



הצוות הבין-משרדי לבחינת אופן אספקת שירותים חברתיים



דוח מסכם

אב התשפ"ו, אוגוסט 2026
ירושלים



משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل



משרד החינוך



משרד הרווחה
והביטחון החברתי



אגף ממשל וחברה
משרד ראש הממשלה



החשב הכללי
Accountant General





הצוות הבין-משרדי לבחינת אופן אספקת שירותים חברתיים



דוח מסכם

אב התשפ"ו, אוגוסט 2026
ירושלים

תוכן עניינים

פתח דבר

6

תודות

10

חברי הצוות הבין-משרדי

12

תקציר מנהלים

16

פרק 1 • הרקע להקמת הצוות והצורך בבחינה מחודשת של אופן אספקת השירותים החברתיים

25

התפתחות המדיניות והפער בינה לבין היישום בפועל

30

הצורך המערכתי בהקמת הצוות הבין-משרדי

32

פרק 2 • תמונת מצב: רכש חברתי בישראל

35

התפתחות הרכש החברתי

36

עקרונות הרכש החברתי

40

נתונים מרכזיים על הרכש החברתי

42

סקירה משווה: מגמות והסדרים ייחודיים לרכש חברתי במדינות נבחרות

50

סיכום: התפתחות המדיניות והצורך בבחינה מחודשת

60

פרק 3 • מתודולוגיית העבודה, מיפוי האתגרים ותיקופם

63

מתודולוגיית העבודה וגיבוש התשתית המקצועית

64

תהליך העבודה

65

אתגרי הליבה במנגנוני אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ

68

אתגרים במנגנון וביישום מדיניות הרכש החברתי

70

אתגרים בתשתיות הידע ובניהול המערכת ברכש חברתי

72

השלכות האתגרים על הפעילות בשדה

74

ממיפוי אתגרים להמלצות ליישום

78

פרק 4 • המלצות הצוות הבין-משרדי

81

אשכול המלצות ראשון: התאמת מנגנוני הרכש למאפייני השירותים החברתיים

86

המלצה ראשונה: עיגון עקרונות הרכש החברתי ברגולציה

88

המלצה שנייה: פיתוח מכרז מאגר בין-משרדי למפעילי שירותים חברתיים

96

המלצה שלישית: טיוב מנגנונים וכלים המאפשרים גמישות ומעודדים חדשנות

108

אשכול המלצות שני: חיזוק תשתיות הניהול והידע לרכש חברתי

124

המלצה רביעית: הקמת מרכז ממשלתי לקידום הרכש החברתי

126

המלצה חמישית: ייעול תהליכי עבודה והפחתת הנטל הבירוקרטי

134

פרק 5 • יישום המלצות הצוות

141

צוות יישום: התאמות רגולטוריות במנגנוני הרכש

144

צוות יישום: מכרז מאגר בין-משרדי למפעילי שירותים חברתיים

145

צוות יישום: מרכז לקידום הרכש החברתי

146

צוות יישום: ייעול תהליכי עבודה והפחתת הנטל הבירוקרטי

147

מנגנוני תיאום, בקרה ולמידה לאורך שלב היישום

148

סוף דבר

149

נספחים

נספח א' – כתב המינוי של הצוות הבין-משרדי

152

נספח ב' – רשימת מקורות

154

נספחים נוספים:

157

נספח ג' – סקירה משווה: מגמות והסדרים ייחודיים לרכש חברתי במדינות נבחרות

נספח ד' – סיכום היועצות סבב ראשון (מיפוי האתגרים)

נספח ה' – סיכום היועצות סבב שני (תיקוף ההמלצות)

נספח ו' – סקירה בנושא מרכזי מצוינות ממשלתיים

נספח ז' – מבנה התפקידים במרכז לקידום הרכש החברתי

פתח דבר

מערך השירותים החברתיים בישראל ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב חייהם של מיליוני אנשים, ומספק סיוע והגנה סוציאלית במגוון רחב של תחומי חיים. האחריות הציבורית של המדינה אינה מתמצה במתן מענה בשעת משבר בלבד, אלא חותרת ליצירת אימפקט בר-קיימא – בשיפור איכות החיים, בחיזוק החוסן האישי ובהגברת העצמאות וההעצמה של מקבלי השירות, שרבים מהם נמצאים במצבי סיכון וחלקם חיים בשולי החברה.

הרכש החברתי הוא מנגנון ליבה לאספקת השירותים החברתיים שבאמצעותו הממשלה מממשת את אחריותה כלפי הציבור, מתוך תפיסה שלפיה השקעה חברתית תורמת לחוסן ולשגשוג חברתי-כלכלי. מרכזיותו של הרכש החברתי באה לידי ביטוי, בין היתר, בהיקף ההשקעה הממשלתית, העולה על 17 מיליארד ש"ח ומאפשרת אספקה של למעלה מ-230 שירותים שונים¹.

שיפור האפקטיביות והיעילות של השירותים נשען על שילוב בין מנגנונים ממשלתיים לבין שדה חברתי מקצועי רחב. שדה זה כולל, לצד משרתי הציבור בממשלה, גם את מפעילי השירותים, את ארגוני חברה אזרחית הפועלים לקידום מטרות ציבוריות וחברתיות (לרבות ארגוני סנגור), וכן אנשי מקצוע וגורמי מטה. כלל הגורמים פועלים בשותפות, מתוך תחושת שליחות ומחויבות עמוקה למקבלי השירות.

מערך זה מבוסס על רשת רחבה של שותפויות רב-מגזריות, המתרגמת את המדיניות החברתית לשירותים הניתנים מדי יום בשטח – במסגרות חוץ-ביתיות, בקהילה, במענים טיפוליים, שיקומיים וחינוכיים, ובמגוון רחב של שירותים המלווים את האדם ואת משפחתו בתקופות ובמצבי חיים רגישים ומורכבים.

בשנים האחרונות הולכת ומעמיקה בעולם ובישראל ההכרה בפוטנציאל האסטרטגי של הרכש החברתי, מעבר לתפקידו התפעולי. מגמה זו משקפת תפיסה הרואה ברכש השירותים החברתיים מנוף למיקסום הערך החברתי הנוצר מהשקעת המשאבים הציבוריים. מדינות רבות פועלות לפיתוח יכולות בתחום זה, מתוך הבנה כי אספקת שירותים חברתיים מחייבת התאמה יעודית של עבודת הממשלה. התאמה זו נשענת על מודלים חדשניים ותשתיות עבודה מתקדמות, שימוש בכלי רכש מגוונים ופיתוח תהליכי למידה, מדידה ובקרה לצד מנגנוני ניהול. מהלכים אלה מקדמים מתן שירותים איכותיים, רציפים, נגישים וחדשניים, המותאמים באופן מיטבי לצורכי האוכלוסיות השונות.

על רקע האמור, הוקם צוות מנכ"לים בין-משרדי שהוביל עבודת מטה רחבה, בשיתוף גורמי המקצוע האמונים על הרכש החברתי במשרדי הממשלה. עבודת הצוות התמקדה בבחינת הדרכים לשיפור האופן שבו המדינה מעצבת, רוכשת ומנהלת שירותים חברתיים במיקור חוץ.

1 נכון לשנת 2024. הנתונים כוללים רכש חברתי ישיר של משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות ומשרד החינוך, ואינם כוללים תמיכות ורכש חברתי שמבוצע בידי רשויות מקומיות.

במסגרת עבודת הצוות נבחנו האתגרים הקיימים במערכת, נאספו ונותחו נתונים וכן, נסקרו באופן מעמיק מודלים וכלים מהארץ ומהעולם. כחלק מתפיסת השותפות הרחבה, קוימו התייעצויות עם כ-120 גורמי מקצוע במשרדי הממשלה, למעלה מ-140 מפעילי שירותים, נציגות רחבה של ארגוני החברה האזרחית, קהילת המחקר והציבור הרחב.

תהליכים אלה חיזקו את ההבנה כי טיוב הרכש החברתי מחייב תשתיות מקצועיות מתקדמות, ומצריך שיתוף פעולה בין כלל הגורמים בשדה, מעורבות מתמשכת ויכולת ממשלתית ללמוד, להתאים, לשלב חדשנות ולפעול בגמישות. כך ניתן להעמיק את ההשפעה ולממש את הפוטנציאל הגלום בהשקעה החברתית.

הצוות פעל לשיפור, ליעול ולעדכון דרכי ההפעלה, הכלים והמנגנונים בתחום, מתוך הכרה בחשיבותם להגברת האפקטיביות הממשלתית, לשיפור השירותים לציבור, לחיזוק השדה החברתי ולהעמקת שיתוף הפעולה בין הממשלה לבין מאות השותפים בשטח. מתווה הפעולה שגובש במסגרת עבודת הצוות ואושר על-ידינו מבטא עבודה יסודית ומקיפה זו.

אנו מאמינים כי דוח זה מניח תשתית לשיפור ממשי באופן שבו המדינה רוכשת ומנהלת שירותים חברתיים. יישום המתווה צפוי לחזק את מערכות אספקת השירותים החברתיים ולהפוך אותן למקצועיות, גמישות, חדשניות, ולומדות יותר, ומוכוונות תוצאות וכפועל יוצא מכך, לספק מענים טובים יותר עבור מקבלי השירותים.

ברצוננו להודות לחברי הצוות הבין-משרדי, לנציגי המשרדים שליוו את עבודתו, לשותפים המרכזיים בפעילות הממשלה בשדה החברתי – ארגוני החברה האזרחית, מפעילי השירותים והקרנות הפילנתרופיות – ולכל מי שתרמו מזמנם, מניסיונם ומהידע המקצועי שלהם לגיבוש הדוח.

מעורבותם הפעילה של השותפים לאורך הדרך הייתה חלק בלתי נפרד מהישג הצוות, וסייעה להעמיק את ההבנה של האתגרים בשטח, לבחון את הפערים מנקודות מבט שונות ולגבש המלצות מעשיות, מאוזנות ובנות יישום. לכל אורך התהליך בלטו תחושת המחויבות והרצון המשותף ללמוד, ליעל ולהשתפר – מתוך יעד ברור: קידום השירותים החברתיים ושיפור איכות החיים של מקבלי השירות.

השיח המשותף המחיש עד כמה הגורמים הפועלים בשדה החברתי נכונים לפעול יחד. מטבע הדברים, שותפות זו אינה חפה מאתגרים ומצריכה התפתחות מתמדת, אך הקשב, האמון והרצון להשתפר מאפשרים למערכת לבסס תהליכי עבודה טובים יותר לאורך זמן. המאמץ שהושקע, הרצינות שליוותה את השיח והאמון שניתן בתהליך אינם מובנים מאליהם.

המלצות הצוות הן נקודת פתיחה לתהליך יישום והטמעה משמעותי בשטח. יישומן דורש מחויבות ניהולית ומקצועית, הקצאת משאבים, למידה מתמשכת ונכונות לאמץ תפיסות ודפוסי עבודה חדשים.

יש להמשיך ולהעמיק את החיבורים בין הממשלה, המפעילים, ארגוני החברה האזרחית וגורמי המקצוע בשדה. פעולה משותפת של כלל הגורמים תאפשר לתרגם את מתווה הפעולה שגובש לשיוניים ממשיים באופן שבו המדינה מתכננת, רוכשת, מנהלת ומספקת שירותים חברתיים.

בסופו של דבר, הצלחת המהלך תימדד ביכולתה של המדינה להעמיק את השפעתה החיובית על חייהם של מקבלי השירות – אנשים, משפחות וקהילות שלמענם פועלת המערכת כולה.

אנו מאחלים הצלחה לכל העוסקים במלאכה החשובה – בממשלה ומחוצה לה!



יהונתן רזניק

סגן בכיר לחשבת הכללית -
מנהל חטיבת משרדים
חברתיים



לירון ניץ

סמנכ"לית ממשל וחברה
משרד ראש הממשלה



מאיר שמעוני

מנכ"ל משרד החינוך



משה בר סימן טוב

מנכ"ל משרד הבריאות



ינון אהרוני

מנכ"ל משרד הרווחה
והביטחון החברתי

תודות

עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת אופן אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ התבססה על שיתוף פעולה רחב בין גורמים רבים בממשלה ומחוצה לה. אנו מבקשים להודות לכל מי שתרמו מזמנם, מניסיונם ומהידע המקצועי שלהם לתהליך העבודה ולגיבוש ההמלצות כדי לשפר ולייעל את העבודה הממשלתית בתחום הרכש החברתי, במטרה לתת שירות טוב ואיכותי יותר למקבלי השירותים ולציבור.

תודה למנכ"ל המשרדים החברים בצוות, לחברות ולחברי הצוות הבין-משרדי ולגורמי המקצוע שליוו את עבודתו. תמיכת המנכ"לים והמעורבות העמוקה של חברי הצוות אפשרו לקיים עבודת מטה רחבה ומשמעותית, המבוססת על מחויבות משותפת לבחינה מעמיקה של אופן אספקת השירותים החברתיים.

תודה למאות מפעילי השירותים החברתיים שהשתתפו בתהליכי שיתוף הציבור. הניסיון המעשי, המומחיות המקצועית וההיכרות הקרובה עם אופן הפעלת השירותים בשטח תרמו תרומה חשובה להבנת האתגרים ולגיבוש המלצות המותאמות למציאות היישומית.

תודה לארגונים ששלחו ניירות עמדה ותרמו מניסיונם ומהמומחיות שצברו בתחומי השירותים החברתיים ועם אוכלוסיות מקבלי השירות: מנהיגות אזרחית, המכון למשפט ופילנתרופיה באוניברסיטת תל אביב, אנוש, איל"ן, אופק לילדינו, פתחון לב, בטרם, הורה ומיוחד, כוח לעובדים, SFI, משאבים, פעמונים, מרכזי תמיכה משלבים, מרכז מילמן ועמותת אמ"א.

תודה לפרורם הקרנות בישראל ולקרנות הפילנתרופיות שהשתתפו בתהליך, על שיתוף הידע, הניסיון והמומחיות ביחס לשותפויות רב-מגזריות ולפיתוח מענים חברתיים בשדה.

תודה למומחים שהתייעצו עמם לאורך הדרך: מירב קדם, פרופ' עומר דקל, ניר קידר, עו"ד לירון דוד, עדי כץ, מיכל מנקס וסיגל שלח, על התרומה המקצועית והסיוע בחידוד הסוגיות שנבחנו במסגרת עבודת הצוות.

תודה לאנשי הממשל שאינם חברים בצוות ותרמו מהידע המקצועי הרב שלהם לגיבוש ההמלצות בדוח: לעו"ד צביאל גנץ, מהלשכה המשפטית במשרד האוצר על הליווי המקצועי והסיוע בהיבטים מקצועיים ורגולטוריים של כתיבת הדוח; לעדו קמחי-פלדהורן ולנועה רוזנפלד מאגף ממשל וחברה על סיוע מקצועי והתמיכה בתהליך; לטל חכים ולאנשי מערך הדיגיטל הלאומי על השותפות בחשיבה במהלך גיבוש כיווני הפעולה.

תודה למכון אדנים, שסייע בתהליך העבודה ותרם מהיכרותו וניסיונו עם השדה.

תודה לחברת EY ובפרט לחגית צור, מנהלת מחלקת המגזר הציבורי, שליוותה את עבודת הצוות לאורך הדרך, על הסיוע המקצועי, עבודת המחקר, עיבוד המידע והתמיכה בגיבוש התשתית האנליטית והכתובה לדוח.

לבסוף, תודה מיוחדת לאיילת דיין, על תרומתה המשמעותית והייחודית לעבודת הצוות ולגיבוש הדוח. תרומתה המקצועית של איילת, מתוך היכרותה המעמיקה עם תחום הרכש החברתי, אפשרה לעבודת הצוות למצות את מלוא הפוטנציאל שלה.

תודה לכל מי שלקחו חלק וסייעו במלאכה!

חברי הצוות הבין-משרדי

חברי הצוות (לפי סדר א"ב של שמות המשפחה):

1. **מר יהונתן אלמוג** – ראש תחום אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
2. **גב' אורית אפרתי לב** – מנהלת אגף בכיר רכש, משרד הבריאות
3. **גב' שירה ארנון** – סגנית ראש חטיבת הרפואה, משרד הבריאות
4. **גב' רקפת בן גיא** – סמנכ"לית בכירה וראש מינהל מוגבלויות, משרד הרווחה והביטחון החברתי
5. **גב' נתנאלה בן נעים** – מנהלת אגף בכיר תפעול, רכש ולוגיסטיקה, משרד החינוך
6. **עו"ד חגית ברסטל גינת** – ממונה ראשת צוות רכש חברתי (מוגבלויות), לשכה משפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי
7. **מר דניאל גולדין** – רפרנט רווחה וביטוח לאומי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
8. **גב' נועה הירש פורת** – מנהלת תחום חברה, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
9. **רו"ח יניב זוהר** – חשב, משרד הרווחה והביטחון החברתי
10. **עו"ד מרב זוהרי** – ממונה, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), משרד המשפטים*
11. **גב' אינה זלצמן** – סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי, משרד החינוך
12. **גב' ולרי חנוכייב** – מנהלת קטגוריה בכירה בתחום הרכש החברתי, משרד הבריאות*
13. **גב' אופיר טלאור** – מנהלת תחום בכיר שירותים חברתיים במיקור חוץ, מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והביטחון החברתי*
14. **עו"ד אפרת לוי שרעבי** – יועצת משפטית, לשכה משפטית, משרד החינוך
15. **גב' אסנת לאון ספראי** – מנהלת תחום פרויקטים, מינהל תכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד הרווחה והביטחון החברתי
16. **גב' נטלי ליאון** – מנהלת אגף בכיר רכש, מכרזים והתקשרויות, משרד הרווחה והביטחון החברתי
17. **גב' אושרת מזרחי** – מנהלת תחום רכש חברתי, אגף בכיר תפעול, רכש ולוגיסטיקה, משרד החינוך
18. **עו"ד ניצן מנחם** – יועצת משפטית, לשכה משפטית, משרד האוצר
19. **מר אמיר סינאי** – ראש ענף מדיניות, מינהל הרכש הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר

20. **גב' איריס פלורנטין** – סמנכ"לית בכירה לתכנון מדיניות ואסטרטגיה, משרד הרווחה והביטחון החברתי
21. **רו"ח אלישבע פריינד** – סגנית חשב, משרד הרווחה והביטחון החברתי
22. **עו"ד אביבית צמח-רום** – ראשת צוות ייעוץ משפטי לרכש חברתי, לשכה משפטית, משרד הבריאות
23. **מר אלון קינסט** – מנהל מינהל הרכש הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
24. **רו"ח אליאס קסיס** – סגן חשב, משרד הבריאות
25. **גב' תאיר ראבוחין** – רפרנטית רווחה וביטוח לאומי, אגף התקציבים, משרד האוצר
26. **עו"ד נעמה רוט** – מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי), משרד המשפטים
27. **גב' לירון שלם** – סגנית חשב, משרד החינוך
28. **מר נתנאל שלם** – מנהל תחום בכיר שירותים חברתיים במיקור חוץ, מינהל מוגבלויות, משרד הרווחה והביטחון החברתי
29. **מר מתן שפיר** – מנהל תחום בכיר שירותים חברתיים במיקור חוץ, חטיבת הרפואה, משרד הבריאות

* התפקידים שבהם שימשו בעת המינוי לצוות

צוותי משנה

חברי צוות המשנה בנושא המרכז הבין-משרדי (לפי סדר א"ב של שמות המשפחה):

1. **מר יהונתן אלמוג** – ראש תחום אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
2. **גב' אורית אפרתי לב (יו"ר הצוות)** – מנהלת אגף בכיר רכש, משרד הבריאות
3. **מר דניאל גולדין** – רפרנט רווחה וביטוח לאומי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
4. **גב' נועה הירש פורת** – מנהלת תחום חברה, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
5. **מר אמיר סינאי** – ראש ענף מדיניות, מינהל הרכש הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
6. **עו"ד אביבית צמח-רום** – ראשת צוות ייעוץ משפטי רכש חברתי, לשכה משפטית, משרד הבריאות
7. **מר אלון קינסט** – מנהל מינהל הרכש הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
8. **מר נתנאל שלם** – מנהל תחום בכיר שירותים חברתיים במיקור חוץ, מינהל מוגבלויות, משרד הרווחה והביטחון החברתי

חברי צוות המשנה בנושא רגולציה (לפי סדר א"ב של שמות משפחה):

1. **מר יהונתן אלמוג** – ראש תחום אספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
2. **גב' רקפת בן גיא (יו"ר הצוות)** – סמנכ"לית בכירה וראש מינהל מוגבלויות, משרד הרווחה והביטחון החברתי
3. **עו"ד חגית ברסטל גינת** – ממונה ראשת צוות רכש חברתי (מוגבלויות), לשכה משפטית, משרד הרווחה והביטחון החברתי
4. **מר דניאל גולדין** – רפרנט רווחה וביטוח לאומי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
5. **גב' נועה הירש פורת** – מנהלת תחום חברה, אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
6. **גב' ולרי חנוכייב** – מנהלת קטגוריה בכירה בתחום הרכש החברתי, משרד הבריאות*
7. **מר אמיר סינאי** – ראש ענף מדיניות, מינהל הרכש הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר
8. **מר נתנאל שלם** – מנהל תחום בכיר שירותים חברתיים במיקור חוץ, מינהל מוגבלויות, משרד הרווחה והביטחון החברתי

תקציר מנהלים

רקע ותכלית הדוח

השירותים החברתיים הם אחד המנגנונים המרכזיים שבאמצעותם המדינה מממשת את אחריותה כלפי הציבור, ובפרט כלפי מי שנמצאים במצבי פגיעות, תלות או סיכון – ילדים ובני נוער בסיכון, אנשים עם מוגבלות, זקנים, משפחות במצבי משבר ואנשים המתמודדים עם מחלה, עוני או מצוקה מתמשכת. עבור אוכלוסיות אלה, השירות החברתי אינו רק שירות ציבורי, אלא לעיתים תנאי בסיסי לביטחון, לתפקוד, להשתלבות חברתית ולחיים בכבוד. חלק מהשירותים אף מעוגנים בחקיקה, והמדינה מחויבת לספקם.

מרבית השירותים החברתיים בישראל ניתנים כיום באמצעות מיקור חוץ ("רכש חברתי")². המדינה מתקשרת עם מפעיל חיצוני לצורך הפעלת השירות, אך ממשיכה לשאת באחריות לקביעת המדיניות, להסדרת השירות, להגדרת סטנדרטים מקצועיים, לפיקוח על היישום ולהבטחת איכות, זמינות ורציפות. מאחר שמדיניות השירותים החברתיים מתורגמת – ולעיתים אף מתעצבת בפועל – באמצעות מנגנוני הרכש וההתקשרות, התגבשה בישראל ובמדינות רווחה מתקדמות נוספות ההבנה כי הרכש החברתי הוא תחום ייעודי בתוך הרכש הממשלתי. תחום זה מחייב התמחות מקצועית, שפה ניהולית ועקרונות עבודה המותאמים למאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים.

נכון לשנת 2024, היקף ההשקעה הממשלתית ברכש חברתי בשלושת המשרדים החברתיים המרכזיים – משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות ומשרד החינוך – עומד על למעלה מ-17 מיליארד ש"ח עבור כ-230 שירותים שונים המופעלים באמצעות כ-1,000 גופים מפעילים. היקף זה ממחיש את מרכזיותו של הרכש החברתי בעשייה הממשלתית ואת המשמעות הרחבה של האופן שבו המדינה מתכננת, רוכשת, מנהלת ומפקחת על שירותים אלה.

בשונה מרכש של טובין או שירותים ממשלתיים כלליים, התקשרות להפעלת שירות חברתי אינה מסתכמת ברכישת תפוקה מוגדרת מראש, אלא כרוכה בניהול מתמשך של שירות הניתן לאוכלוסיות ולצרכים משתנים. בהתאם לכך, בעשור האחרון התפתחה בישראל תשתית מדיניות משמעותית לעיצוב הרכש החברתי כתחום מקצועי מובחן: גובשו עקרונות לרכש חברתי מיטבי, פותחו כלים ומדריכים, נבנו תפקידי ליבה ייעודיים, פורסמו תוכניות עבודה והושקעו משאבים בפיתוח ההון האנושי. עם זאת, יישום עקרונות אלה בפועל עדיין חלקי, ונותר פער בין תשתית המדיניות שנבנתה לבין אופן פעולתם של מנגנוני הרכש וההתקשרות בשטח.

2 למעט שירותים שניתנים באופן ישיר או באמצעות צורות אספקה ייחודיות, כגון בתי ספר, גני ילדים, בתי חולים וקופות חולים.

מטרתו המרכזית של הדוח היא להביא למציאות שבה כל אדם הזקוק לשירותים חברתיים – ובפרט מי שנמצא במצב של פגיעות, תלות או סיכון – יקבל מענה איכותי, זמין, רציף ומותאם לצרכיו. זאת, מתוך הכרה כי טיוב הרכש החברתי אינו מחייב שינוי בעקרונות היסוד של הרכש הציבורי – שוויון, תחרות, שקיפות, יעילות ותקינות מינהלית – אלא בחינה מחודשת של אופן יישומם ופרשנותם, כך שיותאמו למאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים ולתכליות הציבוריות שהם נועדו להגשים.

הקמת הצוות ומיקוד עבודתו

בפברואר 2025 התקבלה החלטה על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת אופן אספקת השירותים החברתיים. הצוות התכנס לראשונה במאי 2025, במעמד מנכ"לי המשרדים החברתיים, החשב הכללי וסמנכ"לית ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. עבודת הצוות התנהלה בראשות אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, ובשיתוף המשרדים החברתיים, משרד המשפטים ואגף התקציבים. הקמת הצוות נשענה על ההבנה כי האתגרים בתחום משלבים היבטים תפעוליים, כלכליים, משפטיים וניהוליים, ולכן מחייבים בחינה מערכתית רחבה וגיבוש המלצות יישומיות.

עבודת הצוות התמקדה במנגנוני הרכש החברתי – באופן שבו הממשלה רוכשת שירותים מגורמים חיצוניים ומנהלת את חיי ההתקשרות עמם לאורך זמן. הצוות לא עסק בסוגיות כגון היקף התקצוב, אופן הקצאת המשאבים וכוח האדם, מערכי הפיקוח המקצועיים והסדרת זכויות מהותיות של מקבלי השירות, אף שיש להן השפעה מובהקת על התחום, מאחר שאינן נוגעות ישירות למנגנוני האספקה.

תהליך העבודה והבסיס המקצועי

עבודת הצוות נפרסה על פני כשנה ושילבה עבודת מטה ממשלתית, איסוף וניתוח נתונים, סקירה השוואתית בין-לאומית ותהליכי היוועצות רחבים. ליבת העבודה התבססה על מפגשים סדירים של הפורום הבין-משרדי, לצד שני צוותי משנה ייעודיים – בנושא התאמות רגולציה ובנושא מרכז בין-משרדי – וכן על עיבוד שיטתי של התובנות שעלו מכל ערוצי העבודה.

תהליכי ההיוועצות היו מרכיב מרכזי בעבודה. בסבב הראשון, שהתמקד במיפוי האתגרים, השתתפו 92 גורמי ממשל, 141 מפעילי שירותים שהשיבו לשאלון מקוון, התקיימו 16 ראיונות עומק, ופורסם קול קורא להגשת ניירות עמדה. בסבב השני, שנועד לתיקוף כיווני הפעולה וההמלצות, נערכו מפגשי חקר עם מומחים חיצוניים, שולחנות עגולים בהשתתפות מעל 50 מפעילי שירותים חברתיים, וכן מפגשים עם ארגוני חברה אזרחית וגורמי פילנתרופיה. שילובם של כלל השחקנים – מפעילים, ארגוני חברה אזרחית, ארגוני סנגור, מומחים וחוקרים – אפשר לזהות את הפערים בין האופן שבו המדינה תופסת את מנגנוני האספקה לבין האופן שבו הם נחווים ומיושמים בשטח.

חשוב לציין כי העבודה התקיימה בסביבה של מגבלות ידע: פיצול המידע בין מערכות שונות, היעדר הגדרות אחידות, מחסור בנתונים שיטתיים על מאפייני שוק ותחרות, וקושי בגיבוש תמונת מצב רוחבית ועקבית. מגבלות אלה אינן רק סוגיה מתודולוגית – הן חלק מהמיפוי המערכתי, ומצביעות על קושי מתמשך של המערכת ללמוד על עצמה ולנהל את שדה המפעילים על בסיס נתונים.

אתגרי הליבה שזוהו

מתוך תהליכי המיפוי, העיבוד והתיקוף גובשו חמישה אתגרי ליבה, המשקפים בעיות מבניות ותפקודיות המשפיעות באופן רוחבי על יכולת המדינה לנהל את אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ. האתגרים נחלקים לשתי קבוצות: אתגרים במנגנוני הרכש וההתקשרות עצמם, ואתגרים בתשתיות הידע ובניהול המערכת.

אתגרים במנגנון וביישום מדיניות הרכש החברתי:

- **קושי בתרגום צרכים מקצועיים לדרישות מרכזיות:** שירותים חברתיים נשענים על רכיבי איכות שקשה לעגן במפרטים קשיחים ובסעיפים הניתנים לאכיפה פורמלית. בהיעדר יכולת מספקת לתרגם מורכבות זו לשפה מרכזית, מתפתחת נטייה להישען על דרישות פורמליות, שאינן משקפות בהכרח את איכות השירות ואת התאמתו לצורכי האוכלוסייה.

- **נוקשות מכרזית המצמצמת את הגמישות הניהולית:** שירותים חברתיים מחייבים הפעלה דינמית והתאמה לצרכים משתנים. אף שמסגרת ההתקשרות מאפשרת לעיתים גמישות, בפועל הפרשנות הנהוגה ונהלי העבודה מקבעים רכיבים מראש, מקשים על עדכון השירות, על שילוב חדשנות ועל ביצוע התאמות לאורך חיי ההתקשרות.
- **נטל בירוקרטי ועומס מערכתי:** הליכי הרכש בשירותים חברתיים נוטים להיות ארוכים, מורכבים ועתירי ממשקים. משך הזמן הממוצע מהתנעת הליך מכרזי ועד לבחירת המפעילים עומד על כשנה וחצי, ולעיתים אף יותר. כתוצאה מכך, מוקדש מאמץ ניהולי ומקצועי ניכר להיבטים מינהליים, על חשבון עיצוב השירות, ניהולו ושיפור איכותו.

אתגרים בתשתיות הידע ובניהול המערכת:

- **חסר אחידות ושיתוף פעולה בתוך ובין המשרדים:** שירותים בעלי מאפיינים דומים מעוצבים לעיתים באופן שונה בין יחידות ומשרדים, גם כאשר קיימים רכיבי ליבה משותפים. שונות שאינה נדרשת יוצרת אי-ודאות בקרב המפעילים, מעמיסה על השוק ומקשה על גיבוש תשתית מקצועית ממשלתית משותפת.
- **קושי בניהול, איגום, הפצה ופיתוח של ידע מקצועי:** ידע הנוגע להתקשרויות, למודלים מקצועיים, למדידה ולתהליכי עבודה נותר פעמים רבות מקומי, פרסונלי ומפוזר בין מערכות. בהיעדר תשתיות מידע מתואמות ומנגנוני למידה סדורים, מתקשה המערכת לפעול על בסיס נתונים, לזהות דפוסים רוחביים ולהפוך הצלחות מקומיות לתשתית ממשלתית רחבה.

השלכות האתגרים על השדה

האתגרים שתוארו אינם נותרים ברמת ההליך והמנגנון בלבד, אלא משפיעים ישירות על אספקת השירותים החברתיים בפועל. הצוות זיהה שבע השלכות מרכזיות: פגיעה בדינמיות הניהולית ובהתאמה לצרכים משתנים; פגיעה ביציבות, בנגישות וברציפות השירותים; פגיעה בחדשנות וביזמות; שחיקת האמון והחלשת השותפות בין המדינה לבין המפעילים; התחזקות הרכיב הפרוצדורלי על חשבון השיקול המקצועי; צמצום התחרות ויצירת חסמי כניסה לשחקנים חדשים; ותלות יתר בהתקשרויות קיימות. במצטבר, השלכות אלה פוגעות ביכולת המערכת ללמוד ולהשתפר, משפיעות על מבנה השוק ועל טיב השותפויות, ופוגעות באיכות השירותים הניתנים לציבור.

המלצות הצוות

המלצות הצוות מבקשות לחזק את היכולת הממשלתית לפעול לאורך כל מחזור חיי השירות – החל משלב עיצוב השירות וגיבוש ההתקשרות, דרך בחירת המפעיל, ועד לניהול ההתקשרות והשירות בפועל. ההמלצות אינן נוגדות את עקרונות היסוד של הרכש הציבורי, אלא מבקשות ליישם באופן מותאם למאפייני השירותים החברתיים, כך שיינתן משקל מספק לאיכות, לרציפות, לזמינות, לגמישות ולהתאמה לצורכי מקבלי השירות.

הצוות גיבש חמש המלצות משלימות, המאורגנות בשני אשכולות: האשכול הראשון עוסק בהתאמת מנגנוני הרכש למאפייני השירותים החברתיים; האשכול השני מתמקד בחיזוק תשתיות הניהול והידע התומכות במנגנונים אלה.

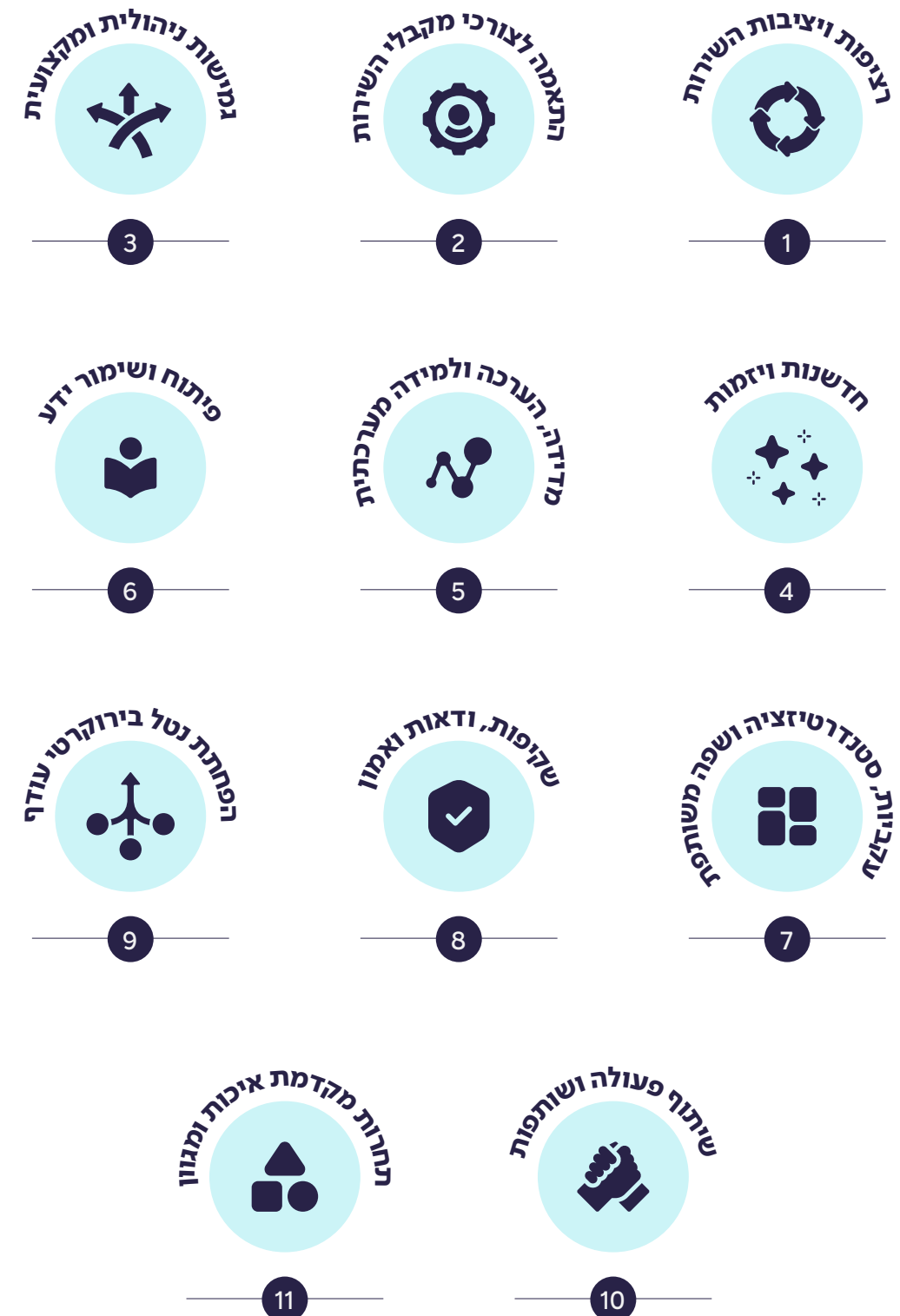
אשכול ראשון: התאמת מנגנוני הרכש למאפייני השירותים החברתיים

- עיגון עקרונות הרכש החברתי ברגולציה** – ביסוס מסגרת רגולטורית ברורה, עקבית ומותאמת לרכש שירותים חברתיים, בעיקר באמצעות עדכון הוראות תכ"ם רלוונטיות. ההמלצה כוללת עיגון מפורש של שיקולים מהותיים לרכש חברתי בהליכי קבלת החלטות (איכות, רציפות, זמינות והתאמה); יצירת מסגרת ליבה עקבית למסמכי מכרז, לרבות שילוב שיטתי של מודל לוגי ומדדים מרכזיים; והתאמת האסדרה לניהול ההסכמים ולחיי ההתקשרות, ובכלל זה משך ההתקשרות, רציפות השירות, החלפת מפעיל, עדכון תמורה והתאמת דרישות פיננסיות.
- פיתוח מכרז מאגר בין-משרדי למפעילי שירותים חברתיים** – הקמת מנגנון רכש משותף למשרדים החברתיים, המבוסס על מאגר מפעילים המאורגן לפי התמחויות מקצועיות, סוגי שירותים ואוכלוסיות יעד. המכרז ישמש כפלטפורמה משותפת שתייצר מסגרת עבודה עקבית לרכש חברתי תוך שמירה על גמישות מקצועית למשרדים. הוא יתבסס על מערכת דיגיטלית, אשר תכלול, בין היתר, מנגנון בין-משרדי למתן חוות דעת על מפעילי השירות. הטמעת השימוש במכרז תלווה במעטפת סיוע נרחבת למפעילים ולמשרדים. מטרתו לצמצם כפילויות, לייעל ולהאיץ תהליכים, להרחיב את בסיס המפעילים, לחזק את התחרות באופן המעודד איכות, ולאפשר ניהול ידע ונתונים רחבי.
- טיוב מנגנונים וכלים המאפשרים גמישות ומעודדים חדשנות** – פיתוח סל כלים יישומי שיאפשר למערכת לבחון, לפתח ולהטמיע מענים חדשים באופן מבוקר ומדורג. סל הכלים כולל שלושה כיווני פעולה: טיוב מנגנון המיזם המשותף, לרבות פישוט בירוקרטיה והרחבת הגמישות; התאמה והרחבת השימוש במנגנונים להתנסות מבוקרת במענים חדשים, כגון הדגמות בתשלום ומכרזי אתגר; והסדרת השימוש בזכויות ברירה (אופציות) לצורך הגברת הגמישות התפעולית והמקצועית לאורך חיי ההתקשרות.

