהתקשרות עם חברות חיצוניות על פני מאבק להגדלת תקני כוח האדם ו/או קידום רפורמות בשירות התעסוקה, איננה בהכרח הדרך היעילה ביותר או האפקטיבית ביותר.

בעבודה זו אנסה להתמודד עם השאלה: מדוע קידם שירות התעסוקה הישראלי התקשרויות עם חברות עסקיות במטרה להעסיק עובדים בהעסקה שאיננה ישירה. אבחן את השאלה באמצעות ארבע תיאוריות מרכזיות ואבדוק אם אינטרסים ציבוריים או פרטיים הם שהובילו את השירות להתקשרות מסוג זה, או שמא מדובר בפשרה כתוצאה ממאבקי כוחות בין בעלי אינטרסים וארגונים שונים. בעבודה נבחנו שני תהליכי מיקור חוץ אשר התקיימו בשירות התעסוקה בין השנים 2013-2016: התקשרות עם חברת "פורטון" במסגרת התקשרות למתן שירותי ייעוץ וליווי בכתובת תוכניות עבודה, והתקשרות עם חברת "יגדים" עבור מתן ליווי והנחיה ללקוחות שירות התעסוקה.

מסקנתי היא כי תיאוריית האינטרס הציבורי ותיאוריית האינטרס הפרטי אינן מסבירות את הגורמים שהובילו את שירות התעסוקה לבחור בדרך של מיקור חוץ. יתר על כן, גם תפיסת העולם הניאו-ליברלית לא היא הגורם שהוביל למיקור חוץ. זאת מכיוון שאופיין של ההתקשרויות המוצגות בעבודה זו, אינו מבטא תוצר של החלטה הומוגנית של שחקן מדיניות בודד, וההתקשרויות מכילות גוונים רבים המתבטאים באופי השירות הניתן, איכותו ואף בדרך ניהולו. בעבודה אטען, באמצעות התיאוריה של פוליטיקה בירוקרטית, כי יחסי הכוחות בתוך הארגונים ובין ארגונים, המתבטאים גם במשא ומתן ובפשרות, הם אשר הובילו להחלטה להעסיק עובדים שלא בהעסקה ישירה.

מבוא

החל משנות השמונים של המאה העשרים החלה מדינת ישראל בתהליכי הפרטה נרחבים. תהליכים אלו לא התרחשו בסביבה ניטרלית אלא היוו ומהווים עד היום חלק מתופעה גלובלית שהמדינה מעבירה תפקידים ופעולות בעלי ערך ציבורי לגורמים פרטיים ועסקיים (גל- נור, רוזנבאום ויראנוני, 1999: גל-נור, 2007, עמ' 360). ההפרטה מתבטאת בהעברת אחריות לפעולות ציבוריות בצורה מלאה או חלקית לגורמים פרטיים. הפרטה חלקית מכונה בשם "מיקור חוץ", במסגרתו האחריות למוצר או לשירות נותרת בדרך כלל, בידי המדינה, אולם הביצוע מועבר בדרכים שונות לידי גורם חיצוני כגון ארגון עסקי או ארגון ללא כוונת רווח (מנדלקרן, ושרמן, 2015, עמ' 267).

מגמת ההפרטה אשר הולכת ומתרחבת במדינת ישראל ובעולם מעלה שאלות רבות, חלקן עוסקות בהיבטים הכלכליים ובבחינת יעילות ההפרטה, בעוד אחרות מתייחסות לצדדים הערכיים והמשפטיים ובוחנות את השפעותיה של ההפרטה על התפיסה הדמוקרטית ועל סוגיות משילות. אולם, שדה המחקר העוסק בשאלה מה הם הגורמים המובילים לתהליכי הפרטה מלכתחילה - לוקה בחסר.

בעבודה זו אבקש לבחון תופעה זו ב"שירות התעסוקה הישראלי". בשנת 1959 חוקק חוק שירות התעסוקה אשר הגדיר את שירות התעסוקה כמוסד ממלכתי שתפקידו לתווך בין מעסיקים לחסרי תעסוקה. שירות התעסוקה הוקם כתאגיד סטטוטורי בעל סמכויות מוגדרות.¹ בשנת 1972 חוקק חוק הביטוח הלאומי, ובשנת 1982 חוקק חוק הבטחת הכנסה אשר הטילו על שירות התעסוקה לבצע מבחני תעסוקה לתובעים. עד שנות התשעים ביסס שירות התעסוקה את מעמדו כמתווך עבודה לאומי. במהלך שנות התשעים הגיע לשיאו דיון ציבורי נוקב בנוגע לתפקודו ומעמדו של שירות התעסוקה. בתפקודו של השירות נמצאו ליקויים רבים ואי יעילות בהחזרת מובטלים למעגל העבודה. הניסיונות לשנות את שירות התעסוקה ולערוך רפורמה פנים ארגונית כשלו מפאת מעמדו האוטונומי והיותו ארגון סטטוטורי. בנוסף, מאבקם של ועד עובדי שירות התעסוקה שיצאו נגד שינוי מתכונת התעסוקה מנע כל פשרה.

בעבודה זו אסקור את התמורות שחלו לאורך השנים במנגנון העסקת עובדים במגזר הציבורי בישראל. זיהוי התמורות המרכזיות יאפשר לבחון את סביבת העבודה שבה נתקבלו ההחלטות בדבר מיקור חוץ בשירות הציבורי בכלל ובשירות התעסוקה בפרט. אציג שני מקרי בוחן של מיקור חוץ בשירות התעסוקה תוך ניתוח מאפייני ההתקשרות עם החברות הפרטיות באמצעות ראיונות שקיימתי, ניתוח מכרזים, ניתוח ההצעות הזוכות ואופי ההתקשרות בפועל.

אציג ארבע תיאוריות ובאמצעותן אבחן את מקרי הבוחן. אטען באמצעות התיאוריה "פוליטיקה בירוקרטית" כי ההתקשרויות שבוצעו על ידי שירות התעסוקה אינן תוצר של אסטרטגיה אידיאולוגית אלא מבטאות טקטיקה ניהולית המתבטאת בפשרה והסכמות בדבר המכנה המשותף הנמוך ביותר. הסכמות אלו הינן תוצר של מאבק כוחות ומפגש אינטרסים בין הנהלת שירות התעסוקה, משרד האוצר, ועד העובדים והחברות הפרטיות.

¹ גוף סטטוטורי הוא ישות משפטית אוטונומית למחצה אשר פועלת מתוקף חוק ויכולה להחזיק סמכויות חקיקתיות, ביצועיות ושיפוטיות. מטרת גופים סטטוטוריים היא להיות אוטונומיה חוקית, מקצועית וביצועית בתחום מסוים אשר לרשותו השלטון אין את המשאבים המקצועיים או שיש צורך באוטונומיה פוליטית.

חשיבותה של העבודה לשיח קבלת ההחלטות במגזר הציבורי טמונה במסקנתה המרכזית לפיה תהליך קבלת ההחלטות אשר מוביל את משרדי הממשלה לנקוט בחלופות העסקה בדמות מיקור חוץ, אינה מבוססת על יסודות רציונליים המבטאים חישוב עלויות ותפוקות, אלא היא תוצר של טקטיקה ניהולית ומפגש אינטרסים. מכך נובע שמודל זה איננו החלופה האידיאלית, אלא החלופה האפשרית בעולם תעסוקתי הכפוף למגבלות רבות הנובעות ממבנה ההעסקה במגזר הציבורי ויחסי הכוחות בין שחקני המדיניות השונים. מסקנת המחקר מאפשרת למתווי המדיניות לבחון את תופעת ההעסקה באמצעות מיקור חוץ בכלים מגוונים ומדויקים יותר, ולהכווין את החלטותיהם לכלי המשחק אשר עומדים לרשותם במסגרת תפקידם.

בתקופת עבודתי בשירות התעסוקה נחשפתי לא פעם למקרים בהם נוצרו עיוותים במודלים של ההעסקה של עובדים בשירות: לעיתים עובדים אשר הועסקו באמצעות חברות חיצוניות ביצעו פעולות זהות ומקבילות לתפקידי עובדי שירות התעסוקה, ואף יצרו מצבים שעובדי השירות נעשו כפופים להם, בין אם בהיבט המקצועי ובין אם בהיבט הניהולי. המסקנה שמיקור חוץ בשירות התעסוקה אינו מבטא תוצר של אסטרטגיה אידיאולוגית אלא נובע מבחירה רציונלית כחלק מטקטיקה ניהולית, תסייע למקבלי ההחלטות במגזר הציבורי להבין את משמעותם, חשיבותם וטווח הפעולה האפשרי של השחקנים הפועלים בשדה המדיניות הציבורית. העבודה תציג בפני חוקרי מדיניות ציבורית מימד נוסף המאיר את תהליך קבלת ההחלטות.

בחלק הראשון של העבודה יתוארו מבנה העסקת עובדים במגזר הציבורי ותהליכי ההתפתחות של הסדרי העסקה אלטרנטיביים לאורך השנים.

בחלק השני יוצגו ארבע תיאוריות מרכזיות אשר דרכן ניתן לנסות להסביר את התפתחותם של הסדרי העסקה וההתקשרויות החיצוניות. התיאוריות לאורן יוסבר מיקור החוץ בשירות התעסוקה הינן: תיאוריית האינטרס הציבורי, התיאוריה האידיאלית, תיאוריית הפוליטיקה הבירוקרטית ותיאוריית האינטרס הפרטי.

בחלק השלישי אבחן התקשרויות של שירות התעסוקה עם שני גופים עסקיים: התקשרות עם חברת ייעוץ לסיוע בכתיבת תוכניות עבודה, והתקשרות עם חברה עסקית לצורך מתן שירותי הנחיה במסגרת הפעלת תוכנית תעסוקתית לאומית. במרכז של עבודה זו ניצבת השאלה: מדוע קידם שירות התעסוקה הישראלי התקשרויות עם חברות עסקיות במטרה להעסיק עובדים בהעסקה לא ישירה? התקשרויות אלה נבדלות באופיין ומשלימות לטענתי, זו את זו בכך שהן מבודדות את הגורמים להפרטה ואת השפעותיה משום מטרות השונה: האחת נועדה לסיוע פנים ארגוני ואילו השניה נועדה לסייע ללקוחות הארגון.

בפרק הרביעי אציב את מקרי הבוחן מול התיאוריות ואנסה להסביר מה הם הגורמים שהובילו את שירות התעסוקה להעדיף התקשרות באמצעות מיקור חוץ על פני העסקה ישירה. באמצעות התיאוריות אבחן את ארבע השערות המחקר:

1. האינטרס הציבורי הוא הגורם העומד בבסיס מיקור החוץ בשירות התעסוקה. האינטרס הציבורי בא לידי ביטוי בכך שמיקור החוץ מאפשר להעסיק עובדים בעלי כישורים מקצועיים וכן מאפשר גמישות ניהולית כדי לתת שירות יעיל ואפקטיבי יותר לציבור הישראלי (לקוחות שירות התעסוקה).
2. יעילות כלכלית היא הגורם העומד בבסיס ההחלטה להשתמש במיקור חוץ בשירות התעסוקה. סחר חופשי עם מינימום התערבות של המדינה הוא הדרך הטובה ביותר לשיפור הכלכלה: מיקור חוץ מצמצם את התערבות המדינה ולכן מבטא יעילות כלכלית.

3. מאבקי כוחות בין שירות התעסוקה, הסתדרות עובדי המדינה ומשרד האוצר מחייבים את שירות התעסוקה לקדם העסקה עקיפה ולא העסקה ישירה, במטרה לקדם את מטרות הנהלת השירות.
4. אינטרסים פרטיים של קבוצות אינטרס ובראשם ועד העובדים בשירות התעסוקה ואגף תקציבים במשרד האוצר, מובילים להתקשרות באמצעות מיקור חוץ כחלופה מועדפת כדי לאפשר להנהלת השירות לקדם תהליכים בארגון ועדיין להשאיר את השליטה בידיה.

פרק 1: יחסי עבודה במגזר הציבורי

עולם התעסוקה המודרני נחלק למגזר ציבורי ולמגזר פרטי. על אף שהביטוי "מגזר ציבורי" הינו ביטוי שכיח באקדמיה ובשוק העבודה, לא קיימים הגדרה ומינוח אחידים. ישנן שתי פרשנויות עיקריות: הפרשנות המצומצמת כוללת את השירות הממשלתי בלבד, ואילו הפרשנות המרחיבה כוללת מעבר לשירות הממשלתי גם ארגונים ומוסדות אשר למרות שאינם מהווים חלק אינהרנטי מהשירות הממשלתי, עובדים על פי חוקי שירות המדינה או לחלופין נהנים מתקציבים ממשלתיים, כדוגמת שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי (טביבאן מזרחי, 2013, עמ' 9).

מחקרים העוסקים במגזר הציבורי מתייחסים לגופים הבאים: משרדי הממשלה כולל יחידות סמך, לשכת נשיא המדינה, הכנסת, מבקר המדינה, בתי משפט, בתי דין, לשכות הוצאה לפועל, רשויות מקומיות וחברות של המגזר הציבורי. ישנם הכוללים במגזר הציבורי את כלל הגופים הממלאים תפקיד ציבורי ומבוקרים בידי מבקר המדינה ו/או המדינה משתתפת בתקציב המשרד בלמעלה משליש מהתקציב כגון מוסדות לאומיים, קופות חולים ובתי ספר רשמיים.

בעבודה זו אתמקד בגוף אחד במגזר הציבורי - שירות התעסוקה הישראלי - תאגיד סטטוטורי מתוקף חוק שירות התעסוקה (1959). שירות התעסוקה מחזיק בסמכויות עצמאיות מתוקף היותו תאגיד סטטוטורי המתוקצב במסגרת חוק תקציב המדינה. השירות כפוף לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים החל משנת 2016. מתוקף תפקידיו החוקיים, שירות התעסוקה כפוף להוראות נציבות שירות המדינה ולהגדרות של מאפיינים ומודלים להעסקה של משרדי הממשלה.

1.1 התפתחות יחסי עבודה במגזר הציבורי - סקירה היסטורית

המשאב העיקרי בשירות הציבורי הוא העובדים, המעניקים את השירותים שהממשל המרכזי והמקומי צריך לתת לאזרחים, והם למעשה פניו של השירות הציבורי. מאפייני ההעסקה של עובדים בשירות הציבורי מבטאים תהליכי מאקרו בהתנהלותה של המדינה מתוך בחירת אסטרטגיה המבטאת תפיסת עולם כלכלית ופוליטית. יחסי העבודה המתקיימים בשירות הציבורי הישראלי מושתתים על יחסים שהתקיימו בארץ ישראל בראשית תקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל. בתקופת המנדט שיקפו יחסי העבודה את ייחודה של הממשלה כמעסיק וכיוצא מזה, תנאי העבודה נקבעו באופן חד צדדי על ידי המעסיק - הממשלה. כבר בתקופה זו ניתן לזהות את ההשפעה של התאגדות עובדים בקבוצות ותחילתם של איגודים מקצועיים.

בתקופת המנדט השירות הציבורי התאפיין בכך שפקידי הממשלה כיהנו במשרותיהם כל זמן שפקידי המנדט הבריטי חפצו בהם: הסמכות לפטר עובד בשירות הציבורי ניתנה בידי פקידי המנדט תוך ביסוס בקשת הפיטורים על סיבה מוגדרת. הזכות להתאגדותם של עובדים נשמרה באופן היררכי וביטאה את מארג היחסים הלא שוויוני שהתקיים בהתאם למעמדו ולכוחו של העובד. היות שהזכות להתאגד נקבעה בהתאם לדרגות ולמעמד ההיררכי, עובדי הדרג הזוטר והבינוני היו רשאים להתאגד באופן פנימי בלבד ונאסר עליהם להצטרף לאיגוד חיצוני (ראובני, 1974, עמ' 35).

בסוף שנת 1947 החלה התארגנות והקמת מינהל ממשלתי במדינת ישראל המוקמת. הגוף שהופקד על משימה זו נקרא ועדת המצב ובראשו עמד זאב שרף - מזכיר הממשלה הראשון ונציב שירות המדינה הראשון.

באפריל 1948 הגישה הוועדה למנהלת העם דו"ח בשם "מינהל הממשלה במדינה העברית - הצעה למבנה המחלקות, מנגנון ותקציביהן". ועדת המצב התרכזה בפתרון בעיות מיידיות ודחופות במשרדים תוך שמירה על מסגרות מינהל תקינות, אולם נמנעה מקבלת הכרעות שיש בהן התחייבות לעתיד (ראובני, 1974, עמ' 12-17). שירות המדינה כגוף עצמאי רשמי הוקם בשנת 1948 לפי המתכונת שעיצבה "ועדת המצב", ובבנה על יסודותיהם של מוסדות המינהל של היישוב היהודי - ההסתדרות הציונית, הסוכנות היהודית, וכן על תשתית המינהל של השלטון הבריטי בארץ (אהרונוב, 1988). ועדת המצב הקימה מיד עם תום מלחמת העצמאות שבעה עשר משרדי ממשלה שרובם נבנו על פי המודל של מחלקות השלטון המנדטוריות תוך סידורם מחדש על פי צרכי המדינה הצעירה (עשר שנות שירות המדינה - סקירה לשנתון הממשלה, אוגוסט 1958). בספטמבר 1948 החליטה הממשלה על הקמת "מחלקת המנגנון" במשרד האוצר לשם טיפול בענייני עובדי המדינה ובכלל זה תנאי עבודתם, חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המדינה.

בשנת 1951 הוחלט על הקמת "נציבות המנגנון" ובשנת 1954 שונה שמה לנציבות שירות המדינה. הנציבות הוכפפה למשרד ראש הממשלה ובראשה נתמנה נציב שירות המדינה (עשר שנות שירות המדינה - סקירה לשנתון הממשלה, אוגוסט 1958). על הנציבות הוטלה האחריות לנהל את כוח האדם בשירות המדינה, ובמהלך השנים הוגבלה פעילות הנציבות בשלושה אילוצים מרכזיים אשר מגבילים את פעולותיה ומגדירים את תחומי הפעילות אשר עליהם היא אמונה.

האילוץ הראשון הינו סעיף 13 לחוק יסוד הממשלה, התשס"א-2001 אשר מגדיר כי הממשלה היא הקובעת את הרכבה ואת חלוקת התפקידים והסמכויות בין משרדי הממשלה, ואילו תפקידה של הנציבות הוא לקבוע את המבנה הפנימי של משרדי הממשלה מבחינת יחידות המטה וניהול תקני כוח האדם.

האילוץ השני אשר במסגרתו פועלת הנציבות הינו חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 אשר מגדיר את היקף כוח האדם, באמצעות קביעת המספר המרבי של המשרות שאותן רשאית הממשלה לאייש בשנת התקציב. האחריות להפעלתו של החוק ובכלל זה הסדרת שיא כוח האדם היא בידי שר האוצר אשר מאציל מסמכותו לממונה על אגף התקציבים (להלן: אג"ת); הנציבות הפכה, הלכה למעשה, לגוף שעיקר עיסוקו בקביעת רשומת התקן - תיאור התפקיד, הכישורים הנדרשים, המדרג ומתח הדרגות (דו"ח מבקר המדינה 55ב', 2004).

האילוץ השלישי אשר תחתיו פועלת הנציבות הינו הסכמים קיבוציים והסכמי שכר אשר נחתמים עם קבוצות עובדים ו/או תחומי עיסוק מוגדרים; הללו מנוהלים על ידי האגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. האילוצים הללו מגבילים את יכולתה של הנציבות לגבש מדיניות ואף להחיל מדיניות אשר היא מבקשת לממש שכן אחריותה מוגבלת להיבטים טכניים.

היחסים בין הממשלה כמעסיק לבין איגוד עובדי המדינה, הוסדרו באופן רשמי בהסכם עבודה שנחתם בין הממשלה הזמנית ובין האיגוד הארצי של עובדי המדינה בפברואר 1949. החתימה על הסכם זה הייתה ועודנה רגע מכונן בהתפתחות מסגרת יחסי העבודה בשירות המדינה: בהיעדר חוק המסדיר את יחסי העבודה בשירות המדינה, ההסכם היווה את הבסיס עליו הושתתו יחסי העבודה בין הממשלה ובין עובדיה בעשר השנים הראשונות למדינה (עשר שנות שירות המדינה - סקירה לשנתון הממשלה, אוגוסט 1958).

במסגרת ההסכם נקבע כי פיטורי עובדים לאחר תקופת ניסיון יחייבו משא ומתן עם האיגוד; המשמעות והפרשנות של המושג "משא ומתן" עוררו שיח נרחב בשאלה אם המשא ומתן מחייב הסכמה של האיגוד לפיטורים

של עובד או שמא איננו מחייב את הסכמת האיגוד. אופיים של יחסי העבודה בין עובדי השירות הציבורי לבין המדינה כמעסיק מאז קום המדינה ועד ימינו, מלמדים כי הפרשנות מחמירה ומחייבת הסכמה של האיגוד לפעולות המשפיעות על זכויותיהם של העובדים. הסעיפים בהסכם עם האיגוד הגבילו את הממשלה כמעסיק במגוון תחומים, וביניהם גם הסדרים בעלי אופי ארגוני ומינהלי-פנימי שהיו עשויים להתפרש בצורות שונות כמשפיעים על זכויות העובדים. לעובדה זו נודעה משמעות לנוכח הפעילות האינטנסיבית לחקיקת חוק שירות המדינה אשר התנהלה בשנים 1950-1953 (ראובני, 1974, עמ' 42).

החלטת עצרת האומות המאוחדות בכ"ט בנובמבר 1947 הובילה לגידול מסיבי של האוכלוסייה היהודית בארץ ישראל, וכנגזרת מכך הורחבו משרדי הממשלה וגדל מספר העובדים המועסקים במסגרתם. בעקבות הגידול הוחלט בינואר 1948 להקים איגוד ארצי לעובדי המדינה. האיגוד שהוקם בגיבוי נציגי ההסתדרות הכללית הוביל את נציגי הממשלה לאמץ מערכת זכויות סוציאליות בכל הקשור ליחסי העבודה בין עובדי המדינה לממשלה. מערכת הזכויות הנרחבת שהושגה נחשבה מתקדמת וליברלית מאוד, והיא ביטאה שילוב של זכויות שהיו מקובלות במוסדות הלאומיים ובמוסדות ההסתדרות במסגרת עבודת עובדי שירות המדינה.

מערכת יחסי העבודה בישראל נבנתה על מודלים המושתתים על משא ומתן קיבוצי תלת-צדדי בין המעסיקים, העובדים והמדינה. על-מנת להבטיח את היציבות והלגיטימציה של מערכת יחסי העבודה היה צריך להבטיח שהסדרי השכר יקיפו נתח גדול ככל האפשר משוק העבודה, ובנוסף שייתמכו על-ידי חברותם של עובדים ומעסיקים רבים בארגוני הייצוג. עד תחילת שנות השמונים היו כ- 80% מכוח העבודה חברים בהסתדרות הכללית, וההסכמים עליהם חתמה ההסתדרות הקיפו יותר מ-80% מכוח העבודה באופן ישיר; מדובר היה בפועל בשיעור גבוה אף יותר באופן עקיף, שבא לידי ביטוי על פי רוב במסגרת צווי ההרחבה.²

בין השנים 1948-1951 אוגדו חוזרים והוראות שהופצו על ידי נציבות המדינה לחוברת בשם "התקנון לניהול ענייני המנגנון במשרדי הממשלה"; בשנת 1952 עודכן הקובץ והופץ בשם תקשי"ר (תקנון שירות המדינה). התקשי"ר משמש ביטוי להסכם עבודה, אך יש בו גם אופי של הוראות נוהל ותקנון מחייב למשרדי הממשלה: מבחינה זו הוא מהווה מכשיר לפיקוח על ניהול ענייני עובדים במשרדי הממשלה. בית המשפט העליון הכריע בסוגיית מעמדו של התקשי"ר וקבע כי התקשי"ר איננו בבחינת דין או תקנה וכי יש לראות בו מסמך בעל אופי חוזי או אופי של נוהג.³

מבנה מערכת התגמול בשירות הציבורי מבוססת ברובה על הסכמי שכר קיבוציים. בכל הסכם שכר או רפורמה כלשהי יש לפחות שני צדדים: צד המעסיקים וצד העובדים. צד המעסיקים מיוצג על ידי משרד האוצר על אגפיו: אגף תקציבים, אגף השכר, רשות החברות והחשב הכללי ובנוסף מעורבים המשרד הממשלתי הממונה על מתן השירות ומנהלי אותו משרד. מנגד, מיוצג צד העובדים ברובו על ידי ההסתדרות ולצדה ארגון העובדים המקומי. יוצא מכך כי תנאי הכרחי ליישום רפורמה כלשהי הוא הסכמה והידברות בין השחקנים הכוללים את משרדי הממשלה הרלוונטיים ואת הסתדרות עובדי המדינה.

² צו הרחבה הינו צו המוצא על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המרחיב את תחולתו של הסכם קיבוצי, או חלק ממנו, על קבוצות עובדים שההסכם הקיבוצי לא חל עליהם.

³ פס"ד בן-ציון נ' מדינת ישראל (2008), ע"א 376/67 פ"ד כרך כ"א 2 עמ' 689

מתוקף יחסים אלו שורר ניגוד עניינים תמידי בין המדינה כמעסיק והמדינה כמייצגת את העובדים (עובד מדינה) שכן, צד המעסיקים רוצה למזער עלויות בהינתן תפוקה מסוימת או למקסם תפוקה בהינתן סד תקציבי, ומנגד, צד העובדים מעוניין למקסם את תנאיו של העובד ואת כוחו הארגוני באמצעות שיפור השכר, הבטחת ביטחון תעסוקתי, שיפור שעות העבודה ומעורבות גבוהה עד כמה שניתן בניהול. ההסתדרות כארגון מייצג של עובדים, נתונה בתחרות הולכת וגוברת מול ארגוני ייצוג אחרים ועל כן מוגבלת ביכולתה לרסן את דרישות העובדים, לעיתים על אף בניגוד לדעתם של הגורמים המקצועיים בהנהגתה, אשר רואים בדרישות העובדים דרישות לא מוצדקות.

בשנת 1959 נחקק חוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959 שתפקידו המרכזי היה להעניק סמכות לנציבות שירות המדינה בתחום המינויים. החוק החיל בשירות המדינה את שיטת המומחיות (merit system) לקבלת עובדים, שיטה על-פיה נבחנת כשירותו של מועמד למשרת קבע בשירות הציבורי על-ידי ועדת בוחנים המוקמת על-פי חוק (ראובני, 1974, עמ' 42). החוק השאיר פתח בכל הקשור למעבר מהעסקה ארעית, זמנית ועל-פי חוזה מיוחד, למעמד של קביעות תוך הגדלת התקן. על חשיבותו של חוק המינויים עמד ראש הממשלה דוד בן גוריון באומרו: "חוק זה מבחינה פורמלית אולי אינו שייך לחוקי היסוד, אבל נדמה לי שהוא מאותם חוקים שיש בהם משום ייסוד המדינה" (בן גוריון, 1953).⁴

חוק שירות המדינה קובע את המונח "תקן" כמונח מרכזי במבנה הארגוני של שירות המדינה. התקן מפרט את רשימות המשרות ביחידות השונות בכל משרד וכל שינוי בו דורש את אישור הנציבות: החוק קובע מפורשות כי "לא יתמנה אדם עובד מדינה אלא למשרה פנויה בתקן". החשיבות המיוחדת הנוגעת לעניין התקנים נובעת מהיותו מרכזי לפיקוח על מספר המשרות במשרדים השונים אשר נקבעים במסגרת חוק התקציב (חוק שירות המדינה, 1959, ס' 13-15).

תקציב המדינה כולל שלושה סוגי תקנות תקציביות שעניינן תקצוב הוצאות כוח-אדם, ובמסגרתן מוגדר המספר המרבי של משרות להעסקת עובדים קבועים, זמניים וארעיים. בנוסף מגדירות התקנות את מספר המועסקים בעבודה שעל פי טיבה היא מוגבלת בזמן (עבודה בלתי צמיתה) וכן מוגדרות תקנות לרכישת שירותים (סעיפי פעולה/סעיפי קנייה).⁵ שתי התקנות הראשונות - תקנות שיא כוח האדם ועבודה בלתי צמיתה נחשבות סעיפי שכר והן מגדירות את העובדים שאת שכרם יש לממן במסגרת תקנות שכר; זאת בכפוף למגבלות המוטלות עליהן על-ידי החוק ומאפשרות לעקוב אחר מספר העובדים ותפקידיהם.

התקנות לרכישת שירותים, לעומת זאת, מכונות סעיפי קנייה ובמסגרתן ניתן לקנות את שירות העובדים, כמו כל מוצר אחר. הבחנה בין סעיפי שכר ובין סעיפי קנייה היא מהותית לעניין העברת כספים בין תוכניות באותו סעיף בתקציב המדינה, שכן בין סעיפי שכר אסור להעביר כספים ואילו בין סעיפי קנייה מותר להעביר כספים.

ניתן לראות כי מבנה העסקתם של עובדי המדינה איננו מתקיים בחלל ריק והוא תוצר של התפתחות היסטורית ופוליטית שיצרה מבנה העסקה מוסכם אך סבוך, אשר מביא לביטוי את המכנה המשותף הנמוך ביותר בין משרד האוצר, ארגוני העובדים, משרדי הממשלה והפוליטיקאים. מבנה ההעסקה במגזר הציבורי נוצר ומתקיים

⁴ הצהרת בן גוריון במהלך הגשת הצעת חוק שירות המדינה, התשי"ג-1953

⁵ לפי חזור החשב הכללי 2000/15 בנושא העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם, מאז שנת 2001 כל התקנות המיועדות לרכישת שירותי כוח-אדם מתוקצבות נוסף על התקצוב הכספי גם בשעות.

במרחב של אינטרסים מנוגדים; יכולתו של משרד ממשלתי להעסיק עובדים בהתאם לצרכיו ובהתאם לכישורים הנדרשים מחייבת, אפוא, שימוש בצורות העסקה אלטרנטיביות אשר לא יציתו דיון ציבורי ופוליטי רחב בסוגיית העסקת עובדי מדינה במגזר הציבורי.

1.2 הסדרי העסקה בשירות המדינה

על אף חוק המינויים המחייב להעסיק עובד במשרה בעלת תקן מתוקצב בלבד, רבים מהעובדים במגזר הציבורי מועסקים בדרכים שונות ומגוונות אשר יצרו מודלי העסקה שונים מהאמור בחוק. העובדה שמותר להעביר כספים מתקנות תקציביות של קניית שירותי כוח-אדם לקניית טובין מאפשרת גמישות ניהולית רבה שיכולה להתבטא בהגדלת תקציב ההעסקה באמצעות חברות קבלן במקום העסקה ישירה.

הגידול בסעיפי הקנייה נובע משילוב אינטרסים בין משרדי הממשלה ומשרד האוצר ובתוכו אג"ת האמונים על תקצוב כוח האדם במשרדים. קניית שירות המתבטאת בהעסקת כוח אדם בפועל, מביאה לכך שמשרדי ממשלה שואפים להגדיל את תקציב סעיפי הקנייה, משום שהגדלת התקציב בסעיפים אלה מאפשרת להם להעסיק כוח-אדם בהתאם לצורכיהם ובד בבד להגדיל את יכולת התמרון שלהם בניהול התקציב. תקנות קניית השירותים משרתות גם אינטרס של משרד האוצר שכן סעיפי קנייה אינם נכנסים לבסיס התקציב והמשמעות היא שניתן להגדיל אותם או לקצץ אותם ביתר קלות, ללא צורך בחקיקה או במשא ומתן מחודש עם ועדי העובדים.

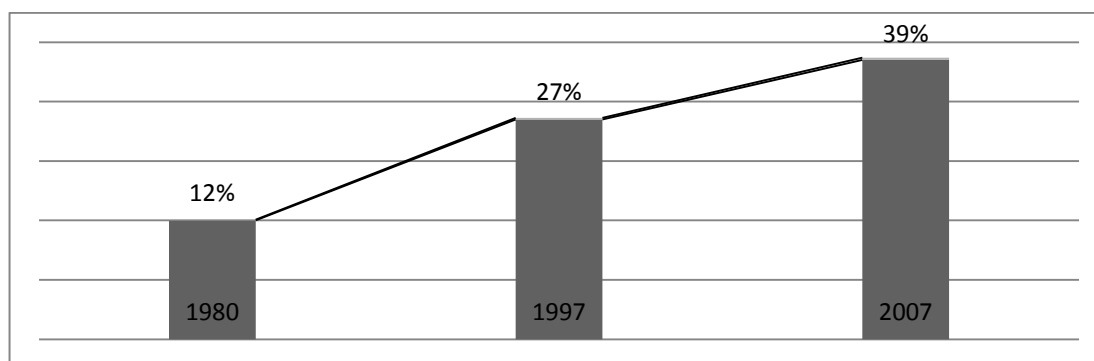
נכון להיום, אין נתונים מקיפים אשר מאפשרים לאמוד במדויק את היקף הפרטת הביצוע של שירותים בדמות קניית כ"א מתוך תקנות השירותים, אולם ניתן ללמוד על התופעה מנתוני מאקרו המבטאים את שינוי המגמה והמדיניות במשרדי הממשלה. הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ החלה כבר בשנות השמונים והתבטאה בדפוסי הצריכה הציבורית - באותן שנים התרחב היקף הקניות ובתוכן קניות של שירות, ובמקביל הצטמצמו ההוצאות הציבוריות על שכר ועבודה. משנת 1981 ועד שנת 2007 גדלה ההוצאה האזרחית בשיעור של 3.4% בממוצע בשנה - ההוצאה על תשומת עבודה גדלה ב-1.7% בממוצע בשנה ואילו ההוצאה על קניות גדלה ב-8% בממוצע בשנה.

