



רכש חברתי



מדינת ישראל

# דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ

אלול התשע"ו, ספטמבר 2016  
ירושלים





רכש חברתי



מדינת ישראל

# דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ

אלול התשע"ו, ספטמבר 2016  
ירושלים

על פי החלטת ממשלה מס' 2034 מיום 28 בספטמבר 2014  
מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ.

משרד ראש הממשלה  
רח' קפלן 3, הקריה ירושלים 91950

**כתבה:** ד"ר הילה טל-אביטן

**עורכים:**

נמרוד דגני

תמר פלד-אמיר

אהוד פראוור

אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

אלול התשע"ו, ספטמבר 2016

## הרכב הצוות הממשלתי

הצוות הממשלתי שגיבש את ההמלצות המובאות להלן, כלל את חברי הממשלה בשולחן העגול במשרד ראש הממשלה ונציגיהם (הרשימה המלאה של חברי הממשלה בשולחן העגול מופיעה בנספח ב) :

### ראש הצוות

מר אהוד פראוור	סמנכ"ל ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
----------------	------------------------------------

### חברים וחברות בצוות הממשלתי

גב' איריס פלורנטין	סמנכ"לית בכירה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מר גדעון שלום	סמנכ"ל בכיר, האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מר חנן פריצקי	סמנכ"ל בכיר תקצוב וכלכלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים
ד"ר אהרון כהן	ראש אגף גריאטריה, משרד הבריאות
מר יאיר אסרף	סמנכ"ל תכנון תקצוב ותמחור, משרד הבריאות
מר חגי דרור	סגן מנהל האגף לתכנון תקצוב ותמחור, משרד הבריאות
מר דודי מזרחי	מנהל אגף בכיר תקציבים, משרד החינוך
עו"ד אילת מלקמן	סגנית היועצת המשפטית, משרד החינוך
גב' אורנה מיטמיגר	מנהלת אגף רכש, מכרזים והתקשרויות, משרד החינוך
מר אופיר להב	מנהל אגף בכיר תכנון מדיניות תקצוב ומחקר, משרד העלייה והקליטה
גב' מלי שטריגלר	מנהלת אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים, משרד הכלכלה
עו"ד איציק סבטו	ראש אגף קרנות, המוסד לביטוח לאומי
מר נחמיה קינד	סגן בכיר לחשכ"לית, משרד האוצר
גב' יעל פריש	רכזת משרדים חברתיים, חשכ"ל, משרד האוצר
עו"ד נעמה קאופמן-99	מנהלת הסיכונים הראשית, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
גב' רבקה לויפר	רכזת רווחה וביטוח לאומי, אגף תקציבים, משרד האוצר
עו"ד איל גלובוס	ראש רשות התאגידים, משרד המשפטים
עו"ד אביטל שרייבר	סגנית ראש רשות התאגידים, משרד המשפטים
עו"ד גלי גרוס	יועצת משפטית, רשות התאגידים, משרד המשפטים
עו"ד חנן ארליך	מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
גב' תמר פלד-אמיר	מנהלת תחום בכירה חברה ושיתופי פעולה בין מגזריים, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
עו"ד יעל כהן	סגנית בכירה ליועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

מרכזת הצוות: ד"ר הילה טל-אביטן, מנהלת תחום (חברה), אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

## תוכן עניינים

7.....	הגדרות.....
8.....	<b>פרק א - רקע ומבוא.....</b>
9.....	1. הצורך בהקמת הצוות.....
10.....	2. מצורכי האזרח למענים המסופקים על ידי הממשלה - עקרונות הפעולה של הצוות.....
13.....	3. שירותים חברתיים בישראל במיקור חוץ - מספרים.....
15.....	<b>פרק ב - מתודולוגית העבודה של הצוות.....</b>
18.....	<b>פרק ג - תובנות והמלצות.....</b>
19.....	חלק א - עיקרי התורה לניהול של מיקור חוץ.....
31.....	חלק ב - תשתיות וכלים ליישום.....
41.....	<b>סיכום.....</b>
44.....	<b>נספח א - צורכי השירות החברתי והמענים להם - תמצית המלצות הדו"ח.....</b>
46.....	<b>נספח ב - רשימת חברי השולחן העגול במשרד ראש הממשלה.....</b>
47.....	<b>נספח ג - החלטת ממשלה מס' 2034 מיום 28 בספטמבר 2014.....</b>
49.....	<b>נספח ד - פירוט תהליך העבודה והמשתתפים בו.....</b>

## הגדרות

### לצורכי דו"ח זה:

**"שירות חברתי"** - שירות חינוכי או שירות טיפולי (לרבות נפשי, סוציאלי, רפואי ופרא-רפואי) הניתן על ידי המשרדים החברתיים, במישרין או בעקיפין (החלטת ממשלה מס' 2034 מיום 28 בספטמבר 2014).

**"שירות חברתי במיקור חוץ"** - שירות הניתן באמצעות מפעיל חיצוני לממשלה, שהממשלה רוכשת אותו תוך מימונו באופן מלא או חלקי, ואחראית על אספקתו, אסדרתו ולפיקוח על ביצועו, ושאיננו ממומן באמצעות תמיכה. מובהר בזאת כי ההחלטה אינה חלה על קופות חולים, בתי חולים, בתי ספר, גני ילדים וכן על שירותים שניתנים במיקור חוץ במסגרת התקשרות של הרשות המקומית<sup>1</sup>.

**"המשרדים החברתיים"** - המשרדים החברתיים לצורך דו"ח זה הם משרדי החינוך, הבריאות, הרווחה והשירותים החברתיים.

**"שירותים מוסדיים"** - שירותים אינטנסיביים הניתנים במסגרות שפועלות במשך 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע (24/7) ובמסגרות שבהן ניתן שירות חברתי על בסיס יומי.

---

1 עבודת הצוות לא התייחסה למיקור חוץ הממוכרז על ידי השלטון המקומי, לאור השונות הגדולה בין מערכת השלטון המרכזי לבין מערכת השלטון המקומי, ולאור השונות הקיימת בצורת העבודה של המשרדים החברתיים אל מול השלטון המקומי.

# פרק א רקע ומבוא





## 1. הצורך בהקמת הצוות

- א. מאז שנות השמונים ובעקבות מדינות אחרות בעולם החל בישראל תהליך רחב היקף של מיקור חוץ של שירותים חברתיים. בישראל סופקו שירותים חברתיים עוד טרם קום המדינה, וגם לאחר היווסדה המשיכו חלק משירותים אלו להינתן שלא על ידי הממשלה (לדוגמה, קופות חולים ומעונות יום לגיל הרך).
- ב. למיקור חוץ של שירותים חברתיים תכליות שונות. ביסודו מבקש מיקור החוץ להביא לחסכון בעלויות לצד שמירה על איכות השירות המסופק או שיפורו. זאת על ידי מיצוי היתרונות הקיימים במיקור החוץ ובהם: מרחב הגמישות בהפעלה, הרחבת והעשרת המבצעים את השירות במבצעים נוספים (מגזר שלישי ועסקי) על מומחיותם ומקצועיותם, פוטנציאל לחדשנות ומרחב לשיפור האפקטיביות ברגולציה ובבקרה, בשל ההתמקדות בהן והפרדתן מן הביצוע.<sup>2</sup>
- ג. לצד האמור, מיצוי יתרונותיו של מיקור החוץ מחייב היערכות של המדינה עם שינוי תפקידיה. הממשלה נדרשת להפוך מספק שירותים בעצמה לגורם המתכנן שירותים המבוצעים על ידי אחרים, קובע להם סטנדרטים ומפקח עליהם. זהו מפנה לא פשוט, והבחינה שלו חיונית, שכן מיקור חוץ ללא קריטריונים ופיקוח הוא למעשה הפרטה של השירות.
- ד. במקביל לתהליך זה, חוקק חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. חוק זה קובע נורמה כללית לגבי התקשרויות המדינה ותאגידים ציבוריים בישראל, שלפיה כל התקשרות תיעשה "על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו" (סעיף 2 לחוק). תקנות החוק עוסקות בפירוט הליכי הרכש הציבורי ובמקרים שבהם ההתקשרות נעשית שלא באמצעות מכרז פומבי, מסיבות שונות. החוק ותקנותיו שינו באופן מהותי את אופן ביצוע הרכש הממשלתי. יישום החוק ותקנותיו מגביר שיווינות ותחרות, אך במקביל מטיל נטל ביורוקרטי כבד על המשרדים הפועלים לפיו.
- ה. גבולות הגזרה של העברת שירותים למיקור חוץ נבחנו לאורך השנים. עם התרחבות היקף ותחומי מיקור החוץ, התפתח הדיון הציבורי והאקדמי בשאלת ההצדקה למיקור ולגבולותיו. בכלל זה, נעשו לאורך השנים ניסיונות שונים להגדיר פרמטרים להכרעה בדבר מה ניתן למקר החוזה ומה לא. במסגרת דיון זה עלתה שאלת היכולת להפריט שירות הכרוך בהפעלת סמכות שלטונית. בעניינה של הכוונה לבצע הפרטה של בתי הסוהר קבע ביהמ"ש העליון קביעה שהיוותה ציון דרך, ולפיה לא ניתן להעביר סמכות שלטונית לידי גורם חיצוני (בג"צ בפסק דין 2605/05 חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר). כאן המקום לציין, שהחלטת הממשלה הסמיכה את הצוות לדון בשיפור השירות שמוקר החוזה ולא בשאלת עצם הוצאת הביצוע של שירותים החוזה מן הממשלה.
- ו. באוגוסט 2011, בעקבות המחאה החברתית שפרצה בקיץ שנה זו, מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג).
- ז. פרק 7 בדו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי עוסק באופן אספקת שירותים ציבוריים.<sup>3</sup> בפרק זה הוועדה עומדת על הקשיים והבעיות שבמיקור חוץ של השירותים הציבוריים: קושי בקביעת סטנדרטים, קושי בקביעה של מדדי ביצוע, מגבלות ביכולות פיקוח ואכיפה, היעדר מיומנות ומומחיות בכתיבת מכרזים, קביעת פרופורציות לא נכונות בין איכות למחיר ועקב כך פגיעה באיכות השירות, פגיעה בתנאי ההעסקה של הספק, שבי רגולטורי, ועוד.
- ח. כפועל יוצא מהקשיים והבעיות שעליהם עמדה, ריכזה הוועדה שישה כיווני מדיניות ראשוניים לשיפור המצב: שינויים מבניים שיובילו לשיפור של יכולות המטה; פרסום "מדריך למיקור חוץ"; בחינה של עלות, יעילות ואיכות; חיזוק של מערך הפיקוח והאכיפה; רגולציה על שוק ספקי השירות וצמצום המרחק בין הממשלה למקבל השירות.

2 הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, דו"ח מסכם, אוקטובר 2011, משרד ראש הממשלה, עמוד 44.

3 שם, עמוד 43.

ט. בהמשך לדו"ח ועדת טרכטנברג ועל מנת להביא לשיפור באיכות השירותים יזמה הממשלה את החלטה מס' 2034 - "מדיניות אופן אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ" (ראו **נספח ב**). במסגרתה הציבה לה הממשלה יעד לקבוע מדיניות בכמה סוגיות מרכזיות: קביעת סטנדרטים לאופן אספקת שירותים חברתיים, ניהול תהליכים של מיקור חוץ, דגמים להסדרי התקשרות, רגולציה על שירותים חברתיים ובכלל זה דרכי מעקב, בקרה, מדידה, פיקוח, אכיפה ואמצעים לשימור, פיתוח ואיגום ידע. ההחלטה קובעת כי נציגי הממשלה בשולחן העגול במשרד ראש הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יגבשו תכנית לטיוב אופן של אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ. עוד נקבע כי "התכנית תגובש בשיח משותף עם חברי השולחן העגול, בהם נציגי השלטון המקומי, המגזר השלישי והמגזר העסקי הפועל למטרות ציבוריות, ותוך היוועצות עם גורמים נוספים שיש להם נגיעה לנושאי הדיון, לרבות ספקי שירותים חברתיים מן המגזר העסקי".

לצורך גיבוש תכנית זו הוקם צוות ממשלתי שכלל את חברי הממשלה בשולחן העגול ונציגיהם. הצוות פעל במשך השנה האחרונה, ודו"ח זה מפרט את תובנותיו ואת המלצותיו.

## 2. מצורכי האזרח למענים המסופקים על ידי הממשלה - עקרונות הפעולה של הצוות

א. נקודת המוצא לתהליך הגיבוש של עבודת הצוות היתה התבוננות בשירות החברתי מנקודת המבט של האזרח מקבל השירות. על כן תחילה הגדרנו את **הצרכים המרכזיים של האזרח מן השירות החברתי** שהוא מקבל:

1. **שירות מקצועי המותאם לצרכיו** - בכלל זה סטנדרט שירותי גבוה, חדשנות, דיפרנציאליות וראיית מקבל השירות כאינדיבידואל.
  2. **תנאים הולמים** - הן מבחינה פיזית והן באינטראקציה הבין-אישית שבין האזרח לספק השירות.
  3. **זמינות ונגישות** - ביכולת לקבל את השירות לרבות מבחינה גאוגרפית, תרבותית, כלכלית (במקום שבו נדרשת השתתפות של האזרח במימון השירות) ופיסית.
  4. **המשכיות** - של הצוות המקצועי, בעיקר בשירותים ממושכים, אינטנסיביים ובעיקר לאוכלוסייה הנזקקת להמשכיות מבחינה בין אישית.
- ב. בהמשך הגדרנו **שעל מנת לענות על צרכים אלה של האזרח, הממשלה נדרשת ליצור ולהבטיח:**
1. **סטנדרטים מוגדרים וברורים** - לשירות הנדרש על כלל מרכיביו ולצוות המקצועי שמספקו.
  2. **יעילות כלכלית ותחרות** - הבטחת יחס נכון בין עלות השירות למהותו ואיכותו וכן - העמדת שוק מפעילי שירותים המקיים תחרות.
  3. **שימור ידע** - בתוך הממשלה עצמה ועם מפעילי השירותים.
  4. **גמישות בצורת הפעלה ובהיקפה** - הן מבחינה גאוגרפית והן מבחינת שעות הפעילות, על מנת לאפשר נגישות לכל מקבלי השירות. כך שתוכל לתת מענה לצרכים משתנים של מקבלי השירות מבחינת מהות השירות, היקפו ונגישותו.
  5. **פיקוח, אכיפה ויכולת להפסיק שירות.**
  6. **הפחתת הנטל בירוקרטי ובכלל זה נטל המימון המוטל על מפעילי השירותים** - מכיוון שלהם תפקיד חשוב באיכות השירות שמסופק לאזרח.

## ג. מה עומד ביננו לבין מענה על הצרכים שלעיל?

מעבודת איסוף וניתוח מקיפה שבוצעה במסגרת עבודת הצוות, עלו מספר קשיים מרכזיים העומדים בפני הממשלה בבואה לענות על צורכי האזרחים מהשירותים החברתיים. לצד הפירוט שיובא בפרקי הדו"ח ולהמחשת הקשיים, ניתן להתבונן בדוגמאות להלן, הלקוחות מתוך הסקר המדגמי<sup>4</sup> שערכנו במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים:

### תהליך מכרז מסורבל וממושך

20 חודשים במוצע מתחילת הכתיבה ועד ההתקשרות

### שימוש רב בפטורים המונע את מיצוי הכלי המרכזי

30% מן ההתקשרויות נעשות בפטור ממכרז.

### תחרות מוגבלת

ב-40% מן ההתקשרויות קיימת תלות בספק.  
ב-7% מן המכרזים ניגש רק מציע אחד.

### היעדר תמריצים

רק ב-5% מן ההתקשרויות קיים מנגנון תמרוץ למפעיל השירות.

### אין מסד נתונים

ב-40% מן ההתקשרויות לא היה ידוע לגורמים במשרד אם הספק נותן שירות נוסף למשרד.

### בקרה ואכיפה

ב-60% מן ההתקשרויות הבקרה מבוצעת רק אחת לשנה.  
רק ב-17% מן ההתקשרויות בוצעו סקרי שביעות רצון.  
רק ב-4% מן ההתקשרויות נעשה שימוש בכלי אכיפה.