אשכול שני: חיזוק תשתיות הניהול והידע ברכש החברתי

- הקמת מרכז ממשלתי לקידום הרכש החברתי** – הקמת תשתית מקצועית רוחבית שתפעל בארבעה צירי פעולה משלימים: נתונים, מחקר וגיבוש תמונת מצב רוחבית; ידע, כלים ומתודולוגיות עבודה; מקצועיות והון אנושי; וליווי מהלכים מערכתיים ומנגנוני רחב. במסגרת זו ילווה המרכז את הקמתו והפעלתו של מכרז המאגר הבין-משרדי, יגבש תורה סדורה לניהול התקשרויות, ויקדם שיח מקצועי מתמשך עם בעלי העניין בשדה.
- ייעול תהליכי עבודה והפחתת הנטל הבירוקרטי** – קידום מהלך רחבי של פישוט תהליכים, סטנדרטיזציה של דרישות ומסמכים, פיתוח תשתית טכנולוגית משותפת, שימוש מושכל ביכולות בינה מלאכותית ובענן הממשלתי, וחיזוק ממשקי העבודה עם מפעילי השירותים. מטרת המהלך היא הפחתת עומסים בירוקרטיים, פינוי משאבים ניהוליים ומקצועיים לליבת השירות, ושיפור חוויית הממשק בין הממשלה לבין המפעילים.

הערכים הצפויים מיישום ההמלצות



יישום ההמלצות

יישום ההמלצות מחייב פעולה מערכתית, מתואמת ומתמשכת של כלל הגורמים המעורבים – משרדי הממשלה, מפעילי השירותים, ארגוני החברה האזרחית וגורמי המקצוע בשדה. לצורך כך יוקמו ארבעה צוותי יישום מקצועיים, אשר יפעלו במקביל ובתיאום הדוק: צוות להתאמות רגולטוריות במנגנוני הרכש, צוות לפיתוח מרכז המאגר הבין-משרדי, צוות להקמת המרכז לקידום הרכש החברתי וצוות לייעול תהליכי עבודה ולהפחתת הנטל הבירוקרטי. לצידם יופעלו מנגנוני תיאום, בקרה ולמידה בכל שלבי היישום.

הצלחת המהלך תימדד ביכולתה של המערכת להפעיל באופן מיטבי את מנגנוני אספקת השירותים החברתיים, ובכך לשפר את איכותם. זאת באמצעות צמצום עומסים וחסימים, חיזוק המקצועיות והלמידה הבין-משרדית, יצירת מעטפת המאפשרת גמישות וחדשנות, וביסוס שותפות אפקטיבית בין המדינה לבין מפעילי השירותים – כך שמנגנוני האספקה ישרתו בצורה הטובה ביותר את מי שנשענים על השירותים החברתיים בחיי היומיום.

סיכום

דוח זה נועד לסכם ולהנגיש את עבודת הצוות ואת תוצריה, בדגש על המסקנות, ההמלצות ואופן יישומן. מטרתו המרכזית היא להביא למציאות שבה כל אדם הזקוק לשירותים חברתיים – ובפרט מי שנמצא במצב של פגיעות, תלות או סיכון – יקבל מענה איכותי, זמין, רציף ומותאם לצרכיו.

ההמלצות בדוח מבקשות לתת מענה מערכתי משולב, שיאפשר מעבר ממיקוד בהליך הפורמלי לניהול כולל של מחזור חיי ההתקשרות, המבוסס על איכות, תוצאות ולמידה מתמשכת. העבודה בדוח זה מציבה תשתית לשינוי עומק מערכתי. יישומו המלא צפוי לחזק את יכולתה של המדינה להבטיח כי מנגנוני האספקה אינם מסתפקים בתקינות פורמלית, אלא מייצרים ערך ממשי, עקבי ומתמשך עבור מקבלי השירות בחיי היומיום.

פרק 1

הרקע להקמת
הצוות והצורך
בבחינה מחודשת
של אופן אספקת
השירותים
החברתיים

יתרה מכך, שירותים חברתיים אינם ניתנים, ברוב המקרים, לתכנון מלא וממצה מראש. מדובר בשירותים אנושיים, מקצועיים ומתמשכים, הפועלים בסביבה דינמית שבה צורכי מקבלי השירות, מאפייני האוכלוסייה, תנאי השטח וגישות הטיפול עשויים להשתנות לאורך תקופת אספקת השירות. הערכת איכותם של שירותים חברתיים מחייבת בחינה רחבה החורגת מעצם אספקת השירות, וכוללת גם את מידת התאמתו לצורכי מקבלי השירות, רציפותו, נגישותו, בטיחותו, האמון שנבנה בין מקבלי השירות לבין הצוות המקצועי, ויכולתו לתמוך בתפקוד, במיצוי זכויות ובשיפור מצבם לאורך זמן. נוסף על כך, התוצאות החברתיות שאליהן שואף השירות הן לעיתים קרובות קשות להגדרה מדויקת. מדובר בתוצאות רב-ממדיות והדרגתיות, אשר השגתן תלויה במגוון גורמים. בהתאם לכך, הגדרתן הפורמלית ומדידתן מורכבות יותר בהשוואה לתהליכי רכש בתחומים אחרים.

מכאן נובע הצורך בגמישות ניהולית ומקצועית לאורך חיי ההתקשרות. על המדינה להגדיר את מטרות השירות, גבולות האחריות, הסטנדרטים המקצועיים ומנגנוני הבקרה, ובמקביל לאפשר מרחב מספק להתאמות, להפעלת שיקול דעת מקצועי ולמענה לצרכים משתנים. החיבור לשטח ולידע המצטבר של המפעילים, לצד עמדות אנשי המקצוע, ניסיונם של מקבלי השירות והתפתחויות בגישות הטיפול והעבודה החברתית, הוא תנאי חשוב לשמירה על רלוונטיות השירות ולשיפור מתמשך של איכותו.

ייחוד נוסף של הרכש החברתי נוגע למאפייני השוק שבו הוא פועל. בחלק מתחומי השירותים החברתיים המדינה היא המזמין המרכזי, ולעיתים קרובות אף הבלעדי להזמנת השירות. בהתאם לכך, תנאי ההתקשרות הציבורית, אופן התמחור, משך ההתקשרות, דרישות הסף, מנגנוני הפיקוח ורמת הוודאות הניתנת למפעילים עשויים להשפיע על מבנה השוק, היקף ההיצע, יכולתם של מפעילים קיימים להתפתח ויכולתם של מפעילים חדשים להיכנס לתחום. לפיכך, בעת עיצוב הליכי הרכש החברתי, יש להביא בחשבון לא רק את צורכי השירות המיידיים, אלא גם את השפעתם המצטברת על התפתחותו של שדה מקצועי-חברתי, יציב ומגוון, אשר יאפשר למצות את יתרונות מיקור החוץ לאורך זמן.

לצד כל אלה, קיימת משמעות מיוחדת לסיכון הכרוך בכשל באספקת שירות חברתי. כאשר השירות אינו ניתן ברציפות, באיכות מספקת או באופן המותאם לצורכי האוכלוסייה, הפגיעה עלולה להיות ממשית עבור מקבלי השירות ולהשליך על שלומם, מימוש זכויותיהם, תפקודם ותחושת הביטחון שלהם. משום כך, הרכש החברתי מחייב רגישות מיוחדת, המתבטאת בין היתר במומחיות ייעודית ובהשקעת תשומות ניהוליות ומקצועיות מוגברות מצד הממשלה לאורך שלבי התכנון, ההתקשרות וניהול השירות.

השירותים החברתיים הם אחד המנגנונים המרכזיים שבאמצעותם המדינה מממשת את אחריותה כלפי הציבור, במיוחד כלפי מי שנמצאים במצבי פגיעות, תלות או סיכון. עבור ילדים ובני נוער בסיכון, אנשים עם מוגבלות, זקנים, משפחות במצבי משבר ואנשים המתמודדים עם מחלה, עוני או מצוקה מתמשכת – השירותים החברתיים אינם רק שירות ציבורי, אלא לעיתים תנאי בסיסי לביטחון, לתפקוד, להשתלבות חברתית ולחיים בכבוד. יתרה מכך, חלק מהשירותים החברתיים מעוגנים בחקיקה והמדינה מחויבת לספקם. לפיכך, אופן אספקת השירותים אינו שאלה טכנית בלבד, אלא נוגע לליבת אחריותה של המדינה כלפי הציבור. אחריות זו נבחנת ביכולתה להבטיח לכל מקבל ומקבלת שירות מענה איכותי, רציף, זמין ומותאם. על כן, שיפור היכולת הממשלתית לאספקת שירותים חברתיים איכותיים היה, ועודנו, המטרה העיקרית בבסיס הקמת הצוות.

לפי החלטת ממשלה מספר 1950 מיום 11 בספטמבר 2016, "שירות חברתי" הוא שירות חינוכי או שירות טיפולי (לרבות נפשי, סוציאלי, רפואי ופרא-רפואי) הניתן על ידי המשרדים החברתיים,³ במישרין או בעקיפין. "שירות חברתי במיקור חוץ" הוא שירות הניתן באמצעות מפעיל חיצוני לממשלה, שהממשלה רוכשת אותו, תוך מימונו באופן מלא או חלקי ואחריות על אספקתו, בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן: "רכש חברתי").⁴

הממשלה מבצעת רכש חברתי לשם העמדת שירותים חברתיים לטובת הציבור, ובפרט שירותים הנוגעים באופן ישיר לחייהם, לרווחתם ולביטחונם הסוציאלי של מקבלי השירות. גם כאשר השירות מופעל בידי גורם חיצוני, המדינה ממשיכה לשאת באחריות לאיכותו, לרציפותו, לבטיחותו ולשמירה על זכויות מקבלי השירות.

בשונה מהתקשרויות שבהן המדינה היא הנהנית הישירה מהמוצר או מהשירות הנרכש, ברכש החברתי השירות ניתן בפועל לאדם, למשפחה או לקהילה. זוהי מורכבות שמתחדדת לנוכח מאפייני האוכלוסיות המקבלות את השירותים החברתיים. לעיתים מדובר במקבלי שירות המצויים במצבי פגיעות, תלות, סיכון, ירידה תפקודית או קושי במימוש זכויות. במקרים מסוימים, מקבלי השירות אינם פונים לשירות מיוזמתם, אינם מבקשים אותו באופן פעיל, מתקשים לבטא באופן מלא את צורכיהם והעדפותיהם, או שאינם יכולים לספק משוב ישיר ושיטתי על איכות השירות הניתן להם. לכן, מדובר בסוג התקשרות בעל משמעות ציבורית מיוחדת, המחייב התייחסות מותאמת לשלבי התכנון, הרכש, הניהול והפיקוח.

3 החלטת הממשלה מתמקדת בשלושת המשרדים החברתיים הגדולים: משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד החינוך ומשרד הבריאות (להלן: המשרדים החברתיים).

4 ממשלת ישראל, החלטה מס' 1950: אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ (11.9.2016).



מכלול מאפיינים אלה הוביל לגיבוש התפיסה שלפיה רכש חברתי הוא תחום המחייב מדיניות ממשלתית ייעודית, הנשענת על תפיסת ניהול ועל פרשנות מקצועית המותאמות למאפייניו. מדיניות זו נדרשת לשמור על עקרונות היסוד של דיני המכרזים, ובהם שוויון, תחרות, שקיפות, יעילות ושמירה על כספי ציבור. לצד זאת, עליה לתת משקל הולם לעקרונות בעלי חשיבות מיוחדת באספקת שירותים חברתיים, ובהם רציפות השירות, נגישותו, איכותו, התאמתו לצרכי מקבלי השירות, שימור הידע המקצועי, יציבות השדה, פיתוח תחרות בת קיימא, ומתן אפשרות ללמידה, להתאמה ולשיפור לאורך חיי ההתקשרות.

מרבית שירותי הליבה החברתיים בישראל ניתנים כיום באמצעות מיקור חוץ. ההתקשרויות בתחום זה מתבצעות באמצעות מכרזים פומביים או באמצעות מנגנונים הפטורים ממכרז, ובהם התקשרויות המשך, מיזמים משותפים עם גופים שלא למטרות רווח והתקשרויות עם ספק יחיד, כאשר לפי נסיבות העניין אין גורמים נוספים המסוגלים לספק את השירות. לצד זאת, מיקור חוץ אינו אופן האספקה הבלעדי: קיימים שירותים הניתנים ישירות על ידי המדינה, בידי רשויות מקומיות במימון המדינה, וכן שירותים הניתנים בידי מוסדות ציבור המקבלים תמיכות תקציביות ייעודיות מכוח חוק יסודות התקציב.⁵

דיני המכרזים והרגולציה הממשלתית בתחום הרכש, המבוססים על עקרונות יסוד של שוויון, תחרות, שקיפות, יעילות ותקינות מינהלית, הם המסגרת המרכזית לניהול התקשרויות המדינה. עם זאת, דפוסי העבודה והפרשנות המעשית שהתפתחו מכוחם לאורך השנים אינם מותאמים תמיד למאפייניו הייחודיים של הרכש החברתי. לעיתים, עקרונות אלה מקבלים פרשנות צרה או פורמלית מידי שאינו מעניק משקל מספק לאיכות השירות, לרציפותו ולתכלית החברתית שבבסיסו.

מכאן שהאתגר המרכזי ברכש החברתי אינו נעוץ בדיני המכרזים עצמם, אלא באופן יישומם בפועל. לפיכך, טיוב הרכש החברתי אינו מחייב שינוי של עקרונות היסוד של הרכש הציבורי, אלא בחינה מחדשת של יישומם ושל האופן שבו הם מתפרשים הלכה למעשה, כך שיתאימו טוב יותר למאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים ולתכליות הציבוריות שהם נועדו להגשים.

5 תמיכות אלה ניתנות מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

התפתחות המדיניות והפער בינה לבין היישום בפועל

בשנים האחרונות קודמה בישראל עבודת מדיניות משמעותית לעיצוב הרכש החברתי כמנגנון ממשלתי ייעודי. במסגרת זו, הוגדרו עקרונות לרכש חברתי מיטבי, פותחו כלי ניהול ושליטה, נבנו תשתיות מידע והושקעו משאבים בפיתוח ההון האנושי בתחום. בנוסף, גובשו במשרדים החברתיים תוכניות עבודה המשקפות מאמץ נרחב ומתמשך לשדרוג הרכש החברתי ולהטמעה שיטתית של העקרונות בתהליכי ההתקשרות וניהול השוטף.⁶ מהלכים אלה יצרו בסיס משמעותי לקידום המדיניות וחיזקו את התפיסה של הרכש החברתי כתחום מקצועי מובחן.

במקביל להתפתחות המדיניות התרחב העיסוק הממשלתי בחיזוק הקשר ושיתופי הפעולה עם ארגוני החברה האזרחית. משרדי הממשלה מקיימים פורומים רב-מגזריים, שולחנות עגולים ותהליכי שיתוף שונים. כך, בין היתר, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה מוביל לאורך שנים את השולחן העגול הרב-מגזרי הפועל לחיזוק תשתית הקשר ולטיוב מנגנוני העבודה הרב-מגזריים. במסגרת זו פועל גם שולחן משנה אשר מתמקד באיתנות תפקודית

6 דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ, 2016; המלצות מדיניות: מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ, 2020; המדריך לרכש חברתי, 2017; אתר מפתח לרכש חברתי המספק תמונת מאקרו על נתוני הרכש החברתי במשרד החינוך, הבריאות והרווחה והביטחון החברתי; תוכניות העבודה שנתינות לשדרוג הרכש החברתי; אתר אגף ממשל וחברה.

של ארגוני החברה האזרחית.⁷ פעילויות אלה משמשות כפלטפורמה ללמידה משותפת על מאפייני השדה, להצפת אתגרים מן השטח ולגיבוש תובנות מקצועיות הנוגעות לשותפות עם ארגוני חברה אזרחית.

במסגרת פעילות זו, ובפרט על רקע אירועי החירום, התחזקה ההבנה בדבר תפקידים המרכזי של ארגוני החברה האזרחית כשותפים של הממשלה באספקת שירותים חברתיים, וכן בדבר החשיבות של היבטים הנוגעים למבנה שוק המפעילים, לאיתנותם הארגונית של הגופים המפעילים ולממשקי העבודה בין הממשלה לביןם. היבטים אלו משפיעים על האופן שבו מתוכננים ומנוהלים מנגנוני הרכש החברתי, ועל יכולת הממשלה לפעול ביעילות, לייצר התקשרויות איכותיות ולהבטיח אספקת שירותים יציבה ואיכותית לאורך זמן. הבנה זו הובילה לחיזוק התפיסה של הרכש החברתי כחלק ממערך ניהולי כולל של תכנון, אספקה והפעלה של שירותים חברתיים, ולא רק ככלי פרוצדורלי. יישומה המלא של תפיסה זו מצריך בחינה מעמיקה של אופן אספקת השירותים כיום ושל המנגנונים והכלים שעומדים לרשות הממשלה לניהול השירותים החברתיים.

גם דוח מבקר המדינה מיולי 2024⁸ מצביע על כך שלצורך אספקת שירותים חברתיים באופן מיטבי נדרש ליצור מנגנונים ניהוליים שיתנו מענה לסוגיות של ניהול שוק, תחרות מוגבלת ופיקוח ובקרה אפקטיביים.

עם זאת, היישום בשטח של עקרונות הרכש החברתי נותר חלקי. משרדי הממשלה, מפעילי השירותים ובעלי עניין נוספים הצביעו לאורך השנים על אתגרים מבניים ותפעוליים מתמשכים כגון תהליכי מכרז מורכבים, קושי בתרגום צרכים מקצועיים לדרישות מכרזיות, תחרות מוגבלת בחלק מהשירותים, מורכבות בהחלפת מפעילים ופערים בתשתיות ידע, נתונים ומערכות מידע. אתגרים אלה מקשים על הבטחת איכות, רציפות וגמישות באספקת השירותים, ומגבילים את יכולת המדינה לממש באופן מלא את אחריותה כאשר הפעלת השירותים נעשית באמצעות גורמים חיצוניים.

7 אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה. (מרץ 2026). [אוגדן מהלכים ופעולות לסייע והפחתת נטל רגולטורי לארגוני החברה האזרחית בחירום](#); אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה, שותפויות רב-מגזריות ושיתוף הציבור, [עמוד שותפויות רב-מגזריות](#).

8 מבקר המדינה. (2024). [רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי](#).

הצוות לא עסק בסוגיות כמו היקף התקצוב, אופן הקצאת המשאבים וכוח האדם, מערכי הפיקוח המקצועיים והסדרת זכויות מהותיות של מקבלי השירות, אף שיש להן השפעה משמעותית על התחום, מאחר שהן אינן נוגעות ישירות למנגנוני האספקה. עם זאת, חברי וחברות הצוות סבורים כי סוגיות אלה ראויות לבחינה נפרדת, וכי ממצאי הדוח עשויים לסייע בהבהרת הקשר בין לבין הרכש החברתי.

תכלית הדוח

דוח זה נועד לסכם את עבודת הצוות ואת תוצריה ולהנגישם, בדגש על המסקנות, ההמלצות ואופן יישומן. מטרתו המרכזית היא לקדם מציאות שבה כל אדם הזקוק לשירותים חברתיים – ובפרט מי שנמצא במצב של פגיעות, תלות או סיכון – יקבל מענה איכותי, רציף, זמין ומותאם לצרכיו.

מערכת יעילה נמדדת לא רק בתקינות ההליך, אלא גם ביכולתה לפעול בזמן, לשמור על רצף טיפולי ותפקודי, להתאים את עצמה למציאות משתנה ולפעול מתוך אחריות, מקצועיות ושותפות לטובת מקבלי השירות. ההמלצות והמנגנונים המפורטים בדוח נועדו לשרת מטרה זו.

הצורך המערכתי בהקמת הצוות הבין-משרדי

בפברואר 2025 הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת אופן אספקת השירותים החברתיים. הצוות התכנס לראשונה במאי 2025, במעמד מנכ"לי המשרדים החברתיים, החשב הכללי וסמנכ"לית ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. עבודת הצוות התנהלה בראשות אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, ובהשתתפות נציגי המשרדים החברתיים, משרד המשפטים ואגף התקציבים.

הקמת הצוות נשענה על ההבנה כי האתגרים בתחום אינם נוגעים לשאלות חברתיות בלבד, אלא משלבים היבטים תפעוליים, כלכליים, משפטיים וניהוליים, ולכן מחייבים בחינה מערכתית רחבה.⁹ הצוות הוביל עבודת מטה ממשלתית, שכללה מיפוי ותיקוף של אתגרי הליבה, בחינת כיווני פעולה וגיבוש המלצות, על בסיס הניסיון המצטבר בישראל, ידע בין-לאומי ותהליכי היועצות עם שותפים ובעלי עניין בשדה.

עבודת הצוות התמקדה במנגנוני הרכש החברתי ובאופן שבו הממשלה מתקשרת עם גורמים חיצוניים לאספקת שירותים ומנהלת התקשרויות אלה לאורך זמן.

בהקשר זה, חשוב להבחין בין מודל השירות המקצועי לבין מודל אספקת השירות. הדוח אינו עוסק בקביעת מודל השירות המקצועי, ובכלל זה תכני השירות, תפיסת ההתערבות המקצועית, אופן העבודה עם מקבלי השירות או מערכי הפיקוח המקצועיים, אלא במודל אספקת השירות: המנגנונים הממשלתיים שבאמצעותם המדינה מתכננת את ההתקשרות, רוכשת את השירות ומנהלת את חיי ההתקשרות עם מפעילי השירותים.

9 כתב המינוי מצורף לדוח זה בנספח א'.

פרק 2



תמונת מצב:
רכש חברתי
בישראל

התפתחות הרכש החברתי

התרחבות מיקור החוץ חייבה מעבר מתפיסה של הממשלה כמפעילה ישירה של שירותים, לתפיסה שלפיה תפקידה המרכזי הוא עיצוב המדיניות, הסדרת השירותים ופיקוח על אספקתם באמצעות מפעילים חיצוניים. על רקע זה, הלכו והתחדדו לאורך השנים שאלות בדבר יכולתה של המדינה להבטיח הסדרה ופיקוח אפקטיביים. סוגיות אלה עמדו במוקד הדיון הציבורי והמקצועי, ושימשו בסיס לעבודת ועדות, לבחירות מדיניות ולניסיונות להתאים את מנגנוני הרכש למאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים.

במהלך השנים גובשה תשתית מדיניות הדרגתית בתחום זה, ובכלל זה:

הדגישה את הצורך בחיזוק הפיקוח ואיכות השירותים במיקור חוץ.	ועדת טרכטנברג (2011)
הדוח הממשלתי שפורסם כחלק מיישום ההחלטה (2016), עיצב לראשונה את הבסיס למדיניות ממשלתית בתחום הרכש החברתי.	החלטת ממשלה 2034 (2014)
עיגנה את מדיניות הרכש החברתי.	החלטת ממשלה 1950 (2016)
התווה עקרונות לרכש חברתי מיטבי ופרקטיקות ליישומם.	המדריך לרכש חברתי (2017)
אימצה את המלצות המדיניות בנושא מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ וכללה צעדים ליישומה במשרדים החברתיים.	החלטת ממשלה 489 (2020)
כללה הסדרה ייעודית של מדיניות ההון האנושי בתחום הרכש החברתי.	רפורמת ההון האנושי ברכש (2021)

בעשורים הראשונים למדינה סופקו מרבית השירותים החברתיים באספקה ישירה על ידי הממשלה. לצד זאת, גם ארגונים ציבוריים ללא כוונת רווח עיצבו ופיתחו מענים חברתיים, שחלקם אומצו והוטמעו באופן ממוסד במסגרת פעילות משרדי הממשלה.

מאז סוף שנות השמונים, כחלק ממגמה בין-לאומית רחבה של מיקור חוץ בשירותים חברתיים, החלה גם בישראל מגמה של מעבר מאספקה ישירה של השירותים בידי המדינה להפעלה באמצעות גורמים חיצוניים – ארגונים ללא כוונת רווח וגופים עסקיים.

בשנים הראשונות מגמה זו לא התפתחה במסגרת רכש סדורה. שירותים שונים הופעלו באמצעות הסדרים היסטוריים, תמיכות כספיות, התקשרויות פרטניות ומודלים מעורבים שנבנו בהדרגה וללא מסגרת כוללת. החל משנות התשעים, וביתר שאת משנות האלפיים, עם ביסוסו של חוק חובת המכרזים והתרחבות תחולתו בפועל, החלה להתגבש מסגרת פורמלית ומובנית יותר, והתקשרויות אלה הוכפפו לדיני הרכש הציבורי ולעקרונות של שוויון, תחרות ושקיפות.

בהקשר זה, חשוב להבחין בין מיקור חוץ לבין הפרטה מלאה. במודל של מיקור חוץ, המדינה מתקשרת עם מפעיל חיצוני לצורך הפעלת השירות, אך ממשיכה לשאת באחריות לקביעת המדיניות, להסדרת השירות, להגדרת סטנדרטים מקצועיים, לפיקוח על היישום ולהבטחת איכות, זמינות ורציפות. לעומת זאת, בהפרטה מלאה מועברות לגורם פרטי גם סמכויות מהותיות יותר הנוגעות לעיצוב השירות עצמו, להיקפו, לאופן ביצועו ולעיתים גם למנגנוני הבקרה. טשטוש בין שני המודלים אינו רק שאלה מושגית, אלא עלול להחליש את אחריותה המהותית של המדינה כלפי מקבלי השירות ולפגוע ביכולתה להבטיח אספקה איכותית, זמינה ורציפה של שירותים חברתיים.

לצד עיצוב המדיניות קודמו גם תשתיות יישומיות רחבות: פיתוח תשתיות מידע (ובכלל זה אתר "מפתח לרכש חברתי")¹⁰, גיבוש ופרסום תוכניות עבודה שנתיות לשדרוג הרכש החברתי במשרדים החברתיים,¹¹ הסדרת מבנים ארגוניים ייעודיים ומשופרים הכוללים תפקידים חדשים עם מומחיות ברכש חברתי, קידום הכשרות, למידה משרדית ובין-משרדית ופיתוח כלים תומכים.

בנוסף, פעלו המשרדים החברתיים באופן נרחב ליישום מדיניות הרכש החברתי ופרסמו עשרות מכרזים שבהם בוצעו שיפורים משמעותיים במודלים המקצועיים והמכרזיים, בין היתר על בסיס שיתוף ציבור, סקירות בין-לאומיות, ניתוח שוק, מסע לקוח וגיבוש מודלים לוגיים ומערכי מדידה. במסגרת זו פורסמו גם מכרזי דגל שנועדו ליישם את עקרונות הרכש החברתי בשירותים גדולים ומשמעותיים, ובהם מכרז להפעלת מסגרות דיור לאנשים עם מוגבלות במשרד הרווחה,¹² מכרז לשירותי אשפוז גריאטרי במשרד הבריאות¹³ ומכרז לשירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק (תוכנית היל"ה) במשרד החינוך.¹⁴

התפתחויות אלה משקפות עבודה ממשלתית רוחבית ומשמעותית למסגור הרכש החברתי כתחום הדורש התייחסות ייעודית, בדומה למגמות במדינות ה-OECD המובילות. אולם, למרות התקדמות זו, יישום המדיניות בפועל עדיין אינו אחיד ועקבי.

10 אתר "מפתח לרכש חברתי".

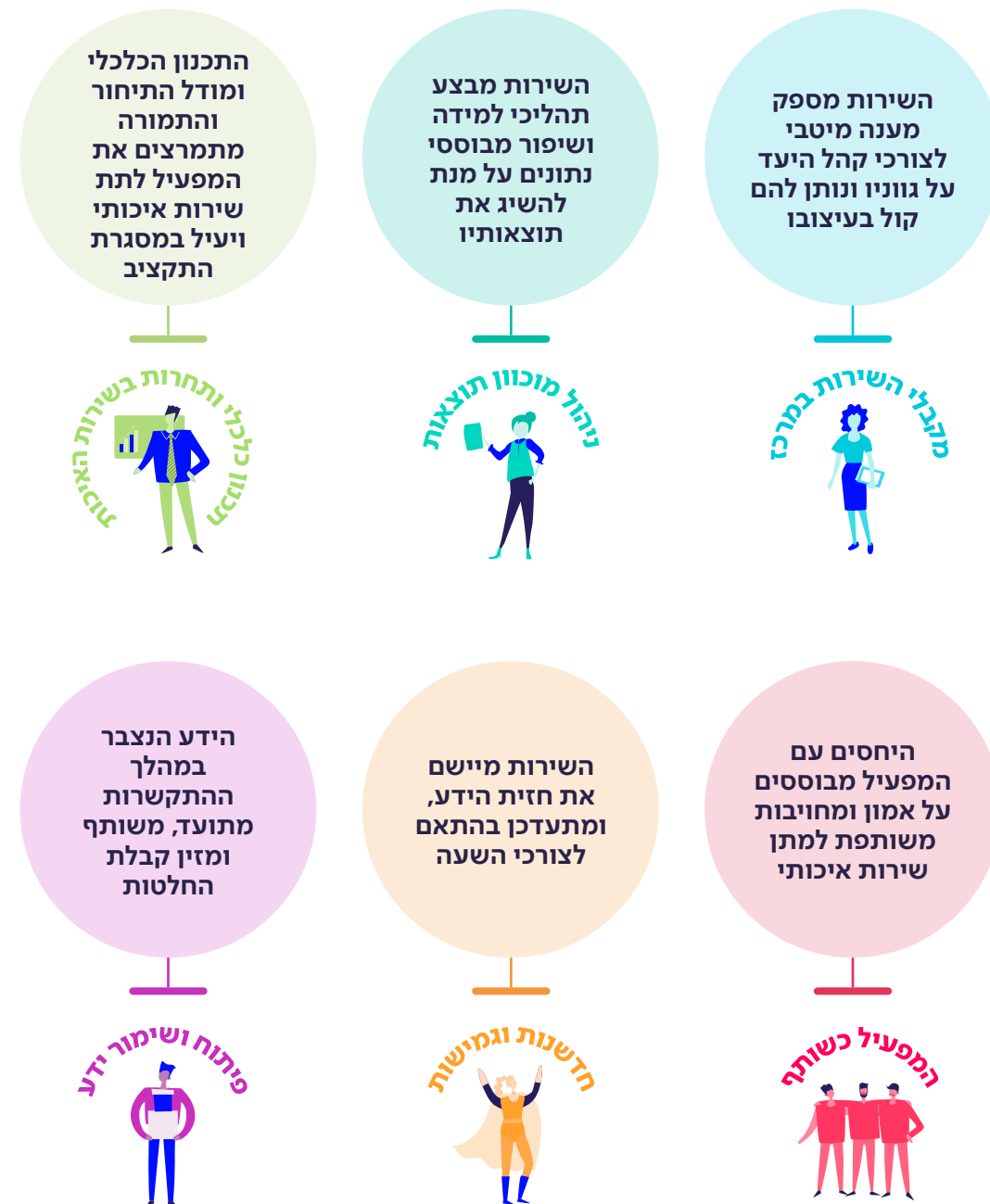
11 פרסום תוכניות העבודה השנתיות לשדרוג הרכש החברתי באתר ממשל וחברה.

12 מכרז פומבי בנושא "רישום מועמדים להפעלת מסגרות דיור עבור אנשים עם מוגבלות בפריסה ארצית (מכרז דגל)", הליך מס' 2068/2025 (פורסם ביום 10.8.2025).

13 מכרז פומבי בנושא "רכישת שירותי אשפוז גריאטרי עבור משרד הבריאות", הליך מס' 61/2024 (פורסם ביום 10.4.2025).

14 מכרז פומבי בנושא "הפעלת שירותי חינוך והשכלה לנוער מנותק (תכנית היל"ה)", הליך מס' 18/6.2023 (פורסם ביום 16.8.2023).

עקרונות הרכש החברתי



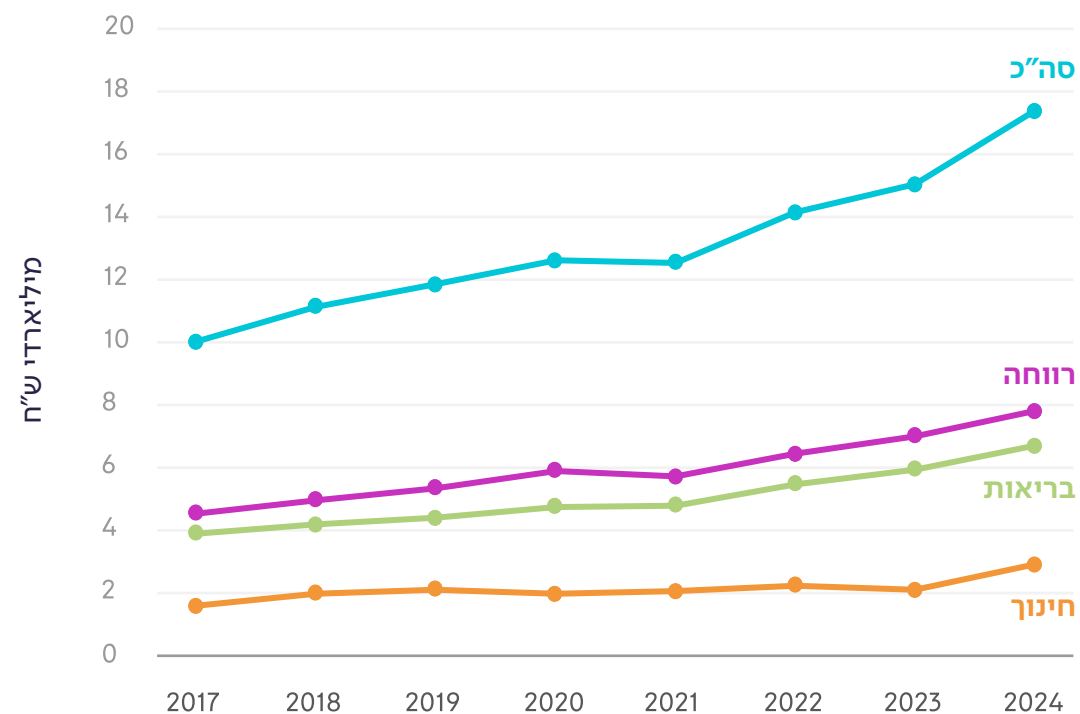
עקרונות הרכש החברתי

במהלך השנים גובשו בישראל שישה עקרונות מרכזיים לרכש חברתי: ¹⁵ עקרונות אלה נועדו לתרגם את אחריות המדינה לאופן פעולה מעשי לאורך מחזור חיי ההתקשרות, כך שהשירותים החברתיים יספקו מענה יעיל, איכותי ומותאם לצורכיהם של מקבלי השירות.

- **מקבלי השירות במרכז** – התאמת השירות לצרכיו של קהל היעד, תוך מתן משקל למאפייני האוכלוסייה, למורכבות המצב ולצורך במענה מותאם.
 - **ניהול מוכוון תוצאות** – חיבור בין תכנון, ביצוע, מדידה ולמידה לאורך חיי ההתקשרות.
 - **תכנון כלכלי ותחרות בשירות האיכות** – עיצוב התכנון הכלכלי ומודלי התגמול כך שיתמכו בשיפור איכות השירות.
 - **המפעיל כשותף** – הכרה בכך שמפעילי השירות אינם רק ספקים טכניים, אלא שותפים מקצועיים לאספקת השירות.
 - **חדשנות וגמישות** – התאמת השירות למציאות משתנה ושילוב פתרונות חדשים בעת הצורך.
 - **פיתוח ושימור ידע** – הכרה בידע הנצבר לאורך חיי ההתקשרות כמשאב מערכתי שיש לתעד, להנגיש ולתרגם לקבלת החלטות טובה יותר.
- עקרונות אלה מבטאים תפיסה שלפיה הרכש החברתי הוא מנגנון מרכזי ליישום מדיניות חברתית ולא רק כלי להתקשרות. ככל שהמנגנון הממשלתי יצליח ליישם עקרונות אלה באופן עקבי יותר, כך יגדל הסיכוי שהשירותים יסופקו לא רק בצורה תקינה מבחינה פורמלית, אלא באופן המייצר ערך ממשי בחייהם של מי שנשענים עליהם.

15 המדריך לרכש חברתי (פורסם ביולי 2017).

היקף ההשקעה הממשלתית ברכש חברתי



בהסתכלות רב-שנתית ניכרת מגמת עלייה מתמשכת בהיקף ההוצאה על רכש חברתי בשלושת המשרדים החברתיים, למשל גידול של כ-3 מיליארד ש"ח במשרד הרווחה והביטחון החברתי בין 2017 ל-2024.

מגמה זו משקפת את התבססות הרכש החברתי כמנגנון מרכזי לאספקת שירותים חברתיים ואת יישום המדיניות הממשלתית בתחום, לרבות הקצאת כוח אדם ייעודי להובלתו, לצד גידול בהיקף השירותים, האוכלוסיות והמענים שמספקים המשרדים החברתיים.

נתונים מרכזיים על הרכש החברתי¹⁶

נכון לשנת 2024, היקף ההשקעה הממשלתית ברכש חברתי בשלושת המשרדים החברתיים המרכזיים – חינוך, בריאות ורווחה – עומד על למעלה מ-17 מיליארד ש"ח עבור כ-230 שירותים שונים, לפי הפילוח הבא:¹⁷

משרד החינוך	משרד הבריאות	משרד הרווחה והביטחון החברתי
כ-3.1 מיליארד ש"ח עבור 68 שירותים	כ-6.7 מיליארד ש"ח עבור 49 שירותים	כ-7.7 מיליארד ש"ח עבור 116 שירותים

¹⁶ הנתונים בפרק זה אינם מתייחסים לשירותים חברתיים שלא ניתנים במסגרת רכש חברתי. אלא רק לרכש חברתי ישיר של שלושת המשרדים החברתיים הגדולים ולא כוללים רכש רשויות מקומיות, תמיכות למוסדות ציבור או שירותים שניתנים במלואם על ידי רשויות מקומיות על פי דין. כל זאת בהתאם להגדרות בהחלטת ממשלה 1950.