לוח 1: גידול שנתי ממוצע בהוצאה הציבורית אזרחית 2007-1981

הוצאה ציבורית אזרחית כללית	הוצאה ציבורית אזרחית על תשומת עבודה	הוצאה ציבורית אזרחית על קניות
3.4%	1.7%	8%

מקור: בנק ישראל 2008 ב, לוח ו'6 (1)

תרשים 1: חלקן של הקניות בצריכה הציבורית האזרחית



מקור: זעירא 2004; בנק ישראל 2008 ב, לוחות ו'6 (1), ו'7 (1)

מהלוח ומהגרף ניתן ללמוד כי בשנת 1980 היקף הצריכה האזרחית בקניות עמד על 12% מסך הצריכה. ואילו ב-1997 עלה הנתון הזה לכ-27%; בשנת 2007 זינק היקף הקניות ועמד על כ-39%. המשמעות היא כי משרדי ממשלה הפריטו את השירות באמצעות מיקור חוץ וקניית שירותים. ניתן להסיק כי רבים מהשירותים אשר נקנו מבטאים העסקת כוח אדם בשירותים, שכן יחד עם גידול הקניות גדלו תחומי האחריות והיקף עבודתם של המשרדים השונים. (מנדלקרן ושרמן, 2015, עמ' 288) מחקרו של זעירא מזהה את הפרטת השירותים בדמות מיקור חוץ כמשמעותית יותר אף מהפרטה באמצעות מכירת חברות ממשלתיות, שכן לטענתו סכומי הכסף בהם מדובר בהמרה להכנסה חודשית גדולים הרבה יותר. (זעירא, 2004)

עובדי מדינה		עובדים בשירות המדינה
עובדים קבועים		עובדי קבלני כוח-אדם
עובדים ב"העסקה" בלתי צמיתה	עובדים זמניים	עובדי קבלני שירותים
	עובדים ארעיים	
	עובדים בחוזה מיוחד	יועצים, נותני שירותים, retainer, freelance

כפי שניתן לראות בטבלה, עובדי המדינה מועסקים במגוון מודלים. ישנם עובדים קבועים, זמניים, ארעיים ועובדים המועסקים בחוזה מיוחד. העובדים הקבועים הינם עובדים אשר מועסקים במשרה ובתקן באמצעות כתב מינוי בעבודה צמיתה שאיננה מוגבלת בזמן.

משכורתם של העובדים הקבועים משולמת מסעיף תקציבי המאושר בחוק התקציב הקרוי "שיא כוח האדם". הגדרת הקביעות איננה באה לביטוי בחקיקה - ניתן למצוא את הבסיס החוקי לסוגיית הקביעות בתקנון השירות (התקשי"ר) המכיל אזכורים בודדים אשר לא בהכרח עוסקים במשמעות העסקתו של העובד. יחד עם זאת, ניתן למצוא מושג מקביל: עובד קבוע, אשר על פי התקשי"ר הוא עובד המועסק בעבודה קבועה במשרה שנמצאת בתקן בכפוף לכתב מינוי. בשונה מהעובד הקבוע, ישנם עובדים המועסקים על פי הרשאה להעסקה לשעה: עובד ארעי או עובד על-פי כתב הרשאה, עובד זמני או עובד המועסק על-פי חוזה מיוחד. (דול, 2015, עמ' 11)

ביטחון תעסוקתי כמוהו כתגמול בשכר שהשירות הציבורי יכול להעניק לעובדיו. עם זאת, המציאות התעסוקתית במדינת ישראל, אשר במסגרתה המדינה איננה יכולה לפטר עובד קבוע אלא באמצעות הליך ארוך או באמצעות בית הדין לעבודה, מובילה לכך שאי-אפשר, הלכה למעשה, לפטר עובד קבוע שכן העלויות הכלכליות והניהוליות של הפיטורים גבוהות. חוסר היכולת לנייד ולפטר עובדים עלול להשפיע באופן שלילי על מוטיבציית העובדים להשקיע, ופוגע בתפקודו השוטף של הארגון הציבורי. כתוצאה מכך נפגעת איכות השירות אשר ניתן לאזרחים. יתר על כן, הסטטוס קוו אף מברייח עובדים ומנהלים פוטנציאליים שמעדיפים להישאר במגזר הפרטי. מצד שני, המציאות התעסוקתית המאגדת את העובדים ושומרת עליהם באמצעות קביעות, מונעת פיטורים שרירותיים ומינוריים פוליטיים במשרדי הממשלה, כמו גם מאפשרת התמקצעות וצבירת ניסיון וידע.

החשיבות בקביעות טמונה בליבת עבודת השירות הציבורי, אשר מחייבת את העובדים להביע את דעתם ללא מורא ולייצג את הציבור - פעולות אשר ללא גיבוי של ביטחון תעסוקתי עלולות להיות קשות עד בלתי

אפשרויות. בניגוד לעובדים המחזיקים בקביעות, עובדים זמניים, ארעיים ועובדים הנמצאים בחוזה מיוחד, אינם משובצים במשרות שבתקן המאושר ומועסקים במשרה שמטבעה מוגבלת בזמן (עבודה בלתי צמיתה). משכורתם של עובדים אלו משולמת מסעיף תקציבי הקרוי עבודה בלתי צמיתה. המספר המרבי של משרות בתקן ושל חודשי עבודה בלתי צמיתה נקבע בחוק ובהוראות התקציב עבור כל יחידה ממשלתית.

משרדי ממשלה רבים מעוניינים להרחיב את מכסת כוח האדם מעבר לכמות שהוגדרה להם במסגרת חוק התקציב; לפיכך עובדים רבים מועסקים בצורות העסקה שונות המבוססות בעיקר על קניית שירותים באמצעות קבלני כוח אדם, קבלני שירותים, עמותות, מיקור חוץ, יועצים ונותני שירותים. שכרם של עובדים אלו משולם מסעיפי קניה ולא מסעיפי שכר ויתרה מזאת, אופני העסקה אלו אינם יוצרים יחסי עובד-מעביד בין המדינה לבין העובדים ומעניקים גמישות ניהולית מלאה לרוכש השירותים, המתבטאת ביכולת לסיים התקשרות או להחליף את העובד נותן השירות. כך מתאפשר לרוכש השירותים להגדיל את מצבת כוח האדם בצורה פשוטה ומהירה.

שירות ציבורי מבטא שירות הניתן על ידי השלטון: בכל חברה מתקיים שיח הדן ומגדיר אילו שירותים ייחשבו כציבוריים ויסופקו על ידי הממשל ואילו שירותים יוגדרו כפרטיים אשר צריכתם תתבצע על ידי האזרח באופן עצמאי. כאשר מדינה מחליטה להעביר את האחריות להספקת שירותים או כוח אדם לחברה פרטית, מכונה הפעולה - הפרטה.

הפרטה יכולה לבוא לידי ביטוי במגוון סוגים ודרכים הן במודל הפרטה מלא והן במודל הפרטה חלקי. דוגמא להפרטה מלאה ניתן לראות במכירת חברה ממשלתית לגוף פרטי אשר במסגרתה עוברת מלוא האחריות לניהול החברה לידיים פרטיות. מנגד, הפרטה חלקית יכולה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות המבטאות מבנה יחסים שונה בין הממשלה לחברות הפרטיות. (חבר, 2015, עמ' 61) לשיטות ההפרטה ישנן השלכות רבות על תוצאותיה ולכל שיטה ישנן מעלות ומגרעות המשפיעות באופן שונה הן על הספק והן על הממשלה והאזרחים. (חבר, 2015, עמ' 64-65) הפרטת שירותים ציבוריים וכוח אדם, יכולה להיעשות בתחומים רבים ומגוונים ויש הטוענים שהפרטה מגבירה את יעילות השירות ומקדמת את הדאגה לרווחת האזרחים (Kuttner, 1999).

מיקור חוץ מבטא העברת פעילות מגוף ציבורי לחברה עסקית או למוסד ללא כוונות רווח, אם כי מיקור חוץ איננו בהכרח ביטוי של הפרטה: גם חברות פרטיות יכולות להעביר חלק מפעולותיהן לחברה אחרת במטרה למקד את עבודת החברה ליכולות הליבה שלה ואת כל יתר המשימות היא מוציאה למיקור חוץ. מיקור חוץ ייחשב כהפרטה כאשר גוף ציבורי מעביר סמכויות ותפקידים ממשלתיים לחברות פרטיות (חבר, 2015, עמ' 65). הפרטה קלאסית של מכירת חברות שונה במהותה מהפרטה בדרך של מיקור חוץ, משום שבתהליך הפרטה של העברת משאבים צריך לשקול את ההשפעות הכוללות של העברת המשאבים מידיים ציבוריות לידיים פרטיות.

לעומת זאת במקרה של הפרטה במתכונת של מיקור חוץ ניתן לבצע מהלך סלקטיבי ולשמור את האחריות על העיסוק בתחומי הליבה בידיים ציבוריות ולהעביר את השירותים המשלימים לידיים של קבלנים או מלכ"רים. למרות שההבחנה בין שני סוגי ההפרטה חשובה, צריך להבין שבמקרים רבים המציאות משלבת בין שני הסוגים, לדוגמא הפרטה של חברה תוך כדי שמירה על גרעין עובדים או לחלופין העברת עובדים מסוימים הנותנים שירותים מסוימים להתקשרות באמצעות חברת כוח אדם (פז-פוקס, 2015, עמ' 361).

יתר על כן, הפרטות אינן נעשות בהכרח בצורה מלאה ומוחלטת. ניתן לתאר את שלבי ההפרטה באמצעות ציר אשר בצידו האחד ניצבת הפרטה רכה וחלקית אשר מתבטאת בייבוא טכניקות ופרוטוקולים מהמגזר הפרטי

למגזר הציבורי, לדוגמא שיטות תגמול על פי תוצאות, קביעת יעדים ומדדים. באמצע הציר ניתן לראות הקמה של חלופות פרטיות למגזר הציבורי כדוגמת הקמת סוכנויות ביצוע עצמאיות או יצירה של שותפויות מוגדרות ומוגבלות בין המגזר הפרטי לבין המגזר הציבורי, כדוגמת עמותות בעלות סמכויות מוגבלות הפועלות בשיתוף פעולה עם גופים ציבוריים. בצד השני של הציר ניצבת ההפרטה המלאה, כשמעבירים את מלוא הבעלות, הביצוע, הניהול, התחזוקה ואספקת השירות לידיים פרטיות, כדוגמת הניסיון להפריט בית כלא. במיקור חוץ, במרבית המקרים מנסים לשמור על תחומי האחריות הרגולטוריים בידיים ציבוריות ולהפריט את הביצוע בפועל, והוא נע במרחב שבין שני הקטבים של ציר ההפרטה.

השיטה הנפוצה ביותר למיקור חוץ (הפרטה חלקית) הינה שיטת מכרז (tender), שיטה שעיקרה הזמנה משפטית כלכלית להתמודדות במכרז במטרה לזכות בחוזה לביצוע פעולה או למתן שירות לגוף שמפרסם את המכרז. שיטה דומה הינה שיטת המכרז המקדים (pre-qualification) שהיא בדיקה מקדימה של המדינה אם ישנן די חברות שתתמודדנה על מנת להצדיק את המכרז, ובמקביל מסננת, כשלב מקדים, את החברות הראויות לגשת למכרז. שיטה זו מהווה יתרון למדינה שלא מאבדת זמן יקר. שיטה נוספת הינה מכרזי ביצוע (bot, boot, boo, rot) במסגרתה מתבצעת התקשרות חוזית בין המדינה לבין החברה הפרטית לתקופת זמן מוגדרת. בתקופת הזמן הזו החברה הפרטית תזכה לאפשרות לגבות כסף עבור השימוש ו/או תזכה לסבסוד מהמדינה ובכך תייצר רווחים לעצמה עד תום תקופת החוזה, ואילו המדינה נמנעת מהוצאות ענק לטווח הקצר ועומדת במגבלות התקציב.

המכרז, שמטרתו לספק שירות באמצעות גוף ששירות זה הוא בתחום מומחיותו, נותן למעשה לגיטימציה משפטית להפעלת שירותים על-ידי גופים שכל יתרונם בנכונותם לכוון יחסי עובד מעביד פורמליים עם עובדים, גם אם בפועל רמת השכר, כמו גם רמת המיומנות המוכרת לצורך תגמולים והיקף המשרה, תלויים לגמרי במדינה כמזמין שירות הקובע את תנאי המכרז לפי קשיי התקצוב שלו. פקידי המדינה המעורבים בתהליכים של מיקור חוץ ופרסום מכרזים אומרים שקשיי תקצוב אלה מונעים את האפשרות להקצות כוח אדם לפיקוח על איכות השירות הניתן במסגרת ההתקשרויות השונות וכך נפגעים הן מקבלי השירות והן העובדים אשר מועסקים באופן עקיף (בנימין, ליבמן, עמוס, 2014).

בשנת 1993 תיקן שר האוצר תקנות לחובת המכרזים המגדירות ומפרטות את הסמכויות השונות בעת קביעת מכרזים. במסגרת זו ניתן לערוך מכרז מרכזי שהוא מכרז הנערך מטעם החשב הכללי עבור מספר משרדי ממשלה, ומורחב בתקנות לחוק חובת המכרזים. מטרתם העיקרית של מכרזי החשב הכללי הינה למצות את כוח הקנייה של הממשלה באמצעות עריכת מכרזים מרכזיים עבור כלל משרדי הממשלה. היתרונות בעריכת מכרז מרכזי הם במיצוי היתרון בגודלה של הממשלה וחסכון בתקציבי הרכש, באמצעות הפחתת העלויות המנהלתיות הנובעות מביצוע מכרזים ע"י כל יחידה ממשלתית בנפרד. ניתן להשיג גם שיפור הניהול, הפיקוח והבקרה על הספקים העובדים עם הממשלה, והתוויית מדיניות אחידה בתחום הרכש והלוגיסטיקה לכלל הממשלה. יצירת אחידות מפשטת את ההליכים הבירוקרטיים ומגבירה את התחרות בתחום הרכש הממשלתי.

אין כיום נתונים רשמיים על היקף פעילות מיקור החוץ בישראל. אין נתונים על מספר העובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם ואף לא על אלה המועסקים בידי קבלני שירות. היעדר הנתונים נובע מהעובדה שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא התאימה את בדיקותיה להתפתחויות בשוק העבודה הישראלי, ולא התייחסה להתפתחותן של תבניות העסקה שאינן ישירות. ישנם חוקרים הטוענים שאיסוף הנתונים החסר איננו

תוצר של חוסר היערכות או חוסר ניבוי של ההתפתחויות בשוק העבודה, אלא מבטא אסטרטגיה מדינית השומרת את הכוח בידי חברות הקבלן שנהנות מפירות הפרטה בדמות חוזים ומכרזים גדולים אשר מרבית רווחיהם אינם מחלחים לעובדי הקבלן (Jones, 2006). ההערכה הבלתי רשמית והזהירה היא שבשנת 1997 כ-25 אחוזים מהעובדים בישראל, דהיינו כארבע מאות אלף עובדים בקירוב, הועסקו באמצעות קבלני כוח אדם, כשמחציתם הם עובדים ישראלים ומחציתם עובדים זרים. נתונים אלה מלמדים כי תופעת העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם מתייחסת לפלח גדול משוק העבודה (בן ישראל, אין תאריך, אוחר מתוך <http://www.datafax.co.il/UploadDF/Maamar/36.htm>).

ועדת טרכטנברג מצאה כי בניית מודל התקשרות מוצלח עם מפעיל שירות חיצוני מחייבת מיומנות ומומחיות גבוהה. ממצאי הוועדה קבעו כי אין בנמצא תורה מגובשת והכשרה המסייעים לעובדי הממשלה ברכישת מיומנות זו. בעקבות מסקנות הוועדה הוקם בשנת 2014 צוות ממשלתי אשר בחן את השירותים החברתיים הניתנים באמצעות מיקור חוץ; הצוות הציג את המלצותיו בספטמבר 2016. הצוות הממשלתי מיפה את השירותים החברתיים הניתנים על ידי משרדי הממשלה ומצא כי היקף ההתקשרויות במיקור חוץ למתן שירותים חברתיים עומד על למעלה מ-9 מיליארד ש"ח המשולמים במסגרת של כ-1,900 התקשרויות עם כ-1,000 נותני שירותים. הדו"ח תיאר את הקשיים המרכזיים העומדים בפני הממשלה בבואה לענות על צורכי האזרחים בהיבט של אספקת שירותים חברתיים, ואת נקודות התורפה במתן שירותים אלו באמצעות מיקור חוץ.

הצוות הממשלתי הציע להעמיד את מכרז ההתקשרות וניהולו כמחולל המרכזי של השינוי המצופה באיכות השירות. יתר על כן, לדעת הצוות, הממשלה נדרשת ותידרש להתאים את יכולות התכנון והפיקוח לאור גידול בהתקשרויות עם ספקים חיצוניים באמצעות מיקור חוץ למתן שירותים חברתיים, אשר בעבר סופקו ישירות על ידי הממשלה. הצוות הממשלתי התמקד בחמישה שלבים מרכזיים בהתקשרות מיקור חוץ: קביעת מדיניות, הגדרת סטנדרטים המממשים את המדיניות, כתיבת מכרז המבטא את הסטנדרטים, פיקוח ובקרה למעקב אחר עמידה בסטנדרטים, ולבסוף אכיפה בהתאם לתוצאות הבקרה.

שלבים מרכזיים בהתקשרות באמצעות מיקור חוץ:



מקור: דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (ספטמבר 2016), עמ' 12

1.3 מיקור חוץ במגזר הציבורי

מיקור חוץ של שירותים ציבוריים מבטא מדיניות ממשלתית אשר מטרתה לחסוך במשאבים באמצעות צמצום חוסר יעילות, תוך יצירת גמישות במשרדי הממשלה. מיקור חוץ של שירותים ציבוריים מאפשר למשרדי הממשלה לרכוש שירותים בהתאם לצורך ולסיים רכישה של שירות שנמצא לא יעיל, או שהצורך בו כבר איננו קיים. בנוסף, התקשרות באמצעות מיקור חוץ מאפשרת ליצור התקשרויות מהירות עבור צרכים חדשים שנוצרים.

החיסכון הכלכלי מתבטא בעיקר בהיבטים של ניהול כוח האדם. החיסכון הכלכלי עולה בקנה אחד עם דוקטרינת הניהול הציבורי החדש, אשר מתחזקת בעשורים האחרונים ומייבאת גישות ושיטות ניהול מהמגזר הפרטי לעבודת המנהל הציבורי. גישת הניהול הציבורי החדש שואפת למדוד ולייעל את המערכת הציבורית, ולאפשר גמישות תפעולית וניהולית בעבודה ממוקדת מטרה המתוגמלת על בסיס תוצאות, ולא באמצעות מנגנונים כבדים ושמרניים שאינם יעילים ואינם מספקים את הצרכים לאזרחים בצורה המיטבית (Bearfield and Dubnick, 2015).

בעשורים האחרונים ניתן לאבחן שינויים דרמטיים במבנה ובמאפייני שוק העבודה הישראלי. אחד השינויים המרכזיים מתבטא בגיוון צורות העסקה של עובדים הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי. מספר העובדים אשר אינם מועסקים בצורה ישירה ומועסקים בצורה עקיפה בין אם באמצעות חברות קבלן או עמותות ובין אם באמצעות חברות שירותים הולך ועולה עם השנים (פז פוקס, 2015, עמ' 359-358). הפרטה באמצעות מיקור חוץ יוצרת שינוי משמעותי באופי ניהול המערכת הממשלתית, והביטוי המרכזי של השינוי הינו בשדרת המנהלים ובשינוי מהותי בעבודת מנהל בשירות הציבורי. מנהלים בעולם של מיקור חוץ נדרשים לנהל גם את היחידות שהם ממונים עליהן וגם חוזים עם ספקים ונותני שירותים, בשונה מהניהול ההיררכי שהצריך ניהול קלאסי עם התקשרויות מעטות. מיקור חוץ הוא תהליך שבמסגרתו מועבר ביצוע של פעילות פנימית בארגון לגורם חיצוני (Greve and Ejersbo, 2005).

מיקור חוץ מושתת בדרך כלל על הליך תחרותי (מכרז) שבו בוחרת המדינה קבלן מתוך מספר מתמודדים המציעים את עצמם, ועורכת עמו הסכם. ההסכם קובע כי האחריות לתכנון השירות, להגדרתו, לקביעת הזכאות לקבלתו, וכן מימון השירות והפיקוח על אספקתו, נותרים בידי המדינה. לעתים, גם הפיקוח עצמו מופרט, ועובר למיקור חוץ (מנדלקרן ושרמן, 2015, עמ' 267).

בשנות השמונים של המאה שעברה פותחה תוכנית חירום כלכלית לייצוב המשק, בעקבותיה הוצבו חסמים על כמות התקנים במגזר הציבורי, זאת על אף שהדרישות לשירותים מהמגזר הציבורי התרבו. כך החלו משרדים ומוסדות הממונים מכספי מדינה לרכוש שירותי כוח אדם באמצעות מיקור חוץ. הסיבה לכך טמונה בעובדה שעובדים המועסקים בהסדרי העסקה לא ישירים אינם נמדדים במכסת העובדים של הארגון ומשכורתם אינה משולמת מתקציב כוח האדם של הארגון. במגזר הציבורי דפוסי העסקה לא ישירה מהווים פתרון המאפשר לעקוף את מגבלות חוק יסוד התקציב וחוק שירות המדינה (מינויים) בדבר שיאי תקינה, שכן אין מדובר במינוי אנשים למשרות אלא ברכישת שירותים.

פיטורים של עובדים קבועים במגזר הציבורי מהווים הליך מסורבל ויקר; עקב העלויות הכרוכות בהם, המעסיק הציבורי נמנע מלפטר עובדים קבועים גם אם החוק, בקונסטלציות מורכבות, מאפשר זאת. לעומת זאת, צמצום מצבת כוח האדם של עובדי קבלן הוא תהליך פשוט באופן יחסי: אפשר לצמצם את היקף השירותים הנרכש או להוזיל את עלויות כוח האדם. יש הטוענים כי עלות העסקת עובדים בצורה עקיפה נמוכה יותר לעומת עלות העסקתם הישירה, משום שבשונה מעובדים המועסקים באופן ישיר, הם אינם נהנים מזכויות סוציאליות. לפיכך, בהעסקה עקיפה משחררת עצמה המדינה מהצורך לנהל עובדים (איתור, מיון, החלפה, טיפול בבעיות פרט, התמודדות עם דרישות להעלאת שכר וכד') ונמנעת מטענות ותביעות משפטיות עקב הפרה של חוקי עבודה.

תיקון חוק העסקת עובד של קבלן כוח אדם (תיקון מס' 1, תש"ס 2000) אשר במסגרתו הוסדר כי העסקה רציפה של עובד מעל לתשעה חודשים מבטאת קיום הלכה למעשה של יחסי עובד מעביד, הובילה לצניחה חדה בפעילות חברות כוח אדם ולהסטת מוקד הפעילות למתווה של רכישת שירותים. קניית שירותים, או בשמם מיקור חוץ, מוביל לכך שבמקום שחברת כוח אדם תספק כוח אדם לביצוע מטלה מסוימת, המעסיק ובמקרים רבים המדינה, מפיקה הזמנה לרכישת שירותים לדוגמא: שירותי הוראה, הדרכה, מזכירות, ניקיון וכד'. הספק הזוכה מספק את השירות המתבקש על כל הכלול בו (ציוד, עובדים, ידע וכו'); בדרך זו נשמר מנגנון ההעסקה הבלתי ישירה משום שאין מחויבות לעובדים שמספקים את השירות, שכן קניית שירותים נמצאת בהגדרה משפטית שונה בחוק (טביבאן מזרחי, 2007).

בראשית דרכו של השירות הציבורי העסקה קבלנית נועדה לצורך העסקת עובדים באופן זמני בלבד במקרים כגון: החלפת עובדת בחופשת לידה או בחופשת מחלה, איוש עובדים לביצוע פרויקט קצוב בזמן, תגבור זמני של עובדים עקב צרכים עונתיים או תקופתיים, לחץ עבודה בלתי צפוי וכד'. אולם, בעשורים האחרונים הפכה שיטת ההעסקה הקבלנית נפוצה מאוד, לצד עובדים המועסקים באופן קבוע באותה עבודה ובאותו מקום עבודה, מתוך אינטרס של המעסיקים להימנע מיחסי עובד מעביד ארוכי טווח. המגמה הזו היא תולדה של מספר גורמים, כאמור: רצון להפחית בעלויות העסקת עובדים קבועים, קושי בפיטורי עובד וקושי לגייס כוח אדם בגלל מגבלות תקינה (כל מינוי חייב בתקן). כל אלו הובילו את המעסיקים במגזר הציבורי לבחור במסלולי העסקה חלופיים ולא בהעסקה ישירה.

מיקור חוץ של ניהול או ייעוץ הינו הפרדה ולא הפרטה במובנה הטהור מכיוון שחלק מסמכויות הניהול והפיקוח נותרות בידי המדינה ולא מועברות לידיים פרטיות. אולם, הסיבות והגורמים להתקשרויות מסוג זה דומים במהותם לסיבות ולגורמים המובילים להפרטה מלאה. (פרשטמן, 2007) הסיבות המשותפות, לדוגמא, הינן: הרצון להקטין את גודלו של המגזר הציבורי, הרצון לעקוף איגודים מקצועיים ולצמצם הסכמים קיבוציים וכן להיות ערוכים לשינויים מהירים תוך שמירה על היכולת להגיב לשינויים מהירים במשק ולחסוך בהוצאות (פז-פוקס, 2015, עמ' 359).

גופים פרטיים הם בעלי גמישות ניהולית ותפעולית, המאפשרת להם לחסוך במשאבים ולהגיב לשינויים בצורה מהירה וטובה יותר מארגונים ממשלתיים בעלי בירוקרטיה מסובכת. חיסכון במשאבים מאפשר לספק את השירות בעלות נמוכה מן העלות במגזר הממשלתי ולהרחיב שירות קיים מבלי להגדיל את העלויות. הגורם העיקרי המאפשר את החיסכון הוא ההבדל במרכיב התמורה לעבודה בין המגזר הפרטי למגזר הממשלתי, המתבטא בשכר ובתוספות נלוות. דפוסי ההעסקה במוסדות ממשלתיים מאופיינים בהענקת זכויות סוציאליות נלוות כגון: חופשה, קרן השתלמות, פנסיה וכדומה. קבלני השירותים הלא ממשלתיים, לעומת זאת, אינם מעסיקים בהסכמי שכר קיבוציים, והשכר והתנאים שהם מעניקים לעובדיהם פחותים בהשוואה לממוצע במגזר הממשלתי (מנדלקרן ושרמן, 2015, עמ' 282-283).

מבקרי השימוש במיקור חוץ טוענים כי עצם השימוש בו פוגע ביכולתה של המדינה להסדיר את מתן השירות הנדרש, ויותר מכך, המדינה מאבדת את יכולתה להתאים את השירות לשינויים ולפקח עליו כראוי היות והגורמים הפרטיים אשר מספקים את השירות מחזיקים בעיקר הידע והמומחיות ולא המדינה. צמצום היכולת המקצועית של הממשלה וצמצום הזיכרון הארגוני יכולים להביא למהפך עוצמה המתבטא בכך שעל אף שהממשלה

מתווה באופן רשמי את מדיניות אספקת השירותים, למעשה הקבלנים הפרטיים שמחזיקים בידע הם שקובעים את המדיניות ואת הסטנדרטים של השירות. כך נפגע הפיקוח של הממשלה על השירותים שהיא מספקת ונפגעת היכולת של המדינה לעדכן ולהתאים את השירותים שהיא מציעה לצרכים משתנים אשר עולים מהשטח (כורזים-קורושי, לייבוויץ ושמיר, 2005, עמ' 56-77: מנדלקרן ושרמן, 2015, עמ' 276).

לגופים פרטיים המחזיקים בידע וביכולת להתוות מדיניות של אספקת שירותים, לעיתים אין הלגיטימציה הדמוקרטית לעשות כן והם עלולים לפגוע בלגיטימציה הקיימת. הבריקורטיה במדינה דמוקרטית נהנית מלגיטימציה משני סוגים: Output democracy דמוקרטית המתבטאת בבירוקרטיה רספונסיבית אשר תפקידה לספק לאזרח שירותים איכותיים בכל אמצעי שתבחר - אולם שירות שייתפס כבלתי איכותי יוביל לאובדן ולשחיקה של רמת האמון בין האזרחים לבין הבריקורטים, הפוליטיקאים והמערכת הדמוקרטית. הלגיטימציה השנייה הקיימת בידי הבריקורטים הינה input democracy - דמוקרטית המתבטאת בבחירות דמוקרטיות אשר במסגרתן האזרחים בוחרים את נציגי הציבור האמונים על מינוי הבריקורטים שנהנים מלגיטימציה כפועל יוצא מההליך הדמוקרטי. החזקת ידע וייצוג אינטרסים אשר מקורו איננו בממסד המייצג שנבחר בבחירות דמוקרטיות, נתפס כאיום על העקרונות הליברליים של הדמוקרטיות הייצוגיות, שמציבה את הייצוג כמקור ללגיטימציה של המדיניות המופעלת. (Kilijn and Skelcher, 2005 : Sqrensen and Torfing 2007)

דוגמא להעסקה עקיפה במטרה להגדיל את היקף העבודה באמצעות כוח אדם איכותי ניתן לזהות בהתקשרויות עם חברות ייעוץ. מחד גיסא, ניתן לראות בהתקשרויות הללו אמצעי לגיטימי לשיפור השירות ולייעול תהליכים, בזכות ההפרייה ההדדית המתבטאת בידע וביכולת של עובדים איכותיים המועסקים באמצעות חברות ייעוץ, אשר יש בהם כדי להעשיר את תהליכי קבלת ההחלטות ויישום המדיניות. מאידך גיסא, משמעותה של העסקה עקיפה באמצעות חברות ייעוץ הינה הוצאתו של מה שמוכר ומקובל כציבורי מידה של הממשלה, וקיים חשש שמדיניות זו מהווה צעד אחד רחוק מדי בעירוב הפרטי בציבורי. שימוש נרחב ולא מפוקח בחברות ייעוץ לצורך שיפור והגדלת כוח האדם במשרדים ממשלתיים באמצעות חוזים קצרי טווח להספקת ייעוץ, עלול להיות לא אפקטיבי הן מבחינת הזיכרון הארגוני והן מבחינת יכולתו של הארגון לפקח ולנהל ספקים חיצוניים (ויגודה-גדות וכהן 2011).

הרחבתו והעמקתו של השימוש במיקור חוץ על ידי התקשרות עם יועצים במכרזים חיצוניים, הביאה את הוד וג'קסון לטביעת המונח "שלטון היועצים" (consultocracy) כדי לתאר את העוצמה ההולכת וגוברת של יועצי ניהול חיצוניים והשפעתם על המערכת השלטונית ועל החלטותיה, לאחר שמגוון יועצים מהמגזר הפרטי הובאו לתוך המערכת השלטונית על בסיס זמני, במטרה להגדיל את רמת המומחיות הפנימית במשרדי הממשלה. לטענת הוד וג'קסון יועצים אלו מהווים מוקד של עוצמה וכוח שעשוי לכוון מדיניות ציבורית בפועל ולא רק להוות גורם מיעוץ לקובעי מדיניות (Hood and Jackson, 1991).

הפרטת הביצוע באמצעות מיקור חוץ מבטאת שינוי משמעותי בדרך ניהולו של הארגון: בשונה מהניהול הישיר הבנוי על מנגנון היררכי אנכי, מיקור החוץ יוצר רשת מסועפת של שחקנים וחוזים המקשרים בין המגזר הציבורי לפרטי (Klinger, Nalbandian and Romzek, 2002: Kettl 2005). הניהול הציבורי החדש והפרטת ביצוע המדיניות הם ניסיון לצמצם את המגזר הציבורי בעקבות לחץ אידיאולוגי ופוליטי להקטנת הממשלה, כמו גם מגבלות תקציב וניסיון להחליש את ארגוני העובדים. המגמה הרווחת היא צמצום היקף המגזר הציבורי ומספר

העובדים, לדוגמא באמצעות הקפאת תקרת העסקה של עובדי מדינה; במצב זה האפשרות היחידה להתרחב ולהרחיב את הפעילות היא באמצעות הפרטת הביצוע (מאור, 2002).

מדינת ישראל נוקטת במשך למעלה משני עשורים במדיניות עקבית של שינוי הסדרי ההעסקה, באמצעות החלפת עובדים המועסקים באופן ישיר בעובדים המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם וקבלני שירותים. מדיניות זו ראשיתה במדיניות הייצוב שנקבעה בשנת 1985, במסגרתה נקבע כי הממשלה והרשויות המקומיות יקטינו את מספר העובדים באמצעות פיטורים נרחבים.⁶ תוכנית הייצוב אף קבעה כי פיטורים שנעשים במסגרת העברת עבודות לקבלני שירותים ולקבלני כוח אדם, לא יוגבלו במסגרת ההסכם הקיבוצי ולא יהיו כפופים להנחיות נציב שירות המדינה (פז פוקס, 2015, עמ' 359-360).

בשנות התשעים משרדי ממשלה רבים הפעילו לחצים לאפשר להם לערוך התקשרויות באמצעות מיקור חוץ מפאת חוסר יכולתם לקלוט עובדים בהעסקה ישירה (גל-נור, רוזנבלום ויראנוני, 1999). באותן השנים ניתן אישור להעסקת עובדי קבלן בתחומים ייעודיים כמו מזכירות ושירותים. הפיקוח והבקרה על ההתקשרויות הללו היה רופף - דבר שהוביל, לדעת גל נור, לכך שמשרדי ממשלה רבים החלו להעסיק עובדי קבלן במגוון רחב של תחומים. בהתחלה ניתן היה לזהות מעבר של תחומים הנמצאים בשוליים למיקור חוץ, בעיקר שירותים משלימים ותפעוליים כדוגמת קלדניות בבתי המשפט, אולם אט אט הועברו תפקידי ליבה כמו עובדים סוציאליים, רופאי שיניים ומהנדסים לחברות קבלן המוכרות שירותים למשרדי הממשלה (פז-פוקס, 2015, עמ' 361-360).

ניתן לחלק את מיקור החוץ לשתי קטגוריות מרכזיות: מיקור חוץ מונע צד-היצע ומיקור חוץ מונע צד-ביקוש (לייטמן, 1999, עמ' 161-174). במיקור חוץ אשר מונע צד-היצע הממשלה מגדירה את הצרכים ואת ההיקפים ועל כן מנגנון ההספקה נותר ריכוזי וללקוחות כמעט שאין אפשרות לבחור את הקבלן שיספק להם את השירות. מצב זה יוצר תחרות מוגבלת שכן התחרות מתקיימת אך ורק בין הספקים לבין הממשלה בשלב הגשת המועמדות למכרז. דוגמא לכך ניתן לראות במכרז להקמת בתי הסוהר אשר בו המדינה הגדירה את הצרכים וההיקפים אולם לא היה בידי הספק ו"לקוחות" בית הסוהר יכולת להשפיע על השירות שיתנו או יקבלו.