4 להרחבה על הסקר המדגמי ראו פרק המתודולוגיה ותהליך השיתוף.

ד. בגוף הדו"ח פרושים בהרחבה ממצאינו המתארים את הקשיים העומדים בפני הממשלה בבואה לתת מענה על צרכי השירות החברתי. קשיים רבים קשורים בכלי המכרזי, שהעבודה עמו מכתובה את אופן אספקת השירות. לצד זאת, בכלי המכרזי טמונים מירב הפתרונות. **מכיוון שכך, לטעמנו מנוף השינוי העיקרי להבטחת שירות חברתי העונה על צרכי האזרח הוא שיפור השימוש בכלי המכרזי, שיביא לכדי מיצוי. על כן בחרנו להתמקד במכרז כמחולל המרכזי של השינוי המצופה באיכות השירות. בהתאמה, נדרש להתאים את יכולות התכנון ואת יכולות הפיקוח של הממשלה למעבר שביצעה מספק שירותים בעצמה לגורם המפעיל שירותים באמצעות מיקור חוץ.**

שרשרת המרכיבים היסודיים של מיקור חוץ מבטאת את האמור:



רק הקפדה על התקיימות מרכיבים אלו בפועל, תבטיח את המיצוי של יתרונותיו של מיקור החוץ, ותאפשר התייעלות [תקציבית ותפקודית] וגמישות, לצד שיפור מתמיד באיכות השירותים.

ה. בחירתנו במכרז כמחולל השינוי המרכזי, בוצעה תוך מודעות לכך שקיימות התקשרויות רבות המבוצעות באמצעות פטור ממכרז. עם זאת, ממצאינו והמלצותינו חלים במידה רבה גם על התקשרויות אלו, בשינויים ובהתאמות המתחייבים.

ו. **עוד למדנו כי מיקור חוץ הוא מלאכה שיש לעשותה. הוא תהליך שלם שצריך לנהל אותו.** ניהול של מיקור חוץ נדרש בשתי רמות - רמת המאקרו ורמת המיקרו.

**ברמת המאקרו: המשרדים החברתיים מספקים מאות שירותים חברתיים במיקור חוץ ומפקחים עליהם. לפיכך נדרשים ראייה כוללת בכל משרד של כלל השירותים המסופקים, השקעה בתשומות הניהוליות שהם דורשים, ניהול של שוק הספקים - הגורמים המפעילים את השירותים, ניהול של תהליכי ההתקשרות והפעלת השירותים וניהול דינמי של השירותים לאור מאפייני לקוחותיהם והשינויים המתהווים בתחומי הטיפול.**

**ברמת המיקרו: תהליך המכרז צריך להתנהל באופן שמאפשר ראייה מראש של כל המרכיבים של ניהול השירות: הגדרה ברורה של תכלית השירות, סטנדרטים שניתנים למדידה, תגמול עבור שיפור שירות וחדשנות, בקרה אפקטיבית ותהליך שוטף של הפקת לקחים המשלב שיח עם לקוחות, ספקים ואחרים לצורך שיפור מתמיד בשירות הנרכש.**

בעבודתו התמקד הצוות בפיתוח מענים לשתי הרמות המתוארות - רמת המאקרו ורמת המיקרו של ניהול הרכש החברתי.

ז. לאור כל האמור ולאור ניתוח של תמונת הצרכים מן השירות החברתי והמענים הנדרשים ממפעיל השירות ומן הממשלה, זיהינו שתי שאלות עיקריות:

1. **אילו תכנים ותהליכי עבודה במסגרת מיקור חוץ יבטיחו אספקת שירותים שנותנת מענה מרבי לצורכי האזרח ומביאה למיצוי של יתרונות מיקור החוץ?**

בחלק הראשון של פרק התובנות וההמלצות בדו"ח ניתן המענה לשאלה זו ובו נפרשים עיקרי התורה לניהול מיקור חוץ, שתבטיח אספקת שירותים מיטבית.

2. איזו תשתית יש לייצר בעבודת הממשלה על מנת שתוכל לייצר את התכנים ואת תהליכי העבודה הללו? בחלק השני של פרק התובנות ההמלצות בדו"ח, ניתן מענה לשאלה זו ובו פרושים התשתיות והכלים שיש לייצר לצורך אספקת השירותים.

נספח א לדו"ח מפרט בטבלה מסכמת את כלל המענים הניתנים במסגרת המלצותינו לצורכי השירות החברתי.

### 3. שירותים חברתיים בישראל במיקור חוץ - מספרים

א. נכון לשנת 2014 היקף מיקור חוץ של שירותים חברתיים בשנה עומד על למעלה מ- 9 מיליארד ₪.

ב. עם תחילת עבודתו של הצוות לא הייתה בנמצא תמונת מצב של השירותים החברתיים במיקור חוץ המסופקים על ידי הממשלה. לא בידי המשרדים החברתיים ולא בידי גורם אחר בממשלה. נושא המכרזים נתפס לרוב כאמצעי לביצוע השירותים בלבד. לממשלה חסרה הסתכלות רחב על התחום של מיקור חוץ חברתי (שלא הוגדר כתחום עד לעבודת הצוות), על המכרז החברתי ועל מאפייני השירותים החברתיים בהקשרם.

ג. בעקבות עבודת המיפוי והאיסוף שביצע הצוות, נוצר לראשונה בישראל מסד נתונים מקיף על אודות השירותים החברתיים במיקור חוץ המסופקים על ידי הממשלה. מסד נתונים זה מהווה בראש ובראשונה תשתית לניתוח רחבי של התחום וכלי ניהולי בידי המשרדים.

התמונה שהתקבלה מיצירתו משתקפת בטבלה 1.

#### טבלה 1

מספר שירותים	תקציב הרכש החברתי	תקציב כלל הרכש במשרד	אחוז רכש חברתי מתקציב כלל הרכש	תקציב המשרד	משרד
93	3.6	6.5	55%	9	רווחה והשירותים החברתיים
39	3.5	4.4	80%	27	בריאות
105	2	3	67%	45	חינוך
39	0.2	0.7	28%	1.5	עלייה וקליטה <sup>5</sup>
276	9.3	14.6	64%	82.5	סה"כ

\* הנתונים בטבלה במיליארדי ש"ח, מתייחסים לשנת 2014 ומתבססים על מידע מהמשרדים החברתיים.

5 משרד העלייה והקליטה היה שותף לעבודת הצוות, ובהתאמה בוצע מיפוי של השירותים גם במשרד זה. יחד עם זאת, לאור ממצאי המיפוי, המצביעים על היקף שירותים חברתיים המופעלים על ידי המשרד במיקור חוץ שהינו בסדרי גודל מצומצמים משמעותית מהמשרדים האחרים שנבחנו - הוחלט שלא להוסיף ולהעמיק בשירותיו בשלב זה, ובהתאמה - שלא להחיל עליו את החבוינות הנובעות מן הדו"ח, אך לאפשר לו ליהנות מן התשתיות שיפותחו במסגרת מהלך זה.

**ד. מן הטבלה עולות כמה מסקנות יסודיות ראשוניות:**

1. תקציב הרכש החברתי במיקור חוץ משמעותי ועומד על 9.3 מיליארד ש"ח לשנת 2014.
2. הממשלה רוכשת קרוב ל-300 שירותים חברתיים במיקור חוץ, המקיפים חלק ניכר מכלל השירותים שהיא מספקת.
3. קיימת שונות רבה בין המשרדים בכל הנוגע להיקפי הרכש החברתי: בעוד במשרד הרווחה הרכש החברתי מקיף כמחצית מכלל תקציב המשרד, במשרד החינוך חלקו מתקציב המשרד מצומצם (5%). שונות זאת קיימת גם ביחס להיקף הרכש החברתי מכלל הרכש במשרד. באופן כללי ניתן לראות כי הרכש החברתי הינו חלק הארי מכלל הרכש המשרדי במשרדים החברתיים. גם מספר השירותים שונה בין משרד למשרד ואינו מהווה נגזרת מתקציב הרכש החברתי: במשרד החינוך, למשל, שתקציב הרכש החברתי שלו מצומצם, מופעל ההיקף הרחב ביותר של שירותים חברתיים במיקור חוץ (105), ולעומתו, משרדי הקליטה והבריאות מפעילים את אותו מספר שירותים (39), אף כי תקציב משרד הבריאות להפעלתם הוא יותר מפי 15.

בסך הכול תקציב הרכש החברתי מהווה 66% מכלל תקציבי הרכש במשרדים החברתיים ומקיף 276 שירותים בהיקף של 9.3 מיליארד ש"ח בשנה.

- ה. אולם, תמונת המצב העולה מטבלה 1 אינה שלמה. מספר השירותים כשלעצמו או היקף התקציב אינם משקפים את המציאות המורכבת של ניהול מיקור חוץ. רובד נוסף של מיקור חוץ נפרס בטבלה 2 המפרטת גם את היקף ההסכמים וההתקשרויות הנובעים מן השירותים.

**טבלה 2**

מפעילי שירותים	מספר התקשרויות	תקציב רכש חברתי	מספר שירותים	משרד
500	977	3.6	93	רווחה והשירותים החברתיים
613	742	3.5	39	בריאות
134	185	2	105	חינוך
51	54	0.2	39	עלייה וקליטה
<b>1,298</b>	<b>1,958</b>	<b>9.3</b>	<b>276</b>	<b>סה"כ</b>

\*הנתונים מתייחסים לשנת 2014 ומתבססים על מידע מהמשרדים החברתיים.

1. מטבלה 2 עולות התובנות הבאות:

1. מיקור החוץ של השירותים החברתיים מקיף למעלה מ-1,900 התקשרויות המנוהלות עם למעלה מ-1,000 מפעילי שירותים.
2. ריבוי הספקים וההתקשרויות מציג את המורכבות שבניהול של שוק הספקים. מהסקר המדגמי, עלה כי ל-47% ממפעילי השירותים יש יותר מהתקשרות אחת במשרד. עוד נמצא כי ל-44% ממפעילי השירותים יש התקשרות עם יותר ממשרד אחד.



# פרק ב מתודולוגית העבודה של הצוות

## מתודולוגית העבודה של הצוות

הצוות הממשלתי הוקם על מנת לגבש תכנית לטיוב אופן של אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ כנגזרת מהחלטת ממשלה מס' 2034 לגיבוש מדיניות בנושא אופן אספקת של שירותים חברתיים במיקור חוץ. בהחלטת הממשלה נקבע, כאמור, כי "התכנית תגובש בשיח משותף עם חברי השולחן העגול, בהם נציגי השלטון המקומי, המגזר השלישי והמגזר העסקי הפועל למטרות ציבוריות, ותוך היוועצות עם גורמים נוספים שיש להם נגיעה לנושאי הדיון, לרבות ספקי שירותים חברתיים מן המגזר העסקי".

תהליך העבודה של הצוות התפרש על פני כשנה וכלל דיונים רבים.

### עבודת הצוות כללה כמה נדבכים מרכזיים:

- יצירה של מסד נתונים:** במהלך עבודת הצוות נערך מיפוי של השירותים החברתיים במשרדים החברתיים שניתנים במיקור חוץ (שאינם בתי ספר, גני ילדים, בתי חולים או קופות חולים) על ידי אגף ממשל וחברה בסייע המשרדים החברתיים וחברת KPMG סומך-חייקין (להלן: "מיפוי השירותים"). מהלך זה אפשר לראשונה בישראל את יצירתו של **ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ**. ספר השי-רותים החברתיים מוגש יחד עם דו"ח זה.
- סקר מדגמי:** במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים נערך מיפוי מדגמי מעמיק לגבי סוגי ההתקשרויות הנהוגים בשירותים אלה: היקפם, אופן ההתקשרות, אופן הפיקוח והבקרה, תהליך של יצירת ההתקשרות, ניהול ההתקשרות ושוק מפעילי השירותים, תהליכי הערכה ומדידה, מנגנוני שימור ידע ועוד (להלן: "הסקר המדגמי").
- רקע מחקרי:** לצד העמדה של מסד הנתונים בחן הצוות את אופן ההתמודדות של המגזר הממשלתי והמגזר העסקי במדינות אחרות בעולם עם סוגיות של מיקור חוץ. למטרה זו הונחו ניירות רקע בפני הצוות.
- היוועצות עם גורמים חוץ-ממשלתיים:** בהתאם להחלטת הממשלה הקפיד הצוות, לאורך תהליך עבודתו, להיוועץ במגוון גורמים הרלוונטיים למיקור חוץ של שירותים חברתיים בכמה ערוצים של היוועצות:
  - השולחן העגול במשרד ראש הממשלה - צוות מלווה** מבין חברי השולחן העגול מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי ליווה את עבודת הצוות הממשלתי ולקח חלק במרבית הדיונים ובחלק מצוותי המשנה שהוקמו. רשימת חברי הצוות המלווה מופיעה בנספח ב.
  - כמו כן, **מליאת השולחן העגול** של משרד ראש הממשלה התכנסה פעמיים במהלך תקופת פעולתו של הצוות; תחילה, לדיון בראשית עבודת הצוות בנוגע לכיווני העבודה המסתמנים, ובהמשך - לדיון במסקנות הביניים שגובשו. בדיוני המליאה לקחו חלק גם חברי הצוות הממשלתי.
  - מפגשים עם מומחים ועם מפעילי שירותים** - הצוות הממשלתי והצוות המלווה נפגשו עם מומחים מן הממשלה ומחוצה לה בנושאים הנוגעים למיקור חוץ. כמו כן, הצוות הממשלתי נפגש עם מפעילי שירותים חברתיים במסגרת סיור שקיים ובמסגרת יום שהוקדש לנושא פיקוח.
  - תובנות של ארגונים מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי** - באמצעות סדרה של 61 ראיונות עומק עם מנהלים של מפעילי שירותים, ארגוני סנגור וארגונים במגזר העסקי, מבין חברי השולחן העגול ואחרים, גובשו תובנות הנוגעות למיקור חוץ של שירותים חברתיים מנקודת המבט של מפעילי השירות (להלן: "איסוף התובנות"). התובנות גובשו על ידי ארגון שיתופים (הגורם המסייע בהפעלת השולחן העגול במשרד ראש הממשלה).



ד. **למידה השוואתית מהמגזר העסקי** - בסיוע הצלע העסקית של השולחן העגול התקיימה למידה באשר לניהול תהליכים של מיקור חוץ והיחסים שבין מזמין השירות למפעיל השירות במגזר העסקי.

5. **צוותי משנה:** במהלך עבודתו של הצוות הממשלתי הוקמו שלושה צוותי משנה בנושאים:

א. מוסר התשלומים

ב. מיפוי של תהליך ההתקשרות

ג. היוועצות עם מפעילי שירותים לפני תקופת ההתקשרות

המלצות של צוותי המשנה הובאו בפני הצוות הממשלתי והיוו מסד נוסף לגיבוש ההמלצות המפורטות בדו"ח.

להרחבה על תהליך עבודתו של הצוות ועל מי שלקחו חלק בתהליך העבודה, ראו **נספח ד**.



# פרק ג

## תובנות והמלצות

## חלק א - עיקרי התורה לניהול של מיקור חוץ

### 1. היוועצות עם גורמים חיצוניים ושיתוף פנים-משרדי לצורך שיפור המכרז

#### כתיבת המכרז

##### מצאנו ש:

ישנם כמה גורמים במשרד הממשלתי המעורבים בהכנת המכרז: יחידת הרכש, הלשכה המשפטית, החשבות, אגף תקציבים והיחידה המקצועית. מאיסוף התובנות עלה כי מפעילי השירותים חשים שלא תמיד קיים רצף בין מזמין העבודה, המתקצב ומי שמנסח את המכרז בפועל: "התחושה היא שהמכרז עובר הרבה ידיים".

א. במקרים רבים **שיטת העבודה היא טורית ברובה ולא שיתופית**. תהליך טורי כזה אינו משלב את עולם התוכן של המכרז עם עולם ההתמקצעות במכרז. הוא אינו יוצר למידה והפריה הדדית בין הגורמים המעורבים, שמביאים עמם ידע וניסיון רב בתחום. למשל, קביעת אמות המידה של השירות, הגדרת תנאי הסף למציעים ותמחור השירות אינם נקבעים תוך שמיעת כלל הגורמים שצוינו לעיל, אף כי לכולם יש נגיעה בדבר. כתוצאה מכך **אין מיצוי של הכלי המכרזי**.