¹⁷ הנתונים מתוך האתר [מפתח לרכש חברתי](#).

מאפייני שוק המפעילים¹⁸

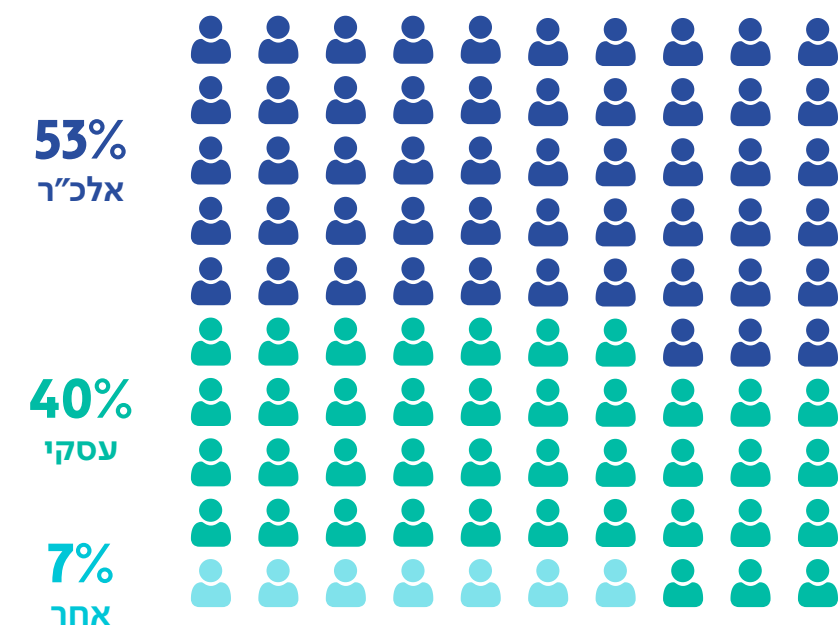
נכון לשנת 2024, כ-1,000 גופים שונים מפעילים שירותים חברתיים, והם נבדלים זה מזה במאפייניהם, בסוג השירותים שהם נותנים ובמשרדי הממשלה שעבורם הם פועלים.

ניתוח מאפייני המפעילים מצביע על כך שכ-53% מהם הם ארגונים ללא כוונת רווח (אלכ"ר) וכ-40% הם גופים מהמגזר העסקי. שאר המפעילים הם גופים כגון רשויות מקומיות, אוניברסיטאות ובתי חולים.

מבט מעמיק על שוק המפעילים מעלה שכ-100 מפעילים (כ-10% מכלל המפעילים) הפעילו שירותים עבור שני משרדים או יותר. כמו כן, כ-38% מהמפעילים הפעילו שני שירותים ויותר, ומתוכם כ-6% הפעילו יותר מחמישה שירותים שונים.

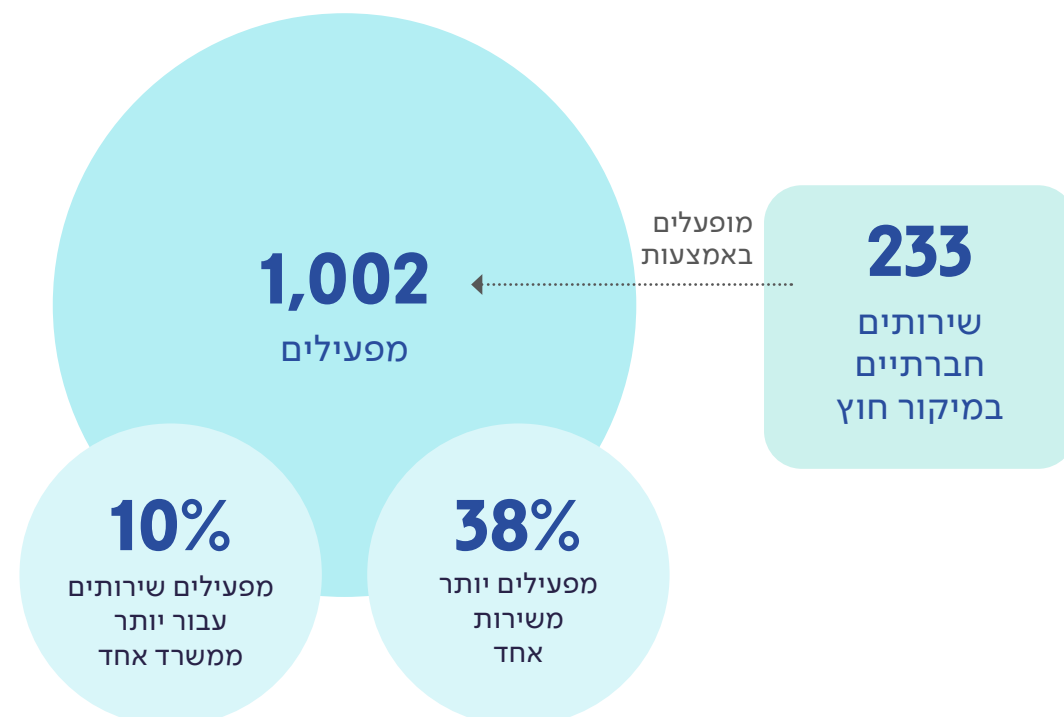
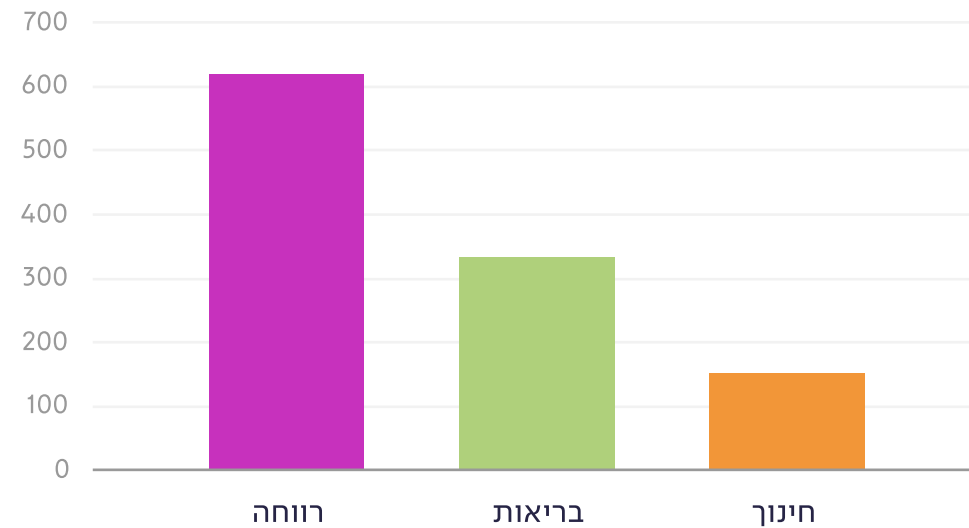
נתון משמעותי נוסף הוא מספר המפעילים שעמם עובד כל משרד. בשנת 2024 משרד הרווחה והביטחון החברתי הפעיל 116 שירותים באמצעות 619 מפעילים; משרד הבריאות הפעיל 49 שירותים באמצעות 334 מפעילים; ומשרד החינוך הפעיל 68 שירותים באמצעות 152 מפעילים. בהסתכלות רוחבית, כ-50% מהשירותים שמפעילים המשרדים החברתיים ניתנים על ידי יותר ממפעיל אחד.

פילוח לפי סוגי מפעילים (2024)



18 הנתונים מתוך האתר [מפתח לרכש חברתי](#).

מספר מפעילים בהתקשרות לפי משרד (2024)

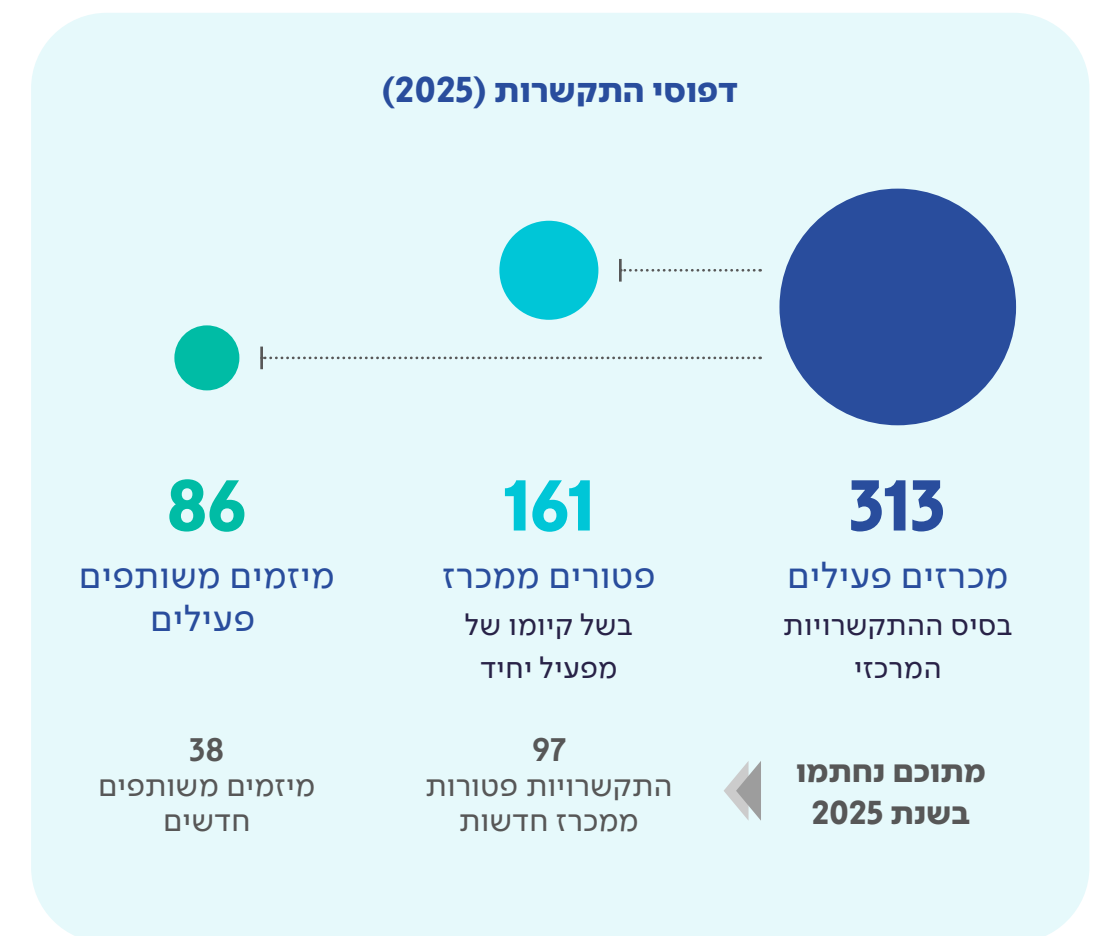


דפוסי התקשרות והליכי רכש¹⁹

הרכש החברתי מבוסס על פיתוח מתמיד של התקשרויות חדשות לצד ניהול התקשרויות קיימות, לרבות הארכה והרחבה של התקשרויות. התקשרויות אלה מתבצעות באמצעות מכרזים וכן באמצעות כלים נוספים הקיימים בדיני הרכש הציבורי בישראל.

בשנת 2025 פרסמו שלושת המשרדים 41 מכרזים חדשים שהובילו ליצירת התקשרויות חדשות. במקביל, התקבלו 55 החלטות על הארכת התקשרויות קיימות, בהיקף ובאופן שחייבו את אישור החשב הכללי.

בנוסף לכך, בשנת 2025 פעלו:



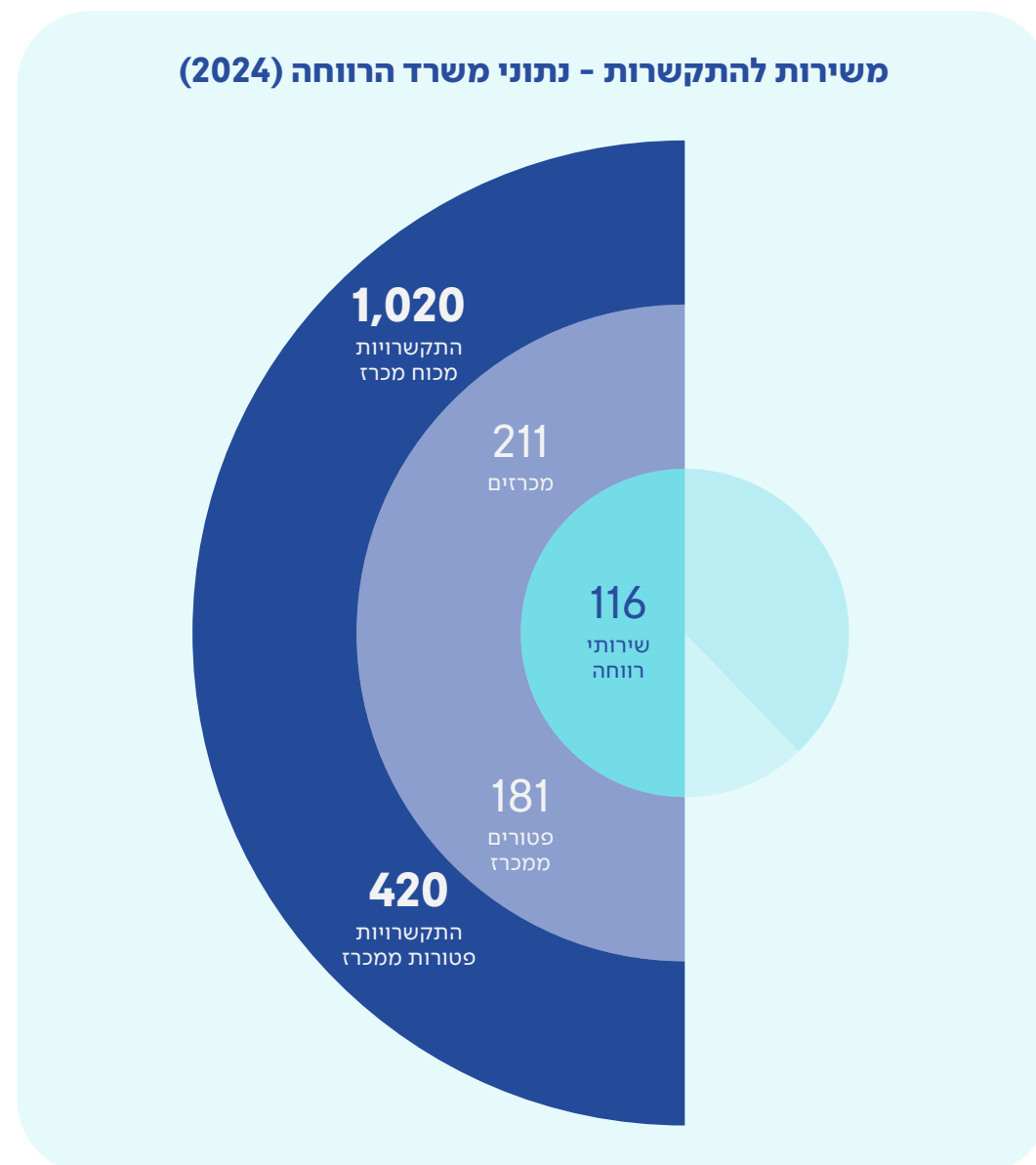
בסך הכול, כ-10% מהיקף ההוצאה על רכש חברתי לא מתבצעים באמצעות מכרז, אלא דרך מנגנוני רכש משלימים.

¹⁹ עיבוד נתונים מתוך מערכת נעמה, דוחות מינהל הרכש ודוח סיכום שנת 2024 של מינהל רכש תשתיות ותפעול, משרד הרווחה והביטחון החברתי.

בחינה של דפוסי הרכש וההתקשרות מלמדת על מורכבות מבנית: יש שירותים המופעלים באמצעות יותר מהליך רכש אחד; יש הליכי רכש הכוללים הפעלה של מספר שירותים, וכל הליך רכש מוביל למספר שונה של התקשרויות, בהתאם למספר המפעילים הנדרשים להפעלת השירות.

נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי לשנת 2024 ממחישים מורכבות זו:

116 שירותים הופעלו באמצעות שילוב של הליכי רכש והתקשרויות: 211 הליכים מכרזיים הובילו ל-1,020 התקשרויות ולצדן 181 הליכי פטור ממכרז הובילו ל-420 התקשרויות. כלומר, 116 שירותים הופעלו באמצעות 1,440 התקשרויות, שנוצרו במסגרת 392 הליכים נפרדים.



ניהול ההליכים המכרזיים²⁰

ניהול ההליכים המכרזיים ברכש החברתי מתאפיין במורכבות מקצועית וניהולית, הבאה לידי ביטוי במספר היבטים. בשנת 2025, ב-63% מההליכים המכרזיים נדחה המועד האחרון להגשת הצעות, כך שפרק הזמן הממוצע בין פרסום המכרז לבין מועד ההגשה עמד על 102 ימים.

מספר שאלות ההבהרה הממוצע למכרז עמד על 84 שאלות, ובעקבותיהן בוצע עדכון של מפרט המכרז ב-71% מההליכים. מורכבות זו משתקפת גם בעומס על מנגנוני קבלת ההחלטות: מספר הדיונים הממוצע בוועדות המכרזים ובוועדות המשנה עמד על 24 דיונים לכל הליך מכרזי.



20 עיבוד נתונים מתוך אתר מינהל הרכש ונתונים שנמסרו על ידי אגפי הרכש במשרדים החברתיים.

התאמת דיני הרכש לשירותים חברתיים – מגמה בין-לאומית מתחזקת

בשני העשורים האחרונים מתבססת בעולם ההבחנה בין רכש ציבורי כללי לבין רכש של שירותים חברתיים. הבחנה זו נשענת על ההכרה כי שירותים חברתיים מיועדים לאוכלוסיות בעלות צרכים מורכבים, ולעיתים מחייבים רציפות טיפולית, המשכיות הפעלה, קשר ארוך טווח וגמישות מקצועית. כך, מדינות רבות אינן מסתפקות עוד ביישום רגיל של דיני הרכש הכלליים, אלא פועלות להתאים את המסגרת הרגולטורית, את שיקולי קבלת ההחלטות ואת כלי ההתקשרות למאפייניהם של שירותים אלה.

אחת מנקודות הציון המרכזיות במגמה זו היא הדירקטיבה האירופית לרכש ציבורי משנת 2014,²² הכוללת פרק ייעודי לשירותים חברתיים. הדירקטיבה מחייבת את מדינות האיחוד האירופי וחלה על ביצוע רכש מעל לסף כספי מסוים, אך חלק מהמדינות – בהן הולנד וגרמניה²³ – בחרו להחילה גם על רכש של שירותים חברתיים מתחת לסף זה.

גם מחוץ לאיחוד האירופי ניכרות התאמות דומות. באנגליה, חוק הרכש משנת 2023 יצר מסגרת ייעודית וגמישה יותר לרכש שירותים חברתיים (Light Touch Regime),²⁴ ובנוסף עוגנה רגולציה נפרדת לרכש שירותי בריאות (Provider Selection Regime).²⁵ במדינת אוסטרליה המערבית (Western Australia) פותחה מדיניות ייעודית לרכש שירותים קהילתיים, המבוססת על עקרונות של שותפות, עיצוב משותף וניהול מבוסס יחסים.²⁶

עם זאת, יש להביא בחשבון כי ההסדרים הייעודיים בכל מדינה משקפים הקשר מוסדי וחברתי ייחודי, לרבות מבנה שלטוני, מסורת רווחה, יחסים היסטוריים בין המדינה לבין ארגוני החברה האזרחית והמגזר העסקי, ומאפייני שוק המפעילים. לפיכך, אימוץ מודלים בין-לאומיים מחייב התאמה להקשר הישראלי ובחינה של הבסיס המשפטי, המוסדי והתפעולי הקיים.

הסקירה המשווה מציגה מספר עקרונות חוזרים המאפיינים את האופן שבו מדינות מתאימות את דיני הרכש למאפייני השירותים החברתיים. בהקשר הישראלי, דיני הרכש הקיימים מאפשרים כבר כיום מידה מסוימת של גמישות ומגוון כלים לביצוע הרכש. לפיכך, האתגר המרכזי הוא לבחון אילו התאמות נוספות נדרשות כדי לשפר את היישום ואת האפקטיביות של הרכש החברתי.

22 Directive 2014/24/EU, Arts. 74–77, Annex XIV. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/eng>

23 Germany: GWB §130; VgV §§64–66. Netherlands: Aanbestedingswet 2012, Arts. 2.39, 2.58a, 2.62. <https://dejure.org/gesetze/GWB/130.html> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/> [dejure.org]

24 Procurement Act 2023 (c. 54), Section 9; Procurement Regulations 2024, Schedule 1. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/54/section/9>

25 The Health Care Services (Provider Selection Regime) Regulations 2023 (SI 2023/1348). <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2023/1348>

26 Western Australia, Delivering Community Services in Partnership (DCSP) Policy (2022). <https://www.wa.gov.au/government/multi-step-guides/introducing-the-delivering-community-services-partnership-policy> [wa.gov.au]

סקירה משווה: מגמות והסדרים ייחודיים לרכש חברתי במדינות נבחרות²¹

סקירה זו בוחנת כיצד מדינות נבחרות מתאימות את מסגרות הרכש הציבורי למאפיינים הייחודיים של רכש שירותים חברתיים, ובמיוחד אילו התאמות רגולטוריות אומצו בהקשר זה. מטרתה להציג מגמות בין-לאומיות בתחום, מתוך הבנה כי למרות ההבדלים בין דיני הרכש בישראל לבין דיני הרכש במדינות שנבחנו, ניתן להפיק מהן תובנות רלוונטיות לטיוב מנגנוני הרכש החברתי בישראל.

21 פרק זה מבוסס על סקירה שערך מכון ברוקדייל בנושא אספקת שירותים חברתיים (2024) לפני הקמת הצוות ולבקשת אגף ממשל וחברה במשרד רה"מ (שניתן לקרוא במלואה באתר מכון ברוקדייל בקישור https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/files/Heb_Report_RR-990-24.pdf). ועל סקירה רגולטורית ייעודית שנערכה לצורכי דוח זה בנושא רכש של שירותים חברתיים. הסקירה המלאה מצורפת לדוח בנספח ג'.

מגוון מודלים ולא רק מכרז תחרותי פומבי

הסקירה מצביעה על כך שבמדינות רבות המכרז התחרותי הפומבי אינו הכלי היחיד, ולעיתים אף אינו המרכזי, לרכש שירותים חברתיים. לצד המכרזים נעשה שימוש במגוון מודלים, והבחירה ביניהם מותאמת למאפייני השירות ולאוכלוסייה שלה מיועד השירות.

ניתן לזהות שלושה מודלים מרכזיים:

1. הליך תחרותי פומבי עם התאמות ייעודיות

מודל זה שומר על המסגרת התחרותית, אך כולל הקלות המאפשרות גמישות רבה יותר בניהול ההליך. כך, בגרמניה, תקנות הרכש לשירותים חברתיים מאפשרות לרשות לבחור בין סוגי הליכים ללא צורך בהצדקה מיוחדת, לקבוע הסכמי מסגרת ארוכים יותר (עד שש שנים לעומת ארבע בדין הכללי) ולהביא בחשבון ביצועים קודמים של מפעילים.²⁷

באנגליה, משטר ה- Light Touch מעניק הקלות ייעודיות בדרישות הפרסום, בלוחות הזמנים ובממדי הביצוע, תוך שמירה על עקרונות היסוד של הרכש הציבורי.²⁸

2. התקשרות ללא הליך תחרותי מלא

במודל זה הרשות בוחרת מפעיל בהליך שקוף, אך ללא מכרז פתוח, על בסיס קריטריונים מוגדרים מראש ובכפוף לאפשרות השגה.

באנגליה, ברכש שירותי בריאות, קיימים מספר מסלולים מסוג זה: התקשרות ישירה כאשר קיים מפעיל יחיד; חידוש התקשרות עם מפעיל קיים כאשר השירות ניתן ברמה מספקת; והליך "המפעיל המתאים ביותר" (Most Suitable Provider), המבוסס על שיקולי איכות, ערך, אינטגרציה, נגישות וערך חברתי.²⁹

במדינת אוסטרליה המערכת קיימת אפשרות להתקשרות עם מפעיל מועדף על בסיס ניסיון קודם, וכן אפשרות למשא ומתן ישיר עם ארגונים קהילתיים אבוריג'ינים.³⁰

27 VgV §65 Abs. 1 (free choice of procedure), Abs. 2 (framework up to 6 years), Abs. 5 (past performance); GWB §130. https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/_65.html [gesetze-im-internet.de], [buzer.de]

28 Procurement Act 2023, Section 9; no minimum time limits, no mandatory standstill, no KPI publication duty for light touch contracts. See GOV.UK Guidance – Light Touch Contracts, Annex A. <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-act-2023-guidance-documents-plan-phase/guidance-light-touch-contracts-html>

29 PSR Regulations 2023, Regs. 7 (Direct Award Process A), 9 (Direct Award Process C), 10 (Most Suitable Provider Process); Reg. 6, Schedule 1 (key criteria: quality, value, integration, accessibility, social value). <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2023/1348>

30 WA DCSP Policy – direct engagement with Aboriginal Community Controlled Organisations (ACCOs); Whole-of-Government ACCO Strategy (2024). <https://www.wa.gov.au/government/multi-step-guides/introducing-the-delivering-community-services-partnership-policy>

3. מאגרי מפעילים פתוחים ובחירת מקבלי השירות

במודל זה הרשות מגדירה את תנאי ההצטרפות, וכל מפעיל העומד בהם רשאי להצטרף למאגר ללא דירוג או מיון. התחרות מבוססת על ביקוש: מקבל השירות הוא שבוחר את נותן השירות מתוך המאגר, ולא הרשות.

בהולנד, מודל ה-Open House פועל באופן זה: הרשות קובעת תנאים, מחיר ואמות מידה, והמפעילים המתאימים רשאים להצטרף למאגר לכל אורך התקופה שבה הוא פעיל.³¹ בגרמניה, מנגנון ה"משולש הסוציאלי" מבוסס על עיקרון דומה בארבעה תחומים לגביהם קיימת חקיקה ייעודית (שירותים לאנשים עם מוגבלות, שירותי ילדים ונוער, סיוע סוציאלי וביטוח סיעוד).³² גם באוסטרליה, בשירותים עבור אנשים עם מוגבלות, מיושם מודל דומה של בחירה בידי מקבל השירות.³³

מגוון המודלים מלמד כי המדינות מתאימות את מנגנון ההתקשרות לאופי השירות ולהקשר המקומי. התאמות אלה יכולות להתבטא בגמישות בתוך הליך תחרותי, בשימוש בהליכי בחירה ייעודיים, או בהסתמכות על בחירת מקבלי השירות. בכל המודלים נשמרים עקרונות של שקיפות והוגנות, אך אופן התחרות וזהות הגורם הבוחר משתנים בהתאם למאפייני השירות.

העדפת שיקולי איכות ורציפות, לצד שיקולי מחיר

בכל המדינות שנבחנו קיימת הכרה בכך שברכש של שירותים חברתיים, שיקולים של איכות השירות, רציפותו, נגישותו והתאמתו לצרכים מורכבים הם שיקולים מהותיים, שאינם נופלים בחשיבותם משיקולי המחיר. גם בהקשר הישראלי, דיני הרכש והמסגרת המכרזית בישראל מאפשרים כבר כיום מרחב פעולה גמיש יחסית, הכולל שקלול רכיבי איכות, קביעת תעריפים מראש וניהול תחרות המתמקדת באיכות השירות. עם זאת, מהסקירה עולה כי במדינות שנבחנו פותחו גם מנגנונים ייעודיים המעצבים את מקומה של האיכות בהליכי הרכש, ומסייעים לגורמי המקצוע ליישם עיקרון זה באופן עקבי ושיטתי.

כך למשל, הדירקטיבה האירופית מאפשרת למדינות לקבוע כי בחירת המפעיל תתבסס על יחס מחיר-איכות מיטבי, תוך פירוט מפורש של שיקולי האיכות הייחודיים לשירותים חברתיים, כגון רציפות השירות, נגישותו, זמינותו, חדשנותו והמידה שבה הוא מעצים את

31 CJEU Case C-410/14, Falk Pharma (2 June 2016); Aanbestedingswet 2012, Arts. 1.4–1.6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62014CJ0410> [eur-lex.europa.eu], [europadecentraal.nl]

32 SGB IX §§123–131 (Eingliederungshilfe); SGB XII §§75–81 (Sozialhilfe); SGB VIII §§78a–78g (Kinder- und Jugendhilfe); SGB XI §§69–76 (Pflegeversicherung). Right of choice: SGB IX §§8, 104. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_9_2018/_123.html

33 National Disability Insurance Scheme Act 2013 (Cth), Sections 4, 17A, 31–43 (participant plans, choice and control). <https://www.legislation.gov.au/C2013A00020/latest>

הפחתת נטל בירוקרטי

מגמה נוספת שזוהתה בסקירה נוגעת להפחתת הנטל הבירוקרטי הכרוך ברכש של שירותים חברתיים, הן עבור הרשויות והן עבור המפעילים. מפעילי שירותים חברתיים הם לעיתים ארגונים קטנים או גופים קהילתיים, והליכי רכש מורכבים ועתירי דרישות פורמליות עלולים להכביד עליהם באופן שאינו מידתי, ולפגוע ביכולתם להשתתף בהליכי התקשרות ממשלתיים.

בכמה מדינות פותחו מנגנונים ייעודיים שמטרתם להתאים את דרישות ההליך למאפייני ההתקשרות ולצמצם עומס בירוקרטי מיותר. כך למשל, בהולנד נדרשות הרשויות להתאים את דרישות ההליך לגודלה ולמורכבותה של ההתקשרות, ובנוסף מופעל מנגנון של הצהרה עצמית המאפשר למציעים להצהיר על עמידה בתנאי הסף בשלב ההגשה, כאשר רק הזוכה נדרש להמציא מסמכים מלאים.³⁹

באנגליה, ההקלות מתמקדות בשלבים הפורמליים של הליך הרכש, ובכלל זה ביטול חובת תקופת המתנה, היעדר חובת פרסום מדי ביצוע והיעדר קביעת זמני מינימום להגשת הצעות.⁴⁰

בגרמניה בוטלה הדרישה להגשת תעודות המוכיחות כשירות כבר בשלב ההגשה.⁴¹ במדינת אוסטרליה המערבית קיימת אפשרות לאחד הסכמים עם מפעיל אחד המספק מספר שירותים, ובכך להפחית את העומס הניהולי והחוזי הכרוך בניהול התקשרויות נפרדות.⁴²

הדגשת חשיבות ניהול ההתקשרות ולא רק שלב הבחירה

במדינות שנבחנו ניכרת מגמה של עיצוב מנגנוני התקשרות שאינם מסתיימים בשלב הבחירה הראשוני, אלא נותנים מענה גם להיבטים הנוגעים למשך ההתקשרות, לאפשרויות הארכה, להתאמות במהלך חיי ההסכם, לחדשנות, ולשילוב מנגנוני מדידה, בקרה ולמידה. מגמה זו משקפת הבנה שלפיה ברכש של שירותים חברתיים הרגולציה נדרשת לעסוק לא רק בהליך הבחירה, אלא גם באופן ניהול ההתקשרות לאורך זמן.

³⁹ Aanbestedingswet 2012, Art. 2.101; Gids Proportionaliteit; UEA/ESPD (Uitvoeringsverordening (EU) 2016/7). <https://www.pianoo.nl/en/legal-framework-netherlands>

⁴⁰ Procurement Act 2023, Section 9; GOV.UK Light Touch Contracts Guidance, Annex A (no standstill period, no KPI duty, no minimum tender periods). <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-act-2023-guidance-documents-plan-phase/guidance-light-touch-contracts-html>

⁴¹ VgV §65 Abs. 4 (§48(3) – proof of eligibility certificates – not applicable to social services). https://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2016/_65.html [gesetze-im-internet.de]

⁴² WA DCSP Policy – consolidation of service agreements with a single provider. <https://www.wa.gov.au/government/multi-step-guides/introducing-the-delivering-community-services-partnership-policy> [wa.gov.au]

מקבל השירות.³⁴ באופן דומה, באנגליה, בכל הנוגע לרכש שירותי בריאות, עוגנו ברגולציה שיקולים של איכות, אינטגרציה, נגישות, ערך חברתי ורציפות השירות.³⁵

רציפות השירות כשיקול מהותי בביצוע התקשרויות

אחת המגמות שזוהו נוגעת למתן משקל רחב יותר לשיקולי רציפות ויציבות בהליכי רכש של שירותים חברתיים. בשירותים אלה, החלפת מפעיל אינה עניין טכני בלבד, שכן היא עלולה לפגוע בקשר הטיפולי, ברצף המענה ובאמון שנבנה עם מקבלי השירות. על רקע זה, שיקולים הנוגעים לרציפות הקשר עם מקבלי השירות, ליציבות ההפעלה, לשימור ידע וליכולת ההתאמה למציאות משתנה מקבלים מעמד מרכזי יותר במסגרת בחירת המפעיל וקביעת תנאי ההתקשרות. זאת ועוד, בחלק מהמדינות שנבחנו עוגנה ברגולציה האפשרות להביא בחשבון את רציפות השירות כשיקול רלוונטי בהליך המכרזי.

כך למשל, באנגליה, הרגולציה הייעודית לרכש שירותי בריאות מאפשרת את חידוש ההתקשרות עם מפעיל קיים ללא הליך תחרותי, כאשר הרשות סבורה כי המפעיל עומד בדרישות ההתקשרות ברמה מספקת ולא חל שינוי מהותי בתנאים. בכך מעוגנת רציפות השירות כשיקול לגיטימי ולא כחריגה מהנורמה.³⁶

בגרמניה, מנגנון ההסכמים בתחום השירותים החברתיים בנוי מלכתחילה כך שאינו כפוף למחזוריות מכרזית: הרשות מתקשרת עם נותני שירות העומדים בתנאים, וההסכם נותר בתוקף כל עוד המפעיל ממשיך לעמוד בדרישות האיכות והתמחור שנקבעו בהסכמי המסגרת. מפעילים חדשים רשאים להצטרף בכל עת, בכפוף לאותם תנאים וללא החובה לצאת למכרז חדש בכל תקופה מוגדרת מראש.³⁷

גם במדינת אוסטרליה המערבית המדיניות הייעודית לשירותים קהילתיים אימצה גישה של ניהול חוזי מבוסס יחסים ושותפות מתמשכת, והיא מעודדת את הרשויות לשיקול חידוש התקשרות עם מפעילים קיימים העומדים בדרישות – במקום שבירת המחדל תהיה לצאת למכרז חדש.³⁸

³⁴ Directive 2014/24/EU, Art. 76(2); Recital 114. <https://www.legislation.gov.uk/eudr/2014/24/article/76/data.pdf> [legislation.gov.uk], [service.be...lation.com]

³⁵ PSR Regulations 2023, Reg. 6, Schedule 1 (key criteria: quality, integration, accessibility, social value, innovation). <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2023/1348>

³⁶ PSR Regulations 2023, Reg. 9 (Direct Award Process C – continuation with existing provider where service satisfactory and no substantial change). <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2023/1348> [legislation.gov.uk], [procuremen...portal.com]

³⁷ SGB IX §§123–127 (Eingliederungshilfe: agreement-based system, no periodic re-tendering); SGB XII §§75–77 (Sozialhilfe: same framework). https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_9_2018/_123.html

³⁸ WA DCSP Policy, Sections on relationship-based contract management and renewal of service agreements. <https://www.wa.gov.au/government/multi-step-guides/introducing-the-delivering-community-services-partnership-policy> [wa.gov.au]

סיכום הסקירה הבין-לאומית

המגמות הבין-לאומיות מצביעות על כיוון ברור של פיתוח מסגרות רכש ייעודיות לשירותים חברתיים. מסגרות אלה מסייעות לגורמי המקצוע ליישם באופן עקבי ושיטתי את הגמישות הקיימת בדיני הרכש הכלליים, ובחלק מהמקרים אף מוסיפות כלים ומנגנונים ייעודיים המותאמים למאפייני השירותים החברתיים.

מסגרות אלה עשויות לפעול בתוך דיני הרכש הכלליים ולהשלים אותם, או לפעול לצידם כמסגרות רגולטוריות מובחנות. בשני המקרים, המסגרות הייעודיות:

- **מבהירות שיקולים ייחודיים** שיש להביא בחשבון ברכש שירותים חברתיים.
- **מעגנות כלים מותאמים**, כגון מתן משקל מוגבר לאיכות ולרציפות, הסכמי מסגרת ארוכים, מנגנוני בחירת מקבלי שירות, והתקשרות ללא הליך תחרותי מלא בנסיבות מתאימות, כך שהשימוש בהם נעשה כחלק מפרקטיקה מקובלת ולא חריגה.
- **מפחיתות את הנטל הבירוקרטי**, הן על הרשויות והן על מפעילי השירותים.
- **מרחיבות את המיקוד לניהול ההתקשרות**, ולא רק לשלב הבחירה.

ניתן ללמוד מכך כי ככל שהשירותים מיועדים לאוכלוסיות פגיעות יותר, ניתנים לאורך זמן ובתנאים משתנים, כך גוברת התועלת במסגרת הייעודית. זאת, לא משום שהדין הכללי אינו מאפשר גמישות, אלא משום שמסגרת כזו הופכת את הגמישות לפרקטיקה ברורה, עקבית ונגישה עבור כלל הגורמים המעורבים.