לעומתו במיקור חוץ מונע צד-ביקוש, מקבלי השירות יכולים לבחור את קבלן השירות שהם מבקשים; במצב זה התחרות בין קבלני השירות על מקבלי השירות גדולה יותר. במצב זה לא מדובר על הפרטה מלאה שכן המדינה משאירה באחריותה את קביעת רף השירות, המימון והפיקוח. דוגמא למיקור חוץ מונע צד-ביקוש ניתן למצוא בשוכרים להכשרה מקצועית, כאשר המדינה אישרה מספר גופים מפעילים והלקוח יכול לבחור מאיזה ספק לקבל את השירות. דוגמא נוספת היא חברות ייעוץ, שמשרד ראש הממשלה יצר את ההתקשרויות במסגרת מכרז מרכזי, ומשרדי הממשלה יכולים לבחור ספק ואיך לנהל אותו. (מנדלקרן ושרמן, 2015, עמ' 269)

מיקור חוץ מחייב שני תהליכים משלימים - בחירה של קבלן שירות וחתימה על הסכם אתו. לפני 1992 היה נהוג לקיים הליכים אלו בצורה בלתי רשמית, בלא הגדרה של הליך בחירה ותנאי סף להתקשרות עם ספק. כיום, חובה להעניק להתקשרות תוקף משפטי ורשמי לאור חקיקתו של חוק חובת המכרזים התשנ"ב, 1992, שמגדיר כי המדינה וכל תאגיד ממשלתי לרבות מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן

⁶ סעיפים 11 ו-12 לתקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה) התשמ"ה 1985 (ק"ת 4830, תשמ"ה 1612)

לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו (מנדלקרן ושרמן, 2015, עמ' 270: חוק חובת המכרזם התשנ"ב-1992: מבקר המדינה, 1991).

המכרזים המתפרסמים מהווים מסמך רשמי ויסודי המפרט את השירותים הנדרשים מספקי השירות הפוטנציאליים. כמו כן מוגדר אופי המוצר הסופי המבוקש והליכי בחירת הספק הזוכה. הפירוט הנרחב המצוי במכרזים מהווה אינדיקציה לכוונותיה של המדינה ביחס לשירותים הנדרשים לה, כמו גם לצורך שהמשרד הספציפי מזהה ברכישת שירותים חיצוניים. בנוסף, העובדה שמדובר במסמך רשמי של משרד ממשלתי מעניקה תוקף למכרזים, ומבטאת את העובדה כי המכרז נובע מעמדתו וכוונתו של המשרד עצמו ולא מפרשנות של גורם יחיד בו או מפרשנות חיצונית.

לפרטי ההסכם עם קבלן השירות ישנה השפעה מכרעת גם על אופי התנהלותו של קבלן השירות: תגמול על תפוקה לדוגמא, עשוי להניע את הקבלן להשגת התוצאות המבוקשות, אולם ישנו חשש שיפעל בדרך שאיננה רצויה או לא עולה בקנה אחד עם הדרישות הערכיות. בנוסף, צפוי שתקופת החוזה והאפשרות לחדש אותו ישפיעו על היקף ההשקעה הכלכלית של קבלן השירות. למיקור חוץ ישנה בעיה מבנית הטמונה באופיים של חוזים אשר אינם מאפשרים לנסח חוזה שיקיף ויכסה כל היבט והיבט בשירות המבוקש; תמיד יישארו שוליים בחוזה שבהם קבלן השירות נהנה מיכולת תמרון. ככל שהשירות יותר מורכב כך ייוותרו שוליים רחבים יותר, וייתכן שאף ייוותרו לקבלן שיקול דעת ו/או סמכות שלטונית, אף על פי שיש לו אינטרס עסקי והוא אינו מופקד על האינטרס השלטוני (מבקר המדינה, 1991).

בשנת 2016 פורסם דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ. במסגרת כתיבת הדו"ח בחן הצוות הממשלתי את ההתקשרויות עם ספקים בתחום השירותים החברתיים, המליץ על מספר מרכיבים שייסעו בשיפור יעילות הפעלת ספקים במסגרת מיקור חוץ. הצוות מצא כי הגדרה טובה של השירות הנדרש תוך היוועצות עם ספקים פוטנציאליים ומשרדי ממשלה מקבילים, יאפשרו לייעל ולמקד את השירות המבוקש. בנוסף קבע הצוות כי תמחור נכון המעודד עשייה נכונה ועיגון תהליכי עבודה המקדמים שימור ידע, יביאו למיצוי טוב יותר של הספק ולמיצוי של המכרז. הצוות הממשלתי בחן כלים שיאפשרו להגדיל את התחרות בין ספקים, כלים כמו פיצול השירותים, או העברת הבחירה ללקוח באמצעות וואצ'רים. בנוסף המליץ הצוות להוסיף למכרז מרכיבים שיובילו לחדשנות וגמישות ויתרמו לשיפור דיוק השירות לצורכי האזרח.

הצוות ייחס חשיבות גבוהה להגדרת אמות מידה והתאמת סנקציות ותגמולים תואמים שיסייעו למימוש היעדים של המשרד באמצעות הספק. המלצות הצוות התמקדו ביכולת להציע תגמול דיפרנציאלי בהתאם לעמידה ביעדים, אשר יוגדרו בשיתוף עם הספק במטרה להתאימם לתפוקה הנדרשת תוך זהירות מרבית מניגוד עניינים. יתר על כן, הצוות המליץ להחיל מדיניות של שקיפות, שתאפשר לבחון את העמידה ביעדים בקרב המשרדים השונים ולבחון כיצד ניתן לשפר את השירות היכן שלא מממשים את היעדים.

בסיכום הדגיש הצוות את חשיבות קיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח על הספק, בקרה שתקדם עמידה ביעדים שהוגדרו ושיפור השירות לאזרח. את הבקרה המליץ הצוות ליישם באמצעות גורם מבקר אשר אינו המפקח, וכן על ידי הספק באופן עצמאי תוך שקיפות מלאה ובהתאם לאמות המידה שהוגדרו בהסכם ההתקשרות והמכרז כמרכיב משלים. (דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ,

אוחזר מאתר אינטרנט: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/mimshal/report.pdf>

פרק 2: השערות והסברים תיאורטיים

הספרות מצביעה על מגמה עקבית בשלושת העשורים האחרונים, של שינוי ההעסקה במגזר הציבורי בישראל, והיא נמצאת במסלול של צמצום ההעסקה הישירה. יחד עם זאת, אין הסכמה על הגורמים האחראים למגמה זו. עולה אפוא השאלה אילו מניעים הביאו לצמצום ההעסקה הישירה במגזר הציבורי בכלל ולהחלטות על מיקור חוץ בשירות התעסוקה. בפרק זה אציג ארבע השערות להסברת ההחלטות על מיקור חוץ בשירות התעסוקה. את ההשערות אבחן ביחס לשני מקרי בוחן.

מקרה הבוחן הראשון הינו העסקה באמצעות מיקור חוץ במסגרת מכרז ייעוץ לסיוע בכתיבת תוכניות עבודה, אשר במסגרתו הועסקו יועצים במגוון תפקידים בשירות התעסוקה, שרובם כללו תפקידי ניהול. מקרה הבוחן השני הינו מכרז למתן שירותי הנחיה וליווי לתובעי הבטחת הכנסה, אשר במסגרתו הועסקו מנחים במטרה לתת שירות ללקוחות שירות התעסוקה. מאפייניהם השונים של מקרי הבוחן, אשר הראשון כולל מיקור חוץ של תפקידי ניהול בשירות התעסוקה, ואילו השני מהווה מיקור חוץ של שירות שמספק שירות התעסוקה, מחזק את השאלה אילו מניעים הביאו לצמצום ההעסקה הישירה בשירות התעסוקה, ואם נכון לבחון כל מקרה לגופו או שניתן לזהות מאפיינים ארגוניים ואף מדינתיים שמובילים למיקור חוץ של כוח אדם במגזר הציבורי.

ההשערות שאבדוק ביחס למקרי הבוחן מתבססות על ארבע גישות תיאורטיות בולטות להסברת עיצוב ושינוי מדיניות ציבורית: תיאוריית האינטרס הציבורי, תיאוריית האינטרס הפרטי, הגישה האידיאית ותיאוריית הפוליטיקה הבירוקרטית. לאור מאפייניו של מיקור החוץ בשירות התעסוקה ואופיו המיוחד והמורכב אשר אינם דומים למיקור חוץ בארגונים מקבילים, בחרתי שלא לדון בהסבר כי החלטות שמתקבלות במגזר הציבורי לעיתים מבטאות העתקה של מדיניות ורפורמות בין מדינות או ארגונים. (Dolowitz and Marsh, 2000; Dolowitz and Marsh, 1996).

התיאוריות שבחרתי לדון באמצעותן במקרי הבוחן מסבירות, כל אחת בדרכה, את הסיבות והגורמים לעיצוב ולשינוי של מדיניות ציבורית. להלן אציג בתמצית את התיאוריות ואת ההשערות לפיהן התיאוריות מסבירות את ההחלטה על מיקור חוץ. בפרקים הבאים אבחן את ההשערות שיוצגו כאן.

2.1 גישת האינטרס הציבורי: מיקור חוץ כמימוש "אינטרס ציבורי"

על פי תיאוריית האינטרס הציבורי, מדיניות ציבורית מאומצת על מנת לקדם את האינטרס הציבורי. תיאוריית האינטרס הציבורי רווחה מאוד עד שנות השישים של המאה הקודמת. שורשיה נטועים עמוק בפילוסופיה פוליטית מערבית. אפלטון לדוגמא, טען כי תפקידו של השלטון הוא לשמור ולממש את האינטרסים של התושבים אשר עליהם הוא שולט. (Levine and Forrence, 1990, pp 98-167) למעשה, ישנן מספר גישות- הסבר הנכללות בשם "תיאוריית האינטרס הציבורי", אך המשותף לכולן היא הטענה כי ישנם אינטרסים חברתיים ממשיים ואובייקטיביים שבשמם ולמען מימושם מאומצת המדיניות הציבורית. (Sunstein, 1990) בבסיס התיאוריה ניצבת הטענה כי מקבלי ההחלטות והרגולטורים אינם מונעים מאינטרסים אישיים, אלא פועלים ממניעים ציבוריים. האינטרס הציבורי עשוי, כמובן, להתבטא בדרכים רבות. יש המדגישים את האינטרס הציבורי ביעילות כלכלית ובצורך להתמודד עם כשלי שוק, אולם תפיסה רחבה יותר של האינטרס הציבורי תכלול גם צמצום פערים בחברה, השגת צדק חלוקתי וכדומה.

מעבר למחלוקות בשאלה מהו האינטרס הציבורי בכל תחום ותחום, המושג "אינטרס ציבורי" עצמו הינו סבוך ומורכב ונתון לפרשנויות רבות. חוקרים התקשו להציב עקרונות מנחים ולהגדיר באופן ברור את המושג. יתרה מזאת, עולה השאלה אם ישנו אינטרס ציבורי אחיד ומשותף, שכן נדמה שכמעט בכל פעם ששליח ציבור יבקש לממש אינטרס ציבורי מסוים, הוא יפגע באינטרס ציבורי אחר. מלבד זאת, גם אם ישנו אינטרס ציבורי אחיד וברור, ישנם קשיים במדידת המידה שבה מדיניות מסוימת תואמת אותו. Lok-sang טוען כי את האינטרס הציבורי ניתן לבחון רק מול שינוי או בהשוואה למדיניות אחרת, שכן האינטרס הציבורי מבטא את השינוי ברווחתו של האדם הממוצע לפני השינוי ואחריו. עוצמת הפער של השינוי לחיוב או לשלילה תקבע אם ועד כמה שירת השינוי את האינטרס הציבורי. (Lok-sang, 2012) בנוסף, מציע Sang למדוד את עוצמת השינוי ולא להגדיר את המושג באופן פרטני, שכן אין יכולת למדוד אינטרס ציבורי מתוך אירוע פרטני. גישה זו גורסת כי באמצעות הגדרת קריטריונים ומדדים לשינוי ניתן ואף נדרש לקבוע עד כמה פעולות מסוימות משרתות את האינטרס הציבורי.

בשונה מגישה זו, ישנם חוקרים הגורסים כי לא ניתן לקבוע כללים אובייקטיביים מוסכמים למדידת השפעה של פעולה מסוימת על האינטרס הציבורי. יתר על כן, מדידת השינוי אף היא חסרה, שכן ישנם שינויים קטנים אשר השפעתם על האינטרס הציבורי גדולה וכן להיפך. על כן, יש לבחון לגופו של עניין כל קבלת החלטה וגיבוש מדיניות ספציפית, מתאימה ורלוונטית והיא בלבד תקבע מהי מידת השפעתו של השינוי על האינטרס הציבורי.⁷ נוסף על המחלוקת ההגדרתית, יש במדינות ובחברות רבות, בהן ישראל, מחלוקות עמוקות על החשיבות היחסית של ערכים ואינטרסים שונים. מחלוקת על חשיבות יחסית עלולה להעמיד בסופן שאלה אינטרס ציבורי שנטען כי המדיניות פועלת בשמו. (Baldwin and Cave, 1999; Feintuck, 2010)

גישה נוספת רואה בפוליטיקה הפרוצדורלית ביטוי למהותו של האינטרס הציבורי, ועל כן לפי גישה זו, כל החלטה המתקבלת במגזר הציבורי מייצגת אינטרס ציבורי. גישה זו מיתרת במידת מה את הוויכוח הערכי בדבר מהותו של האינטרס הציבורי. היא מעניקה לאינטרס הציבורי את מעמדו לא לפי מהותו הפנימית, אלא על יסוד ההסכמה הפוליטית שקיבל. (Hantke-Domas, 2003) לכאורה, האינטרס הציבורי במדינה דמוקרטית מוגדר בהליך דמוקרטי שבו הוא מקבל תמיכה של רוב הציבור. על פי גישה פרוצדורלית של דמוקרטיה הרוב, אינטרס ייחשב כציבורי אם נתקבל בפרוצדורה הוגנת ושקופה המשקפת הסכמה על דעת הרוב. (Levine and Forrence, 1990, p 168)

לדעת Fesler לא ניתן לקבוע אם פעולות מסוימות משרתות או פוגעות באינטרס הציבורי, שכן לא מדובר במושג אובייקטיבי. אולם, השימוש במונח יוצר אמת מידה אשר על בסיסה אנו יודעים למצוא את מקומנו. Flathman מרחיב ואומר כי האינטרס הציבורי משתנה מסיטואציה לסיטואציה ואיננו נותר קבוע. קוצ'רן מחזק את חשיבותו של האינטרס הציבורי ומזהה את חשיבות המושג בקיום שיח מוכוון קו מוסר בסיסי (אידיאל) ולא שיח אשר מתרכז באינטרסים פרטיים של אנשים וקבוצות אינטרס. (Bozeman, 2007) ניתן לצפות כי כאשר ישנה הסכמה על האינטרס הציבורי בין מקבל ההחלטה לבין הלקוחות של ההחלטה בנוגע למשמעות האינטרס הציבורי סביב נושא מסוים, ישנו סיכוי גבוה יותר כי האינטרס ימומש.

⁷ ICAEW, 2012, Retrieved from icaew.com/marketfoundations

גישה אחרת כופרת בכך שישנו דבר כזה "אינטרס ציבורי", בטענה שאין דבר אשר משרת את האינטרס של כלל הציבור ושניתן להגדירו כאינטרס ציבורי. כמעט כל מדיניות תיטיב עם אחדים ותפגע באחרים, וספק אם יש אינטרס משותף של כל הפרטים בחברה ללא יוצא מן הכלל. להחלטות מדיניות מסוימות תהיה השפעה שונה על קבוצות מסוימות. (Bozeman, 2007)

מהגישות שנסקרו עולה שחסרה הסכמה מהותית בנוגע להגדרתו ולאופן מדידתו של האינטרס הציבורי. אולם הקושי ביצירת הגדרה אחידה של המונח "אינטרס ציבורי" איננו גורע מחשיבותו, ומרבית הגישות רואות באינטרס הציבורי מושג חיוני ומחייב במדיניות ציבורית, שכן עצם נוכחותו בשיח הציבורי משפיעה על אופן קבלת ההחלטות ועל מאפייני השיקולים שמניעים את מקבלי ההחלטות. (Flathman, 1966, pp 13) במהלך שנות החמישים של המאה חל שינוי מגמה והתרחבות של השיח האקדמי בנושאים כגון זכויות, סובלנות ואינטרסים ציבוריים. האינטרס הציבורי הלך והתבסס כמושג כלכלי טהור, וכפי שמתאר זאת סראוף "הלכה והתפתחה גישה הדומה לגישת היד הנעלמה אשר טענה כי במידה שכל אחד ידאג לאינטרס האישי והצר שלו – האינטרס הציבורי יישמר". (Sorauf, 1957, pp 630) החל משנות החמישים, שיח האינטרס הציבורי גלש מתחום מדע המדינה והשתרש בדיסציפלינות רבות כדוגמת סוציולוגיה, כלכלה, פסיכולוגיה ועוד. (Bozeman, 2007)

ישנם ארבעה נימוקים מרכזיים לחשוב שמדיניות של מיקור חוץ במגזר הציבורי מממשת את האינטרס הציבורי. ראשית, מיקור חוץ מקדם יעילות בכך שהוא מאפשר לרכוש את השירותים הספציפיים הנדרשים, תוך הסתמכות על ספקים חיצוניים והקמת קבוצות עובדים למשימות זמניות. התוצאה היא חיסכון כספי הציבור מפני שההוצאה הציבורית נמוכה בהשוואה להעסקה ישירה. (Dwight, 1996) שנית, מיקור חוץ מאפשר רכישת שירותים מקצועיים ממומחים בעלי כישורים מתאימים ובכך ניתן שירות מקצועי יותר לציבור. שלישית, מיקור חוץ מאפשר להתמודד עם שינויים בהיקף הביקושים בדרך של החזקת שדרת ניהול צרה המאפשרת גמישות ויכולת להגיב לשינויים על ידי התקשרויות עם ספקים וקבלני משנה והתאמתם לשוק ולביקושים המשתנים. רביעית, מיקור חוץ איננו דורש התחייבות ארוכת טווח לעובדים, ומתאפשרת הגדלה והקטנה של היקף השירותים הניתנים לפי הצורך בפועל ולא בכפוף להתחייבויות.

ארבעת הנימוקים שתוארו לעיל עולים בקנה אחד עם מודל "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management), שרואה ערך רב באימוץ תבניות עבודה ודרכי פעולה אשר בדרך כלל שכיחות במגזר הפרטי, כגון תגמול על סמך תוצאות, קניית שירותים מגופי מקצוע פרטיים וכדומה. (בלוגובסקי, 2010) מודל הניהול הציבורי החדש מבקש להגביר את האוריינטציה העסקית של המנהל הציבורי בשם האינטרס הציבורי. התומכים במודל הניהול הציבורי החדש טוענים כי מערכות הבירוקרטיה הציבוריות אשר פעלו לאורך השנים, אינן מממשות את האינטרס הציבורי, שכן הן אינן יעילות ואינן יכולות להגיב לשינויים ולדרישות האזרחים שלהם הן נדרשות לספק שירותים. שיטת המכרז מהווה חלק אינהרנטי ממודל הניהול הציבורי החדש אשר רואה את המומחיות והגמישות באספקת שירותים כתנאי הכרחי ליעול ולשיפור השירות לאזרח. הגישה אומנם יצרה תחרותיות באספקת שירותים ציבוריים, אך תוצאותיה נמצאו לעיתים בעייתיות, והובילו לקניית מוצרים באיכות נמוכה, שכן הרצון לזכות במכרז גובר לעיתים על תנאי הסף ולוחות הזמנים. (Hefetz and Warner, 2004) הניהול הציבורי החדש הוביל בפועל למיקור חוץ של סחורות ושירותים והישענות הולכת וגדלה על חוץ עבודה לטווח קצר המאופיינים בתשלום על בסיס ביצועים והעסקה עקיפה.

אם כן, על סמך תיאוריית האינטרס הציבורי והשיקולים שהוצגו לעיל בדבר קידום האינטרס הציבורי על ידי מיקור חוץ, ניתן כעת להציב את ההשערה הראשונה: האינטרס הציבורי הוא הגורם העומד בבסיס מיקור החוץ בשירות התעסוקה, מכל הנימוקים שנמנו לעיל.

החל משנות השישים ניתוח החלטות מדיניות ותהליכים ציבוריים באמצעות מושגים כמו אינטרס ציבורי וטובת החברה הלכו ופחתו, ומרבית ההסברים אפיינו את תהליך קבלת ההחלטות כתוצר של יחסי כוחות ואינטרסים פרטיים. בסוף שנות השמונים תיאוריות של אינטרס ציבורי חזרו לשיח הציבורי והאקדמי. יחד עם זאת, השיח שביקש לבחון ולדון באינטרס הציבורי סיגל לעצמו אופי מוחלש ומסויג יותר. (Levine, 1981: Farber and Frickey, 1987)

2.2 גישת האינטרס הפרטי: מיקור חוץ כמימוש "אינטרסים פרטיים"

על פי גישת האינטרס הפרטי, מדיניות ציבורית מאומצת מאחר שהיא מקדמת את האינטרסים הפרטיים של פוליטיקאים, רגולטורים וקבוצות אינטרס שונות. גישה תיאורטית זו התפתחה מתוך מחקר שקרא תיגר על ההנחה העומדת ביסוד תיאוריות האינטרס הציבורי, לפיהן רגולטורים פועלים בהגינות ומתוך כוונה כנה לתקן כשלי שוק. במהלך שנות ה-70 החלו להתפתח תיאוריות פוזיטיביות המציבות את האינטרס הפרטי של הרגולטור במרכז; תיאוריות אלו מהוות תיאוריות ביקורתיות כלפי עובדי הציבור, הבירוקרטים והפוליטיקאים. (Kay and Stigler Vickers, 1988) ואחריו Felzman היו בין הכלכלנים הראשונים שפיתחו תיאוריה פוזיטיבית מקיפה על האינטרס הפרטי. תיאוריה זו הציבה במרכז, כהנחת יסוד, את הרגולטורים והפוליטיקאים, שבשאיפה למקסום תועלתם האישית בוחרים לשרת את האינטרסים של קבוצות חזקות. הם סברו שניתן להסביר אימוץ מדיניות רגולטורית כנגזרת של לחץ של קבוצות אינטרס בעלות כוח פוליטי, ושחשיבותם של שיקולים ציבוריים אחרים באימוץ רגולציה, כגון הגנת הצרכן, קטנה בהרבה ממה שסברו עד אז. (Stigler, 1971)

תיאוריית האינטרס הפרטי גורסת שמדיניות מתהווה באופן שמשרת אינטרסים של פרטים בודדים או קבוצות לחץ קטנות, שפועלים כדי לקבל את התמורה הגבוהה ביותר. פוליטיקאים ורגולטורים נתפסים כגורמים רציונליים שמונעים מרצון למקסם את רווחתם האישית, אינטרסים הבאים לידי ביטוי ומעוגנים בהליכי חקיקה וקביעת מדיניות.

ההנחה הבסיסית של תיאוריה זו היא, שבדומה לשוק העסקי, גם "בשוק הפוליטי" ניחנים השחקנים ברציונליות. השחקנים השותפים לזירה מכוונים על ידי שיקולים של מימוש תועלתם האישית, בדומה למתרחש בשוק, אך בכפוף למגבלות מוסדיות שמאפיינות את הזירה הפוליטית. כך למשל, פוליטיקאים המעורבים בתהליך קביעת מדיניות מונעים מרצון להגדיל את סיכוייהם לבחירה מחודשת. (Downs, 1957, 1967) בדומה ובשונה, רגולטורים מונעים מרצון להגדיל את סיכויי העסקתם העתידית מחוץ לשוק הממשלתי. (Eckert, 1981) הן גופים בירוקרטיים והן גופים עסקיים, אם כן, מתנהגים בהתאם לאינטרסים של הפרטים המרכיבים אותם. (Buchanan and Tullock 1962) במציאות כזו האינטרס הציבורי נדחק לשוליים ונעשה גורם זניח בכל מה שקשור לתהליך קביעת המדיניות.

מתוך תיאוריית האינטרס הפרטי צמחה תיאוריית הרגולטור השבוני. לפי תיאוריה זו, רגולטורים אינם פועלים למען האינטרס הציבורי אלא "שבוניים" (captured) בידי הגורמים שעליהם הם אמונים. אחד ההסברים

העיקריים העולה מן הספרות לתיאוריית השבי הוא תופעה שכונתה "הדלת המסתובבת". לתופעה זו שני כיוונים: "הדלת המסתובבת החוצה" ו"הדלת המסתובבת פנימה". "הדלת המסתובבת החוצה" הוא מצב שבו אנשים עובדים תקופות קצרות יחסית כעובדי מדינה, מתוך ציפייה שלאחר ההכשרה שיקבלו בגופים רגולטוריים יגויסו לעבודה מתגמלת אצל הגורמים העסקיים שהיו קודם לכן תחת פיקוחם. באמצעות יצירת הציפייה לתעסוקה עתידית מבטיחים הגופים המפוקחים, מראש, את הזדהותם ונאמנותם של הרגולטורים. (Zingales, 2012) תופעת "הדלת המסתובבת פנימה" היא מצב שרגולטורים מעסיקים עובדים שהגיעו מתוך שורות התעשייה, ובדרך זו קולטים עובדים שיש להם נטייה קודמת להזדהות עם התעשייה. מדובר כאן ביצירה והפעלה של רשתות המחברות בין הגופים הרגולטוריים לבין השחקנים שעליהם חלה הרגולציה. (Makkai and Braithwaite, 1992)

אמנם תפקידו של הרגולטור להסדיר את פעילותם של הארגונים ויחסם לציבור, אבל למעשה פעילות הארגונים היא המסדירה את פעילותו. עבודתו של סטיגלר בנתה את הבסיס התיאורטי לתיאוריית "הרגולטור השבוי". סטיגלר טען כי תיאוריה כלכלית של רגולציה צריכה לעסוק בשאלות של רווח ועלות של רגולציה, מבנה המעורבות הממשלתית והשפעות הרגולציה על חלוקת המשאבים בחברה. (Stigler, 1971) אף על פי שתיאוריית הרגולטור השבוי צמחה מתוך תיאוריות כלכליות פוליטיות, היא מיושמת גם בתחומי המשפט ובתחום המדיניות הציבורית.

ישנם כמה אינטרסים פרטיים שהחלטה על מיקור חוץ עשויה לקדם. ראשית, מיקור חוץ מקדם את האינטרס הפרטי של הנהלת משרד או ארגון ממשלתי אשר בראשה עומד מנכ"ל. האינטרס הפרטי מתממש בכך שהוא מצמצם את כוחם של ועדי עובדים המאגדים את עובדי המשרד אשר מועסקים בצורת העסקה ישירה. יתר על כן, מיקור חוץ מאפשר למשרד האוצר להימנע מהתנגשות עם קבוצות אינטרס כדוגמת ועדי עובדים וההסתדרות, זאת מהסיבה שמיקור חוץ מאפשר לצמצם או להרחיב קנייה של שירותים ובכללם כוח אדם איכותי ללא צורך בהידברות עם ועדי העובדים וההסתדרות, מפני שיכולתם של ועדי עובדים להשפיע על אופן רכישת/הפעלת שירותים חדשים המבוצעים בהתקשרות במיקור חוץ נמוכה. שנית, מיקור חוץ מקדם את האינטרס של מנהל הארגון מול משרד האוצר, אשר ימנע מקידום תהליכים המחייבים התחייבויות ארוכות טווח ותוספות תקנים לכוח אדם. שלישית, מיקור חוץ מאפשר למנהל הארגון למקסם את תועלתו האישית בטווח הקצר, ללא צורך ביצירת מערך הכשרה ופיתוח ידע בקרב עובדים המועסקים באופן ישיר, אשר אינם בהכרח בעלי הכישורים הנדרשים למתן השירות הנדרש; טווח הזמן הינו גורם מכריע באינטרס הפרטי של הרגולטור, שזמנו בתפקיד זמני ויכולתו להתקדם בשוק לאחר תפקידו נגזרת מכישוריו והצלחותיו.

לפי ההשערה השניה שאבחן, אם כן: ההחלטה על מיקור חוץ בשירות התעסוקה בשני המקרים מוסברת על ידי אינטרסים פרטיים של השחקנים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות.

2.3 הגישה האידיאית: מיקור חוץ כניצחון הגישה האידאית

על פי הגישה האידיאית, יש לאידיאולוגיות ולא רק לאינטרסים, משקל חשוב בתהליך קביעת המדיניות. אימוץ האידיאולוגיה הניאו-ליברלית יכול להוות אם כן, הסבר ראוי להחלטת הנהלת שירות התעסוקה לאמץ מדיניות של העסקה באמצעות מיקור חוץ. להלן אתמקד בפרט בכוחה של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, ששיחקה תפקיד מכריע בשינוי המדיניות בבריטניה של תאצ'ר ובארה"ב של רייגן, ובמקומות נוספים בעולם.

מקובל לראות את תחילת הניאו-ליברליזם בממשלותיהם של מרגרט תאצ'ר ורונלד רייגן בשנות ה-80 של המאה ה-20. בתקופה זו ננקטו צעדי מדיניות כלכלית שכללו צעדי הפרטה, קיצוץ בתשלומי העברה, ליברליזציה בסחר, פיטורי עובדים או הרעת תנאי ההעסקה במגזר הציבורי. המהלך לוהה בנימוקים אידיאולוגיים שנשענו על תפיסות של ליברליזם (Harvey, 2007) שיח ההפרטה ומיקור החוץ ניצב ביסוד השיח הניאו-ליברלי. הניאו-ליברליזם מהווה החיאה של הזרם הליברלי הקלאסי הדוגל בביטול ההתערבות הממשלתית בנושאי משק וכלכלה, וביטול הגבלות על ייצור, מסחר ותעריפים.

כלכלנים רבים שניתן לזכותם "ניאו-ליברלים" תומכים במכירת משאבים ונכסים מדינתיים לגורמים פרטיים כאשר המטרה המרכזית היא לצמצם את מעורבות המדינה ולהעצים את כלכלת השוק. (Ramamurti, 2000) על פי גישה זו, תפקידה של המדינה הוא מינימלי, ועיקרו ליצור ולשמר מערכת מוסדית שמגנה על מרכיבי החירות תוך שחרור יכולותיהם של הפרטים בחברה. כך למשל, על פי הגישה המדינה צריכה לכונן צבא, משטרה, ומערכת משפטית שמגנה על הקניין, ולהבטיח, גם באמצעות הפעלת כוח בעת הצורך, את תפקודם המלא של שווקים. בנוסף, תפקידה של המדינה הוא להקים שווקים אשר האינטרס הפרטי לאו דווקא יביא להתפתחותם, לדוגמה בתחומי איכות הסביבה והחינוך; מלבד זאת, הגישה איננה רואה תועלת או סיבה שהמדינה תתערב בהתנהלותם של שווקים. אחד האויבים הגדולים של הניאו-ליברליזם הם איגודי עובדים, כיוון שהם מהווים גורם המפריע לצבירת הון ועוצמה פוליטית של האליטות הכלכליות.

לעליית האידיאולוגיה הניאו-ליברלית יש קשר הדוק לגלובליזציה המהירה של הכלכלה הקפיטליסטית בקנה מידה עולמי. הגישה האידאית כוללת בתוכה פתיחת סחר להשקעות בינלאומיות, צמצום התאגדויות עובדים וביטול הפיקוח על מחירים. צמצום תפקידה של הממשלה על ידי חיתוך בהוצאות הציבוריות לשירותים חברתיים כמו חינוך ובריאות וכן הפחתה של רגולציה ממשלתית. (Elizabeth and Garcia, 1997) גלובליזציה מלווה בהתגברות התחרות בין ארגונים בשל פתיחתם של שווקים רבים לסחר הבינלאומי ובשל פעילות של ממשלות להסרת מכשולים מוסדיים ומבניים. השוק הגלובלי פירק, הלכה למעשה, את מסגרות הייצור המקומיות המבוססות על מחויבות ארוכת-טווח בין מעסיקים ועובדים. תהליך הגלובליזציה הוביל לביזורם של תהליכים במשק והחליש את הכוח היחסי של העובדים, משום שמערכת יחסי העבודה אינה חופפת עוד את שוק העבודה המקומי ואיננה מחייבת תלות של המעסיק בעובד. (מונדלק, 2004)

David Harvey מציג גישה ביקורתית כלפי התפיסה הניאו-ליברלית. לטענתו, התפיסה הניאו-ליברלית היא התפיסה השלטת. מצדדיה ממלאים תפקידים בכל עמדות הכוח, בתאגידים כלכליים, בתקשורת, במשרדי ממשלה, באוניברסיטאות ובמוסדות בינלאומיים. המחשבה הניאו-ליברלית הפכה להגמונית, ורבים חיים בעולם שאנו מבינים אותו ומפרשים אותו במשקפיים ניאו-ליברליים. לטענתו תוצאת התהליכים הניאו-ליברליים הינה שינויים במבנה המדינה, בחוזים הפועלים על פי כללי השוק, שינויים אינהרנטיים בחלוקת העבודה וביחסים החברתיים, ברווחה החברתית, באופני חיים ובעולם הרגשי שלנו.

מובן כי האידיאולוגיה הניאו-ליברלית תומכת במיקור חוץ. ראשית, הניאו-ליברליזם רואה את תפקידה של המדינה בשימור מרכיבי החירות של הפרט תוך מימוש ושחרור יכולותיהם של הפרטים בחברה. מיקור חוץ מקדם מרכיבים אלו בכך שהוא מאפשר לפרטים בחברה לקנות ולשווק את השירותים שלהם ללא התערבות אגרסיבית של המדינה הכופה את פעולותיה. שנית, מיקור חוץ מפחית את הבירוקרטיה של המדינה ומאפשר לנהל

שוק חופשי אשר במסגרתו הטוב ביותר נבחר. מיקור חוץ כשלעצמו מעביר תחומי אחריות מהמדינה לגופים פרטיים באמצעות תחרות חופשית, המובילה למיצוי מקסימלי של האינטרס הציבורי. שלישית, מיקור חוץ מאפשר לרכוש שירותים מקצועיים המביאים לידי ביטוי תחרות ויעילות.

בהתאם לנימוקים אלה, לפי ההשערה השלישית: ההחלטה על מיקור החוץ בשירות התעסוקה בשני מקרי הבוחן היא תוצאת ההשפעה של אידיאולוגיה נאו-ליברלית על מקבלי ההחלטות.