ב. עקב חשש לניגוד עניינים **הממשלה אינה מקיימת היוועצות** מספקת עם מפעילי השירותים, מקבלי השירותים, משפחות מקבלי השירות, ארגוני סנגור ומומחים אחרים. **הדבר פוגע ביכולתה להגדיר באופן מיטבי את מאפייני השירותים ואת אמות המידה של השירותים** שהיא מספקת, שכן ישנו ידע משמעותי רלוונטי לעניין מחוץ לממשלה שהיא אינה עושה בו שימוש. **הדבר מקשה גם על יכולותיה לקבוע מודל מכרז ותמחור מיטבי, לבצע תהליכים סדורים של שימור ידע והפקת לקחים, לעדכן ולשפר את השירות ממכרז למכרז ועוד**.

ג. חשוב, כי בעת כתיבת מכרז, יובאו בחשבון הלקחים שהופקו בהתקשרויות קודמות ובהתקשרויות דומות. **כיום, הפקת הלקחים נעשית פעמים רבות באופן מזורז ולא מעמיק על ידי אדם אחד בלבד (מזמין השירות עצמו). לא תמיד מתקיימת הפקת לקחים שיטתית המערבת גורמי מקצוע שונים במשרד, גורמי מקצוע ממשרדים אחרים, מקבלי השירות ומפעיליו**. בהתאמה, עלה באיסוף התובנות כי בנושא "היעדר למידה והפקת לקחים - אין כמעט תהליכי הערכה של פרויקטים משותפים ולא פונים אל הארגונים החברתיים בבקשה לשמוע מהם תובנות או להשתמש ביכולתם לתווך את קולות הציבור מהשטח".

##### אנו ממליצים ש:

א. **מכרזים יוכנו במשותף על ידי כל הגורמים הרלוונטיים במשרד ובכללם האגף המקצועי, יחידת הרכש, אנשי התקציבים, אנשי החשבות והיועצים המשפטיים**. כתיבה משותפת, ולא טורית, תאפשר לחברי הצוות לרכז בחדר אחד את הידע הרב של כל המעורבים ולכתוב את המכרז הטוב ביותר שאפשר. נדגיש כי כבר היום ישנם מכרזים שנכתבים בצוות ובצורה מיטבית, וזהו מודל שאנו מבקשים לקבע כסטנדרט מחייב.

ב. בכל תהליך של גיבוש מכרז יבוצע **שלב מקדמי של הפקת לקחים** מהתקשרויות רלוונטיות קודמות, ומסקנותיו ישולבו בהכנת המכרז הבא.

ג. **בכל תהליך גיבוש וכתיבת מכרז יבוצע שלב של היוועצות רחבה טרם תחילת כתיבת המכרז או במהלכה**. מטרת התהליך לאגם את המידע, הידע והלקחים של כל הגורמים הרלוונטיים לשירות - בממשלה ומחוצה לה, על מנת שישמש תשתית לכתיבה עדכנית ושלמה של המכרז.

ד. הגורמים מחוץ לממשלה שעימם חשוב לנהל את ההיוועצות כוללים בין היתר את: מפעילי שירותים נוכחיים, מפעילי שירות פוטנציאלים, מקבלי השירותים, משפחות של מקבלי השירותים, ארגוני סגור, רשויות מקומיות, מומחים ועוד. ההיוועצות תהיה חלק מתהליך קביעת אמות המידה ומדדי השירות, תמחור השירות, בקרה ופיקוח על השירות, הפקת לקחים ושימור הידע שנצבר במהלכו. אנו רואים תועלת רבה שניתן להפיק בהיוועצות מסוג זה, שיכולה ללמד רבות על הרכב השוק וצרכיו, צרכי מקבלי השירות וידע מקצועי רלוונטי שאינו נמצא בהכרח בידי הממשלה. ככל שתהליכי ההיוועצות נפרדים מכתיבת המכרז כך מתאפשר שיח פתוח וישיר יותר. אולם, ניהולם במהלך הכתיבה לעתים יהיה ממוקד יותר בסוגיות שלגביהן הממשלה מבקשת לאסוף ידע ותובנות מגורמים חיצוניים. תהליכי היוועצות יתקיימו בכפוף לכל דין.

ה. תהליך ההיוועצות המתואר, יתבצע לאחר שבוצעה היוועצות בתוך הממשלה, כגון עם: יחידות המטה השונות המעורבות בתהליך של מיקור חוץ, מפקחים ובקרים במחוזות ונציגים ממשרדים אחרים שמפעילים שירות דומה / שירות לאותה האוכלוסייה. הזמנת הגורמים הרלוונטיים מתוך הממשלה גם לפגישות ההיוועצות עם הגורמים החיצוניים לממשלה חשובה, ומאפשרת את התרשמותם הישירה מן הידע הנוסף שנצבר.

ו. בנוסף, לאחר שכבר בוצעה היוועצות בשלב הכנת המכרז, יבוצע לאחר פרסום המכרז כנס ספקים - כנס ספקים, והשאלות העולות במסגרתו יכולים ללמד רבות על השוק, על הנושאים המטרידים את מפעילי השירותים ועל הפערים בינם לבין למנהל השירות, ועל כן חשיבותו רבה, וזאת על אף שקיימות מגבלות בהתנהלותו (חובת העלאת שאלות שנשאלו בו בכתב ככל שמעוניינים בתשובה לגביהן וכיו"ב).

## תמחור

### מצאנו ש:

א. סוגיית התמחור היא סוגיה מורכבת הדורשת מומחיות גבוהה. תמחור שירותים חברתיים הוא דבר רגיש במיוחד, שכן תמחור לא הולם עלול לפגוע בשירות שאוכלוסיות חסרות ישע זוכות לו. במהלך עבודתנו נחשפנו למנגנונים שונים של ועדות תעריפים שיעודן הוא קביעת תמחור במשרדים. כינוס ועדת תעריפים מאפשר גיבוש תעריף השירות על ידי כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, היכולים להביא לשולחן מגוון שיקולים ולגבש את התעריף המתאים ביותר לשירות.

ב. למדנו כי ישנם מכרזים שבהם נעשתה היוועצות נרחבת עם מפעילי שירותים לצורך קביעת התמחור. בנוסף, קיימת הגברה של מידת השקיפות של התמחור במכרז. לצד זאת, נותרה עוד כברת דרך לעשות בשתי סוגיות אלה. מצאנו כי שירותים דומים מתומחרים באופן שונה במשרדים שונים, וכי לא תמיד התעריפים ודרך חישובם מוצגים לציבור. למשל, במהלך איסוף התובנות נמצא כי במקרים מסוימים יש תחושה שאין שקיפות מול מפעילים שונים החותמים על הסכמים שונים, וקיימים תעריפים שונים לאותו שירות. פרסום התעריף והמרכיבים בו מאפשרים לציבור לוודא כי הוא מקבל את אשר נדרש ממפעיל השירות לספק ולהרחיב את מעגל הבקרה על מפעילי השירות.

ג. קיימים גם שירותים שבהם ישנם מספר סלי איכות מדורגים, דוגמת שירות האשפוז הסיעודי (גריאטריה) במשרד הבריאות. בשירות זה, כל סל איכות מבטא רמת שירות שונה המורכבת מרמת איכות הטיפול, רמת הכשרת והשכלת הצוות ועוד. בגין כל סל איכות משולם תעריף שונה, והתעריף גדל בהתאמה לדירוג סל האיכות. כתוצאה, מפעילים מתוגמלים בהתאם לאיכות השירות שהם מספקים. קביעת תעריפי סלי האיכות מתבצעת על ידי ועדה, ומתעדכנת במהלך תקופת המכרז. הוועדה מעדכנת את התעריף אותו מקבל כל מפעיל שירות בהתבסס על ציוני הבקרה שלו ועל עמידתו בתנאי סלי האיכות.

## אנו ממליצים ש:

- א. גיבוש התעריפים והערכות עלות השירות ייקבעו באופן סדור, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים במשרד, וגורמים חיצוניים במידת הצורך. לתהליך זה חשיבות מיוחדת במכרזים בהם התעריף קבוע והתיחור מתבצע על איכות השירות בלבד.
- ב. תיבחן האפשרות לפרסם לציבור הרחב את התמחור על רכיביו. **שקיפות זו תאפשר לציבור הלקוחות לדעת מהן דרישות המכרז מן המפעיל ואם הוא ממלא אחריהן** (לדוגמה, יחס מטפלים במוסד).
- ג. תיבחן האפשרות להפעיל שימוש בסלי איכות מדורגים, שכן שיטה זו מעודדת מפעילי שירות לשפר את איכות השירות.
- ד. תינתן שימת לב לתעריף השירות והתאמתו גם לאורך חיי המכרז<sup>6</sup>.

## שימור ידע

### מצאנו ש:

- א. כשארגונים מספקים שירותים במישרין, הם נדרשים להתמודד עם אובדן הידע המצטבר אצל עובדיהם הפועלים לספק שירותים אלה. **מיקור חוץ מציב קושי מוגבר בסוגיה של שימור הידע, שכן הביצוע נעשה מחוץ לארגון**. בעוד שבשירותים חברתיים מסוימים במיקור חוץ קיימים הליכים לשימור ידע, הליכים אלו חסרים במרבית השירותים מסוג זה.

## אנו ממליצים ש:

- א. במכרזים **תעוגן חובת המפעיל לתעד ולשמור את כל הידע והמידע הנצבר אצלו** במהלך השנים של הפעלת השירות ולהעבירו לממשלה באופן שוטף ונגיש במהלך תקופת ההתקשרות ובסיומה, וכן במסגרת חפיפה למפעיל חדש, אם ייבחר.
- ב. **יקוימו באופן שוטף תהליכי היוועצות לשם פיתוח תורה, כלים ותהליכי עבודה**, הכוללים את מפעילי השירות, האגף המקצועי, המפקחים ועוד. **בסופם יתקבל תוצר מוגדר ומחייב - דוגמת נוהל עבודה. תובנות שיעלו מתהליך היוועצות ישולבו גם במכרז הבא**. נציין כדוגמה חיובית את התהליך של שימור הידע המתקיים בשירות האומנה שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים. שימור הידע מתבצע באמצעות קבוצות למידה המורכבות ממפקחי המחוזות ומפעילי השירותים. קבוצות הלמידה דנות בסוגיות מקצועיות, כמו לדוגמה התאמה בין משפחת אומנה לבין הילד. בסוף תהליך הלמידה המשותף נכתב מסמך מדיניות, ובו מפרט כלים והנחיות מקצועיות להתנהלות השירות. מסמך זה מיתוסף להנחיות המקצועיות הנדרשות במכרז. ההשתתפות של מפעילי השירותים בקבוצת הלמידה היא וולונטרית, אך מכיוון שהתוצר הסופי מחייב אותם במכרז הבא, יש להם עניין רב במעורבות בתהליך.
- ג. **תיבחן האפשרות לעודד את המפעיל החדש להעסיק את חלק מאנשי המקצוע הנדרשים ממנו, המספקים את השירות באמצעות המפעיל המסיים פעולתו, במקרים מיוחדים המצדיקים זאת ומבלי לפגוע יתר על המידה בעצמאות המפעיל**.

6 בהקשר זה ראו המלצות הצוות בנושא הגמישות במכרז בהמשך פרק זה.

## 2. הגדלת התחרות, הגמישות והחדשנות (אי-קפיאה על השמרים)

### תחרות

#### מצאנו ש:

- א. **קיומו של שוק תחרותי מיטיב את רמת השירותים המוענקת לאזרח גם בשירותים החברתיים.** בעת קיומה של תחרות, מפעיל השירות מתומרץ למתן שירות באמות מידה גבוהות יותר לצד תמחור נוח יותר.
- ב. הדברים עולים בקנה אחד עם המלצות ועדת טרכטנברג שקבעה כי "על הממשלה להבטיח שהיא משמרת שליטה וגמישות בשירות הניתן, ומונעת יצירת מונופולזם אשר עלול להביא לפגיעה באיכות השירות וביכולתה לגבש מדיניות בלתי תלויה. על הרגולציה בתחום זה לצמצם את התלות בספקי שירות מועטים, ולשמר את היכולת לתת מענה מהיר לשינויי מדיניות או למצבים משתנים".<sup>7</sup>
- ג. ואולם כיום אין התמודדות ממשלתית מספקת עם כשלי שוק בתחום של מפעילי השירותים החברתיים. כמו כן, אין שימת דגש בהרחבת שווקים קיימים על ידי עידוד כניסתם של מפעילים חדשים. בסקר המדגמי נמצא כי לכ-30% מהמכרזים ניגשו פחות משלושה מציעים. עוד נמצא כי ב-40% מן השירותים מנהלים דיווחו על תלות במפעיל השירות.
- ד. בהיעדר מצאי מספיק של מפעילים בתחומים מסוימים נוצר מצב של שבי של מזמין השירות בידי המפעילים המעטים הקיימים. במצב כזה לא ניתן לייצר מציאות המיטיבה עם מפעילי שירותים טובים, מייצרת שיפור אצל מפעילי שירותים הנדרשים לכך ומפסיקה התקשרות עם מפעילי שירותים שאינם עומדים בתו האיכות הנדרש.
- ה. יש הגורסים כי שוק השירותים החברתיים אינו תחרותי במהותו, ועל כן שיח התחרות אינו רלוונטי לגביו. אנו מצאנו כי הנחה זו אינה נכונה בכל המקרים. אמנם קיים הבדל בין השווקים החברתיים השונים. שוק שירותי הבריאות הוא התחרותי מביניהם, לאור קיומו של שוק פרטי משגשג לצד השוק הממשלתי. ואולם גם בשוק החברתי-חינוכי וגם בשוק החברתי-רווחתי מתקיימים שווקים פרטיים מתחרים לצד השוק הנשלט בידי המזמין הממשלתי.
- ו. עם זאת, ללא ספק בשוק השירותים החברתיים ישנם אתגרים ייחודיים המשליכים על היכולת לייצר בו תחרות, כמו קושי של מפעילים למצוא מבנים לשירותים הניתנים לאוכלוסיית (NIMBY Not In My Back Yard), וקושי של משרדי הממשלה למצוא מפעילים שייאותו לספק שירותים לאוכלוסיית NIMBY קשה, כמו נרקומנים ועברייני מין.

#### אנו ממליצים ש:

- א. הממשלה, כמזמין השירותים החברתיים העיקרי, תייצר תחרות בקרב מפעילי השירותים החברתיים בשני ממשקים: בממשק שבו המפעילים מתחרים על הזמנת השירותים בידי הממשלה ובממשק שבו מפעילי השירותים מתחרים על צריכת השירות בידי הלקוחות, ותפעל באופן אקטיבי להרחבת שוק הספקים היכן שדרוש.

#### בממשק הראשון, יצירת תחרות על הזמנת השירותים ע"י הממשלה:

1. לקיים בחינת שוק של השירות על מנת לקבוע האם יש או אין תחרות, האם יש בה צורך וכיצד ניתן לפתחה/להכתיבה.

7 הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, ראה הערת שולים 2.

