





רכש חברתי



מדינת ישראל

# המדריך לרכש חברתי

אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

על פי החלטת ממשלה מס' 1950 שנתקבלה ב-11 בספטמבר 2016  
בנושא אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה  
של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ

כתבה: ד"ר הילה טל-אביטן

עורכים: נמרוד דגני, תמר פלד-אמיר

ראש אגף ממשל וחברה: אהוד פראוור

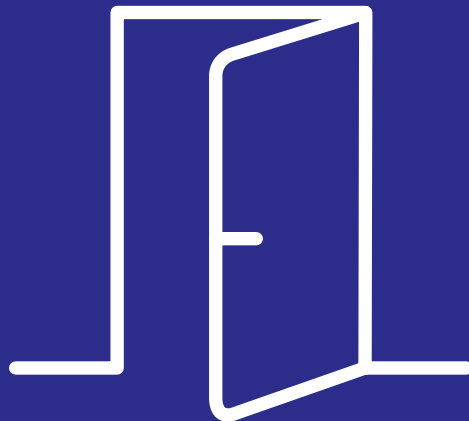


# תוכן עניינים

5	חלק 1: פתיחה
7	פרק א': מבוא
9	פרק ב': מעגל ההתקשרות
11	פרק ג': איך מתחילים - הפעולות הנדרשות בשלב התכנון והכתיבה של מסמכי ההתקשרות
14	פרק ד': איך ממשיכים - הפעולות הנדרשות בניהול ההתקשרות
15	חלק 2: המלצות לייצור ולניהול התקשרות מצוינת
17	פרק א': מקבלי השירות במרכז
21	פרק ב': מפעילי השירותים כשותפים
30	פרק ג': הגדרת סטנדרטים ומדידתם בהתאם לתיאוריית השינוי
37	פרק ד': תחרות בשירות האיכות
45	פרק ה': רציפות במתן השירות
49	פרק ו': תיחור ותמחור
52	פרק ז': גמישות וחדשנות
58	פרק ח': הפקת לקחים
60	פרק ט': שימור ידע
63	חלק 3: פיקוח ובקרה
73	חלק 4: תמצית ההמלצות
79	חלק 5: נספחים
81	נספח א': סייעו בכתיבת המדריך
82	נספח ב': טיפים לניהול היועצות
85	נספח ג': כלים לפרק קביעת סטנדרטים ומדידתם
89	נספח ד': החלטת ממשלה בנושא מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים
90	נספח ה': החלטת ממשלה בנושא אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ



# חלק 1 פתיחה



” מעולם לא ניסיתי לעשות את זה בעבר,  
אז אני חושבת שללא ספק אצליח ”

בילבי, אסטרוד לינדגרן



שלום,

## את בוודאי מנהלת<sup>1</sup> השירות החברתי שמופעל באמצעות מיקור חוץ.

את בוודאי קוראת אותי כי את צריכה ליצור התקשרות לצורך אספקת השירות שלך, ואת רוצה לדעת איך תוכלי לגרום לכך, שהשירות החברתי שאת אחראית על אספקתו יהיה שירות מקצועי המותאם לצורכי האזרח, יסופק בתנאים הולמים, יהיה זמין ונגיש והיכן שנדרש וגם יאופיין בהמשכיות.

מי אני?

## אני פרי המלצות של הצוות הממשלתי לטיוב האספקה של שירותים חברתיים במיקור חוץ, שגובשו בתהליך שיתוף בין-מגזרי במסגרת השולחן העגול במשרד ראש הממשלה.

הצוות פעל מתוקף החלטת ממשלה מס' 2034 (חכ/37) מיום 28.09.2014, בדבר מדיניות הממשלה באשר לאופן האספקה של שירותים חברתיים. ב-11.09.2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1950 בנושא אימוץ ההמלצות של הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ. במסגרת החלטה זו הוטל על משרד ראש הממשלה, יחד עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר והמשרדים החברתיים, לגבש את המדריך לניהול תהליך מיקור חוץ של שירותים חברתיים.

בהחלטה נקבע גם, כי "המדריך יבטא את העקרונות הבאים ביחס להתקשרויות למיקור חוץ של שירותים חברתיים:

א. קביעת אמות מידה (סטנדרטים) לשירות החברתי ולאיוכותו, מדידתן ויצירת משטר של תגמולים וסנקציות על בסיסן.

ב. הגדרת תהליך עבודה, המשתף את גורמי המשרד הרלוונטיים בגיבוש המכרז, לצד היוועצות באופן ההולם את עקרון השוויון והדין עם גורמי חוץ רלוונטיים בתהליך מיקור החוץ, ובכלל זה לקראת כתיבת מכרז ולשם הפקת לקחים, בקרה ומעקב, ושימור ידע במהלך חיי המכרז.

ג. הגברת התחרות טרם תקופת ההתקשרות ובמהלכה, הגדלת מידת הגמישות בהפעלת השירות ועידוד חדשנות.

ד. הלימה בין תוכן ההתקשרות לבין תוכן הבקרה בעבודת הפיקוח, והגברת השקיפות של הבקרה."



### **הבהרה משפטית -**

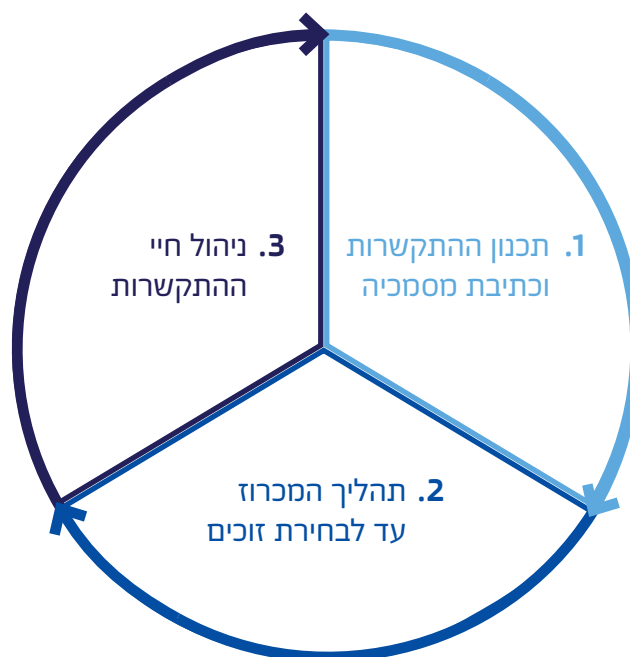
מדריך זה הוא כלי, המיועד לשמש את מנהלי השירותים החברתיים בתהליכי ההתקשרות לצורך אספקת שירותים חברתיים. מטרתו של מדריך זה לסייע לעבודת מנהלי השירותים החברתיים, שהם גורמי המקצוע המוסמכים לעניין אספקת השירותים שבאחריותם.

המדריך כולל מגוון רחב של דרכי פעולה, ומובן כי אי אפשר ליישם את מכלול הדברים בכל התקשרות והתקשרות, בשים לב, בין היתר, למאפייניה הייחודיים של כל התקשרות, להיקפה ולמשאבים והאמצעים לניהולה. היישום ייעשה אפוא בכפוף למאפייניה של כל התקשרות ולנסיבותיה.

אין במדריך זה כדי להתנות או לסייג את חוק חובת המכרזים, התשנ"ג - 1993 והפסיקה בעניינם, ועל כל משרד ממשלתי לפעול בהתאם לקבוע בהם. שימוש במדריך זה יהיה בהתאם לשיקול דעתם של מנהלי השירותים, להנחיות הלשכה המשפטית של המשרד הרלוונטי, להקשר המסוים ולהוראות כל דין.

# פרק ב' מעגל ההתקשרות

מטרת הפרק: ביאור מבנה מעגל ההתקשרות והשפעתו על ניהולה תהליך מיקור החוץ  
הוא תהליך מעגלי ולא ליניארי.



סיומה של התקשרות לרוב מלווה ביצירת התקשרות חדשה. פעמים רבות התקשרות חדשה מתרחשת עם סיום התקשרות קודמת. ההתקשרויות הללו מזינות את ההתקשרויות הבאות אחריהן ומשפיעות עליהן. מעגל ההתקשרות מורכב משלושה שלבים. בכל שלב יש פעולות שעליך לבצע על-מנת שההתקשרות שלך תהיה מצוינת.

## שלושת השלבים במעגל ההתקשרות הם:

### 1. תכנון התקשרות וכתובת מסמכיה:

מכיוון שההתקשרות היא תהליך מעגלי, יצירת התקשרות חדשה לרוב מתחילה לפני סיומה של ההתקשרות הנוכחית. אנו מצויות בתקופה זו בצומת שבו יש להתבונן ולבחון את ההתקשרות הקיימת ולהכריע כיצד השירות יסופק בהמשך. בשלב זה את מתכננת ומגדירה את כל המאפיינים של ההתקשרות שנדרשים להצלחתה, בהתבסס על ההתקשרות האחרונה. שלב זה הוא שלב תשומתי מאוד ויכול להימשך זמן רב. **זהו שלב קריטי להצלחת ההתקשרות, שכן מה שלא תגדירי במהלכו, תתקשי לשנות או להוסיף בהמשך.** שימי ♥, מומלץ להתחיל בשלב זה כשנה לפני שאת מעוניינת שההתקשרות החדשה תתחיל לפעול.

### 2. תהליך המכרז עד לבחירת זוכים

זהו שלב שבו היקף הפעילות שלך מוגבל, שכן המכרז כבר פורסם. אולם ביצועו של כנס ספקים, האופן שבו תעני לשאלות המציעים והמידה שבה תזרזי את הגורמים השונים לסיום התהליך הם משמעותיים מאוד.

### 3. ניהול חיי ההתקשרות

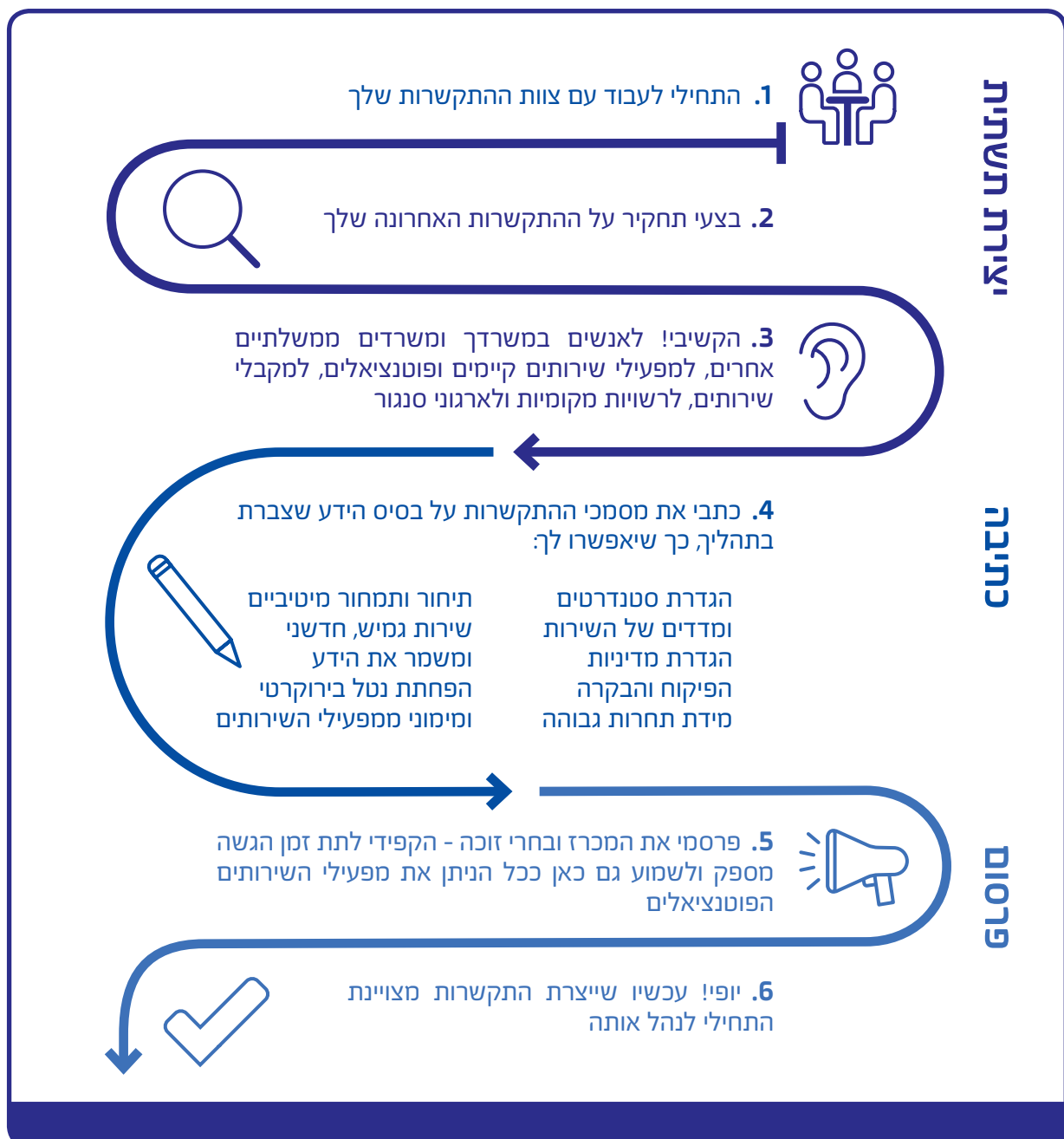
כעת יש בידיך התקשרות, ואפשר להתחיל באספקת השירות. אך אין זה הזמן לנוח על זרי הדפנה, להיפך. כפי שכל זוג נשוי בוודאי יאמר לך, חיי הנישואין אינם מסתיימים בחופה, אלא רק מתחילים בה. כך גם ההתקשרות - היא אינה מסתיימת עם בחירת המפעילים, אלא רק מתחילה. זו העת להתחיל בניהול ההתקשרות ובאספקת השירות. זהו שלב ממושך, המתפרס על-פני כל שנות ההתקשרות והוא תשומתי מאוד. את אחראית על ניהול שלב זה בשיתוף עם כל הגורמים הרלוונטיים במשרד ומחוצה לו.

בפרקים הבאים תמצאי שני תרשימי זרימה של הפעולות שעליך לבצע במהלך מעגל ההתקשרות. התרשים הראשון, בפרק "איך מתחילים", מתייחס לפעולות שיש לבצע בשלב הראשון (תכנון ההתקשרות וכתובת מסמכיה) ובשלב השני (תהליך המכרז עד לבחירת זוכים). התרשים השני, בפרק "איך ממשיכים", מתייחס לפעולות שיש לבצע בשלב השלישי (ניהול חיי ההתקשרות).

# פרק ג' איך מתחילים

## הפעולות הנדרשות בשלב התכנון והכתיבה של מסמכי ההתקשרות

מטרת הפרק: הצגת עיקר הפעולות שיש לבצע בשני השלבים הראשונים של מעגל ההתקשרות "תכנון ההתקשרות וכתיבת מסמכיה" ובשלב השני "תהליך המכרז עד לבחירת זוכים".





### פעולה 1 התחילי לעבוד עם צוות ההתקשרות שלך



יחידת הרכש במשרדך היא שמרכיבה את צוות ההתקשרות וקובעת את מועדי הדיונים שלו. לרוב, צוות ההתקשרות מורכב מנציגי היחידות האחראים במשרדך על יצירת התקשרויות: רכש, חשבונות, תקציבים ולשכה משפטית. הרכב הצוות יכול להשתנות ממשרד למשרד ויש משרדים שבהם הוא כולל גם את יחידת התקשוב, את יחידת הבקרה ואת יחידת המדידה.

במשרד שבו את עובדת הצטבר ידע רב בנוגע למיקור חוץ של שירותים חברתיים. אל תחמיצי את כל הידע הזה. כתיבה טורית של מסמכי ההתקשרות מייצרת במקרים רבים "טלפון שבור", בגלל העדר דיאלוג בין הכותבים - כוונות הולכות לאיבוד בין טיוטות שנכתבות על-ידי אנשים שונים. כתיבה המתבססת על תהליך עבודה ולמידה משותף תאפשר לך לרכז בחדר אחד את הידע הרב של כל המעורבים ולכתוב את המכרז הטוב ביותר שאפשר.



### פעולה 2 בצעי תחקיר על ההתקשרות האחרונה שלך



יש לקחים שאפשר להפיק - גם מפעולות מוצלחות. נפיק לקחים על כל מרכיבי ההתקשרות האחרונה. למשל, מידת התאמת הסטנדרטים והמדדים שנקבעו, האופן שבו בוצעה הבקרה על השירות, מידת התמריצים לשיפור שהיו למפעיל השירות ועוד.

את הפקת הלקחים מומלץ לבצע באמצעות תחקיר במתודולוגיית AAR. להרחבה על הפקת לקחים ועל מתודולוגיית התחקירים AAR, ראי בחלק 2 של המדריך את פרק "הפקת לקחים".



### פעולה 3 הקשיבי! לאנשים במשרדך ובמשרדים ממשלתיים אחרים, למפעילי שירותים קיימים ופוטנציאליים, למקבלי שירותים, לרשויות מקומיות ולארגוני סנגור.



יש אנשים רבים המעורבים באספקת השירות שלך ובשירותים חברתיים דומים. בין אם אנשי ממשלה: ממשרדך (למשל, מפקחי השירות, מנהלי שירותים אחרים) וממשרדי ממשלה אחרים, ובין אם אלו אנשים מחוץ לממשלה: מפעילי שירותים קיימים ופוטנציאליים, מקבלי השירות ומשפחותיהם, רשויות מקומיות ולשכות רווחה, ארגוני סנגור ומומחים.

בחרי לאלו מאנשים אלו את רוצה להקשיב.

איך תוכלי להקשיב?

קיימי מפגשים, ערכי סקרים ושאלונים, פרסמי קול קורא ועוד.

## סמני V לאחר השלמת הפעולה

שימי ♥, חשוב מאוד שכל חברי הצוות יכירו את מקבלי השירות ואת מפעילי השירות ויהיו חלק מתהליכי ההיוועצות עםם. להרחבה, ראי פרק "מקבל השירות במרכז" ופרק "מפעילי השירות כשותפים". להרחבה על הקשבה בעת יצירת ההתקשרות ראי בחלק השני של המדריך את "מקבלי השירות במרכז" ואת פרק "מפעילי השירות כשותפים". בנוסף, על טיפים על האופן שבו יש לקיים מפגשים ושאלונים, ראי נספח "טיפים להיוועצות".



### פעולה 4 כתבי את מסמכי ההתקשרות על בסיס הידע שצברת בתהליך, כך שיאפשרו לך לייצר התקשרות מצוינת.



מדד התוצאה של שלוש הפעולות הראשונות יהיו מסמכי התקשרות מצוינת, הכוללת: סטנדרטים ומדדים מדויקים ובני השוואה, דרכי בקרה מקיפות והלימה בין מסמכי ההתקשרות לבין עבודת המפקח, מידת תחרות גבוהה, תיחור ותמחור מיטביים, שירות גמיש, חדשני ומשמר את הידע והפחתת נטל בירוקרטי ומימוני ממפעילי השירותים. להרחבה על מרכיבי ההתקשרות המצוינת ראי חלק 2 - "המלצות ליצירת התקשרות מצוינת וניהולה", וחלק 3 - "המלצות לפיקוח ובקרה".



### פעולה 5 פרסמי את המכרז ובחרי זוכה - גם כאן הקפידו לשמוע ככל הניתן את מפעילי השירותים הפוטנציאליים.



תהליך המכרז הוא תהליך משפטי, שהפעולות שאת יכולה לבצע בו מוגבלות. אולם גם כאן - הקשיבי ככל האפשר באמצעות קיום כנס ספקים ומענה על שאלות הבהרה. להרחבה, ראי בחלק השני של המדריך את פרק "מפעילי השירות כשותפים".



### פעולה 6 יופי! עכשיו כשיצרת התקשרות מצוינת, התחילי לנהל אותה.



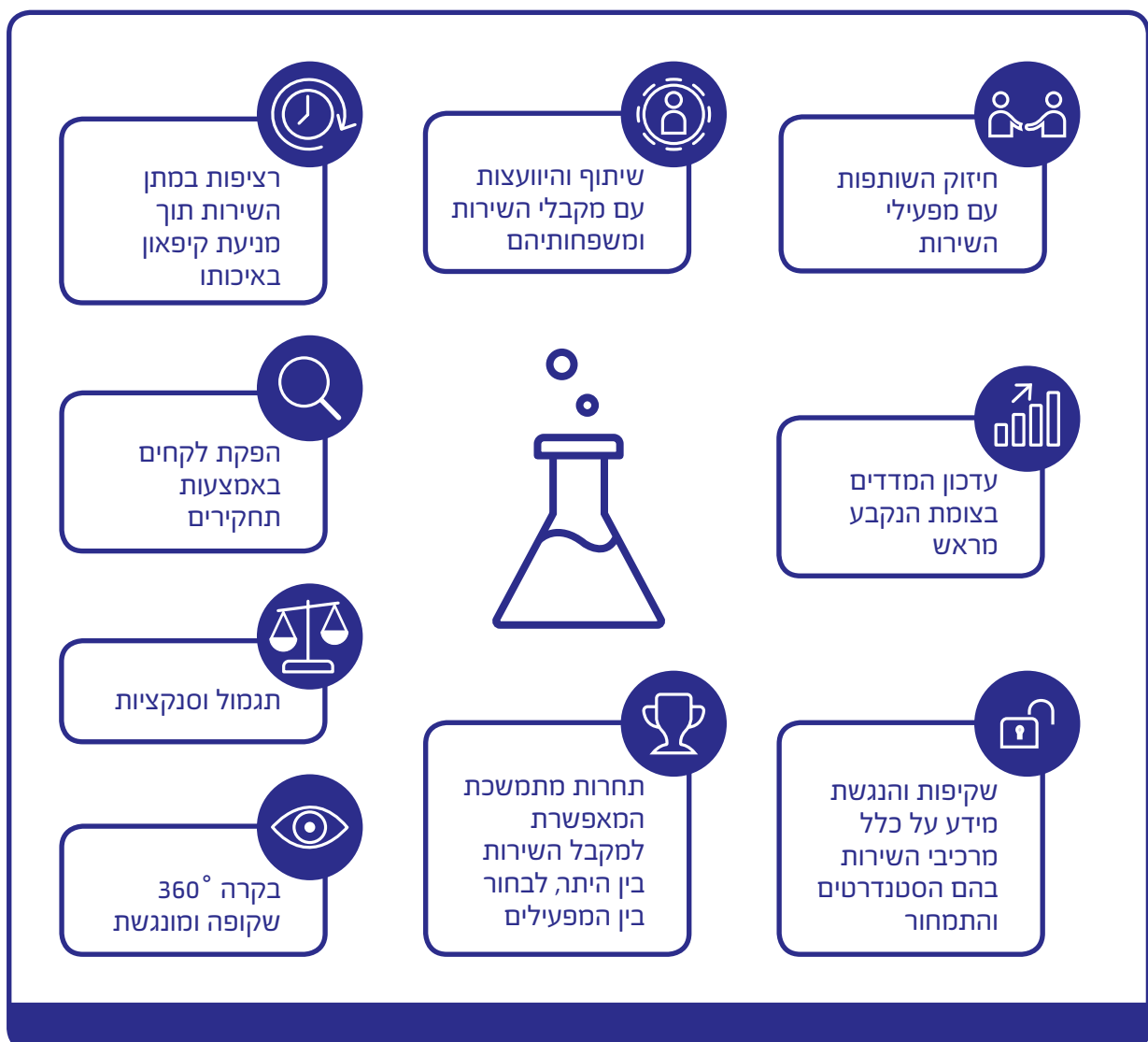
עברי לפרק הבא...

# פרק ד' איך ממשיכים

## הפעולות הנדרשות בניהול ההתקשרות

**מטרת הפרק: הצגת עיקר הפעולות שיש לבצע בשלב השלישי של מעגל ההתקשרות "ניהול חיי ההתקשרות".**

מזל טוב, יש לך התקשרות מצוינת. עכשיו הזמן לנהל אותה. למרות היותו של תהליך המכרוז תהליך ארוך ותובעני, הוא אינו סיום ההתקשרות אלא רק תחילתה. עתה משהגדרנו את הבסיס להתקשרות ובחרנו את מפעילי השירותים שלנו, אנו נדרשות לניהול ההתקשרות לכל משך חייה. אז הנה הדברים שחשוב שתקפידי עליהם לצורך ניהולה של התקשרות מצוינת:



# חלק 2

## המלצות לייצור וניהול התקשרות מצוינת







# פרק א' מקבלי השירות במרכז

מטרת הפרק: לאפשר למקבלי השירות לקחת חלק פעיל בעיצוב אופן אספקתו.

## מתוך: דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים ממשלתי במיקור חוץ

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

- א. **שירות מקצועי המותאם לצרכיו** – בכלל זה סטנדרט שירותי גבוה, חדשנות, דיפרנציאליות וראיית מקבל השירות כאינדיבידואל.
- ב. **תנאים הולמים** – הן מבחינה פיזית והן באינטראקציה הבין-אישית שבין האזרח לספק השירות.
- ג. **זמינות ונגישות** – ביכולת לקבל את השירות לרבות מבחינה גאוגרפית, תרבותית, כלכלית (במקום שבו נדרשת השתתפות של האזרח במימון השירות) ופיסית.
- ד. **המשכיות** – של הצוות המקצועי, בעיקר בשירותים ממושכים, אינטנסיביים ובעיקר לאוכלוסייה הנזקקת להמשכיות מבחינה בין אישית."

## כיצד תוכלי לדעת מה הם הצרכים של מקבלי השירות?

בראש ובראשונה על-ידי כך שתשאלו אותם.

מקבלי השירות ומשפחותיהם יודעים מתי השירות שהם מקבלים מתאים לצורכיהם והולם אותם. הם יודעים לומר מתי השירות זמין ונגיש להם במידה מספקת ומתי המשכיותו חשובה להם.

בין מקבלי השירות יש כאלה שקשה להם יותר להשמיע את קולם - אלו הם מקבלי השירות חסרי הישע- אפשר להמשיך ולעודדם להשמיע את קולם (ראי דוגמאות לכך בהמשך) ואפשר לשמוע את קולם גם באמצעות בני משפחותיהם המטפלים בהם. בכל פעם שתופיע בפרק המלצה לגבי מקבלי השירות, אפשר להפעילה גם על בני משפחתו של מקבל השירות.

מובן שכמשרתת ציבור את עובדת בתוך עולם של אילוצים חוקיים, תקציביים ועוד. אינך יכולה תמיד להיענות לרצונות מקבלי השירותים ולכלל צורכיהם. לצד זאת, על-ידי הקשבה למקבלי השירותים ובני משפחותיהם תוכלי לבצע תהליכי קבלת החלטות מושכלים יותר ולתכנן שירותים טובים יותר.

## 1. שאלו את מקבלי השירות ובני משפחתם לדעתם כבר בעת תכנון ההתקשרות.

לפני שאת מבצעת את הפעולות שייצרו את ההתקשרות שלך, חשוב שתשמעי ממקבלי השירות מה עובד מצוין ואילו נקודות יש לשפר. זה המקום לשמוע את דעתם על שינויים שחשבת לבצע, על מידת ההתאמה של אופן הבקרה שאת מבצעת ועוד. איך את יכולה לשאול לדעתם? את יכולה לעשות זאת באמצעות מפגש עם נציגים מבין מקבלי השירות, או באמצעות ביצוע סקר בקרב מקבלי השירות. לטיפים על האופן שבו ניתן לקיים מפגשים ושאלונים קראי בנספח "טיפים להיוועצות".

## 2. הבטיחי קיומם של מנגנוני תלונה נגישים בשירות.

אפשרי למקבלי השירות ליידע אותך כשמשוהו באספקת השירות אינו מתנהל כשורה. הדבר יהפוך את הבקרה והפיקוח שלך לאפקטיביים יותר. להרחבה, קראי בפרק "פיקוח, אכיפה ויכולת הפסקת השירות".

## 3. השקיפי והנגישי למקבלי השירות מידע על השירות.

פרסמי והנגישי את הסטנדרטים והמדדים של השירות, את תמחורו ואת תוצאות הבקרה שלו. להרחבה, ראי פרקים: "תחרות בשירות האיכות", "תיחור ותמחור", פיקוח, אכיפה ויכולת להפסקת השירות". השקפה זו תשפר את תיאום הציפיות על השירות ותאפשר למקבלי השירות להבין טוב יותר את מאפייני השירות. היא תאפשר להם גם לעמוד על זכויותיהם במימוש.

## 4. אפשרי למקבלי השירות לבחור את מפעיל השירות שלהם.

בשירותים שבהם הדבר מתאפשר יש להעצים את מקבל השירות על-ידי מתן אפשרות בחירה בין המפעילים. מלבד העצמת מקבל השירות, הדבר ייצור תחרות מתמשכת בקרב מפעילי השירותים וידחוף את השירות לסטנדרט גבוה יותר. **שימי ♥ , אם לא השקפת והנגשת מידע על השירות כפי שפורט בהמלצה הקודמת, יפחתו הסיכויים לבחירה מושכלת ומיטבית של מקבלי השירותים.** להרחבה על יתרונות בחירת מקבל השירות וכלים מכרזיים המאפשרים בחירה זו, ראי פרק "תחרות בשירות האיכות".

## 5. השתמשי בחוות דעת מקבלי השירות או המזמינים אותו מטעמם לצורך ניקוד איכות ההצעה במכרז.

כשאת יוצא להתקשרות חדשה ומתחרת את מפעילי השירותים על בסיס איכותם, הקדישי חלק מן הניקוד לחוות דעת של מקבלי השירות ומשפחותיהם או של מזמיני השירות, דוגמת רשויות מקומיות ולשכות רווחה. את חוות דעתם תוכלי לקבל, למשל, באמצעות סקרים, להרחבה על סקרים, ראי נספח "טיפים לניהול היוועצות". להרחבה על איכות ההצעה, ראי עוד בפרק "תחרות בשירות האיכות".

## 6. שתפי את מקבלי השירות בתהליך קביעת המדדים שלו.

להרחבה, ראי פרק "הגדרת סטנדרטים ומדידתם בהתאם לתיאוריית השינוי".

## 7. הקימי ועדות היגוי עם נציגות למקבלי השירות.

ועדת היגוי היא ערוץ מוגדר וקבוע לחילופי ידע, ללמידה הדדית ולמציאת פתרונות משותפים לבעיות שצצות באספקת השירות. בשירותים רבים נהוג להקים ועדת היגוי לשירות ולקבוע בה נציגות למפעילי השירות. זהו נהג מבורך ומומלץ, אך מומלץ גם לתת נציגות למקבלי השירות עצמם, בהווה ובעבר, בוועדות היגוי מסוג זה.