2.4 תיאוריית הפוליטיקה הבירוקרטית: מיקור חוץ כתוצאה מייחסי עוצמה בירוקרטיים

התיאוריה הרביעית להסברת מדיניות ציבורית היא הפוליטיקה הבירוקרטית. גישה זו רואה במדיניות ציבורית תוצר של פשרה והסכמה המתבססת על יחסי הכוחות בין פוליטיקאים ובירוקרטים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות. גישה זו שונה מהתיאוריות המציגות את תהליך קבלת ההחלטות כתהליך רציונלי, ומציבות פוליטיקאים ובירוקרטים כגוף העשוי מקשה אחת, הפועל באופן מתואם ושיטתי במטרה להקצות משאבים ואמצעים למימוש מטרותיו. בספרות המחקרית נבחנו השינויים והתמורות שהתרחשו במדינות הרווחה החל ממחצית שנות השבעים, בהתמקדות בגורמים חברתיים וכלכליים אך הפוליטיקאים, הבירוקרטים והיחסים ביניהם לא הובנו כמרכיב משמעותי. הפוליטיקאים והבירוקרטים במחקרים אלו אינם נתפסים כגורם מרכזי המשפיע על עיצוב המדיניות, יתר על כן, קשיים וחוסר מימוש של מדיניות הוסברו כתקלה בתיאום או בתקשורת בין הבירוקרט והפוליטיקאי, או כליקוי בתהליך קבלת ההחלטות באופן נקודתי, ולא כמערכת יחסים מורכבת אשר מאופיינת בסוג דיאלוג שונה המחייב עין ביקורתית, בניסיון ללמוד ולהפיק תובנות מתהליך קבלת ההחלטות. (אסיסקוביץ, 2007, עמ' 46)

בשונה מגישות אלו, גישת הפוליטיקה הבירוקרטית טוענת כי פוליטיקאים ובירוקרטים היושבים בצמתי קבלת החלטות, תופסים ומפרשים את המציאות מתוך מקומם במערכת הפוליטית, ומתוקף תפקידם המקצועי; כנגזרת מכך, תהליך עיצוב המדיניות מחייב מיקוח ומשא ומתן העוסק בסחר בין משאבים פוליטיים לבין מרכיבים הנגזרים מהתפקיד המקצועי, ולא דווקא מתמקד במרכיבים מקצועיים מובהקים הפועלים באופן מתואם ושיטתי. (waterman et al 2004, laffin 1997) כך לדוגמא, מחקר צמיחת מדינת הרווחה ניסח את משמעותה של הבירוקרטיה הממשלתית בקביעת אופיה ויישומותה של תוכנית רווחה במדינות שונות: נמצא כי סוכנויות בירוקרטיות היו שחקן מכריע בעיצוב מדיניות רווחה, ומאבקים שהתחוללו בין מוסדות ממשלתיים כמו גם תפקידם ויחסי הכוחות שנוצרו, היו גורם מכריע בהתווייתה של תוכנית רווחה

(גל, 2002 : Hecl, 1975; Skocpol & Amenta, 1986)

גישת הפוליטיקה הבירוקרטית חולקת על ראיית תהליך קביעת המדיניות כמכיל דיכטומיה בסיסית בין הדרג הפוליטי לדרג הבירוקרטי. התהליך איננו דיכטומי ופוליטיקאים אינם עוסקים רק בייצוג אינטרסים והתוויית מדיניות; מנגד, הבירוקרטיים אינם עוסקים רק במתן ידע, אלא מדובר בשילוב של אינטרסים וידע המוביל לקבלת החלטות. (Aberbach, 1981; Campbell, 1988; Muramatsu and Kraus, 1984) בפועל, פוליטיקאים נדרשים למעורבות בתהליכי יישום מדיניות, זאת בעיקר לאור מחלוקות בין סוגיות בירוקרטיות המחייבות הכרעה. מנגד, בירוקרטים נדרשים לתווך בין שחקנים ולקדם מדיניות בהתאם למפת האינטרסים במסגרתה הם פועלים.

לפי גישה זו, פוליטיקאים ובירוקרטים אינם יכולים לכפות את דעתם אלה על אלה, ועל כן הם חייבים לבנות בריתות והסכמים הכוללים פשרות ומניפולציות. (waterman et al 2004, laffin 1997) עוצמתם של גורמים בירוקרטים ושחקנים פוליטיים נגזרת מתוך המאפיינים המוסדיים של המדינה והמערכת בה הם פועלים, ומשפיעה על תהליכי קבלת החלטות ועל הזדמנויות של שחקנים שונים. המאפיינים המוסדיים יתבטאו בחלוקת המשאבים ובהיקף המעורבות של השחקנים הבירוקרטיים והפוליטיים. תהליך קבלת ההחלטות בממשל עיקרו מיקוח, שבו "הטוב הציבורי" במובן הקלאסי, המבטא את האינטרס הציבורי הכולל, נדחק הצידה לטובת גיבוש פשרות והסכמות בין גורמים בעלי אינטרסים שונים, אשר לא בהכרח מושפעים מהטוב הציבורי הכולל, אלא פועלים מאינטרסים צרים או מגזריים. במחקרו של אליסון על משבר הטילים בקובה, הוא חיזק את הטענה של נוישטאט, והוסיף כי קבלת ההחלטות של גורמים בירוקרטיים ופוליטיים תלויה במידה רבה בהנחות המוצא של השחקנים הלוקחים חלק בשדה הציבורי, ולא בחיפוש אחר התועלת הציבורית. (Allison, 1969) גישת הפוליטיקה הבירוקרטית בוחנת את הממשל ואת השחקנים הלוקחים בו חלק (בירוקרטים ופוליטיקאים) כמערכת של יחידות ומסגרות רבות, שלכל אחת מהן מערכת יעדים משלה הכוללת סדר עדיפויות שונה ועוצמות שונות ומשתנות. במחקרו טוען אליסון כי הממד הפוליטי בקביעת מדיניות לאומית אינו מקרי, אלא מהווה חלק אינהרנטי בתהליך קבלת ההחלטות, ומבטא תוצר של מיקוח בין שחקנים שונים בעלי אינטרסים שונים.

תהליך המיקוח בין השחקנים איננו שונה מתהליכי מיקוח בקרב נבחרי ציבור, ותהליכי מיקוח הנובעים ממאבקי עוצמה בין מפלגות. (Rosati (Allison, 1969) משלים וטוען כי הרשות המבצעת מורכבת מפרטים ומארגונים שונים, שלכל אחד מהם יעדים שונים בסוגיות שונות, ועל כן באופן אינהרנטי תהליך קבלת ההחלטות מחייב מיקוח ופשרה המבטא את מימושו של הטוב הציבורי המקסימלי מנקודת מבטו של כל ארגון. לטענתו, שום אדם או ארגון אינו נהנה מעליונות מובנית, וההחלטה היא בסופו של דבר "תוצר פוליטי" - תוצר של מיקוח והתפשרות. (Rosati, 1981)

פרספקטיבה מחקרית דומה הבוחנת בעיניים ביקורתיות את תהליך קבלת ההחלטות כתהליך רווי מתחים, היא גישת המשילות (governance) המציעה פרספקטיבה סוציולוגית, ובוחנת את תהליך קבלת ההחלטות וגיבוש המדיניות כתהליך רווי מתח ומאבקים בין שחקנים בעלי אינטרסים שונים. גישת המשילות מנתחת את המטרות ואת דרכי הפעולה של שחקנים באופן מנותק מהדיכטומיה המתקיימת בין הממד הציבורי לממד הפרטי. באמצעות ניתוח זה, ניתן לזהות תהליכים אשר עלולים להביא לארגון מחדש של עוצמת המדינה ויחסי כוחות המובילים את תהליכי קבלת ההחלטות. (מרון, 2012) המדינה איננה נתפסת כישות הומוגנית, אלא כשדה אשר במסגרתו פועלים שחקנים פוליטיים ובירוקרטיים, שחקנים מדינתיים כדוגמת משרדי ממשלה וארגונים סטטוטוריים אשר לעיתים מחזיקים באינטרסים מוסדיים שונים. בין השחקנים עשוי להתפתח שיתוף פעולה, אך יחד עם זאת הוא מהווה קרקע פורייה למתחים ולקונפליקטים. (רוזנהק, 1999) במטרה להבין כיצד מתקבלות החלטות, גישת המשילות גורסת כי יש להבין מה הם הארגונים והשחקנים הלוקחים חלק בתהליכי עיצוב המדיניות, ומה הם האינטרסים המניעים אותם. בנוסף, יש להבין, לפי גישה זו, מה הם כללי המשחק, מהי העוצמה היחסית של כל שחקן וכיצד כל אחד רואה את האחר, האינטרסים שלו והשפעותיו.

ישנן כמה סיבות לחשוב שהחלטות על מיקור חוץ יהיו תוצאה של פשרה ומיקוח בין השחקנים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות. ראשית, בחירה בהעסקה באמצעות מיקור חוץ איננה מתקיימת בעולם סטרילי אלא

מבטאת החלטה המושפעת מאינטרסים של גורמים רבים המקיימים ביניהם יחסי כוחות. מיקור חוץ אינו בחירה רציונלית בלבד, אלא תוצר של משא ומתן בין גורמים בירוקרטיים ופוליטיים. המערכת הרגולטורית היא מערכת המכילה יחידות ומסגרות רבות שלכל אחת מהן מערכת יעדים וסדר עדיפויות משלה; כל תוצר במערכת הרגולטורית הוא תוצאה של פשרה שהושגה לאור יחסי הכוחות בין היחידות והמסגרות השונות. ההשערה הרביעית, אם כן, היא: ההחלטות על מיקור חוץ בשירות התעסוקה, בשני מקרי הבוחן, הן תוצר של מיקוח ופשרה בין השחקנים השונים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות.

פרק 3 מתודולוגיה ואיסוף נתונים

מחקר זה הינו מחקר איכותני המבקש להבין מה הם הגורמים שהובילו את שירות התעסוקה הישראלי להתקשר עם חברות עסקיות במתן השירות לארגון ולאזרח, ומדוע בוחר הארגון במדיניות זו. המחקר יבחן את השאלות הללו באמצעות ארבע תיאוריות מרכזיות כדי לראות אם אינטרסים ציבוריים או פרטיים הובילו את השירות להתקשרות מסוג זה, או שמא מדובר בפשרה כתוצאה ממאבקי כוחות בין בעלי אינטרסים וארגונים שונים.

שיטת המחקר:

המחקר מתבסס על ניתוח של שתי התקשרויות שביצע שירות התעסוקה עם שני ספקים חיצוניים. מקרי הבוחן נבחרו מתוך היכרות אישית של החוקר עם מהותן של ההתקשרויות הנחקרות ולאור נגישות גבוהה למקורות הידע ולגורמי מפתח שלקחו חלק בהחלטה להתקשר באמצעות מיקור חוץ. יתר על כן, הנגישות הגבוהה לבעלי תפקידים ולחומרים כתובים המגלים את אופיין של ההתקשרויות, אפשרו לבחון את תהליך קבלת ההחלטות, להבין את ביטוייהן בפועל מול מטרותיהן. ניתוח ההתקשרות הראשונה מבוסס על בחינת כל שלבי ההתקשרות, החל מגיבוש האסטרטגיה וכלה בהתקשרות עם הספק בפועל. הניתוח נעשה באמצעות שלושה ראיונות שקיימתי עם גורמי מפתח בהתקשרויות הנידונות, עשרות שיחות אישיות עם בעלי תפקידים בשירות התעסוקה ובחברות הזוכות, וכן על ניתוח מסמכים רשמיים של משרדי ממשלה, ועדות כנסת, חוקים ונהלים בשירות התעסוקה. חשוב לציין כי אני נושא משרה בשירות התעסוקה, וחלקים גדולים ממחקר זה מבוססים על ידע אישי וחוויות אישיות שצברתי במהלך עבודתי ותופעות אליהן נחשפתי במלואן במסגרת עבודתי בשירות התעסוקה.

מערך המחקר:

איסוף המידע נערך באופן הבא: עבור כל אחת מההתקשרויות נאספו חומרים וראיונות אשר ישלימו את תמונת המצב של ההתקשרות על כל שלביה, החל משלב גיבוש האסטרטגיה לביצוע ההתקשרות באמצעות מיקור חוץ, וכלה בניתוח ההתקשרות בפועל. החומרים על בסיסם נערך המחקר נאספו ממגוון מקורות. ניתוח טקסטים חוק המכרזים, חוק הבטחת הכנסה, נוהל מעגלי תעסוקה, חוזרי נציבות, מסמכי מדיניות - משרד ראש הממשלה, מכרזי חשכ"ל, הצעות החברות הזוכות, מסמכי מדיניות שירות התעסוקה, הסכם קיבוצי שירות התעסוקה 2016.

שיחות אישיות: ג' יועץ בכיר לשעבר במשרד ראש הממשלה, מנחים, מנהלי לשכות, סמנכ"לים, מנהלי תחומים ותוכניות, פסיכולוגית ראשית, יועץ בכיר במשרד ראש הממשלה
ראיונות: יועץ חברת "פורטון", מנהל תפעולי של "מעגלי תעסוקה", מנהלת תוכנית "מעגלי תעסוקה".

בשלב הראשון מיינתי את חומרי המחקר על פי שלבי ההתקשרויות בכל אחת מהן, והשלמתי את חוסר המידע בשלבים הרלוונטיים באמצעות שיחות אישיות וראיונות עם בעלי תפקידים בשירות התעסוקה ועם הספקים נותני השירותים.

השלבים וחומרי המחקר בהתקשרות א' (פורטון):

א. **אסטרטגיית משרד ראש הממשלה:** שיחה אישית עם ג' - יועץ בכיר במשרד ראש הממשלה, ניתוח מסמכים ומצגות: מסמך המהלך הפנים ממשלתי: עיקרי השינויים באופן עבודת הממשלה, חוזר נציבות המדינה להקמת אגפי תכנון מדיניות, נאום ראש הממשלה בנושא הרפורמה בעבודת הממשלה, מצגות המהלך הפנים ממשלתי.

ב. **מכרז חשכ"ל:** ניתוח חוק המכרזים, ניתוח מכרז מרכזי לשירותי ייעוץ.

ג. **התקשרות פורטון:** ניתוח חברת "פורטון" (אתר אינטרנט), ראיון עם י' - יועץ בכיר בחברת "פורטון", ראיון עם ע' וצ' - יועץ בכיר בחברת "פורטון" ולאחר מכן מנהל תפעול של "מעגלי תעסוקה", ניתוח ההצעה הזוכה של חברת פורטון, ניתוח הסכם ההתקשרות שנחתם עם חברת "פורטון".

ד. **שיחות אישיות:** סמנכ"לים בשירות התעסוקה.

השלבים וחומרי המחקר בהתקשרות ב' ("יגדים"):

א. **ההחלטה להתקשר במיקור חוץ:** שיחות אישיות עם סמנכ"ל שירות התעסוקה, עם מנהלת תכנון שירות התעסוקה, נייר מדיניות מרכז חזון, תמלולי ועדות הכנסת, הסכם קיבוצי שירות התעסוקה.

ב. **התקשרות יגדים:** ניתוח חברת "יגדים" - הצעה זוכה חברת "יגדים", מכרז התקשרות חברת "יגדים", נוהל "מעגלי תעסוקה", ראיון עם ט' מנהלת "מעגלי תעסוקה" בין השנים 2014-2017, ע' יועץ בכיר בחברת "פורטון" ולאחר מכן מנהל תפעולי של תוכנית "מעגלי תעסוקה".

ג. **ההתקשרות בפועל:** שיחות אישיות עם מנחי "מעגלי תעסוקה" ומנהלי לשכות, מסמכי מדיניות שירות התעסוקה.

מטרת הניתוח הייתה לתאר את השלבים שהובילו את שירות התעסוקה להתקשר באמצעות מיקור חוץ בכל אחד ממקרי הבוחן, וכן לאתר ולתאר את אופי ההתקשרות החל משלב המבנה וכלה בהתקשרות בפועל. בנוסף, בניתוח ביקשתי לבדוק את הרמה האסטרטגית של השירותים המבוקשים ע"י שירות התעסוקה, ולברר אם ניתן להצביע על התקשרויות אלו כתסמין לתופעה רחבה יותר אשר במסגרתה בוחרים משרדי ממשלה להתקשר עם חברות חיצוניות במטרה להרחיב את היקף השפעתם ואת כוח האדם שלהם.

מגבלות שיטת המחקר:

על אף שמרבית החומרים עליהם מבוסס המחקר הינם פומביים ומהווים צוהר לכוונותיהם של משרד ראש הממשלה, החשכ"ל ושירות התעסוקה, יש בהם מספר מגבלות: הם אינם מהווים אינדיקציה מקיפה לכל השלבים שהובילו את מקבלי ההחלטות בשירות התעסוקה לבחור בהתקשרויות באמצעות מיקור חוץ במטרה להרחיב את כוח האדם המועסק בשירות התעסוקה; תהליך קבלת ההחלטות ברובו איננו ממוסמך ואיננו ניתן לניתוח באמצעות קריאה. עם זאת, תפקידי בהנהלת שירות התעסוקה אפשר לי לא פעם להיות חשוף ואף שותף לתהליך קבלת ההחלטות, ונחשפתי כחלק משגרת עבודתי, למבנה העסקתם של הספקים בשני מקרי הבוחן שאנתח.

פרק 4: העסקה בשירות התעסוקה - רקע, מגמות ושחקנים מרכזיים:

להלן אמפה את השחקנים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות בשירות התעסוקה ואת יחסי הגומלין ביניהם, ואדון בפירוט ברקע ובפרטיו של תהליך קביעת המדיניות, שבסופו התקבלה ההחלטה על מיקור חוץ בשני מקרי הבחון. לאור זאת אבחן את ארבע ההשערות שנדונו בפרקים הקודמים, ואת מידת תרומתן למתן הסבר להחלטות על מיקור חוץ בשירות התעסוקה.

שירות התעסוקה הישראלי התפתח בדומה לארגונים עבריים רבים אשר פעלו בארץ ישראל. עד שנת 1920 הפעילו מפלגות הפועלים לשכות עבודה שדאגו לעבודה לחברי המפלגות. בשנת 1959 חוקק חוק שירות התעסוקה אשר הגדיר את שירות התעסוקה כגוף ממלכתי שתפקידו לתווך בין מעסיקים לחסרי תעסוקה כתאגיד סטטוטורי. עד ראשית שנות התשעים ביסס שירות התעסוקה את מעמדו כמתווך עבודה לאומי. השליטה המדינית על תיווך העבודה מנעה את קיומו של שוק חופשי בתחום התעסוקה במדינה.

תיווך העבודה באמצעות שירות התעסוקה עמד בסתירה למדיניות הליברלית שמשרד האוצר החל לקדם בראשית שנות השמונים. כדי לקדם את הליברליזציה ואת הדה-רגולציה בשוק התעסוקה, נדרש משרד האוצר להתמודד עם מאפייניו המוסדיים ועם צורת עבודתו של שירות התעסוקה הישראלי. (מרון, 2012) בין השנים 1986-2001 הופחת התקצוב עבור טיפול בדורשי העבודה בשירות התעסוקה ב-71% והעומס לפקיד עלה ב-280%. (קורא, 2001, עמ' 4) לקיצוצים הללו היו השלכות על שירות התעסוקה: נפח העבודה של פקידי ההשמה המטפלים בדורשי עבודה עלה מטיפול בעשרים ושמונה דורשי עבודה ביום לטיפול בכמאה דורשי עבודה ביום.

בשנת 1992 התקבלו שתי החלטות בכנסת, אשר הובילו לשינוי מהותי בעבודת שירות התעסוקה: האחת מבטלת את חובת הזיקה של המעסיק לדווח לשירות על משרות פנויות, ואילו השנייה התירה לחברות השמה פרטיות לפעול במרחב הציבורי במדינת ישראל. שירות התעסוקה, שעד שנות התשעים החזיק במונופול בתחום התעסוקה, מצא את עצמו בתחרות עם חברות התיווך אשר הלכו והתרבו תוך שהן מציעות שירותים מגוונים המותאמים לצרכי השוק.⁸

במהלך שנות התשעים הגיע לשיאו דיון ציבורי נוקב בנוגע לתפקודו ולמעמדו של שירות התעסוקה; בתפקודו של השירות נמצאו ליקויים רבים כמו אי יעילות בהחזרת מובטלים למעגל העבודה, כתוצאה מעומס יתר הנובע ממחסור במשאבים ומחוסר יעילות. כל זאת בתקופה של גידול באבטלה. ביקורת רבה הופנתה כלפי שירות התעסוקה, אשר לטענת אגף התקציבים נותן תמריץ לאבטלת נוחיות, כשרבים מהמובטלים מנצלים את זכאותם לאבטלה ומשהים את יציאתם לעבודה, עקב חוסר אפקטיביות בעבודת פקידי ההשמה בשירות התעסוקה. אבטלה זו אשר ברובה הייתה אבטלה חיכוכית שמאפייניה הם יציאה משוק העבודה של עובדים בעלי מקצוע והשכלה, על אף שהם נדרשים בשוק העבודה. במקרים של אבטלה חיכוכית, פעולות קצרות, מהירות ואפקטיביות, יביאו לחזרה מהירה של המובטל לשוק העבודה. סוג זה של אבטלה עולה למשק כסף רב בתשלום דמי אבטלה, אובדן ימי עבודה למשק, ובקורסים להכשרה מקצועית המנותקים מצרכי השוק ומהווים תוצר של חוסר תחרות וחוסר יוזמה מצד

⁸ דו"ח מבקר המדינה (43), 1991 עמ' 479

גופי ההכשרה המקצועית במדינת ישראל. (בן-ישראל, 2013) הכשל המערכתי מקבל את ביטוייו גם בגידול מלאכותי בשיעורי האבטלה בישראל.

בבסיס הביקורת כלפי שירות התעסוקה ניצבה הטענה כי המונופול על קביעת הזכאות לדמי אבטלה בישראל נמצא בידי שירות התעסוקה, שלא נדרש להתחרות עם גורמים אחרים במציאת עבודה למובטלים בתקופת זכאותם. יתר על כן, לשירות התעסוקה אין תמריץ ממשי למצוא עבודה למובטלים. כתוצאה מכך, לטענת המצדדים ברפורמות במגזר הציבורי, איבד שירות התעסוקה במהלך השנים את תפקידו כמתווך עבודה בין דורשי עבודה ומעסיקים, והפך לכלי בידי דורשי עבודה להשגת זכאות לדמי אבטלה.

בהצעה לרפורמה בשירות התעסוקה אשר הוגשה בשנת 1998 נטען כי רפורמות שנעשו במספר מדינות בעולם בתחום הפרטת שירותי התעסוקה, הראו כי תמריץ הרווח של הסקטור הפרטי ויכולתו לספק שירותי השמה איכותיים ולהגיב במהירות לשינויים בשוק העבודה, יעילים הרבה יותר בהשוואה לשירותי ההשמה הממלכתיים. בנוסף, יצירת מתחרים לגורמי התעסוקה הממשלתיים הביאה להתייעלותם, ללא צורך בפיתורים המוניים של עובדים. (שוב, 1998) בסוף שנות התשעים גברה הביקורת כלפי שירות התעסוקה החלו לעלות תביעות מפורשות כלפיו לשינוי ארגוני; בעקבות הביקורת סמכויותיו צומצמו ויוזמותיו נחסמו על ידי אגף התקציבים.⁹

הניסיונות לשנות את שירות התעסוקה ולערוך רפורמה פנים ארגונית נכשלו מפאת מעמדו האוטונומי והיותו ארגון סטטוטורי. בנוסף, מאבק של ועד העובדים בשירות התעסוקה כנגד שינוי במתכונת ההעסקה על ידי גיוס ושחרור של עובדים, מנע כל פשרה. מנגד, טען שירות התעסוקה כי יש ביכולתו להתמודד עם הכשלים ולעמוד בדרישות של אגף התקציבים בתנאי שיועברו אליו תקציבים.

שירות התעסוקה פרוס בשבעים לשכות ברחבי הארץ, והלשכות מסונפות לחמישה מחוזות הכפופים להנהלה הראשית. נכון לראשית שנת 2008, בשירות התעסוקה היו 632 תקני כ"א בשירות, כאשר כ-86% מסך העובדים מאיישים את לשכות השירות. בין השנים 2003-2007 חלה שחיקה של כ-3% בתקציב שירות התעסוקה. יתר על כן, תקציב 2008 הופחת באופן משמעותי (כ-8%), כך שסך הקיטון בין תקציב 2003 לתקציב 2008 מסתכם בכ -10.7%.

נתון בולט הוא שיעור הצמצום בכוח האדם של השירות, הנובע בין היתר מהשינוי המבני שעבר הארגון בשנת 2006, שינוי שכלל ירידה של כ-28% מ-757 משרות בשנת 2003 לכ-637 משרות בשנת 2007.¹⁰ למרות החריגה משיא תקן כוח האדם בשנת 2011, מצבת העובדים של שירות התעסוקה בשנה זו היא הנמוכה ביותר מכל השנים שנסקרו, והיא קטנה בכ-29% ממצבת כוח האדם בשנת 1995, אז מספר דורשי העבודה הממוצע בחודש היה קטן בכ -88% משהיה בשנת 2011.

מספר פקידי ההשמה בשירות התעסוקה אף הוא במגמת ירידה, ומשנת 1995 עד שנת 2011 הוא קטן בכ-40%. שיעור פקידי ההשמה מכלל העובדים של השירות בפועל אומנם גדול מ-65% אולם מספר התיקים לפקיד השמה עלה מ-166 תיקים בחודש במוצע בשנת 1995, ל-520 תיקים בחודש במוצע בשנת 2012.

⁹ דו"ח מבקר המדינה (50), 1999, עמ' 450-455.

¹⁰ דו"ח עמותת עדליא, 'האם וכיצד יש לשלב את שירות התעסוקה בפריסה ארצית של אורות לתעסוקה?' (יוני 2008) עמ' 34-35.

טבלה 5. כוח אדם וניצול בפועל של תקנים (לפי משרות תקן)¹⁶

	משרות מתקצבות – שיא כוח אדם	משרות מתקצבות – עובדים ארעיים	כלל המשרות המתקצבות	שיא כוח אדם בפועל	עובדים ארעיים בפועל	כלל ההעסקה בפועל	הפער בין משרות למשרות מתקצבות
2008	589.5	42.5	632	580.8	37.9	618.7	-13.3
2009	527.5	38.25	565.75	531.79	40.48	572.27	6.53
2010	566	37.5	603.5	574.58	47.08	621.66	18.1
2011	567	25.25	592.25	573.65	36.29	609.06	17.69

לפי נתוני ה-OECD בשנת 2008 היה מספר התיקים הממוצע לכל עובד בשירות התעסוקה כ-346 תיקים - המספר הגדול ביותר במדינות הארגון בפער ניכר משאר במדינות.

טבלה 6. מספר בתיקים לפקיד השמה בישראל ובמדינות נבחרות ב-OECD¹⁷

מדינה	ישראל 2008	יפן 2007	לוקסמבורג 2006	גרמניה 2006	אירלנד 2007	פינלנד 2007	נורבגיה 2009
מספר תיקים לעובד	346	177	44	39	37	29	9

שחקנים מרכזיים בקביעת מדיניות מיקור חוץ בשירות התעסוקה:

שירות התעסוקה בחר, החל משנת 2013, לקיים התקשרויות עם חברות חיצוניות במטרה לתת שירותים לדורשי עבודה ולצורך עיבוי שדרת הניהול במטה שירות התעסוקה. אבקש לטעון כי התקשרויות אלה הובילו להתפתחותו של מודל העסקה ייחודי בשירות התעסוקה, הנסמך על העסקה קבלנית של כוח אדם איכותי, שלא באמצעות תקני כוח אדם אלא באמצעות קניית שירותים.

המודל לטענתי, הוא תוצאה של "כור היתוך" של אינטרסים שכל אחד מהשחקנים הביא לשולחן. השחקנים המרכזיים אשר הובילו למודל ההעסקה היחודי הינם: הנהלת השירות, משרד האוצר, ועד העובדים, משרד ראש הממשלה והחברות הפרטיות. בשנת 2013 מצא עצמו שירות התעסוקה בקו פרשת מים, שנוצר כתוצאה מאמון הולך ופוחת של הציבור ביכולתו להתמודד עם אחוז האבטלה ההולך וגדל. מולו עמדו כוחות ואינטרסים שונים של גורמים בשוק התעסוקה אשר ראו בשירות התעסוקה אחראי למצב של המשק. מצב זה הוביל להיווצרותו של משא ומתן פורמלי וסמוי בין שחקני תעסוקה שונים במדינת ישראל.

הנהלת שירות התעסוקה סברה כי על מנת להשיב את אמון הציבור בשירות התעסוקה הישראלי, נדרשת רפורמה פנימית בארגון, שתכלול פיתוח שיח מקצועי ויצירת כלים אפקטיביים וגמישים למתן מענה לחסמי התעסוקה של המשק. יכולתה של הנהלת שירות התעסוקה לקדם תוכניות ותהליכים המבוססים על תקציב השירות ועל כוח האדם הקיים בשירות היו מצומצמים. אולם, באמצעות הגדרת יעדים ומדדים על פיהם נמדדו ותוגמלו עובדי השירות, ניתן היה להוביל לשינוי כיוון בכל עבודת השירות.

הנהלת השירות סברה כי היכולת לפתח תוכניות מקצועיות לקידום תעסוקתי של אוכלוסיות שירות התעסוקה, מחייבת קניית שירותים מקצועיים משתי סיבות: ראשית, כל שינוי באופי ובמאפייני העסקתם של עובדי

השירות גרר התנגדות מצד ועד העובדים וההסתדרות. שנית, כל בקשה להגדלת תקני כוח האדם בשירות גררה התנגדות מצד אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר חשש להיכבל בהתחייבויות תקציביות אשר אין ביכולתו לסגת מהן.

הרחבת הפעילות של שירות התעסוקה ופיתוחן של תוכניות לטיפול בתובעי הבטחת הכנסה, חייבו את הנהלת השירות להרחיב את שדרת המנהלים והעובדים בשירות התעסוקה. נוצר צורך בגיבוש ובבחינה של חלופות העסקה של עובדים, הן באמצעות קניית שירותים או התאמה של מכרזי ייעוץ לצרכי הניהול בשירות, והן באמצעות העסקה נרחבת של סטודנטים. בנוסף, הוסדרו מספר תקנים בודדים בשדרת ההנהלה כחלק מההסכמות עם האוצר ועם ועד העובדים.

הנהלת שירות התעסוקה בחרה לאמץ התקשרויות עם חברות פרטיות באמצעות מיקור חוץ, במטרה לקדם את האינטרסים של שירות התעסוקה להרחבת השירותים שנותן הארגון, הן בהיקף והן באופיים המקצועי. התקשרויות חיצוניות צמצמו את כוחו והשפעתו של ועד העובדים על העסקתם של גורמים אלו מחד גיסא; מאידך גיסא, הן אפשרו למשרד האוצר רשת ביטחון בתקצוב שלא בבסיס התקציב, המאפשר גמישות ניהולית וסיום התקשרויות כאשר סבורים כי התוכניות אינן עומדות בכפיפה אחת עם אינטרס משרד האוצר.

בשנת 2013 נכנס מנכ"ל חדש לשירות התעסוקה, והוא בחר לקדם שינויים הן בציר הניהולי במינויים והקמת אגפים, והן בציר המקצועי בפיתוח תוכניות ומיקוד ניהולי. כתוצאה מכך הורחב משמעותית היקף פעילותו של שירות התעסוקה. השינוי בהיקף העבודה התבטא באופי ובכמות התוכניות ששירות התעסוקה החל להפעיל, וכן בהיקף התקציב אשר הלך וגדל לאורך השנים 2016-2017.

החל משנת 2013 עובתה שדרת הניהול בשירות התעסוקה בשני אגפים חדשים: אגף תכנון ואגף מעסיקים. בנוסף הוגדרו בשירות התעסוקה יעדים ומדדים במטרה לעודד מיקוד ניהולי ועבודה בכפיפה אחת עם חזון ומטרות ארגון. פותחו תוכניות להשמת תובעי הבטחת הכנסה; תוכניות אלו לוו במחקר אובייקטיבי של אוניברסיטת תל אביב. מסקנות הביניים של המחקר הזה עמדו בכפיפה אחת עם יעדי משרד האוצר ואגף התקציבים, מה שגרם לאוצר לתקצב את התוכנית הזו ועוד תוכניות משלימות כדוגמת מענקי התמדה ומענקי נסיעות. התוכניות שהפעיל שירות התעסוקה החל משנת 2013 לא עוגנו בבסיס התקציב על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר, ולכן התקציב איננו מובטח לשנים הבאות; שיטת תקצוב זו מחייבת לקיים משא ומתן לפני כל שנת תקציב.

שחקן נוסף ומרכזי הינו משרד האוצר ובתוכו אגף התקציבים האמון על אישור התקציב ותקני כוח האדם במשרדי הממשלה. משרד האוצר איבד לאורך השנים את האמון ביכולות של שירות התעסוקה להביא להפחתת מקבלי הקצבאות ולמניעת ניצול יתר של דמי האבטלה. משרד האוצר פעל החל משנות התשעים באופן גלוי להפעלת תוכניות תעסוקתיות ומבחני תעסוקה שלא באמצעות שירות התעסוקה, לעיתים אף תוך התנגדות אקטיבית ופומבית של שירות התעסוקה למהלכים שנקטו. תקצובן של תוכניות בהן תמך משרד האוצר, חרג לאין שיעור מתקצובן של תוכניות בשירות התעסוקה. כך לדוגמא, תוכנית ויסקונסין שמשרד האוצר תמך בה, עלותה כ-20,000 ש"ח לדורש עבודה (דו"ע), לעומת תוכניות מקבילות בשירות התעסוקה אשר תוקצבו בעלויות של כ-1,500 ש"ח לדו"ע. במסגרת תוכנית ויסקונסין הופרט באופן רחב הטיפול בתובעי הבטחת הכנסה והאחריות הועברה לחברות פרטיות.

יתר על כן, משרד האוצר ואגף התקציבים פעלו ותמכו תקציבית בהקמת גופי תעסוקה לאוכלוסיות ייחודיות בשותפות עם משרדי ממשלה, כדוגמת מרכזי "ריאן" ומרכזי "מפתח" בניהול משרד הכלכלה וג'וינט ישראל, אשר היוו חלופה לעבודת שירות התעסוקה ולא דרשו התמודדות עם גורמי הכוח בשירות התעסוקה.