2. במידה ונמצא כי נדרשת הגדלה של התחרות, יש לעודד כניסת מפעילי שירותים נוספים לשוק. במקרה שבו היקף ההתקשרות עלול להוות חסם, יש לבחון אם ניתן לצמצמו באמצעות:
  - (א) פיצול ההתקשרות לסלים לפי מוצרים;
  - (ב) פיצול ההתקשרות לשירותים או לאזורים גאוגרפיים;
  - (ג) ביצוע ההתקשרות או חלקה על ידי קבלני משנה (בכפוף להצגה מראש של קבלני המשנה).
3. במקרה שקיימים תנאים מוקדמים או דרישות העלולים להוות חסם להתמודדות במכרז עבור עסקים קטנים ובינוניים, יש לבחון את הכרחיות ואת ענייניות התנאים שנקבעו לאור מטרת עורך המכרז ונושא ההתקשרות. כך, למשל, ניתן לשקול הפרדה בין ניסיון הספק לבין ניסיון הצוות ומתן הזדמנות לספק לצבור ניסיון התחלתי<sup>8</sup>.
4. במצבים של כשל שוק וכדי להרחיב את כמות המציעים הפוטנציאליים אפשר לתת משקל רב יותר לפרמטרים נוספים מלבד איכות הגוף המציע (מוניטין, ותק וכדומה), כגון איכות כוח האדם והסטנדרט הטיפולי. פרמטרים אלו יוכלו לסייע למפעילים חדשים, שאיכות שירותם טובה, אך אינם בעלי ניסיון רב, לזכות במכרז.
5. פרופורציה טובה של תחרות - לצד השאיפה לשוק מפעילים תחרותי חשוב שכמות מפעילי השירות תאפשר את ניהולם. ניהול מפעילים רבים מציב כשלעצמו אתגרים, כמו האפשרות לייצר סטנדרט אחיד של שירות והיכולת לפקח בצורה אפקטיבית. על כן, בעת הכנת המכרז, המשרד יבחן את התשתית הקיימת לניהול השירות, יבצע בה שינויים שיידרשו ויקבע את היקף התחרות הרצוי בהתאם לה.

### ב. בממשק השני, יצירת אפשרות בחירה של המפעיל על ידי הלקוחות:

1. אפשרות הבחירה בידי הלקוח מחוללת תחרות גם במהלך חיי המכרז ולא רק במהלך בחירת הזוכים. הפיכת הלקוח משחקן פסיבי לשחקן אקטיבי בתקופת המכרז היא אחת הדרכים האפקטיביות ביותר להבטחת השיפור של איכות השירות.
2. קיימים סוגים שונים של לקוחות שבידיהם אפשר לתת את יכולת הבחירה: מקבלי השירות ומשפחותיהם; רשויות מקומיות; לשכות לשירותים חברתיים; קופות חולים; בתי ספר ועוד. הענקה של זכות הבחירה ללקוח יכולה להיעשות על ידי מכרז מסגרת שבו זוכים כמה מפעילים המתחרים בינם לבין עצמם ועל ידי הענקת שוברים (ואוצ'רים) ללקוח למימוש על פי רצונו.
3. קיומה של תחרות אפקטיבית מתבסס על שקיפות בנוגע לביצועי מפעילי השירותים ועל אפשרות להעריך הבדלים בין מפעילי השירותים השונים<sup>9</sup>.

**חשוב להדגיש כי גם כאשר מתקיימת בחירה על ידי לקוח קצה, על המשרד לשמר בידיו כלים לניהול מפעילי השירותים ושליטה בפעולתם, וכי האחריות כלפי השירות המסופק נותרת על המשרד.**

8 הוראת תכ"ם 7.12.7 - הכנסת ספקים חדשים.

9 נושא השקיפות בפיקוח מפורט בהרחבה בחלק ב' פרק 4 - חיזוק הבקרה והפיקוח.

## חדשנות

### מצאנו ש:

- א. שירות חברתי מיטבי מעדכן את מתודות הטיפול והחינוך הנותנות את המענה הטוב ביותר לצרכים של מקבלי השירות בכל זמן נתון, וכשדרוש אף ממציא מתודות חדשות. **תהליך הרכש יכול לעודד חדשנות או לחלופין לעכב אותה.**
- ב. **החסמים העיקריים בפני חדשנות שעליהם דיווחו מפעילי שירותים במחקר שנעשה באיחוד האירופי<sup>10</sup>, מתייחסים לחוסר האינטראקציה עם ארגוני הרכש, שימוש במכרזים מכווני תשומות בניגוד למכרזים מבוססי תוצאה ומיומנויות רכש נמוכות של רוכשי השירות. כמו כן, למדנו מהמגזר השלישי שחדשנות אינה מתוגמלת ואינה מתומחרת, ועל כן הסיכויים להנהיג חדשנות בשירותים חברתיים פחותים.**

### אנו ממליצים ש:

**כחלק מהחתימה לשיפור השירות שהאזרח מקבל, יש לפעול להנהגת חדשנות בשירות. חדשנות יכולה לבוא לידי ביטוי במתודות טיפוליות, בגישות חינוכיות ועוד. תשומת לב לחדשנות במכרזים תינתן הן באמצעות ניקוד לנושא החדשנות בבחירת המפעילים והן באמצעות קביעת תגמול על חדשנות במכרז. בפרויקטים חדשניים הנעשים במסגרת מכרז או מיזם משותף תבוצע הערכה של הפרויקט, ועל בסיסה יוחלט אם לאמץ את הפרויקט החדשני ולהמשיך התקשרות או לא. מכיוון שנמצא שמכרזים ספציפיים מדי המתאפיינים בניהול יתר (Micro-Management) מעכבים חדשנות, יש לבחון כתיבת מכרזים המאפשרים גמישות באופן אספקת השירות תוך שמירה על אמות מידה להבטחה של איכות השירות.**

## גמישות

### מצאנו ש:

**היעדר מיצוי הכלי המכרזי מייצר מכרזים הנתפסים ככלי מקבע, שאינו מאפשר גמישות ושמקשה על עבודתם של מזמיני השירות ומפעיליו כאחד. גמישות נדרשת בחיי המכרז בעקבות משתנים אחדים: לעתים קשה לצפות את כמות הלקוחות שיקבלו את השירות בפועל. למשל, בשירותי חירום כמו מקלטים לנשים מוכות לא ניתן לצפות במדויק את היקף הדרישה, אך בה בעת התשתית למתן השירות חייבת להיות קיימת. באופן רחב יותר בעת מצב חירום לאומי, כמו מלחמה, שינויים רבים יכולים להתרחש בהיקף השירותים הנדרשים. לעתים הגמישות נדרשת בעקבות שינויים בשדה הידע המקצועי, כמו למשל כניסתן של שיטות טיפול חדשות. על מנת לספק שירות עדכני חשוב לייצר מכרז המאפשר עדכון של דרכי מתן השירות המקצועי. דגש זה חשוב ביתר שאת במכרזים ארוכי טווח.**

### אנו ממליצים ש:

- א. בעת כתיבת המכרז תינתן הדעת למידת הגמישות הנדרשת באספקת השירות. בהתאמה, ייעשה שימוש בכלים המכרזיים הקיימים ליצירת גמישות. כך לדוגמה:
  1. זכות ברירה להארכת ההתקשרות ולהרחבתה (אופציה).
  2. קביעה במסמכי המכרז של יכולת לעדכן מפרט ומחיר של השירות במהלך תקופת ההתקשרות, תוך שמירה על איזונים מתאימים.

10 שיתופים, נייר רקע - חדשנות דרך תהליכי רכש, אפריל 2015.



3. שימוש במכרז תעריפים - ניתן לייצר מכרז שבו בתהליך התמחור נקבעים תעריפי השירות, אך לא נקבע היקפו. רכישת השירות מתבצעת רק בהגשת הזמנת עבודה מהמזמין לספק. על כן אין במכרזים אלו התחייבות באשר להיקף השירות שנרכש, אלא רק למחיר אשר ישולם בגינו. יש לבחון התאמת מכרז זה לאופי השירות.

לצד השימוש בכלים המכרזיים ליצירת גמישות, יש להביא בחשבון כי למפעיל השירות נדרשת מידה מסוימת של וודאות. יש לייצר הגמישות בהתבסס על מערכת הגדרות ברורה עם מפעילי השירותים.

### 3. הגדרת אמות מידה, מדידתן ויצירת משטר של תגמולים וסנקציות

#### מצאנו ש:

- א. על מנת לספק לאזרח שירות מקצועי המותאם לצרכיו, יש לפרט באופן ברור את מהות השירות הנרכש, מטרותיו, מאפייניו, אמות המידה שלו, אוכלוסיית מקבלי השירות ועוד. פירוט זה צריך לתרגם את התורה המקצועית שעל בסיסה השירות מאופיין לשפה "מכרזית". באיסוף התובנות נמצא כי "בדרך כלל לא מתבצעת הגדרה ברורה של השירותים המבוקשים, הגבולות בינם לבין המשרד והממשקים ביניהם". **לא אחת, במכרזים לא מוגדרות אמות המידה המקצועיות של השירות המבוקש מהמפעיל. לעתים מדדי השירות נקבעים במנותק מהמכרז המפעיל את השירות ולא באים בו לידי ביטוי.**
- ב. **במקרים רבים קביעה של אמות המידה נעשית ללא היוועצות מספקת עם מפעילי השירותים ועם לקוחותיהם.** למשל, נמצא באיסוף התובנות כי תדירות השימוש בכנסי ספקים וב-RFI פחתה עם השנים.
- ג. מרבית מכרזי הרכש הממשלתיים מגדירים מדדי תשומה בלבד. חלקם מגדירים גם מדדי תפוקה, ומעטים מהם מגדירים גם מדדי תוצאה. **היעדר מדדי תפוקה ותוצאה מייצר מציאות שבה לא ניתן לקבוע אם השירות השיג את תוצאותיו המצופות אשר מקשה על שיפורו.** כמו כן, היעדר מדדי תפוקה ותוצאה גורם לניהול ספציפי (Micro-Management) של אופן עבודתו של מפעיל השירות.
- ד. השירותים החברתיים הם שירותים מורכבים למדידה. הדבר נכון במיוחד לגבי שירות משמר ולא משקם (לדוגמה, בתים לחיים למוגבלים שכלית). ואולם **ללא יצירה של מערך מדדים, ובכלל זה מדדי תוצאה, ושילובם בדרישות המכרז לא ניתן להבטיח שירות איכותי לאזרח.** בלי מדדים אלה לא ניתן לייצר נקודת ייחוס שתאפשר לנו לדעת מה הוא טיב השירות המסופק, והיכן נדרש לשפרו.
- ה. **היעדר מדדים מפר את האיזון במערכת היחסים שבין מזמין השירות לבין מפעילו.** ללא מדדים קשה למזמין השירות לבצע החלטה מושכלת בנוגע להמשך ההתקשרות, ולא ניתן לתגמל מפעיל שירות או לקנוס אותו. מצב זה מקבע את רמת השירות ולא מביא לשיפור. בהתאמה, בסקר המדגמי נמצא כי רק ב-7% מההתקשרויות הוגדרו מנגנוני תמרוץ.
- ו. דוגמה טובה שממנה ניתן ללמוד על ביצוע של תהליכי מדידה באמצעות יחידה ממשלתית היא של התכנית הלאומית למדדי איכות במשרד הבריאות, המבצעת מדידה בשירותים חברתיים שהמשרד מספק.

#### אנו ממליצים ש:

- א. **הגדרת מכרז מדדים מרכזיים בני-השוואה בכל מכרז, שעל בסיסם יימדד מפעיל השירות. בכלל זה יוגדרו הפעולות והתהליכים שהוא נדרש לבצע ולוחות הזמנים והתדירות לביצועם, התשתיות שהוא נדרש להעמיד והתוצאות שהוא נדרש לספק. יכולת ההשוואה בין מפעילי השירותים תשמש כבסיס לתגמול ולהערכה של מפעילי השירות בהתמודדות במכרזים עתידיים.**
- ב. **הפעלת תשלום דיפרנציאלי בהתאם לעמידה במדדים והנהגת בונוסים לצד קנסות, היכן שמתאים. תשלום דיפרנציאלי כזה יכול להתבצע בכמה צורות:**
  1. **תשלום מבוסס סלי איכות** - ניתן להגדיר במכרז כמה סלי איכות מדורגים. עבור כל סל איכות יוצע תשלום הולם, ההולך ועולה עם העלייה באיכות השירות. קביעת סל של מפעיל שירות נקבעת על פי ביצועיו בפועל כמפורט בדו"ח הבקרה.

2. **תשלום מבוסס תוצאות** - ניתן לשלם למפעיל שירות באופן מלא או חלקי בהתאם לעמידה במדדי תוצאה שנקבעו במכרז. תשלום בדרך זו מייצר תמריץ לעמידה במטרות השירות. עם זאת, יש להקפיד על הגדרת מדדים נכונה ולהיזהר מתופעת ה-Gaming, שבה מפעיל השירות מתאים עצמו למדדים בלבד תוך פגיעה בחלקים אחרים של השירות.

ג. **קביעת המדדים** ויצירת משטר התגמולים והסנקציות לצדם **ייעשו תוך היוועצות במפעילי השירותים**, עובדיהם, מקבלי שירות ומשפחותיהם ומומחים שונים. היוועצות זו תתבצע תוך שימת לב לניגוד העניינים המובנה שטמון בה.

ד. **שקיפות - תוצאות המדידה שתבוצע יקבלו ביטוי בדו"ח הבקרה על השירותים**, שיונגש לציבור הרחב באינטרנט. פרסום באופן שקוף יאפשר:

1. הגברת האחראיות של נותן השירות לגבי איכות השירות מול הלקוחות והציבור בכלל.
2. יכולת השוואה לצרכני השירותים ומשפחותיהם בנוגע לאיכות השירות הניתן על ידי המפעילים השונים ובחירת המפעיל המיטבי עבורם, במקום שהלקוח יכול לבחור את מפעיל השירות.
3. יכולת הערכה של מפעיל השירות, על כלל השירותים שהוא מספק, למשרדים המזמינים את שירותיו.

**על סמך ההמלצות שלעיל תיווצר מציאות שבה "צדיק וטוב לו, רשע ורע לו".** משמע, מפעילי שירות טובים יתוגמלו, בעוד מפעילי שירות שאינם עומדים בסטנדרט הנדרש, יישאו בהשלכות המתחייבות מכך.

על ההתארגנות הנדרשת ליישום האמור בפרק זה ראו חלק ב של התובנות וההמלצות.

## 4. בקרה ופיקוח אפקטיביים

### מצאנו ש:

- א. תהליך מיקור החוץ אינו מסתיים עם בחירת הזוכה במכרז, והוא דורש פיקוח ובקרה לאורך משך ההתקשרות כולה. עבודת המפקח כיום אינה בהכרח תואמת את המכרז ולהיפך; קרי, המשתנים שהמפקח בודק במהלך בקרותיו אינם מצוינים בהכרח במכרז, והמכרז מתייחס למשתנים שהמפקח לעתים אינו בודק בבקרותיו.
- ב. במרבית המקרים אין בידי המפקח מדרג תגמולים וסנקציות המעוגן במכרז. מצב זה מייצר מציאות בינרית שבה אספקת השירות על ידי המפעיל נמשכת או מופסקת. כל עוד המפעיל פועל באופן סביר (גם אם לא מיטבי), לא מוטלת עליו כל סנקציה המעודדת אותו להשתפר. כשהשירות אינו עומד באמות המידה הרצויות, ביכולתו של המפקח רק להמליץ על סגירת המוסד או השירות. המפקח למעשה נותר ללא יכולת להטיל סנקציות, שכן הוא יימנע מסגירת מוסד או שירות ככל הניתן בשל הצורך של חלק מהאוכלוסיות במוסדות ובשירותים אלה ברציפות הטיפול. בהתאמה בסקר המדגמי נמצא כי רק נגד 4% ממפעילי השירותים הופעלו סנקציות בשנת המדגם.
- ג. בחלק מהמקרים המשרדים אינם קובעים תקן לתדירות של ביקורי הפיקוח במוסדות המפעילים את השירותים, ובחלקם התדירות הנדרשת נקבעת, אך לא ניתן ליישמה עקב מחסור במקחים.
- ד. בחלק מהמקרים אין התייחסות בדו"חות הביקורת לדו"חות קודמים, ולא נקבע מנגנון למעקב אחר תיקון הליקויים והאמצעים לאכיפת התיקון. יתרה מזאת, מבקר המדינה מצא כי גם כשהתריעו המפקחים על מפגעים חמורים וחוזרים, לא הופעלו בגינם אמצעי אכיפה<sup>11</sup>.
- ה. בשירותים רבים דו"חות הפיקוח אינם כוללים אמות מידה ברורות לבחינת עמידתו של השירות ביעדים שנקבעו. הפיקוח נעשה אפוא על פי אמות מידה סובייקטיביות של המפקח, ומקבל הדו"ח - מנהל השירות - אינו יכול לבחון את איכות השירות במסגרת ולהשוות את תפקודה לעומת מסגרות אחרות.
- ו. בשירותים רבים המפקחים קובעים בעצמם את סדר העדיפות של הנושאים הנבדקים. תדירות הבקרות והיקף הגשת הדו"חות משתנים, ולא קיימת תכנית עבודה קבועה לעבודת הפיקוח. הדבר מקשה על היכולת להעריך את השינוי באופן הטיפול ולעקוב כראוי אחר ההתנהלות של מפעיל השירות.
- ז. הבקרה לעתים מתקיימת על המוסד בלבד ואינה בוחנת את הוהים בו, את משפחותיהם, את העובדים ועוד. למשל, בסקר המדגמי נמצא כי רק ב-15% מההתקשרויות בוצעו סקרי שביעות רצון בקרב הלקוחות.
- ח. לשקיפות של דו"חות הבקרה יש משקל רב במידת האפקטיביות שלהם. השקיפות מאפשרת בקרה גם על ידי הציבור הרחב, מחייבת את השירות לעמוד בסטנדרט בקרה גבוה ומניעה את המפעיל לשפר את שירותו. דוגמה טובה לבקרה שקופה ניתן למצוא בשירות הגריאטריה. בשירות זה דו"חות הבקרה על המוסדות מפורסמים באתר האינטרנט של משרד הבריאות. כמו כן, ניתן לראות באתר את הציונים שקיבל כל מוסד גריאטרי מבוקר ואת דירוגו.