נציגות בוועדות היגוי תאפשר למקבלי השירות ולמשפחותיהם להיות חלק מתהליכי הפעלת השירות באופן שוטף, ובכך להשפיע על מדיניותו. ראי, לדוגמה, את המכרז של משרד הבריאות, שמשלב שני סוגים של מקבלי שירות בוועדת ההיגוי: מקבלי השירות הישירים - הסטודנטים בבית הספר לשיקום; ומקבלי השירות העקיפים, שלטובתם ההכשרה נעשית - פגועי הנפש.

### **מכרז לדוגמה: משרד הבריאות**

#### **בית הספר הארצי להכשרה בשיקום, שילוב והחלמה בבריאות הנפש – אגף בריאות הנפש**

- ה.7. ועדות היגוי מלוות לקורסים.
- ה.7.א. חברי ועדת ההיגוי:
  - ה.7.א.1. יו"ר ועדת ההיגוי המנהל האקדמי של בית הספר הארצי להכשרה.
  - ה.7.א.2. המשנה למנהל האקדמי.
  - ה.7.א.3. נציגי בית הספר הארצי להכשרה.
  - ה.7.א.4. נציגי משרד הבריאות: מנהל תחום הכשרה, הדרכה והטמעת מודלים במערך השקום ונציג רכזי השיקום המחוזיים.
  - ה.7.א.5. נציג מטעם ארגון מתמודדים, או נציג בני משפחה בקורסים לבני משפחה.
  - ה.7.א.6. נציג הסטודנטים.
  - ה.7.א.2. נציג המוסד האקדמי שמפעיל הספק.
- ה.7.ב. תפקידי ועדת ההיגוי: לדון בתכני הקורס, צוות המרצים, ההנחיה בסדנאות, תנאי הלמידה וכל רכיב אחר אשר הוצג במשובי הסטודנטים, או שעל-פי חוות דעת רכז הקורס והצוות המנהל של בית הספר ולבחון את מידת הצורך בעריכת שינויים ו/או בשימור הקיים.
- ה.7.ג. מקום ותדירות התכנסות הוועדה: ועדות ההיגוי המצומצמות יתכנסו בבית הספר בסיום כל שנת לימודים אקדמית ו/או עם פתיחת קורס חדש.
- ה.7.ד. הספק יהיה אחראי על קביעת מועד התכנסות הוועדה בתיאום עם המשרד; זימון המשתתפים לוועדה והכנתם לקראת הוועדה; הכנת דו"ח סטטוס והצעה של סוגיות לדיון והעברתן לאישור נציג המשרד; כתיבת פרוטוקול במהלך הישיבה; הגשת כיבוד קל.
- ה.7.ה. בסיום כל מפגש של הוועדה, ולא יאוחר מ-30 יום ממועד התכנסות הוועדה - על הספק להעביר לכל אחד ממשתתפיה סיכום מסודר של הוועדה, שיצינו בו לפחות הפרטים שלהלן: מועד ושעת התכנסות הוועדה; הנושאים המרכזיים שהועלו לדיון ונדונו; שמותיהם ותפקידיהם של המשתתפים; החלטות שהתקבלו; לו"ז וחלוקת אחריות לביצוע משימות. **מובהר, כי טרם הפצת הפרוטוקול למשתתפי הוועדה יובא הפרוטוקול לאישור המשרד.**

## 8. צרי תפקידי עמיתים מומחים ונאמני איכות בשירות.

הכוונה היא לשילוב של אנשים מקרב אוכלוסיית מקבלי השירות, בעבר ובהווה, כבעלי תפקיד בתהליכי הערכת השירות ואופן הפעלתו. פעולתם יכולה להיות בשכר או בהתנדבות - לפי הגדרת התפקיד ומידת האינטנסיביות שלו. זאת מתוך הבנה, שמי שקיבלו את השירות בעבר או מתמודדים עם אותם אתגרים דוגמת מקבלי השירותים יידעו להבין באופן טוב יותר את צורכיהם של מקבלי השירות.

### פרויקט לדוגמה: ביטוח לאומי ומשרד הבריאות

#### "עמיתים מומחים"

הפרויקט שם לעצמו כמטרה לשלב אנשים המתמודדים עם פגיעה נפשית בעבודה בבתי חולים פסיכיאטריים כחלק מצוות בית החולים בתפקיד ייעודי, המכונה "עמית מומחה", הפועל במסגרת בית החולים הפסיכיאטרי.

שילוב מקבלי שירות בעבר בשירות יכול לסייע גם בקבלת מידע ממקבלי שירות, שלעתים חוששים להעביר ביקורת על השירות ועל מפעיליו.

### פרויקט לדוגמה: משרד הבריאות

#### נאמני איכות שירות - תחום שיקום, אגף בריאות הנפש

הגדרת תפקיד - נאמן איכות השירות:

1. מלווה את תהליך איסוף הנתונים בפרויקט להערכת מדדי תוצאה בשירות.
2. תומך בדיירים במילוי השאלונים ומוודא שהדיירים ממלאים את שאלוני מדדי התוצאה באופן מהימן וללא הטיה.
3. מסייע למנהל השירות להעביר למשרד הבריאות את מסד הנתונים הנאסף במסגרת פרויקט מדדי התוצאה.
4. ממונה על שיפור וייעול העבודה מול סוקרי האיכות.
5. מוודא שהמסגרת משתפת פעולה עם הסוקר.
6. מגשר במפגשים בין סוקרי האיכות ובין הדיירים לצורך מילוי הסקרים.
7. אחראי על שיתופם של דיירים ובני משפחות בוועדות ההיגוי.
8. מוודא שבועדות ההיגוי של המסגרת משתתפים נציגי דיירים ונציגי משפחות.
9. אחראי על תקפותם של ויתורי הסודיות.

# פרק ב' מפעילי השירותים כשותפים

## מטרת הפרק: מינוף השותפות של מפעילי השירותים למען הצלחת השירות.

אספקת שירותים חברתיים לאזרחים היא פעולה משותפת למשרד החברתי ולמפעילי השירותים שאותם הוא בחר לצורך ביצוע המשימה.

השותפות שבין המשרד ובין המפעילים אינה סימטרית. המשרד הוא מזמין השירות, מתכנן והגורם המפקח. הוא זה שבחר את שותפיו לביצוע המשימה והוא זה שבאפשרותו להפסיק את השותפות במידת הצורך.

אולם אי-סימטריה זו אינה מבטלת את ערך השותפות ואת תרומתה להצלחה של אספקת השירות. כמו כן, ברור כי לא תמיד האינטרסים שלנו ושל מפעילי השירותים הם זהים. למפעילי השירותים העסקיים יש רצון להרוויח כסף. למפעילי השירותים שלא למטרות רווח יש סדר יום שאותו הם מעוניינים לקדם. אך לצד האינטרסים השונים שלנו, יש לנו גם מטרה משותפת - אספקת שירות איכותי למקבל השירות.

שימי ♥, השותפות עם מפעילי השירותים אינה אוטומטית. שני תנאים דרושים לקיומה:

1. **מפעילי השירותים הם שותפים במהלך ההתקשרות בלבד.** טרם ההתקשרות הם שותפים פוטנציאליים בלבד. אין להם מחויבות להתקשר עמם, ועליהם להתמודד בתהליך המכרז ככל שאר השותפים הפוטנציאליים.

2. **מפעיל שירות ייחשב כשותף רק אם הוא מספק שירות איכותי, העומד בסטנדרטים שהגדרנו.**

בשורה התחתונה, כמזמינת השירות את יכולה לבחור כיצד תסתכלי על מפעילי השירותים: כספקים או כשותפים. טענתי היא, כי התייחסות למפעילי השירותים כאל שותפים תביא לשירות איכותי יותר לאזרח. זאת מכיוון ששותפות מייצרת:

1. **תיאום מקצועי וחתימה למטרות משותפות** - השותפות מייצרת שפה משותפת בינך ובין המפעילים ובכך מסייעת בעבודתכם ובתיאומה.

2. **מחויבות בקרב מפעילי השירותים** - ההתייחסות אל מפעילי השירותים כאל שותפים מייצרת אצלם מוטיבציה ומחויבות גבוהה יותר לאיכות השירות.

3. **התאמת השירות לצרכי המשתנים של האזרח** - מפעילי השירותים נמצאים בקשר יומיומי עם מקבלי השירותים, הם נתקלים יום-יום בצורכי מקבלי השירות וברצונותיהם. במובן זה הם מחברים בינך ובין ה"שטח".

4. **שימור וניהול ידע** - מפעילי השירותים צוברים ידע מקצועי רב במסגרת אספקת השירות. השותפות מאפשרת לכם לשתף את הידע המקצועי של המטה עם ה"שטח".

כשתמשיכי בקריאת המדריך תמצאי המלצות רבות, שיעניקו לך כלים לניהולם של מפעילי השירותים ולהתמודדות איתם כשהם אינם עומדים בדרישותייך. למשל, המלצות הנוגעות לקביעת מדדים בני השוואה, הגברת התחרות, פיקוח שקוף ומדרג סנקציות. כביכול, יש סתירה בין פרק זה ובין פרקי ההמשך של המדריך. בפועל אין כאן סתירה כלל. אנו מעוניינות ליצור מציאות של "צדיק וטוב לו, רשע ורע לו" - מפעיל שירות שנוהג כשותף, שמספק שירות איכותי, מפגין מחויבות למקבלי השירות, מסייע בחידוש הידע המקצועי ובהעמקתו - ראוי להישמע ולהיות מתוגמל בהתאם. מפעיל שירותים שלא נוהג כשותף ינוהל בהתאם, ובמידת הצורך אף תופסק השותפות על-ידינו.

ההמלצות שבחלק זה מתחלקות לשני סוגים:

- לחיזוק היבטי השותפות בין לבין מפעילי השירותים באופן שיביא לשיפור באיכות השירות.
- להפחתת הנטל הברוקרטי והמימוני שאנו מטילות על מפעילי השירותים, על-מנת לאפשר להם למקד את מאמצייהם באספקת השירות במקום בהתמודדות עם נטל זה.

### חיזוק היבטי השותפות בין לבין מפעילי השירותים, באופן שיביא לשיפור באיכות השירות

## 9. היועצי במפעילי השירותים הקיימים והפוטנציאליים טרם יצירת ההתקשרות.

**חשוב לזכור: את תהליכי ההיוועצות יש לקיים בכפוף לכל דין.** היכולת להישמע על-ידי מקבלי ההחלטות נושאת ערך רב בעבור בעלי עניין שונים, כגון מפעילי שירותים ומקבלי שירותים. יש להקפיד על שוויוניות, ובפרט בנוגע למפעילי שירותים ולמפעילים פוטנציאליים.

מפעילי השירותים נמצאים ב"שטח" והם מכירים מקרוב גם את צורכי מקבלי השירותים וגם את המשאבים הנדרשים לאספקת השירות.

שימי ♥, ככל שתקיימי את תהליכי ההיוועצות טרם כתיבת ההתקשרות, כך יתאפשר לך שיח פתוח וישיר יותר. ככל שתתקדמי בתהליך כתיבת המכרז, קיום היוועצות עלול לפסול את המכרז, ולכן יהיה עלייך לבצעו תוך הקפדה יתרה על שוויוניות ושקיפות ובליווי של הייעוץ המשפטי במשרדך.

**מעבר לקיום של מפגשים טרם יצירת ההתקשרות, יש גם שלוש דרכי היוועצות, המעוגנות בתקנות החשכ"ל והן חלק מתהליכי המכרז:**

## א. פרסמי קול קורא (RFI) במידת הצורך.

תקנה 14א לתקנות חובת המכרזים מאפשרת לך לערוך פנייה מוקדמת, פומבית, לקבלת מידע הדרוש לך לעניין ההתקשרות. פנייה שכזו יכולה לסייע לך ללמוד על שוק המציעים הפוטנציאליים, על מאפייני השירות הדרוש, על תמחורו, על הצרכים של מקבלי השירות וכיו"ב. פנייה שכזו יש לפרסם באופן שיבטיח שוויוניות, ובכפוף לאישור ועדת המכרזים. כדי להגביר את האפקטיביות של הפנייה, חשוב שתפרסמי אותה במגוון אמצעים ובאופן שמותאם לקהלי היעד של הפנייה (בעיתון, באינטרנט, באמצעות הפצה ייעודית במייל וכיו"ב). **ית רונן של הכלי בכך שקל להפיקו ושאפשר באמצעותו להגיע למידע רב.** לפני פרסומו - תכנני מי ביחידתך יסייע לך בעיבוד ההתייחסויות שיתקבלו.

## ב. קיימי כנס ספקים במידת הצורך.

ניתן לקבוע בעת כתיבת המכרז אם ברצונך לקיים כנס ספקים לאחר פרסומו. כנס ספקים מאפשר לך ללמוד על השוק הפוטנציאלי של ספקי המכרז (מי מגיע לכנס ומי לא), על הנושאים שמטרידים את המציעים הפוטנציאליים ועל אי-בהירויות שעלו ממסמכי המכרז. במסגרת כנס ספקים, המשתתפים בכנס יוכלו לשאול שאלות לגבי המכרז, אך התשובות המחייבות שתוכלי לתת יהיו רק בכתב, במסגרת תשובות לשאלות הבהרה. על כן, אם החלטת לקיים כנס ספקים, תהיי מחויבת גם לאפשר שאלות הבהרה. את יכולה לחייב את השתתפותם של מציעים פוטנציאליים בכנס כתנאי להגשת הצעה במכרז, או להותיר בידיהם את הבחירה אם להשתתף.

## ג. אפשרי שאלות הבהרה.

ניתן לקיים תהליך של שאלות הבהרה ללא כנס ספקים, או כהשלמה לכנס ספקים. תהליך זה הוא בעל ערך רב, מכיוון שהוא מאפשר לקבל מידע על המכרז מהספקים הפוטנציאליים ומאפשר לטייב את ההתאמה בין נוסח המכרז ובין כוונת המשרד בכתיבתו ואף לעתים לתקן חלקים מסוימים בו. להרחבה נוספת על כנס ספקים ושאלות הבהרה, ראי הוראת תכ"ם 7.4.10 "שאלות הבהרה וכנס סיור ספקים".

## 10. צרי ופתחי את התורה המקצועית יחד עם מפעילי השירותים באופן שיטתי.

" אמור לי ואשבח, למד אותי ואזכור, שתף אותי ואלמד".

בנג'מין פרנקלין

למפעילי השירותים שלך יש ידע רב! הם מכירים היטב את אוכלוסיית מקבלי השירות; הם מכירים היטב גם את העובדים המספקים את השירות במישרין ואת יכולתיהם וצורכיהם; פעמים רבות הם מומחים ממש בתחומי אספקת השירות. לכן, **במהלך ההתקשרות היועצי באופן שיטתי עם מפעילי השירותים, לצד האגף המקצועי, המפקחים ועוד.** להרחבה, ראי פרק "שימור ידע".

## 11. הקימי פורומים.

צרי, למשל, פורום של מנכ"לי הארגונים המפעילים בעבורך את השירות, או פורום של ארגוני סנגור, הפועלים בתחום השירות. כמובן, קבעי את הרכב הפורום בהתאם לצרכיך המקצועיים, אך חשוב שתגדירי את קיומו. קבעי מראש מועדי התכנסות של הפורום, בהתאם לצרכיך - למשל, אחת לשנה, או אחת לרבעון. הגדירי את מרחב השיתוף שיתקיים בפורום - האם זהו מקום שבו את מקשיבה למשתתפים? האם זהו מקום שבו תיעשה למידה הדדית שבסופה תוצר מחייב?

## 12. קיימי הכשרות והדרכות לעובדים של מפעילי השירותים.

בחלק מן השירותים החברתיים פועלים לשיפור איכות השירות במהלך חיי ההתקשרות על-ידי הכשרת העובדים של מפעילי השירותים. הכשרות אלו מייצרות שפה משותפת עם מפעילי השירותים ועובדיהם. הן מגבירות את היבטי השותפות ודוחפות את השירות לאיכות טובה יותר. דוגמה טובה להכשרות מסוג זה ניתן לראות בבית הספר לשיקום, שהקימה מחלקת השיקום שבאגף בריאות הנפש במשרד הבריאות.



## מכרז לדוגמה: משרד הבריאות

### הקמת בית הספר הארצי להכשרה בשיקום, שילוב והחלמה בבריאות הנפש

ה.1.ה. במערך השיקומי מעורבים כיום אלפי אנשי מקצוע מסקטורים מקצועיים שונים (עובדים סוציאליים, מרפאים בעיסוק, אנשי סיעוד, פסיכולוגים, פסיכיאטרים ואחרים) (מדריכי שיקום, חונכים, עובדים סמך מקצועיים ואחרים).

ה.1.ו. מדובר במערך של שירותים, המבוסס על מעורבות ושותפות עם המשתתפים (מתמודדים) ומשפחותיהם. חלק מהם משמשים היום בעצמם כאנשי צוות במסגרות השונות.

ה.1.ז. במהלך השנים האחרונות פעל בית הספר הארצי להכשרה בשיקום, שילוב והחלמה בבריאות הנפש ופותחו בו הכשרות וקורסים, שנועדו לקדם ולפתח חשיבה מקצועית נכונה וחדשנית, על מנת לשרת ולעזור בקידום אוכלוסיית היעד ולהקנות מיומנויות הקשורות לתפקידים ולהפעלת התערבויות שיקומיות חדשות בתחום השיקום הפסיכיאטרי.

ה.1.ח. הכשרה תואמת ועדכנית של אנשי מקצוע העוסקים בתחום השיקום הפסיכיאטרי מהווה תנאי הכרחי למתן שירותים איכותיים ויעילים. בית הספר הארצי להכשרה בשיקום, שילוב והחלמה בבריאות הנפש משמש בסיס ערכי, תפיסתי, תיאורטי ויישומי להכשרה ולהדרכה של אנשי מקצוע כאנשי שיקום בתחום בריאות הנפש, ובכך מהווה מסד לקידום ולשיפור איכות השירות לרווחת האדם המתמודד עם מגבלה נפשית ובני משפחתו.

## 13. הקימי ועדת היגוי משותפת לשירות.

ראי הרחבה בפרק "מקבלי השירות במרכז".

## 14. היעזרי במפעילי השירותים לצורך בקרה.

להרחבה ראי פרק הפיקוח והבקרה.

### הפחתת הנטל הבירוקרטי והמימוני המוטל על מפעילי השירותים

חשוב להבהיר, כי עלויות המימון של מפעילי השירות מתגלמות במחיר שמפעיל השירות דורש. כמו כן, לאור העובדה שכ-60% מספקי השירותים החברתיים במיקור חוץ הם אלכ"רים (ארגונים ללא כוונת רווח), משמעות הקשיים המימוניים גדולה במיוחד. מטבעם, אלכ"רים רבים נעדרים יכולת מימון גבוה, ואת הכסף שהם נאלצים להשקיע בעלויות מימון הם היו יכולים להשקיע בלקוחותיהם. נוסף על כל הסיבות החשובות הללו בהפחתת הנטל על מפעילי השירותים, אני מזכירה לך את נושא התחרות. **נטל מימוני ובירוקרטי מהווה חסם כניסה בעבור מפעילים קטנים ובינוניים ובכך פוגע בתחרות.**

בעקבות החלטת ממשלה מס' 1950 בנושא אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים במיקור חוץ, פרסמה החשבת הכללית את **הוראת תכ"ם - 7.11.6** בנושא התקשרויות למתן שירותים חברתיים, ובה היא פורסת כמה הסדרים, שעיקריהם מפורטים מטה, ובמסגרתם היא מקילה בנטל המוטל על מפעילי שירותים חברתיים.

עכשיו אולי תאמרי, השתכנעתי שזה חשוב, אבל למה זה באחריותי? הרי למשרד יש חשבות וייעוץ משפטי. זה נראה כמו פרק שרלוונטי לעיסוקם ולא לעיסוקי. **חשוב שתהיי נוכחת בדיון המקצועי הזה, מכיוון שחשוב שתפעלי בכל תחומי התוכן שיוכלו להשפיע על הצלחת ההתקשרות שלך.** את זו שצריכה להשמיע את קולם של מפעילי השירותים בעת תכנון ההתקשרות, על-מנת להבטיח את איכות השירות המקסימלית שהם יכולים לתת למקבלי השירות שלך. ככל שמפעיל השירות יהיה פנוי יותר לאספקת השירות עצמו ופחות עסוק בפתרון בעיות בירוקרטיות ומימוניות, כך יגדל הסיכוי לשירות איכותי למקבל השירות.

## 15. צרי התקשרויות ממושכות (עם אפשרויות יציאה מובהקות).

מתוך הבנת החשיבות שברציפות בחלק מן ההתקשרויות, החלטת הממשלה מס' 1950 קבעה שתי חלופות חדשות להתקשרויות ממושכות של עד 5 שנים - הרשאה להתחייב והסכמים רב-שנתיים. להרחבה על על חלופות אלה, על חשיבות הרציפות ועל הדברים שיש לעשות כדי להימנע מהסכנות הטמונות בהתקשרויות ארוכות-טווח, ראי רק פרק "תחרות בשירות האיכות".

## 16. קבעי תשלום על בסיס אבני דרך.

### קביעת אבן דרך לצורך התארגנות בעת תכנון ההתקשרות

כשמפעיל שירות מתחיל לספק שירות, פעמים רבות הוא נדרש לתקופת התארגנות. למשל, עליו להכשיר צוות עובדים, לרכוש ציוד, לשפץ מבנה ועוד. בזמן זה, המפעיל נדרש לשאת בעלויות ההתארגנות, אך בצורת התשלום השגרית הוא מתחיל לקבל תשלום רק כאשר הוא מתחיל לספק את השירות בפועל. הדבר מטיל נטל מימוני על מפעיל השירות. על-מנת להקל נטל זה ניתן לשלם באמצעות אבני דרך, כאשר אבן הדרך הראשונה תהיה בעבור התארגנות לאספקת השירות.

שימי ♥, אין מדובר כאן במקדמה. באבני דרך איננו משלמים על פעולה שתיעשה בעתיד. אנו משלמים בעבור התארגנות רק לאחר שנעשתה. חשוב להדגיש, כי בתשלום באמצעות אבני דרך איננו מוסיפים תקציב לספק בעבור התארגנות. שווי ההתקשרות נותר בעינו, אולם אנו פורסים את התשלום באופן המתחשב בפעולות הנדרשות להתארגנות לאספקת השירות.

### אבן דרך לצורך מניעת עיכוב בתשלום

יש התקשרויות שבהן אישור התשלום בעבור ביצוע אורך זמן ממושך. על-מנת למנוע עיכוב בתשלום למפעיל השירות על שירות שכבר מסופק, חשב במשרד רשאי לשלם עד 70% מן התשלום טרם השלמת הבדיקות הנדרשות.

## מתוך: הוראת תכ"ם 7.11.6 בנושא התקשרויות למתן שירותים חברתיים

### 1.1 אבני דרך לתשלום

1.1.1 בהליך התקשרות לקבלת שירותים חברתיים במיקור חוץ, ועדת המכרזים רשאית לקבוע תנאי תשלום לספק לפי אבני הדרך הבאות:

1.1.1.1 תשלום עבור עלויות הקמה והתארגנות.

1.1.1.2 על מנת להקל על הספק בהתקשרויות שבהן תהליך אישור הביצוע טרם העברת תשלום אורך זמן רב, החשב רשאי לאשר תשלום בגובה של עד 70% מהיקף התשלום, טרם השלמת הבדיקות הנדרשות לצורך אישורו הסופי של התשלום, בכפוף לתנאים הבאים:

1.1.1.2.1 קבלת דו"ח ביצוע ראשוני או כל מסמך אחר הנדרש במסגרת ההתקשרות בגין הסכומים האמורים.

1.1.1.2.2 אישור הגורם המקצועי הבכיר האחראי על קבלת השירות.

1.1.2 התשלום יבוצע בהתאם להוראת תכ"ם, "מועדי תשלום", מס' 1.4.3.

## 17. אפשרי מתן המחאת זכות לבנקים לשם קבלת אשראי.

"המחאת זכות - הוראה בכתב מאת מוטב (בעל זכות לקבלת תשלום) להעביר או להסב זכותו לקבלת תשלום לטובת צד ג"<sup>2</sup>.

### מה זה אומר בעצם?

מפעיל השירות ניגש לבנק עם החוזה שחתם בגין השירות שהוא מספק בעבורך, ועם האישור של חשב המשרד להמחאת הזכות. הוא מקבל מן הבנק הלוואה. במידה והוא לא מחזיר את הלוואה לבנק, לבנק יש עתה את הזכות להכנס לחשבון הבנק של המפעיל ולקחת את הכסף שהמשרד שילם לו בגין השירות אותו הוא סיפק. כך, הבנק מיזער את הסיכון שבמתן הלוואה למפעיל השירות ולכן למפעיל קל יותר לקבל ממנו הלוואה.

**למה זה חשוב?** כי כמו שאמרנו קודם, חברות ובמיוחד עמותות נתקלות בקשיים מימוניים פעמים רבות. המחאת זכות יכולה לסייע להן להשיג "מרווח נשימה" נחוץ.

## מתוך: הוראת תכ"ם 7.11.6 בנושא התקשרויות למתן שירותים חברתיים

### 1.2 המחאת זכות

1.2.1 במקרה שבו מתקבלת בקשה מספק להמחות זכות לצד ג' במסגרת התקשרות למתן שירותים חברתיים, רשאי החשב לראות בהתקשרות מסוג זה כנסיבות מיוחדות לצורך אישור ההמחאה בהתאם להוראת תכ"ם, "עיקול, המחאות זכות, קיזוז חובות", מס' 1.6.8.

## 18. אפשרי הוראת קיזוז (חלף ערבות) לערבות ביצוע.

“ערבות ביצוע - ערבות של ספק אשר נבחר לצורך ביצוע ההתקשרות”.

“הוראת קיזוז - הסכמה בלתי מותנית של גוף המקבל תשלומים מהממשלה, לפיה רשאי חשב משרד לעכב או לקזז כל סכום, עד לתקרה שתיקבע בכתב הקיזוז, מכל תשלום המגיע לאותו גוף מהממשלה, מבלי שהחשב הכללי יהיה חייב לנמק או לדרוש תחילה את סילוק הסכום האמור מאת הגוף. הוראת הקיזוז כוללת גם התחייבות בלתי חוזרת של הגוף להחזיר כל סכום שייתבע, אם לא קיימים תשלומים לקזז מהם. ראה נוסח התחייבות בנספח ג”<sup>3</sup>.”

### אז מה זה אומר בעצם?

כשמפעיל נדרש לתת ערבות, הוא למעשה נדרש להועיד סכום כסף משמעותי (כ-5% משווי ההתקשרות) ואינו יכול לעשות בו שימוש עד להשלמת ההתקשרות. הדבר מייצר נטל מימוני למפעיל השירות.

**הוראת התכ”ם בנושא ערבויות עודכנה והיתוסף לה סעיף, בעקבות החלטת הממשלה מס’ 1950, המתייחס להוראת קיזוז בהתקשרויות ארוכות טווח בתחום השירותים החברתיים.** ההוראה מאפשרת לבצע הוראת קיזוז (שעד הוראת התכ”ם האחרונה בנושא ערבויות כונתה הוראת חלף ערבות).

הוראת קיזוז קצת מזכירה המחאת זכות, אבל כאן זה מול המשרד ולא מול הבנק. המשמעות של הוראת קיזוז היא, שאם מפעיל השירות מפר את ההסכם בינו לבין המדינה, המדינה יכולה לקזז ולעכב לו תשלומים.

### מתוך: הוראת תכ”ם 7.7.1 בנושא ערבויות

#### 1.1. הוראת קיזוז בהתקשרויות ארוכות טווח בתחום השירותים החברתיים

1.1.1 ועדת המכרזים של משרד המבקש להתקשר בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע עבודה בתחום השירותים החברתיים או לרכישת שירותים בתחום כאמור, תהיה רשאית להחליט כי הנסיבות מאפשרות לספק הזוכה להגיש הוראת קיזוז, כתחליף להגשת כתב ערבות ביצוע (להלן: “הוראת קיזוז”).

1.1.2 ככל שהוחלט על הגשת הוראת קיזוז, היא תמולא בהתאם לנספח ג – נוסח הוראת קיזוז והתחייבות בלתי חוזרת, תיחתם על-ידי מורשי החתימה של המציע, ותצורף כנספח לחוזה ההתקשרות.

1.1.3 המשרד יהיה רשאי לעכב תשלומים המגיעים לספק בגובה סכום הוראת הקיזוז שהתבקשה, כבר מהתשלום הראשון לזכאי הספק, ובכלל זה עבור שירות שבוצע על-ידי הספק, אף בטרם הוגשה חשבונית בגינו. כמו כן, יהיה רשאי המשרד לקזז את הכספים המעוכבים כאמור, בכל מצב בו היה ניתן לדרוש את חילוט ערבות הביצוע, ככל שהמשרד היה דורש ערבות ביצוע.

1.1.4 הגשת הוראת קיזוז תידרש מספק כתנאי לחתימת חוזה ההתקשרות.

1.1.5 הוראת קיזוז תחול על סכום השווה לסכום ערבות הביצוע שהייתה נדרשת בהתאם לסעיף **שגיאה! מקור ההפניה לא נמצא.** לעיל.

1.1.6 אם ביקש הספק לממש את האפשרות להגיש הוראת קיזוז כתחליף לכתב ערבות ביצוע בהתקשרויות נשוא סעיף זה, יבצע חשב המשרד בדיקת איתנות פיננסית, אשר נועדה לבדוק את יכולת הספק לעמוד בפירעון חובותיו. בבדיקת האיתנות הפיננסית המשרד יבחן פרמטרים כגון: היחס בין נכסים והתחייבויות והיחס בין התחייבויות להון עצמי.



1.1.6.1 אם לא עמד הספק בבדיקת האיתנות פיננסית, תידרש לצורך חתימה על הסכם ההתקשרות הגשת ערבות ביצוע, ולא ניתן יהיה להסתפק בהוראת קיזוז.

1.1.7. בתום כל שנת התקשרות יבצע המשרד בדיקת איתנות פיננסית לספק, כאמור בסעיף 1.1.6 (להלן: "בדיקת איתנות פיננסית שנתית"). ככל שלא יעמוד הספק בבדיקת האיתנות הפיננסית השנתית, הספק יידרש להגיש ערבות ביצוע כתנאי להמשך ההתקשרות עמו. לאחר הגשת ערבות הביצוע כאמור, תבוטל הוראת הקיזוז שהגיש הספק.

1.1.8 ועדת המכרזים תכלול במסמכי המכרז התייחסות לנושאים הבאים:

1.1.8.1 סעיף המציין כי למציע שיזכה במכרז תהיה אפשרות להגיש הוראת קיזוז, כתנאי לחתימה על חוזה ההתקשרות וכתחליף לכתב ערבות ביצוע.

1.1.8.2 פירוט הדרישות שבהן יידרש הספק לעמוד, לרבות בדיקת האיתנות הפיננסית, כדי שייקבע כי הוא איתן פיננסית לצורך המרת הדרישה לערבות ביצוע בהוראת קיזוז.