משרד האוצר ואגף התקציבים פועלים ככל הניתן למנוע עיגון תקציבים בבסיס התקציב, משום שמשמעותם הינה התחייבות ארוכת טווח ללא גמישות ניהולית המאפשרת סיום התקשרות בהתאם לצורך או בהתאם למגבלות תקציב. יתר על כן, מיקור חוץ מצמצם את השפעותיהם של ארגוני עובדים ויכולתם להשפיע על החלטות משרדי הממשלה ככלל ועל החלטות משרד האוצר בפרט.

בהתאם למדיניות זו החל משרד האוצר החל משנת 2013 לתקצב תוכניות שהופעלו במיקור חוץ על ידי שירות התעסוקה. תוצאות התוכניות שהפעיל שירות התעסוקה, שלוו במחקר אובייקטיבי של אוניברסיטת תל אביב, נתנו למשרד האוצר רוח גבית להשקעה בתוכניות אלה. אולם, הרחבת תקני כוח האדם לניהול התוכניות והפעילויות המשותפות ניתנו במשורה, לאור החשש וחוסר האמון הנובע מהיסטוריה של מאבקים וניצול כוח ההתאגדות כנגד מימוש רפורמות שמשרד האוצר ואגף התקציבים מבקשים לקדם בתוך שירות התעסוקה.

ועד העובדים היה עד לשנות התשעים אחד מוועדי העובדים החזקים במגזר הציבורי, בתקופה שבה התקיימה חובת הזיקה, במסגרתה המעסיקים והעובדים היו תלויים באופן מלא בשירות התעסוקה. לאחר מכן וועד העובדים הלך ונחלש, תוך שהוא פועל נמרצות להקשות על הנהלת השירות ליישם את השינויים שהיא מתכננת. החשש העיקרי של ועד העובדים הינו ניסיון להפרטה זוחלת (creeping privatization) של עובדי שירות התעסוקה וצמצום המשרות באמצעות תהליכים שייתרו את התהליכים בשירות, כדוגמת הכנסת מנחים חיצוניים ללשכות השירות, או העברת פעילות דורשי עבודה למרחב המקוון.

מאבקו של ועד העובדים נשען על המאבק ההיסטורי של ועד העובדים בתוכנית ויסקונסין שניסה למנוע כל שינוי בסטטוס קוו באמצעות עיצומים והשבחות. רק בתחילת שנת 2016, כאשר נחתם הסכם קיבוצי עם עובדי השירות, הוסדרה הרחבת התוכנית לטיפול בתובעי הבטחת הכנסה, והפעלתו של אתר אינטרנט המאפשר לאזרח לבצע פעילות מבלי להגיע ללשכות עצמן.

כוחו ועוצמתו של ועד העובדים נשען על איגודם של עובדי שירות התעסוקה המועסקים בדירוג דרגה. הגדלה של מספר העובדים המועסקים באמצעות חוזה אישי או באמצעות קניית שירותים, הפחיתה ומפחיתה מכוחו של ועד העובדים, והוא מאבד את יכולתו להשפיע על החלטות ההנהלה באמצעות עיצומים והשבחות.

שחקן נוסף אשר השפיע רבות על מיקור החוץ במשרדי הממשלה ובשירות התעסוקה הינו משרד ראש הממשלה. המשרד פעל החל משנת 2008 לקידום רפורמות שמטרתן להפחית את הבירוקרטיה והרגולציה. מהלכיו של משרד ראש הממשלה יצרו את התשתית להתקשרויות במיקור חוץ עם חברות ייעוץ. משרד ראש הממשלה רצה לקדם שיח מקצועי ואיכותי במשרדי הממשלה. שיח מקצועי, לדעת משרד ראש הממשלה, מחייב את העסקתם של גורמי מקצוע ויועצים שיסייעו למשרדי הממשלה לקדם תהליכים ופרוייקטים מקצועיים, בעזרת יכולתם המקצועית של היועצים וכן יכולתם להתנתק מהשגרה היומיומית של המשרדים ולסייע להם בתכנון אסטרטגי ארוך טווח.

מפת האינטרסים של משרד ראש הממשלה שונה מזו של משרד האוצר ומונעת מהרצון לראות ניהול של מומחים מקצועיים במשרדי הממשלה, להתבסס על גורמי מקצוע על פני עובדי מדינה, אשר לדעת משרד ראש

הממשלה אין בידם הזמן, המקצועיות והגמישות המחשבתית להוביל שינויים שיביאו להפחתת הבירוקרטיה והגברת היעילות והרלוונטיות של משרדי הממשלה.

החל משנת 2008 מוביל משרד ראש הממשלה מהלך שמטרתו לשנות את עבודת הממשלה על ידי יצירת תהליך עבודה סדור ומובנה של תכנון, מדידה והערכה במשרדי הממשלה וביחידות המשנה. תהליכים אלו כוללים התוויה של שפה אחידה בין משרדי הממשלה, תוך שיקוף התהליכים והתוצרים והנגשת תוכניות העבודה לאזרחי המדינה.

המהלך שקידם משרד ראש הממשלה, אשר מטרתו לא כללה הפרטה ומיקור חוץ של תהליכי ניהול במשרדי הממשלה, היווה תשתית להתקשרויות רבות במשרדי הממשלה להעסקת עובדי חברות ייעוץ בתפקידים שונים ומגוונים במשרדי הממשלה, ובכללם העסקת היועצים בשירות התעסוקה. תשתית זו עשתה שימוש בכלי שיצר וקידם משרד ראש הממשלה לטובת האינטרסים השונים של השחקנים שהצגתי.

פרק 5: חברת פורטון - מיקור חוץ של תהליכי תכנון

5.1 תהליכי תכנון במשרדי הממשלה

החל משנת 2008 הוביל משרד רוה"מ מהלך להטמעת שלושה שינויים מרכזיים: א. בניית יכולות למשרדי הממשלה על ידי הקמה או עיבוי של אגפי מדיניות במשרד; ב. מיסוד תהליכים ארגוניים המובילים לתכנון מושכל אשר יקיף ויתקשר עם שאר משרדי הממשלה באמצעות הטמעת תורת תכנון. שיאו של התהליך בכינונו של מדריך התכנון הממשלתי ויצירת שפה תכנונית אחידה.¹¹ ג. מתן תמריצים למשרד לקדם את מרכיבי התכנון באמצעות התקשרויות תומכות תהליך וסבסודן על ידי משרד רוה"מ. על מנת לבנות שפה אחידה, החליט משרד ראש הממשלה לשלב תמריצים למשרדי הממשלה להגשמת המטרה. הסיוע ניתן בהקמת מאגר של חברות ייעוץ אשר יעניקו סיוע תהליכי למשרדי הממשלה המבקשים להטמיע תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה. את המאגר יצר החשכ"ל על ידי התקשרות באמצעות מכרז מרכזי עם שמונה חברות ייעוץ. במכרז זכו החברות: מרטינס הופמן, מטריקס, קו פרוייקט, רותם אסטרטגיות, לוטם אסטרטגיות, אמן, פורטון ודלויט.¹²

שילובן של חברות עסקיות פרטיות בעבודת הממשלה מתיישבת עם מטרתם של משרד ראש הממשלה וממשלת ישראל להביא לקידמה וליעילות בעבודת הממשלה ולצמצם עד כמה שניתן את כוח האדם במשרדי הממשלה, שאיננו משרת את האינטרס הציבורי. במקביל לקידום מכרזי הייעוץ פעל משרד ראש הממשלה לייעול התקשרויות משרדי הממשלה עם חברות ועמותות למתן שירותים חברתיים ולהגדלת היקף ההתקשרויות וההסכמים על פי הרחבת מכסת כוח האדם במשרדים.

משנת 2013 הנהלת שירות התעסוקה ביקשה להרחיב את היקף פעילות הארגון, הן באמצעות פיתוח תוכניות לקידום תעסוקתי של אוכלוסיית תובעי הבטחת הכנסה, והן באמצעות קידום עבודה מכוונת מיקוד ניהולי ובקרה המבוססת על יעדים ומדדים. ההנהלה נדרשה להרחיב את שדרת הניהול במטה השירות שעד שנת 2013 התבססה על שני סמנכ"לים ומנהלי תחומים בודדים ובלתי מקצועיים, שעבדו בשירות התעסוקה משנות השבעים. הנהלת השירות ביקשה לקדם התקשרויות עם חברות חיצוניות במטרה להפחית את העומס על עובדי המטה ולאפשר עבודה מקצועית יותר.

החל משנת 2013 גורמי מטה רבים בשירות התעסוקה החלו לעסוק בתחומי עיסוק השונים מהגדרת תפקידם, במטרה לעמוד בעומס ובשינויים שהלכו והתרבו בשירות התעסוקה. כך לדוגמא קיבלה מנהלת תחום מיומנות-השמה, אחריות על ניהול תוכנית ההשמה "מעגלי תעסוקה", וסמנכ"ל המעסיקים קיבלה אחריות על ניהול תחום השיווק והשירות, אשר הלך והתפתח עם הקמת מוקד השירות והטמעת אתר אינטרנט חדש לשירות התעסוקה.

הנהלת שירות התעסוקה חיפשה חלופות להרחבת שדרת הניהול של שירות התעסוקה, מבלי לחרוג מתקני כוח האדם המאושרים לשירות. המכרז למתן שירותי ייעוץ שקדם משרד ראש הממשלה, ואשר כלל תמרוץ בדמות סבסוד יועצים מקצועיים, הוביל את הנהלת שירות התעסוקה לקדם את המהלך במטרה לקדם גישה

¹¹ מדריך התכנון הממשלתי, אוהזר מ <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Documents/guide1.pdf>

¹² קטלוג חברות הייעוץ, אוהזר מ <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/cata030209.pdf>

מקצועית מוכוונת תוכניות עבודה ותכנון אסטרטגי, תוך הרחבת שדרת הניהול של המשרד באמצעות העסקת יועצים חיצוניים בשדרת הניהול של השירות.

במרכז המרכזי למתן שירותי ייעוץ זכתה חברת הייעוץ "פורטון". תנאי הסף של המכרז כללו הן מרכיבים טכניים והן מרכיבי איכות. המרכיבים הטכניים כללו ערבויות ותזרים מזומנים. מרכיבי האיכות כללו אלמנטים מחייבים כדוגמת גישה של הספק למאגרי מידע מהארץ ומהעולם הקשורים לעולם התוכן של מדיניות ציבורית, ניהול ואסטרטגיה, היקף העובדים בחברה שלא יפחת מעשרה יועצים קבועים, מתוכם שני יועצים שיהיו משולבים בצוות שיציע המציע לפרויקט, השכלה של תואר שני, ושלוש שנות ניסיון בתחום הייעוץ או לחלופין תואר ראשון וחמש שנות ניסיון בתחום הייעוץ.

בהגדרות המכרז נקבע כי החברה המתמודדת חייבת להיות בעלת ניסיון בשלוש השנים האחרונות (2006-2008) בעבודה עם שלוש חברות גדולות במגזר הפרטי או הציבורי. המכרז דרש כי לחברה המתמודדת יהיה ניסיון מוכח בתהליכי תכנון אסטרטגיים בארגונים מורכבים, שלהם מבנה ארגוני הכולל ארבעה דרגי ניהול לפחות, ניסיון מוכח בתהליך של בניית חזון, מטרות ויעדים, וניסיון מוכח בניהול שינוי של תרבות ארגונית במעבר לתרבות של תכנון, מדידה ובקרה, כולל הטמעת תהליכי עבודה מתאימים.^{13 14}

ההסכם בין חברת הייעוץ למשרד הממשלתי מאפשר להרחיב את ההתקשרות עם חברת הייעוץ עד ל-30% נוספים מהיקף ההתקשרות המקורי. המכרז מגדיר תפוקות אשר להשגתן נדרשים שירותי הייעוץ, ותפוקה המרכזית הינה יצירה והטמעת תרבות של תכנון, בקרה ומדידה במטרה לקבוע וליישם מדיניות מדידה ויכולת לממש את התפוקות שהגדיר לעצמו המשרד במסגרת תוכנית העבודה השנתית.

בכפוף לזכייה במכרז, נקבע כי החברה הזוכה תהיה אמונה על בניית מתודולוגיה ותהליכי עבודה פנים משרדיים ליישום המדיניות המשרדית באמצעות שילוב נכון של תהליכי תכנון, בקרה ומדידה, תוך הטמעת השינוי בעבודתו היומיומית של המשרד הממשלתי. מטרת ההתקשרות בין חברת הייעוץ למשרד הינה להעצים את המשרד הממשלתי ולהעביר את הידע שנרכש, כך שיוכל לפעול על בסיס המתודולוגיה באופן עצמאי גם לאחר השלמת הליווי של חברת הייעוץ. במכרז מצוין באופן ברור כי תפקיד חברת הייעוץ לסייע לגורמי המקצוע הקיימים במשרד בהובלת שינוי, תוך התמקדות בתהליכי עבודה ולא בשאלות תוכן.

על מנת לממש את מטרות המכרז בהסכמים הפרטניים בין משרדי הממשלה לבין חברות הייעוץ הוגדרו ארבע אבני דרך שמטרתן לפרוט את השלבים הנדרשים להגשמת מטרות המכרז וכן את התפוקות בפועל שעל המשרד לקבל. אבן דרך ראשונה היא בניית מתודולוגיה תכנונית של המשרד על בסיס מדריך התכנון, תוך עיגון התפוקות ולוחות הזמנים הנגזרים מ"מעגל התכנון השנתי" בפרטי המכרז; מוגדר כי אבן דרך זו תכלול שלוש אבני דרך משניות:

- קביעת מטרות רב שנתיות, יעדים שנתיים ומדדי תוצאה לבקרה על השגתן.
- כתיבת תוכניות עבודה מתוקצבות.
- מדידה ובקרה של תוכניות העבודה.

¹³ מכרז מרכזי מספר ממ-42-2008

¹⁴ מדריך התכנון הממשלתי, אוהזר מ <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Documents/guide1.pdf>

אבן הדרך השנייה תהיה הטמעת התהליך בעבודה המשרדית, והיא כוללת שתי אבני דרך משניות:

- הטמעת המתודולוגיה שנבנתה.

- גיבוש הערכת המצב ותוכנית העבודה השנתית.

אבן הדרך השלישית מטרתה לממש את היעד ביצירת תרבות תכנון וניהול השינוי; המהלך כולל שלוש אבני דרך משניות:

- יצירת שינוי ברמה התפישתית של עובדי המשרד – מחשיבה ביצועית לתכנון, בקרה ומדידה על פי תפוקות ותוצאות.

- יצירת השינוי ההתנהגותי של עובדי המשרד ומחויבותם למהלך.

- עיגון השינוי בזיכרון הארגוני כך שלא ייעלם עם החלפת הנהגת המשרד.

אבן הדרך הרביעית היא העברת האחריות למשרד, במטרה שיתחיל לפעול באופן עצמאי ביישום התהליכים המוצעים.

5.2 חברת הייעוץ פורטון - רקע

קבוצת פורטון הוקמה בשנת 1999. החברה מתמחה במתן ייעוץ כלכלי, ייעוץ אסטרטגי, ארגון ושיטות וכן ליווי בהכנת מכרזים וניהול פרויקטים. החברה מעסיקה כתשעים עובדים ואנשי מקצוע בתחומי מימון, ניהול, הנדסה אזרחית והנדסת תעשייה וניהול (תעו"נ). החברה גם יוצרת התקשרויות עם מומחים מקצועיים לפי הצורך. חברת "פורטון" מחזיקה חברת בת בשם "פורטון אסטרטגיות" המתמחה בייעוץ אסטרטגי למגזר הממשלתי והפרטי,¹⁵ והיא אחת מחברות הייעוץ הכלכלי במגזר הציבורי והפרטי כפי שמתאר זאת י' יועץ בכיר לשעבר בחברה:

"פורטון אסטרטגיות חברה מאוד קטנה. פורטון הנדסה היא חברה יותר ותיקה עם כמה עשרות עובדים. כל מיני 'נערי אוצר' הקימו אותם אבל הדימוי שלהם הוא הרבה יותר קונקרטי."

(ראיון עם י', יועץ בכיר לשעבר בחברת פורטון, 15.1.15, תל אביב)

י' מתאר חברת בת בשם "פורטון אסטרטגיות" שזכתה במכרז במעטה של חברת האם "פורטון הנדסה" המקושרת למשרדי השלטון והאוצר באופן עקיף. חברת פורטון מחזיקה מחלקת מחקר ייעודית העוסקת בביצוע סקירות ספרות, חקר עולמי, ביצוע נקודות מידוד (benchmark) בינלאומיות והשוואות כלל-עולמיות לבסיסי מידע.

חברת פורטון מוסמכת בתקן האיכות ISQ 9001-2008 העוסק בהיבטי ניהול איכות ומכיל חמישה פרקים: מערכת ניהול איכות, אחריות הנהלה (קביעת מדיניות איכות, תכנון והצבת יעדים ומטרות), ניהול משאבים (הקצאה וניהול משאבים פיזיים והכשרת עובדים), מימוש המוצר (פיתוח, רכש, ייצור, כיוול, אספקה ותחזוקת מוצרים) ומדידה, ניתוח ושיפור (מדידת שביעות רצון לקוחות, ביצועי מוצרים, תהליכים ומערכת ניהול איכות).

¹⁵ הצעה מותאמת, שירותי יעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה (נובמבר, 2012) עמ' 5

החברה עוסקת בבניית תוכניות עבודה מקושרות תקציב ומוגדרות ביעדים ומדדים כמותיים הניתנים לבקרה. החברה מפרסמת באתר האינטרנט שלה כי מומחיותה מתבטאת בהגדרת אבני דרך לבחינת התקדמות ביצוע המשימות לאורך השנה, תוך הערכת השגת היעדים על פי מדדי ביצוע ומדדי תפוקות, וכן בניית תהליך תכנון ותהליך מעקב ובקרה אחידים לביצוע בקרה אובייקטיבית. מאז הקמתה נמצאת חברת "פורטון" בהתקשרות עם משרדים שונים במגזר הציבורי. במסגרת ההתקשרויות עם משרדי הממשלה נותנת החברה ייעוץ במגוון רחב של תחומי ממשל כמו סביבה, תחבורה, ביטחון, רגולציה, מסחר, עסקים וכדומה. (פורטון, אווזר מ <http://pareto.co.il/index.php/he>)

סוגי הייעוץ שחברת "פורטון" מתמחה בהם, ייעוץ אסטרטגי, ייעוץ ארגוני, ייעוץ פיננסי, ייעוץ בנושא מערכות מידע, ליווי הכנת מכרזים, ניהול פרויקטים רחבי היקף במגוון תחומי התשתיות, ניהול יעיל בסקטור הממשלתי, סיוע ביישום פרויקטים ותוכניות לאומיות המעוגנות במסגרת זמן ותקציב. לטענת החברה, הייעוץ שהיא מספקת למשרדי הממשלה מסייע להם להתמודד עם האתגרים הרבים הניצבים בפני גופים ציבוריים-ממשלתיים, כגון: מקסום הפעילות של הארגון במסגרת תקציבית קיימת, טיוב תהליכי השירות עבור הציבור, התמודדות עם שינויים ארגוניים, הטמעת חשיבה ארוכת טווח בפעילות שוטפת. החברה מציינת באתר האינטרנט שלה כי היא משלבת בעבודת הייעוץ יועצים ממגוון רחב של דיסציפלינות, בדגש על יועצים מתחומי הכלכלה, האסטרטגיה, התכנון, משאבי האנוש, מערכות המידע, הסביבה ועוד. כמו כן, מפורט באתר האינטרנט כי יועצים אלו הינם בעלי ניסיון וגישה יסודית וקפדנית, אשר מעניקים ייעוץ איכותי וחדשני כאחד.

5.3 חברת ייעוץ פורטון: הצעה מותאמת לשירות התעסוקה

לאחר הזכייה במכרז, חברת "פורטון" הגישה הצעה מותאמת ומוקדת לשירות התעסוקה; לטענת החברה ההצעה יכולה לתת מענה לצרכיו הייחודיים של המשרד בהתבסס על הבנת העומק ואופי ההתערבות הנדרשת. ההצעה התבססה על ההצעה המקורית שהוגשה במסגרת ההתמודדות במכרז המרכזי, ונבנתה בהתאם לאבני הדרך המקוריות שהגישו הזוכים למשרד רוח"מ במכרז המרכזי.

בהצעה המותאמת מציינת החברה כי לצורך הפרויקט בשירות התעסוקה היא תעמיד את מיטב היועצים מרקע מולטי-דיסציפלינרי הנדרשים עבור הפרויקט. לטענת החברה שירות התעסוקה הינו בעל מאפיינים ייחודיים מתוקף היותו גוף ביצוע, מאפיינים אשר לדברי החברה מחייבים את התאמתו של הליך התכנון באופן פרטני וכפי שמפורט בהצעה המותאמת:

"ממשקי העבודה הייחודיים והמחוייבות להתאים את פעילותם לתמהיל האוכלוסייה המגוון מחייבים בניית מתודולוגיה מותאמת ותפירת חליפה לפי מידה בכל התכנון ברמת המחוז, זאת תוך חיבור מלא לחזון וליגדים של השירות".¹⁶

בהצעה אומרת החברה כי המתודולוגיה הייחודית והניסיון הרב שמחזיקה קבוצת "פורטון" מהווים יתרון מובהק במינוף העבודה ככלי מחולל שינוי בארגון. בהצעה מציינת החברה ארבעה היבטים ליתרון החברה בקידום הטמעת תהליך תכנון נכון ואפקטיבי במשרד.

ראשית, תכנון נכון, כהגדרת יעדים פשוטים וברורים המאפשרים מדידה ובקרה ישפרו את יכולת הביצוע של שירות התעסוקה; הגדרת יעדים ומנגנון בקרה ומדידה הינו תחום עיסוקה של החברה. שנית, לחברה יש ניסיון

¹⁶ הצעה מותאמת, שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה (נובמבר, 2012) עמ' 3

בעבודה עם המגזר הציבורי וגופי ביצוע ממשלתיים כדוגמת משרד רוה"מ, משרד האוצר ומשרדי ממשלה נוספים. שלישית, החברה מסוגלת להקצות מספר צוותי עבודה אשר משלבים דיציפלינות שונות וניסיון רחב לעבודה עם המשרד. רביעית, המתודולוגיה בעבודת החברה לאורך שנים מאפשרת תפירת חליפה לפי מידה לכל מחוז, על מנת לאפשר לכל הרמות לבנות שפת תכנון אחידה בין המטה, המחוזות והלשכות.

בהצעה מפרטת החברה את מבנה שוק העבודה במדינת ישראל ומסיקה כי תנודתיות שוק העבודה, שיעורי האבטלה וההרכב הייחודי של האוכלוסייה בישראל מחייבים יצירת תהליכי תכנון, מדידה ובקרה בכלל רמות הארגון על מנת למנף את פעילות הארגון ולהביא לשיפור ביציבות שוק העבודה בישראל.

בהצעה המותאמת נדרשה חברת "פורטון" לבחון את תוכנית העבודה של שירות התעסוקה משנת 2012, לזהות את הפערים מול מדריך התכנון הממשלתי, ולהציע חלופות לשיפור תהליך התכנון במשרד. החברה זיהתה חוסר בשימוש במדדי תוצאה (שימוש רק במדדי תפוקה) - מאפיין אשר גורם, לדעת החברה, לקושי להבין אם המשימות המוגדרות נכונות ואם תרומתן משמעותית. בנוסף אומרת החברה כי הגדרת מדדים איכותיים הינה מרכיב משמעותי ומכריע בעת גיבוש תוכנית עבודה. "פורטון" טוענת כי תוכניות העבודה בשירות אינן מביאות בחשבון את השונות בין הרמות ההיררכיות בשירות (משימות מטה שונות ממשימות מחוז ולשכה רק בהיקף), וכי במרבית הלשכות לא קיימת תוכנית עבודה סדורה, והדבר מהווה חסם בקידום תהליך המשימות המחוזיות בשטח.

בהצעה פירטה החברה את האתגרים בסביבת העבודה של שירות התעסוקה, ואת האתגרים הקשורים בהטמעת תהליך תכנון ובקרה בשירות התעסוקה. האתגרים בסביבת העבודה, לדעת החברה, מסתכמים בחמישה אתגרים מרכזיים: שיעור האבטלה, תהליכים חברתיים, תמהיל האוכלוסייה, שינויים בהסדרי העסקה ומאפייני הכלכלה המקומית והגלובלית. האתגרים העומדים בפני הארגון בהטמעת תהליכי תכנון ומדידה בארגון מסתכמים בארבעה-עשר אתגרים מרכזיים: תיקוף יעדים, שימוש במערכות מניפולציה לתהליך העבודה, ניהול לעומק של תוכניות עבודה, מדידה אפקטיבית, תהליך איחוד של תכנון ומדידה, גיבוש וטיוב תוכניות העבודה, תכולת עבודה ייחודית, חיזוק אמן הציבור בארגון, הטמעת שפה ארגונית אחידה, שיפור השירות לאזרח, חיבור בין תכנון למשאבים, מנגנון להנעת עובדים, הפקת לקחים סדורה והתאמת מבנה הארגון לתהליך.

בהצעה המותאמת שירטטה החברה את העקרונות המנחים שיאפשרו לחברה לבצע את העבודה ולהטמיע תהליכי תכנון מדידים בשירות. על פי מצע החברה ניתוח חסמים המעכבים תהליכי תכנון וכן הטמעת מערכות מחשוב ככלי לשימור ידע יאפשרו לעמוד במשימה. החברה רואה חשיבות גבוהה בשיפור ממשקי העבודה בין כלל הגורמים וטיוב המשימות תוך מיפוי חשיבותן וכן הגדרת יעדים ומדדים ברורים שיאפשרו לארגון לעמוד בתוכנית העבודה שתגובש.

החברה הציעה מודל עבודה ייחודי להטמעת תהליכי תכנון ומדידה בשירות. המודל המוצע מתבסס על הכוונה באמצעות ועדת היגוי עליונה אשר חברה בעלי ניסיון רב בפרוייקטים מסוג זה. החברה הציעה כי לוועדה ינתן ייעוץ וליווי על ידי מומחים בעלי ניסיון רב בתחומי הייעוץ הארגוני, תהליכים במגזר הציבורי, הטמעת חשיבה יצירתית בממשל וסטטיסטיקה.

החברה העמידה לרשות הפרוייקט ארבעה צוותים מקצועיים בריכוזה של אחראית תוכניות עבודה ובקרה. צוותי העבודה של החברה ינוהלו על ידי ראשי צוותים בעלי ניסיון משמעותי וחברי הצוותים הם יועצים בעלי ניסיון ומרקע מולטידיסציפלינרי. שיטת העבודה עם השירות תהיה תהליך רב שלבי המבוסס על חקר המצב

הקיים, קביעת יעדים ומטרות, בחינה ומיפוי פערים וגזירת שיטת העבודה הנדרשת, גיבוש הסכמות לגבי הטמעת השינויים הנדרשים, וטיוב תוכנית עבודה רב שלבית. המעבר מהמצב המצוי לזה הרצוי יתבצע על פי סדרי עדיפויות שיוגדרו בשיתוף המטה ומנהלי המחוזות.

שלבי העבודה המפורטים בהצעה המותאמת נבנו על בסיס מדריך התכנון הממשלתי תוך גזירת התפוקות ולוחות הזמנים ממעגל התכנון הממשלתי ומילון המושגים האחד המחיב. שלבי העבודה כוללים חמש אבני דרך ראשיות, ארבע מתוכן הינן אבני דרך הנדרשות במדריך התכנון הממשלתי. אבן הדרך הראשונה היא בניית המתודולוגיה התכנונית של שירות התעסוקה והגדרת מטרות ויעדים רב שנתיים וכן מדדי תוצאה לבקרה על השגתם. אבן דרך שניה תהיה בהטמעת התהליך בעבודתם של עובדי הארגון תוך מיסוד תהליכים ומאפייני הערכת המצב ותוכנית העבודה השנתית. אבן הדרך השלישית תהיה יצירת תרבות תכנון וניהול של שינוי, והסדרת תהליכים למיסוד תהליכי התכנון במשרד וכן לשיווקם הפנימי בקרב העובדים. אבן הדרך הרביעית היא תהליך להעברת האחריות לשירות התעסוקה אשר מסתכם ברובו בקיבוע תהליכי התכנון בקבועי זמן. אבן הדרך החמישית היא מתן אפשרות לייעוץ אד הוק אופציונלי בנושאים ואתגרים שהשירות יבקש ייעוץ.¹⁷

תוכנית העבודה שהועברה במסגרת ההצעה המותאמת לשירות התעסוקה כוללת עלויות על פי אבני הדרך שהוצגו לעיל, עלות שעת ייעוץ תומכרה ב-170 ש"ח לשעת ייעוץ. בהסכם שנחתם עם שירות התעסוקה מחושבת עבודת החברה בעלות של 170 ש"ח לשעת עבודה, שעות העבודה מתומכרות על פי רבעונים ללא קשר להצעה המותאמת אשר הוגשה מבעוד מועד וחושבה על פי התקדמות באבני הדרך.¹⁸

ההתקשרות עם חברת "פורטון" כללה שישה יועצים: בראשות שני מנכ"לים שותפים, שני מנהלי תחומים ושני יועצים. בשנת 2013 החלה ההתקשרות של שירות התעסוקה עם חברת "פורטון" במסגרת המכרז המרכזי, התקשרות אשר שהסתיימה בשנת 2017. כבר בשלבי ההתקשרות הראשוניים עסקו יועצי חברת "פורטון" בתחומים רבים ומגוונים ולא בליווי המשרד בכתיבת תוכניות עבודה. תחומי העשייה של היועצים כללו בנייה ופיתוח של כלי בקרה וחניכה ואף ניהול הלכה למעשה של תוכניות ליבה בשירות התעסוקה.

במסגרת הגידול בהיקף העבודה של השירות הוקצו על די פורטון יועצים אשר הינם סטודנטים לאגפים השונים, לצורך הפעלתם על ידי היחידות השונות. הקצאת "היועצים" הסטודנטים אופיינה בכך שגוייסו סטודנטים אשר מעולם לא עבדו בחברת ייעוץ ולא היו בעלי ניסיון מוכח כלשהו בייעוץ; "יועצים" אלו עבדו בכפיפות ישירה למנהלים שאליהם הוצמדו, ללא אוריינטציה של ייעוץ או חיבור למהלך שלשמו גויסו.

אפשרות העסקת יועצים על פני עובדים בתקנים (שלא קיימים) נעשית במודע הן על ידי חברות הייעוץ והן על ידי משרדי הממשלה, במטרה לעמוד במשימות הניתנות ובקצב ההתקדמות שנכפה על הארגון על ידי המנכ"ל. י' מתאר באופן מרתק את יחסי העבודה שנוצרו בין היועצים לבין המשרד הממשלתי:

"יש תוכנית סדורה, שנפרצה עוד לפני שהיא אושרה, וזה כל פעם היה ככה... הגיע מנהל חדש והוא לא הבין את הקטע שאני כל יום בשירות ובתפיסה זה לא היה אמור להיות ככה, אבל אני הייתי עובד שירות, אני הייתי כל יום בשירות... זה פשוט לא הגיוני לא צריך לשלם תחשוב רק אני 160*170 וזה רק אני... והיינו עובדים שעות מטרופות הייתי מחייב 300 שעות בחודש זה היה פסיכי... בסוף היו לנו

¹⁷ הצעה מותאמת, שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה (נובמבר, 2012) עמ' 64
¹⁸ הצעה מותאמת, שירותי ייעוץ להטמעת תרבות ותהליכי עבודה של תכנון, בקרה ומדידה (נובמבר, 2012) עמ' 65-67

המון משימות, וזה מטורף, היה לי שוטף.. בסוף אני עובד שירות היה לי ללחות להגיש היה לי זמנים מסודרים, כל יום חמישי היה לי ללח חודשי והיו לי מעקבים חודשיים. ללחות שבועיים זה לגמרי בדי אן אי של הארגון..!!
(ראיון עם י', יועץ בכיר לשעבר בחברת פורטון, 15.1.15, תל אביב)

תפקידי היועצים שהוקצו לשירות במסגרת המכרז המרכזי לקידום תהליכי תכנון וכתובת תוכניות עבודה, מבטאים דיסוננס ומתחלקים לייעוץ באופן מובהק, כדוגמת פיתוח של כלים לעובדי המשרד אשר יקלו במעקב וניהול הנתונים הרבים, בניית תוכניות ומיפוי תוכניות קיימות בארץ ובעולם. מצד שני ישנה העסקה נרחבת של יועצים לצורך הגדלת מכסת כוח האדם של השירות, המתבטאת בעבודה שוטפת של היועצים בתחומי הליכה ותחומי העבודה השגרתית של שירות התעסוקה. יתר על כן, בהסכם ההתקשרות עם חברת הייעוץ הומרו אבני הדרך שהוגדרו בהצעה המותאמת, לשעות ייעוץ רבעוניות אשר אינן בהכרח מביאות למימוש אבני הדרך, אלא הן בפועל קניית שירות ייעוץ על פי צרכי השירות, ובמידה מסויימת יצירת התקשרות להעסקת כוח אדם שלא בהעסקה ישירה.

י' מתייחס לכך במילותיו, כאשר הוא מתאר את חשיבות ההצעה שהובילה לזכיית "פורטון" במכרז, מול העבודה השוטפת בשירות התעסוקה:

"אני גם יודע כי ח' אמר לנו זה ב 100% והוא אמר לנו את זה אלפי פעמים שהוא בחר בנו לא בגלל ההצעה, הוא בכלל לא קרא את ההצעה, הייתה לו כימיה טובה בינו לבין ש'. ול' היא יכולה להגיד שבתהליך כזה מהפכני הכימיה לא פחות חשובה מההצעה. זה נאמר לא בפה אבל זה נאמר שמה ובאמת העלות של פורטון הייתה פחות מחצי מהעלות של החברה השנייה. שגם היא הייתה נמוכה יחסית למחירים בשוק. ואז בעצם פורטון התחילה לבנות את תוכנית העבודה של 2014 כשמדובר כבר על פברואר".
(ראיון עם י', יועץ בכיר לשעבר בחברת פורטון, 15.1.15, תל אביב)

חברת "פורטון" לא התכוונה מלכתחילה לממש את התוכנית המותאמת, אלא פעלה מתוך מטרה להגדיל את היקף השפעתה והכנסותיה. שילובם של היועצים במרבית תחומי העשייה בשירות התעסוקה היוותה תוצאה ממפגש אינטרסים של שירות התעסוקה אשר ביקששהיה מעוניין להרחיב את היקף פעילותו באמצעות הגדלת מספר עובדיו, ואילו מנגד חברת "פורטון" פעלה במטרה להגדיל את היקף הכנסותיה והשפעתה. י' יועץ בכיר לשעבר מתאר את רצף השתלשלות האירועים:

"למכרז הזה, היה באמת מעט מאוד אנשים והחברה הייתה מאוד קטנה, זה באמת שלא ייצא - הייתה חברה בצמיחה ולדעתי בדיעבד שירות התעסוקה מאוד עזר לצמיחה הזאת, רק אחרי שנתפר המכרז אני באתי, ומה שזה בעצם אומר נתפר, זה אומר שהגישו לש' את ההצעה המותאמת זה אומר איך אנחנו הולכים לעשות את זה".
(ראיון עם י', יועץ בכיר לשעבר בחברת פורטון, 15.1.15, תל אביב)

פרק 6: חברת יגדים - מיקור חוץ ייעוץ וליוי דורשי עבודה במסגרת תוכנית "מעגלי תעסוקה"

6.1 תוכנית "מעגלי תעסוקה"

תוכנית "מעגלי תעסוקה" הינה תוכנית תומכת השמה ששירות התעסוקה החל להפעיל החל משנת 2013. התוכנית הינה מימוש של מדיניות פעילה בשוק העבודה שמטרתה לטפל בתובעי גמלת הבטחת הכנסה לצורך שילובם בעבודה ומניעת גלישה לאבטלה מתמשכת ותלות בגמלאות.