כך למשל, במדינת אוסטרליה המערבית אומצה תפיסה שרואה בהליך הרכש שלב אחד בתוך מנגנון רחב יותר הכולל תכנון, עיצוב משותף, התקשרות, ניהול שוטף, הערכה, למידה והתאמה. כך, ההתקשרות נתפסת כתהליך מתמשך ולא כאירוע נקודתי.⁴³

בגרמניה, הדיון מאפשר לרשות הציבורית ולמפעיל השירות להסכים מראש על חריגה מבוקרת מהסדר הסטנדרטי, לצורך בחינת מודל שירות חדש. מדובר במנגנון חדשנות מוסדי המעוגן בחוק, המאפשר פיתוח והתאמה של שירותים במסגרת ההתקשרות הקיימת.⁴⁴ באנגליה, הרגולציה הייעודית לרכש שירותי בריאות מעגנת את עקרונות האינטגרציה בין השירותים והשיפור המתמשך, לא רק בשלב בחירת המפעיל, אלא כעקרונות מנחים לניהול חיי ההתקשרות.⁴⁵

חשוב להדגיש כי אף אחת מהמדינות שנבחנו אינה מוותרת על עקרונות היסוד של הרכש הציבורי, כמו שקיפות, שוויון, הנמקה, תיעוד ובקרה. כלומר, גם כאשר המודלים גמישים יותר והבירוקרטיה מופחתת, הם פועלים במסגרת הדרישות הפורמליות הבסיסיות.

כך, באנגליה חלות חובות תיעוד, הנמקה, פרסום הודעות שקיפות ומתן אפשרות להשגות, גם כאשר הרשות בוחרת שלא לקיים הליך תחרותי מלא.⁴⁶ בגרמניה, גם כאשר ההתקשרות נעשית באמצעות מנגנון הסכמי ולא בדרך של מכרז, קיימים מנגנוני בקרת איכות, הסכמי פיתוח מקצועי ומנגנוני בורות ליישוב מחלוקות בין הרשות לבין מפעיל השירות.⁴⁷ במסגרת מודל ה- Open House ההולנדי נשמרים עקרונות של שקיפות ואי-אפליה.⁴⁸

מכאן עולה כי ההתאמות לשירותים חברתיים אינן הקלות במובן של צמצום פיקוח או כללים, אלא עיצוב שונה של המסגרת הרגולטורית, כך שתתאים למאפייני השירותים החברתיים, תוך שמירה על אחריותיות ציבורית.

43 WA DCSP Policy – commissioning cycle approach (planning, co-design, procurement, contract management, evaluation, learning). <https://www.wa.gov.au/government/multi-step-guides/introducing-the-delivering-community-services-partnership-policy> [wa.gov.au]

44 SGB IX §§125–126 (Vereinbarung framework allowing innovative service models); SGB IX §11 (Modellvorhaben). https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_9_2018/_123_.html

45 PSR Regulations 2023, Reg. 6, Schedule 1 (integration and continuous improvement as key criteria throughout contract life). <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2023/1348> [legislation.gov.uk]

46 PSR Regulations 2023, Regs. 12–16 (transparency notices, record-keeping, representations process); Schedules 2–6. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2023/1348> [legislation.gov.uk]

47 SGB IX §128 (Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung); §129 (Kürzung der Vergütung); §131 (Rahmenverträge); SGB XII §§78–81 (Schiedsstelle – arbitration). <https://www.buzer.de/s1.htm?g=SGB+IX&a=122-131> [buzer.de]

48 CJEU Case C-410/14, Falk Pharma, paras. 36–42 (principles of non-discrimination and transparency apply even absent procurement obligation); Aanbestedingswet 2012, Arts. 1.4–1.6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62014CJ0410>

טבלה השוואתית מסכמת

השוואה לישראל	הגישה המרכזית לרכש חברתי
ביחס לישראל, המודל ההולנדי רלוונטי במיוחד לחשיבה על מכרזי מאגרי מפעילים ובחירת מקבלי שירות. רלוונטיות זו מתחזקת גם לנוכח מקומן המשמעותי של הרשויות המקומיות באספקת שירותי רווחה בישראל, שכן המודל ההולנדי מדגים כיצד ניתן לשלב בין מסגרת ארצית או רגולטורית אחידה לבין מרחב בחירה וגמישות ברמת השירות המקומי. בישראל קיימים כלים דומים באופן חלקי, אך הם אינם מהווים עדיין מודל רוחבי ומובנה לרכש שירותים חברתיים.	שימוש במודל Open House: הרשות מגדירה תנאים, מחיר ואמות מידה, וכל מפעיל שעומד בהם רשאי להצטרף למאגר לאורך תקופת פעילותו. התחרות אינה מתנהלת על דירוג בין מציעים, אלא דרך בחירת מקבל השירות. בנוסף קיימים מנגנונים להפחתת נטל, כגון התאמת דרישות לגודל ההתקשרות והצהרה עצמית בשלב ההגשה.
הולנד	הולנד
אוסטרליה	אוסטרליה
בישראל מודלים של בחירת מקבל שירות קיימים בחלק מן התחומים, אך אינם מהווים מנגנון מרכזי ורוחבי ברכש החברתי. המודל האוסטרלי מצביע על אפשרות לחזק את כוח הבחירה של מקבלי השירות, כאשר הדבר מתאים לאופי השירות ולאוכלוסיית היעד.	שימוש משמעותי במודל בו מקבלי השירות בוחרים את נותן השירות מתוך מערך מפעילים מורשים, בדומה לגישה של מאגר פתוח ובחירה על בסיס ביקוש.

השוואה לישראל	הגישה המרכזית לרכש חברתי
בשונה מן הדירקטיבה האירופית, המסגרת הרגולטורית בישראל אינה כוללת כיום הסדרה ייעודית ומפורשת לרכש חברתי. לצד זאת, דיני הרכש הציבורי הקיימים בישראל מקנים מרחב מסוים של גמישות, שניתן להפעילו במסגרת הליכי הרכש הקיימים.	הכרה מובחנת ברכש שירותים חברתיים במסגרת הדירקטיבה האירופית לרכש ציבורי משנת 2014. הדירקטיבה מאפשרת משטר גמיש יותר, תוך מתן משקל לשיקולי איכות, רציפות, נגישות, זמינות, חדשנות והעצמת מקבלי השירות.
האיחוד האירופי	האיחוד האירופי
ביחס לישראל, אנגליה מעגנת באופן מפורש יותר את הלגיטימיות של שיקולי רציפות ואיכות, ואף מאפשרת במקרים מתאימים חידוש התקשרות ללא תחרות מלאה. בישראל שיקולים אלה קיימים, אך לרוב אינם מוסדרים כמסלולים ייעודיים וברורים.	שימוש במשטר ייעודי וגמיש לרכש שירותים חברתיים, לצד רגולציה ייעודית לרכש שירותי בריאות. הגישה מאפשרת הקלות בפרסום, בלוחות זמנים ובמדדים, וכן התקשרות ישירה, חידוש התקשרות עם מפעיל קיים, או בחירת "המפעיל המתאים ביותר" לפי איכות, אינטגרציה, נגישות, ערך חברתי ורציפות.
אנגליה	אנגליה
גרמניה	גרמניה
בישראל, ההתקשרויות נשענות במידה רבה על מחזוריות מכרזית ועל מנגנוני הארכה. עם זאת, מבנה זה אינו שולל יישום של גמישות מן הסוג המשתקף במודל הגרמני, שכן דיני הרכש הקיימים מאפשרים, במקרים המתאימים, עיצוב התקשרויות גמיש יותר, הארכת תקופות התקשרות ושימוש במנגנונים המקדמים רציפות ויציבות שירות.	שילוב בין גמישות בהליכי רכש תחרותיים לבין מנגנונים הסכמיים ייעודיים. ברכש שירותים חברתיים ניתן לבחור בין סוגי הליכים ללא הצדקה מיוחדת, לקבוע הסכמי מסגרת ארוכים יותר, להביא בחשבון ביצועים קודמים, ולהפעיל מנגנון "משולש סוציאלי" שבו מפעילים העומדים בתנאים יכולים לפעול לאורך זמן ללא מחזוריות מכרזית קשיחה.

הרגולציה ומנגנוני העבודה אינם מתואמים זה עם זה – עלולה להיפגע היכולת לממש את התכלית החברתית של השירותים החברתיים.

לפיכך, הצורך בבחינה מחודשת אינו נובע רק משאיפה לייעול, אלא מהמחויבות לחיזוק יכולתה של המדינה לעמוד באחריותה כלפי מי שתלויים בשירותים החברתיים בחיי היומיום.

סיכום: התפתחות המדיניות והצורך בבחינה מחודשת

מהנתונים ומהסקירה שהוצגו עולה כי בעשורים האחרונים התרחב השימוש במיקור חוץ באספקת שירותים חברתיים בישראל, ובמקביל התפתחה בהדרגה מדיניות ממשלתית המבקשת למסגר את הרכש החברתי כתחום בעל מאפיינים ייחודיים. החלטות ממשלה, מדריכים מקצועיים, תפקידי ליבה, תשתיות מידע ומהלכי הטמעה שננקטו בשנים האחרונות יצרו בסיס משמעותי לחיזוק האחריות הממשלתית, לשיפור איכות התכנון והניהול, ולהעמקת העבודה המוכוונת תוצאות.

במקביל, ההשוואה הבין-לאומית מצביעה על כך שישראל לא מתמודדת לבדה עם אתגרים אלה, וכי מדינות רבות פועלות להתאים את מנגנוני הרכש למאפייניהם של השירותים החברתיים.

עם זאת, התשתית שנבנתה טרם הוטמעה במלואה באופן עקבי ואחיד בכל חלקי המערכת. לצד התפתחות המדיניות, התרחב גם היקף הפעילות, גדלה מורכבות שוק המפעילים, והתחדדו הדילמות הנוגעות לאיזון בין עקרונות הדין הציבורי לבין הצורך בגמישות, באיכות, ברציפות ובהתאמה לשירותים הניתנים לאוכלוסיות פגיעות.

במובן זה, ההתפתחות שחלה בשנים האחרונות לא מצמצמת את הצורך בבחינה מחודשת, אלא מחזקת אותו: ככל שהמערכת התרחבה והפכה מורכבת יותר, כך גבר גם הצורך במנגנונים, בתשתיות ובשיטות עבודה שיאפשרו פעולה מקצועית, מתואמת ומבוססת יותר.

הפער בין המדיניות לבין יישומה בפועל אינו רק ברמה הניהולית. הוא עשוי להשפיע על יכולתה של המדינה להבטיח למקבלי השירות מענה זמין, רציף, איכותי ומותאם. כאשר הכלים אינם מותאמים דיים, כאשר הידע אינו מנוהל באופן שיטתי, וכאשר מבנה השוק,

פרק 3

מתודולוגיית
העבודה, מיפוי
האתגרים
ותיקופם

תהליך העבודה

עבודת הצוות נפרסה על פני כשנה, וכללה מפגשים סדירים של הפורום הבין-משרדי, עבודת צוותי משנה, איסוף וניתוח נתונים, סקירות השוואתיות בין-לאומיות, תהליכי היועצות רחבים ועיבוד שיטתי של התובנות שעלו מכל אחד מערוצי העבודה.

אופי העבודה שיקף את ההבנה כי אתגרי הרכש החברתי אינם מתמצים בנקודת מבט מקצועית אחת, אלא נמצאים במפגש בין תחומים שונים: מדיניות, משפט, תקציב, רכש, ניהול שוק, פיקוח, מדידה ותפעול. שיטת העבודה נועדה לאפשר זיהוי של האתגרים בכל אחד מהתחומים המקצועיים בנפרד, וכן בנקודות הממשק ביניהם.

גאנט עבודת הצוות הבין-משרדי



ליבת העבודה התבססה על פעילותו השוטפת של הצוות הבין-משרדי, שהתכנס באופן סדיר בפורום מלא. מפגשי הצוות שימשו זירה ללמידה משותפת, להצגת ממצאים, לבחינת אתגרי הליבה ולהעמקה במשמעויותיהם.

מתודולוגיית העבודה וגיבוש התשתית המקצועית

בחינת אופן אספקתם של שירותים חברתיים במיקור חוץ אינה יכולה להתבסס על נקודת מבט ממשלתית פנימית בלבד. השירותים מופעלים במרחב שבו נפגשים משרדי הממשלה, מפעילי שירותים, ארגוני חברה אזרחית, מומחים ומקבלי שירות. על כן, יש חשיבות להסתכלות רב-ממדית המשלבת נקודות מבט שונות ומבוססת על למידה מן השטח.

לצורך כך בחר הצוות לקיים תהליך עבודה הכולל שיח רב-מגזרי, למידה שיטתית מהשטח ובחינה מעמיקה של הממשקים שבין המדיניות, הרגולציה והיישום בפועל. גישה זו נועדה לאפשר הבנה רחבה של האופן שבו מנגנוני הרכש החברתי פועלים, הן ברמה התיאורטית והן ברמה המעשית.

עבודת הצוות התמקדה בבחינת מכלול המנגנונים שבאמצעותם המדינה מתכננת, רוכשת, מנהלת ומפקחת על שירותים חברתיים לאורך זמן, תוך שילוב שיטתי של היועצות רחבה ותהליכי תיקוף חוזרים.

מטרת פרק זה היא להציג את התשתית המקצועית שעל בסיסה זוהו אתגרי הליבה, ואת הדרך שבה הפכה עבודת הצוות ממיפוי קשיים בשטח לניתוח שיטתי של אתגרים מערכתיים.

כאמור, במסגרת ההיוועצות השתתפו גם ארגוני חברה אזרחית וארגוני סנגור, המכירים מקרוב את מנגנוני אספקת השירותים ואת נקודת המבט של מקבלי השירות ומשפחותיהם. שילובם נועד לסייע בתיקוף האתגרים המנגנוניים ובהבנת השפעתם בפועל, ובכלל זה על מקבלי השירות.

תמצית היקפי הליכי ההיוועצות

סבב ראשון	גורמי ממשל	מפעילי שירותים	חברה אזרחית	מומחים חיצוניים
למיפוי האתגרים	שאלון מקוון 92 מענים ראיונות עומק 9 ראיונות	שאלון מקוון 141 מענים	קול קורא 14 ניירות עמדה	ראיונות עומק 7 ראיונות
סבב שני	גורמי ממשל	מפעילי שירותים	חברה אזרחית	מומחים חיצוניים
לתיקוף ההמלצות	מפגש מקוון עם 9 מנהלי תחום	שולחנות עגולים עם 50 מפעילים	מפגשים מקוונים עם 13 ארגונים	ראיונות עומק 2 ראיונות

התקבלו 21 התייחסויות על טיוטת הדוח שפורסמה להערות הציבור

חשוב להדגיש כי בעלי העניין לא רק סייעו למפות את האתגרים, אלא גם תרמו לגיבוש כיווני הפעולה ולתיקוף ההמלצות. בשלב הראשון התמקד השיח בהבנת ממשקי העבודה, בהצפת האתגרים, בזיהוי החסמים ובהעלאת רעיונות ראשוניים לשיפור. בשלב השני ההתמקדות הייתה בכיווני הפעולה שגובשו, ובפרט בבחינת ישימותם, לצד חידוד ההיבטים הרגולטוריים, המשפטיים, התפעוליים והמקצועיים הכרוכים בהם.

ההיוועצות עם המפעילים, ארגוני החברה האזרחית ומומחים מהשדה לא נתפסה רק ככלי לאיסוף מידע, אלא גם כחלק מתפיסת עבודה המכירה בכך שהשירותים החברתיים מתנהלים במרחב של אחריות ציבורית משותפת, המחייב שיח מקצועי מתמשך בין הממשלה לבין הגופים הפועלים לצדה.⁵⁰

50 סיכומי ההיוועצות מפורטים בנספחים ד' ו-ה'.

לצד עבודת הפורום הרחב, הוקמו שני צוותי משנה ממוקדים:⁴⁹ צוות בנושא התאמות רגולציה וצוות בנושא מכרז בין-משרדי. מבנה זה אפשר העמקה בסוגיות מורכבות לצד שמירה על קוהרנטיות מערכתית.

כחלק מגיבוש התשתית המקצועית, נאספו נתונים ממקורות ממשלתיים שונים, נותחו מסמכים ודוחות מהארץ ומהעולם ונעשה שימוש בתשתיות מידע קיימות כמו האתר "מפתח לרכש חברתי". לצד זאת, הוכנו סקירות השוואתיות בין-לאומיות על אופני אספקת שירותים חברתיים, על מסגרות רגולטוריות במדינות נבחרות, על מרכזי ידע ומומחיות, ועל מנגנוני רכש מגוונים לאספקת שירותים חברתיים. סקירות אלה לא נועדו לשמש רק כרקע כללי, אלא בסיס לבחינת חלופות, לזיהוי דפוסים בין-לאומיים, ולהבנת המידה שבה מנגנוני הרכש בישראל דומים או שונים מן ההתפתחויות המקובלות במדינות אחרות.

חשוב לציין שהעבודה התקיימה בסביבה של מגבלות ידע. זאת לנוכח פיצול המידע בין המערכות השונות, היעדר הגדרות אחידות, שונות בשיטות האיסוף ומחסור בנתונים שיטתיים ומרוכזים על רכיבים מסוימים של השדה – כגון מאפייני תחרותיות, מאפייני שוק, או השוואה עקבית בין שירותים. כל אלה הקשו על גיבוש תמונה מלאה ועקבית.

מגבלות אלה אינן סוגיה מתודולוגית בלבד: הן חלק מהמיפוי המערכתי, שכן הן מצביעות על קושי מתמשך של המערכת ללמוד על עצמה, לנהל את שוק המפעילים באופן מבוסס נתונים, ולהפיק תובנות שיטתיות לאורך זמן.

תהליכי ההיוועצות היו מרכיב מרכזי בעבודה, ונועדו לא רק להציף אתגרים מנקודת מבטם של גורמים שונים, אלא גם לבחון כיצד אתגרים אלה נחווים בפועל, אילו דפוסים חוזרים עולים בשדה, ואילו כיווני פתרונות נתפסים כבעלי פוטנציאל ממשי לשיפור.

תהליכים אלה כללו ראיונות עומק, שאלונים מקוונים, שולחנות עגולים וקול קורא להגשת ניירות עמדה. ההיוועצות נעשתה מול גורמי מקצוע בממשלה, מפעילי שירותים, מומחים חיצוניים, חוקרים, ארגוני חברה אזרחית, קרנות פילנתרופיות, ארגוני סנגור ובעלי עניין נוספים, ואפשרה לזהות את הפערים שבין האופן שבו המדינה תופסת את מנגנוני האספקה לבין האופן שבו הם נחווים ומיושמים בשטח.

49 במסגרת עבודת המטה המקדימה להקמת הצוות ובמהלך מיפוי האתגרים, עלו סוגיות הקשורות למבנים (נדל"ן) המשמש לאספקת השירותים, ובהן קושי באיתור מבנים מתאימים, התארכות תהליכי אישור, וכן קושי בהחלפת מפעילי שירות שאינם מספקים מענה איכותי מספק, בין היתר נוכח התלות במבנה שהם מספקים לצורך הפעלת השירות. מכיוון שמדובר בסוגיה ייחודית ורחבה בהיקפה, הוחלט כי היא לא תידון במסגרת הצוות הבין-משרדי, אלא תיבחן בנפרד באמצעות עבודת מטה שירכז החשב הכללי יחד עם המשרדים החברתיים.

תהליך מיפוי וניתוח האתגרים



אתגרי הליבה במנגנוני אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ

מיפוי האתגרים העלה שורה ארוכה של תופעות, קשיים וחסמים החוזרים במופעים שונים לאורך שלבי האספקה. אולם, לצורך גיבוש תשתית אנליטית שתוכל להוביל להמלצות מדיניות ברורות, היה צריך להבחין בין ריבוי הביטויים השונים לבין השורשים המערכתיים העומדים בבסיסם.

מתוך תהליכי העיבוד, הטיוב והתיקוף גובשה רשימה ממוקדת של אתגרי ליבה, המשקפים לא רק תקלות נקודתיות או פערים מקומיים, אלא בעיות מבניות ותפקודיות המשפיעות באופן רוחבי על יכולת המדינה לנהל את אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ.

לצורך בהירות וסדר אנליטי, אתגרי הליבה יוצגו להלן בשתי קבוצות. הקבוצה הראשונה עוסקת באתגרים הטמונים במבנה המנגנונים עצמם – כלומר, באופן שבו הליכי הרכש וההתקשרות בנויים ומופעלים. הקבוצה השנייה עוסקת באתגרים הנוגעים ליכולות הממשלתיות בניהול המערכת – בממשקים, בסטנדרטיזציה, בידע ובמומחיות. חלוקה זו נועדה להבהיר כי חלק מהקשיים נובעים ממבנה הכלים עצמם, ואילו אחרים נובעים מהאופן שבו המערכת מפעילה אותם ומתפתחת סביבם. הבחנה זו אינה מוחלטת, והדברים קשורים זה בזה; עם זאת, היא מסייעת לתהליך הניתוח ומשמשת בסיס לפיתוח ההמלצות האופרטיביות בהמשך.

אתגר שני: נוקשות מכרזית המצמצמת את הגמישות הניהולית

שירותים חברתיים מחייבים הפעלה דינמית, הנשענת על שיקול דעת מקצועי, התאמה למצבים משתנים וקבלת החלטות בזמן אמת. עם זאת, אף שהמסגרת המכרזית והסכם ההתקשרות מאפשרים לעיתים גמישות זו, בפועל הפרשנות הנהוגה ונהלי העבודה הקיימים מצמצמים את שיקול הדעת המקצועי ואת מרחב הפעולה ומקבעים מראש רכיבים של השירות. כאשר שינויים משמעותיים נתפסים כחריגה מתנאי ההתקשרות, נפגעת היכולת לעדכן, לשפר ולפתח את השירות.

נוקשות זו אינה מתבטאת רק בשלב ניסוח המכרז, אלא באה לידי ביטוי גם לאורך חיי ההתקשרות. כך למשל, 61% מהמפעילים שהשיבו לשאלון ציינו כי לתפיסתם הדרישות הבירוקרטיות והרגולטוריות – ובכללן אישורים, דוחות ונהלים – מצמצמות את יכולתם להפעיל את הגמישות הנדרשת לצורך מענה לצרכים משתנים.

ממצאים אלה מצביעים על צורך בחיזוק היכולת לעדכן מדדי איכות, לבצע התנסויות מבוקרות, לשלב רכיבים חדשניים ולהתאים את אופן ההפעלה בהתאם ללמידה המצטברת.

אתגר שלישי: נטל בירוקרטי ועומס מערכתי

תהליכי הרכש וההתקשרות בשירותים החברתיים מתאפיינים לעיתים בהכבדה בירוקרטית ונוטים להיות ארוכים ומסורבלים, מה שיוצר נטל מערכתי על כלל הגורמים המעורבים. כך למשל, פרק הזמן הממוצע מהתנעת הליך מכרזי ועד לבחירת המפעילים עומד על כשנה וחצי, ולעיתים אף עולה על שנתיים.⁵¹ משך זה נובע ממספר גורמים ובהם: אופיים הטכני של ההליכים, ריבוי ממשקים בין יחידות שונות, היעדר חלוקת אחריות ברורה, הסתמכות על עבודה ידנית, ריבוי חתימות, סבבי תיקון חוזרים ושימוש במסמכים ובתבניות שאינם מותאמים במידה מספקת למאפייני השירותים.

כתוצאה מכך, מאמץ ניהולי ומקצועי ניכר מופנה לעיסוק בהיבטים מנהליים של ההליך, במקום להיות מושקע בעיצוב השירות, בניהולו ובשיפור איכותו. תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בעמדת גורמי הממשל, אשר דירגו את היבט הנטל הבירוקרטי כבעייתי ביותר: ההיגד "התהליך מביא לחיסכון בעלויות ולהפחתת נטל בירוקרטי" קיבל ציון ממוצע של 2.5 מתוך 5 ודורג במקום האחרון מתוך שמונה היגדים.

גם המפעילים נדרשים להתמודד עם דרישות טכניות מורכבות, ריבוי מסמכים וחוסר עקביות בין הליכים שונים. כתוצאה מכך, הנטל הבירוקרטי אינו רק קושי תפעולי, אלא גם חסם מבני המשפיע על כניסת מפעילים קטנים או חדשים לשוק, על רמת התחרות ועל איכות ממשקי העבודה בין הממשלה לבין המפעילים.

51 על פי אומדן שבוצע במשרדים החברתיים.

אתגרים במנגנון וביישום מדיניות הרכש החברתי

אתגר ראשון: קושי בתרגום צרכים מקצועיים לדרישות מכרזיות

ברכש של שירותים חברתיים קיים אתגר מובנה בתרגום צרכים מקצועיים מורכבים לדרישות מכרזיות ברורות, ישימות ומדידות. אתגר זה נובע הן ממאפייני השירותים והן מפערים בידע ובהכשרה של הגורמים המקצועיים בתחום השירותים, וכן של גורמי הרכש, החשבות והייעוץ המשפטי.

שירותים חברתיים נשענים במידה רבה על רכיבי איכות שקשה לעגן מראש במפרטים קשיחים ובסעיפים הניתנים לאכיפה פורמלית. הם עוסקים במערכות יחסים, בהתאמה אישית, בליווי מתמשך ובמענה למצבים אנושיים מורכבים – מאפיינים שקשה לבטא במונחים משפטיים מדודים או לכמת באמצעות אינדיקטורים מספריים.

בהיעדר יכולת מספקת לתרגם מורכבות זו לשפה מכרזית, נוצרת לעיתים נטייה להישען על רכיבים שקל יותר לכמת – דרישות פרוצדורליות, תנאי סף פורמליים ואמות מידה כמותיות – גם כאשר אלה אינם משקפים בהכרח באופן מיטבי את איכות השירות או את התאמתו לצורכי האוכלוסייה.

כתוצאה מכך, ההליך המכרזי עלול להסיט את מרכז הכובד מהשאלה המקצועית – מהו השירות המתאים וכיצד נכון להפעילו – אל עבר השאלה כיצד ניתן לנסח ולמדוד רכיבים באופן פורמלי. במצבים אלה, הידע המקצועי של הגורמים האמונים על השירות עצמו אינו מתורגם תמיד באופן מיטבי לדרישות המכרז, ונוצר פער בין ההיגיון המקצועי של השירות לבין ההיגיון הפרוצדורלי של ההליך.

אתגר חמישי: קושי בניהול, איגום, הפצה ופיתוח ידע מקצועי

ברכש החברתי קיימים פערים משמעותיים ביכולת לנהל, לאגם, להפיץ ולפתח ידע מקצועי באופן שיטתי ומתמשך. כך, ידע הנוגע להתקשרויות, לפיקוח, למדידה ולתהליכי עבודה אינו מתועד ומנוהל באופן מלא ואינו נגיש לכלל הגורמים הרלוונטיים.

פערים אלה קיבלו ביטוי גם בממצאי השאלון לגורמי הממשל, שבו דורג העיקרון "פיתוח ושימור ידע" במקום הנמוך ביותר מבין עקרונות הרכש המיטבי (ציון ממוצע של 2.7 מתוך 5). מצב זה מוביל לכך שמומחיות ממשלתית נשארת לעיתים מקומית ותלויה באנשים מסוימים, במקום להפוך לנכס ארגוני מתמשך. לצד זאת, פערים בשפה המקצועית ובתשתיות המידע בין משרדי הממשלה לבין המפעילים יוצרים חוסר עקביות בתפיסות ובשיטות הדיווח והעבודה.

פערים אלה עלולים להשפיע ישירות על איכות ההתקשרויות, על היכולת לפתח כלים ומתודולוגיות משותפים, על אפקטיביות הבקרה ועל היכולת לקדם שיפור וחדשנות לאורך זמן. מערכת שאינה משמרת ידע ואינה מנגישה אותו מתקשה להשתפר ולהתפתח באופן עקבי.

אתגרים בתשתיות הידע ובניהול המערכת ברכש חברתי

אתגר רביעי: חוסר אחידות ושיתוף פעולה בתוך ובין המשרדים

במערכת הרכש החברתי ניכרת שונות גבוהה בין מכרזים והתקשרויות – בניסוח, בהגדרת הדרישות ובמבנה ההפעלה. כתוצאה מכך, שירותים בעלי מאפיינים דומים מעוצבים לעיתים באופן שונה בתוך יחידות ובין משרדים, בכל הקשור לתנאי סף, לרמת הפירוט המקצועי, למודלי התמחור, למנגנוני הפיקוח וליכולת לעדכן את השירות לאורך זמן.

שונות שאינה נדרשת מקשה על התפתחות שוק עקבי, יוצרת אי ודאות אצל המפעילים, ומטילה עומס הן על השוק והן על המשרדים עצמם. במקום להישען על רכיבי ליבה משותפים, ידע מצטבר ומודלים מוכחים, יחידות שונות נדרשות לפתח מחדש פתרונות דומים.

מעבר לכך, הפיצול עלול לפגוע ביכולת לקיים למידה מערכתית. בהיעדר ממשקי עבודה סדורים ושיח בין-משרדי עקבי, תובנות הנצברות במשרד אחד אינן מופצות באופן שיטתי, ודפוסים חוזרים לא מזוהים תמיד כבעיה מערכתית. גם הצלחות מקומיות לא הופכות בקלות לתשתית מקצועית ממשלתית רחבה.

פגיעה ביציבות, בנגישות וברציפות השירותים

כאשר החלפת המפעילים אינה מוסדרת דיה וההליכים מסורבלים, נפגעת הרציפות הטיפולית והיציבות התפעולית. שירותים חברתיים נשענים על קשר מתמשך ואמון, ולכן כל עיכוב או שינוי לא מנוהל עלול לפגוע בזמינות, בנגישות וברציפות המענה. עבור מי שזקוק לשירות, המשמעות עשויה להיות אובדן מסגרת, פגיעה באמון במערכת או הידרדרות – דווקא ברגע שבו נדרש סיוע רציף ויציב. חשוב להדגיש, כי רציפות השירות אינה נוגעת רק להמשכיות הקשר בין מקבל השירות לבין המטפל או נותן השירות. היא כוללת גם שימור של ידע מקצועי, מומחיות, היכרות עם מאפייני האוכלוסייה ותהליכי עבודה שנבנו לאורך זמן. לכן, שינוי לא מוסדר במפעיל או במבנה ההתקשרות עלול לפגוע לא רק בזמינות המענה, אלא גם באיכות המקצועית וביכולת המערכת לשמר למידה וניסיון מצטבר.

פגיעה בחדשנות וביזמות

נוקשות בהליכי ההתקשרות וקושי ביישום מנגנוני התנסות מצמצמים את היכולת לפתח שירותים ולשלב פתרונות חדשים. מצב זה עלול לעכב התפתחות מקצועית ולהגביל את היכולת לשפר ולהרחיב את סל השירותים ולבסס תרבות של למידה, שיפור והתייעלות. בכך, נפגע גם פוטנציאל המערכת לתת למקבלי השירות מענה טוב, עדכני ומדויק יותר.

שחיקת האמון והחלשת השותפות בין המדינה למפעילים

הליכים ארוכים והיעדר תשתיות לשותפות מקצועית מובילים לעיתים לדינמיקה פרוצדורלית ואף קונפליקטואלית בין משרדי הממשלה לבין המפעילים. שחיקת האמון פוגעת ביכולת לקדם עבודה משותפת אפקטיבית, החיונית במיוחד לאספקת איכותית של שירותים חברתיים מורכבים. כאשר היחסים נשחקים, נפגעת גם היכולת של המערכת כולה ללמוד, לפתור בעיות באופן משותף ולהחזיק רציפות ואיכות לאורך זמן.

התחזקות הרכיב הפרוצדורלי על חשבון השיקול המקצועי

כאשר ההליך המרכזי הופך לכלי המרכזי לניהול סיכונים, גדל היקף הדרישות הפורמליות והמשפטיות. כתוצאה מכך, ההליכים מתארכים והמסמכים נעשים מורכבים ולעיתים לא בהירים. מצב זה מקשה על המשרדים, על המפעילים ועל גורמי המקצוע לנהל את ההתקשרות באופן גמיש ומותאם לצרכים העולים מהשטח. לאורך זמן, התחזקות הרכיב הפרוצדורלי עלולה לפגוע בשיקול הדעת המקצועי, להסיט משאבים מניהול חיי ההתקשרות, להקשות על ביצוע התאמות במהלך תקופת הפעלה ועל קידום שירות איכותי המבוסס על תוצאות, למידה ושיפור מתמיד.

השלכות האתגרים על הפעילות בשדה

האתגרים שתוארו לא נשארים ברמת התהליך והמנגנון בלבד, אלא משפיעים באופן ישיר על אופן אספקת השירותים החברתיים בפועל – על יכולת המערכת ללמוד ולהשתפר, על מבנה השוק וטיב השותפויות ועל איכות השירות.

במוקד הקשר בין מנגנוני הרכש לבין איכות השירות עומדת יכולת המשרדים לנהל את חיי ההתקשרות לאחר בחירת המפעילים. כאשר הליכי הרכש מורכבים, נוקשים או עתירי פרוצדורה, ההשפעה אינה רק על שלב הבחירה במפעילים אלא גם על הקשב הניהולי, הזמן והכלים העומדים לרשות המשרד לצורך ניהול שוטף של ההתקשרות, התאמות נדרשות, למידה מנתונים, קיום שיח מקצועי עם המפעילים, בקרה ושיפור מתמשך. לפיכך, טיוב מנגנוני הרכש אינו מכוון רק לשיפור ההליך המרכזי, אלא גם ליצירת תנאים לניהול איכותי ואפקטיבי של ההתקשרות לאורך זמן.

להלן שבע ההשלכות המרכזיות:

פגיעה בדינמיות הניהולית ובהתאמה לצרכים משתנים

כאשר מנגנוני הרכש וההתקשרות נוקשים והיכולת לבצע התאמות כרוכה בהליכים מורכבים, נפגעת היכולת להגיב לשינויים בצרכים ובמציאות. לאורך זמן, נוצר פער בין קצב השינוי בשטח לבין קצב ההתאמה של המערכת והיכולת שלה לעדכן מענים, להסיט משאבים ולשנות דגשים מקצועיים – פער העלול להשפיע ישירות על איכות החיים ועל התפקוד של מקבלי השירות.

צמצום התחרות ויצירת חסמי כניסה

המורכבות והיקף הדרישות בניהול תהליכי הרכש ובמבנה ההתקשרויות יוצרים, בחלק מן השירותים, חסמי כניסה למפעילים חדשים ולפתרונות חדשניים. מפעילים ותיקים, המחזיקים בניסיון וביכולת להתמודד עם מסמכי מכרז מורכבים והליכים מינהליים, נהנים לעיתים מיתרון מובנה ביחס למפעילים חדשים, קטנים או ייחודיים.

כתוצאה מכך, מצטמצם מספר המציעים, מצטמצם גם מגוון המפעילים הפועלים בתחום ונחלשת יכולתם של המשרדים לבחור בין חלופות איכותיות ולמצוא את המפעיל המתאים ביותר למאפייני השירות ולאוכלוסיית היעד. בטווח הארוך, דינמיקה זו עלולה לפגוע גם בתמריצים לשיפור, לחדשנות ולהתחדשות מקצועית.

תלות יתר בהתקשרויות קיימות

במקרים שבהם השוק מצומצם, תהליכי הרכש מורכבים, והחלפת מפעיל כרוכה בעלויות מעבר גבוהות ובמורכבות מקצועית ותפעולית, עשויה להתפתח נטייה מערכתית להעדיף את המשך ההתקשרות עם מפעילים קיימים על פני בחינה מחודשת של חלופות. במצבים אלה מתגבשת לעיתים הערכה כי התועלת שבהחלפת מפעיל אינה מצדיקה את המשאבים הנדרשים לניהול ההליך.

כתוצאה מכך, מתפתחת תלות במפעילים קיימים, גם כאשר קיימים פערים באיכות ההפעלה או צורך בהתאמות מהותיות. תלות זו עלולה להחליש את מנגנוני הפיקוח והאכיפה, מצמצמת את יכולת המדינה להפעיל תמריצים לשיפור איכות השירות, ומקשה על ביצוע שינויים נדרשים – במבנה השירות, בתנאי ההפעלה או בזהות המפעיל – גם כאשר הם חיוניים לטובת מקבלי השירות.

ממיפוי אתגרים להמלצות ליישום

עוד נציין כי לא כל אתגר שזוהה קיבל מענה באמצעות המלצה נפרדת. ההמלצות גובשו לפי פוטנציאל ההשפעה המערכתית שלהן, מתוך הבנה כי לעיתים נכון לתת מענה רוחבי אחד לקבוצת אתגרים, במקום פתרונות נקודתיים לכל אחד מהם. כך, חמש ההמלצות שבפרק הבא ממוקדות בצמתים שבהם קיים הפוטנציאל הגבוה ביותר ליצירת שינוי מתמשך: התאמת מנגנוני הרכש וההתקשרות כך שיאפשרו יישום טוב יותר של עקרונות הרכש החברתי, וחיזוק התשתיות הממשלתיות הנדרשות לניהול התחום באופן מקצועי, עקבי ומבוסס למידה.

ממצאי המיפוי מצביעים על כך שהפערים במערכת הרכש החברתי אינם נקודתיים ואינם נובעים מכשל בודד או מהיעדר כלי מסוים, אלא משילוב בין מגבלות מבניות של מנגנוני הרכש לבין פערים בתשתיות הניהול, הידע והביצוע התומכות בהם. הקושי אינו מתמצה באופן הפעלתו של מכרז כזה או אחר, אלא באופן שבו המערכת הממשלתית מתכננת, מתרגמת צורך מקצועי למסמכי התקשרות, מפעילה שיקול דעת, מנהלת ממשקים עם מפעילים, לומדת מהניסיון המצטבר ומגיבה לשינויים.

המשמעות היא כי שיפור נקודתי באחד משלבי התהליך – חשוב ככל שיהיה – לא יספיק כשלעצמו כדי לייצר שינוי עומק. גם התאמות רגולטוריות ללא חיזוק תשתיות הידע והניהול, או להפך, לא יפתרו את הפערים לאורך מחזור חיי ההתקשרות. לפיכך, נדרש מהלך משולב הכולל מצד אחד התאמה של מנגנוני הרכש וההתקשרות למאפייניהם הייחודיים של שירותים חברתיים, ומצד שני חיזוק תשתיות מקצועיות, ניהוליות וטכנולוגיות תומכות.