1.1.8.3 סעיף לפיו ספק שיימצא כי אינו איתן פיננסית, יידרש להגיש ערבות ביצוע לצורך החתימה על הסכם ההתקשרות, ובמקרה זה לא ניתן יהיה להסתפק בהוראת קיזוז.

1.1.9 בחוזה ההתקשרות יצוין, כי ספק שלא יעמוד בבדיקת האיתנות הפיננסית השנתית, יידרש להגיש ערבות ביצוע כתנאי להמשך ההתקשרות עמו.

1.1.10 ככל שלא נדרש מימוש הוראת קיזוז, יועבר הסכום שעוכב לספק במועד שנקבע במסמכי המכרז כמועד פקיעת תוקף ערבות הביצוע.

1.1.11 סגן הבכיר לחשב הכללי, מנהל חטיבת משרדים חברתיים, רשאי, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לפטור גוף מבדיקת איתנות פיננסית כתנאי להגשת הוראת קיזוז כתחליף לכתב ערבות ביצוע.

1.1.12. דיווח

1.1.12.1 בכל שנה קלנדארית ועד לתום הרבעון הראשון של השנה העוקבת, יעביר חשב המשרד לידי הסגן הבכיר לחשב הכללי, האחראי על המשרדים החברתיים, דיווח בנוגע להתקשרויות, בהן נחתמה הוראת קיזוז בהתקשרויות ארוכות טווח בתחום השירותים החברתיים, אשר יכלול התייחסות לנושאים הבאים:

1.1.12.1.1 מספר ההתקשרויות בהן נחתמה הוראת קיזוז.

1.1.12.1.2 היקפן הכספי של כלל ההתקשרויות שבהן נחתמה הוראת קיזוז.

1.1.12.1.3 אישור על ביצוע בדיקת איתנות פיננסית מדי שנה בעבור כל ספק ופירוט בדבר עמידת הספק בפרמטרים שקבע המשרד לצורך ההתקשרות.

1.1.12.1.4 פירוט ההתקשרויות, בהן נדרש המשרד לממש את זכות הקיזוז לפי הוראת הקיזוז. הפירוט יכלול את מטרת ההתקשרות, היקפה הכספי של ההתקשרות וכן הנסיבות שהובילו למימוש זכות הקיזוז.

1.1.12.1.5 פירוט ההתקשרויות, בהן הודיע הספק על פשיטת רגל או על חדלות פירעון. עבור כל התקשרות כאמור יצרף המשרד את בדיקת האיתנות הפיננסית שבוצעה בהתאם לסעיף 1.1.6.

**מתוך: הוראת תכ"ם 1.4.3 בנושא קביעת מועדי התשלום**

- 1.1.1. ככלל, יקבע חשב המשרד באופן בלתי תלוי את מועדי התשלום לכל ספק ולכל זכאי אחר במועדים המפורטים להלן:
- 1.1.1.1. חשבון/חשבונית אשר יוגשו בתאריכים 1-15 בחודש, ישולם בתחילת מועד התשלום הממשלתי של החודש העוקב.
- 1.1.1.2. חשבון/חשבונית אשר יוגשו בתאריכים 16-24 בחודש, ישולם בחודש העוקב לפי יום הגשת החשבון, כלומר בדיוק 30 יום מיום הגשת החשבון.
- 1.1.1.3. חשבון/חשבונית אשר יוגשו בתאריכים 25-31 בחודש, ישולם ב-24 בחודש העוקב, דהיינו בסוף מועד התשלום הממשלתי של החודש העוקב.
- 1.1.2. התשלומים המפורטים מטה ישולמו במועד התשלום הממשלתי הקרוב ביותר למועד הגשת החשבון למשרד, ולא בהתאם להוראת סעיף 1.1.1:
- 1.1.2.1. תשלומים שבמהותם מיועדים לתשלום שכר ומשכורות (כגון תשלום לחברת כוח אדם וכדומה).
- 1.1.2.2. תשלומים לגופים נתמכים, בהתאם להוראות תכ"ם, "תמיכות", פרק 6.
- 1.2. חריגה ממועד ביצוע התשלום
- 1.2.1. חשב המשרד יהיה רשאי לאשר חריגה מההנחיות שבהוראה זו ולהקדים מועד תשלום.
- 1.2.2. חשב המאשר חריגה והקדמת מועד תשלום, יערוך מסמך המפרט את הסיבות והנימוקים לביצוע החריגה ולהקדמת מועד התשלום. מסמך זה יצורף למסמכי התשלום.

# פרק ג' הגדרת סטנדרטים ומדידתם בהתאם לתיאוריית השינוי

מטרת הפרק: הגדרת סטנדרטים ומדדים באופן שיביא לשירות מצוין.

## 20. הגדירי סטנדרטים (אמות מידה).

מה הם בעצם סטנדרטים?

סטנדרטים הם אמות מידה או תקנים, שאנו מגדירים לשירות שאנו מספקים כשאת מתחילה בתכנון ההתקשרות שלך, חשוב שתגדירי לעצמך כיצד את רוצה שהשירות שאת מספקת ייראה.

**ישנם שני סוגי סטנדרטים שעליך להגדיר:**

### א. הגדירי סטנדרטים להבטחת ביטחון קיומי.

אלו סטנדרטים, המתייחסים לתשתית של אספקת השירות, דוגמת המבנה, הניקיון והמזון ברמתם הבסיסית. **סטנדרטים אלה באים להבטיח את בטיחותו ואת כבודו של מקבל השירות.** הם נקבעים ללא קשר למטרות השירות וללא קשר לתיאוריית השינוי שבבסיסו. על-פי-רוב, סטנדרטים אלה כבר נקבעו באופנים שונים בשירות: ברישוי, בחקיקה שמתוקפה הוא מופעל או מפוקח, בנהלי המשרד, בתע"ס (תקנון העבודה הסוציאלית), או בחוזרי מנכ"ל.

### ב. הגדירי סטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי.

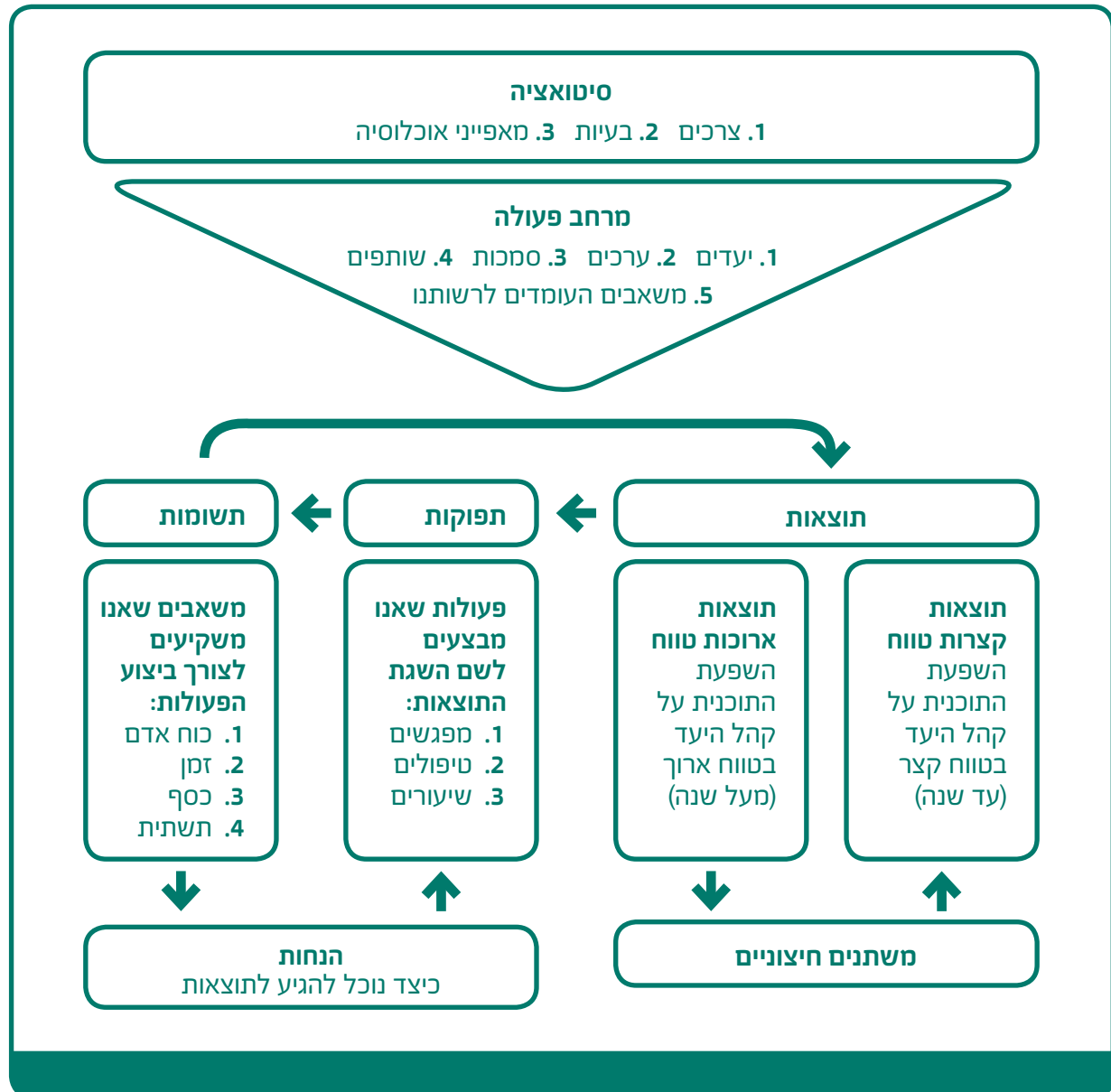
**כשאת מפעילה שירות חברתי מסוים, חשוב שתקבעי מה היא תיאוריית השינוי שבבסיסו. תיאוריית שינוי מתארת את השינוי הרצוי, שצפוי להתרחש עקב התערבות ופעולות מסוימות.** הסטנדרטים בקבוצה זו יתייחסו להתערבות ולפעולות שנבקש לקיים כחלק מתיאוריית השינוי. לדוגמה, קביעת טיפול פרטני שבועי לנגמלים מסמים, נוסף על חלוקת תחליף סם. **בדרך כלל נשאף למדוד סטנדרטים הקשורים לתיאוריית השינוי באמצעות מדדי תוצאה.**

למשל, אם אני אחראית על נוער בסיכון, עלי לשאול את עצמי מה השינוי שארצה לראות בהתנהגות בני הנוער שיקבלו את השירות. האם אני מעוניינת למנוע את נשירתם מבית הספר? או שמא אני מעוניינת לראות אותם משתלבים בשוק התעסוקה? חשוב שאגדיר מראש מה בעיניי ייחשב כהצלחה של השירות. לאחר שאקבע את התוצאות שאליהן אני שואפת (בהתאם למאפייני אוכלוסיית מקבלי השירות ומרחב הפעולה העומד לרשותי) אגדיר אילו פעולות ומשאבים נדרשים כדי להגיע לתוצאות שהגדרתי.

**את הגדרת תיאוריית השינוי ומדידתה את יכולה לעשות בעזרת המודל הלוגי המורחב שבעמוד הבא זהו מודל לוגי שהותאם למדריך והפכנו בו את סדר העבודה.** כפי שאת יכולה לראות במודל, את תיאוריית השינוי שלך יש להתחיל לקבוע מהתוצאות. לאחר שהגדרנו את התוצאות נקבע את הפעולות שיש לבצע כדי להגיע אליהן, ולאחר מכן נקבע את התשומות שנדרשות לצורך ביצוע הפעולות.

שימי ♥, את התוצאות הרצויות לא נקבע במנותק ממרחב הפעולה שלנו, הכולל, בין היתר, את הסמכויות שלנו, המשאבים שלרשותנו, מאפייני אוכלוסיית מקבלי השירות ועוד.

גם בעת קביעת תיאוריית השינוי של השירות כדאי להיוועץ במקבלי השירות ומשפחותיהם, מפעילי השירות, ארגוני סגור ועוד.



## 21. קבעי מדדים ברורים לשירות.

למה כדאי לך לקבוע מדדים לשירות שאת מספקת?

- **מדידה מחייבת המשגה** של תיאוריית השינוי גם אצל הגורם המקצועי וגם אצל מפעיל השירות.
  - **מדידה דוחפת לעמידה בהישגים** - היא מכנסת את כל השותפים להפעלת השירות (המשרד מזמין השירות ומפעילי השירות כאחד) להישגים נדרשים ולמיקוד בהם.
  - **מדידה מאפשרת בקרה אפקטיבית** - על-מנת שמפעיל השירות יעמוד בסטנדרטים הנדרשים ויתקן ליקויים, כלי הבקרה שלנו חייב להיות כמה שיותר ברור ומדויק. להרחבה, ראי פרק "פיקוח ובקרה".
  - **מדידה יוצרת בסיס עובדתי רחב ומוסמך של "מה עשינו"** - היא מאפשרת לנו לעקוב אחר האופן שבו סופק השירות ולבצע תהליך למידה והערכה, היוצר שיפורים בתפקוד השירות.
  - **מדידה שקופה מאפשרת למקבל השירות לדעת מה הן זכויותיו ולעמוד על קיומן ומקדמת תחרות בין מפעילי השירות.**



## א. קבעי מדדי תוצאה לסטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי.

זו הדרך המיטבית לדחוף לשיפור איכות השירות. **מדדי תוצאה** מודדים את השינויים המצופים אצל מקבלי השירות, או בקהילה. **מדדי התוצאה משקפים את הערך שאנו מבקשים לייצר ומהווים את התכלית לפעילות השירות, אף-על-פי שמדדי תוצאה אינם בשליטתו ובאחריותו הבלעדית של מפעיל השירות ומושפעים מהסביבה החיצונית ומגורמים נוספים.** ראי, לדוגמה, מדד תוצאה הקיים באגף בריאות הנפש במשרד הבריאות: שיעור החוזרים לאשפוז פסיכיאטרי בתוך 30 יום ממועד שחרורם. מובן, כי לא רק איכות הטיפול שקיבלו המטופלים בתקופת האשפוז תשפיע על שיעור אשפוזם החוזר. כך, למשל, מטופלים המשוחררים מן האשפוז חוזרים לסביבת חיים שונה בהיבט של מצבם המשפחתי והתעסוקתי, ולסביבה זו יכולה להיות גם השפעה על הצורך באשפוז חוזר. למרות זאת, חשוב לקבוע את מדדי התוצאה, כי ללא מדד תוצאה קשה יהיה להוביל את מפעיל השירות למיקוד בשירות איכותי יותר למקבלי השירות.

## ב. הגדירי מדדי תפוקה לאחר שקבעת מדדי תוצאה לסטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי שלך.

**מדדי תפוקה/תהליך** - אלו הפעילויות שאת מבצעת כדי להגיע לתוצאות הרצויות. תפוקות הן פעולות הנמצאות באחריות מפעיל השירות ובשליטתו. התפוקה היא כלי להבאת ההצלחה בטיפול, והיא מתחברת באופן ישיר לתיאוריית השינוי.

לדוגמה: לתת-הסטנדרט הראשון שהזכרנו קודם, הדורש כי לכל מטופל בבית חולים פסיכיאטרי תהיה תוכנית טיפול תרופתית, הוגדר המדד הבא: ל-80% מן המאושפזים תיבנה תוכנית טיפול מתועדת בתיק המאושפז תוך 5 ימים ממועד הקבלה לאשפוז.

## ג. הגדירי מדדי תשומה/תשתית ומבנה בהתאם לסטנדרטים של הביטחון הקיומי ושל תיאוריית השינוי.

הסוג השלישי של המדדים מהווה את הבסיס לביצוע הפעולות שמדדנו באמצעות מדד התפוקה/ התהליך, ואלו הם **מדדי התשומה/התשתית ומבנה**. מדדים אלה מתייחסים לתשומות הנדרשות להיערכות להקמת השירות או לתפעולו, המביאות להמרת משאבים (תקציבים וכוח אדם) לפעולות. לדוגמה: העמדת מבנה להוסטל לפגועי נפש, הממוקם באזור המיועד למגורים (כך שיאפשר שילוב בקהילה של המתגוררים בו).

## ד. במידת הצורך, פרקי סטנדרטים לגורמים.

**לעתים, כדי שנוכל להגדיר סטנדרט באופן המאפשר מדידה, נדרש לפרק אותו לגורמים.** כך, למשל, באגף בריאות הנפש קיים סטנדרט הוליסטי של תוכנית טיפול מפורטת ומקיפה בבית החולים הפסיכיאטרי בשלב מוקדם של האשפוז. אם לא נפרק את הסטנדרט הזה לרכיבים, לא נדע לומר אם תוכנית הטיפול מפורטת ומקיפה דיה. לכן הגדירו באגף בריאות הנפש, כי סטנדרט זה מורכב מ-6 רכיבים שונים (תת-סטנדרטים): 1. תוכנית טיפול תרופתית; 2. תוכנית טיפול פסיכותרפויטית; 3. אבחנה נפשית ופיזית; 4. אפיונים סוציאליים (פנאי, הכנסה, תעסוקה ודיוור); 5. הערכת צרכים שיקומיים; 6. אומדן צרכים בתפקוד היומיומי.

לכל אחד מ-6 רכיבי הסטנדרט הוגדר מדד רלוונטי (בהמשך אביא דוגמה למדד כזה).

## ה. הימנעי מניהול יתר - העדיפי מדדי תוצאה כשתיאוריית השינוי מאפשרת זאת.

שירותים שיש בהם ריבוי מדדי תפוקה מתאפיינים בניהול יתר (Micro-Management) והם מעכבים חדשנות וגמישות. יש שירותים שבהם מדד התוצאה הוא מהות השירות. בשירותים כאלה אפשר לוותר על מדדי התפוקה ולהותיר רק מדדי תוצאה. כך, למשל, אם את מקיימת התקשרות לצורך השלמת בגרויות: את יכולה להגדיר למפעיל מראש את המתודולוגיה הפדגוגית שעליו להפעיל, את מספר אנשי הצוות, את מספר התלמידים בכיתה, את מספר שעות הלימוד ועוד. או, לחלופין, ביכולתך להגדיר לו (לצד סטנדרטים של ביטחון קיומי) מדדי תוצאה בלבד, כמו אחוז התלמידים הנדרשים להשלים בגרות ובאיזה ציון. התקשרות כזו תשאיר פתח לשיטות לימוד חדשניות. להרחבה, ראי פרק "גמישות וחדשנות".

### א. תקנני גורמים מתערבים, כשאת משווה בין מפעילים על בסיס המדדים.

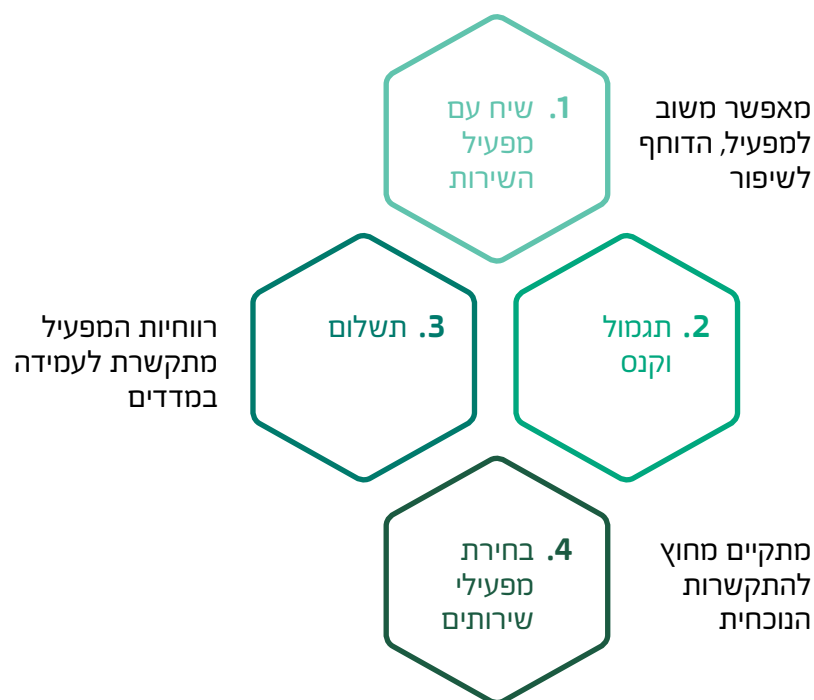
קיימים משתנים חיצוניים, המשפיעים על השגת תוצאות. לדוגמה, כשמשווים בין בתי חולים אי אפשר להתעלם מכך, שלבתי חולים שונים יש פרופיל חולים שונה. לכן, כשמשרד הבריאות קבע מדד בנושא תמותה לאחר התקפי לב, הוא התחשב בפרופיל החולים בגובה שיעור המדד שדרש מהם. בתי חולים שיש להם אחוז גדול של מטופלות לעומת מטופלים קיבלו "פקטור" במדד. זאת, מכיוון שבעקבות מבנה כלי הדם של נשים, המטופלות נוטות לתמותה גבוהה יותר לאחר התקפי לב.

**שימי ♥ , המדידה שתגדירי במכרז תהווה תשתית בקרה לאיכות אספקת השירות.** כפי שתראי בהרחבה בהמשך, בפרק "הבקרה והפיקוח", נדרשת הלימה בין עבודת הבקרה והפיקוח שלך לבין מה שהגדרת במכרז.

### א. הגדירי מראש, לעצמך ולמפעיל השירות, את היישום הצפוי למדדים.

כל שימוש ידרוש בקרה על עמידה במדדים, ועל כך תוכלי לקרוא בהרחבה בפרק "הפיקוח והבקרה".

#### להלן השימושים האפשריים למדדים:



1. **שיח מול מפעיל השירות** - מדידה היא כלי עבודה חשוב ביחסי העבודה שלך מול מפעיל השירות. היא תסייע לשניכם לנהל דיאלוג מקצועי לגבי אופן אספקת השירות, נקודות החוזק ונקודות החולשה שבאספקתו והדרכים לשפר את איכותו.
2. **לתגמול ולקנוס** - מדידה תאפשר לך ליצור מציאות של "צדיק וטוב לו, רשע ורע לו", ובכך תייצר מוטיבציה גבוהה לשיפור איכות השירות.

ראי לדוגמא את מכרז "המחצית השלישית" - סמסטר קיץ של משרד החינוך. מטרת ההתקשרות לאפשר לתלמידים להצליח בבחינות הבגרות באחד ממקצועות החובה, שבו התקשו או נכשלו במהלך לימודיהם לאורך שנת הלימודים הרגילה.

### **מכרז לדוגמה: משרד החינוך** **המחצית השלישית – סמסטר קיץ, אגף חינוך על יסודי**

#### **1.1 התחשבנות על פי הישגי הנבחנים**

**1.1.1** הישגי הנבחנים יחולקו ל-4 קטגוריות כאשר כל קטגוריה מגדירה טווח הציונים. בהתאם לציון הנבחן יחושב הבונוס או המאוס שישולם לקבלן. פירוט הקטגוריות וסכום הבונוס/ מאלוס לנבחן יהיה בדלקמן:

הקטגוריה	טווח הציונים הסופיים	סכום הבונוס/מאלוס לנבחן אחד
<b>א</b>	54-0	500 ₪ -
<b>ב</b>	64-55	100 ₪ +
<b>ג</b>	84-65	150 ₪ +
<b>ד</b>	100-85	250 ₪ +

**1.1.2** במקרה וקיימת סטיה בין ממוצע ציוני בחינת הבגרות במסגרת התוכנית המחצית השלישית ולממוצע ציוני ההגשה של התלמידים ברמת שאלון במחצית השלישית, יחושב פיצוי שיקוזז מחשבון הקבלן באופן הבא:

- (1) סטיה בין **20-25** נקודות בממוצע של שאלון אחד - פיצוי בגובה **20,000 ₪**.
- (2) סטיה מעל **26-30** נקודות בממוצע של שאלון אחד - פיצוי בגובה **30,000 ₪**.
- (3) סטיה מעל **30** נקודות בממוצע של שאלון אחד - פיצוי בגובה **40,000 ₪**.

**1.1.3** דו"חות ציונים יסופקו לקבלן על ידי אגף א' חינוך על יסודי. המשרד יכין דו"ח ציונים לפי הקטגוריות וחשוב תשלומי הבונוס/מאלוס, בכל מחזור בנפרד.

**1.1.4** על הקבלן לקחת בחשבון כי סה"כ תשלומי הבונוס לשנה לאחר קיזוז המאלוס לא יעלה על **100,000 ₪**.

**3. לשלם למפעיל השירות** - הכוונה כאן אינה רק לבונוסים או לקנסות, אלא לכך שכל התשלום למפעיל נקבע על בסיס מדדי התפוקה או התוצאה שקבעת במסמכי ההתקשרות. בשונה מתמורה על בסיס תשומות, תמורה על בסיס תפוקות ותוצאות מייצרת תמרוץ אצל מפעיל השירות לשיפור האיכות של השירות. תמורה שמתבססת על תשומות בלבד יכולה אפילו לפגוע בהשגת התוצאות הרצויות מבחינת המטופלים. כך, למשל, מפעיל שמתגמל עבור החוסים השוהים במסגרתו ולא עבור שיקומם עלול להעדיף להשאיר חוסים ברשותו מאשר להעבירם למסגרות משלבות.

ראי לדוגמה את המכרז החדש לאספקת שירותי בריאות התלמיד של משרד הבריאות:

"המזמין העמיד תקציב כמצוין בסעיף 1.0 למכרז לצורך ביצוע השירותים 9.1. עם זאת, התמורה בפועל תועבר לספק על פי ביצוע בפועל של תפוקות ותשומות ובהתחשב בציוני הבקרה של המשרד... משרד הבריאות יבצע פיקוח ובקרה על אופן מתן השירותים כמפורט בסעיף 12 להסכם ויעניק לספק ציונים בגינת... ציוני הבקרה ישוקללו לצורך חישוב התמורה לספק... מבנה הבקרות ואופיין המדויק יקבעו במהלך השנה הראשונה להתקשרות. דוגמא לבקרות מצורפת למציעים כנספח ו'1."

להרחבה נוספת, ראי פרק "תחרות בשירות איכות השירות".

**4. לבחור מפעילי שירותים** - המדדים יאפשרו לנו להשוות בין מפעילי השירותים ולבחור טוב יותר מפעילים בהתקשרות הבאה, או בהתקשרויות לשירותים דומים. להרחבה, ראי פרק "תחרות בשירות האיכות".

**לכל מדד שאת מגדירה, בחרי שימוש מתוך ארבעת השימושים שצוינו לעיל. כשאת בוחרת יישום, קחי בחשבון את גיל השירות.** שירות חדש הניתן על-ידך לראשונה, או שירות ותיק הניתן לראשונה על-ידי מפעיל חדש, מתאפיין פעמים רבות בקשיי תפעול והקמה לצד סיכוי רב יותר ל"הפתעות" הנוגעות לאספקת השירות. לכן, בשירותים חדשים הימנעי מיישומים עם השלכות משמעותיות מול מפעיל השירות, המייצרים סיכון באספקתו, כמו תשלום מבוסס תוצאות, או אפילו תגמול וקנסות. לעומת זאת, בשירות שמסופק כבר יותר משנתיים וששילבי ההתארגנות בו הושלמו, חשוב לנסות ולשלב גם את היישומים עם ההשלכות המשמעותיות

## ח. הגדירי מראש מה הם הקווים האדומים שלך.

מה הוא המינימום הנדרש מבחינתך, שעליו את לא מוכנה לוותר? לרוב, הקווים האדומים שלנו קשורים ישירות למדדי הביטחון הקיומי. הם חשובים במיוחד כשמדובר באוכלוסיית מקבלי שירותים חסרי ישע.

חציית קווים אדומים יכולה להוביל אותך להפסקת ההתקשרות עם המפעיל, או לביטול הרישוי שלו. על-מנת שתוכלי להפסיק התקשרות או לבטל רישוי חשוב שתפעלי באופן סדור ושקוף: שיהיה תיעוד של דו"חות הביקורת, שמפעיל השירות יקבל את זכותו לשימוע וכד'. כמו כן, חשוב שתכני מבעוד מועד נוהל להעברת מקבלי שירות מן המסגרת של אותו מפעיל שירות למסגרת אחרת. מצב של הפסקת התקשרות וביטול רישוי הוא מצב קיצוני שאיש אינו מעוניין בו, אולם חיוני שאפשרות זו תהיה קיימת בידיך כדי שתוכלי להגן על הקווים האדומים שלך.

דוגמה לחשיבות בהגדרת הקווים האדומים: ייתכן, למשל, שאת יכולה להשלים עם מצב זמני של מחסור מסוים באנשי צוות, ואף להפעיל בגין זה סנקציות כנגד מפעיל השירות (להרחבה על מדרג סנקציות, ראי פרק "פיקוח ובקרה"). עם זאת, חשוב שתגדירי מראש, למשל, לאיזו תקופה את מוכנה למצב זה של מחסור באנשי צוות ובאיזה היקף ומאיזה היקף של מחסור באנשי צוות יש סכנה ממשית לביטחונם ולחיייהם של מקבלי השירות.

חיוני שגם את וגם מפעיל השירות תבינו מתי ליקוי ניתן להכלה (גם אם המפעיל נענש עליו) ומתי ליקוי מהווה פריצה של היחסים ביניכם ויוביל לסיומם.

## ט. הגדירי מראש נקודת זמן לעדכון סטנדרטים.

לרוב, לאחר אספקת שירות במשך שנתיים, אנו רואים כי נדרש לתקן את גרף המגמה של המדדים. **קבעי מראש במכרז נקודת התערבות שבה ניתן יהיה לבחון ולעדכן את קביעת המדד מול מפעיל השירות.** משמעות הדבר היא, שכאשר את מייצרת התקשרות חדשה וממושכת לשירות חדש או עם מפעיל חדש, הימנעי מלהגדיר מראש מדדים לכל אורך תקופת ההתקשרות ואפשרי נקודת עדכון אחרי שנתיים.

**ככל שגיל השירות צעיר יותר כך חשוב יותר שתבחני עבור כל מדד אם נדרשת גמישות בהגדרתו.** גמישות במדד משמעותה, שתוכלי לבחון את המדד לאורך כל חיי ההתקשרות ולבצע בו את ההתאמות הנדרשות. **גמישות תמיד באה על חשבון ודאות.** חוסר ודאות מקשה על מפעיל השירותים ועל מקבלי השירות כאחד. לכן חשוב למקד אותה באותם מקומות שבהם אנחנו חושבים שהיא נדרשת במיוחד.

## י. הימנעי מריבוי מדדים.

אין כלל אצבע למספר המדדים שיש לקבוע. אולם ריבוי מדדים פוגע במיקוד שלנו ושל מפעיל השירות כאחד.