מתוקף גבולות המנדט שהוענק לצוות, המלצותינו מתמקדות בהיבטי הבקרה על המוסד בשירות מיקור חוץ בלבד. המלצות אלו לא נועדו לתת מענה לסוגיות אחרות בעבודת הפיקוח במשרדים החברתיים.

11 דו"ח מבקר המדינה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, היבטים במערך השירותים לאנשים עיוורים, דו"ח שנתי 2015, א66; דו"ח מבקר המדינה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מעונות לאנשים עם פיגור שכלי - הליכי הפרטה וסדרי בקרה. מצאי מעקב; דו"ח מבקר המדינה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: מעונות יום ומשפחתונים לפעוטות, תיקון ליקויים, 2009.

## אנו ממליצים ש:

- א. הפיקוח והבקרה יביאו לידי ביטוי את מימוש אחריותה של הממשלה לשירותים החברתיים שהיא מספקת במיקור חוץ. מטרת הפיקוח והבקרה היא הבטחת שירות איכותי למקבלי תוך עמידה בתנאי המכרז ובדרישות המכרז מצד נותן השירות לצד שיפור מתמיד באיכות השירות.
- ב. תוכן המכרז יהלום את תפקיד המפקח ואת עבודתו ולהיפך. לשם כך חשוב שהמפקחים (ובכלל זה המפקחים המחוזיים) ייקחו חלק בהכנה של מכרזי השירות.
- ג. כבסיס לבקרה אפקטיבית יוגדרו במכרז: מאפייני השירות, קהל היעד, אמות המידה לביצועם ומנגנון תיקון ליקויים, עם סולם התראות למפעיל שיכלול גם אפשרות להפסקת ההתקשרות עמו.
- ד. **הבקרה על השירות תתייחס לאמות המידה שנקבעו לשירות בכל ההיבטים**, לרבות איכות הטיפול המסופק, מאפייני עובדי המפעיל (המשך התקיימות תנאי הסף שעל בסיסם נבחר המפעיל) ותנאי העסקתם (עמידה בהוראות הדין והמכרז). זאת על מנת להבטיח כי תנאי השירות שמסופק בפועל תואמים את הדרישות שנקבעו במכרז למפעיל.
- ה. יאומצו עקרונות העבודה הבאים לצורך בקרה אפקטיבית:

1. **בקרה עצמית: על מפעיל השירות לבצע בדיקה תקופתית באופן עצמי בנוגע לעמידתו בתנאי המכרז.** ככל שמאפייני השירות ומדדיו מוגדרים בצורה בהירה וברורה יותר - כך קל יותר יהיה למפעילים לבצע בקרה עצמית. למשל, על ידי דיווח עצמי אחת לתקופה על מידת ביצוע המדדים, שתשולב לצד בקרה של המשרד על התקיימותם. **בקרה עצמית מוסיפה נקודת מבט של המפעיל, אך אינה מפחיתה מאחריות המשרד לאיכות השירות.** לבקרה עצמית שלושה יתרונות עיקריים:
  - א) יצירת אחריות אצל מפעיל השירות ועל ידי כך הטמעת הסטנדרטים הנדרשים.
  - ב) ניהול יעיל יותר של תשומות הבקרה המשרדיות.
  - ג) ניתן להתאים את תדירות הבקרות על נותני שירות לרמת הבקרה העצמית שלהם ומידת ההלימה לממצאים של בקרת המפקח עליהם.
2. **שקיפות הבקרה** - טפסי הבקרה אותם ממלאים המפקחים על המוסדות והשירותים אותם הם מבקרים, יאפשרו השוואה בין מפעילי השירותים השונים של אותו השירות. **דו"חות אלה יפורסמו בפני הציבור הרחב, באופן שיגביר את יכולתו לעקוב אחר איכות השירות שאותו הוא מקבל ולבחור בחירה מושכלת בין מפעילי שירותים שונים.**
3. **מדרג תגמולים וסנקציות** - קיומו של מערך תגמולים וסנקציות, נועד להעמיד בידי המפקח והמשרד כלים לשיפור השירות באמצעות מדרג של תגובות - חיוביות ושליטיות, בהתאם לממצאי הבקרה. לצד החשיבות שבפני המפקח תוסיף לעמוד האפשרות להמליץ על הפסקת מתן שירות כשהדבר נדרש, **חשוב גם שלמפקח יהיו כלים אחרים אל מול שירות החורג מאמות המידה הנדרשות.** כלים אלה (דוגמת קנסות, קיצור משך תקופת הרישוי, ועוד) יבהירו למפעיל השירות, באופן שאינו משתמע לשתי פנים, שעליו לשפר את השירות אותו הוא מספק, אך יצמצמו את הפגיעה הפוטנציאלית שעשויה להיגרם למטופלים במסגרת השירות בשל החלפת מפעילים. **להשלמת האמצעים העומדים לרשות המפקח כדי לקדם שירות איכותי, ולייצר מציאות שבה "צדיק טוב לו, רשע ורע לו", חשוב שלצד מדרג הסנקציות, יופעל גם מדרג של תגמולים** (כגון: תעריפים גבוהים יותר לשירותים איכותיים יותר, הוקרה למפעילי שירותים מצטיינים, וכיו"ב).

4. הפרדת הגורם האוכף מן הגורם המבקר: בעבודת המפקח ישנה דואליות. זו נוצרת מכך שהמפקח מצד אחד מייעץ למוסד ומצד שני מפקח עליו. בעוד שלמצב יש יתרונות מקצועיים, הוא יוצר קושי בהטלת סנקציות. כמענה לדואליות זו, מומלץ כי הטלת סנקציות על מפעיל השירות תוחלט על ידי צוות בהשתתפות המפקח, ולא על-ידי המפקח לבדו. דוגמא טובה לצוות כזה ראינו באגף גריאטריה במשרד הבריאות.
5. תונהג תכנית עבודה שנתית לכל מפקח: בתכנית עבודה זו ייקבעו תדירות הבקרות בכל מסגרת, הדו"חות שהוא נדרש להפיק, שיטות הבקרה שהוא נדרש להפעיל (ראו פירוט בסעיף הבא), אופן המעקב אחר תיקון הליקויים ומדדי תפוקה והצלחה לעבודת המפקח.
- ו. יאומצו שיטות הבקרה הבאות להבטחת האפקטיביות בהתאם לאופי השירות:
  1. בקרה של 360 מעלות - בקרה על מרכיבי השירות המהותיים המתבצעת במוסד מול עובדיו, מול לקוחותיו ומשפחותיהם.
  2. ביקורות פתע וביקורות המתקיימות בזמנים שונים ביממה.
  3. ביצוע בקרות בצוות רב-מקצועי.
  4. ביצוע בקרות גם על ידי מפקחים שאינם אמונים על פיקוח באותו מוסד (לדוגמה, מפקח מחוז דרום מגיע לפיקוח במחוז צפון).
  5. עידוד של מעורבות הורים ומשפחות של מקבלי שירות (לדוגמה, הקמת ועד הורים, ועד מטופלים / לקוחות וכדומה).
  6. הפעלת מנגנון נגיש של פניות ציבור המאפשר גם פנייה אנונימית.

## חלק ב - תשתיות וכלים ליישום

### 1. יצירת תורה והנחלתה

#### מצאנו ש:

מיקור חוץ הוא מלאכה שיש לעשותה, כפי שנכתב בהקדמה. הרכש החברתי הוא תחום הדורש התמקצעות והבנה. כיום חסרה תורה ממשלתית<sup>12</sup> הן ברמת המאקרו והן ברמת המיקרו של מיקור חוץ. ועדת טרכטנברג מצאה כי "בניית מודל התקשרות מוצלח עם מפעיל שירות חיצוני מחייבת מיומנות ומומחיות גבוהה... כיום אין בנמצא תורה מגובשת והכשרה המסייעים לעובדי הממשלה ברכישת מיומנות ומומחיות זו"<sup>13</sup>.

#### אנו ממליצים ש:

- א. לאמץ את המלצת ועדת טרכטנברג לפיה "הממשלה תגבש ותפרסם מדריך למיקור חוץ" ובו פירוט הנדרש למיקור חוץ מוצלח: המדריך יעודכן בהתאם לתובנות וללמידה של המערכת, בשיתוף הגורמים הממשלתיים השונים אשר להם ניסיון רב בתחום".
- ב. המדריך יועד לכל השותפים בממשלה לתהליכים של מיקור חוץ, ובכלל זה האגפים המקצועיים ומפקחיהם, אנשי הרכש, יועצים משפטיים, חשבים ואנשי ועדת המכרזים.
- ג. המדריך ייתן מענה לשאלתנו הראשונה, שהוצגה בהקדמה לפרק זה - אילו תכנים ותהליכי עבודה במסגרת מיקור חוץ יבטיחו אספקת שירותים שנותנת מענה מרבי לצורכי האזרח? ובהתאמה, הוא יתבסס על חלק א של המלצותינו.
- ד. המדריך יתייחס הן לרמת המאקרו והן לרמת המיקרו בתהליך מיקור החוץ. ברמת המשרד הוא יסייע בבחינת התמונה של כל התקשרויות המשרד ועדכונה, כך שניתן יהיה לנהלה ולשלוט בה. ברמת השירות מדריך זה יביא לכתיבת מכרז בהתאם להנחיות בחלק א של המלצותינו, ויכלול בין היתר סטנדרטים מדידים לשירות הנרכש, שיסייעו בתיאום הציפיות מול המפעיל ביחס לנדרש ממנו, יסייעו למפעיל לנהל בקרה עצמית על השירות, ויהוו נדבך מרכזי בעבודת הבקרה של המפקח על השירות החברתי. מכרזים אלו יכנונו מכרזי דור ב'. המדריך יכתב על-ידי משרד ראש הממשלה, יחד עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר והמשרדים החברתיים.
- ה. על מנת לאפשר קביעת מדדים והנהגה של משטר תגמולים וסנקציות על בסיסם, משרד ראש הממשלה יקיים יחד עם המשרדים החברתיים תהליך למידה בנושא של מדדי תוצאה בשירותים חברתיים במיקור חוץ, בהשתתפות גורמים רלוונטיים מקרב הממשלה ומחוצה לו. תכליתו לקדם יצירה של תורת מדידה לשירותים חברתיים במיקור חוץ.

12 ניסיון ליצירת תורה למיקור חוץ נעשה במסגרת המסמך: בן צור עמית, מדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקור-חוץ: האם להפריט, ואם כן כיצד, 2014, מכון ון ליר, ירושלים.

13 הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, ראה הערת שולים 2.

## 2. הארכה של משך ההתקשרויות

### מצאנו ש:

- א. אוכלוסיות רבות הנזקקות לשירותים חברתיים זקוקות ליציבות ולרציפות בקשר עם המטפלים בהן ובמקום שבו הן מתגוררות ומקבלות את השירותים. רציפות בטיפול נדרשת בעיקר במקרים שבהם קיים קשר אישי בין מטפל למטופל למשל בנוגע לאוכלוסיות חסרות ישע, בשירותים הניתנים 24 שעות ביממה לאורך תקופה ממושכת ועוד.
- ב. התקשרות ממושכת מאפשרת תכנון ארוך טווח שמביא להשקעות בתשתית והכשרת עובדים וקבלת אשראי ותנאים נוחים יותר מגורמי מימון. הדבר חשוב במיוחד בשירותים בהם נדרשת השקעה גדולה בתשתיות מצד מפעילי השירות, דוגמת הקמת מוסדות מגורים הפועלים 24/7.
- ג. רציפות בהתקשרות החוזית מצמצמת תופעות של 'תקופות ביניים בין התקשרויות' או של 'תשלום בדיעבד'. ריבוי התקשרויות קצרות טווח מייצר נטל כבד של סבב אין-סופי של התקשרויות. המצב אבסורדי במיוחד בשירותים שהסבירות להפסקתם נמוכה ביותר.

### אנו ממליצים ש:

- א. מתוך הכרה בחשיבות של רציפות הקשר הבין-אישי העומד ביסודם של שירותים חברתיים רבים, המשרדים החברתיים יאריכו ככלל את משך תקופת ההתקשרות בהסכמים הנוגעים לשירותים חברתיים במיקור חוץ לתקופות של עד חמש שנים, באחת מן הדרכים הבאות:
  1. הרשאה להתחייב - משרד האוצר יעודד שימוש בהרשאה להתחייב למשך עד חמש שנים בשירותים חברתיים, תוך מתן עדיפות לשירותים אינטנסיביים הניתנים במסגרות שפועלות במשך 42 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע (7/42) ובמסגרות שבהן ניתן שירות חברתי למטופלים על בסיס יומי (להלן: 'שירותים מוסדיים'). במקרה של ביטול התקשרות טרם סיומה, תתקבל הרשאה חדשה לביצוע התקשרות חדשה.
  - ב. "בתים לחיים" - כלל ההתקשרויות לשירותים מוסדיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים יבוצעו בהתאם להסדר הקיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים הידוע כהסדר "בתים לחיים".
  3. הסכם רב שנתי המותנה בהזמנת עבודה - משרדי הממשלה יוכלו לחתום על הסכמים לרכישת שירותים חברתיים לתקופה של עד חמש שנים, בהסדר ולפיו במהלך תקופת ההתקשרות רכישת השירותים תתבצע על פי הזמנות עבודה שנתיות. הזמנת העבודה תתבצע לבקשת הגורם המקצועי הבכיר האחראי על השירות, בכפוף לשביעות רצונו מן המפעיל ובכפוף לאישור חשב כי קיים מקור תקציבי עבודה.יצוין כי התקשרויות ארוכות טווח מעלות את החשש ליצירת שבי מול מפעילי השירותים וקיפאון באיכות השירות. מענה לחשש זה ניתן בהמלצותינו הנוגעות לקביעת אמות המידה של השירות, תחרות, חדשנות וגמישות ביצירת המרכז ובמהלכו, קיומו של מערך תגמולים וסנקציות ובקרה אפקטיבית. בשירותים ארוכי טווח המלצות אלו מקבלות משנה תוקף. כמו כן ישנה חשיבות בקביעת תחנות יציאה באופן מפורש במסמכי המכרז.