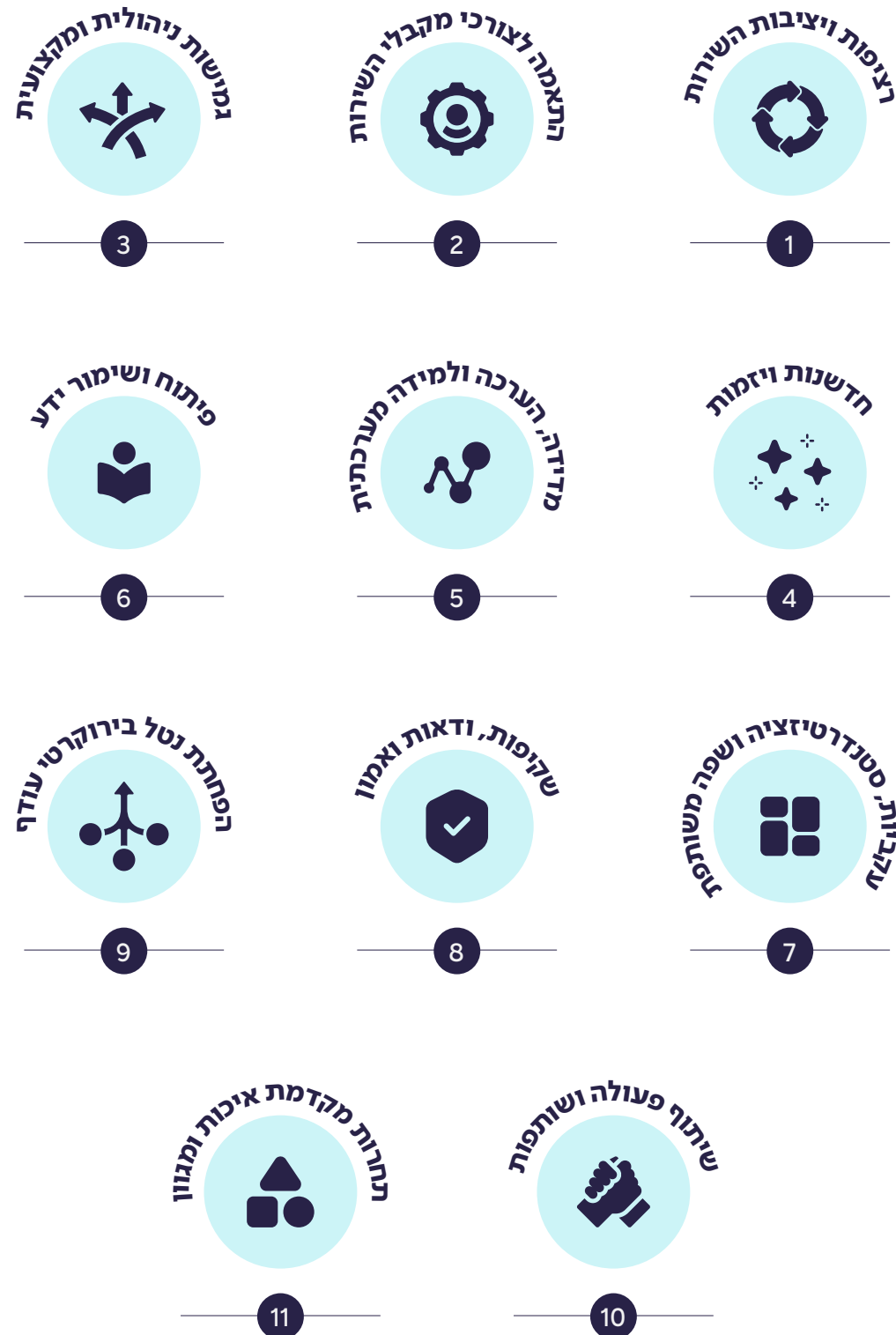
כאשר מנגנוני האספקה אינם מותאמים במידה מספקת לשירותים חברתיים, וכאשר תשתיות הניהול, הידע והביצוע אינן מספקות, הפגיעה עלולה להגיע ישירות למי שתלויים בשירותים אלה, דוגמת ילדים ובני נוער בסיכון, אנשים עם מוגבלות, זקנים ומשפחות במצבי משבר. על כן, ההמלצות בפרק הבא אינן מכוונות רק לשיפור תהליכים פנימיים או הקלה על עבודת הממשלה, אלא לחיזוק יכולתה של המדינה לעמוד באחריותה כלפי מקבלי השירות ולהבטיח אספקת שירותים איכותית, רציפה ומותאמת.

פרק 4



המלצות הצוות
הבין-משרדי

הערכים הצפויים מיישום ההמלצות



ממצאי עבודת הצוות מצביעים על כך שהאתגרים במערכת הרכש החברתי אינם נוגעים לשלב בודד, לכלי יחיד או ליחידה מסוימת, אלא משקפים פער עמוק יותר באופן שבו המדינה מתכננת, רוכשת, מנהלת ומפקחת על שירותים חברתיים במיקור חוץ.

פרק זה מציג את המלצות הצוות ליישום, אשר גובשו מתוך מטרה לחזק את יכולתה של המדינה לממש את אחריותה כלפי מקבלי השירות, ולהבטיח כי השירותים החברתיים יינתנו באופן איכותי, רציף, גמיש ומותאם יותר לצרכים המשתנים של האוכלוסיות הזקוקות להם.

בהתאם לסקירות הידע, לתהליכי שיתוף הציבור שבוצעו ולדיוני הצוות, גובש סט המלצות שאינו מבקש ליצור שיטות אספקה חדשות או לקדם הסדרה חקיקתית רחבה, אלא לטייב את מנגנוני האספקה, הרכש וניהול ההתקשרויות הקיימים, כך שיתאימו בצורה טובה יותר למאפיינים הייחודיים של השירותים החברתיים.

סט ההמלצות גובש מתוך תפיסה המבקשת לאזן בין המלצות בעלות פוטנציאל השפעה רחב לבין ישימות גבוהה ויכולת מימוש מהירה יחסית. בהתאם לכך, למרות שבמדינות רבות קיימת חקיקה מובחנת לרכש שירותים חברתיים, הצוות הגיע למסקנה כי בעת הזאת ניתן להשיג את מרבית התועלות הגלומות בחקיקה כזו באמצעות ההתערבויות המפורטות בדוח זה.

מסקנה דומה עלתה גם ביחס לפיתוח מנגנוני אספקה חלופיים. על בסיס כלל המידע שנאסף, ועל רקע העובדה שגם בעולם רכש הוא מנגנון האספקה המרכזי בשירותים חברתיים, הצוות מצא כי אף ששיטות אספקה אחרות עשויות להתאים במקרים מסוימים, הן אינן משיגות כיום את האיזון הנדרש בין פוטנציאל השינוי לבין היתכנות היישום.

במבט רחב, המלצות הצוות מכוונות לחיזוק יכולות משרדי הממשלה לספק מענה אפקטיבי בפועל למקבלי השירות, ובכלל זה לשיפור זמינותם ורציפותם של השירותים, לקידום סטנדרטיזציה ממשלתית, לחיזוק יכולות הניהול והלמידה הארגונית, ולהגברת היכולת להגיב לשינויים, לרבות במצבי חירום ובתנאי אי-ודאות. זאת, לצד חיזוק השותפות עם המפעילים ופיתוח תשתיות הידע והנתונים התומכות בניהול השירותים לאורך זמן.

כל אחת מן ההמלצות נבחנה גם בהתאם למידת תרומתה לקידום עקרונות הרכש החברתי באמצעות טיוב המערכות והתהליכים הממשלתיים.

אשכול המלצות ראשון

התאמת מנגנוני הרכש למאפייני השירותים החברתיים

עיגון עקרונות הרכש החברתי
ברגולציה

המלצה 1

פיתוח מרכז מאגר בין-משרדי
למפעילי שירותים חברתיים

המלצה 2

טיוב מנגנונים וכלים המאפשרים
גמישות ומעודדים חדשנות

המלצה 3

אשכול המלצות שני

חיזוק תשתיות הניהול והידע לרכש חברתי

הקמת מרכז ממשלתי לקידום
הרכש החברתי

המלצה 4

ייעול תהליכי עבודה והפחתת
הנטל הבירוקרטי

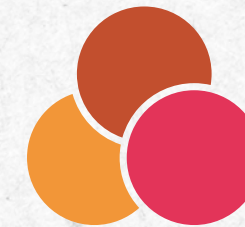
המלצה 5

על בסיס ממצאי המיפוי גובשו ההמלצות בשני אשכולות משלימים.

האשכול הראשון עוסק בהתאמת מנגנוני הרכש למאפייני השירותים החברתיים, לנוכח ההבנה שחלק מהפערים נובעים ממבנה המנגנונים ומהאופן שבו הם מיושמים.

האשכול השני עוסק בחיזוק תשתיות הניהול והידע, מתוך הכרה כי מימוש הפוטנציאל תלוי גם ביכולות הממשלתיות בתחומי ניהול הנתונים, הלמידה ושיתוף הפעולה.

חלוקה זו מאפשרת לתת מענה משלים ורחב לאתגרים, תוך חיבור בין התאמת הכלים לבין חיזוק היכולות להפעיל אותם באופן אפקטיבי.



אשכול המלצות ראשון:

**התאמת מנגנוני הרכש למאפייני
השירותים החברתיים**

אשכול המלצות זה מתמקד בהתאמת מנגנוני הרכש למאפיינים הייחודיים של השירותים החברתיים. ממצאי המיפוי מצביעים על כך שחלק מהקשיים במערכת נובעים מכך שהמנגנונים, כללי השימוש והמסגרות הרגולטוריות הנהוגים כיום ברכש חברתי אינם מבחינים במידה מספקת בין רכש ממשלתי כללי לבין רכש של שירותים חברתיים הניתנים ישירות לאזרחים.

ההמלצות באשכול זה נועדו לתת מענה לפער שזוהה באמצעות שלושה מהלכים משלימים:

- התאמת המסגרת הרגולטורית של הרכש החברתי
- פיתוח מנגנון רוחבי של מכרז מאגר בין-משרדי
- חיזוק מרחב הגמישות והחדשנות לאורך חיי ההתקשרות

שלושת המהלכים יחד מבקשים לאפשר מעבר ממנגנון רכש הנשען במידה רבה על כלים כלליים, ולעיתים מסורבלים, למנגנון המכיר בייחודיותם של השירותים החברתיים והמאפשר לממשלה לנהל אותם באופן מקצועי, גמיש, עקבי ומוכוון תוצאות. במבט רחב יותר, התכלית היא לחזק את יכולת המדינה להבטיח שהליך הרכש לא יהיה רק תקין מבחינה פורמלית, אלא גם ישרת באופן מיטבי את מטרות החברתית – שיפור המענה למקבלי השירות.

המלצה ראשונה

עיגון עקרונות הרכש החברתי ברגולציה



מטרת ההמלצה היא לעצב מסגרת רגולטורית ברורה, עקבית ומותאמת לרכש של שירותים חברתיים, אשר תחזק את יכולת משרדי הממשלה לתכנן, לרכוש, לנהל ולפקח על שירותים אלה באופן מקצועי, עקבי ומוכוון תוצאות.

ההמלצה מבקשת לעגן באופן מפורש יותר את מאפייניו הייחודיים של הרכש החברתי, כך שהליכי הרכש וההתקשרות יבטאו באופן מיטבי את אחריות המדינה, איכות השירות – לרבות רציפותו, זמינותו והתאמתו למקבלי השירות – לצד שמירה על עקרונות היסוד של דיני המכרזים והמינהל הציבורי התקין.

ההמלצה אינה מבקשת ליצור מסגרת נורמטיבית נפרדת, אלא לחדד בתוך המסגרת הקיימת את ההיבטים הייחודיים של הרכש החברתי. בהתאם, היא מתמקדת בעדכון הוראות התכ"ם (תקנון כספים ומשק) כמהלך של הבהרה והעמקה של האסדרה הקיימת, במטרה לאפשר יישום של הכללים באופן שמותאם למאפייני השירותים החברתיים.

הצורך בהתערבות

המסגרת הרגולטורית הקיימת אינה כוללת התייחסות ייעודית מספקת למאפייניו הייחודיים של הרכש החברתי, ואינה מבהירה כיצד לבסס איזון נכון בין עקרונות השוויון, התחרות והיעילות הכלכלית, לבין שיקולים של איכות השירות, רציפות המענה, זמינותו והתאמתו לצורכי מקבלי השירות. כתוצאה מכך, נוצר קושי להפעיל את מנגנוני הרכש באופן המותאם לאופי השירותים ולאוכלוסיות היעד.

מיפוי האתגרים שנערך במסגרת עבודת הצוות העלה כי פער זה אינו תיאורטי בלבד, אלא בא לידי ביטוי באופן שוטף בשלבי התכנון, המכרז וניהול חיי ההתקשרות. הפער בולט גם על רקע ההתפתחות שחלה בשנים האחרונות בתחום הרכש החברתי בישראל. החלטת ממשלה מספר 1950 ועבודת המטה שבאה בעקבותיה הניחו תשתית מדיניות חשובה, ובכלל זה עיגון מושג הרכש החברתי, הגדרת עקרונות ייחודיים, פיתוח מדריכים וכלים וקידום תפיסה של ניהול מכוון תוצאות. עם זאת, חלק ניכר מהידע, העקרונות ודפוסי הפעולה שפותחו עד כה טרם קיבלו ביטוי מספק במסגרת רגולטורית סדורה וברורה. כתוצאה מכך, חסר בסיס עקבי להפעלת שיקול הדעת, לצמצום השונות, להרחבת הגמישות ולחיזוק היכולת הממשלתית לנהל התקשרויות לאורך זמן.

המלצות ליישום

מוצע לעדכן את המסגרת הרגולטורית החלה על רכש שירותים חברתיים, ובפרט את הוראת תכ"ם 7.10.3 "התקשרויות למתן שירותים חברתיים", כך שתספק בסיס נורמטיבי ברור, עקבי ומותאם יותר למאפייני התחום. במסגרת זו, מוצע לעגן גם מרחבי גמישות שיאפשרו מתן מענה למצבים בלתי צפויים, מבלי לפגוע באיכות וברציפות השירות.

עדכון זה נועד לבסס אסדרה ייעודית לרכש חברתי, שתשקף באופן ברור יותר את ההיבטים המקצועיים, הניהוליים והתפעוליים הייחודיים לשירותים חברתיים. זאת, במטרה לאפשר למשרדי הממשלה ליישם את עקרונות הרכש החברתי באופן שיטתי יותר לאורך כלל שלבי ההתקשרות – החל משלב עיצוב השירות והליך הרכש, דרך בחירת המפעיל, ועד לניהול חיי ההתקשרות, תהליכי המדידה והבקרה והחלפת המפעיל בעת הצורך.

במסגרת זו, מוצע כי האסדרה המעודכנת תספק קווים מנחים להתקשרויות לאספקת שירותים חברתיים במשרדים החברתיים שעליהם חלה החלטת ממשלה 1950. בכלל זה יוסדרו הליכי מכרז, מנגנוני רכש בין-משרדיים והליכי פטור ממכרז, במקרים הרלוונטיים.

לצד זאת, ניתן יהיה לשקול את תחולת האסדרה גם על משרדים נוספים האחראים לשירותים בעלי מאפיינים חברתיים, ככל שיבחרו לאמץ את המסגרת. בכך מבקשת ההמלצה ליצור גרעין רגולטורי שיתמוך בהתפתחות מקצועית עקבית של התחום, תוך שמירה על גמישות המאפשרת ביצוע התאמות נדרשות בהתאם לשונות שבין סוגי השירותים שבאחריות המשרדים השונים.

העדכון המוצע כולל שלושה שינויים מרכזיים:

- **עיגון מפורש של שיקולים מהותיים לרכש חברתי** בתוך הליכי קבלת ההחלטות.
- **יצירת מסגרת מקצועית ממשלתית עקבית** להליכי רכש חברתי.
- **התאמת האסדרה לניהול ההסכמים וחיי ההתקשרות**, ובכלל זה לתהליכי המדידה, לרציפות השירות, למשך ההתקשרות, ולהתמודדות עם שינויים לאורך זמן, לרבות עדכון התמורה והחלפת המפעיל.

שלושת הרכיבים יחד נועדו לצמצם את הפער בין תפיסת הרכש החברתי, כפי שפותחה בשנים האחרונות, לבין הכלים הרגולטוריים הזמינים ליישומה בפועל.

במהלך עבודת הצוות עלו מספר סוגיות רוחביות הנוגעות לאופן יישום דיני הרכש וההתקשרויות הממשלתיות בתחום השירותים החברתיים, שאינן ייחודיות לרכש החברתי בלבד.

הסוגיה המרכזית נוגעת להתקשרויות עם קופות חולים, תאגידי בריאות וגופים סטטוטוריים נוספים. במסגרת עבודת הצוות הוצגו מקרים שבהם המסגרת הרגולטורית הקיימת אינה מספקת מענה מיטבי להתקשרויות הנדרשות מול גופים אלה לצורך אספקת שירותים לאוכלוסיות זכאיות. עם זאת, מאחר שמדובר בסוגיה החורגת מתחום הרכש החברתי ונוגעת גם להתקשרויות ממשלתיות בתחומים נוספים, הצוות סבור כי יש לבחון אותה במסגרת עבודת מטה רחבה יותר. עבודה זו תידרש לעסוק במעמדם של גופים אלה בדיני הרכש, במודלים האפשריים להתקשרות עמם ובאיזון הנדרש בינם לבין שאר השחקנים הפועלים בשוק.

סוגיה נוספת נוגעת למדרגי הסכומים הקבועים בתקנות חובת המכרזים, ובפרט בתקנות הפטור ממכרז. בעולמות הרכש החברתי, שבהם היקפי ההוצאה גבוהים וההתקשרויות נמשכות לעיתים על פני שנים, נמצא כי מדרגי הסכומים הקיימים אינם משקפים בהכרח את היקפי הפעילות ומאפייניה בפועל. כתוצאה מכך, עלולה להיפגע היכולת להבחין בין התקשרויות בהיקפים שונים לבין רמות שונות של מורכבות וסיכון. הצוות סבור כי יש מקום לבחון את עדכון מדרגי הסכומים, לרבות התאמתם להיקפי הרכש החברתי כיום ולמאפייני ההתקשרויות בו. עם זאת, מאחר שמדובר בסוגיה בעלת השפעה על כלל הרכש הציבורי, הוסכם כי יש לבחון אותה במסגרת עבודת מטה ממשלתית רוחבית, תוך התייחסות גם לצרכים הייחודיים של הרכש החברתי.

החברתיים, כך שייתנו ביטוי רחב יותר לשיקולים הנוגעים לאיכות ולאפקטיביות של מתן השירות, ליכולת המקצועית ולמידת ההתאמה למטרות השירות ולאוכלוסיית היעד. אין הכוונה לוותר על אמות מידה אובייקטיביות או מדידות, אלא לשפר את התמהיל בין לבין אמות מידה מהותיות דוגמת התייחסות מובנית לחוות דעת מקבלי השירות, באופן שיתמוך בבחירה מושכלת יותר של מפעילים.

ניהול הסכמים והתקשרויות

מוצע כי האסדרה המעודכנת תתייחס גם להיבטים שונים בניהול הסכמים וההתקשרויות:

- **משך ההתקשרות והתאמתו לסוג השירות** – יש חשיבות לעיגון שיקולים מנחים לקביעת משך ההתקשרות, תוך הבחנה בין סוגי שירותים שונים. בשירותים הנשענים על בניית קשר, רציפות טיפולית או השקעה משמעותית בהיערכות ובהטמעה, עשוי להידרש משך התקשרות ארוך יותר או מבנה התקשרות המאזן באופן שונה בין יציבות לבין תחרות. לפיכך, מוצע כי האסדרה תספק קווים מנחים לקביעת משך התקשרות מותאם ותמנע הסתמכות אוטומטית על תקופות אחידות שאינן תואמות את מאפייני השירות.
- **רציפות השירות והחלפת מפעיל** – מוצע להטמיע התייחסות סדורה למנגנוני רציפות והחלפת מפעיל כבר בשלב עיצוב ההתקשרות. כך, במכרזים ובהסכמים לשירותים חברתיים ייכלל, במקרים המתאימים, מנגנון סדור לניהול תקופת המעבר בין מפעילים, לרבות מענה לסוגיות של חפיפה בין מפעילים, העברת מידע וידע מקצועי, שימוש בתשתיות, הבטחת רציפות השירות ושמירה על האינטרסים של מקבלי השירות בתקופות מעבר. רכיב זה חשוב במיוחד בשירותים שבהם הפסקת מתן השירות אינה חלופה מעשית, או כאשר למפעיל הקיים יש שליטה בתשתית הפיזית, במערכות או בידע החיוני להפעלה. עוד מוצע לקבוע קווים מנחים לעדכון התמורה לאורך חיי ההתקשרות, שיאפשרו ניהול שוטף רציף, יעיל והולם.
- **התאמת דרישות פיננסיות וניהול סיכונים** – מוצע כי האסדרה המעודכנת תבחן מחדש דרישות הנוגעות לרכיבים בירוקרטיים ופיננסיים כגון ערבויות, ביטוחים, חידוש הסכמים ודרישות סף פיננסיות. זאת, מתוך שאיפה לקדם ניהול סיכונים מושכל, מידתי ומותאם. מטרת ההמלצה היא לאזן בין רמת הסיכון בפועל לבין היקף הדרישות מהמפעילים והנטל המושת עליהם, תוך צמצום החסמים והפניית המשאבים לאיכות ההפעלה, לצד הגנה על כספי הציבור.

עיגון עקרונות הרכש החברתי בהליכי קבלת החלטות

מוצע כי האסדרה המעודכנת תעגן שיקולים בעלי משמעות מרכזית לרכש חברתי במסגרת הליכי קבלת ההחלטות. לצד שיקולי שוויון, תחרות ויעילות, ניתן יהיה להביא בחשבון גם שיקולים הנוגעים לאיכות השירות, רציפותו, זמינותו, התאמתו למאפייני האוכלוסייה, העדפות מקבלי השירות, גמישות ההפעלה, ניהול מוכוון תוצאות ותפיסת המפעיל כשותף לאספקת השירות.

עיגון זה לא נועד לקבוע היררכיה קשיחה בין השיקולים השונים, אלא לאפשר לוועדות המכרזים והפטור ולגורמים המקצועיים להפעיל שיקול דעת באופן סדור ועקבי יותר.

כמו כן, מוצע לכלול במסגרת האסדרה המעודכנת התאמות להיבטים מנהליים מרכזיים, ובכלל זה לוחות הזמנים להגשת הצעות ומענה לשאלות הבהרה. התאמות אלה נועדו לשקף בצורה טובה יותר את מורכבות השירותים, את הצורך בהיערכות משמעותית מצד המציעים, ואת הרצון לעודד השתתפות רחבה ואיכותית. זאת, תוך שמירה על האפשרות לסטות מההנחיות במקרים מתאימים ובהתאם לשיקול הדעת המקצועי.

יצירת מסגרת מקצועית ממשלתית עקבית

מוצע כי האסדרה המעודכנת תקבע מסגרת ליבה לעקרונות מקצועיים שייכללו במסמכי מכרז לשירותים חברתיים. מטרת מסגרת זו היא לצמצם שונות בלתי נדרשת בין הליכים דומים, לחזק את הבהירות המקצועית ולבסס שפה ממשלתית עקבית.

אין הכוונה לייצר מסמך אחיד לכל סוגי השירותים, אלא להגדיר סט עקרונות שיחול, בהתאמות הנדרשות, על מסמכי מכרז ופניות להתקשרות ברכש חברתי. מסגרת זו יכולה לכלול, בין היתר, התייחסות להגדרת מטרות השירות, מאפייני אוכלוסיית היעד, רכיבי איכות מרכזיים, מנגנוני בקרה וקווים מנחים להתאמות לאורך חיי ההתקשרות. סט עקרונות זה יוטמע במערכת הממשלתית לכתיבת מסמכי מכרז (יות"ם) במודול ייעודי לרכש חברתי, ובכך יסייע בייעול תהליכי העבודה.

בהמשך לכך, בהתאם להחלטת ממשלה 489, תעוגן באסדרה דרישה לשילוב שיטתי של מודל לוגי של השירות, המתאר את הקשר בין תשומות, תפוקות ותוצאות מצופות, כחלק ממסמכי המכרז או מתשתית ההתקשרות. מהלך זה נועד לחזק את היכולת לעצב התקשרויות הנשענות על היגיון ברור, ולבסס מדידה והערכה שאינן מתמצות בבחינת עמידה פורמלית בדרישות, אלא מאפשרות לבחון גם את איכות הביצוע ואת ההתקדמות לעבר התוצאות הרצויות עבור מקבלי השירות.

בהתאם לכך, מוצע כי כבר במסמכי המכרז יוגדרו מדדים מרכזיים לבחינת איכות השירות והשגת התוצאות, לצד פירוט סדור של אופן המדידה, איסוף הנתונים והשימוש בהם לצורכי למידה ושיפור מתמשך.

בנוסף, מוצע כי האסדרה המעודכנת תחדד את אמות המידה לבחירת המפעילים בשירותים

הערך הצפוי מיישום ההמלצה

עדכון רגולציית הרכש החברתי צפוי לחזק את יכולת הממשלה לפעול על בסיס מסגרת עקבית ומותאמת לניהול שירותים חברתיים במיקור חוץ. המשמעות עבור מקבלי השירות תהיה שירות רציף ומותאם יותר, שבו שיקולים מקצועיים ואיכות הטיפול מקבלים ביטוי מרכזי בהחלטות המסדירות את אספקת השירות.

ברמת המסגרת הממשלתית, מהלך זה צפוי לצמצם עמימות, ולבסס שפה מקצועית ונורמטיבית משותפת ביחס לאופן הפעלת מנגנוני הרכש בשירותים החברתיים. כך, המהלך יקדם עקביות בין התקשרויות דומות ויגביר את הוודאות בקרב כלל השחקנים המעורבים, בממשלה ומחוצה לה.

ברמת הניהול והביצוע, ההמלצה צפויה לשפר את איכות התכנון, עיצוב המכרזים, בחירת המפעילים וניהול ההתקשרות. זאת, דרך שילוב שיטתי של רכיבים הנוגעים לאיכות, למדידה, לרציפות השירות ולהסתכלות על מחזור חיי ההתקשרות כולו. חיזוק זה עשוי לתמוך ביכולת של משרדי הממשלה לעצב התקשרויות מדויקות, לנהל אותן באופן מקצועי יותר ולהפעיל מנגנוני בקרה ולמידה מתמשכים המבוססים על היגיון שירותי ברור – ולא רק על עמידה בדרישות פורמליות.

ברמת השירות לציבור ולשדה המפעילים, ההמלצה צפויה לשפר את התנאים לאספקת שירותים איכותיים, רציפים ומותאמים יותר למאפייני אוכלוסיות היעד. נוסף על כך, היא עשויה לצמצם חסמים בירוקרטיים, במקרים שבהם ניתן לעשות זאת מבלי לפגוע בניהול הסיכונים ובשמירה על כספי הציבור.

במבט רחב יותר, ההמלצה תומכת בחיזוק אחריותה של המדינה לאספקת שירותים חברתיים במיקור חוץ. זאת, באמצעות מעבר ממסגרת כללית למסגרת אסדרה המעניקה ביטוי מפורש למאפייניו הייחודיים של התחום.

ההמלצה בפרק זה נועדה להתוות את כיוון המדיניות ואת עקרונות הליבה לעדכון האסדרה הרגולטורית של הרכש החברתי. הפירוט האופרטיבי המלא – לרבות ניסוח ההוראות, בחינתן והתאמתן להוראות רוחב קיימות, הגדרת תחולתן על סוגי הליכים שונים, קביעת סדרי עדיפויות להטמעה ופיתוח כלי עזר והדרכה – יגובש במסגרת עבודת מטה משותפת בהובלת אגף החשב הכללי, בשיתוף משרד ראש הממשלה והמשרדים החברתיים.⁵²

בהמשך לכך, עדכון הרגולציה נתפס כמהלך הדרגתי, שילווה בתהליך הטמעה מקיף ולא רק בפרסום הוראה. כדי שהאסדרה המעודכנת תוביל לשינוי בפועל, יהיה צורך לתרגם את עקרונותיה גם לתהליכי עבודה, להדרכה, לפיתוח תבניות וכלים תומכים ולמנגנונים שיאפשרו למידה, הפקת לקחים ושיפור לאורך זמן.

במובן זה, עדכון הרגולציה הוא אבן יסוד, אשר יישומה האפקטיבי תלוי בשילובה במסגרת מקצועית רחבה לניהול הרכש החברתי.

52 להרחבה ראו פרק 5.

המלצה שנייה

פיתוח מכרז מאגר בין-משרדי למפעילי שירותים חברתיים



מטרת ההמלצה היא להקים מנגנון בין-משרדי משותף לרכישת שירותים חברתיים, שיאפשר לשפר את איכות הרכש החברתי ולייעל את הליכיו. המנגנון צפוי לחזק את העקביות והבהירות בדרישות ובנהלים, ולבסס תשתית רוחבית של ידע ונתונים שתתמוך בקבלת ההחלטות, בהערכה ובלמידה. מכרז המאגר יתמוך בעבודתם המקצועית של המשרדים ויאפשר גמישות רחבה יותר בהליכי הרכש וההתקשרות.

המנגנון המוצע מבקש לעבור ממצב של ריבוי הליכים נפרדים, מקוטעים ולעיתים כפולים, אל תשתית רכש סדורה, מתואמת ומשותפת, שתשמש בסיס לניהול הרכש החברתי. מעבר זה צפוי לצמצם כפילויות, להפחית עומסים בירוקרטיים, לייצר סטנדרטיזציה בתהליכים ובדרישות, ולשפר את הוודאות עבור כלל השחקנים הפועלים בשדה.

במסגרת זו, יתאפשר חיזוק שיתופי הפעולה הבין-משרדיים, לרבות יצירת שפה מקצועית משותפת, שיתוף ידע וניסיון מצטבר, ופיתוח מנגנונים רוחביים לניהול, לבקרה ולהערכה. כך תתאפשר הפעלה מושכלת יותר של שדה השירותים החברתיים מתוך ראייה מערכתית רחבה של השוק, התומכת בשיפור איכות השירותים, בהעמקת המקצועיות ובהגברת אפקטיביות השימוש במשאבים ציבוריים.

הצורך בהתערבות

תהליכי הרכש של שירותים חברתיים מתנהלים כיום באופן מפוצל וחסר עקביות מערכתית, המתבסס על ריבוי הליכים נפרדים שמנהלים משרדי הממשלה מדי שנה. מצב זה מחייב השקעת משאבים ניכרת בפיתוח חוזר של מסמכי מכרז, מפרטים מקצועיים, תנאי סף, אמות מידה ומנגנוני הפעלה ובקרה – גם כאשר מדובר בשירותים בעלי מאפיינים דומים.

בהיעדר סטנדרטיזציה ותשתיות משותפות, ניהול הידע המקצועי מבוזר בין יחידות ומשרדים, היכולת לצבור ולשמר למידה לאורך זמן נפגעת, מתפתחת שונות לא הכרחית בין הליכים דומים, נוצרות כפילויות תפעוליות והשקעת משאבים עודפת, ולעיתים אף נחלש תפקודו של השוק ונשחקת רמת התחרות.

השלכות מبنיות אלה מתורגמות לעומס תפעולי רחב על כלל הגורמים המעורבים בהליכי אספקת השירותים. בתוך הממשלה נוצר עומס מתמשך על יחידות הרכש, גורמי המקצוע, החשבות והלשכות המשפטיות; זמני ההיערכות והפרסום מתארכים; ונפגעת יכולתה של המערכת לפעול ביעילות, בעקביות וברמת ודאות גבוהה. העומס התפעולי מוטל גם על מפעילי השירותים, הנדרשים להתמודד עם מערכי דרישות מגוונים ולעיתים לא מתואמים.

במקביל, נפגעת גם הסביבה התחרותית: הוודאות עבור המפעילים מצטמצמת, חסמי הכניסה לשוק עולים, והיכולת לפתח מנגנוני שיפור שיטתיים – המבוססים על נתונים, הערכה והשוואה בין-משרדית – מוגבלת.

במציאות זו, גם כאשר קיימת נכונות לקדם חדשנות, התאמות מקצועיות או שיפורים תפעוליים, המערכת נוטה להישען על פתרונות נקודתיים ומשרדיים – במקום על תשתית ממשלתית משותפת שתאפשר ריכוז רכיבי ליבה, שיתוף ידע, חיסכון במשאבים ושיפור עקבי של איכות הרכש.

על רקע זה מתחדד הצורך במנגנון מרכזי שיאפשר פעולה רוחבית במקרים המתאימים, תוך שמירה על אחריותם המקצועית של המשרדים לעיצוב השירותים שבתחומם.

המלצות ליישום

לאור האתגרים שזוהו, העיקרון המנחה בעיצוב הפתרון נשען על מעבר מתפעול מבוזר למודל מתואם, שבו רכיבי הליבה בהליכי הרכש מנוהלים במשותף – תוך שמירה על גמישות מקצועית לכל משרד ברמת השירות.

במקרים שבהם מתקיימים צרכים חופפים ורוחביים של המשרדים, איגום תשתיות הרכש במסגרת משותפת מאפשר לייצר עקביות, לייצל תהליכים, לממש יתרון לגודל ולחזק את המקצועיות בניהול ההתקשרויות. גישה זו מתיישבת עם תפיסת "כלל הממשלה" (Whole of Government), שלפיה משרדי הממשלה פועלים כמערכת מתואמת, תוך שיתוף תשתיות, ידע ומשאבים.

בהתאם לכך, מוצע להקים מנגנון בין-משרדי לרכישת שירותים חברתיים, שיתבסס על מכרז ליצירת מאגר מפעילים משותף למשרדים החברתיים. המאגר יאורגן לפי התמחויות מקצועיות וסוגי שירותים או מאפייני אוכלוסיות יעד, ויאפשר פנייה למפעילים מתוך תשתית אחת סדורה, שקופה ומתעדכנת.

לצד המאגר יופעל מנגנון לניהול הפניות וההתקשרויות שיוגדר ברמה רוחבית אך יופעל באופן עצמאי על ידי כל משרד, וכן מנגנון הערכה שוטף שיישען על ניסיון מצטבר מהפעלת השירותים בשטח, וישלב שיקולי איכות, ביצוע ושיפור מתמיד בניהול המאגר ובהליכי הבחירה.

מאגר מפעילים בין-משרדי משותף

בהתאם להמלצה יוקם מאגר מפעילים משותף למשרדים החברתיים, אשר ישמש כתשתית להתקשרויות בתחום אספקת שירותים חברתיים. השאיפה היא שבהמשך, המאגר יוכל לשמש, בכפוף להתאמות הנדרשות, גם רשויות מקומיות המבקשות להתקשר עם מפעילי שירותים חברתיים.

המאגר יחולק להתמחויות מקצועיות כגון סוגי שירותים ומאפייני אוכלוסיית היעד, באופן המשקף את תחומי הפעילות המרכזיים ברכש החברתי. כל מפעיל יוכל לבחור את תחומי ההתמחויות שאליהם הוא מבקש להירשם (שירותים ואוכלוסיות יעד), ויידרש לעמוד בתנאי סף שייקבעו מראש לכל התמחות. תנאים אלה ישמשו כמעין תו תקן בסיסי להוכחת כשירות המפעיל לספק שירות בתחום הרלוונטי.

לצד הרישום להתמחויות, מפעילים יוכלו לשייך את עצמם גם לסיווגים פרטניים, שישקפו מאפיינים מקצועיים ותפעוליים של פעילותם. סיווגים אלה יכולים לכלול, בין היתר:

- **מידת ניסיון**
- **מומחיות בעבודה עם אוכלוסייה או מגזר ייחודיים**
- **היקף פעילות**
- **פריסה גאוגרפית**
- **מאפיינים נוספים שיוגדרו**

הסיווגים ישמשו ככלי משלים לניהול המאגר, ויאפשרו להביא בחשבון מאפיינים ייחודיים של מפעילים במסגרת ניהול הפניות – בהתאם לצורכי השירות או לשיקולים מערכתיים, כגון חיזוק התחרות ועידוד כניסת מפעילים נוספים לשוק.

חלוקת המאגר לפי התמחויות וסיווגי מפעילים תאפשר מיפוי עדכני ושקוף של שוק המפעילים, ותסייע ביצירת שפה עקבית ביחס לכשירותם ולמאפייניהם של המפעילים הפועלים ברכש חברתי.

בתוך כך, תנאי הסף לצורך שיוך להתמחויות והקריטריונים לסיווגים השונים של המפעילים יוגדרו מראש באופן ברור ושקוף. למפעילים תינתן האפשרות לעדכן מעת לעת את פרטיהם ואת הסיווגים הרלוונטיים להם. כמו כן, תהיה אפשרות להירשם ליותר מהתמחות אחת ולהחזיק ביותר מסיווג אחד במקביל, בהתאם לתחומי הפעילות ולמאפיינים של כל מפעיל.

הליכי הכניסה למאגר והיציאה ממנו ינוהלו דרך מנגנון סדור, קבוע ומוגדר מראש, אשר יתקיים ככל האפשר אחת לשנה ובהתאם לצורך. הכללת מפעיל במאגר תשמש אינדיקציה לעמידתו בתנאי הכשירות הבסיסיים להפעלת שירות בתחום הרלוונטי.

המעטפת הניהולית

מכרז המאגר יפורסם על ידי ועדת מכרזים בין-משרדית ייעודית, אשר תהיה אמונה על קביעת המדיניות, העקרונות וכללי ההפעלה של המאגר. הוועדה תכלול נציגים מהמשרדים החברתיים שעליהם חלה החלטת ממשלה 1950, מאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ומהגורמים המשפטיים הרלוונטיים, ובראשה יעמוד סגן בכיר לחשב הכללי.

ניהול ותפעול מכרז המאגר יתבצע בהתאם לנוהל ייעודי שייכתב בשיתוף חברי ועדת המכרזים ואשר יוגדרו בו, בין היתר, מדיניות השימוש במאגר, היקף השירותים שייכללו בו בשלבים שונים, אישור מבנה המכרז ועקרונות הפעלתו, קביעת סיווגים מקצועיים ומבנה התמחויות השירות, וכן קביעת כללים לניהול הכניסה למאגר וליציאה ממנו. פעילות הוועדה תתמקד בהיבטים רוחביים ומערכתיים, מבלי לגרוע מסמכויות ועדות המכרזים המשרדיות בניהול ההתקשרויות ובבחירת המפעילים.

השימוש במכרז המאגר יתבצע באופן הדרגתי, בהתאם להתמחויות השונות שייכללו בו בשלבים השונים, כאשר בשלב הראשוני יוגדר האחוז מכלל התקשרויות הרכש חברתי של כל משרד שעתידות להתבצע דרך מכרז המאגר.

המכרז ייתמך מקצועית על ידי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, אשר ישמש כגורם מקצועי מנחה ויסייע בעיצוב המדיניות של הרכש, בפיתוח מנגנוני מדידה והערכה, ובהפקת לקחים רוחביים על בסיס המידע שיצטבר לאורך זמן. כך יינתן מענה מקצועי להיבטים הרוחביים והמשותפים במכרז, תוך שמירה על אחריותם המקצועית של המשרדים לתכנון השירות, לבחירת המפעילים ולניהול ההתקשרות.