מדידה דורשת מערך של דיווח ופיקוח, מערך של הפקת לקחים והתייחסויות ניהוליות כאשר מדד מצליח וכאשר מדד אינו עומד בציפיות שלנו. לכן חשוב, שנהיה בטוחות שקבענו מדד שלא על-מנת לצאת ידי חובה ושהוא בעל ערך בצדו. אנו צריכות גם לשאול את עצמנו איזה נטל מטיל המדד על המפעיל. למשל, האם זהו מדד שהנתונים לבדיקתו נמצאים במאגר נתונים ממוחשב, או שמא עובדים של המפעיל יידרשו לחפש את הנתונים במסמכים מודפסים שונים.

## יא. שתפי בהליך קביעת המדדים.

הצלחת השירות אינה תלויה בגורם אחד, לכן מפי את כל הגורמים המשפיעים והמושפעים מן המדדים ושתפי אותם בתהליך קביעתם, בכלל זה גם עם מפעילי השירות עצמם.

**ההיוועצות חשובה במיוחד כשאת קובעת מדדים סובייקטיביים, כמו שביעות רצון של מקבלי השירות ומשפחותיהם.** להרחבה, ראי פרק "שיתוף והיוועצות".

## יב. בחני את המדדים של השירות במשקפיים מגדריים.

למה זה כדאי? בחינה מגדרית תיתן לך זווית ראייה נוספת לצרכים של מקבלי ומקבלות השירות שלך ותאפשר לך לדייק את השירות ולספק תוצאות טובות יותר. כמו כן, הכלי להערכה מגדרית מביא לבחינה מורכבת של מקבלי השירותים וצרכיהם ומנכיח גם קבוצות שונות באוכלוסייה, כמו בעלי צרכים מיוחדים, אוכלוסיות שאין דוברות עברית ועוד. כדי לדעת איך אפשר לעשות זאת, ראי בסוף הפרק את **"הכלי לשילוב שיקולים מגדריים בהערכה"**.

ראי בנספח ג', "כלים לפרק קביעת סטנדרטים ומדידתם", טבלה להגדרת מדדים וכלי להערכת איכותם.

# פרק ד'

## תחרות בשירות האיכות

### מטרת הפרק: מקסום הפוטנציאל שבמכרז לטובת שיפור איכות השירות.

#### למה כדאי לך לייצר תחרות ברכש חברתי?

לפני האין, כמה מילים על למה. על-פניו, המילה תחרות זרה לתחום העיסוק שלך. תחרות מתקשרת לנו עם נושאים כלכליים ומסחריים. מה בינה ובין המקומות הרגישים ביותר שבהם אנו פוגשים את האזרח? נתחיל אפוא בהבהרה - התחרות אינה מטרה, אלא אמצעי. היא אמצעי לשיפור איכות השירות שהאזרח מקבל.

קודם כול, בואי נפריך חמש הנחות יסוד שגויות, שעולות לפעמים כשמדברים על תחרות:

**הנחת יסוד 1:** מטרת התחרות לחסוך כסף. לא כך הוא: המטרה שלנו בתחרות היא לקבל את השירות האיכותי ביותר שאפשר בעבור מקבלינו, ולא דווקא חיסכון כספי. עם זאת, חיסכון כספי יכול לסייע לנו בהגדלת מגוון רכיבי השירות הניתנים למקבל השירות, או, לחלופין, להעניק את השירות לכמה שיותר מקבלי שירות בתקציב קיים.

**הנחת יסוד 2:** תחרות היא רק על מחיר. אין זה נכון לגבי שירותים חברתיים. בשירותים חברתיים נקפיד שהתחרות תהיה בעיקר על האיכות. כך, למשל, תחרות יכולה להיות על מבחר השירותים שמפעיל השירות מספק, על איכות הצוות המקצועי, על חדשנות השירות ועוד. התחרות בין מפעילי השירותים מונעת ממפעיל השירות לקפוא על שמריו. היא דוחפת אותו לאיכות טובה יותר ולמחיר משתלם יותר.

**הנחת יסוד 3:** תחרות היא "משחק סכום 0". בדיוק ההיפך. במרבית ההתקשרויות נעדיף כמה זוכים בהתקשרות על-פני זוכה אחד. נעדיף כמה זוכים משתי סיבות עקריות: 1. רק עם ריבוי זוכים נוכל לייצר תחרות מתמשכת לכל אורך חיי ההתקשרות. 2. העמדת אלטרנטיבה למפעיל. בעבר נתקלו אנשי המקצוע בסיטואציה שבה רצו להחליף מפעיל שירות שלא עמד בסטנדרט הנדרש, אך לא היה במי להחליפו. חשוב מאוד שדווקא בשירותים החברתיים יהיו לנו כמה מפעילים, על-מנת שנוכל במידת הצורך להפסיק התקשרות מול מפעיל שאינו עומד בדרישותינו.

**הנחת יסוד 4:** תחרות מתרחשת רק בזמן בחירת הזוכים במכרז. על-מנת להביא לדחיפה מתמשכת באיכות השירות, לכל אורך שנות ההתקשרות, חיוני שנייצר גם תחרות מתמשכת לכל אורך שנות ההתקשרות.

**הנחת יסוד 5:** תחרות פוגעת ברציפות במתן השירות. אכן קיים מתח בין תחרות ובין רציפות, אולם בפרק הבא נראה כיצד ניתן לנהל מתח זה ולשמר רציפות במתן השירות היכן שהיא נדרשת, לצד מימד תחרות בהתקשרות.

## 22. בדקי מהי מידת התחרות המתאימה לך.

לפני שנתחיל בהמלצות להגדלת התחרות חשוב שתגדירי לעצמך מהי מידת התחרות המתאימה לך. **מידת התחרות המיטבית היא זו, שמצד אחד תדחוף את המפעילים לשיפור השירות ומצד שני שתהיה אפשרית לניהול.** כמו כן, לצד היתרונות של התחרות, חשוב לזכור שגם לתחרות יכול להיות מחיר. למשל, פעמים רבות מפעילים חדשים זקוקים לתקופת "הסתגלות" ונדרשת תקופה מסוימת עד שהם מצליחים לעמוד בסטנדרטים נדרשים.

### כשאנחנו מדברות על תחרות חשוב להבחין בין שתי תקופות:

**תקופת המכרז - התקופה שבה אנו בוחרים את זוכי המכרז.** שאלות שיהיו רלוונטיות לנו בתקופה זו הן שאלות הנוגעות לתנאי הסף, לאופן ביצוע התייחור במכרז, כמו מחיר, איכות או שילוב ביניהם, למספר הזוכים האפשרי ועוד.

**במהלך ההתקשרות - לאחר שנבחרו הזוכים מתחילה תקופת אספקת השירות, שיכולה להתפרס על-פני שנים.** בתקופה זו חשוב במיוחד שנייצר תחרות מתמשכת. כמו כן, ככל שתקופת ההתקשרות ממושכת יותר - העמידה על תחרות במהלך תקופת ההתקשרות קריטית יותר כדי לצמצם קיפאון באופן מתן השירות ולשמור על דריכות של מפעילי השירותים ביחס לאיכותו. שאלות שיהיו רלוונטיות עבורנו לתקופה זו הן שאלות הנוגעות לתגמול דיפרנציאלי, למתן בחירה ללקוח ועוד. **למה זה חשוב?** תחרות במהלך חיי ההתקשרות היא הדרך המיטבית להבטיח שירות שכל הזמן משתפר, ששומר על גמישות ועל חדשנות לצד הסטנדרט המקצועי הגבוה ביותר.

**ההמלצות שלפניך מחולקות לשני חלקים. החלק הראשון מדבר על תחרות במהלך חיי ההתקשרות. זוהי התחרות החשובה ביותר לצורך שיפור השירות. החלק השני דן בתחרות בתקופת המכרז. תחרות זו חיונית לנו כדי שנוכל לייצר תחרות אפקטיבית במהלך חיי ההתקשרות.**

## 23. הגדילי את התחרות במהלך חיי ההתקשרות.

### א. אפשרי בחירה למקבל השירות או למזמין השירות בין מפעילי השירותים.

בחירה בין מפעילי השירותים במהלך ההתקשרות היא הדרך האפקטיבית ביותר ליצור תחרות מתמשכת לכל אורך חיי ההתקשרות. **הכלי המכרזי העיקרי שבאמצעותו אפשר לייצר בחירה הוא מכרז המסגרת (מכונה גם מכרז רשימה).**

"מכרז מסגרת - מכרז פומבי, שבו נבחר יותר מספק אחד, אשר על-פי תנאי המכרז ייכרתו בעקבותיו הסכמי מסגרת עם כל ספק מכרז מסגרת, וזהות הספק ממנו תבוצע בפועל כל הזמנה של טובין, עבודה או שירותים תיבחר מעת לעת בהליך תחרותי של פנייה פרטנית, במהלך תקופת הסכם המסגרת, לפי תנאי מכרז המסגרת."<sup>4</sup>

### בידי מי ניתנת הבחירה?

מכרז מסגרת מאפשר בחירה בין מפעילי השירות השונים שזכו במכרז. מכרז מסגרת יכול לאפשר לנו כמשרד בחירה בין מפעילי השירות, אך חשוב מכך, שהוא מאפשר לנו לתת את הבחירה בידי מקבלי השירות ומשפחותיהם (על-ידי שימוש בואצ'רים למשל), או בידי מזמיני שירות, דוגמת רשות מקומית או לשכות רווחה. שתי החלופות הללו טובות ואפקטיביות להבטחת התחרות במהלך חיי ההתקשרות, ולרוב הבחירה ביניהן נעשית על בסיס מאפייני השירות.

בהמשך תוכלי לראות שתי דוגמאות למכרזי מסגרת שונים. הראשון מאפשר בחירה למקבלי השירות ואילו השני מאפשר בחירה למזמיני השירות.

**דוגמה 1: מכרז המאפשר בחירה למקבלי השירות עצמם** ניתן לראות בשירות של שיקום בדיור באגף בריאות הנפש. ועדות השיקום של המשרד הן שקובעות את זכאות נכה הנפש לשירות שיקומי. נכה נפש שקיבל אישור זכאות (ואוצ'ר) מן הוועדה יכול לבחור את ההוסטל או את הדיור המוגן שבו הוא מעוניין ולקבלו בתמורה לאישור הזכאות. המשרד משלם למפעילים בהתאם למספר מקבלי השירות שנהנים משירות המפעיל.

### **מכרז לדוגמה: אגף בריאות הנפש, משרד הבריאות** **מכרז מס' 43/2016 לרכש שירותי שיקום בדיור לנכי נפש בקהילה**

**הואיל:** והספק מצהיר שידוע לו שהמזמין ירכוש שירותים, אם בכלל, לפי צרכיו ותקציבו בלבד ולפי שיקול הדעת המקצועי הבלעדי של המזמין ועל בסיס הצרכים השיקומיים והחברתיים של מקבלי השירות, בהתחשב ברצון הדיירים/משתקמים ובני משפחותיהם או אפטרופוסייהם ושל המזמין.

**דוגמה 2: מכרז מסגרת, המאפשר בחירה למזמיני שירותים,** ניתן לראות במכרז משותף לשלושה אגפים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להפעלת קייטנות. במכרז זה מי שבחר בין מפעילי השירות השונים היא הרשות המקומית, בהתאם לקריטריונים שמפורטים במסמכי המכרז.

### **מכרז לדוגמה: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** **הפעלת קייטנות יומיות לילדים, בני נוער וצעירים עם מוגבלות המשתייכים לאוכלוסיית אגף השיקום, האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה) והשירות לטיפול באדם עם אוטיזם, בפריסה ארצית**

#### **2. בחירת ספק להפעלת קייטנה בפועל**

**2.2.1** בעת שיעלה צורך בפתיחת קייטנה תתבצע פנייה של הרשות המקומית לספקי המאגר, בהתאם לחלוקה הגיאוגרפית, לזמינות ספק המאגר, לצרכי האוכלוסייה מבחינת סוג המוגבלות, המגזרים והגילאים הרלוונטיים, לצורך הפעלת הקייטנה, לפחות 90 (תשעים) יום לפני המועד המיועד לתחילת הפעלת הקייטנה ועבור נופשונים המיועדים להיערך בחופשת הקיץ – לכל המאוחר בחודש מאי, הכל כמפורט בנספח 1 המצ"ב למכרז. הפניית המשתתפים לקייטנה תיעשה על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לאחר בחינת התאמה אינדיבידואלית של המועמד לקייטנה, בהתאם למכסות שקיבלו הרשויות המקומיות, לתקציב העומד לרשותם ולצרכי האוכלוסייה.

**2.2.2** רשימת ספקי המאגר תועבר לידי הרשויות המקומיות, בהתאם למאפייני הספקים כפי שפורטו בהצעותיהם בנספח 2.

**2.2.3** הבחירה של הספק שיפעיל את הקייטנה מתוך הרשימה הינה באחריות הרשויות המקומיות, ותיעשה באופן שייתן מענה מיטבי לצרכיהם המיוחדים של המשתתפים. על אף האמור, מובהר כי למשרד שמורה הזכות ליזום פתיחת קייטנה באופן ישיר.



**2.2.4** מובהר כי הספקים רשאים לפנות לרשויות המקומיות ולהציע הפעלת קייטנה.

**2.2.5** הבחירה בספק שיפעיל את הקייטנה תיעשה לפי הקריטריונים הבאים, בהתאם למאפייני הקייטנה כפי שהוצגו במענה למכרז זה בנספח 2 :

**2.2.5.1** סוג ההתמחות של המסגרת:

**2.2.5.1.1** גיל האוכלוסייה המטופלת.

**2.2.5.1.2** סוג מוגבלות.

**2.2.5.1.3** מגדר.

**2.2.5.1.4** מגזר.

**2.2.5.1.5** רמת תפקוד.

**2.2.5.2** קרבת מקום הקייטנה למקום המגורים של המשתתפים.

**2.2.5.3** במידה וימצא יותר מספק אחד מתאים לצורך הפעלת הקייטנה, הרשות תבצע סבב מחזורי בין הספקים הרלוונטיים, כאשר סדר הספקים ייבחר באמצעות הגרלה.

## **ב. דרגי את מפעילי השירותים והנגישי את הדירוג לציבור.**

אין די במתן אפשרות בחירה ללקוח, חשוב שניתן לו גם את הכלים לבצע בחירה מושכלת. בעזרת המדדים בני ההשוואה שכבר הגדרת בעזרת פרק הגדרת סטנדרטים ומדידתם בהתאם לתיאוריית השינוי, יהיה לך קל יותר לדרג את מפעילי השירות. בהמשך ארחיב על בקרה. בינתיים אגיד, כי חשוב שנוכל להשוות בין מפעילי השירות, ובקרה שקופה היא הבסיס ליכולת השוואה זו. השוואה בין מפעילים תאפשר למפעילים, למקבלי השירות ולנו להבין היכן נמצא כל מפעיל שירות ביחס לאחר, ובכך יתאפשר לך לבחור את המפעילים הטובים ביותר במכרז הבא. עצם ההבנה שהדירוג ישפיע על הסיכוי לזכות במכרז הבא צפויה לדחוף את המפעילים לשיפור כבר במכרז הנוכחי.

## **ג. שלמי לפי איכות השירות.**

שלמי ותגמולי את מפעילי השירותי באופן דיפרנציאלי, על בסיס איכות השירות שהם מספקים. זוהי אחת השיטות האפקטיביות לדחיפה לשיפור באיכות השירות.

### **שירות לדוגמה: מינהל רפואה, משרד הבריאות**

#### **מודל כוכבים - מודל תמרוץ לפגיות**

מודל הכוכבים נועד לשיפור מצב הפגיות. מודל התמרוץ מודד תשומות ותוצאות על-פי הסטנדרט המומלץ בחוזר מינהל רפואה, אשר פורסם בדצמבר 2013, וזאת בתחומי כוח אדם, תשתיות וזיהומים בפגיות.

חמש הפגיות המצטיינות מקבלות תוספת כספית כפולה בגין כל פג.

תוצאות הבחינה פורסמו בהרחבה בתקשורת והונגשו לציבור מקבלי השירות.

## 24. הגדילי את התחרות בתקופת תהליך המכרז

על-מנת להגדיל תחרות, פעמים רבות אנו נדרשים לאפשר כניסה של מפעילים שלא נכנסו עד כה. חשוב להדגיש, כי הכוונה אינה להפחית את הסטנדרט המקצועי שאנו דורשים, שכן באיכות השירות שניתן לאזרח לא נתפשר.

### המלצות לגבי שוק המפעילים

#### א. הכירי את היסטוריית המכרזים בתחומים הדומים.

הזכרנו כבר את החשיבות שיש להפקת לקחים. הפקת הלקחים תשמש אותנו לשיפור ההתקשרויות בתחומים רבים, ואחד מהם הוא תחום התחרות. **חשוב שתבחני את ההתקשרויות הקודמות של השירות.** יחד עם צוות ההתקשרות שלך, נסי להבין האם וכיצד ניתן לייצר התקשרות חדשה, שתעודד יותר תחרות. למשל, מדוע נפסלו חלק מן המציעים? האם הקשה עליהם תנאי סף של העמדת מבנה מראש? האם אלו מפעילים קטנים יחסית, שהיקף הפריסה היה גדול מדי עבורם?

#### ב. הכירי את שוק מפעילי השירותים שלך.

**חשוב שבשלב תכנון ההתקשרות תמפי את שוק מפעילי השירותים שלך.** שאל: מי הם מפעילי השירותים הנוכחיים? מי הם מפעילי שירותים פוטנציאליים, כאלו שיכולים לספק את השירות, אך לא הגישו מועמדות בעבר? מי הם מפעילים ששלחו במכרז קודם שאלות הבהרה, אך לא הגישו לבסוף מועמדות למכרז? אילו מפעילים יש בשירותים דומים במשרד או במשרדים אחרים?

#### ג. פעלי לפיתוח השוק שלך (Reaching Out).

**צרי קשר מיוזמתך עם מפעילים פוטנציאליים, ענייני אותם באספקת השירות שלך.** נסי להבין מהם מה מנע מבעדם מלהתמודד על המכרזים שלך בעבר. כל עוד תפעלי בשקיפות ובשוויוניות אינך צריכה לחשוש מלדבר עם מפעילי השירותים הקיימים והפוטנציאליים כאחד, ובלבד שהדבר יעשה שלא במסגרת ההליך המכרזי ומבלי לדון או לערב מי מהם בתנאי מכרז ספציפי.

#### ד. גדלי "מפעיל ינוקא".

**כשיש שוק מפעילים מצומצם, אפשר לעודד כניסת מפעילים חדשים לשוק על-ידי יצירת "מפעיל ינוקא".** מדובר במפעיל חדש, שאין לו ניסיון באספקת השירות שלנו ואין לו תשתית קיימת לאספקתו. מכיוון שכך, יש להכיר בעלויות ההתארגנות השונות של המפעיל. על-מנת שלא ליצור שינוי באופן אספקת השירות אצל מקבלי השירות הקיימים, מומלץ שאת מפעיל הינוקא תכניסי ותטפחי במוסד חדש ולא במוסד קיים. כך, למשל, אם את מפעילה היום תשעה הוסטלים לנערות והחלטת להפעיל הוסטל עשירי, הגדירי שאת ההוסטל העשירי יוכל להפעיל רק מפעיל ינוקא. לאחר כמה שנים יצבור מפעיל הינוקא ניסיון ויוכל להתמודד על הפעלת תשעת ההוסטלים האחרים, כשאר המפעילים הקיימים.

שימי ♥ , ייתכן שבתחילה תידרשי גם להקצות תקציב גבוה יותר למפעיל הינוקא, שכן בשונה משאר המפעילים יהיה עליו להעמיד תשתית. כאשר שוק המפעילים מצומצם, משתלם לנו להעמיד תקציב גבוה יותר למפעיל הינוקא, מתוך הבנה כי בטווח הארוך תשתפר איכות השירות תשתפר באופן כללי, ואף המחיר יוכל להיות תחרותי יותר. (צורך זה בהעמדת תקצוב נוסף למפעיל הינוקא לא מתקיים במכרזים בשירותים חדשים, שכן בהם כל המפעילים נדרשים להעמיד תשתית.)

כמו כן, יהיה עלייך להיערך לליווי צמוד יותר של מפעיל הינוקא מבחינה מקצועית, על-מנת להבטיח שיצליח לעמו בדרישותיך כמו שאר המפעילים.

## ה. פצלי את השירות לכמה אזורים.

ניתן לחלק את הארץ לאזורים נפרדים לאספקת השירות. חלוקה זו תאפשר למפעילי שירותים קטנים ובינוניים להתחרות על אספקת השירותים, בכך שהיא תצמצם את היקף השירות. יתרון נוסף הוא, כי לפעמים אזורים שונים מתאפיינים בהרכב אוכלוסיות שונה, שנדרשת להן התאמה תרבותית ושפתית בעת אספקת השירות.

הפיצול לאזורים לא חייב להיות רק על בסיס גיאוגרפי. ניתן לפצל את השירות מלכתחילה לפי מגזרים שונים, דוגמת ערבי, חרדי ואוכלוסייה כללית.

אולי את חוששת שפיצול לאזורים גיאוגרפיים יקשה עלייך למצוא מפעילים באזורים פחות רווחיים (למשל, כאלה שיש בהם מעט מקבלי שירות יחסית). על-מנת להתמודד עם בעיה זו ניתן לבצע "קשירת אזורים" בעת התחרות. כך, למשל, על-מנת לזכות במכרז על אספקת השירות באזור רווחי עם מקבלי שירותים רבים (כמו אזור המרכז) יהיה על המפעיל לספק שירות גם באזור עם מעט מקבלי שירות (כמו אזור הערבה).

## המלצות לגבי תנאי סף

שימי ♥ , לפני שנבין כיצד אפשר לקבוע תנאי סף באופן שיעודד תחרות, חשוב שנזכיר לרגע את חשיבות הבקרה על עמידה בתנאי הסף. **כשאת קובעת תנאי סף לשירות, חשוב שתקפידו לוודא, שהם אכן מתקיימים לכל אורך ההתקשרות.** זו נקראת פעמים רבות בקרה הסכמית, והיא בודקת כי המפעיל עומד בדרישות המכרז לכל אורך ההתקשרות. לדוגמה, האם אכן מתקיימים תנאי הסף שעל בסיסם נבחר המפעיל? במידה שקבעת כי על מספקי השירות להיות בעלי תואר בעבודה סוציאלית, אין די בוודא שהמועסקים אכן עונים לתנאי זה במעמד חתימת החוזה. אל תניחי כי איכות הצוות נותרת בעינה לאורך ההתקשרות. עובדים, כידוע, מתחלפים, ויש לוודא כי העמידה בתנאי הסף נשמרת.

זהות האחראי על הבקרה ההסכמית משתנה פעמים רבות בין המשרדים. לעתים זה החשב ולעתים - המפקח המקצועי בעצמו. **גם אם ביצוע הבקרה ההסכמית אינו מוטל עלייך, כמפעילת השירות יש לך אחריות לוודא, כי הבקרה ההסכמית אכן מתקיימת וכי המפעיל אכן עומד בדרישות המכרז.**

## ו. אפשרי גם לגופים ללא רישוי לגשת למכרז (במידה שיזכו, הרישוי יהיה תנאי להתקשרות).

בשירותים שיש בהם מכרז לצד רישוי (לדוגמה, "בתים לחיים" באגף מש"ה במשרד העבודה, הרווחה השירותים החברתיים), המפעילים נדרשים לעמוד הן בדרישות הרישוי שהמשרד מעניק להם מתוקף תפקידו כרגולטור והן בדרישות המכרז שהמשרד מעמיד מתוקף היותו מזמין השירות. מובן, כי הגורם המקצועי לא יוותר על כך שמפעילי השירות יעמדו בדרישות הרישוי. ואולם במשרד העבודה והרווחה הגיעו למסקנה, כי על-מנת לאפשר למגוון גדול יותר של מפעילים לגשת למכרזיהם, ניתן לאפשר גם למפעילים ללא רישוי לגשת למכרז, כשמובהר להם, כי לאחר זכייתם תוטל עליהם החובה לעמוד בדרישות הרישוי בתוך פרק זמן שנקבע במכרז כתנאי להתקשרות לשם הפעלת השירות.

## ז. תני משקל גדול יותר בדירוג לאיכות ההצעה על-פני ניסיון.

באופן טבעי, אנחנו מרגישים בטוחים יותר לעבוד עם מפעילים מנוסים ועם כאלה שאנחנו כבר מכירים. ללא ספק ניסיון המפעיל הוא גורם חשוב, אבל ההסתמכות על ניסיון המפעיל עלולה להוות חסם כניסה בפני מפעילי שירותים חדשים. כך, למשל, אם בשירות מסוים יש רק שני מפעילי שירותים בעלי ניסיון במתן השירות, דרישת ניסיון באותו שירות כתנאי סף לא יאפשר תחרות.

על-מנת לא להסתמך רק על ניסיון המציע, ניתן לתת משקל גדול יותר לפרמטרים נוספים אצל המציע ולהתייחס גם לאיכות ההצעה ולאיכות הצוות המטפל. יש כמה פרמטרים לדירוג איכות:

- איכות המציע: ראיונות, חוות דעת, דו"חות ביקורת, בחינות מקצועיות, סקרי שביעות רצון בהתקשרויות שהסתיימו עמו וכו'.
- איכות הצוות המטפל : ניסיון מקצועי, רמת השכלה, המלצות, הכשרות שהמפעיל מעביר לצוות, ראיונות עם אנשי הצוות עצמם וכו'.
- איכות ההצעה: טיב התוכנית הטיפולית, סטנדרט טיפולי, חדשנות בשירות, טיב המבנה, מיקום המבנה ונגישותו, תחזוקת המבנה המתוכננת וכו'.
- כשאת בוחרת מציע על סמך האיכות שהוא מתחייב לה במכרז, חשוב במיוחד שתקפיד לבצע **בקרה הסכמית** במשך ההתקשרות על-מנת לוודא, כי האיכות שבגינה המפעיל נבחר אכן מתקיימת.

## ח. דייקי את דרישותיך לגבי ניסיון.

כדאי לחשוב שוב על הניסיון שאת דורשת כתנאי סף. ייתכן שמפעיל מסוים לא התנסה באספקת השירות שאת דורשת, אך הצוות ששכר כולל אנשים שסיפקו שירות זה. **במקרה זה, יש לבחון האם אכן חשוב לך שהמפעיל עצמו יהיה בעל הניסיון, או שדי בכך שעובדיו יהיו בעלי ניסיון.** כמו כן, רצוי לשקול האם אפשר להסתפק במפעיל עם ניסיון בשירות הדומה לשלנו, או כזה שיש לו ניסיון עם אוכלוסיית מקבלי שירות הדומה במאפייניה לאוכלוסיית מקבלי השירות בשירות שלנו.

### המלצות לגבי מבנה

## ט. הקלי בדרישה להעמיד מראש מבנה.

במכרזים רבים המציעים נדרשים להציג מבעוד מועד מבנה שבו הם מתכוונים לספק את השירות. דרישה זו נקבעה במטרה למנוע מצב, שבו מציע שיזכה במכרז לא יצליח באיתור מבנה, וזכייתו תיפסל. עם זאת, הדרישה מקשה על מפעילי שירותים קטנים ובינוניים, שאין בידם מבנים, לגשת למכרז. על כן, בחני אם אפשר לוותר על הדרישה להעמדת מבנה כתנאי לזכייה בשירותים שבהם הדבר מתאפשר (שירותים שאינם שירותי 24/7). יש להבהיר למפעילים, כי לאחר זכייתם, כתנאי להתקשרות עמם לשם הפעלת השירות יהיה עליהם להעמיד מבנה בהתאם לדרישות שהגדרת במסמכי המכרז ובתוך פרק זמן שנקבע במכרז.

## י. אפשרי את אספקת השירות במבנה ציבורי.

יש מקרים שבהם אפשר להבחין בין השירות ובין המוסד. למשל, כשממכרזים שירות חינוכי ומספקים אותו במבנה גן או במבנה בית ספר של משרד החינוך (כמו צהרון, תוכנית קר"ב). במקרה כזה, חלק מן העלויות הקבועות נחסכות ממפעיל השירות, וכתוצאה מכך חסם הכניסה נמוך יותר משמעותית. שימי ♥ , כשמפעילים שירות במוסד ציבורי מחוץ לשעות הפעילות הרגילות של המוסד, כמו בצהרון, יש עלויות תפעול נלוות, דוגמת נייר טואלט, חשמל ועוד. הגדירי מראש מי יישא בעלויות התפעול בזמן אספקת השירות: מפעילת השירות, המוסד הציבורי או הרשות המקומית.

## יא. בחני אפשרות לשלב שירות ציבורי עם פרטי באותו מבנה.

יש שירותים שבהם המוסד מספק שירותים ציבוריים ופרטיים כאחד. לדוגמה, חלק מבתי האבות משכנים שלוש קבוצות של קשישים: קשישים המשלמים מכיסם הפרטי; קשישים המתקצבים על-ידי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וקשישים המתקצבים על-ידי משרד הבריאות. אפשרות זו של מפעיל השירות לספק שירות פרטי וציבורי באותו מוסד מגדילה את רווחיותו, ומכיוון שכך - מגדילה את כדאיותו להתמודד במכרז.

### יב. כתבי מכרז פשוט וקל להבנה.

אחד הדברים המקשים על מפעילי שירותים קטנים להתמודד במכרזים הוא מורכבות תהליך המכרז. מכרזים רבים ארוכים מדי וקשים להבנה. מענה עליהם דורש תשומות המקשות על מפעיל קטן. הבעיה הזאת היא בעיה כלל ממשלתית, המתעצמת על-ידי כך שאין דמיון בין המכרזים, וכל מכרז דורש למידה והתמודדות מחדש. הקפידי שגם חוברת ההצעה תהיה ברורה וקלה למילוי.

### יג. אפשרי זמן הגשה מספק.

כאמור, ההתארגנות למכרז דורשת תשומות רבות. אל תאבדי מפעילים פוטנציאליים רק כי לא היה להם די זמן לגשת למכרז. מחיר נוסף של זמן הגשה קצר יכול להיות הצעות פחות טובות, שאינן עונות כראוי על דרישות ההגשה ומקשות ומאריכות את תהליך בחירת הזוכה. לכן נסי לתת זמן הגשה של לפחות 40 יום, ובמכרזים מורכבים יותר (הדורשים, למשל, העמדת מבנה וגיוס כוח אדם רב) אפשרי זמן הגשה ממושך יותר.

### יד. הקלי ככל האפשר בנטל המימוני שאת מטילה על מפעילי השירותים.

להרחבה, ראי פרק "מפעילי השירותים כשותפים".

לקריאה נוספת בנושא הגברת התחרות ראי גם את הוראת תכ"ם מס' 7.12.7 בנושא שילוב עסקים זעירים, קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים.