### 3. ייעול של תהליך המכרז

#### מצאנו ש:

- א. למרות הפוטנציאל הגדול שטמון בכלי המכרזי, השימוש הנוכחי בו מקשה על עבודת הממשלה. כך למשל, השונות הגדולה בין מכרזים וחוזים גם בתוך המשרדים מקשה על הממשלה ועל המפעילים כאחד.
- ב. בעקבות השונות הגדולה של המכרזים והחוזים ובעקבות ריבוי ההתקשרויות המחודשות כל שנה, נוצר משך זמן ארוך מאוד לכתיבת מכרז ופרסומו. במסגרת הסקר המדגמי המשרדים דיווחו כי לעתים כתיבת המכרז נמשכת בין שנה לשנה וחצי, ופעמים רבות גם משך הזמן מסיום התהליך של כתיבת המכרז ועד להכרזה על הזוכים הוא כשנה וחצי (סך הכול שלוש שנים).
- ג. לאור הקשיים הללו יש שימוש רב בפטור ממכרז בהתאם לתקנות חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992. העדפה זו מובנת, שכן התקשרות בפטור ממכרז היא לרוב תהליך קצר יותר. ואולם הפטור מהמכרז אינו מאפשר אספקת שירות מיטבי, כיוון שהוא מקשה על קביעת מדדים, תגמולים וסנקציות וכלים נוספים להבטחה של איכות השירות. הדבר בא לידי ביטוי בצורה החריפה ביותר בפטור השכיח מסוג הארכה, בהתאם לסעיף 3(4)ב לתקנות חוק חובת המכרזים, תשנ"ג-1993. הארכת ההתקשרות ללא חידוש המכרז אינה מאפשרת בחינה של אופן האספקה של השירות ותנאיו, ומהווה למעשה שימור של המצב הקיים.

#### אנו ממליצים ש:

- א. על מנת להפחית את השונות בין המכרזים והחוזים המחלקה המשפטית במשרד האוצר, בשיתוף עם משרד ראש הממשלה ונציגי המשרדים החברתיים, יגבשו מכרזי מדף וחוזי מדף למיקור חוץ של השירותים החברתיים.
- ב. תינתן קדימות למשרדים החברתיים בהטמעת מערכת מקוונת להגשת הצעות מכרזים, שהקמתה נשקלת בימים אלו. זאת על מנת לפשט את התהליך של הגשת הצעות למכרז על ידי מפעילי שירותים, וכדי לשפר את ניהול התהליך במשרד.
- ג. ראו גם את התייחסותנו בהמשך ליחידות המכרזים ולנושא הרכש במשרדים (סעיף 6 - תכנית לשדרוג הרכש החברתי).

## 4. חיזוק הבקרה והפיקוח

### מצאנו ש:

- א. על אף השוני בין השירותים במשרדים השונים קיימים מרכיבים דומים בעבודת הפיקוח. המפגשים המשותפים של המפקחים בשירותים השונים שהתקיימו במהלך עבודת הצוות, הולידו שיח מפרה. לצד זאת ראינו כי **חסרה למפקח הכשרה בתחום הבקרה**. ההכשרות הקיימות נוגעות לתחומי הטיפול והחינוך שהשירות משתייך אליהם, אך אינן נותנות מענה מספק להיבט הבקרתי של עבודת הפיקוח.
- ב. **בחלק מן המקומות קיים מחסור במפקחים**, מצב שאינו מאפשר קביעת תדירות הולמת של בקרות ועמידה בתדירות זאת. מעבר לכך המצב אינו מאפשר שיפור באיכות הבקרה. למשל, בסקר המדגמי נמצא כי ב-60% מההתקשרויות בוצעה רק בקרה אחת בשנה או אף בתדירות פחותה מכך.

### אנו ממליצים ש:

- א. כדי לפתח למידה הדדית בין-משרדית, המשרדים החברתיים בסיוע משרד ראש הממשלה, יגבשו תכנית הכשרה משותפת למפקחים על שירותים חברתיים במיקור חוץ. מטרת ההכשרה תהיה להטמיע את התורה של מיקור חוץ של שירותים חברתיים ואת היבטי הבקרה המושפעים ממנה, בדגש על תפקיד הבקרה של המפקח בשירותים שבמיקור חוץ.
- ב. יפותחו דו"חות בקרה בני-השוואה ושקופים, שאותם תיארונו בחלק א של פרק התובנות וההמלצות. לשם כך המשרדים החברתיים, בתכלול של משרד ראש הממשלה, יגבשו דו"חות בקרה גנריים על מוסדות המופעלים כשירות חברתי במיקור חוץ. לאחר מכן משרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים יפרסמו את דו"ח האינטרנט דו"חות בקרה אלה. בהקשר זה ניתן ללמוד מניסיונו של אגף גריאטריה במשרד הבריאות, המפרסם את דו"חות הבקרה שלו במלואם באינטרנט בהצלחה רבה.

## תקינה

הצוות בחן מהי התקינה הדרושה לקיום פיקוח ובקרה נאותים בשירותים החברתיים במיקור חוץ. התקינה גובשה מתוך הבנה כי שירותים שונים דורשים תדירות ושיטות בקרה משתנות בהתאם למאפייניהם - מהות השירות, רמת האינטנסיביות וגודל המסגרות המפוקחות.

מפתח התקינה המוצע להלן מחשב את היחס הנדרש בין המפקחים לכמות המסגרות המפוקחות. המפתח גובש בהסתמך על ניסיונם העשיר של חברי הצוות הממשלתי ובעזרת מנהלים ומפקחים של שירותים חברתיים. המפתח מביא בחשבון את תשומות הזמן העומדות לרשות המפקח מול התשומות הדרושות לביצוע בקרה נאותה<sup>14</sup>. הצוות ממליץ כי במקרים שבהם קיים פער בין מפתח התקינה למצבת המפקחים, יש לפעול להשלמת התקנים באופן מדורג.

14 תשומות המפקח חושבו כך: מתוך 365 ימים בשנה ישנם 200 ימי עבודה בפועל. מפקח במשרה מלאה יכול להקדיש רק כ-100 ימים בשנה לבקרה בשנה (850 שעות בסך הכול בשנה), שכן ביתרת הזמן הוא מבצע רכיבים אחרים בעבודת הפיקוח, דוגמת מילוי דו"חות בקרה והתניידות בין מסגרות.

## מפתח התקינה

### משרד הרווחה

מסגרות הפועלות 24/7 (הוסטלים ומעונות - מעל 30 שוהים)  
נדרשות שש שעות פיקוח אחת לשלושה שבועות<sup>15</sup>.

$$\text{נדרש יחס של מפקח 1 לכל 8 מסגרות} = \frac{[(18 \text{ ביקורים בשנה}^{16}, \text{ כל ביקור 6 שעות}) = 108 \text{ שעות שנתיות}]}{850 \text{ שעות עבודה בשנה למפקח}}$$

מסגרות הפועלות 24/7 (דירות - מתחת ל-30 שוהים)  
נדרשות שלוש שעות פיקוח אחת לארבעה שבועות.

$$\text{נדרש יחס של מפקח 1 לכל 22 מסגרות} = \frac{[(13 \text{ ביקורים בשנה, כל ביקור 3 שעות}) = 39 \text{ שעות שנתיות}]}{850 \text{ שעות עבודה בשנה למפקח}}$$

מסגרת יומית ותכניות בקהילה

נדרשות שלוש שעות פיקוח אחת לשמונה שבועות.

$$\text{נדרש יחס של מפקח 1 לכל 43.5 מסגרות} = \frac{[(6.5 \text{ ביקורים בשנה, כל ביקור 3 שעות}) = 22 \text{ שעות שנתיות}]}{850 \text{ שעות עבודה בשנה למפקח}}$$

15 בהתבסס על הסטנדרט של חוק הנוער, שפיטה, ענישה ודרכי טיפול, תשל"א-1971.

16 לפי חישוב של 52 שבועות בשנה.

## משרד הבריאות

### אגף גריאטריה

מוסדות (מעל 30 שוהים) - פיקוח רפואי

נדרש יום פיקוח שלם אחת לחצי שנה במוצע (כשהתדירות משתנה ממוסד למוסד בהתאם לדירוג הרישוי). כמו כן, הבקורות נעשות בצוות רב-תחומי של כחמישה עובדים. באגף קיימות ארבע דרגות רישוי, ותדירות הביקור משתנה לפיהן.

$$\text{נדרש יחס של מפקח 1 לכל 10 מסגרות} = \frac{[2 \text{ ביקורים בשנה של חמישה מפקחים, כל ביקור 8.5 שעות} = 85 \text{ שעות שנתיות}]}{850 \text{ שעות עבודה בשנה למפקח}}$$

### אגף בריאות הנפש

בדיקת תכנית שיקום כנדרש בחוק - מפקחים (רכזי שיקום)

חוק שיקום נכי נפש בקהילה קובע כי בנוסף לבקרת המסגרות, יש חובה לבצע בקרה פרטנית על מטופלים אחת לחצי שנה. על כן התקנון נקבע בהתאם למספר המטופלים ולא בהתאם למספר המסגרות. חשוב לציין כי כיום האגף אינו מצליח לעמוד בחובותיו.

$$\text{נדרש יחס של מפקח 1 לכל 370 מטופלים} = \frac{(2.3 \text{ שעות שנתיות למטופל})}{850 \text{ שעות עבודה בשנה למפקח}}$$

מסגרת יומית ותכניות בקהילה נדרש שלישי יום פיקוח אחת לשמונה שבועות.

$$\text{נדרש יחס של מפקח 1 לכל 43.5 מסגרות} = \frac{[6.5 \text{ ביקורים בשנה, כל ביקור 3 שעות} = 22 \text{ שעות שנתיות}]}{850 \text{ שעות עבודה בשנה למפקח}}$$

מיקור חוץ במשרד החינוך חל על תכניות בלבד ואינו כולל מוסדות, ועל כן אינו נכלל במפתח התקנים. עם זאת, יש צורך להקצות תשומת לב וכוח אדם ליצירת בקרה אפקטיבית על התכניות הרבות המופעלות במיקור חוץ במשרד.

## 5. הפחתת הנטל בירוקרטי ובכלל זה נטל המימון המוטל על מפעילי השירותים

### מצאנו ש:

- א. למפעילי השירותים יש חלק מרכזי בהבטחת איכות וזמינות השירות החברתי שהם מספקים.
  - ב. צורות התשלום ברבים מן המכרזים אינן מתחשבות בעלות ההתארגנות המושתתת על המפעיל עם זכייתו במכרז, כגון: שכירת מבנה, רכישת ציוד, גיוס עובדים והכשרתם ועוד.
  - ג. צורות תשלום שכיחות הנהוגות בממשלה אינן מתחשבות בזמן הארוך הנמשך בין ההתחלה של אספקת השירות ועד לתשלום הראשון שמתבצע בגינו, וכך מטילות נטל אשראי גבוה על מפעילי השירותים. מנתונים שהציג בפנינו הצוות המלווה עולה, כי במקרים מסוימים ממועד ההודעה על זכייה במכרז או על פטור ממכרז ועד לחתימה על הסכם, עובר פרק זמן של כשלושה חודשים. פער זמנים זה יוצר מתח רב בכל הנוגע לאספקת השירות בפועל.
  - ד. קיים קושי לעקוב אחר ביצוע תשלום הנובע משתי בעיות מרכזיות: א) היעדרה של מערכת מקוונת למעקב אחר תשלומים; ב) הפרשנות לספירת ימי התשלום שונה במשרדים שונים.
  - ה. לעתים הממשלה מציבה דרישות בהתקשרויותיה במטרה להגן על עצמה מפני הפרות חוזה, כמו מתן ערבויות, מבלי להתחשב בנטל האשראי שהיא מטילה בכך. הדבר מכביד בעיקר על אלכ"רים המתקשים במיוחד בגיוס אשראי.
  - ו. בחלק מן המקרים קיים עומס של בדיקות על בקשות לתשלום הן מצד רשויות מקומיות והן מצד גורמים שונים בתוך המשרד הממשלתי מזמין השירות, המוסיף נטל רב על המפעילים.
  - ז. במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, כחלק מהסדרי התשלום מול מפעילי שירותים רבים, נהוגה שיטת 'הועדות'. על פי שיטה זו המשרד מממן את מלוא עלות השירות ישירות למפעיל, והרשות המקומית משלמת את חלקה בגובה 25% למשרד. ההועדה היא למעשה אישור של הרשות המקומית למשרד הרווחה והשירותים החברתיים כי היא מבקשת לספק שירות לאחד מתושביה. רק עם קבלת ההועדה, המבטיחה את השתתפות הרשות במימון השירות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים מעביר תשלום למפעיל. כחלק משיטת ההועדות מופעל נוהל "עוזב-נשאר". במסגרתו מבוטלים לצורך בדיקת עדכניות של רישומי המשרד כל אישורי ההועדות, והרשויות המקומיות נדרשות לחדשן. שיטת ההועדות המערבת כמה גורמים בתהליך של אישור התשלום מייצרת עיכובים בתשלומים.
- המכנה המשותף למכלול התובנות שלעיל הוא פרקי זמן ארוכים שבהם מפעיל השירות נאלץ לשאת בעלויות מימון בגין פעילות שהוא מבצע, בעוד ההכנסות בגין הפעילות האמורה מגיעות רק חודשים אחדים לאחר מכן. עקב כך מפעילי השירותים מתקשים במימון הביניים עבור הפעילות האמורה, והדבר מקשה על תזרים המזומנים שלהם. נדגיש כי מהסקר המדגמי במשרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים עולה ש-58% ממפעילי השירותים החברתיים הם ארגונים ללא מטרת רווח. רבים מארגונים אלה מטבעם נעדרים יכולת מימון גבוהה, ואת הכסף שהם משקיעים בעלויות מימון הם היו יכולים להשקיע בלקוחותיהם.

## אנו ממליצים ש:

- א. החשבת הכללית תעודד את המשרדים לשקול קביעה של מודל תשלום הכולל אבני דרך המאפשרות להביא בחשבון תשלום בגין עלויות ההתארגנות של המפעיל.
- ב. החשבת הכללית תעודד את המשרדים לנקוט גישה מקלה כלפי מפעילי השירותים החברתיים בכל הנוגע להטלת ערבות ביצוע ולאפשר מתן המחאת זכות לתקבולים לבנקים לשם קבלת אשראי.
- ג. הקרן לעסקים קטנים ובינוניים תותאם לצרכי אלכ"רים על ידי ביטול של חובת הערבות האישית של מנכ"לי אלכ"רים, שנכללה בתנאים לקבלת הלוואה מהקרן.
- ד. תינתן קדימות להפעלת פורטל הספקים להגשת חשבוניות ומעקב אחר תשלומים, המוקם בימים אלו, במשרדים החברתיים. במסגרת פורטל זה הגשת חשבוניות על ידי הספקים תבוצע באופן מקוון, וחישוב המועדים לתשלום יחל ממועד הגשת החשבוניות בפורטל.
- ה. במקרים בהם מוגשת חשבונית בכתב, יובהר על ידי החשבת הכללית שמניין ספירת הימים לצורך חישוב ימי האשראי הוא ממועד קבלת החשבונית ביחידה המקצועית ולא ממועד קבלתה בחשבות.
- ו. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, יחד עם חשבת המשרד, יגבשו תכנית לייעול של תהליך התשלום למפעילי שירותים חברתיים, שתתבסס על בדיקה מחודשת של תהליך אישור התשלום במטרה להקל על קבלתו במועד. בהמשך, ניתן לשקול גיבוש תוכנית דומה גם במשרדים חברתיים אחרים.
- ז. משרד הרווחה והשירותים החברתיים יקים מערכת מקוונת לאישור הועדות למטופלים על ידי הרשויות המקומיות על מנת לקצר משמעותית את משך הזמן הנדרש לתשלום למפעיל בגין שירות שנתן. במסגרת זו יבוטל נוהל "עוזב-נשאר", שבו מבוטלים כל אישורי ההועדות למטופלים במסגרות החוץ-ביתיות.