המנגנון ייתמך במערכת דיגיטלית משותפת, שתשמש בסיס לניהול כל שלבי ההפעלה: רישום למאגר, סיווג להתמחויות, פרסום פניות, הגשת הצעות, תיעוד החלטות, ניהול מסמכים, חתימות ומעקב אחר סטטוס הטיפול. מעבר לכך, המערכת תכלול גם מידע שוטף על המפעילים, תוצאות הערכה, ותיעוד של הליכי הפנייה וההתקשרות. בנוסף היא תשמש מקור ליצירת תמונת מצב רוחבית על הפעילות בשדה. בכך, המערכת לא תשמש רק כפלטפורמה טכנית, אלא כתשתית ממשלתית לניהול מידע, לבקרה, להשוואה בין דפוסים ולהפקת תובנות שימשו לשיפור הרכש חברתי לאורך זמן.⁵³

רכיב מרכזי נוסף בהמלצה הוא הקמת מנגנון הערכה בין-משרדי למפעילים, אשר יופעל לפחות אחת לשנה ויתבסס על מדדים משותפים, תהליכי משוב, תיעוד שיטתי של ביצועים ותובנות רוחביות. מנגנון זה נועד לאפשר לממשלה לקבל החלטות לא רק על בסיס מידע נקודתי הנצבר בכל יחידה או משרד בנפרד, אלא על בסיס תשתית הערכה משותפת, שבמקרים המתאימים תוכל לכלול גם משוב של מקבלי שירות. מערכת זו תאפשר לזהות דפוסים חוזרים, להשוות בין מפעילים, לחזק אחריותיות, ולתמוך בהחלטות בנוגע לבחירת מפעילים לרבות שימוש בממצאי ההערכה כחלק מאמות המידה לבחירת מפעילים ואף גריעה מהמאגר במקרים הרלוונטיים.

המעטפת תספק ליווי שוטף למפעילים במטרה לעודד הצטרפות רחבה ושימוש אפקטיבי במנגנון. המענה יכלול הנגשה ברורה של תנאי הסף והדרישות, פרסום הנחיות וקווים מנחים, קיום מפגשי חשיפה והדרכה ומתן סיוע פרטני בתהליכי הרישום וההגשה. בנוסף, תופעל נקודת קשר מרכזית שתספק מענה לפניות וליווי שוטף, לצד פיתוח מדריכים דיגיטליים וכלי תמיכה שיאפשרו למפעילים להתמצא במנגנון, להבין את אופן הפעולה שלו ולממש את הפוטנציאל הגלום בו. מהלכים אלו נועדו להפחית חסמי כניסה, לחזק את הוודאות עבור המפעילים ולהבטיח השתתפות רחבה ומגוונת שתתמוך באיכות השירותים ובתחרות.

53 ההמלצה המלאה בנוגע למערכת הדיגיטלית מובאת בהמלצה החמישית בהמשך פרק זה.

ניהול הפניות והגשת הצעות

ניהול ההתקשרויות במכרז המאגר יתבצע באמצעות מנגנון פניות, שבאמצעותו יפנו המשרדים למפעילים הרשומים במאגר בהתאם לסוגי ההתמחויות הרלוונטיות ולצרכים המקצועיים של השירות.

מנגנון זה נועד לאפשר תהליך מובנה ושקוף לבחירת מפעילים מתוך המאגר, תוך התאמה בין מאפייני השירות המבוקש לבין המאפיינים והסיווגים של המפעילים.

כל פנייה תכלול את המידע הנדרש להגשת הצעה ולהפעלת השירות, ובכלל זה:

- מהות השירות ומאפייניו
- מאפייני אוכלוסיית היעד
- היקף השירות ומיקום ההפעלה
- רמת ההתמחות הנדרשת
- אופן הגשת ההצעות
- אמות המידה לבחירת מפעילים
- לוחות הזמנים לניהול ההליך

על אף שהפניות יכוונו למפעילים הרשומים במאגר, לאור הרגישות והייחודיות של השירותים החברתיים הן יפורסמו גם באופן פומבי לציבור הרחב, למעט במקרים מיוחדים.

בכל יחידה מקצועית במשרדים יוגדר גורם מוסמך מאגף הרכש החברתי, שיהיה אחראי לניהול הליכי הפנייה במסגרת המכרז הבין-משרדי. סמכות האישור המקצועית של הפניות תופקד בידי ראש תחום בכיר לנושא שירותים חברתיים במיקור חוץ ביחידה.

הליכי הפנייה יתנהלו בשני מסלולים:

מסלול בין-משרדי

הפנייה תתבצע באמצעות ועדת המכרזים הבין-משרדית, ותאפשר קידום פניות והתקשרויות משותפות למספר משרדים, וכן שימוש בפניות שפורסמו על ידי משרד אחד בידי משרדים אחרים.

מסלול משרדי

הפנייה תנוהל על ידי המשרד הרלוונטי ותאושר על ידי ועדת המכרזים המשרדית.

מודלים להתקשרות במסגרת מכרז המאגר

מכרז המאגר יעמיד לרשות המשרדים החברתיים תשתית רכש מוסדרת מראש, שבמסגרתה יוכלו לבחור בין מודלי התקשרות, תיחור ושליפה שונים – בהתאם למאפייני השירות, למבנה השוק ולרמת המורכבות המקצועית.

בעת קביעת מודלי ההתקשרות, התיחור והשליפה במסגרת המאגר, תובא בחשבון גם השפעתם האפשרית על מבנה השוק, מגוון המפעילים, רמת התחרות ויכולת המערכת לשמר מומחיות ורציפות לאורך זמן. זאת, כדי שהשימוש במאגר לא יוביל, שלא לצורך, לריכוז פעילות בידי מספר מצומצם של מפעילים או לדחיקת מפעילים בעלי מומחיות ייחודית, אלא יתמוך בהתאמת המענה למאפייני השירות ולאוכלוסיית היעד. להלן המודלים המרכזיים שייכללו במסגרת מכרז המאגר:

- **בחירה תחרותית** – מודל זה מאפשר לקיים הליך בחירה תחרותי בין מפעילי המאגר בהתמחות הרלוונטית, ולבחור את המפעילים המתאימים ביותר על בסיס אמות מידה שנקבעו מראש. מדובר במסלול הרכש הבסיסי.
- **בחירה תחרותית ממוקדת** – מודל זה מאפשר לצמצם את מעגל המפעילים שביניהם תתבצע הבחירה, ולקיים הליך תחרותי בשלב אחד, בקרב קבוצה מוגדרת מתוך המאגר. קבוצה זו נגזרת מתת-אוכלוסיית המפעילים בתחום ההתמחות הרלוונטי. הבחירה מתבססת על סיווגים, התמחויות ייחודיות או מאפיינים רלוונטיים נוספים. המודל מתאים למצבים שבהם ניתן להגדיר מראש את קבוצת המפעילים הרלוונטית – למשל בהתאם למאפייני השירות, אוכלוסיית היעד או הפריסה הגיאוגרפית – ולבצע מתוכה בחירה ממוקדת ויעילה.
- **רשימת מפעילים מורשים** – במסגרת מודל זה יוגדרו מראש דרישות מקצועיות, תפעוליות ואיכותיות לאספקת שירות מסוים. כל מפעיל מתוך המאגר העומד בדרישות אלו יהיה רשאי להיכלל ברשימת המפעילים המורשים לאספקתו. המודל מתאים לשירותים שבהם יש ערך בקיומם של מספר מפעילים מאושרים במקביל, כאשר הבחירה ביניהם נעשית בהתאם לצרכים ספציפיים של מקבלי השירות – כגון מיקום השירות, מומחיות ייחודית או זמינות. המודל עשוי לשמש גם כבסיס לבחירה בין מפעילים על ידי מקבלי השירות או רשויות מקומיות לאורך חיי ההתקשרות, בהתאם לאופי השירות ולמדיניות שתיקבע.
- **מודל רב שלבי** – מודל זה מאפשר לקיים הליך בחירה מדורג מתוך המאגר, הכולל שלבי סינון, בחינת איכות והתאמה מעמיקה, ובמידת הצורך גם דיאלוג מקצועי עם המציעים. המודל מתאים לשירותים מורכבים, שבהם נדרש יותר משלב בחירה יחיד. במצבים אלה נדרש לעיתים לדייק ולעצב את מאפייני המענה תוך כדי ההליך, או לבחון לעומק את התאמת המפעיל לצורכי השירות. לשם כך ניתן להוסיף שלב של דיאלוג מובנה, שבמהלכו המשרד והמציעים בוחנים יחד גישות מקצועיות, מודלי הפעלה וחלופות, לפני הגשת ההצעות הסופיות.

כך יעבוד מכרז המאגר

תהליך דיגיטלי אחיד ושקוף לחיבור בין משרדי הממשלה למפעילי שירותים חברתיים



- **הפעלה מהירה** – מודל זה מאפשר למשרד לבחור מפעיל מתוך המאגר בלוחות זמנים מקוצרים, כאשר נדרש מענה בטווח זמן קצר. המודל מתאים, בין היתר, למצבים שבהם נדרש לשמור על רציפות השירות, לתת מענה לצורך מיידי שהתעורר, להפעיל שירות חיוני או להתמודד עם כשל בהפעלה קיימת.

בנוסף, מנגנון המכרז יאפשר לוועדת המכרזים של כל משרד חברתי להגדיר מודלי התקשרות נוספים, המותאמים לצרכיו הייחודיים של המשרד. ועדת המכרזים הבין-משרדית תוכל לאמץ מודלים אלו כחלק ממכרז המאגר, ובכך לאפשר שימוש בהם גם על ידי משרדים חברתיים נוספים.

לסיכום, ההמלצה מתווה את כיוון המדיניות ואת עקרונות הליבה, אך בשלב זה אינה ממצה את כלל ההיבטים האופרטיביים. עבודת המטה שתבוצע במסגרת צוות היישום תידרש להכריע בסוגיות מרכזיות, ובהן מבנה ההפעלה, אופן חלוקת ההתמחויות, הגדרת תנאי הסף והסיווגים, היחס בין רכיבים רוחביים להתאמות משרדיות, וסוגי השירותים שייכללו בשלב הראשון.

בנוסף, תידרש עבודת המטה להסדרת מנגנוני הכניסה והיציאה מהמאגר, קווים מנחים לביצוע הליכי התקשרות, כללים להארכת התקשרות ולהרחבתה, פיתוח המערכת הדיגיטלית, גיבוש מנגנון הערכה בין-משרדי והגדרת ממשקי העבודה בין המנגנון המרכזי לבין הוועדות והיחידות המקצועיות במשרדים.

לנוכח היקפו של המהלך, נכון לקדמו באופן מדורג – הן ביחס להתמחויות הנכללות בו והן ביחס להיקף ההתקשרויות המבוצעות דרכו – בליווי מקצועי ובהטמעה מבוקרת, תוך שמירה על גמישות המנגנון ופתיחותו ללמידה ולהתאמות. במקביל, יש להבטיח כי המפעילים – ובפרט גורמים חדשים או קטנים – יקבלו ליווי ותמיכה שיאפשרו כניסה אפקטיבית למאגר ושימוש מיטבי במנגנון.

הערך הצפוי מיישום ההמלצה

בהתבסס על הניסיון שנצבר ברכש מרכזי ובהליכי רכש רחבי היקף, הן ברכש הממשלתי הכללי והן ברכש החברתי – ניתן להעריך כי ריכוז תשתיות הרכש במסגרת משותפת עשוי לייצר ערך משמעותי במספר ממדים משלימים: ייעול הליכים, חיזוק אחידות ושקיפות, שיפור איכות המענים למקבלי השירות והעמקת שיתוף הפעולה הבין-משרדי.

עם זאת, מימוש הפוטנציאל תלוי ביכולת המנגנון להישאר גמיש ודינמי, ולהתאים את עצמו לצרכים המשתנים של השדה. בכפוף לכך, ההמלצה צפויה לייצר ערך במספר ממדים מרכזיים, כמפורט להלן.

חיזוק האמון, הוודאות והשקיפות

המנגנון צפוי לייצר תשתית עקבית לניהול הרכש החברתי, שתאפשר למשרדים ולמפעילים לפעול בסביבה יציבה, צפויה ושקופה יותר. עקביות בתנאי הרכש, בתנאי הסף ובכלי ההתקשרות בין המשרדים צפויה לצמצם אי-ודאות, להפחית פערי הבנה, לבסס שפה מקצועית משותפת ולחזק מערכת יחסים הוגנת בין כלל השחקנים בשדה.

הפחתת הנטל הבירוקרטי וייעול הליכי הרכש

מכרז המאגר צפוי לצמצם כפילויות בתהליכי הרכש ולהפחית את המעמסה התפעולית המוטלת על המשרדים ועל המפעילים. במקום ניהול הליכים נפרדים עבור שירותים דומים, תתאפשר הסתמכות על תשתית משותפת – הכוללת מאגר מפעילים, מנגנון פניות עקבי וכללים סדורים – אשר צפויה לקצר את משך ההליכים ולפשט את ההתנהלות.

בנוסף, האפשרות לבחור בין מודלי התקשרות, תיחור ושליפה במסגרת תשתית מוסדרת מראש, צפויה לצמצם את הנטייה להאריך התקשרויות קיימות, גם כאשר נדרשת בחינה מחודשת של חלופות, ולאפשר התאמה מדויקת יותר של אופן ההתקשרות לצורכי השירות.

כתוצאה מכך, יתאפשר לנתב משאבים וקשב מניהול ההליך המכרזי אל ליבת העשייה: תכנון השירותים, פיתוחם, התאמתם לצרכים משתנים וניהול איכותי יותר של ההתקשרויות.

פתיחת השוק וצמצום חסמי הכניסה

מסלול כניסה משותף, ברור ושקוף צפוי להקל על השתתפות בהליכי הרכש, ובפרט עבור מפעילים חדשים או גופים חסרי ניסיון בהתקשרויות עם הממשלה. במקביל, המנגנון צפוי לעודד מפעילים הפועלים כיום מול משרד אחד להרחיב את פעילותם למשרדים נוספים, על בסיס תנאי סף עקביים ושפה מקצועית אחידה. כך ניתן יהיה להרחיב את מגוון המציעים, לחזק את התחרות, לעודד חדשנות בדרכי מתן השירות ולהעשיר את סל הפתרונות הזמינים למערכת.

חיזוק מנגנוני הערכה והבקרה

הטמעת מנגנון הערכה שוטף תאפשר הפקת לקחים שיטתית וקבלת החלטות המבוססות על נתוני ביצוע, איכות ההפעלה ושביעות הרצון מההתקשרויות, ובכך תתרום לשיפור מתמיד של איכות השירותים.

מעבר לבחינת תפקודו של מפעיל בודד, המנגנון צפוי לייצר גם תשתית רוחבית של ידע מצטבר, שתאפשר לזהות דפוסים חוזרים, פערי איכות, קשיים תפעוליים וחסמים מערכתיים.

בסיס זה צפוי לתמוך גם בשיפור יכולת ניתוח השוק, בהעמקת ההיכרות עם תחומי ההתמחות הקיימים בו, ובביסוס החלטות על תמונת מצב עדכנית ומקיפה. כך ניתן יהיה לזהות מוקדם צורך בהתערבות, לבצע ניתוח שוק עקבי המבוסס על ניסיון מצטבר מהשטח, ולתמוך בשיפור מתמשך של ההתקשרויות ושל איכות השירותים לאורך זמן.

ביסוס מאגר מפעילים כשירים

מבנה מכרז המאגר מאפשר יצירת מעין מסלול רישוי מקצועי: מפעיל העומד בתנאי הסף ועובר את שלב הסינון מצטרף למאגר מפעילים מאושר המאפשר לו לספק שירותים בתחום הרלוונטי. מנגנון זה יוצר שכבת סינון ואבטחת איכות מקדימה, כך שכל התקשרות עתידית מתבססת על מפעילים שהוכחו עמידה בסטנדרטים מקצועיים מוגדרים. כתוצאה מכך, מצטמצמים הסיכונים בשלב ההתקשרות, מתקצר זמן האיתור והגיוס, והמשרדים יכולים לבחור מתוך מאגר של מפעילים העומדים ברף המקצועי הבסיסי הנדרש.

חיזוק אפשרות הבחירה של מקבלי השירות במקרים המתאימים

מאגר מפעילים כשירים עשוי לאפשר, בשירותים שבהם הדבר מתאים, בחירה מושכלת יותר של מקבל השירות בין מפעילים העומדים בתנאי הסף ובדרישות האיכות שקבע המשרד. זאת, באמצעות הנגשת מידע רלוונטי, שמירה על רציפות השירות, והותרת האחריות המקצועית לאיכותו, לזמינותו ולהתאמתו של המענה בידי המשרד הממשלתי האחראי.

חיזוק שיתופי הפעולה הבין-משרדיים

המנגנון המשותף צפוי לעודד עבודה בין-משרדית סדורה ורציפה ולאפשר למידה הדדית, שיתוף ידע ותשתיות, והסתמכות רחבה יותר על ניסיון מצטבר ועל תבניות עבודה משותפות – בתכנון שירותים, בהערכת מפעילים ובניהול התקשרויות. בדרך זו, מכרז המאגר עשוי לחזק את יכולת הממשלה לפעול כמערכת מתואמת רחבה, ולממש את יתרון הגודל הגלום בניהול משותף של הרכש החברתי.

המלצה שלישית

טיוב מנגנונים וכלים המאפשרים גמישות ומעודדים חדשנות



מטרת ההמלצה היא לחזק את יכולת הממשלה לשלב גמישות ניהולית וחדשנות מקצועית ברכש שירותים חברתיים, באמצעות התאמה ושללול של מנגנוני ההתקשרות הקיימים. המהלך מקדם הקמה של מסגרת מוסדרת לפיתוח מענים חדשים בשיתוף שותפים חיצוניים, מאפשר בחינה מבוקרת של פתרונות בשלבי הבשלה מוקדמים, ותומך בשילוב התאמות בתוך התקשרויות קיימות באופן רציף ומדורג.

במסגרת זו, ההמלצה מבקשת לקדם פיתוח של סל כלים ממשלתי יישומי, שיאפשר למשרדי הממשלה לנהל שירותים חברתיים באופן גמיש, מותאם ומבוסס למידה. סל הכלים יגדיל את מרחב הפעולה של המערכת ויאפשר למשרדים לבחון שיפורים, להסתמך על ידע ויוזמות מהשדה, ולשלב אותם באופן סדור ומבוקר במסגרת מנגנוני הרכש – תוך שמירה על שקיפות, שוויון, בקרה והגנה על מקבלי השירות.

הצורך בהתערבות

עקרונות הרכש חברתי מקדמים ניהול גמיש של התקשרויות, התאמה לצרכים משתנים ופיתוח חדשנות לאורך זמן. מודל האספקה במיקור חוץ מבוסס במידה רבה על ההנחה כי חלק מהידע, הניסיון והחדשנות נמצאים מחוץ לממשלה: אצל מפעילי השירותים, ארגוני החברה האזרחית ומומחים הפועלים בשטח. עם זאת, מימוש יתרון זה מחייב מעטפת רגולטורית וסל כלים שיאפשרו למשרדי הממשלה לבחון, לפתח ולהטמיע מענים באופן מדורג, מבוקר ושיטתי.

הצורך בכך מתחדד לנוכח אופיים הדינמי של השירותים החברתיים, שבהם צורכי מקבלי השירות משתנים תדיר כתוצאה מנסיבות החיים, מאפייני האוכלוסייה, תנאי השטח ולעיתים גם מצבי חירום. במקביל, חלה התפתחות מתמשכת של גישות ומענים מקצועיים, ופתרונות רלוונטיים עשויים להגיע גם מתחומי פעילות שמחוץ לשדה החברתי המסורתי.

בנסיבות אלו, מבנה ניהול התקשרות קשיח מדי עלול לעכב התאמות נדרשות, לצמצם את שיקול הדעת המקצועי, ולהקשות על שילוב פתרונות חדשים או על שינוי דגשים מקצועיים במהלך ההפעלה. נוסף על כך, הניסיון מלמד כי כאשר כל התאמה משמעותית נתפסת כשינוי מהותי המחייב פתיחה מחדש של מסלול התקשרות מלא, נוצרת נטייה מערכתית להימנע משינויים – גם במקרים שבהם קיימת הסכמה מקצועית ברורה כי הם נחוצים לשיפור איכות המענה ולטובת מקבלי השירות.

במצב זה, נדרש לפתח עבור המשרדים החברתיים סל כלים מותאם, ברור ונגיש יותר, אשר יתמוך בבחינת מענים חדשים, יאפשר ניהול גמיש של התקשרויות, ויסדיר את המעבר מהתנסות להפעלה מתמשכת.

המלצות ליישום

מוצע לקדם טיוב והרחבה של מנגנוני ההתקשרות הקיימים, כך שיתמכו באופן מיטבי בגמישות ובחדשנות ברכש חברתי, באמצעות שלושה כיווני פעולה משלימים:

1. **טיוב מנגנון המיזם המשותף.**
2. **פיתוח ושימוש במסלולים להתנסות מבוקרת באמצעות הדגמות בתשלום ומכרזי אתגר בזירת האתגרים הממשלתית.**
3. **הסדרת השימוש בזכויות ברירה (אופציות) לצורכי גמישות וחדשנות במכרזים ובהתקשרויות.**

טיוב מנגנון המיזם המשותף

שלושת כיווני הפעולה אינם חלופות, אלא מכלול של כלים משלימים המיועדים למצבים שונים לאורך מחזור חיי השירות: מיזם משותף מתאים למצבים שבהם המדינה מבקשת לפתח יחד עם שותפים חיצוניים מענה חדש או מודל פעולה שטרם גובש במלואו; הדגמות בתשלום נועדו לבחינה מבוקרת ומוגבלת של פתרונות חדשים לפני הטמעה רחבה; זכויות ברירה מאפשרות התאמות, פיתוחים או התנסויות בהיקף מוגבל בתוך מסגרת של התקשרות קיימת, כאשר כבר בשלב המכרז ניתן לצפות כי השירות יידרש להתעדכן ולהשתכלל לאורך זמן.

המיזם המשותף הוא מנגנון התקשרות ייחודי בסל הכלים של הרכש הציבורי, המעוגן בתקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים. מנגנון זה מאפשר לממשלה לקדם מיזם בעל אופי ציבורי יחד עם גורם חיצוני ללא צורך בעריכת מכרז, כאשר שני הצדדים שותפים הן במימון והן בניהול.

ייחודו וערכו המרכזי של הכלי נעוצים ביכולתו לייצר מסגרת המאגדת שחקנים שונים סביב אתגר חברתי משותף, ולעודד שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה, ארגוני חברה אזרחית וגורמים נוספים הפועלים בשדה. במסגרת זו, כל צד מביא עמו מומחיות, מחויבות ערכית ומשאבים משלימים. בכך מאפשר המיזם המשותף לגבש קואליציית ביצוע סביב שולחן אסטרטגי לשם מתן מענה לבעיה ציבורית מוגדרת.

המיזם המשותף אפקטיבי במיוחד במצבים שבהם הממשלה מבקשת לפתח מודל חדש, להרחיב מענה קיים או לתת מענה ממוקד לצורך שעלה מהשטח, תוך מיצוי הידע, הניסיון, הגמישות והחדשנות המצויים מחוץ לממשלה.

חשיבותו של כלי זה בולטת במיוחד בשדה השירותים החברתיים, שבו נדרש שילוב בין ידע יישומי לבין יכולת התאמה לצרכים משתנים לאורך זמן. יתרונות אלה מתחדדים אף יותר במצבי חירום, שבהם עולה צורך בפיתוח מהיר וגמיש של מענים נקודתיים. כך, מאז אוקטובר 2023 ועד סוף שנת 2025, גובשו כ-14 מיזמים משותפים שנועדו לתת מענה לצרכים שעלו בעקבות המלחמה.

על אף יתרונותיו של המיזם המשותף, מתהליך מיפוי האתגרים עלה כי משרדי הממשלה, מפעילי השירותים וגופים נוספים כמו קרנות פילנתרופיות, נרתעים לא פעם משימוש בכלי. במסגרת הליכי ההיוועצות עלו טענות חוזרות בדבר נוקשות בירוקרטית בהליכי האישור הנדרשים לצורך הקמת מיזם משותף, לצד חוסר גמישות בניהול ההתקשרות לאורך חיי המיזם. מספר מפעילים וקרנות שהתקשרו בעבר עם הממשלה במסגרת זו ציינו אף הם כי ניסיונם השלילי מפחית את נכונותם להשתתף במיזמים דומים בעתיד.

מנקודת המבט הממשלתית, חלק מהיתרונות הגלומים במיזם המשותף עשויים במקרים מסוימים להפוך גם למקורות סיכון. מאחר שהכלי מאפשר התקשרות ללא הליך מכרזי, מתעורר חשש מפני שימוש לא הולם, לרבות עקיפה של מסגרות תקציביות או שימוש בלתי ראוי בכספי ציבור. על רקע זה, התגבשה לאורך השנים מסגרת רגולטורית נוקשה, המדגישה אישורים, בקרה והצגת הוכחות כבר בשלבי האישור בוועדות המכרזים והפטור.

המעטפת הניהולית, ומתמקדות בשלושה צירים מרכזיים שנועדו לתת מענה משלים לאתגרים שזוהו: טיוב אופן יצירת המיזמים המשותפים, חיזוק עיקרון השותפות, ופישוט הבירוקרטיה לצד חיזוק הגמישות הניהולית.

ציר ראשון: טיוב אופן היצירה של מיזמים משותפים

כדי למצות את הפוטנציאל של המיזם המשותף, נדרש בראש ובראשונה לטייב את המנגנון המוביל ליצירתו. מוצע כי מיזם משותף לא ייבנה רק מנקודת מוצא של פתרון שכבר גובש מראש, אלא גם מתוך זיהוי צורך מקצועי, מיפוי פערי שירות והגדרת אתגר ציבורי שלממשלה יש עניין לקדם.

נקודת המוצא צריכה להיות תהליך ממשלתי שיטתי, כחלק מתכנון העבודה השנתי של המשרדים, אשר יזהה תחומים שבהם נדרש לפתח מענה חדש, לבחון מודל שונה של אספקה, או להרחיב מענה קיים שהוכיח את ערכו. תהליך זה יאפשר לממשלה לכוון את התשומות לצרכים מרכזיים, להגדיר מראש את התועלת הציבורית המבוקשת, ולבחון האם נדרשת התנסות מבוקרת או הרחבה של מענה קיים – והכול באופן מובנה, שיטתי ושקוף.

לפיכך, מוצע לקדם שימוש שיטתי של משרדי הממשלה בהליכי RFI בשלבים המקדימים ליצירת מיזם משותף, במיוחד כאשר היקף ההתקשרות צפוי להיות רחב וממושך. שימוש בכלי זה יאפשר לממשלה לקבל תמונת מצב רחבה על השדה, לרבות מענים קיימים, מודלים חלופיים, יכולות ביצוע, תנאי הצלחה, חסמים ואתגרים.

כך ניתן יהיה להבטיח כי בחירת המענה והשותפים תתבסס על מידע סדור ושקוף, ולא רק על היכרות מוקדמת עם שחקנים קבועים או על התרשמות נקודתית. לצד זאת, יש לפתח מנגנון פנייה מובנה עבור יזמים ומפעילים המבקשים להציף אתגרים נוספים או להציע כיווני פעולה למשרדי הממשלה. פניות אלה ייבחנו וישקלו בהתאם לנהלים שייקבעו ובכפוף לכללי המינהל התקין. תהליכים אלו צפויים לחזק הן את השקיפות והשוויון והן את האיכות המקצועית של המיזם.

בהתאם לכך, עלה הצורך לעגן את שלב יצירת המיזם כחלק מדיאלוג מקצועי מובנה עם השדה. דיאלוג זה צריך לאפשר למפעילים, ארגונים, יזמים וגורמים מקצועיים להציף אתגרים, להציע מודלים אפשריים ולתרום לדיוק הגדרת הצורך.

בדרך זו, המיזם ייבנה על בסיס תשתית מקצועית ריאלית ושימה יותר, יצמצם כשלי תכנון ויגדיל את הסיכוי שהשותפים הנבחרים יהיו המתאימים ביותר לאתגר שהוגדר – תוך שמירה על הקניין הרוחני של המציעים.

עם זאת, במסגרת ההיוועצות נטען לא אחת כי למרות שמדובר במנגנון שותפות המחייב אמון, השקעה משותפת של משאבים ומחויבות למטרה – לעיתים הדרישות המוטלות על השותפים הלא-ממשלתיים מחמירות יתר על המידה ומשדרות תחושת אי-אמון.

טענות רבות עלו גם ביחס לחסמים בניהול גמיש של המיזם המשותף. בפועל, התפיסה הרווחת היא כי מיזם משותף מיועד בעיקר לשלב הפיתוח או ההפעלה הראשונית, אך לא תמיד ברור כיצד ניתן לעבור באופן סדור בין שלבים לאורך חיי ההתקשרות, וכן האם ניתן לאפשר הוספה או החלפה של שותפים במהלכה.

במפגשי הצוות ובראיונות עם גורמי המקצוע עלה כי התבססה ההנחה שלפיה מיזם משותף נתפס כפתרון זמני, שיש להגביל את משכו לעד שלוש שנים. בהתאם לתפיסה זו, הובאו דוגמאות למיזמים שנחשבו מוצלחים, אך לא היה ברור כיצד ניתן להרחיבם בפועל.

נוסף על כך, עלו טענות בדבר חוסר עקביות בין משרדים באופן השימוש בכלי. לטענת גופים ומפעילים רבים, משרדים שונים מפרשים באופן שונה את ההוראות החלות על מיזמים משותפים. בחינת הסוגיה העלתה כי גם בקרב גורמי המקצוע, גורמי הכספים וההנהלה במשרדים החברתיים קיימת תחושה כי ההוראות אינן ברורות דיין, וכי מרחב הפרשנות הקיים מוביל לחוסר עקביות ביישום.

כך, למשל, גורמי מקצוע שונים באותו משרד עשויים לפרש באופן שונה כיצד יש לבחון את רכיב שווה-הכסף, וכן מהי רמת ההוכחה הנדרשת לביסוס ייחודיות המיזם. עוד עלה כי מימוש שותפויות בין-משרדיות באמצעות הכלי נותר מוגבל, אף שבשנת 2025 אותרו כ-11 מיזמים בעלי מאפיינים דומים, שניתן היה לבחון את קידומם במסגרת משותפת למספר משרדים.

מן העבר השני, עולה כי גם לשותפים פוטנציאליים מחוץ לממשלה לא תמיד קיימת בהירות מספקת ביחס לדרך ההתקשרות עצמה – כיצד ניתן ליזום מיזם משותף, למי לפנות ובאיזה אופן ניתן לקדם את ההליך. עמימות זו היא חסם משמעותי, במיוחד עבור יזמים חברתיים שאינם מכירים את עבודת הממשלה, ובכך מתפספס פוטנציאל ממשי לאימוץ ולעידוד חדשנות מהשטח.

בנושא זה עלתה הטענה כי המסגרת הקיימת מתקשה להכיל גורמים היכולים לתרום מקורות מימון, ידע או תשומות מקצועיות, אך אינם מעוניינים או אינם יכולים לשמש כמפעילי השירות בפועל. מצב זה יוצר חסם בפני שותפים פוטנציאליים חשובים, אף שבפועל אותם גורמים תומכים לעיתים במיזמים בדרכים עקיפות – למשל באמצעות תרומה לגוף המפעיל מחוץ למסגרת ההתקשרות עצמה.

בנוסף, המסגרת הקיימת יוצרת חסם גם בכיוון ההפוך – עבור גורמים מקצועיים בעלי ידע ויכולת הפעלה, אשר אינם מחזיקים במשאבים הכספיים הנדרשים להשתתפות במיזם משותף.

על רקע תובנות אלה, התחדדה ההבנה כי הפוטנציאל הגלום במיזם המשותף אינו מתממש במלואו, בין היתר בשל שילוב של חסמים רגולטוריים וניהוליים. ההמלצות בנוגע לטיוב מנגנון המיזם המשותף מתייחסות הן לשינויים הנדרשים בכללים הרגולטוריים והן לחיזוק

ציר שני: חיזוק עיקרון השותפות במיזמים משותפים

כדי להתאים את המיזם המשותף למציאות של שירותים חברתיים מורכבים, עולה הצורך לחזק ולעדכן את מודל השותפות עצמו. כיום, המסגרת הרגולטורית אינה נותנת מענה מלא למיזמים שבהם מעורבים כמה שותפים חיצוניים, או למקרים שבהם מימון, עיצוב המענה והביצוע מפוצלים בין גורמים שונים.

לכן, מוצע לעגן הבחנה ברורה בין שני סוגי שותפים: שותף מפעיל ושותף מקצועי-מימוני. השותף המפעיל יהיה הגוף האחראי על היישום בפועל, ואילו השותף המקצועי-מימוני יהיה גורם בעל זיקה לתחום השירות המוצע, המעמיד ידע, תשומות או מימון, אך אינו בהכרח הגוף המפעיל את השירות. הבחנה זו תאפשר למנף את היתרונות היחסיים של כל אחד מהשותפים, ותתמוך ביצירת מבני שותפות מורכבים ויעילים יותר.

בהתאם לכך, הוסכם כי נדרשת התאמה בדרישות ההוכחה ובתנאי הסף לסוג השותף. דרישות הנוגעות לניסיון תפעולי, ליכולות ביצוע ולתשתיות שירות יחולו בעיקר על השותף המפעיל, ואילו על השותף המקצועי-מימוני יחולו דרישות אחרות, כגון הוכחת מקור מימון, התחייבות רב-שנתית או מנגנוני העברה, דיווח ובקרה.

הבחנה זו תחזק את ההתאמה בין מבנה המיזם לבין אופי השותפות בפועל, ותסייע בצמצום חסמים ובפישוט הנטל הבירוקרטי במקרים שבהם דרישות מסוימות אינן רלוונטיות לכלל השותפים.

כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון רב-שותפים קוהרנטי שיאפשר מסגרת עבודה יעילה במקרים שבהם מעורבים מספר שותפים הפועלים במסגרת המיזם. מנגנון זה צריך לכלול מפת אחריות ברורה בין השותפים, פורום היגוי משותף, כללים לניהול מחלוקות, והבחנה בין החלטות המחייבות אישור של ועדת מכרזים לבין החלטות ניהוליות שוטפות. בנוסף, יש לעגן חובת שקיפות פנימית ביחס לעמידה ביעדים ולניהול המשאבים. כך ניתן יהיה לקיים שותפות אפקטיבית, תוך שמירה על בהירות ניהולית ועל יכולת בקרה נאותה.

לצורך חיזוק השותפות הבין-משרדית וצמצום כפילויות, מוצע להקים ועדת מכרזים בין-משרדית ייעודית וקבועה עבור מיזמים משותפים. ועדה זו תשמש כערוץ מוסדר, שבאמצעותו יוכלו משרדי הממשלה לקדם התקשרויות משותפות.

לבסוף, מוצע לעגן בהוראה עיקרון גמיש ביחס לתוצרים, כך שהמשרד יוכל לקבוע מראש, במסגרת שיח מקדים עם השותפים, אילו תוצרים יהיו משותפים לצדדים, אילו יעמדו לרשות המדינה, ומהם מנגנוני השימוש, ההפצה וההטמעה של הידע והתוצרים שיפותחו.

רכיב זה חיוני ליצירת איזון נכון בין עידוד השותפים להשקיע בפיתוח ידע ומענים, לבין שמירה על האינטרס הציבורי בנגישות לתוצרים ובמיצוי ערכם.

ציר שלישי: פישוט הבירוקרטיה וחיזוק הגמישות במיזמים משותפים

הוסכם כי יש צורך לפשט את הבירוקרטיה ולחזק את הגמישות הניהולית של המיזם המשותף, כך שהכלי יאפשר הרחבה, התאמה ושינוי של מודלי ההפעלה לאורך זמן. לצורך כך, מוצע לעגן מנגנון מובנה ומוסכם מראש של זכויות ברירה במסגרת המיזם המשותף, אשר יאפשר לבצע התאמות במודל ההפעלה במהלך חיי ההתקשרות.

התאמות אלה עשויות לכלול, בין היתר, הרחבת היקף הפעילות, שינוי תמהיל השירותים, התאמת אוכלוסיות יעד, שינוי פריסה גיאוגרפית, וכן עדכון יעדים ומדדים בהתאם ללמידה מצטברת. מנגנון זה יאפשר לנהל את המיזם כהתקשרות חיה ומתפתחת, ולא כמסגרת קשיחה המקובעת לנקודת הזמן שבה נוסחה.

בהמשך לכך, יש לחזק את בהירות ההתקשרות כבר בשלב הניסוח, באמצעות הגדרה מדויקת יותר של מטרת המיזם ושל שלביו. מומלץ שההסכם יתבסס על תיאור תמציתי של הבעיה או האתגר ועל המודל הלוגי. בנוסף, יש להגדיר באופן ברור את שלבי המיזם: שלב התכנון וההתנעה, שלב ההתנסות המבוקרת, שלב ההטמעה וההרחבה ושלב הסיום, המיסוד או המעבר לשלב אחר. הבחנה זו תאפשר לקבוע מראש נקודות החלטה מוגדרות, שבהן ייבחן האם נכון להמשיך, להתאים, להרחיב או לסיים את המיזם. כמו כן, מוצע לאפשר ניהול של מיזמים ארוכי טווח ורב-שלביים, הכוללים מראש אבני דרך ברורות ומסלולי המשך אפשריים, וכן להסדיר באופן מפורש מצבים של שינוי בהרכב השותפים לאורך חיי המיזם.

יש להגדיר מסגרות התקשרות הכוללות מנגנונים סדורים להארכה, להטמעה, להעברת ידע ולשינויים בשיטת הפעלת המיזם. מיזמים ארוכי טווח עשויים לחייב, בין היתר, החלפת שותף מפעיל, צירוף שותף מממן נוסף או שינוי בהרכב השותפים.

לפיכך, נדרש מנגנון ברור שיקבע באילו תנאים ניתן לבצע שינויים אלה בהתאם לנסיבות המשתנות, מהו הליך האישור הנדרש, אילו החלטות מחייבות אישור ועדת מכרזים, וכיצד נשמרים רציפות השירות, איכות המענה וזכויות הצדדים בתוצרים. זאת, לצד קביעת מנגנוני בקרה שיבטיחו שימוש שוויוני ושקוף במיזם המשותף.