# פרק ה'

## רציפות במתן השירות

### מטרת הפרק: יצירת רציפות באספקת השירות היכן שהדבר נדרש, תוך הימנעות מקפאון באיכותו.

לצד החשיבות הגדולה שבתחרות שפורטה בפרק הקודם, יש חשיבות גם להמשכיות ולרציפות. פעמים רבות הצורך בהמשכיות משותף הן למקבל השירות, הן למפעיל השירות והן לממשלה, כל אחד מהזווית שלו:

- **זווית האזרח** - מאפשרת רציפות בטיפול, הנדרשת במקרים שבהם יש קשר אישי מטפל-מטופל (לדוגמה, אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים).
- **זווית הממשלה** - מפנה משאבים המושקעים בהארכות מכרזים בלתי פוסקות להכנת מכרזים איכותיים, המבטיחים שירות טוב לאזרח ולמדינה. כמו כן מוזילה עלויות של התקשרויות שבהן עלות חוסר הוודאות מתבטאת בתמחור השירות.
- **זווית מפעיל השירות** - תכנון ארוך טווח מאפשר השקעות בתשתית והכשרת עובדים, קבלת אשראי מגורמי מימון, רציפות בהתקשרות החוזית ומניעת "תקופות ביניים" ותשלום "בדיעבד", מניעת הצורך בהתעסקות בלתי פוסקת בהארכת התקשרויות.

### 25. במידת הצורך, צרי רציפות באספקת השירות.

במסגרת החלטת הממשלה מס' 1950, הועמדו שתי אפשרויות לביצוע התקשרויות ממושכות. מתוך הבנת החשיבות שיש לרציפות בחלק מן ההתקשרויות, קבעה החלטת הממשלה מס' 1950 שתי חלופות חדשות להתקשרויות ממושכות של עד חמש שנים: הרשאה להתחייב והסכמים רב-שנתיים. להרחבה נוספת על חלופות אלה, על חשיבות הרציפות ועל הפעולות שיש לנקוט כדי להימנע מהסכנות הטמונות בהתקשרויות ארוכות-טווח, ראי גם פרק "תחרות בשירות האיכות".

1. **הרשאה להתחייב** - בהחלטת הממשלה מס' 1950 נקבע, כי "משרד האוצר יעודד שימוש בהרשאה להתחייב לתקופה של עד חמש שנים בשירותים חברתיים, לשירותים אינטנסיביים הניתנים במסגרות שפועלות במשך 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע (24/7) ובמסגרות שבהן ניתן שירות חברתי למטופלים על בסיס יומי בשירותים בהיקפים גדולים - מעל 200 מיליון ש"ח בשנה, או כאלו שניתנים מכוח חוק (להלן: 'שירותים מוסדיים')". במקרה של ביטול התקשרות טרם סיומה, תתקבל הרשאה חדשה לביצוע התקשרות חדשה.

#### למי מתאים כלי ההרשאה להתחייב?

**שירותים הניתנים מכוח חוק** - הכוונה אינה לשירותים המפוקחים מכוח חוק, אלא לשירותים שהחוק מחייב את הממשלה לספקם. לדוגמה, המדינה מחייבת את משרד החינוך לספק שירותים לימודיים לילדים חולים בביתם (חוק חינוך חנים לילדים חולים, התשס"א-2001). מכיוון שכך, יש ודאות גבוהה, כי המדינה תמשיך לספק את השירות גם בשנות התקציב הבאות.

**שירותים הניתנים במסגרות שפועלות 24/7 -** מסגרות כאלה מהוות מעין בית עבור השוהים בהן. בין אם מדובר בבית קבוע (בית אבות), או בבית זמני (פנימייה). על כן נדרשת רציפות טיפולית גבוהה לשוהים במסגרת מעין זו. כמו כן, מסגרות שכאלה דורשות מן המפעיל העמדת תשתית נרחבת יחסית, הדורשת משאבים לא מבוטלים.

**שירות הניתן על בסיס יומי בהיקף של יותר מ-200 מיליון ש"ח בשנה -** גם שירותים אינטנסיביים כאלה דורשים ממפעיל השירות העמדת תשתית נרחבת, והם נהנים מרמת מחויבות גבוהה יחסית של הממשלה, שנובעת ממנה רמת ודאות גבוהה להמשך אספקת השירות.

### **מהי הרשאה להתחייב?**

תקציב מדינת ישראל מנוהל במזומן. בכל שנה או שנתיים (תלוי בחוק התקציב), נקבע תקציב המדינה והוא מאושר על-ידי הכנסת. משרדי הממשלה נדרשים לפעול על-פי חוק התקציב המאושר בכנסת, ועל כן אינם יכולים להתחייב על הוצאות שחורגות מתקופת התקציב. הפעילות בהתאם לחוק התקציב היא חשובה ביותר, אך מנגד היא מערימה קשיים בבואנו לתכנן פרויקטים מתמשכים וארוכי-טווח. למשל, אנו יודעים שהקמת מסילת רכבת מתל-אביב לירושלים דורשת שנים מספר ואי אפשר להשלימה בשנת תקציב בודדת. לצורך כך נבנה הפתרון המכונה "הרשאה להתחייב".

איך זה עובד? בתיאום עם אגף תקציבים במשרד האוצר, במהלך כתיבת המכרז מגדירים את סך תקציב ההתקשרות, למשל, מיליון ש"ח על פני חמש שנים (200,000 ש"ח בשנה).

**2. הסכם רב-שנתי -** כפי שראית קודם, אנו פועלים במסגרת חוק התקציב, ועל כן איננו יכולים לבצע התחייבויות בתקציב מזומן על-פני כמה שנים, אך בהחלט ניתן לבצע **הסכם מבוסס הזמנות עבודה על-פני כמה שנים. בהסכם מסוג זה אנו מגדירים מראש היקפה של כל הזמנת עבודה.**

לדוגמה, אנו מעוניינים לבצע התקשרות על-פני חמש שנים, כשבכל שנה מתוך החמש נבקש לספק אבחונים ל-500 ילדים, בעלות של 500,000 ש"ח. סך היקף ההתקשרות יעמוד במקרה כזה על 2.5 מיליון ש"ח, אבל מפעיל השירות יודע, שנדרשת הזמנת עבודה חדשה בכל אחת משנות ההתקשרות. משמע, אם בשנה הבאה לא תונפק הזמנת עבודה בגלל העדר תקציב, יספק המפעיל שירות רק לשנת ההתקשרות הראשונה ורק בעבורה יקבל תשלום.

על-מנת להוציא הזמנת עבודה שנתית חדשה יידרש אישור שלך (הגורם המקצועי) ושל חשב/ת המשרד. כמו כן, מדי שנה יידרש מפעיל השירות לחדש ביטוח וערבות/הוראת קיזוז.

## **מתוך : הוראת תכ"ם - 7.11.6 בנושא התקשרויות למתן שירותים חברתיים**

### **1.2. הסכם רב שנתי**

1.2.1. ועדת המכרזים רשאית לקבוע כי ההתקשרות תהיה לתקופה של עד חמש שנים.

1.2.2. ההתקשרות תיעשה באופן הבא:

#### **1.2.2.1. אישור ההתקשרות הראשוני**

בעת אישור ההתקשרות הראשוני, ועדת המכרזים תאשר את שווי ההתקשרות המצטבר לאורך כל תקופת ההתקשרות, על אף אישורו של תקציב שנתי בלבד בתקנה הייעודית.

1.2.2.1.1. ההסכם שייחתם עם הספק, מבצע השירות, יהיה עבור כל תקופת ההתקשרות.

1.2.2.1.2. יובהר לספק כי מימוש ההתקשרות יהיה בהתאם להזמנות עבודה תקופתיות, שיופקו בפועל בהתאם לתקציב קיים במשרד ובהתאם לחוק יסודות התקציב.

#### **1.2.2.2. אישור ומימוש הזמנות העבודה**

1.2.2.2.1. אישור הזמנת העבודה הראשונה יתבצע בעת אישור ההתקשרות הראשוני על ידי ועדת המכרזים, בהתאם לתקציב הזמין עבור ביצוע ההתקשרות, כאמור בסעיף 1.1.2.2.1. במועד זה תאשר ועדת המכרזים את המסמכים הנלווים, כגון: ביטוח וערבות (במקרה בו הדבר נדרש) התואמים לתקופת הזמנת העבודה.

1.2.2.2.2. יתר הזמנות העבודה שיופקו לספק במסגרת הסכם ההתקשרות יהיו בהתקיים התנאים המצטברים הבאים:

1.2.2.2.2.1. אישור הגורם המקצועי הבכיר האחראי על השירות, כי הספק הזוכה עמד בהתחייבויותיו, בהתאם לאמור בהסכם ההתקשרות, לשביעות רצונו של הגורם המקצועי.

1.2.2.2.2.2. אישור חשב המשרד וחתמתו על קיום תקציב עבור הזמנת העבודה בתקנה התקציבית הרלוונטית ומספר התקנה, לתקופת הזמנת העבודה.

1.2.2.2.2.3. חידוש הערבות או חלף הערבות, ככל שקיימת ותקופתה, ככל שנדרש.

1.2.2.2.2.4. המצאת מסמכי חידוש הביטוח ועדכון תקופתו, ככל שנדרש.

1.2.2.2.2.5. חידוש כל מסמך אחר הנדרש בהתאם להסכם ההתקשרות.

1.2.3. תהליך אישור הזמנת העבודה במרכ"ה יעשה בהתאם להוראת תכ"ם, "מנגנון אישורים לאישור הזמנות רכש", מס' 7.13.2.

**שימי ♥ , בהסכם רב-שנתי יש יתרון מובנה לעומת הסדרים אחרים להתקשרויות ממושכות. זאת מאחר שבירת המחדל של ההסכם היא, שהוא מסתיים בכל שנת התקשרות, ואם אנו רוצים להמשיך בהתקשרות עם המפעיל עלינו להוציא הזמנת עבודה חדשה. המשמעות היא, שאם אינך מרוצה מאיכות השירות שמספק מפעיל השירות ואינך מעוניינת להמשיך להתקשר עמו, את יכולה פשוט לא להוציא הזמנת עבודה חדשה עם תום שנת ההתקשרות, ואינך נדרשת לפעול באופן יזום לביטול ההתקשרות עמו.**



## 26. מנעי קיפאון באיכות שירות המסופק באופן ממושך.

לצד היתרונות הרבים שיש בהתקשרויות ממושכות, הארכת התקשרויות בלא הקפדה על ייזום פעולות לדחיפת שיפור השירות לצדה תביא לקיפאון באיכות השירות. על-מנת שנוכל לייצר שירות חדשני ואיכותי למקבלינו, חשוב מאוד להקפיד על:

- א. **צרי תחרות משמעותית בתקופת המכרז**, בהתאם להמלצות שבפרק "תחרות בשירות האיכות".
- ב. **צרי תחרות משמעותית בתקופת חיי ההתקשרות**. למשל, באמצעות מתן אפשרות בחירה למקבל השירות. אמנם, בשירות שנדרשת בו רציפות (דוגמת בתי אבות), מובן כי מי שכבר מקבל שירות לא ירצה להחליף את מפעיל השירות, אולם לכל אורך תקופת ההתקשרות יש כניסה של מקבלי שירות חדשים, ולהם יש לתת אפשרות בחירה במפעיל.
- ג. **צרי בקרה אפקטיבית ושקופה** (להרחבה, ראי פרק "פיקוח ובקרה").
- ד. **שמרי לך את היכולת להפסיק התקשרות ולהטיל סנקציות על מפעילי השירותים** כשהדבר נדרש (להרחבה, ראי פרק "פיקוח ובקרה" ופרק "הגדרת סטנדרטים ומדדים בשירות תיאוריית השינוי").
- ה. **העמידה כשירים נוספים למפעיל - מכרז רשימה**, שמאפשר להתקשר עם יותר ממפעיל אחד, יקל עליך העברה של מקבלי שירות ממפעיל שנאלצת להפסיק את ההתקשרות עמו למפעיל שירות אחר. להרחבה בנושא, זה ראי פרק "גמישות וחדשנות".
- ו. **הפיקי לקחים לפחות פעם בשנה - בהתקשרות ממושכת המתפרסת על-פני כמה שנים** לא נמתין עם ביצוע התחקיר לצורך הפקחת לקחים על ההתקשרות לסופה, אלא נבצע תחקיר לפחות פעם אחת בכל שנת התקשרות.

# פרק ו' תיחור ותמחור

**מטרת הפרק: תיחור ותמחור השירות באופן שיבטיח את ההתקשרות היעילה והמועילה ביותר.**

## 27. היי מעורבת בהליך התיחור של ההתקשרות שלך.

**יש שתי גישות שכיחות לתיחור של שירותים חברתיים במיקור חוץ:**

- **תיחור על איכות** - המכרז מגדיר את השירות הנדרש ואת עלות האספקה שלו. המציעים נדרשים להוכיח, כי רמת השירות שלהם תהיה הגבוהה ביותר. **תיחור על איכות דורש קביעה של תמחור/תעריפים לשירות.**

- **תיחור על מחיר** - המכרז מגדיר את השירות הנדרש, והמציעים מתבקשים לנקוב את המחיר שהם דורשים בעבור אספקתו. בתיחור מסוג זה, הזוכה יהיה המציע שהציג את המחיר הנמוך ביותר בעבור אספקת השירות. אמנם, אנו נקבע תמחור לשירות בתיחור על מחיר, אבל **בשירותים חברתיים חשוב שנקבע לנו מחיר מינימום לאספקת השירות**. זאת כדי להימנע מהצעות הפסדיות. הצעות הפסדיות הן הצעות שבהן מפעיל השירות נקב סכום הנמוך מן העלות של אספקת השירות בפועל. הצעה הפסדית עלולה להביא את מפעיל השירות להפחית בסטנדרט שאליו התחייב על-מנת למצמצם את הפסדיו, דבר שיפגע באיכות השירות המסופקת למקבל השירות. המשרדים מפעילים שיטות שונות על-מנת להימנע מהצעות הפסדיות. למשל, קביעת רצועת מחירים במסמכי ההתקשרות ובמסגרתה אפשר להתחרות הן על מחיר והן על איכות.

השיטה השכיחה ביותר היא קביעת אומדן. מהו אומדן? האומדן הוא כלי להערכת ההצעות שהוגשו במכרז, ובכלל זה לצורך שיקול דעת אם יש מקום לפסול הצעה שהוגשה בעלות נמוכה או גבוהה במידה משמעותית מן האומדן. את האומדן יש להכניס במעטפה סגורה לתיבת המכרזים לפני המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז, ואי אפשר לשנותו לאחר מועד זה. האומדן צריך לבטא את העלות הכוללת לצורך ההתקשרות להפעלת השירות, תוך פירוט המרכיבים השונים, ככל האפשר.<sup>5</sup>

**אינך נדרשת לבחירה בינארית של תיחור.** מכרזים רבים משלבים בין שתי השיטות. למשל, 70% מהניקוד במכרז ניתן על בסיס איכות ההצעה ו-30% ניתן על מחיר ההצעה.

**במכרזים של שירותים חברתיים תפקיד התחרות הוא להבטיח את האיכות. במידה שאנו בוחרים לבצע תיחור על מחיר, נעשה זאת על-ידי קביעת סטנדרט איכותי ברור, שיהווה תנאי סף להתקשרות.**

**מתי נעדיף משקל גבוה יותר לתחרות על מחיר:** כששוק המפעילים רחב ומשוכלל ותיתכן תחרות אמיתית על מחיר, כשאיכות השירות ברורה מאוד וקלה להגדרה, כשיעילות כלכלית חשובה לנו במיוחד (למשל, כשהעדיפות הראשונה שלנו היא לכסות כמה שיותר זכאי שירות).

**שימי ♥ , הדחיפה לשירות איכותי מושפעת פחות מאופן התיחור בעת בחירת הזוכים במכרז, והיא מושפעת בעיקר מיצירת תחרות מתמשכת לכל אורך חיי ההתקשרות.**

לאופן שבו התמחור (של רכיבי השירות) והתיחור (בין מפעילי השירות הפוטנציאליים) נקבעים יש השפעה מכרעת על הצלחת ההתקשרות. לכן, ואף-על-פי שמדובר בתחומים שאולי אינם בתחומי מומחיותך (כלכלה ותקציב) - חשוב שתהיי מעורבת בשלב זה ותביאי לידי ביטוי את צורכי השירות ואת מאפייניו כך שתהיה התאמה בין ההשרות הנדרש ובין המודלים שייבחרו.

## **28. הקדישי זמן במסגרת תהליך ההיוועצות שאת מקיימת טרם כתיבת מסמכי ההתקשרות גם לנושא התמחור והתיחור.**

- כשאת וצוות ההתקשרות נועצים באגפים מקצועיים המפעילים שירותים דומים במשרדך ובמשרדי ממשלה אחרים, בדקו איתם כיצד הם תיחרו ותמחרו את השירותים שהם מזמינים.
- כשאת וצוות ההתקשרות נועצים במפעילי שירותים, בדקו איתם כיצד הם מעריכים את עלויות התפעול של השירות. חשוב להתייעץ גם עם מפעילי שירותים דומים ומפעילים הנותנים שירות זה בסקטור הפרטי במידה שקיימים, על-מנת שתהיה בידיכם הערכה מבוססת של עלויות אספקת השירות, מאפייני שוק המפעילים הפוטנציאליים ועוד.

## **29. הגדירי לאחרים על התמחור במשרדך את כל הסטנדרטים שיש לכלול בתמחור.**

תמחור השירות משקף את כל הסטנדרטים שמרכיבים אותו. חשוב לזכור: מה שלא תכללי בסטנדרטים של השירות ולא תביאי לתהליך התמחור עם אגף תקציבים כנראה לא ייכלל בו. הסטנדרטים שתציעי לאגף תקציבים מלכתחילה צריכים להיות ריאליים ובהקשר של הסביבה שאנו פועלים בה.

מובן, כי הצרכים שאת תגדירי אינם מהווים תמחור סופי, אלא תחילתה של עבודה משותפת עם אגף תקציבים במשרדך על תמחור השירות. התמחור בשירותים החברתיים מתקיים בעולם שבו נדרש איזון בין הרצון להיקף רחב של שירות ובין איכות גבוהה של אספקתו. התמחור מתנהל גם בעולם של אילוצים תקציביים שאינם תמיד בשליטתנו. זוהי משימה מורכבת מבחינה מקצועית וערכית כאחד.

**תפקידך להגדיר את כל רכיבי השירות הנדרשים על-מנת לעמוד בסטנדרטים שהגדרת - הן הסטנדרטים של הביטחון הקיומי והן הסטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי.**

על כן חשוב שתציגי לאחרים על התמחור במשרדך שלוש רמות של סטנדרטים:

**א. התשתית להבטחת ביטחון קיומי -** הגדירי אילו סטנדרטים נדרשים על-מנת להבטיח ביטחון קיומי למקבלי השירות. למשל, פרטי את מאפייני המבנה הנדרש לאספקת השירות באופן שיבטיח את רווחתם ואת בטיחותם של מקבלי השירות, קבעי את התקינה הנדרשת של אנשי הצוות על-מנת להבטיח מתן שירות שמכבד את מקבליו ועוד.

**ב. התשומות והתפוקות הנדרשות להשגת מטרות תיאוריית השינוי -** כפי שראית בפרק הסטנדרטים ומדידתם, מעבר לסטנדרטים להבטחת בטחונם הקיומי של מקבלי השירות, חשוב שתגדירי גם סטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי שלך. מהם הסטנדרטים הנדרשים על מנת שתוכלי להגיע לתוצאות להן את מצפה באספקת השירות? אלו פעולות טיפוליות או חינוכיות את מצפה שהמפעיל יספק? למשל, נניח ואת מפעילה שירות לימודי לנוער בסיכון ומעוניינת להגיע לשיעור גבוה של זכאי בגרות איכותית בקרב המשתתפים בתוכנית. הגדרת כי על מנת שהתוצאה תושג, המשתתפים זקוקים גם לשיעורים פרטניים. במקרה זה, יהיה עלייך להגדיר מהי תדירות והיקף השיעורים הנדרשים ועוד משתנים שיכולים להשפיע על עלותם של השיעורים.

**ג. תשומות ותפוקות לדחיפת השירות למצוינות -** כללי גם כלים לדחיפת השירות למצוינות. למשל, בונוסים למפעילי השירותים בעבור עמידה במדדי תוצאה שהגדרת; סלי איכות המתגמלים עמידה בסטנדרטים איכותיים; תמחור שיאפשר כניסה של מפעילים חדשים והרחבת השוק, תגמול על רכיבים חדשניים בשירות שמפעילי שירותים יספקו ועוד.

### **30. היי חלק מהוועדה שקובעת את התמחור**

חשוב להמנע ממצב שבו התמחור נקבע על-ידי אדם אחד. נכון יותר לקבוע את התמחור בוועדה שקופה ומסודרת, כפי שחלק מהמשרדים החברתיים נוהגים כבר היום. בוועדה זו צריך לשבת גם מנהלת השירות או אשת מקצוע רלוונטי אחרת. זאת על מנת שבפני הוועדה יובאו במלואן הדרישות המקצועיות לאספקת השירות והאופן בו תמחור השירות ישפיע על אופי אספקתו. הוועדה היא הזדמנות גם לחשוב על נוסחת התמחור ואלטרנטיבות לנוסחה בהתאם לתמריץ שתרצי לתת. **קביעת התמחור בוועדה תסייע לנו בקביעת תמחור ותיחור מדויקים יותר ומתאימים יותר למאפייני השוק.**

### **31. ודאי שהשקיפו את התמחור ואת ומרכיביו**

חשוב שעבודת הוועדה ותוצריה יהיו שקופים לציבור ככל הניתן. במידה והמכרז כולל תיחור על איכות ומתוקף כך נקבע תמחור / תעריפים יש לפרסם תמחור זה במידת האפשר, כפי שנקבע לצורך אספקת השירות. **השקיפות בתמחור תסייע מצד אחד למקבלי השירות ולמשפחותיהם לדעת למה הם זכאים לקבל ממפעילי השירותים, ומצד שני היא תסייע למפעילי השירותים לדעת כיצד המשרד הגיע לתעריף שנקבע.**

# פרק ז' גמישות וחדשנות

## מטרות הפרק :

1. יצירת התקשרויות גמישות להפעלה;
2. יצירת שירותים חדשניים, המציעים פתרונות טיפוליים וחינוכיים שלא נוסו בעבר.
3. יצרי התקשרות עם מרחב הפעלה גמיש.

הרבה פעמים לאחר שכבר יצרנו את ההתקשרות, אנחנו רואות שישנם דברים שהיינו רוצות לשנות. הרי ידוע לכל שאין חוכמה כ"חוכמת הבדיעבד" 😊

לעיתים קשה לנו לצפות את מספר הלקוחות שיקבלו את השירות בפועל. לדוגמה, בשירותי חירום כמו מקלטים לנשים נפגעות אלימות, לא ניתן לצפות במדויק את היקף הדרישה, אך בו בעת התשתית למתן השירות חייבת לעמוד.

דוגמה נוספת, בעת מצב חירום לאומי, דוגמת מלחמה, ישנם שינויים רבים שיכולים להתרחש בהיקף השירותים הנדרשים. לדוג' מצב ממלחמה יגרום לעלייה בפניה למרכזי חוסן. מכיוון שאין באפשרותנו לצפות מראש מצב חירום לאומי, עלינו לייצר התקשרות שתתן מענה למצבים בלתי צפויים שכאלה.

א. קבעי במסמכי המכרז אפשרות לעדכן את המפרט ואת מחיר השירות במהלך תקופת ההתקשרות.

### מכרז לדוגמה: משרד החינוך

**מכרז היקפים משתנים מס' 33/10.2016: אספקת מכשיר וכרטיס שמע לשימוש נבחנים בבחינות הבגרות**

"כל היקפי הפעילות שפורטו לעיל הינם כמויות משוערות לשנה.

מובהר בזה מאחר שמדובר במכרז היקפים משתנים, למשרד שמורה הזכות ועפ"י שיקול דעתו הבלעדי להגדיל או לצמצם את כמות האריזות שיסופקו בכל פעימה כפי שפורטו לעיל, וזאת בהתאם לשיקולי המשרד והתקציב השנתי הקיים לפעילות במכרז.

כל שינוי בהיקפי הפעילות, מותנה באישור בכתב ומראש של וועדת המכרזים וכן הסכם חתום ע"י חשב המשרד ומורשי חתימה של המשרד.

בנוסף לכך, רשאי המשרד לשנות את הכמויות מסעיף לסעיף אך ורק באישור ובחתימה מראש של חשב המשרד ומורשי החתימה של המשרד ובתנאי שאין חריגה מגבול התקציב."

## ב. שקלי שימוש בהסכם מסגרת.

"הסכם מסגרת - הסכם לרכישת טובין, עבודה או שירותים, שנכרת עם ספק מכרז מסגרת בנושא מסוים ולתקופה מוגדרת, כאשר פירוט הטובין, העבודה או השירותים שיסופקו במסגרתו, כמותם או היקפם, אינו ידוע במועד כריתת ההסכם, והוא נקבע בידי המזמין בדרך של ביצוע הזמנות מפעם לפעם, בתקופת ההסכם."<sup>6</sup>

הסכם מסגרת מכונה גם הסכם תעריפים. הוא מיועד לשירותים, שבהם קשה לנו לצפות את מספר מקבלי השירות או את מספר רכיבי השירות שנזדקק להם. במצב זה אנו קובעים תעריף למקבל השירות או לרכיב שירות ולא מתחייבים מראש להיקף ההתקשרות.

לדוגמה - שירות שמספק אבחונים לילדים לקווי למידה. נאמר שקשה לנו לצפות במדויק את מספר הילדים לקווי הלמידה שיידרשו לאבחון, אבל אנו יודעים לומר את המחיר שאנו מוכנים לשלם עבור אותו אבחון. נקבע במכרז את התעריף לאבחון וטווח צפוי של ילדים שיזדקקו לו (נאמר בין 1,000 ל-1,700). מכרז המסגרת יאפשר לנו לבצע הזמנת עבודה על מספר האבחונים שאנו דורשים בפועל, וכך יהיה לנו תקציב מספק כדי לתת לכלל הילדים את השירות, אך מנגד - לא נפסיד כסף על שירות שלא סופק בפועל.

מתי הסכם מסגרת פחות מתאים? במקרים של שירותים, שבהם המפעיל נדרש להעמיד תשתית שעולה לו כסף רב, למשל מבנה, או צוות שחייב להיות במקום בכל עת, בין אם מקבלי שירות מגיעים ובין אם לאו. להרחבה, ראי הוראת תכ"מ 7.21.5.

## ג. עשי שימוש נכון באופציות שלך.

- צייני במסמכי המכרז את **משך** תקופת ההתקשרות, לרבות זכות ברירה להארכת ההתקשרות (אופציה).
  - צייני את **היקף** ההתקשרות, לרבות זכות ברירה להרחבת ההתקשרות (אופציה).
- מהי זכות ברירה? זוהי זכות המוקנית למשרד מכוח ההסכם להאריך את ההתקשרות לתקופות נוספות, או להרחיב את ההתקשרות לנושאים נוספים, בהתאם למוגדר בהסכם.
- להרחבה, ראי הוראת תכ"מ 7.4.17, שעניינה מימוש זכות ברירה.

## ד. הכיני עצמך מראש למצב חירום.

למה הכוונה במצב חירום? יש שני סוגים עיקריים של מצב חירום, והמלצותינו כאן יכינו אותך לשניהם: הראשון הוא מצב של סכנה פיזית למקבלי השירותים, דוגמת מלחמה, שריפה או סופת שלג. המצב השני הוא מצב של קריסה כלכלית של מפעיל. המשרדים מבצעים בדיקות חוסן כלכלי למפעילי השירותים על-מנת להמעיט את חשיפתנו לסיכון זה, אולם הסיכון עדיין קיים, ומפעיל עלול לפשוט רגל ולאבד את היכולת להמשיך לספק את השירות. רמת הסיכון במצב זה גבוהה במיוחד בשירותי 24/7 הכרוכים במגורים של מקבלי שירותים.

אנו איננו יודעות מתי ניקלע למצב חירום, אך אפשר להניח שמצב זה עלול להתרחש בשלב כלשהו, ולכן:

### ד.1. צרי נוהל חירום.

חשוב שתגדירי מראש כיצד תפעלי במצב חירום. איזה סוג מענה טיפולי או חברתי חשוב לך לתת למקבלי השירות שלך במצב חירום? כיצד תוכלי ליידע את מקבלי השירות שלך במידע הנדרש להם אודות אספקת השירות בעת חירום? במידת הצורך לפנות מקבלי שירות ממסגרות 24/7 כיצד תשנעי אותם? האם למשל למשרד יש התקשרות עם חברות הסעה בה תוכלי להיעזר? האם עובדי מפעיל השירות יוכלו להגיע למקום אספקת השירות בזמן חירום?

## 22. פרטי והבהירי במסמכי ההתקשרות את דרישותיך מן המפעיל בעת חירום.

אם את מצפה כי אספקת השירות תימשך גם במצב חירום, חשוב שתגדירי זאת למפעיל ואף תפרטי באיזה אופן יסופק השירות במצב זה. למשל, האם במבנה שבו השירות מסופק באופן רגיל, או במקום חלופי? האם על-ידי כל הצוות המספק את השירות או רק חלקו? האם יש תוכנית טיפולית או חינוכית שהמפעיל נדרש לפעול על-פיה בעת חירום?

## 23. קבעי כשירים בעת בחירת הזוכים במכרז.

**המלצה זו רלוונטית במיוחד במצב של מכרז מסגרת** (שהרחבנו עליו בפרק "התחרות בשירות האיכות"), שכן במכרז זה יש לך התקשרות עומדת עם כמה מפעילים במקביל. הבהירי מראש למפעילים הניגשים למכרז, כי בעת חירום הם יידרשו לגבות מפעילים אחרים. בעת חירום פיזי, כמו שריפה בעיר מסוימת, ייתכן שתדרשי ממפעיל בעיר אחרת לקבל אליו חלק ממקבלי השירותים, שיופנו על-ידך מאזור השריפה. בעת קריסה של מפעיל, ייתכן שתדרשי ממפעילי השירותים לקבל אליהם את מקבלי השירות של אותו מפעיל שקרס.

### **מכרז לדוגמה: השירות לטיפול באדם עם אוטיזם במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**

#### **הפעלה של שבע-עשרה מסגרות חוץ-ביתיות ("בתים לחיים") לאוכלוסייה הנמצאת על רצף האוטיזם, בכל הגילאים, בפריסה ארצית**

מבלי לגרוע מהוראות מכרז זה, מהוראות כל דין ומן ההלכה הפסוקה, המשרד יהיה רשאי, לפי שיקול-דעתו הבלעדי:

4.10.1. לבחור מציע ככשיר שני או שלישי בהתאם למנגנון המפורט בסעיף 3 למכרז, ביחס לכל מסגרת נושא המכרז. מבלי לגרוע מהאמור ברישא של סעיף זה, מציע שנבחר כזוכה לאספקת השירותים נושא המכרז לגבי אשכול מסוים, אחד או יותר, ישמש ככשיר נוסף לצורך אספקת השירותים נושא מכרז זה באשכול אחר, אחד או יותר (להלן – "הכשיר הנוסף"), בהתאם למפורט להלן:

4.10.1.1. הכשיר הנוסף יוכל לשמש ככזה רק באשכולות שנכללו בהצעתו ושלגביהם לא נבחר כזוכה.