פיתוחה של תוכנית "מעגלי תעסוקה" לא חייב תהליך של חקיקה ראשית ואף לא אישור של ועדת העבודה והרווחה, מפני שכלל הסמכויות הרגולטוריות נותרו בידי עובדי שירות התעסוקה ולא הועברו סמכויות ציבוריות המחייבות שינוי חקיקה. בישראל פעמים רבות החלטות מדיניות אינן מיושמות באמצעות החקיקה הראשית. במקרים רבים משרדי הממשלה והמערכת השיפוטית פועלים על פי החוק הנהוג (common law) ולא בהכרח באמצעות חוקים ומדיניות אשר הוסדרה בחקיקה ראשית. כך לדוגמא, הוסדרה החקיקה הראשית בישראל אט אט לאחר העברת הסמכות השיפוטית מידי המנדט הבריטי למערכת המשפט הישראלית. הנהלת שירות התעסוקה סברה כי הפעלת תוכנית תעסוקתית מקצועית תתאפשר באמצעות קניית שירותי הנחייה וייעוץ מחברות פרטיות. הצורך בגורמי מקצוע שיידעו לתת את השירות המיטבי לדורשי העבודה והקושי לממש שינויים בקרב עובדי השירות בעקבות התנגדויות בלתי פוסקות של ועד העובדים. הובילה את הנהלת השירות לקדם את התוכניות באמצעות מכרזים חיצוניים וספקים פרטיים.

הנהלת שירות התעסוקה סברה כי התוכנית נמצאת בסמכותו של השירות, וליתר דיוק בסמכות שר הכלכלה האחראי על השירות. (אדוט, 2017) תהליכי קבלת ההחלטות הפנימיים בתוך משרד הכלכלה, שירות התעסוקה או הממשלה בכללותה לא התפרסמו, אולם האפשרות ליזום תוכנית שתופעל במיקור חוץ על ידי שירות התעסוקה, עלתה עוד בדיונים לקראת פיתוח התוכנית ולאור "תוכנית ויסקונסין" שקידם משרד האוצר בראשית שנות האלפיים ובתקופת איסוף החומר לדו"ח ועדת יערי שפרסמה האקדמיה הלאומית למדעים. (ועדת יערי, 2007, עמ' 35) בועז הירש, מנכ"ל שירות התעסוקה, אמר בישיבת הכנסת כי הדיונים על התוכנית החלו במקביל לדיוני התקציב לשנים 2013-2014. (אדוט, 2017, עמ' 1)

ועד העובדים של שירות התעסוקה פתח בעיצומים בראשית שנת 2014 בשלבי הפיכתה של תוכנית "מעגלי תעסוקה" לתוכנית ממשלתית. טענת העובדים הייתה שמדובר בצעדים הדומים להפרטה ב"תוכנית ויסקונסין" ושלא נערכה איתם כל התייעצות בנושא. לאחר משא ומתן ארוך עם ועד העובדים, בתיווך ההסתדרות, נחתם הסכם קיבוצי חדש.¹⁹

תוכנית "מעגלי תעסוקה", על אף מאפייניה הייחודיים, היא חלק מתופעה רחבה של אספקת שירותים ציבוריים באמצעות מיקור חוץ. התוכנית התפתחה בשלושה שלבים מרכזיים: בשלב הראשון שהוגדר כניסיוני, התוכנית הייתה חלק מתוכניות חברת תב"ת, אשר הוקמה בשותפות של ג'וינט ישראל וממשלת ישראל. במסגרת

¹⁹איידן, מ' (2014) עובדי שירות התעסוקה שובתים עד להודעה חדשה במחאה על תוכנית מעגלי תעסוקה 13.1.2014, nana10

התוכנית הטמיעה תב"ת את מודל סטרייב (strive) הנהוג בעשרות מדינות בעולם, שתכליתו סיוע למבקש העבודה ותמיכה בו.²⁰

בשלב השני הפכה התוכנית ממסגרת ניסיונית וולונטרית לתוכנית ממשלתית מחייבת. לאחר הכנות שכללו תיאומים עם המוסד לביטוח לאומי, כתיבת נהלים ותיקוף משפטי, היא הופעלה בתשע לשכות של שירות התעסוקה, וכללה סדנאות להנחיה ואימון המסופקות על ידי חברה חיצונית (חברת "יגדים"). בנוסף, נתמכה התוכנית בייעוץ אסטרטגי למינהלת התוכנית (יועץ מטעם חברת "פורטון"). הרחבת התוכנית בראשית השלב השני נתקלה בהתנגדות של ועד עובדי שירות התעסוקה המאורגנים בהסתדרות העובדים. התנגדות זו הגיעה לשיאה בקיץ 2014 כאשר העובדים נקטו עיצומים.

בשלב השלישי, באפריל 2016, חתמו שירות התעסוקה וההסתדרות החדשה על הסכם קיבוצי מיוחד, שבו מוסדרים בין השאר יחסי העבודה בממשק בין החברה החיצונית לבין עובדי שירות התעסוקה. ההסכם כלל כמה סעיפים חשובים שיש להם השלכה על מתווה מיקור-החוץ ועל היחסים בין עובדי השירות, הנהלת השירות ועובדי הספק החיצוני. להלן הסעיפים הללו: ההסכם מבטיח תשלום מענקים לעובדי שירות התעסוקה בלשכות המשתתפות בתוכנית מפני שצפוי עומס השמות גדול יותר בלשכות אלה. ההסכם קובע הפרדה פיזית בין פעילות "מעגלי תעסוקה" לבין הלשכות ואוסר על הפעלת התוכנית בחצר לשכת התעסוקה. על אף ההפרדה הפיזית, ניהולה של התוכנית נעשה על ידי מנהל הלשכה. בכל לשכה שמפעילה את התוכנית נקבעו מתאמי השמה ייעודיים שהם עובדי שירות התעסוקה והם האחראים להשמה; דורש העבודה נדרש להתייצב בפני מתאמי השמה אלו אחת לשבוע והם אחראים לרישומי השמתו בעבודה ולהתייצבותו לכל פעילות, בכלל זה הפעילות שמקיים ספק החיצוני. המנחים החיצוניים אינם רשאים לעדכן נתונים במערכת הממוחשבת של שירות התעסוקה.

במהלך שנת 2016, לאחר חתימה על הסכם קיבוצי עם ועד העובדים אשר במסגרתו מעוגנת הרחבת התוכנית לפרסיה ארצית, המשיכה התוכנית להתרחב, ועד סוף שנת 2016 היא הופעלה ב-26 לשכות. עד שנת 2017 התוכנית הופעלה ביותר מ-22 מוקדים ובמסגרתה טופלו כ-15,000 דורשי עבודה. התוכנית מופעלת על ידי שירות התעסוקה ומיועדת לתובעי הבטחת הכנסה בין הגילאים 20-55 הנחלקים לשתי קבוצות:

1. תובעי גמלת הבטחת הכנסה (ה"ה) חדשים או מחדשי רישום.

2. תובעים הנמצאים במערכת תקופה של עד שנה.

ההשתתפות בתוכנית "מעגלי תעסוקה" מותנית בהגרלה שנערכת במטה שירות התעסוקה. בהגרלה משתתפים תובעי הבטחת הכנסה הרשומים באחת מ-26 הלשכות המשתתפות בתוכנית. לאחר קביעת המשתתפים בתוכנית, מתאם ההשמה מסביר לדו"ע את פרטי התוכנית ומחזים אותו על טופס כניסה לתוכנית. לאחר מכן מתקיימות שתי פגישות היכרות של דורש העבודה עם מנחה מקצועי מטעם חברת "יגדים" לשם הערכת המוטיבציה והיכולת של דו"ע. לאחר הפגישות הראשוניות המנחה מגבש המלצות לתוכנית האימון שדו"ע יעבור ובכלל זה באילו סדנאות הנחיה ואימון ישתתף ומה יהיה סדרן.

²⁰ חברת תב"ת מפעילה את מודל סטרייב בישראל בתוכניות שונות מאז 2006 (בראון 2015). מודל סטרייב הספציפי שתב"ת מיישמת בארץ פועל גם בבריטניה ובכמה מדינות בארצות הברית. ראו באתר סטרייב העולמי, <http://striveinternational.org>. תוכניות שתכליתן סיוע לדורשי עבודה במציאת עבודה באמצעות הכשרה ואימון נפוצות בעולם כולו. (Card et al. 2015)

אחת לשבוע מתקיימת ישיבת "ניתוב" בהשתתפות מנחים ומאמנים מטעם חברת "יגדים", מתאם ההשמה הייעודי ומנהל הלשכה. בישיבה זו נקבעת תוכנית הסדנאות שדורש העבודה יטול בהן חלק, מספרן וסדרן; ההחלטה הסופית הינה בידי מנהל הלשכה על פי המלצת המאמן המקצועי. לאחר קביעת מתווה תוכנית ההשמה של דורש העבודה, הוא מתחיל להשתתף בסדנאות, המסודרות לפי דרגות/תחנות: שינוי גישה, העצמה אישית, הקניית מיומנויות חיפוש עבודה וחיפוש עבודה מונחה.

בנוסף לתוכנית ההשמה שנקבעת בישיבת הניתוב, דורש העבודה חייב להגיע לפגישות שבועיות אצל מתאם ההשמה הייעודי והוא מפנה את דורש העבודה למקומות עבודה ומוודא שהוא משתתף בסדנאות לפי התוכנית שהתוותה לו. היעדרות לא מוצדקת או חוסר שיתוף פעולה ידווחו על ידי מנחה/מאמן למתאם ההשמה הייעודי. המתאם מברר את פשר ההיעדרות עם דורש העבודה, ובסמכותו לנקוט סנקציה של דיווח ההיעדרות למוסד לביטוח לאומי אשר עלולה לגרור לשלילת הגמלה למשך חודש. סירוב להפניה לעבודה מטעם מתאם ההשמה עשוי להוביל לשלילת הגמלה למשך חודשיים.

6.2 חברת "יגדים"

תוכנית "מעגלי תעסוקה" מסתמכת על מיקור חוץ בקניית שירותי הנחייה ואימון אישי מספק חיצוני. בתקופת פיילוט התוכנית שהחל בשנת 2013 ביצע שירות התעסוקה התקשרות עם חברת "יגדים" למתן שירותי הנחייה ואימון אישי. בהתקשרות עם חברת "יגדים" נקבע כי תכני התוכנית יהיו בבעלות שירות התעסוקה בעוד החברה עסקה גם בפיתוח הסדנאות. למרות זאת, במעבר בין השלב הראשון לשלב השני, המנהלים במטה שירות התעסוקה היו מעורבים גם בפיתוח התכנים, והסדנאות כולן נבדקו ואושרו על ידי הפסיכולוגית הראשית של שירות התעסוקה. החברה שסיפקה את שירותי ההנחה והאימונים האישיים בין השנים 2014-2016 הינה "חברת יגדים - הנחיית תהליכים חברתיים וארגוניים בע"מ" שנבחרה במכרז.

חברת "יגדים" הינה חברה הפועלת החל משנת 1992 בהפעלת תוכניות בתחום התעסוקה ובהנחיית סדנאות לחיפוש עבודה ופיתוח קריירה. החברה היא חברה משפחתית המעסיקה עובדים בודדים, אך לצורך עמידה בהסכם ההתקשרות עם שירות התעסוקה, נדרשה לקדם התקשרויות עם למעלה מ-100 מנחים, כדי לעמוד בדרישות התוכנית אשר הלכה והתרחבה. החל משנת 2014 היא גדלה משש לשכונות תעסוקה לעשרים וחמש לשכונות ב-2017. במסגרת ההתקשרות נדרשה החברה להעמיד מנחים לפי הצורך שידרוש שירות התעסוקה. נוסף על כך הליווי המקצועי של המנחים נעשה בשלבים הראשונים על ידי תב"ת מיסודה של ג'וינט ישראל, ובשלב שני על ידי העסקת מנחים אזוריים שגוייסו על ידי שירות התעסוקה והועסקו בפועל על ידי חברת "יגדים". מנחים אלו היו כפופים ניהולית להנהלת החברה ומקצועית לשירות התעסוקה.

באופן רשמי הפיקוח והסמכויות השלטוניות בטיפול בדורשי עבודה תובעי הבטחת הכנסה נותר בידי שירות התעסוקה - רק עובד שירות התעסוקה רשאי לאשר ולתקף אירוע אשר עלול להשפיע על קצבתו של דורש העבודה. יתר על כן, הטיפול בדורש העבודה אינו עובר באופן מלא לגורמים שאינם עובדי ציבור, אלא נמשך קשר ישיר ואינטנסיבי עם עובד שירות התעסוקה (מתאם השמה ייעודי) שמקיים מפגש שבועי עם דורש העבודה ועורך מעקב אחר פעילותו בתוכנית. על אף המדיניות הרשמית המשמרת את הסמכויות השלטוניות בידי עובד שירות התעסוקה, הפעלת התוכנית הובילה למתח בין דורש העבודה, מנחים מחברת "יגדים" ועובדי השירות.

יחסי העבודה בין שלושת השחקנים הובילו לשאלות אתיות ומדיניות בנוגע לגבולות הסמכויות של המנחים בטיפול ובהתמודדות עם המציאות של דורשי העבודה. דוגמא בולטת הינה הסמכות של המנחים ללוות, לייעץ ולתווך לדורש העבודה בתהליכים בארגונים ומוסדות מקבילים, כמו הביטוח הלאומי ומשרד הרווחה. סמכויות לשלילת קצבה אכן נותרו באופן רשמי בידי מנהל הלשכה, אשר הינו עובד ציבור, אולם הדיווח ותיאור האירועים אשר לעיתים מובילים לשלילת הקצבה, הינם בידי המנחה/המאמן האישי.

לאור מורכבות העסקתם מבחינה משפטית הוחלט כי כל פניה לגורם חיצוני תבוצע על ידי עובד השירות וכי המנחים תפקידם יסתכם בהעברת סדנאות ואימונים אישיים, וכן בהעברת המידע הרלוונטי לעובד השירות, שיחליט באיזה פעולות יש לנקוט ויפעל בהתאם. על אף ההגדרות הפורמליות, פעמים רבות המציאות חזקה מהן, והמנחה/מאמן האישי נוקט בפעולות המשפיעות באופן ישיר על מקבל הקצבה. דורשי העבודה מצידם, אינם מבינים לעיתים את חלוקת האחריות בין עובד הציבור לבין נותן השירות - המנחה.

המנחים שמגויסים על ידי חברת "יגדים", לעיתים אינם מכירים את כל נגזרות החוק והשפעותיהן של החלטות שהם מבקשים לקדם. שירות התעסוקה משקיע רבות בהדרכת עובדיו ומקבלי הקהל במטרה לשפר את איכות השירות ואת התאמתו לחוקי המדינה. מנחי החברה נדרשו להפעיל סדנאות לתובעי קצבת הבטחת הכנסה, כמו סדנאות שיווק עצמי, סדנאות לשיקום תעסוקתי, סדנאות לאימון קבוצתי וכן לפתח סדנאות נוספות בהתאם לדרישת שירות התעסוקה. הכנסת גוף מקצועי נוסף הנותן שירות לדורשי עבודה התובעים הבטחת הכנסה, יצרה מציאות שהשירות המקצועי שניתן על ידי המנחים פרץ את גבולות ההנחיה וסדנאות התעסוקה, ועסק בפעולות אקטיביות עם דורש העבודה.

יתר על כן, לאורך השנים 2015-1014 הגורם שהיה אמון על פיקוח ובקרה על חברת "יגדים" והשירות שניתן על ידי מנחי החברה, בוצע על ידי יועץ חיצוני מחברת "פורטון" במסגרת ההתקשרות למתן שירותי ייעוץ וליווי לכתובת תוכניות עבודה, שסקרתי במקרה הבוחן הראשון. החל משנת 2014 החל שירות התעסוקה בהרחבת ההתקשרויות עם חברת הייעוץ "פורטון" ועם חברת "יגדים". ההתקשרויות עם החברות הפרטיות אפשרו לשירות להעסיק עובדים בצורה עקיפה. העסקה זו התבטאה בהקצאת יועץ במשרה מלאה לתפעול תוכנית "מעגלי תעסוקה", בכפיפות למנהלת התוכנית בשירות התעסוקה.

היועץ נדרש לקיים שיח שוטף עם מנהלי הלשכות בשירות וכן לנהל את ההתקשרות עם חברת "יגדים" (ספק המנחים) כנציג שירות התעסוקה. בנוסף לכך הועסקו יועצים באגפי התכנון, ההדרכה והתפעול בכפיפות מקצועית למנהלי התחומים ובכפיפות ניהולית לחברה הפרטית. הכפיפות הניהולית התבטאה בעיקר בהיבט דיווחי הנוכחות והגדרת חוזה העסקתם. מעורבות החברות בתכנים ובאופי המשימות המוטלות על עובדיהם הייתה ועודנה מינימלית. לאחר החתימה על ההסכם הקיבוצי הוסכם על פתיחת תקני סטודנטים במחוזות, שיהיו עובדי שירות התעסוקה, וכן תקן נוסף למנהל תפעולי של התוכנית. המנהל התפעולי שנבחר במכרז הינו עובד חברת הייעוץ "פורטון" אשר ליווה את התוכנית מזה כשנתיים, סיים את העסקתו בחברת הייעוץ ונבחר לנהל את תפעול תוכנית "מעגלי תעסוקה" אותה הוא ניהל בפועל בשנות הקמתה כעובד חברת "פורטון".

במאי 2016 פירסם שירות התעסוקה הישראלי מכרז פומבי מס' 03/16 "למתן שירותי הנחיה וליווי לשילובם של דורשי עבודה בתעסוקה". המכרז מתייחס להפעלה נרחבת של שירותי הנחיה ואימון. תקופת ההתקשרות הראשונה היא לשלושים חודשים, ושירות התעסוקה רשאי להאריך את התקופה מעת לעת עד לתקופה

כוללת של שישים חודשים. ביולי 2016 פורסם נוהל מקיף ומפורט של תוכנית "מעגלי תעסוקה" אשר משלים את הנאמר במכרז. המכרז איננו תחום במפורש לתוכנית "מעגלי תעסוקה", ותכליתו המוצהרת הינה לספק שירותי הנחיה ואימון לדורשי עבודה בכלל, כלומר גם לתובעי גמלת אבטלה ולא רק לתובעי הבטחת הכנסה. היקף השירותים המדויק שהספק הזוכה נדרש לספק לא הוגדר במכרז, ונראה כי הדבר מעיד על כוונה להרחיב את התוכנית לפריסה ארצית.

פרק 7: מדוע מיקור חוץ בשירות התעסוקה?

לאורך השנים התפתחה ספרות מחקרית ענפה המתמקדת באימוץ ועיצוב הסדרי העסקה עקיפים בארגונים. המחקרים בתחום מדיניות ההעסקה בוחנים את תפקידיה של המדינה כרגולטור המבקש להסדיר את יחסי העבודה הן בתחום חקיקת עבודה והן בתחום הביטחון הסוציאלי. (Olsen and Kalleberg 2004: Dwight 1996) המגמה המחקרית להפריד בין התפקיד הארגוני של החברות בשוק הפרטי לתפקיד הממשלתי של המדינה, מנע דיון ומחקר הבוחן את המדינה כשחקן מרכזי הפועל לשינוי הסדרי העסקה, כשהיא גם המעסיק וגם הרגולטור במגזר הציבורי. (טביביאן-מזרחי, 2013)

ישנה מסגרת תיאורטית הטוענת כי למדינה יש תפקיד חשוב ומכריע בעיצוב המדיניות הכלכלית וכנגזרת ממנה יחסי עבודה והסדרי העסקה, גם בעולם גלובלי אשר לעיתים נתפס כעולם המחייב את הממשלה לגבש תפיסה כלכלית ברורה. למעשה, בניגוד לטענה כי הגמשת שוק העבודה היא תהליך בלתי נמנע, קיימים מודלים כלכליים שונים המציבים את המדינה כגורם מתווה מדיניות ושומר על המבנה הראוי גם בעולם הגלובלי. מודלים אלו הינם בעלי הגיון כלכלי ואינם נשענים אך ורק על מוסר וניהול ציבורי, והבחירה בין המודלים השונים היא תוצאה של יד מכוונת ולא מציאות שנקבעה מראש.

חוקרים מבחינים בין כלכלות שוק ליברליות (Liberal Market Economies) שהיחסים בתוכן מתווכים באמצעות תחרות, וכלכלות שוק מתואמות (Coordinated Market Economies) בהן מערכת היחסים מבוססת על שיתוף פעולה. (Soskice and Hall, eds., 2001) דפוסים ותנאי העסקה שהתפתחו במגזר השירותים במדינות שונות מלמדים אף הם כי קיימות כמה אלטרנטיבות למדיניות ממשלתית.

מחד קיימת אפשרות לצריכה מוגברת של שירותים מהשוק הפרטי, המובילה להעסקת עובדים בשכר נמוך בעיקר בשל התחרות הגוברת: כך למשל רמת המיסוי הנמוכה וחלוקה לא-שוויונית של הכנסות בארה"ב הובילו למתן שירותים על ידי המגזר הפרטי. יתר על כן, חולשת האיגודים המקצועיים והקצבאות המועטות והנמוכות שמעניקה מדינת הרווחה, האיצו את התפתחות שוק העבודה בשכר נמוך. מאידך, קיימת אפשרות של הרחבת השירותים החברתיים המוענקים על-ידי מדינת הרווחה באמצעות מימון ציבורי, המאפשר מתן שכר גבוה יותר. כך למשל, בדנמרק ובשבדיה המגזר הציבורי מספק שירותים חברתיים באמצעות מספר גדול של משרות בשכר גבוה הממומנות באמצעות מערכת מיסוי. (Esping-Andersen, 1993, pp 7-31: Sharpf, 1997)

לאור האמור אבדוק את מקרי הבוחן שהוצגו בפרקים חמש ושש ולהבין: מהם הגורמים לבחירה של שירות התעסוקה לרכוש מיקור חוץ במקרים אלו? את התשובה לשאלה אבדוק לאור ארבע הגישות שנסקרו: אינטרס ציבורי, אינטרס פרטי, הגישה האידאית ופוליטיקה בירוקרטית.

7.1 אינטרס ציבורי?

הקשר בין מדיניות ציבורית לאינטרס ציבורי הדוק, לפחות ברמת הלגיטימציה לגיבוש מדיניות. ההנחה היא שמדיניות ציבורית אמורה לשרת את האינטרס הציבורי. אבקש לבחון בראשונה אם ההחלטה לפעול באמצעות מיקור חוץ בשירות התעסוקה נבעה מתוך כוונה לשמור ולחזק את האינטרס הציבורי, וכן אם ההתקשרות כשלעצמה מבטאת פעולות למען האינטרס הציבורי. על מנת להבין את השפעת השינוי אבחן את ההחלטה

וההתקשרות לאורן של ארבע קטגוריות מרכזיות: יעילות, גמישות, שימור הידע ושחיתות. בשלב שני אבקש לבחון אם עצם ההחלטה להתקשר באמצעות מיקור חוץ היא תולדה של אינטרס ציבורי.

יעילות:

לפי הגדרת זרם המחשבה הקלאסי, יעילות כלכלית מתבטאת בצמצום הפער בין התשומות לתפוקות, כלומר מינימום תשומות לתפוקה נתונה. יעילות כלכלית מושגת כאשר ישנו בזבז מינימלי בהקצאת משאבים. לפי תיאוריית התמריצים בכלכלה, בני האדם הם ראציונליים ומגיבים לתמריצים: ככל שהתמריץ יהיה ישיר יותר כך השפעתו על ההתנהגות תהיה גדולה יותר. על כן ניתן לטעון כי הפרטה של שירות מסויים תגרום לחברה הפרטית לייעל את עבודתה ואת תפוקתה, על מנת להגדיל את התמריץ שהיא מקבלת.

ביקורת מרכזית המושמעת לא אחת על שירות התעסוקה, מתמקדת בטענה כי העבודה בשירות התעסוקה בפרט ובמגזר הציבורי ככלל איננה יעילה. חוסר יעילות העבודה מתבטא בניהול שאיננו מביא לניצול מיטבי של משאבים, כאשר ישנו כשל שוק שנגרם מכך שפרטים יכולים לצרוך מוצר ציבורי מבלי לשאת בעלויות הפקתו ("מקרה הטרמפיסט"). תכונותיו של מוצר ציבורי מקשות על פיקוח וגבייה מדוייקת עבור השימוש בו וכך נוצרת בעיית "הנוסע החופשי". צריכת דמי אבטלה על ידי אזרחי המדינה ללא פיקוח ורגולציה מקצועית ואמינה, שתיערך על ידי שירות התעסוקה, מביאה לניצול יתר של דמי אבטלה ולטרמפיסטים רבים שמנצלים את חולשתו של שירות התעסוקה. הביקורת הציבורית עוסקת בבסיס טענה זו.

יתר על כן, המוצר הציבורי במקרה של שירות התעסוקה הוא תפוקת עבודה של עובד השירות שנהנה מהיותו "נוסע חופשי" אשר איננו נדרש לשאת בעלויות של חוסר עבודה שכן מקומו מובטח. התומכים בקניית שירותים על ידי שירות התעסוקה, טוענים שתרכות הניהול והשירות בחברה פרטית טובה יותר מתרכות הניהול והשירות של שירות התעסוקה. זאת מפני שאין קשר ישיר בין השירות שמעניק עובד שירות התעסוקה לבין התמורה שיקבל, עובדה המעודדת עצלות והזנחה. לעומתם עובדים המועסקים על ידי חברה פרטית נושאים באופן ישיר בעלויות של חוסר עבודה, שכן מקומם אינו מובטח וחרב מונחת על צווארם. יתר על כן, נטען כי העובדים במגזר הפרטי מחזיקים בתודעת שירות גבוהה כנהוג בשוק הפרטי בו העובדים רואים באזרחים לקוחות, ולכן מעניקים להם שירות מקצועי, ענייני ואדיב יותר. (Ramamurti, 2000)

ניתן להבין כי מיקור חוץ מציע פתרון יעיל ביותר לבעיית "הנוסע החופשי" ולשירות הלקוי הניתן במוסדות הציבוריים, משום שחברה פרטית מקבלת על עצמה את הסיכון ועליה מוטלת האחריות לוודא כי הפרטים יישאו במחיר המלא של השימוש במוצר, ובמקרה של העסקה – מיצוי מקסימלי של העובד. (Mokherjee, 2003: sheshinski and lopez-calva 2003) עם זאת, כנגד טענה זו ניתן לטעון שעובדים בשירות התעסוקה, אשר יקבלו הכשרה מתאימה, יוכלו לשקול שיקולי ניהול נכונים ולמנוע בזבז, גם אם התמריץ שלהם נובע מרצון לזכות בהערכה, בקידום, ובדימוי עצמי של מקצועיות, ולא מתגמול ישיר כשכר או תמריץ כלכלי אחר.

העסקתם של המנחים והיועצים במסגרת מקרי הבוחן שהוצגו, בוצעה על ידי הספק שזכה במכרז, אולם הניהול והפיקוח עליהם היה בידי מטה שירות התעסוקה. עובדה זו מלמדת כי העובד לא נושא באופן ישיר בעלויות של חוסר עבודה. יתר על כן, תודעת השירות של עובד כזה איננה נגזרת מתרכות העבודה של החברה הפרטית, שכן הגיוס וההכשרה נעשים על ידי שירות התעסוקה ורק התקצוב ויחסי העבודה מתקיימים בין הספק לעובד.

עלויות מיקור החוץ לטווח הקצר מבטאות חוסר יעילות לטווח הארוך - כך לדוגמא, ההתקשרות עם חברת הייעוץ "פורטון" בעלות של כ-170 ש"ח לשעת ייעוץ, יקרה במאות אחוזים מעלות העסקתו של עובד שירות התעסוקה בדרג בינוני; מומחיות היועץ כפי שהצגתי בפרק החמישי לא הייתה מומחיות מעבר למה שניתן היה להשיג במכרז פומבי לגיוס עובד שירות. השיקול המנחה של חברה פרטית יהיה רווחיותה ולא האינטרס הציבורי; כל עוד הגדרות תפקידה תואמות, ייתכן שתשרת את האינטרס הציבורי, אך במקרה שתתקיים דילמה בין האינטרס הציבורי לבין רווח, ההכרעה בחברה הפרטית תיטה לכיוון רווחיותה. ניתן לראות ביטוי לכך בהתקשרות של שירות התעסוקה עם חברת הייעוץ "פורטון", כאשר במסגרת ההתקשרות הזו ניסתה חברת הייעוץ להרחיב את תחומי האחריות ו"לשים רגל בדלת". ניתן להסיק כי מטרותיה של חברה עסקית פרטית אינן מונעות מתוך דאגה לאינטרס הציבורי, אלא מתוך חשיבה על רווחיותה והגדלת הכנסותיה.

אין ביסוס ממשי לטענה כי חברה פרטית מיטיבה לקדם תרבות של שירות לקוחות מחברה ממשלתית. השירות בחברה פרטית אכן אדיב ומנומס יותר, אולם הוא מונע מהצורך לעודד את הלקוח ולהתמיד בעסקים התומכים ביעדי החברה. כך לדוגמא, השירות יכול להתמקד בלקוחות אמידים, או לעודד קניה של מוצרים שהלקוח איננו זקוק להם, ולעיתים אף להסתיר מידע מפני הלקוח אשר עלול לגרום לו לבחור בחלופת קנייה אחרת. שירות ציבורי אמור להעניק שירות שווה לכל האזרחים ולהקדיש מאמצים מיוחדים לאזרחים הנחשלים - עובד הציבור איננו מונע מכוונות רווח ועל כן אין מניעה שיספק לאזרח מידע מלא ומדויק. נוסף על כך, לשירות הציבורי פריסה גיאוגרפית רחבה אשר לעיתים מראה נוכחות גם במקומות שבהם האוכלוסייה דלילה ועלות הפעלת השירות גבוהה מרווחיותה; הוא פועל בעיתות חירום ולמפעיליו אין תמריץ לפגוע בטיב השירות כדי לחסוך בעלויות.

גמישות ניהולית:

מיקור חוץ בשירות התעסוקה מדגיש המשכיות של מגמת ירידה בכמות העובדים בשירות, בד בבד עם עלייה במספר העובדים במגזר הפרטי אשר נמצאים בהתקשרות עם שירות התעסוקה. לדעת כלכלנים רבים השינוי בצורת ההעסקה של עובדים במגזר הציבורי, הוא מגמה חיובית המשרתת את האינטרס הציבורי. זאת מכיוון שהיא מאפשרת שוק עבודה גמיש אשר מסוגל להגיב במהירות לשינויים כלכליים. גורמים כמו איגודי עובדים, זכות השביתה והסכמי שכר, מקשיחים את שוק העבודה ולא מאפשרים לשוק להגיב לשינויים באופן מיידי ויעיל.

העברת שוק העבודה למגזר הפרטי נחשבת לצעד המגמיש את שוק העבודה בארגון. (Aharoni, 1982) ישנה סברה בקרב הכלכלנים כי שוק עבודה גמיש תורם ליעילות ומאפשר צמיחה מהירה; הצמיחה מפצה את העובדים על כך שההגנות שלהם, כמו הסכמי שכר, שביתה ופיטורין, נלקחו מהם. אך האם הגמישות שוק העבודה מבטאת את האינטרס הציבורי? עובדים שאינם מוגנים בהסכמי שכר ובזכויות סוציאליות, לא פעם עוזבים ומחפשים ביטחון תעסוקתי. "ברייחת" העובדים פוגעת במקצועיות של הארגון וביכולתו להתפתח ולהתרחב. בנוסף, לשכר נמוך לעובדים שאינם מוגנים בהסכמי שכר, יש מחיר כלכלי וחברתי כבד כעלייה בשיעורי העוני והעמקה של פערים חברתיים.

אכן, לטווח הקצר ניתן לראות את יתרונות הגמישות בכך שהמדינה איננה מתחייבת על פעולות שאיננה יודעת אם וכיצד תידרש להם בהמשך, אולם התקשרויות מיקור חוץ יוצרות קשרים קשיחים ומחויבויות רבות אשר אף הם גורמים לעיתים לקשיחות ולעיוורון לשינויים נדרשים. כך לדוגמא, החברה שמפעילה את תוכנית

"מעגלי תעסוקה" בשירות התעסוקה, מפתחת כישורים מקצועיים ותהליכי עבודה ייחודיים אשר יקשו עליה להעביר את האחריות לחברה פרטית אחרת, ומכאן שעצם ההתקשרות במיקור חוץ ו/או הפרטה של מוצר, מובילה כשלעצמה לפגיעה בגמישות שהיא אמורה לתת.