בהיבט הפיננסי, הוסכם כי יש לאפשר גמישות גבוהה יותר בשיעורי המימון לאורך חיי המיזם. במקום מודל קשיח המחייב מבנה מימון קבוע לכל אורך ההתקשרות, מוצע לאפשר, בכפוף לאישור מראש, מסלולי מימון מדורגים או טווחי מימון שנקבעים בהסכם ויכולים להתעדכן בהתאם ליעדים אובייקטיביים, כגון עמידה במדדי תפוקה או תוצאה, שינוי בהיקף המענה או שינוי נסיבות. רכיב זה חשוב במיוחד במיזמים הכוללים מעבר משלב פיתוח או פיילוט לשלב של הטמעה והרחבה, שבהם נדרש לעדכן את מבנה המימון בהתאם להתקדמות המיזם וללמידה המצטברת.

נוסף על כך, כדי לאפשר את הגמישות הנדרשת ולמצות את היתרון המקצועי היחסי של השותפים החוץ-ממשלתיים במיזם, נדרש לטייב את מנגנוני המימון והדיווח, כך שיצמצמו חסמי כניסה ועלויות חיכוך בירוקרטיות, ויכירו באופן הולם גם בתרומות שוות-כסף לקידום המיזם.

פיתוח מנגנון להתנסות מבוקרת באמצעות הדגמות בתשלום

אחד הכלים המקובלים ברכש הציבורי לצורך בחינה והתנסות בפתרונות חדשים הוא בקשה להדגמה (Request for Demonstration – RFD). כלי זה מאפשר למשרדי הממשלה לפנות לשוק במצבים שבהם המוצר או השירות טרם התגבש לכדי פתרון קיים ואינו בשל להפעלה בהיקף מלא, ולבחון יחד עם גורמים מקצועיים חלופות אפשריות למענה.

במסגרת זו מתקיים תהליך מדורג, שבמהלכו גורמים מהשטח מפתחים, מדגימים או בוחנים פתרונות אפשריים – לעיתים בהיקף מצומצם ומבוקר – תוך למידה משותפת עם הגורמים המעורבים.

בתום שלב ההדגמה והבחינה, על המשרד המזמין לבחון את החלופות שהוצגו ולהחליט, בהתאם לממצאים, האם וכיצד להתקדם ליישום רחב יותר של הפתרון שנמצא מתאים.

לכלי זה מספר יתרונות מרכזיים: הוא מאפשר לממשלה לבחון מודלים חדשים באופן מבוקר ומדורג, בטרם קבלת החלטה על הטמעה רחבה; לחשוף את המערכת הציבורית לרעיונות, ידע וטכנולוגיות המתפתחים מחוץ לממשלה; וליצור מרחב של למידה והתנסות שבו ניתן להתאים ולדייק את המענה תוך כדי יישום.

יתרונות אלה חשובים במיוחד בשירותים חברתיים, שבהם לעיתים לא קיים פתרון מוכן מן המדף, ונדרשת יכולת לפתח מענה בהדרגה, תוך למידה מתמשכת מהשטח. בתום שלב זה, ובהתאם להוכחת הצלחה, ניתן להתקדם להתקשרות מהמניין באמצעות כלי הרכש המתאים.

הנתונים מראים כי השימוש בבקשות להדגמה בתשלום בעולמות השירותים החברתיים מצומצם מאוד. מניתוח הבקשות שפורסמו בשנת 2025 בזירת האתגרים הממשלתית עולה כי פורסמו 22 בקשות בסך הכול, מתוכן ארבע בלבד בתחומים חברתיים. מבחינת אופי המענים שהתבקשו, מרבית הבקשות עסקו במוצרי תוכנה, ובכלל זה לא פורסמה אף בקשה להדגמה של שירות חברתי.

מהליכי ההיוועצות עלה כי אחת הסיבות המרכזיות למצב זה היא חוסר בהירות בקרב משרדי הממשלה באשר לאופן הפעלת הכלי בשדה החברתי, ובפרט ביחס להבחנה בין פיילוט או פיתוח לבין הפעלה של שירות קיים. עוד עלה כי נדרש להבהיר כיצד ניתן להתאים את המסגרת הקיימת לאופי הפיתוח וההתנסות המאפיינים שירותים חברתיים.

בשונה מפיתוח של מוצר טכנולוגי, התנסויות בתחום החברתי מאופיינות לעיתים בתהליכי למידה ממושכים יותר, בהטמעה הדרגתית בשטח, ובצורך מוגבר בניהול סיכונים ובשמירה על מוגנות מקבלי השירות. בנסיבות אלה, יש צורך להבהיר כיצד ניתן להשתמש בכלי של הדגמה בתשלום באופן המותאם למאפיינים אלה.

במסגרת זאת, הוסכם על הגדלת תקרת ההכרה ברכיבי שווה-כסף לשיעור של עד 50% מחלקו של השותף במיזם. צעד זה יאפשר למצות את יתרונם היחסי של השותפים בהעמדת מתנדבים, מומחיות ותשתיות, מבלי ליצור חסם גבוה מדי של גיוס משאבים כספיים, במקרים שבהם הערך המקצועי כבר בא לידי ביטוי.

כמו כן, תובהר למשרדים האפשרות להכיר בשווי פעילות של מתנדבים בתפקידים מקצועיים בהתאם לתעריפי התקשרות עם נותני שירותים חיצוניים, כתקרה, חלף ברירת המחדל של חישוב לפי שכר מינימום. בנוסף יש להגדיר כי חישוב שווי זה יתחשב גם בעלויות המעסיק, בהתאם לשיעורים שייקבעו. בכך, תתאפשר הכרה מדויקת יותר בערך המקצועי המושקע בשירות, תוך התאמה לאופן התרומה בפועל.

ביחס לשווי השימוש בנכסים, מוצע להקל את נטל ההוכחה, כך שתינתן לשותף אפשרות לבחור בין הערכת שמאי, כנהוג כיום, לבין הכרה בשווי על בסיס תעריפים נורמטיביים המקובלים במשרד עבור שירותים דומים. גמישות זו צפויה ליתר הליכי שמאות יקרים במקרים שבהם קיים סטנדרט ממשלתי מוכר.

כדי לייעל את ההליכים הבירוקרטיים, מערך הדיווח יעבור לניהול דיגיטלי מלא באמצעות טפסים מקוונים. תדירות הדיווחים תופחת לחצי-שנתית במקום דיווח רבעוני, בכפוף להסכמת השותפים.

לצד כלל השינויים האמורים, הוסכם כי יש לגבש מדריך יישומי למיזמים משותפים שיתלווה להוראות התכ"ם וישרת הן את משרדי הממשלה והן את השותפים למיזמים. המדריך יסייע לפשט את השימוש במנגנון, לרבות בהיבטים של בחירת שותפים, דרישות הוכחה ואישורים, שלבי ההפעלה, מודלי המימון האפשריים ומנגנוני מדידה ופיתוח.

אם ההתנסות מצביעה על ערך מוכח של המענה, והיא לא בוצעה במסגרת מכרז אתגר הכולל מסלול המשך מוגדר מראש, יוכל המשרד הממשלתי לפעול להטמעתו בהיקף רחב יותר באמצעות הליך התקשרות מתאים, כגון מכרז פומבי, פטור ממכרז לתקופה ראשונית או מנגנון רכש אחר.

לבסוף, כדי לאזן בין ההכרה בתרומתם של הגורמים שפיתחו את המענה לבין שמירה על עקרונות של שוויון ותחרות, נכון לקבוע כי מסלול ההמשך יאפשר הכרה מוגבלת בגורמים שפיתחו או הובילו את ההתנסות המבוקרת. הכרה זו יכולה לבוא לידי ביטוי, למשל, ברכיב ניקוד בגין ידע וניסיון שנצברו במסגרת ההתנסות, או בהכרה בתרומת הפיתוח – וזאת במסגרת כללים ברורים ומוגדרים מראש, באופן שאינו יוצר יתרון בלתי הוגן ואינו פוגע ביכולת לקיים תחרות הוגנת בהמשך.

הסדרת שימוש בזכויות ברירה (אופציות) לגמישות ולחדשנות

אחד המנגנונים המקובלים בדיני המכרזים ליצירת גמישות תפעולית הוא השימוש בזכויות ברירה ("אופציות"). מנגנון זה מאפשר למשרד המזמין להגדיר מראש, במסגרת מסמכי המכרז וההסכם, פעולות נוספות מעבר לליבת ההתקשרות, כגון הארכת תקופת ההתקשרות, הרחבת היקף השירות או רכישת רכיבים נוספים.

היתרון המרכזי של זכויות הברירה הוא בשילוב בין ודאות חוזית לבין גמישות ניהולית. בכך מתאפשר למשרד להתאים את ההתקשרות לצרכים המתפתחים במהלך תקופת ההפעלה, מבלי להידרש להליך התקשרות חדש.

עם זאת, במקרים שבהם נדרש לבצע שינוי מהותי במאפייני השירות, במודל ההפעלה או בהיקף הפעילות מעבר למה שנקבע מראש בהסכם, עשוי להתעורר צורך בפתיחת הליך התקשרות חדש. מצב זה יוצר קושי מיוחד בשירותים חברתיים, שבהם במהלך ההפעלה מתעוררים לעיתים צרכים שדורשים שיפור, התאמה או התנסות ברכיבים חדשים במודל השירות – אשר עשויים להיחשב כשינויים מהותיים.

במיפוי האתגרים עלה כי קיים קושי בפועל לבצע התאמות ושיפורים בשירותים חברתיים במהלך תקופת ההתקשרות, גם כאשר מדובר בהתנסות מבוקרת שמטרתה למידה ושיפור השירות. החשש מפני יצירת שינוי מהותי בהתקשרות, לצד היעדר מנגנון חוזי מובנה להתנסות במסגרת השירות הקיים, מובילים לכך שמשרדי הממשלה והמפעילים נוטים להימנע מיוזמות לשיפור או לפיתוח רכיבים חדשים במהלך ההפעלה.

כתוצאה מכך, גם כאשר מתגלות במהלך ההתקשרות הזדמנויות לשיפור השירות או לפיתוח מענה חדש, היכולת לבחון אותן בפועל נותרת מוגבלת, ולעיתים נדחית עד לפתיחת מכרז חדש – תהליך שעשוי להימשך זמן רב. מצב זה מצמצם את הגמישות הניהולית של המערכת ופוגע ביכולתה ללמוד, להשתפר ולהתאים את השירותים לצרכים המשתנים של מקבלי השירות.

על רקע ממצאים אלה, מתחדד הצורך להבהיר את הכללים, כך שיהיה ברור כי הם מאפשרים ואף מעודדים שימוש בכלי ההדגמה בתשלום באופן המותאם למאפייני השדה החברתי. בשונה ממסלולי התנסות קצרים, המיועדים בעיקר לפתרונות טכנולוגיים, הדגמות בשירותים חברתיים מחייבות מסגרת הכוללת פרק זמן מתאים ללמידה, מנגנוני בקרה והגנה על מקבלי השירות, וכן מסלול המשך ברור במקרה של הצלחה.

לפיכך, נכון לעצב מסלול יישומי שיאפשר למשרדי הממשלה לזהות אתגרים, לבחון מענים חדשים באופן מדורג ומבוקר, ולתרגם את הלמידה מההתנסות להטמעה רחבה יותר של פתרונות שהוכיחו ערך.

מוצע לפעול להגדלת השימוש בכלים המאפשרים חדשנות ברכש החברתי, באמצעות מגוון אמצעים, ובהם מנגנון רגולטורי מובנה, מדריך ייעודי, ומודול רכש חברתי בזירת האתגרים הממשלתית. אמצעים אלה יאפשרו למשרדי הממשלה לבחון מענים חדשים בשירותים חברתיים באופן מדורג ומבוקר, בין אם במסגרת RFD ובין אם במסגרת מכרזי אתגר.⁵⁴

מנגנון זה יתבסס על מתודולוגיה של "אתגר – עיצוב – התנסות – הטמעה", שבמסגרתה המשרד הממשלתי מגדיר את האתגר או הצורך החברתי, בין היתר באמצעות פלטפורמה ייעודית כגון זירת האתגרים הממשלתית. עם פרסום האתגר, יוכלו מציעים להציע מענים אפשריים, והמשרד המזמין יבחן את ההצעות ויבחר מתוכן את המענים שייכנסו לשלב של התנסות בתשלום בהיקף מוגבל.

שלב ההתנסות ילווה במדידה שיטתית, בלמידה מתמשכת ובתיעוד של תוצרים ותוצאות, במטרה לבחון את מידת האפקטיביות של המענה ואת התאמתו להטמעה רחבה יותר.

בשל מאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים, מוצע להתאים מסלול זה לאופק הזמן ולתהליכי הלמידה הנדרשים בשדה זה. בשונה מהדגמות של מוצרי תוכנה, שהן לרוב קצרות וממוקדות יותר, התנסויות בתחום החברתי עשויות להימשך זמן רב יותר – לעיתים עד שנתיים – כדי לאפשר למידה מספקת, הפקת תובנות מבוססות ושמירה על רציפות במתן המענה למקבלי השירות.

לפיכך, המסלול צריך לכלול הגדרה מראש של מטרת ההתנסות, אוכלוסיית היעד, רכיבי השירות, היעדים ומדדי ההצלחה, לצד תוכנית מדידה המותאמת לאופק הזמן ולאופי השירות.

לצד יצירת מרחב להתנסות וללמידה, יש להבטיח כי הפעלת הדגמות בתחום החברתי תלווה במנגנוני הגנה ובקרה הולמים עבור מקבלי השירות. לכן, נכון לעגן מנגנון בקרה שוטף, נקודות בחינה תקופתיות ("נקודות עצירה"), ולאפשר התערבות או הפסקה של ההתנסות במקרים שבהם מתעוררות אינדיקציות לפגיעה באיכות השירות או במוגנות מקבלי השירות. בנוסף, יש לעגן כבר בשלב התנעת ההתקשרות מסלול המשך ברור למקרה של הצלחה.

54 מכרז אתגר הוא מכרז המבקש למצוא פתרונות להתמודדות עם אתגרים של גוף ממשלתי. המכרז מתמקד בהצגת האתגר ונמנע מהגדרה ממוקדת של הפתרון ומאפייניו במטרה לאפשר קבלת הצעות לפתרונות מגוונים, חדשניים ומקוריים שאינם כבולים להנחות המוצא של הגוף הממשלתי.

במציאות של שירותים חברתיים, שבה איכות המענה והרלוונטיות שלו עשויות להשפיע באופן ישיר על חיי מקבלי השירות, לקושי זה יש משמעות שאינה תפעולית בלבד, אלא גם מקצועית וציבורית.

על רקע זה, מוצע לעודד שילוב שיטתי של זכויות ברירה ייעודיות לגמישות או להתנסות במסגרת התקשרויות בשירותים חברתיים. זכויות ברירה אלה יאפשרו למשרדי הממשלה לבצע התאמות, פיתוחים והתנסויות בהיקף מוגבל במסגרת השירות הקיים, באופן שאינו משנה את מהות ההתקשרות אך מאפשר בחינה של רכיבים חדשניים במהלך תקופת ההפעלה. בכך תיווצר מסגרת סדורה ומבוקרת, שתעניק לשירותים החברתיים יכולת התפתח ולהשתכלל לאורך חיי ההתקשרות, ולא רק בנקודת הפתיחה שלה.

לצורך כך, מוצע כי במסגרת מסמכי המכרז וההסכמים יוגדרו מראש סעיפים סטנדרטיים המאפשרים מימוש זכויות ברירה לצורך פיתוח, התאמה או התנסות ברכיבי שירות חדשים, בהיקף מוגדר כחלק מההתקשרות המקורית. מסגרת זו תאפשר למשרדי הממשלה ולמפעילים לפתח ולבחון שיפורים במודל השירות תוך כדי הפעלתו, מבלי להידרש לפתיחת הליך התקשרות חדש. מימוש זכויות ברירה ייעשה על בסיס הנמקה מקצועית ותייעוד ובכפוף לאישור הגורם המוסמך במשרד או לאישור ועדת המכרזים, לפי העניין.

בפן היישומי, מומלץ לעדכן את הוראת התכ"ם לשירותים חברתיים, כך שתגדיר קווים מנחים לשילוב מנגנוני זכויות ברירה מסוג זה במכרזים ובהסכמים, ותספק הנחיות ברורות לאופן השימוש בהם כולל מנגנוני בקרה ופיקוח. אסדרה כזו עשויה לחזק את היכולת לשלב גמישות וחדשנות באופן מידתי, שקוף ומבוקר, ולסייע לממשלה להבטיח כי מנגנוני הרכש יתמכו לא רק בעמידה בדרישות פורמליות, אלא גם בשיפור מתמשך של המענה הניתן למקבלי השירות.

הערך הצפוי מיישום ההמלצה

ההמלצות המובאות בחלק זה גובשו במטרה לחזק את הגמישות הניהולית של מערכת הרכש החברתי ולהרחיב את יכולתה של הממשלה לפתח, לבחון ולהטמיע מענים חדשים בשירותים החברתיים. בכך צפוי להשתפר היצע המענים למקבלי השירות, תוך התאמה לצרכים משתנים.

ההמלצות גובשו כמענה לפערים מנגנוניים שזוהו בתחום הגמישות, החדשנות והשותפות, והן נוגעות למישורים שונים של עבודת הממשלה – משלב התכנון, דרך מנגנוני ההתקשרות וההתנסות, ועד לניהול גמיש של המענים לאורך זמן.

תכליתן היא להעמיד לרשות הממשלה סל כלים רחב ומותאם יותר, שיאפשר להטמיע גמישות ניהולית באופן שיטתי, לעודד חדשנות ויזמות, ולחזק את החיבור בין המערכת הממשלתית לבין הידע, הניסיון והפתרונות המתפתחים בשדה החברתי.

גישה זו משקפת הכרה בכך שהממשלה אינה מחזיקה לבדה בכלל הידע הדרוש לפיתוח מענים מיטביים, וכי במקרים רבים הגורמים הפועלים בשטח מכירים באופן הקרוב ביותר את צורכי מקבלי השירות ומביאים עמם מומחיות יישומית בעלת ערך. ככל שהטמעת ההמלצות תהיה רחבה ושיטתית יותר, כך צפוי לגדול גם הערך המערכתי הנובע מהן.

בטווח הקצר, יישום ההמלצות צפוי לאפשר הפעלה של התנסויות ומיזמים המותאמים באופן טוב יותר לאתגרי השטח, לצד שיפור בתהליכי העבודה וביכולת לנהל התקשרויות באופן יעיל, גמיש ומבוסס למידה.

בטווח הארוך, השילוב בין הכלים המוצעים צפוי לתרום לשינוי רחב יותר בתפיסת ההפעלה של השירותים החברתיים, ולבסס מערכת המעודדת למידה מתמשכת, התאמה לצרכים משתנים ושיתופי פעולה רחבים יותר עם גורמים הפועלים מחוץ לממשלה.

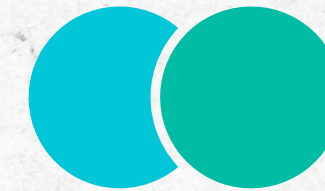
בתוך כך, כיווני הפעולה גובשו במטרה לעודד התפתחות הדרגתית של "מערכת חדשנות" בשדה החברתי – מערכת התומכת בחדשנות ובזרימה מתמשכת של רעיונות חדשים, תוך פתיחת הדלת גם לשחקנים שלא פעלו בעבר עם הממשלה.

נוסף על כך, יישום ההמלצות צפוי לחזק את האמון בין הממשלה לבין השחקנים הפועלים בשדה. יצירת מסלולים ברורים להתנסות, לפיתוח ולהטמעת מענים חדשים תחזק את המסר שלפיו הממשלה מעוניינת ברעיונות חדשניים, מכירה בערך הידע והמומחיות המצויים מחוץ לה, ומוכנה להשקיע משאבים בבחינתם וביישומם כאשר הם מוכיחים ערך.

בכך עשויה להתבסס תרבות של דיאלוג מתמשך, שתאפשר למידה הדדית, זיהוי צרכים ופיתוח פתרונות, ותעודד גם כניסה של שחקנים חדשים לשוק.

יישום ההמלצות לטיוב המנגנונים לגמישות ולחדשנות צפוי להוביל לקידום הערכים הבאים:

- **חיזוק הגמישות הניהולית והיכולת להתאים מענים לצרכים משתנים** – הרחבת יכולתה של המערכת לעדכן שירותים, לבחון מודלים חדשים ולפעול באופן מדורג ומבוקר מול שינויים העולים מהשטח.
- **שיפור מתמשך באיכות המקצועית של השירותים** – באמצעות בחינה שיטתית של מענים חדשים, שילוב פתרונות חדשניים, וחיזוק מנגנוני המדידה והלמידה.
- **הפחתת הנטל הבירוקרטי וחיזוק המיקוד בליבת השירות** – צמצום דרישות בירוקרטיות עודפות והרחבת השימוש בדיגיטל במנגנוני הדיווח של מפעילים במיזמים משותפים ובהתנסויות מבוקרות.
- **חיזוק העקביות, הבהירות והתיאום במערכת הממשלתית** – יצירת מסלולים וכלים ברורים יותר, שיסייעו בגיבוש שפה מקצועית משותפת, בהפחתת אי-עקביות ביישום, ובשיפור היכולת לפעול באופן מתואם בין משרדי הממשלה.
- **חיזוק האמון והשותפויות בשדה חברתי** – יצירת כללים המאפשרים לגורמים הפועלים בשדה להביא את הידע והמומחיות שבידם, להשתתף בעיצוב המענים, ולפעול בדיאלוג מול הממשלה בסביבה שיש בה ודאות רבה יותר ופתיחות ליוזמות חדשות.
- **עידוד והפחתת חסמים לכניסתם של שחקנים ומענים חדשים** – הרחבת יכולתה של הממשלה לפעול גם עם גורמים שלא עבדו עמה בעבר, ולעודד זרימה מתמשכת של רעיונות, מומחיות ומענים חדשים אל השדה החברתי.



אשכול המלצות שני: חיזוק תשתיות הניהול והידע לרכש חברתי

אשכול המלצות השני מתמקד בתשתיות התומכות, שבלעדיהן גם מנגנוני רכש מותאמים לא יוכלו להביא לשינוי מערכתי מתמשך. ממצאי המיפוי העלו כי לצד פערים במבנה הרגולטורי והפרוצדורלי של הרכש, קיימים פערים משמעותיים גם ביכולות המערכת לנהל את התחום באופן מתואם, לומד ומבוסס נתונים: ניהול ידע חלקי ומבוזר, היעדר כלים מקצועיים מותאמים לאנשי המקצוע ולאגפי הרכש החברתי במשרדים החברתיים, חוסר עקביות בין משרדים ובין יחידות, תשתיות מידע שאינן מספקות, עומס בירוקרטי גבוה וקושי להפוך ניסיון מצטבר לכלים, שגרות עבודה ותובנות מערכתיות. פערים אלה אינם נלווים לבעיה, אלא הם חלק מליבת יכולתה של הממשלה לממש את אחריותה בשדה הרכש החברתי.

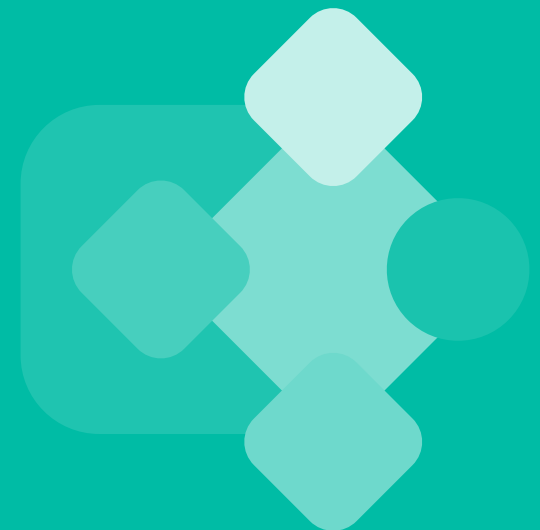
ההמלצות באשכול זה מכוונות לחיזוק היכולת המערכתית של הממשלה באמצעות שני מהלכים משלימים: הקמת מרכז לקידום הרכש החברתי כתשתית מקצועית רוחבית, וקידום מהלך של ייעול תהליכי העבודה, הפחתת הנטל הבירוקרטי והטמעת טכנולוגיות תומכות.

מהלכים אלה נועדו לאפשר לממשלה לפעול על בסיס ידע, נתונים ולמידה, לחזק את התיאום המקצועי, לצמצם תלות בידע פרסונלי ולשפר את ממשקי העבודה עם המפעילים. בנוסף, הם צפויים להפנות יותר משאבים אל התכנון, הפיקוח, המדידה ושיפור האיכות.

במובן זה, אשכול זה מתמקד פחות בשאלה מהו כלי הרכש המתאים, ויותר בשאלה כיצד לבנות מערכת ממשלתית המסוגלת להפעיל את הכלים הקיימים באופן עקבי ומקצועי.

המלצה רביעית

הקמת מרכז ממשלתי לקידום הרכש החברתי



הקמת מרכז לקידום הרכש החברתי נועדה לחזק את יכולת הממשלה להטמיע באופן שיטתי את עקרונות הרכש החברתי בעבודת המשרדים החברתיים, באמצעות בסיס מקצועי רחב הכולל ידע, ליווי, נתונים וכלים משותפים. מנגנון זה נועד לפעול כתשתית מקצועית תומכת ומלווה, ולא כגורם רגולטורי נוסף, במטרה לחזק את המקצועיות במשרדים עצמם, לצמצם שונות במקומות שבהם הדבר נדרש, להקל על עבודת המשרדים והמפעילים כאחד ולשפר את האפקטיביות הממשלתית בתחום.

במובן זה, המרכז אינו מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי לחיזוק יכולתה של המדינה להפעיל את הרכש החברתי כמנגנון מקצועי, עקבי ולומד יותר. הוא נועד לאפשר תרגום שיטתי של ידע, נתונים וניסיון מצטבר לשיפור איכות התכנון, הניהול והביצוע של ההתקשרויות, ובסופו של דבר גם לשיפור המענה הניתן למקבלי השירות.

בכך ההמלצה מתחברת לתכלית הרחבה של הדוח: חיזוק יכולתה של הממשלה לספק שירותים חברתיים איכותיים, רציפים ומותאמים יותר לאוכלוסיות הזקוקות להם.

הצורך בהתערבות

בשנים האחרונות בוצעה עבודת מטה ממשלתית נרחבת לפיתוח תחום הרכש החברתי. במסגרת זו גובשו עקרונות לרכש חברתי מיטבי, הוגדרו תפקידי ליבה ייעודיים במשרדים החברתיים, אושרו מבנים ארגוניים תומכים, פותחו כלי שליטה, ניהול ומדידה, ונצבר ידע מקצועי משמעותי בשדה.

לצד התקדמות זו, הרכש החברתי עדיין מתנהל בחלק מהמקרים על בסיס ידע וניסיון שהתפתחו באופן חלקי ומבוזר במשרדים וביחידות שונות. מצב זה מקשה על שימור הידע, על העברתו ועל פיתוחו לכדי יכולת מקצועית מערכתית. בהיעדר תשתית רוחבית מספקת לאיגום ידע, ללמידה, לפיתוח כלים משותפים ולהפקת לקחים, המערכת נדרשת להתמודד שוב ושוב עם סוגיות דומות באופן נקודתי – ונוצרים שונות, כפילויות וקושי בביסוס שפה מקצועית משותפת.

ניהול התקשרויות בתחום השירותים החברתיים מחייב שילוב של הבנה מקצועית ומדיניות חברתית, היכרות עם מאפייני השירותים והאוכלוסיות, שליטה בכללי הרכש ובכלים הקיימים, הבנה של שיטות תמחור ומודלים כלכליים, וכן יכולת ללוות מקצועית את מפעילי השירותים לאורך חיי ההתקשרות. במשרדי הממשלה פועלים בעלי תפקידים מקצועיים ומנוסים, אשר צברו בשנים האחרונות ידע משמעותי ומובילים תהליכים מורכבים בתנאי עומס ותחת אילוצים מערכתיים.

עם זאת, בהיעדר מעטפת מערכתית סדורה של ידע, כלים, נתונים וליווי מקצועי, מתקשה המערכת למנף את הניסיון המצטבר, להרחיב למידה בין-משרדית ולבסס שיטות עבודה עקביות לאורך זמן. בנוסף, ברמת המשרדים ניכר לעיתים חוסר בתהליכים שיטתיים לאיסוף נתונים, לניתוח תהליכי עבודה ולהפקת תובנות מקצועיות – באופן שמקשה על גיבוש תמונת מצב רוחבית ועל פיתוח מענים מתואמים ברמה הבין-משרדית.

הסקירה הבין-לאומית שבוצעה במסגרת עבודת הצוות העלתה כי במדינות שונות פועלים מרכזים ייעודיים תומכים באיגום ידע מקצועי, בפיתוח כלים וסטנדרטים ובהובלת תהליכי למידה והטמעה. מרכזים אלה אינם פועלים כרגולטור נוסף, אלא כתשתית מקצועית תומכת, המקדמת שפה מקצועית משותפת, מפתחת ומנגישה ידע ומתודולוגיות, ותומכת בלמידה מתמשכת ובהטמעת שיפורים.

על רקע זה, מתחדד הצורך בהקמת מנגנון רוחבי בעל הסתכלות כוללת, אשר יתמוך בביסוס, בפיתוח ובהנגשה של ידע מקצועי, יחזק את היכולות המקצועיות של בעלי התפקידים במשרדים, ויסייע בפיתוח תשתיות משותפות.

המלצות ליישום

מוצע להקים מרכז לקידום הרכש החברתי באגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, אשר יפעל כתשתית מקצועית תומכת עבור המשרדים החברתיים. המרכז יפעל לפיתוח ולהנגשת ידע, לחיזוק היכולות המקצועיות של המערכת, לביסוס מומחיות ממשלתית ברכש חברתי, לצמצום התלות בידע פרסונלי ולהעמקת היכולת לפתח מענים רוחביים משותפים. תכליתו של המרכז אינה להחליף את המשרדים בתפקידיהם, אלא לחזק את יכולתם לממש את אחריותם המקצועית והניהולית באופן עקבי, איכותי ומתואם יותר.

המרכז יתמוך ברכש החברתי לאורך מחזור חייו המלא: החל מתכנון ועיצוב השירות ותרגום המדיניות החברתית למתווה התקשרות, דרך פיתוח ושיפור תהליכי רכש והתקשרות בהתאם לעקרונות הרכש החברתי, ועד לחיזוק יכולות המדידה, ההערכה, ניהול הידע והפקת הלקחים. פעילותו תתבסס על שיתופי פעולה בין-משרדיים, על פיתוח והפצה של מתודולוגיות, תבניות וכלים, ועל חיזוק האוטונומיה המקצועית של המשרדים – תוך שאיפה להקל על עבודתם ולהפחית חסמים במקומות המתאימים.

המרכז יפעל כגוף מומחיות משולב, המאגד מומחיות ברכש חברתי לצד מומחיות במדיניות ציבורית-חברתית, במאפייני השירותים החברתיים ובצורכי אוכלוסיות היעד. בכך יוכל המרכז לפתח כלים ומתודולוגיות שמותאמים למהות השירותים החברתיים ולאתגרי ניהול ההתקשרויות בתחום. במסגרת זו, המרכז יפעל לגיבוש תורה ממשלתית לניהול התקשרויות בתחום הרכש החברתי, שתכלול עקרונות, כלים ומתודולוגיות ותסייע למשרדים לפעול באופן מקצועי, עקבי ומבוסס למידה. חשוב להדגיש כי אין מדובר ביצירת פעילות חדשה, אלא בעיגון, חיזוק ושכלול של עשייה ממשלתית שכבר החלה להתפתח בשנים האחרונות, באופן רחב, שיטתי וסדור יותר.

הקמת המרכז נועדה למצות את הפוטנציאל המקצועי הקיים במשרדים, לחזק את היכולת לפעול בראייה בין-משרדית, ולתרגם ידע, נתונים וניסיון מצטבר לתשתיות מקצועיות מערכתיות. תשתיות אלה יתמכו בשיפור איכות התכנון, הניהול והביצוע של הרכש החברתי. מדובר בהמלצה תשתיתית-מערכתית, המחייבת הקמה הדרגתית של יכולת ממשלתית מתמשכת.

עקרונות פעולה ומבנה הפעלה

המרכז יפעל כגוף רזה, בעל ליבה מקצועית מצומצמת ובעלת מומחיות גבוהה,⁵⁵ ולצידה מעטפת תקציבית ותפעולית גמישה. מעטפת זו תאפשר הרחבה מדורגת של הפעילות בהתאם לצרכים שיעלו מהשטח ולפרויקטים ייעודיים. מודל זה נועד לשלב בין מקצועיות גבוהה, גמישות תפעולית ויכולת תגובה מהירה לצרכים משתנים, מבלי ליצור גוף בירוקרטי כבד. המעטפת הגמישה תאפשר הסתייעות ביועצים חיצוניים, מומחי תוכן, גופי מחקר או פונקציות משלימות הנדרשות לקידום מהלכים ייעודיים.

בנוסף, המרכז יפעל לחיזוק ולקידום המערכת הכוללת בשדה השירותים החברתיים, בשיתוף גורמים ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים. לשם כך, המרכז יפתח ויחזק קשרים בין הגורמים, יקיים שיח מקצועי מתמשך ויקדם פיתוח משותף של התחום עם בעלי עניין שונים, כמו מפעילי שירותים חברתיים, ארגוני חברה אזרחית, גורמי אקדמיה ומחקר, גופי פילנתרופיה ונציגי מקבלי השירות. לצד זאת, המרכז יפתח ויפיץ מתודולוגיות וידע מקצועי לשילוב חדשנות טכנולוגית בשירותים החברתיים, בדגש על פיתוח יכולות לאיתור, לבחינה ולהטמעה של פתרונות רלוונטיים. המרכז יתמוך בגיבוש שיטות עבודה לבחינת התאמת טכנולוגיות לצרכים מקצועיים ולמאפייני האוכלוסיות, וכן בניהול תהליכי הטמעה מבוקרים.

כמו כן, המרכז יקיים קשר מקצועי שוטף עם גורמים ממשלתיים וציבוריים הרלוונטיים לליבת פעילותו, כגון מרחב החדשנות הממשלתי,⁵⁶ מינהל הרכש, שהוא הגוף המנחה המקצועי בתחום הרכש בממשלה, אגף החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר, מערך הדיגיטל הלאומי, נציבות שירות המדינה, אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

צירי הפעולה המרכזיים של המרכז

ליבת פעילות המרכז תתבסס על ארבעה צירי פעולה משלימים, שנועדו יחד לבסס תשתית מקצועית מערכתית לרכש החברתי.

1. נתונים, מחקר ותמונת מצב רוחבית

הציר הראשון יתמקד בחיזוק היכולת הבין-משרדית לגבש תמונת מצב מערכתית של הרכש החברתי, ובפרט של שוק המפעילים, מגמות חוזרות ואתגרים משותפים. במסגרת זו יפתח המרכז תשתיות נתונים, כלי ניתוח ותוצרים שיאפשרו לזהות דפוסים רוחביים, לבצע ניתוחי שוק, למפות ריכוזיות או מחסור במפעילים, ולהפיק תובנות התומכות בעבודת המשרדים ובעיצוב מדיניות. בכך נועד הציר לבסס הסתכלות מערכתית ולחזק את ניהול הרכש החברתי על בסיס נתונים ולמידה.

2. ידע, כלים ומתודולוגיות עבודה

הציר השני יתמקד בפיתוח והפצה שיטתית של ידע, כלים ומתודולוגיות עבודה לכל אורך מחזור הרכש החל משלבי קדם המכרז, דרך הליכי הרכש ועד לגיבוש תורה ממשלתית לניהול חיי ההתקשרות ברכש חברתי. במסגרת זו יפעל המרכז להקמת תשתית ידע משותפת שתאפשר איסוף, תיעוד, ארגון והנגשה של ידע מקצועי, תובנות, מקרי בוחן ותבניות עבודה. ציר זה נועד לאפשר מעבר מלמידה נקודתית ללמידה מערכתית, לחזק את הרצף המקצועי, לצמצם כפילויות ולפתח שפה מקצועית משותפת. כחלק מכך, יפותחו מוצרי מדף וכלים שימושיים שיקלו על עבודת המשרדים ויאפשרו הטמעה רחבה יותר של עקרונות הרכש החברתי.

3. מקצועיות והון אנושי

הציר השלישי יתמקד בפיתוח המקצועיות וההון האנושי בתחום הרכש החברתי. במסגרת זו יפעל המרכז לחיזוק היכולות המקצועיות של בעלי התפקידים, לביסוס הרכש החברתי כתחום מומחיות מובחן, ולקידום מבנים ארגוניים מתאימים בשיתוף נציבות שירות המדינה. הפעילות תכלול מעטפת מקצועית תומכת שתספק ליווי מקצועי שוטף בסוגיות מורכבות, פיתוח מסגרות הכשרה, בניית מסלולי למידה לבעלי תפקידים חדשים, וקידום קהילה מקצועית בין-משרדית. ציר זה נועד להעמיק מומחיות, להפחית תלות בפתרונות אד-הוק, ולחזק את היכולת המקצועית המצטברת של המערכת.

4. ליווי מהלכים מערכתיים ומנגנוני רוחב

הציר הרביעי יתמקד בליווי ובהובלה של מהלכים מערכתיים המחייבים פיתוח, תיאום והטמעה של תשתיות מקצועיות משותפות ומנגנונים רוחביים בתחום הרכש החברתי. במסגרת זו המרכז ילווה מהלכים בין-משרדיים מרכזיים, ובראשם מכרז המאגר, לצד תשתיות טכנולוגיות תומכות, מודלי הפעלה משותפים ואופני אספקה וכלי אספקה רוחביים חדשים. הפעילות תכלול ליווי של תהליכי תכנון התקשרויות, סיוע בגיבוש מסמכי מכרז במהלכים מערכתיים, פיתוח והתאמה של כלים ומתודולוגיות הנדרשים להפעלת מנגנוני הרוחב, תיאום בין הגורמים המעורבים וליווי ההטמעה במשרדים. בכך יתרום המרכז ליצירת סטנדרטים מקצועיים עקביים במקומות המתאימים, ויבוא לידי ביטוי תפקידו כמנגנון מקצועי המסייע לתרגם תפיסות, עקרונות וכלים ליישום בפועל ברמה המערכתית.

55 הרחבה על גורמי המקצוע המוצעים למרכז מצורפת נספח ז'.