4.10.1.2. סדר הפנייה לכשירים הנוספים, במקרה של יותר מכשיר נוסף אחד, יהיה בהתאם לציוניהם המשוקללים באשכולות הנוספים הרלוונטיים, מהגבוה ביותר לנמוך ביותר.

4.10.1.3. ההתקשרות עם הכשיר הנוסף תהיה ניתנת למימוש רק לאחר תום תוקף הצעותיהם של מציעים שנבחרו ככשיר שני וככשיר שלישי, ככל שנבחרו, כאמור בסעיף 4.5.2 לעיל.

### 33. קדמי חדשנות וגמישות באופן מתן השירות.

על-מנת לתת את השירותים הטובים ביותר, שגם מותאמים לצרכיו של האזרח, חשוב לייצר חדשנות בשירותים. חדשנות (INNOVATION) היא התמודדות עם בעיות באופן שלא נוסה בעבר, אם באמצעות רעיונות חדשים ואם באמצעות שימוש בפתרונות הקיימים בתחומי תוכן אחרים. למשל, כניסיון לתת מענה לבדידות של קשישים בבתי אבות בווינינגטון שבארה"ב, נפתח גן ילדים בתוך בית האבות. זהו פתרון חדש שלא נוסה בעבר, המתמודד עם בעיה של מקבלי השירות באמצעות כלי מתחום תוכן אחר לגמרי.

#### א. קבעי תחום בשירות שבו אפשר להציע מראש פעולות חדשניות

תחום זה יכול להיות חלק מהטיפול הניתן במסגרת אספקת השירות, או במסגרת אחת מבין שאר המסגרות שבהן מסופק השירות.

#### מכרז לדוגמה: אגף בריאות הנפש במשרד הבריאות

##### רכש שירותי שיקום בדיוור לנכי נפש בקהילה

2.הוסטל ייחודי: ....

2.6. הוסטל במודל ייחודי חדש - במכרז זה יש אפשרות להגיש הצעה להקמת הוסטל במודל שירות ייחודי אשר אינו מוצע מראש ע"י המשרד במכרז זה. בכוונת משרד הבריאות לקבל מהמציעים רעיונות חדשניים על מודל שירות שניתן ליישום יחידני.

מובהר כי, המודל המבני של השירות המוצע יהיה במבנה קהילה תומכת בלבד.

2.6.1. במידה והוצע על ידי המציע מודל התערבות מקצועי חדש/ני במודל קהילה תומכת קטנה למבוגרים או צעירים – ישולם לאותו מציע (במידה ויוכרז כזוכה במכרז) תעריף בגין הפעלת קהילה תומכת קטנה, בהתאם לתעריף המתאים המופיע בסעיפים 11.3.2.2, 11.3.1.2 להסכם.

2.6.2. במידה והוצע על ידי המציע מודל התערבות חדש/ני (השונה מהמודלים המפורטים במכרז זה) לאחת מהאוכלוסיות המיוחדות – ישולם לאותו מציע (במידה ויוכרז כזוכה במכרז) התעריף המתאים באחד מסעיפי המשנה של סעיף 11.3.3 להסכם.

...

על התוכניות להציג לפחות את הנושאים להלן:

- מציעים אשר יתחייבו במסגרת התוכנית כי יתגוררו במבנה המרכזי בקהילה תומכת לא יותר מ-8 אנשים יקבלו את מלוא הניקוד בגין רכיב זה (עד 5 נקודות).
- שיטות ההתערבות המוצעות על ידי המציע וחדשנותם ומידת נסיונו בהפעלתם. על המציע לציין מקורות מחקריים ו/או תיאורטיים או אחרים עליהם מבוססת שיטות ההתערבות המוצעות על ידו. (עד 7 נקודות).



במכרז אתגר/בעיה יש התמקדות בהצגת האתגר שנדרש לו פתרון, תוך הימנעות מהגדרה מוקדמת של מהות הפתרון ומאפייניו. זאת במטרה לאפשר הצגה ובחינה של רעיונות חדשניים ורבים מעולמות תוכן שונים. מכרזי האתגר הם מכרזים לכל דבר, אך הם נכתבו במטרה להסיר בפני הפונים חסמים המאפיינים עבודה מול גופים ממשלתיים ועל-מנת לעודד פנייה של גופים שאינם מורגלים בהגשת מועמדות במסגרת מכרז.

ניתן לייצר מכרזי אתגר בשירותים חדשים, אך גם בשירותים קיימים, לתחומים מסוימים שאותם תרצי לפתח.

### **מכרז לדוגמה: אגף למחשוב ובריאות דיגיטלית במשרד הבריאות**

#### **פתרונות דיגיטליים לסיוע בהתמודדות עם העומס במחלקות הפנימיות ובמחלקות לרפואה דחופה**

האגף למחשוב (להלן: "האגף") במשרד הבריאות (להלן: "המזמין" או "המשרד"), פונה בזאת לקבלת הצעות לפתרונות דיגיטליים לסיוע בהתמודדות עם העומס במחלקות הפנימיות והמחלקות לרפואה דחופה.

מערכת הבריאות בארץ עומדת בפני אתגרים משמעותיים בשל הגידול הדמוגרפי, העלייה בתוחלת החיים וריבוי המחלות הכרוניות, לנוכח המחסור בכוח אדם רפואי ובתשתיות ושירותי בריאות. בתוך כך, העומס בבתי החולים בישראל חריג ביחס למדינות ה-OECD ומגיע עד כדי כ-250% תפוסה בתקופות השיא בכמה מבתי החולים. בעיה זו חמורה במיוחד במחלקות לרפואה דחופה ("חדרי המיון") וכן במחלקות הפנימיות... הפתרון לעומס בבתי החולים צריך להיות פתרון רב תחומי ומערכתי... ואולם, כצעד משלים לפתרונות שכאלה קיימת קשת רחבה של פתרונות דיגיטליים אשר יכולים לסייע למטופלים, לבני משפחותיהם ולצוות בית החולים בהקטנת העומס ובשיפור ההתמודדות עמו. פתרונות שכאלה עשויים להיות פתרונות שייתרו את הצורך בחלק מהאשפוזים, שיאפשרו את קיצורם של חלק מהאשפוזים, או יקלו על המטופלים ועל בני משפחותיהם ועל הצוות הרפואי, להתמודד עם תהליך האשפוז.

מכרז זה הוא הראשון בסדרה של "מכרזי בעיה" שמוציא המשרד, שהם מכרזים, המבקשים למצוא פתרונות מבוססי כלים דיגיטליים לאתגרי מערכת הבריאות. מכרזים אלה מתמקדים בהצגת הבעיה תוך הימנעות מהגדרה מוקדמת של מהות הפתרון, וזאת במטרה לאפשר לרעיונות רבים וחדשניים, ושמקורם בעולמות תוכן שונים להיכנס אל מערכת הבריאות, בלי היצמדות להנחה מוקדמת לגבי מאפייניו של הפתרון הרצוי לבעיה.

על מנת לשמור על עקרונות דיני המכרזים ומטרותיהם, ובכלל אלה – שקיפות וטוהר המידות בתהליך קבלת החלטות, שוויון, יעילות, חיסכון ותחרות, מוגדר תהליך זכייה דו-שלבי. בשלב הראשון נבחרות מספר הצעות אשר המשרד רואה לנכון לבחון את התאמתן למערכת הבריאות ויכולתן להביא בפועל לשיפור בבעיה המוגדרת במכרז. הוכחה זו ניתנת באמצעות "הוכחת היתכנות" (CONCEPT OF PROOF), במהלכה מיושם הפתרון המוצע בפועל, ונבחנת השפעתו. בשלב השני, ההצעות שעברו בהצלחה את הוכחת ההיתכנות זוכות במכרז.

כל המסמכים המצורפים למכרז זה (להלן: "מסמכי המכרז") מהווים חלק בלתי נפרד ממנו ויש לראותם כמשלימים זה את זה. הצעה המוגשת במכרז זה מהווה התחייבות המציע לעמוד בתנאי הסכם ההתקשרות בנוסח המצורף למסמכי המכרז.

## ב. אפשרי ניקוד בגין חדשנות בעבר בבחירת הזוכה.

### מכרז לדוגמה: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

הפעלת שלוש זירות מעבר לנשים נפגעות אלימות – בעיר חיה לאוכלוסייה מעורבת ערבית ויהודית, בעיר באר שבע לאוכלוסייה הכללית ובעיר בית שמש לאוכלוסייה הדתית חרדית

"יבדקו פרויקטים/יוזמות עצמאיות (כגון: מסגרת טיפולית חדשה, פרויקט חדשני עם ילדים ו/או בני נוער, פרויקטים בתחום נפגעי התעללות וכיו"ב), **מעבר לנדרש מהמציע מתוקף דרישות מכרז של המשרד או של גופים ציבוריים אחרים**, שבוצעו על ידי המציע במהלך חמש השנים האחרונות הקודמות למועד האחרון להגשת ההצעות.

כל יוזמה תוערך לפי אופן בנייתה והעמקתה, מקוריותה, תוצאותיה הטיפוליות והשגת יעזיה...

כל יוזמה תוערך כאמור, ותזכה בהתאם לכך בעד 5 נק'.

הניקוד באמת מידה זו הוא מצטבר ויכול להגיע עד למקס' של 15 נק'."

## ג. צרי גמישות באופן התגמול.

למשל, אפשרי מעבר בין סלי איכות במהלך חיי ההתקשרות. להרחבה, ראי פרק "תחרות בשירות האיכות".

# פרק ח' הפקת לקחים

## מטרת הפרק: לשפר את ההתקשרות ולבסס תרבות למידה בניהול התקשרויות

תרבות למידה בכל ארגון היא מפתח חשוב להצלחתו. תמיד יש לקחים ללמוד, גם מפעולות מצליחות. כדי לקיים תרבות למידה אמיתית, חשוב שתבצע הפקת לקחים לאחר כל פעולה משמעותית ולא רק כאשר נוצר מחדל או מתעוררת בעיה. הפקת לקחים לא תוכל לאפשר למידה אמיתית ופתוחה אם היא תזוהה עם כישלונות או עם חיפוש אחר אשמים.

תהליכי הפקת לקחים סדורים יאפשרו לנו גם שימור ידע ארגוני. להרחבה, ראי פרק שימור ידע. תרבות הלמידה צריכה להיות חלק מכלל תהליך ההתקשרות, ולא להתקיים רק כשאנו מבקשים להאריך התקשרות קיימת. לכן, שלוש ההמלצות הבאות מתחלקות, בהתאם, לשלושת השלבים במעגל ההתקשרות, שבהם נרצה לבצע הפקת לקחים:

### 34. קיימי את הפקת הלקחים על תהליך המכרז עם סיומו.

אל תמתיני עם הפקת הלקחים על תהליך המכרז עד תום ההתקשרות. קיימי את הפקת הלקחים כשכל השותפים לתהליך המכרז עדיין זמינים וכשהמידע והתובנות טריות אצל כולם. הפקת הלקחים בשלב זה תתמקד בתהליך המכרז עצמו ובתוצאותיו. למשל, לכמה מציעים ציפינו וכמה מציעי היו בסופו של דבר? כמה זמן ציפינו שתהליך המכרז יימשך?

### 35. בצעי תהליך הפקת לקחים לפני סיום התקשרות קיימת, במטרה להחליט אם להמשיכה במתכונת דומה.

חשוב לבצע הפקת לקחים זו די זמן לפני סיום ההתקשרות (לרוב שלושה חודשים) על-מנת שאפשר יהיה לבצע קבלת החלטות המבוססת עליה. הפקת לקחים במועד זה תתייחס לכלל מרכיבי מעגל ההתקשרות ותכלול את כל הגורמים המעורבים בו. מלבד למידה היא תסייע לנו גם בהחלטתנו האם להמשיך את ההתקשרות הקיימת, להפסיקה או לייצר התקשרות חדשה. למשל, מידת התאמתם של הסטנדרטים והמדדים שנקבעו, האופן שבו בוצעה הבקרה על השירות, מידת התמריצים לשיפור שהיו למפעיל השירות ועוד.

### 36. במהלך הפקת הלקחים השתשמי במתודולוגיית AAR.

מתודולוגיית הפקת לקחים AFTER ACTION REVIEW פותחה על-ידי הצבא האמריקני לצורך תחקירים לאחר פעולות מבצעיות. אמנם, אנו עוסקים ברכש חברתי ולא בקרבות, אך המתודולוגיה הזאת אומצה בכל העולם לתחומי תוכן רבים והיא מתאימה מאוד לתחום הרכש.

למתודולוגיית ה-AAR יש חמישה קווים מנחים, שחשוב שאת והצוות שכותב את המכרז תפעלו לאורם בעת תהליך הפקת הלקחים:

1. הדיון המקצועי יתנהל באופן פתוח וכן.
2. כל הצוות ייקח חלק בהפקת הלקחים (משמע כל השותפים האחראים למכרז).
3. ייעשה מיקוד בתוצאות ההתקשרות.
4. יזוהו דרכים לשמר גורמי הצלחה.
5. יפותחו המלצות להתגבר על מכשולים.

אלו הן ארבע השאלות שאת וצוות ההתקשרות צריכים לשאול לגבי מרכיבי ההתקשרות השונים, כפי שהם מופיעים במדריך (השותפות עם מפעילי השירותים, סטנדרטים ומדדים, תחרות, גמישות וחדשנות, שימור ידע, ובקרה ופיקוח):

1. מה ציפינו שיקרה?
2. דוגמה: ציפינו שנוכל לספק שירות אבחון ל-200 תלמידים.
3. מה קרה בפועל?
4. דוגמה: סיפקנו שירותי אבחון ל-200 תלמידים, למרות שהיתה דרישה מ-250 תלמידים.
3. מה קרה היטב, ומדוע?
4. דוגמה: האבחונים סופקו במועד ובסטנדרט המקצועי הנדרש.
4. מה ניתן לשפר וכיצד?
4. דוגמה: לו היינו כוללים במכרז אופציית הרחבה, יכולנו לספק יותר אבחונים ליותר ילדים בהתאם לדרישה.

לצורך הפקת הלקחים בנושא ההתקשרות היעזרי גם בהוראת תכ"מ "שימור ידע והפקת לקחים בעבודת ועדות המכרזים" מס' 7.2.9.

## מטרת הפרק: ייצור תשתית ידע רציפה ומתמשכת החיונית לשירות איכותי

שימור ידע הוא אתגר המטריד ארגונים מכל תחומי התוכן ובכל העולם. אתגר שימור הידע מקבל משנה תוקף כשאנו מבצעים מיקור חוץ ואיננו הגוף שמספק את השירות במישרין. זאת מכיוון שבמהלך אספקת השירות עצמו נוצר ידע רב על מקבלי השירות ועל שיטות עבודה וטיפול מתאימות. חשוב שהידע הזה יגיע אלינו, הממשלה, שכן הוא קריטי על-מנת שנוכל לתכנן את אופן אספקת השירות באופן מיטבי. כמו כן, אם לא נפעל לשימור הידע שבידי המפעיל אנו עלולים למצוא עצמנו מול שוקת שבורה בעת החלפתו. על כן, **שמרי את הידע.**

כשמדברים על שימור ידע, יש להבחין בין שני סוגי ידע:

1. ידע מפורש (explicit knowledge) - זהו ידע חד משמעי ואפשר לצפות בו, דוגמת עובדות, מספרים, מאגרי מידע, אתרי אינטרנט, נוסחאות, קודים וכו'. מכיוון שסוג ידע יכול להיות מתועד בקלות, כך גם קל יותר לשתף ולהעביר אותו. לדוגמה, תיקי מטופלים.
2. ידע סמוי (implicit knowledge) - זהו ידע שמושרש בניסיון, בהקשר ובערכים. הידע הסמוי קשה להעברה (knowledge transfer) ועוד יותר קשה "ללכוד" אותו (knowledge capture). לדוגמה, תובנות הצוות המטפל לגבי העדפות של מטופלים.

ההמלצה הראשונה בפרק מתייחסת לידע סמוי ושאר ההמלצות מתייחסות לידע גלוי.

## 37. הפיקי תובנות וצרי תורה במהלך ההתקשרות עם מפעילי השירותים, מקבלי השירותים ומומחים.

הפקת הידע יכולה להיעשות בצורות שונות. בכל דרך שתבחר לבצע אותה **חשוב שתגדיר, כי בסופה יתקבל תוצר מוגדר ומחייב - מדד מעודכן לשירות, מסמך מדיניות, שיטת עבודה חדשה, נוהל עבודה וכד'.** להלן שתי דוגמאות לדרכים להפקת ידע שבהן משתמש משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:

### א. קבוצות למידה

בשירות האומנה שבמשרד, שימור הידע מתבצע באמצעות קבוצות למידה, המורכבות ממפקחי המחוזות וממפעילי השירותים. קבוצות הלמידה דנות בסוגיות מקצועיות, כמו התאמה בין משפחת אומנה לילד. בסוף תהליך הלמידה המשותף נכתוב מסמך מדיניות, המפרט 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 הנוכחי והבא, יש להם עניין רב במעורבות.

אמנם, בדוגמה זו קבוצות הלמידה מורכבות מעובדי המשרד וממפעילי השירות בלבד, אולם קבוצות למידה יכולות לכלול גם מקבלי שירותים, משפחותיהם ומומחים.

## ב. קהילות ידע

לצד פעילויות שימור ידע אחרות, מפעיל המשרד בעשר השנים האחרונות קהילות ידע וירטואליות. בקהילות אלו יש פורום מקצועי לשיח והתייעצות, לצד אפשרות לעיון בספרות מקצועית, בידע ובמידע רלוונטי לאנשי המקצוע. הקהילות כוללות את אנשי המקצוע ממטה המשרד וממחוזותיו, מלשכות הרווחה ברשויות המקומיות, ממפעילי השירותים, מארגוני סנגור ומן האקדמיה. המשרד מפעיל כ-32 קהילות ידע שרשומים בהן יותר מ-13 אלף חברים.

## 38. קבעי במסכמי ההתקשרות איזה ידע על מפעיל השירות לשמר ובאיזה אופן עליו להעבירו למשרד.

קבעי במכרז את 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. למשל, הגדירי כי תיקי מטופלים יועברו למשרד.

## 39. חברי את שימור הידע לבקרה ולמפקחים.

המפקחים שלך הם חוליית שימור הידע העיקרית שלך. הם אלה שבאים במגע בלתי אמצעי עם מפעיל השירות. יש לתת לכך ביטוי גם בהיוועצויות לטובת שימור ידע (ראי הסעיף הבא).  
למפקחים יש עוד תפקיד חשוב, שהוא בעצם הגדרת טיב הידע הנדרש לשימור. אין די בדרישה ממפעיל השירות שיעביר לך ידע לטובת שימור הידע, יש להגדיר איזה ידע חשוב לך שיועבר. לרוב, אנו רואים כי יש חפיפה בין הנושאים שאותם מבקר המפקח ובין הידע שיש לשמר.

## 40. העדיפי מצב שבו המערכת הממוחשבת לניהול השירות היא מערכת של המשרד.

מערכת ממוחשבת השייכת למשרד מאפשר לך נגישות למידע המיוצר באמצעותה במהלך התקשרות ומאפשרת לך לשמור מידע זה בקלות גם במקרה של החלפת מפעיל שירות. ראי, לדוגמה, את המכרז החדש לבריאות התלמיד, המחייב את מפעיל השירות לתעד את כל המידע הרלוונטי במערכת הממוחשבת של המשרד.

## מכרז לדוגמה: משרד הבריאות

### אספקת שירותי בריאות התלמיד

#### "ניהול רשומות בריאות ותיעוד"

רשומת הבריאות הינה "רחל"י – רשומה ממוחשבת.

על צוות הבריאות לנהל את רשומת הבריאות על פי עקרונות של רישום ודיווח.

בתחילת השנה ייפתחו רשומות בריאות לכל תלמיד חדש (לרוב בכיתות א'), אשר יכללו את הפרטים הבאים: שם פרטי ומשפחה, מספר ת.ז., תאריך לידה, שמות ההורים, כתובת התלמיד, טלפונים להתקשרות, שם בית הספר וכתה, פרטים בריאותיים עדכניים הקשורים לתלמיד (מחלות כרוניות, תרופות שנוטל באופן קבוע, רגישויות, תופעות לוואי חריגות לאחר חיסונים קודמים), מידע מפורט על חיסוני העבר.

בכל שנה יש לעדכן את רשומת הבריאות לגבי מצב הבריאות וכל מידע חדש רלוונטי, כולל פרטים דמוגרפיים, המתקבל מהצהרות הבריאות או בכל דרך אחרת ע"י ההורים.

יש לנהל רשומת בריאות אחת מלאה לכל תלמיד, בה יתועדו כל הבדיקות והחיסונים שבוצעו לתלמיד, ממצאים, תופעות לוואי, המשך מעקב, לפי הצורך ותרשומת רלוונטית נוספת.

כל פעילות של הצוות תתועד ברשומות הבאות:

- **רשומת בריאות אישית.** יש לתעד את כל חיסוני העבר של התלמיד.

- פנקס החיסונים האישי של התלמיד (הנמצא דרך קבע בביתו), בו יירשמו באופן שוטף החיסונים שהתלמיד קיבל. על נותן השירות להנפיק פנקסי חיסונים לתלמידים עולים חדשים ולתלמידים שאבדו את פנקס החיסונים.

- **רשומת בריאות כיתתית/בית ספרית** - יש לנהל רשומה שתכלול ריכוז נתונים של תלמידי הכיתה, על ביצוע פעילויות וממצאי בדיקות לצורך ביצוע מעקב אחר בעיות בריאות של התלמידים.

כרטיסי בריאות לא ממוחשבים וכל מסמך רפואי יש לשמור במקום נעול בבית הספר ורק לצוות הבריאות בביה"ס תהיה גישה אליהם.

במצבים מיוחדים, כאשר לא ניתן לתעד ישירות במחשב, הרישום יבוצע ע"ג רשומה כיתתית ובהקדם האפשרי יתועד במחשב.

## 41. קבעי במסמכי ההתקשרות נוהל ל"העברת מקל" בין מפעיל השירות היוצא לבין מפעיל השירות הנכנס.

הגדירי מראש אילו מידעים על המפעיל היוצא להעביר למפעיל הנכנס, באיזה אופן ובאיזה פרק זמן.

# חלק 3 פיקוח ובקרה







# פיקוח ובקרה

## מטרת החלק: לייצר בקרה שתעמיד לך תשתית לשיפור השירות

### מטרות הבקרה הן:

1. להבטיח שירות איכותי מצד נותן השירות, לצד שיפור מתמיד באיכות השירות.
2. להתריע באופן מיידי על ליקויים באספקת השירות ולתת להם מענה. זאת, בדגש על שמירת הזכויות של מקבלי השירות בשירותים שמקבליהם הם חסרי ישע במסגרות אינטנסיביות.

### פרק זה יענה על שלוש שאלות עיקריות:

1. מה יש לבדוק במסגרת הבקרה?
2. איך צריכה להתבצע הבקרה?
3. איך נשתמש בממצאי הבקרה כדי לשפר את השירות?

## 1. מה יש לבדוק במסגרת הבקרה?

### 42. בקרי את קיומם של כל הסטנדרטים שהגדרת לשירות, הן במסגרת ההתקשרות והן במסגרת הרישוי.

זוכרת שדיברנו בפרק "הגדרת סטנדרטים ומדידתם באמצעות תיאוריית השינוי" על שני סוגי סטנדרטים?

1. **סטנדרטים של ביטחון קיומי** - חיוני שנוודא שהשירות מסופק באופן שאינו מסכן את מקבליה ומכבד אותם. סטנדרטים של ביטחון קיומי חשובים בכל השירותים החברתיים. לא נוכל לקבל מצב, שבו צרכי הפיזיים הבסיסיים או בטיחותו של מקבל שירות שלנו נפגעים. **הבקרה על סטנדרטים של ביטחון קיומי נעשית קריטית ככל ש:**

א. אוכלוסיית מקבלי השירותים חסרת ישע ויכולת דיווח. לדוגמה, תינוקות ופעוטות, אנשים עם מוגבלויות שכליות ונפשיות, אנשים במצב סיעודי וכד'.

ב. היקף אספקת השירות מתפרס על-פני מספר שעות רחב יותר ביממה, ובעיקר השירותים המוסדיים (שירותים שמקבל השירות נמצא בהם 24 שעות ביממה).

לצורך בדיקת קיומם של סטנדרטים קיומיים בשירותים מוסדיים של חסרי ישע חובה לקיים גם ביקורות פתע.

2. **סטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי** - ללא בקרה מיטבית על סטנדרטים אלה לא נוכל להבטיח

שירות איכותי למקבליה. במסגרת הבקרה על סטנדרטים אלה נוודא, כי השירות אכן מסופק בהתאם לתיאוריית השינוי שהגדרנו. באמצעות בקרה זו נוכל גם לעדכן את תיאוריית השינוי שלנו במידת הצורך ולדייקה. בקרה זו תתמקד במדדי תפוקה ותוצאה, דוגמת שיטות הטיפול שבהן נעשה שימוש, שיעור המשתקמים בהצלחה בעקבות הטיפול ועוד.

## 2. איך צריכה להתבצע הבקרה?

נדבך הבסיס לכל בקרה הוא פעולות הבקרה ושיטות העבודה, המביאות את הזווית הממשלתית לעולם הבקרה. כאן נתייחס, למשל, לעבודת המפקח ולשיטות בקרה שמומלץ שיעשה בהן שימוש. על בסיס זה מצטרף נדבך בקרת  $360^\circ$  - בקרה המביאה גם את זווית מקבלי השירות ומשפחותיהם ואת זווית מפעילי השירות.

שני הנדבכים יחדיו ייצרו את הבקרה האפקטיבית ביותר, אך בכל מקרה הבסיס לשילוב הוא קיומו של נדבך של בקרה ממשלתית סדורה, המתריעה על ליקויים בזמן אמת, עוקבת אחר תיקונם ודוחפת את השירות לסטנדרט גבוה ככל האפשר.

בסעיפים 43-49 מפורטות המלצות המתייחסות לפעולות ולשיטות בקרה מן הזווית הממשלתית. בסעיפים 50-52 מפורטות המלצות המתייחסות לפעולות ולשיטות בקרה המרכיבות את בקרת  $360^\circ$ , המביאה גם את זווית מקבלי השירות ומשפחותיהם ואת זווית מפעילי השירות.

### בקרה המסתמכת על הזווית הממשלתית

## 43. תרגמי את ההתקשרות שלך לבקרה.

יצרי לך כבר בכתובת מסמכי ההתקשרות את התנאים שיאפשרו לך לבקר את אספקת השירות באופן המיטבי. הקפידי שתוכן המכרז יחפוף לתפקיד המפקח ולעבודתו, ולהיפך. כללי במכרז את כל מה שהמפקח עתיד לבדוק וצרי את דו"חות הבקרה כבר לפני פרסום המכרז.

## 44. קחי בעלות על תמונת הבקרה הכלל-משרדית.

את היא זו שאחרית על תמונת הפיקוח והבקרה של השירות בכללותה, גם אם אינך היחידה שלוקחת חלק בביצועה. זהות מבצעי הבקרה לעתים מורכת מכמה גורמים שונים במשרד מלבדך:

1. מפקחי ובקרי השירות, ארציים ומחוזיים כאחד (כמובן, לא בכל השירותים החברתיים יש מפקחים ובקרים ייעודיים).
2. בחלק מן המשרדים קיימות יחידות בקרה, המבצעות בקרה עבור כמה שירותים במקביל (למשל, במשרד הבריאות יש תפקיד של אחיות בקרה).
3. חשבות המשרד וועדת המכרזים - בחלק מן המשרדים הבקרה על ההיבטים המינהלתיים (המכונה לעתים גם בקרה הסכמית) מבוצעת על-ידי חשבות המשרד וועדת המכרזים. גם כשיש במשרד גורמים מלבדך ומלבד הכפופים לך האחראים על בקרת השירות, כמנהלת השירות את היא שאחראית לוודא, כי הבקרה אכן מתבצעת ומקיפה את כל מרכיבי השירות כנדרש וכי הליקויים הנמצאים במסגרתה מתוקנים.

## 45. בצעי ביקורות פתע וביקורות המתקיימות בזמנים שונים ביממה.

הדבר יבטיח מתח מתמשך אצל מפעיל השירות. כפי שציינתי, בקורות פתע הן חשובות במיוחד על-מנת להבטיח את קיומם של סטנדרטים הנוגעים לביטחון קיומי. המלצה זו מקבלת משנה תוקף כשהשירות שלך הוא שירות מוסדי לחסי ישע.

## 46. בצעי בקורות גם על-ידי מפקחים שאינם אמונים על פיקוח באותו מוסד.

למשל, מפקח מחוז דרום יגיע לפיקוח במחוז צפון. שיטה זו יכולה לסייע בהפחתת "השבי הרגולטורי". כאשר מפקח מבצע ביקורת על שירות במשך שנים רבות נוצרת אצלו תפיסה מסוימת לגבי המבוקר. כניסה של גורם חדש למעגל הבקרה יכולה להביא זוויות הסתכלות חדשות.

#### 47. עשי בקרה דיפרנציאלית.

נהלי את תשומות הבקרה שלך בהתאם לצורך. כך, למשל, את יכולה לבקר בתדירות גבוהה יותר מפעיל חדש או מפעיל שנמצאו אצלו ליקויים, ובתמורה להפעיל פחות בקרה אצל מפעיל ותיק, שעד עתה עמד בדרישות הבקרה.

#### 48. היי עם "אצבע על הדופק".

התאימי את דו"חות הבקרה ואת שיטות העבודה במהלך חיי ההתקשרות. על תמתיני ליצירת התקשרות חדשה על-מנת לעדכן את דו"חות הבקרה או את שיטות הבקרה שלך.

#### 49. הנהיגי תוכנית עבודה שנתית למבקר (מפקח).

קבעי בתוכנית העבודה את תדירות הבקרות בכל מסגרת, את הדו"חות שהמבקר נדרש להפיק, את שיטות הבקרה שהוא נדרש להפעיל, את אופן המעקב אחר תיקון הליקויים ומדדי תפוקה ותוצאה לעבודת המבקר.

#### תמונת בקרה של 360° על השירות - הוספת זווית של מקבלי השירות ומשפחותיהם וזווית מפעילי השירות

רק בקרה שתביא גם את נקודות המבט של מפעילי השירות ואת נקודת המבט של מקבל השירות תוכל לייצר תמונת בקרה מלאה של השירות.