## 6. תכנית לשדרוג הרכש החברתי

מצאנו ש:

- א. היכולת של הממשלה לממש את אחריותה לתת שירותים איכותיים בכמות ובפריסה מספקות מחייבת מבט-על וניהול כולל של מערכת ההתקשרויות של מיקור חוץ. בהיעדר מבט-על אין יכולת לראות עד כמה השירותים משרתים את כל הנזקקים להם, בפריסה גאוגרפית מתאימה, בפריסה של קבוצות שנזקקות להם וכדומה.
- ב. ריבוי ההתקשרויות, כפי שהוצג בפרק הרקע, מייצר שרשרת תהליכים מורכבת בכל משרד ונטל בירוקרטי עצום שבהם מעורבים מנהל השירות המקצועי, אנשי הרכש, תקציבנים, ועדת המרכזים, היועצים המשפטיים, אנשי החשבות והקניינים.
- ג. קיימת שונות רבה בין המשרדים החברתיים ובעיקר קיימת שונות בין השירותים השונים בתוך כל משרד. משרד הבריאות, לדוגמה, מספק שירותי אשפוז גריאטריים בהיקף תקציבי שנתי של מעל 2 מיליארד ש"ח ומיזם משותף לקידום בריאות הקשישים בהיקף שנתי של 4 מיליון ש"ח. עיון בספר השירותים החברתיים מלמד כי בכל משרד 50%-90% מהתקציב מרוכזים בשבעה שירותים גדולים. על פי רוב, שירותים אלו מקיפים אוכלוסייה רחבה, והם מרובי התקשרויות. יתר תקציב המשרד מחולק על פני שירותים מרובים, בהיקפים שונים של מקבלי שירות, שיכולים לנוע מכמה מאות לקוחות ועד מאות אלפים. על אף שונות רבה זו מצאנו כי תהליכי מכרז רבים מתנהלים ללא התאמה בין תהליך המכרז לבין מאפייני השירותים, לתשומות המושקעות בהם ולנהלים לתפעולם, וזאת למרות קיומם של הבדלים משמעותיים בין השירותים.
- ד. חסרה ראיית מאקרו ברמת המשרד בניהול תהליכים של מיקור חוץ. כיום נעדר גורם במשרד המנתח את השירותים החברתיים מנקודת המבט של מקבלי השירות, בוחן את שוק מפעילי השירותים; גורם המסוגל להמליץ בפני הנהלת המשרד על צעדים אופרטיביים שיביאו לשיפור מהותי של הרכש החברתי. עקב כך יכולת הניהול והשליטה של המשרדים נפגעת.
- ה. במצב המתקיים כיום יש אי-בהירות באשר לשאלת הבעלות על מיקור חוץ. האם הגורם המקצועי המספק את השירות אחראי לתהליך של מיקור החוץ של השירות או שמא יחידת הרכש אחראית לו?
- ו. שחקנים רבים מעורבים בתהליך הרכש, אך יש יחידה אחת המהווה ציר לכל פעילות הרכש במשרד, והיא יחידת המרכזים / הרכש במשרדים. יחידה זו מרכזת את עבודתה של ועדת המרכזים, והיא המנוע שמאחורי כל תהליך רכש במשרד. ביחידה זו נצברו ניסיון וידע רב על תורת הרכש והיכרות עם צורכיהן השונים של היחידות המקצועיות במשרד. לצד חשיבותה מצאנו גם כי בעשורים האחרונים ניכרת שחיקה במעמד של יחידת המרכזים / הרכש, אשר פוגעת באפקטיביות עבודתה.

אנו ממליצים ש:

- א. במשרדים החברתיים תונהג תכנית לשדרוג הרכש החברתי שתכלול:
  1. מתן מענה למרכיבים הבאים בניהול של מיקור חוץ: יצירה של מרכזי מסגרת משרדיים, ייעול ואיחוד מרכזים דומים תחת שירות אחד, ניהול אקטיבי של שוק מפעילי השירותים לרבות דירוג מפעילי שירותים ברמה המשרדית.
  2. שדרוג כל המרכזים על ידי העברתם מהמצב הקיים (מרכזי דור א) למצב שיתאם להמלצות דור ב. זה וההנחיות שיעוגנו במדריך למיקור חוץ (מרכזי דור ב).

3. **הכנה של תכנית עבודה שנתית לשדרוג הרכש החברתי ופרסומה באתר האינטרנט המשרדי. כמו כן, פרסום דו"ח ביצוע לתכנית המתייחס לשנה החולפת.**
4. **יוגדרו מרכזים שבהם תתקיים מעורבות מנכ"ל:** בכדי לטייב את המכרזים החשובים במשרד תגדיר התוכנית מרכזים אשר דיון בעניינם יהיה בראשות מנכ"ל המשרד, בצמתים מרכזיים שייקבעו על ידו, בשל חשיבות מיוחדת של המכרזים הנובעת מהיקפם או ממאפיינים מיוחדים שיוגדרו ע"י המנכ"ל או ביחס לשירותים המוצאים לראשונה למיקור חוץ. בחירת המכרזים שיובאו בפני המנכ"ל וההתייחסות הנדרשת אליהם יוגדרו כחלק מתוכנית העבודה השנתית..
5. **במקרים שבהם ניתן להצביע על שירותים בולטים במיוחד** מבחינת מספרם של מקבלי השירות, היקף תקציבי או כל מאפיין אחד שהגדיר המשרד, **יש לשקול להכריז עליהם כשירותי דגל ולפעול ליצירת מכרז בין-משרדי בשיתוף עם משרד האוצר.**
6. **עידכון ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ מעת לעת** על ידי המשרדים כדי לאפשר למשרד לעשות בו שימוש ככלי לניהול של תהליכי השיפור במיקור חוץ ולקביעת סדרי עדיפויות לביצועם.
- ב. **בכל משרד חברתי יוגדר סמנכ"ל/ משנה למנכ"ל אשר יהיה אחראי לביצוע תכנית שדרוג הרכש החברתי.** גורם אחראי זה ידווח להנהלת המשרד על התקדמות התוכנית לפחות פעמיים בשנה.
- ג. **לשם יישום התוכנית לשדרוג הרכש החברתי ייתוספו למשרדי הבריאות החינוך והרווחה בעלי התפקידים הבאים:**
  1. **מוביל רכש חברתי (מנהל אירוע השדרוג המשרדי של הרכש החברתי):** בעל תפקיד זה יסייע בידוי הנהלת המשרד בראיית העל וגיבוש תמונת המאקרו של כלל תהליכי מיקור החוץ. הוא יהיו אמון על ביצוע התפקידים הבאים: ריכוז התהליך שדרוג המכרזים החברתיים לדור ב, והעמדת התשתית הנדרשת למשרד לצורך ביצועו. מוביל הרכש החברתי לא נועד להחליף בעלי תפקיד קיימים, אלא לבנות נדבך נוסף שיאפשר ראיית רוחב של מיקור חוץ של השירותים שעליהם היחידה אחראית.
  2. **מנהל תוכן - מוביל השיפור ברמת המיקרו.** אדם זה יפתח מומחיות במכרז עצמו - בהעברת המכרזים מדור א לדור ב, על ידי החלת התורה למיקור חוץ, כפי שהובאה בחלק א של פרק התובנות וההמלצות.
  3. **יועץ משפטי ייעודי לנושא הרכש החברתי -** בעל תפקיד זה יתמחה בנושא הרכש החברתי וייתן מענה לצרכי יחידת הרכש בניהול תהליך המכרז. מתוקף עבודתו היועץ המשפטי הייעודי יצבור ידע בהכנת מכרזים חברתיים, שיאפשר את שכלולם של המכרזים הבאים בהם יעסוק.
- ד. **במסגרת התוכנית לשדרוג הרכש החברתי, תקבע תוכנית לחיזוק הבקרה והפיקוח הנחוצה לצורך השלמת שדרוג הרכש החברתי.** במסגרתה ייושמו ההמלצות שהבאנו לעיל בנוגע לחיזוק הבקרה והפיקוח. לצורך תוכנית זו יתווספו למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולמשרד הבריאות מנהלי בקרה שתפקידם יהיה להוביל את חיזוק הבקרה והפיקוח ביחידות. מנהלי בקרה אלה, בין היתר, יקחו חלק בפיתוח תבניות לדו"חות בקרה ברי השוואה ויפעלו לפרסום דו"חות הבקרה לציבור. מנהלי הבקרה יעבדו בצמידות למובילי התוכנית לשדרוג הרכש החברתי, כפי שפורטו לעיל.
- ה. **אחריות על איכות השירות -** בעוד שלמוביל הרכש החברתי וליחידת הרכש יש אחריות לחלקים בתהליך מיקור החוץ, האחריות על איכות השירות המקצועי המסופק לאזרח מוטלת על גורם אחד - מנהל היחידה המקצועית. זאת הואיל והוא הגורם האחראי על השירות. תפקיד שאר הגורמים לתמוך בו לשם מימוש אחריותו זו. לצורך כך, יחידת הרכש אמונה על ניהול תהליך המכרז ומוביל הרכש החברתי על ניהול טוב יותר של מערכת המכרזים כולה.





סיכום

## סיכום

דו"ח זה מפנה לראשונה זרקור על הרכש החברתי כתחום מובחן. במהלך דיונינו עלתה ההבנה הברורה כי מדובר בתחום המחייב ניהול והשקעה ייעודיים בשל שני מאפייניו היסודיים: מיקור חוץ מצד אחד ומאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים מן הצד האחר.

בעבודתנו ביקשנו להניח תשתית לטיוב הרכש החברתי על מנת לתת מענה מירבי לצרכי השירות החברתי השונים (כפי שמופו על-ידינו והוצגו בפרק הרקע והמבוא בסעיף "מצורכי האזרח למענים המסופקים על ידי הממשלה - עקרונות הפעולה של הצוות").

להרחבה על האופן בו המלצותינו נותנות מענים לכלל הצרכים של השירות החברתי, כפי שמיפנו אותם - ראו **נספח א**.

כפי שצינו עוד בפרק הרקע והמבוא, בהינתן רוחבה העצום של היריעה, בחרנו להתמקד במה שזיהינו כמחוללים המרכזיים שיאפשרו מתן מענה מירבי לצרכים אלה:

1. **יחידת היסוד של הרכש החברתי - המכרז וכל הכרוך בהפעלתו.**
2. **ניהול הרכש החברתי בכל משרד בנפרד ובממשלה ככלל.**

**באשר למכרז**, המלצותינו מכוונות ליצירת מכרז שיגביר את התחרות בין מפעילי השירותים, ירחיב את היצע מפעילי השירותים ועל ידי כך יצמצם את תלותה של הממשלה במספר מצומצם של מפעילי שירותים, ויגביר את ההתחדשות בשירותים.

המכרז המשודרג - מכרז דור ב - יכלול סטנדרטים מדידים לשירות הנרכש וישלב במקום שמתאים מדדי תוצאה לשירותים. המדידה תסייע בתיאום הציפיות מול המפעיל בנוגע לנדרש ממנו, תסייע למפעיל לנהל בקרה עצמית על השירות ותהווה נדבך מרכזי בעבודת הבקרה של המפקח על השירות החברתי. כל הצעדים האלו יחדיו יאפשרו לממשלה לתגמל מפעילי שירותים ראויים ולהעניש מפעילי שירותים שאינם ממלאים את הנדרש מהם, ולפי הצורך אף יאפשרו לסיים את פעולתם.

תהליך גיבושו של מכרז מדור ב יכלול עבודה פנים-משרדית מתואמת יותר בין הגורמים מתחומי התוכן המקצועיים לגורמי המטה מתחומי הרכש, התקציב והמשפט. כך יתאפשר מיצוי טוב יותר של הידע הנצבר לשם יצירת המענים לצרכים החברתיים. כמו כן, תהליך גיבוש המכרז ותהליך הפעלתו ילווה בהיוועצות עם לקוחות ומשפחותיהם ועם המפעילים וגורמים אחרים, על מנת לתת ביטוי גם לנקודת מבטם באשר לשירות הטוב והמתאים ביותר.

כתיבת התורה הנוגעת לשינויים אלו, הכשרות לבעלי התפקידים על מנת להטמיעה וחיזוק הקשר שבין עבודת הבקרה של המפקחים למכרז - הם התשתיות המרכזיות שיאפשרו לחולל את השינוי המבוקש הנוגע למקומו של המכרז ככלי המרכזי המשפיע על אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ.

**באשר לניהול הרכש החברתי**, המלצותינו מכוונות ליצירת עבודת רוחב במשרד ובממשלה בנוגע לרכש החברתי, אשר תחזק את השליטה של הממשלה בנעשה בתחום ותטיב את מיצוי משאביה בניהולו. למטרה זו אנו מעמידים "לוח מחוונים" (dashboard) בידי הנהלות המשרדים בדמות ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ. ספר זה, המפרט את כל השירותים במיקור חוץ הקיימים בכל משרד חברתי ואת מאפייניהם, מעניק מבט-על אודות השירותים הקיימים בכל משרד. הוא מאפשר לראשונה לנהל תעדופים באשר לניהולם. על בסיס לוח מחוונים זה המשרדים נדרשים על פי המלצות הצוות לנהל תהליך ארבע שנתי של טיוב המכרזים המופעלים על ידם, על מנת להעבירם להיות מכרזי דור ב כמתואר לעיל.

אנו ממליצים על חיזוק היחידות המקצועיות ויחידות הרכש בבעלי תפקידים, שכל עיסוקם יהיה טיפול ברכש החברתי וניהול השינוי - בהיבטים של המכרז והבקרה. כמו כן, אנו ממליצים על חיזוק מצבת המפקחים כדי

לאפשר בקרה תדירה, מדידה ושקופה יותר, המחוברת טוב יותר למימוש של תנאי ההתקשרות עם המפעילים, ומשלבת את נקודת המבט של מקבלי השירות, משפחותיהם ומפעילי השירות.

עוד אנו ממליצים על העמדת פלטפורמות טכנולוגיות שיסייעו בניהול ההתקשרויות והתשלומים בנין. לצד היבטים אלו נחשף הצוות לקשיי התזרים והאשראי המשמעותיים של מפעילי השירותים, הגוזלים מהם תשומות רבות ומשליכים על יכולתם להתמקד במתן השירות עצמו (ולא במימונו). אנו ממליצים על שורה של צעדים שתכליתם לצמצם פערי תשלום למפעילי השירותים ולהקל עליהם בניהול המימון של פעולתם.

**מימוש המלצותינו יאפשר לממשלה בעקבות מהלך זה למלא באופן טוב יותר את שני תפקידיה המרכזיים - תכנון השירותים הנדרשים ופיקוח על מימושם בהתאם לתכנון, וכך לממש את אחריותה לאספקתם של שירותים חברתיים מיטביים לאזרחים.**

אנו מקווים כי המלצותינו יאומצו על ידי הממשלה, ומודעים לכך כי מוטל עלינו כממשלה לא רק ליישם את ההמלצות, כי אם גם לייצר שינוי ממשי באיכות השירותים שהממשלה מספקת לאזרחים.