ניתן לטעון כי מיקור החוץ בשירות התעסוקה נבע מהצורך של השירות בגמישות ניהולית. בראשית הדרך עוצבו שיטות ההעסקה העקיפות כמענה לשינויים רחבים באופי השווקים אשר הצריכו גמישות תעסוקתית, אולם נראה כי אט אט ראו המעסיקים כי שיטת העסקה זו היטיבה עימם ניהולית, והגמישות שהלכה והתרחבה משמשת להצדקת העברתם של יותר ויותר עובדים לשיטות העסקה עקיפות. דוגמאות לכך ניתן לראות בצורת ההעסקה העקיפה אשר הלכה והשתרשה באגפי המחשוב של שירות המדינה: אין חולק על כך שהצורך באגפי המחשוב וביכולת המחשובית איננה צורך זמני, וכי מדובר בליבת העשייה, אשר התנועה והשינויים המתרחשים בה אינם מחייבים גמישות ניהולית אלא להיפך: ניסיון והיכרות אינטימית עם המערכות. לטענתו של איכנר שיטות העסקה עקיפה לא נועדו למילוי צרכים זמניים ואפילו לא להשגת גמישות ניהולית, אלא משתמשים בהן כדי להוזיל עלויות שכר ולהתגבר על מגבלות של תקנים ומשרות, באמתלה של גמישות ניהולית וקידמה. (איכנר, 2008)

במחקרה של טביבאן-מזרחי מצאה החוקרת כי חלק לא מבוטל מעובדי הקבלן ונותני השירותים החיצוניים במשרדי הממשלה אינם זמניים. מחקרה מלמד על הנוחות הרבה בשימוש בדפוסי העסקה עקיפים, שכן הפיקוח והבקרה התקציבית על דפוסי העסקה אלו מוגבלים, ונציבות שירות המדינה אף אינה רואה עובדים אלה כשייכים לתחום אחריותה, שכן אופן העסקה זה אינו נתון לפיקוחה ולאישורה. צורות העסקה עקיפות מתאפיינות בהפרדה בין מעסיק לעובדים, בארעיות ובצמצום הולך וגובר של מחויבות המעסיקים כלפי עובדיהם, בתגמול נמוך, בתנאי עבודה קשים ובצניחה בשיעורי החברות בארגוני עובדים. (משורי ומאור, 2012, עמ' 291-292)

ידע:

כאשר גורמים פרטיים מספקים את השירות למדינה, הם אלו אשר מחזיקים בעיקר הידע והמומחיות ולא המדינה. צמצום היכולת המקצועית של שירות התעסוקה מבחינת הנחיה וטיפול בדורשי עבודה התובעים הבטחת הכנסה, וכן שילוב של עובדי מחשוב שאינם עובדי השירות, מוביל באופן ישיר לצמצום הזיכרון הארגוני ויכול להביא למהפך עוצמה. (כורזים ואחרים, 2005)

יוצא מכך ששירות התעסוקה מתווה את המדיניות, אבל הספקים הם הקובעים את המדיניות בפועל ואת השירות המסופק, שכן הם היחידים שמבקרים ויכולים לפקח על עבודתם מבחינה מקצועית. כך נפגעת באופן ישיר יכולתה של המדינה ושל שירות התעסוקה לפקח על השירותים שהוא מספק ונפגעת גם יכולתו של שירות התעסוקה להתאים את השירותים לשינויים שמתרחשים במשק, שכן איננו עוד מחזיק בידע המקצועי המתאים.

רונן מנדלקרן ואריק שרמן מבטאים את אובדן הידע באמרם כי לא ניתן להסתכל על ההשפעה המקומית של מיקור חוץ בשירות נתון בנקודת זמן ספציפית, שכן ישנן "עלויות טבועות" (sunk costs) המובילות לכך שגם במקרה שיוסק כי המדיניות ודרך הפעולה נכשלו, ישנו קושי אובייקטיבי להחזיר את הגלגל אחורה. על כן יש לראות במיקור חוץ חלק מתהליך רחב היוצר תלות, וככל שהמדיניות של מיקור חוץ תינקט יותר, כך גדל הסיכוי שהיא תינקט שוב בעתיד ופוחת הסיכוי שאפשר יהיה לחזור למצב הקודם לאור העלות הגבוהה של חזרה למצב הקודם ואובדן הידע. (מנדלקרן ושרמן, 2015, עמ' 277)

שחיתות:

שחיתות בגופים ציבוריים מתגלמת בשלוש דרכים עיקריות: מינויים פוליטיים, הענקת שוחד למקבל החלטות ואי סדרים בתהליך ההפרטה. (חבר, 2015, עמ' 76) הפרטה ומיקור חוץ עשויים לשמש כאמצעי למניעת שחיתות. טענה זו מתבססת על ההנחה שככל שגדל כוחה הכלכלי של הממשלה לצד גידול בכוחה הממסדי, כך מתרבות ההזדמנויות לנצל כוח זה לרעה. נכסי ציבור ואף עובדי ציבור נאמנים לפוליטיקאים, מאפשרים לפוליטיקאים לקדם את ענייניהם האישיים שלא כחוק. הפרטה ומיקור חוץ משאירים בידי הממשלה את העיסוק בענייני ממשל בלבד ומפקידים את ההחלטות העסקיות בידי חברות פרטיות. (Aharoni, 1982)

אולם הטענה כי הפרטה או מיקור חוץ מצמצמים את האפשרות למעשי שחיתות, קשורה ברובה לסוגיית המינויים הפוליטיים, ולא ניתן לטעון באופן חד משמעי כי הפרטה ומיקור חוץ מסייעים בהפחתה ובמיגור השחיתות. שחיתות כמתן שוחד איננה קיימת רק במגזר הציבורי אלא גם במגזר הפרטי, ואף באה לידי ביטוי במלוא חומרתה כאשר מדברים על שחיתות המתגלה באי סדרים בהליך ההפרטה/מיקור חוץ. משחיתות זו נשקפת הסכנה הגדולה ביותר, שכן השליטה ושמירת האינטרס הציבורי עלולים להיפגע כשמתקיים שיתוף פעולה בין הממסד לבין הגוף הפרטי במטרה למנף את רווחיו. כך שלא האינטרס הציבורי הוא שעומד לנגד עיני מקבל ההחלטה, אלא רווחיו האישיים שלעיתים עומדים בניגוד ובסתירה לאינטרס הציבורי.

מיקור החוץ בשירות התעסוקה בשני מקרי הבוחן, מלמד כי תהליך קבלת ההחלטות בשירות לא התקיים במרחב סטרילי שבו נבחנו היתרונות מול החסרונות של התקשרות במיקור חוץ, לאור האינטרס הציבורי. אכן ניתן לשער כי ההחלטה לפעול באמצעות מיקור חוץ משרתת את האינטרס הציבורי לפי תפיסת עולמה של הנהלת השירות בכך שהיא מאפשרת להנהלת השירות גמישות ניהולית ומגבירה את היעילות הכלכלית של המשרד, ואת יכולתו לקדם תוכניות ותהליכים בשירות אשר ללא התקשרויות אלה לא היו יוצאים לפועל.

אולם, עצם ההחלטה של שירות התעסוקה לבחור במסלול העסקה באמצעות מיקור חוץ, לא נבעה מתוך שאיפה לשמר את האינטרס הציבורי על בסיס עקרונות היעילות, שמירת הידע, מניעת שחיתות וגמישות ניהולית. זאת ניתן להסיק מכך שחסרונותיהן של ההתקשרויות שביצע השירות, ובהם אובדן הידע שעובר לחברות חיצוניות ולעיתים אף מיוצר באמצעותן - כפי שהוצג במקרי הבוחן, לא הובאו בחשבון. הסמכות המקצועית וניהול הידע נותר בידי החברה המספקת את השירות, ולעיתים היא המייצרת את הידע אשר איננו נשמר במוסדות השלטון.

עלויות העסקת יועצים חיצוניים גבוהות לאין שיעור מהעסקה ישירה, עם זאת תקצוב התוכנית על ידי משרד האוצר התאפשר בכפוף לאי הרחבת הסדרי העסקה ישירים. הדרך היחידה של הנהלת שירות התעסוקה להרחיב את פעילות הארגון היא באמצעות מיקור חוץ. אין בסיס להשוואת ההוצאה קצרת הטווח של קניית שירותים מול העסקה ישירה, שכן עלויות קניית השירות גבוהות במאות אחוזים. יחד עם זאת, בראייה ארוכת טווח ניתן לטעון כי העלויות מצטמצמות לאור משמעות ההתחייבויות ארוכות הטווח אשר לעיתים מחייבות תשלומים על שירות אשר כבר אינו נדרש. על אף כל זאת, החלטת הנהלת שירות התעסוקה לפעול באמצעות מיקור חוץ, איננה תוצאה מדיון בחיסכון בעלויות, אלא תוצאה של תובנה כי קניית שירות באמצעות מיקור חוץ היא הדרך היחידה לתקצוב התוכנית על ידי משרד האוצר.

הסיכון לשחיתות במסגרת ההתקשרויות הללו רק הולך וגובר, וכפי שניתן לראות במקרי הבוחן, עובד שפעל במסגרת ההתקשרויות הללו זכה בהמשך הדרך במכרזים חיצוניים בשירות התעסוקה, וניתן לשער כי

היכרותו עם מטה השירות ועם העובדים בה, סיעו בכך. יתר על כן, חשיפת מידע פרט וניהול על ידי עובד אשר איננו נתון לפיקוח הנציבות ולאתיקה של עובד מדינה, מהווה חשיפה משמעותית לסיכון לשחיתות.

לסיכומו של עניין, הנהלת השירות ראתה בתוכניות שרצתה לקדם תוכניות המשרתות את האינטרס הציבורי מהמעלה הראשונה. אולם, עצם ההחלטה על מיקור חוץ לא נבעה מתוך כוונה לצמצם את הפער בין תפוקות לתשומות או לחזק את האינטרס הציבורי, אלא הייתה האמצעי היחיד אשר לדעת ההנהלה יכול היה לקדם את התוכניות. מיקור החוץ כשלעצמו היווה כלי למימוש האינטרס הציבורי, אולם כלי זה כפי שהצגתי, עמד בסתירה ישירה לאינטרס הציבורי.

7.2 אינטרס פרטי?

תיאוריות אינטרס פרטי הן ביקורתיות ביחס למטרות האמיתיות של קובעי מדיניות. תיאוריות אלה גורסות שרגולציה מתהווה באופן שמשרת אינטרסים של פרטים בודדים או קבוצות לחץ, שפועלות כדי לקבל את התמורה הגבוהה ביותר. האם מיקור החוץ אשר בוצע בשירות התעסוקה מבטא פעולות למען האינטרס הפרטי של פרטים בודדים, כדוגמת בעלי תפקידים בהנהלת שירות התעסוקה, או אינטרסים של קבוצות לחץ כדוגמת ועד העובדים או משרד האוצר? על מנת להבין את השפעת השינוי אבחן אותו דרך בחינת האינטרסים של שני גופים מרכזיים אשר בסמכותם להשפיע על ההחלטה לבחור במיקור חוץ בשירות התעסוקה: אינטרס הנהלת שירות התעסוקה ואינטרס משרד האוצר.

אינטרס בעלי התפקידים בהנהלת שירות התעסוקה:

בחירה בדרך של מיקור חוץ מקדמת את האינטרס הפרטי של הנהלת שירות התעסוקה בכך שמיקור החוץ מצמצם את כוחן של קבוצות אינטרס כדוגמת ועדי עובדים. יכולת השפעתו של ועד עובדים נגזרת בין היתר ממספר העובדים שמאוגדים בו ואיכותם. כאשר שירות התעסוקה הפעיל את תוכנית "מעגלי תעסוקה" באמצעות מיקור חוץ, הוא הגביל את כוחו של ועד העובדים בכך שצירף קבוצת עובדים גדולה בהשפעתה על האזרח, ואיכותית, אשר איננה מאוגדת בועד העובדים ואיננה סרה למרותו.

יתר על כן, הבחירה במיקור חוץ מהסוג שהופעל בשירות התעסוקה, הושפעה רבות מאינטרסים סותרים של ועד העובדים. מכיוון שדובר בשירותים חדשים אשר אינם מחויבים מכוח המציאות, התנגדותו של ועד העובדים תוביל במקרה הרע לחוסר פעולה ולמניעת השירות החדש. כוחו של הועד במקרה זה נמוכה מאוד בהשוואה למקרים שמיקור החוץ מחליף שירות שניתן לפני כן באמצעות עובדי מדינה - במקרה מעין זה יכולתם של איגודי עובדים להשפיע ולשבש את מתן השירות, גדולה.

מיקור חוץ בשירות התעסוקה אפשר למנהל הארגון (הרגולטור) למקסם את תועלתו האישית בטווח הקצר ללא צורך ביצירת מערך הכשרה ופיתוח ידע בקרב עובדים המועסקים באופן ישיר, ואשר אינם בהכרח בעלי הכישורים הנדרשים למתן השירות הנדרש. טווח הזמן הינו גורם מכריע באינטרס הפרטי של הרגולטור, שזמנו בתפקיד מוגבל ויכולתו להתקדם בשוק לאחר סיום תפקידו נגזרת מכישוריו והצלחותיו בתקופה המוגבלת שכינה בתפקידו.

גישת האינטרס הפרטי מניחה כי אינטרסים אישיים, שמקבלים ביטוי מעבר למשקלם היחסי, מקדמים ומכתיבים את תוכנה של המדיניות והרגולציה הנלווית לה. הנחת היסוד של גישה זו היא, שבדומה לשוק העסקי גם

"בשוק הפוליטי" ניחנים השחקנים ברציונליות. לא רק הכפופים לרגולציה נתפסים כשחקנים רציונליים, אלא גם פקידי הממשל. כפועל יוצא מכך, השחקנים השותפים לזירה, מכוונים משיקולים של מימוש תועלתם האישית. (Downs, 1957, 1967)

אחד הביטויים המרכזיים לאינטרס פרטי במיקור חוץ הינה תופעה שכונתה "הדלת המסתובבת". לתופעה זו שני כיוונים: "הדלת המסתובבת החוצה" ו"הדלת המסתובבת פנימה". "הדלת המסתובבת החוצה" הוא מצב שאנשים עובדים תקופות קצרות יחסית כעובדי מדינה, מתוך ציפייה שלאחר ההכשרה שיקבלו בגופים רגולטוריים יגויסו לעבודה מתגמלת אצל הגורמים העסקיים שהיו קודם לכן תחת פיקוחם. באמצעות יצירת הציפייה לתעסוקה עתידית מבטיחים הגופים המפוקחים מראש את הזדהותם ונאמנותם של הרגולטורים. (Zingales, 2012; Yeager, 1990) חברות ייעוץ וקשרים בין ראשי החברות לראשי המגזר הציבורי, יכולים בעתיד לסייע בהגדלת הסיכויים להעסקה מחוץ לשוק הממשלתי. (Eckert, 1981)

הדלת מסתובבת לשני כיוונים. תופעת "הדלת המסתובבת פנימה" מתארת מצב שרגולטורים מעסיקים עובדים שהגיעו מתוך שורות התעשייה, ובדרך זו קולטים עובדים שיש להם נטייה קודמת להזדהות עם התעשייה. דוגמא לדלת המסתובבת פנימה והחוצה אשר נמצאת בליבת תיאוריית האינטרס הפרטי, ניתן לזהות ביועצים שהועסקו באמצעות חברת "פורטון" במסגרת ההתקשרות למתן שירותי ייעוץ: ראש הצוות המשיך לעבוד בשירות התעסוקה כפרילנסר לאחר סיום העסקתו בחברת הייעוץ, ואילו ראש הצוות שבא אחריו ניגש למכרז פומבי לניהול תפעולי של תוכנית "מעגלי תעסוקה", לאחר שסיים את עבודתו בחברת "פורטון", ונקלט כעובד שירות התעסוקה. אינטרסים פרטיים של גורמי הייעוץ יכולים להשפיע ואף להשפיעו על השירות שקיבל שירות התעסוקה מהגורמים עימם הוא נמצא בהתקשרות, והפעולות שהתבצעו לא בהכרח נבעו מרצון לממש אינטרס ציבורי. מדובר כאן על יצירה והפעלה של רשתות שמחברות בין הגופים הרגולטוריים לבין השחקנים שעליהם חלה הרגולציה. (Grabosky and Braithwaite 1986; Makkai and Braithwaite 1992).

אינטרס משרד האוצר

שירות התעסוקה ביקש לתקצב ולקדם תוכניות הדורשות כוח אדם, ומולו ניצב משרד האוצר ואגף התקציבים שלו אשר מתנגדים למהלכים, הכוללים פתיחת תקנים חדשים והתחייבויות ארוכות טווח. אחת מההוצאות העיקריות של הממשלה היא ההוצאה על שכר עובדיה: נכון לשנת 2014 הוצאות הממשלה על שכר עומדות על כשליש מסך הוצאות הממשלה. חרף מהלכים שונים שננקטו לצמצום הוצאות כוח האדם של הממשלה, מספר שיאי כוח האדם המאושרים על פי חוק התקציב בכלל המערכים הממשלתיים עלה ב-25% מאז שנת 2005, וזאת בזמן שמגבלת ההוצאה עלתה בשיעור ריאלי של כ-19% בלבד. בשנים האחרונות קצב הגידול היה אף גבוה יותר, כאשר החל משנת 2011 מצבת התקנים במדינה צמחה בכ-9,000 תקנים, גידול המהווה עלייה ריאלית של 11% - שיעור העולה על הגידול המצטבר בסך התקציב באותה תקופה.

הגידול החד בהיקף ההעסקה של משרדי הממשלה בשנים האחרונות, והיעדר תכנון רב שנתי מכביד על התקציב ומקשה על ממשלות ישראל לעצב סדרי עדיפויות. מרבית מדינות ה-OECD עוסקות בשנים האחרונות בצמצום מצבת כוח האדם הממשלתי: בשנת 2010 למעלה מ-75% מהמדינות החברות בארגון דיווחו שהן עוסקות ברפורמות שונות שתכליתן צמצום כוח האדם במגזר הציבורי.

רפורמות אלה התבססו על מהלכים כגון ביטול רב שנתי של משרות המתפנות בפרישה טבעית, צמצום כוח אדם מנהלי, הקפאת קליטה ופיטורין. בהתאם להחלטת ממשלה שהתקבלה, הקפיאה הממשלה את מצבת כוח האדם במשרדי המטה הממשלתיים; עד שנת 2008 לא אושרה הצעת תקציב שהיקף שיא כוח האדם הכלול בה עולה על המכסה שנקבעה. עוד נקבע, כי אחת לארבע שנים תבחן הממשלה את שיא כוח האדם בהתאם לשינוי בצרכיה ולאילוצים תקציביים, ותעגן בחוק הפחתת הגירעון מכסה מעודכנת של שיאים.²¹

כאשר בחר שירות התעסוקה לפעול באמצעות מיקור חוץ בהפעלת תוכנית לטיפול בדורשי עבודה התובעים הבטחת הכנסה, הוא צמצם את התנגדות משרד האוצר מאחר והתקשרויות אלה לא כוללות התחייבויות ארוכות טווח וניתן לסיים התקשרויות ולהרחיב בהתאם לאפקטיביות ובהתאם למגבלות תקציביות, כך שהאינטרס של משרד האוצר נשמר.

עם זאת, כאשר החליט שירות התעסוקה, בגיבוי של משרד האוצר, לבחור בדרך של מיקור חוץ, קבוצות האינטרס – ועד העובדים וההסתדרות – התנו את ההתקשרות הזו בכך שכלל הפעילות של תוכנית "מעגלי תעסוקה" (ההנחיה והליווי האישי) תבצע מחוץ ללשכות השירות. התניה זו הובילה להגדלת היקף התקציב של התוכנית בעבור שכירת מבנים כפולים ביישובים (לשכה+מבנה) בהיקף של כ-9 מלש"ח לשנה. על כן, מסקנה אחרת יכולה להיות שהרגולטורים, במקרה זה משרד האוצר ושירות התעסוקה, שבויים בידי קבוצות אינטרס, והתוצאה הסופית לא תשרת את האינטרס הציבורי.

ניתן למפות את האינטרסים השונים של השחקנים השונים. ההנהלה המעוניינת לקדם תוכניות אשר לתפיסתה ישרתו את האינטרס הציבורי, משרד האוצר שאינו מעוניין להרחיב את התקינה ושואף להימנע מהתחייבויות ארוכות טווח אשר לטענתו יפגעו באינטרס הציבורי, ועד העובדים אשר מבקש להגן על עובדיו ולעגן את עתידם המקצועי בשירות, מתוך כוונה לשמר את האינטרס הציבורי כמו הזכות להתאגד ושמידה על העובד הפשוט מול הממסד. כל שחקן והאינטרס הפרטי שלו – אולם ההחלטה של הנהלת השירות לבחור במסלול העסקה באמצעות מיקור חוץ, איננה מימוש האינטרס הפרטי הטהור שאותו שאפה לקדם, אלא פשרה ודילול עם אינטרסים פרטיים של שחקנים אחרים בשדה המדיניות.

7.3 הגישה האידאית?

ניתן לטעון כי מיקור החוץ בשירות התעסוקה נובע מניצחון הגישה הניאו-ליברלית במדינת ישראל ככלל ובשירות התעסוקה בפרט. אבקש לבחון אם מיקור החוץ בשירות התעסוקה מבטא את ניצחונה של הגישה סביב שלושה עקרונות מרכזיים באידיאולוגיה הניאו-ליברלית: חירות הפרט, הגדלת תחרות, צמצום הבירוקרטיה.

חירות:

האידיאולוגיה הניאו-ליברלית מציבה את עצמאותו וחירותו של הפרט במרכז: נקודת המוצא של הניאו-ליברליזם היא כי אושרם של בני אדם ניתן למימוש באמצעות שחרור יכולותיהם היזמיות במערכת מוסדית. על פי הגישה, תפקידה של המדינה הוא ליצור ולשמר מערכת מוסדית שמגנה על מרכיבי החירות ושחרור יכולותיהם של

²¹מבורך, י' (2014) כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה, סיכום דיון בקבוצות עבודה, מאוחר מ https://www.idi.org.il/media/3848/public_service_personnel_grp_5.pdf

הפרטים בחברה. אחד האויבים הגדולים של הניאו-ליברליזם הם איגודי עובדים, כיוון שהם גורמים מפריעים לצבירת הון ולצבירת עוצמה פוליטית של הפרטים בחברה.

בבסיס התפיסה הניאו ליברלית קיים חשד עמוק כלפי הליכים ותרבות דמוקרטית ושלטון הרוב נתפס כאיום על חירויות הפרט. לכן ניאו ליברליים נוטים להעדיף שלטון באמצעות מומחים ואליטות. הניאו ליברליזם מציב את ערך החירות במרכז ויוצא נגד מעורבות המדינה; הוא יוצר מערך מוסדי שבהם מומחים ושופטים מתערבים ללא הרף בחיים הפוליטיים והכלכליים על מנת להגן על האינטרסים של המעמדות העליונים מפני הרוב הדמוקרטי - ביטוי לשלטון היועצים והמומחים ניתן לזהות במרכז המרכזי אשר במסגרתו התקשר שירות התעסוקה עם חברת "פורטון".

במרכז היועצים שדרכו העסיק שירות התעסוקה יועצים גויסו עובדים ללא מומחיות ו/או כישורים ספציפיים. חברת הייעוץ העסיקה יועצים ומנחים אשר גויסו בהתאם לתנאי סף שהציב שירות התעסוקה ללא הכשרה כלשהי שניתנה על ידי החברה. ניתן אם כן לטעון כי עצם ההתקשרות עם חברה פרטית מבטאת את ניצחונה של הגישה הניאו ליברלית. אולם תוכנה ומהותה של ההתקשרות באמצעות מיקור החוץ עמדה בסתירה עם הגישה הניאו ליברלית, לאחר שלב המכרו וסימומו של ההליך התחרותי איבד שירות התעסוקה את שליטתו על הידע ועל היכולת לפקח אחר איכות המוצר אותו הוא רוכש. ההתקשרות לפיכך איננה מבטאת מקצועיות ושלטון מומחים, שכן מקרי הבוחן מלמדים אותנו כי כישורי היועצים והמנחים אינם הגורם אשר עמד בבסיס ההחלטה לבחור במסלול מיקור חוץ, ותפקיד החברות הללו ברובו הסתכם בגיוס עובדים והעסקתם בעוד הכשרתם וניהולם בפועל של עובדים אלו בוצע על ידי שירות התעסוקה.

הגדלת התחרות:

השוק הגלובאלי פירק הלכה למעשה את מסגרות הייצור המקומיות המבוססות על מחויבות ארוכת-טווח בין מעסיקים ועובדים. היכולת של שירות התעסוקה לרכוש את שירותי הליווי והאימון האישי במסגרת המכרו עם חברת "יגדים" קיימה הלכה למעשה את התפיסה הניאו ליברלית בכך שההתקשרות הזו איננה מחייבת את השירות ביחסי עובד - מעביד מול המנחים והמאמנים, כך שהשירות מאפשר לעצמו גמישות מלאה בדמות סיום העסקתו של מנחה או הכוונת התוכנית למקומות אחרים.

מיקור החוץ בשירות התעסוקה, כמו ההתקשרות עם חברת "יגדים" לקבלת שירותי ליווי ויעוץ, מקדם מרכיבים של תחרות ויעילות באפשרו לחברות שונות להתמודד על מתן השירות, והחברה הטובה ביותר והזולה ביותר יכולה להיבחר ולשרת את האינטרס הציבורי, ללא התערבות אגרסיבית של המדינה. מיקור חוץ מאפשר לווסת באופן מיטבי את האינטרסים השונים של הפרטים במשק, בו בזמן שחותר לרווח אישי של חברות הייעוץ והליווי ממקסמת את הרווחה האישית של כל פרט במשק וגם את רווחת הכלל. (Smith, 1904) אמנם לעיתים הפרטה מצליחה ליצור תחרות אשר משפרת את השירות לאזרח, אולם לעיתים תחרות גורמת לפגיעה באיכות השירות. (פרטשמן, 2007) כך לדוגמא, במכרו היועצים, כאשר "המוצר" שנרכש על ידי שירות התעסוקה הוא הייעוץ ולא התפוקות, תוצרי הייעוץ אינם בהכרח משרתים את מדיניות הארגון.

התחרות שנוצרה בקניית השירותים על ידי שירות התעסוקה, מצטמצמת לאורך ההתקשרות, בשל אובדן הידע של השירות וחוסר יכולתו לפקח ולבקר את איכות המוצר שהוא מקבל מהחברה הזוכה. יתר על כן, התחרות מסתכמת בשלב המכרו אך אחרי מתבטלת התחרות, והלקוח - שירות התעסוקה - מקבל את השירות מחברה אחת

אשר איננה מקיימת תחרות עם גורמים אחרים. בדומה לכך, האזרח תובע הבטחת הכנסה, אינו חשוף לתחרות בין מספר חברות הנחיה וייעוץ אשר יתחרו על ליבו של מקבל השירות.

צמצום הבירוקרטיה:

מיקור החוץ בשירות התעסוקה מצמצם את הבירוקרטיה הכוחנית אשר מסכנת את החירויות של הפרט בחברה, ומאפשרת לנהל שוק חופשי אשר במסגרתו הטוב ביותר נבחר: כך לדוגמא, ההתקשרות עם חברת הייעוץ והליווי ממנה רוכש שירות התעסוקה שירותים ספציפיים, מאפשרת לעקוף את מנגנוני הבירוקרטיה הכבדים של שירות התעסוקה. עם זאת, כנאמר לעיל, במיקור החוץ התחרות היא בשלב המכרז בלבד ולאחריו כבר אין תחרות ונוצר מונופול עסקי מוכוון רווח אשר יכולת הפיקוח עליו מוגבלת.

התפיסה הניאו-ליברלית דוגלת בצמצום התאגדויות עובדים, ובצמצום תפקידה של הממשלה, על ידי חיתוך בהוצאות הציבוריות לשירותים חברתיים כמו חינוך ובריאות, וכן הפחתה ברגולציה ממשלתית. אכן, מיקור החוץ של שירות התעסוקה צמצם את כוחו של ועד העובדים, אולם לא ניתן לבסס טענה כי התקשרות מסוג זה הקטינה את ההוצאה הציבורית. יתרה מכך, ההתקשרויות הללו הגדילו את היקף ההוצאה הציבורית, למשל בכפל התקשרויות לשכירת מבנים ואף בתשלום גבוה עבור השירות הניתן מול ההוצאה שבהוספת תקנים.

ממקרי הבוחן שהצגתי, ניתן לטעון כי רפורמת התכנון של משרד ראש הממשלה תוכננה לקדם תהליכים להגדלת תחרות, מקצועיות וצמצום בירוקרטיה, אולם השימוש בפלטפורמה על ידי שירות התעסוקה, מימש תכלית הפוכה לחלוטין ותפקידו היה להתמודד עם הצורך להרחיב את היקף הפעילות בשירות בעלויות פוליטיות וכלכליות מינימליות.

העקרונות המרכזיים באידאולוגיה הניאו-ליברלית לא מומשו ואף נפגעו במסגרת ההתקשרויות שהצגתי. ההתקשרויות נעשו במטרה להימנע מהתנגשות עם ועד העובדים ומהתנגדות פוליטית, גם במחיר של פגיעה בזכויות המנחים והגבלת חירותם ואופי עבודתם. יתר על כן, המכרזים שכוונו להפעיל את התוכניות והפעילות בשירות התעסוקה באמצעות גורמי מקצוע ומומחים, לא מומשו בצורה זו. כפי שהצגתי במקרי הבוחן, העובדים שפעלו במסגרת ההתקשרויות לא היו מומחי ידע ולא מקצוענים, אלא גויסו על ידי שירות התעסוקה ורק ההתקשרות והמימון בוצעו באמצעות החברות הזוכות.

ההסכמות עם ועד העובדים במסגרת ההתקשרויות עם חברת הייעוץ, עומדות בניגוד מוחלט לעקרון הגדלת התחרות. פרטיו של ההסכם מלמדים אותנו כי תכלית ההסכם שנחתם עם ועד העובדים היא למנוע תחרות בין עובדי השירות לבין החברות הזוכות. עובדי השירות יתוגמלו ללא קשר לתפוקותיהם בתוכנית. יתר על כן, גם עובדי החברות הזוכות לא מתוגמלים על תפוקות אלא על שעות עבודה, ולכן אין הגדלה של תחרות.

שימוש בהתקשרויות באמצעות מיקור חוץ חייב את שירות התעסוקה להרחיב את הפיקוח, תוך יצירת תהליכי עבודה מסודרים המגובים בנהלים, הן כחלק מההסכם הקיבוצי שנחתם עם ועד העובדים והן על מנת למנוע שחיתות ופגיעה בחירותם של דורשי העבודה או בפרטיותם. הרחבת הפיקוח מובילה להרחבת הבירוקרטיה והרגולציה על המנחים המופעלים באמצעות חברת "יגדים", וכן על היועצים המבקשים לקדם תהליכים.

תהליך קבלת קבלת ההחלטה להתקשר באמצעות מיקור חוץ ואופי ההתקשרות בפועל, מלמדים כי לא התפיסה הניאו-ליברלית עמדה בפני מקבלי ההחלטות בשירות התעסוקה. יתר על כן, אופי ההתקשרויות בפועל מלמד כי הן עומדות בסתירה ישירה לגישה האידיאלית ומדגישות את כישלונה במקרי הבוחן שנסקרו.

7.4 פוליטיקה בירוקרטית?

תהליכי עיצוב מדיניות לא מקיימים בתוכם דיכטומיה בין ייצוג האינטרסים האישיים של שחקני המדיניות לבין התוויית מדיניות בפועל. מדובר בתהליכים בעלי נקודות ממשק רבות, המשפיעות על תהליך קבלת ההחלטות של שחקני המדיניות אשר אינם יכולים לכפות את דעתם אלה על אלה ועל כן הם חייבים לבנות בריתות והסכמים הכוללים פשרות ומניפולציות.

מיקור החוץ של מערך ההנחיה והליווי בשירות התעסוקה הוא תוצר תהליך דינמי ומורכב של קבלת החלטות בו משתתפים מגוון רחב של שחקנים ומוסדות אשר לכל אחד מהם אינטרסים, צרכים ודרכי פעולה. השחקנים המרכזיים אשר לוקחים חלק בתהליך שהביא את שירות התעסוקה להתקשרות זו, הינם: משרד האוצר השואף להפחית עד כמה שניתן את התחייבויותיו ארוכות הטווח וכן שואף לקדם הפרטה מלאה של שירות התעסוקה כפי שניסה לקדם ב"תוכנית ויסקונסין". זוג שחקנים נוסף הינו ועד העובדים וההסתדרות אשר מתנגדים באופן מסורתי לכל תהליך שיוביל לשינוי ביחסי העבודה בין עובדי השירות לבין הנהלת השירות. יתר על כן, ועד העובדים וההסתדרות חוששים מהפרטה זוחלת (creeping privatization) של סמכויות ואחריות עובדי שירות התעסוקה, שכן נסיגה בסמכויות ואחריות העובדים עלולה לסכן את עתידם התעסוקתי ואת הרלוונטיות שלהם. על כן שואפים העובדים לצמצם עד כמה שניתן התקשרויות המסכנות את עתידם התעסוקתי והמקצועי. נוסף לכך מסרבים ועד העובדים וההסתדרות לערוך שינויים ולהרחיב את אחריות העובדים ללא תגמול המותנה בהסכמות מקדימות.

הנהלת השירות ניצבת בקו פרשת מים. סטטיות ואי נקיטת פעולות מעשיות עלולים להוביל את הארגון למצב שהוא לא יהיה רלוונטי, בעוד החלופות שמקדם משרד האוצר ומשרדי ממשלה נוספים, כדוגמת מרכזי תעסוקה לאוכלוסיות ייחודיות ומרכזי תעסוקה עירוניים, יובילו להיעלמותו של שירות התעסוקה מהמפה התעסוקתית. על כן מבקשת ההנהלה לקדם בכל האמצעים העומדים לרשותה תוכניות ותהליכים אשר יחזירו את שירות התעסוקה למרכז העשייה הציבורית. לקדם תקצוב משמעותי ממשרד האוצר, תוך הפחתת התנגדויות ועד העובדים על מנת לממש את המטרות המסומנות.