מתוך הבנת התרומה של הזווית של מקבלי השירות והזווית של מפעילי השירות לעולם הבקרה, החלטת הממשלה מס' 1950 הגדירה את החשיבות של השקיפות בעולם הבקרה. ישנן שלוש פעולות עיקריות שעליך לבצע בהתאם להחלטת הממשלה על-מנת להגביר את השקיפות בבקרה:

#### 50. הנגישי את הסטנדרטים שאת דורשת.

רק מקבל שירות שידע מה השירות אמור לכלול מלכתחילה (לדוגמה, מספר אנשי הצוות שאמורים לעבוד במעון) יוכל ליידע אותך כשיש חריגה מן הנדרש.

#### 51. בצעי בקרה שקופה ככל האפשר

במסגרת החלטת ממשלה מס' 1950 נקבע, כי השירותים המוסדיים (24/7) יעברו לבקרה שקופה. משמע תוצאות הבקרה שמבוצעת בהם יועלו בטופס אחיד ובר השוואה לאינטרנט. **מובן שהכוונה אינה לחשוף נתונים אישיים של מקבלי שירות, אלא להביא לציבור את שיעור העמידה של מפעילי השירותים בסטנדרטים הנדרשים מהם בשירות.** דו"חות בקרה שיובאו בפני הציבור הרחב יאפשרו השוואה בין מפעילי השירותים השונים של אותו השירות. הדבר יגביר גם את יכולתם של מקבלי השירות ומשפחותיהם לעקוב אחר איכות השירות שהם מקבלים ולבחור בחירה מושכלת בין מפעילי שירותים שונים. להרחבה, ראי פרק "תחרות בשירות האיכות".

#### 52. הנגישי את תוצאות הבקרות שאת מקיימת.

אל תסתפקי בפרסום באתר האינטרנט של המשרד. הנגישי את המידע באופן אקטיבי למקבלי השירות ולמשפחותיהם, אם על-ידי תליית המידע במוסד המספק את השירות, או דרישה ממפעיל השירות להפיץ את המידע ברשימת התפוצה שיש בידיו של מקבלי השירות ומשפחותיהם ועוד.

## תוכנית לדוגמה: משרד הבריאות

### "התוכנית הלאומית להערכת מדדי תוצאה במערך השיקום בבריאות הנפש בקהילה בישראל (PSYCHIATRIC REHABILITATION ROUTINE OUTCOME MEASUREMENT) (PR-ROM PROJECT)"

**מטרת התוכנית הלאומית:** התוכנית הלאומית להערכת מדדי תוצאה במערך השיקום בבריאות הנפש בקהילה בישראל (PSYCHIATRIC REHABILITATION ROUTINE OUTCOME MEASUREMENT) (PR-ROM PROJECT), מטרתה לספק מידע עדכני, שיטתי ושיגרתי אודות התהליך וההשפעה של שירותי שיקום פסיכיאטריים בישראל ולהקים תשתית ברת קיימא לניטור מדדי תוצאה של צרכני שירותי השיקום באורח שוטף. כל זאת במטרה לשפר את הליכי השיקום והחלמה האישיים, לאפשר מתן משוב משמעותי, יעיל וישים לכלל בעלי העניין (קובעי מדיניות, צוותי השיקום בשירותי שיקום, מקבלי השירותים ובני משפחותיהם), להבנות מדיניות, להגדיל את היכולת לקבלת החלטות מושכלת ומבוססת ראיות (EVIDENCED BASED), ליצור תמריצים לשיפור השירות ולספק נתונים לצרכי מחקר.

**מקור איסוף הנתונים:** הנתונים נאספים משלושה מקורות שונים: 1. שאלונים הכוללים דיווח עצמי של צרכני השירותים 2. שאלונים המועברים לאנשי הצוות בשירותי השיקום וכוללים את הערכתם לגבי מדדי תוצאה של צרכני השירותים (כפי שיפורט בהמשך) 3. מידע ממחלקת מידע והערכה באגף המחשוב של משרד הבריאות, אשר כולל נתונים דמוגרפיים, נתונים על צריכת שירותי שיקום ומידע מאשפוזים קודמים.

**הליך הביצוע:** כלל צרכני שירותי השיקום מוזמנים להשתתף בתכנית וכל מי שנותן הסכמתו, בחתימה על טופס הסכמה מדעת, מתבקש להשלים את כל השאלות. הנתונים הנאספים מכל צרכן שירות עוברים תהליך של עיבוד סטטיסטי ובהתבסס עליהם נבנו שלושה תוצרים עיקריים:

**תוצרי התוכנית הלאומית:** התוצר הראשון הינו **משוב אישי לאדם עצמו, הקרוי "תמונת מצב"**: מטרת תמונת המצב היא להנגיש שיקוף של סיכום תשובותיו של האדם באמצעות תרשימים, אשר משקפים את תפיסתם העצמית ביחס למגוון רחב של תחומי חיים שנבדקו. כך מספק המשוב לכל צרכן הזדמנות לקבל סיכום חזותי שהוא/היא יכולים ללמוד ממנו, כמו כן הוא יכול לשמש את הצרכן ואת הצוות כתשתית לתכנון, בנייה, יישום ומעקב אחר התכנית השיקומית האישית לאורך זמן. תהליך זה מאפשר לאדם להשיג בעלות רבה יותר על התהליך השיקומי האישי שלו ומקדם שינוי במידת הרצון והצורך. משוב דומה ניתן לאנשי מקצוע על השאלונים שמילאו עבור הצרכנים עמם עובדים. מתן שני המשובים, לכל אחד מהצדדים יוצר הזדמנות להשוואה ושיח אודות תהליך השיקום וההחלמה של צרכן השרות.

התוצר השני הוא **דו"ח משוב הניתן לכל מסגרת עבור כלל צרכני השירות שמילאו את השאלון**. דו"ח המשוב כולל תקציר ושלושה חלקים: בחלק הראשון מוצגים ממצאים דמוגרפיים אודות צרכני השירות והנתונים שנאספו אודות תחומי החיים השונים של צרכני השירות. בחלק השני מוצגות תפיסות אנשי הצוות ביחס לאותם התחומים שמלאו הצרכנים (באופן השוואתי); בחלק השלישי מוצגים נתונים ממוצעים של כלל המסגרות הדומות במאפייניהן לשרות הספציפי, באותו מחוז.

המשוב, שהוכן על ידי צוות התכנית, מועבר לשירותי השיקום ובמקביל נשלח העתק לצוות השיקום המחוזי של משרד הבריאות. אחת ממטרותיו של המשוב הינה כי שירותי השיקום ישתמשו בדו"ח זה בבניית תכנית העבודה השנתית, בה תינתן התייחסות להיבטים הטעונים שיפור ושינוי ולאלו המצריכים שימור, זאת על בסיס הנתונים שנלמדו.

לבסוף, **דו"ח שנתי, המסכם את כלל הממצאים, ברמה הארצית**, מוגש למחלקת השיקום באגף לבריאות הנפש של משרד הבריאות ופורסם בשקיפות מלאה לכלל בעלי העניין. מטרת הדו"ח לספק תמונה כוללת ולסייע בעיצוב המדיניות. "...

מלבד הפיכת עולם הבקרה לשקוף, יש עוד שתי דרכים עיקריות שבאמצעותן תוכלי להביא לידי ביטוי את זוויות המבט של מקבלי השירות ושל מפעילי:

### **53. שאלו את מקבלי השירות ואת מפעיליו לדעתם.**

#### **א. קיימי סקרי שביעות רצון בקרב מקבלי השירות ומשפחותיהם.**

אל תהיי הגורם היחיד שקובע את איכות השירות. בדקי גם מול נקודת הקצה - מקבל השירות עצמו.

#### **ב. ראינו את מפעילי השירותים במסגרת ביצוע הבקרה.**

כך, למשל, במשרד הרווחה, כאשר המפקח מגיע לפנימייה הוא מבקש גם מן המדריכים למלא שאלונים.

### **54. אפשרי למקבלי השירותים ולמפעילים להביע את עמדתם לגבי איכות השירות.**

#### **א. צרי מנגנון נגיש של תלונות, המאפשר גם פנייה אנונימית.**

חשוב שתהיה למקבל השירות ולמשפחתו דרך ליצור איתך קשר באופן בלתי אמצעי. בשירותים שיש בהם תלות בין מקבל השירות ובין נותן השירות, צרי ערוץ תקשורת אנונימי. כך, למשל, במרכז לחלוקת מתדון שמפעיל משרד הבריאות, יש תיבה שבה המטופלים יכולים להשאיר תלונות והערות אנונימיות.

מנגנון תלונות אנונימי יאפשר גם לעובדיו של מפעיל השירות להתריע בפניך על ליקויים שאליהם הם נחשפים במהלך אספקת השירות בלי החשש שהדבר ירע להם ביחסיהם שלהם עם מעסיקם.

#### **ב. עודדי מעורבות הורים ומשפחות של מקבלי שירות.**

למשל, אם עדיין אין ועד הורים בפנימייה שאת אחראית לה, עודדי את ההורים להקים ועד כזה. זה יאפשר לך קשר ישיר עמם ועוד זווית על איכות השירות הניתן בפנימייה.

#### **ג. דרשי ממפעיל השירות לבצע בקרה עצמית.**

**בקרה עצמית של מפעיל השירות מוסיפה נקודת מבט של המפעיל, אך אינה מפחיתה מאחריות המשרד לאיכות השירות.**

**דרשי ממפעיל השירות לבצע בדיקה תקופתית באופן עצמי בנוגע לעמידתו בתנאי המכרז.** ככל שמאפייני השירות ומדדיו מוגדרים בצורה בהירה וברורה יותר - כך יהיה קל יותר למפעילים לבצע בקרה עצמית. להרחבה, ראי פרק "הגדרת סטנדרטים ומדידתם בהתאם לתיאוריית השינוי". לבקרה עצמית שלושה יתרונות עיקריים:

1. יצירת אחריות אצל מפעיל השירות ועל-ידי כך הטמעת הסטנדרטים הנדרשים.

2. ניהול יעיל יותר של תשומות הבקרה המשרדיות.

3. ניתן לקבוע את תדירות הבקרות על מפעילי השירות בהתאם לרמת הבקרה העצמית שלהם ולמידת ההלימה לממצאים של בקרת המפקח עליהם.

במהלך עבודת הצוות הממשלתי נמצא, כי בהתקשרויות רבות מפעיל השירות כלל לא נדרש להעביר דיווחים שוטפים. דבר זה מקשה על עבודת המפקח, שצריך לאסוף את כל המידע בעצמו. לכן, **כבר בעת כתיבת המכרז חשוב, כי תגדירי את המידע שתצרי לקבל עליו דיווח ותגדירי מראש את האופן ואת הפורמט שבהם את מצפה שיעשו הבקרה והדיווח.** לדוגמה, דרשי מהמפעיל לבקר ולדווח לך על איכות המזון שהוא מגיש, על תנאי העסקת העובדים, על מספר החוגים שמתקיימים במוסד ועוד.

## ג. כיצד יש להשתמש בממצאי הבקרה?

### 55. קבעי מדרג תגמולים וסנקציות.

חשוב שלמפקח ולך יהיו כלים לשיפור השירות באמצעות מדרג של תגובות - חיוביות ושליליות, בהתאם לממצאי הבקרה. מדרג שכזה לא מבטל את האפשרות להמליץ על הפסקת מתן שירות כשהדבר נדרש, אבל הוא מספק למפקח כלים גם למצבים שבהם שבהם גם אם נוצרה בעיה באיכות השירות, היא אינה מצדיקה הפסקת התקשרות, אלא פעולה לשיפור. כלים אלה (דוגמת קנסות, קיצור משך תקופת הרישוי ועוד) יבהירו למפעיל השירות, באופן שאינו משתמע לשתי פנים, שעליו לשפר את השירות שהוא מספק, אך יצמצמו את הפגיעה הפוטנציאלית שעשויה להיגרם למטופלים במסגרת השירות בשל החלפת מפעילים.

חשוב גם, שלצד מדרג סנקציות תייצרי גם מדרג של תגמולים (כגון תעריפים גבוהים יותר לשירותים איכותיים יותר, הוקרה למפעילי שירותים מצטיינים וכיו"ב). להרחבה על מדרג תגמולים, ראי פרק "תחרות בשירות האיכות".

שימי ♥, הטלת סנקציות דורשת יצירת מנגנון של שימוע ומתן זכות טיעון למפעיל השירות. להלן דוגמה למדרג סנקציות אפשרי:



#### 1. קנסות

ניתן להגדיר מראש למפעיל השירות, כי בגין אי-עמידה בסטנדרט הנדרש ממנו יופחת התעריף שהוא זכאי לו. חשוב שתזכרי, שאם ברצונך לשמור לעצמך את האפשרות להטיל קנסות על מפעילי השירות עליך להגדיר ולפרט זאת במסמכי ההתקשרות.

#### 2.

**בקרה דיפרנציאלית/הפחתה בדרגת רישוי** - היעזרי בהיותך רגולטורית בעת בניית מדרג הסנקציות - חברי בין הרישוי ובין המכרז. רישוי הוא כלי רגולטורי, העומד לרשות מזמין השירות בחלק מהשירותים החברתיים. הסמכות לרישוי נובעת מחוק, דוגמת חוק הפיקוח על המעונות, ומפקודת בריאות העם. מומלץ לשלב את הרישוי ככלי פיקוחי - בתוך המכרז וכחלק מהסדרת מערכת היחסים עם מפעיל השירות.

במכרז לבתי חולים גריאטריים מופיעים חמישה "קריטריונים לקביעת משך זמן רישוי למוסדות גריאטריים". זמן הרישוי המקסימלי הוא שנתיים, בעוד שזמן הרישוי המינימלי הוא שלושה חודשים. על רצף זה יש גם רישוי לתקופה של שנה ורישוי לתקופה של שישה חודשים. מוסד שמקבל רישוי לשלושה חודשים עומד בסכנת סגירה. ככל שאיכות המוסד גבוהה יותר משך הרישוי שלו יהיה ארוך יותר.

עמידה בביקורת המצריכה הארכת רישוי דורשת מן המפעיל תשומות רבות, ולכן קיומו של רישוי מדורג מהווה תמריץ משמעותי לשיפור העמידה בקריטריונים הנדרשים על-ידי המשרד.

**3. עיצור של הפניית מטופלים -** זהו "כרטיס אדום" למפעיל השירות, המתריע בפניו, כי אם לא יהיה תיקון של הליקויים והעלאת הסטנדרטים, השלב הבא יהיה הפסקת ההתקשרות. שלב זה יהיה קל יותר לביצוע כשההתקשרות שלנו נעשתה באמצעות מכרז מסגרת, ואנו יכולים להפנות מטופלים חדשים למפעילים אחרים של השירות. להרחבה על מכרז מסגרת, ראי פרק "תחרות בשירות האיכות".

**4. הפסקת התקשרות -** זהו היישום הקיצוני והנדיר ביותר, ואין בו רווח למפעיל השירות ולך כאחד. אולם הוא חייב להופיע על-פני הרצף למקרה שיש מפעיל שירות שלא עומד בסטנדרטים שלך וחורג מן הקווים האדומים של המדדים שקבעת. מדידה איכותית תספק לך כלי חשוב במקרה שהחלטת להפסיק התקשרות טרם מועד סיומה.

## **56. הפרידי את הגורם האוכף מן הגורם המבקר.**

בעבודת המפקח יש דואליות. זו מתהווה כאשר מצד אחד המפקח מייצג למוסד, ומצד שני הוא גם מפקח עליו. בעוד שלמצב יש יתרונות מקצועיים, הוא יוצר קושי בהטלת סנקציות. כמענה לדואליות זו, מומלץ כי הטלת סנקציות על מפעיל השירות תבוא בעקבות החלטה של צוות בהשתתפות המפקח, ולא על-ידי המפקח לבדו.

## **57. קבעי מראש מנגנון מפורט לסיום ההתקשרות ולהחלפת מפעיל.**

חשוב שתהיי מוכנה גם לתסריט, שבו את נדרשת להפסיק התקשרות. בייחוד אם אופיים של מקבלי השירות שלך מחייב יציבות והמשכיות. בשירותים חברתיים שונים, יש לייצר מבעוד מועד, למשל, נוהל לפינוי מטופלים במוסד שיש לסגור. בפרק "התחרות בשירות האיכות" ובפרק "הגמישות והחדשנות" הראינו דוגמאות לסוגי התקשרויות, שיקלו עלייך בהפעלת נוהל זה.

## **58. צרי מנגנון של תיקון ליקויים.**

הגדירי מראש כיצד בכוונתך לעקוב אחר תיקון ליקויים שמצאת בבקורותייך. הגדירי מראש למפעיל השירות מהו פרק הזמן שבמסגרתו הוא יכול לפעול לתיקון הליקוי, לפני שתטילי עליו סנקציה מן המדרג.





# חלק 4 תמצית ההמלצות





# תמצית ההמלצות

15	<b>חלק 2: המלצות לייצור ולניהול התקשרות מצוינת</b>
17	<b>פרק א': מקבלי השירות במרכז</b>
18	1. שאלו את מקבלי השירות ובני משפחתם לדעתם כבר בעת תכנון ההתקשרות.
18	2. הבטיחו קיומם של מנגנוני תלונה נגישים בשירות.
18	3. השקיפו והנגישי למקבלי השירות מידע על השירות.
18	4. אפשרו למקבלי השירות לבחור את מפעיל השירות שלהם.
18	5. השתמשו בחוות דעת מקבלי השירות או המזמינים אותו מטעמם לצורך ניקוד איכות ההצעה במכרז.
18	6. שתפו את מקבלי השירות בתהליך קביעת המדדים שלו.
18	7. הקימו ועדות היגוי עם נציגות למקבלי השירות.
20	8. צרי תפקידי עמיתים מומחים ונאמני איכות בשירות.
21	<b>פרק ב': מפעילי השירותים כשותפים</b>
22	9. היוועצו במפעילי השירותים הקיימים והפוטנציאליים טרם יצירת ההתקשרות.
22	א. פרסמי קול קורא (RFI) במידת הצורך.
23	ב. קיימו כנס ספקים במידת הצורך.
23	ג. אפשרו שאלות הבהרה.
23	10. צרי ופתחי את התורה המקצועית יחד עם מפעילי השירותים באופן שיטתי.
23	11. הקימו פורומים.
23	12. קיימו הכשרות והדרכות לעובדים של מפעילי השירותים.
24	13. הקימו ועדת היגוי משותפת לשירות.
24	14. היעזרו במפעילי השירותים לצורך בקרה.
25	15. צרי התקשרויות ממושכות (עם אפשרויות יציאה מובהקות).
25	16. קבעו תשלום על בסיס אבני דרך.
26	17. אפשרו מתן המחאת זכות לבנקים לשם קבלת אשראי.
27	18. אפשרו הוראת קיזוז (חלף ערבות) לערבות ביצוע.
29	19. היי מודעת להוראת מועדי התשלום.

30	<b>פרק ג': הגדרת סטנדרטים ומדידתם בהתאם לתיאוריית השינוי</b>
30	20. הגדירי סטנדרטים (אמות מידה).
30	א. הגדירי סטנדרטים להבטחת ביטחון קיומי.
30	ב. הגדירי סטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי.
31	21. קבעי מדדים ברורים לשירות.
32	א. קבעי מדדי תוצאה לסטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי.
32	ב. הגדירי מדדי תפוקה לאחר שקבעת מדדי תוצאה לסטנדרטים הנוגעים לתיאוריית השינוי שלך.
32	ג. הגדירי מדדי תשומה/תשתית ומבנה בהתאם לסטנדרטים של הביטחון הקיומי ושל תיאוריית השינוי.
32	ד. במידת הצורך, פרקי סטנדרטים לגורמים.
33	ה. הימנעי מניהול יתר - העדיפי מדדי תוצאה כשתיאוריית השינוי מאפשרת זאת.
33	ו. תקנני גורמים מתערבים, כשאת משווה בין מפעילים על בסיס המדדים.
33	ז. הגדירי מראש, לעצמך ולמפעיל השירות, את היישום הצפוי למדדים.
35	ח. הגדירי מראש מה הם הקווים האדומים שלך.
36	ט. הגדירי מראש נקודת זמן לעדכון סטנדרטים.
36	י. הימנעי מריבוי מדדים.
36	יא. שתפי בהליך קביעת המדדים.
36	יב. בחני את המדדים של השירות במשקפיים מגדריים.
37	<b>פרק ד': תחרות בשירות האיכות</b>
38	22. בדקי מהי מידת התחרות המתאימה לך.
38	23. הגדילי את התחרות במהלך חיי ההתקשרות.
38	א. אפשרי בחירה למקבל השירות או למזמין השירות בין מפעילי השירותים.
40	ב. דרגי את מפעילי השירותים והנגישי את הדירוג לציבור.
40	ג. שלמי לפי איכות השירות.
41	24. הגדילי את התחרות בתקופת תהליך המכרז.
41	א. הכירי את היסטוריית המכרזים בתחומים הדומים.
41	ב. הכירי את שוק מפעילי השירותים שלך.
41	ג. פעלי לפיתוח השוק שלך (Reaching Out).
41	ד. גדלי "מפעיל ינוקא".
42	ה. פצלי את השירות לכמה אזורים.
42	ו. אפשרי גם לגופים ללא רישוי לגשת למכרז (במידה שיזכו, הרישוי יהיה תנאי להתקשרות).
42	ז. תני משקל גדול יותר בדירוג לאיכות ההצעה על-פני ניסיון.
43	ח. דייקי את דרישותיך לגבי ניסיון.

- ט. הקלי בדרישה להעמיד מראש מבנה. 43
- י. אפשרי את אספקת השירות במבנה ציבורי. 43
- יא. בחני אפשרות לשלב שירות ציבורי עם פרטי באותו מבנה. 43
- יב. כתבי מכרז פשוט וקל להבנה. 44
- יג. אפשרי זמן הגשה מספק. 44
- יד. הקלי ככל האפשר בנטל המימוני שאת מטילה על מפעילי השירותים. 44

## פרק ה': רציפות במתן השירות

25. במידת הצורך, צרי רציפות באספקת השירות. 45
26. מגיעי קיפאון באיכות שירות המסופק באופן ממושך. 48

## פרק ו': תיחור ותמחור

27. היי מעורבת בהליך התיחור של ההתקשרות שלך. 49
28. הקדישי זמן במסגרת תהליך ההיוועצות שאת מקיימת טרם כתיבת מסמכי ההתקשרות גם לנושא התמחור והתיחור. 50
29. הגדירי לאחרים על התמחור במשרדך את כל הסטנדרטים שיש לכלול בתמחור. 50
30. היי חלק מהוועדה שקובעת את התמחור. 51
31. ודאי שהשקיפו את התמחור ואת ומרכיביו. 51

## פרק ז': גמישות וחדשנות.

32. יצרי התקשרות עם מרחב הפעלה גמיש. 52
- א. קבעי במסמכי המכרז אפשרות לעדכן את המפרט ואת מחיר השירות במהלך תקופת ההתקשרות. 52
- ב. שקלי שימוש בהסכם מסגרת. 53
- ג. עשי שימוש נכון באופציות שלך. 53
- ד. הכיני עצמך מראש למצב חירום. 53
1. צרי נוהל חירום. 53
2. פרטי והבהירי במסמכי ההתקשרות את דרישותיך מן המפעיל בעת חירום. 54
3. קבעי כשירים בעת בחירת הזוכים במכרז. 54
33. קדמי חדשנות וגמישות באופן מתן השירות. 55
- א. קבעי תחום בשירות שבו אפשר להציע מראש פעולות חדשניות. 55
- ב. אפשרי ניקוד בגין חדשנות בעבר בבחירת הזוכה. 57
- ג. צרי גמישות באופן התגמול. 57

## פרק ח' הפקת לקחים

34. קיימי את הפקת הלקחים על תהליך המכרז עם סיומו. 58
35. בצעי תהליך הפקת לקחים לפני סיום התקשרות קיימת, במטרה להחליט אם להמשיכה במתכונת דומה. 58

58	36. במהלך הפקת הלקחים השתשמי במתודולוגיית AAR.
60	<b>פרק ט': שימור ידע</b>
60	37. הפיקי תובנות וצרי תורה במהלך ההתקשרות עם מפעילי השירותים, מקבלי השירותים ומומחים.
61	38. קבעי במסמכי ההתקשרות איזה ידע על מפעיל השירות לשמר ובאיזה אופן עליו להעבירו למשרד.
61	39. חברי את שימור הידע לבקרה ולמפקחים.
61	40. העדיפי מצב שבו המערכת הממוחשבת לניהול השירות היא מערכת של המשרד.
62	41. קבעי בבמסמכי ההתקשרות נוהל ל"העברת מקל" בין מפעיל השירות היוצא לבין מפעיל השירות הנכנס.
63	<b>חלק 3: פיקוח ובקרה</b>
65	42. בקרי את קיומם של כל הסטנדרטים שהגדרת לשירות, הן במסגרת ההתקשרות והן במסגרת הרישוי.
66	43. תרגמי את ההתקשרות שלך לבקרה.
66	44. קחי בעלות על תמונת הבקרה הכלל-משרדית.
66	45. בצעי ביקורות פתע וביקורות המתקיימות בזמנים שונים ביממה.
66	46. בצעי בקורות גם על-ידי מפקחים שאינם אמונים על פיקוח באותו מוסד.
67	47. עשי בקרה דיפרנציאלית.
67	48. היי עם "אצבע על הדופק".
67	49. הנהיגי תוכנית עבודה שנתית למבקר (מפקח).
67	50. הנגישי את הסטנדרטים שאת דורשת.
67	51. בצעי בקרה שקופה ככל האפשר.
67	52. הנגישי את תוצאות הבקורות שאת מקיימת.
69	53. שאלו את מקבלי השירות ואת מפעיליו לדעתם.
69	א. קיימי סקרי שביעות רצון בקרב מקבלי השירות ומשפחותיהם.
69	ב. ראיני את מפעילי השירותים במסגרת ביצוע הבקרה.
69	54. אפשרי למקבלי השירותים ולמפעילים להביע את עמדתם לגבי איכות השירות.
69	א. צרי מנגנון נגיש של תלונות, המאפשר גם פנייה אנונימית.
69	ב. עודדי מעורבות הורים ומשפחות של מקבלי שירות.
69	ג. דרשי ממפעיל השירות לבצע בקרה עצמית.
70	55. קבעי מדרג תגמולים וסנקציות.
71	56. הפרידי את הגורם האוכף מן הגורם המבקר.
71	57. קבעי מראש מנגנון מפורט לסיום ההתקשרות ולהחלפת מפעיל.
71	58. צרי מנגנון של תיקון ליקויים.

# חלק 5 נספחים







# נספח א' סייעו בכתיבת המדריך

גב' איריס פלורנטין	סמנכ"לית בכירה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
מר חנן פריצקי	סמנכ"ל בכיר תקצוב וכלכלה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
גב' נטלי ליאון	ראשת תחום מכרזים, אגף מינהל ומשק ומכרזים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
גב' איילה מאיר	מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
מר חגי דרור	סגן מנהל האגף לתקצוב תכנון ותמחור, משרד הבריאות.
מר חיים הופרט	האגף לתקצוב תכנון ותמחור, משרד הבריאות.
ד"ר אירית לקסר	מנהלת המחלקה לסטנדרטים וצוות בקרה, אגף גריאטריה, משרד הבריאות.
גב' אורית לב	מנהלת תחום (שירותים רפואיים), אגף הרכש, משרד הבריאות.
גב' רונית דודאי	ממונה שיקום, אגף בריאות הנפש, משרד הבריאות.
ד"ר ענת עקא-זהר	ראש מינהל איכות, שירות ובטיחות וראש התוכנית הלאומית למדדי איכות בבתי חולים בישראל, משרד הבריאות.
עו"ד אילת מלקמן	סגנית היועצת המשפטית, משרד החינוך.
גב' אורנה מיטמיגר	מנהלת אגף רכש, מכרזים והתקשרויות, משרד החינוך.
גב' קרן חחישאוילי	רכזת משרדים חברתיים, אגף החשב הכללי, משרד האוצר.
מר טל גרנית	רפרנט חינוך ורווחה, אגף החשב הכללי, משרד האוצר.
עו"ד נעמה קאופמן-פס	משנה למנכ"ל (תעשייה), משרד הכלכלה.
גב' אורית פאיס	מרכזת בכירה, אגף כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה.
מר צביקה גולדברג	מנכ"ל "בעצמי" ויו"ר השולחן העגול במשרד רה"מ מטעם המגזר השלישי.
עו"ד ירון קידר	יועץ בארגון "שיתופים".

# טיפים לניהול היועצות

## לפני שאת מתחילה בהיועצות, חשוב שתעני על שלוש שאלות:

- **מהן השאלות המרכזיות שמעניין מבחינתך לברר -** מהן השאלות שתבקשי לברר על השירות? מהן השאלות שתבקשי לברר על צוות מפעיל השירות? האם הן נוגעות לתשתיות? לתמחור השירותים? לשביעות הרצון של המטופלים? וכו'.
- **מה תכלית תהליך ההיועצות -** ביחס לכל סוגיה - האם את מחפשת מידע שאת חושבת שחסר לך? מחפשת חלופות לבעיות שזיהית ואת מבקשת לפתור? מבקשת לאשש מחשבות קודמות שיש לך - חששות, הצעות לשינוי? מבקשת לגייס שותפים לרעיונות שאת רוצה ליישם? וכו"ב.
- לאחר שהגדרת לעצמך את הנושאים שלגביהם את מבקשת להיוועץ ואת תכלית ההיועצות- את בשלה להתקדם הלאה.
- **עם מי את מבקשת להיוועץ ועם מי תרצי לנהל תהליך שיתוף:**
- ערכי מיפוי קצר של כל הגורמים הרלוונטיים וחשבי האם את רוצה להפגישם יחדיו או לפוגשם במפגשים נפרדים: מקבלי השירות, בני משפחותיהם, מפעילי השירות - בעלים ועובדים, ארגונים הפועלים במסגרת השירות (בנות שירות, מתנדבים, עמותות וכו"ב), מומחים, ארגוני סנגור, ועוד.
- כדאי תמיד לקיים מהלך פנים-משרדי מינימלי נפרד, שיהיה מקדים למהלך החיצוני,** כדי לתכנן יחד עם שותפיך במשרד ובממשלה את מהלך ההיועצות. כדאי שהשותפים הפנים-ממשלתיים ייקחו אף הם חלק במופעי ההיועצות שתקיימי ויוכלו להתרשם ישירות מהנאמר בהם ואף להגיב ולשאל בעצמם.
- ככל שיש לך פורומים קבועים של שותפים, כגון קהילת ידע, ועדת היגוי וכד' - שקלי לקיים עמם דיון ייעודי לגבי מתכונת ההתקשרות בהמשך.