## נספח א

### צורכי השירות החברתי והמענים להם בהמלצות הדו"ח - תמצית

#### פעולות נדרשות מן הממשלה למתן מענה לצרכי האזרח מהשירות החברתי

הפחתת הנטל הביורוקרטי והמימוני על מפעילי השירותים	פיקוח, אכיפה ויכולת להפסיק שירות	גמישות בצורת ההפעלה ובהיקפה	שימור ידע	יעילות כלכלית ותחרות	סטנדרטים ברורים	
אופן הכנת המכרז						
פרסום מדריך למיקור חוץ שיועד לכל השותפים בממשלה לתהליכים של מיקור חוץ וייתחסס לרמת המאקרו ולרמת המיקרו כאחד.						
הנהגת תכנית לשדרוג הרכש החברתי במשרדים החברתיים שתכלול בין היתר את העברת כלל המכרזים ממכרזי דור א למכרזי דור ב; יצירת מכרזי דגל בשירותים בולטים במיוחד; חיזוק יחידות הרכש.						
	יוגדרו בכל מכרז מדדים מרכזיים בני-השוואה שעל בסיסם ימדד מפעיל השירות, לוחות הזמנים ביצוע והתוצאות שהוא נדרש לספק.	יוגדרו בכל מכרז מדדים מרכזיים בני-השוואה שעל בסיסם ימדד מפעיל השירות, לוחות הזמנים לביצוע והתוצאות שהוא נדרש לספק.				הגדרת אמות מידה, מדידתן ויצירת משטר של תגמולים וסנקציות
				עידוד כניסת מפעילי שירותים חדשים לצד מתן אפשרות הבחירה בידי הלקוח היכן שמתאים.		תחרות
				גיבוי תעריפים והערכות עלות השירות תוך ביצוע היועצות; החלת סלי איכות מדורגים היכן שמתאים.		תמחור
			עיגון חובת המפעיל לתעד ולשמור את כל הידע והמידע הנצבר אצלו ולהעבירם למשרד במהלך ובתום התקשרות; עידוד המפעיל החדש להעסיק חלק מאנשי המקצוע הנדרשים המספקים השירות באמצעות המפעיל הנוכחי; קיום תהליכי היועצות עם תוצר שימור ידע בסופם, שישולב במכרז הבא.			שימור ידע
		בעת כתיבת המכרז תינתן הדעת למידת הגמישות הנדרשת באספקת השירות וייעשה שימוש בכלים המכרזיים הקיימים ליצירת גמישות.				גמישות

הפחתת הנטל הביורוקרטי והמימוני על מפעילי השירותים	פיקוח, אכיפה ויכולת להפסיק שירות	גמישות בצורת ההפעלה ובהיקפה	שימור ידע	יעילות כלכלית ותחרות	סטנדרטים ברורים	
	הלימה בין תוכן המכרז ותפקיד המפקח; הגדרת מנגנון תיקון ליקויים, עם סולם התראות למפעיל שיכלול גם אפשרות להפסקת ההתקשרות עמו במכרז; אימוץ עקרונות עבודה כגון: בקרה עצמית, הפרדת הגורם האוכף מן הגורם המבקר ואימוץ שיטות בקרה דוגמת בקרה של 360 מעלות, וביצוע בקרות בצוות רב-מקצועי.					בקרה ופיקוח אפקטיביים
	גיבוש תכנית הכשרה משותפת למפקחים על שירותים חברתיים במיקור חוץ; פיתוח דו"חות בקרה בני-השוואה ושקופים ופרסומם באתר האינטרנט; השלמת תקינה של מפקחים היכן שיש פער.					חיזוק הבקרה והפיקוח
הארכת משך תקופת ההתקשרות בהסכמים הנוגעים לשירותים חברתיים במיקור חוץ לתקופות של עד חמש שנים.						התקשרויות ממושכות
שימוש במודל תשלום הכולל אבני דרך ע"מ להתחשב בעלויות ההתארגנות של המפעיל; גישה מקלה בנוגע להטלת ערבות ביצוע; מתן המחאת זכות לבנקים לשם קבלת אשראי; הקמת פורטל ספקים להגשת חשבוניות ומעקב אחר תשלומים; מניין ספירת הימים לצורך חישוב ימי האשראי ממועד קבלת החשבונית ביחידה המקצועית ולא ממועד קבלתה בחשבות; התאמת הקרן לעסקים קטנים ובינוניים לצורכי אלכ"רים; גיבוש תכנית ליעול של תהליך התשלום למפעילי שירותים חברתיים; הקמת מערכת מקוונת לאישור הועדות למטופלים על ידי הרשויות המקומיות וביטול נוהל "עוזב-נשאר".						יעול התשלום למפעילי שירותים
הכנת מכרזי חוזי מדף לשירותים החברתיים.						יעול המכרז

## נספח ב

### רשימת חברי השולחן העגול במשרד ראש הממשלה

הרכב חברי השולחן העגול במשרד ראש הממשלה				
מגזר	קטגוריה במפתח ייצוגים	ארגון	נציג	
ראשון	מנכ"ל משרדים ופקידות בכירה העוסקת בהיבטים השונים של יחסי המגזרים יחד עם ראשי ערים/ מועצות בשלטון המקומי	משרד ראש הממשלה	אלי גרונר, מנכ"ל	
		משרד האוצר	שי באב"ד, מנכ"ל	
		משרד האוצר	נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית	
		משרד הבריאות	משה בר סימן טוב, מנכ"ל	
		משרד המשפטים	אייל גלובוס, ראש רשות התאגידים	
		משרד המשפטים	דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה	
		המוסד לביטוח לאומי	שלמה מור יוסף, מנכ"ל	
		משרד החינוך	מיכל כהן, מנכ"לית	
		משרד הכלכלה	מיכל צוק, משנה למנכ"ל	
		משרד הרווחה והשירותים החברתיים	עו"ד אליעזר יבלון, מנכ"ל	
		רשות מקומית	דרור אהרון, ראש המועצה האזורית גן יבנה מוניר זבידאת, ראש מועצה מקומית בסמת טבעון	
		שני	תאגיד עסקי המקדם אחריות חברתית	וראיטי ישראל
אריאל נתיבים השקעות בע"מ	חיים אריאל, יו"ר			
KPMG	דויד קריסמן, שותף בכיר			
שטראוס גרופ	גדי לסיין, נשיא ומנכ"ל הקבוצה			
קבוצת פישמן	הונית פישמן, בעלים			
ביטוח ישיר (I.D. חברה לביטוח בע"מ)	רו"ח רביב צולר, מנכ"ל			
אנשי עסקים הפעילים בתחום הפילנתרופיה	דואליס		חנוך ברקת, מייסד	
	"יכולים נותנים"		שוקי ארליך, יו"ר	
	ארגונים הפועלים בקרב תאגידים עסקיים לפיתוח אחריות תאגידית		ציונות 2000	שרי נוריאל, מנכ"לית
			קרן רש"י	איציק תורג'מן, מנכ"ל
	קרנות פילנתרופיות		קרן קורת	קרל קרפל, מנכ"ל
			גופים מרכזיים לפילנתרופיה של העם היהודי	JFNA ישראל
שלישי	ארגוני תשתית	IVN רשת הון סיכוי לישראל	מיכל זימלר, מנכ"לית	
		נובה	הדס גבאי, מנכ"לית	
	ארגוני שטח	יזמות קרן אברהם	תאבת אבו-ראס, מנכ"ל שותף	
		עלם	עו"ד אפרת שפרוט, מנכ"לית	
		אחריי!	ענבר הרוש-גיטי, מנכ"לית	
		האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה	זיוה מקונן-דגו, מנכ"לית	
		בת עמי	ידעיה לוי, מנכ"ל	
		שק"ל שירותים קהילתיים לאנשים עם צרכים מיוחדים	קלרה פלדמן, מנכ"לית	
		בעצמי	צביקה גולדברג, מנכ"ל	
		חיים וסביבה	נאור ירושלמי, מנכ"ל	
	ארגוני גג ארציים או סקטוריאליים	מועצת תנועות הנוער	נפתלי דרעי, מזכ"ל	
		עמותת גוונים/רקמה	ניתאי שרייבר, מנכ"ל	
מנהיגות אזרחית		עו"ד אופיר כץ, יו"ר		

\*נכון לתקופת עבודת הצוות הממשלתי

## נספח ג

### החלטת ממשלה מס' 2034 מיום 28 בספטמבר 2014



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 37/חכ של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 14.09.2014 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 28.09.2014 ומספרה הוא 2034(חכ/37).

מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים 2034(חכ/37).

מחליט, להבטיח את מימוש אחריות המדינה ביחס לאופן אספקת שירותים חברתיים, ולקדם את איכותם וזמינותם של השירותים החברתיים הניתנים על ידי הממשלה לטובת מקבלי השירותים. בהחלטה זו:

"שירות חברתי" – שירות חינוכי או שירות טיפולי (לרבות נפשי, סוציאלי, רפואי ופרא-רפואי) הניתן על-ידי הממשלה, במישרין או בעקיפין.

"השולחן העגול" - השולחן העגול הממשקי אשר הוקם מכוח החלטת הממשלה מס' 3190 מיום 24.2.2008.

1. להטיל על נציגי הממשלה בשולחן העגול, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לגבש תכנית לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (להלן "התוכנית") עד ליום 30.11.15. המלצות בעלות השפעה תקציבית תתקבלנה בהסכמה בין מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר לבין הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, או נציגיהם. כל ההמלצות בנושאי רווחה תתקבלנה בהסכמה בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

2. התוכנית תתייחס, בין היתר, לסוגיות הבאות: סטנדרטים לאופן אספקת שירותים חברתיים, ניהול תהליכי מיקור חוץ, דגמים להסדרי התקשרות, רגולציה על שירותים חברתיים ובכלל זה דרכי מעקב, בקרה, מדידה, פיקוח, אכיפה ואמצעים לשימור, פיתוח ואיגום ידע.

3. התכנית תגובש בשיח משותף עם חברי השולחן העגול, בהם נציגי השלטון המקומי, המגזר השלישי והמגזר העסקי הפועל למטרות

## מזכירות הממשלה

ציבוריות ותוך היוועצות עם גורמים נוספים שיש להם נגיעה לנושאי הדיון, לרבות ספקי שירותים חברתיים מן המגזר העסקי.

4. יובהר כי אין בקיומו של השיח המשותף במסגרת השולחן העגול כדי לגרוע מתפקידיה, חובותיה, סמכויותיה ואופן הפעלת שיקול דעתה של הממשלה.

5. במהלך גיבוש התוכנית תיבחן התאמתה גם לשירותים חברתיים הניתנים על ידי הממשלה שלא באמצעות מיקור חוץ, או שירותים חינוכיים או טיפוליים המסובסדים על-ידה.

6. בשים לב להוראות החלטה זו, החלטת הממשלה שעניינה הפחתת הנטל הרגולטורי לא תחול על הרגולציה בתחומי השירותים החברתיים.



## נספח ד

### פירוט תהליך העבודה והמשתתפים בו

#### חברי הצוות המלווה

1. חברי הצוות המלווה כללו חברי שולחן עגול במשרד ראש הממשלה, מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי. החברים השתתפו במרבית דיוני הצוות הממשלתי ותרמו להם רבות. עם חברי הצוות המלווה נמנו:  
גב' אפרת שפרוט - מנכ"לית עלם, יו"ר השולחן העגול מטעם המגזר השלישי  
מר צביקה גולדברג - מנכ"ל בעצמי  
גב' קלרה פלדמן - מנכ"לית שק"ל  
מר מיקי נבו - סמנכ"ל, קרן רש"י  
גב' זיוה מקונן - מנכ"לית האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה  
גב' בוני גודלברג - מנהלת אגף הרווחה בעיריית ירושלים  
מר אופיר כץ - יו"ר מנהיגות אזרחית

#### סייעו בעבודת הצוות

1. **ארגון שיתופים** (שיתופים - לקידום החברה האזרחית), המשמש כגורם מסייע בהפעלת השולחן העגול, סייע בריכוז של עבודת הצוות על כל היבטיה. במסגרת זו שיתופים ביצעו גם תהליך של איסוף תובנות על מיקור חוץ של שירותים חברתיים באמצעות ראיונות עומק ב-16 ארגונים, בהם מפעילי שירותים, ארגוני סנגור וארגונים במגזר העסקי. בנוסף לכך הציגו אנשי הארגון ניירות עמדה בסוגיות האלה: הפרטה, מיקור חוץ, שימור ידע, ניהול ידע, פיקוח כמחולל שינוי, חדשנות דרך תהליכי רכש ויחידות רכש. מטעם שיתופים לקחו חלק: מר שלמה דושי - מנכ"ל; עו"ד ירון קידר - ראש הצוות; עו"ד ענת קבילי - יועצת בכירה; גב' לאה לנדמן - אנליסטית וחוקרת; מור שחם - רכזת; מר אבי אסבן - מנהל תחום.
2. **חברת KPMG סומך-חייקין** סייעה במיפוי השירותים החברתיים ובביצוע סקר כמותי מדגמי על השירותים, הספקים וההתקשרויות עמם במשרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים.

#### פעילות הצוות

1. הצוות הממשלתי קיים 15 מפגשים והשתתף בשתי ישיבות מליאה של השולחן העגול במשרד ראש הממשלה. בין היתר קיים הצוות מפגשים במגוון נושאים בסיוע גורמים רבים ובהם:
  - א. דיון בחברת שטראוס בנושא ניהול של מיקור חוץ במגזר העסקי בהשתתפות חברי השולחן העגול מהמגזר העסקי, בהובלתו של נשיא קבוצת שטראוס, מר גדי לסיין, וסמנכ"לית הקבוצה, הגב' אסנת גולן (דיון זה התקיים כחלק מעבודת מטה מקדימה לפעולת הצוות הממשלתי).
  - ב. סיור בשלוש מסגרות המפעילות שירותים חברתיים במיקור חוץ: מעון עלה, מוסד גריאטרי - פנינת שלושת האבות ומרכז ילדים הורים בירושלים.
  - ג. סדנת מכרזים שהעבירו עו"ד ברוך לוברט מהלשכה המשפטית במשרד האוצר ורו"ח איתמר שושנה, סגן חשב במשרד הכלכלה.
  - ד. מפגש עם נציגים ממכון ואן ליר: פרופ' יצחק גל-נור, ד"ר ורדה שיפר ומר רמי אדוט.

ה. יום עיון בנושא פיקוח שכלל:

1. פאנל מפוקחים בהשתתפות גב' קרן אורן, משנה למנכ"ל מרמנת; גב' אפרת שפרוט, מנכ"לית עלם; גב' שרית ארבל, מנכ"לית ויצ"ו ישראל.
2. פאנל מפוקחים בהשתתפות מר דוד פלבר, משרד החינוך; גב' סבטלנה צוויג רייז ומר בני ברנאץ, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; ד"ר יששכר הרמן וד"ר אירית לקסר, משרד הבריאות; גב' נחמה זקן, משרד הכלכלה.
1. פאנל בנושא מדידה שכלל את מר אלי בוך, מנהל תחום הפילנתרופיה בקרן רוטשילד-קיסריה; גב' ענת קדם, מנהלת פרויקטים להערכת תכניות והתערבויות בשדה החינוכי והחברתי, מט"ח; ד"ר ענת עקא-זהר, ראש מנהל איכות, שירות ובטיחות וראש התכנית הלאומית למדדי איכות בבתי חולים בישראל.
2. במהלך עבודת הצוות הממשלתי הוקמו שלושה צוותי משנה:
  - א. **צוות משנה מוסר התשלומים** - את דיוני הצוות הוביל מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית. לקחו בהם חלק חברים מן הצוות הממשלתי, הצוות המלווה ונציגי חשבונות במשרדים: מר חנן פריצקי - סמנכ"ל תקציבים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים; גב' אריאלה טוקר - חשבת משרד החינוך; גב' חיה שושני - חשבת משרד הרווחה והשירותים החברתיים; גב' יעל פריש - רכזת משרדים חברתיים בחשכ"ל; גב' אפרת שפרוט - מנכ"לית עלם; מר צביקה גולדברג - מנכ"ל בעצמי; גב' קלרה פלדמן - מנכ"לית שק"ל.
  - ב. **צוות משנה מיפוי תהליך ההתקשרות** - את דיוני הצוות הוביל מר חגי דרור, סגן ראש אגף תכנון ותקצוב במשרד הבריאות. לקחו בהם חלק חברים מן הצוות הממשלתי ונציגי המשרדים: גב' אילת מלקמן - סגנית היועצת המשפטית במשרד החינוך; גב' אורנה מיטמיגר - ראשת אגף רכש במשרד החינוך; גב' יעל פריש - רכזת משרדים חברתיים בחשכ"ל; מר איתמר שושנה - סגן חשב במשרד הכלכלה; גב' נטלי ליאון - ראשת תחום מכרזים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
  - ג. **צוות משנה היועצות טרם תהליך המכרז** - את דיוני הצוות הובילו גב' איריס פלורנטין, סמנכ"לית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, עו"ד אילת מלקמן מהלשכה המשפטית במשרד החינוך ועו"ד אופיר כץ, יו"ר מנהיגות אזרחית.
3. הצוות הסתייע רבות לצורך עבודתו גם באנשים אלה: גב' אורית פאים - כלכלנית אגף כלכלה תשתיות במשרד ראש הממשלה; גב' נטלי לאון - מנהלת תחום מכרזים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים; גב' אורית לב - מנהלת תחום (שירותים רפואיים), אגף הרכש במשרד הבריאות; רו"ח איתמר שושנה, סגן חשב משרד הכלכלה; מר מנחם וגשל - לשעבר משנה למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים; עו"ד מייק בלס - לשעבר המשנה ליועמ"ש, משרד המשפטים; מר אוהד רייפן - לשעבר רכז רווחה וביטוח לאומי, אגף תקציבים, משרד האוצר; מר עמית בן צור - מכוון ואן ליר; מר צח אקשטיין - לשעבר בתחום חברה, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.

**תודה לכל מי שלקחו חלק וסייעו במלאכה!**