56 הצוות הממשלתי לקידום הטמעת חדשנות בממשל (2026), מתווה פעולה והמלצות מדיניות בנושא הטמעת חדשנות בממשל.

כך יפעל המרכז לקידום הרכש החברתי



תמיכה לאורך מחזור החיים המלא של הרכש החברתי >



מודל הפעלה: גוף רזה עם ליבה מקצועית מצומצמת ומעטפת גמישה, אשר פועל בשותפות עם משרדי הממשלה ועם השדה החברתי

הערך הצפוי מיישום ההמלצה

יישום ההמלצה צפוי לחזק את יכולתה של הממשלה לפעול כמערכת מקצועית, מתואמת ולומדת בתחום הרכש החברתי, באמצעות יצירת תשתיות רוחביות התומכות בעשייה הקיימת ומאפשרות את פיתוחה לאורך זמן. פעילות המרכז מכוונת לחיזוק היכולות המקצועיות של בעלי התפקידים במשרדים החברתיים, לשיפור איכות התכנון, הביצוע והניהול של ההתקשרויות, ולהעמקת היכולת להתמודד עם מורכבותו של שדה הרכש החברתי באופן מקצועי ועקבי יותר.

בנוסף, המרכז צפוי לחזק את היכולת לפעול בראייה בין-משרדית, באמצעות פיתוח תשתיות משותפות, גיבוש שפה מקצועית אחידה, יצירת כלים ותבניות והעמקת השימוש במתודולוגיות עבודה משותפות. בכך הוא עשוי לצמצם שונות במקומות המתאימים, להפחית כפילויות, לחזק את הרצף המקצועי בין יחידות ובין משרדי הממשלה, ולאפשר תכנון ויישום מתואמים יותר של מהלכים משותפים.

עוד צפוי שיפור באיכות ניהול ההתקשרויות ובממשקי העבודה מול מפעילי השירותים, באמצעות פיתוח כלים מקצועיים, קביעת סטנדרטים ברורים, חיזוק יכולות מדידה ומתן ליווי מקצועי שוטף. צעדים אלה יתרמו לבהירות גבוהה יותר בתהליכי העבודה ולחיזוק היציבות, השקיפות והאפקטיביות של מערכת היחסים בין הממשלה לבין הגורמים הפועלים לצדה בשדה השירותים החברתיים. בכך ההמלצה תומכת בתפיסה רחבה של הרכש החברתי כמנגנון מקצועי ליישום מדיניות חברתית, ולא רק כאוסף של התקשרויות נפרדות.

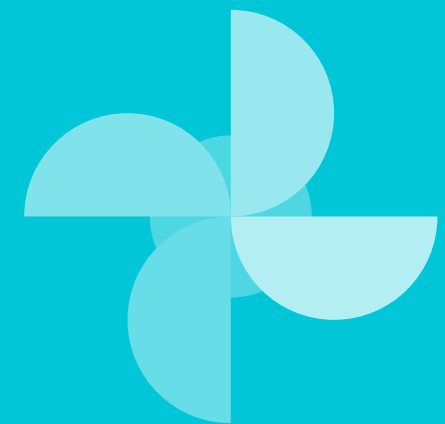
בסופו של דבר, חיזוק יכולות אלה צפוי לתרום גם לשיפור האופן שבו המדיניות החברתית מתורגמת למענה ממשי, איכותי ורציף עבור מקבלי השירות.

בשלב הבא, צוות היישום שיגובש לצורך הקמת המרכז יידרש לצקת תוכן אופרטיבי לרכיבים אלו, ובכלל זה לקבוע סדרי עדיפויות, חלוקת עבודה מפורטת, ממשקי עבודה, הגדרות תפקיד ותקינה, וכן תוכנית עבודה רב-שנתית. הבחנה זו חשובה, שכן מדובר בפרק המלצות שמטרתו להגדיר את ההיגיון המערכתי, הייעוד ומסגרת ההפעלה של המרכז, בעוד שהפירוט האופרטיבי ייקבע בשלב היישום.

הצלחתו של המרכז תהיה תלויה לא רק בעצם הקמתו הפורמלית, אלא גם ביכולתו לפעול כמנגנון מסייע, גמיש ומשולב היטב בממשקי העבודה של המשרדים. לפיכך, חשוב כי המשך עבודת המטה יבטיח מצד אחד בהירות ביחס לתפקידיו, ומצד שני גמישות מספקת שתאפשר לו לתת מענה לצרכים משתנים בשדה ולהתפתח יחד עם תחום הרכש החברתי.

המלצה חמישית

ייעול תהליכי עבודה והפחתת הנטל הבירוקרטי



מטרת ההמלצה היא להפחית את הנטל הבירוקרטי והרגולטורי המוטל על המשרדים ועל מפעילי השירותים, כדי לאפשר התמקדות בתכנון, בניהול ובאיכות השירות, לצמצם עלויות ציות ולהסיר דרישות ותהליכים שאינם מוסיפים ערך מקצועי מספק. זאת, תוך מימוש הפוטנציאל הגלום בכלים דיגיטליים. לשם כך, ההמלצה מקדמת פישוט וייעול תהליכים, סטנדרטיזציה של רכיבים חוזרים, צמצום דרישות מיותרות, חיזוק חוויית המפעיל, והטמעת תשתיות דיגיטליות התומכות בניהול יעיל, שקוף ומבוסס נתונים של מחזור חיי ההתקשרות.

במקביל, ההמלצה מכוונת לשינוי רחב יותר בתרבות העבודה – מעבר ממערכת המקדישה חלק ניכר ממשאביה לניהול פרוצדורות, למערכת הממקדת יותר קשב בתכנון, בפיקוח, במדידה, בלמידה ובשיפור איכות השירות. במובן זה, הפחתת הנטל הבירוקרטי אינה רק יעד תפעולי, אלא מהלך ממשלתי שנועד לחזק את האפקטיביות של הרכש החברתי, לשפר את חוויית המפעיל, ולהבטיח שהרגולציה והתהליכים ישרתו את מטרת העל – שיפור המענה למקבלי השירות.

הצורך בהתערבות

מיפוי האתגרים העלה כי הנטל הבירוקרטי בתהליכי הרכש החברתי פוגע ביעילות, באיכות וביכולת המערכת להתמקד בשירותים עצמם. תהליכים ידניים, ריבוי טפסים, דרישות לא עקביות, ריבוי חתימות ומעברים בין גורמים מאריכים את משך ביצוע ההתקשרויות, יוצרים סבבי תיקון חוזרים, מגבירים את הסיכון לטעויות ומבזבזים משאבי זמן וכסף של המשרדים ושל המפעילים. בנוסף, פיצול מידע בין מערכות והיעדר תשתית נתונים משותפת מקשים על קבלת החלטות מבוססות נתונים, על למידה מערכתית ועל שיפור מתמיד.

בהקשר זה אף שמינהל הרכש הממשלתי קידם סטנדרטיזציה באמצעות מערכות ותבניות ייעודיות, ובפרט מערכת מינהל הרכש ליצירת מסמכי מכרז (מערכת יות"ם), מערכות אלה אינן מותאמות במלואן למאפיינים הייחודיים של הרכש החברתי. לפיכך, נדרשת עבודה משותפת של המשרדים החברתיים ומינהל הרכש ליצירת תבניות מותאמות והטמעתן במערכות התומכות.

העומס הבירוקרטי פוגע במיוחד במפעילים קטנים ובינוניים, שמתקשים לעמוד בדרישות ולעיתים אף נפסלים על בסיס ליקויים טכניים שוליים. מצב זה מצמצם את התחרות, מגביל את מגוון המפעילים ופוגע ביכולת להכניס חדשנות לשדה.⁵⁷ לצד זאת, היעדר תשתית טכנולוגית תומכת מצמצם את יכולת המערכת להפיק ערך מהידע המצטבר, לייעל תהליכים ולשפר את חוויית העבודה של כלל השותפים.

בנוסף, ההתפתחויות הטכנולוגיות, ובפרט בתחום הבינה המלאכותית והמעבר לענן ממשלתי (נימבוס), יוצרות הזדמנות לשינוי מהותי בתהליכי הרכש והשירות. שימוש בכלי AI יכול לתמוך באוטומציה של תהליכי מיון, דירוג והתאמה, תוך קיצור לוחות זמנים והפחתת עומס ידני. תשתיות הענן הממשלתי מאפשרות הטמעה של פתרונות אלו בסביבה מאובטחת התומכת בשיתוף מידע בין-משרדי. נקודת הזמן הנוכחית יוצרת חלון הזדמנות לקידום שינוי דיגיטלי רחב התומך בתהליכים יעילים, שקופים ומבוססי נתונים.⁵⁸

57 בהקשר זה ראו מתווה פעולות והמלצות מדיניות בנושא הטמעת חדשנות בממשל ובפרט את המלצה 5.3.3 במתווה – "משרדי המטה יבצעו כל אחד בתחום מומחיותו ובהתאם לאסטרטגיה הממשלתית לחדשנות, פעולות לעידוד חדשנות ולהסרת חסמים לחדשנות" <https://www.gov.il/he/pages/report150126>.

58 בהקשר זה ראוי לציין את דוח ה-OECD משנת 2025 'Governing with Artificial Intelligence' הסוקר את השימוש ב-AI בממשל בכלל ובשירותים הציבוריים בפרט כולל ניתוח של כ-200 מקרי בוחן. הדוח מדגים כיצד שימוש נכון ואחראי בכלי AI יכול לשפר את הפרודוקטיביות והתגובתיות של שירותים ממשלתיים לצד ניהול סיכונים מושכל של כלים אלו. כאמור, בדוח יש פרק ייעודי לסקירת השימוש והפוטנציאל שיש ל-AI באספקה ותכנון שירותים חברתיים. עוד מודגש שבשדה השירותים החברתיים ישנו פוטנציאל הן לשיפור השירותים לאזרח והן ככלי עזר לצוותי האדמיניסטרציה הממשלתית. בתוך כך מחקר שבוצע בבריטניה מצא שכלים אלו יכולים, דרך אוטומציה, לשפר כ-84% מהאינטראקציות הקשורות באספקת שירותים מה שיכול לאפשר לעובדים להשקיע את הזמן בתכנון ושיפור המדיניות והשירות.

המלצות ליישום

מוצע לקדם מהלך משולב של פישוט תהליכים, סטנדרטיזציה, פיתוח תשתית טכנולוגית משותפת וחיזוק ממשקי העבודה עם המפעילים. מהלך זה נועד לצמצם עומסים בירוקרטיים, להפחית עלויות ציוד, ולשפר את האפקטיביות של ניהול הרכש החברתי. במסגרת זו, יפעלו המשרדים למעבר מתהליכים ידניים ומבזבזים לתהליכים אחידים (בין היתר באמצעות התאמת מערכת יות"ם), מתועדים ומבוססי נתונים.

כחלק ממהלך זה, מוצע לבצע בחינה של תהליכי העבודה לאורך מחזור חיי ההתקשרות תוך זיהוי צווארי בקבוק, כפילויות ודרישות שאינן מוסיפות ערך. בחינה זו תאפשר קיצור לוחות זמנים, הפחתת שלבי עבודה, יצירת מסלולי אישור מואצים לשינויים שאינם מהותיים והבהרת תחומי האחריות בין הגורמים השונים.

בהתאם לגישת "דיגיטלי כבר בתכנון" (Digital by Design),⁵⁹ מוצע לשלב את עיצוב התהליכים במהלך כולל של הטמעת תשתיות ענן, קידום שימוש בנתונים ושילוב כלי AI, תוך שאיפה לדיגיטציה מלאה של התהליכים – הן בתוך הממשלה והן מול המפעילים. מהלך זה צפוי לשפר את אפקטיביות העבודה הפנים-ממשלתית, לקצר את זמני הטיפול (SLA) ולייעל את הממשקים עם הגורמים החיצוניים.

במקביל, מוצע להעמיד תשתית טכנולוגית משותפת לניהול הרכש החברתי, אשר תשמש כבסיס לניהול מחזור חיי ההתקשרות. התשתית תתבסס על המערכות הקיימות ובכלל זה משאבי הענן הממשלתי ותכלול התייחסות למהלכים האסטרטגיים המופיעים במפת הדרכים הממשלתית לענן ובפרט למהלך 8 – שירותים חברתיים מתקדמים.⁶⁰ כל זאת, תוך פיתוח התאמות ייעודיות לרכש החברתי.

פיתוח התשתית הטכנולוגית יכלול שילוב של רכיבי AI, כגון ניתוח אוטומטי של טפסים וכלי סינון, מיון ובקרה. זאת על מנת להביא למיקסום הפוטנציאל להפחתת הנטל הבירוקרטי ושימוש אפקטיבי במשאבי הענן. בהתאם, מוצע להתחבר למהלכי AI ממשלתיים כגון GOVAI.

שילוב הטכנולוגיות יתבצע במתודולוגיה אגילית תוך תיקוף מתמיד של הרכיבים הטכנולוגיים מול דרישות השטח באמצעות מנגנוני משוב שוטפים. גישה זו תאפשר תעדוף משימות בהתאם לערכן הציבורי, צמצום סיכוני פיתוח והבטחת התאמה מיטבית למדיניות הממשלתית ולמציאות המשתנה.

התשתית הטכנולוגית גם תעודד שיתוף מידע ותיאום בין-משרדי וכן ניהול אפקטיבי ושקוף של נקודות הממשק בין המשרדים לבין הגופים המפעילים. היא תכלול, בין היתר, רכיבים כגון מאגר מפעילים בין-משרדי, פורטל מפעילים, תיעוד שלבי ההתקשרות, כלי מדידה והערכה,

59 גישה הגורסת כי יש להטמיע שימוש בטכנולוגיה ובנתונים כחלק בלתי נפרד כבר משלבי גיבוש המדיניות ותכנון השירותים הממשלתיים, ולא כרובד טכנולוגי המתווסף לתהליך קיים. להרחבה ראו: [The OECD Digital Government Policy Framework](https://www.oecd.org/gov/digital-policy-framework/).

60 [מפת הדרכים הממשלתית לענן נימבוס](#).

ותמיכה בניהול מסמכים וחתימות דיגיטליות. במסגרת זו, יש ליישם את העיקרון "שאל פעם אחת",⁶¹ כך שבמידע שנאסף ייעשה שימוש חוזר לאורך זמן, ללא צורך בהגשה חוזרת.

רכיב מרכזי נוסף הוא חיזוק ממשקי העבודה עם המפעילים: מעבר לממשק דיגיטלי מלא, קביעת זמני תגובה ברורים (SLA), הנגשת נהלים וסטטוס טיפול, וצמצום חוסר ודאות. מהלך זה נועד להפחית את העלות המינהלית, לשפר את חוויית המפעיל, ולחזק הוגנות, שקיפות ונגישות, במיוחד עבור שחקנים קטנים ובינוניים.

יישום ההמלצה יישען על הובלה משותפת. המרכז לקידום הרכש החברתי יוביל את הפיתוח המקצועי של הכלים והנהלים, בעוד שחטיבת המשרדים החברתיים בחשב הכללי והגורמים הדיגיטליים הרלוונטיים יובילו את הפיתוח וההטמעה הטכנולוגית.

לבסוף, חשוב להדגיש כי המהלך אינו מתמקד רק בדיגיטציה של תהליכים קיימים, אלא כולל גם בחינה מחדש של עצם הדרישות – במטרה להבטיח מידתיות, פישוט רגולציה והסרת דרישות שאינן מוסיפות ערך.

הערך הצפוי מיישום ההמלצה

יישום ההמלצה צפוי לקצר באופן משמעותי את לוחות הזמנים בתהליכי הרכש, להפחית את הנטל הבירוקרטי על המשרדים ועל המפעילים ולצמצם טעויות וכפילויות. ברמת האסדרה, הוא צפוי להפחית עלויות ציוד ולהסיר חסמים מנהליים שאינם הכרחיים. בכך, הוא יאפשר הפניית משאבים רבים יותר אל ליבת העשייה – תכנון השירותים, פיקוח, בקרה, מדידה ושיפור איכות המענה.

ברמת הקשר עם המפעילים, ההמלצה צפויה לשפר את חוויית העבודה ולחזק את תשתית הקשר, להגדיל את הוודאות ולחזק את האמון, ובכך לתרום להרחבת מגוון השחקנים הפועלים בשדה. ברמת הניהול, היא תחזק את תשתית הנתונים ואת היכולת לקבל החלטות מבוססות נתונים.

במבט רחב יותר, ההמלצה תומכת במעבר מתרבות עבודה ממוקדת פרוצדורה לתרבות עבודה ממוקדת תוצאה – ותתרום לשיפור איכות השירותים הניתנים למקבלי השירות.

61 בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30.8.2016 בדבר 'שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור'.

פרק 5



יישום המלצות
הצוות

כל אחד מצוותי היישום יכלול נציגים מהמשרדים החברתיים, ממגוון תחומים מקצועיים בהתאם לצורכי הצוות, לצד הגורמים הרלוונטיים ממשרדי המטה: אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, אגף החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד המשפטים. עבודת הצוותים תיתמך במנגנוני היועצות עם גורמי השדה – ובכלל זה מפעילי השירותים, ארגוני חברה אזרחית, מומחים מהארץ ומהעולם ואנשי אקדמיה – וכן בסקירות ידע ייעודיות.

ארבעת צוותי היישום יפעלו כל אחד בתחום התמחותו, אך תוך תיאום ושיתוף פעולה שוטף ביניהם. מאחר שהשינויים הנדרשים נוגעים לממשקים רבים – רגולציה, טכנולוגיה, ניהול ידע ותפעול – עבודת הצוותים תידרש להיעשות באופן אינטגרטיבי, תוך הסתכלות מערכתית כוללת. להלן נפרט את צוותי היישום, זהות הגורם המוביל ותפקידיהם העיקריים.

יובהר כי יישום ההמלצות מותנה בהעמדת המשאבים הנדרשים ובהם כוח אדם, תקציב פעילות ומערכות מידע, בהתאם לצרכים ולתעדופים שייקבעו בתכנון המפורט של היישום.

יישום ההמלצות המוצגות בדוח הוא השלב שבו ההבחנות, הניתוחים וההמלצות שגובשו בעבודת הצוות מתורגמים לשינוי ממשי באופן שבו המדינה רוכשת, מנהלת ומספקת שירותים חברתיים. אם פרקי הדוח הקודמים הגדירו את האתגרים ואת כיווני הפעולה, הרי שפרק זה עוסק בשאלה כיצד מתרגמים אותם למהלך ביצועי סדור, מתואם ובעל השפעה בפועל. שלב היישום אינו שלב טכני נלווה לדוח, אלא תנאי הכרחי לכך שהשינויים המוצעים יובילו לשיפור באיכות השירותים, ברציפותם, בזמינותם ובהתאמתם למי שנזקקים להם.

השינוי שאליו מכוון שלב היישום הוא שיפור מנגנוני אספקת השירותים החברתיים כך שהם יינתנו באיכות גבוהה יותר, בגמישות רבה יותר ובאופן רציף, שקוף ומתואם. בכך, מקבלי השירות – ובפרט אוכלוסיות במצבי פגיעות – צפויים לחוות לאורך זמן מענה מותאם, מקצועי ויציב יותר. כדי להגיע לתוצאה זו, נדרש מהלך יישום שיבטיח כי ההמלצות יתורגמו לתשתיות, להתאמות רגולטוריות ולשינוי בפועל באופני העבודה של המערכת.

מנקודת מבט מערכתית וציבורית, יישום ההמלצות צפוי לחזק את אמון הציבור והמפעילים בכך שהממשלה אינה מסתפקת במיפוי אתגרים ובהמלצות, אלא נוקטת צעדים ממשיים לשיפור השירותים החברתיים. חיבור ברור בין שלב ההמלצה לשלב הביצוע הוא תנאי הכרחי לכך שהשינויים ייושמו בפועל ויתורגמו לשיפור עקבי במענה הניתן למקבלי השירות.

לשם קידום יישום רוחבי, מתואם ואפקטיבי, מוצע להקים ארבעה צוותי יישום מקצועיים, אשר יפעלו במשך שישה חודשים לפחות במבנה עבודה אינטנסיבי ורציף. צוותים אלה יידרשו לפתח תשתיות, לנסח נהלים, לבצע התאמות רגולטוריות, לבנות כלים מקצועיים ולפתח פתרונות טכנולוגיים, בהתאם להמלצות שגובשו בפרק 4.

צוות יישום: מכרז מאגר בין-משרדי למפעילי שירותים חברתיים

הובלה: חטיבת המשרדים החברתיים באגף החשב הכללי, אגף
ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, מינהל הרכש הממשלתי



צוות זה יוביל את פיתוחו ויישומו של מכרז המאגר הבין-משרדי לרכש חברתי. במסגרת זו יגדיר הצוות את מבנה המכרז, ינהל תהליכי שיתוף והיוועצות עם בעלי העניין – בדגש על מפעילי השירותים – ויגבש מודל התמחויות ותנאי כשירות למפעילים.

בנוסף, יפתח הצוות מנגנונים לניהול מאגר מפעילים משותף, יעצב את תהליכי הפנייה הפרטנית וישלב תשתיות טכנולוגיות תומכות. מטרת המהלך היא לצמצם שונות בין משרדים, לחזק את העקביות והשקיפות, ולייעל את תהליכי ההתקשרות.

הובלת הצוות בידי החשב הכללי ואגף ממשל וחברה נועדה להבטיח שילוב בין מומחיות ברכש חברתי לבין הבנה מערכתית של צורכי המדיניות והיישום.

צוות יישום: התאמות רגולטוריות במנגנוני הרכש

הובלה: חטיבת המשרדים החברתיים באגף החשב הכללי



צוות זה ירכז את כלל פעולות ההתאמה והעדכון של המסגרת הרגולטורית המגדירה את מנגנוני הרכש החברתי. עבודתו תכלול יישום ההתאמות הרגולטוריות שנקבעו בדוח במטרה לאפשר רכש גמיש, מותאם ומקצועי יותר של שירותים חברתיים.

במסגרת זו ייבחן הצוות הוראות, נהלים ומנגנונים קיימים ויעדכן אותם כך שישקפו טוב יותר את מאפייני השירותים החברתיים ואת הצורך באיזון בין שוויון, תחרות ויעילות לבין איכות, רציפות, גמישות והתאמה לצורכי מקבלי השירות. הובלת הצוות בידי החשב הכללי נועדה להבטיח שילוב בין מומחיות מקצועית ברכש חברתי לבין אחריות מערכתית על תחום הרכש הממשלתי.

צוות יישום: ייעול תהליכי עבודה והפחתת הנטל הבירוקרטי

הובלה: חטיבת המשרדים החברתיים באגף החשב הכללי, אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ומערך הדיגיטל הלאומי



צוות זה יפתח תשתיות טכנולוגיות ומנהליות לצמצום הנטל הבירוקרטי ולשיפור יעילות ניהול הרכש החברתי. פעילותו תכלול פיתוח מערכת טכנולוגית רוחבית, שיפור תהליכי עבודה פנים-משרדיים, ביטול כפילויות, מעבר לדיגיטל ופיתוח סטנדרטים משותפים לדיווח ולמידה. שילוב הגורמים המובילים נועד להבטיח ראייה הוליסטית המשלבת רגולציה, מדיניות ויכולות טכנולוגיות מתקדמות, ולבסס תשתית תפעולית יעילה, עקבית ומבוססת נתונים.

צוות יישום: מרכז לקידום הרכש החברתי

הובלה: אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה



צוות זה יוביל את הקמת המרכז לקידום הרכש החברתי, שימשם תשתית רוחבית לפיתוח מקצועי, ללמידה שיטתית ולהאחדת תפיסות עבודה בין המשרדים החברתיים. בשלב הראשון יגבש הצוות את המסגרת הארגונית והתפקודית של המרכז, לרבות יצירת מאגר ידע ממשלתי בתחום הרכש החברתי, פיתוח תבניות וכלים מקצועיים, הפקת לקחים שיטתית מהשטח ומתן ליווי מקצועי שוטף למשרדים. הובלת הצוות בידי אגף ממשל וחברה נועדה להבטיח חיבור בין תפיסה מערכתית רחבה לבין פיתוח תשתיות מקצועיות, מדיניות חברתית, סטנדרטים וכלים שיחזקו את יכולת המשרדים לפעול באופן מקצועי, עקבי ומתואם יותר.

סוף דבר

הדוח מבקש להתמודד עם האתגרים במנגנוני אספקת השירותים החברתיים בישראל. שירותים אלה הם תשתית מרכזית למימוש זכויות ולשמירה על רווחת האוכלוסייה, ובפרט עבור אוכלוסיות במצבי פגיעות, תלות או סיכון.

תכלית עבודת הצוות הייתה לבחון את אופן אספקת השירותים במיקור חוץ במבט מערכתי, ולגבש המלצות שיחזקו את יכולת המדינה להבטיח שירות איכותי, רציף, זמין ומותאם.

ממצאי העבודה מצביעים על פער מתמשך בין גיבוש מדיניות מתקדמת לבין יישומה בפועל. פער זה בא לידי ביטוי הן במנגנוני הרכש – ובכלל זה קושי בתרגום צרכים מקצועיים לדרישות מכרזיות, נוקשות המגבילה גמישות ניהולית ונטל בירוקרטי כבד – והן בתשתיות התומכות, כגון ניהול ידע, אחידות בין-משרדית ותשתיות נתונים.

השלכות הפערים אינן מוגבלות להיבטים ארגוניים בלבד, אלא משפיעות באופן ישיר על איכות המענה הניתן בשדה. הן פוגעות ביכולת להתאים שירותים לצרכים משתנים, לשמור על יציבותם ורציפותם, ולפתח ולהטמיע חדשנות. בנוסף, הן שוחקות את יחסי השותפות עם המפעילים ומצמצמות את רמת התחרות ואת יכולתו של שוק המפעילים להתחדש ולהתפתח.

ההמלצות בדוח מבקשות לתת לכך מענה מערכתי משולב. מצד אחד, הן מציעות להתאים את מנגנוני הרכש למאפייניהם הייחודיים של השירותים החברתיים – בין היתר באמצעות הסדרה רגולטורית מובחנת, פיתוח מכרזים בין-משרדיים וכלים גמישים יותר לניהול ההתקשרות. מצד שני, הן מדגישות את הצורך בחיזוק התשתיות הניהוליות והמקצועיות, ובכלל זה הקמת מרכז ייעודי לקידום הרכש החברתי, פיתוח תשתיות נתונים, שיפור מנגנוני תיאום והטמעת טכנולוגיות תומכות.

שילוב זה נועד לאפשר מעבר ממיקוד בהליך הפורמלי לניהול כולל של מחזור חיי ההתקשרות, המושתת על איכות, תוצאות ולמידה מתמשכת.

מימוש ההמלצות תלוי בראש ובראשונה באופן היישום – בהטמעת השינויים בתהליכי העבודה, בפיתוח יכולות מקצועיות ובביסוס שגרות של מדידה, בקרה ולמידה לאורך זמן. הצלחת המהלך מחייבת שותפות בין כלל גורמי המערכת – משרדי הממשלה, הגורמים המקצועיים, המפעילים והחברה האזרחית – מתוך תפיסה משותפת של אחריות לשיפור מתמיד של השירותים החברתיים. לפיכך, במסגרת יישום ההמלצות יתקיימו תהליכי היועצות ושיח מקצועי עם גורמי השטח הרלוונטיים, ובהם משרדי הממשלה, מפעילי שירותים, ארגוני חברה אזרחית, גורמי מקצוע, מומחים חיצוניים ונציגים נוספים לפי העניין, וזאת במטרה להבטיח שהכלים וההסדרים שיפותחו יהיו ישימים, מותאמים לשדה ויתמכו בשיפור מתמשך של השירותים החברתיים.

דוח זה מציב תשתית לשינוי עומק מערכתי. יישומו המלא צפוי לחזק את יכולתה של המדינה להבטיח כי מנגנוני האספקה אינם מסתפקים בתקינות פורמלית, אלא מייצרים ערך ממשי, עקבי ומתמשך עבור מקבלי השירות בחיי היומיום.

מנגנוני תיאום, בקרה ולמידה לאורך שלב היישום

עבודת היישום תלויה במנגנוני תיאום שוטפים בין צוותי היישום, שיאפשרו לזהות נקודות חיבור, להבטיח התאמה בין הפתרונות ולגבש תוצרים עקביים. בנוסף, תתקיים היועצות מעמיקה עם מנהלי שירותים, נציגי המפעילים, ארגוני חברה אזרחית ומקבלי שירות, לצורך בחינת ישימות התוצרים והבנת צורכי השטח.

לצד זאת, יושם דגש על איסוף נתונים ועל בקרה שוטפת, במטרה לעקוב אחר התקדמות היישום, לזהות פערים ולבצע התאמות לאורך הדרך. גישה זו משקפת את תפיסת הצוות שלפיה יישום ההמלצות אינו שלב טכני בלבד, אלא מהלך מדיניות בפני עצמו, בעל השפעה מכרעת על מימושן בפועל.

נספחים



נספח א' – כתב המינוי של הצוות הבין-משרדי



11 פברואר 2025
י"ג שבט תשפ"ה

לכבוד:

מר ינון אהרונ, מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי
מר משה בר סימן טוב, מנכ"ל משרד הבריאות
מר מאיר שמעוני, מנכ"ל משרד החינוך
עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

הנדון: הקמת צוות ממשלתי לבחינת אופן אספקת שירותים חברתיים

הממשלה מקצה משאבים משמעותיים לפיתוח ולאספקה של שירותים חברתיים, אשר חלק ניכר מהם ניתנים באמצעות מיקור חוץ (רכש חברתי). בשנת 2023 השקיעה הממשלה מעל ל-27 מיליארד שקלים ברכש חברתי של מעל ל-240 שירותים כגון פנימיות לנוער בסיכון, מסגרות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות ושירותי שיקום למתמודדי נפש. ההיקף והמנעד הרחב של השירותים מעידים על המחויבות הממשלתית הרבה לאספקת שירותים חברתיים איכותיים עבור תושבי מדינת ישראל. מחויבות זו מתבטאת גם בצעדים משמעותיים לשיפור ולטיוב הרכש החברתי שבהם נקטנו בשנים האחרונות.

במדינת ישראל חוק חובת מכרזים חל גם על רכש של שירותים חברתיים והוא מתבצע בהתאם לכללי הרכש הממשלתי הרגילים, למעט התאמות מינוריות. עם זאת, ההתאמה של כללי הרכש הציבורי לעולם התוכן של אספקת שירותים חברתיים אינה מובנת מאליה וקיימות טענות ביחס לסוגיה זו בישראל ובעולם.

במהלך מלחמת חרבות ברזל הורחבו השירותים שמספקים המשרדים החברתיים והתחדדו גם האתגרים הנובעים מהמגננונים הקיימים לאספקתם. גם בהסתכלות צופה פני עתיד, האתגרים החברתיים בשנים הקרובות הם אדירים והצורך לפתח מגננונים ממשלתיים מתאימים הוא אקוטי.

בהמשך להטמעת תהליכים לטיוב הרכש החברתי ומתוך הבנה כי בשלה העת לקידום צעדים נוספים בתחום, אגף החשב הכללי ואגף ממשל וחברה מבקשים להקים צוות ייעודי בין-משרדי משותף אשר יבחן את אופן אספקת השירותים החברתיים, בדגש על האפיק העיקרי של הרכש החברתי, במטרה לייעל ולטייב את המגננונים הקיימים ולבחון את הצורך בהרחבת סל הכלים הממשלתי.

הצוות יכלול נציגים בכירים של המשרדים השותפים לגיבוש החלטת ממשלה 1950 מיום 11.9.2016 בנושא טיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ: משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד המשפטים, משרד האוצר ואגף ממשל וחברה במשרד רה"מ. ככל שיעלו היבטים תקציביים הנוגעים לאופן ההקצאה התקציבית, תתקיים היוועצות עם נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר ביחס להיבטים אלו.



הצוות ינתח את האתגרים הקיימים הן בצד ההיצע והן בצד הביקוש ויבחן מגננונים לשיפור על בסיס הניסיון הקיים בעולם ובהיוועצות עם מומחים בתחום. הוא ירכז עבודת מטה ויתבסס, בין היתר, על סקירה משווה בין-לאומית הבוחנת את מדיניות אספקת השירותים החברתיים במדינות נבחרות, סקירה של מגננוני רכש חברתי חדשניים ועל חומרים שיספקו חברי הצוות.

בהלימה עם עבודת הצוות הבין-משרדי, יוקם צוות משנה ייעודי בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והביטחון החברתי אשר יעסוק באתגרים הייחודיים לשדה הרווחה ואשר ימליץ על מגננונים ייחודיים או משלימים בו. בצוות המשנה יהיו חברים נציגי משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה.

הצוות הבין-משרדי יגבש המלצות קונקרטיות להתאמת המדיניות הקיימת וליצירת סל כלים משלים שייתן מענה לקשיים שמאתגרים את המערכת באופן שיביא לשיפור השירות לאזרח וייעל את עבודת הממשלה.

נבקש למנות נציגות בכירה ממשרדך להשתתפות בעבודת הצוות ובקידום המאמץ המשותף. יש לתאם את שמות הנציגים עם יוני אלמוג, ראש תחום רכש חברתי במשרד רה"מ (yehtonatana@pmo.gov.il). המפגש הראשון של הצוות ייערך בחודש מרץ 2025.

בברכה,
יהלי ווטנברג
החשב הכללי, משרד האוצר

יוסף שלי
מנכ"ל משרד ראש הממשלה

העתק:

גבי לירון הנץ, סמנכ"לית ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
מר יהונתן רוזניק, סגן בכיר לחשב הכללי – מנהל חטיבת משרדים חברתיים, משרד האוצר
מר אלון קינסט, מנהל מינהל הרכש הממשלתי, משרד האוצר

נספח ב' – רשימת מקורות

א. חקיקה ישראלית ותקנות

- חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

ב. הוראות תכ"ם (תקנון כספים ומשק)

- הוראת תכ"ם 7.10.3 – "התקשרויות למתן שירותים חברתיים".
- הוראת תכ"ם 7.8.3 – "התקשרויות לביצוע מיזם משותף לפי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים".

ג. החלטות ממשלה

- החלטה מס' 2034 מיום 28.9.2014 בנושא "מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים".
- החלטה מס' 1933 מיום 30.8.2016 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור".
- החלטה מס' 1950 מיום 11.9.2016 בנושא "אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ".
- החלטה מס' 4753 מיום 24.11.2019 בנושא "הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה".
- החלטה מס' 489 מיום 1.11.2020 בנושא "מדיניות ממשלתית למדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ".
- החלטה מס' 231 מיום 1.8.2021 בנושא "קידום המעבר הממשלתי לענן ציבורי".
- החלטה מס' 1700 מיום 17.4.2024 בנושא "אימוץ אסטרטגיית הענן הממשלתית והאצת המעבר המנוהל של הממשלה לענן ציבורי".
- החלטה מס' 2273 מיום 31.10.2024 בנושא "ייעול המגזר הציבורי: האצת שירות הדיגיטל לאזרח ויצירת תשתיות דיגיטליות וכלי מדיניות תומכים ותיקון החלטות ממשלה".
- החלטה מס' 3574 מיום 4.12.2025 בנושא "האצת הדיגיטציה, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בממשלה באמצעות ענן ציבורי נימבוס".

ד. דוחות ממשלתיים, מדריכים ומסמכי מדיניות – ישראל

- משרד ראש הממשלה. (2016). דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ.
- משרד ראש הממשלה. (2017). המדריך לרכש חברתי.
- משרד ראש הממשלה. (2020). המלצות מדיניות: מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ.
- מערך הדיגיטל הלאומי. (2025). מפת הדרכים הממשלתית להאצת השירותים הדיגיטליים, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בענן ציבורי "נימבוס".
- משרד ראש הממשלה, הצוות הממשלתי לחדשנות בממשל. (2026). דוח הצוות הממשלתי לחדשנות בממשל: מתווה פעולה והמלצות מדיניות בנושא הטמעת חדשנות בממשל.
- משרד ראש הממשלה. (2026). אוגדן מהלכים ופעולות לסיוע והפחתת נטל רגולטורי לארגוני החברה האזרחית בחירום.
- משרד ראש הממשלה. תוכניות עבודה שנתיות לשדרוג הרכש החברתי.

ה. דוחות מבקר המדינה

- מבקר המדינה (2024). רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי – דוח שנתי 75א', יולי 2024.

ו. מקורות אקדמיים ומחקריים – ישראל

- לנטו, ט. ופורזיקי, ו. (2024). אספקת שירותים חברתיים: סקירה בין-לאומית (דמ-990-24). מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

ז. אתרים ותשתיות דיגיטליות ממשלתיות – ישראל

- משרד ראש הממשלה. מפתח לרכש חברתי: מאגר השירותים החברתיים במיקור חוץ. <https://socialprocurement.gov.il/>.
- מינהל הרכש הממשלתי. משרד האוצר. <https://mr.gov.il/>.
- מינהל הרכש הממשלתי. פרויקט נימבוס. משרד האוצר. <https://govextra.gov.il/nimbus-mr-gov-il/>.

נספחים נוספים:

את הנספחים המלאים המוזכרים בדוח זה ניתן למצוא באתר אגף ממשל וחברה בקישור:

<https://www.gov.il/he/departments/topics/rechesh>

נספח ג' – סקירה משווה: מגמות והסדרים ייחודיים לרכש חברתי במדינות נבחרות

נספח ד' – סיכום היועצות סבב ראשון (מיפוי האתגרים)

נספח ה' – סיכום היועצות סבב שני (תיקוף ההמלצות)

נספח ו' – סקירה בנושא מרכזי מצוינות ממשלתיים

נספח ז' – מבנה התפקידים במרכז לקידום הרכש החברתי

ח. מכוני מחקר בין-לאומיים

- Government Outcomes Lab. Blavatnik School of Government. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/>.
- Government Performance Lab. Harvard Kennedy School. <https://govlab.hks.harvard.edu/>.

ט. סקירה משווה: מגמות והסדרים ייחודיים לרכש חברתי במדינות נבחרות

- רשימת המקורות שעליהם מתבססת הסקירה מופיעה בגוף הסקירה עצמה, המצורפת כנספח ג' לדוח זה.

י. סקירה בנושא מרכזי מצוינות ממשלתיים

- רשימת המקורות שעליהם מתבססת הסקירה מופיעה בגוף הסקירה עצמה, המצורפת כנספח ו' לדוח זה.

יא. פרסומי OECD

- OECD (2025). Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions
- OECD (2020). The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government (Public Governance Policy Papers No. 02)
- OECD Digital Government Toolkit
- OECD – OPSI (Observatory of Public Sector Innovation)