## דברים שכדאי לקחת בחשבון כשמתכננים מפגש לצורך היועצות:

- **הקדישי מחשבה למקום ולמועד הכינוס.**
- נסי לקבוע מקום מפגש נגיש למרבית המשתתפים. למשל, אם מרבית המשתתפים מתגוררים ועובדים בצפון הארץ, הימנעי מלקבוע את מקום המפגש בירושלים גם אם שם שוכן משרדך. העדיפי מקום מפגש שיש בו חניה, תחבורה ציבורית זמינה ונגישות לבעלי מוגבלויות.
- ככל שמדובר בהגעה למקבלי השירותים ומשפחותיהם - העדיפי הגעה אל מקום הימצאם על-פני הזמנתם אלייך למשרד.
- גם איכות מקום המפגש מבחינת אווירה, אקוסטיקה, נגישות וכו"ב משתנים - חשובה מאוד ובעלת השפעה על איכות המפגשים.
- לפני שאת קובעת מועד למפגש בדקי שאין מדובר במקרה ביום חג של אחת מן הדתות בישראל, שמערכת החינוך עובדת ביום זה, שהשעה נוחה למרבית המשתתפים ואינה דורשת, למשל, ממקבלי שירות שמגיעים להיועצות להפסיד שעות עבודה עקב ההשתתפות במפגש.

- **אופן ניהול הישיבה.**

הגדירי מראש מי פותח, כיצד מתבצעת (סבב התייחסויות, חלוקת זמנים בין שאלות, מי נותן את רשות הדיבור, איזה תפקיד את רוצה שיהיה לך בפגישה - מנחה, מקשיבה בלבד, האם תרצי להסתייע במישהו נוסף לניהול הישיבה וכו').

- **עכשיו, שאת מתחילה במפגש היועצות, שימי לב לדגשים הבאים:**

- **בפתיחתו של כל תהליך היועצות-חשוב שתתאמי עם המשתתפים ציפיות.**

הסבירי למשתתפים מה משמעות מהלך ההיועצות, באיזה הקשר ובאיזה שלב של גיבוש המכרז את מקיימת אותו, מה יעשה עם מה שייאמר, בפני מי יבואו דבריהם ועל מה הם יכולים להשפיע, על מה הם יכולים לדבר/אילו נושאים פתוחים לדיון. אם יש נושאים שאין בכוונתך לאפשר עליהם דיון, כדאי להגדירם מראש.

- **בדקי גם מהן ציפיות המשתתפים.**

ודאי שכולכם מתואמים על מטרות המפגש והשפעותיו האפשריות. קחי בחשבון, שאולי יהיה למשתתפים רצון לדבר גם על נושאים שלא תכננת מראש לנהל לגביהם דיון. הקשיבי בפתיחות להצעותיהם. אינך חייבת לקבלן, אך חשוב להבין שהעלאתן מבטאת את המוטיבציות שלהם לדיון, וככל האפשר - עדיף להכלילן בדיון.

- **בסוף המפגש סכמי.**

נסי לעמוד על הנקודות המרכזיות שהועלו ובעיקר על הדברים שהמפגש הדגיש וחדש עבורך. הזכירי שוב מה קורה מכאן והלאה - האם המפגש הוא חד פעמי? האם צפוי המשך? ואם לא - האם יופץ סיכום? איך הם יידעו בסופו של דבר אם דבריהם נשמעו באמת ונלקחו בחשבון? בכל מקרה, מוצע תמיד להפיץ **סיכום** כלשהו של עיקרי הדברים שעלו במהלך ההיועצות, שישלח לכל המשתתפים **בצירוף תודה** על השתתפותם במפגש ועל הדברים שחלקו עמך.

## **כמות המפגשים**

לרוב, די יהיה במפגש אחד לצורך איסוף מידע, רעיונות וכיווני מחשבה מקבוצה מסוימת. במצבים של ניהול דיונים נפרדים עם כמה קבוצות - שקלי אם לרכז מאמץ ולקיים סדרת מפגשים באותו היום או להפריד ביניהם, בעיקר כדי לאפשר לך להפיק לקחים ולהתקדם בחשיבה בין מפגש למפגש. כאשר הנושאים שתבקשי להעלות לדיון מורכבים יותר, או ככל שאת צופה שיידרש זמן כדי "להכניס את המשתתפים לעניינים", וכן במצבים שבהם את מבקשת "לפצח" קושי מסוים או ממש לגבש תפיסת מדיניות או דרך עבודה חדשה - ייתכן שתידרשי ליותר ממפגש אחד. במצב זה כדאי מראש לתאם גם על כך ציפיות עם המשתתפים ולהיערך בהתאם.

## **שאלונים וסקרים**

כמובן, היועצות אפשר לקיים לא רק במפגשים. שאלונים וסקרים הם כלי זמין ושימושי, המצריך תשומות מצומצמות יחסית ומאפשר הגעה בזמנית להיקף רחב של אנשים. הכלי שימושי במיוחד כשאת מבקשת לאסוף מידע ורעיונות ואין לך צורך בליבון ובעיבוד משותף או ביצירת קשר ישיר ובין-אישי עם המשתתפים.

## דברים שכדאי לקחת בחשבון כשעורכים סקרים ושאלונים:

- הכיני שאלון קצר.
- הפיצי את השאלון ככל האפשר באופן מגוון: מקוון (ורספונסיבי - כלומר ניתן לתפעול ממכשירים ניידים ומטאבלטים) ופיזי - כשרלוונטי לקהלי היעד
- נסחי בבירות את שאלותייך - בשפה קלה, מותאמת לקהלים שאת מבקשת שישבו עליו.
- נסחי שאלות קצרות. בכל שאלה - נושא אחד ברור במוקד ולא יותר.
- ביחס לכל שאלה בדקי עם עצמך האם יש לך באמת מה לעשות עם התשובה.
- אל תשאלי שאלות שעשויות להוביל לתשובות שישומן מעבר להישג ידך.
- הגבילי את היקף התשובות שניתן לשלוח (במילים, בעמודים) כדי שלא תוצפי.
- השאירי תמיד שדה פתוח למשיבים לכתוב לך דברים שהם מבקשים להעלות בפניך.
- שקלי אם את רוצה לאפשר למשיבים לצרף קבצים/לשלוח לך מידע נוסף.

ממשל זמין פיתח כלי סקרים זמין וקל לשימוש.

לשימוש בו עייני באתר ממשל זמין <http://e.gov.il/PRODUCTS/Pages/GovShare.aspx>

לצד דרכי השיתוף הנגישות יחסית שהוזכרו מעלה, ייתכן שתצרי לבצע תהליכי היוועצות ושיתוף שיחייבו יותר תשומות (למשל כיוון שתבקשי לקיים יותר מפגשים, להגיע לקהלי יעד רחבים יותר, לנהל תהליך על-פני משכי זמן ארוכים יותר) או שתבקשי לנהל תהליך שלגביו תצרי להתייעץ עם מומחים לשיתוף בשל מורכבות מיוחדת. למשל, כאשר קיימות התנגדויות רבות בשטח שעשויות להיות קשות לניהול במפגש היוועצות, או שייראה לך שנדרשים אמצעים מיוחדים כדי להגיע לקהלי יעד פחות נגישים (בעלי צרכים מיוחדים, אוכלוסיות שאינן נגישות לאינטרנט וכד').

במצבים אלו - עומדת בפניך האפשרות להסתייע במפעילי שירותי שיתוף שניתן להפעיל במסגרת מכרז מסגרת ייעודי:

**מכרז מרכזי מס' 23-2015 "לתכנון וביצוע תהליכי שיתוף במשרדי הממשלה"**, נועד לאפשר למשרדים המעוניינים לקיים תהליכי שיתוף, לעשות זאת באמצעות מפעיל חיצוני מומחה לתהליכי שיתוף.

המכרז רלוונטי לכלל מופעי השיתוף שתידרשי אליהם, בין אם מדובר בשיתוף פנים-משרדי או בין-משרדי, שיתוף מומחים, שיתוף ארגונים ושיתוף ציבור. הוא כולל מגוון שירותי שיתוף, בהם שירותי שיתוף פיזיים (כגון קבוצות מיקוד, שולחנות עגולים וכנסים), שירותי שיתוף מקוונים (כגון זירת היוועצות, פורום וסקר מקוון) ושירותים משלימים (כגון מיפוי משפיעים ומושפעים, סקירות תוכן ועוד). באמצעותו תוכלי להפעיל דרכי שיתוף שקשה יחסית להפעיל לבד. על-מנת להסתייע בארגון המתמחה בשיתוף במסגרת המכרז - בדקי תחילה האם במשרד שבו את עובדת הופעל כבר מכרז שיתוף. תוכלי לבדוק זאת מול אגף תכנון מדיניות במשרדך, או עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. במידה שהמשרד בחר כבר את "ספק הבית" בתחום השיתוף, תוכלי לעשות שימוש במכרז בתוך זמן קצר. במידה שהמשרד לא הפעיל את המכרז, את יכולה לבחון יחד עם אגף תכנון המדיניות במשרדך אם נכון לייצר התקשרות במסגרת המכרז - עבור היחידה שלך או עבור המשרד בכללותו.

בכל מקרה, את יכולה להסתייע בצוות השיתוף באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה בכל הנוגע לתכנון מהלכי ההיוועצות והשיתוף שאת מבקשת להפעיל: [shituf@pmo.gov.il](mailto:shituf@pmo.gov.il).

# כלים לפרק קביעת סטנדרטים ומדידתם

## טבלה להגדרת מדדים מיטביים

בפניך טבלה עם היבטים שחשוב שתיתני עליהם את הדעת כשאת קובעת מדד.  
בעמודה של המדד ה-1 יש דוגמאות למענים אפשריים.

שם המדד	מדד 1 (דוגמא)	מדד 2	מדד 3
שם המדד	שיעור בוגרות התוכנית המועסקות במשרה בהיקף מלא		
סוג המדד (תוצאה, תפוקה, תשומה)	תוצאה		
שיעור המדד הרצוי *צייני אם יש קו אדום	שיעור רצוי - 80% קו אדום - מ-50%		
מועד מדידת המדד (קבעוני / חציוני / שנתי / רב-שנתי)	שנה מתום תוכנית התעסוקה		
מקור המידע לצורך המדידה	מעקב שיבוצע מטעם האגף		
יישום המדד (שיח / בחירת מפעילים / תגמול וקנס / תשלום / הפסקת שירות)	תגמול וקנס		
מידת העומס שהמדידה מטילה על מפעיל השירות	אין עומס		

## כלי להערכת איכות מדדים - עני על כמה שיותר שאלות בחיוב

לא	כן	
		1. הגדרת את השיפור בשירות שאת מבקשת להשיג באמצעות המדד?
		2. הגדרת מה יהיה יישום של המדד (בחירת מפעילים, תגמול וסנקציה וכו')?
		3. המדד שלך בר השוואה?
		4. הגדרת את מועדי המדידה למדד?
		5. יש ביכולתך ובכוונתך לבדוק עמידה ביעדי המדד?
		6. הגדרת מראש זמן העלאת סטנדרטים למדד?
		7. בחינת המדד מייצרת עומס סביר על המפעיל?
		8. האם ביצעת הליך שיתוף לצורך קביעת המדד?

בין 1 ל-3 תשובות חיוביות - את עוד לא שם.  
קראי שוב את פרק הסטנדרטים בשירות תיאוריית השינוי וראי מה ניתן לשפר במדד.



בין 4 ל-6 תשובות חיוביות - המדד איכותי, אבל לא מצוין...



בין 7 ל-8 תשובות חיוביות - וואו, המדד שלך סופר איכותי. כל הכבוד!



## כלי הערכה מגדרי לשירותים חברתיים

כלי זה פותח בתהליך עבודה משותף במסגרת כנס "בהערכה רבה" של מט"ח

עיקרון מנחה	שאלות מנחות	דוגמאות
<b>אוכלוסיית מקבלי השירות</b>		
<b>בחני האם מאפיינים מגדריים של מקבלי השירות רלוונטיים להצלחתו</b>	לפי הספרות והידע הקיימים יש לתופעה ביטויים שונים בקרב גברים ובקרב נשים?	פתיחת תיקים פליליים שכיחה יותר בקרב נערים מאשר בקרב נערות.
	לתופעה ביטויים שונים בקרב קבוצות חברתיות מגוונות?	שיעורן של נשים בקרב עניים גבוה מאשר שיעורן באוכלוסייה.
	תועדו אסטרטגיות אפקטיביות יותר או פחות עבור קבוצות שונות?	שיטות לעידוד תלמידים ותלמידות להגברת מתמטיקה אפקטיביות באופן שונה עבור בנים ובנות (יוקרה ועתיד תעסוקתי לעומת עניין ואתגר).
<b>מרכיבי השירות</b>		
<b>בחני האם תיאורית השינוי מותאמת להבדלים המגדריים</b>	תיאוריית השינוי מושתתת על תפיסות אוניברסאליות, או שהיא מכילה את המגוון האנושי?	בהתערבות לצמצום עוני תהיה התייחסות למקומן של אימהות יחידניות ונשים קשישות ותיבניה עבורן אסטרטגיות התערבות ייעודיות.
	התיאוריה לקחה בחשבון את המאפיינים המגדריים של השחקנים?	תוכנית התערבות לעידוד תעסוקה תתייחס לצורך של משפחות צעירות במסגרת זמינה לילדיהן.
<b>תכנון המדידה</b>		
<b>בני פלטפורמה המאפשרת לכלל בעלי העניין להשפיע על קביעת המדדים</b>	זוהו כלל בעלי ובעלות העניין ונבנתה שיטה שבעזרתה יהיו מעורבים בפעולת ההערכה?	ישולבו נציגות חרדיות בתהליך קביעת המדדים בשירות המעודד תעסוקה.
	בעיצוב הפלטפורמות שולב השיקול המגדרי?	הדיונים מתקיימים בשעות שמאפשרות נוכחות של אימהות יחידניות.
	נלקחו בחשבון הציפיות ותפיסות ההצלחה של המושפעות והמושפעים מהתכנית?	ציפיות המחקר מבוררות באמצעות ראיונות עם מדגם מושפעים ומושפעות.



עיקרון מנחה	שאלות מנחות	דוגמאות
<b>תכנון המדידה</b>		
<b>תכנון שיטות איסוף וניתוח מידע שיאפשרו לקבוצות בתת ייצוג ולקבוצות מושתקות לבוא לידי ביטוי</b>	נעשה מאמץ להגיע למקבלות שירות קשות לדגימה?	נעשה מאמץ להגיע לקבוצות שאינן דוברות עברית.
	הותאמו שיטות האיסוף למאפייני קבוצות היעד?	שאלונים ינוסחו הן בלשון זכר והן בלשון נקבה.
	האם נלקחו בחשבון תהליכי השתקה תרבותיים?	למשל, ראיונות על פעילות מינית ייעשו בתנאי פרטיות מחמירה.
	המידע נאסף באופן המאפשר להבחין ולנתח בפילוח לפי מגדר, אתניות, דת וקבוצות מגוונות אחרות, בדגש על קבוצות פריפריאליות ואוכלוסיות מודרות?	למשל, יעשה מיפוי סוציו-דמוגרפי במסגרת שאלוני ההערכה והנתונים ינותחו על בסיס מיפוי זה.
<b>גיבוש מסקנות והנגשתן</b>		
<b>הציג מסקנות שמשקפות ומתייחסות לשוני במציאות המגדרית</b>	הממצאים מוצגים על-פי הפילוח במשתנים שהראו רלוונטיות?	שירות לשילוב נערים ונערות בסיכון בשירות הצבאי/אזרחי יציג את האפקטיביות שלו בחלוקה לפי מגדר ומגזר ולפי נטייה דתית.
	האם המסקנות מתייחסות להבדלים במציאות החיים של תת-קבוצות?	בהערכת תוכנית לשילוב תעסוקתי, תוצג המורכבות בקרב אימהות יחידניות.
<b>הנגיש והפיצי את המסקנות וההמלצות</b>	האם הממצאים מוצגים באופן שיהיה נגיש לקהלים רחבים?	הנגשה גרפית וזמינה (באינטרנט) של הממצאים.
	האם הממצאים הוצגו גם בפני מקבלות השירות, או נציגיהן?	עריכת מפגש היצג עם הקהילה או עם קבוצות מושפעות ספציפיות.

# החלטת ממשלה בנושא מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים

החלטה מספר הוא 2034(חכ/37) מיום 28.09.2014; הממשלה ה-33 בראשות בנימין נתניהו.

נושא ההחלטה: מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים

מחליטים,

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 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.

# החלטת ממשלה בנושא אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ

החלטה מס' 1950 מיום 11.09.2016; הממשלה ה-34 בראשות בנימין נתניהו.

נושא ההחלטה: החלטת ממשלה בנושא אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2034(חכ/37) מיום 28 בספטמבר 2014 בנושא גיבוש תוכנית לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ ועל סמך המלצות הצוות שהוקם בהחלטה זו:

"המשרדים החברתיים" - משרדי החינוך, הבריאות, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

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

"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, ושאינו ממומן באמצעות תמיכה.

מובהר בזאת, כי ההחלטה אינה חלה על קופות חולים, בתי חולים, בתי ספר וגני ילדים וכן על שירותים שניתנים במיקור חוץ במסגרת התקשרות של רשות מקומית.

1. מטרת החלטה זו להביא לשיפור באיכות השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ באמצעות העקרונות הבאים:

ב. חיזוק יכולות השליטה והניהול של משרדי הממשלה ביחס לשירותים החברתיים במיקור חוץ, וייעול ושיפור תהליך רכישתם והפעלתם.

ג. חיזוק מערך הפיקוח והבקרה על השירותים החברתיים במיקור חוץ לצורך הבטחת איכות השירות.

ד. 'הפחתת הנטל הבירוקרטי ובכלל זה הפחתת נטל המימון המוטל על מפעילי השירותים על מנת לאפשר להם להתמקד בהבטחת איכות וזמינות השירות.

לצורך מימוש מטרת ועקרונות ההחלטה, יבוצעו הפעולות הבאות:

### **פיתוח תורה והנחלתה**

2. להטיל על משרד ראש הממשלה, יחד עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר והמשרדים החברתיים, בהתבסס על המלצות הצוות שפעל בנושא, לגבש 'מדריך לניהול תהליך מיקור החוץ של שירותים חברתיים' (להלן: "המדריך") עד ליום 30.06.2017. המדריך יכלול הנחיות לייעול ולשיפור תהליך מיקור החוץ, כך שיביא לשיפור השירות החברתי המוענק באמצעותו לאזרח. בהתאם לכך, המדריך יבטא את העקרונות הבאים ביחס להתקשרויות למיקור חוץ של שירותים חברתיים:
  - א. קביעת אמות מידה (סטנדרטים) לשירות החברתי ולאיותו, מדידתן ויצירת משטר של תגמולים וסנקציות על בסיסן.
  - ב. הגדרת תהליך עבודה המשתף את גורמי המשרד הרלוונטיים בגיבוש המכרז, לצד היוועצות באופן ההולם את עקרון השוויון והדין עם גורמי חוץ רלוונטיים בתהליך מיקור החוץ, ובכלל זה לקראת כתיבת מכרז ולשם הפקת לקחים, בקרה ומעקב ושימור ידע במהלך חיי המכרז.
  - ג. הגברת התחרות טרם תקופת ההתקשרות ובמהלכה, הגדלת מידת הגמישות בהפעלת השירות ועידוד חדשנות.
  - ד. הלימה בין תוכן ההתקשרות לבין תוכן הבקרה בעבודת הפיקוח, והגברת השקיפות של הבקרה.

### **3. להטיל על המשרדים החברתיים:**

- א. לגבש יחד עם משרד ראש הממשלה ואגף החשב הכללי במשרד האוצר עד ליום 30.09.2017 תוכנית הכשרה משותפת לגורמים המעורבים בתהליך מיקור החוץ של השירותים החברתיים במשרדי הממשלה, שמטרתה להנחיל את התורה שבבסיס המדריך.
- ב. לגבש מכרזים בהתאם למדריך (להלן: 'מכרזי דור ב') החל מהשלמת גיבוש תוכנית ההכשרה שגובשה בהתאם לסעיף 3(א) ובכפוף לאמור בסעיף 6(ג).
- ג. לקיים ביחד עם משרד ראש הממשלה החל מיום 01.01.2017 תהליך למידה בנושא קביעת מדדי תוצאה בשירותים חברתיים במיקור חוץ.

4. להטיל על משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה לבחון עם סיום גיבוש המדריך את האפשרות לפתח על בסיסו מכרזי וחוזי מדף לשירותים חברתיים, בשיתוף עם המשרדים החברתיים.

### **התקשרויות ממושכות**

5. מתוך הכרה בחשיבות של רציפות הקשר הבין-אישי העומד ביסודם של שירותים חברתיים רבים, להנחות את משרד האוצר לאפשר משך של עד 5 שנים בהתקשרות בהסכמים הנוגעים לשירותים חברתיים במיקור חוץ, באחת מן הדרכים הבאות:
  - א. משרד האוצר יעודד שימוש בהרשאה להתחייב לתקופה של עד חמש שנים בשירותים חברתיים לשירותים אינטנסיביים הניתנים במסגרות שפועלות במשך 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע (24/7) ובמסגרות שבהן ניתן שירות חברתי למטופלים על בסיס יומי בשירותים בהיקפים גדולים - מעל 200 מיליון ₪ בשנה, או כאלו שניתנים מכוח חוק (להלן: 'שירותים מוסדיים'). במקרה של ביטול התקשרות טרם סיומה, תתקבל הרשאה חדשה לביצוע התקשרות חדשה.
  - ב. "בתים לחיים" - כלל ההתקשרויות לשירותים מוסדיים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יבוצעו בהתאם להסדר הקיים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הידוע כהסדר "בתים לחיים".

ג. הסכם רב שנתי המותנה בהזמנת עבודה - החשבת הכללית תתקן את הוראות התכ"ם עד ליום 31.01.2017 כך שמשרדי 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.

### תכנית לשדרוג הרכש החברתי

6. להטיל על המשרדים החברתיים להפעיל תוכנית תלת שנתית לשדרוג הרכש החברתי שתתייחס לשיפור ניהול הרכש החברתי ובכלל זה - שיפור תהליכי המכרז ושיפור הבקרה על השירותים (להלן: "התוכנית"), ולצורך כך:

א. המשרדים החברתיים יגבשו ויפרסמו עד ליום 01.04.2017 באתר של כל משרד את התוכנית. המשרדים החברתיים יוכלו לעדכן את התוכנית מעת לעת לפי הצורך.

ב. המשרדים החברתיים יגדירו מכרזים אשר בשל חשיבותם המיוחדת הדיון בעניינם יהיה בראשות מנכ"ל המשרד בצמתים מרכזיים שייקבעו על ידו. חשיבותם המיוחדת תהיה כזו הנובעת מהיקפם (מכרז של התקשרות לשנה עם ספק בהיקף של 30 מלש"ח ומעלה) או ממאפייניהם המיוחדים שיוגדרו ע"י המנכ"ל או בעת הפעלת שירות באמצעות מיקור חוץ לראשונה.

ג. משרדי הבריאות והעבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יישמו את התוכנית ביחידות מרכזיות המקיפות חלק ניכר של מיקור החוץ החברתי במשרדים, ואלו הן: מינהל הרפואה במשרד הבריאות והאגף לשירותים חברתיים אישיים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ד. עם השלמת התוכנית התלת שנתית לשדרוג הרכש החברתי, יבחן מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כיצד להחיל את התוכנית על שאר השירותים החברתיים הניתנים במיקור חוץ במשרדו.

ה. לאור היקף מצומצם יחסית של שירותים חברתיים המופעלים על-ידי משרד העלייה והקליטה, הוחלט שלא להחיל עליו את החבויות הנובעות מהחלטה זו, אך לאפשר לו ליהנות מן התשתיות שיפותחו כתוצאה ממנה.

ו. המשרדים החברתיים יגדירו סמנכ"ל או משנה למנכ"ל אשר יהיה אחראי לביצוע התוכנית, וידווח להנהלת המשרד על התקדמותה פעמיים בשנה.

ז. המשרדים החברתיים יעדכנו אחת לשנה את ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ של משרדם, הכולל את רשימת כל השירותים החברתיים הניתנים על-ידי המשרד במיקור חוץ. ספר השירותים החברתיים המעודכן לשנת 2014 מצ"ב.

ח. להנחות את מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפעול במשותף עם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה בכל אחת משנות התוכנית לטיובו של מכרז עיקרי במשרד (להלן: "מכרז דגל").

## חיזוק הבקרה והפיקוח

7. על מנת לחזק את האפקטיביות של הבקרה על שירותים חברתיים במיקור חוץ, על הבקרה לכלול את המרכיבים הבאים: תדירות מוגדרת של בקרה; הלימה בין תוכן ההתקשרות לעבודת המפקח והבקרות; מדדים ברי השוואה; דו"חות בקרה ברי השוואה; כלי גמול וסנקציות מדורגים ומנגנון ברור ושקוף להחלתם; מעקב אחר תיקון ליקויים; בקרה מקיפה הרואה את המוסד, עובדיו, מקבלי השירות ומשפחותיהם. לצורך קיומם של מרכיבים אלה להטיל על:
- א. משרדי הבריאות והעבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף משרד ראש הממשלה, לגבש תבניות לדו"חות בקרה פומביים על שירותים מוסדיים במיקור חוץ עד ליום 30.06.2017. בעת גיבוש התבניות תינתן הדעת לכוונה להפעיל בהמשך באופן ממוחשב.
- ב. משרדי הבריאות והעבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לגבש דו"חות בקרה מותאמים לכל שירות על בסיס התבניות שיגובשו כאמור ולהחיל שימוש מדורג בדו"חות אלו משנת 2017. עד ליום 31.12.2019 יפורסמו דו"חות בקרה הפומביים על כל השירותים המוסדיים במיקור חוץ המופעלים במסגרת היחידות המפורטות בסעיף 6(ג).
- ג. המשרדים החברתיים לגבש עד ליום 01.04.2017 תוכנית עבודה לטיוב הבקרה על שירותים חברתיים במיקור חוץ. התוכנית תתייחס לאמור לעיל לרבות לוחות זמנים לפרסום דו"חות הבקרה האחידים ולהכשרות כמפורט מטה (להלן: "תוכנית העבודה"). תוכנית העבודה תעודכן מזמן לזמן. יישום תוכנית העבודה לטיוב הבקרה במשרדי הבריאות והעבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יתבצע ביחס ליחידות המפורטות בסעיף 6(ג).
- ד. המשרדים החברתיים בשיתוף משרד ראש הממשלה לגבש עד ליום 30.09.2017 תוכנית הכשרה משותפת למפקחים על שירותים חברתיים במיקור חוץ. מטרת ההכשרה תהיה להטמיע את תורת מיקור החוץ של שירותים חברתיים ואת היבטי הבקרה המושפעים ממנה, בדגש על תפקיד הבקרה של המפקח בשירותים במיקור חוץ.

## שקיפות

8. להטיל על המשרדים החברתיים לפרסם באתר האינטרנט המשרדי:
- א. החל משנת 2017 ובכל שנה עד ליום 31.12 תוכניות עבודה מפורטות לשדרוג הרכש ולטיוב הבקרה לשנה העוקבת ודו"ח ביצוע לתוכנית השנה החולפת.
- ב. מכתבים חדשים שיגובשו בהתאם לסעיף 3(א), לצד פרסומם המקובל, במקום הייעודי שבו ירוכז המידע על אודות התוכנית.
- ג. ספר השירותים החברתיים במיקור חוץ המעודכן, בהתאם לפי סעיף 6(ה).
- ד. דו"חות הבקרה על שירותים חברתיים מוסדיים שימולאו בתבניות דו"חות הבקרה שיגובשו בהתאם לסעיף 7(ב) לעיל, החל משנת 2018.
9. להטיל על משרד המשפטים לבחון במשותף עם משרד ראש הממשלה והמשרדים החברתיים את האופן שבו ניתן להציג באתר הגיידיסטאר (מאגר המידע אודות עמותות בישראל) נתונים על אלכ"רים בנוגע לשירותים חברתיים במיקור חוץ המופעלים על ידם עבור הממשלה.

## הפחתת הנטל הבירוקרטי ובכלל זה נטל המימון המוטל על מפעילי השירותים

10. להנחות את החשבת הכללית לתקן ככל הנדרש את הוראות התכ"ם עד ליום 31.01.2017 כך שתכלול את ההתייחסויות הבאות:

א. ביחס לערבות ביצוע, לאפשר לוועדת המכרזים לפטור את הספק מערבות ביצוע מנימוקים מיוחדים שיירשמו, ובכללם יכול שייכלל גם הנימוק שמדובר במכרזים שנעשים בתחומים חברתיים ולהורות על אמצעים חלופיים במידת הצורך.

ב. לנקוט בגישה מקלה במתן המחאת זכות לבנקים לקבלת תקבולים בהתאם להסכמים בגין מיקור חוץ של שירותים חברתיים?

ג. לשקול בחיוב קביעת מודל תשלום הכולל אבני דרך המאפשרות את פריסת התשלום באופן שיאפשר להביא בחשבון את עלויות ההתארגנות של המפעיל.

11. להטיל על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לגבש עד ליום 30.06.2017 ביחד עם חשבת המשרד, תוכנית לייעול תהליך התשלום למפעילי שירותים חברתיים, שתתבסס על בדיקה מחודשת של תהליך אישור התשלום במטרה להקל על קבלתו במועד.

12. לרשום את הודעת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כי יקים עד למחצית הראשונה של שנת 2017 מערכת מקוונת לאישור ההועדות שתביא לקיצור זמני אישור התשלום למפעילי השירותים ולביטול נוהל "עוזב-נשאר", שבמסגרתו מבוטלים, לצורך בדיקת עדכניות רישומי המשרד, כל אישורי ההועדות למקבלי שירותים במסגרות החוץ ביתיות, והרשויות המקומיות נדרשות לחדשן. עד להפעלת המערכת המקוונת ועל מנת להימנע מפערי תשלום, תפעל חשבת המשרד לצמצום הפגיעה במערך התשלומים השוטף.

## תקציב ותקני כח אדם

13. מקורות תקציביים ותקני כח אדם נקבעו להחלטה זו במסגרת סיכום שבין משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ומשרדי העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך והבריאות, ואלו יעוגנו במסגרת תקציב המדינה לשנת 2017-2018.

ראש הממשלה מסכם ומנחה את המנהל הכללי של משרדו לבחון את הסוגיות הבאות:

- תקופת המעבר הנדרשת בין המכרזים הקיימים לבין המכרזים המשודרגים שייכתבו בהתאם להחלטה זו.
- בניית מכרז מאגר מרכזי לנושא ייעוץ משפטי חיצוני לכתיבת מכרזים במטרה לקצר את משכי הזמן.
- לבחון עם שר האוצר את הצורך בצעדי התייעלות בתחום הרכש בממשלתי בכללותו.

**ՀԳՄ**