ליווי דו"ע כשלעצמו מיועד להיטיב עם האזרחים בכלל או עם קבוצה נבחרת מתוכם, אשר נתפסת כבעלת צרכים שיש להתחשב בהם. בחינת מיקור החוץ בשירות התעסוקה כתהליך רציונלי המציג את הרגולטור, קבוצות האינטרס והפוליטיקאים כגוף העשוי מקשה אחת, ופועל באופן מתואם ושיטתי במטרה להקצות משאבים ואמצעים למימוש מטרותיו, מציג תמונה חסרה. זאת משום שהגורמים היושבים בצמתי קבלת ההחלטות תופסים ומפרשים את המציאות מתוך מקומם במערכת הפוליטית ומתוקף תפקידם המקצועי. כנגזרת מכך, תהליך עיצוב המדיניות מחייב מיקוח ומשא ומתן ומסחר בין משאבים פוליטיים לבין מרכיבים הנגזרים מכוח התפקיד המקצועי, ולא דווקא מתמקד במרכיבים מקצועיים מובהקים הפועלים באופן מתואם ושיטתי. (Laffin, 1997; Waterman et al, 2004)

כך לדוגמה האינטרס הפרטי של נושאי תפקידים בהנהלת השירות המבקש להפעיל את התוכנית בזמן קצר, מתנגש עם הצורך של ועד העובדים לשמר את יחסי העבודה ולשפר את תנאיהם של עובדי השירות. מנגד,

משרד האוצר שומר על היקף ההעסקה לפי תקנים ומבקש להצר את צעדיו של ועד עובדי השירות. לפיכך יפעל לצמצום תקני כוח האדם אשר אינם ניתנים לביטול, על חשבון הוספת תקציב לשירותים.

הבחירה לעשות שימוש בחברות ייעוץ כמוה כמפגש אינטרסים אשר בין הצורך ההולך וגובר של שירות התעסוקה בהרחבת השירותים שהוא מספק ללקוחותיו, לבין מגבלת תקני כוח אדם ומאבקים עם ועד העובדים המסרב לשנות את אופי העסקת העובדים המעוגן בהסכם הקיבוצי. שימוש ביועצים חיצוניים הנמצאים בהתקשרות עם השירות, משרת את מדיניות משרד האוצר ושומר על היקף תקני כוח האדם, ובנוסף מאפשר לשירות התעסוקה להגדיל את היקף כוח האדם בפועל מבלי לעורר מאבקים בנושאים של יחסי עבודה. כפי שהראיתי בפרק התיאורטי, נמצא כי סוכנויות בירוקרטיות היוו שחקן מכריע בעיצוב מדיניות הרווחה. מאבקים שהתחוללו בין מוסדות ממשלתיים, תפקידם, ויחסי הכוחות שנוצרו היוו גורם מכריע בהתווייתה של תוכנית רווחה. (גל, 2002: Heclo, 1974; Skockol &, 1986)

ניתן אם כן להסיק כי יחסים בין קבוצות אינטרס כדוגמת ועדי עובדים, נושאי תפקידים בהנהלת השירות ומשרד האוצר, היוו גורם מכריע בעיצוב תהליכי העבודה בשירות התעסוקה כמו בתוכנית "מעגלי תעסוקה" ומבנה כוח האדם הפועל בשירות. השחקנים בשדה אינם יכולים לכפות את דעתם אלה על אלה, ועל כן הם חייבים לכתוב בריתות והסכמים הכוללים פשרות ומניפולציות. (Laffin, 1997; Waterman et al, 2004)

מיקור החוץ בשירות התעסוקה איננו מהווה שדה הומוגני, אלא שדה אשר במסגרתו פועלים שחקנים פוליטיים ובירוקרטיים, שחקנים מדינתיים כדוגמת משרדי ממשלה וארגונים סטטוטוריים אשר לעיתים מחזיקים באינטרסים מוסדיים שונים; בין השחקנים עשוי להתפתח שיתוף פעולה אך יחד עם זאת הוא מהווה קרקע פורייה למתחים ולקונפליקטים. (רוזנהק, 1999)

מניית ההסכם הקיבוצי המעגן הסכמות בדבר תגמול משמעותי ואף רטרואקטיבי לעובדי השירות כתנאי לקידומה של התוכנית "מעגלי תעסוקה" וכן תקצוב נוסף בגובה של כ-9 מל"ש לשכירת מבנים עבור הפעלת התוכנית מחוץ ללשכות לאור התניית ועד העובדים, ניתן ללמוד כי ההחלטה לפעול באמצעות מיקור חוץ משקפת מחד שיתוף פעולה בין הנהלת שירות התעסוקה ומשרד האוצר במטרה למנוע התנגשויות עם ועד העובדים ולאפשר להנהלת השירות לקדם את תוכניותיה, וכן לממש את מטרות הארגון בטווח הקצר אשר יקדם את האינטרס הפרטי של מנכ"ל הארגון השואף למקסם את השפעתו בתקופת העסקתו כמנכ"ל השירות.

מאידך ההסכם משקף שיתוף פעולה בין הנהלת השירות וועד העובדים מול משרד האוצר בקידום תקנים קיימים בשירות וגיבוש הסכם קיבוצי כולל לאחר כעשור שבמהלכו לא נחתם הסכם קיבוצי עם עובדי שירות התעסוקה. האינטרס הציבורי במובנו הקלאסי נדחק הצידה לטובת גיבוש פשרות והסכמות בין גורמים בעלי אינטרסים שונים, אשר לא בהכרח מושפעים מהטוב הציבורי הכולל אלא מאינטרסים צרים ומגזריים.

תהליך המיקוח והמשא ומתן איננו בהכרח תהליך פומבי ופורמלי, אלא הוא מכיל בתוכו תהליכים סמויים וניצול הזדמנויות. כך עשתה הנהלת שירות התעסוקה בהתקשרות עם חברת הייעוץ "פורטון" במסגרת המכרז המרכזי שקידם משרד ראש הממשלה במטרה לשפר תהליכי עבודה מוכוונים ותכנון ולא עיבוי כוח האדם הקיים במשרדים. דוגמא נוספת ניתן לראות בנסיונותיו של שירות התעסוקה לקדם את תוכנית "מעגלי תעסוקה" באמצעות משאבים פנימיים עד שמשרד האוצר יווכח באפקטיביות התוכנית ויתקצב אותה. לעומתו, משרד האוצר

זיהה הזדמנות וביקש להימנע מהתחייבויות ארוכות טווח גם במחיר עלויות קצרות טווח גדולות; כמו כן הוא מעוניין לצמצם את כוחו של ארגון העובדים במטרה לשמר לעצמו גמישות ניהולית ולא ליצור תקדימים אשר יחייבו אותו במשאים ומתנים במשרדים מקבילים, ולכן מעדיף לתקצב שירותים אשר יאפשרו לו את הגמישות הזו ולא תקנים. לעיתים המשא ומתן מתגלה בצורה פורמלית ופומבית כפי שקרה בהסכם הקיבוצי, ולעיתים באמצעים סמויים כדוגמת העסקת היועצים במסגרת מכרז הייעוץ.

אופי ההתקשרויות והפשרות המתגלה בהסכם הקיבוצי שנחתם עם ועד העובדים בליווי ההסתדרות ומשרד האוצר, חושף בפנינו צוהר לתהליך מיקוח זה, אשר איננו ממש באופן מלא את האינטרס של כל שחקן אלא מסתכם בהסכמה על המכנה המשותף הנמוך ביותר המתאפשר מול האינטרסים השונים וכוחות השחקנים הלוקחים חלק במשרדי הממשלה. ועד העובדים שמתנגד לשינוי אופי העסקת עובדיו ולהעסקת גורמים חיצוניים בליבת עבודת שירות התעסוקה, מתפשר ומאפשר הפעלה של גורמים חיצוניים והוספת משימות לעובדים מוגדרים בשירות, בכפוף לתגמול ולהתניות בדבר אופי העסקתם של המנחים וסמכויותיהם. משרד האוצר, אשר מבקש לצמצם עלויות ולהימנע מהתחייבויות ארוכות טווח, מתפשר ומאפשר תקצוב של כ-40 מל"ח לתוכנית ולשכירת מבנים חיצוניים ללשכות בכפוף להסכם. הוא אף מאשר התקשרויות עם ספקים במטרה להימנע מהתחייבות תקציבית ארוכת טווח ומהרחבת תקנים, ושומר בידיו גמישות ניהולית. הנהלת השירות, המעוניינת לקדם תוכניות השמה מקצועיות ללקוחותיה אך מתנגדת לצמצום סמכויות השירות, ומעוניינת להימנע מהתניות ועד העובדים, מתפשרת ומאשרת העסקה של מנחים חיצוניים מחוץ ללשכות וכן תגמול עובדים בשירות התעסוקה לפי העסקתם, אך שומרת בידיה גמישות ניהולית בהפעלת המנחים והיועצים וכך ביכולתה להישאר רלוונטית בשוק העבודה המשתנה.

פרק 8: סיכום ומסקנות

כאשר שירות התעסוקה נאלץ להפחית את מספר העובדים בצורה ישירה ופנה למסלולי העסקה עקיפה באמצעות מיקור חוץ, ניתן לראות זאת כניסיון רציונלי של שירות התעסוקה למקסם את יעילות העבודה של הארגון ובכך למקסם את רווחיו של הארגון. במקרה של שירות התעסוקה מדובר על שירות איכותי ויעיל יותר וכן יעילות כלכלית אשר מתבטאת בחיסכון עלויות העסקת עובדים בצורה ישירה לטווח הארוך. ניתוח החלטות מדיניות באמצעות המונח "אינטרס ציבורי" מביא אותנו להסתמך על התבנית הבאה: אם ארגון קיבל החלטה לפעול בצורה מסויימת, מן הסתם יש לו מטרות מסויימות שלטובת שלמימושן הוא קיבל את ההחלטה ועשה את הטוב ביותר.

הוויכוח סביב שאלת מיקור החוץ איננו אקדמי בלבד אלא גם אידיאולוגי; נקודת הראות של הטוענים כי מיקור חוץ והפרטה משרתים את האינטרס הציבורי וכן נקודת הראות של הטוענים כי מיקור חוץ והפרטה אינם משרתים את האינטרס הציבורי, נובעות מתפיסת עולם שונה. במחקרו של אליסון על משבר הטילים בקובה ביסס הכותב את הטענה כי קבלת החלטות של גורמים בירוקרטיים ופוליטיים תלויה במידה רבה בהנחות המוצא של השחקנים אשר לוקחים חלק בשדה הציבורי ולא בחיפוש אחר התועלת הציבורית בהכרח.

בבואם לספק הסבר לתהליכי מיקור חוץ, חוקרים רבים מניחים כי הדבר שיש להסבירו במיקור חוץ הוא האינטרס הציבורי המרוויח מההפרטה. עבור החוקרים, הסבר פירושו להראות מהי המטרה לקראתה חתר שירות התעסוקה בפנייה למיקור חוץ, ומדוע ההחלטה שקיבל היא החלטה סבירה או לא סבירה. עם זאת, הניסיון להסביר את ההחלטה בשירות התעסוקה להעסיק כוח אדם באמצעות מיקור חוץ באמצעות תיאוריית האינטרס הציבורי איננה מספיקה. שכן, תוצאות ההחלטה ומאפייני העסקתם של העובדים באמצעות מיקור החוץ יצרו מציאות המאפשרת לנו להסיק כי ההחלטה להעסיק כוח אדם באמצעות מיקור חוץ נבעה משיקולים שאינם כלכליים או חברתיים גרידא, אלא משיקולים ערכיים ואידיאולוגיים, ולכן יתכן שהדגם שיסייע להבין את ההחלטה שהתקבלה איננו דגם של אינטרס ציבורי אלא מודל אחר.

מיקור חוץ בשירות התעסוקה אכן מממש את הגישה האידיאית הניאו-ליברלית אשר בבסיסה תפיסת עולם המציבה את חירות הפרט, התחרות, הפחתת הבירוקרטיה והיעילות במרכז, ומעודדת תחרות שתביא למימוש של האינטרס הציבורי בשירות הטוב ביותר לאזרח. אולם, כפי שהצגתי במקרי הבוחן, אין מדובר במימוש מהותה של האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שכן היועצים שהחלו לעבוד במסגרת ההתקשרות לא הביאו עמם מומחיות או כישורים. גם יעילותה של העסקתם מוטלת בספק משום ניפוח העלויות בשכר יועצים, בשכירת מבנים וביצירת מנגנוני בקרה ובירוקרטיה מקבילים על מנת לשמר את סמכויות המדינה בידיה.

מיקור החוץ בשירות אפשר להעסיק עובדים נוספים ולהרחיב את פעילות השירות מבלי לחרוג משיא תקן כוח האדם, עובדות הסותרות את הגישה האידיאית כי הן מגדילות את נטל הבירוקרטיה בצורך לפקח ולנהל עובדים דרך ספקי משנה. יתר על כן, עלויות מיקור החוץ גבוהות לאין שיעור מכל חלופת העסקה אחרת שתיבחר, בעיקר לאור שילובה של תוכנית "מעגלי תעסוקה" כתוכנית קבועה, וכן קליטת חלק מיועצי חברת הייעוץ כעובדים מן המניין בשירות התעסוקה לאחר העסקתם בצורה עקיפה בתקופת המכרז.

ניתן להסיק אם כן, כי התיאוריה הניאו-ליברלית אכן מתבטאת בעצם הבחירה במיקור חוץ, אולם מהותה של האידיאולוגיה המבוססת על קידום התחרות ומימושה של מדיניות היד הנעלמה איננה מתרחשת בפועל; שירות התעסוקה ניהל הלכה למעשה את העובדים שהועסקו באמצעות החברות הפרטיות, החל בכך שהוא גייס ואישר את המנחים שהועסקו בחברת "יגדים" במסגרת ההתקשרות ובהמשך אף הכשיר אותם בהתאם לצרכיו.

גם הניסיון להסביר את מיקור החוץ בשירות התעסוקה כתוצר של אינטרסים פרטיים איננו מניח את הדעת, מפני שהאינטרסים הפרטיים של שחקני המדיניות שונים במהותם ולא ניתן לזהות מימוש של אינטרס פרטי של ארגון או של קבוצת אינטרס במסגרת הבחירה והמימוש של מיקור חוץ בשירות. משרד האוצר שואף להפחית הוצאות תקני כוח אדם כחלק מאסטרטגיה כוללת ושואף לצמצם התחייבויות ארוכות טווח שימנעו שינויים ניהוליים או התאמה לצרכים משתנים; לפיכך הוא מאפשר להתקשר עם חברות פרטיות בעלות לא מבוטלת ולעיתים אף גבוהה מאשר הפעלת השירות באמצעות הרחבת תקנים בשירות. השפעת המשרד על מאפייני קניית השירותים וסמכויות החברה הזוכה הינם מצומצמים לאחר ההתקשרות. יתר על כן הבחירה במיקור חוץ מחייבת את משרד האוצר להגדיל את תקציב תוכנית "מעגלי תעסוקה" בכ-25%. נושאי תפקידים בשירות התעסוקה, על אף שהצליחו לממש את מדיניותם לטווח הקצר באמצעות קניית שירותים במקום פיתוח והכשרה של עובדים, מאבדים את הידע לטובת עובדים בחברות ייעוץ שלא בהכרח ימשיכו בעבודתם בשירות; כוחם הבירוקרטי של השירות כרגולטור מצטמצם מכיוון שהארגון מאציל סמכויות רבות כגון ניהול תוכנית השמה ותפעולה ופיתוח תורה ארגונית כוללת; מיקור החוץ בשירות התעסוקה פועל בניגוד לאינטרס הארגוני שהוא מיצובו כגוף מקצועי האמון על עולם התעסוקה במדינת ישראל, מפני שהמנחים והמאמנים המועסקים באמצעות חברת "יגדים" הם המחזיקים בידע המקצועי והתפעולי של טיפול באוכלוסיות היעד של שירות התעסוקה.

לטענתי, התיאוריה המאפשרת להסביר את הגורמים לפנייה למיקור חוץ בשירות התעסוקה, היא התיאוריה של פוליטיקה בירוקרטית. התיאוריה מסבירה כי תהליך קבלת ההחלטות תלוי במידה רבה בהנחות המוצא של השחקנים הלוקחים חלק בשדה הציבורי. כך גם מיקור החוץ בשירות התעסוקה הוא תוצאה של משא ומתן המתקיים בין יחידות ומסגרות שלכל אחת מהן מערכת יעדים משלה הכוללת סדר עדיפויות שונה ועוצמות שונות ומשתנות.

כאשר ביקשתי להבין מה הם הגורמים שהובילו להתקשרויות אשר הוצגו בעבודה זו, נוכחתי כי תהליך קבלת ההחלטות והבחירה במסלול של מיקור חוץ מחייב מיקוח ופשרה, אך יש שיטענו שהוא מימושו של האינטרס הציבורי. מיקוח זה מביא לשולחן המשא ומתן את האינטרס הפרטי מנקודת מבטו של כל אחד מהשחקנים. פרשנות המושג ומהותו של האינטרס הציבורי בקרב השחקנים איננה אחידה, ומונעת מתפיסות עולם שונות אך מובילות לחלופה אחת בודדת - מיקור חוץ - חלופה אשר עלויותיה הפוליטיות לכל אחד מהשחקנים הן הנמוכות ביותר.

העלויות הפוליטיות הנמוכות הן בכך שההחלטה לפעול במיקור חוץ במקרים אלו אינה עומדת בסתירה מהותית לתפיסת עולמם בדבר האינטרס הציבורי. יתר על כן, ההתקשרות מאפשרת לקדם את האינטרס הפרטי של כל אחד מהשחקנים תוך שמירה על כוחו הפוליטי.

משרד האוצר האמון על תקציב המדינה ושואף להימנע מהתחייבויות ארוכות טווח אשר מהן לא יוכל לסגת, רואה את האינטרס הציבורי מתממש באמצעות התקשרויות קצרות טווח ולא מחייבות גם כאשר העלויות בטווח הקצר גבוהות יותר. ניתן לראות כי האינטרס הפרטי של מקבלי ההחלטות במשרד האוצר אשר שאפו לצמצם את

כוחו של שירות התעסוקה לאורך השנים, הן באמצעות ייבוש תקציבי והן באמצעות קידום חקיקה המפריטה חלק מסמכויותיו של שירות התעסוקה, נשמר. יכולתו של משרד האוצר לצמצם את היקפי העסקה ואף להפריט בעתיד חלקים מסמכויותיו של השירות נשמרו, והסדרת מיקור החוץ בשירות לא מעמידה את כישלון תוכניות ההיסטוריות כדוגמת "תוכנית ויסקונסין" בחזית.

ועד העובדים של שירות התעסוקה אשר מתנגד מזה שנים רבות לפיתוח תוכניות חיצוניות לשירות, יכול לחיות עם מדיניות של מיקור חוץ אשר איננה מפריטה לגמרי את סמכויות שירות התעסוקה, אלא היא קניית שירותים פונקציונליים. יכולתו של ועד העובדים למנוע התקשרויות מסוג זה מוגבלות היות ולא מדובר בהפרטה של שירות קיים אלא בקנייה של שירות חדש; על כן כוחו מוגבל ובעצם הבחירה בחלופה זו מוקטן כוחו של הוועד אף יותר. בנוסף, הסדרת מיקור החוץ במסגרת ההסכם הקיבוצי קידם את האינטרס הפרטי של שמירת כוחו של ועד העובדים, שיפר את שכרם של עובדי השירות, והגדיר את גבולות מיקור החוץ של שירותי הליווי וההנחה.

לסיכומו של עניין, במקרי הבוחן אשר הוצגו, אף שחקן או ארגון אינם נהנים מעליונות מובנית, וההחלטה היא "תוצר פוליטי" – תוצר של מיקוח ופשרה. (Rosati, 1981) המימד הפוליטי בקביעת מדיניות בשירות התעסוקה כמיקור חוץ אינו מקרי, אלא מהווה חלק אינהרנטי בתהליך קבלת ההחלטות והוא תוצר של מיקוח בין שחקנים שונים בעלי אינטרסים שונים. הליך המיקוח בין השחקנים איננו שונה מתהליכי מיקוח בקרב נבחרי ציבור, או תהליכי מיקוח הנובעים ממאבקי עוצמה בין מפלגות. (Allison, 1969) מפגש עוצמה בין הנהלת שירות התעסוקה, משרד האוצר וועד העובדים של שירות התעסוקה, אשר כלל פשרות רבות ומשא ומתן עיקש במטרה לשמר את האינטרסים הפרטיים של כל שחקן, את יעדיו ואת תפיסת עולמו של כל שחקן לגבי האינטרס הציבורי, הוביל את השירות לנקוט בדרך של מיקור חוץ, אשר לעיתים אין בו יעילות, גמישות ותחרות, ואף איננו מממש את האינטרס הפרטי המלא של כל אחד מהשחקנים.

מיקור החוץ בשירות התעסוקה איננו תוצר של אסטרטגיה אידיאולוגית השואפת לקדם יעילות או אינטרסים פרטיים אלא להיפך, שימוש במיקור החוץ בשירות נובע מטקטיקה ניהולית של השחקנים המרכזיים בעולם התעסוקה במדינת ישראל, טקטיקה המקדמת את האינטרס הפרטי של כל אחד מהשחקנים מבלי לפגוע בתפיסת עולמו בדבר האינטרס הציבורי. הטקטיקה הניהולית של שימוש במיקור החוץ בשירות, הינה תוצר של תמהיל המורכב מאינטרסים פרטיים וציבוריים של השחקנים השונים, המתקיים ברוח הגישה האידאית. לאור מסקנה זו, ניתן להבין את ייחודו של מיקור החוץ של כוח האדם בשירות התעסוקה ומאפייניו הייחודיים, שהם תוצאת מאבקים ופשרות.

ביבליוגרפיה

- אדוט, ר' (2017), **מיקור חוץ בתכנית מעגלי תעסוקה, ניתוח והמלצות** (נייר עמדה), המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- אהרנוב, מ' (1988). **שירות המדינה בישראל**, מרכז ההסברה - נציבות שירות המדינה: ירושלים.
- אייכנר, נ' (2009) שינוי חוקי משחק בעולם העבודה – סקירת ספרות, מינהל מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. אוחר בתאריך 31.1.2012 מאתר משרד התמ"ת - <http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/160C5B05-4808-4FEB-BE9F-358F8294BEFE/0/X9010.pdf>
- אסיסקוביץ, ש' (2007) גישת הפוליטיקה הברוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית. **ביטחון סוציאלי** 75:39-64 ביטוח לאומי: ירושלים
- בלוגובסקי, ע' (2010). **יחסי עבודה במגזר הציבורי - סקירה משווה בינלאומית** (סקירה משרד האוצר, הממונה על השכר), ירושלים.
- בנימין, א', ליבמן, א' ועמוס, א' (2014), מתווה לצמצום העסקה קבלנית במגזר הציבורי בישראל (מסמך מדיני במסגרת הקואליציה הארצית להעסקה ישירה).
- בן ישראל, ר' (אין תאריך) **מיקור חוץ (outsourcing) 'מתמקרים' החוצה: העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם פרשנות אחרת המרת העסקה הפורמלית בעסקה האוטנטית** אוחר מתוך כתובת אינטרנט (<http://www.datafax.co.il/UploadDF/Maamar/36.htm>)
- בן ישראל, ר' (2013). **ביטחון סוציאלי**, כרך ב', האוניברסיטה הפתוחה: תל אביב.
- בראון, ל' (2015). **מדיניות פעילה בשוק העבודה: השפעות התכנית 'מעגלי תעסוקה' על קבלת גמלאות** (סדרת מאמרים לדיון) בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- גל, ג' (2002). **האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה 1995-1920**, באר-שבע: המרכז למורשת בן-גוריון ואוניברסיטת בן-גוריון.
- גל-נור, י' ורוזנבלום, ד' ויראוני, א' (1999). רפורמה במנהל הממשלתי בישראל, בתוך: נחמיאס, ד' ומנחם, ג' (עורכים), **המדיניות הציבורית בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גל-נור, י' (2007). **מינהל ציבורי בישראל: התפתחות מבנה תפקוד ורפורמות**. ירושלים: אקדמון
- דול, ר' (2015), **קביעות בעבודה בשירות הציבורי: ממצאים חדשים על סף עידן חדש?** (מסמך מדיניות במסגרת ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוד), אוניברסיטת תל אביב: תל אביב,
- ויגודה-גדות, ע' וכהן, ח' (2011), הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי? (נייר עמדה במסגרת המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן), ירושלים: ואן ליר.
- ועדת יערי (2007). **המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל**, ירושלים: האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים (דצמבר).
- זעירא, י' (2004). **מסוציאליסט לקפיטליזם? מעורבות הממשלה במשק הישראלי**, בתוך: נאור, מ' (עורך), **מדינה וקהילה, סוגיות נבחרות בתולדות היישוב והמדינה**, ירושלים: מאגנס.

חבר, ש'. (2015). תיאוריות כלכליות-פוליטיות של ההפרטה, בתוך: יצחק, ג' ואמיר, פ' ונעמיקה, צ' (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי** (עמ' 57-86). ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

חוזר החשב הכללי 2000/15 (2000), **העסקת עובדים באמצעות חברות כוח-אדם**, חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959, סעיפים 13-15.

חוק חובת המכרזים התשנ"ב - 1992

טביבאן מזרחי, מ' (2007), **העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים מן החוץ במשרדי הממשלה**, אוחזר מאתר מרכז המחקר והמידע של הכנסת בכתובת <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01826.pdf> כחוקרים-קורושי, י', לייבוויץ, ש' ושמיר

ה' (2005) **ההפרטה החלקית של שירותי אומנה: סוגות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה, ביטחון סוציאלי 70**, 56-77, ביטוח לאומי: ירושלים

טביבאן מזרחי, מ' (2013). **דינמיקה של שינוי מוסדי הדרגתי: התפתחות העסקה הלא יציבה בשירות המדינה בישראל 1950-2000** (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה") האוניברסיטה העברית, ירושלים.

לייטמן, א'.ס' (1999), **הפרטה ומסחור בהקשר גלובלי, ביטחון סוציאלי 56**, ביטוח לאומי: ירושלים

מאור, מ' (2002). דיון ביקורתי בהערכת תוצאות של הניהול הציבורי החדש, בתוך: מוטי טליאס (עורך), **הניהול הציבורי החדש: רפורמה במנהל הציבורי** (ערכת הדרכה), ירושלים: מכון אלכ"א, ג'וינט ישראל.

מבקר המדינה (1991) ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים, עובדות ומספרים לתקופת הדו"ח השנתי מס' 41 לשנת 1990, ירושלים: מבקר המדינה.

מונדלק, ג' (2004). **יחסי עבודה בעידן של תמורות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (2015). **הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ**, בתוך: יצחק, ג' ואמיר, פ' ונעמיקה, צ' (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי** (עמ' 265-319). ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

מרון, א' (2012). **הפרטת המדינה או ארגונה מחדש, ביטחון סוציאלי 90**, 51-79, ביטוח לאומי: ירושלים

עשר שנות שירות המדינה - סקירה לשנתון הממשלה, אוגוסט 1958

משורי, ד' ומאור, ע' (2012). **העסקה פוגענית - הדרה וניצול בשוק העבודה**, המכללה החברתית כלכלית והוצאת אחוה.

פז-פוקס, א' (2015). **עובדים בעידן של הפרטה בתוך: יצחק, ג' ואמיר, פ' ונעמיקה, צ' (עורכים), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי** (עמ' 357-402). ירושלים: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

פס"ד בן-ציון נוריאלי נ' מדינת ישראל (2008), ע"א 376/67 פ"ד כרך כ"א 2 עמ' 689

פרשטמן, ח' (2007). **גבולות ההפרטה מחלוקות בכלכלה 5**, ירושלים: התכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר.

קורא, מ' (2001). **דיון בסוגיית ההפרטה של שירותי התעסוקה ובאימוץ תכנית "מסעד לעבודה" לאור המלצת ועדת תמיר**, ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.

- ראובני, י' (1974). **המינהל הציבורי בישראל: המנגנון הממשלתי בישראל והתפתחותו בשנים תש"ה-תשל"ג**, רמת גן: רשפים.
- רוזנהק, ז' (1999). מהגרי עבודה במדינת הרווחה הישראלית: מגמות הדרה והכלה. **ביטחון סוציאלי** 56, 79-112, ביטוח לאומי: ירושלים
- שוב, ש' (1998). **לשכות התעסוקה בישראל: הצעה לרפורמה**, המכון ללימודיים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, החטיבה למחקר ולמדיניות כלכלית מחקרי מדיניות מס' 36

- Aharoni, Y. (1982). **State-owned enterprise: An agent without a principal**. Public enterprise in less-developed countries, 67-76
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. and Rockman, B. A. (1981). **Politicians and bureaucrats in western democracies**. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Allison, G. T. (1969). **Conceptual models and the Cuban missile crisis**. American political science review, 63(3), 689-718
- Baldwin, R. and Cave, M. (1999). **Understanding Regulation - Theory Strategy and Practice**. Oxford: Oxford University Press.
- Bearfield, D. (Ed.), Dubnick, M. (Ed.). (2015). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, Third Edition - 5 Volume Set. New York: Routledge
- Bozeman, B. (2007). **Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism**, (pp 83-99). Washington. D.C: Georgetown University Press
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). **The calculus of consent** (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Card, D., J. Kluve, and A. Weber, (2010). **Active Labor Market Evaluations: A Meta-Analysis**, The Economic Journal 120, 548 (November), pp. F452—F477
- Campbell, C. (1988). **The political roles of senior government officials in advanced democracies**. British Journal of Political Science, 18, 243- 272.
- Dolowitz, D .P and Marsh, D. (1996). **Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature**. Political studies, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D .P and Marsh, D. (2000). **Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making**. Governance, 13(1), 5-23.
- Downs, A. (1957). **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper& Row.
- Downs, A. (1967). **Inside Bureaucracy**. Boston: Little, Brown
- Dwight, L (1996). **Why Is Flexible Employment Increasing?**. *Journal of Labor Research* 17 (4):543-553

- Eckert, R. (1981). **The Life Cycle of Regulatory Commissioners**, *The Journal of Law and Economics* 24:113-20.
- Elizabeth, M., & Garcia, A. (1997). **What is neoliberalism**. Nation Network for immigrant and Refugee Rights
- Esping-Andersen, G. (Ed.). (1993). Post-Industrial Class Structures: An Analytical Framework. In **Changing classes: Stratification and mobility in post-industrial societies**. London:Sage.
- Feintuck, M., (2010) Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of the Public Interest in Baldwin, Cave and Lodge, (eds.) **The Oxford Handbook of Regulation**, pp. 37-63. Oxford: Oxford UNI. Press. PP.
- Flathman, R, (1966). **The Public Interest: an essay concering the normative discourse of politics**. New York: Wiley and Sons
- Grabosky, P. and J. Braithwaite (1986). **OJ Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies**, Melbourne: Oxford Uni Press.
- Greve, C and Ejersbo N (2005). **contracts as Reinvented institutions in the public sector: A Cross-Cultural Comparison**, Westport, conn: praeger publishers
- Hantke-Domas, M. (2003). **The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?**. *European Journal of Law and Economics*, 15, 2, 165-194.
- Harvey, D. (2007). **A brief history of neoliberalism**. Oxford University Press, USA.
- Heclo, H. (1975). **Modern Social Poltics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance**. Yale University Press
- Hefetz. A and Warner.M (2004). **Privatization and Its Reverse: explaining the dynamics of the Government Contracting Process**, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 14: 171-190
- Hood, C, and Jackson M (1991). **Administrative Argument**, Aldershot: Dartmouth
- Jones, K (2006). **Making of social policy in Britain: From the Poor Law to the New Labor**. Bloomsbury Publishing
- Kay, J. and Vickers J. (1988). **Regulatory Reform in Britain**, *Economic Policy*, 7: 285-351
- Klijn, E. H., and Skelcher, C. (2007). **Democracy and governance networks: compatible or not?**. *Public administration*, 85(3), 587-608
- Klingner D, Nalbandian E.J and Romzek B.S (2002). **Politics Administration and Markets: Conflicting Expectations and Accountability** the american Review of public Administration 32

- Kuttner R. (1999). **everything for sale: The virtues limits of markets**, chicago: The University of Chicago Press
- Laffin, M. (1997). **Understanding minister-bureaucrat relations: Applying multi-theoretic approaches in public management**. Australian Journal of Public Administration, 56, 45-58.
- Lee, D. R. (1996). **Why is flexible employment increasing?**. Journal of Labor Research, 17(4), 543-553
- Levine M. E, (1981). **Revisionism Revised? Airline deregulation and the Public Interest**, *Law and Contemporary Problems* 44(1) Levine M.E and Forrence J.L. (1990). **Regulatory Capture, public interest and public agenda towards Synthesis** , Journal of Law Economics and Organization, 6: 98-199
- Lok-sang, h (2012). **Public policy and the public interest**, London: Routledge
- Makkai, T And Braithwaite, J. (1992). **In and out of the revolving door: Making sense of regulatory capture**. Journal of Public Policy, 12(1), 61-78.
- Mookherjee, d (2003). Markets versus state: A Sterile controversy, in Kaushik Basu, Pulin B, Nayak and Ranjan Ray (eds.), Markets and Governments, Oxford and New York: Oxford University Press, pp 110-143.
- Muramatsu, M. and Kraus, E. S. (1984). Bureaucrats and politicians in policymaking: The case of Japan. **The American Political Science Review**, 78, 126-146.
- Olsen, K. M., and Kalleberg, A. L. (2004). **Non-standard work in two different employment regimes: Norway and the United States**. Work, employment and society, 18(2), 321-348
- Ramamurti, R. (2000). A multilevel model of privatization in emerging economies. *Academy of Management Review*, 25 (3), 525-550.
- Rosati, J. A. (1981). **Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic politics in perspective**. World Politics, 33, 234-252
- Scharpf, F. W. (1997). Employment and the welfare state. A continental dilemma. S. 270-283 in: **Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (Hg.): Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and political Economy in Europe, Japan, and the USA..** London: Routledge.
- Sheshinski, E., and López-Calva, L. F. (2003). **Privatization and its benefits: theory and evidence**. CESifo Economic Studies, 49(3), 429-459.
- Skocpol, T., & Amenta, E. (1986). States and social policies. **Annual Review of Sociology**, 12(1), 131-157

- Smith, A (1904). **An inquiry Into the nature and causes of the wealth of nations**, 5 edition, London:Methuen and Co
- Sorauf, F.J (1957). **The Public Interest Reconsidered**, The Journal Of Politics 19 : 616-639
- Soskice, D. W, and Hall, P. A. (2001). **Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press.
- Sqrensen, E., and Torfing, J. (2005). **The democratic anchorage of governance networks**. Scandinavian political studies 2 (3) 195-218
- Stigler, G. J. (1971). **Theory of Economic Regulation**, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3-21.
- Sunstein, C. R. (1990). **After the Rights Revolution**. Cambridge Mass:
- Waterman, R. W., Rouse, A. A., and Wright, R. L. (2004). **Bureaucrats, politics, and the environment**. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Yeager, P. (1990). Realms of reason: Notes on the division of moral labor in corporate behavior. In **Paper to Edwin Sutherland Conference on White-Collar Crime**, Indiana University
- Zingales, L. (2012). **A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity**, NY: Basic Books.